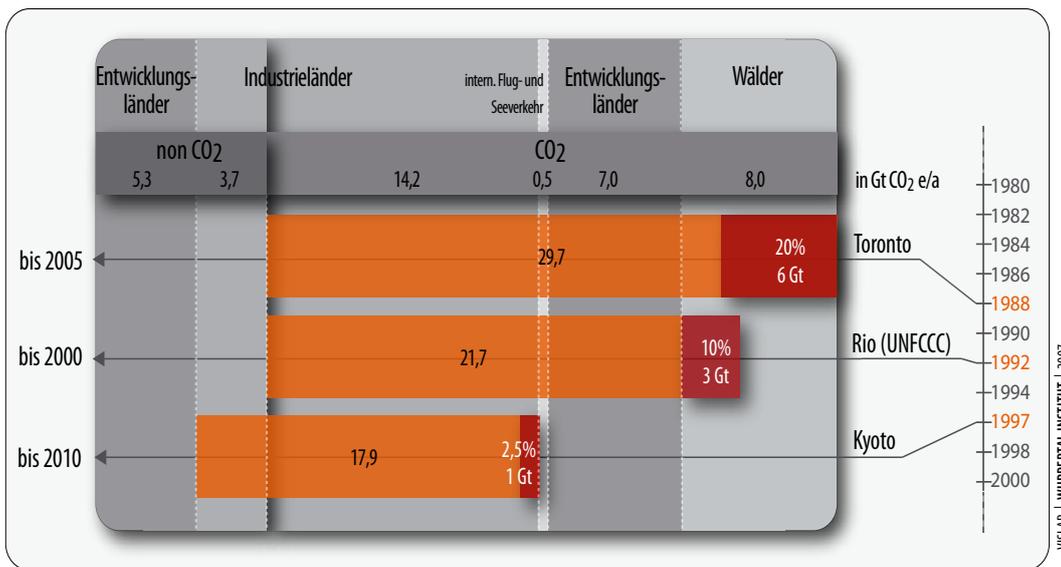


Der vierte Anlauf – wieder zum Scheitern verurteilt? Die Mühen um ein Post-2012-Regime



Am 31. Dezember 2012 läuft die Kyoto-Periode aus. Danach muss es weiter gehen, denn der Emissionshandel ist in allen Facetten auf Fortsetzung hin angelegt. Im Dezember 2009 soll die Entscheidung über ein Regime ab 2013 fallen – so der Fahrplan.

Die drei Anläufe, die vor dem jetzigen vierten Anlauf unter- nommen wurden, zeichnen sich durch zweierlei aus: (i) Sie waren nicht erfolgreich, die Emissionen kamen im Ergebnis jeweils höher zu liegen als verabredet. (ii) Angesichts dieser Erfahrung wurden zunehmend Abstriche bei den Ansprüchen gemacht – was an der Tendenz des Scheiterns jedoch auch nichts änderte.

Alle drei gescheiterten Anläufe waren von der Art ‚Minderungsversprechen von Territorialstaaten‘. Bezugspunkt waren jeweils die Emissionen im Jahre 1990. Die lagen global bei knapp 39 Gt CO₂e/a. 8 Gt/a davon sind der anthropogenen Umgestaltung der Erdoberfläche (‚Entwaldung‘) zuzurechnen, die dann, so die Entscheidung in Rio im Jahre 1992, aus der Klimakonvention ausgeschlossen wurden. Es verblieben 30 Gt/a an ‚Treibhausgasen‘ im heutigen klimarechtlich normierten Sinne, davon 21 Gt/a CO₂ aus der Verbrennung fossiler Energieträger, also weit überwiegend aus Industrieländern, und 9 Gt/a Nicht-CO₂-Gase, darunter

vor allem Methan (aus anaeroben Kohlenstoffumsätzen, insbesondere von Wiederkäuern und aus Reisanbau), also überwiegend aus Entwicklungsländern. Die Aufteilung auf Industrie- und Entwicklungsländer lag bei Zwei zu Eins (nur fossiles CO₂) bzw. 60 : 40 (alle sechs Kyoto-Gase). Die gesamten CO₂-Emissionen, also incl. Entwaldung, lagen bei knapp 30 Gt/a, davon 50 Prozent aus Entwicklungsländern.

(1) Der erste Anlauf wurde an der Weltkonferenz in Toronto, im Jahre 1988, gestartet. Die forderte, die CO₂-Emissionen insgesamt, also mit denen aus Entwaldung und also in Höhe von 30 Gt/a, bis zum Jahre 2005 herunterzubringen um 20 %, also um 6 Gt/a.

(2) Der zweite Anlauf wurde Ende 1989 gestartet. Die UN-Generalversammlung forderte dazu auf, eine „Klimarahmenkonvention nebst Protokollen mit konkreten Verpflichtungen“ zu erarbeiten.

Damals zeichnete sich ein strategischer Konsens zwischen EU und Entwicklungsländern ab, eine Klimakonvention mit zwei Protokollen vorzusehen, einem Wald- und einem Energie-Protokoll. Innerhalb eines solchen Ansatzes wäre es möglich zu tauschen: Zugeständnisse der Entwicklungsländer beim Thema Entwaldung gegen Zusagen der Industrieländer beim Thema ihres viel zu hohen Energieverbrauchs.

Der Druck, der damit (auch) auf die USA zukam, war, was die USA fürchteten. Sie wollten den strategischen Konsens torpedieren, und das gelang ihnen dadurch, dass sie eine eigens zur Eindämmung der Entwaldung konzipierte globale Forst-Konvention als Verhandlungsansatz durchsetzten.

Der Entwurf der Klimakonvention wurde daraufhin auf die verbliebenen, typisch ‚industriewirtschaftlichen‘ Emissionen konzentriert. Im Laufe der Verhandlungen zur Waldkonvention brachten die USA dann aber kaum Verhandlungsmasse ein – sie hatten, nachdem es ihnen gelungen war, das Waldthema aus der Klimakonvention herauszuhalten, ihr Interesse verloren.

Der Entwaldungsanteil am anthropogenen Klimawandel war ein großes Thema in den 1980er Jahren, nun blieb er über beinahe zwei Dekaden unadressiert. Folge war die ‚ungestörte‘ Fortdauer der Emissionen aus Entwaldung in einer Größenordnung, die dem Emissionsbeitrag der USA entspricht. Als die Weltgemeinschaft sich in Rio de Janeiro, im Juni 1992, zu treffen anschickt, findet sich im Entwurf der Klimarahmenkonvention nur ein einziger emissionsbegrenzender Satz: Die globalen CO₂-Emissionen (sci. aus der Verbrennung fossiler Energieträger, in Höhe von 21 Gt/a) seien bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren.

Zwei Wochen vor der Zusammenkunft wurde der Satz jedoch gestrichen. Kontrafaktisch gerechnet, hätte der zweite Anlauf 3 Gt/a Minderung gebracht.

(3) Weitere fünf Jahre später, in Kyoto im Dezember 1997, wurde eine Verabredung nur noch zu den Emissionen der Industriestaaten getroffen, dafür aber umfassend im Umfang der berücksichtigten THG – zu 18 Gt/a in 1990. Verabredet wurde dort explizit: Minus 5 Prozent bis zum Jahre 2010. Mit Senkenanrechnung und ‚Kyoto-Mechanismen‘ aber wurden Schlupflöcher eingebaut – die in Industrieländern zu erbringende Minderung betrug faktisch nur 2,5 Prozent. Das entspricht einer Minderung um 1 Gt/a.

Das Scheitern in Folge muss Gründe haben. Wer danach fragt, stößt auf die UN-spezifische Struktur aller Anläufe. Die Vereinten Nationen sind eine Versammlung von Territorialstaaten. Bei ihnen wird unterstellt, dass ihre politische Repräsentanz ‚herrsche‘ über die Wirtschaftssubjekte auf ihrem Gebiet und sie deshalb die Macht habe, Minderungszusagen für den von ihr beherrschten Teil des gesamten Territoriums auf der Erde durchzusetzen. Die Wirtschaftssubjekte aber sagen sämtlich: ‚Wenn Du, Staat, die von Dir anteilig übernommene Verpflichtung auf uns in proportionaler Weise umlegst, dann hat das auf uns, wegen unserer Einbindung in das globalisierte Welthandelssystem, eine überproportionale Folge: Die Standorte werden verlagert, die entsprechenden Emissionen vom Gebiete unseres Staates aus entfallen ganz. Die globalen Emissionen insgesamt aber bleiben unverändert.‘ Und je mehr sie vom Export abhängen, desto mehr haben sie mit dieser Lobby-Behauptung Recht. Der in die Globalisierung eingebundene Territorialstaat gelangt bei der Klimaherausforderung an die Grenze seiner Macht.

Hans-Jochen Luhmann
Wuppertal Institut für Klima,
Umwelt, Energie