

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

## Ein weltweiter Green New Deal

Krisenmanagement oder nachhaltiger Paradigmenwechsel?

**NINA NETZER**

Mai 2011

- Um eine langfristige ökologische Neuausrichtung der globalen Wirtschaftsstrukturen anzustoßen, muss die Ursprungsidee eines globalen *Green New Deals*, der durch grüne Konjunkturpakete gleichermaßen das Wirtschaftswachstum ankurbeln und den fortschreitenden Klimawandel bremsen sollte, durch ein erweitertes Verständnis im Sinne eines globalen Paradigmenwechsels hin zu einem gerechten und nachhaltigen internationalen Entwicklungs- und Wirtschaftsmodell ersetzt werden.
- Obwohl viele Länder auf nationaler Ebene bereits begonnen haben, ihre Produktions- und Wirtschaftssysteme in einer emissions- und ressourcensparenden Form zu organisieren, stehen der Verwirklichung eines nachhaltigen Strukturwandels auf globaler Ebene einige Hindernisse entgegen. Diese bestehen in der mangelnden Übereinstimmung der beteiligten Akteure über die Ausgestaltung eines globalen *Green New Deals*, unzureichender Kooperation hinsichtlich *Best Practice*-Beispielen im Bereich Technologie, Forschung und politischer Regulierung sowie strukturellen Unzulänglichkeiten auf globaler Ebene, die Finanzierungsengpässe, Machtasymmetrien und Kompetenzkonflikte zwischen verschiedenen globalen Regimes zur Folge haben.
- Um Fortschritte auf dem Weg zu einem globalen grünen *New Deal* zu erzielen, ist ein zweigleisiger Prozess vonnöten, der ein Vorankommen auf nationaler als auch auf internationaler Ebene ermöglicht. In beiden Bereichen muss ein Interessenausgleich zwischen verschiedenen Akteuren erzielt, Vorreiterkoalitionen gebildet und Kohärenz zwischen verschiedenen Politikfeldern erzeugt werden. Letztendlich kann dabei nur eine Herangehensweise zum Erfolg führen, welche einen sozial gerechten, ökologisch nachhaltigen und wirtschaftlich tragfähigen politischen Ansatz verfolgt.



## Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Nationale Initiativen – vereint zum globalen Deal?</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Verantwortung auf globaler Ebene übernehmen</b> .....	<b>4</b>
<b>4. Zukünftige Herausforderungen und nächste Schritte</b> .....	<b>5</b>

In das vorliegende Papier sind die Ergebnisse einer zweijährigen Konferenzreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung zu internationaler Energie- und Klimapolitik im Rahmen der Arbeitsgruppe »Globale Fragen« eingeflossen. Diese umfasst alle Auslandsbüros der FES an Standorten, die eine Schlüsselrolle bei der Bearbeitung globaler Fragen einnehmen. Hierzu zählen neben den Verbindungsbüros zu den EU- bzw. UN-Institutionen in Brüssel, Genf, New York auch die FES-Büros in Ägypten, Brasilien, China, Indien, Mexiko, Russland, Südafrika und den USA. Die Grundidee der Arbeitsgruppe besteht in der Annahme, dass globale Probleme nur im Rahmen eines intensiveren Dialoges zwischen Industrie- und Schwellenländern gelöst werden können, wie auch die zunehmende Bedeutung der G20 in den letzten Jahren gezeigt hat. Die Arbeitsgruppe bietet eine Struktur, um mittel- und langfristig unter veränderten Konstellationen und Herausforderungen bei der Bewältigung globaler Probleme zu arbeiten und leistet einen Beitrag, den Dialog zwischen den westlichen Industrie- und den aufstrebenden Schwellenländern zu stärken.

In den letzten Jahren hat das Themenfeld internationaler Klima- und Energiepolitik vor dem Hintergrund zunehmend sichtbarer Folgen des Klimawandels bei gleichzeitig ungebremster Nachfrage nach wirtschaftlichem Wachstum unter dem Einfluss steigender Energiepreise, sich verknappender Ressourcen und wachsendem Energiebedarf zunehmend an Bedeutung gewonnen und wird von Akteuren in Nord wie Süd als wichtiges Thema betrachtet. Um den komplexen Herausforderungen in der internationalen Klima- und Energiepolitik begegnen zu können, müssen sich die zentralen globalen Akteure unter hohem Zeitdruck auf tiefgreifende politische Weichenstellungen verständigen. Dabei geht es um eine Vielzahl von Herausforderungen, von denen einige ein erhebliches Konfliktpotential bergen, wie der Umbau des globalen Energiesektors, die Minderung des Klimawandels und die Frage nach geeigneten Governance-Strukturen, welche einen fairen Lastenausgleich zwischen Nord und Süd ermöglichen.

Im Rahmen der Konferenzreihe zu Internationaler Energie- und Klimapolitik fanden unter Einbeziehung von Politik, Wissenschaft, Industrie und Zivilgesellschaft acht internationale Fachkonferenzen an den AG-Standorten in Berlin, Brüssel, Genf, Neu Delhi, New York, Peking und Sao Paulo statt. Ziel war es, eine Dialogplattform zu schaffen, um einen Austausch zwischen Akteuren über die jeweiligen Interessen und Positionen zu fördern, einen Beitrag zur Verständigung auf Prinzipien der Klima- und Energiepolitik zu leisten und politische Lösungsansätze aufzuzeigen. Die übergeordneten Fragen lauteten dabei, wie eine gemeinsame Perspektive einer nachhaltigen Energie- und Klimapolitik aussehen soll, wie der Übergang zu einem sicheren und kohlenstoffarmen Energiesystem bewältigt werden kann und welches institutionelle Gefüge von Mechanismen und Regeln ein solches Umsteuern befördern muss. In den einzelnen internationalen Fachkonferenzen wurden dabei Unteraspekte wie die Ausgestaltung zukünftiger Energiepfade (Atomenergie, Biotreibstoffe, erneuerbare Energien), die Optionen für den Übergang zu nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodellen und die Finanzierungsmöglichkeiten für die Anpassung an und Minderung des Klimawandels diskutiert. Als eine Art Synopse der einzelnen Bereiche zeigt dieses Paper zukünftige Schritte und Herausforderungen auf dem Weg zu einem *Global Green New Deal* auf.

## 1. Einleitung

Der fortschreitende Klimawandel und die Bewältigung der Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise gehören gegenwärtig zu den dringlichsten globalen Herausforderungen. Für viele Länder stellt sich die Frage, wie die Ziele Klimaschutz und wirtschaftliches Wachstum, die lange Zeit als unvereinbar galten, gleichzeitig vorangetrieben werden können. Zudem steht eine Vielzahl an Staaten vor der umfassenden Aufgabe, ihren steigenden Energiebedarf zu decken, Arbeitsplätze zu schaffen und nicht zuletzt die bereits eingetretenen sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels zu bewältigen. Die Doppelkrise von Ökonomie und Ökologie der letzten Jahre hat gezeigt, dass ein Wirtschaften im alten Stil, das heißt auf der Basis endlicher und fossiler Energieträger und der Ausbeutung natürlicher Ressourcen, nicht weiter möglich ist. Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer stehen daher vor der gemeinsamen Herausforderung, ihr heutiges Wirtschaftsmodell ökologisch umzubauen bzw. auf der Basis erneuerbarer Energien aufzubauen. Dies kann jedoch auch eine Chance im Sinne eines grünen Aufschwungs bedeuten und damit die Möglichkeit eröffnen, Klimaschutz und wirtschaftliches Wachstum zu vereinen.

Seit einigen Jahren geistert der Begriff eines *Global Green New Deal* durch die politischen Debatten. 2008 durch das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) geprägt, bezeichnet er die Idee, mit öffentlichen Ausgaben Arbeitsplätze zu schaffen, die eine nachhaltige Entwicklung fördern – so geschehen durch eine Reihe mehr oder weniger grüner nationaler Konjunkturpakete, welche die Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise mindern und gleichzeitig die Weichen für ein neues nachhaltiges Wirtschaftsmodell stellen sollten. Ein globaler Deal meint, dass das ökologische Umsteuern alle Regionen der Welt berücksichtigen soll. Durch ein Bündel gezielter Politiken sollen Probleme, die allen Weltregionen gemein sind, in integrierter Form bewältigt werden. Dazu zählen die Bekämpfung des fortschreitenden Klimawandels und seiner Folgen, die Deckung des weltweit steigenden Energiebedarfs und die Stabilisierung des internationalen Finanz- und Wirtschaftssystems.

Im engeren Sinn des UNEP-Begriffs bezieht sich der *Green New Deal* auf die zahlreichen Konjunkturpakete, die von vielen nationalen Regierungen erlassen

wurden und hohe finanzielle Summen für grüne und nachhaltige Investitionen, z. B. in emissionsarme Technologien, energetische Gebäudesanierung oder nachhaltige Transportinfrastrukturen vorsahen. Jedoch ergeben sich in der Praxis etliche Hindernisse, die einem nachhaltigen Strukturwandel entgegen stehen: Abgesehen davon, dass die Effektivität dieser Maßnahmen in einigen Fällen stark angezweifelt werden muss, wie beispielsweise in Südkorea, wo Investitionen in den Ausbau von Nuklearenergie ein zentrales Element der grünen Wachstumsstrategie sind, existieren in vielen Ländern parallel gegenläufige Anreizstrukturen wie z. B. Subventionen zur Herstellung und Nutzung fossiler Energieträger. Und nicht zuletzt wurde bisher nur ein sehr geringer Prozentsatz der von Regierungen versprochenen Gelder bereitgestellt. Vor diesem Hintergrund erscheint der Vorschlag von UNEP eines globalen Konjunkturpakets, bei dem beispielsweise die G20-Staaten ein Prozent ihres gesamten BIP in eine grüne Wirtschaft investieren müssten, schwer realisierbar. Nicht zuletzt deswegen ist neben diesen zeitlich begrenzten Maßnahmen ein längerfristiges Umsteuern hin zu einer ökologischen Neuausrichtung der Wirtschaft notwendig. Im weiteren Sinne muss der *Global Green New Deal* daher als ein gesellschaftlicher Paradigmenwechsel hin zu einem neuen und nachhaltigen Entwicklungsmodell verstanden werden, bei dem Produktionssysteme und nationale Ökonomien genauso wie Konsumstrukturen und Formen menschlichen Zusammenlebens weltweit in einer emissionsarmen, ressourcensparenden und nachhaltigen Art und Weise umorganisiert werden müssen.

Obwohl ein *Green New Deal* eine gute Möglichkeit darstellt, das Spannungsverhältnis zwischen Umwelt- und Wirtschaftspolitik aufzulösen, bleiben dennoch einige Fragen ungeklärt: Auf nationaler Ebene beziehen sich diese in erster Linie darauf, wie einzelne Maßnahmenpakete in eine längerfristige Struktur eingebettet werden könnten, um einen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Paradigmenwechsel zu unterstützen. Auf internationaler Ebene stellt sich vor allem die Frage, welche Anforderungen ein globaler *Green New Deal* erfüllen müsste und ob dieser mehr darstellt als die Summe diverser nationaler Aktivitäten. Das vorliegende Paper adressiert diese Fragen und zeigt auf, welche nächsten Schritte begangen werden müssten, um einen grünen *New Deal* auf globaler Ebene einzuleiten.

## 2. Nationale Initiativen – vereint zum globalen Deal?

Ein globaler *Green New Deal* besitzt zwar naturgemäß eine internationale Ausrichtung, bedarf jedoch Aktivitäten auf der lokalen, nationalen, regionalen und globalen Ebene. Während auf internationaler Ebene die Verhandlungen um ein weltweites und rechtlich bindendes Klimaabkommen nur schleppend vorankommen, sind in einzelnen Ländern eine ganze Reihe von politischen, wirtschaftlichen und informativen Maßnahmen zu beobachten, die auf gesetzlicher Ebene oder durch massive öffentliche und private Investitionen in grüne Infrastrukturen oder Technologieentwicklung den Ausbau erneuerbarer Energien oder die Steigerung der Energieeffizienz vorantreiben. Die nationalen Motive sind neben dem Klimaschutz häufiger die Diversifizierung der nationalen Energiequellen um Importabhängigkeit zu reduzieren, die Erschließung neuer Märkte und die Deckung des eigenen Energiebedarfs. Neben der Bereitstellung der notwendigen Finanzierung und Investitionen in *Research & Development* (R&D) zur Entwicklung nachhaltiger Technologien, Produkte und Infrastrukturen können Maßnahmen auf nationaler Ebene in die drei Mechanismen **politische Regulierung**, **wirtschaftliche Anreize** und **Information** unterschieden werden: dazu zählen verschiedene regulative Elemente wie Gesetze, Richtlinien und Standards, wirtschaftliche Anreizstrukturen wie Steuern oder Subventionen und Informationsinstrumente wie Produktlabeling, Zertifizierungssysteme, Kampagnen oder Demonstrationsprojekte.

### Politische Regulierung

In vielen Ländern finden sich Beispiele für Gesetze, Richtlinien oder Aktionspläne, mit deren Hilfe eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien oder eine Steigerung der Energieeffizienz erzielt werden soll. Diese reichen von gesetzlichen Vorzeigemaßnahmen wie dem deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetz, das durch die Förderung erneuerbarer Energien neue Arbeitsplätze und ökonomische Gewinne erzielte, bis hin zu umstrittenen Politiken und Richtlinien zur Förderung von Biotreibstoffen wie das Programm der brasilianischen Regierung, aus Zuckerrohr gewonnenes Ethanol anstelle von Benzin einzusetzen oder die gesetzlichen Regelungen in der EU oder den USA, Biotreibstoffe verbindlich zu einem bestimmten Anteil Benzin und Diesel beizumischen. Weitere Beispiele für regula-

tive Aktivitäten im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz finden sich auch in Asien: Indien befindet sich gerade im Prozess eine feste Quote für Strom aus erneuerbaren Energien bei der nationalen Stromversorgung zu etablieren; in China wurden Gebäudestandards für Neubauten eingeführt, um die Energieeffizienz im Gebäudesektor zu fördern und damit Energie und Emissionen einzusparen.

### Wirtschaftliche Anreize

In der Praxis ist häufig eine Mischung verschiedener Instrumente, zumeist politische Regulierung in Verbindung mit wirtschaftlichen Instrumenten, anzutreffen. Ein Beispiel ist der tunesische *Solar Energy Plan*, welcher die Öl- und Gasabhängigkeit des Landes durch die Förderung erneuerbarer Energien reduzieren soll. Dieser basiert auf gesetzlichen Initiativen, die eine Subventionierung von Energiesparinitiativen von bis zu 20 Prozent, wie beispielsweise den Kauf von solarbetriebenen Wassererhitzern, vorsehen. Zwischen 2005 und 2008 haben die Energiesparmaßnahmen der Regierung bei Anfangsinvestitionen von 200 Mio. US-Dollar bereits Einsparungen von 1,1 Mrd. US-Dollar eingebracht. Eine weitere Möglichkeit, die in mittlerweile gut 20 Staaten von Algerien bis Kenia genutzt wird, sind Einspeisevergütungen, die Energieunternehmen oder -erzeuger verpflichten, einen bestimmten Anteil Energie von erneuerbaren Quellen zu kaufen um die Investitionen in diesem Sektor anzukurbeln. Neben gesetzlichen Quoten und Einspeisevergütungen sind auch ökonomische Instrumente wie Steuererleichterungen oder Subventionen in einigen Ländern bereits Praxis, um Anreize zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien oder der Steigerung der Energieeffizienz zu setzen. In China gibt es beispielsweise finanzielle Unterstützung durch die Regierung bei der Sanierung von Gebäudebestand oder Steuererleichterungen für Firmen, die energieeffizientes Bauen unterstützen. Eine weitere Möglichkeit, den Energieverbrauch über Marktmechanismen zu regeln, sind progressive Strompreise wie in Japan oder Südkorea: je höher der Verbrauch, desto mehr kostet die Kilowattstunde Strom.

### Informationsinstrumente

Neben politischen und wirtschaftlichen Instrumenten ist zudem in vielen Ländern der Einsatz einer Reihe von Informationsinstrumenten zu beobachten, die sich von

Labels, Zertifizierungssystemen und Kampagnen bis hin zu großangelegten Demonstrationsprojekten bewegen. Beispiele sind das chinesische *Building Energy Efficiency Label*, das seit 2008 verpflichtend für Regierungs- und größere öffentliche Gebäude eingeführt wurde oder die indischen *energy audits* für Regierungsgebäude. Auch wird an einer Reihe von *Low-Carbon-Cities* als Demonstrationsprojekte für emissionsarme Stadtplanung wie Masdar City in Abu Dhabi gebaut – eine CO<sub>2</sub>-freie Stadt, die 50.000 Menschen beherbergen soll. Eine wichtige Rolle in diesem Bereich spielen häufig auch Nichtregierungsorganisationen, indem sie durch Informationskampagnen das öffentliche Bewusstsein und Engagement stärken. Als beispielhaft kann dabei die 2008 in China gestartete Kampagne »20 ways to 20 %« des WWF China in Kooperation mit zahlreichen NROs genannt werden, die darauf abzielte, durch Training, öffentliche Informationsveranstaltungen oder Effizienzwettbewerbe das 20 Prozent Effizienzziel des 11. Fünfjahresplanes zu unterstützen.

Dies sind nur einige von vielen Beispielen für die Bemühungen nationaler Regierungen, durch gesetzliche Regulierungen, wirtschaftliche Anreize oder Information einen nachhaltigen Strukturwandel voranzutreiben. Obwohl viele dieser Maßnahmen noch Schwierigkeiten bei der Umsetzung aufweisen oder in ihrer Wirkung umstritten sind, zeigen sie doch in Richtung eines grünen Umschwungs. Es ist zudem anzunehmen, dass in den nächsten Jahren weitere Länder den Aufbau eines grünen Wirtschaftssektors in Angriff nehmen werden: Die südafrikanische Regierung präsentierte zum Beispiel 2010 mit der *South African Renewables Initiative (SARI)* einen Stufenplan für den Aufbau einer nachhaltigen Industriepolitik: bis 2020 soll der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung von derzeit unter 1 Prozent auf mindestens 15 Prozent erhöht werden – hauptsächlich durch Windkraft, Solarenergie und Photovoltaik. Dadurch erhofft sich die Regierung 50.000 neue Arbeitsplätze, mehr Energiesicherheit und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Die Umsetzung soll durch ein nationales Einspeisegesetz sowie eine Kombination aus nationalen und internationalen Finanzhilfen erfolgen. Ebenfalls zu nennen ist der marokkanische Plan, bis 2020 durch den Bau von fünf Solarthermieanlagen und den Ausbau der Windenergie den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung auf 42 Prozent zu erhöhen. Auf nationaler Ebene scheint der politische Wille also vorhanden zu sein – jedoch stellt

sich die Frage, ob die Summe nationaler Aktivitäten ausreichen wird, um einen grünen Strukturwandel auf globaler Ebene zu bewirken.

### 3. Verantwortung auf globaler Ebene übernehmen

Die Länderbeispiele zeigen, dass Klimaschutz längst nicht mehr nur als lästige Pflicht oder gar gefährliche Abkehr vom Pfad wirtschaftlichen Wachstums betrachtet wird. Im Gegenteil haben viele Länder den Markt grüner Produkte und Technologien für sich erschlossen und sich an die Speerspitze der Bewegung gesetzt wie beispielsweise Indien, das auf dem besten Weg ist, Marktführer im Bereich erneuerbarer Energien, insbesondere Solarstromerzeugung, zu werden. Grüne Technologien zeigen einen Weg für das Land auf, den eigenen Ressourcenverbrauch in einer Art und Weise zu reduzieren, die mittelfristig die eigenen Wachstumsziele fördert. Bedeutet dies, dass nationale Bemühungen ausreichen werden, um irgendwann in summierter Form einen grünen Strukturwandel auf globaler Ebene zu verwirklichen? Ist es nur eine Frage der Zeit, bis die Maßnahmen einzelner Länder in gebündelter Form das Problem des globalen Klimawandels lösen werden? Der Handlungsdruck ist in jedem Falle gegeben, entstanden durch allen Ländern gemeinsame Probleme wie knapper werdende Ressourcen, steigende Energiepreise und hohe Kosten für Energieimporte – hinzu kommt der Umgang mit den Folgen des Klimawandels, die neben ökologischen und sozialen auch erhebliche volkswirtschaftliche Kosten mit sich bringen. Dennoch spricht einiges dagegen, dass nationale Bemühungen eine alleinige Alternative zu einem globalen *Green New Deal* sind.

Trotz zahlreicher Erfolgsbeispiele auf nationaler Ebene gibt es einige Argumente, warum zeitgleich ein globaler *Green New Deal* im Rahmen der Vereinten Nationen unterstützt werden muss. Zum einen gibt es – trotz der Vielzahl an Ländern, die inzwischen nationale Maßnahmen zum Klimaschutz ergreifen und von diesen auch wirtschaftlich profitieren – nicht nur Regionen, die von den negativen Folgen des Klimawandel betroffen sind, sondern auch solche, die mittelfristig vom Klimawandel profitieren werden oder dies zumindest annehmen und insofern keine Notwendigkeit für einen grünen Strukturwandel sehen. Beispielsweise wird mit Blick auf Sibirien häufig die These vertreten, die Landwirtschaft könne durch ein wärmeres Klima profitieren und durch

das Abschmelzen des Nordmeereises leichter Gas- und Ölressourcen erschlossen werden. Ebenso wird in einigen Ländern die Auffassung vertreten, dass Klimaschutz und wirtschaftliche Entwicklung nicht vereinbar seien – viele Entwicklungsländer geben daher wirtschaftlicher Entwicklung und Armutsbekämpfung den Vorrang vor Klimaschutzmaßnahmen, vor allem mit dem Argument der hohen Vorabkosten von Investitionen in ein grünes Wachstum. Diese Prioritätensetzung und die Sorge, der Verzicht auf fossile Energieträger könnte Wachstumseinbußen zur Folge haben, ist vor allem vor dem Hintergrund nicht eingehaltener Finanzversprechen für Klimaschutzmaßnahmen und unzureichender eigener Reduktionsverpflichtungen der Industrieländer und dem Verdacht eines neuen grünen Protektionismus mehr als verständlich. Zudem könnte es zu spät sein, bis alle Länder ambitionierte Maßnahmen auf nationaler Ebene voranbringen. Es ist ein Vorgehen mit gemeinsamen Kräften auf globaler Ebene notwendig, sonst ist die kritische globale Temperaturerhöhung von zwei Grad schnell erreicht.

Es darf daher nicht das Ziel eines grünen Strukturwandels sein, dass einige Vorreiter, die aufgrund wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, geographisch günstigen Voraussetzungen und ausreichenden Innovationskapazitäten von diesem wirtschaftlich profitieren, während andere zurückbleiben. Um ärmeren und besonders vom Klimawandel betroffenen Ländern gleichermaßen die Chance auf ein grünes und nachhaltiges Wachstum zu bieten, ist es daher unabdingbar, neben nationalen Initiativen in leistungsfähigen Ländern ein Rahmenwerk der Unterstützung für andere Länder zu schaffen. Dazu muss parallel ein zweistufiger Prozess vorangetrieben werden: zum einen muss die Weiterentwicklung eines globalen Rahmenwerks unterstützt werden, das verbindliche Ziele und Verpflichtungen nach dem in der Klimarahmenkonvention (engl. *United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) verankerten Prinzip der »Gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten« (engl. *Common But Differentiated Responsibilities* – CBDR) festlegt und damit einzelnen Staaten sowie Unternehmen die Sicherheit gibt, den Weg grüner Politiken und Investitionen einzuschlagen. Zum anderen sind Regulierungen und Initiativen auf nationaler Ebene notwendig. Hier müssen bestimmte Staaten je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und historischer Verantwortung eine Vorreiterrolle im eigenen Land einnehmen und gleichzeitig Entwicklungsländer bei eigenen Bemühungen unterstützen. Noch wichtiger als die Vor-

bildfunktion einzelner Staaten ist dabei jedoch auch die Bildung von »Vorreiterkoalitionen« zwischen Staaten, die gemeinsame Interessen in bestimmten Bereichen vorantreiben wollen – sei es Klima- und Regenwaldschutz oder Kooperationen im Bereich grüner Technologien. Ein guter Ansatzpunkt für solche Win-Win-Koalitionen kann die beim letzten Klimagipfel in Cancun festgelegte Rahmensezung für *Low-Carbon-Development*-Strategien in Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländern sein.

Die Herausforderung besteht nun darin, bestehendes nationales Engagement zu einem globalen *New Deal* zu bündeln. Die Kernfrage dabei wird sein, wie ein globaler Deal aussehen muss, der für alle Akteure von Vorteil ist.

#### 4. Zukünftige Herausforderungen und nächste Schritte

Welche Folgen der Klimawandel mit sich bringen wird, ist nicht erst seit der Veröffentlichung des ersten Sachstandsberichts des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) 1990 bekannt. Ebenso sind die ersten Auswirkungen in vielen Regionen der Welt bereits spürbar: vor allem in Entwicklungsländern ist eine Zunahme extremer Wetterereignisse wie Hurrikane, Stürme, extreme Niederschläge und Überflutungen zu beobachten. Dadurch wird nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung in vielen Ländern gefährdet, sondern auch das Risiko für Umweltmigration und Konflikte erhöht. Nicht zuletzt führen die notwendigen Anpassungskosten für Klimaschäden zu einer erheblichen Belastung für Volkswirtschaften, weswegen die Kosten einer effektiven Klimaschutzpolitik bzw. sofortigen Emissionsminderung deutlich geringer als die des Nicht-Handelns sind. Der im Jahr 2006 veröffentlichte Stern-Report beziffert die möglichen Kosten des Klimawandels auf bis zu 20 Prozent des globalen Bruttosozialprodukts bis zum Jahre 2100. Abgesehen von einer kleinen Minderheit von Klimaskeptikern haben weite Teile der Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft anerkannt, welche verheerenden Folgen für die Umwelt und menschliche Lebenswelten ein Wirtschaften im alten Stil bereits hat und noch haben wird.

Neben wissenschaftlichen Fakten mangelt es nicht an vorhandenen Lösungsansätzen in den verschiedensten Bereichen: Die Formulierung realistischer Anpassungs- und Vermeidungsstrategien wurde nicht nur durch den IPCC selbst vorgenommen, sondern es lie-

gen eine Reihe weiterer Vorschläge vor: die *European Climate Foundation* beispielsweise veröffentlichte 2010 die eindrucksvolle Roadmap 2050 – eine umfangreiche Szenariostudie, die praktische Wege aufzeigt, eine *Low-Carbon-Economy* in Europa aufzubauen und gleichzeitig die europäischen Ziele Energiesicherheit, Klimaschutz und Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die EU ihre Emissionen durch den Umstieg auf 80 Prozent erneuerbare Energien bis 2050 senken könnte, ohne erhöhte Stromkosten im Vergleich zum jetzigen Energiemix zu verursachen. Auch das bemerkenswerte Buch »Faktor Fünf« von Ernst Ulrich von Weizsäcker et al. zeigt auf, dass dramatische Verbesserungen der Energieeffizienz und ein stetiges Wohlstandswachstum bei gleichzeitiger Reduktion der Klimagas-Emissionen sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern technisch möglich und ökonomisch gut realisierbar sind.<sup>1</sup> Ebenso sind Vorschläge für neue Finanzierungsquellen vorhanden, zum Beispiel durch den im November 2010 vorgelegten Bericht der von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eingerichteten *High-Level Advisory Group on Climate Change Financing*, sowie Vorschläge für die globale Organisation von Emissionsbeschränkungen wie beispielsweise der Ansatz eines globalen CO<sub>2</sub>-Budgets des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU). Ähnliche Forschungsergebnisse liegen auch für andere Länder vor: In China haben Forscher des *Energy Research Institute der National Development and Reform Commission* ebenfalls eine Roadmap 2050 erarbeitet. Diese kommt auch für China zu dem Schluss, dass der Wandel in eine *Low-Carbon*-Gesellschaft möglich ist, ohne Entwicklungseinbußen zu erleiden.

Angesichts diverser Lösungsstrategien und Erfolgsbeispiele ist es also letztlich größtenteils eine Frage des politischen Willens, die nächsten Schritte anzusteuern und verbindliche Beschlüsse zu fassen. Auch die Industrie wird ihre Investitionen in eine grüne Richtung lenken, sobald die Politik verbindliche Vorgaben macht, die Marktanreize schaffen und Risiken minimieren. Was muss also passieren, damit es unter hohem Zeitdruck gelingt, sich unter der Bedingung unterschiedlichster Interessenlagen auf verbindliche Beschlüsse zu einigen? Wie können die wahrgenommenen Konflikte bewältigt und die nächsten Schritte angegangen werden?

1. Vgl. von Weizsäcker, Ernst Ulrich et al. (2010): Faktor Fünf. Die Formel zu nachhaltigem Wachstum. München: Droemer Knauer.

Neben den unumstritten komplexen Aufgaben im Rahmen des UNFCCC-Prozesses lassen sich einige grundsätzliche Schritte identifizieren, von deren Bewältigung es abhängt, ob ein weltweiter *Green New Deal* erreicht werden kann:

### Die scheinbar widersprüchlichen Bereiche Ökologie und Ökonomie vereinen

Für eine lange Zeit wurden Klimaschutz und wirtschaftliches Wachstum als sich gegenseitig ausschließende Ziele betrachtet bzw. werden es teilweise immer noch. Das Konzept des *Green New Deal* versucht im Sinne eines grünen Aufschwungs diese Ziele zu versöhnen, um durch Investitionen in grüne Wirtschaftszweige Wachstum zu generieren. Dies ist jedoch nur unter hohem Einsatz von Investitionen, dem Vorhandensein von passenden Technologien und einem gewissen Ausgangsniveau struktureller Entwicklung und Infrastruktur leistbar und für einige Länder je nach Entwicklungsstand eine ungleich größere Herausforderung als für andere. Auf dem Weg zu einem globalen grünen Strukturwandel muss akzeptiert werden, dass beide Ziele, Klimaschutz und wirtschaftliches Wachstum, ihre Berechtigung haben und gerade für die am wenigsten entwickelten Länder der Aufbau einer grünen Wirtschaft ein schwieriges und vor allem teures Unterfangen darstellt. Der richtige Weg sind kleine Schritte vorwärts, um eine Balance zwischen den zwei Zielen halten zu können. Dazu muss wirtschaftliches Wachsen und damit Entwicklung für weite Teile der Bevölkerung weiterhin möglich sein, aber in einer Art und Weise, in der nach und nach immer weniger und immer nachhaltigere Ressourcen zum Einsatz kommen. Verhandlungsführer aus Entwicklungsländern haben in diesem Sinne vermehrt vorgeschlagen, dass ein neues, rechtsverbindliches Abkommen zum Klimaschutz auf internationaler Ebene folgende Richtung vorgeben soll: Entwicklungsländer haben ein Recht auf Entwicklung – es ist jedoch wünschenswert, dass dies in einer nachhaltigen Weise geschieht. Viel wichtiger ist jedoch noch, dass das Eigeninteresse aller Länder an einem neuen und nachhaltigen Entwicklungspfad geweckt wird, indem Wachstums- und Entwicklungspotentiale neuer und grüner Märkte analysiert werden. Um auch Entwicklungsländern die Optionen für grünes und nachhaltiges Wachstum zu eröffnen, ist zudem in hohem Maße finanzielle und technologische Unterstützung durch entwickelte Länder notwendig.

## Ein gemeinsames Verständnis eines *Global Green New Deal* definieren

Um einen *Global Green New Deal* zu verwirklichen, der hier als ein gesellschaftlicher Paradigmenwechsel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung verstanden wird, muss zunächst ein gemeinsames Verständnis aller Akteure entwickelt werden, was genau der Begriff grünes Wirtschaften beinhaltet. Eine Definition der Umweltorganisation der Vereinten Nationen UNEP, bezeichnet *Green Economy* als »one that results in improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities«<sup>2</sup> – jedoch wird dieses Verständnis nicht gleichermaßen von Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern geteilt. Dies wurde auch deutlich, als es darum ging, die Themen für den 2012 stattfindenden Nachhaltigkeitsgipfel in Rio de Janeiro (Rio+20-Gipfel) festzulegen: Gegen den anfänglichen Widerstand vieler Entwicklungsländer setzten sich die USA und die EU mit ihrem Vorschlag durch, im Vorfeld des Gipfels die Schwerpunktthemen »Grünes Wirtschaften im Kontext von Armutsbekämpfung und Entwicklung« sowie »Institutionelles Rahmenwerk für Nachhaltige Entwicklung« zu bearbeiten. Dieser Prozess reflektiert die grundsätzlichen Bedenken vieler Entwicklungsländer, eine weltweite *Green Economy* könne so ausgelegt werden, dass Industrieländer neue Technologien entwickeln und diese an Entwicklungsländer verkaufen. Gleichzeitig besteht die Befürchtung, dass diese lieber Emissionsrechte in Entwicklungsländern kaufen, anstatt grüne Produktionsweisen und Produkte in den eigenen nationalen Märkten zu etablieren. Dies würde bedeuten, dass Industrieländer weiter im alten Stil und auf der Basis umweltschädigender Energieträger produzieren können – auf Kosten aller anderen. Gleichzeitig besteht die Sorge vor einem neuen, grünen Protektionismus, indem Industrieländer anhand verschiedener komplizierter Zertifizierungssysteme für grüne Technologien und Produkte, denen vergleichbare Produkte und Industriezweige aus Entwicklungsländern nicht gerecht werden können, ihre Märkte abschotten. Hier gilt es zunächst, ein gemeinsames Verständnis von grünem Wirtschaften so zu definieren, dass dieses von allen Akteuren als *Win-Win*-Situation betrachtet werden kann. Um vorzubeugen, dass die Diskussionen im Rahmen der Vereinten Nationen maßgeblich von einigen wenigen Industrie-

ländern geprägt werden, müssen Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden, zum Beispiel durch Unterstützung beim Aufbau unabhängiger Forschungsinstitute, auch auf wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene zum Diskurs beitragen zu können.

## Austausch von Erfolgsbeispielen auf internationaler Ebene stärken

Um die nationalen Anstrengungen zu einem globalen Deal zu bündeln, bedarf es eines intensiven Erfahrungsaustauschs und Kooperation zwischen verschiedenen Ländern. Dazu muss ein Austausch von Erfolgsbeispielen in verschiedenen Bereichen organisiert werden, zum Beispiel im Bereich der Entwicklung und Forschung zu grünen Technologien und Produkten. Hier sind Ansätze wie globale oder regionale Technologiepartnerschaften oder ein globaler *Top-Runner*-Ansatz<sup>3</sup> für grüne Technologien vorstellbar. Letzterer existiert bereits auf nationaler Ebene: Japan als prominentestes Beispiel führte bereits Ende der 1990er Jahre eine *Top-Runner*-Regelung ein und konnte dadurch bereits 16 Prozent seiner im Kyoto-Protokoll festgelegten Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasen erfüllen. Da nationale *Top-Runner*-Gesetze sich aufgrund höherer Innovations- und Produktionskosten und damit steigenden Preisen für andere Länder negativ auswirken können, müssen Ideen für globale *Top-Runner*-Ansätze diskutiert werden. Auch hier müssten spezielle Regelungen für Entwicklungsländer getroffen werden, um Protektionismus zu vermeiden, eigene Innovationspotentiale anzuregen und den Zugang zu grünen Technologien zu erleichtern. Ein wichtiger erster Schritt ist das in Cancun beschlossene Paket zur Technologiekooperation, welches die Einrichtung eines Technologiemechanismus, bestehend aus einem *Technology Executive Committee* und einem *Climate Technology Centre and Network*, vorsieht. Diese sollen die Funktion erfüllen, Netzworkebildung, Wissenstransfer und Beratungsleistungen hinsichtlich grüner Technologien unter dem Dach der UNFCCC zu erbringen. Um diese Mechanismen effektiv nutzen zu können, müssen sie mit möglichen Finanzierungsmechanismen verknüpft und in einem rechtsverbindlichen internatio-

2. UNEP (2010): Green Economy Report: A preview. United Nations Environment Programme, 2010.

3. Dieser bezeichnet ein politisches Instrument, welches anhand einer an einem bestimmten Stichtag erhobenen Marktübersicht Daten, z. B. über energieeffiziente Elektrogeräte, erstellt. Die effizientesten Geräte werden zum Standard erhoben und Abweichungen per Gesetz durch Strafzahlungen oder Verkaufsverbote sanktioniert.

nalen Abkommen verankert werden. Ebenfalls geklärt werden muss in diesem Zusammenhang noch die Frage der geistigen Eigentumsrechte, die momentan den größten Streitpunkt bei den Diskussionen um internationale Technologiekooperation darstellt. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise die Schaffung eines öffentlich finanzierten Pools globaler Eigentumsrechte, in welchem Wissen über die Entwicklung und Anwendung von Technologien geteilt wird.<sup>4</sup> Dieser Austausch von Erfolgsbeispielen auf internationaler Ebene sollte jedoch nicht nur auf den Bereich Technologie beschränkt werden. Im Sinne von *policy-Transfers* kann ein Austausch, welche politischen Regulierungen und Marktmechanismen sich unter welchen Bedingungen als erfolgreich bewiesen haben bzw. welche Barrieren und hinderliche Faktoren aufgetreten sind, einen *Global Green New Deal* einen entscheidenden Schritt voranbringen. In einem zweiten Schritt muss die Herausforderung in Angriff genommen werden, nationale Erfolgsbeispiele auf internationaler Ebene zu bündeln (z. B. durch globale Einspeisevergütungen oder eine globale CO<sub>2</sub>-Steuer) und die politische Tragfähigkeit dieser Konzepte zu erhöhen.

Industrie- und Schwellenländer müssen an dieser Stelle eine Vorbildfunktion einnehmen und für Entwicklungsländer imitierbare Optionen für nachhaltige und effiziente Wirtschaftsmodelle anbieten – dies gilt sowohl für technologische Entwicklungen als auch für politische Regulierung, Marktmechanismen oder Beispielprojekte mit Modellcharakter wie ein Inselnetz lokaler Stromnetze (*smart grid*) oder eine *Modell-Low-Carbon-City*. Gleichzeitig muss beachtet werden, dass auch in anderen Regionen und Ländern bereits Modelle und Ansätze entwickelt werden, die bei der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen berücksichtigt werden müssen. Durch das Aufzeigen alternativer Wirtschaftspfade können ärmere Länder in dem häufig unter dem Begriff *environmental leapfrogging* zusammengefassten Entwicklungsprozess unterstützt werden. Dieser meint, dass Entwicklungsländer in einer Art überspringendem Prozess ihre zukünftige Entwicklung direkt auf erneuerbaren Ressourcen aufbauen, um so der Falle von Ressourcenmangel und Umweltverschmutzung zu entgehen, in die viele Industrieländer durch ressourcenverschwendendes und umweltschädigendes Wirtschaften getappt sind. Häufig sind in diesen Ländern die Bedingungen bzw. das Poten-

tial für nachhaltige Infrastrukturentwicklung sogar höher als in entwickelten Ländern, da zum Beispiel *smart grids* in Entwicklungsländern leichter errichtet werden können als in Ländern wie Deutschland, wo bereits das ganze Land mit Stromnetzen bedeckt ist.

### Klimaschutz als Positivsummenspiel begreifen

Der Aufbau grüner und nachhaltiger Volkswirtschaften und Gesellschaften ist eine sehr langwierige Herausforderung. Gleichzeitig ist angesichts der vom fortschreitenden Klimawandel ausgehenden Gefahren dringendes und sofortiges Handeln geboten. Dieser dem Klimaschutz inhärente Widerspruch wird weiterhin durch das sogenannte *Giddens's paradox* erschwert: Da die Gefahren, die sich aus der globalen Erderwärmung ergeben, im alltäglichen Leben selten greifbar, unmittelbar oder sichtbar sind, fällt es Individuen schwerer, zu handeln, als bei Herausforderungen, die sie unmittelbar in ihrem persönlichen Lebenswandel einschränken. Obwohl Umfragen zeigen, dass ein Großteil der Öffentlichkeit der Meinung ist, dass die globale Erwärmung eine Gefahr darstellt, sind nur einige wenige willens, ihren Lebensstil zu verändern. Hinzu kommt, dass die Wirkungen von Gegenmaßnahmen in Form von Emissionsreduktionen nicht sofort spürbar sind. Diese Problematik macht deutlich, welche besondere Herausforderung einer aktiven Klimapolitik neben technologischen und finanziellen Erfordernissen zugrunde liegt: es muss das öffentliche Bewusstsein dafür geschärft werden, dass ein Paradigmenwechsel gebraucht wird. Um die Notwendigkeit einer umfassenden Klimapolitik im Bewusstsein der Bevölkerung als auch auf der Agenda politischer Eliten zu verankern, muss es vor allem gelingen, im kurzlebigen politischen Tagesgeschäft eine langfristige Perspektive zu etablieren. Dies kann nur gelingen, wenn politische Konvergenz erzeugt wird, d. h. wenn Klimapolitik im Einklang mit anderen politischen Zielen und Strategien steht.<sup>5</sup>

Wie unter Abschnitt 2 dargestellt, gibt es zahlreiche Beispiele, dass Klimaschutz bzw. der Aufbau neuer und grüner Industrien zu wirtschaftlichem Wachstum, der Erhöhung des gesellschaftlichen Wohlstands und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen kann. Ebenso kann die Energiesicherheit erhöht werden, indem die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, die häufig

4. Vgl. Sven Harmeling et al. (2010): Copenhagen and Beyond: reshuffling the cards. Umweltbundesamt, Juli 2010.

5. Vgl. Anthony Giddens (2009): The politics of climate change. Cambridge/Malden: Polity Press.

unter hohen Kosten importiert werden müssen, durch den Einsatz erneuerbarer Energien reduziert wird. Weit aus seltener wird in der öffentlichen Debatte darauf hingewiesen, dass Klimaschutz auch einen Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit und internationaler Sicherheit im Sinne von Krisenprävention leistet. Es ist bekannt, dass die Auswirkungen des Klimawandels vielerorts zu Ressourcenverknappung, Migration und damit wachsendem Konfliktpotential bzw. der Gefahr der Ausweitung bestehender Konflikte führen. Eine aktive Klimaschutzpolitik kann insofern gleichzeitig als Krisenprävention verstanden werden, welche sowohl die internationale als auch die menschliche Sicherheit erhöht. Und nicht zuletzt stellt sie einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung sozialer Gerechtigkeit dar. Zum einen geht es dabei um Generationengerechtigkeit: Die heutige Form des Wirtschaftens auf der Basis endlicher und fossiler Energieträger ermöglicht zwar einem (wohlgerneht kleinen) Teil der jetzigen Generationen einen einmalig hohen Lebensstandard, führt jedoch mittelfristig dazu, dass sich zukünftige Generationen mit den Folgen der globalen Erwärmung und knappen Ressourcen auseinandersetzen müssen. Zum anderen geht es um internationale Gerechtigkeit: Eine gerechte Klimapolitik muss einen fairen Lastenausgleich bei der Bewältigung der Folgen des Klimawandels sowie vorbeugenden Maßnahmen zwischen Ländern des Nordens und des Südens herstellen. Es gilt also das Bewusstsein zu schärfen, dass Klimaschutzpolitik ein Positivsummenspiel darstellen kann. Eine öffentlichkeitswirksame Darstellung der möglichen Synergieeffekte in den Medien und zivilgesellschaftlichen Foren als auch eine Thematisierung im Rahmen der UNFCCC-Verhandlungen, könnte die Bereitschaft der Industrieländer erhöhen, sich für den Klimaschutz zu engagieren und ihre Finanzverpflichtungen einzuhalten.

### Die Rolle des Staates stärken und Kohärenz erzeugen

Um einen *Global Green New Deal* verwirklichen zu können, reicht es nicht, sich auf technologische Entwicklungen und Marktmechanismen zu verlassen. Der Klimaschutz darf nicht der Privatwirtschaft überlassen werden, da sich ansonsten Widerstände mächtiger Interessensvertreter durchsetzen, wie sie zum Beispiel in den »alten« Industrien wie der Automobil- oder der Chemiebranche, aber auch in neuen, grünen Industrien zu finden sind. Um einen nachhaltigen Strukturwandel

zu erreichen, muss der Staat eine stärkere Rolle spielen. Politische Regulierungen und staatliche Vorgaben müssen einen Rahmen für privatwirtschaftliches Handeln bilden und dafür Sorge tragen, dass sich die Wirkungen von Marktmechanismen in die gewünschte Richtung entwickeln. Ohne auf die zahlreichen Möglichkeiten staatlicher Regulierung im Bereich Klimapolitik eingehen zu wollen, kann eine Stärkung staatlichen Handelns in diesem Bereich nur erfolgen, wenn politische Eliten quer durch alle Politikfelder dafür sensibilisiert und mobilisiert werden, synergiestiftende Allianzen für den Klimaschutz zu bilden. Dies gilt sowohl für die Ressortpolitik auf nationaler Ebene als auch für die Abstimmung auf globaler Ebene, wobei hinsichtlich letzterer vor allem eine Abstimmung mit verschiedenen internationalen Organisationen wie der WTO oder den Bretton-Woods-Organisationen erfolgen muss. Solange in wichtigen Bereichen wie Klimawandel und Handel grundlegende Konflikte, zum Beispiel hinsichtlich geistiger Eigentumsrechte bestehen, können auf dem Weg zu einem globalen *Green New Deal* keine Fortschritte erzielt werden, selbst wenn es gelingen sollte, sich auf ein neues und rechtsverbindliches internationales Abkommen zum Klimaschutz zu einigen.<sup>6</sup>

Ebenso werden Erfolge im Bereich der Klimapolitik geschwächt werden, wenn es nicht gelingt in andere Politikbereiche eine Zukunftsperspektive mit einzubeziehen, welche die nicht mehr aufzuhaltenden und zukünftig eintretenden Folgen des Klimawandels in der Planung und Konzeption berücksichtigt. Dazu gehört zum Beispiel eine nachhaltige Stadt- und Infrastrukturentwicklung, die Ausgestaltung zukünftiger Gesundheits- und Versicherungssysteme oder Anpassungen in landwirtschaftlichen Methoden. Um Kohärenz in diesen Feldern zu erzielen, muss ein Austausch zwischen politischen Entscheidungsträgern verschiedener Ressorts verstärkt werden.

### Nachhaltigkeit als Drei-Säulen-Modell verstehen

Bei den bisherigen *Green New Deal*-Konzepten lag die Betonung stark auf der Vereinbarkeit von Wirtschaftswachstum und Klimaschutz. Langfristig machen Modelle nachhaltiger Entwicklung jedoch nur Sinn, wenn sie

6. Ein Beispiel ist die der WTO seit Dezember 2010 vorliegende Klage gegen die chinesischen Subventionen für Windturbinenhersteller, die auf Initiative der US-amerikanischen Stahlarbeitergewerkschaft *United Steelworkers Union* vom US-amerikanischen *Trade Representative* (USTR) mit der Begründung, dies stelle einen ungerechten Marktvorteil gegenüber US-amerikanischen Firmen dar, eingereicht wurde.

neben der ökonomischen und der ökologischen auch die soziale Dimension mit berücksichtigen. Solange ein *green economy*-Konzept nicht den Aspekt der sozialen Gerechtigkeit berücksichtigt, werden strukturelle Probleme wie soziale Ungleichheit oder Armut weiter bestehen. Im Kontext eines globalen *Green New Deals* sollte die Förderung sozialer Gerechtigkeit als Recht aller Länder auf eine nachhaltige Entwicklung verstanden werden. Dies bedeutet zum einen, dass geklärt werden muss, wer die Hauptverantwortung für die Bewältigung der Folgen des Klimawandels trägt, zum anderen, wie die Lasten aber auch der Nutzen eines *Global Green New Deal* zwischen allen Ländern und innerhalb einzelner Staaten aufgeteilt werden.

Betrachtet man die gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen als auch die Pro-Kopf-Emissionen im historischen Verlauf, wird sehr deutlich, dass die Industrieländer die Hauptverantwortung für den Klimawandel tragen: Industrieländer (UNFCCC Annex I Staaten), die nur 20 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen, sind für 46,4 Prozent der gesamten weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Entwicklungsländer hingegen, in welchen 80 Prozent der Weltbevölkerung leben, verursachen lediglich 53,6 Prozent der weltweiten Emissionen.<sup>7</sup> Der Zusammenhang zwischen Wohlstand und der fortschreitenden globalen Erwärmung ist dabei ziemlich offensichtlich: de facto sind die reichsten 500 Millionen Menschen auf der Erde – also lediglich rund sieben Prozent der Weltbevölkerung – für die Hälfte der weltweiten Kohlendioxidemissionen verantwortlich.<sup>8</sup> Aufgrund ihres Wirtschaftswachstums, welches auf der Basis energie- und emissionsintensiver Industriezweige sowie der Ausbeutung endlicher Ressourcen erzielt wurde, befindet sich die Weltgemeinschaft in einer Situation, in der darüber nachgedacht werden muss, wie viel Wachstum wir uns noch leisten können. Das von allen Staaten beim Weltklimagipfel in Cancun anerkannte Ziel, die globale Erderwärmung unter der kritischen Zwei-Grad-Grenze zu halten, legt einigermaßen genau fest, wie hoch das noch zur Verfügung stehende Gesamtbudget an Emissionen ist. Die Industrieländer haben dabei ihr Budget schon weit überschritten, indem sie jahrzehntelang auf

Kosten der gesamten Weltgemeinschaft gewirtschaftet haben. Nimmt man das Gerechtigkeitsprinzip ernst, kann der einzige Lösungsansatz die Idee eines globalen CO<sub>2</sub>-Budgets sein, wie vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) vorgeschlagen. Dabei wird ein globales CO<sub>2</sub>-Budget festgelegt, das sich an der Zwei-Grad-Grenze und der maximal noch zu emittierenden Menge an Treibhausgasen orientiert. Dieses Budget wird daraufhin auf Pro-Kopf-Basis in nationale Emissionsbudgets unterteilt. Dies bedeutet eine praktische Anwendung des Gerechtigkeitsprinzips, da eine Umsetzung des Budgetansatzes heißt, dass die reichen Länder ihre Budgets nahezu aufgebraucht haben. Um weiterhin emittieren zu dürfen, müssen sie daher Lizenzen in ärmeren Ländern einkaufen.<sup>9</sup>

Bei der Verankerung der Gerechtigkeitsperspektive in der internationalen Klimapolitik muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass auch durchschnittliche Pro-Kopf-Zahlen pro Land nur ein ungenaues Bild liefern. In vielen Ländern lebt der Großteil der Bevölkerung in Armut, während eine kleine Oberschicht einen Großteil der Ressourcen verbraucht und damit für den Hauptanteil der Kohlendioxidemissionen verantwortlich ist. Einige Vorschläge wie das *Greenhouse Development Rights Framework*<sup>10</sup> gehen im Sinne eines »Pro-Kopf-Plus«-Ansatzes daher noch einen Schritt weiter, indem sie Emissionsrechte nicht nur unter Ländern aufteilen, sondern auch innerstaatliche Unterschiede berücksichtigen. Dabei wird zunächst eine Wohlfahrtsgrenze von 16 US-Dollar pro Person pro Tag in Kaufkraftparitäten festgelegt,<sup>11</sup> unterhalb derer Individuen nicht verpflichtet sein sollten, die Kosten eines grünen Strukturwandels mitzutragen. Auf dieser Basis wird der *Responsibility and Capacity Index* (RCI) entwickelt, welcher die Verantwortlichkeiten einzelner Länder bei der Bewältigung des grünen Strukturwandels kalkuliert. Dieser Vorschlag bietet eine gute Möglichkeit, die soziale Dimension bei *Green New Deal*-Ansätzen mitzudenken.

7. Rogner, H.-H. et al. (2007) : »Introduction. Climate Change 2007: Mitigation.« Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.

8. Vgl. United Nations Population Fund UNFPA (2009): Weltbevölkerungsbericht 2009. Eine Welt im Wandel: Frauen, Bevölkerung und Klima. United Nations Population Fund, 2009.

9. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen WBGU (2009): Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz. Sondergutachten. Berlin 2009.

10. Vgl. Baer, Paul et al. (2010): The Greenhouse Development Rights Framework. G24 Policy Paper No. 38, Washington, D.C.

11. Die Grenze wurde bewusst nicht als absolute Armutsgrenze von einem oder zwei US-Dollar am Tag gesetzt, um ein Wohlstandsniveau abzubilden, das Grundbedürfnisse abdeckt, aber trotzdem noch unterhalb dessen liegt, was einen großzügigen Konsum erlaubt.



Es hat sich gezeigt, dass die Verwirklichung eines *Global Green New Deals* eine sehr komplexe Herausforderung darstellt. Um Fortschritte zu erzielen, ist ein zweigleisiger Prozess vonnöten, der ein Vorankommen auf nationaler als auch auf internationaler Ebene ermöglicht. Auf beiden Ebenen ist es unabdingbar, die Interessen der verschiedenen Akteure zu berücksichtigen und ein gemeinsames Verständnis davon zu entwickeln, wie ein *Global Green New Deal* aussehen könnte, der für alle von Nutzen ist. Nur so kann ein Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Klimaschutz erzielt werden, welcher Wachstum nicht als Recht auf Verschmutzung, sondern als Antrieb für nachhaltige Entwicklung versteht. Ein zentraler Punkt bei der Konsensfindung ist es dabei, Kohärenz zwischen verschiedenen Ressorts auf nationaler Ebene sowie internationalen Organisationen und Abkommen unterschiedlicher Politikbereiche auf globaler Ebene zu erzeugen. Letztendlich kann nur eine Herangehensweise zum Erfolg führen, welche einen sozial gerechten, ökologisch nachhaltigen und wirtschaftlich tragfähigen politischen Ansatz verfolgt.



### Über die Autorin

**Nina Netzer** ist Referentin für Internationale Energie- und Klimapolitik im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Jochen Steinhilber, Leiter, Referat Globale Politik und Entwicklung

Tel.: ++49-30-269-35-7476 | Fax: ++49-30-269-35-9246  
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:  
[Sandra.Richter@fes.de](mailto:Sandra.Richter@fes.de)

### Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie „Internationale Energie- und Klimapolitik“, verantwortlich: Nina Netzer, [Nina.Netzer@fes.de](mailto:Nina.Netzer@fes.de).

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86872-721-0