



Workshop 2 – Optionen für eine Politik nach Kyoto

Einleitung

Die Klimaveränderung wird sich in den nächsten 100 Jahren voraussichtlich direkt und indirekt auf sämtliche Aspekte menschlicher Aktivitäten auswirken. Daher haben nun auch politische Entscheidungsträger und die internationale Gemeinschaft erkannt, dass die Problematik des Klimawandels eine der wichtigsten politischen, technischen und gesellschaftlichen Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts darstellen wird.

Die wissenschaftliche Basis für alle zwischenstaatlichen Verhandlungen zur Klimaveränderung liefert der zwischenstaatliche Ausschuss zur Klimaveränderung (Intergovernmental Panel on Climate Change = IPCC), der 1988 von der meteorologischen Weltorganisation (World Meteorological Organization = WMO) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Program = UNEP) begründet wurde. Die politische Basis für die Verhandlungen stellt die Rahmenkonvention zur Klimaveränderung der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on Climate Change = UNFCCC) dar, die 1992 unterzeichnet wurde und 1994 in Kraft trat. Die UNFCCC als eine "Rahmenkonvention" enthält demnach keine rechtsverbindlichen Verpflichtungen. Dennoch ist in Artikel 2 niedergelegt, welches Ziel es letztlich anzustreben gilt, nämlich "...eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, die einen gefährlichen anthropogen bedingten Eingriff in das Klimasystem verhindert ...".

Im Jahr 1997 wurde der Konvention in Kyoto, Japan, ein Protokoll hinzugefügt, das die Konvention dahingehend verschärfte, als dass die Parteien in Annex I auf individuelle, rechtsverbindliche Ziele verpflichtet wurden, um ihre Treibhausgasemissionen zu beschränken oder zu reduzieren. Insgesamt sollen dadurch in dem Verpflichtungszeitraum von 2008 bis 2012 die Treibhausgasemissionen auf ein Niveau reduziert werden, das 5,2 % unter dem von 1990 liegt. Das Kyoto-Protokoll ist bislang nicht in Kraft, da aber nun Russland den Ratifizierungsprozess in Gang gebracht hat, sieht es so aus als könnte dies in naher Zukunft geschehen.

Diskussionspunkte

Die Diskussion begann mit einer provokativen Frage: Ist das Kyoto-Protokoll ein Misserfolg? Ein Grossteil der Emissionen wird durch das Protokoll überhaupt nicht erfasst, es wird von dem weltweit grössten Emissionsproduzenten abgelehnt und es ist bis heute nicht in Kraft getreten - so stellt sich die Frage, ob der Ansatz in bezug auf die Zielsetzung und die Absteckung des Zeitrahmens überhaupt richtig war.



Die Workshop-Teilnehmer vertraten dazu ganz unterschiedliche Ansichten. Ein Teilnehmer war der Auffassung es sei voreilig, das Kyoto-Protokoll jetzt schon als Misserfolg zu bezeichnen, und fügte hinzu, dass nicht erwartet wurde, durch das Protokoll eine wesentliche Reduktion der Treibhausgasemissionen zu bewirken. Das Protokoll würde nur marginale Veränderungen herbeiführen wie eine effizientere Energienutzung und einen vermehrten Einsatz von Biotreibstoffen, was aber nicht ausreichen wird. Die Senkung der Treibhausgasemissionen würde bewirkt, so der Teilnehmer, indem Westeuropa einfach Emissionszertifikate aus Osteuropa kauft. Es gäbe eine Reihe von Ländern, die sich glücklich schätzen können, für ihre Stromproduktion nicht allein von fossilen Brennstoffen abhängig zu sein, andere müssten hingegen etwas riskieren, um die für sie gesetzten Ziele zu erreichen.

Ein anderer Teilnehmer warf ein, dass die Frage eigentlich lauten müsste, ob diese Verhandlung ein politischer Misserfolg sein wird angesichts des bislang geringen internationalen Interesses, globale Probleme anzugehen. Ein Teilnehmer nahm diesen Punkt auf und meinte, dass das Protokoll nur dann als politischer Erfolg eingestuft werden kann, wenn es von Russland ratifiziert wird. Ein weiterer Teilnehmer teilte diese Ansicht nicht, sondern meinte, dass auch wenn das Protokoll möglicherweise zu milde sei, um die Klimaveränderung zu entschärfen, die jahrelangen Verhandlungen, die letztlich zu dem Protokoll geführt haben, für sich allein schon wichtig wären.

Ein Teilnehmer meinte, dass angesichts der Tatsache, dass das Kyoto-Protokoll rechtsverbindlich ist, von einem Erfolg oder Misserfolg erst dann gesprochen werden sollte, wenn die Einhaltung beurteilt werden kann. Verschiedene Teilnehmer wollten wissen, ob das Protokoll einen Artikel enthält, der Regelungen für den Fall vorsieht, dass ein Land die Verpflichtungen nicht erfüllt. Die Strafen sind schwer wiegend, aber sie sind nicht klar definiert. Die europäische Union, so der Einwand eines Teilnehmers, würde wahrscheinlich nicht die Wirtschaft eines seiner Mitglieder bestrafen, die schon jetzt wirtschaftlich unter Druck sind. Irland entzog sich vor kurzem der Einführung einer Kohlendioxidsteuer und Österreich hat verlauten lassen, dass es keine derartig "schmerzhaften" Massnahmen ergreifen werden, um seine Verpflichtung zu erfüllen. Ein Teilnehmer prophezeite dem Kyoto-Protokoll das Ende wenn die EU-Länder die Ziele nicht erreichen, zumal die USA das Protokoll nicht ratifiziert haben. Dem widersprach ein anderer Teilnehmer, der meinte, dass das Protokoll keineswegs am Ende sei, wenn ein Land seine Verpflichtungen nicht erfüllt (was einen weiteren Teilnehmer zu der Bemerkung veranlasste, dass es hier eine auffällige Ähnlichkeit zwischen dieser Einschätzung und der katholischen Kirche gebe: man beichtet seine Sünden, erhält die Absolution und kann wieder beruhigt weitersündigen...). Die Gruppe stimmte darin überein, dass Westeuropa, Kanada und Japan ihre Ziele schon erfüllen müssen, bevor man von anderen erwarten kann, dass dies in Zukunft Verpflichtungen einhalten.



Die Diskussion wandte sich dann einer weiteren grundlegenden Frage zu: Was sind die Optionen für eine Politik nach Kyoto (d.h. für die Zeit nach Abschluss der ersten Verpflichtungsperiode 2008-2012)? Auf was sollten sowohl die Industrienationen als auch die Entwicklungsländer verpflichtet werden? Wäre es die beste Lösung, die alten Verpflichtungen einfach zu verlängern, oder würden sich andere Massnahmen besser eignen? Welche Ziele sollte der wirtschaftliche Sektor akzeptieren? Welche Rolle können adaptive Massnahmen spielen? Sind wir in der Lage, die Kosten für eine neue Verpflichtungsperiode abzuschätzen?

Die Gruppe war sich einig, dass der Prozess innerhalb der UNFCCC fortgesetzt werden, d.h. auf einem bereits vorhandenen Rahmenkonstrukt aufbauen sollte. Fernerhin stimmte die Gruppe darin überein, dass der Prozess multilateral auf Regierungsebene während einer zweiten Verpflichtungsperiode fortgesetzt werden muss.

Ein Teilnehmer fragte, welche Rolle der Technik in einer zweiten Verpflichtungsperiode zukommen würde. Dazu bemerkte ein anderer Teilnehmer, dass die Technik keine langfristige Lösung zur Entschärfung der Klimaveränderung darstellt, da sie eine lange Entwicklungsphase benötigt. Technischer Fortschritt liefert das Versprechen, die Emissionsreduktion kostengünstiger zu machen, aber kann dieser Fortschritt erreicht werden? Eine Möglichkeit wäre es, landwirtschaftliche Subventionen auf Biotreibstoffe und energiesparende Technologien zu verlagern, um diese für den Endverbraucher günstiger zu machen.

Auch wurde die Frage erhoben, warum eigentlich nur Staaten auf das Kyoto-Protokoll verpflichtet werden. Es wäre auch eine Möglichkeit, Handel und Industrie miteinzubeziehen. Dazu bemerkte ein anderer Teilnehmer, dass dies kaum hilfreich sei, wenn man allein die Schwierigkeiten im Einigungsprozess zwischen verschiedenen Staaten bedenkt. Der Prozess würde noch ungleich komplizierter werden, wenn auch Handel und Industrie in die Verhandlungen miteinbezogen würden.

Ein anderer Teilnehmer stellte fest, dass die UNFCCC unter internationalen Umweltvereinbarungen mit der Aufteilung der Länder in zwei Gruppen nach dem Prinzip der "gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung" einmalig ist. Dieses Prinzip ist auch der Grund für eines der Hauptargumente, die die Bush-Regierung gegen die UNFCCC anführt. Es wurde vorgeschlagen, dass durch die Einführung von unterschiedlich gearteten Zielen – zum Beispiel die Frage nach der Energieeffizienz – die USA vielleicht wieder für den Prozess gewonnen werden könnten.

Ein Teilnehmer aus einem Entwicklungsland hob hervor, dass Entwicklungsländer erst einmal Unterstützung und Hilfe benötigen bis sie einen Punkt erreichen, an dem sie selbst Verantwortung im Hinblick auf Verpflichtungen zur Emissionsreduktion übernehmen können. Dieser Punkt



muss näher beleuchtet werden. Dabei gilt es zu beachten, dass es nicht das gleiche ist, ob ein Land die Problematik der Klimaveränderung erkennt oder ob ein Land in der Lage ist, selbst Massnahmen zur Entschärfung der Klimaveränderung zu ergreifen. Das Investieren in State-of-the-art-Technologien, zum Beispiel, ist häufig für die meisten Entwicklungsländer schlicht und einfach nicht bezahlbar. Ein Teilnehmer meinte, dass Entwicklungsländer die Problematik der Klimaveränderung in Sektor-bezogene Politik "mainstreamen" sollten, ein anderer Teilnehmer schlug vor, die Diskussion um die Klimaveränderung in eine breiter angelegte Prioritätenliste von Regierungen aufzunehmen. Sie könne z.B. unter die Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung gefasst werden.

Es wurde nochmals betont, dass die Annex I-Staaten zuerst ihre Glaubhaftigkeit durch Ratifizierung des Kyoto-Protokolls unter Beweis stellen, ihre Verpflichtungen zur Emissionsreduktion einhalten und sämtliche anderen sich aus dem Protokoll ergebenden Auflagen erfüllen müssen, bevor für die Entwicklungsländer Verpflichtungen zur Emissionsreduktion geltend gemacht werden können.

Schlussfolgerung

Die Gruppe stimmte darin überein, dass es im Moment keine institutionelle Alternative zum UNFCCC/Kyoto-Protokoll gibt. Eine zweite Verpflichtungsperiode nach 2012 wird daher das wahrscheinlichste Szenario sein. Die Details (welche Ziele und für wen?) müssen schon bald diskutiert werden. Die Politik ist verpflichtet, diesen Prozess voranzutreiben, auch wenn noch einige strukturellen Probleme gelöst werden müssen.