

Indien in den internationalen Klimaverhandlungen

Keine neuen Akzente unter Modi

Susanne Dröge / Christian Wagner

Im Zuge der internationalen Bemühungen um ein neues Klimaabkommen für die Zeit nach 2020 werden auch die Rufe nach Indiens Beteiligung am Klimaschutz immer lauter. Das Land befindet sich in einer paradoxen Situation. Einerseits steht es mit seinen Forderungen nach finanzieller und technologischer Unterstützung in der Klimapolitik stellvertretend für die Interessen der meisten Entwicklungsländer. Andererseits gehört es aufgrund seiner wirtschaftlichen Entwicklung mittlerweile zu den größten Emittenten von Treibhausgasen. Im Unterschied zu China, das 2014 ankündigte, seine Emissionen ab 2030 zu senken, sieht Indien sich nicht in der Pflicht, mehr internationale Verantwortung beim Klimaschutz zu übernehmen. Indiens Zusagen für den Klimagipfel im Dezember 2015 in Paris werden daher nur moderat ausfallen. Durch den weiteren Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit im Energie- und Umweltbereich können die Industriestaaten zumindest indirekt einen Beitrag zum besseren Klimaschutz in Indien leisten.

Die neue indische Regierung unter Narendra Modi lässt keinen Zweifel daran, dass ihre Prioritäten vor allem in der wirtschaftlichen Entwicklung und weniger in der Umwelt- und Klimapolitik liegen. Die großangelegte Initiative »Make in India« soll die Industrialisierung vorantreiben, ausländische Direktinvestitionen fördern und den Technologietransfer beschleunigen. Davon erhofft sich Modi, das Wirtschaftswachstum, welches vor dem Regierungswechsel im Sommer 2014 bei rund 5 Prozent lag, wieder auf eine jährliche Rate von 7 bis 8 Prozent zu steigern. Die angestrebte mas-

sive Ausweitung des verarbeitenden Sektors wird die indischen CO₂-Emissionen weiter erhöhen. Indien ist inzwischen der drittgrößte Emittent von Treibhausgasen, hat aber bisher im Gegensatz zu China (Platz 1) und den USA (Platz 2) kein Klimaziel in die internationalen Verhandlungen eingebracht.

Indiens Energieversorgung

Seit der wirtschaftspolitischen Liberalisierung 1991 ist Energiesicherheit ein zentrales innen- und außenpolitisches Thema, doch die Versorgungsprobleme wurden

nicht gelöst. Der indische Energiemarkt ist weiterhin durch eine große Fragmentierung und konkurrierende Zuständigkeiten zwischen der Zentralregierung und den Bundesstaaten gekennzeichnet. Indien hat Schwierigkeiten, die dringend notwendigen Strommengen für große Industriebetriebe zu garantieren, denn es fehlt an Kraftwerkskapazitäten und an einer belastbaren, störungsfreien Energieinfrastruktur. Trotz erheblicher Investitionen und Verbesserungen hat Indien unter den großen Schwellenländern nach wie vor die schlechteste Bilanz, was die Energiearmut der privaten Haushalte betrifft. Damit wird der fehlende Zugang zu moderner Energieinfrastruktur bezeichnet, also zu Strom und dezentraler Energie. In Indien dominiert die traditionelle Biomasse (Holz, Dung oder Holzkohle). 66 Prozent der Bevölkerung kochen auf Holz- oder Kohleherden, was vor allem die Gesundheit stark beeinträchtigt. 25 Prozent der Bevölkerung haben keinen Stromanschluss. In China dagegen liegen die Werte nur bei 29 Prozent (Biomassenutzung) und 1 Prozent (fehlender Strom), in Südafrika bei 13 bzw. 15 Prozent. Zwar sind die Subventionen für Benzin und Diesel mittlerweile gestrichen, aber Kerosin, Flüssiggas, Dünger und Strom werden nach wie vor direkt und indirekt bezuschusst. Das belastet den Staatshaushalt, lässt die Emissionen steigen und fördert Energieverschwendung. Seit Jahren verschlimmert sich die Luftverschmutzung in den indischen Metropolen massiv. Eine breite Protestbewegung der städtischen Mittelschichten wie etwa gegen die Korruption 2011 blieb bislang aber aus.

Indien verfügt weltweit über die größten Vorräte an Kohle, deren Qualität allerdings schlecht ist. Große Teile der eigenen Kohlereserven können aufgrund stockender Lizenzvergabe nicht gehoben werden; Investitionsprojekte liegen auf Eis, weil Genehmigungen durch die Verwaltung fehlen. Zudem mangelt es an geeigneter Infrastruktur, um die Kohle aus dem Landesinnern in die Industriezentren an der Küste zu transportieren. Aus diesen Gründen

muss Indien weiterhin Kohle importieren. Bei Öl und Gas ist das Land ebenfalls in hohem Maße auf Einfuhren angewiesen, vorwiegend aus Lieferländern im politisch instabilen Nahen und Mittleren Osten wie Iran und Saudi-Arabien. Diese Abhängigkeit wird in den nächsten Jahren noch zunehmen.

Seit einigen Jahren fördert Indien erneuerbare Energien, überwiegend aus Windkraft- und Solaranlagen. Der Ausbau der Kernenergie sollte durch das amerikanisch-indische Abkommen über die zivile Zusammenarbeit 2008 beschleunigt werden. Da die indische Haftungsgesetzgebung aber nicht nur die Betreiber von Kernkraftwerken, sondern auch deren Hersteller einschließt, hat es seitdem keine nennenswerten Investitionen gegeben. Bei seinem Besuch in Delhi im Januar 2015 erzielten der amerikanische Präsident Barack Obama und Premierminister Narendra Modi eine Einigung in dieser strittigen Frage. Allerdings wurden keine Details darüber bekannt, wie Rechtssicherheit für ausländische Investoren geschaffen werden soll.

Indische Umwelt- und Klimapolitik

Indische Diskussionen über Umweltpolitik rekurren bis heute immer wieder auf eine Äußerung der früheren Premierministerin Indira Gandhi, die 1972 auf der ersten Weltumweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm die Frage aufwarf, ob nicht Armut der größte Umweltverschmutzer sei. Armutsbekämpfung hat in der indischen Politik Vorrang vor Umweltfragen. Seit den 1990er Jahren gibt es eine lebhaft zivilgesellschaftliche Debatte über nationale Umweltprobleme und Klimapolitik. Die Folgen der Umweltverschmutzung in Indien und die verstärkte internationale Diskussion veranlassten die Regierung unter Manmohan Singh 2008, einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Folgen des Klimawandels zu verabschieden.

Die wirtschaftspolitischen Prioritäten der Regierung Modi liegen auf Industrialisierung, Direktinvestitionen, Technologie-

transfer und der Einbindung Indiens in internationale Produktionsnetzwerke. Aber auch Energie- und Umweltfragen spielen eine große Rolle, denn in diesen Bereichen besteht eine intensive Zusammenarbeit mit allen wichtigen Industriestaaten.

Neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien gibt es eine Initiative, Stadtplanung unter dem Schlagwort Smart Cities zu verbessern. Der Ganges, der heilige Fluss der Hindus, soll sauberer werden und der indische Premier eröffnete publikumswirksam seine *My Clean India*-Kampagne, indem er persönlich den Besen schwang. Die Modi-Regierung strebt an, in den nächsten sieben Jahren 100 Milliarden US-Dollar in den Ausbau der Solarenergie zu stecken, um auf eine Kapazität von 100 000 Megawatt zu kommen. Das entspräche mehr als dem Dreißigfachen des heutigen Standes.

Die USA wollen in diesem Bereich Projekte im Umfang von einer Milliarde Dollar finanzieren und drei der sogenannten Smart Cities mit Know-how unterstützen. Bundesumweltministerin Hendricks sagte bei ihrem Besuch in Indien Ende Januar 2015 ebenfalls zu, die Smart-Cities-Initiative zu fördern. Seit mehreren Jahren beteiligt sich Deutschland an der Finanzierung von Solarprojekten wie zum Beispiel Photovoltaik-Kraftwerke. Aus der bilateralen Zusammenarbeit mit Deutschland und der Europäischen Union (EU) in der Energie- und Umweltpolitik sind allerdings bisher keine »spill-over«-Effekte entstanden, die auf eine Änderung der außenpolitischen Prioritäten Indiens in der internationalen Klimapolitik hindeuten.

Indische Umweltorganisationen befürchten vielmehr, dass Modis Industrialisierungsstrategie zu Lasten der Umwelt gehen wird. Zum Beispiel sollen die Umweltauflagen für Industrieprojekte verringert und der Genehmigungsprozess beschleunigt werden. Zudem geraten internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie Greenpeace vermehrt in den Blick der Sicherheitsbehörden. Die Aktivitäten der nationalen NGOs, die zum Teil auch indische Anti-Atomkraft-Gruppen unterstützen, gelten

als gegen die Entwicklung des Landes gerichtet. Durch strengere Überprüfung ihrer Finanzströme aus dem Ausland sollen die NGOs stärkerer Kontrolle unterworfen werden. Der Delhi High Court hat jedoch im Januar 2015 entschieden, dass die indische Regierung bereits eingefrorene Gelder von Greenpeace freigeben muss.

Indiens internationale Klimaagenda

In Indien besteht ein parteiübergreifender Konsens gegen äußere Einmischung in innere Angelegenheiten, etwa durch international bindende Vereinbarungen. Im globalen Kontext gilt Indien deshalb als »Land, das nicht ja sagen kann«, was seit vielen Jahren auch bei Umwelt- und Klimaverhandlungen zu beobachten ist. Besonders nachdrücklich betont Indien das Prinzip »common but differentiated responsibilities and respective capacities (CBDR-RC)« der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Das Prinzip besagt, dass die Lasten der Klimapolitik differenziert und entlang der jeweiligen Kapazitäten verteilt werden sollen. Kenngrößen hierfür sind die Pro-Kopf-Emissionen, der historische Anteil am Ausstoß von Treibhausgasen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Daraus ergibt sich aus indischer Sicht eine besondere Verantwortung der Industrieländer für den Klimaschutz. Demnach sollen sie voranschreiten und den Entwicklungsländern wie Indien die gleichen Entwicklungschancen ermöglichen.

Indien hat durchaus eine Reihe klimapolitischer Vorschläge gemacht. So verkündete Premierminister Manmohan Singh 2007 das nach ihm benannte Singh Convergence Principle (SCP), dem zufolge der indische CO₂-Ausstoß pro Kopf nie höher sein sollte als derjenige der Industriestaaten. Dies erweckte allerdings den Anschein, dass sich die indische Mittelschicht, deren Lebensstil und damit CO₂-Ausstoß sich kaum von dem der Industrieländer unterscheidet, hinter dem großen Anteil der armen Bevölkerung versteckt. Umwelt-

minister Jairam Ramesh erklärte 2009 im Zuge der Kopenhagener Klimaverhandlungen, Indien wolle seinen CO₂-Ausstoß bis 2020 um 20 bis 25 Prozent auf der Grundlage der Werte von 2005 reduzieren.

Indien und die EU im Vorfeld der Pariser Konferenz

Auch unter der Regierung von Premierminister Modi gibt es wenig Anzeichen für eine veränderte indische Haltung bei den anstehenden Klimaverhandlungen. Sowohl wirtschaftlich als auch politisch ist Indien derzeit in der komfortablen Situation, von vielen Seiten umworben zu werden. Ausländische Investoren hoffen auf einen besseren Zugang zum indischen Markt durch den Abbau bürokratischer Hürden. Neben wirtschaftlichen Überlegungen verfolgen die USA, Japan und China auch geostrategische Interessen im Werben um Indien.

Indien wird bei den Vorbereitungen der Pariser Verhandlungen eine gewichtige Rolle spielen, weil es einerseits die Interessen vieler G77-Staaten mit vertritt, andererseits zusammen mit weiteren Schwellenländern aber auch Blockaden initiieren kann wie 2009 in Kopenhagen. Im laufenden Vorbereitungsprozess der UNFCCC wird sich die neue indische Regierung nicht an die gesetzte Frist halten, bis März einen (»beabsichtigten und national bestimmten«) Beitrag zum neuen Abkommen zu melden. Dies wird erst für Mitte des Jahres erwartet, sobald der Haushalt 2015 verabschiedet und die Klimaagenda mit den Bundesstaaten abgestimmt ist (acht Initiativen bestehen bereits, unter anderem zu Solarenergie, Energieeffizienz, Wasser, Ökosystemen und Landwirtschaft). Der Umweltminister verkündete im Februar 2015, dass Indiens UNFCCC-Beiträge keine Lippenbekenntnisse sein werden. Auch wenn das Land seine Ankündigung der Klimaziele aufschiebt, ist doch die Beteiligung an diesem Prozess der freiwilligen Verpflichtung ein Schritt, der Indiens bisheriger Position entspricht.

Einen Showdown in den letzten Stunden der UNFCCC-Verhandlungen, wie Indien

und die EU ihn sich 2011 in Durban liefern, wird es nicht wieder geben. Damals konnte die EU auf die Unterstützung vieler Entwicklungsländer der G77 zählen (»Durban-Allianz«). Doch die meisten dieser Staaten haben sich im Prozess inzwischen anders positioniert. In erster Linie sind sie an langfristigen Finanzzusagen interessiert und fordern technologische Unterstützung bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Sie scheinen den Glauben an einen wirksamen Klimaschutz und die EU-Vorreiterschaft verloren zu haben. Deshalb wird sich ihre Verhandlungsposition im Zweifel eher an China und Indien orientieren, wenn es darum geht, ein Abkommen auszuhandeln – zumal nicht klar ist, zu welchen Angeboten die EU 2015 bereit ist.

Indien kann sich die finanzielle Unterstützung und Technologietransfers für seine Energieprojekte vor allem auf bilateralem Wege verschaffen. Solange der internationale Klimaprozess diese Option nicht einschränkt, wird Indien die Verhandlungen nicht blockieren. Allerdings spricht wenig dafür, dass sich Indien an einem international bindenden Klimaabkommen mit Überprüfungsmechanismen beim Klimaschutz beteiligen wird. Diese Haltung überwiegt auch in der indischen Diskussion über die Sustainable Development Goals (SDGs). Für Deutschland ergibt sich daraus, dass vor allem eine intensivere bilaterale Zusammenarbeit dazu geeignet ist, den Klimaschutz in Indien zu unterstützen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364