

Freie Universität Berlin

Otto-Suhr-Institut

Sommersemester 2005 / Wintersemester 2005/2006

Projektkurs: Klimapolitik und soziale Gerechtigkeit

Dozenten: PD Dr. Lutz Mez, PD Dr. Helmut Weidner

Rußlands Ratifizierung des Kyoto-Protokolls

Gesamtseitenzahl: 53

Wortzahl: 12827

eingereicht am 31.03.2006 von:

Martin Brand

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Rußland und Kyoto.....	6
2.1. Argumentation gegen das Kyoto-Protokoll.....	8
2.2. Argumentation für das Kyoto-Protokoll.....	10
3. Analyse der innerrußländischen Akteure.....	12
3.1. Analytische Grundlagen.....	12
3.2. Präsident.....	16
3.3. Exekutive.....	19
3.4. Legislative.....	26
3.5. Wirtschaft.....	30
3.6. Wissenschaft und Umwelt-NGO's.....	33
3.7. Fazit.....	37
4. Verlauf des Ratifizierungsprozesses.....	38
5. Resümee.....	46
6. Bibliographie.....	48

1. Einleitung

Im Ratifikationsprozeß des Kyoto-Protokolls kam Rußland eine Schlüsselrolle zu. Rußland besaß quasi ein Veto gegen das Kyoto-Protokoll, da laut dem Abkommen mindestens 55 Staaten die Konvention ratifizieren mußten, die gleichzeitig für wenigstens 55 Prozent der Kohlendioxydausstöße von 1990 in den Industrieländern verantwortlich waren und die USA bereits frühzeitig erklärt hatten, das Protokoll nicht zu ratifizieren. Es lag in den Händen Rußlands, dem Protokoll zu einem international rechtsverbindlichen Regelwerk zu verhelfen oder es schlichtweg eingehen zu lassen.

Am 22.10.2004 stimmte schließlich die rußländische Staatsduma auf Bitten von Präsident Putin der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zu. Vorausgegangen war dem eine kontroverse Diskussion über die Vor- und

Nachteile eines solchen Protokolls für Rußland. Letztendlich erklärte sich Rußland dennoch bereit, seine CO₂-Emissionen zumindest für den Zeitraum von 2008-2012 nicht über das Niveau von 1990 steigen zu lassen. Was letztendlich Rußland zu diesem Schritt bewog ist umstritten. Die gängigste Hypothese besagt, Rußland habe seine Vetomacht über das Kyoto-Protokoll genutzt und die Unterzeichnung hinausgezögert, um seine Stellung auf dem internationalen Parkett zu stärken und die Unterstützung der EU für den Beitritt zur WTO zu gewinnen.

Dieser Erklärungsansatz blendet jedoch die innerstaatliche Präferenzbildung komplett aus, da er den Staat als Hauptakteur in den internationalen Beziehungen betrachtet, der einem feststehenden nationalen Interesse folgt. Mit dieser Erklärung des rußländischen Kyoto-Beitritts wird unterstellt, ein Beitritt zum Kyoto-Protokoll sei per se im Interesse Rußlands, ohne die innerrussische Akteurskonstellation und Diskussion zu betrachten.

Die liberalen Theorien in den Internationalen Beziehungen hingegen gehen von der grundlegenden Prämisse aus, daß staatliches Verhalten wesentlich durch die Beziehungen zwischen dem Staat und dem innerstaatlichen wie transnationalen gesellschaftlichen Umfeld geprägt wird. Aus diesem Grund fordert Moravcsik in seinem Aufsatz über die Liberale Theorie der Internationalen Beziehungen, die innerstaatlichen Präferenzen ernst zunehmen.¹

Folgt man dem Neuen Liberalismus in den Internationalen Beziehungen, so gelten drei zentrale Grundannahmen:²

Erstens ist nicht der Staat zentraler Akteur in der internationalen Politik, sondern Individuen und gesellschaftliche Gruppen, die ihren materiellen und ideellen Interessen nachgehen und um Einfluß auf Regierungsentscheidungen konkurrieren. Wie der innergesellschaftliche

1 Moravcsik (1997)

2 vgl. Moravcsik (1997), Schieder (2003), Krell (2000)

Wettbewerb ausgetragen wird und welche gesellschaftlichen Interessen und Werte über den innerstaatlichen Aushandlungsprozeß die offizielle Politik von Regierungen prägen, hängt in erster Linie von den Machtverhältnissen zwischen den innenpolitischen Akteuren und dem vorherrschenden politischen System ab.

Zweitens entstehen durch die Aufnahme und Umwandlung von Anforderungen aus ihrem gesellschaftlichen Umfeld die Präferenzen der Staaten, und zwar zunächst unabhängig von den Strategien anderer Staaten. Staaten haben nicht von vorne herein feststehende, einheitliche Vorstellungen und Ziele, sondern folgen vielmehr bestimmten Interpretationen und Kombinationen von Sicherheit, Wohlfahrt und Souveränität, so wie sie von mächtigen Interessensgruppen definiert werden.

Drittens wird auch im Neuen Liberalismus anerkannt, daß auch vom internationale Umfeld wichtige Handlungsanreize ausgehen. Es wird nicht behauptet, daß jeder Staat einfach seine ideale Politik ohne Rücksicht auf die Präferenzen anderer Staaten verfolgen kann. Vielmehr versucht jeder Staat seine eigenen Präferenzen unter den verschiedenen Zwängen, die durch die Präferenzen der anderen Staaten entstehen, umzusetzen. Die Handlungsmuster internationaler Politik ergeben sich nicht aus der internationalen Machtverteilung oder den internationalen Institutionen, sondern aus dem „sozialen Kontext“. Was Staaten tun wird also bestimmt durch das, was sie wollen.

Die theoretische Verbindung zwischen der staatlichen Präferenzbildung auf der einen Seite und dem Verhalten der Staaten bei internationalen Verhandlungen auf der anderen Seite wird durch das Konzept der „policy interdependence“ hergestellt.³ Danach unterscheidet Moravcsik drei Arten von Präferenzordnungen: Konvergieren die spezifischen Interessen und Präferenzen der Staaten, dann bestehen starke Anreize für zwischenstaatliche Kooperation. Divergieren die staatlichen Präferenzen,

³ Moravcsik (1997), S.520f.

verursachen sie Konflikte und lassen kaum Raum für wechselseitige Kooperation. Ergänzen sich jedoch die nationalen Präferenzordnungen, bestehen ausreichend Anreize für zwischenstaatliche Verhandlungen, Zugeständnisse und Formen der internationalen Politikkoordination.⁴

Die Frage, weshalb Rußland das Kyoto-Protokoll letztendlich unterzeichnete, muß nach der Theorie des Neuen Liberalismus also in zwei Teile aufgeteilt werden: Zum einen in die Frage, welche Präferenzen das Land hinsichtlich des Kyoto-Abkommens hat und wie diese Präferenz zustande kam. Zum anderen wie Rußland in den internationalen Verhandlungen seine spezifische Präferenz durchgesetzt und für andere Politikfelder genutzt hat.

Es wird in der Arbeit von der Hypothese ausgegangen, daß der innerrußländische Entscheidungsprozeß maßgeblich für die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls war, denn dort wurde die rußländische Präferenz festgelegt. Das Protokoll wurde unterschrieben, weil sich die Befürworter des Kyoto-Abkommens mit ihrer Argumentation durchsetzen konnten, daß Rußland durch seine Ratifizierung wirtschaftliche Vorteile durch den internationalen Emissionshandel und mögliche Joint Implementation Projekte erlange. Auf internationaler Ebene wurde dann versucht, die rußländische Präferenz – unter Berücksichtigung anderer Präferenzen in anderen Politikbereichen – optimal umzusetzen.

Aus Platzgründen kann in dieser Arbeit nur eine Teilanalyse der rußländischen Ratifizierung des Kyoto-Protokolls stattfinden. Es wird sich deshalb darauf beschränkt, die Frage zu beantworten, welche Präferenzen das Land hinsichtlich des Kyoto-Abkommens hat und wie diese Präferenz im innerstaatlichen Aushandlungsprozeß zustande kam.

Nach einer kurzen Einführung in das Kyoto-Protokoll und den darin enthaltenen Verpflichtungen für Rußland folgt eine Darstellung der

4 ebd. sowie Schieder (2003)

wesentlichen Argumente Für und Wider eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Dabei sollen die Argumente nicht umfassend und in all ihren Variationen dargestellt werden; es soll lediglich aufgezeigt werden, mit welchen Argumenten die verschiedenen Akteure und Akteursvertreter immer wieder im Verlauf des Ratifizierungsprozesses auftraten. Anschließend werden eben diese Akteure und Akteursvertreter mit ihren spezifischen Interessen analysiert, die am innerrußländischen Aushandlungsprozeß über die Ratifizierung beteiligt waren. Nach dieser Analyse wird der Verlauf des Ratifizierungsprozesses von Anfang 2002, als die rußländische Regierung die Regeln für eine Ratifizierung aufstellte, bis zur entgültigen Ratifizierung im November 2004 untersucht.

Als Quellen für diese Arbeit dienen zum einen verschiedene wissenschaftliche Publikationen und Untersuchungen, Selbstdarstellungen der jeweiligen Akteure sowie Beiträge zur Debatte um die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls in Interviews, Zeitungen, auf Diskussionsveranstaltungen und in Zeitschriftenaufsätzen. Des weiteren stehen die Protokolle der Dumasitzungen und –anhörungen zum Kyoto-Protokoll zur Verfügung.

2. Rußland und Kyoto

Auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro verständigte sich die Staatenwelt 1992 darauf, den Klimawandel als nachteilig für die ganze Menschheit anzuerkennen und deshalb die Treibhausgasemissionen auf einem Niveau zu stabilisieren, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Dieses Ziel wurde in der Klimarahmenkonvention (UNFCCC)⁵ festgehalten, die von den meisten Staaten ratifiziert wurde und deshalb als weltweit verbindlich angesehen werden kann.⁶ Auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz im japanischen Kyoto wurde 1997 das bisher einzige Protokoll zur UNFCCC

⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (ohne Jahr)

⁶ Insgesamt haben die UNFCCC 189 Staaten ratifiziert, darunter die USA, Rußland, China, Indien und die Europäische Union.

ausgehandelt. Bis zur siebenten Vertragsstaatenkonferenz 2001 in Marrakesch wurde das Kyoto-Protokoll im Detail ausgearbeitet und anschließend den Vertragsstaaten zur Ratifizierung vorgelegt.

Das Kyoto-Protokoll teilt die Staatengemeinschaft in sogenannte Annex-1-Staaten, die einer Emissionsbegrenzung unterliegen und in sogenannte Nicht-Annex-1-Staaten, die unbegrenzt Treibhausgase emittieren dürfen. Zu den Annex-1-Staaten zählen die meisten OECD-Länder sowie die ostmittel- und osteuropäischen Industriestaaten einschließlich Rußland. Alle anderen Länder, insbesondere die Entwicklungsländer, gehören zu den Nicht-Annex-1-Staaten.

Reduktionsziele ausgewählter Staaten		
Land	Mio. t. CO₂-Äquivalente 1990	Reduktionsziele bis 2008/2012
Europäische Union	4212,2	- 8 %
USA*	6130,7	- 7 %
Rußland	3040,1	0 %
Japan	1246,7	- 6 %
Kanada	607,2	- 6 %
Australien*	425,2	+ 8 %
China	2405,0	--
Indien	606,5	--

** nicht ratifiziert*

Tabelle 1

Rußland verpflichtet sich als Annex-1-Staat seine Treibhausgasemissionen bis zum Ende des ersten Verpflichtungszeitraums von 2008-2012 auf dem Niveau von 1990 zu halten. Da infolge des Transformationsprozesses zu Beginn der 1990er Jahre die rußländische Industrie zusammenbrach, ging der Ausstoß von Treibhausgasen in Rußland bis 1994 um fast 30 Prozent zurück. Ohne Maßnahmen zu einer effizienteren Energienutzung durchgeführt zu haben, verfügt Rußland über einen großen Überschuß an Emissionsrechten, sogenannter „heiße Luft“.

Offizielle Szenarien der gesamten Treibhausgasemissionen in Rußland					
	Treibhausgasemissionen in Mio. t. CO₂-Äquivalenten				
	1990 (Fakt)	1994 (Fakt)	2000	2005	2010
Grundszenario	3039	2152 (71%)	2330 (77%)	2710 (89%)	3150 (104%)
Wahrscheinliches Szenario			2280 (75%)	2570 (85%)	2910 (96%)
Optimistisches Szenario			2260 (74%)	2520 (83%)	2790 (92%)

Tabelle 2⁷

Vor dem Hintergrund, daß die USA bereits 2001 erklärten, sich nicht weiter an dem Kyoto-Abkommen zu beteiligen und der damit entstandenen Vetomacht Rußlands, entwickelte sich eine kontroverse Debatte innerhalb Rußlands über die Vor- und Nachteile einer Ratifikation. Dabei kristallisierte sich ein Set an Argumenten sowohl für als auch gegen das Kyoto-Protokoll heraus, das von den Akteuren genutzt wurde, um die jeweilige Haltung zum Abkommen zu untermauern.

2.1. Argumentation gegen das Kyoto-Protokoll

Die Argumentation gegen das Kyoto-Protokoll bezieht sich im wesentlichen auf drei unterschiedliche Aspekte:⁸ Erstens werden die wissenschaftlichen Grundlagen des Kyoto-Protokolls in Zweifel gezogen und die noch unsicheren Kenntnisse über den Klimawandel und seine Folgen betont. Zweitens wird die gesamte Struktur des Abkommens als ungerecht, diskriminierend und ungeeignet zur Verfolgung der in der UNFCCC verankerten Ziele angesehen. Drittens wird ein Szenario gezeichnet, nach dem die Entwicklung der rußländischen Wirtschaft negative beeinflusst werde.

Es fehle eine wissenschaftliche Grundlage – so die Gegner des Kyoto-Protokolls – da nicht zweifelsfrei geklärt sei, ob der Anstieg der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre tatsächlich menschenverursacht und ob der zu beobachtende Temperaturanstieg tatsächlich unnatürlich ist. Um geeignete Maßnahmen gegen die Erderwärmung zu treffen, sei dieses

⁷ Laroui/Tellegen/Tourilova (2004), S.904

⁸ Die Darstellung beruht auf Beiträgen verschiedener Akteursvertreter während einer Diskussionsveranstaltung in der Carnegie-Stiftung in Moskau, während der Parlamentarischen Anhörung sowie vor der Abstimmung der Duma über die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. vgl. Carnegie (2003), Illarionov (2003), Parlamentarische Anhörung (2004), Duma (2004).

Wissen jedoch unerlässlich. Des weiteren sei unklar, auf welche Höhe sich die Schäden einer erhöhten Treibhausgaskonzentration belaufen. Und schließlich sei es notwendig die Frage zu beantworten, wo die Grenze der Treibhausgaskonzentration liege, bis zu derer die Biosphäre belastet werden könne.

Ungeeignet, die Ziele der UNFCCC zu erreichen, sei das Kyoto-Protokoll deshalb, weil es kaum zur Begrenzung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre beitrage. Zur Zeit liegt diese bei etwa 380 ppm (parts per million). Bis zum Ende der ersten Verpflichtungsperiode 2012 würde die Konzentration ohne Gegenmaßnahmen um 20 ppm steigen, bei Umsetzung des Kyoto-Protokolls um 18 ppm. Demnach würde das Kyoto-Protokoll den Anstieg der CO₂-Konzentration lediglich um 2 ppm innerhalb von zwölf Jahren verlangsamen. Des weiteren diskriminiere das Abkommen Rußland, weil die beiden größten CO₂-Emittenten USA und China sich keiner Emissionsbegrenzung unterwerfen, genauso wenig wie ein ganzes Dutzend anderer Ländern, die pro Kopf und pro Dollar des BIP weit mehr CO₂ ausstoßen als Rußland. Zudem würde Rußland weit weniger unter hohen Temperaturen, Dürren und Überschwemmungen leiden als Länder, die sich keiner Begrenzung ihrer Treibhausgasemissionen unterworfen haben. Länder, die einen großen Teil ihrer Energie über Kernkraftwerke – wie z.B. Japan, Frankreich oder Deutschland – gewinnen, würden durch das Kyoto-Protokoll bevorteilt, da es ihnen leichter falle, CO₂-Emissionen zu senken.

Hauptkritikpunkt der meisten Kyoto-Gegner sind jedoch die ökonomischen Folgen, die ein Beitritt Rußlands zum Kyoto-Protokoll haben würde. Da die moderne Wirtschaft im heutigen technologischen Entwicklungsstadium im wesentlichen auf der Verbrennung von fossilen Brennstoffen beruhe, gehe ein Wirtschaftswachstum immer mit einem entsprechenden Wachstum der CO₂-Emissionen einher. Folglich könnte eine Verpflichtung auf eine bestimmte Emissionsbegrenzung das Wirtschaftswachstum in Rußland behindern. Darüber hinaus wird von den Gegnern des Kyoto-Protokolls bestritten, daß Rußland vom

Emissionshandel profitieren könne. Zum einen würde vor allem durch die Nichtteilnahme der USA und Australiens kein entsprechender Markt für Emissionszertifikate zustande kommen. Zum anderen würde sich Rußland bei günstiger Wirtschaftsentwicklung noch in der ersten Verpflichtungsperiode vom Verkäufer zum Käufer von Emissionsrechten wandeln. Wirtschaftlichen Schaden nehme das Land außerdem durch den Umstand, daß bei Umsetzung des Kyoto-Protokolls die Preise für fossile Brennstoffe sinken würden. Diese haben jedoch den größten Anteil am rußländischen Export.

2.2. Argumentation für das Kyoto-Protokoll

Die Befürworter des Abkommens von Kyoto sind gezwungen, aufgrund der Dominanz der kyotoskeptischen Akteursvertreter zweigleisig zu argumentieren: Zum einen verwenden sie ihre Kraft darauf, die Gegenargumente zu widerlegen; zum anderen werben sie für die Vorteile, die Rußland bei einer Ratifizierung erlange, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet.⁹

Daß es die Wissenschaft bis heute nicht vermag, das Klimasystem exakt zu erklären, wird von den Kyoto-Befürwortern nicht bestritten. Die Daten der ICCP wie auch der rußländischen Nationalen Kommunikation zeigten jedoch, daß sich das Klima ändere und aus dem Gleichgewicht gerate. Anzeichen dafür seien nicht nur die stetig steigende CO₂-Konzentration in der Atmosphäre, sondern die immer häufiger auftretenden Naturkatastrophen. Zudem habe Rußland die Klimarahmenkonvention ratifiziert, wonach eine fehlende völlige wissenschaftliche Gewißheit nicht als Grund dienen dürfe, Maßnahmen gegen die Klimaänderung aufzuschieben, wenn dadurch ernsthafte oder nicht wiedergutzumachende Schäden drohen.

⁹ Die Darstellung beruht auf Beiträgen verschiedener Akteursvertreter während einer Diskussionsveranstaltung in der Carnegie-Stiftung in Moskau, während der Parlamentarischen Anhörung, vor der Abstimmung der Duma über die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls sowie auf eine Erwiderung des Energy Carbon Funds auf Illarionovs Vorträge und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. vgl. Carnegie (2003), Parlamentarische Anhörung (2004), Duma (2004), Energy Carbon Fund (ohne Jahr).

Auf die angebliche Ungerechtigkeit und Diskriminierung durch das Kyoto-Protokoll erwidern die Befürworter, daß es sich dabei um eine gewollte Charakteristik des Kyoto-Abkommens handele. Die unterschiedlichen Verpflichtungen entsprächen dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit. Länder, die während der Industrialisierung und Entwicklung der Industrie sehr viel CO₂ emittierten, würden jetzt die größten Verpflichtungen zur Emissionsbegrenzung auf sich nehmen. Bezüglich der Effizienz des Kyoto-Protokolls wird darauf verwiesen, daß das Abkommen nur ein erster Schritt zur Erreichung der in der Klimarahmenkonvention festgelegten Ziele sei. Mit einer möglichen Verpflichtung weiterer Länder wie der USA, China und Indien in der zweiten Verpflichtungsperiode würde die Effektivität des Kyoto-Protokolls weiter steigen.

Wie die Gegner argumentieren auch die Befürworter des Kyoto-Abkommens vor allem mit wirtschaftlichen Aspekten. Doch sie gehen davon aus, daß ein Wirtschaftswachstum sehr wohl bei gleichzeitiger Stabilisierung der Treibhausgasemissionen erreicht werden könne. Gleichwohl würde selbst bei einer Verdoppelung des BIP binnen zehn Jahren das Niveau der CO₂-Emissionen von 1990 nicht erreicht werden. Aus diesem Grund stellen die Befürworter des Kyoto-Protokolls die wirtschaftlichen Vorteile in den Vordergrund, die sich vor allem durch Nutzung der beiden flexiblen Mechanismen Emissionshandel und Joint Implementations ergäben.

Durch seine gewaltigen Emissionspotentiale könne Rußland enorm vom Emissionshandel profitieren und so seine „heiße Luft“ zu Geld machen. Zudem hätte Rußland aufgrund seiner hohen Emissionsrechte großen Einfluß auf die Preisbildung auf dem Emissionsmarkt. Schätzungen gehen davon aus, daß eine Teilnahme Rußlands am Emissionshandel dem Land kumulierte Einnahmen zwischen 11¹⁰ und 30¹¹ Milliarden Euro in der Periode 2008-2012 ermögliche. Zudem stehe zu vermuten, daß die

10 Energy Carbon Fund (ohne Jahr), Folie 18

11 Hirschhausen/Kemfert/Holz (2005), S.190

Nachfrage nach russländischem Gas weiter steigen werde, da es eine wesentlich bessere Emissions- und Energiebilanz als Erdöl oder Kohle aufweise.

Von besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Rußlands seien Joint Implementation Projekte. Da der russländische Energiesektor unter enormer Ineffizienz leide, seien Investitionen in die Energieinfrastruktur unerlässlich. Durch ausländisches Kapital biete sich die Möglichkeit, den Energiesektor, der zum größten Teil des russländischen Wirtschaftsaufkommen beiträgt, zu modernisieren und umzubauen. Ein Wirtschaftswachstum, das begleitet wird von einer technologischen Modernisierung, sei für Rußland wesentlich vorteilhafter als ein Wachstum, das auf der Nutzung althergebrachter Kapazitäten beruht.

Zudem würde die internationale Glaubwürdigkeit des Landes leiden, wenn Rußland das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziere, und seine Verhandlungsposition auf internationaler Ebene könnte marginalisiert werden.

3. Analyse der innerrussländischen Akteure

3.1. Analytische Grundlagen

Zur Klärung der Frage, wie die Präferenz Rußlands für eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls im Laufe des Ratifizierungsprozesses entstanden ist, soll eine Analyse der einzelnen Akteursinteressen beitragen. Nach der Theorie der Neuen Politischen Ökonomie¹² ist das Akteursverhalten aus dem Eigeninteresse der beteiligten Akteure abzuleiten. Sie geht davon aus, daß alle am politischen Prozeß beteiligten Akteure ausschließlich nach ihrem nutzenmaximierenden Kalkül handeln. Politiker sind nach dieser Annahme in erster Linie daran interessiert, ihre Macht auszuweiten, wozu sie vor allem die Unterstützung der Wähler benötigen.

¹² auch als Ökonomische Theorie der Politik bezeichnet; weiterführende Literatur: Kirsch (1997).

Verwaltungsmitarbeiter hingegen streben nach ihrer beruflichen Entwicklung, einem größeren Budget und möglichst wenig politischen Druck. Wirtschaftsunternehmen und ihre Interessensvertretungen sind daran interessiert, die Wettbewerbsposition ihres Unternehmens zu verbessern und folglich ihre Profite zu maximieren. Dieser theoretischen Vorstellung liegt das Menschenbild des homo oeconomicus zugrunde, das von einem ausschließlich wirtschaftlich rational denkenden Menschen ausgeht. Trotzdem erkennen die Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie an, daß auch der homo oeconomicus durchaus die Wohlfahrt eines anderen fördern kann, weil er nur so erwarten kann, daß dessen Verhalten dann für ihn wohlfördernd ist.¹³

Da die Theorie der Neuen Politischen Ökonomie zwar ein hilfreicher Ansatz zur Akteursanalyse darstellt, die Wirklichkeit aber unzulänglich widerspiegelt, soll bei der nachfolgenden Analyse der innerrußländischen Akteure, die Einfluß auf den Ratifizierungsprozeß des Kyoto-Protokolls genommen haben, auf die Theorie der Neuen Umweltökonomie zurückgegriffen werden. Sie schließt die Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie ein, weitet die möglichen Motive für eine bestimmte Entscheidung eines Akteurs allerdings aus. Denn aus der Sicht der Neuen Umweltökonomie „verfolgt kaum ein Mensch nur die Interessen seiner Organisation, nur eigennutzorientierte oder nur idealistische Ziele, sondern je nach Bedingung eine Mischung aus diesen drei Kategorien.“¹⁴ Gleichzeitig wird akzeptiert, daß jeder Akteur auch Einflüssen und Zwängen seines ihn umgebenden Umfelds ausgeliefert ist.

Die Neue Umweltökonomie geht davon aus, daß sich die Interessen der Individuen in zwei Interessenskategorien einteilen lassen:¹⁵

1) Eigennutzorientierte Ziele

- Pekunäre Ziele (Einkommen)
- Prestigezuwachs (höheres Ansehen und Bekanntheitsgrad)

13 vgl. Rogall (2003), S.94ff.

14 ebd. S.104

15 nach Rogall (2003), S. 105

- Machtzuwachs (Erhöhung des Einflußpotentials)

2) Inhaltliche Ziele

- Idealistische Ziele (z.B. etwas für die internationale und intergenerative Gerechtigkeit zu tun und die Belastungen der Klimaerwärmung zu verteilen)
- Persönliche Überzeugungen (z.B. die Klimaerwärmung ist nicht menschenverursacht)
- Persönliche Qualitätsziele (z.B. etwas zu schaffen, Arbeit gut machen)

Wie in der Neuen Politischen Ökonomie wird davon ausgegangen, daß Individuen ihre eigenen Interessen dann am besten gewahrt sehen, wenn die spezifischen Interessen des Akteurs durchgesetzt werden, bei dem sie tätig sind. In der Regel werden die Individuen die Interessen ihres Akteurs deshalb unter großem Einsatz vertreten, in der Hoffnung, sich hierdurch in der eigenen Organisation oder Institution zu profilieren und so die eigenen Interessen besser wahrnehmen zu können.¹⁶

Als Akteure werden all diejenigen Organisationen und Institutionen bezeichnet, die Einfluß auf den Ratifizierungsprozeß des Kyoto-Protokolls nehmen. Einzelne Personen, die für die Interessen der Akteure eintreten, werden als Akteursvertreter bezeichnet.

Dabei werden die Akteure in direkte und indirekte Akteure unterschieden. Als *direkte Akteure* gelten alle Institutionen, die unmittelbar mit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls in Rußland befaßt sind. Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe von Interessensgruppen, die zwar keinen direkten Einfluß auf die Ratifizierung internationaler Verträge nehmen können, durch ihren Einfluß auf die Entscheidungen der direkten Akteure jedoch den Ratifizierungsprozeß stark beeinflussen können. Sie werden als *indirekte Akteure* bezeichnet.

Am formalen Ratifizierungsprozeß internationaler Verträge sind in

¹⁶ Rogall (2003), S.79ff.

Akteure im Ratifikationsprozeß

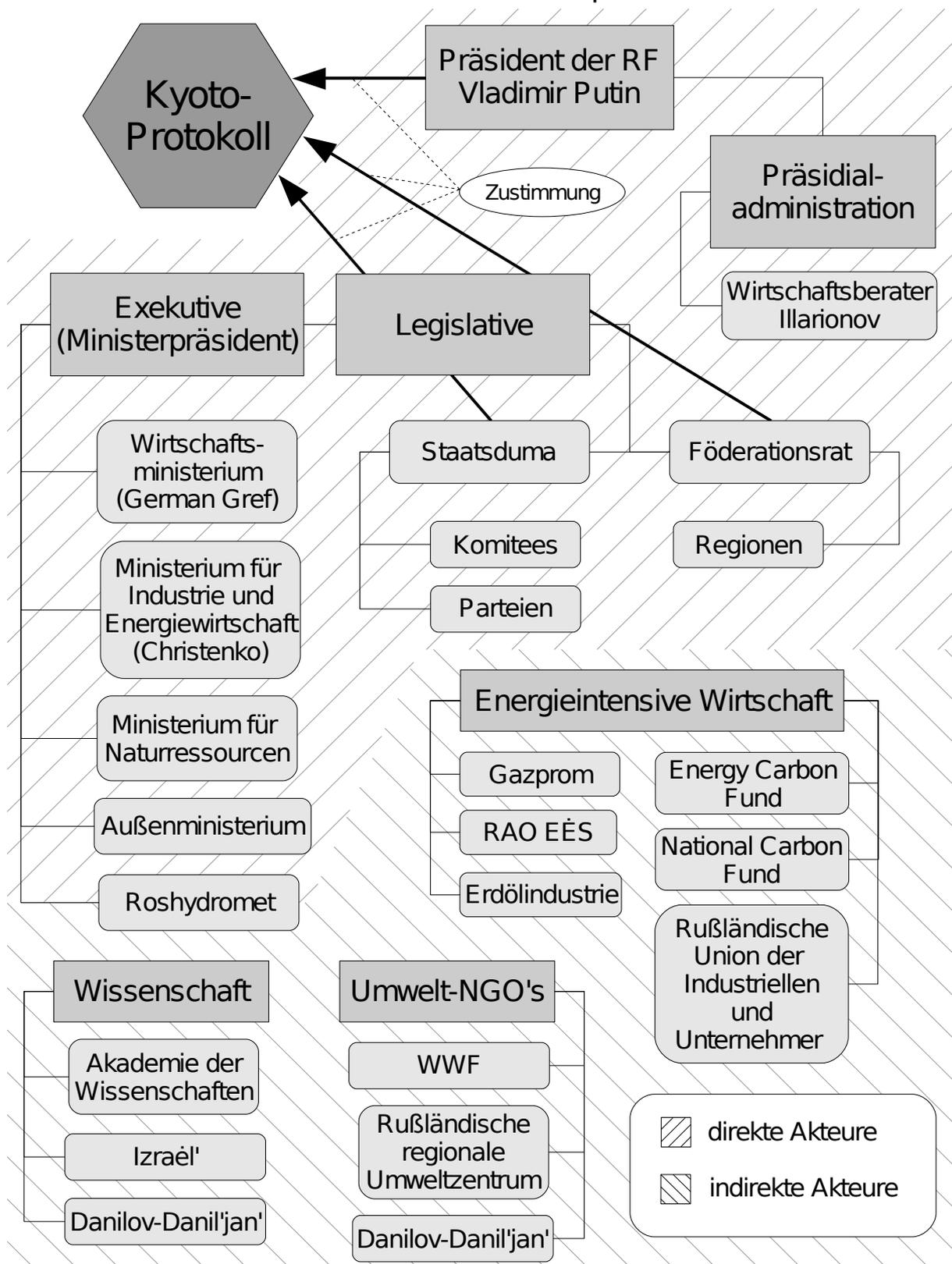


Abbildung 1

Rußland in erster Linie der Präsident, die Staatsduma, der Föderationsrat sowie die Regierung und die jeweiligen Ministerien beteiligt. Sie sind demnach die direkten Akteure. Obwohl die Präsidentialadministration keinen

direkten Einfluß auf die Ratifizierung ausübt, jedoch die Arbeit des Präsidenten vorbereitet und kontrolliert, wird auch sie zu den direkten Akteuren gezählt.

Zu den indirekten Akteuren werden im wesentlichen drei Gruppen gezählt: Wirtschaftsvertreter, Akteure aus der Wissenschaft und Umwelt-NGO's. Hinzu kommen einige Beratungsgremien, die den Ratifizierungsprozeß des Kyoto-Protokolls begleiteten und versuchten zu beeinflussen, in denen sich sowohl Akteursvertreter von direkten als auch von den indirekten Akteuren zusammengefunden haben.

Selbstverständlich haben auch internationale Akteure erheblichen Einfluß auf den Ratifizierungsprozeß in Rußland genommen. Dennoch werden ihre Interessen und Einflußnahmen in dieser Arbeit weitgehend ausgeblendet. Denn letztendlich soll die Frage nach der innerrußländischen Präferenz zum Protokoll von Kyoto geklärt werden. Wohl aber werden internationale Einflüsse auf die innerrußländischen Akteure berücksichtigt.

3.2. Präsident

In Übereinstimmung mit der Verfassung der Rußländischen Föderation¹⁷ vom 12. Dezember 1993 und den föderalen Gesetzen bestimmt der Präsident die Hauptrichtung der Außenpolitik (Art. 80 Abs. 3). Dabei ist er nicht verpflichtet, sich mit irgend jemandem abzustimmen.¹⁸ Zudem ist ihm das Außenministerium direkt unterstellt, wodurch der Präsident direkten Einfluß auf die Politik dieses Ministeriums nehmen kann. Als Staatsoberhaupt vertritt der Präsident sein Land in den internationalen Beziehungen (Art. 80 Abs. 4), führt Verhandlungen und unterzeichnet internationale Verträge sowie Ratifizierungsurkunden (Art. 86 b-d).

¹⁷ Die Verfassung der Rußländischen Föderation ist in deutscher Übersetzung u.a. abgedruckt in: Schneider (2001).

¹⁸ vgl. Schneider (2003), S.74. Schneider beruft sich bei dieser Feststellung auf den wissenschaftlich-praktischen Kommentar zur Verfassung der Rußländischen Föderation, ebd. FN 2.

Demnach obliegt es hauptsächlich dem Präsidenten zu entscheiden, ob Rußland die Verpflichtungen zur Emissionsbegrenzung des Kyoto-Protokolls rechtsverbindlich annimmt. Er ist allerdings trotzdem auf die Zustimmung der Staatsduma, des Föderationsrates sowie der Regierung angewiesen.

Weder bei den Wahlen zur rußländischen Staatsduma Ende 2003 noch bei den Präsidentschaftswahlen am 14. März 2004 spielten Umweltthemen eine Rolle. Das hängt mit einem relativ schwach ausgeprägten Umweltbewußtsein der rußländischen Bevölkerung zusammen. Ökologische Probleme rangieren nur auf den hinteren Plätzen in einer Liste von 14 Problemen, die die Bevölkerung beunruhigen.¹⁹ Aus diesem Grund läßt sich annehmen, daß der rußländische Präsident Vladimir Putin aus der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls bzw. dessen Ablehnung keinen Prestigegewinn oder -verlust in der Bevölkerung fürchten mußte. Aufgrund der geringen Bedeutung läßt sich auch kein Machtzuwachs mit der Entscheidung in Rußland erzielen. Da aber in der Europäischen Union Umwelt- und Klimapolitik einen höheren Stellenwert hat, versprach sich Putin von einer Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zumindest in den europäischen Ländern sein eigene Image zu verbessern.

Ebenso schwer fällt es, Präsident Putin idealistische Ziele im Bereich der Klimapolitik zuzuschreiben oder persönliche – zumindest zu Beginn des Ratifizierungsprozesses – Überzeugungen pro bzw. contra Kyoto-Protokoll festzustellen. Er scheint dem Kyoto-Protokoll relativ neutral gegenübergestanden zu haben. Als Präsident Rußlands fühlt er sich jedoch dem Wohle seines Volkes verpflichtet. In seiner Botschaft an die Föderalversammlung im April 2005 erklärte Putin, Ziel der rußländischen Politik auf internationaler Ebene sei es, günstige äußere Bedingungen für die Lösung der innerrußländischen Probleme zu schaffen.²⁰ Ähnlich formulierte er es bereits auf der Weltklimakonferenz 2003 in Moskau, wo

19 Vorobyev (2005)

20 vgl.

http://president.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type82634_87049.shtml
(Zugriff am 15.12.2005)

er in seiner Eröffnungsrede sagte, die Entscheidung über die Ratifizierung werde nach genauer Prüfung „und natürlich in Übereinstimmung mit den nationalen Interessen der Rußländischen Föderation“ getroffen.²¹

Der starken Stellung des Präsidenten im politischen System Rußlands entsprechend besitzt Putin weitreichende Mittel zur Durchsetzung seines Willens. Laut Verfassung gewährleistet der Präsident „das koordinierte Funktionieren und Zusammenwirken der Organe der Staatsgewalt“ (Art. 80 Abs. 2). In dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe liegt die Ursache für den rußländischen „Superpräsidentalismus“, der Vladimir Putin die oberste Regie über alle Staatsorgane zuspricht.²² Seine Durchsetzungskraft ergibt sich zum einen dadurch, daß der Präsident sowohl den Premierminister – mit Zustimmung des Parlaments – als auch die Minister auf Vorschlag des Premierministers ernennt. Wird der von ihm vorgeschlagene Premierminister vom Parlament drei mal abgelehnt, so kann der Präsident das Parlament auflösen. Zudem kann der Präsident entscheiden, die Regierung zu entlassen. Der starke Einfluß des Präsidenten auf die Arbeit der Regierung zeigt sich insbesondere auch in dem Umstand, daß dem Präsidenten qua Verfassung das Recht zusteht, den Vorsitz bei Kabinettsitzungen zu führen.

Im Gegensatz zur Regierung bildet das Parlament durchaus eine reales Gegengewicht zur Vormachtstellung des Präsidenten.²³ Bei den Parlamentswahlen vom 07. Dezember 2003 allerdings errang die Fraktion der Partei „Einiges Rußland“ mehr als zwei Drittel der Dumasitze. „Einiges Rußland“ ist ein aus dem Kreml heraus gegründete „administrative“ Partei, die sich selbst als Regierungs- bzw. Präsidentenpartei sieht und ohne richtiges Wahlprogramm angetreten war.²⁴ Durch ihre Übermacht kann „Einiges Rußland“ jeden Beschluß

21 Eröffnungsrede des rußländischen Präsidenten V. Putin auf der UN Weltklimakonferenz.

http://www.kremlin.ru/appears/2003/09/29/1524_type63374type63377_52992.shtml
(Zugriff am 15.12.2005)

22 vgl. Mommsen (2004), S.378ff.

23 ebd. S.394ff.

24 Glass (2003)

allein in der Duma verabschieden, sogar Verfassungsänderungen. So verwandelt die absolute Dominanz von „Einiges Rußland“ die rußländische Staatsduma zum „Taschenparlament des Präsidenten“²⁵. Das Parlament ist in die Abhängigkeit der Präsidialadministration bzw. des Präsidenten Vladimir Putin geraten.

Welches Gewicht Putins Meinung in der politischen Landschaft Rußlands hat, zeigt auch ein Blick auf das Ranking der 100 führenden Politiker im Jahr 2004. Diese auf Umfragen unter einer ganzen Reihe von rußländischen Experten beruhende Bewertung rußländischer Politiker weist Putin als den mit Abstand einflußreichsten Politiker in Rußland aus. Erst mit weiten Abstand folgen der stellvertretende Leiter der Präsidialadministration Surkov und verschiedene Minister.²⁶

Doch auch Putin ist in ein System eingebunden und kann nicht gegen alle Interessen entscheiden, sondern ist zum eigenen Machterhalt darauf angewiesen, eine Balance den verschiedenen Lobbygruppen zu schaffen. Bei der Entscheidung über die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls bedeutete dies für ihn nicht nur die Interessen der verschiedenen Akteure im Blick zu haben, sondern – wie er es mehrmals verkündet hatte – sich am „nationalen Interesse“ der Rußländischen Föderation zu orientieren.

3.3. Exekutive

Die maßgeblichen Einrichtungen der vollziehenden Gewalt sind neben der Regierung die Präsidialadministration sowie der Nationale Sicherheitsrat. Im Ratifizierungsprozeß des Kyoto-Protokolls spielte letzterer jedoch keine Rolle. Nach der Verfassung der Rußländischen Föderation (Art. 110) obliegt die vollziehende Gewalt indes ausschließlich der Regierung.

25 Wiest (2004)

26 <http://www.nigru.ru/docs/9/496.html> (Zugriff 22.12.2005)

3.3.1.Präsidialadministration

Die Präsidialadministration stellt das eigentliche Machtzentrum der rußländischen Politik dar.²⁷ In aller Regel leitet sie die Arbeit der Regierung an. Entscheidungen des Präsidenten werden in der Präsidialadministration konzipiert. Zudem werden dort Dekrete und Gesetzesvorlagen der Regierung erarbeitet. Dabei zeichnet die „Hauptverwaltung für Staat und Recht“ hauptverantwortlich.²⁸

Innerhalb der Präsidialadministration kommt Andrej Illarionov als Wirtschaftsberater des Präsidenten eine bedeutende Rolle im Hinblick auf das Kyoto-Protokoll zu, da er in seiner Funktion offiziell für die Bewertung des Abkommens innerhalb der Präsidialadministration zuständig ist. Da die Präsidialadministration bis zu einem gewissen Grad den Regierungsapparat dupliziert²⁹, kann Illarionov als der Gegenpart zum Wirtschaftsminister innerhalb der Präsidialverwaltung angesehen werden.

Illarionov ist gelernter Ökonom und hat seit Beginn der 1990er Jahre die rußländische Politik als Wirtschaftsexperte wesentlich mitprägt. Seit 1994 führt er sein eigenes „Institut für Wirtschaftsanalysen“³⁰. Aufgrund seiner Ausbildung und seines Werdeganges kann ihm unterstellt werden, daß die wirtschaftliche Entwicklung Rußlands im Zentrum seines Denken und Handelns steht. Nach seiner Auffassung entwickelt sich die Wirtschaft dann am besten, wenn sie sich in einem freien, ungehinderten Wettbewerb befindet.³¹ Da das Kyoto-Protokoll aus seiner Sicht eben diesen Wettbewerb der Wirtschaft einschränke, opponierte Putins Wirtschaftsberater massiv gegen das Abkommen. An umweltpolitischen Problemen ist er – seiner gesamten Argumentationsstruktur folgend – nicht interessiert.

Illarionov war der exponierteste Gegner einer rußländischen

²⁷ vgl. Schröder (2004)

²⁸ vgl. Mommsen (2004), S.383

²⁹ Mommsen (2004), S.383

³⁰ <http://www.iea.ru>

³¹ vgl. z.B. Rymer (2006)

Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Wiederholt unterstrich er, daß Kyoto-Abkommen habe negative Folgen für die rußländische Wirtschaft, da das Land sich vom Emissionsrechteverkäufer zum -käufer wandeln werde. Zudem sei die gesamte Struktur des Kyoto-Protokolls unzureichend, ungerecht und diskriminiere Rußland. Weiterhin entbehre es einer wissenschaftlichen Grundlage, da die Kenntnisse über den Klimawandel und seine Folgen bis heute unsicher seien. Bei seiner Kritik am Kyoto-Protokoll ging er sogar soweit, das Abkommen von Kyoto im Mai 2004 als „totalitäre Ideologie“ zu bezeichnen, die „in einer Reihe mit dem Marxismus, Kommunismus und Sozialismus steht.“³² Zuvor titulierte er das Kyoto-Protokoll bereits als „internationales GULAG“, „Todesvertrag“ und „internationales Auschwitz“.³³ Auf der Internetseite des Instituts für Wirtschaftsanalysen veröffentlichter er jedoch auch eine ganze Reihe wissenschaftlicher Publikationen, die begründen sollen, weshalb das Kyoto-Protokoll für Rußland gefährlich sei.

„Im russischen Regierungssystem sind Einflussgruppen in den Apparaten der Exekutive die eigentlichen Träger der politischen Macht, und dies obwohl sie rechtlich gesehen überhaupt nicht existieren.“³⁴ Im Verlauf seiner ersten Amtszeit gelang es Präsident Putin, den Machtapparat vorwiegend mit Vertrauten aus seiner Heimatstadt Petersburg und Vertretern der Sicherheitsorgane (den sogenannten Silowiki) zu besetzen und die ehemaligen Seilschaften der Familie Jelzin zurückzudrängen. So ringen heute Liberale und Silowiki um Einfluß auf die rußländische Politik und Wirtschaft. Andrej Illarionov, der in Petersburg geboren wurde, gehört zur Gruppe der liberalen Ökonomen. Unklar ist jedoch, welche Gruppe letztendlich größeren Einfluß auf Putin und seine Politik besitzt. Die vergangen zwei Jahre lassen jedoch vermuten, daß Putin eher zur Gruppe der Silowiki neigt.³⁵ Dennoch ist der Einfluß Illarionovs auf die rußländische Politik nicht zu unterschätzen. Nach Erhebungen des Meinungsforschungsinstituts VP-T belegte er im Jahr 2004 immerhin

32 <http://www.iea.ru/text/kyoto03.pdf> (Zugriff am 24.02.2006)

33 <http://www.iea.ru/text/kyoto02.pdf> (Zugriff am 24.02.2006)

34 Mommsen (2005), S.2

35 vgl. ebd.

Platz 43 der 100 einflußreichsten Politiker Rußlands.³⁶

3.3.2.Regierung

Die Regierung der Rußländischen Föderation besteht aus ihrem Vorsitzenden, seinen Stellvertretern und den Ministern. Charakteristisch ist ihr hierarchischer Aufbau und ihre Zusammensetzung aus Vertretern bürokratischer Seilschaften, Technokraten und Mitgliedern informeller „politischer Familien“. Repräsentanten politischer Parteien bilden in der Regierung eher die Ausnahme.³⁷ Nach dem Gesetz über die rußländische Regierung vom 31. Dezember 1997 hat diese die Aufgabe, die rußländische Außenpolitik umzusetzen (Art. 114e) sowie die Erfüllung internationaler Verträge zu gewährleisten.³⁸ Ihr obliegt es entsprechend dem Gesetz über internationale Verträge der Rußländischen Föderation (Art. 16)³⁹, den Ratifizierungsprozeß des Kyoto-Protokolls in Gang zu setzen und ein entsprechendes Gesetz in die Staatsduma einzubringen.

Von Mai 2000 bis März 2004 bekleidete Michail Kas'janov das Amt des Premierministers. Kurz vor seiner Wiederwahl als Präsident Rußlands entließ Putin den Regierungschef und setzte an seine Stelle den relativ unbekanntem diplomatischen Vertreter Moskaus bei der EU Michail Fradkow. Kas'janov stand Jelzins „Familie“ sowie den „Oligarchen“ nahe und scheute nicht davor zurück, Putin öffentlich zu kritisieren. So äußerte er offen Mißfallen über das Vorgehen gegen Chodorkowskij. Mit der Einsetzung Fradkows wurde das politische Schwergewicht Kas'janov zugunsten eines Premierministers ersetzt, der den gemäßigten „Silowiki“ zugerechnet werden kann und als „technischer Premier“ dem Präsidenten als loyaler Gehilfe dient.⁴⁰

Für den Ratifizierungsprozeß des Kyoto-Protokolls waren im wesentlichen vier Ministerien bedeutsam: Neben dem Außenministerium, waren dies das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel, das

36 <http://www.nigru.ru/docs/9/496.html> (Zugriff am 21.12.2005)

37 Mommsen (2004), S.384f.

38 Schneider (2003), S.80

39 „O meždunarodnych dogovorach Rossijskoj Federacii“, <http://consultant.ru> (Zugriff am 06.03.2006)

40 vgl. Mommsen (2004a)

Ministerium für Naturressourcen sowie die infolge der Regierungsumbildung im März zusammengelegten Ministerien für Energie und für Industrie, Wissenschaft und Technologie. Außerdem untersteht dem Premierminister direkt der Föderale Dienst für Hydrometeorologie und Umweltmonitoring (Roshydromet), der offiziell für die russländische Klimapolitik zuständig ist.

Die Debatte um eine Ratifikation des Kyoto-Protokolls war geprägt von Gegensätzen sowohl zwischen den Ministerien als auch innerhalb der jeweiligen Behörde. Ursache hierfür waren höchst heterogene Interessenslagen einzelner Abteilungen und individueller Akteursvertreter.⁴¹

Das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel, dessen Aufgabe darin bestand, die Auswirkungen des Kyoto-Protokolls auf die russländische Wirtschaft abzuschätzen, war Anfangs ein Befürworter des Abkommens. Anfang 2002 änderte sich jedoch die Position des Ministeriums unter Führung von German Gref als klar wurde, daß der Großteil der Emissionsreduktionsprojekte an das Energieministerium gehen würde.⁴² Wurden anfänglich die Chancen durch Joint Implementation Projekte hoch eingeschätzt, so unterstrich Gref später immer wieder, daß eine Ratifizierung das Wachstum der russländischen Wirtschaft bremsen würde. Deshalb war das Wirtschaftsministerium lange Zeit ein starker Opponent des Klimaabkommens. Allerdings gehörte der stellvertretende Minister Tsikanov zu denjenigen, die immer wieder betonten, eine Entscheidung in Sachen Kyoto sei noch nicht getroffen. Im September 2003 offenbarte sich ein erneuter Meinungswandel des Ministeriums, als Tsikanov mitgeteilte „Rußland muß das Kyoto-Protokoll ratifizieren, muß sich aber auch bewußt sein, daß dieser Schritt keine signifikanten ökonomischen Vorteile mit sich bringt.“⁴³

41 Karas (2004), S.2

42 ebd., S.3

43 Ratifying Kyoto protocol will not bringing economic benefits, in: Interfax News Agency, 09.09.2003

Im Ministerium für Energie wurde das Kyoto-Protokoll von Anbeginn als Chance gesehen, durch Joint Implementations die marode und ineffizienten russische Energiewirtschaft zu modernisieren. Viktor Christenko, Minister für Industrie und Energiewirtschaft, forderte 2003 jedoch wiederholt mehr Zeit, um die Vor- und Nachteile abzuwägen. Spätestens seit April 2004, als er ein Bericht mit dem Fazit erstellte, daß das Kyoto-Protokoll keineswegs das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt, zählt sein Ministerium zu den klaren Unterstützern einer Ratifizierung.⁴⁴

Das Ministerium für Naturressourcen galt lange Zeit als Gegner einer Ratifizierung, da das Abkommen die Ausbeutung von Bodenschätzen einschränke. Doch bereits im September 2003 schien das Ministerium seine oppositionelle Haltung zum Kyoto-Protokoll aufzugeben zu haben. Die stellvertretende Ministerin Irina Osokina sagte auf einer Pressekonferenz, das rußländische Ministerium für Naturressourcen habe alle Dokumente an die Regierung gesandt, die Rußland benötige, um das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren.⁴⁵

Anders als die zuvor genannten Ministerien untersteht das Außenministerium nicht dem Premierminister, sondern direkt dem Präsidenten. Es ist im wesentlichen für die operative Durchführung der Außenpolitik des Präsidenten zuständig. Eine eindeutige Präferenz kann weder dem früheren Außenminister Igor Ivanov noch seinem Nachfolger Sergej Lavrov bescheinigt werden. Es wird deshalb davon ausgegangen, daß das Ministerium in dieser Sache den Vorgaben des Präsidenten folgt.

Obgleich die hier dargestellten Positionen der Minister bzw. ihrer Stellvertreter die Politik ihrer jeweiligen Ministerien widerspiegeln sollen, gibt es auch innerhalb der einzelnen Ministerien unterschiedliche Auffassungen. Michaelowa und Koch verweisen darauf, daß es in allen Behörden sogenannte „progressive Bürokraten“ gibt, d.h. westlich orientierte Ministerialbeamte mit einem hohen professionellen Standard,

44 Supporters Take Upper Hand in Russian Administration, in: Vedomosti, 15.04.04

45 Russian Natural Resources Ministry wants Kyoto Protocol ratified, in: Interfax News Agency, 05.09.2003

die sich aus einer erfolgreichen Umsetzung von Klimaschutzprojekten ein Karrierepotential versprechen.⁴⁶

In der stark hierarchisch organisierten Regierung hängen die Möglichkeiten der Ministerien, die eigene Position zum Kyoto-Protokoll durchzusetzen, stark von ihrer Reputation innerhalb der Regierung ab. Von den am Ratifizierungsprozeß beteiligten Ministerien gilt das Departement für wirtschaftliche Entwicklung und Handel unter Leitung von German Gref als größtes Schwergewicht. Wichtigstes Mittel im Ringen um den Beitritt zum Kyoto-Protokoll sind für die Ministerien ihre Berichte an die Regierung, in denen sie die Auswirkungen des Kyoto-Protokolls auf ihren Arbeitsbereich bewerten. Die Regierung hat quasi ein Veto gegen die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, da nur sie ein entsprechendes Gesetz in die Duma einbringen kann.

Selbstverständlich unterliegen die Ministerien auch dem Einfluß anderer Akteure. Zum einen befinden sie sich in der hierarchischen Struktur des russländischen Regierungssystems, wonach der Präsident bzw. der Premierminister den Ministerien vorsteht und diese weisungsgebunden sind. Daneben wirken die „natürlichen“ Lobbyisten auf die Entscheidungen der Ministerien ein. Das sind insbesondere die in- und ausländische Industrie, die ein Interesse an der Modernisierung der russländischen Anlagen hat, sowie Energieunternehmen. Vor allem das Außenministerium steht auch unter dem Einfluß zahlreicher anderer Staaten. Im Bestreben der russländischen Außenpolitik spielt die Errichtung einer multipolaren Welt als Gegenentwurf zu einer unilateralen, von den USA beherrschten Welt eine zentrale Rolle. Deshalb ist das Außenministerium zur Kooperation mit anderen Staaten, insbesondere außerhalb Amerikas, geneigt. Verhandlungspositionen in anderen Politikbereichen haben hier eine besonders starke Rückkopplung auf die Position des Außenministeriums im Kyoto-Ratifizierungsprozeß.

Der Föderale Dienst für Hydrometeorologie (Roshydromet) erlangte seine

⁴⁶Michaelowa/Koch (2002), S.562

Zuständigkeit für die russländische Klimapolitik bereits zum Ende der Sowjetunion, da Klimapolitik als naturwissenschaftliche und meteorologische Fragestellung galt. In seine Zuständigkeit fällt es, u.a. die nationalen Kommunikationen für die UNFCCC zu erstellen. Nach Michaelowa und Koch waren die Beamten von Roshydromet nicht in der Lage, den Übergang der Klimapolitik von meteorologischen und naturwissenschaftlichen zu grundlegenden wirtschaftlichen Fragestellungen zu vollziehen.⁴⁷ Aus diesem Grund sprach sich Roshydromet gegen eine Ratifizierung aus, da er in diesem Fall den Entzug seiner Kompetenzen fürchten mußte.⁴⁸ Aleksandr Bedrickij, Leiter von Roshydromet, begründete seine Empfehlung, das Kyoto-Protokoll nicht zu ratifizieren, mit dem hohen Druck seitens der Europäischen Union auf Rußland. Seiner Ansicht nach nutze die EU das Kyoto-Protokoll nicht nur, um die Klimabelastungen zu senken, sondern als Regulierungsmechanismus, der es der EU erlaube, in ihrem Sinne auf den ein oder anderen Wirtschaftsbereich Einfluß zu nehmen. Zudem seien die wissenschaftlichen Grundlagen des Protokolls höchst zweifelhaft.⁴⁹

3.4. Legislative

Das Parlament der Rußländischen Föderation – die Föderalversammlung – besteht aus zwei Kammern, der Staatsduma⁵⁰ sowie dem Föderationsrat⁵¹. Es ratifiziert bzw. kündigt internationale Verträge, wobei jeweils beide Kammern des Parlaments zustimmen müssen (Art. 106 Verf.). Deshalb obliegt es der Staatsduma und dem Föderationsrat, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren.

Nach den Dumawahlen im Dezember 2003 erlangte die „Partei der Macht“ „Einiges Rußland“ eine Zweidrittelmehrheit in der Staatsduma.⁵²

⁴⁷ ebd. S.561f.

⁴⁸ vgl. auch das Kapitel über Juri Izrael', der als Direktor des Instituts für Weltklima und Ökologie innerhalb von Roshydromet fungiert.

⁴⁹ Parlamentarische Anhörung (2004), S.25

⁵⁰ 450 Abgeordnete, wovon 225 über Parteilisten und 225 über Direktmandate in die Staatsduma gewählt werden.

⁵¹ 178 Sitze; jedes der 89 Föderationssubjekte entsendet zwei Mitglieder in den Föderationsrat

⁵² Sitzverteilung in der Staatsduma Ende Januar 2004 nach Fraktionen: Einiges Rußland: 68%, Kommunistische Partei der RF (KPRF): 11,6%, Wahlblock Heimat

Damit gelang es der Partei Putins das Unterhaus de facto in ein „Einparteienparlament“ zu verwandeln, das dem Willen des Präsidenten folgt.⁵³ Denn Einiges Rußland trat mit nur einem Versprechen zur Wahl an, nämlich Putin zu unterstützen.

Trotz der überwältigenden Mehrheit von „Einiges Rußland“ gehen die Meinungen über die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls innerhalb der Staatsduma weit auseinander. Einer Schätzung des rußländischen WWF zufolge unterstützt weniger als ein Viertel der Abgeordneten eine Ratifizierung, über die Hälfte hält dies immerhin für möglich und etwa ein Viertel ist gegen einen Beitritt zum Kyoto-Protokoll.⁵⁴ Ausführlich nahm die Staatsduma am 15. April 2004 in einer Parlamentarischen Anhörung⁵⁵ Stellung zum Kyoto-Protokoll.

Innerhalb der Staatsduma waren für die Vorbereitung der Ratifizierung drei Komitees zuständig: das Komitee für Ökologie, das Komitee für Wirtschaftspolitik, Unternehmertum und Tourismus sowie das Komitee für auswärtige Angelegenheiten.

Der Vorsitzende des Komitees für Ökologie, Vladimir Gračev, machte gleich zu Beginn der Parlamentarischen Anhörung in seiner Eröffnungsansprache deutlich, daß er das Kyoto-Protokoll nicht für geeignet halte, die Erderwärmung zu bremsen oder gar zu stoppen. Denn, so Gračev, eine Umsetzung des Kyoto-Protokolls würde lediglich dazu führen, daß die Konzentration der Treibhausgase in der Atmosphäre von 20 ppm auf 18 ppm sinken würde. Dies bedeute eine Temperaturänderung von nur 0,1°C. Stattdessen ist Gračev davon überzeugt, daß der wissenschaftlich-technologische Fortschritt, wie etwa die Atomenergie, die Probleme der globalen Erwärmung lösen werde. Gračev bemühte sogar das Argument, Rußland würde als nördliches Land nicht unter der Erderwärmung leiden. Zugleich bezweifelt er, daß Rußland wirtschaftlich von einem Beitritt zum

(Rodina): 8,5%, Liberaldemokratische Partei Rußlands (LDPR): 8,1%, unabhängige Abgeordnete: 3,8%

53 Wiest (2004)

54 zitiert bei Karas (2004), S.1

55 siehe Stenogramm in: Parlamentarische Anhörung (2004)

Kyoto-Protokoll profitiere. Es sei deshalb an den Ländern der EU, Rußland eine Ratifizierung „schmackhaft“ zu machen.⁵⁶

Konstantin Kosačev, Vorsitzender des Komitees für Auswärtige Angelegenheiten hob in seinem Beitrag hervor, daß eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, zweifelsohne, die internationale Autorität Rußlands stärken würde, und dies nicht nur im Umweltbereich. Wichtigste Frage für ihn bleibe aber, welche Auswirkungen dieser Schritt auf das Wirtschaftswachstum habe. Übersteigt der Ausstoß an Treibhausgasen bis 2012 nicht das Maß der zugeteilten Quoten, könne man ruhigen Gewissens das Protokoll ratifizieren und mit dem Verkauf der überschüssigen Emissionsrechte beginnen. Da Kosačev das Kyoto-Protokoll nicht als ein universelles ökologisches Dokument betrachtet, sondern eher als ein politisch-ökonomisches Instrument, müsse sich Rußland bei der Entscheidung über eine Ratifikation am eigenen nationalen Interesse orientieren. Erst wenn das Protokoll ein allgemeingültiges Dokument für alle Staaten werde, dessen Effektivität und Nutzen nachgewiesen ist, sei es für Rußland eine Selbstverständlichkeit ein solches Werk zu ratifizieren.⁵⁷

Dahingegen ist die stellvertretende Vorsitzende des Komitees für Wirtschaftspolitik, Unternehmertum und Tourismus Elena Panina klar für eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Sie verspricht sich davon eine Modernisierung der rußländischen Industrie. Aus ihrer Sicht dürfe das vielgepriesene Wachstum der rußländischen Wirtschaft nicht auf der Nutzung veralteter Kapazitäten gründen, sondern müsse von einer technischen Erneuerung des Landes begleitet werden. Die weit verbreiteten Annahmen über die Geschwindigkeit des Wirtschaftswachstums beruhen aber ausschließlich auf der weiteren Ausbeutung der Bodenschätze und nicht auf einer effektiven Energienutzung. Die durch das Kyoto-Protokoll ermöglichten Kapitalinvestitionen würden zu einer effektiveren Energienutzung führen. Das Kyoto-Abkommen enthalte Maßnahmen, insbesondere Joint Implementations, die für die rußländische

56 ebd. S.20-21

57 ebd. S.21-22

Wirtschaftsentwicklung, die technische Modernisierung und für die Umwelt vorteilhaft seien. Joint Implementations seien für Rußland wesentlich wichtiger als der genaue Umfang an zu verkaufenden Emissionsrechten.⁵⁸

Auf dem Papier sind die Mittel der Staatsduma zur Durchsetzung einer Ratifizierung bzw. die Verhinderung einer solchen relativ stark. Denn ihre Zustimmung zu einem internationalen Vertrag ist auf jeden Fall notwendig. Das Parlament ist jedoch darauf angewiesen, daß der Präsident bzw. die Regierung eine entsprechende Gesetzesvorlage ins Parlament einbringt.⁵⁹ Unter der Ägide der Partei „Einiges Rußland“ entwickelte sich die Staatsduma seit Putins Amtsantritt allerdings „zu einer straff organisierten Zustimmungsmaschine (...), die das ehrgeizige Gesetzgebungsprogramm des Staatspräsidenten diszipliniert umsetzt.“⁶⁰

Jacqueline Karas vom Royal Institute of International Affairs sieht deshalb die Hauptaufgabe der Parlamentarischen Anhörung darin, daß die Duma verschiedene Standpunkte in Rußland zum Kyoto-Protokoll der Weltöffentlichkeit präsentiert, um so die Bedingungen für eine Einigung bei den Ratifizierungsverhandlungen vorzugeben.⁶¹

In der zweiten Kammer des rußländischen Parlaments, dem Föderationsrat, sind die Föderationssubjekte Rußlands vertreten. Generell betrachten die rußländischen Regionen das Kyoto-Protokoll als bedeutsame Quelle für Investitionen in die Energieeffizienz und die veraltete Energieinfrastruktur. Deshalb betreiben sie ein aktives Lobbying in Moskau für die Ratifizierung des Abkommens.⁶² Einer Studie des WWF zufolge unterstützen vor allem die Regionen an der Wolga, im Ural und im Nordwesten des Landes eine Ratifizierung. Nur teilweise Unterstützung findet das Kyoto-Protokoll hingegen in Sibirien und in Zentralrußland. Im Fernen Osten und im Süden Rußlands hingegen gibt

58 ebd. S.34-36

59 im Falle des Kyoto-Protokolls die Regierung (Art. 16 Abs. 1 Gesetz über internationale Verträge)

60 Steinsdorff (2003), S.3

61 Karas (2004), S.1f

62 ebd. S.3

es kaum Zustimmung.⁶³

Der Einfluß der Regionen auf die Außenpolitik Rußlands ist relativ schwach. Zwar muß auch der Föderationsrat einer Ratifizierung internationaler Verträge zustimmen, dessen Veto kann aber mit einer Zweidrittelmehrheit der Staatsduma aufgehoben werden. Durch die organisatorische Neuordnung des Föderationsrats unter Putin und der Installation der „Vertikale der Macht“ ist der Einfluß der Regionen auf die rußländische Außenpolitik geschwächt.⁶⁴ So folgt der Föderationsrat – wie auch die Staatsduma – zumeist der vom Kreml vorgegebenen politischen Linie.

3.5. Wirtschaft

Zu den wichtigsten indirekten Akteuren in der rußländischen Außenpolitik gehören die Wirtschaftseliten des Landes. Sie bilden zusammen mit den Regierungsapparaten die beiden Säulen des „Systems Putin“. Allerdings treten die Wirtschaftseliten nicht als geschlossene Gruppe auf, sondern verfolgen eigene, durchaus unterschiedliche Ziele. Eine kontinuierliche Steuerung der rußländischen Außenpolitik durch Großunternehmer oder Oligarchen gibt es daher de facto nicht und der Einfluß der Wirtschaft bleibt so insgesamt begrenzt. Das bedeutet jedoch nicht, daß große Konzerne und Finanzgruppen im Einzelfall nicht doch die Richtung außenpolitischer Maßnahmen erfolgreich beeinflussen können.⁶⁵ Da das Kyoto-Protokoll in erster Linie die Interessen der rußländischen Energiewirtschaft aus der Erdöl-, Erdgas- und Stromindustrie betrifft, kann davon ausgegangen werden, daß sie zwar nicht die rußländische Politik im Hinblick auf eine Ratifizierung gestalten, wohl aber in ihrem Interesse sehr stark beeinflussen. Dies läßt sich aus der Tatsache schließen, daß eine Reihe von Akteursvertretern aus Regierung und Administration zugleich Mitglied in einem oder mehreren Aufsichtsräten der großen Energiekonzerne sind und in Personalunion als

63 zitiert bei Karas (2004), S.3

64 Schneider (2003)

65 Schröder (2001)

Interessensvertreter der Unternehmen und des politischen Amtes auftreten.⁶⁶

Der russländische Erdgassektor wird zu 90 Prozent vom weltgrößten Erdgasunternehmen OAO Gazprom kontrolliert. An der OAO Gazprom ist der russländische Staat mit 38 Prozent der Aktien beteiligt und ist dadurch Mehrheitseigner des Gasunternehmens. Aus diesem Grund verfügt Gazprom über exklusive Kontakte zu den führenden Vertretern der Verwaltung. Im Direktorenrat sind Mitglieder der Regierung und der Präsidentialverwaltung vertreten, so z.B. der Minister für wirtschaftliche Entwicklung und Handel German Gref und der Chef der Präsidentialverwaltung Dmitrij Medvedev. Zudem verfügt Gazprom über enge Geschäftsbeziehungen zur Vneštorgbank und zur Gazprombank. Die Einflußnahme auf Energiepolitische Entscheidungen erfolgt durch die Verfügung über die natürliche Ressource Erdgas, über monetäre Ressourcen und exzellente Kontakte zu hochrangigen politischen Funktionsträgern.⁶⁷

Anders als der Erdgassektor ist der Erdölsektor nicht monopolistisch organisiert, sondern befindet sich zu 90 Prozent unter Kontrolle von elf Erdölgesellschaften. Bis auf die staatliche Erdölgesellschaft Rosneft' und staatliche Anteile von 7,9 Prozent an Lukoil sind diese in privater Hand.⁶⁸ Aufgrund der Aufgliederung in mehrere unabhängige Erdölgesellschaften hat sich im Erdölsektor ein vielfältiges Beziehungsnetz zwischen Akteursvertretern aus der Exekutive, Legislative, Verbänden und Unternehmen herausgebildet. Wie auch im Erdgassektor nehmen die Erdölkonzerne über die Ressourcen Erdöl, Kapital und exklusive Kontakte zu Regierungs- und Präsidentialvertretern Einfluß auf politische Entscheidungen. Darüber hinaus stützen sie sich bei der Vertretung ihrer Interessen auf Lobbying und Verbände. In diesem Zusammenhang spielt die Russländische Union der Industriellen und Unternehmer (RSPP)⁶⁹ eine

66 Bollinger-Kanne (2004), S.328

67 ebd.

68 ebd. S.332ff.; die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2004

69 <http://www.rspp.biz>

wichtige Rolle. Dort agiert die Erdölelite als Meinungsführer und versucht dadurch, ihr strukturelles Defizit bei der einheitlichen Meinungsbildung zu kompensieren.⁷⁰

Der russländische Stromsektor ist zu über 70 Prozent in der Hand des Stromgiganten Edinaja Energetičeskaja Sistema Rossii (RAO EĖS), der vom früheren zuständigen Minister für Privatisierungen Anatolij Čubajs geführt wird. Gut 52 Prozent der RAO EĖS-Kontrollaktien sind in staatlichem Besitz, sodaß sich auch bei RAO EĖS etliche Vertreter von Regierung und Präsidentialverwaltung im Direktorenrat wiederfinden, u.a. German Gref, sowie der Finanzminister Aleksej Kudrin und der Industrie- und Energieminister Viktor Christenko.⁷¹

Ende März 2003 wurde ein Reformpaket des Stromsektors beschlossen, das im Kern die Liberalisierung des Strompreises und die Ausgliederung einzelner Unternehmensbereiche vorsah. Bei dieser Reorganisation von RAO EĖS entstanden starke Konflikte innerhalb der Unternehmensführung und innerhalb der Regierung und Präsidentialadministration. Einige Beobachter gehen davon aus, daß die unklare Situation bei der Privatisierung des Strommarktes die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls erheblich verzögert hat.⁷²

Die schwergewichtigen Unternehmen aller drei Energiesektoren zählen zu den stärksten Unterstützern einer russländischen Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Insbesondere RAO EĖS und Gazprom profilierten sich als Kyoto-Befürworter, da sie sich Investitionen in ihre Infrastruktur versprechen. Für Gazprom sei die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls nach den Worten von Leonid Maslov, einem Berater in der Gazprombank, eine dringliche Angelegenheit. Er erwarte, daß sich die Modernisierungskosten auf acht Milliarden US\$ belaufen würden. Joint Implementation Projekte seien die beste Möglichkeit für Gazprom, diese

70 Bollinger-Kanne (2004), S.332ff.

71 ebd. S.335ff.

72 Energy Producers See Cash in Kyoto, in: The Moscow Times, 09.07.2004

Kosten zu senken.⁷³ Deshalb etablierte Gazprom bereits vor der Ratifizierung Joint Implementation Projekte mit der deutschen Ruhrgas, um die Effektivität der Leitungssysteme zu erhöhen. RAO EÈS richtete 2001 den Energy Carbon Fund⁷⁴ mit dem Ziel ein, die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls einzuführen, Projekte zur Minderung der Treibhausgasemissionen zu implementieren und Lobbying für die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zu betreiben.⁷⁵ Finanziert wird die Arbeit des Energy Carbon Fund über Kredite der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie mit Geldern der Luxemburger Regierung. Im Rahmen des Niederländischen ERUPT-Programms⁷⁶ nehmen RAO EÈS wie auch andere russländische Unternehmen an Joint Implementation-Projekten zur Senkung der CO₂-Emissionen teil.

Ähnlich Ziele verfolgt der National Carbon Fund, der im Juli 2003 gegründet wurde. In ihm vereinen sich die größten russländischen Unternehmen⁷⁷, die für einen signifikanten Teil der Treibhausgasemissionen in Russland verantwortlich sind, und eine Reihe wichtiger Banken mit dem Ziel, Investitionen in die Modernisierung der russländischen Industrie durch praktische Nutzung der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls zu verwirklichen. Hauptanliegen der Vereinigung ist es, die Aktivitäten der russländischen Unternehmen in diesem Bereich zu koordinieren. Auch die Russländische Union der Industriellen und Unternehmer (RSPP) spricht sich für eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls aus.⁷⁸

3.6. Wissenschaft und Umwelt-NGO's

Eine zentrale Rolle im russländischen Wissenschaftsestablishment spielt die Russländische Akademie der Wissenschaften (RAN), in der die

73 ebd.

74 <http://www.carbonfund.ru>

75 vgl. z.B. die Antwort auf Illarionovs Thesen: Energy Carbon Fund (ohne Jahr)

76 Der Emission Reduction Unit Procurement Tender (ERUPT) ist ein Programm des Niederländischen Wirtschaftsministeriums, um Emissionsrechte durch Joint Implementation in Osteuropa zu erlangen.

77 eine Liste der Mitglieder findet sich unter: <http://www.natcarbon.ru/ru/doc/sostav.doc> (Zugriff am 14.03.2006)

78 Karas (2004), S.4

führenden russländischen Wissenschaftler vereint sind. Unter den Wissenschaftlern herrscht eine geteilte Meinung über das Kyoto-Protokoll. Einige hegen eine tiefe Skepsis gegenüber den anthropogenen Ursachen des Klimawandels, andere unterstützen mit aller Macht den Ratifizierungsprozeß.

Zu den Skeptikern gehört allen voran Julij Izraël', Direktor des Instituts für Weltklima und Ökologie und stellvertretender Vorsitzender des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Izraël' leitet zudem die Kommission („Soviet-Seminar“) „Möglichkeiten zum Schutz vor Klimaveränderungen und ihre negativen Folgen – Das Problem des Kyoto-Protokolls“ innerhalb der Akademie der Wissenschaften, die von Präsident Putin Anfang 2004 mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, alle Aspekte einer russländischen Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Wissenschaftlern zu analysieren. Immer wieder betont Izraël', daß dem Kyoto-Protokoll die wissenschaftliche Grundlage fehle. Zudem sei das Abkommen nicht dazu geeignet, das in der Klimarahmenkonvention verankerte Ziel zu erreichen und die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, auf dem eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird. Angesichts der möglichen (negativen) ökonomischen Folgen sei es deshalb nicht zu vertreten, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren.⁷⁹

Zu diesem Schluß kam auch das von Izraël' geleitete Soviet-Seminar, in dem neben Izraël' mehr als zwei Duzend Wissenschaftler vertreten waren, u.a. der Präsident der Akademie der Wissenschaften Jurij Osipov, Andrej Illarionov und Viktor Danilov-Danil'jan.⁸⁰ Allerdings stimmte nur gut die Hälfte der Kommissionsmitglieder für diese ablehnende Empfehlung, wobei gar drei der vier Vertreter der Klimaforschungsinstitute dagegen votierten.⁸¹

79 siehe z.B. Parlamentarische Anhörung (2004), S. 26-28

80 Skandal iz-za global'nogo poteplenija [Skandal wegen der Erderwärmung] in: Izvestia, 10.07.2004; zu den Ergebnissen der Kommission siehe auch Stenogramm der Pressekonferenz: <http://kreml.org/other/59790309>, (Zugriff am 10.03.2006).

81 Kioto ne pomožet [Kyoto wird nicht helfen] in: Vedomosti, 18.05.2004

Zu den Befürwortern einer schnellen Ratifizierung des Kyoto-Protokolls unter den russländischen Wissenschaftlern zählt in erster Linie Viktor Danilov-Danil'jan. Der frühere Umweltminister und jetzige Direktor des Instituts für Wasserprobleme tritt häufig als Pendant zu den führenden Kyoto-Kritikern Andrej Illarionov und Jurij Izraël' auf. Er hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Wichtigkeit des Kyoto-Protokolls offensiv zu verteidigen und die naturwissenschaftlichen und ökonomischen Argumente, die im Laufe der Debatte immer wieder wiederholt wurden, zu entkräften. Dabei vertritt er die Meinung, keine der Behauptungen – von der fehlenden wissenschaftlichen Grundlage, über die Gefährdung des Wirtschaftswachstums bis hin zur angeblichen Diskriminierung Rußlands – könne einer ernsthaften Überprüfung standhalten. Zwar seien die anthropogenen Ursachen für den Klimawandel noch nicht restlos unumstritten nachgewiesen, doch das könne aus seiner Sicht kein Grund sein, keine Maßnahmen dagegen zu vorzunehmen, was so bereits in der Klimarahmenkonvention vereinbart wurde.⁸²

Neben Danilov-Danil'jan gab es noch eine ganze Reihe weiterer Wissenschaftler der Akademie der Wissenschaften, die sich für eine Ratifizierung aussprachen. So unterzeichneten 2003 etwa 250 Mitglieder der Akademie eine NGO-Petition zugunsten einer Ratifizierung des Kyoto-Protokolls.⁸³

Der Einfluß der wissenschaftlichen Gemeinde und der Think-Tanks auf Präsident Putin und die öffentliche Meinung beschränkt sich allerdings hauptsächlich auf die Darstellung weniger Einzelpersonen. Insbesondere Jurij Izraël' prägt als einer der profiliertesten Klimaforscher in Rußland das Bild zum Klimawandel in den Medien.

In enger Verbindung zum wissenschaftlichen Establishment, das den Kyoto-Prozeß unterstützt, stehen die russischen Umwelt-NGO's. Vor allem der russländische Zweig des WWF⁸⁴ sowie das Rußländische regionale

82 Carnegie Endowment for International Peace (2003)

83 Karas (2004), S.6

84 www.wwf.ru

Umweltzentrum (RREC)⁸⁵ gelten als aktivste Unterstützer des Kyoto-Protokolls. Der WWF vertritt die Auffassung, Rußland müsse das Kyoto-Protokoll ratifizieren um, seine positive Reputation auf der internationalen politischen Ebene nicht zu verspielen und nachhaltige Vorteile nicht zu verlieren. Zudem würde Rußland ohne Beitritt zum Kyoto-Protokoll unter den negativen Reaktionen potentieller Investoren leiden und einen wirtschaftlichen Wettbewerbsnachteil erfahren. Mögliche ausländische Investitionen würden verloren gehen. Zugleich weist der WWF darauf hin, daß Rußland aktive Maßnahmen vornehmen müsse – z.B. ein zielgerichtetes Politik- und Implementationsprogramm zu entwickeln – um vom Kyoto-Protokoll zu profitieren. Außerdem müsse die Industrie des Landes restrukturiert werden.⁸⁶

Die Veröffentlichungen der Umweltorganisationen sind von hoher Qualität, da häufig Wissenschaftler in den NGO's arbeiten, haben aber nur einen marginalen Einfluß auf die öffentliche und politische Meinung. Da das Führungspersonal der Umweltorganisationen zumeist aus Wissenschaftlern und technischen Experten besteht, gelingt ihnen zwar der Austausch mit der wissenschaftlichen Gemeinschaft, weniger jedoch der Kontakt zur breiten Öffentlichkeit. Außerdem finanzieren sich viele Nichtregierungsorganisationen über ausländische Geldgeber, weshalb sie als „ausländische Agenten“ ausgegrenzt werden.⁸⁷ Tatsächlich entstanden viele Publikationen des rußländischen WWF's mit Unterstützung westlicher Institute und Behörden.⁸⁸

Neben ausländischen Akteuren gibt es auch eine Verlinkung zwischen Umweltorganisationen und Kyoto-freundlichen Unternehmen. So wurde die vielbeachtete Broschüre „The Kyoto Protocol: Questions and answers“ nicht nur gemeinsam vom WWF und dem Rußländischen regionalen Umweltzentrum (RREC) herausgegeben, sondern auch unter Beteiligung der National Carbon Union.

85 <http://rusrec.ru/kyoto>

86 Berdin u.a. (2003), S.15

87 Michaelowa / Koch (2002), S.2; Buchner / Dall'Olio (2004), S. 21ff.

88 vgl. Publikationsübersicht auf <http://wwf.ru/resources/publ/tab4/?category=Ck>
(Zugriff am 10.03.2006)

3.7. Fazit

Die Analyse der Akteure im Ratifikationsprozeß des Kyoto-Protokolls zeigt klare Unterschiede in den Präferenzen der direkten und indirekten Akteure. Während sich die indirekten Akteure aus der energieintensiven Wirtschaft, den Umwelt-NGO's und aus Teilen des Wissenschaftsestablishments zum überwiegenden Teil für eine Ratifikation des Kyoto-Protokolls einsetzen, kommt der Widerstand gegen das Abkommen im wesentlichen von direkten Akteuren. Allerdings gibt es auch unter den direkten Akteuren Unterstützer des Kyoto-Protokolls.

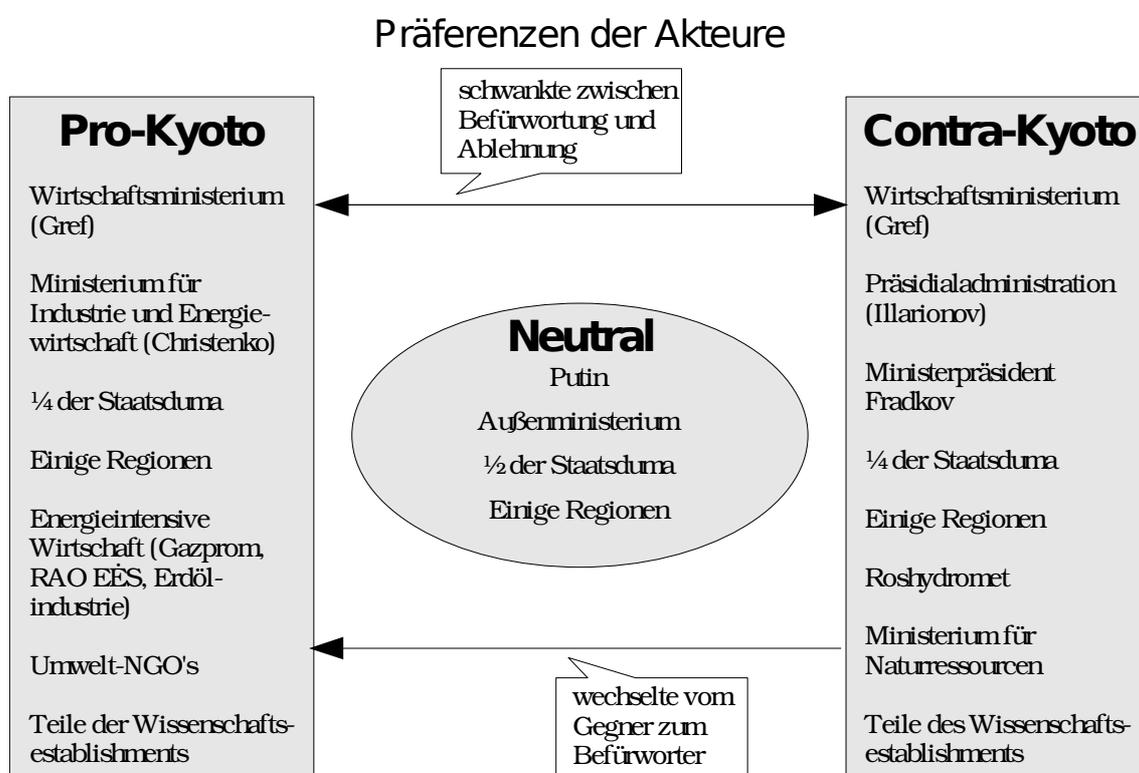


Abbildung 2

4. Verlauf des Ratifizierungsprozesses

Zeittafel	
April 2002	Die rußländische Regierung legt einen Fahrplan zur Vorbereitung auf die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls vor.
September 2002	Premierminister Kas'janov kündigt auf dem Erdgipfel in Johannesburg an, Rußland werde das Kyoto-Protokoll in näherer Zukunft ratifizieren
März 2003	German Gref legt den Bericht des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Handel über das Kyoto-Potokoll vor. Darin heißt es, Rußland haben keinen wirtschaftlichen Nutzen vom KP.
Mai 2003	In seiner jährlichen Rede zur Lage Nation stellt Putin das Ziel auf, binnen zehn Jahren das BIP Rußlands zu verdoppeln.
Oktober 2003	Präsident Putin erklärt auf der Weltklimakonferenz, Rußland müsse bei der Entscheidung, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren, auf seine „nationalen Interessen“ achten.
Oktober 2003	Putins Wirtschaftsberater Illarionov weist darauf hin, daß das Kyoto-Protokoll Rußlands Wirtschaftsentwicklung hemmen würde.
April 2004	Parlamentarische Anhörung zu den Problemen im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls
Mai 2004	Putin erklärt, die Unterstützung der EU bei den Verhandlungen um Rußlands Aufnahme in die WTO könne Rußlands Position zum Kyoto-Prozeß positiv beeinflussen. Rußland werde den Ratifizierungsprozeß beschleunigen.
30. September 2004	Die rußländische Regierung billigt die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls und leitet einen entsprechenden Gesetzentwurf an das Parlament.
22. Oktober 2004	Die rußländische Staatsduma stimmt der Ratifizierung zu.
27. Oktober 2004	Der rußländische Föderationsrat stimmt der Ratifizierung zu.
05. November 2004	Präsident Putin unterzeichnet das Gesetz zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls.
18. November	Die rußländische Regierung hinterlegt die Ratifizierungsurkunde bei den Vereinten Nationen.
16. Februar 2005	Das Kyoto-Protokoll tritt 90 Tage nach Rußlands Ratifizierung in Kraft.

Tabelle 3

Am 11. April 2002 legte die rußländische Regierung einen Fahrplan zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls fest. Darin wird die Veto-Rolle Rußlands hervorgehoben und gefolgert, daß die Entscheidung, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren, sich nicht ausschließlich auf die Probleme des Klimawandels beschränkt, sondern eine politische Entscheidung globalen Ausmaßes ist, die sich auf viele Aspekte der rußländischen Außenpolitik auswirken kann. Neben der Verpflichtung Rußlands, zur Senkung der anthropogenen Belastungen des Klimasystems beizutragen, sieht die rußländische Regierung im Kyoto-Protokoll vor allem die Möglichkeit, durch die flexiblen Mechanismen die rußländische Energiewirtschaft zu modernisieren. Deshalb forderte sie das Wirtschaftsministerium und

weitere Ministerien und Behörden auf, umfassende Untersuchungen und Maßnahmen durchzuführen, um sich auf die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls vorzubereiten.⁸⁹

Der formale Weg zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls in Rußland sieht zunächst vor, daß der Minister für wirtschaftliche Entwicklung und Handel dem stellvertretenden Premierminister über die Auswirkungen einer Umsetzung des Kyoto-Protokolls berichtet. Auf einer Sitzung des Kabinetts diskutiert die Regierung die Frage einer Ratifizierung. Anschließend bringt die Regierung einen Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls in die rußländische Staatsduma ein. Diese richtet ein Komitee ein, das die Details der Ratifizierung erörtert und dem Parlament berichtet. Nach ein bis drei offiziellen Anhörungen stimmt die Staatsduma über das Gesetz zur Ratifizierung ab. Zur Annahme genügt die einfache Mehrheit. Stimmt die Duma der Ratifizierung zu, erörtert anschließend der Föderationsrat die Ratifizierung. Stimmt auch er der Ratifizierung zu, leitet er das Gesetz zur Unterschrift an den Präsidenten weiter. Dieser hat nach der rußländischen Verfassung das Recht, ein aufhebendes Veto gegen die Ratifizierung einzulegen. Unterzeichnet er das Ratifizierungsgesetz, leitet die Regierung die Ratifizierungsurkunde an die Vereinten Nationen weiter.⁹⁰

Im Laufe des Jahres 2002 verkündete Rußland wiederholt, es wolle für eine rasche Umsetzung des Abkommens sorgen. In der gemeinsamen Stellungnahme zum Abschluß des neunten Rußland-EU-Gipfels am 29. Mai 2002 erklärten beide Seiten: „Wir werden alle nötigen Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, daß das Kyoto-Protokoll alsbald möglich ein tatsächliches Werkzeug zur Lösung der Probleme durch die globale Erwärmung wird.“⁹¹ Premierminister Michail Kas'janov kündigte auf dem Erdgipfel in Johannesburg an, das Protokoll von Kyoto werde in allernächster Zeit von der rußländischen Duma

89 Regierung der Rußländischen Föderation (2002)

90 vgl. Buchner/Dall'Olio (2004), S. 3

91 http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm (Zugriff am 18.11.05), eigene Übersetzung

ratifiziert werden.⁹²

Zeitgleich drohten allerdings Vertreter der rußländischen Delegation damit, Rußland könne eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls verweigern. Der stellvertretende Minister für wirtschaftliche Entwicklung und Handel Muhammed Zikanov sagte, es gebe für Rußland keine wirtschaftlichen Anreize zur Unterzeichnung.⁹³ Nach diesem Muster verliefen in den folgenden zwei Jahren die Verhandlungen: Immer wenn von offizieller rußländischer Seite versprochen wurde, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren, folgte aus anderen offiziellen Kreisen sofort eine gegenteilige Verlautbarung.⁹⁴

Im Januar 2003 sandte der Minister für wirtschaftliche Entwicklung und Handel German Gref erstmals einen sehr skeptischen Bericht über das Kyoto-Protokoll an den stellvertretenden Premierminister Viktor Christenko. Er wurde jedoch aufgefordert, seine Vorlage noch einmal zu verbessern.⁹⁵ Am 23. April 2003 legte Gref erneut einen Bericht über die Probleme des Klimawandels vor. Darin kam er zu dem Schluß, daß das Kyoto-Protokoll keine wirtschaftlichen Vorteile für Rußland bringe, da das Land sich nicht ausreichend am Emissionshandel beteiligen könne. Eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls würde dem Bericht zufolge ausschließlich zu „politischen Vorteilen“ führen.⁹⁶ Damit rückte die von Kas'janov versprochene zügige Ratifizierung in weite Ferne.

Als Vladimir Putin am 23.Mai 2003 seine jährliche Rede zur Lage der Nation⁹⁷ hielt, erwähnte er das Kyoto-Protokoll mit keinem Wort. Dennoch sollte diese Ansprache einen enormen Einfluß auf die rußländische

92 Rede Kas'janovs vom 03.09.2002 (russisch):

http://www.government.gov.ru/data/news_text.html?he_id=66&news_id=9459 (Zugriff 18.12.2005)

93 http://www.aktuell.ru/russland/politik/moskau_weiter_unschluessig_ueber_klimapolitik_145.html (Zugriff am 11.11.2005).

94 vgl. Buchner/Dall'Olio (2004), S. 4.

95 ebd. S.3

96 Rossija ne nagreet na global'nom poteplenii [Rußland wird sich nicht die Hände an der globalen Erwärmung wärmen], in: Vedomosti, 24.03.2003

97 http://www.kremlin.ru/appears/2003/05/16/1259_type63372_44623.shtml (Zugriff am 02.12.2005)

Diskussion um die Ratifizierung des Protokolls haben. Denn auf Betreiben seines Wirtschaftsberaters Illarionov stellte Putin die Forderung auf, das BIP des Landes binnen zehn Jahren zu verdoppeln. In der Folgezeit wurde in der Debatte immer wieder das Argument bemüht, eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls würde eben dieses Ziel der Verdopplung des BIP gefährden.

Schließlich fand vom 29. September bis 03. Oktober die UN Weltklimakonferenz in Moskau statt, von der sich westliche Beobachter ein klares Bekenntnis Putins zum Kyoto-Protokoll und die Einleitung der Ratifizierung durch die Regierung erhofft hatten. Doch der russländische Präsident verkündete lediglich, daß sich Rußland auf eine schnellstmögliche Ratifizierung vorbereite. Zuvor jedoch müsse die russländische Regierung sorgfältig die Frage der Ratifizierung prüfen und sich mit allen damit verbundenen komplexen Problemen auseinandersetzen. Eine Entscheidung werde erst dann getroffen, wenn diese Arbeit beendet ist und eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls nicht den nationalen Interessen der Russländischen Föderation widerspreche.⁹⁸

Das Versprechen Putins, Rußland werde das Kyoto-Protokoll schnellstmöglich ratifizieren wurde immer wieder von Aussagen seines Wirtschaftsberaters Illarionov konterkariert, der damit das bereits angesprochene Verhaltensmuster von „Hoffnung machen und Zweifel säen“ im Verhandlungsprozeß fortsetzte. So bot die COP in Mailand im Dezember 2003 Illarionov die Bühne, zu verkünden, Rußland werde sich vom Kyoto-Protokoll zurückziehen, da es sein Wirtschaftswachstum bremse. Daraufhin sah sich der stellvertretende Minister für wirtschaftliche Entwicklung und Handel Tsikanov gezwungen, auf einer eilig einberufenen Pressekonferenz zu erklären, „es sind noch keine Entscheidungen über das Kyoto-Protokoll getroffen worden außer der, daß wir eine Ratifizierung anstreben.“⁹⁹ Am 6. Dezember widersprach

98 Eröffnungsrede des russländischen Präsidenten V. Putin auf der UN Weltklimakonferenz.

http://www.kremlin.ru/appears/2003/09/29/1524_type63374type63377_52992.shtml
(Zugriff am 15.12.2005)

99 Russia Signals Support for Global Warming Treaty, in: Washington Post, 04.12.2003

Illarionov dem Einwand Tsikanovs jedoch und behauptete, die Aussage sei zwar von ihm, die Worte aber seien die des Präsidenten der Rußländischen Föderation.¹⁰⁰

Die Unsicherheit, über Rußlands Ratifizierung sowie die Abhängigkeit des Protokolls von Rußlands Ratifizierung führten zu zahlreichen bilateralen und internationalen Treffen mit den rußländischen Verantwortlichen. So empfing der rußländische Präsident den früheren amerikanischen Präsidenten Bush und Henry Kissinger, um über das Kyoto-Protokoll zu sprechen. Wenig später fand ein USA-Rußland Gipfel in St. Petersburg statt. In zahlreiche Besuchen von Delegationen aus der EU, Japan und Kanada wurde versucht, Rußland zu einer Ratifizierung zu drängen.

Kurz vor dem Besuch der EU Delegation unter Führung des damaligen Kommissionspräsidenten Romano Prodi fand in Moskau eine Parlamentarische Anhörung zu den Problemen bei der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls statt. Diese Anhörung wurde von den Dumakomitees für Ökologie, für Wirtschaftspolitik, Unternehmertum und Tourismus sowie für Auswärtige Angelegenheiten durchgeführt. Alle drei sprachen sich mehr oder weniger strikt gegen eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls aus – zumindest unter den gegebenen Bedingungen – und forderten weitere Analysen der wissenschaftlichen Grundlagen und der ökonomischen Auswirkungen sowie eine gerechtere Gestaltung des Abkommens.¹⁰¹ Von der stellvertretenden Vorsitzenden des Komitees für Wirtschaftspolitik, Unternehmertum und Tourismus Panina kam allerdings ein eindeutiges Bekenntnis zum Abkommen von Kyoto. Trotz der überwiegend skeptischen Ansichten auf der Parlamentarischen Anhörung in der Duma mehrten sich in den darauffolgenden Tagen die Spekulationen, Rußland würde das Kyoto-Protokoll alsbald ratifizieren. Es entwickelte sich eine breite Diskussion in den Medien über das Für und Wider zum Kyoto-Beitritt. Am 20. April 2004 verkündete die Tageszeitung

100 vgl. Buchner/Dall'Olio (2004), S.5

101 Parlamentarische Anhörung (2004), S. 18

Kommersant gar, Putin werde während des zweitägigen Besuches des italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi diesem mitteilen, daß Rußland das Kyoto-Protokoll ratifizieren werde.¹⁰² Eine Vertreterin von Greenpeace Rußland wurde in den Medien mit den Worten zitiert: „Es ist höchst wahrscheinlich, daß der Kreml das Abkommen ratifizieren wird.“ Der einzige Grund, weshalb Rußland bis jetzt zögere, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren, liege in der Hoffnung, weitere Zugeständnisse der EU zu erlangen.¹⁰³

Einmal mehr wurden die Hoffnungen auf eine positive Entscheidung Rußlands zur Ratifizierung auf den EU-Rußland Gipfel im Mai 2004 in Moskau gelegt. Dort schlossen die EU und Rußland ein bilaterales Abkommen im Rahmen der Verhandlungen eines Beitritts Rußland in die Welthandelsorganisation WTO. Die vier wesentlichen Streitpunkte waren die Senkung der rußländischen Zölle, die Liberalisierung der rußländischen Binnenmärkte, die Ausweitung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen auf die neuen EU-Mitglieder und die Transitregelungen für das Gebiet Kaliningrad.¹⁰⁴ Obwohl es keine offizielle Erwähnung des Kyoto-Protokolls in der Vereinbarung gibt und obwohl laut Präsident Putin Rußland keinerlei Verbindung zwischen den WTO Verhandlungen und einer Ratifizierung des Kyoto-Protokolls gemacht hat, nährte Putin die Spekulationen, Rußland werde das Kyoto-Protokoll unterzeichnen. Im Gegenzug unterstützt die EU den Beitritt Rußlands zur WTO. Laut der Nachrichtenagentur American AP sagte Putin: „Die EU ist uns auf halben Wege in den Gesprächen über die WTO entgegen gekommen und das kann einen positiven Effekt auf unsere Position zum Kyoto-Protokoll haben.“¹⁰⁵ In der New York Times wurde Putin mit den Worten zitiert: „Wir sind für den Kyoto-Prozeß und wir werden ihn unterstützen. (...) Wir werden die Bewegung hin zu einer Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Rußland beschleunigen.“¹⁰⁶ Ein

102 Moskva-Rim-Kioto [Moskau-Rom-Kyoto], in: Kommersant, 20.04.2004

103 Russia ready to ratify Kyoto climate change treaty, Kremlin hints, in: The Independent, 21.04.2004

104 Pleines (2004)

105 zitiert bei Buchner/Dall'Olio (2004), S.7

106 Europe Backs Russian Entry Into W.T.O., in: The New York Times, 22.05.2004

direkter Zusammenhang zwischen der Unterstützung der EU für einen WTO-Beitritt Rußlands und der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls wurde jedoch von beiden Seiten zurückgewiesen.

In den Wochen nach dem EU-Rußland-Gipfel fand eine breite Diskussion über die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls in den rußländischen Medien statt. Dabei wurde der Ton – insbesondere der Kyoto-Gegner – immer schärfer.¹⁰⁷

Im August 2004 schrieb Premierminister Michail Fradkov einen Brief an Vladimir Putin. Darin unterstrich er, das Kyoto-Protokoll habe keine wissenschaftliche Grundlage, sei ineffektiv und berücksichtige nicht in vollem Maße die Natur- und Klimaverhältnisse der beteiligten Staaten, was für Rußland schlecht sei. Bei seiner Argumentation stützte sich Fradkov auf zwei Analysen der Rußländischen Akademie der Wissenschaften und des Instituts für wirtschaftliche Analysen, das vom Präsidentenberater Illarionov geleitet wird.¹⁰⁸

Im Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel sowie im Ministerium für Industrie und Energie hatte sich allerdings inzwischen die Ansicht durchgesetzt, daß das Kyoto-Protokoll keine Gefahr für die wirtschaftliche Entwicklung darstelle. Vielmehr biete es die Möglichkeit, zusätzliche Investitionen nach Rußland zu ziehen.¹⁰⁹

Am 11. September 2004 schließlich beauftragte Vladimir Putin auf einer Sitzung des Sicherheitsrat den Außenminister Sergej Lavrov, so schnell wie möglich die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls einzuleiten. Auf Anweisung des Präsidenten übermittelte Lavrov Premierminister Fradkov u.a. einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf zur Vorlage in der Duma und forderte ihn auf, diese Dokumente ohne vorherige Abstimmung mit den anderen beteiligten Ministerien und Behörden auf einer der nächsten

107 siehe Abschnitt über Illarionov

108 Nespravedlivyj, in: Vedomosti, 09.09.2004

109 ebd.

Regierungssitzungen vorzulegen.¹¹⁰ Am 30. September entschied die russländische Regierung, das „Gesetz über die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls“ in die Duma einzubringen.¹¹¹

Daraufhin appellierte noch einmal eine Gruppe von Wissenschaftlern der Akademie der Wissenschaften unter Führung von Jurij Izrael' in einem offenen Brief an Präsident Putin, den Ratifizierungsprozess dieses „sinnlosen Dokuments“ zu stoppen. Denn unter dem Vorwand, gegen die möglichen negativen Folgen des Klimawandels zu kämpfen, werde ein „grausamer, unbarmherziger Krieg“ gegen Rußland geführt.¹¹²

Am 22. Oktober 2004 stimmte die Staatsduma über die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls ab. Aleksandr Bedrickij, Leiter von Roshydromet und offizieller Bevollmächtigter der Regierung bat die Abgeordneten, das Abkommen zu ratifizieren, da Rußland dabei nicht verlieren werde. Das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls habe eine große Bedeutung für die Weltöffentlichkeit.¹¹³ Ein halbes Jahr zuvor hatte er bei der Parlamentarischen Anhörung noch ausdrücklich davon abgeraten, dem Kyoto-Abkommen beizutreten. Einen ähnlichen Sinneswandel durchlief der Vorsitzende des Komitees für Ökologie Gračev, der nun ebenfalls nach „sorgfältiger Analyse aller Faktoren“ um Unterstützung für das Gesetz bat. Der Empfehlung folgten dann die Mitglieder der Fraktion „Einheitliches Rußland“. Die Fraktionsvorsitzenden der LDPR und der KPRF forderten ihre Abgeordneten auf, gegen eine Ratifizierung zu stimmen, da es den russländischen nationalen Interessen widerspreche. Die Fraktion Rodina verweigerte gar die Teilnahme an der Abstimmung. Schließlich votierten 334 Abgeordnete für das Gesetz, 73 stimmten dagegen.¹¹⁴ Anschließend wurde es am 27. Oktober vom Föderationsrat gebilligt. Am 04. November unterzeichnete Präsident Putin das Gesetz, womit die letzte Hürde auf

110 Vladimir Putin izmenil global'nyj klimat [Vladimir Putin hat das Weltklima verändert], in: Kommersant, 23.09.2004

111 Sbylas' mečta i Kioto [Ein Traum und Kyoto gingen in Erfüllung], in: Kommersant, 01.10.2004

112 Presidentu Rosijskoj Federacii Putinu Vladimiru Vladimiroviču [An den Präsidenten der russländischen Föderation Vladimir Vladimiovič Putin], in: Parlamentskaja gazeta, 01.10.2004

113 Duma (2004)

114 Duma (2004)

dem Weg zu Rußlands Ratifizierung des Kyoto-Protokolls genommen wurde. Nach der Übergabe der Ratifizierungsunterlagen an die Vereinten Nationen am 18. November begann eine im Kyoto-Protokoll vorgeschriebene 90tägige Frist nach deren Ablauf am 16. Februar 2005 das Protokoll völkerrechtlich bindend in Kraft trat.

5. Resümee

Trotz der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch die Rußländische Föderation ist von seiten Rußlands kein Anspruch zu erkennen, an der globalen Verantwortung zur Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre teilzuhaben. Aus Gründen des Umweltschutzes und aus Besorgnis über den Klimawandel wurde das Kyoto-Protokoll nicht unterzeichnet. Stattdessen stand das „nationale Interesse“ und damit rußländische Wirtschaftsinteressen im Vordergrund. Erst als die Führung des Landes und allen voran Vladimir Putin zur Überzeugung gelangt waren, daß Rußland einen wirtschaftlichen Nutzen aus der Ratifizierung ziehen könne bzw. daraus keinen wirtschaftlichen Schaden erleide, war man zu einer Ratifizierung bereit. Unterstützt wurde die Politik insbesondere von der energieintensiven Wirtschaft, die bereits lange vor den politischen Entscheidungsträgern zu dieser Erkenntnis gelangte. Mit dieser Überzeugung der politischen Führung wurde das Kyoto-Protokoll auch zum rußländischen Instrument auf internationalem Parkett. Wie die Rußländische Föderation dieses Instrument zum eigenen Vorteil einsetzte und Zugeständnisse in anderen Politikbereichen aushandelte, bedarf einer weiteren Untersuchung.

Das von Moravcsik in der Theorie des neuen Liberalismus verwendete Konzept der policy interdependence sieht drei mögliche Arten von Präferenzordnungen vor, die darüber entscheiden, wie Rußland sich im Bezug auf das Kyoto-Protokoll verhält. Starke Anreize für zwischenstaatliche Kooperation und damit für eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls seien bei konvergierenden Interessen Rußlands und der übrigen Kyoto-Mitgliedsstaaten gegeben. Unterstellt man den übrigen

Vertragsstaaten in erster Linie aus Besorgnis über eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems zu handeln, kommt man zu dem Schluß, daß es keine konvergierenden Interessen mit Rußland gibt, da dort so gut wie kein Bewußtsein über die Gefährlichkeit des Klimawandels vorhanden ist. Wenn die staatlichen Präferenzen divergieren, gibt es keinen Platz für die Unterzeichnung des Kyoto-Abkommens. Divergierende Präferenzen hätten dann vorgelegen, wenn der innerrußländische Diskurs zu dem Ergebnis geführt hätte, daß Rußland bei einer Ratifizierung wirtschaftliche Nachteile erleiden würde und das „nationale Interesse“ gefährdet gewesen wäre. Da dies nicht der Fall war, kam es dennoch zu zwischenstaatlicher Kooperation. Denn die nationalen Präferenzordnungen haben sich ergänzt, woraus ausreichend Anreize für zwischenstaatliche Verhandlungen entstanden. Die Interessen der meisten Kyoto-Vertragsstaaten an einer Klimaschutzpolitik ließen sich vereinbaren mit den Interessen Rußlands, wirtschaftliche Vorteile aus einer Ratifizierung zu ziehen. Deshalb konnte Rußland die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls in zwischenstaatlichen Verhandlungen auf anderen Politikfeldern anbieten.

Die These, Rußland habe das Kyoto-Protokoll ratifiziert, um die Unterstützung der Europäischen Union bei den Verhandlungen zum WTO-Beitritt zu gewinnen, kann deshalb nur teilweise als Erklärung der rußländischen Ratifizierung dienen. Denn wenn der intensive innerrussische Diskurs über die Vor- und Nachteile des Kyoto-Protokolls die rußländische Führung nicht davon überzeugt hätte, daß Rußlands „nationale Interessen“ nicht beeinträchtigt werden, sondern eher ökonomische Nachteile entstehen, hätte Rußland das Kyoto-Protokoll wahrscheinlich auch nicht zu Gunsten einer europäischen Unterstützung beim WTO-Beitritt ratifiziert.

Daraus ergeben sich Konsequenzen für die Verhandlungen über die „Phase 2“ nach 2012. Das Kyoto-Protokoll ist ein weitreichender Schritt zur Ökonomisierung und Vermarktlichung der Klimapolitik. Mit den flexiblen Mechanismen wird versucht, Klimaschutzpolitik in einen

marktwirtschaftlichen Rahmen zu transformieren, um sie international durchsetzbar zu machen. Rußland folgt dieser Logik der Ökonomie in konsequenter Weise und akzeptiert Klimaschutz nur bei entsprechendem Profit. Für die Verhandlungen um „Kyoto 2“ heißt das, Rußland wird nur dann weitere Verpflichtungen eingehen, wenn es sich weiterhin wirtschaftlich rechnet. Angesichts der Tatsache, daß Rußland den Prognosen zufolge bis 2012 fast wieder CO₂ auf dem Niveau von 1990 emittieren wird, müßte die internationale Gemeinschaft große Zugeständnisse an Rußland machen, um das Land für eine weitere Beteiligung am Klimaschutz zu gewinnen. Denn daß sich das Umwelt- und Klimabewußtsein innerhalb weniger Jahre grundlegend wandelt, darf bezweifelt werden.

6. Bibliographie

Monographien, Aufsätze

(Besonders wichtige Titel sind mit einem * gekennzeichnet.)

Bach, Wilfrid (2000): Klimaschutz für das 21. Jahrhundert: Forschung, Lösungswege, Umsetzung. LIT Verlag, Münster.

Berdin V. / Vasiliev S. / Danilov-Danilyan V. / Kokorin A. / Kuraev S. (2003): The Kyoto Protocol: Questions and answers.
<http://www.wwf.ru/resources/pub/book/eng/59>.

Bollinger-Kanne, Josephine (2004): Liberalisierung à la russe. Energiewirtschaft als staatliche Veranstaltung. In: Osteuropa, 9-10/2004, S.327-338.

*Buchner, Barbara/Dall'Olio (2004): Russia: The Long Road to Ratification. Internal Institution and Pressure Groups in the Kyoto Protocol's Adoption Process. Fondazione Eni Enrico Mattei.
<http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/Wpapers/default.htm>

Energy Carbon Fund (ohne Jahr): Rossija i Kiotskij protokol [Rußland und das Kyoto-Protokoll], <http://www.carbonfund.ru/analytics/rusandkiot.ppt> (Zugriff am 12.03.2006)

Fricke, Gerald (2001): Von Rio nach Kyoto. Verhandlungssache Weltklima: Global Governance, Lokale Agenda 21, Umweltpolitik und Macht. Köster, Berlin.

Glass, Martina (2003): Profile der fünf wichtigsten rußländischen Parteien. In: Rußlandanalysen 4/2003. <http://www.russlandanalysen.de>

Hirschhausen, Christian von / Kemfert, Claudia / Holz, Franziska (2005): Rußländische Energie- und Klimapolitik bleibt widersprüchlich – Herausforderungen für die EU. In: Wochenberichte des DIW Berlin, Nr. 10/2005

Illarionov, Andrej (2003): Rossiya i kiotskij protokol: čto delat'? PowerPoint Präsentation zu einem Vortrag auf dem Seminar der Moskauer Carnegie Stiftung zum Thema „Ratifizierung des Kyoto-Protokolls: Nutzen oder Verlust?“, 16. Dezember. <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/69472.htm>. (Zugriff am 15.10.2005).

Kacik, Monika (2005): Flexible Mechanismen des Kyoto-Protokolls in der EU. Mit einem Annex zu Rußland. Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr.54, Berlin.

*Karas, Jacqueline (2004): Russia and the Kyoto Protocol: Political Challenges. The Royal Institute of International Affairs. Briefing Note.

Kirsch, G. (1997): Neue Politische Ökonomie. Düsseldorf.

Korppoo, Anna (2005): Russian energy efficiency projects: lessons learnt from Activities Implemented Jointly pilot phase. In: Energy Policy 33, S.113-126.

Krell, Gert (2000): Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen. Baden-Baden.

Kurita, Sanae (2005): Developments in Russia toward Ratification of the Kyoto Protocol. Japan's options in view of the current situation in Russia. <http://eneken.ieej.or.jp/en/data/pdf/299.pdf>. (Zugriff am 15.10.2005).

Kurita, Sanae (2005): Recent Developments in Russia in Connection with the Kyoto Protocol. <http://eneken.ieej.or.jp/en/data/pdf/298.pdf>. (Zugriff am 15.10.2005).

Laroui, F./Tellegen, E./Tourilova, K. (2004): Joint implementation in energy

between the EU and Russia Outlook and potential. In: Energy Policy 32, S.899-914.

Lecocq, Franck/Shalizi, Zmarak (2004): Will the Kyoto Protocol Affect Growth in Russia? Development Economic Research Group, World Bank.
[Http://econ.worldbank.org/files/40141_wps3454.pdf](http://econ.worldbank.org/files/40141_wps3454.pdf)

Michaelowa, Axel / Koch, Tobias (2002): Rußland: der passende Schlüssel zum Inkrafttreten des Kioto-Protokolls? In: Wirtschaftsdienst, 82, S.561-564

Mommsen, Margareta (2004): Das politische System Rußlands. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Leske + Budrich, Opladen, S.373-427

Mommsen, Margareta (2004a): Machtkämpfe und Intrigen beim Machtwechsel von Kasjanow zu Fradkow. In: Rußlandanalysen 20/2004, S.2-5.
<http://www.russlandanalysen.de>

Mommsen, Margareta (2005): Einflussgruppen in der russischen Exekutive. In: Rußlandanalysen 69/2005, S.2-4. <http://www.russlandanalysen.de>

Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. In: International Organization 51, Nr.4, S.513-553.

*Müller, Friedmann (2004): Protokoll einer Krise. Rußland, Kyoto und die Klimapolitik. In: Osteuropa, 9-10/2004, S. 58-79

*Oberthür, Sebastian/Ott, Hermann E. (2000): Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Leske + Budrich, Opladen.

Pleines, Heiko (2004): Der Moskauer EU-Russland Gipfel. Rußland auf dem Weg in die WTO. In: Rußlandanalysen 28/2004, S.2.
<http://www.russlandanalysen.de>

Rittberger, Volker / Zangl, Bernhard (2003): Internationale Organisationen – Politik und Geschichte. Opladen.

Rogall, Holger (2003): Akteure der nachhaltigen Entwicklung. Der ökologische Reformstau und seine Gründe. ökonom verlag, München.

Rossijskij regional'nyj centr (2003): Nezavisimaja ocenka posledstvij prisoedinenija Rossii k Kiotskomu protokolu. [Unabhängige Bewertung der Folgen eines Beitritts Rußlands zum Kyoto-Protokoll], Moskau. http://rusrec.ru/kyoto/articles/analitical_note_ru.doc (Zugriff am 15.10.2005).

Rymer, Thomas (2006): Not a Sycophant. Interview with Anrei Illarionov. In: Russia Profile 1/2006, S.15-18.

Schieder, Siegfried (2003): Neuer Liberalismus. In: Schieder, Siegfried / Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen.

Schneider, Eberhard (2001): Das politische System der Rußländischen Föderation. Eine Einführung. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S.286-330.

Schneider, Eberhard (2003): Staatliche Akteure rußländischer Außenpolitik im Zentrum und in den Regionen. In: Alexandrova, Olga / Götz, Roland / Halbach, Uwe (Hrsg.): Rußland und der postsowjetische Raum. S. 73-97.

Schröder, Hans-Henning (2001): Unternehmer und Finanzgruppen als Kräfte in der russischen Außenpolitik. In: Osteuropa, 4-5/2001, S.393-407.

Schröder, Hans-Henning (2004): Der Umbau der Präsidialadministration. In: Rußlandanalysen 22/2004, S.10. <http://www.russlandanalysen.de>

Schwerd, Joachim (2003): Rußlands Ratifikation des Kyoto-Protokolls – ein kritisches Plädoyer. HWWA Discussion paper 243. http://www.hwwa.de/Publikationen/Discussion_Paper/2003/243.pdf. (Zugriff am 15.10.2005).

Steinsdorff, Silvia von (2003): Die russische Staatsduma. In: Rußlandanalysen 3/2003, S.2-5. <http://www.russlandanalysen.de>

Vogt, Carsten (2003): Russia's Reluctance to ratify Kyoto: an Economic Analysis. In: Intereconomics, November/December 2003, S.346-349.

Vorobyev, Dmitry (2005): Die rußländische Umweltbewegung. Zwischen Opposition und Kooperation. In: Rußlandanalysen 63, S.2-4. <http://www.russlandanalysen.de>

Wiest, Margarete (2004): Die neue Staatsduma – das Taschenparlament des Präsidenten. In: Rußlandanalysen 13/2004. <http://www.russlandanalysen.de>

Dokumente, Protokolle

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (ohne Jahr): Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen Für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente, Bonn.

Carnegie Endowment for International Peace (2003): Seminar na temu: „Ratifikacija kiotskogo protokola: vygody ili poteri?“ [Seminars zum Thema: „Ratifizierung des Kyoto-Protokolls: Nutzen oder Verlust?“], Stenogramm, 16. Dezember. <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/69475.htm>. (Zugriff am 15.10.2005).

Duma (2004): Protokoll der Dumasitzung vom 22.10.2004. Punkt 8, Gesetzentwurf „Über die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zur Rahmenkonvention der UNO über den Klimawandel.“ http://www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/2004/10/s22-10_v.htm (Zugriff am 17.12.2005).

IPCC (2001): Third Assessment Report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. <http://www.ipcc.ch/pub/spm22-01-pdf>.

Parlamentarische Anhörung (2004): Parlamentskie slušanja na temu: "O problemach, svjazannyh s ratifikaciej Kiotskogo protokola k Ramočnoj Konvenciej OON ob izmenenii klimata", 15. aprilja 2004 g. [Parlamentarische Anhörung zum Thema: „Über die Probleme bezüglich der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zur Rahmenkonvention der UNO über den Klimawandel“, 15. April 2004.], in: Ekologija – XXI vek, Nr. 4-5 (22-23) 2004, S.8-53. <http://www.ecology21.ru/>

Tret'e nacional'noe soobšenie Rossijskoj Federacii [Dritte Nationale Kommunikation der Rußländischen Föderation], Moskau, 2002. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/rusnce3.pdf>

UNFCCC (2001): Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session, Held at Marrakesh From 29 October to 10 November 2001. Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties. Volume II. [Http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a02.pdf)

Zeitungen, Nachrichtenagenturen

The New York Times

Washington Post

The Independent

The Moscow Times

Izvestia

Kommersant

Parlamentskaja gazeta

Vedomosti

Interfax News Agency