

# Die Inhalte und die Konsequenzen des Kyoto-Protokolls für die Politik

*Das Kyoto-Protokoll zur UN Klima-Rahmenkonvention wurde 1997 verhandelt und unterzeichnet. Es tritt in Kraft, wenn zumindest 55 Staaten das Protokoll ratifiziert haben und dadurch zumindest 55 % der Treibhausgasemissionen des Jahres 1990 der Annex I Länder erfasst sind. Die herausragendsten Ergebnisse des Kyoto-Protokolls sind die Festlegung verbindlicher Emissionsziele und die Einführung flexibler Instrumente (Joint Implementation, Clean Development Mechanism and Emission Trading).*

*Mit der Fortsetzung der CoP 6 in Bonn ist eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls näher gerückt. Mit oder ohne Ratifizierung stellt der Klimaschutz die nationale Politik vor große Herausforderungen.*

**Schlüsselworte:** UN-Klima-Rahmenkonvention, Flexible Instrumente, Emissions-senken, Technologietransfer, Emissionsziele, CoP 6

## Der Weg zum Kyoto-Protokoll

Eine Analyse der Inhalte und der Auswirkungen des Kyoto-Protokolls kann nicht unabhängig von den wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Klimawandel<sup>1</sup> sowie der UN Klima-Rahmenkonvention vorgenommen werden. Bevor auf die Inhalte des Kyoto-Protokolls eingegangen wird, werden daher die Rahmenbedingungen für das Zustandekommen dieses Dokuments kurz beschrieben.

Seit mehreren Dekaden beschäftigen sich Wissenschaftler mit den Auswirkungen anthropogenen Handelns auf das Klima. Noch vor 15 Jahren galt es als sehr umstritten, dass menschliches Handeln zum Treibhauseffekt beitragen kann. Trotz weiterhin bestehender Unsicherheiten über die ge-

## The Contents and the Consequences of the Kyoto-Protocol for Politics

The Kyoto-Protocol, as an extension to the UN Climate Convention, was negotiated and signed in 1998. It will come into effect if at least 55 countries which account for 55 % of the 1990 greenhouse gas emissions of Annex I countries have ratified the protocol. The most outstanding results of the Kyoto-Protocol are the binding commitment on the level of greenhouse gas emissions and the introduction of flexible instruments (Joint Implementation, Clean Development Mechanism and Emission Trading).

With the resumed CoP 6 in Bonn a ratification of the Kyoto-Protocol seems more likely. With or without ratification, national climate policy remains an important issue.

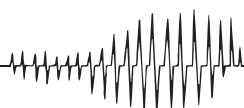
**Keywords:** UN Climate Convention, Flexible Instruments, Emission Sinks, Technology Transfer, Emission Targets, CoP 6

nauen Auswirkungen des Klimawandels gilt es nunmehr weitgehend als unbestritten, dass die Emissionen von Treibhausgasen einen Beitrag zum globalen Temperaturanstieg leisten.

## Das Intergovernmental Panel on Climate Change

Ganz wesentlich zum Verständnis und zur wissenschaftlichen Untermauerung dieser Erkenntnisse hat das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) beigetragen. Das IPCC wurde im Jahr 1988 gegründet, zum damaligen Zeitpunkt mit einem starken Fokus auf die Industrieländer. Im Laufe der Zeit dehnte sich die Mitwirkung der Länder in diesem Gremium auf eine globale Ebene aus. Die Aufgabe des IPCC liegt in der wis-

<sup>1</sup> Siehe H. Kromp-Kolb „Was wir über den globalen Klimawandel wissen“ in diesem Heft.



senschaftlichen Untersuchung und Beurteilung des Treibhauseffekts sowie der daraus ableitbaren Beratung von Regierungen. Die Experten für das IPCC werden von den Regierungen nominiert (Grubb et al. 1999).

1990 hat das IPCC seinen ersten Bericht vorgelegt, in dem es das Ansteigen der Konzentration von CO<sub>2</sub> und anderen Treibhausgasen in der Atmosphäre auf menschliches Handeln zurückführt (IPCC 1990). Eine weitere Schlussfolgerung in diesem Bericht ist, dass die Zunahme in der Treibhausgaskonzentration in der Folge zu einem Ansteigen der globalen Temperatur führt. Mit diesem ersten Bericht des IPCC wurde eine grundlegende Basis für Verhandlungen auf internationaler politischer Ebene geschaffen, die schließlich zur Aushandlung und Unterzeichnung der UN Klima-Rahmenkonvention (UN FCCC) im Jahr 1992 am Rio Earth Summit führten. Bis zum Juli 1998 haben 175 Länder die Klima-Rahmenkonvention ratifiziert (UNFCCC<sup>2</sup>).

### Die UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)

Die UN FCCC stellt einen Meilenstein und die Basis für die weiteren Verhandlungen und Politikmaßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels auf internationaler Ebene dar. Das grundlegende Ziel der UN FCCC ist *„the stabilisation of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner“* (UN FCCC, Article 2).

Die Formulierung des Ziels stellt auf eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration

ab, d.h. es wird bereits ein Anstieg der Treibhausgaskonzentration durch menschliches Handeln angenommen. Die zeitliche Dimension, in der diese Stabilisierung zu erfolgen hat, wird nur vage formuliert.

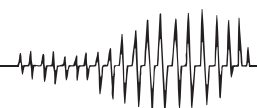
Auch wenn die Formulierung des übergeordneten Ziels der UN Klima-Rahmenkonvention auf den ersten Blick relativ allgemein erscheint, stellt das Zustandekommen und die Formulierung der Leitlinien und Verpflichtungen einen wichtigen Fortschritt für eine globale Klimapolitik dar, wenn man bedenkt, dass der Ausgangspunkt der Verhandlungen durch weit divergierende Interessen gekennzeichnet war.

### Die Leitlinien

In Artikel 3 sind die Leitlinien für die Erreichung des Ziels der Klimaschutzkonvention formuliert (UNFCCC):

- Prinzip der (intergenerationalen) **Gerechtigkeit** – Klimaschutz soll zum Nutzen der heutigen aber auch der zukünftigen Generationen beitragen. Unter dem Gerechtigkeitsaspekt wird auch die führende Rolle der entwickelten Länder hervorgehoben, die sie in Hinblick auf Klimaschutzmaßnahmen wahrnehmen sollen, entsprechend ihrem größeren Beitrag zu den Emissionen.
- In einem weiteren Punkt wird auf die spezifischen **Bedürfnisse der Entwicklungsländer** eingegangen. Insbesondere sollte Bedacht auf jene Länder genommen werden, die durch den Klimawandel überdurchschnittlich negativ betroffen wären.
- Das **Vorsorgeprinzip** soll sicherstellen, dass nicht aufgrund mangelhafter wissenschaftlicher Erkenntnisse bezüglich der genauen Auswirkungen eines Temperaturanstiegs klimapolitische Maßnahmen ausgesetzt werden. Bei der Durchführung von klimapolitischen Maßnahmen soll auf die Kosteneffizienz sowie auf die jeweiligen sozioökonomischen Bedingungen Bedacht

<sup>2</sup> Der Text der Klima-Rahmenkonvention kann z.B. unter <http://www.unfccc.int> abgerufen werden. Unter dieser Internetadresse finden sich eine Reihe weiterer Dokumente und Links zum Kyoto-Protokoll und zur Klima-Rahmenkonvention.



genommen werden.

- Das Prinzip einer **nachhaltigen Entwicklung** soll sicherstellen, dass die Maßnahmen den spezifischen Bedingungen in den jeweiligen Ländern entsprechen und in Entwicklungsprogramme eingebunden sind.
- Schließlich sind die Maßnahmen in ein **offenes Welthandelssystem** einzubinden, das eine nachhaltige Entwicklung für alle Vertragsparteien sicherstellen soll. Das soll insbesondere den Entwicklungsländern erleichtern, Maßnahmen gegen den Klimawandel zu setzen. Klimaschutzmaßnahmen dürfen zu keinen diskriminierenden Handelsrestriktionen führen.

Mit diesen Leitlinien wird die tragende Rolle der entwickelten Länder klar herausgestrichen sowie insgesamt die ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Klimawandel dokumentiert.

### Die Verpflichtungen

Neben den in Artikel 3 angeführten Prinzipien sind in Artikel 4 die konkreten Verpflichtungen, die sich aus der Klima-Rahmenkonvention für die Vertragsparteien ergeben, angegeben:

- Bestandsaufnahme, Publikation und periodisches Update der Klimagasemissionen nach Emissionsquellen sowie nach Emissionssenkungen.<sup>3</sup>
- Formulierung, Implementierung und Publikation von nationalen Klimaschutzprogrammen bzw. von Anpassungsmaßnahmen an veränderte Klimaverhältnisse sowie Umsetzung eines nachhaltigen Managements von Ressourcen.
- Technologieförderung und -kooperation sowie Technologietransfer.
- Berücksichtigung des Klimawandels in relevanten Politikbereichen, wobei bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen auf die Wechselwirkungen zwischen Ökonomie, Umweltqualität und Gesundheit zu achten ist.

- Kooperation im Austausch von Informationen und wissenschaftlichen Erkenntnissen, bei der Ausbildung und der Schaffung von öffentlichem Bewusstsein.

- Austausch von Implementierungsmaßnahmen und Informationen bei den Treffen der Vertragsstaaten (CoP).

Absatz 2 von Artikel 4 unterstreicht noch einmal die führende Rolle der entwickelten Länder im Klimaschutz und verpflichtet sie zur Umsetzung von Maßnahmen, die zu einer Reduktion ihrer Klimagase führen. Als Zielsetzung wurde eine Reduktion der Emissionen im Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 formuliert, jedoch ohne rechtliche Verbindlichkeit. Die Entwicklungen in der Zwischenzeit zeigen, dass dieses Ziel deutlich verfehlt wurde. Als Beispiel ist in Tabelle 1 die Entwicklung der energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen in Österreich dargestellt. Wie die Daten zeigen, wurde nicht einmal eine Trendumkehr erreicht, geschweige denn eine Annäherung an die Emissionsmengen im Jahr 1990.

### Die Organe

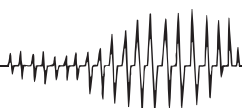
Das oberste Organ der Klima-Rahmenkonvention ist die Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties, CoP). Sie ist für die Überprüfung und das Monitoring der nationalen Klimaschutzprogramme, sowie der Aufzeichnung und Messung der Emissionen zuständig. Die CoP kann zusätzlich zur Klima-Rahmenkonvention neue Ver-

Tab. 1: Energiebedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen aggregierter Wirtschaftsbereiche in Österreich

Wirtschaftsbereich	1990	1999	1999/1990
	CO <sub>2</sub> -Emissionen in 1000 t		Veränderung in %
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Fischzucht	1.693	2.103	24,3
Produzierender Bereich	34.186	35.324	3,3
Dienstleistungen ohne Verkehrssektor, Öffentliche Verwaltung	3.598	4.287	19,2
Wirtschaftssektor Verkehr	1.497	2.723	81,9
Private Haushalte	14.580	16.010	9,8
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	0	13	
<b>Insgesamt</b>	<b>55.553</b>	<b>60.461</b>	<b>8,8</b>

Quelle: Energiebilanz 1990, 1999, Statistik Österreich; eigene Berechnungen.

<sup>3</sup> Darunter ist die Absorption von CO<sub>2</sub> in Ökosystemen zu verstehen, z.B. durch Aufforstung.



pflichtungen vereinbaren bzw. Protokolle zur Klima-Rahmenkonvention verabschieden, wie es beim Kyoto-Protokoll der Fall war. Die CoP wird in ihren Entscheidungen unterstützt von den sogenannten Subsidiary Bodies, die zu wichtigen technischen und politischen Themen vorbereitende Arbeiten machen. Die Klima-Rahmenkonvention trat mit 21. März 1994 in Kraft, seit diesem Zeitpunkt gab es sechs Konferenzen<sup>4</sup> der Vertragsparteien, mit den wohl weitreichendsten Ergebnissen bei der dritten Vertragsstaatenkonferenz 1997 in Kyoto.

## Das Kyoto-Protokoll von 1997

Im Dezember 1997 fand in Kyoto die dritte Konferenz der 158 Vertragsstaaten (CoP 3) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über den Klimawandel statt. Im Rahmen dieser Konferenz wurde ein Protokoll verfasst, das verbindliche Emissionsziele (Assigned Amounts) von treibhauswirksamen Gasen für 38 Industriestaaten

(im wesentlichen die Annex I Staaten<sup>5</sup> der Klima-Rahmenkonvention) für die Periode 2008 bis 2012 festlegt. Diese Emissionsziele werden völkerrechtlich verbindlich, sofern das Kyoto-Protokoll ratifiziert wird.

### Die Reduktionsziele

Das Ziel ist die Reduktion der Treibhausgasemissionen um 5,2 % im Vergleich zum Basisjahr 1990, ein Wert, der allerdings für das globale Klimaproblem kaum merkbare positive Auswirkungen hat. Die EU hat sich zu einer Verringerung der Emissionen um insgesamt 8 % verpflichtet, wobei der Beitrag der einzelnen Mitgliedsstaaten in einer „Burden-Sharing“ Vereinbarung festgelegt wurde<sup>6</sup>. Entsprechend dieser Vereinbarung muss Österreich in der Zielperiode seine Treibhausgasemissionen um 13 % gegenüber 1990 reduzieren. Abbildung 1 listet die Verpflichtungen der einzelnen EU-Länder gemäß der internen Vereinbarung auf.

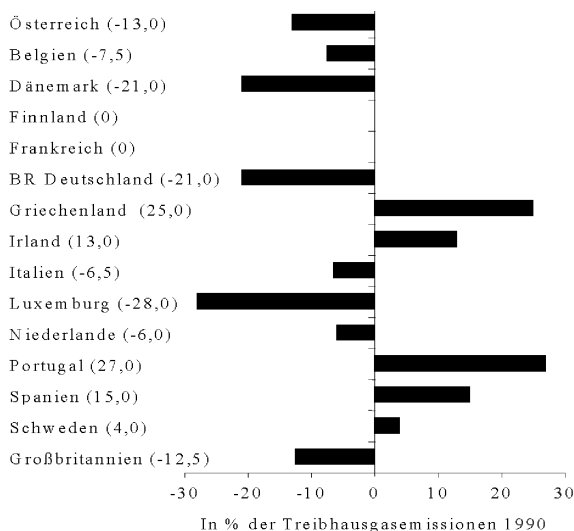
Die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls hat große Erwartungen hinsichtlich einer Verringerung der anthropogenen Auswirkungen auf den Klimawandel geweckt. Die herausragende Besonderheit dieser Vereinbarung ist, dass verbindliche Emissionsziele für einzelne Länder festgelegt wurden. Damit wurden erstmals konkrete Schritte gesetzt um das in der UN Klima-Rahmenkonvention formulierte Ziel einer Reduktion der Emissionsmengen zu erreichen. Das Kyoto-Protokoll stellt somit einen verbindlichen Rahmen für die globale Klimapolitik der nächsten Jahrzehnte dar.

### Die Inhalte

Zusammenfassend lassen sich die wichtigen Punkte des Kyoto-Protokolls wie folgt darstellen:

- Fixe Emissionsziele für die Gruppe der Annex I Staaten. Das heißt, insgesamt müssen die Emissionen dieser Länder in der

Abb. 1: Reduktionserfordernisse nach der internen EU-Vereinbarung

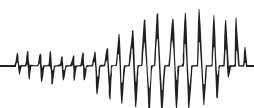


Quelle: Rat der Europäischen Union (1998)

<sup>4</sup> Im November 2001 findet die 7. Vertragsstaatenkonferenz in Marokko statt.

<sup>5</sup> Die Annex I Staaten sind jene Industriestaaten, die sich gemäß der UNFCCC zu treibhausgasreduzierenden Maßnahmen verpflichtet haben.

<sup>6</sup> Die Emissionszielwerte für die einzelnen EU-Länder wurden beim Umweltrat im Juni 1998 ausgehandelt.



Zielperiode 2008-2012 um 5,2 % unter dem Niveau von 1990 liegen.

- Die Emissionsziele wurden für die Annex I Staaten individuell festgelegt.
- Die Liste der treibhausrelevanten Gase wurde neben CO<sub>2</sub>, Methan und N<sub>2</sub>O um die Gase HFCs, PFCs und SF<sub>6</sub> ausgeweitet.
- Als emissionsreduzierende Maßnahmen wurden auch Kohlenstoffsinken aufgenommen (z.B. Aufforstungen).
- Und schließlich wurden neben der Festlegung der Reduktionsziele für die Annex I Länder die sogenannten **Kyoto-Mechanismen**<sup>7</sup> (auch flexible Mechanismen genannt) zur Erreichung dieser Ziele angeführt. Diese marktmäßigen Instrumente basieren auf der Idee, Optionen zur Emissionsreduktion zu möglichst geringen Kosten durch Investitionen in anderen Ländern und einen Transfer von Ressourcen realisieren zu können. Eine auf Kostenüberlegungen allein basierende Argumentation ist jedoch unvollständig, wenn nicht auch die Vorteile aus den im In- und Ausland getätigten Reduktionsmaßnahmen evaluiert werden.

## Die Kyoto-Mechanismen

Während der Verhandlungen in Kyoto und auch nachdem das Protokoll unterzeichnet war, wurde den Kyoto-Mechanismen große Aufmerksamkeit geschenkt. Galt die Aufmerksamkeit während CoP 3 stärker der unterschiedlichen Auffassung, insbesondere zwischen den USA und den EU-Staaten, ob die Emissionsreduktionen in erster Linie durch nationale Maßnahmen, oder durch die Ausnutzung der Kyoto-Mechanismen zu erreichen sind, konzentrierte sich die Diskussion nach CoP 3 stark auf die Umsetzung und die Festlegung der Regeln für die Kyoto-Mechanismen.

Die Klärung der Frage bis zu welchem Ausmaß die Kyoto-Mechanismen zur Errei-

chung der Emissionsziele eingesetzt werden dürfen, stellte sich als schwieriges Verhandlungsthema in den Nachfolgekonzferenzen zu Kyoto dar. Der Standpunkt der USA war – bevor sie sich aus den Verhandlungen von CoP 6, Teil II<sup>8</sup> in Bonn zurückzogen – die Unterschiede in den Vermeidungskosten zwischen den Ländern maximal auszunutzen und dementsprechend die nationalen Verpflichtungen durch internationale Aktivitäten zu erreichen. Die EU hingegen favorisierte die Idee einer Plafondierung des Anteils (etwa 50 %), den Kyoto-Mechanismen an den Reduktionsverpflichtungen erreichen dürfen und setzt nach wie vor stärker auf nationale Reduktionsmaßnahmen. Das „Bonn Agreement“ auf der CoP 6, Teil II im Juli 2001 spricht von einem „signifikanten“ Anteil an nationalen Reduktionsmaßnahmen, ist also weniger strikt als eine verbindliche Vereinbarung, wie dies von der EU bevorzugt wurde.

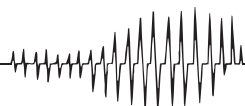
## Die projektbezogenen Mechanismen

Die beiden Instrumente Joint Implementation und Emission Trading sind auf die Annex I Staaten beschränkt, für die verbindliche Emissionsziele festgelegt wurden. Der Clean Development Mechanism zeichnet sich hingegen dadurch aus, dass auch Entwicklungsländer in den Klimaschutzprozess aktiv eingebunden werden sollen.

Jl Projekte ermöglichen es einem Annex I Land Emissionsreduktionskredite zu erwerben, wenn es in einem anderen Annex I Land ein Projekt umsetzt, das zu Emissionsersparungen führt. Diese Emissionsreduktionskredite können dann auf die Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll für das investierende Land angerechnet werden. Das Land, das ein Jl-Projekt finanziert, kann durch die Ausnutzung geringerer Vermeidungskosten seine Kyoto-Verpflichtung zu

<sup>7</sup> Emission Trading (ET), Joint Implementation (JI), Clean Development Mechanism (CDM), siehe auch Glossar

<sup>8</sup> Im November 2000 fand in Den Haag die 6. Vertragsstaatenkonferenz statt, die ohne Einigung zu Ende ging. Es wurde jedoch vereinbart die CoP 6 fortzusetzen. Im Juli 2001 trafen sich die Vertragsstaaten zur CoP 6, Teil II in Bonn.



geringeren Kosten erreichen, während der Anreiz für das Partnerland etwa im Technologietransfer liegen könnte.

Die gleiche Motivation, nämlich die Ausnutzung geringerer Vermeidungskosten, ist auch bei CDM Projekten gegeben. Für die Partnerländer von CDM Projekten, also Länder die keine bindenden Emissionsziele haben, sind solche Projekte einerseits aus dem Blickwinkel möglicher Technologietransfers interessant, andererseits stellt dieser Mechanismus aber eine Möglichkeit dar, aktiv in den Prozess des Klimaschutzes eingebunden zu werden.

Für beide Mechanismen stellt die Festlegung der Baselines – also wie sich die Emissionen in den Partnerländern ohne Durchführung von JI und CDM Projekten entwickeln würden – eine Herausforderung dar. Das heißt, man muss abschätzen, welchen konkreten Beitrag die Projekte zur Reduktion der Treibhausgase in den Partnerländern leisten.

### Emissions Trading

Dem ET wird in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion die größte Aufmerksamkeit geschenkt. Durch die im Kyoto-Protokoll festgelegten maximalen Emissionsmengen ist die Menge an Lizenzen festgelegt. ET erlaubt den Handel von Emissionsrechten zwischen den Annex I Ländern. Wieder steht das Kostenminimierungsargument im Vordergrund. Länder oder Unternehmen, die geringe Vermeidungskosten haben, werden ihre Reduktionsverpflichtung übererfüllen und können die dadurch frei werdenden Emissionsrechte an andere Parteien verkaufen, die höhere Reduktionskosten haben. Emissionsrechte werden so zu einem Handelsgut. ET ist im Kyoto-Protokoll als internationales Instrument verstanden, es kann aber auch als nationales Instrument eingeführt werden, wie dies bereits in einigen EU-Ländern<sup>9</sup> an-

gestrebt wird. Die EU diskutiert zur Zeit ein ET, das auf die Mitgliedsländer beschränkt ist. Die Intention ist, noch vor der Zielperiode 2008-2012 dieses als Pilotprojekt zu installieren, um frühzeitig Erfahrungen mit dem Handel von Emissionsrechten zu erzielen. Der kritische Punkt in Zusammenhang mit diesem Instrument liegt weniger darin, auf welcher Ebene es eingeführt wird, als vielmehr in der klaren Festlegung von Richtlinien für den Handel, eines effektiven Monitoring, und der Verifizierung der Emissionsreduktionen sowie in der Einführung eines glaubhaften Sanktionsmechanismus.

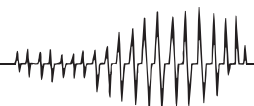
### Wird das Kyoto-Protokoll umgesetzt?

Das Kyoto-Protokoll tritt in Kraft, wenn zumindest 55 Staaten das Protokoll ratifiziert haben und dadurch zumindest 55 % der Treibhausgasemissionen des Jahres 1990 der Annex I Länder erfasst sind. Bis August 2001 haben 39 Länder das Kyoto-Protokoll ratifiziert, jedoch kein westliches Industrieland.

Im Vorfeld wurde CoP 6 (November 2000) eine entscheidende Rolle für die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls im Jahr 2002 beigemessen. Die Zielsetzung der CoP 6 war eine Spezifizierung des in vielen Bereichen vage formulierten Kyoto-Protokolls.

Die hohen Erwartungen an die CoP 6 wurden nicht erfüllt. Die Konferenz endete ohne Einigung, wurde jedoch im Juli 2001 in Bonn fortgesetzt. Ein wichtiger – wenn auch nicht der einzige – Punkt, der zum Scheitern von CoP 6, Teil I geführt hat, war die Nichteinigung zwischen den USA und der EU bezüglich der Anrechenbarkeit von Emissionssenken. Auch wenn es in der Berichterstattung und der Analyse von CoP 6, Teil I eine starke Ausrichtung auf die Verhandlungspositionen der EU und den USA gegeben hat, darf nicht vergessen werden,

<sup>9</sup> Dänemark hat seit Jänner 2001 ein nationales ET für den Elektrizitätssektor; UK steht kurz vor der Einführung eines ET Systems.



dass für eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls auch die Zustimmung der Entwicklungsländer notwendig ist. Mit dem Rückzug der USA von den Inhalten des Kyoto-Protokolls waren die Erfolgsaussichten für die Fortsetzung der Vertragsstaatenkonferenz in Bonn mit zusätzlichen Unsicherheiten behaftet.

Mit den enttäuschenden Ergebnissen in Den Haag im Hintergrund wurde das „Bonn Agreement“ im Juli 2001 als Erfolg und wichtiger Schritt für eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls gesehen. Insbesondere in Hinblick auf die Anrechnung von Senken konnten die divergierenden Positionen ausgeräumt werden. Auch über die Anrechnung von „Credits“ aus den flexiblen Mechanismen wurde weitgehend Einigung erzielt<sup>10</sup>.

## Österreichs Anstrengungen zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls

Die Unsicherheiten bezüglich der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls sind mit der CoP 6, Teil II deutlich geringer geworden. Umso mehr sollten insbesondere die industrialisierten Länder nicht davon abgehen, nationale Anstrengungen zur Reduktion der anthropogenen Treibhausgasemissionen zu unternehmen. Diese Verpflichtung lässt sich letztlich auch aus der UN-Klimarahmenkonvention ableiten.

Österreich setzt in seinen Vorschlägen zur Klimapolitik, wie sie auch im Entwurf des BMLFUW vom Juli 2000 (BMLFUW 2000) formuliert sind, stark auf die Förderungsschiene, die durch ordnungsrechtliche Maßnahmen und ökonomische Instrumente ergänzt werden sollte. Auch auf die Generierung von Emissionskrediten aus Projekten im Ausland wird große Hoffnung ge-

setzt. Aus umweltökonomischer Sicht sollten andere anreizorientierten Instrumente wie Umweltsteuern, aber auch ein nationales ET<sup>11</sup> einen größeren Stellenwert einnehmen. Wie Tabelle 1 zeigt, hat Österreich den steigenden Trend der CO<sub>2</sub>-Emissionen, um nur das wichtigste Treibhausgas in Österreich anzuführen, nicht gebrochen. Daraus erwächst eine große Herausforderung für die österreichische Klimapolitik, wenn die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls angestrebt wird. Eine starke Ausrichtung der Klimapolitik auf Förderinstrumentarien vermittelt den Eindruck, dass Klimaschutz eine kostspielige Verpflichtung ist, die zudem die öffentlichen Haushalte belastet. Eine stärkere Einbindung anreizorientierter ökonomischer Instrumente in eine nationale Klimapolitik könnte zusätzlich potenzielle win-win Strategien eröffnen, die insbesondere in einer mittelfristigen Betrachtungsweise der heimischen Wirtschaft first-mover advantages und damit eine Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit erschließen könnten.<sup>12</sup>

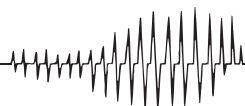
In der Ministerratsvorlage des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 7. September 2000 (BMLFUW und BMF 2000) werden neben den öffentlichen Fördermitteln (insbesondere im Bereich der Raumwärme) auch die ökonomischen Instrumente stärker in den Vordergrund gerückt. Dazu zählen die preislichen Vorhaben im Verkehrssektor aber auch die Umsetzung eines nationalen Emissionshandels.

Die Realisierung des österreichischen Reduktionsziels erfordert sicherlich mannigfaltige Maßnahmen und einen Instrumentenmix, wie dies in der Ministerratsvorlage an-

<sup>10</sup> In diesem Punkt musste insbesondere die EU Zugeständnisse machen. Hingegen konnte die EU die Anrechnung von Atomkraftwerken als Projekte im Rahmen der flexiblen Mechanismen verhindern. Weitere Konkretisierungen noch offener Verhandlungspunkte erfolgen auf der CoP 7 im November 2001 in Marokko.

<sup>11</sup> Zu den Gestaltungselementen eines ET Systems sowie den österreichischen Rahmenbedingungen siehe Kletzan et al. (2000).

<sup>12</sup> Siehe auch R. Mestel „Die europäische Chance: Selbständig nach Kyoto“ in diesem Heft.



geführt ist. Ob die heimische Klimapolitik erfolgreich sein wird, hängt zu einem hohen Maße davon ab, wie glaubwürdig die politische Verbindlichkeit in Hinblick auf das Reduktionsziel kommuniziert wird bzw. wie rasch konkrete Schritte gesetzt werden. Dies schließt nicht zuletzt die Verabschiedung der österreichischen Klimastrategie ein.

## Literatur

**BMLFUW und BMF**, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Bundesministerium für Finanzen (2000): Bericht über den Stand sowie die Weiterentwicklung der österreichischen Klima-Strategie. Wien

**BMLFUW**, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2000): Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Zieles. Klima-Strategie 2000-2008/2012, Wien

Buchner, B.K. (2001): What Really Happened in The Hague?, Report on the CoP 6, Part I, 13 – 25 November 2000, The Hague. FEEM, Venice

Europäische Kommission (2000): Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union. Brüssel

Grubb, M., Vrolijk, Ch., Brack, D. (1999): The Kyoto Protocol. A Guide and Assessment. Earthscan Publications Ltd, London

**IISD**, International Institute for Sustainable Development (2000): Earth Negotiations Bulletin. Vol. 12, N° 151, [www.iisd.ca/climate/sb13/](http://www.iisd.ca/climate/sb13/)

**IISD**, International Institute for Sustainable Development (2001): Earth Negotiations Bulletin. Vol. 12, N° 176, [www.iisd.ca/climate/cop6bis/](http://www.iisd.ca/climate/cop6bis/)

**IPCC**, Intergovernmental Panel on Climate Change (1990): Climate Change: the IPCC Scientific Assessment, Cambridge University Press, Cambridge UK

**Kletzan, D., Köppl, A., Buchner, B. (2000)**: Ein Erstantatz für ein nationales CO<sub>2</sub>-Emission-Trading-System. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien

**Klima-Rahmenkonvention**: <http://www.unfccc.int>

Montini, M. (2000): Italian Policies and Measures to Respond to Climate Change. Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano

**Rat der Europäischen Union (1998)**: Schlussfolgerungen des Umweltrates. Brüssel

**Statistik Österreich (1998)**: Energiebilanz 1990. Wien

**UNFCCC**: A brief Introduction to the UN Framework Convention on Climate Change. [www.iisd.ca/climate/fcccintr.html](http://www.iisd.ca/climate/fcccintr.html)

**UN**, United Nations (1992): United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). UNFCCC, Secretariat Bonn. [www.unfccc.de/resource/conv/](http://www.unfccc.de/resource/conv/)

## Angela Köppl

Jg. 1960, Studium der Volkswirtschaft in Wien. Umweltreferentin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung.

E-mail: [Angela.Koeppl@wifo.ac.at](mailto:Angela.Koeppl@wifo.ac.at)

