

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale

Politik und Sicherheit



*Alexander Ochs**

Auf der Suche nach neuen Verbündeten: Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden.

Kritische Kommentare sind den Autoren in jedem Fall willkommen.

*Alexander Ochs war bis August 2007 Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen. Seit September d.J. ist er Senior Fellow bei AICGS in Washington D.C. Er ist unter a@alexandrochs.com erreichbar

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

Diskussionspapier FG 8, 2007/Nr. 9, Dezember 2007
SWP Berlin

Die wissenschaftliche Beweislage zum Klimawandel ist erdrückend. Erste Auswirkungen sind weltweit spürbar. Dass der Mensch die Hauptschuld an der Klimaveränderung trägt, steht dabei außer Frage. Die Verbrennung fossiler Energien, die Abholzung großer Waldgebiete sowie bestimmte landwirtschaftliche und industrielle Verfahren setzen Emissionen frei, die den natürlichen Treibhauseffekt der Erde immer weiter verstärken. Gelingt es nicht, die großen Volkswirtschaften zu reformieren – und dazu ist in den Worten des Bundesumweltministers nicht weniger nötig als eine „dritte industrielle Revolution“¹ – drohen im besten Fall unwirtlichere Lebensbedingungen, im schlimmsten eine Katastrophe kaum mehr kontrollierbaren Ausmaßes.

Für die Problembekämpfung wird neben den Großemittenten des Nordens das Verhalten einiger zentraler Akteure der südlichen Erdhalbkugel maßgeblich sein: Bekommen China, Indien und Mexiko ihre explosionsartig steigenden Emissionen in den Griff? Wird der Waldschutz in Brasilien und Indonesien seinen notwendigen Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten? Können Südafrika und Südkorea ihre fast vollständig auf fossilen Trägern basierende Energiegewinnung reformieren? Und wird die Blockademacht Australien künftig den ihr angemessenen Verantwortungsteil leisten? Die Bundesrepublik hat sich in den letzten Jahren als Lokomotive der internationalen Klimadiplomatie etabliert. Ein klimapolitischer Dialog Deutschlands mit wirtschaftlich und politisch aufstrebenden Staaten des Südens wäre einer Fortsetzung dieser Führungsrolle in einem immer wichtiger werdenden Politikfeld und damit der Profilbildung als Weltordnungspolitik mitgestaltende Mittelmacht äußerst dienlich. Im Erfolgsfall – wenn es also gelingt, neue Nord-Süd-Koalitionen im Klimabereich zu schmieden – könnte ein lang ersehnter Durchbruch in der globalen Klimagovernance gelingen.

1. Gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung für eine Jahrhundertaufgabe

Der Klimawandel gilt als eine der größten globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Um allzu gravierende Schäden abzuwenden muss nach

¹ Sigmar Gabriel, »Vorwort«, in: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), Ökologische Industriepolitik: Memorandum für einen „New Deal“ von Wirtschaft, Umwelt und Beschäftigung, Berlin: Oktober 2006, S. 5.

Meinung des wissenschaftlichen *Mainstreams* eine Erwärmung um mehr als 2 °C im globalen Mittel unbedingt vermieden werden. Dazu bedarf es einer Trendwende beim Ausstoß der Treibhausgase (THG) in den nächsten 10 bis 15 Jahren, einer globalen Halbierung der weltweiten Emissionen bis 2050 und einer Reduzierung um mindestens 80% in der Zeit danach.² Davon allerdings ist man weit entfernt: Die IEA schätzt, dass bereits bis 2030 allein die energiebezogenen CO₂-Emissionen bei einer Fortsetzung der gegenwärtigen Trends um über 50% ansteigen.³

1.1 Internationale Klimapolitik zwischen Nord und Süd

Die internationale Gemeinschaft zeigt sich der Jahrhundertaufgabe Klimaschutz bislang wenig gewachsen. Zwar sind inzwischen 189 Staaten der auf dem Erdgipfel in Rio 1992 verabschiedeten Klimarahmenkonvention (KRK) beigetreten, die die allgemeinen Grundsätze der VN-Klimapolitik ebenso festhält wie deren ultimatives Ziel, einen vom Menschen verursachten, „gefährlichen“ Klimawandel zu verhindern.⁴ Und immerhin 173 Staaten haben mit dem Kyoto Protokoll (KP) von 1997 deren erste und bisher einzige konkrete Folgevereinbarung ratifiziert. Im KP verpflichten sich die Industrieländer auf eine Reduzierung ihrer THG bis in den Zeitraum 2008-12 um durchschnittlich 5,2 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990.⁵ Das Protokoll stellt den Staaten

² International Climate Change Taskforce, *Meeting the Climate Challenge*, London 2005; Brian O'Neill/Michael Oppenheimer, »Dangerous Climate Impacts and the Kyoto Protocol«, in: *Science*, 296 (14.6.2002), S. 1971-72; Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, London 2006; Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, *Neue Impulse für die Klimapolitik: Chancen der deutschen Doppelpresidentschaft nutzen*, Berlin 2007.

³ International Energy Agency, *World Energy Outlook 2005*, Paris 2005, S. 43. Die Zunahme aller THG sieht der VN-Klimarat im gleichen Zeitraum bei 25-90 %, vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change, *IPCC Fourth Assessment Report, Working Group III. Summary for Policymakers*, 4. Mai 2007, S. 4.

⁴ Vgl. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Art. 2. Die UNFCCC formulierte ferner das Emissionsziel, die THG in den Industrieländern bis 2000 auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren (Art.4,2b). An dieser unverbindlichen Zielvorgabe scheiterten alle Parteien außer der EU und den Nachfolgestaaten des Warschauer Paktes klar.

⁵ Individuell übernahmen die Staaten unterschiedliche Reduktionsverpflichtungen: Die damals 15 EU-Staaten akzeptierten eine Minderung ihrer 1990er Emissionen um 8% bis zum Zeitraum 2008-2012, die USA 7%, Japan 6%. Der Russischen Föderation wurde eine Beibehaltung ihrer Emissionen von 1990 gewährt, Norwegen und Australien eine Aufstockung um 1% bzw. 8%. Vgl. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Annex B.

SWP-Berlin

**Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik**
Dezember 2007

grundsätzlich frei, wie sie diese Reduktionen erreichen. Es nennt aber drei „flexible Mechanismen“, mit deren Hilfe international zusammengearbeitet werden darf: den Emissionshandel, die Gemeinschaftsreduktion (*Joint Implementation, JI*) und den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (*Clean Development Mechanism, CDM*).⁶ Doch inzwischen sind die VN-Klimaverhandlungen in schwierige Fahrwasser geraten. Seit dem Ausstieg der Vereinigten Staaten 2001 sieht sich der mit über 20% des globalen Ausstoßes größte THG-Emittent als nicht mehr an das KP gebunden. Präsident George W. Bush begründet seine Ablehnung in erster Linie mit drohenden Wettbewerbsnachteilen gegenüber Staaten wie China und Indien.⁷ Wie beinahe alle Schwellen- und Entwicklungsländer sind China und Indien dem KP zwar beigetreten, mussten darin aber noch keine verbindlichen Emissionsziele übernehmen. Sie lehnen Reduzierungsverpflichtungen auch weiterhin ab, solange der reichste und schmutzigste Staat der Erde sich solchen verweigert. Diese Pattsituation hat den gesamten Verhandlungsprozess in den vergangenen Jahren gelähmt und droht, auch ein Folgeabkommen zum KP, das 2012 ausläuft, zu verhindern.⁸ Sie ist

⁶ Beim CDM dürfen Staaten bzw. in ihnen ansässige Unternehmen Projekte zum Emissionsabbau in Entwicklungsländern finanzieren; sie bekommen die erbrachte Treibhausgasreduzierung dann auf ihrem eigenen Konto gutgeschrieben. JI erlaubt eine solche Kooperation auch zwischen Industrieländern.

⁷ U.S. White House, *President Bush Discusses Global Climate Change*, 11. Juni 2001, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-2.html>>, Abruf 3. Juli 2001. Der Ausstieg Bushs war eine der ersten Maßnahmen nach seiner Erstinauguration 2001. Bill Clinton hatte den Vertrag zwar unterzeichnet, allerdings nie dem Kongress zur Ratifizierung vorgelegt, weil er dessen dortige Ablehnung befürchtete. Der Senat hatte in der sog. *Byrd-Hagel-Resolution* von 1997 ebenfalls vermeintliche wirtschaftliche Nachteile für eine Zurückweisung der Kyoto-Architektur ins Feld geführt und, es existierte seither eine klare Mehrheit der Kyoto-Gegner im amerikanischen Kongress. Vgl. Josh Busby/Alexander Ochs, »From Mars and Venus Down to Earth: Understanding the Transatlantic Climate Divide«, in: David Michel (Hg.), *Climate Policy for the 21st Century*, Washington D.C. 2005, S. 35-75: S. 37. Dennoch ist der Ausstieg einer Regierung aus von der Vorgängerregierung eingegangenen Verpflichtungen wohl einzigartig in der Umweltdiplomatie. Es deutet einiges darauf hin, dass Bush mit seinem Ausstieg dem Kyoto-Prozess insgesamt den endgültigen Garaus machen wollte. Vgl. Alexander Ochs/Markus Schaper, »Konflikt statt Kooperation? Die transatlantischen Umweltbeziehungen«, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann, *Transatlantische Beziehungen*, Wiesbaden 2005, S. 235-252: 249.

⁸ Inzwischen häufen sich gar die Anzeichen, dass Industrieländer aus der Kyoto-Allianz mit dem Verweis auf die Unbeweglichkeit der genannten „Klimaelefanten“ frühere Reduzierungsambitionen relativieren. Japan etwa liegt augenblicklich über 14% und Kanada über 25% über ihren THG-Niveaus von 1990. Die neue kanadische Regierung Harper hatte sich zunächst von Kyoto distanziert, ließ

Ausdruck des grundlegenden Nord-Süd-Problems der Klimapolitik, das darin liegt, dass sich die Länder des Nordens seit der industriellen Revolution Mitte des 19. Jahrhunderts auf Kosten des Klimas entwickelt haben – die dabei ausgestoßenen Emissionen wirken in der Atmosphäre fort – künftige Emissionszuwächse aber vor allem in den Entwicklungsländern stattfinden werden. Letztlich gibt es für ein effektives Klimaregime keine Alternative zu einer Eindämmung des THG-Ausstoßes sowohl in den USA als auch auf Seiten der großen Staaten des Südens.

1.2 Deutsche klimapolitische Interessen und Spielräume

Die Europäische Union und innerhalb der EU Deutschland verstehen sich als Anführer in der Klimapolitik. Nach dem Ausscheiden der USA aus dem KP hat es die EU verstanden, die Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik einzunehmen. Entgegen der Prognose der meisten Beobachter ist es gelungen, den Kyoto-Prozess zu retten.⁹ Waren die internationalen Verhandlungspositionen der EU-Staaten zuvor häufig inkohärent, gelang es nach 2001 immer besser, die unterschiedlichen Standpunkte bereits im Vorfeld aufeinander abzustimmen. Die europäische Klimadiplomatie erfüllt seither wesentliche Anforderungen, die sich einem klimapolitischen *Leader* stellen: Sowohl auf Kommissions- als auch auf Ebene der Mitgliedsstaaten unterzeichnete die EU früh das KP und initiierte ambitionierte unionsweite Klimaschutzmaßnahmen. Darüber hinaus versucht die EU, den Verhandlungsprozess für ein Kyoto-Nachfolgeregime *post 2012* voranzutreiben, und dabei möglichst viele Staaten für eine Übernahme möglichst hochgesteckter Ziele zu gewinnen.¹⁰

zuletzt aber wieder Anzeichen erkennen, an Bord zu bleiben.

⁹ Für ein Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls musste der Vertrag von mindestens 55 Staaten ratifiziert werden, die zusammen im Referenzjahr 1990 für mindestens 55 % der Emissionen der Industriestaaten verantwortlich zeichneten. Damit wurde Russland nach dem Ausscheiden der USA zum „Zünglein an der Waage“. Nach jahrelangem diplomatischen Tauziehen gelang es der EU, die russische Regierung zum Kyoto-Beitritt zu bewegen. Vgl. Alexander Ochs/ Detlef Sprinz, »Europa Riding the Hegemon? Transatlantic Climate Policy Relations«, in: Davis B. Bobrow/William Keller, *Hegemony Constrained: Evasion, Modification, and Resistance to American Foreign Policy*, Pittsburgh, im Erscheinen. Eine frühere Version ist als Policy Paper des *Matthew B. Ridgway Center for International Security Studies* im Internet abrufbar unter <http://www.ridgway.pitt.edu/docs/working_papers/9.%20%20Ochs_Sprinz-EuropaRidingTheHegemon%2011-20-05.pdf>, Abruf 30.7.07.

¹⁰ Vgl. Ochs/Sprinz, »Europa Riding the Hegemon?«. Kernstück vieler Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen ist ein

SWP-Berlin

Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik
Dezember 2007

Was für die EU gilt, trifft für Deutschland in besonderem Maße zu. Die Bundesrepublik stellt bei den VN-Verhandlungen stets eine der größten Delegationen und spielt sowohl als nationale Akteurin als auch in der Abstimmung der offiziellen EU-Position eine herausragende Rolle. Mit 21% hat Deutschland den höchsten Anteil an der internen Lastenverteilung zur Erreichung des gesamteuropäischen KP-Reduktionsziels übernommen. Öko-Steuer, Erneuerbares-Energien-Gesetz, Gebäudedämmung, 100.000-Solardächer-Programm – in diesen und anderen Bereichen hat Deutschland in der Vergangenheit eine klimapolitische Vorreiterrolle eingenommen und legislative Innovationen geschaffen, die inzwischen im Ausland kopiert werden. Auch im Rahmen ihrer Doppelpräsidentschaft 2007 hat sich die Bundesrepublik als *Agenda-Setter* und Vermittler sowohl in der EU als auch der G8 bewährt und vorzeigbare Etappenziele erreicht.¹¹ Damit tritt neben das *ökologische* Interesse an einer intakten Umwelt ein *politisches*: Alle Bundesregierungen seit Beginn der 1990er Jahre haben die Bekämpfung des Klimawandels zu einer vordringlichen Aufgabe ihrer Politik erklärt. Immer lautstarker beanspruchte die deutsche Politik eine internationale Führungsrolle und verknüpfte dabei stets eigene Ambitionen mit einem Erfolg des VN-Klimaregimes.¹² Ein Scheitern des VN-Prozesses hätte daher ohne Zweifel weitreichende Konsequenzen für die Glaubwürdigkeit deutscher *Leadership*-Qualitäten in der internationalen Politik.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung errechnete, dass der Klimawandel der Bundesrepublik bis zum Jahr 2050 Kosten von 800 Milliarden Euro verursachen könnte.¹³ Sicherlich wird es kurzfristig

unionsweites Emissionshandelssystem mit einer Gesamthöchstmenge für den CO₂-Ausstoß für Energieproduzenten und energieintensive Industrien, das in den kommenden Jahren kontinuierlich verschärft und unabhängig vom Fortbestand einer internationalen Klimaarchitektur weitergeführt werden soll. Einen Überblick über die Fülle von Maßnahmen bietet: European Commission. *EU Action against Climate Change: The European Climate Change Programme*, 2006.

¹¹ Im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft sind insbesondere folgende Beschlüsse im Bereich der Klima- und Energiepolitik hervorzuheben: Festlegung der nationalen Regierungen auf das 2°C-Ziel maximalen globalen Temperaturanstiegs, Reduzierung der THG-Emissionen um 20 % bis 2020 sowie Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20 % bis 2020. Zu den Ergebnissen der G8-Präsidentschaft siehe unten sowie: Deutsche G8-Präsidentschaft, *Zusammenfassung des Vorsitzes*, Heiligendamm, 8.6.07.

¹² Vgl. zuletzt etwa Bundesumweltministerium, *Klimaagenda 2020: Der Umbau der Industriegesellschaft*, Berlin, April 2007, S. 8: „Deutschland ist und bleibt internationaler Vorreiter beim Klimaschutz.“

¹³ In die Berechnung sind Klimaschäden etwa durch Hochwasser, Dürreperioden, Waldbrände und schwere Stürme sowie höhere

durch eine engagierte Vorreiterrolle zu Wettbewerbsnachteilen für emissionsreiche Sektoren der deutschen Wirtschaft kommen. Langfristig jedoch würde die deutsche Volkswirtschaft von einer Pionierstellung in wichtigen Zukunftsmärkten profitieren – am meisten freilich dann, wenn ein internationales Regime die bei der Freisetzung von THGs entstehenden Kosten internalisiert und alle Verschmutzer gleichermaßen zur Kasse bittet.¹⁴ Neben dieses *wirtschaftliche* Interesse an effektivem globalen Klimaschutz tritt abschließend ein *strategisches*: Klimapolitik ist in erster Linie nachhaltige Energiepolitik, und diese dient zugleich dem für sich selbst erstrebenswerten Zweck größerer Energiesicherheit. Die Abhängigkeit Deutschlands von Energieimporten (und damit von eigenwilligen Regierungen in den Exportländern) wird durch Klimaschutzmaßnahmen wie Energieeffizienzsteigerungen und die Erhöhung des Anteils von Erneuerbaren Energien (EE) entscheidend verringert. Gehen andere Staaten denselben Weg, werden die entsprechenden Zukunftstechnologien schneller und günstiger entwickelt. Ferner bergen durch den Klimawandel ausgelöste oder verschärfte Konflikte, etwa in Afrika, ein Gefahrenpotential auch für Deutschland, beispielsweise in Form einer Zunahme von (Umwelt-)Flüchtlingen. Die Bundesregierung hat die Herausforderung der rasanten THG-Entwicklung in den aufstrebenden Staaten des Südens erkannt, die „eine massive

Energiekosten und Schutzmaßnahmen wie der Bau von Deichen berücksichtigt. Vgl. Wirtschaftswissenschaftler: *Klimawandel kostet 800 Milliarden Euro*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 14.3.07,

<<http://www.sueddeutsche.de/wissen/artikel/609/105504/>>, Abruf 13.3.07.

¹⁴ Bereits heute arbeiten in Deutschland über eine Million Menschen im Bereich Umwelttechnik, insbesondere in den Sektoren Energie und Klimaschutz. Schätzungen zufolge wird die Umweltbranche 2020 mehr Arbeitnehmer stellen als der Maschinenbau oder die Autoindustrie. Vgl. »Roland-Berger-Studie: Experten erwarten grünes Job-Wunder«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 8.4.07, <<http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/205/109096/>>, Abruf 30.4.07. Die Bundesregierung will das vorhandene Potenzial künftig noch stärker nutzen und Umwelttechnologien „zu einem neuen Exportschlager machen“. Zit. in »Schavan legt im Herbst Hightech-Strategie für Klimaschutz vor«, Pressemitteilung des BMBF, 3.5.2007.

SWP-Berlin

Auf der Suche nach neuen Verbündeten:

Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik
Dezember 2007

Gefährdung auch der Lebensbedingungen hier bei uns in Deutschland und Europa“¹⁵ bedeute. Die Emissionsentwicklung der aufstrebenden Staaten des Südens betrifft die ökologischen, ökonomischen, politischen und strategischen Interessen Deutschlands in direkter Weise.

Trotz der Entscheidung, sich bei Gesprächen innerhalb der Vereinten Nationen auf eine gemeinsame EU-Linie festzulegen, verfügt die deutsche Regierung über große klimaaußenpolitische Kompetenzen. So zeichnen die nationalen Regierungen für das Erreichen eigener Emissionsziele im Rahmen des auf VN-Ebene verhandelten EU-15-Gesamtziels (also innerhalb des sog. *Emission Bubble*) verantwortlich. Welche nationalen Maßnahmen hierfür ergriffen werden, steht den Staaten frei. Dies beinhaltet den Abschluss bilateraler Klimaschutz-Partnerschaften. In den VN-Institutionen, der Weltbank, dem IWF, der OECD (bzw. IEA), der G8 ebenso wie in internationalen Technologie- und Politikpartnerschaften wie der *Methane to Markets Partnership* kann die deutsche Regierung internationale Klimagovernance mitgestalten.

2. Die unterschiedlichen Profile neuer Führungsmächte in der Klimapolitik

Wie verhalten sich die aufstrebenden Länder des Südens in der Klimapolitik? Welche unter ihnen können als klimapolitische Führungsmacht gelten, welche lassen Potentiale erkennen, sich künftig als Partner Deutschlands in diesem Politikfeld zu engagieren?

2.1 Kriterien zur Qualifikation als klimapolitische Führungsmacht

Führungsmächte wurden allgemein definiert als „Staaten, die aufgrund ihrer Handlungskompetenz und ihres Leistungsvermögens in der Lage sind, bezogen auf bestimmte Politikfelder in der internationalen Politik Initiativen zu gestalten, Verantwortungsgemeinschaften zu koordinieren und Blockade-

potential zu mobilisieren“.¹⁶ In welche politikfeldspezifischen Kriterien lässt sich diese Charakterisierung übersetzen? Ein offenkundig zentrales Richtmaß ist die *ökologische* Bedeutung eines Staates für die Klimaproblematik, also die Höhe seines gegenwärtigen THG-Ausstoßes und dessen prognostizierte künftige Entwicklung. Unter diesem Gesichtspunkt sind auf der südlichen Halbkugel China und Indien mit weitem Abstand von größter Bedeutung. 2003 bereits mit knapp 15% der Weltemissionen zweitgrößter THG-Produzent (siehe Tabelle 1), wird die Volksrepublik die USA der IEA zufolge als größten CO₂-Verursacher in Kürze ablösen.¹⁷ Indien (2003 mit 5.6% der globalen Emissionen viertgrößter Emittent) wird ebenfalls eine rasante Zunahme prognostiziert. Den beiden Wachstumsgiganten folgen Brasilien (2003: 2.5%) sowie Südkorea, Mexiko, Indonesien, und Australien (mit jeweils etwa 1,5%). Auch sie haben im globalen Maßstab durchaus großes und weiter zunehmendes Gewicht. Für alle genannten Staaten ist bisher keine Trendwende erkennbar, d.h. ihre Emissionen steigen stetig, zum Teil explosionsartig, an. Ohne den Beitrag dieser Länder wird man daher das Klimaproblem langfristig nicht in den Griff bekommen.

¹⁵ So Bundesumweltminister Sigmar Gabriel mit Bezug auf die Volksrepublik China, in "Innovativ für Wirtschaft und Umwelt: Leitmärkte der Zukunft ökologisch erobern." *Rede des Bundesumweltministers bei der BMU-Innovationskonferenz*, 30.10.2006, dbb Forum Berlin 2006, http://www.bmu.de/reden/bundesumweltminister_sigmar_gabriel/doc/38090.php (download 3.1.07). Auf die enorme Bedeutung der THG-Entwicklungen in den großen Staaten des Südens haben auch das Bundeskanzleramt und Auswärtiges Amt in letzter Zeit verstärkt hingewiesen.

¹⁶ Vgl. Projektpapier von Günther Maihold [ersetzen durch Querverweis zu Einleitungskapitel].

¹⁷ Joseph Kahn/Jim Yardley, «As China Roars, Pollution Reaches Deadly Extremes», in NYT, 26.8.07.

<<http://select.nytimes.com/mem/tnt.html?nytget=2007%2f08%2f26%2fworld%2fasia%2f26china%2html>>, Abruf 26.8. 07.

Tabelle 1: Klimaindikatoren der zwanzig emissionsstärksten Länder

	Rang Welt-Emissionen	Gesamtausstoß von THGs (in Mio.tCO ₂ -Äquivalent)	% Welt-THG-Emissionen	% CO ₂ -Wachstum 1990-2002	CO ₂ -Pro-Kopf-Emissionen & Veränderung 1980-2003	Kohlenstoffintensität der Wirtschaft (in tCO ₂ /Mio\$ BSP) & Veränderung 1990-2002
USA	1	6.928	20,6	+18	19,8 / +4,1	579 / -17
China	2	4.938	14,7	+49	3,2 / +1,7	675 / -51
Russland	3	1.915	5,7	-23	10,3 / k.A.	1.332 / -15
Indien	4	1.884	5,6	+70	1,2 / +0,7	410 / -9
Japan	5	1.317	3,9	+9	9,7 / +1,8	369 / -6
<i>Deutschland</i>	6	<i>1.009</i>	3,0	-13	9,8 / k.A.	400 / -29
Brasilien	7	851	2,5	+57	1,6 / +0,1	263 / +17
Kanada	8	680	2,0	+20	17,9 / +0,7	575 / -14
Großbritannien	9	654	1,9	-6	9,4 / -1,1	363 / -29
Italien	10	531	1,6	+8	7,7 / +1,1	306 / -10
Südkorea	11	521	1,5	+97	9,6 / +6,3	633 / -2
Frankreich	12	513	1,5	0	6,2 / -2,8	244 / -19
Mexiko	13	512	1,5	+28	4,0 / -0,2	453 / -9
Indonesien	14	503	1,5	+97	1,4 / +0,8	513 / +22
Australien	15	491	1,5	+28	18,0 / +4,1	630 / -16
Ukraine	16	482	1,4	-48	6,6 / k.A.	1.368 / -14
Iran	17	480	1,4	+93	5,6 / +2,6	899 / +17
Südafrika	18	417	1,2	+23	7,8 / +0,6	823 / -2
Spanien	19	381	1,1	+44	7,3 / +2,0	381 / +5
Polen	20	381	1,1	-17	7,9 / -4,9	757 / -43

Quelle: Kevin A. Baumert/Timothy Herzog/ Jonathan Pershing, *Navigating the Numbers: Greenhouse gases and international climate change agreements*, World Resources Institute, Washington D.C. 2005. Angaben der zweiten und dritten Spalte aus dem Jahr 2003.

Die klimapolitischen Voraussetzungen und internationalen Positionierungen der acht emissionsreichsten Staaten des Südens sowie ihre nationalen Klimaschutzbemühungen werden daher in der Folge – eingeteilt in Ländergruppen entsprechend ihrer zentralen klimapolitischen Herausforderungen – genauer untersucht. Diese Betrachtungen sollen vor allem Aufschluss darüber geben, inwieweit deutsche klimapolitische Positionen an die der einzelnen Länder *anschlussfähig* sind. In einer abschließenden Bewertung wird unter anderem die klimapolitische Leistungsfähigkeit der Staaten, verstanden als ihr Potential, eine klimapolitischen Vorbild- bzw. Blockadeposition einzunehmen, erörtert.

2.2 Energiehungrige Großemittenten: China und Indien

Keines der hier behandelten Länder emittiert mehr THG als China und Indien, nirgends werden höhere Zunahmen erwartet.

Klimapolitische Voraussetzungen und internationale Positionierung: Chinas Energieverbrauch wurde im Jahre 2004 zu 66% aus Kohle und zu 24% aus Öl gespeist. Das demgegenüber umweltfreundlichere Erdgas machte nur 3% aus.¹⁸ Die Kohlenstoffintensität (CO₂-Emissionen pro Einheit BSP) der chinesischen Wirtschaft ist entsprechend hoch, mit Ausnahme Südafrikas die höchste der hier behandelten Länder.¹⁹ Für die Zukunft zeichnet sich ein für die Klimaproblematik dramatisches Bild ab: Die IEA rechnet damit, dass das Land bis 2015 zusätzliche Kraftwerke mit einer Kapazität von 800 Gigawatt – gleichbedeutend mit der Gesamtkapazität der heutigen EU – ans Netz nehmen wird.²⁰ Aller Voraussicht nach werden 95%

dieser Kraftwerke mit Kohle, dem klimaschädlichsten aller Energieträger, befeuert. Manche Schätzungen gehen von einer CO₂-Zunahme um 65% allein zwischen 2000 und 2010 aus.²¹

¹⁸ Vgl. Global Public Policy Institute, *Energy Dragons Rising: Global Energy Governance and the Rise of China and India*, 2007, <http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/TESD_Conference_Report_Web.pdf>, Abruf 3.4.07, S. 6. Im Jahr 2004 verbrannte China 40% mehr Kohle als die USA, deren weltweit zweitgrößter Konsument. Vgl. «China emerges as global consumer», in: *BBC News*, 17.2.05, <<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/asia-pacific/4272577.stm>>, Abruf 18.2.05.

¹⁹ Auch die Energieintensität (Verbrauch pro Einheit BSP) erhöhte sich seit 2000 wieder, nach einem Vierteljahrhundert der Verringerung. Dies ist vor allem auf Großinvestitionen in die fossile Energieproduktion und die Schwerindustrie zurückzuführen. Vgl. Richard McGregor/Jo Johnson, «China and India face up to curbs on carbon», in: *Financial Times*, 26.2.07, <<http://www.ft.com/cms/s/068271d2-c608-11db-b460-000b5df10621.html>> Abruf. 26.02.07.

²⁰ Damit erhöhte sich Chinas Energiekonsum künftig etwa alle drei

Jahre um den deutschen Gesamtverbrauch.

²¹ Frank Specht, «Klimawandel treibt Energie-Evolution an», in: *Handelsblatt*, 26 April 2007, S. 6. Maya Papineau, «China Beyond 2012: China needs to become a leading partner in efforts to 'decarbonize development'», in: *Cicerone* 1/05, <<http://cicero.uio.no/fulltext.asp?id=3484&lang=en>>, Abruf 20.4.05.

SWP-Berlin

Tabelle 2: Die größten CO2-Emittenten (Staaten und Regionen) im Jahr 2030

	CO2-Gesamtausstoß Projektion für 2030, in Millionen Tonnen	CO2-Gesamtausstoß Ausstoß in 2003, in Millionen Tonnen	% durchschnittliche jährliche Veränderung, 2003-2030
China	10.716	3.541	4,2
USA	8.115	5.796	1,3
OECD-Europa	4.264	5.123	0,7
Russland	2.374	1.606	1,5
Indien	2.205	1.023	2,9
Afrika gesamt	1.733	893	2,5
Zentral- und Südamerika gesamt, ohne Brasilien	1.323	659	2,6
Japan	1.219	1.206	0,0
Kanada	873	596	1,4
Südkorea	843	470	2,2
Mexiko	747	405	2,3
Brasilien	610	348	2,1
Australien & Neuseeland	576	415	1,2

Quellen: Für 2003: U.S. Department of Energy - Energy Information Administration (EIA), International Energy Annual 2003, Washington D.C.: Mai/Juli 2005; Projektionen für 2030: EIA, Annual Energy Outlook 2006, Washington, D.C.: Februar 2006.

Auch in Indien rechnet man mit einer gewaltigen Zunahme der Verfeuerung des Billigenergieträgers Kohle und damit der THGs²². Allerdings liegt der Pro-Kopf-Ausstoß des Hauptklimakillers CO₂ trotz einer Emissionssteigerung um gegenwärtig etwa 2-3% jährlich in keinem der zwanzig emissionsreichsten Länder so gering wie in Indien. Auch die CO₂-Intensität der indischen Wirtschaft ist niedriger als die aller anderen hier behandelten Länder des Südens. Die klimapolitischen Positionen beider Länder sind ambivalent: Einerseits weisen ihre Regierungen in internationalen Verhandlungen jede Verantwortung von sich und betonen, dass die Industrieländer aufgrund ihrer historischen Emissionen die Hauptschuld für den Klimawandel tragen, daher als erste ihre Emissionen reduzieren müssten, und Klimaschutz keine wirtschaftlichen Einbußen für die Entwicklungsländer bedeuten dürfte. Lediglich im Rahmen des CDM und in technologieorientierten Initiativen wie der US-geführten *Asia-Pacific Partnership on Climate Change*²³ ist man bereit, sich international zu engagieren. China versuchte zuletzt sogar, die IPCC-Berichte abzuschwächen, um den eigenen Beitrag zum Klimaproblem herunterzuspielen.²⁴

²² Manche Szenarien sagen im Gegensatz zur in Tab. 2 wiedergegebenen Verdoppelung gar eine Verdreifung der CO₂-Emissionen bis 2030 voraus, wenn keine einschneidenden Maßnahmen ergriffen werden. Vgl. Vijaya Gupta, «Climate Change and Domestic Mitigation Efforts», in: *Economic and Political Weekly*, 5.3.05: S. 981-7, S. 982

²³ Australien, China, Indien, Japan, Südkorea und die USA sind Mitglieder der 2006 auf US-Initiative gegründeten APP, die im Gegensatz zu den Protokollen im Rahmen der UNFCCC freiwillige und unverbindliche Maßnahmen favorisiert und vor allem durch Kooperationsmaßnahmen im Bereich Erneuerbare Technologien Emissionsreduzierungen erreichen will. Laut dem Klima-Chefunterhändler der amerikanischen Regierung haben weitere Staaten ihr Interesse an einem Beitritt zur APP bekundet, darunter Kanada, Singapur und Indonesien. Die finanzielle Ausstattung des Programms ist allerdings bislang äußerst dürftig. Die Partnerschaft kann deshalb bislang kaum handfeste Erfolge im Sinne konkreter THG-Reduzierungen vorweisen.

²⁴ China sei bei den Verhandlungen als „Großmeister der Verschleierung und der Interpretationskünste“ in Erscheinung getreten, kritisierte der Staatssekretär im Bundesumweltministerium, Michael Müller. So wurde auf Drängen der chinesischen Delegation etwa die Passage aus dem Bericht gestrichen, derzufolge die Nutzung von Kohle eine Hauptursache für den starken Anstieg des klimaschädlichen CO₂-Ausstoßes in den vergangenen Jahren ist. Vgl. «UN-Klimabericht: Acht Jahre, um die Katastrophe abzuwenden»,

Nationale Klimaschutzbemühungen:

Andererseits jedoch entwerfen beide Staaten im eigenen Land eine immer ehrgeizigere Klima- und Energiepolitik. Das zentrale Ziel ist dabei, den Konsum fossiler Energien – und insbesondere die steigende Ölnachfrage – mithilfe größtmöglicher Energieeffizienz und der Förderung alternativer Energien zu drosseln. In China fördert ein nationales Gesetz bereits seit 1997 Energieeffizienzmaßnahmen. In ihrem elften Fünfjahresplan hat die Regierung nun ein umfassendes Programm aufgelegt, um die Energieintensität bis 2010 gegenüber 2005 um 20% zu reduzieren, was nach Berechnungen der Regierung Chinas THG-Emissionen um 10% gegenüber business as usual verringern würde. Bis 2020 soll sich das Wirtschaftswachstum gegenüber 2000 vervierfachen, der Energieverbrauch aber „nur“ verdoppeln. Die Nationale Entwicklungs- und Reformkommission (NERK) weist Provinzen und Industriesektoren zu diesem Zweck spezifische Verbrauchsziele zu. Energieeffizienzsteigerungen sind inzwischen auch zu einem Kriterium der Leistungsbewertung lokaler Kader geworden.²⁵ Die Ziele der indischen Regierung im Bereich Energieeffizienz nehmen sich demgegenüber bescheidener aus. In der Vergangenheit haben Maßnahmen zur Liberalisierung der heimischen Energieversorger zu einem größeren Import von Hochqualitätskohle

in: *Süddeutsche Zeitung*, 4.5.07,

<http://www.sueddeutsche.de/wissen/artikel/760/112648/?page=2>, Abruf 10.5.07.

²⁵ Catherine Brahic, «China to promise cuts in greenhouse gases», in: *New Scientist*, 14.2.07, <http://environment.newscientist.com/article.ns?id=dn11184>, Abruf 23.2.07.

Weitere Anstrengungen im Bereich Energieeffizienz beinhalten ein Programm, in dem die 1000 größten Unternehmen Chinas – Energieproduzenten und Industriebetriebe, die gemeinsam für mehr als ein Drittel des chinesischen Primärenergieverbrauchs verantwortlich zeichnen – einem individuellen Einsparungsprogramm unterzogen werden, das darüber hinaus Produkteffizienzstandards festlegt, sowie Pläne des NERK, kleine, ineffiziente Energiekraftwerke ebenso bis 2010 stillzulegen wie Zement-, Aluminium-, Stahlwerke und andere Produktionsstätten mit zu hohem Verbrauch. Im November 2006 erhöhte die Regierung außerdem ihre Ausfuhrsteuer auf energieintensive Produkte. Vgl. China National Development and Reform Commission, 2006, http://hzs.ndrc.gov.cn/newzwxx/t20060414_66220.htm, Abruf 7.5. 07. „Nicht mal hoch entwickelte Industrieländer haben sich an solche Zusagen herangewagt“, behauptet ein Regierungsmitglied; zit. in Hoffbauer, «China wächst auf Kosten des Klimas», a.a.O.

SWP-Berlin

**Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik**
Dezember 2007

und damit einem relativen Abbau von CO₂ geführt. Mithilfe von Industriestandards und direkten Verordnungen wird versucht, weitere Effizienzsteigerungen zu erzielen, zunächst um 15% bis 2008.²⁶

Auch EE, allen voran von Wind-, Sonnen- und Wasserkraft, werden in den beiden asiatischen Staaten inzwischen massiv gefördert. In China garantiert ein Gesetz seit 2005, wie sein deutsches Pendant, Mindestpreise für die Einspeisung alternativen Stroms. Ein nationaler Fonds zur EE-Förderung, staatliche Subventionen und steuerliche Besserstellung führten in den letzten Jahren zu einem unvergleichlichen Boom bei der Herstellung von Solar- und Windkraftanlagen. Ziel ist, bis 2020 16% der Primärenergie und 20% der Elektrizität aus EE zu gewinnen. Auch der Ausbau von Atomkraftwerken und Erdgasnetzen soll die Abhängigkeit von Kohle und Ölimporten zurückfahren. Indien investiert bereits seit den 1950er Jahren in den kontinuierlichen Ausbau der Wasserkraft. Ein eigenes Ministerium für Nicht-Konventionelle Energien fördert auch die Bereiche Solarenergie, Wind und Biomasse. Indien hat sich einen Anteil von 10% EE-Strom bis 2012 zum Ziel gesetzt. Bei der Windkraft ist Indien inzwischen zum weltweit fünftgrößten Produzenten aufgestiegen.²⁷ Peking gibt sich auch in anderen Bereichen inzwischen äußerst ambitioniert: So will die chinesische Regierung bis 2020 1,5 Billionen Yuan (144 Milliarden Euro) in die Gebäudesanierung investieren, mit dem Ziel, dadurch 350 Millionen Tonnen Kohle einzusparen. Im Verkehrssektor verfügt die Volksrepublik inzwischen über schärfere Auflagen für den Kfz-Flottenverbrauch als die Vereinigten Staaten, Australien oder Kanada.²⁸ Zusätzlich wurde der

²⁶ Gupta, «Climate Change and Domestic Mitigation Efforts», a.a.O., S. 985.

²⁷ Jyoti Parikh/Kirit Parikh, *Climate Change: India's Perceptions, Positions, Policies and Possibilities*, Paris 2002, S. 12f.; Gupta, «Climate Change and Domestic Mitigation Efforts», a.a.O., S. 985.

²⁸ Etwa die Hälfte der weltweiten Bautätigkeiten bis 2020 werden in China stattfinden. Ob dabei Klimaschutzmaßnahmen eine Rolle spielen, wird unvergleichbare Konsequenzen für die globale Klimaentwicklung haben. Vgl. Lindsay Beck, «China to invest blns in energy-saving buildings», *Reuters*, 18.1.07, <http://today.reuters.co.uk/news/CrisesArticle.aspx?storyId=PEK335531&WTmodLoc=World-R5-Alertnet-3>, Abruf 18.1.07. Die Kfz-Verbrauchsvorgaben sind allerdings niedriger als die der EU oder Japan, vgl. A. Feng/A. Sauer, *Comparison of Passenger Vehicle Fuel Economy and GHG Emission Standards around the World*, Washington, D.C.

Anteil der Bewaldung Chinas von 13,92% Anfang der 1990er Jahre auf 18,21% in 2005 erhöht.²⁹

Bewertung: Die Bedeutung Chinas und Indiens für den Klimaschutz kann kaum überschätzt werden. Sowohl aus ökologischer Perspektive als auch aufgrund des zu erwarteten fortgesetzten Aufstiegs zu wirtschaftlichen und politischen Großmächten befinden sich beide Staaten in einer internationalen Schlüsselrolle. Gelingt es, den steigenden Energiebedarf dieser Länder zu decken und wirtschaftliche Entwicklung bei gleichzeitiger Stabilisierung der THG-Emissionen zu ermöglichen, wäre dies der Beleg dafür, dass nachhaltige Entwicklung möglich ist (und in anderen Ländern ebenfalls erreicht werden kann). Bisher jedoch überwog die Blockadefunktion: Indien nahm von Anbeginn der VN-Klimaverhandlungen an eine führende Rolle im Meinungsbildungsprozess der G-77 ein,³⁰ China spielte insofern eine herausragende Rolle, als dass sich viele Länder hinter den Emissionen des Wachstums- und Schadstoffgiganten versteckten.³¹ Für die USA liefern die beiden Länder das Alibi für die Verweigerung eigener internationaler Verpflichtungen. Die Fähigkeit zur Organisation klimapolitischer Verantwortungsgemeinschaften auf regionaler Ebene ist demgegenüber eher gering.³² Der Beitrag Chinas und Indiens zu

2004; World Resources Institute, *Taking the High (Fuel Economy) Road*, Washington D.C. 2004. S. 1. Zusätzlich wurden die Steuern für großmotorige Fahrzeuge erhöht, vgl. «Follow the Chopsticks», in: NYT, 25.3.06, <http://select.nytimes.com/mem/tnt.html?emc=tnt&tntget=2006/03/25/opinion/25sat2.html&tntemail=y>, Abruf 25.3.06

²⁹ Allein mit dieser Maßnahme wurden zwischen 1980 und 2005 etwa 3 Milliarden Tonnen CO₂ gebunden. Vgl. Pew Center on Global Climate Change, *Climate Change Mitigation Measures in the People's Republic of China*, Washington D.C. 2007, S. 5

³⁰ Indische Delegationen haben großen Anteil daran, dass in offiziellen UNFCCC-Texten selten der Hinweis fehlt, dass a) der größte Teil historischer und gegenwärtiger Emissionen in den Industrieländern ausgestoßen wurden, und b) die Emissionen in den Entwicklungsländern weiter wachsen werden, während sie in den reichen Staaten abnehmen müssen. Vgl. etwa Susanne Jacobsen, *India's Position on Climate Change from Rio to Kyoto: A Policy Analysis*. CDR Working Paper 98.11, Danish Institute for International Studies, 1998.

³¹ Erst vor kurzem war dies wieder bei den IPCC-Verhandlungen zu beobachten. «Viele Länder verstecken sich hinter der chinesischen Position», stellte etwa Staatssekretär Müller fest. «Klimaschutz: China scheitert mit Verzögerungstaktik.» a.a.O.

³² Im Falle Chinas liegt das in erster Linie an Vorbehalten der meisten asiatischen Regierungen gegenüber dem Peking-Regime. Immerhin haben in der jüngeren Vergangenheit

SWP-Berlin

**Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik**
Dezember 2007

politischen Verantwortungsgemeinschaften liegt klar auf überregionaler Ebene, ihre Bedeutung vor allem in der Frage, wie man diese Staaten in ein fortentwickeltes VN-Klimaregime einbeziehen kann, ohne ihre weitere Entwicklung zu gefährden. Das gilt insbesondere für Indien: Angesichts der enormen Armut im Lande, die auch auf die mangelnde Energieversorgung weiter Teile der Bevölkerung zurückzuführen ist, schneidet das Land beim Kriterium der klimapolitischen Leistungsfähigkeit „aus eigenen Stücken“ schlecht ab. Nach Angaben des indischen Umweltministers, Prodipto Ghosh, wendet die indische Regierung bereits heute 2,17% des Bruttoinlandsproduktes für klimapolitische Maßnahmen auf, was zu einer Reduzierung der THG-Emissionen gegenüber *business as usual* um ein Viertel bis 2020 führe.³³ Indien und China haben in den vergangenen Jahren immer deutlicher den Willen zum Umdenken, zum gleichberechtigten Einbezug klimapolitischer Gesichtspunkte in die Gesamtpolitik gezeigt. Für effektiven Klimaschutz in der notwendigen Größenordnung werden China und Indien zukünftig aber auf wesentlich größere Investitionen von außen sowie auf Finanz- und Technologietransfer angewiesen sein.

2.3 Waldschutz und Biotreibstoffe als höchste Prioritäten: Brasilien und Indonesien

Brasilien, drittgrößter THG-Emittent unter den Entwicklungsländern, kann sich zu den einflussreichsten Ländern der Klimapolitik zählen.³⁴ Mit Indonesien teilt das Land zwei wichtige Eigenheiten: die globale Bedeutung seiner Regenwälder als Kohlenstoffspeicher sowie

verstärkt klimapolitische Gespräche mit Japan, dem zweitgrößten THG-Emittenten der Region, stattgefunden. Dass sich hier eine enge Klimapartnerschaft bildet, muss wegen der historischen Vorbehalte, die beide Länder einander gegenüber hegen, als eher unwahrscheinlich gelten. Indien engagiert sich immerhin zunehmend für eine Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten bei Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel. Außerdem könnte man den Bezug zu Pakistan herstellen, sollte sich Islamabad im Falle beherzten indischen Handelns keine internationale Blöße in diesem immer wichtiger werdenden Politikfeld geben wollen.

³³ Nita Bhalla, «India Says Emissions Will Fall by 25 Pct by 2020», *Reuters* 29.5.07, www.planetark.com/dailynewsstory.cfm?newsid=42205 (Abruf: 29.5.07).

³⁴ So etwa Mikael Román, *What Order in Progress? Brazilian Energy Policies and Climate Change in the Beginning of the 21st Century*, CSPP Report 07:02, 2007.

das enorme Potential bei der Herstellung klimafreundlicher Biotreibstoffe.

Klimapolitische Voraussetzungen und internationale Positionierung: Obwohl die CO₂-Emissionen Brasiliens und Indiens seit 1990 deutlich steigen, schneidet innerhalb der Gruppe der zwanzig emissionsstärksten Staaten beim Pro-Kopf-Ausstoß lediglich Indien besser ab. Brasiliens konsequente Förderung alternativer Energien seit den 1970ern hat obendrein dazu geführt, dass keine andere Nationalökonomie der „Top 20“ außer Frankreich eine geringere Kohlenstoffintensität aufweist.³⁵ Die größte Bedeutung aller Klimaschutzpolitischen Tätigkeitsfelder hat mit einem Emissionspotential von 80% (Brasilien) und 85% (Indonesien) allerdings der Schutz der jeweiligen Regenwaldgebiete, in denen ein Gutteil des weltweit in Pflanzen gespeicherten Kohlendioxids lagert. Dessen fortgesetzte Abholzung hätte katastrophale Folgen für das Weltklima.³⁶ Brasilianische Regierungen haben sich in der Vergangenheit pro-aktiv und mit selbstbewusster Stimme in den VN-Verhandlungsprozess eingemischt – in einem gewissen Gegensatz zu Indien und China, deren Positionen sich oft erst reaktiv auf das Verhalten der Industriestaaten herauskristallisierten. So war es ein brasilianischer Vorschlag, der schließlich in der Einrichtung des CDM, einem der Hauptinstrumente des KP, mündete. Und auch die Position vieler Entwicklungsländer, dass die historischen Emissionen zur Bestimmung der Verantwortung und für die Festlegung von Minderungszielen eines Staates zugrunde gelegt werden solle, geht auf brasilianische Positionspapiere zurück (daher die Bezeichnung *Brazilian Proposal*). Indonesien gab sich demgegenüber in der Vergangenheit wesentlich zurückhaltender. Was internationale Verpflichtungen betrifft, unterscheiden sich die Positionen brasilianischer und indonesischer Regierungen von denen anderer Entwicklungsländer (etwa den oben

³⁵ Die geringe Kohlenstoffintensität der französischen Wirtschaft ist in erster Linie auf den hohen Anteil von Atomstrom an der Energiegewinnung zurückzuführen.

³⁶ Im Falle Indonesiens sorgte eine Weltbankstudie im Juni 2007 für Aufsehen. Ihr zufolge sei das Land inzwischen zum weltweit drittgrößten CO₂-Emittenten avanciert. Die Forscher kamen zu diesem Ergebnis, da sie die durch die Abholzung der nach Brasilien zweitgrößten Urwaldgebiete entstehenden CO₂-Emissionen mit ins Kalkül zogen. Dabei würden ein Drittel der globalen Emissionen aus dem Forstbereich freigesetzt. Vgl. PT Pelangi Energi Abadi Citra Enviro, *Indonesia and Climate Change: Current Status and Policies*, Jakarta 2007.

SWP-Berlin

**Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik**
Dezember 2007

dargestellten Chinas und Indiens) kaum, im Falle Brasiliens allenfalls in der rhetorischen Schroffheit.³⁷

Nationale Klimaschutzbemühungen: Die indonesische Klimapolitik ist über erste Anfänge bislang nicht hinausgekommen. Das Land verfügt über nur noch geringe gesicherte Erdölaufkommen, und muss – trotz seiner Mitgliedschaft in der OPEC – seit 2004 den zusätzlichen Bedarf über Importe decken. Dabei hat das Land enorme, aber weitgehend ungenutzte Potentiale im Bereich EE und Energieeffizienz. Die gigantischen Emissionen aus der Entwaldung werden durch größtenteils illegale Brandrodungen freigesetzt, um Agrarflächen zu schaffen oder den Zugang zu Kohle und anderen Rohstoffen zu gewährleisten. Ironischerweise wird häufig Wald vernichtet, um Palmen zur Gewinnung von Biodiesel anpflanzen zu können, eines aufgrund der steigenden Energiepreise und nicht zuletzt der Herausforderungen des Klimaschutzes in Industriestaaten boomenden Marktes.³⁸ Auch der brasilianische Regenwald schrumpft in nach wie vor bedenklichem Ausmaß. Allerdings fügte die Regierung Lula alleine 2004/05 weitere 240.000 m² Tropenwald den bisherigen Schutzgebieten hinzu, insbesondere dort, wo bislang illegale Rodungen stattfanden – ein Beitrag zum Klimaschutz von außerordentlicher Bedeutung.³⁹ Darüber hinaus

avancierte Brasilien zu einem weltweiten Vorreiter bei EE. Dies trifft insbesondere auf Wasserkraft, die über drei Viertel der Stromversorgung ausmacht, und die Produktion und Nutzung von Biokraftstoffen zu.⁴⁰ Beide Entwicklungen sind Resultate konsequenten Regierungshandelns und der Einsetzung unterschiedlicher Förderinstrumente. Brasilianisches Ethanol wird ausschließlich aus Zuckerrohr gewonnen, eine Produktionsweise mit ausgenommen guter CO₂-Bilanz und relativ geringen anderweitigen ökologischen Negativeffekten. Die Regierung hat sich mit einem breiten Maßnahmenpaket zum Ziel gesetzt, die Ethanolgewinnung zwischen 2005 und 2010 um weitere 40% zu steigern.⁴¹ Auch im Bereich Energieeffizienz verzeichnete Brasilien in den letzten Jahren große Erfolge. Allerdings ist auch der Konsum fossiler Energien in den letzten Jahren rapide angestiegen. Brasilien fördert immer größere Mengen Öl und Gas im eigenen Land, ist inzwischen zu 100% unabhängig von Erdölimporten und auf bestem Weg in die komplette Energieautarkie.⁴²

<http://select.nytimes.com/mem/tnt.html?emc=tnt&tntget=2007/08/14/world/americas/14briefs-deforestation.html&ntemail=y>, Abruf 14.8.07.

⁴⁰ Vgl. IEA, *World Energy Outlook 2006*, Paris 2006., S.142, 389, 449f., 454. Der Anteil von Biomasse am gesamten Energieverbrauch lag 2004 bei 34%, der EE-Anteil insgesamt bei eindrucksvollen 45%. Große Mengen brasilianischer Ethanolexporte gehen bislang in die USA, nach Europa, Indien, China und Korea. Japan verhandelt im Moment mit Brasilien einen Importvertrag, der dem asiatischen Land die Erreichung seiner Kyoto-Ziele erleichtern soll. Bis 2006 war Brasilien weltgrößter Produzent von Ethanol, wurde aber inzwischen von den USA eingeholt. Die Förderung alternativer Energieträger findet unter anderem im Rahmen des PROINFA-Programms statt. Doch auch das von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva für die Jahre 2007 bis 2010 aufgelegte, 250 Milliarden US\$ starke Wirtschaftsprogramm PAC sieht den Ausbau von Wasserkraft, Biokraftstoffen und (CO₂-armen) Atomkraftwerken vor.

⁴¹ Es gilt als wahrscheinlich, dass dieses Ziel erreicht werden kann. Vgl. IEA, *World Energy Outlook 2006*, S. 401. Seit kurzem fördert die Regierung darüber hinaus auch die Produktion von Biodiesel. Die erste Biodiesel-Produktionsstätte wurde 2005 errichtet.

⁴² Das Nationale Programm für Energieeffizienz im Stromsektor (PROCEL) und andere Maßnahmen helfen, den Wirkungsgrad in den Sektoren Stromgewinnung, Industrie und private Haushalte enorm zu steigern. Monte Reel, «Brazil's Road to Energy Independence», *The Washington Post*, 20.8.06, S. A01.

³⁷ So polterte der brasilianische Präsident, Luiz Inácio Lula da Silva kürzlich: „The wealthy countries are very smart, approving protocols, holding big speeches on the need to avoid deforestation, but they already deforested everything.“ Die reichen Länder seien schließlich verantwortlich für den Klimawandel und sollten endlich aufhören, Brasilien vorzuschreiben, was es mit dem Regenwald des Amazonas anstellen solle. Vgl. «Brazil's Leader Speaks Out», NYT, 7.2.07, <http://select.nytimes.com/mem/tnt.html?emc=tnt&tntget=2007%2f02%2f07%2fworld%2fasia%2f07china%2ehtml>, Abruf 8.2.07.

³⁸ Produktion und Einsatz von aus Palmenöl gewonnenen Biotreibstoffen sind zwar grundsätzlich aus Klimaperspektive zu befürworten – aber natürlich nur dann, wenn dafür nicht weite Urwaldgebiete abgeholzt werden. Vgl. Guido Reinhardt et al., *Regenwald für Biodiesel?* WWF, Frankfurt am Main 2007.

³⁹ D. Nepstad/ P. Moutinho/B. Soares-Filho, *The Amazon in a Changing Climate*, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia/The Woods Hole Research Center/Universidade Federal de Minas Gerais. 2006. In anderen Teilen des Landes setzen sich die Rodungen allerdings fort. Dennoch zeigen sich inzwischen erste Erfolge des Programms: Zwischen August 2005 und Juli 2006 fielen ein Viertel weniger Bäume als im selben Vorjahreszeitraum. Vgl. Mery Galanternick, «Brazil: Amazon Deforestation Slows», *New York Times*, 14.8.07,

Bewertung: Indonesien hat sich mit großem Einsatz um die Ausrichtung des nächsten VN-Klimagipfels beworben und den Zuschlag erhalten, diesen Ende 2007 in Bali durchzuführen. Es ist auf Seiten der indonesischen Regierung deutlich der Wille zum *Good Player* sichtbar. Wegen seines großen Interesses am Zusammenhalt Südasiens gegenüber den regionalen Großmächten Indien und China könnte das Land mittelfristig auch in der Organisation regionaler Verantwortungsgemeinschaften gerade im Bereich Waldschutz eine wichtige Rolle spielen.⁴³ Brasilien hat das Potential, zum Musterland der Klimapolitik zu werden, wenn es seine Vorreiterrolle bei EE ausbaut und seine Waldschutzvorkehrungen weiter verschärft. Trotz der bereits geleisteten Pionierleistungen finden sich auch in Zukunft nirgends bessere Entwicklungspotentiale für EE.⁴⁴ Die Schlüsselrolle Brasiliens auf dem südamerikanischen Energiemarkt⁴⁵ und seine politische und wirtschaftlich-technologische Führungsrolle in Südamerika könnte auch in der Klimapolitik zur Organisation von regionalen und überregionalen Verantwortungsgemeinschaften genützt werden. Brasilien ist geradezu paradigmatisch dafür, welchen Weg die Weltgemeinschaft in der Energiepolitik einschlagen wird. In keinem Land außer China wurde im letzten Jahrzehnt soviel internationales Kapital im Energiebereich investiert.⁴⁶

2.4 Südkorea und Australien: Liquide Pflichtschuldige

Die Republik Korea und Australien haben gemeinsam, dass sie sowohl beim Pro-Kopf-Ausstoß als auch bei der CO₂-Intensität ihrer

Ökonomien äußerst schlecht abschneiden. Die beiden gemessen am Bevölkerungsstand reichsten der hier behandelten Nationen des Südens müssen sich die Kritik gefallen lassen, bislang viel zu geringe Anstrengungen im Klimaschutz unternommen zu haben.

Klimapolitische Voraussetzungen und internationale Positionierung: Südkoreas Klimabilanz fällt so schlecht aus, da der weiter rapide steigende Primärenergiebedarf zu einem Großteil mit Importen fossiler Energieträger gedeckt wird.⁴⁷ Australien verfügt selbst über riesige Vorkommen an Öl, v.a. aber Uran, Kohle und Erdgas.⁴⁸ Die für bereits weit entwickelte Länder exzessiven THG-Steigerungen sind ein Indiz dafür, dass klimapolitische Erwägungen in beiden Ländern keine Rolle gespielt haben. Tatsächlich besteht das wichtigste Merkmal Australiens darin, dass es als einziges bedeutendes Industrieland neben den USA und als einziger der hier behandelten Staaten des Südens das KP nicht ratifiziert hat. Wie die amerikanische verweist auch die australische Regierung bei der Ablehnung verpflichtender Ziele hauptsächlich auf die prognostizierten Zukunftsemissionen der großen Schwellenländer und deren Ablehnung festgeschriebener Reduzierungen. Die australische Klimapolitik sieht sich heftiger Kritik gerade von Seiten der EU ausgesetzt.⁴⁹ Das OECD-Land Südkorea wiederum wurde trotz eines relativ hohen Pro-Kopf-BIP bei den KP-Verhandlungen nicht der Gruppe der Industrieländer zugeordnet und musste folglich keine verbindlichen Minderungsziele übernehmen. Immerhin ist Korea 1999 der *Environmental Integrity Group* beigetreten, die mit dem Ziel der

⁴³ Gerade in Malaysia gibt es große Parallelen zu Indonesien. Auf beide Länder entfallen über 80% der weltweiten Palmölproduktion. Die damit verbundenen ökologischen Probleme sind dieselben. Vgl. Reinhardt et al., «Regenwald für Biodiesel», a.a.O.

⁴⁴ Vgl. das Alternative Policy Scenario der IEA, *World Energy Outlook 2006*, S. 219 und 449f. Neben der Wasserkraft ist vor allem Windenergie ein großer Hoffnungsträger.

⁴⁵ Brasilien ist der mit Abstand größte Energieverbraucher Lateinamerikas. Ebd., S. 447

⁴⁶ IEA, *World Energy Outlook 2006*, S. 451. Es gilt insbesondere die Erfahrungen, die Brasilien bei der Umsetzung energiepolitischer Ziele im Rahmen nationaler Gesetzgebung als auch klimapolitischer Erfolge im Rahmen von CDM und Weltbankprojekten gemacht hat, für den Entwurf nachhaltiger Entwicklung in anderen Ländern Südamerikas und anderswo zu nützen. Insofern problematisch ist, das Brasilien auch über gigantische Öl- und Gasvorkommen verfügt. In Lateinamerika verfügt nur Venezuela über größere Reserven.

⁴⁷ Bei der Primärenergiegewinnung in Südkorea entfallen auf Öl 50%, Kohle 24%, Atomenergie 14% und Gas 12%. Südkoreas eigene Energieressourcen sind verschwindend gering. Wasserkraft und andere EE liegen bei jeweils unter 1%. Angaben für 2004, entnommen: EIA, *Country Analysis Briefs: South Korea*, Juni 2007,

http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_Korea/pdf.pdf, Abruf 10.6.07.

⁴⁸ Australien ist eines der wenigen OECD-Länder mit signifikantem Netto-Energieexport, der weltweit größte Kohle- und der fünftgrößte Flüssiggasexporteur, mit großem zukünftigen Marktpotential. Außerdem lagern 40% der weltweiten Uranvorkommen in Australien Vgl. EIA, *Country Analysis Briefs: Australia*, Januar 2007,

<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Australia/pdf.pdf>, Abruf 10.6.07.
⁴⁹ «Klimagipfel: Australien weist EU-Kritik zurück», *Der Spiegel*, 3.4.07, <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,475444,00.html>, Abruf 4.5.07).

Wahrung der ökologischen Integrität des KP versucht, gemeinsame VN-Verhandlungspositionen zu finden.⁵⁰ Allerdings hat die Mitgliedschaft in der EIG keine wesentlichen Veränderungen der koreanischen Grundpositionen mit sich gebracht. Nach wie vor betont das Land, dass sein Hauptinteresse im Bereich der Energiesicherheit liege, und dass ein klimafreundlicherer Entwicklungspfad sich negativ auf seine Wettbewerbsfähigkeit auswirken könne.⁵¹

Nationaler Klimaschutz: Korea ist über erste Maßnahmen zur Förderung von EE bislang nicht hinausgekommen. Immerhin wurden für den KFZ-Flottenverbrauch inzwischen Standards festgelegt und große Bergregionen im Norden des Landes wiederaufgeforstet.⁵² Weiteres Zeichen einer möglichen Kurskorrektur: Die Regierung hat Konsultationen zur Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems aufgenommen. In Australien wurde jahrzehntelang allenfalls halbherzig auf die Energieeffizienz unterschiedlicher Industriesektoren und den Ausbau der trotz gewaltiger Potentiale bislang eher unbedeutenden EE abgezielt.⁵³ Doch in den vergangenen Monaten änderte sich auch die Position der Regierung John Howard deutlich. Ein 2006 aufgelegtes Investitionsprogramm für „saubere Kohle“ sieht den Aufbau der weltweit größten CO₂-Lagerungsstätte vor.⁵⁴ Bis

⁵⁰ Der auf Initiative der Schweiz gegründeten EIG gehören außerdem Mexiko, Liechtenstein und Monaco an. Ihr ist es gelungen, anderen Staaten die Möglichkeit der Konsensfindung trotz gravierender nationaler Unterschiede aufzuzeigen. Wichtige Entscheidungen der UNFCCC konnten dadurch in größerem Maße beeinflusst werden, als das den Staaten im Alleingang möglich gewesen wäre. Darüber hinaus konnte durch den Austausch von Informationen im Verbund eine aktivere Mitwirkung in den vielen verschiedenen UNFCCC-Begleitforen trotz nationaler personeller Unterbesetzung erreicht werden. Die so etablierten Kontakte konnten auch in anderen klimarelevanten Institutionen wie OECD und IPCC genutzt werden.

⁵¹ Ancha Srinivasan, «Asian Perspectives on a Future Climate Regime», in: *AETF review*. Dez. 05 / Jan. 06, S. 4-5: S. 5.

⁵² Sholnn Freeman, «States Adopt California's Greenhouse Gas Limits», in *Washington Post*, 3 January 2006, D01. Durch den wirtschaftlichen Aufschwung haben die koreanischen Kfz-Emissionen zwischen 1980 und 2006 um das 45-fache zugenommen. Zur Wiederaufforstung siehe Lester Brown, *Plan B 2.0: Rescuing a Planet Under Stress and a Civilization in Trouble*. New York 2006, Kap. 8.

⁵³ So hat sich die Regierung das verbindliche Ziel gesetzt, den Anteil der EE an der Stromerzeugung bis 2010 auf 9,5 Milliarden Kwh zu steigern.

⁵⁴ «Australia plans world's largest carbon storage system», *Terra*

2010 soll der Verkauf von herkömmlichen Glühlampen verboten und komplett auf Energiesparlampen umgestiegen werden. 2008 sollen nationale THG-Reduktionsziele festgelegt und zu deren Erreichung spätestens 2012 ein nationales Emissionshandelssystem eingeführt werden.

Bewertung: Australiens Rolle im internationalen Regimeprozess war in der Vergangenheit die einer wichtigen Blockademacht, die eine für die Klima-Governance unheilvolle Verweigerungsalianz mit den USA eingegangen ist. Allerdings kam in letzter Zeit Bewegung in die australische Klimapolitik. Laut Finanzminister Peter Costello kann sich Australien „eindeutig nicht mehr leisten, allein gegen den Rest der Welt zu stehen.“⁵⁵ Premier Howard, der lange Zeit selbst die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel in Frage stellte, nennt diesen im Wahljahr 2007 Anlass für die wichtigste wirtschaftliche Entscheidung der kommenden Dekade.⁵⁶ Die politische Bedeutung Australiens und Koreas ist enorm: Wenn es nicht gelingt, Südkorea und Australien zur Übernahme konkreter internationaler Verpflichtungen zu bewegen, wird man auch nicht an die anderen Großemittenten Südasiens herankommen, die in ihrer Verweigerungshaltung auf die Vorleistungspflicht der beiden wohlhabenden Länder verweisen.

2.5 Mexiko und Südafrika: Fossile Schwergewichte mit gutem Willen

Diese beiden abschließenden Länder haben gemein, dass sie über sehr große fossile Energieressourcen verfügen, aber nichtsdestotrotz eine eher progressive Rolle in der Klimapolitik spielen.

Daily, 23.11.06, <http://www.terraily.com/>

[2006/061123072009.p1jncbk1.html](http://www.terraily.com/2006/061123072009.p1jncbk1.html), Abruf 4.12.06. Sog. *Clean Coal Technologies* haben das Ziel, bei der Verfeuerung entstehendes CO₂ abzuspalten und, beispielsweise in Gesteinsformationen, dauerhaft zu lagern, um es nicht in die Atmosphäre entweichen zu lassen.

⁵⁵ Vera Sprothen, «Heiß und trocken: Australien wird umweltbewusst» *Die Zeit*, 16.11.06, S. 25.

⁵⁶ Transcript of the Prime Minister The Hon. John Howard MP: Address to the Liberal Party Federal Council, 3.6.07, <http://www.liberal.org.au/documents/07-06-03%20Address%20to%20Liberal%20Party%20Federal%20Council,%20Sydney.pdf>, Abruf 10.6.07.

SWP-Berlin

**Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik**
Dezember 2007

Klimapolitische Voraussetzungen und internationale Positionierung: Auch das OECD-Mitglied Mexiko musste bislang keine verbindlichen Verpflichtungen im Rahmen des UNFCCC-Prozesses übernehmen. Das Land ist in hohem Maße abhängig von Öl und Erdgas, über die es in großer Menge selbst verfügt, sowie Kohle; EE spielen eine eher geringfügige Rolle. Die klimapolitische Ausgangslage wird dadurch erschwert, dass das Land einen bedeutenden Anteil seines BIP aus dem Verkauf von Erdöl erzielt.⁵⁷ Dennoch kann Mexiko eher als fortschrittliche und pro-aktive klimapolitische Kraft unter den Ländern des Südens angesehen werden. Es scherte aus dem Klimaschutzresistenten Verhandlungsblock der G77 aus, wurde das erste ölexportierende Schwellenland, das das KP unterzeichnete und die UNFCCC in regelmäßigen Abständen über seine klimapolitische Positionierung im Rahmen von *National Communications* unterrichtete. Jüngst stellten Regierungsmitglieder sogar in Aussicht, dass man an einem bestimmten Punkt in der Zukunft auch die Übernahme konkreter Minderungsziele diskutieren könne.⁵⁸ Südafrika, einziges Land Afrikas, das zu den zwanzig emissionsreichsten Ländern gehört, verfügt über relativ hohe Pro-Kopf-Emissionen (gerade angesichts der Tatsache, dass ein erheblicher Teil der Bevölkerung noch keinen Zugang zu Elektrizität hat) und unter allen hier behandelten Nationalökonomien des Südens über die größte CO₂-Intensität. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass das Land über riesige eigene Kohlereserven verfügt und drei Viertel seiner primären Energie aus dieser klimaschädlichsten aller Ressourcen zieht.⁵⁹ In den letzten Jahren haben sich südafrikanische Delegationen allerdings äußerst konstruktiv gezeigt und Verpflichtungen in Zukunft nicht mehr grundsätzlich abgelehnt.⁶⁰

⁵⁷ Vgl. EIA, *Country Analysis Briefs: Mexico*, Januar 2007,

<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Mexico/pdf.pdf>, Abruf 1.4.07

⁵⁸ So Fernando Tudela, stellvertretender Minister für Umweltpolitik. Tudela weiter: „[I]f you are not in the business of monitoring your emissions then you are not meaning business“. Zit. nach «Third National Communication of Mexico», ENB on the side, 18.11.06, S. 2.

⁵⁹ EIA, *Country Analysis Briefs: South Africa*, April 2007, http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_Africa/pdf.pdf, Abruf 12.5.07. Bei der Stromversorgung liegt der Anteil von Kohle bei über 90%. SA ist der viergrößte Steinkohleproduzent der Welt. Kohle wird auch zu flüssigem Treibstoff verflüssigt.

⁶⁰ Gespräche des Autors mit Delegationsmitgliedern.

Nationale Klimaschutzbemühungen: Mexiko und Südafrika haben beide explizite nationale Klimastrategien aufgesetzt – eine große Ausnahme unter den Ländern des Südens. Bereits 1998 setzte sich die südafrikanische Regierung in einem Energieweißbuch erstmals die Verminderung des Emissionswachstums zum Ziel und legte verschiedene Programme auf, um die Effizienz der Energieproduktion und anderer Industriesektoren zu erhöhen und den Anteil von EE zu steigern.⁶¹ Die nationale Klimastrategie von 2004 sieht Maßnahmen sowohl zur weiteren THG-Minderung als auch zur Anpassung an den Klimawandel vor. Klimapolitische Erwägungen sollen künftig in andere Politikbereiche miteinbezogen werden.⁶² 2005 folgte eine nationale Energieeffizienzstrategie mit festen und quantifizierbaren Zielen.⁶³ Auch in Mexiko wurden bereits in den 1990ern Anstrengungen im Klimaschutz unternommen. Dazu gehörten insbesondere die Erhöhung des gegenüber Kohle und Öl klimafreundlicheren Anteils von Gas an der Energiegewinnung, die Förderung von Energieeffizienz sowie Wiederaufforstungsprojekte.⁶⁴ Mexiko gehört zu den wenigen Ländern weltweit, die Prinzipien der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit fest in ihren Entwicklungsstrategien verankert haben.⁶⁵ Im Rahmen ihrer nationalen Klimastrategie hat die Regierung eine interministerielle Kommission zum Klimawandel, ein Emissionsverzeichnis für die Industrie sowie einen nationalen Klimaschutz-Förderfonds eingerichtet. Ende Mai 2007

⁶¹ Department of Minerals and Energy, *Energy White Paper*, 1998. Darüber hinaus wurden bei Konsumgütern Minimalstandards gesetzt. Der EE-Anteil liegt derzeit bei etwa 2%.

⁶² Daneben sollen eine nationale Emissionserhebung durchgeführt und zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen evaluiert werden. Department of Environmental Affairs and Tourism, *A National Climate Change Response Strategy for South Africa*, Pretoria, September 2004.

⁶³ Der Gesamtenergieverbrauchs soll bis 2015 um 12% reduziert werden. Dieses Ziel beinhaltet konkrete Vorgaben für alle energieverbrauchenden Sektoren.

⁶⁴ Chandler, William et al., *Climate change mitigation in developing countries: Brazil, China, India, Mexico, South Africa, and Turkey*, Washington D.C. 2002, http://www.pewclimate.org/docUploads/dev_mitigation.pdf, S. 31f.

⁶⁵ Dazu dürfen sich auch Deutschland, Dänemark, Schweden und die Philippinen zählen. Vgl. Darren Swanson et al., *National Strategies for Sustainable Development: Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Co-ordinated Action Based on a 19-country Analysis*, The International Institute for Sustainable Development et al. 2004, http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_nat_strategies_sd.pdf.

SWP-Berlin

stellte Präsident Felipe Calderon sein neues Klimaprogramm vor.⁶⁶ Kurz darauf kündigte die mexikanische Regierung überraschend an, dass sie sich auf nationaler Ebene spätestens Anfang 2008 feste Ziele für die Reduzierung von CO₂ setzen wolle.⁶⁷

Bewertung: Südafrika versucht sich zunehmend als klimapolitische Führungsmacht zu positionieren. Für eine wichtige Rolle des Landes in diesem Politikfeld spricht erstens, dass das Land über großen politischen Einfluss auf den Rest des Kontinents verfügt. Südafrika könnte als klimapolitisches Vorbild für andere kohlereiche Staaten und in der Organisation von regionalen Verantwortungsgemeinschaften, gerade auch im Bereich der Anpassung an den Klimawandel, eine Schlüsselrolle spielen.⁶⁸ Mexikos Bedeutung liegt in erster Linie in seiner Vorbildfunktion gegenüber anderen öl- und gasreichen Staaten, seiner wichtigen politischen und wirtschaftlichen Stellung in Mittelamerika sowie seiner geographischen und politischen Nähe zum Klimaverweigerer USA. Am wichtigsten aber wiegt für beide Staaten der Befund, dass sie sich in jüngerer Vergangenheit aufgeschlossen gezeigt haben, was die Übernahme konkreter internationaler Reduktionsverpflichtungen angeht.

3. *Ausbau der klimapolitischen Kooperation Deutschlands mit Führungsmächten des Südens: Ansatzpunkte und Instrumente*

Die klimapolitische Interessenlage Deutschlands erfordert den Ausbau der Zusammenarbeit mit den Führungsmächten des Südens. Die Aussichten für deren Erfolg stehen besser denn

⁶⁶ Dazu gehören die Anpflanzung von 250 Millionen Bäumen und die Stilllegung alter LKWs und Busse.

⁶⁷ Bereits jetzt gehe man davon, dass sich mit einfachen Maßnahmen wie der Einführung von Energiesparlampen und der Effizienzsteigerung von Öltraffinerien der Ausstoß in den nächsten 10 Jahren um 13% verringern ließe. Der Plan sähe ferner vor, Mexikos Wirtschaftswachstum mit umweltfreundlichen Technologien wie einer Steigerung der Anteile von Wind- und Solarenergie sowie fortgesetzter Wiederbewaldung auszubalancieren. «Mexico to set greenhouse gas targets by 2008», *Reuters*, 29.5.07, <http://www.reuters.com/article/environmentNews/idUSN2933155120070529>, Abruf 29.5.07

⁶⁸ Man geht davon aus, dass Afrika am meisten unter dem bevorstehenden Klimawandel leiden wird, zugleich aber über die geringsten finanziellen und technologischen Möglichkeiten verfügt, sich gegen dessen Folgen zu wappnen.

je: Auf den politischen Agenden aller hier behandelten Ländern steigt die Bedeutung des Themas Klima. Was sind die zentralen inhaltlichen Herausforderungen, die sich der deutschen Politik für die Kooperation mit klimapolitischen Führungsmächten des Südens stellen? Welche gegebenen Foren können dafür genützt werden, und wie kann das Instrumentarium der klimapolitischen Zusammenarbeit ausgebaut werden?

3.1 Stärkere Differenzierung der Führungsmächte

Die hier behandelten klimapolitischen Führungsmächte des Südens weisen sehr heterogene Entwicklungspfade auf, stehen unterschiedlichen klimapolitischen Herausforderungen gegenüber, verfügen dabei über anders gelagerte wirtschaftliche und technologische Möglichkeiten; ihre Regierungen vertreten divergierende Positionen, die Ausdruck spezifischer politischer Identitäten und Binnenstrukturen sind. Diese individuellen Charakteristika müssen in der Konzeption der deutschen außenpolitischen Klimastrategie berücksichtigt werden.

Die Beantwortung der Frage, welche unter den Führungsmächten des Südens die wichtigste ist, ist allein davon abhängig, welche Bedeutungsfaktoren in den Fokus des *Screenings* gestellt werden. Aus ökologischer Sicht nehmen China und Indien aufgrund der Größenordnung ihrer THG-Emissionen eine Sonderrolle ein. Sie ziehen zugleich die größte Aufmerksamkeit im internationalen Verhandlungsprozess auf sich und verfügen über das größte Blockadepotential, da ihre Emissionen als Vorwand für andere Staaten – allen voran die USA – dienen, selbst internationale Verpflichtungen abzulehnen. Auch Australien erscheint unter dem Blockadeaspekt als besonders wichtig, da es durch seine Verweigerungshaltung die gegenseitige Pattstellung im internationalen Verhandlungsprozess zwischen Nord und Süd verstärkt. Mexiko und Südafrika hingegen haben sich in der Gruppe der Führungsmächte bisher international am progressivsten verhalten. Bei ihnen ist die Chance am größten, dass sie künftig im Regimebildungsprozess eine Vorbildstellung einnehmen werden. Zusammen mit Brasilien wurde bei diesen beiden Ländern am deutlich-

SWP-Berlin

Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik
Dezember 2007

ten der Wille sichtbar, eine intellektuelle Führungsrolle unter den Ländern des Südens einzunehmen. Brasilien und Indonesien sind vor allem aufgrund der Bedeutung ihrer Regenwälder als globale Kohlenstoffspeicher von Bedeutung. Sie könnten als Brückenkopf in ihre jeweiligen Regionen hineinreichen, um dort Verantwortungsgemeinschaften im Waldschutz zu organisieren. Brasilien könnte dies auch stärker im Bereich EE tun, wo es bereits als großes internationales Vorbild gelten darf.

Die Bundesregierung sieht sich der Herausforderung gegenüber, zu identifizieren, mit welchen Ländern die Zusammenarbeit die größte Aussicht auf Erfolg verspricht. Will sie im Verbund mit anderen Staaten zunächst versuchen, die reichen Länder Australien und Südkorea mit den Mitteln der *hard power* (beispielsweise durch die Erhebung von Importzöllen auf energieintensive Produkte) zum Beitritt in ein Post-Kyoto-Regime zu drängen – oder aber mit dem Werkzeug der *soft power*, etwa Entwicklungsgeldern oder personeller Hilfe, Waldschutzprojekte in Indonesien oder den Aufbau dezentraler Kleinenergiesysteme in Indien unterstützen? Auch mit sog. „Package deals“ durch „Linkage“ der Klimaproblematik mit anderen Themen der internationalen Politik hat die EU im Klimabereich in der Vergangenheit bereits große Erfolge erzielt.⁶⁹ Wenngleich letztlich alle genannten Länder einen größeren nationalen Beitrag zum Klimaschutz werden leisten müssen als in der Vergangenheit, wenn der Klimawandel in Schranken gehalten werden soll – die Übernahme verbindlicher internationaler Verpflichtungen bereits durch eines der genannten Länder wäre von großer Bedeutung. Sie wäre von großer Symbolkraft für den Fortbestand der europäischen Klimaführungsrolle im Allgemeinen sowie der Kyoto-Architektur im Speziellen; sie könnte den erhofften Durchbruch für ein Kyoto-Plus-Regime bedeuten; und sie erhöhte den Druck auf die USA um ein Vielfaches, sich anders als bisher zu

⁶⁹ Bei der Überzeugung Russlands zur Unterzeichnung des KP nützte die EU geschickt die Einbeziehung anderer politischer Themen wie der WTO-Mitgliedschaft und einer engeren Koordinierung der Energiepolitiken in die Verhandlungsmasse. Vgl. Alexander Ochs/ Detlef Sprinz, «Europa Riding the Hegemon? Transatlantic Climate Policy Relations».

positionieren. Insofern stellt sich die Frage, ob eine Konzentration Deutschlands auf einen der Staaten einer auf alle Länder abgestellten deutschen Klimadiplomatie vorzuziehen ist. Es wäre denkbar, dass einzelne „reiche“ Länder des Nordens für je ein Land des Südens eine klimapolitische „Patenschaft“ übernehmen.⁷⁰ Eine solche Abstimmung könnte innerhalb der EU stattfinden und so Ressourcen bündeln. Als größtes Land der EU könnte Deutschland etwa vor allem China in seinen Klimaschutzbemühungen beistehen.

3.2 Entwurf eines Post-Kyoto-Regimes

Die „leitende Vermittlungsrolle“, die Deutschland in der internationalen Klimapolitik zu spielen versucht, gestaltet sich alles andere als einfach. Die offiziellen VN-Verhandlungen über die Zukunft des Klimaregimes nach dem Auslaufen des KP 2012 sollen bereits Ende 2007 aufgenommen werden. Doch von einem Konsens, wie es weitergehen soll, ist man weit entfernt.⁷¹ Auch in anderen Foren wie der VN-Nachhaltigkeitskommission stehen sich Vorreiter und Verweigerer bislang wenig kompromissbereit gegenüber. Immerhin konnte die EU unter deutscher Führung inzwischen Einigkeit mit vielen Regierungen auch des Südens (darunter China, Indien und Südkorea) erzielen, dass es zu einem neuen Protokoll für die Zeit nach Kyoto kommen müsse, ohne dazwischen ein Vakuum entstehen zu lassen.⁷² Für alle Länder muss der Mehrwert eines globalen Klimaregimes unter

⁷⁰ Dieser Vorschlag geht auf Hans Joachim Schellnhuber, Direktor des Potsdam Instituts für Klimafolgenforschung und Klimaschutzbeauftragte der Bundesregierung zurück. *Persönliche Kommunikation*.

⁷¹ Die Zeit drängt: Man geht davon aus, dass die Verhandlungen auf Regierungsebene mindestens zwei Jahre dauern, weitere zwei Jahre räumt man den nationalen Ratifizierungsprozessen ein. In den eingeleiteten Vorbereitungsprozessen bewegt sich wenig, weder die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe zu weiteren Verpflichtungen im Rahmen des KP noch der Dialog über langfristige kooperative Maßnahmen unter der Klimarahmenkonvention haben bislang große Fortschritte gemacht. Vgl. Alexander Ochs, *Nach Nairobi: Wie weiter in der internationalen Klimapolitik?* SWP Arbeitspapier, Berlin: SWP. 2007. In der Ad-Hoc-Gruppe diskutieren lediglich die KP-Mitglieder die zukünftige Regimestruktur. Dem „Dialog“ gehören alle UNFCCC-Mitglieder an.

⁷² «EU, Asia agree need for post-Kyoto accord», *Reuters*, 29.5.07, <<http://www.reuters.com/article/topNews/idUSL2964947820070529>>, Abruf 29.5.07.

SWP-Berlin

**Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik**
Dezember 2007

Federführung der Vereinten Nationen herausgestrichen werden. Nur durch die verbindliche Beteiligung aller Großemittenten kann sichergestellt werden, dass das globale 2°C-Ziel tatsächlich erreicht wird; dass ein globaler Emissionshandelsmarkt, von dem alle profitieren können, entsteht; und dass internationale Planungs- und Rechtssicherheit sowie Wettbewerbsfairness hergestellt wird. Nur der VN-Prozess stellt darüber hinaus sicher, dass allen Staaten dasselbe Mitspracherecht an der künftigen Regimestruktur zukommt – ein Mechanismus, an dem gerade der Süden in der Vergangenheit großes Interesse zeigte. Auch die Zukunft des CDM, an dessen Ausbau gerade die Regierungen der Schwellenländer großes Interesse haben, wäre durch ein Auslaufen des KP ohne Anschlussregime stark gefährdet.⁷³

Bei der Frage nach künftigen internationalen Verpflichtungen muss ein weiteres Kriterium zur Differenzierung der Führungsmächte angesetzt werden, nämlich das der *wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* eines Staates. So kann von Australien und Südkorea ein Beitrag erwartet werden, wie er auch von anderen weit entwickelten Staaten geleistet wird – d.h. konkrete, absolute Reduktionsziele innerhalb eines bestimmten Zeitfensters (etwa bis 2020 gegenüber den Emissionen im Jahr 1990).⁷⁴ Auf beide Länder muss der Druck von außen erhöht

⁷³ Thorsten Arndt, «Delhi GHG Forum 2006: India to promote carbon market for GHG reduction», *WBCSD news* 9.2.06, <http://www.wbcsd.org/web/projects/climate/ghgforum2006.pdf>, Abruf 25.9.06. Ein Großteil durchgeführter und in der Bewilligungsphase befindlicher CDM-Projekte findet bislang in China, Indien und Brasilien statt.

⁷⁴ Beide Staaten rangieren beim Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt vor einer Reihe von Staaten, die bereits im KP verbindliche Reduktionsziele übernommen haben (z.B. Portugal, Tschechische Republik, Ungarn, Polen). Das Ausbleiben konkreter *targets and timetables* für beide Staaten führte in der Vergangenheit sehr zum Verdruss von Industrievertretern aus an solche gebundenen Ländern. Vgl. Michael Bauchmüller, «Klimaschutz: Industrie fordert Abkehr vom Kyoto-Protokoll», *Süddeutsche Zeitung*, 17.8.05, <<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/829/58771/>>. Auch in der US-amerikanischen Klimadebatte wird neben China und Indien immer wieder auf Südkorea hingewiesen, wenn es darum geht, die eigene Verweigerungshaltung zu rechtfertigen. So etwa vom langjährigen Vorsitzenden des Senatsumweltausschusses, James Inhofe. Vgl. U.S. Senate Committee on Environment & Public Works. *Climate Change and the Media. Opening Statement of Senator James M. Inhofe*, 6.12.06.

werden, notfalls durch Anreize und Sanktionen in anderen Politikfeldern. Es existiert ein bunter Reigen von Vorschlägen, wie die übrigen Führungsmächte an die Übernahme konkreter Reduktionsziele herangeführt werden könnten. So könnten beispielsweise für die kommende Regimephase noch nicht-verpflichtende, aber ambitionierte Minderungsziele gegenüber einer *Business-as-usual*-Entwicklung ausgehandelt werden. Werden sie nicht erreicht, zöge dies keine Sanktionen nach sich. Werden sie allerdings übererfüllt, kann die verbleibende Menge als Emissionsgutschriften an Industrieländer verkauft werden, die ihre Ziele nicht erreichen und ansonsten Sanktionen befürchten müssten.

Eine sinnvolle Erweiterung des klimapolitischen Instrumentariums innerhalb des VN-Prozesses wäre die Etablierung einer *Green Group*, die den Post-2012-Prozess zu einem erfolgreichen Abschluss führt.⁷⁵ Neben Deutschland, anderen europäischen Staaten und der EU könnten dieser Gruppe die besonders gefährdeten und daher an einer Übereinkunft besonders interessierten *Small Island States* und die Gruppe der am wenigsten entwickelten Staaten sowie die progressiven südlichen Kräfte im VN-Prozess, Mexiko und Südafrika, angehören. Ein weiterer Vorschlag ist die Übernahme sektoraler Ziele durch Schwellenländer, also von Reduktionen nicht des Gesamtausstoßes, sondern lediglich in einzelnen Bereichen wie der Effizienz von Kraftwerken. Zusätzlich sollte über ein globales Langfristabkommen, etwa bis 2050, nachgedacht werden. Die Gesamtemissionen einiger der hier behandelten Staaten, v.a. Indiens und Chinas, werden – selbst bei verstärktem Engagement im Klimaschutz – in näherer Zukunft noch ansteigen; entscheidend ist, dass sie bis Mitte des Jahrhunderts wieder deutlich unter das heutige Niveau sinken. Ein wichtiges Überzeugungsargument für die Konzeption einer langfristigen Übereinkunft wäre, dass das jetzige am Gesamtausstoß der Staaten in 1990 orientierte Kyoto-Regime etwa bis zur angestrebten globalen Halbierung der Emissionen in 2050 in ein System

⁷⁵ Dieser Vorschlag stammt von Christoph Bals et al., *Jetzt muss Klimaschutz zur Chefsache werden: Der Klimagipfel von Nairobi 2006 und seine Bewertung*. Bonn: Germanwatch, 2006.

SWP-Berlin

**Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik**
Dezember 2007

überführt wird, dass sich an weltweit gleichen Pro-Kopf-Emissionen orientiert – langfristig die einzig wirklich faire Bemessungsgrundlage.

3.3 Begleitprozesse und Mainstreaming

Bundeskanzlerin Merkel hat den Klimaschutz zur Chefsache erklärt. In Heiligendamm im Juni 2007 ist es ihr gelungen, der internationalen Klimapolitik mit der Strategie eines Klima- und Energiedialogs der G8 mit den fünf „Outreach“-Staaten eine neue Dynamik zu verleihen, ohne den VN-Prozess damit in Frage zu stellen.⁷⁶ Es wird nun darum gehen, den entstandenen Schwung aufrecht zu halten, Japan als Nachfolger der deutschen G8-Präsidentschaft von einer Fortsetzung des Dialogs auf höchster Regierungsebene zu überzeugen und zu weiteren konkreten Verabredungen zu kommen.⁷⁷ Auch bei der Gründung des *Renewable Energy Policy Network for the 21st Century* (REN21) hat Deutschland eine führende Rolle eingenommen. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition von 2005 ist über dieses Netzwerk hinaus die Einrichtung einer Internationalen Erneuerbare Energien Agentur (IRENA) vorgesehen. Angesichts der Tatsache, dass bestehende Agenturen nicht über ein ausreichendes Mandat für die Förderung von EE verfügen und die IEA lediglich von den OECD-Ländern unterstützt wird, wäre IRENA gerade im Hinblick auf die Führungsmächte des Südens ein wichtiges neues Instrumentarium, um Beratungsfunktionen zu übernehmen, verbindliche Industriestandards vorzuschlagen, Forschung zu koordinieren und durchzuführen und insgesamt

76 Diese Initiative wurde ursprünglich von Tony Blair angestoßen. Zu ihren Anfängen siehe Alexander Ochs, *Gleneagles: Neue Chance im Kampf gegen die globale Erwärmung*, Berlin: SWP Arbeitspapier, Juli 2005.

77 Der WBGU schlägt z.B. vor, die G8+O5 könnten einen „Innovationspakt zur Dekarbonisierung“ vereinbaren, der gemeinsame Eckwerte für Energieeffizienz und CO₂-Emissionsstandards, die Erarbeitung eines „Road Atlas zur Dekarbonisierung der Energiesysteme“ und die Förderung von Technologiekooperationen enthält. Ein solcher Innovationspakt kann „zögernden Ländern ein stärkeres Engagement bei den Verhandlungen im Rahmen der UN-Klimakonvention erleichtern.“ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, „Neue Impulse für die Klimapolitik: Chancen der deutschen Doppelpräsidentschaft nutzen“, a.a.O.

einen verbindlichen politischen und organisatorischen Rahmen für den EE-Sektor zu schaffen.⁷⁸

Daneben sollten bilaterale Partnerschaften gebildet bzw. ausgebaut werden. Bilaterale Kooperationen dienen nicht zuletzt dazu, den klimapolitischen Reformern in den Partnerländern den Rücken zu stärken.⁷⁹ So sollte sich Deutschland beispielsweise darum bemühen, den *EU-China-Arbeitsplan zu Klima und Energie* schnellstmöglich auf der Umsetzungsebene zu konkretisieren und weitere Projekte innerhalb dieses Rahmens anzuvisieren.⁸⁰ Ähnliche Abkommen böten sich auch mit den anderen Führungsmächten an.

Delegationen aus dem Bundeskanzleramt, dem Außen- und dem Wirtschaftsministerium sowie aus anderen politischen Ressorts sollten darüber hinaus die Klimaproblematik bei bilateralen Gesprächen, die sich nicht allein auf das Thema Klima konzentrieren, immer wieder ins Gespräch bringen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Klimapolitik aus der Ecke des reinen Umweltthemas heraus und stärker in den Mittelpunkt der Innen- und Außenpolitik der beteiligten Staaten gerückt wird. Der Bundesumweltminister weist zurecht auf die Gefahr hin, „dass die Komplexität nicht mehr steuerbar ist“, wenn man das Thema der Minister- und Beamtenbene überlasse.⁸¹

78 Vgl. etwa Veranstaltungsbericht *The Creation of an International Renewable Energy Agency (IRENA)*, 21.6.07, FES Washington, <http://www.fesdc.org/documents/bericht21-7-06_000.pdf>, Abruf 13.07.07

79 So entbrannte etwa kürzlich in China ein heftiger Streit zwischen den Traditionalisten im Außenministerium und dem bereits seit langem einflussreichsten Umweltpolitiker, dem früheren Umweltminister Xie Zhenhua, der inzwischen zum neuen Vizepräsidenten für Umweltschutz und Energiepolitik der Nationalen Reformkommission (NDRC) ernannt wurde und damit als erster Klimaschützer in die allmächtige, über den Ministerien rangierende Reformkommission einzog. Es ging um die an westliche Länder gerichtete einseitige Zuweisung für die Schuld am Klimawandel. „So unflexibel sind wir nicht mehr“, antworteten die Reformer und ließen Informationen über ein neues Klimaschutzprogramm der Peking Regierung durchsickern. Zitiert nach Georg Blume, „Klima-Revolution“, *Die Zeit*, 15.2.07, S. 27.

80 So sollte das geplante *Clean Coal* Demonstrationsprojekt so bald als möglich in die Entwicklungsphase gehen.

81 „Klimagipfel einigt sich auf Zeitplan für „Kyoto II“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18 November 2006, 2.

SWP-Berlin

**Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik**
Dezember 2007

Auch andere Ressorts⁸² und nachgeordnete Institutionen wie GTZ und KfW müssen in der künftigen Klimaschutzpolitischen Entwicklungszusammenarbeit eine noch wichtigere Rolle spielen. Nur mit einem derartigen *Mainstreaming* kann man letztlich der Querschnittsaufgabe Klimapolitik gerecht werden. So sollte die Bundesregierung verstärkt auch in anderen internationalen Foren Klimaschutzanliegen befördern. So setzt sich etwa Brasilien im Rahmen seiner G-20-Führungsrolle bei den WTO-Verhandlungen schon lange für eine Reduzierung der Einfuhrzölle von Ethanol ein, bislang allerdings ohne den nötigen Erfolg. Wenn es die Bundesregierung ernst meint, muss sie derartige Initiativen unterstützen. Es ist zu überlegen, ob die Bundesregierung eine hochrangige Interministerielle Arbeitsgruppe zur Klimapolitik einrichten sollte, wie es sie etwa in Frankreich und Mexiko bereits gibt. Auch in Brasilien hat Präsident Lula das Brasilianische Klimaforum gegründet, dem unter seiner Präsidentschaft zwölf Minister sowie Wissenschaftler und NGO-Vertreter angehören. Nicht zuletzt sollten Bundestagsabgeordnete in internationalen Parlamentartreffen die Klimapolitik stärker zum Gesprächsgegenstand machen. Über Ad-hoc-Treffen hinaus könnte eine internationale Parlamentarierkontaktgruppe zwischen deutschen und Abgeordneten aus den hier besprochenen Ländern gegründet werden. Viel zu wenig befassen sich die Parlamente im Süden bisher mit dem Klimathema, der politische Diskurs muss auch personell verbreitert werden.

3.4 Klimaschutz „von unten“

In allen hier behandelten Staaten gibt es eine enorme Divergenz zwischen den gewaltigen Potentialen und der tatsächlichen Nutzung von Energieeffizienzmaßnahmen und EE. Sie hat ihren Grund in den nach wie zu geringen Investitionen in diese Bereiche. Mit der Ausnahme Australiens und Südkoreas ist die aktive Mithilfe des Nordens notwendig, um die Führungsmächte auf einen nachhaltigen Entwicklungspfad zu bringen. Zur Ausfüllung einer internationalen Führungsrolle muss

⁸² Das gilt insbesondere für das für Energiepolitik (abgesehen von den EE) zuständige Wirtschaftsministerium, das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, aber auch das Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Finanzministerium.

Deutschland seine Anstrengungen beim Finanz- und Technologietransfer sowie dem institutionellen und personellen *capacity building* deutlich verstärken.⁸³ Auch Investitionen im Rahmen des CDM kommt hier große Bedeutung zu. Deutsche Firmen haben dieses Instrument in der Vergangenheit vergleichsweise wenig genutzt. Die bei der Unterstützung von CDM-Projekten zentrale GTZ nimmt eine wichtige Mittlerrolle zwischen der heimischen Industrie und den Regierungen und Wirtschaftsakteuren in den Partnerländern ein. Bei deutschen Firmen und ihren potentiellen Partnern im Süden herrscht nach wie vor großer Aufklärungsbedarf hinsichtlich der Möglichkeiten, die der CDM bietet.

Die *Wissenschaftlich-Technologische Zusammenarbeit* kann im Klimabereich eine, sicher auch im Vergleich zu anderen Politikbereichen, sehr große Rolle spielen.⁸⁴ Gesellschaftliche Aufklärung ist auch im Süden eine wichtige Voraussetzung für stärkeren Klimaschutz.⁸⁵ In den hier besprochenen Ländern ist ein Bewusstseinswandel im Gange,⁸⁶ der von deutschen zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt werden sollte.

⁸³ Eine indische Kommentatorin stellt fest: „Die Welt hat trotz des großen Palavers über den Klimawandel bisher wenig getan, um dem Süden substantielle finanzielle Mittel für den Technologiewandel zur Verfügung zu stellen.“ Sunita Narain, «Wenn nicht ihr – wer dann? Was die reichen Länder tun müssen, damit auch Staaten wie China und Indien für den Klimaschutz sorgen», *Süddeutsche Zeitung*, 10.5.07, S. 2.

⁸⁴ Das hat zum einen mit der großen Bedeutung von technologischer Entwicklung für die Problemlösung zu tun. Außerdem sind aufgrund der Höhe der notwendigen Investitionen in den Forschungs- und Entwicklungsbereich bi- und multilaterale Prozesse nationalen Alleingängen häufig vorzuziehen.

⁸⁵ Südkoreaner und Chinesen zeigen sich in Umfragen am wenigstens informiert, was die Gefahren des Klimawandels betrifft. Vgl. «Man-made or heaven sent? BBC World and Synovate unveil global attitudes to climate change» *BBC World*, 3.4.07, <

http://www.bbc.co.uk/pressoffice/bbcworld/worldstories/pressreleases/2007/04_april_synovate_climate_research.shtml>.

Abruf 25.5.07. Anders verhält es sich in Australien: Einer Umfrage zufolge halten 91% der Bürger den Klimawandel für ein ernstes Problem, fast zwei Drittel wären bereit, mehr Steuern zu zahlen, um den THG-Ausstoß zu verringern. Sprothen, «Heiß und trocken: Australien wird umweltbewusst», a.a.O.

⁸⁶ So forderte kürzlich erstmals eine indische NGO zusammen mit Vertretern der Landbevölkerung die eigene Regierung auf, verbindliche Ziele in der nächsten VN-Regimephase zu übernehmen. Vgl. CER India. *Post-2012 targets and timetables for All*, Bangalore 2006.

SWP-Berlin

**Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik**
Dezember 2007

Die auswärtige Kultur- und Bildungspolitik, politische Stiftungen und NGOs können bei der Organisation von bilateralen Dialogen eine wichtige Rolle spielen und so zu einer Verbreiterung und Vertiefung der partnerschaftlichen Beziehungen beitragen.⁸⁷ Die für die WTZ eingerichteten Mittlerorganisationen sollten dabei wie die Politik selbst in stärkerem Maße *Mainstreaming* betreiben, also klimapolitische Aspekte bei der Entwicklung unterschiedlichster Projekte stärker berücksichtigen als bisher – nicht zuletzt, um Partnerländern die Bedeutung des Themas auf allen politischen und zivilgesellschaftlichen Ebenen zu verdeutlichen. Forschungs- und Technologieabkommen mit dem Ziel von Wissensaustausch und gemeinsamer Technologieentwicklung werden auch den politischen Dialog langfristig befruchten.

Inhaltlich muss die Kooperation Deutschlands mit Führungsmächten des Südens beim Eigeninteresse der Staaten beginnen. So kann mittel- und langfristig von einer dreifachen Rendite des Klimaschutzes ausgegangen werden: Erstens verursacht der Klimawandel Kosten, die größer sein werden als die Kosten von Vermeidungsstrategien.⁸⁸ Die chinesische Umweltbehörde SEPA schätzt bereits heute die jährlichen Umweltkosten der Volksrepublik auf 10% des Bruttosozialprodukts.⁸⁹ Indien und Indonesien

⁸⁷ Der Rat für Nachhaltige Entwicklung weist darauf hin, dass das Instrumentarium „klassischer Entwicklungspolitik“ der strategischen Bedeutung der aufstrebenden Länder des Südens nicht gerecht wird: „Dem Dialog als Instrument der politischen Kultur kommt (...) in Zukunft eine wachsende Bedeutung zu. In einer zusammenwachsenden Welt ist es sehr erforderlich, Erfahrungen aus den nationalen Ansätzen zur Nachhaltigkeitspolitik auszutauschen und nach Möglichkeiten gemeinsamen Handelns von Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in nationalen Nachhaltigkeitsstrategien zu suchen.“ Rat für Nachhaltige Entwicklung, *Welt ohne Nachhaltigkeitspolitik. Zum Review der UN-Millenniumsziele in der UN-Generalversammlung im September 2005*, 29.8.05, S. 7. http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/Abruf/stellungnahme_n/2005/RNE_Stellungnahme_MDG_29-08-05.pdf.

⁸⁸ Vgl. Stern, *The Economics of Climate Change*, a.a.O.

⁸⁹ In den Augen des Bundesumweltministers ist dies „eine Bankrotterklärung.“ Sigmar Gabriel, *Innovativ für Wirtschaft und Umwelt*, a.a.O.. In Nordchina wird das Wasser knapp, die Wüste breitet sich rapide aus, der Jangtse erreichte kürzlich den niedrigsten Pegelstand seit mindestens 140 Jahren. Katastrophale Überschwemmungen werden weiter zunehmen. Laut Berechnungen der Chinesischen Akademie für Agrarstudien wird der Klimawandel die Getreideernte um bis zu 37% reduzieren. 16 der 20 Metropolen mit der weltweit

wären extrem von einem weiteren Anstieg des Meeresspiegels betroffen. Australien erlebt seit sechs Jahren die schlimmste Dürreperiode seiner Geschichte, in Mexiko droht eine Zunahme von Hurrikans, in Südafrika eine Abnahme der landwirtschaftlichen Produktion. Die südlichen Schwellenländer werden extrem und relativ zu den Industriestaaten stärker unter den Folgen des Klimawandels leiden, verfügen aber zugleich über wesentlich geringere Mittel, sich an die Veränderungen und dadurch resultierende Probleme anzupassen.⁹⁰

Zweitens hat eine ehrgeizige Klimapolitik positive Effekte in anderen Bereichen. Zunächst sollte besonderes Augenmerk auf solche *Win-Win-Strategien* gelegt werden, also auf Maßnahmen, die sowohl dem Emissionsabbau dienen als auch wirtschaftlichen Nutzen wie geringere Energiekosten – Indiens importintensive Energiepolitik etwa verschlingt rund 40% seiner Exportgewinne⁹¹ – und strategische Vorteile wie höhere Energiesicherheit bzw. geringere Importabhängigkeit mit sich bringen. Drittens stellen grüne Technologien einen der aussichtsreichsten Wachstumsmärkte der Zukunft dar, an dem auch die Führungsmächte des Südens teilnehmen können: Der siebtreichste Chinese ist bereits heute ein Hersteller von Solarzellen, die Herstellung von Photovoltaikanlagen hat sich in China alleine zwischen 2004 und 2005 versechsfacht, einer Marktstudie zufolge könnten chinesische Solarzellen den Markt bereits 2011 dominieren.⁹² Südkorea ist führend beim Kfz-

schlechtesten Luftqualität liegen im Reich der Mitte. Matthias Machnig, «Das China-Syndrom», *Handelsblatt*, 29.8.06, <<http://www.bmu.de/klimaschutz/doc/37734.php>>, Abruf 3.1.07.

⁹⁰ Blume, «Klima-Revolution», a.a.O.; Neil Chatterjee, «Asia has few plans yet to deal with rising seas», *Reuters*, 4.5.07, <<http://www.reuters.com/article/environmentNews/idUSSP15718420070506>>, Abruf 5.5.07; People's Republic of China, *Initial National Communication on Climate Change*, Beijing: October 2004.

⁹¹ Global Public Policy Institute, *Energy Dragons Rising: Global Energy Governance and the Rise of China and India*. Berlin 2007.

⁹² Vgl. Thomas Friedman, «China's Sunshine Boys», in: *NYT*, 6.12.06, <http://select.nytimes.com/mem/tnt.html?_tntget=2006%2f12%2f06%2fopinion%2f06friedman%2ehtml>, Abruf 6.12.06; «International Solar Energy Trade Mission to China will meet with market leaders of Chinese PV Industry», 7.3.06, <http://www.solarplaza.com/news/solarenergy/2006/08030601.htm>, Abruf 7.3.06.

SWP-Berlin

**Auf der Suche nach neuen Verbündeten:
Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Klimapolitik**
Dezember 2007

Hybridantrieb, Brasilien – dessen Anteil am globalen Ethanolhandel schon heute bei über 50% liegt – und Indonesien bei der Herstellung von Biokraftstoffen. Südafrika müsste großes Interesse bei Technologiekooperationen im Bereich *Clean Coal* haben, Mexiko bei der Zusammenarbeit in der Förderung und kostengünstigen Belieferung im Vergleich zu Kohle und Öl klimaschonenden Erdgases. Dieses *Know-How* in klimarelevanten Technologiebereichen hält die Chance gleichrangiger Partnerschaften zwischen Deutschland und Führungsmächten des Südens bereit. Der Einbezug der Außen- und Handelskammern könnte ein wichtiger Wegbereiter solcher Partnerabkommen sein.

Der Bundesumweltminister stellte fest: „(D)er Hinweis auf die "Grenzen des Wachstums" und die damit verbundene Botschaft der "Zurücknahme" ist eine defensive Botschaft, die schon in unseren Industriegesellschaften nur wenige Menschen erfasst. Wie seltsam muss sie auf Menschen in Indien, China oder Afrika wirken, die bislang in Armut leben und für die natürlich wirtschaftliches Wachstum die einzige Chance ist, sich aus dieser Armut zu befreien?“⁹³ Einer Studie der Unternehmensberatung McKinsey zufolge ließen sich jedoch drei Viertel der zur Einhaltung des 2°-Ziels bis 2030 notwendigen CO₂-Reduktionen durch Technologien erreichen, die heute schon einsatzbereit sind.⁹⁴ Einer weiteren Untersuchung zufolge kann schnelles weiteres Wachstum etwa in China ohne jeden Anstieg der THG-Emissionen erreicht werden, durch den gesteigerten Einsatz von EE und Energieeffizienzmaßnahmen.⁹⁵ Entsprechend gestiegen ist die Bereitschaft zur bilateralen Kooperation: Die Führungsmächte des Südens erkennen zunehmend die Herausforderungen des Klimaschutzes an, aber sie benötigen zur Erreichung ehrgeiziger Ziele internationale Partner. So wurde die Bundesregierung erst kürzlich von chinesischer Seite angesprochen, ob

sie und die deutsche Wirtschaft nicht dieser Partner sein können.⁹⁶ Deutschland sollte diese Chance nützen, nicht zuletzt aus eigenem Interesse.

⁹³ Gabriel, *Innovativ für Wirtschaft und Umwelt*; a.a.O.

⁹⁴ Alexander Hagelüken, «Klimaerwärmung: Vorreiter ohne Gefolge», *Süddeutsche Zeitung*, 21.4.07, <<http://www.sueddeutsche.de/wissen/artikel/61/110950>>, Abruf 30.4.07.

⁹⁵ Sven Teske/Arthouros Zervos/Oliver Schäfer, *Energy (R)evolution: A Sustainable China Energy Outlook*, Greenpeace & European Renewable Energy Council, 2007.

⁹⁶ Machnig, «Das China-Syndroma.a.O.