

6. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Den Haag

Die 6. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) hatte die Aufgabe, zu den offenstehenden Punkten des Kioto-Protokolls von 1997 Entscheidungen zur Ausgestaltung und Konkretisierung zu treffen, damit das Protokoll ratifizierbar wird und in Kraft treten kann. Dieses Ziel wurde in Den Haag nicht erreicht. Die von den USA angeführte (auch als Bremserstaaten bezeichnete) Umbrella Group¹ konnte sich mit der EU auf keinen Kompromiss einigen. Insbesondere zu den Fragen der Anrechnung von Senken, der Ausgestaltung des Emissionshandels, dem Clean Development Mechanism (CDM) und der Frage, welcher Teil des Reduktionsziels im eigenen Land erbracht werden muss, konnte keine Einigung erzielt.



1. Anrechnung von Senken

Eine Senke ist ein Reservoir, in dem Kohlenstoff eingespeichert und somit aus der Atmosphäre entfernt werden kann. Bäume und Pflanzen, die großflächig in Wäldern und landwirtschaftlichen Nutzflächen wachsen, verbrauchen im Zuge der Fotosynthese Kohlendioxid, um Zucker und Zellulose herzustellen, aus denen Stängel und Stämme aufgebaut sind. Mithin entziehen Pflanzen der Atmosphäre dieses mengenmäßig mit Abstand wichtigste Treibhausgas und leisten somit, zumindest in der Theorie, einen Beitrag zum Klimaschutz. In der Praxis sind sich die Wissenschaftler jedoch nicht sicher, ob die Wälder den Treibhauseffekt tatsächlich bremsen können. Nach den Regelungen des Kioto-Protokolls können bestimmte Senken im eigenen Land von den Reduzierungspflichten für Treibhausgase abgezogen werden.

Die USA fordern die möglichst vollständige Erfassung aller Kohlenstofftransporte in und aus der gesamten Atmosphäre. Dadurch würden sie jedoch auch entgegen der Regelungen des Kioto-Protokolls Aktivitäten aufnehmen, die nicht vom Menschen verursacht werden. Probleme gibt es mit Senken hinsichtlich ihrer Dauerhaftigkeit, Größe und Messbarkeit:

- *Problem der Dauerhaftigkeit:* Alle Senkenaktivitäten sind Teil eines Kreislaufs, da die Biosphäre ständig CO₂ aufnimmt, dieses aber früher oder später durch Ernte, Feuer, Altern oder Sturm auch wieder abgibt. Wissenschaftler erwarten, dass sich die Wälder von einer Senke in eine Quelle verwandeln, wenn die durch die Klimaerwärmung erhöhten Temperaturen und zunehmende Trockenheit die Wälder schwächen, Verwesung anregen und die Feuergefahr verstärken.
- *Problem der Größe:* Falls die Mengen, die zur Anrechnung gebracht werden, größer als die in den Verhandlungen vereinbarten Reduktionsziele sind, besteht die Gefahr, dass es bei den wichtigsten Industrieländern zu einem Anstieg der Treibhausgas-Emissionen kommt. Die USA beabsichtigen so beispielsweise, sich über Senken zusätzliche CO₂-Emissionsrechte zu verschaffen, die zweieinhalb mal so groß sind wie die ihrer Reduktionsverpflichtung.
- *Problem der Messbarkeit:* Die Messung von Senken ist mit erheblichen methodischen Problemen verbunden.

Aus diesen Gründen haben sich die EU und die Entwicklungsländer gegen die breite Anrechnung von Senkenaktivitäten ausgesprochen.



2. Ausgestaltung des Emissionshandels

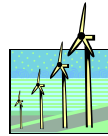
Der Handel mit Emissionsrechten (Verschmutzungsrechten) ist zwischen Industriestaaten vorgesehen, um die gesamte CO₂-Menge zu verringern. Hierbei wird eine bestimmte Emissionsmenge festgelegt, die in kleinere Mengen aufgeteilt wird und in Form von Zertifikaten an die Industriestaaten ausgegeben werden. Diese Zertifikate können zwischen den einzelnen Industrieländern gehandelt werden. So kann ein Industrieland von einem anderen Emissionsrechte kaufen, wenn es nicht schnell genug reduzieren kann. Da das Verkäufer-Land nicht mehr über die Verschmutzungsrechte verfügt, muss es seine Emissionen senken. Durch den Handel mit Emissionsrechten bildet sich ein Preis, der dazu führt, dass die Emissionsrechte in die Bereiche gelenkt werden, in denen eine Reduzierung nicht möglich ist. Außerdem haben die einzelnen Ländern bei einem steigendem Preis für die Emissionsrechte, einen Anreiz Emissionen einzusparen. Problematisch beim Emissionshandel ist die Frage der Haftung: Was passiert, wenn ein Staat seine Emissionslizenzen verkauft, um Geld einzunehmen, aber dann seine Emissionen nicht entsprechend reduziert?

¹ Umbrella Group: Australien, Island, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Russland, Ukraine und USA

Die Umbrella Group hält diese Fälle für unrealistisch, da die Staaten freiwillig dem Kioto-Protokoll beitreten sind und in bester Absicht handeln. Deshalb soll, wer mehr verkauft als er eigentlich hatte, so wie jeder andere behandelt werden, der mehr Emissionen in die Atmosphäre entlässt, als das ihm zugestandene Emissionsbudget enthält. Staaten könnten zum Beispiel den eventuellen Fehlbetrag an Emissionslizenzen am Ende einer Verpflichtungsperiode mit einem Strafaufschlag von der folgenden Verpflichtungsperiode borgen können.

Der EU und den Entwicklungsländern reicht diese Maßnahme nicht aus. Die EU setzt sich alternativ für zwei Modelle ein:

- a) Außer dem Verkäufer haftet auch noch der Käufer für die Nutzung ungedeckter Lizenzen womit der Käufer Anreize bekommt, die Seriosität des Verkäufers vor dem Kauf zu prüfen.
- b) Ein Staat kann erst verkaufen, wenn er nachweisen kann, dass er die Emissionen zuhause tatsächlich bereits eingespart hat.



3. Clean Development Mechanism (CDM)

Hierbei handelt es sich um gemeinsame Projekte zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern. Industrieländer können CDM-Projekte zur Treibhausgasreduktion in Entwicklungsländern durchführen (z.B. Modernisierung einer Industrieanlage oder Bau einer neuen Windkraftanlage). Die Industrieländer bekommen dann die Emissionsminderung gutgeschrieben, die diese Projekte bewirken. Es besteht die Gefahr, dass dieses Instrument für Technologien missbraucht wird, die in den Industriestaaten schon Auslaufmodelle darstellen. Einige Entwicklungsländer können in den CDM-Projekten eine Chance sehen, Entwicklungshilfe nachzuholen. Dies ist aus Umweltsicht jedoch gefährlich. Um CDM-Investoren anzuziehen, könnte dies zu einer unheilvollen Konkurrenz der Entwicklungsländer um die niedrigsten Umwelt- und Sozialstandards führen.

Deshalb fordert die EU eine Positivliste zulässiger Projektkategorien für den CDM, die auf den Bereichen Erneuerbare Energie, Energieeffizienz und nachfrageseitiges Management liegt. Damit kann der Gefahr begegnet werden, dass aus Umweltsicht unakzeptable Projekte wie Atom-, Kohle- oder große Staudammkraftwerke durch den CDM das Siegel der besonderen Klimafreundlichkeit und Nachhaltigkeit bekommen. Die EU lehnt es ab Senken-Projekte (z.B. Aufforstungsprojekte in Entwicklungsländer) in den CDM mit aufzunehmen. Großer Druck zur Zulässigkeit solcher Projekte wird von denjenigen Entwicklungsländern ausgeübt, die keine technologischen Projekte zur Emissionsminderung anziehen können.



4. Wo sind die Reduktionsziele zu erfüllen?

Die EU-Umweltminister haben vorgeschlagen, dass höchstens die Hälfte der Reduktionen im Ausland erbracht werden dürfen. Das bedeutet, dass jedes Industrieland seine Emissionen um 50 % reduzieren muss. Die restlichen 50 % kann es auch in einem anderen Land, z.B. in Entwicklungsländern über ein CDM-Projekte erbringen. Die Umbrella-Group lehnt dies ab. Dadurch ist es einem Land wie den USA, dem größten CO₂-Emittenten, möglich sich über eingekaufte Emissionsreduktionen Klimaschutzmaßnahmen im eigenen Land zu ersparen. Problematisch ist hierbei, dass dadurch die frühe Entwicklung von Zukunftstechnologien verlangsamt wird. Wenn immer nur dort Treibhausgase eingespart werden, wo es am billigsten ist, gibt es keine Anreize alternative Technologien zu entwickeln. Die Entwicklungsländer unterstützen die Position der EU.



5. Forderungen der Entwicklungsländer

Die Entwicklungsländer fordern die Einrichtung von mehreren neuen Finanztöpfen neben dem bestehenden Finanzmechanismus der Klimarahmenkonvention, die Globale Umweltfazilität (GEF). Aus Sicht der Industrieländer würde die Schaffung neuer Fonds bestehende und international anerkannte Einrichtungen wie die GEF schwächen. Zudem muss für jeden neuen Fonds ein neuer Verwaltungsapparat aufgebaut werden.

Des Weiteren fordern die Entwicklungsländer eine Stärkung ihrer institutioneller Kapazitäten (z.B. Einrichtung von Technologiezentren) und ihrer personeller Kapazitäten.