



ACADEMIA ENGELBERG

3. Wissenschaftsdialog – 29. September – 1. Oktober 2004
in Engelberg, Schweiz

Wird Kyoto umgesetzt? Und wo?

Überlegungen aus Sicht der europäischen Unternehmen

Michael Kohn, Dr.,

Gemeinsame Arbeitsgruppe über Klimaveränderungen, ICC Paris

Bleicherweg 21, 8002 Zürich

E-Mail: michelle.roos@awo.ch



A. Einleitung

Vertreter aus über 180 Ländern trafen sich 1997 in Kyoto, Japan, um gemeinsam ein internationales Aktionsprogramm gegen die globale Erwärmung zu verabschieden. Mit diesem Übereinkommen wurde ein bedeutender Schritt in Richtung auf eine internationale Kooperation auf dem Gebiet Umwelt und Klima getan. Allerdings sind bis heute weder Kanada oder Japan noch die Europäische Union – die als stärkster Verfechter des Kyoto-Prozesses gilt – geschweige denn der Rest der Welt auf Kurs, um die gesetzten Ziele erfüllen zu können. Es ist noch völlig offen, ob und wie Kyoto umgesetzt wird. Infolgedessen ist es auch kaum verwunderlich, wenn diejenigen, die sich mit Fragen der Nachhaltigkeit des Weltklimas befassen, etwas entmutigt sind.

Es wird viel über die Gründe diskutiert, weshalb der Klimawandel keinen höheren Stellenwert auf der internationalen Tagesordnung einnimmt. Aber die Welt hat wohl andere Probleme. Die Menschen machen sich eher Sorgen über Ort und Zeitpunkt des nächsten Terroranschlags als über einen Temperaturanstieg um 2 bis 5 °C bis zum Jahr 2100. Bisher jedenfalls konnte kein weltweiter Konsens über den wissenschaftlichen Nachweis und die anthropogenen (vom Menschen gemachten) Aspekte der globalen Erwärmung erzielt werden. Noch schwerer wiegt die Tatsache, dass die USA dem Kyoto-Prozess nicht beigetreten sind und Russland das Protokoll nach wie vor nicht ratifiziert hat und damit das Inkrafttreten des Übereinkommens blockiert. Diese Hindernisse und die Tatsache, dass sich die Entwicklungsländer keinen konkreten Verpflichtungen gegenübersehen, haben bedauerlicherweise zur Folge, dass nur 25 % des weltweiten CO₂-Ausstosses vom Kyoto-Protokoll erfasst und zahlenmässig reguliert werden.

B. Die europäischen Streitigkeiten

Diese klimapolitische Sackgasse hat in Europa zu zwei verschiedenen Positionen geführt: zum einen die Politik der EU und zum anderen die entgegengesetzte Position der europäischen Wirtschaft.

1. Die Position der EU

Die Europäische Union ist fest entschlossen, im Kampf gegen Klimaveränderungen die Führung zu übernehmen und die Emissionen von Treibhausgasen gegebenenfalls mit oder ohne die Unterstützung durch Russland oder die USA zu reduzieren. Das Kyoto-Protokoll wird als bereits ratifiziert und in Kraft gesetzt angesehen (auch die Schweizer Regierung hat diese Richtung eingeschlagen und verfolgt diese „Als-ob-Philosophie“). In ihrer Presseverlautbarung vom 18. Mai 2004 hat die EU-Kommissarin Margot Wallström in Brüssel noch einmal betont, dass „der Klimawandel zu den grössten Herausforderungen der Umweltpolitik der internationalen Staatengemeinschaft und damit auch der EU zählt“. Oder anders gesagt: Die EU wird ihre Verpflichtungen genau einhalten. Und auch Jennifer Morgan hat in ihrem Vortrag heute Morgen sehr elo-



quent dargelegt, warum wir schnell handeln müssen. Selbst Premierminister Tony Blair hat vor einiger Zeit warnend den Zeigefinger erhoben und auf die möglichen „katastrophalen Folgen für die Welt“ hingewiesen.

Man muss allerdings feststellen, dass der Kyoto-Prozess - ungeachtet dieser Appelle – dabei ist, Schwung zu verlieren. Um ihre Verpflichtungen gegenüber dem Kyoto-Protokoll deutlich zu machen, haben die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union einstimmig beschlossen, das Europäische Klimaschutzprogramm zu etablieren, dessen wichtigste Massnahme in der Einführung eines Emissionszertifikatshandelssystems für Treibgase, oder kurz Emissionshandelssystem, für europäische Industriebetriebe zu sehen ist. (Die EU wird für eine Reihe von Industriebetrieben eine zwangsweise Einschränkung der CO₂-Emissionen erlassen und ein marktorientiertes System für den Erwerb und Verkauf von Kohlenstoff-Emissionsrechten aufbauen.) Der Handel mit Emissionsrechten wird in 2 Perioden untergliedert: 2005 – 2007 und 2008 – 2012. In den Augen der Europäischen Behörde handelt es sich beim Emissionshandel um den kostengünstigsten Lösungsansatz, um die internationale Zielvorgabe einer Reduktion der Treibhausgase um 8 % zu erreichen. Um das EU- Emissionshandelssystem (EU Emission Trading System - ETS) attraktiver und effizienter zu gestalten, wurden die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, insbesondere die Projekte zum Mechanismus zur umweltgerechten Entwicklung (Clean Development Mechanism - CDM), in Form einer Zusatzrichtlinie aufgenommen.

Besonders im Bereich der Ökologie ist die Einführung eines neuen Systems an sich schon ein gewagtes Unterfangen, aber die praktische Umsetzung kommt einem Hürdenlauf gleich, besonders dann, wenn wirtschaftliche Überlegungen ins Spiel kommen. Als die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Allokationspläne - eine wichtige Voraussetzung für den Emissionshandel - einreichten, trat die Kluft zwischen ökologischen Erfordernissen und wirtschaftlichen Zwängen deutlich zutage. Selbst Frau Wallström war der Ansicht, „dass viele der eingereichten nationalen Pläne auf eine hohe Anzahl von Emissionszertifikaten abzielen, dass aber zu viele Zertifikate und ein in Folge dessen niedriger Preis wohl kaum Anreiz bieten, die Emissionen zurückzufahren“. In der Presse wurde kürzlich über einen Streit zwischen Umweltminister Trittin und Wirtschaftsminister Clement berichtet, in dem es um die Zahl und Allokation von Zertifikaten für die Industrie ging. Minister Clement, der für einen liberalen Ansatz plädiert, gewann hier die Oberhand (es fragt sich allerdings für wie lange).

Aber damit nicht genug. Die scheidende EU-Energiekommissarin Loyola de Palacio sagte letzte Woche (am 21. September), dass die EU ihr Emissionshandelssystem nochmals überdenken müsse, falls Russland das Kyoto-Protokoll nicht ratifizieren sollte. Wäre dies der Fall, so müsste, ihren Worten zufolge, nochmals überdacht werden, ob die EU das ETS überhaupt allein umsetzen sollte. Frau de Palacio hat sich bereits wiederholt negativ geäußert zu den Bestrebungen



innerhalb der EU, die Klimaproblematik notfalls im Alleingang durchzuziehen. Sie befürchtet negative Folgen für die europäische Industrie (insbesondere für die Energieerzeuger und industriellen Energieverbraucher), wenn diese Vorgaben erfüllen muss, die für ihre Wettbewerber in Nordamerika, Asien und Australien nicht gelten. Ein Kommissionssprecher erwiderte Palacios Kommentar mit den Worten: „Wir sind überzeugt, dass der Emissionshandel anläuft“. Anders gesagt: Es werden zwar immer wieder wirtschaftliche Einwände aufflackern, doch die ökologischen Verpflichtungen haben hier Vorrang.

2. Überlegungen der europäischen Unternehmen

Der Klimawandel ist ein Problem, das die gesamte Welt betrifft und eine Kooperation auf globaler Ebene erfordert, und zwar sowohl aus umweltpolitischer als auch aus wirtschaftlicher Sicht. Die europäische Industrie hat im Kampf gegen Klimaveränderungen bereits einen grossen Beitrag geleistet und ist hier nach wie vor sehr aktiv. Allerdings müssten bestimmte Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit dieser Beitrag den Regeln der Nachhaltigkeit gerecht wird: ökologische, ökonomische und soziale Aspekte müssen sich die Waage halten. Und auch wenn Russland den Kyoto-Vertrag ratifizieren sollte, müssen die Regeln einer nachhaltigen Entwicklung befolgt werden.

Bei der Entwicklung einer Klimapolitik müssen sich die EU-Kommission und die Mitgliedsstaaten darüber im Klaren sein, dass - sollten nicht alle wichtigen Handelspartner nach den gleichen, auf internationaler Ebene erstellten Regeln arbeiten - dies letztlich darauf hinausläuft, dass Unternehmen in Ländern, die die Regeln befolgen, bestraft werden, weil ihre Wettbewerbsfähigkeit leidet und damit ihre Möglichkeiten, zum sozialen und umweltpolitischen Fortschritt beizutragen, beeinträchtigt werden. Verschiedene Unternehmen stehen deshalb der Entscheidung der EU, die unilateralen Massnahmen voranzutreiben, unabhängig davon, ob das Kyoto-Protokoll ratifiziert wird, sehr reserviert gegenüber. Ein Alleingang der EU hätte wirtschaftliche und umweltpolitische Folgen. Die Wirtschaft unterstützt die Bemühungen im Kampf gegen den Klimawandel. Allerdings fordert sie die Kommission und Mitgliedsstaaten auf, das richtige Augenmass walten zu lassen und beiden Notwendigkeiten gerecht zu werden: dem Schutz der Umwelt und dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

Eine einseitige Vorgehensweise der EU in Sachen Kyoto würde die Emissionen von Treibhausgasen weltweit bis 2012 nur um 1 % reduzieren – also nur ein winziger Schritt nach vorne. Gleichzeitig würde ein unilateraler Ansatz der EU eine Reihe negativer Umwelteffekte nach sich ziehen: Rückgang der den europäischen Unternehmen zur Verfügung stehenden Ressourcen, um die Entwicklung neuer, innovativer Technologien zur Verminderung von Treibhausgasen voranzutreiben und hier Investitionen zu tätigen. Eine Abwanderung der Industrie in Länder mit geringeren Umweltauflagen sowie ein erhöhtes Transportaufkommen für Waren von den neuen



Standorten nach Europa wären die Folge. Eine Fortsetzung der Politik eines europäischen Alleingangs hätte auch wirtschaftlich negative Folgen: Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Europa und Verlust an Attraktivität als Investitionsstandort. In Europa belaufen sich die Kosten für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls schätzungsweise auf 0,15 % bis 0,30 % des europäischen Bruttozialprodukts. Diese Zahlen liegen objektiv gesehen eher am unteren Rand der Skala. Laut Berechnungen der EU-Kommission sollen die Effekte der EU-Politik angeblich nur ca. 0,1 % des Bruttozialprodukts ausmachen. Unbestritten sind allerdings die gravierenden Unterschiede im Wirtschaftswachstum im Vergleich zu den USA. Hier beträgt es ca. 4 %, in Europa 2 %. Ein einseitiges Verfolgen des Kyoto-Abkommens würde die Kluft weiter vertiefen. Dies muss auch im Zusammenhang mit der Lissabon-Agenda gesehen werden, bei der die EU-Mitgliedsstaaten feierlich erklärten, dass sie die europäische Wirtschaftskraft bis zum Jahr 2010 auf das amerikanische Niveau anheben wollen.

Der europäische Arbeitgeberverband UNICE (Union of Industrial and Employers Confederation of Europe) in Brüssel, der über 16 Mio. kleine, mittlere und grosse Unternehmen vertritt, ist die führende Organisation der europäischen Wirtschaft. Zu seinen Mitgliedern zählen 36 Industrie- und Arbeitgeberverbände, einschliesslich der Economiesuisse. Sie hat die Rolle des Vertreters der europäischen Wirtschaft übernommen.

Letztes Jahr stand der UNICE in engem Kontakt mit der EU und ihren Räten und verhandelte – allerdings ohne konkrete Ergebnisse – mit dem Rat für Wettbewerbsfähigkeit, der als Folge der Lissabon-Agenda und des Umwelt-Rats ins Leben gerufen wurde. Der UNICE hat in verschiedenen Arbeitspapieren auf die negativen Auswirkungen der gegenwärtigen EU-Politik hingewiesen, die wir anhand von 3 Beispielen erläutern möchten.

Für die Politik ist es nicht schwer, im Industriebereich Regulierungen vorzunehmen. Aber der Löwenanteil der Emissionen ist auf den Verkehr und die Privathaushalte zurückzuführen. Der EU-Emissionshandel deckt also nur ca. 45 % der europäischen Gesamtemissionen ab. Deshalb muss eine einheitliche Strategie zur Reduzierung von Treibhausgasen auch eine stärkere Beteiligung der Privathaushalte vorsehen (z. B. über die Isolierung von Gebäuden) und nicht nur auf die Industrie fokussiert sein. Falls zur Senkung der CO₂-Emissionen eine Regulierung erforderlich ist, müssen alle Quellen mit einbezogen werden, um die Lasten der Anpassung besser verteilen zu können.

Diese Forderung erinnert uns daran, dass auch in der Schweiz bei Klimafragen vorwiegend von Treibstoffen für Fahrzeuge (Treibstoffbereich, CO₂-Steuer oder Klimarappen) oder Brennstoffen (gefördert von einer wirtschaftlichen Einrichtung wie ENAW) die Rede ist, aber nicht davon,



wie im Privatbereich bzw. bei den Privathaushalten vorgegangen werden soll.

Der UNICE betont ausserdem, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Produktionsbetriebe in hohem Masse die Entlohnung im privaten und öffentlichen Bereich sowie die Investitionsbudgets der öffentlichen Hand bestimmen wird.

Ein weiterer Punkt ist der Energiebereich. Energieintensive Unternehmen befürchten, dass sie durch das kommende Emissionshandelssystem der EU doppelt bestraft werden, falls die Strompreise in Europa nicht angepasst werden, damit das neue System verkräftet werden kann. Handelsverbände aus den Bereichen Papier, Glas, Zement, Keramik, Eisen und nichteisenhaltige Metalle beklagen, dass sie gezwungen seien, neben den Kosten, die für die Erfüllung ihrer eigenen Emissionseinschränkungen anfallen, jährlich noch Milliarden im Energiebereich aufzuwenden.

Die Strompreise werden in die Höhe schnellen, sobald der Emissionshandel aufgenommen wird, da die Erzeuger die Kosten für die Reduzierung der Emissionen aus ihren mit fossilen Brennstoffen betriebenen Anlagen wieder hereinholen müssen. Aber angesichts der heutigen Preismechanismen wird Strom teurer werden, selbst wenn er aus einem emissionsfreien Kernkraftwerk oder einer mit erneuerbaren Energien betriebenen Anlage stammt. Dies wird zu exorbitanten Gewinnen für die Stromerzeuger in den nordischen Ländern und Deutschland führen und zu Lasten der energieintensiven Industrien gehen, was jeder wirtschaftlichen und umweltpolitischen Rechtfertigung entbehrt. Und zusätzlich zu den Investitionen, die die Industrie zur Erfüllung ihrer Emissionsbeschränkungen im Rahmen des Emissionshandels ohnehin tätigen muss, fielen noch Energiekosten an.

Kurz gesagt: Die Wirtschaft steht hinter dem Klimaschutz, fordert aber ein Abwägen der ökonomischen Folgen.

3. Die Versuche, einen Modus vivendi zu finden

Vor diesem Hintergrund hat der UNICE den Präsidenten des Europarats und den Kommissionspräsidenten gebeten, eine systematische Kosten-Nutzen-Analyse der konkurrierenden klimabezogenen Regelwerke der EU zu veranlassen, bei der von der Annahme ausgegangen wird, dass die USA und Russland das Kyoto-Protokoll nicht ratifizieren. Aber selbst wenn Russland die Ratifizierung vornimmt, ist eine langwierige Neubewertung der Situation erforderlich. Derzeit verfügen wir weder auf länderübergreifender noch auf nationaler Ebene über eine genaue Analyse, die eine glaubwürdige Dokumentation der (negativen) Folgen der gegenwärtigen EU-Politik für die europäische Wirtschaft und Industrie erlaubt. Der UNICE hat den Europarat dringend aufgefordert, die Strategie der EU zur Emissionsreduktion in seiner Frühjahrssitzung im kom-



menden Jahr zu diskutieren. Es hat den Anschein, als ob die Kommission dieses Anliegen aufgreift und dem UNICE und anderen Interessenvertretern die Möglichkeit gibt, einen Beitrag zur Kosten-Nutzen-Bewertung zu leisten, in dem sie ihre Erwartungen darlegen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass der UNICE seine eigene Untersuchung vorstellt, in der die schwerwiegenden Folgen für die europäische Wirtschaft dargestellt werden. Des Weiteren sollten der UNICE und andere Parteien im Interesse ihrer eigenen Glaubwürdigkeit prüfen, ob und wie das Kyoto-Protokoll den gegebenen Umständen angepasst werden könnte. Eine solche Anpassung und Klarstellung müsste auch für die Zeit nach 2012 Gültigkeit besitzen.

Hier und heute ist nicht der Ort, um Spekulationen anzustellen oder Veränderungen zu erarbeiten. Aber ich persönlich könnte mir Veränderungen in die folgende Richtung vorstellen:

Alternative Vorgehensweise bei der Allokation von Zertifikaten (AMA)

Anstelle des jeweiligen nationalen Top-down-Ansatzes, bei dem die Zuordnung der Zertifikate vom Ziel des Mitgliedsstaates abgeleitet wird, sollte die neue AMA von unten nach oben, EU-weit und sektorenspezifisch ausgerichtet sein und auf dem Konzept einer kontinuierlichen Optimierung der Emissionsintensität (gemessen in Treibhausgas-Emissionen pro Tonne Produkt) beruhen, unter Berücksichtigung des Stands der eingesetzten Technik und unter Vorgabe realistischer Ziele. Absolute Ziele müssen somit durch relative ersetzt werden.

Diese alternative Methode der Zuteilung ist nach dem derzeitigen Emissionshandel (Emissions Trading System – ETS) tatsächlich erlaubt. Man bräuchte nur die Methodik für die nationalen Allokationspläne (National Allocation Plans - NAPs) ändern. Dies würde zwar nicht die gesamte Wettbewerbsproblematik lösen, aber es würde weitgehend sicherstellen, dass:

- für alle Betreiber ähnlicher Anlagen innerhalb der EU eine gleiche Ausgangslage geschaffen wird
- die Emissionsintensität der europäischen Industrie kontinuierlich verbessert wird
- frühzeitige Massnahmen belohnt werden
- eine höhere Flexibilität bei der Produktion und damit Anpassung an die Inlands- und Exportmärkte gegeben ist in der gegenwärtigen Situation der einseitigen Verpflichtungen das bestmögliche Ergebnis für die globale Umwelt bei einem gegebenen Produktionsvolumen erzielt wird.



Weitere praktische Beispiele für relative Ziele, die man in diesem Zusammenhang setzen könnte, sind:

- die Reduktion des CO₂-Ausstosses in Tonnen pro Bruttosozialprodukt (das ist die Zielsetzung des US-Programms)
- die Reduktion des Kraftstoffverbrauchs von Autos pro 100 km (von 8 bis 10 Liter auf 4 oder 5)
- die Reduktion des Brennstoffverbrauchs pro Tonne Rohstoff in der chemischen Industrie
- die Reduktion des Brennstoffverbrauchs pro KWH-Einheit, mit differenzierten Reduktionsraten entsprechend dem Kraftwerktyp (Kohle, Öl, Gas oder Braunkohle).

Wenn wir den sektorenbezogenen anstelle des nationalen Ansatzes wählen und die absoluten Zielzahlen gegen relative austauschen, haben wir den Vorteil, dass die Probleme und Lösungen gleicher Industriebereiche mit dem gleichen Anlagentyp in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten in Beziehung gesetzt werden und damit ein Benchmarking erlauben. Diese Methode würde ein Produktwachstum zulassen, solange der Einsatz von Treibhausgasen gering gehalten wird.

Möglicherweise gibt es noch andere Neuerungen, die zur Förderung der Klimapolitik vorgebracht werden könnten.

Aber es gibt noch ein weiteres heikles Thema für die Wirtschaft, wenn sie die europäische Szene verfolgt. Es kursiert derzeit die Nachricht, dass die EU-Behörde, und hier allem Anschein nach der Umweltrat darüber nachdenkt, ein Reduktionsziel von 30 % für den Zeitraum zwischen 2012 und 2020 vorzuschlagen. Vielleicht ist dieses Ziel ja nur als Verhandlungsgrundlage gedacht. Wir wissen, dass von der niederländischen Regierung unterstützte Planungsagenturen darauf erpicht sind, die Zielsetzung von minus 30 % voranzutreiben. Aber selbst minus 25 % oder 20 % sind unrealistisch, solange die EU sogar Schwierigkeiten hat, minus 8 % zu erreichen. Ersten Berechnungen zufolge hätten Eingriffe in dieser Grössenordnung enorme Auswirkungen auf das Bruttosozialprodukt. Die Industrie ist zum heutigen Zeitpunkt gegen die Festlegung einer Zielsetzung für die Zeit nach 2012. Wir können nicht hinnehmen, dass einseitig neue unrealistische Ziele festgelegt werden, ohne vorher die Kosten-Nutzen-Relation zu diskutieren.

Ich führe dieses typische Beispiel nur an, weil ich Ihnen vor Augen führen möchte, dass die Verfechter einer strengen Umweltpolitik im Kyoto-Prozess zu häufig ihre eigenen idealistischen Ziele in den Vordergrund stellen, ohne an die wirtschaftlichen Folgen ihrer Pläne zu denken. Umweltpolitik und Wirtschaft haben bis jetzt noch keine gemeinsame Sprache gefunden. Es ist allerdings beruhigend, dass die EU-Kommission eine Vernehmlassung zum Beitrag der EU zum künftigen globalen Klimaprogramm eröffnet hat. Es sieht also so aus, als ob die EU jetzt bereit



ist, zuzuhören und vielleicht auch etwas dazuzulernen. In der Vergangenheit hatte die Wirtschaft den Eindruck, dass die orthodoxen Vertreter des Kyoto-Protokolls – ähnlich wie die Verfechter der Bibel – Änderungen und Neuerungen absolut ablehnend gegenüberstanden, allein aus Angst, es könnte das gesamte Mauerwerk zusammenbrechen, wenn nur ein Stein entfernt wird. Besser ein adaptiertes Kyoto-Protokoll als eine Klimapolitik, die nichts bewegt. Der Natur ist nicht gedient, wenn die EU eine Klimapolitik verfolgt, die von niemandem umgesetzt wird.

4. Optimierung des Kyoto-Protokolls

Unabhängig davon, wie der Modus vivendi zwischen der EU und der Industrie aussehen wird, werden die Verhandlungen (zumindest beim derzeitigen Stand) auf der Grundlage des Kyoto-Protokolls geführt werden. Es ist zwar nicht ratifiziert, dient aber als „Leitmotiv“.

Die Meinungen über den Nutzen des Protokolls sind gespalten und seine Gegner haben es als „einen mit vielen Fehlern behafteten Vertrag, der wirtschaftlich ineffizient und politisch nicht durchsetzbar ist“ bezeichnet¹⁾. Andere sind überzeugt, dass das Protokoll praktisch tot ist. Prof. Christoph Schär vom Institut für Atmosphäre und Klima an der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) in Zürich, ein Mitglied des Programm-Komitees für diese Tagung, sagte in einem Interview (mit Proclim / Flash), dass das Kyoto-Protokoll gescheitert sei, der Kyoto-Prozess (nicht das Protokoll) aber als wichtiger Meilenstein in der Geschichte zu sehen sei. Es gibt eine Vielzahl von Publikationen, in denen das Protokoll und Kyoto kritisiert bzw. abgelehnt werden und die Meinungen über die Aufgaben des Protokolls gehen tatsächlich weit auseinander.

Wir sollten allerdings nicht vergessen, dass mit dem Protokoll erstmals ein internationales Umweltabkommen geschlossen wurde, das auf der Grundlage von marktorientierten Instrumenten die Kosten und den – sicherlich unbestrittenen -Nutzen einer Reduktion von Treibhausgasen berechnet. Eine ideale Klimapolitik kann nur geschaffen werden, wenn wir uns allmählich in diese Richtung bewegen. Und dabei ist das Kyoto-Protokoll natürlich nur einer der möglichen Wege, mit den Risiken eines globalen Klimawandels umzugehen.

Im Augenblick ist es allerdings zweifelhaft, ob das Kyoto-Protokoll einen gangbaren und effizienten Weg in die richtige Richtung darstellt. Aber unabhängig davon, ob es nun in Kraft tritt oder nicht, müssen die grundlegenden Unstimmigkeiten angesprochen werden. Allerdings ist hier und heute nicht der richtige Ort, um mögliche Änderungen und Verbesserungen für ein von allen akzeptiertes, neues Protokoll zu diskutieren. Wir sollten Kyoto nicht neu verhandeln, zumindest

1) McKibbin und Wilcox 2002, S.107)



nicht in diesem Stadium. Aber das Protokoll lässt uns Interpretationsspielraum und einige seiner Mängel sollten im Rahmen der gegenwärtigen europäischen Bemühungen beseitigt werden.

Das Kyoto-Protokoll erweckt häufig – zumindest in der Wirtschaft – den Eindruck von zu viel Bürokratie. Die entschlossenen Verfechter ökologischer Fragen, die sich dem Klimaschutz verschrieben haben, verleihen ihrer Überzeugung häufig in überfrachteten Formulierungen Ausdruck. Sei es der Gedanke der Supplementarität, der Verantwortlichkeit, der Einhaltung, der Fungibilität oder der flexiblen Mechanismen - der Bürokratismus ist stets präsent. Die Verfasser des Vertrags wollten ihre Sache gut machen und das Protokoll so perfekt wie möglich gestalten – aber wir wissen alle, dass Perfektionismus häufig auf Kosten der Klarheit geht.

Auch der Mechanismus der umweltgerechten Entwicklung (Clean Development Mechanism - CDM) ist noch mit einer Reihe von Unsicherheiten behaftet. Eine im Juni 2004 von der International Emissions Trading Association (IETA) durchgeführte Erhebung hat ergeben, dass diejenigen, die an der Vorbereitung von CDM-Projekten beteiligt sind, noch Fragen bzw. Vorbehalte bezüglich einzelner Punkten haben, wie z. B. der genannten Baseline-Methodologie, der Interpretation von Additionalität, den Bestimmungen zur CDM-Registrierung, der fehlenden Kapazität auf lokaler Ebene für CDM-Projekte und auch den Transaktionskosten sowie der Besteuerung der CERs (Certified Emission Reduction Units, Zertifikate für Treibhausgas-Einsparungen). Ferner wird generell der langwierige Zulassungsprozess beklagt.

Das komplexe Verfahren der Umsetzung von CDM-Projekten wird im Anhang näher erläutert (unter „Ablauf von CDM-Projekten“ in deutscher Sprache).

Ein weiterer zu korrigierender Mangel des Kyoto-Protokolls ist die Unterscheidung zwischen den CER-Kategorien. So muss geklärt werden, ob beispielsweise CERs infolge einer Verringerung der Emissionen von Kraftwerken oder durch Atom-, Wasser- oder Sonnenenergie bzw. effizientere fossile Brennstoffe den gleichen Wert haben sollen. Ein Verwerfen von CERs aus dem Nuklearbereich ist nicht akzeptabel. In seiner Rede vom 14. September sagte Tony Blair, dass „die Regierung nicht ausgeschlossen hat, dass irgendwann in der Zukunft neue Atomkraftwerke notwendig werden könnten, wenn wir unsere Ziele bezüglich der Kohlenstoff-Emissionen erreichen wollen“.



C. Globale Überlegungen

Die Problematik des Klimawandels wird durch die europäischen Massnahmen allein nicht gelöst. Bekanntlich werden nur 25 % der weltweiten Emissionen hiervon betroffen sein. Angesichts der Sackgasse, in der der Ansatz von Kyoto derzeit steckt, stellt sich uns die Frage, welche neuen, alternativen oder zusätzlichen Wege wir gehen könnten und unter welcher Schirmherrschaft diese stehen sollten. Werden bzw. können die derzeitigen Mechanismen weitergeführt werden, wenn das Kyoto-Protokoll nicht in Kraft tritt? Welche anderen Möglichkeiten sollten ins Auge gefasst bzw. gefördert werden?

Unabhängig davon, ob das Kyoto-Protokoll in Kraft tritt oder nicht, bestehen grundlegende Meinungsverschiedenheiten. Diese sollten von allen Beteiligten im Zuge der Rahmenkonvention der Vereinten Nationen zum Klimawandel (UNFCCC) angesprochen und gelöst werden. Alle sollten sich an den gemeinsamen Bemühungen um eine Verbesserung und Stärkung der Klimapolitik im Rahmen der UNFCCC beteiligen.

Angesichts der gegenwärtigen Lage müssen folgende Fragen aufgegriffen werden:

- Sollte das Kyoto-Protokoll nicht in Kraft treten:
 - Wie können wir eine globale Prüfung und Neubewertung erreichen, bei der die umweltspezifischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Optionen für eine internationale Zusammenarbeit berücksichtigt werden?
 - Wie können wir unter der UNFCCC einen Rahmen für Gespräche zum Klimawandel schaffen, der die bestehenden Programme und Märkte erfasst und alle Parteien mit ihren Industrien einbindet?
 - Wie könnte ein derartiges internationales Rahmenwerk anstelle der bekannten „Ziele und Termine“ neue Anreize und Alternativen bieten?

Sollte das Kyoto-Protokoll in Kraft treten, lauten die Fragen im Hinblick auf die Zeit nach 2012:

- Ob und wie können wir langfristig einen Rahmen schaffen, der alle Nationen einbindet und die globale Teilnahme sicherstellt?
- Wie können wir die Entwicklungsländer zur Teilnahme an Emissionsverpflichtungen bewegen, die „gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten haben“? Die Bedeutung von „gemeinsam“ wird häufig vergessen.



Was die globale Teilnahme angeht, so steht die Einbindung der USA auf dem Spiel. Die Amerikaner sind auf dem Gebiet des Klimaschutzes keineswegs passiv, obwohl sie am Kyoto-Protokoll nicht teilnehmen. Sie arbeiten unter anderem intensiv an der Entwicklung innovativer und wirtschaftlich tragbarer technischer Lösungen und betreiben Forschung im Bereich der CO₂-Bindung und des CO₂-Ausstosses. Brian Flannery hat uns ja die aktuellen Entwicklungen in seinem Unternehmen und in seinem Land beschrieben. Diese Aktivitäten sind natürlich auch für Europa sehr wichtig. Wir dürfen also nicht weiter auf die Amerikaner schimpfen und sie ausgrenzen, nur weil sie der Kyoto-Familie nicht beigetreten sind. Wir sollten vielmehr zu mehr gemeinsamen Anstrengungen von Europa und den USA kommen. Es gibt eine Vielzahl gemeinsamer Ziele, wie beispielsweise:

- Die Entwicklungsländer – insbesondere China und Indien - zu überzeugen, beim Klimaschutz mitzumachen;
- Die Industrie zu freiwilligen Massnahmen zur Verringerung bzw. Vermeidung von Treibgas-Emissionen zu ermutigen;
- Die Forschung und Entwicklung zur Erarbeitung innovativer, bezahlbarer und zuverlässiger Technologien zur Verringerung von Treibhausgasen zu ermutigen und die regulatorischen Schranken für die Entwicklung und Umsetzung neuer Technologien abzubauen;
- Die wissenschaftliche Forschung weiterzuführen, um die Risiken und Möglichkeiten besser bewerten zu können und damit unser Wissen um die Art und das Ausmass der mit dem Klimawandel einhergehenden Risiken zu erweitern;
- Auf die technische Entwicklung ausgerichtete Ausbildungsprogramme zu fördern;
- Die Entwicklungsländer in Forschung und Wissenschaft und in die praktische Umsetzung der flexiblen Mechanismen zur Förderung von Leistungsfähigkeit und Technologietransfer einzubinden.

Es gibt auch ohne das Kyoto-Protokoll als verbindendes Element eine ausreichende Verhandlungsgrundlage zwischen Europa und den USA.

Fazit: Wir haben die Chance, den Wettlauf gegen den Klimawandel zu gewinnen. Aber wir müssen die Kooperation und den Dialog stärken. Die Wirtschaft bietet sich hier als Partner an.