

A decorative graphic consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of a world map.

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Internationale Perspektiven vor der Weltklimakonferenz in Durban

NINA NETZER UND JUDITH GOUVERNEUR (HRSG.)

November 2011

- Angesichts des 2012 bevorstehenden Auslaufens der ersten Kyoto-Verpflichtungsperiode und der bescheidenen Ergebnisse der Klimakonferenz in Cancún im letzten Jahr stehen die Verhandlungspartner beim anstehenden Weltklimagipfel in Durban unter sehr großem Druck, die Klimaverhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Da die Verabschiedung eines völkerrechtlich verbindlichen Abkommens im Rahmen des UNFCCC kaum realistisch ist, muss das Minimalziel in einer zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls bestehen.
- Eine der zentralen Konfliktlinien bildet sich nach wie vor in einer grundlegenden Vertrauenskrise zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ab. Eine Annäherung in den Verhandlungen wird nur möglich sein, wenn einerseits Schwellenländer wie Brasilien, China, Indien, Mexiko oder Südafrika als Vermittler auftreten und die Bereitschaft zeigen, ihrem wirtschaftlichen und politischen Gewicht angemessene Verpflichtungen einzugehen. Andererseits müssen die Industrieländer sowohl finanziell als auch hinsichtlich ihrer Bereitschaft für verbindliche und angemessene Reduktionsziele in Vorleistung treten.
- Die vorliegende Publikation soll einen Überblick über Positionen zentraler Verhandlungsstaaten und deren Hintergründe bieten. Die Beiträge analysieren die bisherige Rolle der Akteure Brasilien, China, der EU, Indien, Lateinamerika, Mexiko, Südafrika und den USA bei den Klimaverhandlungen und geben einen Ausblick auf deren Positionierung in Durban.



| | |
|--|-----------|
| Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Erwartungen an den Weltklimagipfel in Durban | 3 |
| <i>Nina Netzer und Judith Gouverneur</i> | |
| Länderperspektive: Brasilien* | 7 |
| <i>Julianna Malerba</i> | |
| Länderperspektive: China* | 15 |
| <i>David Maleki</i> | |
| Regionale Perspektive: Die Europäische Union* | 21 |
| <i>Matthias Duwe</i> | |
| Länderperspektive: Indien* | 27 |
| <i>Meeta Keswani Mehra</i> | |
| Regionale Perspektive: Lateinamerika | 33 |
| <i>Claudia Detsch</i> | |
| Länderperspektive: Mexiko* | 37 |
| <i>Andrés Ávila Akerberg</i> | |
| Länderperspektive: Südafrika* | 41 |
| <i>Garth le Pere</i> | |
| Länderperspektive: Die Vereinigten Staaten* | 47 |
| <i>Alexander Ochs</i> | |

** Diese Beiträge wurden aus dem Englischen übersetzt.*

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Erwartungen an den Weltklimagipfel in Durban

*Nina Netzer und Judith Gouverneur**

Einleitung

Die Klimaverhandlungen der Vereinten Nationen haben in den letzten Jahren zwar kleinere Erfolge in Teilbereichen erzielt, ein wirklicher Durchbruch konnte jedoch nicht erreicht werden. Dies steht in drastischem Widerspruch zur international weitestgehend anerkannten Tatsache, dass der fortschreitende Klimawandel eine der drängendsten Herausforderungen der heutigen Zeit darstellt. Nicht zuletzt seit den alarmierenden Analysen des Weltklimarats IPCC ist zudem klar, dass es einen enormen zeitlichen Handlungsdruck gibt. Dieser wissenschaftliche Erkenntnisgewinn wird außerdem durch die praktische Erfahrung verstärkt, dass die Folgen des Klimawandels bereits in vielen Ländern und Regionen deutlich zu spüren sind: 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.

Um unter einer international übereinstimmend als kritisch beurteilten Temperaturerhöhung von 2 Grad Celsius zu bleiben¹ und so gefährliche Auswirkungen der globalen Erwärmung zu vermeiden, wurde international das Ziel vereinbart, die globalen Treibhausgasemissionen bis 2050 um mindestens 80 Prozent im Vergleich zu 1990 zu senken. Trotz der Einsicht, dass dringendes Handeln notwendig ist, ist es jedoch bisher nicht gelungen, ein internationales Abkommen zu beschließen, welches verbindliche Emissionsreduktionsziele festlegt. Der Zeitdruck, unter dem in Durban verhandelt werden muss, wird außerdem dadurch erhöht, dass 2012 das 1997 vereinbarte Kyoto-Protokoll ausläuft und damit

keine internationale Vereinbarung mehr existiert – sollte es nicht bald gelingen, sich auf einen Kompromiss zu einigen.

Wie schwierig es ist, zu einem Übereinkommen zu gelangen, musste die Staatengemeinschaft 2009 in Kopenhagen schmerzhaft erfahren: anstelle eines international verbindlichen Abkommens kam mit dem »Kopenhagen Akkord« lediglich eine freiwillige Absichtserklärung von 131 Staaten zustande. Auch der Klimagipfel in Cancún konnte trotz Verhandlungserfolgen in einigen Teilbereichen die Frage nach einem umfassenden rechtlich bindenden Klimaschutzregime nach 2012 nicht lösen. Ob in Durban ein internationales Abkommen vereinbart werden kann, wird ein entscheidender Gradmesser für die Ernsthaftigkeit der Klimaschutzbemühungen der globalen Gemeinschaft sein.

Von Cancún nach Durban

Ein wichtiger Erfolg des Weltklimagipfels in Cancún war, dass die bisher nur als freiwillige Selbstverpflichtung im Kopenhagen Akkord festgehaltene 2°-Grenze als Maßstab für die von der Staatengemeinschaft angestrebten Klimaschutzaktivitäten in einem UN-Konsens verankert wurde. Die dadurch nach dem Debakel in Kopenhagen vollzogene Rückkehr in den UN-Prozess und damit in ein Forum, das es ermöglicht, unter gleichberechtigter Beteiligung aller weiter zu verhandeln, ist vor allem auch aus diplomatischer Sicht bedeutend. Aus klimapolitischer Sicht dagegen erscheint der Erfolg ein wenig gedämpft, da der Beschluss der 2°-Marke innerhalb der UN-Klimarahmenkonvention nicht zuletzt dadurch ermöglicht wurde, dass man erneut zentrale Entscheidungen verschoben hat. So wird im Rahmen der COP 17/CMP 7-Verhandlungen in Durban konkretisiert werden müssen, welches globale Reduktionsziel sich die Staatengemeinschaft für 2050 setzt. Zum anderen bleibt festzulegen, wann der Scheitelpunkt des globalen Emissionsanstiegs erreicht sein soll – eine Frage, deren Beantwortung kaum noch Aufschub erlaubt,

* Nina Netzer ist Referentin für Internationale Energie- und Klimapolitik im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Judith Gouverneur hat Politikwissenschaft, Soziologie und Deutsch als Fremdsprache an der Universität Trier studiert.

1. Viele Experten beurteilen bereits das Zwei-Grad-Ziel als sehr problematisch, da dieses u. a. die Existenz kleinerer Inselstaaten bedroht, und setzen sich für ein 1,5-Grad-Ziel ein.

da jede Verzögerung der notwendigen Trendwende zu Kostensteigerungen führt und das Erreichen des 2°-Ziels gefährdet.

Aus klimapolitischer Sicht positiv zu bewerten ist jedoch, dass die von den Kyoto-Industriestaaten und den USA in Kopenhagen festgelegten freiwilligen Emissions-Reduktionszielen im UN-Prozess festgeschrieben wurden, wodurch sich der Handlungsdruck auf die nationalen Regierungen erhöht. Zusätzlich wurde in beiden Abschlussdokumenten der COP 16/CMP 6-Verhandlungen festgehalten, dass alle Staaten ihre bis 2020 vereinbarten freiwilligen Reduktionsziele nachbessern sollen, um die 2°-Grenze einzuhalten. Inwieweit die nachgebesserten Ziele hinreichend sind, soll zwischen 2013 und 2015 in einem Review-Prozess im Rahmen der Konventionsverhandlungen überprüft werden. Auf Druck der Gruppe der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States, AOSIS) hin soll außerdem bis 2015 die Forderung überprüft werden, das Temperaturziel auf 1,5°C zu verstärken. Die Modalitäten dieses Überprüfungsprozesses festzulegen wird eine weitere wichtige Aufgabe des bevorstehenden Klimagipfels sein.

Hinsichtlich der Frage der langfristigen Finanzierung notwendiger Klimaschutzmaßnahmen wurde in Cancún die Einrichtung eines »Green Climate Fund« beschlossen. Ein aus 25 Entwicklungs- und 15 Industrieländern bestehendes Komitee arbeitet seit April 2011 an der Ausarbeitung des Fonds und wird seine Ergebnisse in Durban zur Abstimmung stellen. Bisher stehen jedoch auch hier wichtige Entscheidungen aus. So muss in Durban geklärt werden, aus welchen Quellen die von den Industrieländern zugesagten 100 Mrd. Dollar jährlich ab dem Jahr 2020 zur Finanzierung von Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern stammen sollen und wie sich die Gelder auf die beiden Bereiche Anpassung und Minderung aufteilen werden. Denn während mit dem »Cancún Adaptation Framework« und der Einrichtung eines Komitees im Bereich Anpassung durchaus Fortschritte gemacht wurden, wird die Wirksamkeit des Rahmenwerks entscheidend davon abhängen, ob entsprechende Gelder zur Verfügung stehen. Offen ist außerdem, inwieweit Abgaben im internationalen Flug- und Schiffsverkehr im Sinne des Verursacherprinzips mit in die Finanzierung von Klimamaßnahmen einbezogen werden können.

Neben der Einrichtung des »Green Climate Fund« und des »Cancún Adaptation Framework« konnten im Rah-

men der COP-Verhandlungen 2010 weitere große Pakete zum Schutz des Regenwaldes und zur Technologiekoope-ration verabschiedet werden. Darüber hinaus haben sich die Industrieländer – wenn auch bisher ohne zeitliche Vorgabe – verpflichtet, »Low Carbon Development Plans« einzureichen. Auch die Schwellen- und Entwicklungsländer werden dazu ermutigt, entsprechende Pläne vorzulegen um zu zeigen, welche Gesetzesvorhaben und Aktivitäten es auf nationaler Ebene bereits gibt und wo internationale Unterstützung benötigt wird. Außerdem wurde die internationale Transparenz der Klimaschutzaktivitäten gestärkt, indem entsprechende Maßnahmen zwar national gemessen und verifiziert werden, dies aber anhand von im Rahmen der Konvention vereinbarten Richtlinien geschehen muss.

Mit Blick auf den kommenden Weltklimagipfel in Durban lässt sich festhalten, dass in Cancún zwar in den am ehesten zustimmungsfähigen Bereichen Waldschutz, Finanzhilfen für Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern und Technologietransfer gute Ergebnisse erzielt werden konnten, zentrale Punkte aber offen blieben. Neben der Definition eines globalen Reduktionsziels, der Bestimmung des Emissions-Peak und der schwierigen Frage der Langfristfinanzierung wird eine der größten Herausforderungen für die Verhandlungen in Durban sein, angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen zentraler Akteure eine Einigung hinsichtlich der rechtlichen Form des angestrebten Abkommens zu erreichen. Ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen müsste ausreichend flexibel gestaltet sein, im Sinne der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten (engl. Common But Differentiated Responsibilities, CBDR) unterschiedliche Ansprüche an die Vertragspartner zu formulieren. Abgesehen von freiwilligen Ansätzen wie dem Kopenhagen Akkord gibt es zwei Optionen im UN-Rahmen: Die erste Möglichkeit bestünde in einer zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls, was jedoch bedeuten würde, dass die USA als einziges Industrieland, welches das Protokoll nicht ratifiziert hat oder Länder wie China, die zu den Nicht-Annex-B-Staaten des Protokolls gehören und damit keine Reduktionsverpflichtungen eingehen müssen, nicht miteinbezogen wären, obwohl sie für den Großteil der Emissionen weltweit verantwortlich sind. Viele Beobachter sehen jedoch in dieser Möglichkeit den Vorteil, dass der UN-Prozess weitergeführt würde. Die zweite Möglichkeit wäre ein neues Abkommen im Rahmen der UNFCCC und ihren 164 Vertragsstaaten, welches auch die USA oder China einschließen würde und damit zwar wünschenswerter,

aber auch sehr viel unrealistischer zu erreichen ist. Ob die gegenwärtige Strategie eines parallelen Verhandlungsprozesses aufgeht, wird sich wohl spätestens in Durban zeigen: diese sieht so aus, dass die Industriestaaten mit Ausnahme der USA die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls weiter verhandeln, um eine Vertragslücke nach dem Auslaufen der ersten Verpflichtungsperiode (2012) zu vermeiden. Gleichzeitig wird die Möglichkeit offen gelassen, die im Rahmen des Kyoto-Protokolls festgeschriebenen Verhandlungsergebnisse in einem größeren gemeinsamen Rahmenabkommen, an dem auch die Schwellenländer sowie die USA teilnehmen, festzuschreiben.

Klimaschutz und Gerechtigkeit

Die Verhandlungen im Bereich des internationalen Klimaschutzes gestalten sich nicht zuletzt auch darum so schwierig, weil sie nicht losgelöst von dem Problem einer als zutiefst ungerecht empfundenen Weltordnung betrachtet werden können. Im besten Falle verleiht die Tatsache, dass der Klimawandel als grenzüberschreitendes Umweltproblem der Staatengemeinschaft die Frage der historischen Verantwortung und den daraus erwachsenden Verpflichtungen so schonungslos vor Augen führt dazu, der so dringenden Debatte um eine gerechte Ordnung der Welt neuen Schwung zu verleihen. Im schlechtesten Falle allerdings haben die Klimaschutzverhandlungen an dieser Last zu schwer zu tragen. Die Frage der Gerechtigkeit wird im Bereich der Klimapolitik besonders greifbar, da die Staaten, die am wenigsten zur Entstehung des Klimawandels beigetragen haben, am stärksten von dessen Folgen betroffen sind. Industrieländer, die jahrzehntelang auf Basis endlicher Ressourcen und fossiler Brennstoffe gewirtschaftet haben, tragen die historische Verantwortung für die globale Erwärmung. Dies wird deutlich, wenn man sowohl die gesamten CO₂-Emissionen als auch die Pro-Kopf-Emissionen betrachtet: 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.² Aufgrund dieser historischen Verantwortung sowie ihrer

wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind die Industriestaaten nun verpflichtet, ihre Emissionen drastisch zu reduzieren und gleichzeitig Entwicklungsländer bei eigenen Klimaschutzbemühungen durch Finanzierung und den Auf- und Ausbau von Kapazitäten zu unterstützen. Während international Einigkeit darüber besteht, dass das in der Klimarahmenkonvention vereinbarte Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten als finanzielle Verpflichtung der Industrieländer ausgelegt werden kann, wird um die Frage gerungen, wie »Verantwortlichkeiten« und »Fähigkeiten« definiert werden sollen. Denn versteht man Verantwortung über die historische Dimension hinaus als Verpflichtung zukünftigen Generationen gegenüber stellt sich die Frage, inwieweit auch Entwicklungs- und vor allem Schwellenländer wie China und Brasilien an der Finanzierung von Klimaschutz beteiligt werden sollen. Hinzu kommt, dass Industriestaaten bis heute ihre Emissionen nicht in dem Umfang reduzieren, der notwendig wäre, und sie außerdem den Großteil ihrer international eingegangenen Finanzierungsverpflichtungen nicht eingehalten haben. Dadurch hat sich die Vertrauenskrise zwischen Entwicklungs- und Industrieländern in den letzten Jahren immer mehr verschärft, was die Aussichten auf ein internationales Abkommen, das die Interessen aller Akteure berücksichtigt, deutlich schmälert. Die Bereitschaft einzelner Staaten, Zugeständnisse bei den Verhandlungen zu machen und eigene Verpflichtungen ein zu gehen, hängt somit stark davon ab, ob aus Sicht der Betroffenen gerechte Lösungen für diese offenen Fragen gefunden werden können.

Ziel der Publikation

Aus dem für die globale Klimapolitik charakteristischen komplexen Gebilde aus internationalen Gerechtigkeitsfragen, zeitlichem Handlungsdruck und widerstreitenden nationalen Interessen nicht nur in klimapolitischen Fragen selbst, sondern auch in anderen, davon betroffenen Politikbereichen resultiert ein sehr schwieriger Verhandlungsprozess. Auch der Klimagipfel in Durban wird vor der Herausforderung stehen, aus der Vielfalt nationaler Interessen Ergebnisse zu formen, die die Grundlage einer ambitionierten und entschlossenen, gerecht gestalteten globalen Klimaschutzpolitik bilden können.

Die vorliegende Publikation soll einen Überblick über Positionen zentraler Verhandlungsstaaten und deren Hintergründe bieten. Dabei soll es zum Einen um die

2. 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.



bisherigen Positionen des jeweiligen Landes in den Klimaverhandlungen und einen Ausblick auf eine mögliche Positionierung in Durban gehen, zum anderen werden internationale und nationale Faktoren analysiert, welche die Verhandlungspositionen beeinflussen. Ziel ist es, einen Dialog zwischen Nord und Süd sowie auf unterschiedlichen Ebenen in Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Industrie anzuregen und das Verständnis für die gegenseitigen Interessen und Positionen zu stärken. Dies soll nicht nur zeigen, welche Fallstricke die Vielzahl an divergierenden nationalen und internationalen Interessen auf dem Weg zu einem Klimaabkommen bieten, sondern auch gemeinsame Anknüpfungspunkte und Bündnispotentiale in den verschiedenen Teilbereichen offenlegen.

Länderperspektive: Brasilien

Julianna Malerba*

1. Zusammenfassung: Die historische Entwicklung der Rolle Brasiliens im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen

Nach Angaben aus dem Jahre 2005¹ gilt Brasilien derzeit als viertgrößter Emittent von Treibhausgasen (THG). Seine Emissionen machen sechs Prozent der gesamten Emissionen weltweit aus. Für ein Land mit einem im globalen Vergleich durchschnittlichen Einkommen (BIP pro Kopf) ist Brasiliens THG-Produktionsmuster sehr ungewöhnlich. So stammt die Hälfte der Emissionen des Landes aus Entwaldung, wohingegen der brasilianische Energiesektor im Vergleich zu anderen Ländern einen relativ geringen Anteil an der Gesamtsumme der Emissionen ausmacht.²

Dieses Emissionsprofil Brasiliens – neben seiner Situation als Schwellenland mit einer boomenden Wirtschaft und der Bedeutung des Amazonas für den globalen Kohlenstoffkreislauf – definiert weitgehend die Standpunkte, die Brasilien im Bereich der internationalen Verhandlungen zum Klimawandel vertreten hat.

Seit dem Beginn der Verhandlungen propagierte Brasilien eine Prämisse, die nunmehr zum Grundsatz des Klimaregimes im Rahmen der internationalen Verhandlungen geworden ist. Dieses Prinzip besteht darin, dass es auf Grund der unterschiedlichen absoluten Emissionen gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlich-

keiten der Länder gibt – sowohl jener, deren Industrialisierungsprozess bereits vor mehr als hundert Jahren begonnen hat, als auch solcher, deren industrielle Entwicklung erst später einsetzte.

Auf der Grundlage dieser Prämisse und unter Verweis auf sein Recht auf Entwicklung als Voraussetzung für die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage des Landes, hat sich Brasilien immer geweigert, jeglicher verpflichtender Emissionsgrenze für die Nicht-Annex-I-Staaten³ des Kyoto-Protokolls zuzustimmen. Das Land befürwortete ferner den finanziellen und technologischen Transfer durch Annex-I-Staaten zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in anderen Ländern. Dies gilt insbesondere für die Schwellenländer, die – sollten die aktuellen Wachstumsmuster und -raten anhalten – bald einen großen Anteil der weltweiten Emissionen zu verantworten haben werden.

Sein besonderes Emissionsprofil, das es als Schwellenland mit geringen Emissionen aus dem Energiesektor und aus dem Verbrauch an fossilen Brennstoffen kennzeichnet, gestattet es Brasilien, als einer der führenden Vertreter dieser Positionen aufzutreten. So meldete es sich oft im Namen der G 77+China zu Wort und fungierte als Brücke im Dialog zwischen dieser Gruppe und der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, die die Festlegung verbindlicher Ziele für die Nicht-Annex-I-Länder befürworteten.

Ein aussagekräftiges Beispiel für seine Rolle als Vermittler war die Verabschiedung des zweigleisigen Verhandlungsansatzes (d. h. ein paralleler Verhandlungsprozess über künftige Minderungsverpflichtungen unter dem Kyoto-Protokoll einerseits und über Minderungsbeiträge aller Staaten im Rahmen der Konvention andererseits⁴),

Mein Dank gilt Maureen Santos für ihre Anmerkungen zur ersten Version dieses Berichts.

* Julianna Malerba hat einen Master-Abschluss in Stadt- und Regionalplanung des Instituts für Stadt- und Regionalplanung (IPPUR) der Föderalen Universität von Rio de Janeiro (UFRJ). Sie war Exekutivsekretärin des brasilianischen Netzwerkes für Umweltgerechtigkeit und koordiniert derzeit das Zentrum für Umweltgerechtigkeit der brasilianischen Organisation für Soziales und Bildung FASE.

1. Datenquelle für Emissionen zu Landnutzungsänderungen: Hough (2008); Datenquelle für Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe: Boden, Marland und Andres (2009).

2. Zweite nationale Mitteilung der brasilianischen Regierung, eingereicht 2010 im Rahmen der COP 16. Nationale Mitteilungen sind ein Instrument der Nationalen Politik zum Klimawandel (National Policy on Climate Change) und müssen der Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) vorgelegt werden. Eine der Leitlinien dieser Politik sind die Verpflichtungen, die Brasilien mit der UNFCCC, dem Kyoto-Protokoll sowie anderen relevanten Dokumenten zum Klimawandel nach Gesetz Nr. 12.187 vom 29. Dezember 2009 verpflichtend eingegangen ist.

3. Bei den Annex-I-Staaten handelt es sich um die Länder, die im Rahmen der Konvention Verpflichtungen zu Emissionsreduzierungen eingegangen sind, im Wesentlichen handelt es sich dabei um die OECD-Länder.

4. Hinsichtlich des Kyoto-Protokolls geht es um die Festlegung neuer verpflichtender Emissionsreduktionsziele für Industrieländer, die Vertragsparteien im Rahmen des Kyoto-Protokolls sind; parallel werden unter der UNFCCC Verhandlungen im Hinblick auf eine verstärkte Umsetzung der Klimakonvention geführt, wozu auch Ziele für Industrieländer gehören, die keine Vertragsparteien im Rahmen des Kyoto-Protokolls sind (damals Australien und die Vereinigten Staaten, zur Zeit jedoch nur die

den Brasilien seit der COP 11 (Montreal) verteidigt hatte und der 2007 bei der COP 13 (Bali) festgeschrieben wurde. Dieser Ansatz bewegte die Vereinigten Staaten zur Teilnahme an formellen Verhandlungen über die Zukunft des Übereinkommens und bezog sie ein in Diskussionen zu Minderungsverpflichtungen, die vergleichbar sind mit jenen, die andere entwickelte Länder eingegangen sind. Darüber hinaus hauchte diese Strategie den Entwicklungsländern neues politisches Leben hinsichtlich ihrer Verpflichtungen zu Minderungsmaßnahmen ein und ließ Brasilien innerhalb des internationalen Systems als ein Land erscheinen, das dem Ergebnis der Verhandlungen verpflichtet ist und das erfolgreich den Lauf der Verhandlungen zu beeinflussen vermag.

Auf der anderen Seite spielte Brasiliens hohe Entwaldungsrate, vor allem im Amazonasgebiet, eine Rolle bei seiner Positionierung. So wehrte sich Brasilien dagegen, den Wald zum Gegenstand der internationalen Regulierung im Rahmen des Verhandlungsprozesses machen zu lassen. Dies geschah aus Angst, Brasilien könnte in einem Post-Kyoto-Abkommen Gegenstand verbindlicher Reduktionsziele werden. Bis 2009 veranlasste diese Sorge brasilianische Unterhändler dazu, sich der Aufnahme von Mechanismen zur Reduzierung der THG-Emissionen aus vermeidbarer Entwaldung in die Konvention entgegenzustellen.

Brasiliens Verhandlungsführer sind sich sowohl der Last bewusst, die die Abholzung des Amazonaswaldes für das Land in den internationalen Verhandlungen darstellt, als auch des Trends der progressiv ansteigenden Emissionen infolge des Wirtschaftswachstums, das das Land derzeit erfährt. Letzteres könnte Brasilien dazu veranlassen, verbindliche Ziele in einer Post-Kyoto-Periode einzugehen. Vor diesem Hintergrund bekräftigt Brasilien, dass die Bekämpfung des Klimawandels weltweite Anstrengungen voraussetzt und dass sich die Nicht-Annex-I-Länder freiwillige Maßnahmen und Minderungsziele – mit finanzieller und technologischer Unterstützung von Seiten der Annex-I-Staaten – auferlegen sollten.

Vereinigten Staaten) sowie Emissionsminderungsmaßnahmen für Entwicklungsländer durch finanzielle und technologische Unterstützung in einer messbaren, berichtspflichtigen und überprüfbareren Art. Dieser zweigleisige Verhandlungsprozess fand im Rahmen zweier Arbeitsgruppen statt: in der Ad-hoc-Arbeitsgruppe für langfristige Zusammenarbeit zu den neuen Verpflichtungen der Industrieländer im Rahmen des Kyoto-Protokolls (AWG-KP) und der Ad-hoc-Arbeitsgruppe für langfristige Zusammenarbeit zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Übereinkommens (AWG-LCA). Brasilien wurde 2008 zum Vorsitzenden der AWG-LCA gewählt und hat derzeit den Vorsitz für die AWG-KP inne. Siehe Machado (o. J.).

In dem Bestreben, die Festlegung freiwilliger Ziele realisierbar zu machen, gründete Brasilien im Jahre 2008 den Amazonas-Fonds. Der Vorschlag zielt darauf ab, zunächst auf internationaler Ebene, jedoch nicht in Zusammenhang mit dem Kohlenstoff-Markt und der Kohlenstoff-Verrechnung, Mittel zur Förderung der Erhaltung Amazoniens zu generieren. Diese Gelder sollen der Finanzierung von Projekten zur Bewahrung der Natur, der Bekämpfung der Entwaldung sowie der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Wälder in dieser Zone zugute kommen.

Der Amazonas-Fonds war weltweit das erste Instrument, das versuchte, internationale Ressourcen auf der Grundlage quantifizierter Emissionsbegrenzungen zu mobilisieren. Der Ansatz des Fonds steht im Gegensatz zu Vorschlägen, die auf Konventionsebene gemacht wurden und werden, wie z. B. der Vereinbarung zur Verringerung der Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung (REDD+). Dieser sieht einen Marktansatz vor, der den Verkauf von durch Waldschutz generierten Gutschriften an Länder erlaubt, die verpflichtende Emissionsminderungsziele haben. Die Regierung verteidigte ihre Position damit, dass REDD nur als ein freiwilliger Mechanismus zur Finanzierung von Projekten zum Schutz und zur Erhaltung der Wälder, vergleichbar dem Amazonas-Fonds, funktionieren könne. Brasilien argumentierte, dass der REDD als ein Marktinstrument Annex-I-Staaten nicht in die Lage versetzen werde, ihre Emissionen beträchtlich zu senken.

Am Vorabend der COP 15 kam diese Position jedoch auf den Prüfstand. Grund dafür war eine intensive Lobbyarbeit der Regierungen der Amazonas-Anrainerstaaten, begründet durch die Hoffnung, aus dem Waldschutz könne sich ein lukratives Geschäft entwickeln (Fatheuer 2011). In Kopenhagen fand der REDD-Ansatz Eingang in den Text als ein Klimaschutzmechanismus zur Emissionsbegrenzung, der von den Ländern im Rahmen ihrer Klimaschutzbemühungen angewendet werden sollte.

Aufgrund der gemeinsamen Interessen hat sich Brasilien für die Bildung einer informellen Verhandlungsgruppe eingesetzt, bestehend aus Brasilien, Südafrika, Indien und China (BASIC). Ziel der Gründung war, durch ein gemeinsames Auftreten als Block die Anliegen der Länder in den Verhandlungen besser vertreten zu können. Dabei geht es vor allem um Technologietransfer, Finanzierung, das Erreichen einer zweiten Verpflichtungsperiode unter

dem Kyoto-Protokoll sowie um die Aufrechterhaltung der Reduktionsziele für die Länder, die historisch die Hauptverantwortung für die THG-Emissionen tragen. Gemeinsam als Block auftretend verteidigten diese Länder vehement freiwillige Verpflichtungen für Entwicklungsländer in Form von national angepassten Emissionsminderungsmaßnahmen (nationally appropriate mitigation actions, NAMA). Sie treten weiterhin dafür ein, dass solche Verpflichtungen berichtspflichtig und überprüfbar sein sollten.

2. Rückblick: Brasilien und die Klimakonferenz von Cancún

Die wachsende innenpolitische Bedeutung des Klimaschutzes fand ab 2009 Eingang in das Bewusstsein der brasilianischen Öffentlichkeit. Am Vorabend der COP 15 in Kopenhagen kündigte die brasilianische Regierung einen scheinbar ehrgeizigen nationalen Emissionsminderungsplan an, der später als eine freiwillige Selbstverpflichtung im Rahmen des Übereinkommens übernommen wurde und in die National Policy on Climate Change (Nationale Politik zum Klimawandel) integriert wurde. Diese wurde im Dezember 2009 in der brasilianischen Gesetzgebung⁵ verankert. Darin legte Brasilien als Reduktionsziel fest, dass die Emissionen 36,1 bis 38,9 Prozent unter den für das Jahr 2020 vorhergesagten Werten liegen sollten.

Im Rahmen der COP 16 im Jahr 2010 wurden diese Ziele in absoluten Zahlen konkretisiert und mit einer Grenze von 3.236 Gigatonnen Kohlenstoffäquivalenten für Brasiliens Emissionen im Jahre 2020 beziffert. Brasilien setzte damit einen neuen Maßstab für die Welt. Denn auch wenn diese Verpflichtung auf Prognosen zur Entwicklung der Emissionen nach dem *business-as-usual*-Szenario basieren – und sich, anders als die von den Annex-I-Ländern eingegangenen Verpflichtungen, nicht als verbindliches Ziel auf das Ausgangsjahr 1990 beziehen – so hat Brasilien damit doch sein Ansehen in der Klimadebatte auf internationaler Ebene gesteigert, weil es das erste Land war, das seine Emissionskurve in einem Szenario der langsam fortschreitenden internationalen Verhandlungen zur Reduzierung der Emissionen formalisiert hat.

Auch im Rahmen der COP 16 in Cancún kündigte die Regierung ein Dekret an, das sich auf die Regelung des Gesetzes bezog, das die bereits in Kopenhagen ange-

kündigte Nationale Politik zum Klimawandel festschreibt und das auf fünf sektoralen Plänen basiert.⁶ Brasilien präsentierte darüber hinaus eine Reihe von Maßnahmen, die darauf hindeuteten, dass innenpolitisch Fortschritte in der Bekämpfung des Klimawandels gemacht wurden. Erwähnenswert sind die systematischen Kürzungen in der Abholzung des Amazonaswaldes, deren prozentualer Anteil zu diesem Zeitpunkt der geringste seit 21 Jahren war.⁷

Mit diesen Ergebnissen und einer proaktiven Einstellung in Bezug auf die Festschreibung von Klimaschutzziele kam Brasilien eine wichtige Rolle im Umgang mit dem umstrittensten Punkt der COP 16 zu – der Festlegung auf eine zweite Verpflichtungsperiode im Sinne des Kyoto-Protokolls. Die meisten der Länder, die auf die Einhaltung der unterzeichneten Bedingungen pochten, waren Entwicklungsländer wie Brasilien. Das andere Extrem vertraten die Annex-I-Staaten, die argumentierten, dass das Protokoll weder die USA noch die Schwellenländer umfasst und es daher keine geeignete Grundlage sei, wirksame globale Maßnahmen zu erreichen.

Obwohl es in Kopenhagen nicht möglich war, ein verbindliches Abkommen zu erzielen, gelang es, auf der Grundlage dessen weiter zu machen, was bereits bei der COP 15 vereinbart worden war. Die in Kopenhagen bekannt gegebenen Minderungszusagen fast aller Länder wurden in den Text der Konvention aufgenommen, wenn auch mit vielen Ungenauigkeiten und Unsicherheiten. Immerhin gab es Fortschritte in der Schaffung einiger Mechanismen und Leitlinien: Der Green Climate Fund wurde ins Leben gerufen und es wurde ein Register zur Speicherung von Informationen über NAMAs eingerichtet, das den Zugang zu internationaler Unterstützung erleichtern sollte; darüber hinaus wurde ein Anpas-

6. Diese sind: Aktionsplan zur rechtlichen Prävention und Kontrolle der Entwaldung (Legal Amazon Deforestation Prevention and Control); Aktionsplan Brasilianische Savannen (Cerrado) zur Prävention und Kontrolle der Entwaldung; sektorale Pläne für die Landwirtschaft und Viehzucht und der sektorale Plan zur Substitution von Kohle aus Entwaldung durch Kohle aus angepflanzten Wäldern im Hinblick auf ihren Einsatz in Stahlwerken.

7. Unter den angekündigten Maßnahmen sind folgende hervorzuheben: a) die Regelung des Klimafonds, der ein Anfangsbudget von 226 Mio. südafrikanischen Rand haben und ab 2011 für Mitigationsmaßnahmen eingesetzt werden sollte, b) die Richtlinien für die ersten fünf sektoralen Pläne der Klimapolitik zur Emissionsminderung und zur Anpassung, einschließlich Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für eine kohlenstoffarme Landwirtschaft und c) die Unterbreitung der zweiten nationalen Mitteilung des Landes im Rahmen der Klimarahmenkonvention, die das zweite Emissionsinventar Brasiliens enthielt, das eine genaue Übersicht über die brasilianischen Emissionen lieferte und somit einer effizienteren Überwachung der selbst auferlegten Ziele diente.

5. Gesetz Nr. 12.187/2009.

sungskomitee einschließlich eines Arbeitsprogramm für dieses Komitee gegründet. Der REDD+-Mechanismus erhielt im Rahmen des Cancún-Abkommens eine Struktur, Richtlinien, Sicherheitsklauseln und wichtige Durchführungsbestimmungen.

Im Hinblick auf die brasilianischen Standpunkte zur Finanzierung sowie dem Transfer von Ressourcen und Technologien stellt die Schaffung der oben genannten Mechanismen einen großen Schritt in die gewünschte Richtung dar, selbst wenn der Verhandlungsprozess als solcher gezeigt hat, wie komplex und schleppend die Umsetzung globaler Mechanismen sein kann. Das positive Image des Landes auf der internationalen Ebene blieb bestehen und wurde sogar verbessert. Damit wuchs es in diesem Prozess zunehmend in eine Führungsrolle unter den G77-Ländern hinein und gewann mehr Einfluss in multilateralen Beziehungen.

Allerdings kann das Szenario für Durban, wo über eine zweite Kyoto-Verpflichtungsperiode entschieden wird, deutlich weniger positiv aussehen. Progressive Veränderungen im Hinblick auf Brasiliens Emissionsprofil und Unklarheiten bezüglich seiner staatlichen Klimapolitik stellen Herausforderungen für Brasilien dar, denen es sich – will es seine Führungsrolle beim Aufbau einer neuen Architektur innerhalb der Gestaltung der globalen ordnungspolitischen Klimarahmenbedingungen behalten – stellen muss.

3. Vor Durban

Bereits im Jahr 2009, als eine Gruppe von Forschern der Universität von São Paulo die brasilianischen Treibhausgasemissionen von 1994 und 2005 untersuchte, wurde deutlich, dass sich Brasiliens Emissionsprofil im Umbruch befand.⁸ Emissionen aus der Entwaldung waren in diesem Zeitraum um acht Prozent gestiegen, während der Emissionsanstieg aus Energie, Landwirtschaft und Viehzucht, Industrieprozessen und Abfall sogar 41 Prozent betrug. Obwohl die Entwaldung noch immer die Hauptursache von Treibhausgasen war, zeigten die Daten, dass bei einem Anhalten dieses Trends die industriellen Prozesse sowie die Prozesse aus Land- und Viehwirt-

schaft zusammen mit dem Bereich Abfall in Städten und ländlichen Gebieten die Emissionen aus Brandrodungen übertreffen würden.

Obgleich Brasiliens Emissionen von 2005 bis 2010 als Folge der Maßnahmen zur Kontrolle der Entwaldung und aufgrund der Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die brasilianische Wirtschaft tatsächlich zurückgingen, begannen die Emissionen im Jahr 2010 wieder anzusteigen. Dieses Mal waren die prozentualen Zuwächse nicht mehr auf die Abholzung zurückzuführen, sondern auf das beträchtliche Wachstum in anderen Sektoren der Wirtschaft. Im Jahr 2005 machten die Emissionen aus Entwaldung und Landnutzungsänderungen 60,6 Prozent der Gesamtemissionen aus. Der Anteil der Landwirtschaft betrug 18,9 Prozent, des Energiesektors 15 Prozent, der Industrie 3,4 Prozent und der Abfälle 1,9 Prozent; 2010 schlug die Entwaldung mit 35 Prozent zu Buche, der Energiesektor mit 32 Prozent, die Landwirtschaft mit 25 Prozent, die Industrie mit 5 Prozent und Abfall mit 3 Prozent (Viola und Franchini 2011: 15).

Die zweite brasilianische Mitteilung, die im Rahmen der COP 16 vorgelegt wurde und die Daten bis zum Jahre 2005 präsentierte, spiegelte diesen Trend jedoch nicht wieder. Darüber hinaus waren die freiwilligen Ziele, die Brasilien in Cancún präsentierte, weitaus weniger mutig, als sie vielleicht zunächst erschienen. Abgesehen davon, dass sich die Reduktionen auf erwartete zukünftige Emissionen in einem *business-as-usual*-Szenario bezogen, war das Bezugsjahr für die Reduzierung der Emissionen (2005) ein absolutes Spitzenjahr hinsichtlich der Abholzungsrate im Amazonasgebiet.⁹ Die meisten der Ziele gingen Hand in Hand mit einem Abwärtstrend, der ohnehin bereits im Gange war. In gewisser Weise hatte Brasilien etwas versprochen, das bereits getan war.

Somit verschleiern freiwillige Ziele letztendlich die Tatsache, dass Brasiliens Emissionen im Vergleich zu den Emissionen des Jahres 1990, dem Basisjahr für die obligatorischen Verpflichtungen der Annex-I-Staaten, deutlich angestiegen sind.¹⁰

8. Rumo a Copenhague: o que esperar da posição brasileira, *A Tribuna Campineira*, 4.11.2009; <http://www.tribunacampineira.com.br/brasil/1279-rumo-a-copenhague-o-que-esperar-da-posicao-brasileira> (aufgerufen am 20.10.2011).

9. Governo apresenta inventário de emissões de gases de efeito estufa, *Notícias Socioambientais*, 27.10.2010; <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=3198> (aufgerufen am 20.10.2011).

10. 1990 betrug die Gesamtemissionen aus Landwirtschaft, der produzierenden Industrie, Energie und Abfallbehandlung etwas mehr als 500 Millionen Tonnen Kohlendioxid-Äquivalente. Für 2008 wurde ein Wert von fast einer Milliarde Tonnen berechnet (ebd.).

Nach Angaben der Energy Research Company wird der Energiebedarf Brasiliens zwischen 2010 und 2020 durchschnittlich um 4,8 Prozent im Jahr ansteigen, sofern Brasiliens BIP entsprechend den Prognosen eine jährliche Wachstumsrate von 5 Prozent pro Jahr aufweisen wird. Dies würde implizieren, dass rund 3.500 MW jährlich in das Energienetz eingespeist werden, was mehr als 5.000 MW installierter Leistungskapazität entspricht. Im Vergleich beträgt die installierte Leistungskapazität des Madeira-River-Komplexes durchschnittlich 6.500 MW. Offensichtlich wird Brasilien also nicht in der Lage sein, die benötigte Menge an Energie allein aus Wasserkraftwerken ins Netz einzuspeisen. Obwohl Wasserkraftwerke als saubere Energiequelle gelten, gibt es Belege dafür, dass sie ebenfalls Treibhausgasemissionen verursachen (Fearnside 2011). Unter Berücksichtigung der wachsenden Nachfrage und in Anbetracht von wahrscheinlichen Verzögerungen im Bau der geplanten Wasserkraftwerke gehen Analysten davon aus, dass die Anzahl an thermischen Kraftwerken deutlich zunehmen wird. Diese werden in der Regel mit Gas, Öl oder Kohle betrieben und verursachen folglich hohe CO₂-Emissionen.¹¹

In diesem Zusammenhang sollte betont werden, dass die Ölindustrie der Energiesektor ist, der auch infolge erheblicher staatlicher Unterstützung das größte Wachstum erfahren hat, seitdem die Entdeckung von Ölreserven unter der Salzschiefer bekannt gegeben wurde. Die derzeitige Förderung von 2,5 Millionen Barrel Öl pro Tag wird bis zum Ende dieses Jahrzehnts voraussichtlich auf 6 Millionen Barrel¹² gesteigert werden. Dieser deutliche Anstieg bedingt eine intensive Energienutzung in der gesamten Produktions- und Wertungskette. Folglich wird der Sektor aller Voraussicht nach eine immer größere Rolle für die Entstehung der Treibhausgase in Brasilien spielen.

Angesichts dieser Erkenntnisse über die zukünftige Entwicklung und der Verunsicherung, die damit in Bezug auf Brasiliens Beharren auf einer Nichtumsetzung verbindlicher Ziele seitens der Schwellenländer einhergehend, versuchte Brasilien, seine Nationale Klimapolitik (National Policy on Climate Change) durch die Einführung

einer nationalen Politik voranzutreiben, die Maßnahmen zur Kontrolle der Emissionen aus unterschiedlichsten Sektoren festschreibt. So gründete Brasilien (zusätzlich zum Amazonas-Fonds) einen neuen Klima-Fonds, den National Climate Change Fund, der Mittel für Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels und zur Anpassung an die Klimaänderungen bereitstellen sollte.

Trotz dieser Anstrengungen gibt es noch viele Unsicherheiten bezüglich der Umsetzung der National Policy on Climate Change und der sektoralen Pläne Brasiliens.

Die jüngsten Daten zur Entwaldung zeigen, dass der Prozess der einfachen Steuerung der Entwaldung beendet ist: nach Angaben des Umweltministeriums ist die Entwaldung zwischen August 2010 und April 2011 in den neun Staaten, die den »Legal Amazon« bilden, im Vergleich zum Vorjahr um 27 Prozent fortgeschritten (Viola und Franchini 2011: 23). Dieser Trend verstärkt sich noch durch die Anpassung des brasilianischen Forstgesetzes an die veränderten Umstände. Diese Änderung wurde bereits vom Nationalkongress verabschiedet und liegt nun dem Senat zur Debatte vor. Inhalt der Gesetzesvorlage ist eine Schwächung der Überwachungsaktivitäten zur Abholzung sowie der Strafbarkeit entsprechender Handlungen. Dadurch wird es noch schwieriger z. B. das Ziel zu erreichen, die Entwaldung im Amazonasgebiet um 80 Prozent zu verringern.

Der Verkehr in Brasilien ist immer noch stark von Autobahnen dominiert. Erst vor kurzem wurde der sektorale Verkehrsplan diskutiert. Ohne die Unterstützung der einschlägigen Akteure, die eine strukturelle Veränderung in der Verkehrspolitik erzwingen könnten, werden Fortschritte jedoch lange auf sich warten lassen. Sowohl die jüngste Entscheidung der Regierung, zur Eindämmung des Inflationsdrucks den Benzinpreis anzupassen, als auch der in den letzten Jahren gemachte Vorstoß, durch eine Reduzierung der Steuer auf industriell hergestellte Produkte (IPI)¹³ eine Aufstockung der nationalen Pkw-Flotte zu bewirken – Maßnahmen, die den Absatz ankurbeln und die Auswirkungen der weltweiten Krise abschwächen sollten – zeigen jedoch, wie unwahrscheinlich die Ausarbeitung und Umsetzung eines erfolgreichen Transportplans gegenwärtig ist.

11. Brasil dependerá cada vez mais das termelétricas, *Brasil Economico*, 19.7.2011; http://www.brasileconomico.com.br/noticias/brasil-dependera-cada-vez-mais-das-termelétricas_104463.html (aufgerufen am 20.10.2011).

12. Petrobras pode se tornar a maior produtora de petróleo listada em bolsa, *Veja*, 3.6.2011; <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/petrobras-pode-se-tornar-a-maior-produtora-de-petroleo-do-mundo-em-10-anos> (aufgerufen am 20.10.2011).

13. Sob IPI reduzido, vendas no varejo cresceram 30% em maio, G1, 25.6.2009; http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1207759-9356,00-SOB+IPI+REDUZIDO+VENDAS+NO+VAREJO+CRESCERAM+EM+MAIO.html (aufgerufen am 20.10.2011).

Auf der anderen Seite gibt es einige positive Anzeichen für wesentliche Veränderungen im Vergleich zu früheren Perioden, so zum Beispiel die dem Katastrophenschutzplan und den Maßnahmen zur Anpassung an Erscheinungen des Klimawandels eingeräumte Priorität.

Obwohl Brasilien auf internationaler Ebene signalisiert hatte, es werde die Aufnahme des REDD+-Vorschlags in das internationale Abkommen unterstützen, stößt der Gesetzesentwurf zu den nationalen Regelungen des Mechanismus auf Widerstände seitens des Außenministeriums. Dieses argumentiert, man solle sich auf nationaler Ebene nicht festlegen, solange keine Verständigung auf internationaler Ebene erfolgt sei. Das Umweltministerium hingegen argumentiert, das Land müsse eine führende Rolle in der Festlegung des Geltungsbereichs des besagten Mechanismus spielen.

Trotz der Unklarheiten und Widersprüche auf innenpolitischer Ebene hält Brasilien – wie bei einem Treffen der BASIC-Gruppe zur Ausarbeitung eines gemeinsamen Standpunktes für Durban im August 2011 in Brasilien dargelegt – an seinem Führungsanspruch gegenüber den Nicht-Annex-I-Ländern, vor allem den G-77+China, fest.

4. Ausblick: Brasilien und die Klimakonferenz in Durban

Angesichts der internationalen Situation deutet einiges darauf hin, dass die Chancen für die Zustimmung zu einem neuen, umfassenden und verbindlichen Post-Kyoto-Vertrag gering sind, solange die USA intern kein Gesetz ratifizieren, das die US-Industrie zur Quantifizierung ihrer Emissionsminderungen verpflichtet. Sicher ist, dass Brasilien seinen in Cancún eingenommenen Standpunkt beibehalten wird. Dieser war gekennzeichnet durch seine Bemühungen, die Anerkennung einer zweiten Periode mit weiteren Verpflichtungen für die Zeit nach Kyoto und die Festlegung von quantifizierten Emissionsreduktionszielen für die Annex-I-Staaten sicherzustellen. Ein weiteres Anliegen des Landes ist, die Verhandlungen über die Ressourcen zur Finanzierung der Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen in den Ländern, die in der Konvention als Entwicklungsländer definiert wurden, wieder aufzunehmen.

Seit dem Gipfel von Kopenhagen weiß Brasilien, dass es seinen Standpunkt nur in Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Verringerung der Entwaldung vertre-

ten kann. Die brasilianische Regierung sieht ein, dass alle Emissionen verursachenden Wirtschaftssektoren einbezogen werden müssen. Zusammen mit Vertretern dieser Sektoren möchte Brasilien im Hinblick auf eine erfolgreiche Strategie in den internationalen Verhandlungen Anpassungsmaßnahmen ausarbeiten.

Die gegenläufigen Entwicklungen im eigenen Land könnten jedoch die führende Rolle, die sich Brasilien im Bereich der Verhandlungen aufgebaut hat, schwächen. Grund dafür sind Veränderungen infolge interner Spannungen in Brasiliens Bündnisblock, die in den Verhandlungen aufgetreten sind. Der Standpunkt, den Brasilien – untermauert durch nationale Maßnahmen wie die Verringerung der Entwaldungsrate und die Festlegung freiwilliger Maßnahmen und Ziele – zuvor auf internationaler Ebene vertreten hatte, stand im Kontrast zu den konservativen Argumenten Chinas und Indiens. Diese verwiesen auf die fortwährenden Spannungen, die im Rahmen der politischen Bündnisse, denen Brasilien angehört, während der COPs zutage getreten waren. Gleichzeitig haben diese Spannungen Brasilien jedoch auch in die Lage versetzt, zwischen den Anliegen der aufstrebenden Mächte und den Positionen der Annex-I-Staaten zu vermitteln.

Angesichts des Vorstoßes der »ländlichen« Sektoren, denen es gelungen war, die Anpassungen im Forest Code dem Nationalkongress vorzulegen, und in Anbetracht des deutlich gestiegenen Anteils des Energiesektors an den Gesamtemissionen Brasiliens – einer Entwicklung, der der Staat keine angemessene Reaktion entgegenzusetzen vermochte – wird es nun viel schwerer werden, den Diskurs über das historische Recht Brasiliens auf Wirtschaftswachstum, den Brasilien in den Verhandlungen angestimmt hatte, fortzusetzen. Dies könnte sich negativ auf die brasilianische Position im Hinblick auf die angestrebte Beibehaltung der freiwilligen Ziele für die Volkswirtschaften der G-77+China auswirken. Brasilien, das als wichtiger Vermittler im Verhandlungsprozess der Konvention nach Durban kommt, wird wohl aufgrund der angreifbaren Standpunkte, die es im Gepäck hat – also angesichts der Ungewissheiten, die sich in den internen Schwierigkeiten des Landes manifestieren, die eingegangenen Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels einzuhalten – dazu beitragen, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Pattsituation bei der Verabschiedung einer neuen Phase der Post-Kyoto-Verpflichtungen zunimmt.



Literatur

Boden, T.A. / Marland, G. / Andres, R.J. (2009): Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO₂ Emissions. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U.S. Department of Energy, Oak Ridge, Tenn., USA., doi 10.3334/CDIAC/00001. Apud IPAM. ABC do Clima; available at: <http://www.ipam.org.br/abc/mudancas> (aufgerufen am 20.10.2011).

Fatheuer, T. (2011): Mudanças Climáticas e Florestas Tropicais: novos conceitos e velhos desafios. *Revista Proposta*, n. 122. Rio de Janeiro: FASE.

Fearnside, P. (2011): Hidrelétricas amazônicas como emissoras de gases de efeito estufa. *Revista Proposta. Justiça Climática*. Ano 35 n. 122.

Houghton, R.A. (2008): Carbon Flux to the Atmosphere from Land-Use Changes: 1850 2005, in: *TRENDS: A Compendium of Data on Global Change*.

Machado, L.A.F. (o.J.): Copenhague e a Luta contra a Mudança do Clima; available at: http://interessenacional.uol.com.br/artigos-integra.asp?cd_artigo=60 (aufgerufen am 20.10.2011).

Moreira, H.M. (2004): A atuação do Brasil no regime internacional de Mudanças Climáticas de 1995 a 2004; available at: http://www.brasa.org/_sitemason/files/16Ppra/Moreira%20Helena.doc (aufgerufen am 20.10.2011).

Santos, M. (o.J.): Mudanças Climáticas: impactos e políticas no Brasil. *Revista Proposta. Justiça Climática*. Ano 35 n. 122.

Viola, E./Franchini, M. (2011): A mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil do Brasil. *Textos Cindis*, Nr. 25 (Juli).

Länderperspektive: China

David Maleki*

1. Zusammenfassung

Chinas Haltung zum Klimaschutz erscheint manchem Betrachter widersprüchlich. Es ist der größte CO₂-Emitent und wurde daher mehrfach als das einflussreichste Land in Bezug auf die Klimapolitik bezeichnet, während es sich andererseits an einigen der am stärksten vom Klimawandel betroffenen Länder ausrichtet. China investiert massiv in saubere Energien und hat sich mit der Einrichtung eines landesweiten Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes an die Spitze innovativer Transporttechnologie katapultiert. Es betont jedoch immer wieder die angebliche Unvereinbarkeit von Emissionssenkungen und dem Anspruch, seinen Bürgern einen Weg aus der Armut zu ermöglichen, und weigert sich, einem ambitionierten, rechtlich verbindlichen Klima-Abkommen beizutreten.

Was auf den ersten Blick widersprüchlich erscheint, lässt sich vor dem Hintergrund der komplizierten Lage erklären, in der sich China in Bezug auf die internationalen Klimaverhandlungen befindet. Wie in vielen anderen Bereichen führen auch hier Chinas innenpolitische, soziale und wirtschaftliche Extreme in Kombination mit seiner Größe zu einer komplexen Konstellation von schwer miteinander zu vereinbarenden Interessen. Diese Komplexität steht in Kontrast zu dem scheinbar simplizistischen Ansatz, den China in den Klimaverhandlungen bislang verfolgt hat. Die Haltung des Landes ist durch ein Beharren auf der vereinfachenden Unterscheidung zwischen den Industrieländern auf der einen und den Entwicklungsländern auf der anderen Seite charakterisiert. In den Verhandlungen führt diese Einstellung zu einer Polarisierung, die es China erlaubt, sich trotz seiner hohen Emissionen als Fürsprecher der Opfer des Klimawandels zu positionieren. China ist der Auffassung, die Industrieländer sollten auf Grund ihrer historischen Emissionen sowie ihrer wirtschaftlichen Kapazitäten die Hauptlast der Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels tragen und die Entwicklungsländer beim Klimaschutz entsprechend unterstützen. Diese sehr enge Auslegung des Prinzips der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung« hat Chinas Verhandlungsposition bislang dominiert und wird dies wohl auch bis auf Weiteres tun.

2. Rückblick: China und die Klimakonferenz von Cancún

Nie zuvor wurde Chinas Einfluss in den Klimaverhandlungen so deutlich sichtbar wie 2009 bei der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen. Die hohen Erwartungen an ein wegweisendes Klimaabkommen, die dem Gipfel vorausseilten, in Verbindung mit einem beispiellosen Medieninteresse rückten China nach dem Scheitern der Verhandlungen ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Viele Beobachter sahen China als den Hauptschuldigen, der die Verhandlungen durch eine fragwürdige Verhandlungstaktik und eine kompromisslose Haltung in Kernfragen wie den Emissionszielen sowie dem Messen, Berichten und Überprüfen von Treibhausgas-Emissionen (*measuring, reporting and verifying, MRV*) in eine Sackgasse geführt hatte. Der deutsche Umweltminister Norbert Röttgen sprach von »chinesischer Verhinderungsmacht«.¹ Doch selbst unter denen, die diese Ansicht teilten, gingen die Meinungen darüber, ob der Ausgang ein Erfolg für China sei oder nicht, auseinander. Während einige das Land als klaren Sieger aus dem Gipfel hervorgehen sahen, der seine Macht unter Beweis gestellt und nennenswerte Zugeständnisse von seiner Seite verhindert hatte, betonten andere vor allem sein Scheitern in dem offensichtlichen Bestreben, sich als verantwortlichen und konstruktiven Führer in den globalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels darzustellen. Anstatt als Brückenbauer zwischen den entwickelten Ländern und den Entwicklungsländern gesehen zu werden, fand sich China selbst in die Rolle des Sündenbocks wieder, der vor den wichtigsten Verhandlungspartnern das Gesicht verlor. Auch wenn China den Kopenhagen Akkord zu Hause als Ergebnis seiner erfolgreichen Führung darstellte, war der Gipfel eine traumatische Erfahrung.

Die in dieser Veröffentlichung geäußerten Ansichten sind die des Verfassers und spiegeln nicht unbedingt den Standpunkt der Weltbank wider.

David Maleki ist als Consultant für die Weltbank im Bereich Klimawandel und erneuerbare Energien tätig. Vor dieser Tätigkeit arbeitete er in Peking für Camco, ein global tätiges Beratungsunternehmen und Entwickler von Emissionsreduktionsprojekten.

1. Die USA können nicht führen. Interview mit dem deutschen Umweltminister Norbert Röttgen, in: *Spiegel Online* (28.12.2009), abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-68425654.html> (letzter Zugriff am 09.11.2011).

Aus seinen Erfahrungen in Kopenhagen lernend, nahm China im Vorfeld der UN-Klimakonferenz von Cancún eine konstruktivere Haltung ein. Mit der Ausrichtung der Vorbereitungsgespräche in Tianjin signalisierte es erstmals seine Bereitschaft, sich aktiv in die Verhandlungen einzubringen. Vor allem gegenüber den Vereinigten Staaten wurde ein versöhnlicherer Ton angeschlagen. Man bemühte sich sehr, die internationalen Medien für sich einzunehmen und gegenüber der Öffentlichkeit zu beteuern, seinen Beitrag im Kampf gegen den Klimawandel (Morgan und Seligsohn 2010) leisten zu wollen.

In der konstruktiven Atmosphäre von Cancún kamen die festgefahrenen Verhandlungen wieder in Gang. Das dort getroffene Abkommen enthielt eine Reihe von Vereinbarungen, die Chinas Kerninteressen berührten. Vor allem erklärte sich das Land zur Formalisierung seiner freiwilligen Zusagen von Kopenhagen bereit, den CO₂-Ausstoß pro BIP-Einheit bis 2020 um 40-45 Prozent gegenüber 2005 zu reduzieren. Damit kam es einer der Hauptforderungen der Vereinigten Staaten und anderer Industrieländer nach, die auf klaren Verpflichtungen für alle wichtigen Emissionsländer bestanden. Dieses Zugeständnis erfolgte allerdings erst, nachdem China einmal mehr seiner Forderung an die Industrieländer Nachdruck verliehen hatte, anspruchsvolle, rechtlich verbindliche Verpflichtungen einzugehen, statt lediglich freiwillige Zusagen zu machen, wie den Entwicklungsländern zugestanden worden war. In diesem Zusammenhang war die erneute Bekräftigung der Vertragsparteien, einen zweiten Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls gemäß dem Fahrplan von Bali durchsetzen zu wollen, ein Erfolg für China.

Nach schwierigen Verhandlungen ging China auch in der wichtigen Frage von MRV einen Kompromiss ein. Der Forderung nach internationaler Kontrolle der Emissionsminderungen begegnete man mit größter Skepsis. Schon in Kopenhagen war dies einer der größten Streitpunkte gewesen. Wohl aus Angst vor einer Beschränkung seiner Souveränität und Befürchtungen, dass sich die eigenen Kapazitäten zur Überwachung als unzureichend erweisen könnten, befürwortete China lediglich eine freiwillige internationale Überprüfung der Emissionsminderungen mit geringen formalen Anforderungen an die Entwicklungsländer. Der in Cancún getroffene Kompromiss sieht vor, dass Messung, Berichterstattung und Überprüfung der in den Entwicklungsländern getroffenen Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen auf nationaler Ebene erfolgen sollen. Dies soll allerdings in Übereinstimmung mit

international vereinbarten Leitlinien und unter Berücksichtigung der Wirksamkeit der Maßnahmen geschehen. Lediglich die zweijährigen Emissionsberichte Chinas sollen von internationalen Experten überprüft werden. Im Gegenzug wurden die entsprechenden Prozesse für die entwickelten Länder im Rahmen der Konvention ebenfalls verschärft und um die Berichterstattung über finanzielle und technologische Unterstützung für die Entwicklungsländer erweitert (Morgan und Seligsohn 2010). Für China war es von größter Bedeutung, dass sich insbesondere auch die Vereinigten Staaten einem strengeren MRV-System unterwerfen mussten.

In den Bereichen Finanzen und Technik brachte Cancún zufriedenstellende Ergebnisse für China hervor. Indem Peking die entwickelten Länder nachdrücklich aufforderte, die in Kopenhagen zugesagte Klimafinanzierung baldmöglichst bereitzustellen, konnte es sein Engagement für andere Entwicklungsländer auf einem Gebiet unter Beweis stellen, auf dem es keine Unterstützung für eigene Klimaschutzmaßnahmen erwartete. Die Einrichtung eines neuen Mechanismus zur Förderung des Technologietransfers im Bereich Minderung und Anpassung in den Entwicklungsländern war ein weiteres begrüßenswertes Ergebnis für China.

Auch wenn China in Cancún Kompromisse eingehen musste, war die Konferenz ein Erfolg für das Land. Es hatte nicht nur wichtige Zugeständnisse von Seiten der Industrieländer und insbesondere seines Hauptkonkurrenten, den Vereinigten Staaten, erzielt, sondern konnte darüber hinaus sein in Kopenhagen beschädigtes Ansehen wieder verbessern. Ein wichtiger Erfolgsfaktor hierfür war die enge Zusammenarbeit mit anderen Schwellenländern innerhalb der BASIC-Gruppe (Brasilien, Südafrika, Indien und China), die Unterstützung der G77-Forderungen und die Tatsache, dass China seine Bereitschaft zu auch für die Industrieländer tragbaren Kompromissen unter Beweis stellen konnte.

3. Vor Durban

3.1 Chinas Position innerhalb des internationalen Verhandlungssystems

Die wirtschaftliche Macht Chinas ist enorm und wird voraussichtlich noch viele Jahre lang weiter wachsen. Angesichts der Schwächung der westlichen Länder durch

die Finanzkrise erscheint China einflussreicher auf globaler Ebene als jemals zuvor. Dies ist insbesondere auf seine stetig wachsende Wirtschaft zurückzuführen, seine Position als größter Gläubiger der Vereinigten Staaten und seine Fähigkeit, den Zugang zu einem der weltweit bedeutendsten Absatzmärkte kontrollieren zu können. Chinas Gewicht wächst vor allem im Bereich kohlenstoffarmer Entwicklung. Es ist nicht nur ein bedeutender Anbieter von Seltenen Erden und anderen Rohstoffen, die für die Herstellung von sauberen Hochtechnologien benötigt werden, sondern gehört als weltweit größter Anbieter von Sonnenkollektoren und Windkraftanlagen bereits zu den wichtigsten Herstellern von sauberen Technologien. In Anbetracht seines Energiehungers, der seinen Höhepunkt noch lange nicht erreicht hat, wird China selbst als größter Markt für erneuerbare Energien betrachtet. Das allgemeine wirtschaftliche Gewicht Chinas, vor allem aber seine Rolle als Produzent und Verbraucher auf dem Sektor der kohlenstoffarmen Technologien gewährleisten, dass seine Stimme in allen internationalen Verhandlungen gehört wird, insbesondere wenn es um den Klimaschutz geht.

In den letzten Jahren hat das Thema Klimawandel in China, wie in vielen anderen Ländern auch, den Sprung vom Nischenthema der Umweltverbände auf den vordersten Rang der politischen Agenda geschafft. Aufgrund der wirtschaftlichen Möglichkeiten, die sich mit einer kohlenstoffarmen Entwicklung auftraten, und der in Aussicht gestellten finanziellen und technologischen Unterstützung rückte der Klimaschutz 1998 in den Verantwortungsbereich der mächtigen Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (National Development and Reform Commission, NDRC) (Minas 2011). Die Bedeutung, die China dem Thema beimisst, spiegelt sich somit deutlich in seinen politischen Institutionen wieder.

In den letzten Klimaverhandlungen war China, auch in Folge der negativen Publicity um seine Rolle in Kopenhagen, sehr besorgt über das Bild, das es in der internationalen Gemeinschaft abgab. Chinas hervorragende Organisation der Gespräche von Tianjin und sein moderates, aber dennoch entschlossenes Auftreten in Cancún zeigen deutlich seine Ambitionen, als ein führender Akteur bei der Überwindung dieser globalen Herausforderung wahrgenommen zu werden. Dieses Engagement ist beispielhaft für Chinas Bestreben in den letzten Jahren, international mehr Einfluss geltend zu machen. Während einige dieser Beispiele – wie Chinas Bestre-

ben, sich Rohstoffvorkommen in Afrika zu sichern – eindeutig belegen, dass man den Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Entwicklung setzt, scheinen andere – wie das steigende Engagement in Friedensmissionen – darauf hinzudeuten, dass China auf der internationalen Bühne stärker wahrgenommen werden möchte und seinen politischen Einfluss verstärken will. Da der Klimaschutz auf der internationalen Agenda China die einzigartige Gelegenheit bietet, gleichzeitig seinem Bedürfnis nach wirtschaftlicher Entwicklung nachzukommen und in seinem Führungsanspruch im Rahmen der globalen Herausforderungen wahrgenommen zu werden, wird es weiterhin ein starkes Interesse an den Klimaverhandlungen zeigen und seine neue Führungsrolle eher konsolidieren als aufgeben.

Ein wiederkehrendes Element in Chinas Argumentation ist sein Beharren auf dem Prinzip der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung«, aus dem es eine klare Unterscheidung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ableitet. Indem es sich diese bipolare Sicht zu Eigen macht, versucht China sich auch weiterhin in den Block der Entwicklungsländer einzureihen. Es positioniert sich gemeinsam mit der G77 und fordert die Industrieländer auf, ambitioniertere Reduktionsziele zu verabschieden und ihre Unterstützung für die Entwicklungsländer aufzustocken. Gleichzeitig macht China in den Verhandlungen sein Gewicht in Bezug auf seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und seine Gesamtemissionen geltend und präsentiert sich so als politische Großmacht. Politisch spielt es insofern in der gleichen Liga wie die großen Emittenten der Industrienationen, was auch dadurch deutlich wird, dass es regelmäßig auf die Vereinigten Staaten als wichtigsten Bezugspunkt für seine Positionen verweist.

Trotz des Spannungsfeldes, in dem sich diese beiden offenkundig gegensätzlichen Rollen bewegen, befürwortet China weiterhin eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls und hält somit an dem zweigleisigen Ansatz fest, der die Unterscheidung zwischen rechtlich verbindlichen Emissionsminderungszielen für die entwickelten Länder einerseits und freiwilligen Zusagen für Entwicklungsländer andererseits festschreibt. Es bleibt abzuwarten, wie lange China diese Dichotomie aufrechterhalten und sich neben Nationen wie Ruanda und Laos einreihen kann. In Cancún wurden bereits Stimmen aus Entwicklungsländern laut, die Chinas Weigerung, rechtlich verbindliche Klimaverbindungen



einzuweichen, kritisierten (Minas 2011). Nichtsdestotrotz ist China ein mächtiger Verbündeter der G77, der sich in den letzten Jahren als zuverlässiger Interessensvertreter der Gruppe bewährt hat, insbesondere in Bezug auf den Klimafonds und generell was den Bereich der Klimafinanzierung angeht.

Ein weiteres wichtiges Bündnis für China ist die BASIC-Gruppe der großen Schwellenländer, der es zusammen mit Brasilien, Südafrika und Indien angehört. In regelmäßigen Ministertreffen zum Klimawandel tauschen sich die Gruppenmitglieder aus und koordinieren ihre Strategie.

3.2 Der nationale Kontext

Nationale Programme Chinas

Obleich sich China auf internationaler Ebene weigert, rechtsverbindlichen Emissionsminderungen zuzustimmen und die Verhandlungen oftmals eher behindert als sie voranzutreiben, sind seine nationalen Programme für eine kohlenstoffarme Entwicklung sehr ehrgeizig. Grünes Wachstum hat nationale Priorität für China, und es strebt eine führende Position im Bereich der Entwicklung sauberer Technologien an. Dies gilt insbesondere für den Energiesektor. Um seinen Handlungsspielraum zu erhalten, ist China nicht bereit, diese nationalen Ziele auf die internationalen Verpflichtungen zu übertragen, vor allem nicht, so lange die Vereinigten Staaten ebenfalls keine Zugeständnisse am Verhandlungstisch machen. Beobachter gehen daher davon aus, dass Chinas Maßnahmen im eigenen Land weitreichender sein werden als seine Zugeständnisse in Kopenhagen.

Der chinesische Anspruch, führend im Bereich der kohlenstoffarmen Entwicklung zu werden, wird im 12. Fünfjahresplan deutlich, der Anfang dieses Jahres veröffentlicht wurde. Zum ersten Mal hat sich China darin ein Ziel für seine Kohlenstoffintensität gesetzt. Die 17-prozentige Verringerung, die für die nächsten fünf Jahre angestrebt wird, befindet sich in Übereinstimmung mit Chinas in Kopenhagen gegebenen Zusagen (Weltbank 2011). Als neues Planziel ist eine Herabsenkung der Energieintensität um 16 Prozent vorgesehen. Das neue Energieziel besagt, dass 11,4 Prozent des Primärenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energien stammen soll. Diese Zahlen stehen im Einklang mit den Vorschlägen der Internationalen Energieagentur für Chinas Beitrag zur Vermeidung

einer Zunahme der globalen Durchschnittstemperatur von mehr als 2°Celsius (The Climate Group 2011). Ein ausführlicherer Plan für einen niedrigeren Kohlenstoffverbrauch wird noch im Laufe des Jahres veröffentlicht werden. Er wird voraussichtlich eine Obergrenze für den Energieverbrauch beinhalten. Diese soll 4,1 Mrd. Tonnen Steinkohleeinheit (SKE) bis zum Jahr 2015 betragen.² Ferner will China neue Marktmechanismen einführen, allen voran den Handel mit Emissionszertifikaten. Für sechs Regionen werden Pilot-Programme erwartet. Bis 2015 könnte sogar ein Plan für die gesamte Volksrepublik verabschiedet werden (Weltbank 2011).

Die Vermeidung der negativen Auswirkungen des Klimawandels ist nicht das einzige, vielleicht nicht einmal das dringendste Anliegen, das die Regierung mit dieser Politik verfolgt. Weitere Ziele sind eine beschleunigte Modernisierung der Infrastruktur Chinas, die Konsolidierung seiner Führungsrolle bei kohlenstoffarmen Technologien, die Verbesserung der Energiesicherheit und die Lösung unmittelbarer Umweltprobleme wie gesundheitsgefährdende Luftverschmutzung. Vor allem angesichts der Notwendigkeit, die sub-nationalen Ebenen einzubinden, stellt die Umsetzung dieser Politiken eine große Herausforderung dar. Peking hat aus seinen Erfahrungen mit dem letzten Fünfjahresplan gelernt, wie wichtig es ist, die richtigen Anreize für Provinz- und Regionalbehörden festzulegen und sollte daher in der Lage sein, die gewonnen Erkenntnisse umzusetzen.

Chinas Energiestruktur

Chinas Energiestruktur ist ein entscheidender Faktor für seine Position in den internationalen Klimaverhandlungen. Um seine wirtschaftlichen und ökologischen Ziele zu erreichen, muss das Land seine Energieerzeugung massiv ausbauen und gleichzeitig die Energieeffizienz auf der Nachfrageseite verbessern. In den vergangenen fünf Jahren gelang es China, seine Energieintensität um mehr als 19 Prozent zu verringern. Primärenergieeinsparungen konnten vor allem durch das Top 1000 Energy Consuming Enterprise Programme erzielt werden, welches von den größten Energieverbrauchern die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen verlangte,

2. China to Cap Energy Use in National Low-carbon Plan, in: *The Guardian* (4.8.2011), abrufbar unter: <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/aug/04/china-cap-energy-plan> (letzter Zugriff am 12.10.2011).

sowie durch die Schließung von ineffizienten Kohlekraftwerken. Ein weiterer wichtiger Faktor für China ist der Ausbau erneuerbarer Energien. Vor allem aufgrund des raschen Ausbaus seiner Wind- und Wasserkraftkapazitäten kann China derzeit rund 10 Prozent seiner Primärenergie aus nichtfossilen Energieträgern (einschließlich der Kernenergie) decken (The Climate Group 2011). Da viele »niedrig hängende Früchte« bereits geerntet wurden, ist die Herausforderung diesen Weg weiter zu verfolgen größer denn je.

Technologie war und ist für China noch immer der Schlüssel für die Modernisierung seiner Energieinfrastruktur. Dies zeigt sich in den Klimagesprächen darin, dass China dem Technologie-Transfer immer einen hohen Stellenwert einräumt. Andererseits bleibt Chinas Abhängigkeit von fossilen Energieträgern und insbesondere von Kohle, deren Anteil an der Energieversorgung mehr als 70 Prozent beträgt, bestehen. Es ist daher kaum verwunderlich, dass China trotz seiner ambitionierten Niedrig-Emissions-Politik immer noch sehr zurückhaltend ist, wenn es darum geht, auf internationaler Ebene verbindlichen Emissionsreduktionszielen zuzustimmen.

Auswirkungen des Klimawandels

Aufgrund seiner enormen Größe und seiner verschiedenen Klimazonen sind die zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels auf China sehr vielfältig. Sie reichen von vermehrten Hitzewellen und Dürren bis zu Überschwemmungen und Erosion der Küsten (Farber 2011). Das Ausmaß der bisherigen Auswirkungen des Klimawandels auf China ist zwar ungewiss, doch leidet das Land schon heute zweifellos unter den unmittelbaren Umweltfolgen des jahrzehntelangen wirtschaftlichen Wachstums. Luft- und Wasserverschmutzung infolge unzureichender Regulierung industrieller Aktivitäten und Bodenerosion durch nicht-nachhaltige Landwirtschaft sind nur einige der Probleme, mit denen sich chinesische Bürger konfrontiert sehen. Nachdem sich Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen und die Medien zunehmend Gehör verschafft hatten, begannen die Entscheidungsträger, diesen Themen mehr Aufmerksamkeit zu widmen um Unruhen zu vermeiden. Derartige Ereignisse vermitteln eine Vorstellung davon, wie die Folgen des Klimawandels die chinesische Regierung weiter in ihrem Bestreben herausfordern können, politische und soziale Stabilität aufrecht zu erhalten.

5. Ausblick: China und die Klimakonferenz in Durban

Durch seine nationalen Ambitionen gestärkt, wird China in Durban mit neuer Glaubwürdigkeit auftreten können bezüglich seines Willens, zu den weltweiten Anstrengungen zur Eindämmung des Klimawandels beizutragen, Zweifellos wird die chinesische Regierung diese Stärkung dazu nutzen, ihren von früheren Gipfeln bekannten Forderungen Nachdruck zu verleihen. Xie Zhenhua, der Vize-Minister der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC), ließ bereits erkennen, wie Chinas Prioritäten in Durban aussehen dürften. Er forderte die Fortführung des Bali-Fahrplans im Rahmen der Konferenz und die Fokussierung auf folgende Aufgaben:

Erstens sollten die beteiligten Parteien eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls mit anspruchsvollen Zielen in Bezug auf die Emissionsminderung einleiten. Zweitens seien vergleichbare Ziele für diejenigen Industrieländer einzuführen, die nicht zu den Vertragsparteien des Protokolls gehören. Drittens sollten die bereits früher vereinbarten Regelungen zur Finanzierung des Klimaschutzes und zum Technologietransfer umgesetzt werden. Schließlich sollten laut Xie MRV und andere Transparenz schaffende Maßnahmen vorangetrieben werden, vor allem im Zusammenhang mit den Minderungszielen der Industrieländer sowie ihren Zusagen zur finanziellen und technologischen Unterstützung für die Entwicklungsländer.³

Nach den vorbereitenden Gesprächen in Bangkok und Bonn in der ersten Hälfte dieses Jahres zu urteilen, werden alle diese Fragen zentrale Streitpunkte in Durban sein (The Climate Group 2011). Japan, Kanada und Russland haben sich bislang geweigert, das Kyoto-Protokoll zu verlängern und stattdessen ein neues Abkommen gefordert, das alle großen Emittenten, insbesondere China und die Vereinigten Staaten, einschließt. Letztere werden jedoch angesichts der starken Opposition der Republikaner im Kongress kaum in der Lage sein, dem Protokoll beizutreten. Faktisch dürfte auch die Ratifizierung eines jeden anderen Abkommens, das signifikante Emissionsminderungen festschreibt, innenpolitisch schwierig sein; es sei denn, auch China träte diesem Abkommen bei. Dies würde jedoch Pekings Beharren auf einen zweigleisigen Ansatz zuwiderlaufen.

3. Climate Change Challenge, in: *China Daily* (3.3.2011), abrufbar unter: http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2011-03/03/content_12106866.htm (letzter Zugriff am 12.10.2011).



Was Finanzen und Technologien betrifft, so ist von China in Durban nicht viel Neues zu erwarten. Die chinesischen Verhandlungsführer werden auch weiterhin versuchen ihre Beziehungen zu den G77 zu fördern, indem sie die Regierungen der Industrieländer im Namen der Gruppe dazu aufrufen, ihre Zusagen aus Kopenhagen umzusetzen. Da sich die Phase der *fast-start*-Finanzierung dem Ende nähert, wird man insbesondere die Bereitstellung einer mittelfristigen Finanzierung bis zum Jahre 2020 ins Visier nehmen.

In Bezug auf MRV darf man mit substantiellen Fortschritten rechnen. Die chinesische Regierung ist sich bewusst, dass wirksames Monitoring eine entscheidende Voraussetzung für das Erreichen seiner im neuen Fünfjahresplan verankerten Ziele ist. Dies gilt vor allem für das Ziel zur Emissionsintensität. China könnte bei diesem Thema also zu weiteren Kompromissen bereit sein, insbesondere wenn man das Land davon überzeugen könnte, dass die internationale Beratung zur Einrichtung eines MRV-Systems für die Erreichung der selbst gesetzten Ziele förderlich ist. Angesichts des Wunschs ehrgeiziger Provinz- und Regionalbeamter, ihren Beitrag zum Erreichen nationaler Ziele gewürdigt zu wissen, sowie der wachsenden Erkenntnis, wie wichtig Transparenz für eine effiziente Verwaltung ist, stehen die Chancen besser denn je, China davon zu überzeugen, dass es bei MRV eher um Vertrauensbildung als um Schuldzuweisungen geht (Seligsohn 2010; Cameron 2011).

Die Europäische Union könnte eine entscheidende Rolle bei der Einbindung Chinas im Klimaschutz spielen. Vor dem Hintergrund ihrer eigenen ehrgeizigen Klima-Agenda besitzt sie die nötige Glaubwürdigkeit, um in strittigen Fragen zwischen China und den Vereinigten Staaten zu vermitteln. Darüber hinaus ist die EU auch die letzte große Industriemacht, die Chinas zentrale Forderung nach einem zweiten Verpflichtungszeitraum unter dem Kyoto-Protokoll unterstützt. Damit könnte sie zu einem wichtigen Verbündeten für Peking werden. Was komplexe Bereiche wie MRV betrifft, so könnte die EU auf eine Einigung hinwirken, indem sie konkrete Vorschläge für den Aufbau eines effektiven Überwachungssystems für Reduktionsmaßnahmen macht. Auch auf anderen Gebieten als dem Klimaschutz, insbesondere im Bereich des Handels, kann die EU China viel bieten. Paketlösungen über die Grenzen der einzelnen Politikbereiche hinweg könnten einen Anreiz für Peking darstellen, weitere Kompromisse bei den Klimaverhandlungen einzugehen.

In Cancún, wo China einen versöhnlicheren Verhandlungsstil pflegte als in den Konferenzen zuvor, stellte das Land seine Fähigkeit unter Beweis, aus seinem Scheitern in Kopenhagen zu lernen. Dennoch sind noch immer einige der umstrittensten Punkte der Klimaagenda ungelöst. Die Klimakonferenz in Südafrika wird zeigen, ob China es schaffen wird, seinem globalen Führungsanspruch im Bereich des Klimaschutzes gerecht zu werden und seine Interessen zu verfolgen, ohne seine Verhandlungspartner zu verstimmen.

Literatur

Cameron, E. (2011): Second Week of Bonn Climate Negotiations Provides Chance to Build Bridges; <http://insights.wri.org/news/2011/06/second-week-bonn-climate-negotiations-provides-chance-build-bridges> (aufgerufen am 12.10.2011).

Farber, D. (2011): Climate Change Impacts in China; available at: <http://legalplanet.wordpress.com/2011/03/07/climate-change-impacts-in-china/> (aufgerufen am 12.10.2011).

Minas, S. (2011): Crossing the River – China in the International Climate Change Negotiations; <http://fpc.org.uk/fsblob/1315.pdf> (aufgerufen am 12.10.2011).

Morgan, J./D. Seligsohn (2010): What Cancun Means for China and the U.S.; <http://www.wri.org/stories/2010/12/what-cancun-means-china-and-us> (aufgerufen am 12.10.2011).

The Climate Group (2011): Delivering Low-carbon Growth – A Guide to China's 12th Five Year Plan; http://www.theclimategroup.org/_assets/files/FINAL_14Mar11_-_TCG_DELIVERING-LOW-CARBON-GROWTH-V3.pdf (aufgerufen am 12.10.2011).

Seligsohn, D. (2010): Report from Cancún: China Emphasizes Energy Policy Progress; <http://www.wri.org/stories/2010/12/report-cancun-china-emphasizes-energy-policy-progress> (aufgerufen am 12.10.2011).

Weltbank (2011): State and Trends of the Carbon Market. World Bank report; available at: http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/StateAndTrend_LowRes.pdf (aufgerufen am 12.10.2011).

Regionale Perspektive: Die Europäische Union

Matthias Duwe*

1. Zusammenfassung: Die EU im Rahmen des internationalen Verhandlungsprozesses und ihre offizielle Position zum Klimawandel

Die Europäische Union (EU) setzt sich bereits seit über 20 Jahren für ein wirksames globales System zum Klimaschutz ein. Sie hat in diesem Zeitraum erhebliche politische und wirtschaftliche Mittel zur Förderung der Klimapolitik sowohl in der EU als auch im außereuropäischen Bereich bereitgestellt (Oberthür und Pallemerts 2010; Wurzel und Connelly 2011). Gegenwärtig ist jedoch ihr üblicher Antrieb ins Stocken geraten. Die Enttäuschung, die sich nach dem Gipfel in Kopenhagen 2009 breit machte sowie ein Mangel an sichtbaren Fortschritten in der Klimapolitik in anderen Teilen der Welt (insbesondere den Vereinigten Staaten) – in Verbindung mit dem Druck des globalen Wirtschaftsabschwungs und der Euro-Krise – hat das Bedürfnis vieler europäischer Staats- und Regierungschefs nach einer mutigeren Klimapolitik gedämpft, sei es im Rahmen der EU oder der UNO. Gleichzeitig sind jedoch die Emissionen in der EU zurückgegangen und bestimmte Ziele könnten nun, nach der Rezession, leichter und damit kostengünstiger erreicht werden. Darüber hinaus versprechen diverse Studien einen erheblichen wirtschaftlichen Nutzen aus weiteren Investitionen in Energieeinsparungen und andere saubere Technologien.

Für die kommende Klimakonferenz in Durban befindet sich die EU in einer Zwickmühle: In der Frage nach der Zukunft des Kyoto-Protokolls steht die EU zunehmend unter Druck, einer zweiten Verpflichtungsperiode zuzustimmen, während gleichzeitig nur wenige andere Industriestaaten bereit scheinen, sich den Europäern in der Fortführung des Abkommens anzuschließen. Zudem ist derzeit ungewiss, ob und inwieweit andere Beteiligte bereit sein werden, stringente Beiträge zu leisten – was es den Europäern schwerer macht sich selbst auf UN-Ebene formell zu neuen Zielen zu verpflichten.

In den Verhandlungen ist die EU sicherlich der umweltfreundlichste Akteur unter den Industrienationen und hat oft als eine der progressivsten Kräfte im UN-Klima-

regime Impulse für besseren Klimaschutz gegeben. Sie hat darauf bestanden, dass sich die übergeordneten Ziele der Verhandlungen an den neuesten Erkenntnissen aus der Klimaforschung orientieren und hat sich entschieden dafür eingesetzt, als Ziel in der Kopenhagener Vereinbarung festzuschreiben, dass der globale Temperaturanstieg unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu halten ist. Ferner fordert sie mindestens eine Halbierung der weltweiten Emissionen bis Mitte des Jahrhunderts – dieses konkrete Ziel schaffte nicht die Aufnahme in die Vereinbarung – und akzeptiert in diesem Zusammenhang für sich selbst und die anderen Industrienationen das langfristige Ziel einer Treibhausgasreduktion von bis zu 95 Prozent bis zum Jahre 2050 (Europäischer Rat 2009). Im Hinblick auf die Bekämpfung der Klimaeränderungen war die EU immer eine klare Befürworterin einer Fortsetzung und Erweiterung des Systems in Anlehnung an das Kyoto-Protokoll mit international verbindlichen nationalen Zielen für Emissionsbegrenzungen und -minderungen und einem strengen System zur Einhaltung der Zielvorgaben (Compliance-Regime).

Historisch gesehen spielte die EU eine wichtige Rolle dabei, dass das Kyoto-Protokoll beschlossen wurde und auch in Kraft treten konnte. 2007 war die EU der erste große Block von Industrieländern, der weitere Reduktionsziele für das Jahr 2020 einbrachte. Zu diesem Zeitpunkt war dies ein willkommener Impuls für die Verhandlungen um die Zukunft des UN-Systems über das Jahr 2012 hinaus. Das Angebot, sich auf stärkere Emissionsenkungen bis 2020 zu verpflichten, beruhte auf einem zweistufigen Ansatz – eine Mindestsenkung der Treibhausgasemissionen um 20 Prozent (bezogen auf die Werte von 1990) bis zum Jahr 2020, und eine mögliche Aufstockung auf 30 Prozent unter der Voraussetzung, dass andere Länder mit vergleichbaren Anstrengungen im Rahmen einer globalen Vereinbarung folgen würden (Europäischer Rat 2007).

Beobachter sind skeptisch, ob diese Ziele der EU ausreichend sind, gemessen am langfristigen Globalziel, den globalen Temperaturanstieg auf unter 2°C zu begrenzen. Das Reduktionsziel von 20 Prozent liegt außerhalb des Reduktionsbereiches von 25 bis 40 Prozent, der im

* Matthias Duwe arbeitet als Head, Climate am Ecologic Institut in Berlin.

Jahresbericht 2007 des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) für die Gruppe der Industrieländer empfohlen wurde. Aber auch das konditionierte Angebot einer Emissionsreduzierung um 30 Prozent wurde von einigen kritischen Gutachtern als ein unzureichender Beitrag beurteilt (Climate Action Tracker 2011). Ungeachtet der Kritik am eigenen Beitrag wird von der EU klar anerkannt, dass die Summe der bisher im Rahmen der UNO vereinbarten Reduktions- und anderen Aktionsziele bis zum Jahre 2020 unzureichend ist – und man bemüht sich, dieses Problem zu lösen. Die EU benennt die erforderlichen globalen Anstrengungen deutlich und sucht Wege, um innerhalb der UN-Verhandlungen einen Prozess zu entwickeln, im Rahmen dessen die jetzigen Ziele langfristig verbessert werden können.

2. Rückblick: Die EU und die Klimakonferenz von Cancún

Der Ausgang des Kopenhagener Gipfels Ende 2009 war für die EU enttäuschend und etwas desillusionierend. Angesichts der hohen Einsatzbereitschaft, die die EU bei der historischen Konferenz an den Tag gelegt hatte, stellten der Verhandlungsfortschritt und die mageren Ergebnisse zumindest vorübergehend einen Rückschlag für das Image der EU als Global Player dar. Einigen Berichten zufolge wurden führende EU-Vertreter bei den entscheidenden Gesprächen des Gipfels von Kopenhagen ins Abseits gedrängt. Auch hätten die EU-Positionen nichts Entscheidendes für das Abschlussergebnis bewirkt. In Anbetracht des nach den Abschlussgesprächen von Kopenhagen schwer angeschlagenen Zustands der UNFCCC stellten einige Berichtersteller, darunter auch EU-Vertreter, Sinn und Zweck des UN-Klimaverhandlungsprozesses sowie seine Fähigkeit, tragfähige Ergebnisse hervorzubringen, infrage.

Historisch hat die EU die politische Rechtfertigung ihrer eigenen Klimapolitik weitgehend mit den Anforderungen des internationalen Systems und den im Rahmen des Kyoto-Protokolls für 2008-2012 eingegangenen Reduktionsverpflichtungen begründet. Auch als Folge der wachsenden Unsicherheit über die Zukunft des derzeitigen Systems wurde die neuere, auf 2020 ausgerichtete Klimagesetzgebung der EU (wie das 2008 verabschiedete Klima- und Energiepaket) so konzipiert, dass sie weitgehend unabhängig von dem UN-Regime und dessen Fortschritt arbeitet. Dennoch ist das öffentliche und

politische Engagement noch immer eng an den internationalen Prozess gekoppelt. Der Erfolg auf UN-Ebene war (und ist noch immer) ein wichtiges strategisches Ziel der EU. So sahen sich die EU-Staatschefs im Nachgang zu Kopenhagen veranlasst, sich öffentlich erneut zu ihren Verpflichtungen gegenüber dem UNFCCC-Prozess zu bekennen (Europäischer Rat 2010).

Gleichzeitig ließen die EU-Verhandlungsführer und ihre Minister keinen Zweifel an ihren Erwartungen an den Klimagipfel in Cancún, Mexiko, der 2010 stattfinden sollte. Jedoch erwarteten sie nicht, dass Cancún dort Erfolg haben könnte, wo Kopenhagen gescheitert war, das heißt, ein neues, umfassendes und verbindliches Rahmenwerk für ein zukünftiges Klimaschutzsystem für die Zeit nach 2012 zu schaffen. Das wichtigste Ziel der EU für Cancún bestand darin, so viel wie möglich von den Ergebnissen des Klimagipfels von Kopenhagen zu retten, und – in offizieller Sprachregelung – die so genannte Kopenhagener Übereinkunft, die die wichtigsten politischen Ergebnisse von Kopenhagen umfasst, zu »verankern«, da die Übereinkunft in Kopenhagen lediglich zur Kenntnis genommen, aber nicht formell beschlossen worden war. Die EU hoffte insbesondere auf konkrete Entscheidungen zu einer Reihe von Themen der Übereinkunft von Kopenhagen, unter anderem zur Überprüfung der Emissionsverpflichtungen im Jahr 2015, zu REDD+, zum Green Climate Fund und einem neuen Technologiemechanismus sowie zu Schlüsselbereichen für die EU, die bislang weitgehend ungeklärt waren, einschließlich der langfristigen Ziele sowie der Transparenz und Bilanzierung von Minderungsmaßnahmen.

Aus Sicht der EU war das Endergebnis des Cancún-Gipfels (die so genannten Cancúner Vereinbarungen) zumindest ein Teilerfolg. Es wurden einige konkrete Entscheidungen getroffen, auf die die EU gehofft hatte. Dem Resümee der Umweltminister zur Konferenz zufolge »bestätigen die Vereinbarungen von Cancún erneut die Stärke des multilateralen UNFCCC-Prozesses als Forum, in dem globale Lösungen für globale Probleme gefunden werden« (Umweltrat 2011a).

3. Vor Durban: Die EU und die Klimastrategie in Krisenzeiten

2011 war für die Europäische Union kein Jahr der wichtigen Fortschritte in der Klimawandelpolitik. Ganz oben auf der Tagesordnung standen die Euro-Krise und das euro-

päische Engagement (bzw. der Mangel an selbigem) in den Konflikten und Revolutionen in Nordafrika und dem Nahen Osten. Die Vorbereitungen für den Kampf um den nächsten EU-Haushalt 2012 hatten in Brüsseler Kreisen Vorrang vor anderen Themen. Darüber hinaus stieß in Anbetracht der anhaltenden Wirtschaftskrise alles, was mit zusätzlichen Kosten verbunden war, auf taube Ohren.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass man sich derzeit EU-intern uneins ist über die zentralen Bausteine der künftigen EU-Klimapolitik und darüber, wie man in den internationalen Verhandlungen auftreten oder nicht auftreten sollte. Es gibt eine Gruppe von Protagonisten, die ein ehrgeizigeres Klimaziel anstreben (30 Prozent), angeführt vom Vereinigten Königreich mit Deutschland und Dänemark im Schlepptau. Sie glaubt an die Realisierbarkeit der anvisierten Reduktionen, an die wirtschaftlichen Chancen, die sich daraus etwa für lokale Arbeitsplätze im Bereich der Gebäudenachrüstung ergeben und an die Erschließung neuer Märkte für saubere Technologien. Darüber hinaus schätzt sie den Wert des politischen Gewinns, der im Hinblick auf das angestrebte Ziel auf internationaler Ebene zu erzielen ist. Gleichzeitig sind eine Reihe anderer Länder, vor allem Polen (Inhaber der rotierenden EU-Präsidentschaft bis Ende 2011), entschieden gegen verstärkte Bemühungen. Sie argumentieren, dass diese höhere Kosten für Industrie und Verbraucher zur Folge hätten und dass bereits in der Vergangenheit ausreichende Reduktionen erzielt worden seien.¹ Diese unterschiedlichen Positionen sind jedoch nicht einfach als Ost/West-Spaltung zu interpretieren. So zeigte etwa Ungarn, das die Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2011 innehatte, eine deutlich positivere Einstellung gegenüber zusätzlichen Klimaschutz- und Energieeinsparungsmaßnahmen.

Die Debatten über die zukünftige EU-Klimapolitik werden auch innerhalb der Regierungen verschiedener Nationen ausgefochten. Da Fragen im Zusammenhang mit dem Klimawandel immer weit reichender geworden sind und nun auch eindeutig andere politische Ressorts betreffen, bringt das Thema ministerielle Vertreter, die divergierende Interessen vertreten, an einen Tisch, nämlich Umweltvertreter mit ihren ureigenen Interessen in Bezug auf Klimaschutz, erneuerbare Energien und Energieeffizienz; Wirtschaftsvertreter mit den übergreifenden Ressorts Energie und Verkehr, und Vertreter der

Finanzministerien mit ihren Befürchtungen, dass sie auf nationaler wie internationaler Ebene am Ende die Zeche zahlen dürfen. Da das Thema Klima gerade nicht in den Schlagzeilen ist und das Hauptaugenmerk der Menschen und der Presse in Zeiten der Wirtschaftskrise auf Arbeitsplätzen und Rezession liegt, ist die Unterstützung von Staats- und Regierungschefs derzeit nur schwer zu bekommen. Nur die Regierungschefs des Vereinigten Königreichs und Dänemarks haben eine einseitige Anhebung des EU-Emissionsreduktionsziels auf 30 Prozent bis 2020 bisher öffentlich unterstützt.

Es gibt jedoch auch einige positive Aspekte: Wie eine Analyse der Europäischen Kommission zeigt, haben sich die Kosten für ein höheres Reduktionsniveau im Vergleich zu den eigenen Berechnungen aus dem Jahre 2007 signifikant verringert. Gleichzeitig ergaben eingehendere Untersuchungen der positiven Effekte der Emissionsminderungen Einsparungen in Milliardenhöhe für die europäische Wirtschaft und die Staatshaushalte. Grund dafür seien unter anderem weniger gesundheitliche Probleme der Bürger, geringere Erdölimporte und niedrigere Energiekosten der Haushalte infolge eines effizienteren Verbrauchs (Europäische Kommission 2010; HCWH und HEAL 2010; CAN-Europe 2011; PIK 2011). Einige Wirtschaftsakteure haben bereits reagiert und europäische Entscheidungsträger zur Annahme eines höheren Klimaziels aufgefordert, um Investitionen in kohlenstoffarme Technologien zu dirigieren (The Climate Group 2011).

Selbstverständlich gibt es jedoch auch schwer wiegende externe Faktoren, die bei den Erwägungen der EU eine Rolle spielen. Der wichtigste davon ist die Tatsache, dass sich die EU als führender Klimaschützer unter den Industrienationen auf einem einsamen Posten befindet. In den Vereinigten Staaten (die nicht einmal zu den Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls gehören) mussten 2009 die Hoffnungen auf ein US-Klimagesetz (vorerst) begraben werden. Ohne einen solchen Gesetzentwurf hat die US-Regierung wenig Handlungsspielraum, um sich auf internationaler Ebene ambitioniert einzubringen. Es ist davon auszugehen, dass die kanadische Regierung ihre Klimaziele aus dem Kyoto-Protokoll sogar ganz verfehlen wird. Russland ist vor allem daran interessiert, sich seinen aktuellen Sonderstatus zu bewahren und hat im Hinblick auf seinen Beitrag an den Klimaanstrengungen ein Ziel angekündigt, das im Grunde schlicht der gegenwärtig bereits zu erwartenden zukünftigen Entwicklung entspricht. Auf die Frage nach einer Fortsetzung des Kyoto-Protokolls mit

1. Polen verhinderte im Juni 2011 im Umweltschutzrat die Verabschiedung von Schlussfolgerungen zu dem Thema. <http://www.pointcarbon.com/aboutus/pressroom/pressreleases/1.1556295>.

einer zweiten Verpflichtungsperiode haben sich die meisten dieser Länder negativ geäußert, allen voran Japan in einer öffentlichen Erklärung im Jahre 2010.² Vor dem Hintergrund einer anscheinend geringen Beteiligung sind eine höhere Zielvereinbarung in der EU und neue Verpflichtungen im Rahmen des Kyoto-Protokolls für viele europäische Entscheidungsträger politisch wenig attraktiv.

Ein weiteres Problem ist der Mangel an gegenseitigem Vertrauen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Auf der einen Seite hat die EU mit ihren aktuellen Emissionszielen wenig Einfluss auf die wichtigsten Entwicklungsländer. Hinsichtlich des Vorwurfes, die bestehenden Ziele verfehlt zu haben, wird die EU mit den anderen Industrieländern in einen Topf geworfen, obwohl sie eine bessere Erfolgsbilanz als die meisten anderen vorweisen kann. Darüber hinaus wird der Vorwurf erhoben, dass die bisher erzielten Errungenschaften das Ergebnis bestimmter historischer Geschehnisse und nicht gezielter politischer Interventionen sind. Auf der anderen Seite aber hören sich die althergebrachten Argumente einiger Entwicklungsländer, die immer noch in Bezug auf die gesamte Gruppe vorgebracht werden, für viele EU-Vertreter unglaubwürdig an. Trotz der historischen Verantwortung der Industrieländer fordern diese angesichts der technologischen Fortschritte in China und des Wirtschaftswachstums in den OECD-Beitrittsländern eine stärkere Differenzierung innerhalb der Entwicklungsländer. Zu dieser Auffassung gelangen die politischen Entscheidungsträger aus dem europäischen Raum umso mehr angesichts des Chors mahrender Stimmen von Industrievertretern in Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten, die erhebliche Auswirkungen des »Alleingangs« der EU auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit befürchten.³ In Anbetracht der aktuellen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen und zum Wohle der langfristigen Integrität des UNFCCC-Systems sehen die EU-Unterhändler die Notwendigkeit für konkrete Zusagen und Systeme zur Überwachung und Überprüfung der Klimaschutzmaßnahmen der Entwicklungsländer.

Angesichts der Tatsache, dass ein zentrales Thema der Konferenz die Rechtsform des künftigen Systems und der Zeitplan für seine Bestandteile sein werden, stellen

die aktuellen Gegebenheiten ein potenzielles Dilemma für die EU im Hinblick auf die Konferenz in Durban dar. Die EU wird unter immensem Druck stehen, sich formell (und dauerhaft) zu einer zweiten Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll zu verpflichten. Sie hat zwar ihre prinzipielle Bereitschaft dazu bekundet, knüpft diese jedoch an die Bedingung, dass eine Reihe anderer Länder ebenfalls konkrete Zusagen über ihre künftigen Maßnahmen machen sollten (und an die Ernsthaftigkeit dieser Zusagen). Die EU muss sich sicher sein können, dass für die Vereinigten Staaten und die Annex-I-Länder, die sich eventuell dafür entscheiden, sich in Zukunft nicht bzw. nicht mehr an das Kyoto-Protokoll zu binden, vergleichbare Zielvorgaben und ähnlich strenge Anforderungen an Berichterstattung und die Einhaltung der Reduktionsziele gelten werden wie für die EU. Sie braucht ferner ausreichende Gewissheit darüber, dass die Entwicklungsländer, zumindest die großen Volkswirtschaften, einer Festschreibung und einer Bewertung ihrer Maßnahmen in einem rechtlichen Rahmen (geschlossen unter der UNFCCC) zustimmen werden.⁴

Es ist unwahrscheinlich, wenn nicht sogar unmöglich, dass solche Zusicherungen (zumindest in Bezug auf den Prozess und den Zeitplan) in Durban vereinbart werden können. Aus Sicht der EU wäre jedoch eine Zustimmung zu einer post-2012 Fortführung des Kyoto-Protokolls ohne hinreichende Zusagen der anderen beteiligten Parteien gleichzusetzen mit dem Ausspielen ihres letzten Trumpfes, noch bevor alle anderen ihre Karten auf den Tisch gelegt haben. Damit würde sie sich von diesem Moment an selbst aus dem Rennen nehmen.⁵

4. Ausblick: Die EU und die Klimakonferenz von Durban

In Vorbereitung auf die Konferenz von Durban gibt es eine Reihe an Punkten, in denen die EU-Minister und Verhandlungsführer Fortschritte in Form von konkre-

2. Bericht über Erklärung Japans im Dezember 2010. <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/dec/01/cancun-climate-change-summit-japan-kyoto>.

3. Siehe zum Beispiel die Stellungnahme zum Klimawandel des Verbandes Business Europe unter <http://www.businesseurope.eu/content/default.asp?PageID=657>.

4. Die EU-Umweltminister skizzierten ihre Bedingungen ausführlicher als jemals zuvor in ihren Schlussfolgerungen anlässlich des EU-Umweltministertreffens im Oktober (Umweltrat 2011b).

5. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Einwände der EU gegen einen zweiten Verpflichtungszeitraum sowohl substanzieller (dergestalt, dass man mit einem besseren Vertrag weitermachen möchte) als auch strategischer Natur sind (in dem Sinne, dass man nicht zu früh in den Verhandlungen einlenken möchte), jedoch nicht einem Mangel an Bereitschaft zuzuschreiben sind, einem Rechtsrahmen zur Verankerung ihrer Maßnahmen zuzustimmen (was auch für andere beteiligten Parteien gilt), da die EU-eigene Gesetzgebung ihre Klimaziele bis 2020 bereits rechtsverbindlich in ihrem Staatenbund festschreibt.

ten Entscheidungen erzielen wollen (Umweltrat 2011a, Umweltrat 2011b). Hinsichtlich der grundsätzlichen Zielrichtung wird die EU versuchen, ein konkretes globales Ziel hinsichtlich der weltweiten Emissionen für das Jahr 2050 zu verankern. Diesem Punkt werden sich wichtige Entwicklungsländer voraussichtlich entgegenstellen. Das genaue Ausmaß und Vorgehen der Überprüfung, die das internationale System für 2015 vorsieht (und damit die nächste Gelegenheit, Verbesserungen bei den nationalen Zielen und Maßnahmen zu erreichen), wird ebenfalls ein zentrales Anliegen sein. Die Kombination aus langfristigen, globalen Zielen als Messlatte und einem ernstzunehmenden Überprüfungsmechanismus könnte ein probates Mittel darstellen, das Anspruchsniveau im Verhandlungsprozess im Laufe der Zeit anzuheben.

Ferner wird die EU versuchen, bestimmte Themen – wie die Methodik für die Erfassung von Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (Land Use, Land-Use Change and Forestry, LULUCF) – abzuschließen und Fortschritte im Hinblick auf weitere Eckpfeiler der Vereinbarungen von Cancún zu erzielen, wie der REDD+-Methodik und der Ausarbeitung eines Technologiemechanismus. Außerdem möchte sie gewährleisten, dass sowohl das Adaptation Committee als auch der Green Climate Fund ihre Arbeit bald aufnehmen können. Darüber hinaus wird sich die EU vehementer für Diskussionen und Entscheidungen über neue marktorientierte Mechanismen als Instrumente zur Finanzierung von Emissionsminderungen und zur Erweiterung des globalen Kohlenstoffmarktes einsetzen.

Das schwierigste Thema für die EU wird sicherlich die Frage der zukünftigen Rechtsform sein, ebenso wie die Notwendigkeit der Schaffung eines weit reichenden und effizienten Systems zur Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung (monitoring, reporting and verification, MRV). Ein positives Ergebnis für die EU wäre sicherlich ein konkreter Zeitplan für eine endgültige Einigung über die rechtliche Form, aber nur, wenn dieser nicht nur das weitere Fortgehen unter dem Kyoto-Protokoll, sondern gleichzeitig auch die Verhandlungen unter dem (nicht-Kyoto) UNFCCC-Track betreffen würde – in Verbindung mit einer eindeutigen Verständigung über die substantiellen Fragen, die in diesen Verhandlungen entschieden werden müssen. Dies sind angesichts der Tatsache, dass bereits in einem Jahr die erste Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls ausläuft, die absoluten Mindestvoraussetzungen für die Zukunft des UN-Klimaregimes. Es ist also keine Zeit mehr zu verlieren.

Literatur

CAN-Europe (2011): Why Europe Should Strengthen Its 2020 Action; http://caneurope.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1819 (aufgerufen am 5.10.2011).

Climate Action Tracker (2011): Eintrag über die EU-27 (6.4.2011); <http://www.climateactiontracker.org/country.php?id=3041> (aufgerufen am 5.10.2011).

The Climate Group (2011): 74 Leading Companies Call for Climate Action to Boost EU Economy and Jobs (15.6.2011); <http://www.theclimategroup.org/our-news/news/2011/6/15/72-leading-companies-call-for-climate-action-to-boost-eu-economy-and-jobs/> (aufgerufen am 5.10.2011).

Umweltrat (2011a): Follow-up zur Klimakonferenz von Cancún. Schlussfolgerungen des Rates. 7755/11 (14.3.2011). Brüssel: Rat der Europäischen Union.

Umweltrat (2011b): Vorbereitungen zur 17. Tagung der Vertragsparteien (COP 17) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen zum Klimawandel (UNFCCC) und 7. Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (CMP 7) (Durban, Südafrika, 28. November - 9. Dezember 2011). Schlussfolgerungen des Rates. 15353/11 (10.10.2011). Brüssel: Rat der Europäischen Union.

Europäische Kommission (2010): Staff Working Document Accompanying the Analysis of Options to Move Beyond 20% Greenhouse Gas Emission Reductions and Assessing the Risk of Carbon Leakage. Background Information and Analysis, part II, COM(2010) 265 final. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

Europäischer Rat (2007): Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes. Brüssel Europäischer Rat (8/9.3.2007). 724471/01. Rev 1 (2.5.2007). Brüssel: Rat der Europäischen Union.

Europäischer Rat (2009): Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes. Brüssel Europäischer Rat (29/30.10.2009). 15265/1/09. Rev 1 (1.12.2009). Brüssel: Rat der Europäischen Union.

Europäischer Rat (2010): Schlussfolgerungen. Europäischer Rat (25./26.3.2010). EUCO 7/10 (26.3.2010). Brüssel: Rat der Europäischen Union.

Health Care Without Harm (HCWH) and Health and Environment Alliance (HEAL) (2010): Acting Now for Better Health. A 30% Reduction Target for EU Climate Policy; <http://www.env-health.org/sip.php?article938> (aufgerufen am 5.10.2011).

Oberthür, Sebastian / Pallemmaerts, Marc (Hrsg.) (2010): *The New Climate Policies of the European Union. International Legislation and Climate Diplomacy*. Brüssel: Brussels University Press.

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) (2011): A New Growth Path for Europe – Generating Growth and Jobs in the Low-Carbon Economy; available at: http://www.european-climate-forum.net/fileadmin/ecf-documents/Press/A_New_Growth_Path_for_Europe__Synthesis_Report.pdf (aufgerufen am 5.10.2011).

Wurzel, Rüdiger K. W. / Connelly, James (Hrsg.) (2011): *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London: Routledge.

Länderperspektive: Indien

*Meeta Keswani Mehra**

1. Zusammenfassung

Seit Beginn der internationalen Klimaverhandlungen insistierte Indien stets auf der Beachtung des Prinzips der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung. Es betont die historische Verantwortung der Industrieländer, deren kohlenstoffbasierte Industrieproduktion der letzten zwei Jahrhunderte in erster Linie für den Klimawandel verantwortlich ist.

Angesichts seines Kohlendioxid-Ausstoßes von lediglich 1,4 Tonnen pro Kopf – der Weltdurchschnitt der Pro-Kopf-Emissionen liegt bei 4,2 Tonnen und der der meisten OECD-Länder sogar bei 10-20 Tonnen CO₂ – möchte Indien nicht als »großer Emittent« bezeichnet werden. Hinsichtlich der Gesamtemissionen rangiert Indien zwar an dritter Stelle hinter den Vereinigten Staaten und China, der Abstand zum ersten und zweiten Rang in der Länderliste der größten Emittenten ist jedoch sehr groß. »Die USA und China sind jeweils für über 16 Prozent der gesamten weltweiten Emissionen verantwortlich, während Indien trotz seiner riesigen Bevölkerung und seiner schnell wachsenden Wirtschaft mit nur vier Prozent Schlusslicht unter den drei größten Emittenten ist.« (Regierung Indiens 2009). Infolgedessen ist Indien nicht bereit, einer international vereinbarten rechtsverbindlichen Obergrenze für seine Kohlenstoffemissionen zuzustimmen. In Anbetracht seines geringen kumulierten Beitrages und seiner niedrigen Pro-Kopf-Emissionen würde jede Emissionsbegrenzung das angestrebte Wirtschaftswachstum und die gesellschaftliche Entwicklung behindern. Nach Indiens offiziellem Standpunkt sollte das UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) tief greifende und erhebliche Emissionsreduzierungen für die Industrieländer vorschlagen. Obgleich die im Rahmen der UNFCCC geplanten Emissionsminderungsziele für Indien keine Gültigkeit besitzen, möchte Indien verhindern, dass seine Pro-Kopf-Treibhausgas-

emissionen (THG-Emissionen) die durchschnittlichen Pro-Kopf-Emissionen der entwickelten Welt überschreiten (Regierung Indiens 2009).

Insgesamt vertrat Indien vor Cancún eine harte und unverbindliche Position, der zufolge man rechtlich bindende Verpflichtungen grundsätzlich ablehnte. In dem Versuch, einen kooperativeren Eindruck Indiens bei den internationalen Verhandlungen zu vermitteln, war Indiens Standpunkt in Cancún etwas weniger rigide und Jairam Ramesh, Indiens damaliger Minister für Umwelt und Wälder, räumte ein, dass auch Entwicklungsländer ihre Emissionen zurückfahren sollten. Diese etwas flexiblere Haltung wurde jedoch durch die aktuelle Umweltministerin Jayanthi Natrajan leicht abgewandelt, als diese nach ihrem ersten Treffen mit 150 Umweltministern zu Fragen des Klimawandels im September 2011 in Pretoria, Südafrika, die Notwendigkeit einer zweiten Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll betonte.

2. Rückblick: Indien und die Klimakonferenz von Cancún

Am Ende des Gipfels von Kopenhagen reihte sich Indien in die Riege der BASIC-Gruppe (Brasilien, Südafrika, Indien und China) ein, die sich verpflichtete, gemeinsam bei den internationalen Klimaverhandlungen aufzutreten. Diese Ad-hoc-Partnerschaft entstand als Reaktion auf die Positionen der führenden politischen und wirtschaftlichen Kräfte, die sich auf der globalen Verhandlungsbühne herausgebildet hatten. Auch als Teil der BASIC-Gruppe hielt Indien seine bisherige Position aufrecht. Diese stützte sich im Wesentlichen auf das Kyoto-Protokoll, dessen verbindlichen Charakter auf internationaler Ebene man als ausreichend und folglich ein neues Regelwerk als überflüssig erachtete. Indien vertrat die Auffassung, dass auch für die Zeit nach 2012 lediglich die Festlegung neuer Zielvereinbarungen sowie eines neuen Zeitrahmens erneut zur Diskussion gestellt werden müssten. Obgleich Indien international aufoktroierte Grenzwerte für seine eigenen Emissionen ablehnte, verpflichtete es sich

* Meeta Keswani Mehra ist Professorin am Centre for International Trade and Development, School of International Studies, Jawaharlal Nehru University, Neu Delhi, Indien. E-Mail: meetakm@mail.jnu.ac.in; meetakm@gmail.com.

freiwillig dazu, die Emissionsintensität seines Bruttoinlandsprodukts (BIP), angegeben in Emissionen pro Output-Einheit, bis 2020 um 20 bis 25 Prozent im Vergleich zu dem Niveau von 2005 zu reduzieren (Ministerium für Umwelt und Wälder 2010).

Nachdem Indien ursprünglich eine relativ starre Position vertreten hatte, zeigte es sich im Rahmen des Gipfels von Cancún entgegenkommender. Minister Ramesh verwarf die politische Strategie der letzten zwei Jahre und postulierte anstelle des früher oftmals geforderten Grundsatzes der freiwilligen Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgase die Forderung, dass alle Länder verbindliche Verpflichtungen eingehen sollten. Er schlug vor, die Minderungsmaßnahmen der Entwicklungsländer einer internationalen Beratung und Analyse zu unterziehen. Diese sei jedoch in einer »unaufdringlichen, nicht strafenden und die nationale Souveränität respektierenden Weise« durchzuführen. In Cancún zeigte sich Indien bereit, Zugeständnisse auch im Hinblick auf die »Kohlenstoffgerechtigkeit« zu machen, indem es diesen Begriff durch »Gerechtigkeit im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung« ersetzte (Ramesh 2010, Abschnitt II, 1). Der Minister erntete dafür deutliche Kritik im Inland, woraufhin er später klärend hinzufügte, er habe in Cancún eine bindende Verpflichtung »in angemessener Rechtsform« und nicht eine rechtsverbindliche Verpflichtung gefordert (UNFCCC 2010). Ferner erklärte man, Indien könne eine rechtsverbindliche Verpflichtung noch nicht einmal in Betracht ziehen, solange keine Klarheit über den Inhalt der Verpflichtungen, die Strafen für die Nichteinhaltung und das Monitoring-System herrsche (The Climate Group 2010).

Konkret sahen die Kernziele, die Indien in Cancún erreicht hatte, folgendermaßen aus: Zunächst erfolgte die Formulierung und Verankerung der »internationalen Beratung und Analyse«, wobei die Souveränität der Entwicklungsländer respektiert werden sollte. Zweitens gelang es, das Jahr 2015 als Emissionsscheitelpunkt zu streichen und stattdessen 2050 als das Zieljahr für die Emissionsminderungen anzusetzen. Drittens wurde beschlossen, Vertreter aus den Entwicklungsländern in den Ausschuss für die internationale Bewertung und Überprüfung der Reduktionsmaßnahmen der entwickelten Länder sowie in den Ausschuss zur Förderung von Technologietransfermechanismen mit aufzunehmen. Schließlich wurde der Grundsatz anerkannt, dass einseitige Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels »weder ein Mittel willkürlicher oder ungerechtfertigter

Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellen sollten« (The Climate Group 2010).

Beim Treffen der Umweltminister in Südafrika (im September 2011) legte Indien unlängst eine strengere Haltung an den Tag. Wiederholt betonte es die Notwendigkeit einer zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls und bekräftigte erneut die Forderung, dass die reichen Länder zusätzliche finanzielle Ressourcen für die Umsetzung freiwilliger Klimaschutzmaßnahmen durch die Entwicklungsländer bereitstellen sollten. Darüber hinaus wurden die drei Tagesordnungspunkte Eigenkapital, Handel und Technologie im Zusammenhang mit Rechten an geistigem Eigentum für die Klimakonferenz von Durban eingereicht.

3. Vor Durban

3.1 Indiens Position im Rahmen des internationalen Verhandlungssystems

Um den internationalen Klimaverhandlungen im Vorfeld der anstehenden UN-Klimakonferenz in Durban die dringend benötigten politischen Impulse zu verleihen, fanden laufend Beratungen statt. Die zentralen Elemente der Agenda für die Verhandlungen beinhalten folgende individuelle Länderpositionen: Japan und Russland haben ihre Zustimmung zu einer zweiten Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll von der Beteiligung der großen Entwicklungsländer wie China und Indien abhängig gemacht. Der Standpunkt der USA ist noch ablehnender. Die Vereinigten Staaten wollen weder einer zweiten Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll beitreten, noch sind sie bereit, eine verbindliche internationale Vereinbarung zu akzeptieren. Die EU sieht sich nicht in der Lage, den Klimawandel alleine anzugehen und fordert daher die anderen Länder auf, Maßnahmen zu ergreifen. Diese könnten im Rahmen des Kyoto-Protokolls durchgeführt werden oder alternativ auf der Basis eines anderen Regelwerks, sollte sich ein einheitlicher gemeinsamer Aktionsrahmen als nicht machbar erweisen.

Vor diesem Hintergrund ist Indiens Position am einfachsten zu verstehen, wenn man sich den indischen Energiesektor anschaut, auf welchen ein Großteil der anthropogenen Treibhausgasemissionen zurückzuführen sind (Sawhney und Mehra 2010).

Energie ist ein Schlüsselement für das Wachstum und die Entwicklung einer Volkswirtschaft wie Indien. In den nächsten zwei Jahrzehnten wird Indien voraussichtlich eine jährliche Wachstumsrate von 8 bis 9 Prozent verzeichnen können (Planungskommission 2006). Indiens Bevölkerung wird bis 2030 wahrscheinlich auf ca. 1,45 Milliarden Einwohner angewachsen sein, wobei der Anteil der städtischen Bevölkerung nach den Prognosen von derzeit 30 Prozent auf 49 Prozent im Jahre 2030 ansteigen wird. Angesichts dieser wirtschaftlichen und demografischen Veränderungen, entwickelt sich Indien zu einem Wirtschaftsriesen mit einer zentralen Rolle was den Energieverbrauch angeht. In Anbetracht der Tatsache, dass Indiens Pro-Kopf-Verbrauch an Primärenergie im Jahr 2007 nur bei 0,53 Tonnen Öl-Äquivalent (toe) lag – während im Vergleich dazu der Pro-Kopf-Verbrauch in China 1,48 toe, im Vereinigten Königreich 3,48 toe, in den Vereinigten Staaten 7,75 toe und weltweit im Schnitt 1,82 toe betrug (IEA 2007) – muss Indiens Energieverbrauch wachsen, um steigende Wirtschaftswachstumsraten zu sichern, entwicklungspolitische Prioritäten zu fördern und das wirtschaftlichen Wohlergehen zu steigern.

Die Gesamtbereitstellung von Primärenergie (total primary energy supply, TPES) aus kommerziellen und nicht-kommerziellen Quellen betrug in Indien im Jahr 2007 ca. 595 Mtoe (Millionen Tonnen Öl-Äquivalent).¹ Im Vergleich dazu lag sie in China bei 1.956 Mtoe, im Vereinigten Königreich bei 211 Mtoe und in den Vereinigten Staaten bei etwa 2.340 Mtoe. Legt man die Gesamteffizienz der Energienutzung zugrunde (ausgedrückt als Energieintensität des Bruttoinlandsproduktes in Form der TPES/BIP-Kennzahl), so schneidet Indien im internationalen Vergleich gut ab.² Mit 0,15 toe benötigt es weniger Primärenergie zur Erwirtschaftung von jeweils Tausend US-Dollar BIP (auf der Grundlage der Preise und der PPP von 2000) als China (0,20 toe), Russland (0,42 toe), die Vereinigten Staaten (0,20 toe) und der vergleichbare weltweite Durchschnitt (0,20 toe) (IEA 2007). Elektrischer Strom ist eine der saubersten Formen des Energieverbrauchs. Man hat festgestellt, dass

die Höhe des Stromverbrauchs stark mit den wichtigen Entwicklungsindikatoren wie dem Human Development Index (HDI) korreliert (Planungskommission 2006). Im Vergleich des Pro-Kopf-Stromverbrauchs nach Staaten zeigt sich ein ähnliches Bild für Indien. Sein Stromverbrauch liegt bei nur 543 kWh pro Kopf und Jahr. Im Vergleich dazu beträgt er in China 2.328 kWh, im Vereinigten Königreich 6.143 kWh, in den Vereinigten Staaten 13.615 kWh und im weltweiten Durchschnitt 2.752 kWh. Indiens Stromverbrauch muss in Zukunft weiter wachsen, damit es Nutzen aus der wirtschaftlichen Entwicklung ziehen kann.

Aus der Mikroperspektive ist Energiearmut ein herausragendes Merkmal der indischen Energiewirtschaft. Im Jahr 2009 lebten mehr als 450 Millionen Menschen in Indien von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag, das heißt unterhalb der von der Weltbank festgesetzten globalen Armutsgrenze. Dies impliziert auch, dass diese Menschen nur schwer und in unzureichendem Maße Zugang zu Energie haben. In Indien leben fast 403 Millionen Menschen ohne Zugang zu Elektrizität (davon 380 Millionen in ländlichen Gebieten und 23 Millionen in Städten). Mit einer Rate von 78 bis 80 Prozent ist ein inakzeptabel großer Teil der Bevölkerung beim Kochen und Heizen von traditionellen Energien aus Biomasse abhängig (IEA 2010). Die Versorgung der Armen mit einem Minimum an notwendiger Energie würde mit einem CO₂-Ausstoß von weniger als einer Tonne pro Person zu Buche schlagen (Prayas 2009).

Angesichts seines zunehmenden Verbrauchs von Erdöl und Erdgas und den begrenzten Ressourcenvorkommen im eigenen Land, ist Indien insgesamt zu 25 Prozent von Importen abhängig – bei Erdöl ist die Importabhängigkeit mit 74 Prozent im Jahr 2007 noch viel höher. Dies ist im Vergleich zu anderen Schwellenländern immer noch ein hoher Anteil und hat gravierende Folgen für die Sicherheit der Energieversorgung Indiens.

Schätzungen der Expertengruppe für Integrierte Energiepolitik (Energy Group on Integrated Energy Policy, EGolEP) zufolge werden die CO₂-Emissionen pro Kopf bei einem 8-prozentigen Wachstum des BIP im Jahr 2031/32 in Indien nur auf 2,6 bis 3,6 Tonnen steigen. Die USA hingegen produzierten im Jahr 2004 mehr als 20 Tonnen pro Kopf, während der weltweite Durchschnitt im gleichen Jahr bei 4,2 Tonnen lag (Planungskommission 2006). Die jüngsten Studien und Modelle

1. Im Vergleich zu den Schätzungen der IEA kam die Expertengruppe für eine integrierte Energiestrategie für 2006/2007 auf einen TPES-Wert zwischen 542 und 550 Mtoe, von denen 153 Mtoe aus nicht-kommerziellen Energieformen stammten (Planungskommission 2006); TEDDY (2009) errechnete eine Gesamtbereitstellung von kommerzieller Primärenergie in Höhe von 360 Mtoe für den Zeitraum 2006/2007.

2. Das BIP wird hier im Hinblick auf die internationale Vergleichbarkeit als Kaufkraftparität (purchasing power parity, PPP) angegeben.

zur Berechnung der CO₂-Emissionen in Indien und anderen Ländern, einschließlich der Berechnungen der Weltbank (2007), der IEA (2007) und der EGoIEP, deuten auf einen Rückgang der CO₂-Emissionsintensität Indiens im Jahre 2030 hin (Weltbank 2007; IEA 2007). Man kann folglich davon ausgehen, dass Indiens Wachstumskurve im Kohlenstoffbereich in Zukunft relativ flach verlaufen wird.

Indien hat im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen die Rolle eines wichtigen Akteurs eingenommen. Seit dem Gipfel von Kopenhagen im Jahre 2009 übernahm Indien meist eine Vorreiterrolle in den Rangeleien zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, was schließlich in eine Sackgasse mündete. 2010 in Cancún erleichterte Indien jedoch die Konsensfindung und half, die Gespräche wieder in Gang zu bringen. Die Weltgemeinschaft erkennt in zunehmendem Maße, dass es unerlässlich ist, die großen Emittenten wie Indien, China, Südafrika und Brasilien zur wirksamen Bekämpfung des Klimawandels mit an Bord zu nehmen (Dubochet 2011).

Da das Klima ein globales öffentliches Gut darstellt, besteht die Befürchtung, dass einige Länder im Hinblick auf die Maßnahmen zur Minderung der Klimaveränderungen zu Trittbrettfahrern werden. Denn obgleich jeder vom Klimaschutz profitiert, liegen die Kosten für die entsprechenden Minderungsmaßnahmen bei denjenigen, die diese umsetzen. Eine weit reichende Zusammenarbeit zwischen den Ländern ist somit schwierig, vor allem in Anbetracht der Souveränität der teilnehmenden Nationen, des Fehlens einer supranationalen Behörde, die Zielvorgaben in Bezug auf Emissionsminderungen festschreibt, sowie erheblicher Kompensationszahlungen, ohne die ein gemeinsames koordiniertes Vorgehen im Kampf gegen den Klimawandel nicht möglich ist. Stattdessen erlebt man derzeit die Bildung von mehreren lockeren Länderzusammenschlüssen bzw. von »Klimablöcken«. So trat beim Gipfel von Kopenhagen erstmals die BASIC-Gruppe als ein kritischer Akteur in den Verhandlungen auf. Dies machte es möglich, die Zugeständnisse bei der Überwachung der Emissionen der Entwicklungsländer zu begrenzen. Trotz der erfolgreichen Kooperation in Kopenhagen (in Form eines in letzter Minute erzielten Konsenses über einen allgemeineren Verhandlungsrahmen) fehlte es der BASIC-Gruppe in Cancún an der nötigen Geschlossenheit, als es in den Verhandlungen daran ging, konkretere Vereinbarungen zu treffen. An diesem Punkt traten Meinungsverschie-

denheiten zwischen Indien und China auf der einen und Brasilien und Südafrika auf der anderen Seite zu Tage, weil sich erstere gegen die Internationalisierung der Reduktionsziele aussprachen. Eine Gefahr scheint außerdem die wirtschaftliche Macht Chinas darzustellen, die zusammen mit der Tatsache, dass China einer der größten THG-Verursacher ist, Länder wie die Vereinigten Staaten, Japan und andere OECD-Mitglieder dazu veranlasste, Verpflichtungen in Form von bindenden Reduktionszielen abzulehnen, solange sich nicht auch China darauf einlassen würde (Dubochet 2011).

Ein weiteres wichtiges Bündnis, das von Indien geschmiedet wurde, ist die Koalition der BASIC-Gruppe und der G77-Länder. Indien war schon immer Mitglied der breiter angelegten Koalition der G77. In jüngerer Zeit zeigten sich die BASIC-Staaten zunehmend geneigt, eng mit der G77-Gruppe zusammenzuarbeiten, um deren Anliegen bezüglich der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen für kleine Länder innerhalb der Gruppe vorzubringen. Insbesondere zwischen diesen Allianzen haben sich jedoch einige Unstimmigkeiten aufgetan. Während die Allianz kleiner Inselstaaten (Alliance of Small Island States, AOSIS) und Afrika – vor allem aufgrund ihrer extremen Vulnerabilität gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels – einen sofortigen ambitionierten, für alle Länder rechtlich bindenden Vertrag fordern, verhindert die BASIC-Gruppe weitere Fortschritte bei den Verhandlungen. Die BASIC-G77-Allianz ist im großen Ganzen eine labile Koalition, deren Zusammenhalt sich auf eine gemeinsame Sache gründet, aber stark beeinträchtigt wird durch die großen Unterschiede hinsichtlich der Vulnerabilität und des wirtschaftlichen Einflusses. Wie Jairam Ramesh zum Ausdruck brachte, »teilten die meisten Länder, darunter auch unsere BASIC-Partner Brasilien und Südafrika, unsere Partner unter den Entwicklungsländern in der AOSIS, den LDCs und in Afrika sowie vier unserer SAARC-Partner (Bangladesh, die Malediven, Nepal und Bhutan) [die Ansicht, dass alle Länder einem rechtlich bindenden Abkommen zustimmen sollten]. (...) Es war Indien daher wichtig zu zeigen, dass es nicht völlig blind und unempänglich gegenüber den Ansichten und Meinungen eines großen Teils der Weltgemeinschaft ist« (Ramesh 2010, Abschnitt V). Diese Aussage deutet darauf hin, dass Indiens internationales Image und seine Außenpolitik eine entscheidende Rolle bei der Konzipierung seines Standpunktes spielten. So präsentiert sich Indien als ein »konstruktiver, lösungsorientierter Player in den globalen Verhandlungen« (Ramesh 2010, zitiert aus Dubochet 2011).

3.2 Der nationale Kontext

Abgesehen von Indiens internationaler Perspektive, ist seine Haltung in den globalen Klimaverhandlungen auch durch seine innerstaatliche Situation und die dort geltenden Prioritäten beeinflusst. Auf der einen Seite lässt sich eine Ausweitung der Emissionen kaum vermeiden, wenn Indien seine innenpolitischen Ziele eines hohen Wirtschaftswachstums und der Verringerung der Energiearmut erreichen möchte. Auf der anderen Seite besteht jedoch jüngsten Einschätzungen zufolge eine extreme Verletzlichkeit in Bezug auf die Erwärmung des Indischen Subkontinents.³ Beide Aspekte werden von politischen und speziellen Interessensgruppen der Binnenwirtschaft beeinflusst, die ihren Einfluss mittels Oppositionsparteien, Industrievertretern und Nichtregierungsorganisationen geltend machen.

Ein weiterer beachtenswerter Aspekt ist Indiens Energie Warenkorb. Indiens gesamte kommerzielle Primärenergieversorgung (inklusive der Importe) wurde für das Wirtschaftsjahr 2006/2007 auf 360 Mtoe geschätzt, wovon mehr als die Hälfte (53 Prozent oder 191 Mtoe) aus Kohle bzw. Braunkohle stammten. Von dem verbleibenden Energieanteil wurden 128 Mtoe (36 Prozent) aus Rohöl und Erdölprodukten gewonnen und 29 Mtoe (8 Prozent) aus Erdgas. Mit 12 Mtoe (3 Prozent) machte der Strom aus Wasserkraft, Kernkraft und erneuerbaren Energiequellen einen relativ geringen Anteil aus (TEDDY 2009). Aufgrund seiner großen heimischen Reserven wird Indiens starke Abhängigkeit von Kohle (vor allem von Kohleverstromung) wohl auch in Zukunft andauern, wenn man den meisten Basisszenarien und anderen Entwicklungsvorhersagen Glauben schenken darf, die für Indiens Energiewirtschaft entworfen wurden (IEA 2010). Folglich ist jede Maßnahme, die auf nationaler Ebene verfolgt werden soll, vor diesem Hintergrund zu diskutieren.

Im Rahmen seiner »proaktiven Agenda« hat sich Indien freiwillig zu einer Reduzierung der Emissionsintensität des BIP um 20 bis 25 Prozent bis 2020 gegenüber dem Niveau des Jahres 2005 verpflichtet. In Übereinstimmung mit diesem Ziel wurde ein mehrgleisiger Ansatz im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zum Klimawandel

konzipiert (National Action Plan on Climate Change, NAPCC) und im Juni 2008 von der indischen Regierung veröffentlicht. Der NAPCC umfasst acht Aktionsprogramme bzw. »nationale Missionen«, darunter die National Solar Mission, die National Mission for Enhanced Energy Efficiency (nationale Mission für eine verbesserte Energieeffizienz) und die National Mission on Sustainable Habitat (nationale Mission für die nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen). Auf der Grundlage dieser Missionen wurden spezifische Maßnahmen geplant und zum Teil bereits umgesetzt.

Die National Solar Mission strebt das ehrgeizige Ziel an, bis 2020 20 GW Solarenergie für die Netzeinspeisung und weitere 2 GW netzunabhängiger Solarkapazität zu schaffen (Rastogi 2011). Die Nationale Mission für eine verbesserte Energieeffizienz will die Einrichtung eines so genannten »Perform, Achieve and Trade«-Mechanismus (PAT, zu Deutsch: Leisten, Erzielen, Handel treiben) auf den Weg bringen, um den Handel mit Energieeffizienzsertifikaten für bestimmte Verbraucher in allen energieintensiven Sektoren einzuführen. Nach Abschluss der Konsultation der Interessenvertreter soll dieser Mechanismus noch im Laufe des Jahres 2011 zum Abschluss gebracht werden. Das Bureau of Energy Efficiency (BEE) im indischen Energieministerium hat eine Energieeffizienzzeichnung für Kühlschränke und andere Geräte ins Leben gerufen. Unter der Nationalen Mission für die nachhaltige Entwicklung von Lebensräumen führte das BEE im Jahr 2007 den Code für die Energiespeicherung in Gebäuden (Energy Conservation Building Code) ein. Zunächst sollte dieser auf freiwilliger Basis zur Anwendung kommen. Ziel war die Festlegung von Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz für gewerbliche Gebäude mit einer Leistung von 500 kW und mehr im Hinblick auf die Verbesserung der Energieeffizienz bei Endanwendungen wie Beleuchtung, Raumkühlung, Brauchwassererwärmung und Stromverteilung (Sawhney und Mehra 2010). Weitere Impulse für eine kohlenstoffarme Entwicklung sind eng an den Zugang zu Klimafonds und klimafreundlichen Technologien gekoppelt. Neben den genannten Initiativen im Rahmen des NAPCC hat Indien weitere Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels in Angriff genommen. Der staatliche Haushaltsplan für das Jahr 2010 legte eine Abgabe in Form einer »Kohlenstoffsteuer« auf inländische und importierte Kohle in Höhe von ca. 1 US-Dollar pro Tonne Kohle fest. Die Einnahmen aus dieser Steuer sollten in die Forschung und Entwicklung von saubereren Energietechnologien und in andere Umweltschutzprogramme

3. Dies dürfte zu extremeren Tageshöchst- und -tiefsttemperaturen, einem geringen Anstieg der Niederschlagsmengen, gehäuft wiederkehrenden Perioden mit Sturmfluten im Osten und intensiveren Wirbelstürmen, einer abnehmenden landwirtschaftlichen Produktivität (insbesondere von Weizen, Reis, Mais und Sorghum) und einer sinkenden Produktivität bei der Nutztierhaltung führen (siehe Regierung Indiens 2010).



investiert werden. Ferner wurde eine Expertengruppe zur Entwicklung alternativer Niedrigemissionsoptionen eingerichtet, deren Empfehlungen in den 12. Fünfjahresplan des Landes einfließen sollen (Rastogi 2011).

4. Ausblick: Indien und die Klimakonferenz in Durban

Wie bereits in der Vergangenheit, wird Indiens Standpunkt bei der Klimakonferenz von Durban durch die bestehenden nationalen Prioritäten sowie seine internationale politische Strategie bestimmt sein. Auf nationaler Ebene muss es einerseits die unterschiedlichen Ziele im Hinblick auf die Abschwächung der Auswirkungen der Klimaveränderungen angehen, andererseits braucht es Wachstum sowie einen Zugang zu größeren Energieressourcen und Versorgungssicherheit im Energiesektor für seine große Bevölkerung. Auf der globalen Bühne hat Indien einen wachsenden wirtschaftlichen und politischen Einfluss und möchte sich selbst als globaler »Deal-Maker« und Technologieführer für saubere Energie verstanden wissen.

Vor diesem Hintergrund kann man Indiens Standpunkt zusammenfassend als den eines Verfechters des Prinzips der gemeinsamen und differenzierten Verantwortung kennzeichnen. Dieser Standpunkt kann übersetzt werden in die folgenden drei Positionen, die Indiens Erwartungen an die Beratungen im Rahmen der Klimakonferenz in Durban zusammenfassen: Erstens befürwortet Indien die Schaffung effizienter Mechanismen für den Technologietransfer. Zweitens hat es dazu aufgerufen, effektive Maßnahmen zum Transfer von Mitteln für die Finanzierung des Klimaschutzes zu ergreifen, um die Entwicklungsländer bei Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen zu unterstützen. Drittens hat Indien in Bezug auf die THG-Reduktionsziele erneut gefordert, dass die Industrieländer ihre verbindlichen Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll erfüllen, lehnt solche verbindlichen Verpflichtungen für die Entwicklungsländer jedoch im gleichen Zuge ab. Wie kürzlich in einer aktuellen Mitteilung des Ministeriums für Umwelt und Wälder zum wiederholten Male bekräftigt wurde (UNFCCC 2011), darf die »Verwirklichung der globalen Ziele nicht die dringend erforderliche nachhaltige Entwicklung der Entwicklungsländer gefährden und muss der übergeordneten Priorität der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Armutsbekämpfung in diesen Ländern voll und ganz Rechnung tragen.«

Literatur

The Climate Group (2011): Post-Cancun Analysis. Policy Briefing, 17.1.2011; http://www.theclimategroup.org/_assets/files/Post-Cancun-Analysis_1.pdf (aufgerufen am 29.9.2011).

Dubochet, L. (2011): Understanding India's Global Engagements: Some Key Issues and Entry Points for an Inclusive Development Agenda. Oxfam India Working Paper Series, Mai.

Government of India (2009): The Road to Copenhagen: India's Position on Climate Change Issues. Public Diplomacy Division, Ministry of External Affairs; <http://www.meaindia.nic.in> (aufgerufen am 29.9.2011).

Government of India (2010): Climate Change and India: A 4X4 Assessment – Sectoral and Regional Analysis for 2030s. Executive Summary. INCCA: Indian Network for Climate Change Assessment Report # 2. Ministry of Environment and Forests, November.

Internationale Energieagentur (IEA) (2007): World Energy Outlook 2007: China and India Insights. IEA und OECD, Frankreich.

Internationale Energieagentur (IEA) (2010): World Energy Outlook 2010, IEA und OECD,, Frankreich.

Ministry of Environment and Forests (2010): Annual Report 2009-2010, <http://moef.gov.in/report/report.html> (aufgerufen am 30.9.2011).

Planning Commission (2006): Integrated Energy Policy: Report of the Expert Committee. Government of India, Planning Commission, New Delhi.

Prayas (2009): An Overview of Indian Energy Trends: Low Carbon Growth and Development Challenges. Prayas, Energy Group, Pune, India.

Rastogi, N. P. (2011): Winds of Change: India's Emerging Climate Strategy. *The International Spectator* 46(2) (Juni), S. 127-141.

Ramesh, J. (2010): Letter to the Parliamentarians on the Cancun Agreement. 17. Dezember 2010.

Sawhney, A. / Mehra, M. K. (2010): Indian Perspective on Clean Energy and Energy Efficiency. Paper presented at the ICRIER Multi-Country Research Dialogue: Emerging Economies in the New World Order: Promises, Pitfalls and Priorities: Dialogue III. Energy, Environment and Climate Change. New Delhi, 13.-14. April 2010.

TEDDY (2009): TERI Energy Data Directory and Yearbook. TERI, New Delhi.

UNFCCC (2010): Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. Cancun Agreement, Section B.63, S. 10.

UNFCCC (2011): Proposals by India for Inclusion of Additional Agenda Items in the Provisional Agenda of the Seventeenth Session of the Conference of the Parties. September; <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/inf02.pdf> (aufgerufen am 2.10.2011).

Weltbank (2007): Growth and CO₂ Emissions: How Does India Compare to Other Countries. Background Paper: India – Strategies for Low Carbon Growth. November.



Regionale Perspektive: Lateinamerika

Claudia Detsch*

1. Zusammenfassung

Lateinamerika hat das Potential, als regionaler Akteur eine zentrale Rolle bei der Ausarbeitung eines weltweiten Klimaabkommens einzunehmen. Zum einen sind die umwelt- und klimarelevanten Potenziale der Region – sowohl was Einsparungspotenziale von Emissionen als auch erneuerbare Energien angeht – enorm; zum anderen ist sie durch den Klimawandel in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung gefährdet. Auch könnte die Region in ihrer Zusammensetzung aus aufstrebenden Wirtschaftsmächten und Entwicklungsländern als glaubhafter Vermittler zwischen Nord und Süd fungieren. Bislang allerdings verhindern die noch nachrangige Bedeutung der Klimapolitik insgesamt sowie die ideologisch geprägten Differenzen eine stärkere Rolle Lateinamerikas in den Klimaverhandlungen. Dies wird insbesondere in den internationalen Klimaverhandlungen der Vereinten Nationen deutlich: Lateinamerika tritt nicht mit abgestimmten Positionen auf, in zentralen Fragen bestehen vielmehr grundlegende Differenzen. Die spezifischen Standpunkte der jeweiligen Länder werden stärker als in anderen Regionen durch die ideologische Orientierung der einzelnen Regierungen geprägt. In der Folge bildet Lateinamerika nahezu die gesamte Bandbreite an Ansichten ab, die im Lager der Schwellen- und Entwicklungsländer zu finden sind. Einig ist man sich lediglich in den Fragen, die ganz grundsätzlich das Verhältnis zwischen Industriestaaten einerseits und Entwicklungs- und Schwellenländern andererseits betreffen. So insistieren die lateinamerikanischen Staaten auf eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls. Die Industriestaaten werden unisono dazu aufgefordert, sich bei der Reduktion ihrer Emissionen weitaus ambitionierter zu zeigen als bislang. Auch stimmt man in der Region weitgehend darin überein, dass die Anpassung an den Klimawandel bislang zu wenig Beachtung in den Verhandlungen findet. Die lateinamerikanischen Regierungen sehen mit Sorge, dass die am wenigsten entwickelten Länder bei der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen vorrangig berücksichtigt werden sollen. Weit verbreitet ist

die Furcht, dass Lateinamerika mit der Bewältigung des Klimawandels allein gelassen wird. Lateinamerika ist für rund 6 Prozent des globalen CO₂-Ausstosses aus Industrie- und Energieerzeugung zwischen 1990 und 2005 verantwortlich.¹ Dem stehen allerdings 48 Prozent des globalen CO₂-Ausstosses aufgrund von veränderter Bodennutzung gegenüber (PNUMA und SEMARNAT 2006). Wegen des vergleichsweise geringen Anteils der Region an den weltweiten Treibhausgas-Emissionen und der ungleich stärkeren Betroffenheit durch den Klimawandel wird dies quer durch die politischen Lager als ungerecht empfunden. Geht es aber um die geeigneten Instrumente zur Bekämpfung des Klimawandels, so treten grundsätzliche Differenzen auf.

2. Rückblick: Lateinamerika und die Klimakonferenz in Cancún

Die in Lateinamerika vorherrschenden Gegensätze wurden auch beim Klimagipfel in Cancún deutlich. Am letzten Verhandlungstag kam es gar zum Show-Down zwischen der mexikanischen Konferenzleiterin, Außenministerin Patricia Espinosa, und dem Verhandlungsführer der bolivianischen Delegation, Pablo Solón. Die Delegation Boliviens stemmte sich bis zuletzt gegen die Annahme der Beschlüsse; da ihrer Ansicht nach die getroffenen Vereinbarungen bei Weitem nicht ausreichend waren. Espinosa indes beschied der bolivianischen Verhandlungsführung, Konsens bedeute nicht Einstimmigkeit, und so wurde die Position Boliviens zwar in die Dokumentation des Gipfels aufgenommen, die Beschlüsse aber auch ohne die Stimme Boliviens gefasst. Dieses Abstimmungsergebnis hat insofern überrascht, als sich Bolivien schlussendlich ohne die Unterstützung seiner ALBA-Mitstreiter (Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America / Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) fand. Die Delegationen Venezuelas, Ecuadors und Kubas forderten lediglich, man möge die Bolivianer anhören. Kompromisslose Unterstützung aber fand die bolivianische Delegation auch dort

* Claudia Detsch ist Leiterin des FES-Büros in Ecuador und des dort angesiedelten Regionalprojekts Klima und Energie.

1. <http://cait.wri.org/cait.php?page=cumul&filter=1&mode=view&zoom=&mapx=&mapy=>

nicht. Zu wichtig erschien es diesen Ländern, ein Scheitern des Gipfels zu verhindern – schließlich hätte dies wohl das Ende der multilateralen Klimaverhandlungen auf UN-Ebene insgesamt bedeutet. Beim Klimagipfel in Kopenhagen ein Jahr zuvor waren die ALBA-Mitglieder dagegen noch geschlossen aufgetreten. Maßgeblich ihrer Ablehnung wegen wurde der Kopenhagen-Accord nicht angenommen, sondern lediglich zur Kenntnis genommen.

In Lateinamerika herrschte nach dem Gipfel von Cancún Erleichterung über den Fortbestand der multilateralen Verhandlungen, aber Enttäuschung über die inhaltlich mageren Ergebnisse. Immerhin bestand aber die Hoffnung, dass der Cancún-Beschluss als Grundlage für weitreichendere Vereinbarungen beim nächsten Klimagipfel in Durban dienen könnte. Insbesondere die Fortschritte zum Grünen Fonds (Green Climate Fund) und zu REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) wurden in der Region verbreitet positiv aufgenommen – versehen mit dem bereits erwähnten Hinweis, dass der Fonds nicht nur den ärmsten Ländern zugutekommen dürfe.

3. Vor Durban

3.1 Lateinamerikas Rolle im internationalen Verhandlungssystem

Die Länder Lateinamerikas sind im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen vielfältigen Bündnissen zugehörig. Zum einen zählen sie – mit Ausnahme Mexikos – zur G77, der weit über 100 Länder umfassenden Gruppe der Entwicklungsländer. Das OECD-Mitglied Mexiko gehört zur sog. Environmental Integrity Group (gemeinsam mit Südkorea, Monaco, Liechtenstein und der Schweiz). Die G20-Mitglieder Mexiko und Brasilien haben sich in den letzten Jahren als zentrale Akteure in den Verhandlungen etabliert; beide Länder haben zudem nationale Strategien zum Klimawandel vorgelegt. Brasilien agiert im Kreis der BASIC-Gruppe (Brasilien, Südafrika, Indien und China) als globale Führungsmacht in den Klimaverhandlungen – der Amazonas-Staat sieht sich als ein Wortführer des Südens. 2011 wurde auch Argentinien, das ebenfalls zur G20 gehört, bei den Klimaverhandlungen bislang aber keine herausragende Rolle gespielt hat, zu einem Vorbereitungstreffen der BASIC-Staaten eingeladen. Mexiko war als Gastgeber maßgeblich daran

beteiligt, den Gipfel von Cancún zu einem vergleichsweise positiven Abschluss zu führen und damit den UN-Klimaverhandlungen neues Leben einzuhauchen. Das Land strebt die Rolle des Vermittlers zwischen Industriestaaten sowie Schwellen- und Entwicklungsländern an.

Die karibischen Länder gehören der Gruppe der Kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States AOSIS) an, die wegen ihrer hohen Betroffenheit durch den Klimawandel eine wichtige moralische Instanz in den Verhandlungen darstellt. Ebenso wie die karibischen Staaten sind auch die Staaten Zentralamerikas in hohem Maße verwundbar und drängen daher in den Verhandlungen auf weitreichende Entscheidungen und finanzielle Hilfe zur Anpassung an den Klimawandel. Eher marktliberal regierte Länder wie Kolumbien, Chile und (zumindest bislang) Peru setzen bei der Bewältigung des Klimawandels auch auf Marktmechanismen. Sie stehen in den Verhandlungen den Positionen der Europäischen Union vergleichsweise nahe. Kolumbien stieß 2010 die Initiative zum »Dialog von Cartagena« an (Araya 2011): das Forum soll dem unvoreingenommenen Austausch zwischen Entwicklungs-, Schwellen- und Industriestaaten dienen und mögliche Kompromisslösungen ausloten. 2010 beteiligten sich neben Staaten aus Afrika, Asien und Europa auch Chile, Costa Rica, Guatemala, Kolumbien, Mexiko, Panama, Peru, die Dominikanische Republik sowie Uruguay. Die regionalen Integrationsbündnisse dagegen spielen bislang kaum eine Rolle. In Mercosur, CAN und Unasur stehen die Debatten zu einer gemeinsamen Klimapolitik erst am Anfang und die entsprechenden Verlautbarungen gehen über sehr allgemein gehaltene Formulierungen und Forderungen nicht hinaus. Eine Ausnahme stellt das politisch motivierte Bündnis ALBA dar. Die anti-imperialistisch orientierte ALBA-Gruppe um Kuba, Venezuela, Bolivien und Ecuador verlangt nach einem radikalen Systemwechsel. Da der Kapitalismus auf der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen fuße und damit die eigentliche Ursache des Klimawandels darstelle, sei die Überwindung des Kapitalismus die einzige Lösung, so das Credo. Entsprechend lehnen die ALBA-Mitglieder marktbasierende Instrumente zur Bekämpfung des Klimawandels ab, lediglich Ecuador nimmt in dieser Frage eine flexiblere Position ein. 2010 organisierte die Gruppe im bolivianischen Cochabamba die »Weltkonferenz der Völker über den Klimawandel und die Rechte der Mutter Erde«, deren zentrale Forderungen die Einrichtung eines internationalen Umwelt- und Klimatribunals sowie ein weltweites Referendum zum Klimawandel

waren. Die Wirtschaftsmodelle Venezuelas, Ecuadors und Boliviens basieren dabei auch unter den sozialistischen Regierungen maßgeblich auf der Ausbeutung ihrer natürlichen Ressourcen – allen voran Öl und Gas. Dieser Widerspruch aber kann ihrer radikalen Rhetorik auf internationaler Ebene bislang keinen Abbruch tun. Im Falle Boliviens und Ecuadors aber führt er inzwischen durchaus zu heftigen heimischen Protesten insbesondere von indigenen Organisationen und Umweltgruppen.

3.2 Regionaler Kontext

Der Verweis auf die eigenen Entwicklungsrückstände ist wie auch bei den übrigen G77-Mitgliedern fester Bestandteil der lateinamerikanischen Rhetorik in den internationalen Klimaverhandlungen. Zunehmend aber werden sie dann von Gesprächspartnern aus dem Norden auf ihre jüngste wirtschaftliche Performance hingewiesen. Die lateinamerikanischen Länder haben in den letzten Jahren beachtliche Wachstumsraten an den Tag gelegt. Die Finanzkrise von 2008 traf die Region vergleichsweise schwach, ihre Folgen wurden schnell überwunden. Allerdings fußt die wirtschaftliche Erfolgsbilanz weitgehend auf dem Export von Primärgütern und Rohstoffen; Lateinamerika schreibt damit seine jahrhundertealte Rolle im internationalen Handelsgefüge fort. Im Rahmen der Klimaverhandlungen wird insbesondere seitens der großen Agroexporteure wie Argentinien, Chile und Uruguay Wert darauf gelegt, dass ein Klimaabkommen nicht die eigene Handelsposition verschlechtern dürfe – man fürchtet protektionistische Maßnahmen der Industriestaaten und in der Folge Wettbewerbsnachteile für heimische Produkte auf dem Weltmarkt. Andere Punkte auf der Agenda der Klimaverhandlungen aber sind für die Lateinamerikaner attraktiver: Technologietransfer und Kooperationen im Bereich der erneuerbaren Energien könnten beispielsweise helfen, den stetig steigenden Energiehunger der Region zu stillen. Bis zum Jahr 2030 könnte der Energiebedarf um 75 Prozent zunehmen, sofern nicht umgesteuert wird. Die Energieengpässe könnten gar zur Gefahr für das Wirtschaftswachstum werden. Die gesamte Region verfügt über großes Potential bei erneuerbaren Energien – außer Wasserkraft aber werden diese Energiequellen bislang wenig genutzt. 2009 stammten 51 Prozent der Stromerzeugung aus Wasserkraft, 46 Prozent aus dieselbetriebenen Anlagen, 2 Prozent aus Nuklearkraft und 1 Prozent aus anderen Stromquellen (OLADE 2010: 7). Windkraft, Photovoltaik und Geothermie führen trotz der

ausgezeichneten Bedingungen noch ein Schattendasein. Um dies zu ändern, bedürfte es signifikanter Ansbuchinvestitionen der öffentlichen Hand, die häufig noch monopolistischen Strukturen auf dem Strommarkt müssten aufgebrochen und die verbreiteten Subventionen für die Nutzung fossiler Energie aufgehoben werden. Gerade die links regierten Länder mit eigenen fossilen Energiereserven tun sich mit Letzterem bislang schwer.

Die lateinamerikanischen Länder weisen hinsichtlich ihrer Energiemärkte große Unterschiede auf. Die Länder Zentralamerikas und der Karibik beispielsweise sind in hohem Maße abhängig von Energieimporten, während gleichzeitig die Elektrifizierungsrate noch recht niedrig ist. Letzteres gilt teilweise auch für die Andenländer – allerdings verfügen diese über eigene fossile Reserven. Die großen Volkswirtschaften Brasilien, Argentinien, Mexiko, Chile und Kolumbien weisen eine hohe Elektrifizierungsrate auf; sie sind in unterschiedlichem Ausmaß auf den Import von Energie angewiesen. Der Gesamt-Energiemix der Region basierte 2008 zu 42,1 Prozent auf Erdöl, 25,8 Prozent Gas, 4,6 Prozent Kohle, 0,8 Prozent Nuklearenergie, 2,3 Prozent Holz und 23 Prozent erneuerbaren Quellen; 1 Prozent entfielen auf andere Energieträger (Cagala und Scaglioni 2011: 31). In Lateinamerika sind 5 Prozent der weltweiten Kohlereserven angesiedelt, 4 Prozent des vorhandenen Gases und 18 Prozent der bekannten Ölreserven, welche sich überwiegend auf Venezuela konzentrieren (OLADE 2010: 3, 5f). Bedeutsamer für die Klimaverhandlungen sind allerdings die Waldbestände der Region – fast 40 Prozent der weltweiten Tropenwälder sind dort zu finden. Die Biokapazität ist enorm, die Süßwasserreserven beachtlich.

Gleichzeitig jedoch gilt Lateinamerika als eine vom Klimawandel verhältnismäßig stark bedrohte Region. Am ärgsten trifft es bereits heute Zentralamerika und die Karibik. Die Veränderung der Regenmengen mit länger werdenden Perioden von Dürre und Überschwemmungen stellt dabei die größte Herausforderung dar. Die landwirtschaftliche Produktion insbesondere in Mexiko, Zentralamerika und im Nordosten Brasiliens dürfte zukünftig in Folge des Klimawandels zurückgehen. Von der Zunahme der Dürreperioden wäre wegen der Bedeutung der Wasserkraft auch die Stromversorgung empfindlich betroffen. Insbesondere im tropischen Lateinamerika droht zudem der Verlust von Biodiversität in beträchtlichem Umfang. Inseln und Küstengebiete am pazifischen und atlantischen Ozean sind hier ebenso gefährdet wie die karibischen Ko-



rallengebiete. Darüber hinaus werden sich die abschmelzenden Gletscher mittelfristig negativ auf die Frischwasserversorgung der Anden-Metropolen auswirken. Teile des Amazonas-Regenwaldes könnten versteppen. Auch ist eine massive Zunahme von Infektionskrankheiten zu befürchten. Neben dem Agrarsektor dürften insbesondere Fischerei und Tourismus stark beeinträchtigt werden. Der Klimawandel könnte folglich die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der gesamten Region gefährden.

Trotz der starken Bedrohung durch die globale Erwärmung fehlt es bislang an gemeinsamen Anpassungsstrategien. Selbst auf nationaler Ebene haben erst wenige Länder Anpassungsstrategien formuliert, darunter Mexiko und Kolumbien. Auf regionaler Ebene findet das Thema noch weniger Widerhall. Nationale Mitigationspläne zur Reduktion der Emissionen wurden beim Internationalen Klimasekretariat bislang nur von Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Kolumbien, Mexiko und Peru vorgelegt.²

4. Ausblick: Lateinamerika und die Klimakonferenz in Durban

Die Staaten Lateinamerikas setzen darauf, dass beim Klima-Gipfel in Durban eine weitere Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls auf den Weg gebracht wird. Das einst hohe öffentliche Interesse an den Klimaverhandlungen scheint wieder abzuflauen, die Erwartungen an den Gipfel in Durban sind niedrig. Es ist zu erwarten, dass Bolivien auch weiterhin seine inzwischen angestammte Rolle als letzte aufrechte Instanz spielen wird, die freilich von vielen anderen Ländern auch im Süden inzwischen eher als Blockade wahrgenommen wird. Die ALBA-Mitgliedstaaten bekräftigten, man werde mit einer gemeinsamen Position in Durban auftreten. Dies allerdings war auch schon Beschluss vor Cancún und wie im letzten Jahr wird erst der Gipfel zeigen, ob der Treueschwur Bestand hat. Der Unterschied zwischen Rhetorik und Praxis im Handeln der ALBA-Regierungen dürfte jedenfalls auch in Durban wieder zutage treten.

Europa sollte den Schulterchluss mit Lateinamerika suchen. Abgesehen von den ALBA-Hardlinern dürfte dies möglich sein. Allerdings müssten dazu ermutigende Signale ausgesandt werden: das europäische Einsparziel bei

Treibhausgasen bis 2020 von 20 Prozent auf 30 Prozent zu erhöhen, wäre ein solches wichtiges Signal. Eine umfassende Kooperation zwischen der EU und lateinamerikanischen Staaten im Bereich von Anpassungsmaßnahmen – technisch, finanziell und bei der Ausbildung von Experten – könnte ebenfalls die Bildung einer Allianz von Klimawilligen zwischen beiden Regionen vorantreiben und Vertrauen schaffen. Dieses Vertrauen könnte die Europäische Union nutzen, um den Dialog über das zentrale Zukunftsthema voranzutreiben: den Weg zu einer kohlenstoffarmen Weltwirtschaft. Bereits jetzt wird der UN-Konferenz über Nachhaltige Entwicklung in Rio im kommenden Jahr in Lateinamerika mehr Aufmerksamkeit entgegen gebracht als der COP 17 in Durban. Das Interesse an »Rio +20« erwächst allerdings in erster Linie aus Misstrauen: Das Konzept der Grünen Wirtschaft, Schwerpunktthema beim Treffen im kommenden Jahr, ruft in Lateinamerika starke Ablehnung aus Sorge vor einem grünen Protektionismus hervor. In der Folge wird gar die Bezeichnung per se vermieden. Hier liegt noch viel Überzeugungsarbeit vor den Vereinten Nationen und den progressiven Kräften des Nordens.

Literatur

Araya, M. (2011): El Dialogo de Cartagena: Una Alianza Sui Generis en las Negociaciones Climáticas; <http://www.intercambioclimatico.com/tag/el-dialogo-de-cartagena/> (aufgerufen am 12.10.2011).

Cagala, T./Scaglioni, G. (2011): América Latina en el contexto del debate sobre empleo verde: potenciales para su desarrollo. Documento de proyecto. CEPAL. Santiago de Chile; http://www.eclac.org/de/publicaciones/xml/7/42587/Doc_W_383x.pdf (aufgerufen am 12.10.2011).

Detsch, C. (2010): Lateinamerika vor dem Klimagipfel von Cancún. Gemeinsame Herausforderungen, unterschiedliche Positionen. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07657.pdf> (aufgerufen am 12.11.2011).

Detsch, C. (2010): Lateinamerika in den internationalen Klimaverhandlungen, in: *Berliner Debatte Initial* 21, 1/2010, S. 6-12.

Europe Aid (2009): Agrifor Consult: Climate Change in Latin America. Belgium.

Fuentes-Bracamontes, R. (2011): Impactos, políticas y posiciones de los países latinoamericanos rumbo a COP 17. Real Instituto Elcano, Mexico; available at: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/eb3f01804856ff5483829f58d9f0a49c/ARI130-2011_Fuentes-Bracamontes_paises_latinoamericanos_COP_17.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=eb3f01804856ff5483829f58d9f0a49c (aufgerufen am 12.10.2011).

Honty, G. (2011): *Cambio Climático: Negociaciones y consecuencias para América Latina*. Montevideo: CLAES.

Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) (2010): Sistema de Información Económica Energética 2010, Versión N° 20, Quito; <http://www.olade.org/sites/default/files/PLEGABLE2010final.pdf> (aufgerufen am 12.10.2011).

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) and Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2006): El Cambio Climático en América Latina y el Caribe; <http://www.pnuma.org/CambioClimatico/CAMBIO%20CLIMATICO-web.pdf> (aufgerufen am 12.10.2011).

3. http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php (aufgerufen am 12.10.2011).



Länderperspektive: Mexiko

Andrés Ávila Akerberg*

1. Zusammenfassung

Obwohl Mexiko 1994 der OECD beigetreten ist, wird es innerhalb der Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) als Entwicklungsland (Nicht-Annex-I-Staat) betrachtet.¹ Mexiko ist somit nicht an die im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingegangenen Verpflichtungen zur Senkung der Treibhausgasemissionen gebunden. Es muss jedoch die Vorgaben hinsichtlich des Aufbaus eines nationalen Mitteilungssystems einhalten (Art. 12 der UNFCCC) und seine Aktivitäten in Bezug auf den Klimawandel in Form von Informationen zu Vulnerabilität, finanziellen Ressourcen, Technologietransfermechanismen, Bildung, Ausbildung und Aufklärung der Öffentlichkeit darlegen. 2007 stellte das Land seine vierte nationale Mitteilung vor und ist derzeit dabei, die fünfte nationale Mitteilung zu erstellen. Nach Angaben der Vierten Nationalen Mitteilung betragen Mexikos Emissionen in Kohlendioxidäquivalenteinheiten (CO_{2e}) im Jahr 2006 709.005 Gg.² Der CO_{2e}-Beitrag der entsprechenden Kategorien verteilt sich wie folgt: Energieverbrauch: 60,7 Prozent (430.097 Gg); Abfälle: 14,1 Prozent (99.627,5 Gg); Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft: 9,9 Prozent (70.202,8 Gg); industrielle Prozesse: 9 Prozent (3.526 Gg); und Landwirtschaft: 6,4 Prozent (45.552,1 Gg).

Mexiko hat die internationalen Klimaverhandlungen unterstützt. 1992 unterzeichnete und ratifizierte Mexiko die UNFCCC, 1998 unterzeichnete es das Kyoto-Protokoll und ratifizierte selbiges im Jahre 2000. Seine Position innerhalb des UNFCCC-Verhandlungsprozesses stand im Einklang mit seinem Nicht-Annex-I-Status: Mexiko erkennt seine Verantwortung hinsichtlich des globalen Problems des Klimawandels an und trägt zu seiner Lösung bei, betont jedoch, dass der Beitrag von Entwicklungsländern auf freiwilliger Basis erfolgen sollte.

* Andrés Ávila Akerberg ist Direktor der Gesetzgeberinitiative im Forstbereich von GLOBE, Mexiko, und Professor an der Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Annex I der UNFCCC umfasst alle Länder, die 1992 Mitglied der OECD waren, sowie die Transitionsländer.

2. Gg = Gigagramm = 1.000 metrische Tonnen.

2. Rückblick: Mexiko und die Klimakonferenz von Cancún

Die Gastgeberrolle für die COP 16 in Cancún stellte eine große Herausforderung für Mexiko dar. Die mexikanische Regierung hatte die schwierige Aufgabe, das Vertrauen in den multilateralen Prozess zur Bekämpfung des Klimawandels wiederherzustellen, nachdem ein Jahr zuvor in Kopenhagen keine konkreten Ergebnisse erzielt worden waren. Mit den COP 16 im Jahr 2010 erlangte die Problematik des Klimawandels mehr Aufmerksamkeit in Mexiko als jemals zuvor. Dies war eine der positiven Begleiterscheinungen für das Gastgeberland der COP 16.

Die Vorbereitungen zur COP 16 im Jahr 2010 stellten einen erheblichen Arbeitsaufwand für Mexiko dar. Eine der ersten Entscheidungen, die getroffen werden musste, war die Benennung des Ministeriums, welches die Führungsrolle im Umgang mit dem Klimawandel einnehmen sollte. In Frage kamen das Ministerium für Umwelt und Natürliche Ressourcen (SEMARNAT), das die einschlägigen Themen in der Vergangenheit behandelt hatte, sowie das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (SRE), das Experten auf dem Gebiet der Verhandlung vorweisen konnte, jedoch nicht über das ausreichende Know-how in Sachen Klimawandel verfügte. Schließlich entschied der mexikanische Präsident, dass das SRE die Verhandlungen führen sollte, was sich als gute Entscheidung erwies. Nachdem diese Entscheidung getroffen war, erstellte Mexiko einen Vorgehensplan, der unter anderem auf proaktiven Prinzipien beruhte. Es wollte als Vermittler auftreten, der Voraussetzungen für eine gute Verständigung in den Verhandlungen schafft. Das Hauptaugenmerk Mexikos lag darauf, Beschlüsse zu erwirken, die den fünf Säulen des Aktionsplans von Bali Rechnung tragen sollten.

Mexiko setzte seinen Fokus bei der Konferenz in Cancún vor allem auf das Erzielen multilateraler Ergebnisse. Es führte einen intensiven Konsultationsprozess mit allen Ländern und relevanten Akteuren, immer mit dem Ziel vor Augen, das Vertrauen in den multilateralen Prozess zurück zu gewinnen. Dies geschah unter anderem durch



informelle Regierungskonsultationen in Form eines Prozesses, in dem Regierungsvertreter aus vielen Ländern ihre Perspektiven darlegen konnten, ohne dass mündliche oder schriftliche Aufzeichnungen darüber gemacht wurden, wer was sagte oder die Verhandlungstexte abgeändert wurden. Um den Prozess transparenter zu gestalten, organisierte die mexikanische Regierung darüber hinaus Tagungen mit verschiedenen Interessengruppen, wie z. B. Vertretern indigener Völker sowie Personen, die im privaten Sektor, für NGOs oder Universitäten arbeiteten.³

Was die Ergebnisse der COP 16 anbelangt, so erreichte Mexiko die meisten seiner Ziele. Erstens wurden die Abkommen von Cancún als Erfolg der mexikanischen Diplomatie in der Klimaproblematik gesehen, da es Mexiko gelang, die Verhandlungen wieder in Gang zu bringen. Zweitens gelang es dem Land, im Einklang mit der Zielsetzung der mexikanischen Regierung seine Ziele zu erreichen. Dazu gehörte eine langfristige Vision, eine Schadensbegrenzung sowohl in Entwicklungsländern als auch entwickelten Ländern, Anpassung, Finanzierung, Technologie, Emissionshandel und CDM-Projekte (Gay und Rueda 2011).

3. Vor Durban

3.1 Mexikos Position im internationalen Verhandlungssystem

Mexiko hat sich in den letzten Jahren stets aktiv an den internationalen Klimaschutzverhandlungen beteiligt. 2009 erklärte Mexikos Präsident, dass das Land seine Treibhausgas-Emissionen (THG) bis zum Jahr 2020 um bis zu 30 Prozent gegenüber dem *business-as-usual*-Szenario reduzieren möchte. Voraussetzung sei jedoch, dass die Bereitstellung ausreichender finanzieller und technologischer Mittel seitens der entwickelten Länder Bestandteil eines globalen Abkommens wäre.⁴

Im September 2011 erklärte der mexikanische Umweltminister, dass Mexiko im Rahmen des globalen Klimaänderungsprogramms für Mexiko, einem auf fünf Jahre

ausgelegten Programm der amerikanischen Entwicklungsbehörde USAID, 70 Mio. US-Dollar für die Finanzierung seiner nationalen Initiativen zur Treibhausgasreduzierung erhalten werde. Das Programm besteht aus zwei Komponenten: dem *Low Emissions Development Programme*, das Mexiko bei der Entwicklung und Umsetzung seiner *Low Emissions Development Strategy* unterstützen wird, sowie der Förderung Mexikos hinsichtlich seiner Bemühungen im Rahmen des Programms zur Verringerung der Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung in Entwicklungsländern (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries, REDD+).

In den Verhandlungen gehört Mexiko zusammen mit Liechtenstein, Monaco, der Schweiz, Luxemburg und Südkorea der Environmental Integrity Group an. Obwohl Mexiko auch als Mitglied der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Länder (GRULAC) anzusehen ist, hat es im Rahmen der Verhandlungen keine lateinamerikanische Position vertreten. Darüber hinaus ist Mexiko auch Mitglied der G20 und bildet zusammen mit Brasilien, Südafrika, China und Indien die G5. Infolgedessen betrachtet Mexiko sich selbst als Brücke zwischen Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand.

3.2 Der nationale Kontext

Gemäß Mexikos nationaler Energiebilanz aus dem Jahre 2009 betrug die Erzeugung von Primärenergie im Jahr 2009 bis zu 9.852,9 Petajoule (PJ). Der Anteil der Kohlenwasserstoffe betrug 90,5 Prozent, erneuerbare Energien machten 6,2 Prozent aus; 1,1 Prozent entfiel auf Kernenergie und 2,2 Prozent entfielen auf Kohle. Mit einem Exportvolumen von 2.868,7 PJ war Mexiko 2009 weiterhin Netto-Exporteur von Primärenergie. 99,9 Prozent dieser Exporte entfielen auf Rohöl, wobei der Gesamtanteil der Rohölexporten gegenüber dem Gesamtvolumen in 2008 um 12,7 Prozent zurückging.

Nach Einschätzung der Weltbank nimmt Mexiko wirtschaftlich betrachtet nominal den 13. Rang der größten Volkswirtschaften der Welt ein. An der Kaufkraftparität gemessen steht es an elfter Stelle. Das BIP-Wachstum betrug 2010 5,5 Prozent, was einem nominalen Pro-Kopf-BIP von 9.243 US-Dollar entspricht. Die Haupttreiber der Wirtschaft sind Dienstleistungen (69,5 Prozent), Industrie (26,6 Prozent) und Landwirtschaft (4 Prozent).

3. Eine interessante Stellungnahme zu den Erfahrungen der mexikanischen Regierung im Jahr 2010 enthält Luis Alfonso de Albas »Cancún, una nueva era de acción climática efectiva« [Cancun, A New Era of Effective Climate Change Action], in: *Foreign Affairs Latinoamérica* 10(4), 2010, S. 2-12.

4. http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/mexicocphaccord_app2.pdf (letzter Zugriff am 14.10.2011).

Nach einer 2010 durchgeführten Volkszählung hat Mexiko rund 107,6 Millionen Einwohner. Das Land belegt derzeit Rang 56 von 179 Ländern des Human Development Index (HDI). Fast die Hälfte der Bevölkerung lebt in materieller Armut und etwa 60 Prozent der Armen leben in ländlichen Gebieten.⁵ Mexiko wird nun mit der Herausforderung konfrontiert, im Zuge der Steigerung des Wirtschaftswachstums seinen wachsenden Energiebedarf zu decken. Darüber hinaus muss es Wege finden, um die Hälfte seiner Bevölkerung aus der Armut zu führen, ohne dabei den kohlenstoffintensiven Verbrauch und die entsprechenden Wachstumsmuster noch weiter zu steigern. Um zu zeigen, dass eine aktive Klimapolitik möglich ist, ohne die Armutsbekämpfung und die proklamierten Entwicklungsziele zu beeinträchtigen, hat die mexikanische Regierung in den letzten Jahren eine Reihe von nationalen Politiken eingeleitet, die ihre Strategie auf dem Gebiet der Energie- und Klimapolitik untermauern.

Seine erste nationale Mitteilung an die UNFCCC unterbreitete Mexiko im Jahr 1997. 2007 legte es seine vierte nationale Mitteilung vor. Seit ihrer Gründung im Jahr 2005 ist die Interministerielle Kommission zum Klimawandel verantwortlich für die Formulierung und Umsetzung nationaler Strategien zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Im Jahr 2007 stellte das Land seine nationale Klimaschutzstrategie und 2009 ein spezielles Klimaschutzprogramm (Special Climate Change Program, PECC) vor, das eine Reihe von Zielen im Hinblick auf den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel festschreibt. Ausgehend vom *business-as-usual*-Szenario besagt das PECC, dass Mexiko insgesamt eine jährliche Verringerung von 51 Millionen Tonnen CO_{2e} für das Jahr 2012 erzielen könnte.

2012 werden in Mexiko Präsidentschaftswahlen stattfinden. Der Ausgang der Wahlen könnte möglicherweise eine Veränderung in der Position des Landes gegenüber dem Klimawandel mit sich bringen. Die derzeitige Regierung hat ein verstärktes politisches Interesse im Umgang mit der Problematik auf nationaler Ebene gezeigt und beträchtliche Mittel investiert. Dies wird deutlich an der Einhaltung der internationalen Verpflichtungen Mexikos und seiner nationalen Anstrengungen wie dem PECC. In gesetzgeberischer Hinsicht lieferte der Prozess während und nach der COP 16 im Jahre 2010 Mexiko neue Impulse

für die Bekämpfung des Klimawandels, wie das Allgemeine Gesetz zum Klimawandel, das Allgemeine Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels und das Allgemeine Gesetz zur Nachhaltigkeit und zum Klimawandel belegen. Obgleich alle diese Gesetze dem mexikanischen Kongress vorgelegt wurden, kam keines formell zur Abstimmung.

Aufgrund seiner Geographie, seiner Hydrologie und der wirtschaftlichen Ungleichheit seiner Einwohner ist Mexiko sehr anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels. Ein Temperaturanstieg würde sich zum Beispiel auf die Wasservorräte auswirken, immer häufiger vorkommende und extremere klimatische Ereignisse auslösen und einen Verlust an Biodiversität bewirken. Ferner würde ein Temperaturanstieg eine Bedrohung für die marinen Ökosysteme darstellen und soziale Auswirkungen wie verstärkte Migration, gesundheitsschädigende Wirkungen und Ernährungsunsicherheit nach sich ziehen. Besonders anfällig für einen Anstieg des Meeresspiegels sind die Bundesstaaten Tabasco, Campeche und Tamaulipas, die alle an der Küste entlang des Golfs von Mexiko liegen. Laut einer Studie über die wirtschaftlichen Aspekte des Klimawandels in Mexiko würden sich die Kosten des Klimawandels für das Land auf 6,22 Prozent des BIP belaufen (Galindo 2008).

Wetter- und Klimaereignisse (Hochwasser, Stürme und Dürren) waren die am häufigsten vorkommenden und verheerendsten Naturkatastrophen in Mexiko. Zwischen 1997 und 2006 betrug der wirtschaftliche Verlust durch Stürme und Überschwemmungen im Durchschnitt 0,17 Prozent des BIP. 3,5 Millionen Menschen – ca. vier Prozent der Bevölkerung des Landes – waren in diesem Zeitraum von Wirbelstürmen betroffen. Die Schäden beliefen sich auf 8 Mrd. US-Dollar. Im gleichen Zeitraum wurden 1,6 Millionen Menschen von Überschwemmungen heimgesucht, die Schäden in einer Gesamthöhe von 3 Mrd. US-Dollar verursachten (Feakin und Depledge 2010). Die größten Verluste wurden in der Landwirtschaft verzeichnet. Damit erfuhr die bereits gebeutelte ländliche Bevölkerung eine zusätzliche Belastung (Weltbank 2009).

4. Ausblick: Mexiko und die Klimakonferenz in Durban

Derzeit stellt Mexiko noch den Vorsitz der COP, den es mit Beginn der COP 17 an Südafrika übergeben wird. Im Hinblick auf die bevorstehende Konferenz in Durban

5. UNDP Human Development Reports; siehe: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/MEX.html> (letzter Zugriff am 14.10.2011).

ist Mexikos Hauptziel, sich für die Umsetzung des Cancún-Abkommens einzusetzen. Mexiko vertritt in Bezug auf den Klimaschutz die Auffassung, dass die Verpflichtungen der entwickelten Länder sowohl kurz- als auch langfristig ehrgeiziger sein sollten und dass die Zusagen der Industrieländer bezüglich der Emissionsreduktion in verbindliche Verpflichtungen umgewandelt werden müssten. Was die Entwicklungsländer anbelangt, so befürwortet Mexiko im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung und auf die Armutsbekämpfung die Verstärkung angemessener Klimaschutzmaßnahmen auf nationaler Ebene (Nationally Appropriate Mitigation Actions, NAMA) sowie eine ausreichende finanzielle und technologische Unterstützung.

Mexiko unterstützt auch die Kontinuität und Verbesserung von Projekten im Rahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM), die Verbesserung der methodischen Aspekte der REDD+ und die Gestaltung der Umsetzbarkeit des Green Climate Fund in Bezug auf die mittel- und langfristige Identifizierung verlässlicher Finanzierungsquellen. Für Mexiko ist es wichtig, dass in Durban Vereinbarungen zu Leitsätzen, Regierungsprogrammen, institutionellen Regelungen und Anwendungsmodalitäten für den Green Climate Fund getroffen werden. In Bezug auf die Zukunft des Kyoto-Protokolls unterstützt Mexiko die Forderung, die Verhandlungen so bald wie möglich zum Abschluss zu bringen, um zu vermeiden, dass eine Lücke zwischen dem ersten und dem zweiten Verpflichtungszeitraum entsteht.

Mexiko glaubt, dass in Durban entscheidende Maßnahmen ergriffen werden müssen, um weitere Fortschritte in Richtung einer verstärkten, Klarheit schaffenden Klimaordnung für die Zukunft zu erzielen, die die Beteiligung aller Länder unter fairen Bedingungen und in Übereinstimmung mit deren gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten sichert.

Literatur

Gay, C./Rueda, J.C. (2011): *De Bali a Durban: revisión de los acuerdos de Cancún y los retos para la diplomacia climática en la COP 17*, S. 32; available at: http://www.pincc.unam.mx/documents/De_Bali_a_Durban_final.pdf (aufgerufen am 14.10.2011).

Galindo, L.M. (2008): *La Economía del Cambio Climático en México*. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Mexico, S. 6.

Feakin, T./D. Depledge (2010): *Climate-Related Impacts on National Security in Mexico and Central America*, S. 26; <http://m-csn.org/wp-content/uploads/2011/03/Mesoamerica-Final-Report-2010.pdf> (aufgerufen am 14.10.2011).

Weltbank (2009): *Climate Change Aspects in Agriculture: Mexico Note*, World Bank Country Notes.

Länderperspektive: Südafrika

Garth le Pere*

1. Zusammenfassung

Im August 1997 ratifizierte Südafrika die Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) und trat im Juli 2002 dem Kyoto-Protokoll bei. Obwohl Südafrikas Anteil an den gesamten Treibhausgasemissionen (THG) weltweit weniger als zwei Prozent ausmacht, belegt es aufgrund seiner sehr energieintensiven Wirtschaft und seiner starken Abhängigkeit von aus Kohle erzeugtem Strom den 14. Rang der größten CO₂-Emitenten der Welt. Als Entwicklungsland (Nicht-Annex-I-Land gemäß UNFCCC) musste es bislang noch keine verbindlichen Verpflichtungen zur THG-Reduktion eingehen. Im November 2010 veröffentlichte das südafrikanische Umweltministerium ein Grünbuch zur nationalen Anpassung an den Klimawandel. Das Grünbuch räumt ein, dass der Klimawandel fast alle strategisch wichtigen Sektoren des Landes beeinträchtigen könnte, darunter Energiewirtschaft und Industrie, Handel, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Verkehr, Infrastrukturentwicklung sowie Finanz- und Gesundheitswesen. Unter der Voraussetzung, dass die entwickelten Länder bereit wären, Südafrika durch Finanz- und Entwicklungshilfe zu unterstützen, räumt man Mitigationsmaßnahmen Priorität ein und geht davon aus, dass die THG-Emissionen gegenüber dem *business-as-usual*-Szenario bis zum Jahr 2020 um 34 Prozent und bis 2025 um 42 Prozent gesenkt werden können. Für Wasserwirtschaft, Landwirtschaft und die menschliche Gesundheit, die drei am stärksten vom Klimawandel betroffenen Bereiche, werden kurzfristige notwendige Anpassungsmaßnahmen in Betracht gezogen.

2. Rückblick: Südafrika und die Klimakonferenz von Cancún

Südafrika ist (zusammen mit Brasilien, Indien und China) Mitglied der BASIC-Gruppe, die am 28. November 2009 während eines Vorbereitungstreffens zur COP 15

in China gegründet wurde und die zusammen mit den Vereinigten Staaten eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung der wenn auch unzureichenden Architektur der Vereinbarung von Kopenhagen (COP 15) spielte. Südafrika spielte ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des Bali-Aktionsplans (auch Fahrplan von Bali) im Jahr 2007, der den zweigleisigen Ansatz für die Reduzierung von Emissionen durch die entwickelten Annex-I-Länder festlegte. Um dieses Ziel zu erreichen, konzentrierte man sich auf das Kyoto-Protokoll und die zweite Verpflichtungsperiode nach 2012. Ferner wurden in Übereinstimmung mit den Richtlinien der UNFCCC die Mechanismen für Klimaschutz, Anpassung, Technologie und Finanzierung eingeführt.

Zusammen mit der BASIC-Gruppe bekräftigte Südafrika, dass die Ergebnisse der Konferenz von Cancún im November 2010 auf einem Gleichgewicht zwischen beiden wie auch innerhalb beider Verhandlungsschienen beruhen sollten, angeregt und gespeist von einem konsensbasierten, transparenten, alle Beteiligten einbeziehenden und von den Akteuren gesteuerten Prozess. Als Mitglied der BASIC-Gruppe wollte Südafrika ferner die Rolle der G77+China als die des offiziellen Blocks, der den globalen Süden vertritt, gestärkt sehen. Darüber hinaus gab es unter der Federführung Südafrikas Bestrebungen nach einer Intensivierung des Dialogs im Sinne eines »BASIC-plus«-Formats, das neben den G77+China auch die Afrikanische Union, die Allianz kleiner Inselstaaten (AOSIS) sowie die aus 22 Mitgliedern bestehende arabische Gruppe einschließen sollte. Die BASIC-Gruppe forderte, diejenigen Elemente der Übereinkunft von Kopenhagen mit einzubringen, deren politischer Tenor Cancún inspirieren sollte, Bezug nehmend vor allem auf die Verhandlungspapiere der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur langfristigen Zusammenarbeit im Rahmen der Konvention und der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zu weiteren Verpflichtungen der Annex-I-Parteien des Kyoto-Protokolls. Die BASIC-Gruppe strebte somit für die Verhandlungen in Cancún ehrgeizige und umfangreiche Ergebnisse im Rahmen der beiden Arbeitsgruppen an und insistierte, dass der Ausgang von Cancún den Weg für ein rechtlich bindendes Abkommen im Rahmen der COP 17 in Südafrika ebnen sollte.

* Garth le Pere ist Senior Partner für Forschung und Entwicklung der Dajo Associates in Midrand, Südafrika, und außerordentlicher Professor für Internationale Beziehungen an der Universität von Pretoria. Zuvor war er Direktor des Institute for Global Dialogue.

Die BASIC-Gruppe vertritt die Philosophie, dass das Ergebnis von Cancún in keiner Weise von dem Mandat des Bali-Aktionsplans abweichen darf. In diesem Sinne forderte die Gruppe die entwickelten Länder nachdrücklich auf, sich zur Einhaltung der ehrgeizigen Reduktionsziele des Kyoto-Protokolls zu verpflichten, und drängte diejenigen, die das Protokoll nicht ratifiziert haben (insbesondere die Vereinigten Staaten), vergleichbare Verpflichtungen im Rahmen der UNFCCC einzugehen. Die BASIC-Gruppe betonte die Dringlichkeit von Klimaschutzmaßnahmen und sieht sich mit der Ankündigung eigener nationaler Klimaschutzmaßnahmen in einer Vorreiterrolle. Angesichts der Tatsache, dass die Entwicklungsländer am stärksten unter den Auswirkungen des Klimawandels zu leiden hätten, seien die Industrieländer außerdem zur Bereitstellung finanzieller und technologischer Mittel verpflichtet. Erneut wurde der Anspruch bekräftigt, den weltweiten Temperaturanstieg deutlich unter 2°C zu halten. Ferner wurde betont, dass nachhaltige Entwicklung das Kernstück eines jeden Klimaschutzabkommens darstellen sollte.

Risse in der BASIC-Gruppe wurden in Cancún sichtbar, als Indien und China sich gegen die Annahme einer rechtlich verbindlichen Vereinbarung aussprachen, da sie sich unbotmäßigem Druck aus den entwickelten Ländern ausgesetzt sahen, einer solchen zuzustimmen. Brasilien und Südafrika hingegen unterstützten die Vereinbarung. Am Ende begrüßten dann zwar doch alle vier Länder die Vereinbarungen von Cancún als kleinen, aber positiven Schritt nach vorne, stellten dabei aber klar, dass diese kein Ersatz für den Fahrplan von Bali seien. Die Länder äußerten sich ferner enttäuscht über die mangelnde Klarheit in Bezug auf den zweiten Verpflichtungszeitraum und darüber, dass die in Kopenhagen zugesagten 30 Mrd. US-Dollar Unterstützung, die als schnelle Starthilfe armen Ländern und Entwicklungsländern die Durchführung von Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen ermöglichen sollten, nicht gewährt wurden. Positiv anzumerken ist die Gründung des Green Climate Fund-Übergangsausschusses, dem Südafrika, Mexiko und Norwegen als Kovorsitzende angehören.

3. Vor Durban

Im multilateralen Kontext gehören die UNFCCC-Verhandlungen zu den am stärksten politisch entzweigten, umstrittensten und komplexesten Klimaverfahren.

Südafrika steht sowohl als Gastgeber als auch als wichtiger Akteur auf der Weltbühne unter hohem Erwartungsdruck. Außerdem tritt Südafrika als Sprachrohr Afrikas sowie des globalen Südens auf.

3.1 Südafrikas Position innerhalb des internationalen Verhandlungssystems

Südafrika nimmt seine Präsidentschaft der COP 17 sehr ernst. Es bemüht sich in erster Linie um die Sicherung der notwendigen diplomatischen und politischen Unterstützung im Hinblick auf eine verbindliche Übereinkunft gemäß dem zweigleisigen Ansatz des Bali-Aktionsplans, d. h. um eine faire, effektive Vereinbarung, die alle Länder einbindet und auf dem Grundsatz der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten und unterschiedlichen Fähigkeiten beruht. Eine solche Regelung sollte das Verhältnis von Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen ausgleichen. Um den Bedürfnissen und Herausforderungen der Entwicklungsländer gerecht zu werden, sollte darüber hinaus eine angemessene Balance zwischen Klimaschutz, finanzieller Unterstützung und Armutsbekämpfung gefunden werden. Zu den zentralen Zielen Südafrikas im Hinblick auf Durban gehört die Einigung über einen zweiten Verpflichtungszeitraum im Rahmen des Kyoto-Protokolls, da ein Scheitern die multilaterale Zusammenarbeit gefährden und die im Rahmen der UNFCCC geforderte regelgebundene Verantwortung untergraben könnte. Diese Ziele wurden in zwei Ministertreffen der BASIC-Gruppe in Durban im Mai 2011 und in Minas Gerais (Brasilien) im August 2011 bestätigt.

Bereits beim Vorbereitungstreffen in Bangkok im April 2011 wurde angezweifelt, ob sich das Kyoto-Protokoll als normative Grundlage für zukünftige Vereinbarungen eigne. Diese Zweifel äußerten sich bei den Verhandlungen in Bonn im Juni 2011 noch deutlicher: Die G77+China, die 131 Entwicklungsländer repräsentieren, warfen den entwickelten Ländern vor, die Diskussion über die Erneuerung der Zusagen der Industrieländer aus dem Kyoto-Protokoll zu blockieren. Japan, Kanada und Australien haben bereits signalisiert, dass sie der zweiten Verpflichtungsperiode nicht zustimmen werden, während die Vereinigten Staaten ohnehin nicht zu den Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls gehören. Die Vereinigten Staaten sowie andere entwickelte Länder möchten sich nicht länger mit den schwer lösbaren Problemen der Gestaltung einer umfassenden Klima-Architektur befassen, sondern

den Schwerpunkt Durban auf die weitere Ausgestaltung der Cancún-Vereinbarungen legen. Es ist unwahrscheinlich, dass China einem rechtlich bindenden Vertrag zustimmen wird, solange nicht klar ist, welche Verpflichtungen die Vereinigten Staaten einzugehen bereit sind. Russland möchte die Aussicht auf eine rechtlich bindende Vereinbarung sogar gänzlich begraben und lieber die aus Cancún hervorgegangenen operativen Minderungs- und Anpassungsmechanismen beleuchten. Im Rahmen ihres Europäischen Programms zur Klimaänderung war die EU immer eine starke Verfechterin sowohl der UNFCCC als auch des Kyoto-Protokolls. Sie befürwortet zwar eine zweite Verpflichtungsperiode, entwickelt jedoch infolge der unkooperativen Haltung der USA eine zunehmende Skepsis im Hinblick auf künftige Abkommen. Südafrika ist Mitglied im Forum der großen Volkswirtschaften zu Energie und Klima, das von den Vereinigten Staaten angeführt wird. Das Forum vertritt die 17 Länder, die 90 Prozent aller weltweiten Emissionen verursachen. Als das einzige afrikanische Land in dieser Gruppe wird Südafrika versuchen, seine Position zu nutzen, um den Zielen und Vorstellungen der BASIC-Gruppe, der Afrika-Gruppe und der G77+China mehr Nachdruck zu verleihen. Als Anführer der Delegation des Landes war Südafrikas Umweltministerium Veranstalter von drei Treffen, die in diesem Jahr mit Verhandlungsführern der Afrika-Gruppe Klimaschutz unter Schirmherrschaft der Afrikanischen Ministerkonferenz über Umwelt einberufen wurden, um eine gemeinsame afrikanische Position zum Klimawandel zu erarbeiten. Die afrikanische Position genießt die politische Unterstützung der Konferenz der afrikanischen Staats- und Regierungschefs für den Klimaschutz, die im Juli 2009 gegründet wurde.

Die nächste Sitzung der UNFCCC in Panama Anfang Oktober 2011 ist praktisch die letzte Möglichkeit für die involvierten Parteien, sich über die Bereiche, in denen Konsens und Dissens herrscht, Klarheit zu verschaffen, um noch vor Durban in allen offenen Fragen eine Einigung zu erzielen. Man wird ein eindeutiges Signal zu dem geben, was man von der COP 17 hinsichtlich eines umfassenden und ausgewogenen Ergebnisses erwarten kann.

3.2 Der nationale Kontext

Südafrika ist ein sehr vielfältiges Land mit großer landschaftlicher Schönheit und Rohstoffreichtum. Es ist einerseits für erhebliche Emissionen verantwortlich, andererseits

aber auch sehr stark von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen, was vor allem auf seine energieintensive und in hohem Maße von fossilen Brennstoffen abhängige Wirtschaft zurückzuführen ist.

Programme und Strategien

Die Tatsache, dass Südafrika 92 Prozent seines Stroms aus Kohle gewinnt, hat die Entwicklung erneuerbarer Energien und anderer effizienter Energieoptionen verzögert. Im Oktober 2010 veröffentlichte das Energieministerium seinen umfassenden Energieressourcenplan für den Zeitraum 2010 bis 2030. Der Plan geht davon aus, dass Südafrika bis 2030 seinen Strom zu 48 Prozent aus Kohle, zu 14 Prozent aus Kernenergie, zu 16 Prozent aus erneuerbaren Energien und zu 9 Prozent aus Gasturbinen mit offenem Kreislauf bezieht. Um diese Vorgaben zu erreichen, werden Investitionen in Höhe von schätzungsweise 850 Mrd. R (ca. 100 Mrd. US-Dollar) benötigt. Dies bedeutet auch eine Steigerung der Stromkosten um 250 Prozent. Bei einem Tarif von 100 US-Cent pro kWh im Jahre 2020 befände sich Südafrika zusammen mit Indien und China im obersten Quartil der Länderrangliste. Auf der Forderung basierend, dass Nahrungs- und Futtermittel in der ersten Phase bis 2013 nicht als Kraftstoff verwendet werden dürfen, wurde eine Strategie für Biokraftstoffe ausgearbeitet. Danach sollen bis zum Jahr 2013 10.000 GWh Strom aus erneuerbaren Energien erzeugt werden, was mit Hilfe diverser Unterstützungsmechanismen gelingen soll. Dazu zählen der Einspeisetarif für erneuerbare Energien, Clean Development Mechanism-Projekte, Zertifikate für erneuerbare Energien (Renewable Energy Certificates) und Subventionen für Warmwasser-Solaranlagen. Darüber hinaus wurde eine Energieeffizienzstrategie eingeführt, die eine 12-prozentige Verringerung des Energieverbrauchs durch die Anwendung neuer Technologien vorsieht.

Es wurden wichtige politische Maßnahmen und Strategien entwickelt und verabschiedet, welche folgende Probleme behandeln: den Verlust der Artenvielfalt, den Druck auf die Ökosysteme und die natürlichen Ressourcen, die Auswirkungen der Desertifikation und des zunehmend wärmeren und trockeneren Klimas auf die natürliche Umwelt, die Gesellschaft und die Wirtschaft. Dazu gehören die Nationale Strategie und der Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, das Weiß-

buch über erneuerbare Energien, die Nationale Strategie zu Wasserressourcen, der Rahmenplan zum nationalen Katastrophenmanagement, das Nationale Aktionsprogramm zur Desertifikation und das Nationale Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Bodendegradation zur Minderung der Armut in ländlichen Gebieten.

Die Auswirkungen des Klimawandels

Das Zusammenwirken aller genannten Anstrengungen soll den Übergang in eine kohlenstoffarme Wirtschaft auf der Grundlage strategischer Rahmenbedingungen und politischer Strategien zum Schutz des Klimas und zur Anpassung an Klimaänderungen einleiten. Diese Maßnahmen gewinnen angesichts der schweren Folgen des Klimawandels für Südafrika zunehmend an Bedeutung. Es gibt Prognosen, denen zufolge die Durchschnittstemperatur bis zur Mitte dieses Jahrhunderts voraussichtlich um 1°C bis 3°C ansteigen wird. In einem semiariden Land wie Südafrika werden die Sommer in Zukunft um 5 bis 10 Prozent niederschlagsärmer bei gleichzeitig zunehmender Häufigkeit von Dürren und Überschwemmungen. Darüber hinaus wird die Dauer der Trockenperioden, in deren Folge heftige Stürme auftreten, zunehmen. Ferner wird ein Anstieg des Meeresspiegels um 0,9 m bis zum Jahr 2100 vorhergesagt. Der Temperaturanstieg könnte zu einer geographischen Ausweitung von Malaria und anderen durch Vektoren übertragene Krankheiten führen und neue Gebiete und mehr Menschen diesen Krankheiten aussetzen sowie diverse Herausforderungen für den Ackerbau darstellen. So wird bereits für die nächsten zwei Jahrzehnte ein 20-prozentiger Rückgang der Maisproduktion prognostiziert. Höhere Kohlendioxid-Konzentrationen könnten den Eiweißgehalt im Grünland von Viehzuchtgebieten verringern. Veränderungen in der Meerestemperatur werden zudem direkte Folgen für die Fischerei und die zahlreichen Fischergemeinden in Südafrika haben.


Die evidenzbasierte Forschung zeigt, dass 44 Prozent der Flussökosysteme, 23 Prozent der Mündungsökosysteme, 12 Prozent der marinen Ökosysteme und 5 Prozent der terrestrischen Ökosysteme gefährdet sind und die einheimischen Wälder in den vergangenen zweihundert Jahren bereits um 46 Prozent, Mangrovensümpfe um 90 Prozent und Grasland um 60 bis 80 Prozent geschrumpft sind.

Die politische Landschaft

Ogleich Südafrikas Weg hin zur Demokratie ein langer Weg war, kämpft das Land noch immer mit den Hinterlassenschaften der Apartheid, namentlich mit einer hohen Arbeitslosigkeit, sozialer Ungleichheit und Armut, einem niedrigen Bildungsniveau und Mängeln im Dienstleistungsbereich. Seit 1994 fanden vier demokratische Wahlen statt, aus denen der Afrikanische Nationalkongress (ANC) stets als die dominierende Partei hervorging. Die stabile Verfassung und die Institutionen des Landes stellen ein solides Fundament für eine gerechtere Gesellschaft dar, in der Menschenrechte und Entwicklungsperspektiven verankert sind. Trotz moderater Wirtschaftswachstumsraten nimmt jedoch die Nachfrage nach Arbeitsplätzen und sozialen Leistungen zu. Die weltweite Finanzkrise des Jahres 2008 traf das Land besonders hart. So verloren in der ersten Hälfte des Jahres 2009 fast 250.000 Menschen ihren Arbeitsplatz. Ausgedehnte Streiks und soziale Proteste sind symptomatisch für die harten Lebensumstände, denen die Mehrheit der Südafrikaner weiterhin ausgesetzt ist. Ogleich demokratische Normen und Praktiken fest verankert sind, steht das Land vor großen Herausforderungen: Die Wirtschaft befindet sich in einer Rezession und die Ungleichheit in der Gesellschaft nimmt ebenso zu wie die Arbeitslosigkeit. Besonders besorgniserregend ist das Ausmaß an Korruption, von der fast alle Regierungsebenen betroffen sind. Diese Aspekte sollten jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass die Regierung ein hohes Engagement zeigt, um die Probleme der Beschäftigung, der Bildung, der Gesundheit, der Sicherheit und der Entwicklung ländlicher Gebiete zu bewältigen. Im Rahmen des Parteikongresses von Polokwane im Jahre 2009 beschloss der ANC mit der Übernahme einer ökologischen Vorreiterrolle und dem Einsatz für eine ökologische Gerechtigkeit in globalen Debatten angemessene politische Rahmenbedingungen zu schaffen und strategische Maßnahmen im Kampf gegen den Klimawandel zu ergreifen.

4. Ausblick: Südafrika und die Klimakonferenz in Durban

Auf der COP 17 möchte Südafrika in erster Linie drei große Ziele verfolgen: einen rechtlich verbindlichen Rahmen für die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls, Aufbau und finanzielle Ausstattung einer



Finanzierungsarchitektur für die Vereinbarungen von Cancún hinsichtlich Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen sowie ein Zugang zu grünen Technologien. Es ist zu erwarten, dass wesentliche Fortschritte in Bezug auf die operativen und finanziellen Aspekte der Cancún-Vereinbarungen erzielt werden können, darunter der Klimafonds, die Mechanismen des Technologietransfers, der Forstaktionsplan bzw. das Programm zur Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern, sowie das Rahmenwerk von Cancún zur Anpassung an den Klimawandel.

In Bezug auf das Kyoto-Protokoll gilt es angesichts der Kräfteverhältnisse bei der Konferenz in Bonn als unwahrscheinlich, dass die Industrieländer in eine zweite Verpflichtungsperiode eintreten werden und sich im Gegenzug die Nicht-Annex-I-Staaten verpflichten, eine rechtlich bindende Vereinbarung im Rahmen der UNFCCC einzugehen. Wahrscheinlicher ist die vorläufige Anwendung der zweiten Verpflichtungsperiode des Protokolls mit vergleichbaren Verpflichtungen für Nicht-Vertragsstaaten. Diese könnte nach der Überprüfung im Jahre 2015, wenn man sich auf ein künftiges Regime geeinigt hat, von einer Übergangsfrist abgelöst werden. In Anbetracht dessen, was dies für den Kampf gegen den Klimawandel bedeuten würde, wäre das Ende des Kyoto-Protokolls der schlimmste Fall für Südafrika. In diesem Falle würde man vom kleinsten gemeinsamen Nenner ausgehen, wobei Durban eine Übergangszeit ohne die auf dem Kyoto-Protokoll basierenden Verpflichtungen festlegen würde. Diese Periode würde 2012 beginnen und bis zur Überprüfung im Jahre 2015 andauern.

Die Zukunft der Klimaordnung hängt somit entscheidend von den Ergebnissen von Durban ab.



Länderperspektive: Die Vereinigten Staaten

Alexander Ochs*

»Keine Nation, egal ob klein oder groß, arm oder reich, kann den Auswirkungen des Klimawandel entgehen. Steigende Meeresspiegel bedrohen jede Küste. Stärkere Stürme und Überschwemmungen bedrohen jeden Kontinent. Häufigere Dürren und Missernten verstärken Hunger und Konflikte dort, wo Hunger und Konflikte bereits herrschen. Familien, die auf immer kleiner werdenden Inseln leben, sind bereits gezwungen, als Klimaflüchtlinge ihr Zuhause zu verlassen. Die Sicherheit und Stabilität einer jeden Nation und aller Völker – unser Wohlstand, unsere Gesundheit und unsere Sicherheit – sind in Gefahr. Und die Zeit, die wir haben, um das Ruder herumzureißen, wird knapp.«¹

Barack Obama

1. Zusammenfassung

Viele Beobachter halten eine führende Rolle der USA für notwendig, um dem Klimawandel wirkungsvoll Einhalt gebieten zu können. Schließlich sind die Vereinigten Staaten der weltweit zweitgrößte Emittent von Treibhausgasen (THG), erst kürzlich überholt von China, das mehr als viermal so viele Einwohner hat. Außerdem könnte das Land eine wichtige Rolle als politischer Antrieber und technologischer Pionier spielen. In ihren eigenen Ambitionen im Klimaschutz orientieren sich viele Länder an den USA, oder benutzen die amerikanische Passivität als Vorwand für die eigene Untätigkeit. Zügige und massive globale Emissionsminderungen setzen demnach erhebliche Minderungen seitens der Vereinigten Staaten voraus.² Doch die Vereinigten Staaten werden dieser Verantwortung bisher nicht gerecht. Sie galten zu beinahe allen Zeiten und unter allen Regierungen des Landes in den letzten 20 Jahren, seit der Klimawandel zum ersten Mal auf der internationalen politischen Agenda auftauchte, als Bremser internationaler Anstrengungen.

Nachdem es dem US-Kongress Mitte des Jahres 2010 abermals nicht gelungen war, ein umfassendes Klima-

und Energiegesetz zu verabschieden,³ waren die Erwartungen an die 16. Konferenz der Vertragsparteien (Conference of the Parties, COP) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) im Dezember des vergangenen Jahres in Cancún eher gering. Dennoch wurden trotz einiger wichtiger Streitfragen, die in den Verhandlungen weitgehend außen vor blieben, Fortschritte erzielt. COP 16 endete mit der Annahme eines Pakets von Beschlüssen mit dem einen Ziel, Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen sowohl in den entwickelten Ländern als auch den Entwicklungsländern zu unterstützen.⁴ Was darf man in Anbetracht der jüngsten Entwicklungen von den Vereinigten Staaten bei der im November/Dezember 2011 anstehenden COP 17 erwarten?

2. Die Vereinigten Staaten im internationalen Verhandlungsprozess

Als Präsident Barack Obama im Jahr 2008 gewählt wurde, hofften Menschen weltweit auf den von ihm versprochenen »Change«, gerade auch jene, die eine Veränderung in der US-Klimapolitik herbeisehnten.⁵ Immerhin

* Alexander Ochs ist Leiter des Bereichs Klima und Energie beim Worldwatch Institute in Washington, D.C.

1. Bemerkungen des Präsidenten im Rahmen des von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon organisierten Klimagipfels; Übersetzung des Autors; englische Originalversion: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-UN-Secretary-General-Ban-Ki-moons-Climate-Change-Summit/.

2. Siehe http://pdf.wri.org/international_negotiations_on_climate_change.pdf; <http://www.cbo.gov/ftpdocs/105xx/doc10573/09-17-Greenhouse-Gas.pdf>.

3. Der American Clean Energy and Security Act scheiterte am US-Senat. Dieses umfassende Energie- und Klimagesetz sah ein gesamtwirtschaftliches System für Treibhausgas-Höchstgrenzen und Kohlenstoffhandel sowie entscheidende ergänzende Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und zum Aufbau einer sauberen Energiewirtschaft vor.

4. Siehe <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=653&ArticleID=6866&l=en>.

5. Teile dieser Veröffentlichung entsprechen Alexander Ochs, From Flop'enhagen to Can'tcun? US Climate Policy before the Mid-term Elections and the UN Summit, in: *bridges* 27 (October 2010); <http://www.>

hatte Obama die globale Erwärmung und Energiepolitik zu wichtigen Eckpfeilern seiner Wahlkampagne gemacht. Kaum im Weißen Haus angekommen, erklärte der neu gewählte Präsident, dass nur wenige Herausforderungen für Amerika und die Welt dringender seien als der Klimaschutz, und dass seine Präsidentschaft ein neues Kapitel im Klimaschutz einleiten werde. Amerika würde fortan eine Führungsrolle einnehmen. Stets aufs Neue betonte er, dass diejenige Nation, die den Wettbewerb um neue Energietechnologien gewänne, auch die Weltwirtschaft in diesem Jahrhundert anführen werde.

Im Gegensatz zu seinem Vorgänger George W. Bush, dessen Unterstützung für den Klimaschutz bestenfalls halbherzig war, kündigten hochrangige Mitglieder der Obama-Administration an, die USA würden künftig auch den internationalen Verhandlungsprozess anführen. Außenministerin Hillary Clinton erklärte:

»In dem Maße, in dem wir zu Hause Schritte einleiten, werden wir uns auch mit Nachdruck in die Verhandlungen einbringen. Das betrifft sowohl jene, die von den Vereinten Nationen organisiert werden als auch solche, die auf subglobaler, regionaler und bilateraler Ebene stattfinden und die zu verbindlichen internationalen Klimaabkommen führen können. Eine Lösung ist nicht realisierbar, solange sich nicht alle großen Emissionsnationen zusammenschließen und eine wichtige Rolle einnehmen.«

Todd Stern, neu ernannter Sonderbeauftragter für Klimawandel, kündigte an, die Vereinigten Staaten würden fortan eine »energische und leidenschaftliche Diplomatie betreiben.«⁶ Mitte 2009, als Präsident Obama ein halbes Jahr im Amt war, erklärte er:

»Jede unserer Nationen kommt mit unterschiedlichen Bedürfnissen, unterschiedlichen Prioritäten und einem unterschiedlichen Entwicklungsstand an den Verhandlungstisch. Die Entwicklungsländer haben ernsthafte und nachvollziehbare Bedenken hinsichtlich der Rolle, die sie bei diesen Anstrengungen spielen werden. Sie wollen sicherstellen, dass sie nicht ihre Hoffnungen auf Entwicklung und einen höheren Lebensstandard opfern müssen. Da

der größte Teil des prognostizierten Emissionsanstiegs allerdings auf diese Länder entfällt, ist ihre aktive Beteiligung eine Voraussetzung für eine Lösung. Wir sind auch der Meinung, dass die Industrieländer – wie mein Land – eine historische Verantwortung haben, die Führung zu übernehmen. Wir haben einen viel größeren Kohlenstoff-Fußabdruck, und ich weiß, dass die Vereinigten Staaten in der Vergangenheit ihrer Verantwortung nicht immer gerecht geworden sind. Lassen Sie mich also ganz deutlich sagen: Diese Zeiten sind vorbei. Eine meiner obersten Prioritäten als Präsident ist es, den Wandel unserer Volkswirtschaft zu sauberer Energie anzustoßen, und in den vergangenen sechs Monaten haben die Vereinigten Staaten zielführende Schritte unternommen.«⁷

Inzwischen, knapp drei Jahre nach Amtsantritt, hat sich die Rhetorik grundlegend gewandelt. So bemerkte Stern in diesem Jahr, ein verbindliches internationales Klimaabkommen sei »unnötig« und möglicherweise nicht »machbar«.⁸ Seine Kommentare wurden weithin so gedeutet, dass sich damit die Kluft zwischen den USA und den meisten anderen Ländern vergrößert, allen voran den Schwellenländern China, Indien und Brasilien, aber auch Europa, dem einstigen Partner in fast allen wichtigen Themen der internationalen Beziehungen, und dass die Chancen auf einen Durchbruch in Durban weiter schwänden.

3. Rückblick: Die Vereinigten Staaten und die Klimakonferenz von Cancún

Bereits in Cancún nahm Stern eine deutlich weniger kooperative Haltung ein, die von einigen sogar als »knallhart« bezeichnet wurde.⁹ Das Hauptziel der USA für COP 16 bestand darin, in Kernbereichen des *Copenhagen Accord* von 2009 weiterzukommen. Während die meisten Regierungen der Welt von diesem Übereinkommen der COP 15 enttäuscht waren – am unverblümtesten hatten dies die europäischen Staats- und Regierungschefs zu verstehen gegeben – kommt der unverbindliche *bottom-up*-Ansatz der US-Position entgegen, dass alle Län-

ostina.org/content/view/5229/1390/.

6. Siehe <http://www.reuters.com/article/2009/01/26/us-obama-climate-envoy-idUSTRE50P3U920090126>.

7. Präsident Obama, 9. Juli 2009; http://www.whitehouse.gov/the_press_office/REMARKS-BY-PRESIDENT-OBAMA-ON-MAJOR-ECONOMIES-FORUM-DECLARATION/.

8. Siehe <http://www.bloomberg.com/news/2011-04-07/renewable-energy-investments-at-risk-as-un-climate-negotiations-stall.html>.

9. Siehe <http://www.desmogblog.com/climate-talks-us-position-may-Siehe-it-leave-cancun-early>.

der, auch die Entwicklungsländer, dazu ermutigt, jedoch nicht verpflichtet werden sollten, individuelle Ziele und Maßnahmen festzuschreiben. Auf dem Klimagipfel von Cancún legte die US-Delegation eine harte Alles-oder-Nichts-Haltung an den Tag und gab sogar Anlass zu Spekulationen über einen Rückzug aus den Verhandlungen im Falle einer Weigerung seitens der Entwicklungsländer, den Forderungen der USA nachzukommen.¹⁰ Im offiziellen Wortlaut des US-Unterhändlers Jonathan Pershing heißt es dazu diplomatischer, die Vereinigten Staaten erwarteten von dem Gipfel ein »ausgewogenes Paket«.¹¹

Die Cancún-Ergebnisse entsprachen im Wesentlichen den Zielen der USA: »In diesem Jahr bestand unsere strategische Vision darin, die Fortschritte, die viele politische Führer aus aller Welt – darunter auch Präsident Obama – im vergangenen Jahr in Kopenhagen erzielt hatten, zu konsolidieren und weiter auszuarbeiten, und diese Ergebnisse uneingeschränkt von der Konferenz der Vertragsparteien bestätigen zu lassen, also von allen Nationen, die beteiligte Parteien des Klima-Vertrags sind, was bei der Übereinkunft von Kopenhagen nicht der Fall war.«¹² Die US-Delegation wollte eine Vereinbarung, die drei zentrale Prioritäten der Entwicklungsländer – Einigung über die Finanzierung des Klimaschutzes, Technologietransfer und Entwaldung – mit den amerikanischen Forderungen nach Emissionsreduzierung seitens der Schwellenländer und einem überprüfbar System der Bilanzierung dieser Emissionsenkungen in Einklang bringen sollte. In einem Vorgespräch zum Gipfel äußerte sich Stern Journalisten gegenüber sehr deutlich: »Entweder werden wir Fortschritte in allen Themenbereichen erleben oder es wird keinen Fortschritt geben. Wir werden nicht mit drei Punkten vorpreschen und bei anderen wichtigen Themen nur einen ersten Schritt machen. Wir müssen alle Punkte im gleichen Tempo voranbringen.«¹³ Stern bekräftigte wiederholt, dass die Vereinigten Staaten nicht von ihrer Forderung abrücken werden, dass sich die großen aufstrebenden Schwellenländer zur Emissionsminderung und einem Kontrollprozess zur Überprüfung der entsprechenden Maßnahmen verpflichten müssten.¹⁴

10. Siehe <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/nov/30/cancun-climate-change-summit-america>.

11. Ebd.

12. Todd Stern beim 11. Treffen der Regierungsvertreter zur Vorbereitung des Forums der großen Volkswirtschaften zu Energie und Klima (Brüssel, 26.-27. April 2011) über die Bedeutung des Abkommens von Cancún.

13. Siehe <http://www.desmogblog.com/climate-talks-us-position-may-see-it-leave-cancun-early>.

14. Siehe <http://www.dawn.com/2010/12/02/us-stance-at-cancun.html>;

Die Vereinbarungen von Cancún wurden fast einstimmig angenommen. Es gab eine Reihe von Beschlüssen, die sich als wichtig für das weitere Fortkommen in kommenden Verhandlungsrunden herausstellen könnten. So beinhaltet die Übereinkunft von Cancún die Einrichtung eines Green Climate Fund, der möglicherweise eine entscheidende Rolle als Mechanismus für die Bereitstellung von Mitteln für Klimaschutz und -anpassung spielen könnte; die Verringerung der Emissionen durch den Schutz der Wälder; die Neuausrichtung auf umweltfreundlichere Energietechnologien und die Gründung von Technologiezentren, die grundlegende Forschung, wissenschaftlichen Austausch und technische Unterstützung für die Länder bereitstellen sollen, die eine Effizienzsteigerung und Emissionssenkungen in Bereichen wie Energieerzeugung, Transport und Gebäude anstreben.¹⁵ Ferner wurden die in Kopenhagen von den Vereinigten Staaten und anderen entwickelten Ländern gemachten Finanzausgaben, für den Zeitraum bis Ende 2012 30 Mrd. US-Dollar und weitere 100 Mrd. US-Dollar jährlich ab 2020 für Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern bereitzustellen, durch die Hauptvertragsparteien bestätigt. Doch ein rechtlich bindendes Minderungsabkommen mit rigiden Zielen und Sanktionsmechanismen konnte Cancún nicht bereitstellen. Die Regierungen konnten sich nicht einmal einigen, inwieweit die globalen Emissionen insgesamt verringert werden sollten. Außerdem wurde nicht geklärt, wo das in Aussicht gestellte Geld für ärmere Staaten herkommen soll. Die Mehrheit unter den Delegationen der entwickelten Länder war der Meinung, dass der größte Teil dieser Mittel von nicht-öffentlichen Geldgebern bereitgestellt werden sollte. In Cancún wurde weiterhin vereinbart, im Bereich grüne Technologien zu kooperieren, einen »Ausschuss zur Anpassung« einzurichten, der armen Ländern bei der Bewältigung möglicher Folgen des Klimawandels helfen soll, sowie die Einrichtung einer »Klimarisikoversicherung« zu erörtern, die armen Ländern helfen könnte, mit extremen Witterungseinflüssen fertig zu werden. In keinem dieser Bereiche wurden jedoch endgültige und damit nun umsetzbare Entscheidungen getroffen. Der größte Erfolg, den Cancún vorzuweisen hatte, betraf den Bereich der Emissionsverringering durch Entwaldung und Waldschädigung (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD). Zweck des neuen Programms ist es, arme Länder dafür

<http://www.guardian.co.uk/environment/2010/nov/30/cancun-climate-change-summit-america>.

15. Siehe http://switchboard.nrdc.org/blogs/hallen/cancun_climate_talks_final_res.html.

zu entschädigen, dass diese keine Bäume mehr fällen. Es schützt außerdem die Rechte der indigenen Völker, fördert die Artenvielfalt und eröffnet privaten Investoren die Möglichkeit, sich über den Kohlenstoff-Ausgleichsmarkt für den Schutz von Bäumen zu engagieren.

Die meisten Regelungen, die in Cancún auf den Weg gebracht wurden, sind jedoch nicht zum Abschluss gebracht worden und somit noch nicht umsetzbar. Erneut waren es die Vereinigten Staaten, die man für den Mangel an hinreichend verbindlichen Zusagen verantwortlich machte. Senator John Kerry erklärte, die Vereinigten Staaten seien ein »Ballast« gewesen und hätten andere Länder zurückgehalten, indem sie sich klimapolitisch auf nichts eingelassen haben.¹⁶

4. Der nationale Kontext: Erläuterungen zum Verständnis der US-Klimapolitik

Was ist aus den einst hochtrabenden Zielen der Obama-Regierung geworden? Innenpolitisch gab es wichtige Erfolge, vor allem zu Beginn der Amtszeit Obamas: 2009 wurden im Rahmen des US-Konjunkturprogramms *American Recovery and Reinvestment Act* über 60 Mrd. US-Dollar für Projekte zur Energieeffizienz und zu erneuerbaren Energien bereitgestellt; zum ersten Mal in drei Jahrzehnten wurde eine Verschärfung des *Corporate Average Fuel Economy*-Standards zum Kraftstoffverbrauch von PKW und kleinen LKW vorgenommen; der Gefährdungsbericht (»*Endangerment Finding*«) der US-Umweltschutzbehörde EPA erkannte in der Folge der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs im Fall *Massachusetts et al. vs. EPA*, das Recht der Behörde an, Regelungen für Treibhausgase als Luftschadstoffe im Rahmen des *Clean Air Act* zu erlassen. Zur großen Enttäuschung der Umweltschützer wurde jedoch kein übergreifendes Klima- und Energiegesetz – einschließlich eines marktorientierten Systems mit verbindlichen gesamtwirtschaftlichen Emissionszielen sowie starken Anreizen für die Anwendung von Energieeffizienzmaßnahmen und erneuerbaren Energietechnologien – verabschiedet.

Am Ende des Jahres 2009 erklärte die Regierung Obama, jedes Land solle seine eigenen Ziele festlegen – ein bemerkenswerter Wandel vom anfänglichen Ziel einer

verbindlichen Vereinbarung und der Anerkennung der eigenen historischen Verantwortung. Was ist zwischen der Inauguration des neuen Präsidenten und der Kurskorrektur Ende des Jahres 2009 geschehen?

Die Situation, wie sie sich 2009 und 2010 darstellte, ist beinahe absurd. Das Weiße Haus und alle beteiligten Minister und Behörden unterstützten eine starke Klimapolitik; die Mehrheit der Bevölkerung wünschte sich ebenfalls ein beherztes Vorgehen gegen den Klimawandel; Ende 2009 wurde ein solider Gesetzesentwurf zur Klima- und Energiepolitik vom Repräsentantenhaus verabschiedet; und auch im Senat fand sich eine Mehrheit für ein Klimagesetz. Doch das Problem war, dass diese Mehrheit den Verzögerungstaktikern im Senat nicht standhielt. Den Unterstützern eines Klimagesetzes unter den Senatoren gelang es nicht, die erforderliche Mehrheit von 60 Stimmen zu bekommen, um das als »Filibuster« bekannte Dauerreden, das die Verabschiedung von Gesetzen blockieren kann, auszuhebeln. Und hier endet die Geschichte. Eine Minderheit von knapp mehr als 40 Senatoren brachte das nationale Gesetz mit seiner Blockadehaltung zu Fall und hat zu verantworten, dass sich das historische Zeitfenster für einen echten Fortschritt in der US-Klimapolitik schloss.

In einem war die US-Klimapolitik der vergangenen 20 Jahre relativ konsistent – insofern nämlich, als es schon immer eine Menge lautstark vorgebrachter Rhetorik und heftige Kontroversen, aber sehr wenig konkrete Maßnahmen gab. Das gilt sowohl für die nationale Ebene als auch für die internationalen Klimaverhandlungen. Deutlich größere Fortschritte gab es allerdings auf der subföderalen Ebene, wo bundesstaatliche und lokale Behörden stets versuchten, das politische Vakuum, das Washington hinterließ, zu füllen.

Es gibt mindestens vier Gründe für den Stillstand in der Klimaproblematik der USA. Erstens, den wichtigen Bereich der Energiepolitik angehend, verfügen die Vereinigten Staaten über relativ große Ressourcen an fossilen Brennstoffen: Steinkohle, die trotz ihrer katastrophalen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, die lokale Umgebung und den globalen Klimawandel immer noch als billig gilt; Erdgas – einschließlich des unkonventionellen Schiefergases (*shale gas*) –, das seit Kurzem einen gewaltigen Boom in den USA erlebt hat; und schließlich Erdöl, dessen abnehmende Verfügbarkeit innerhalb der USA durch Kanadas gigantische Ressourcen – v. a. durch

16. Siehe <http://www.youtube.com/watch?v=vZgmkdVoxHQ>.

die Ausbeutung so genannter Ölsände (*oil sands*) – kompensiert werden kann. Zweitens gibt es viele potentielle Vetomächte im politischen System Amerikas; die klimapolitisch durchaus motivierten Präsidenten Clinton und Obama sahen sich mit einer Legislative konfrontiert, die nur sehr wenig Handlungsbereitschaft zeigte. Ein dritter Grund ist ein Wahlkampf-Finanzierungssystem, das privaten Sponsoren, die am Ist-Zustand festhalten wollen, die Finanzierung der Wiederwahl seiner Staatsdiener überlässt. Was die Bereiche Umwelt, Gesundheit, Wirtschaft und Sicherheit angeht wäre eine starke Gesetzgebung im Klima- und Energiebereich ohne Zweifel im nationalen amerikanischen Interesse, doch gibt es einige potenzielle Verlierer auf Seiten der kohlenstoffintensiven Industriesektoren. Und deren Vertreter sind reich und mischen durch ihre Wahlkampfspenden fleißig in der Politik mit. Und viertens gibt es inzwischen eine starke und derart früher nicht für möglich gehaltene Parteienbindung in der US-Politik. Die republikanischen Senatoren, darunter prominente frühere Klimaschützer wie John McCain, rückten seit Obamas Wahl eng zusammen und stellten sich geschlossen gegen den Klimaschutz. So bleibt es etwa McCains Geheimnis, warum er im Jahre 2003 Gesetze für Kohlenstoffhöchstgrenzen und Kohlenstoffhandel (*cap-and-trade*) erließ, die vergleichbar sind mit jenen, die er heute ablehnt. Das ganze Land ist wie seine gewählten Vertreter in zunehmendem Maße gelähmt von der immensen Kluft innerhalb der Gesellschaft. Auf der einen Seite der Bevölkerung, die seit den frühen Reagan-Jahren insgesamt immer weiter nach rechts gerückt ist, stehen moderat (*moderates*) und nur noch sehr wenige fortschrittlich (*progressives*) Gesinnte, die nach politischen Antworten auf die drängendsten Fragen suchen, mit denen sich die Nation konfrontiert sieht; auf der anderen Seite stehen die Tea Party, Fox News und die »Fraktion der Neinsager«: Sie wollen keine Steuern, keine Regierung, keine Veränderungen, keine internationale Zusammenarbeit – nicht in anderen Bereichen, aber auch und gerade nicht im Klimaschutz.

Seit die Republikaner bei den Kongresswahlen im November 2010 die Mehrheit im Repräsentantenhaus übernahmen, wurde eine umfangreiche Klimagesetzgebung – einschließlich verbindlicher Emissionsziele und eines Fahrplans – für die absehbare Zukunft vom Tisch gefegt. Die Republikanische Partei entwickelt seit einiger Zeit eine zunehmende Feindseligkeit gegenüber der wissenschaftlichen These von der globalen Erwärmung. Ein Emissionshandelssystem assoziieren sie mit einer En-

ergiesteuer und schlichtweg mehr ungewollter staatlicher Regulierung.¹⁷ Nach Aussage von Rick Perry, dem bis vor kurzem führenden Präsidentschaftskandidaten der *Grand Old Party*, ist der Klimawandel »ein einziges Phantasiegespinnst, das unter seinem eigenen Gewicht zusammenbricht«. Laut Michelle Bachman, einer weiteren Anwärterin auf die Nominierung, gibt es »wissenschaftliche Indizien, dass menschliche Aktivitäten nicht die Ursache dieser ganzen globalen Erwärmung sind«. ¹⁸ Entsprechend hat das nun republikanisch dominierte Repräsentantenhaus bereits eine Vielzahl von Angriffen auf Umweltschutzbestimmungen in den USA gestartet.¹⁹ Es bleibt ein Hoffnungsschimmer, dass die EPA mit dem Bundesgerichtsurteil im Rücken von seiner Befugnis Gebrauch machen und industrielle Treibhausgasemissionen als Schadstoffe im Rahmen des *Clean Air Act* regeln wird. Dies wäre ein wichtiger Schritt vorwärts, allerdings keiner, der eine umfassende und langfristige Gesetzgebung, wie sie zu Beginn der Amtszeit Obamas möglich erschien, ersetzen könnte.

5. Ausblick: Die Vereinigten Staaten und die Klimakonferenz von Durban

All dies sind keine guten Nachrichten für den internationalen Klimaverhandlungsprozess. Der Kongress hat dem Präsidenten weitgehend die wichtigste Grundlage entzogen, die er im Hinblick auf eine führende Rolle in der internationalen Klimadiplomatie braucht – Glaubwürdigkeit. Beim Klimagipfel von Durban, wie bereits in Kopenhagen und Cancún, laufen wir Gefahr, dass eine Minderheit der Neinsager im US-Kongress – zusätzlich zu dem Schaden, den sie zu Hause anrichten – den gesamten internationalen Klimaverhandlungsprozess zu Geiseln einer amerikanischen Delegation macht, die führen will, aber aufgrund des innenpolitischen Gegenwinds nicht führen kann. Es war ein diplomatisches Meisterstück, wie der US-Präsident, dessen Delegation Fortschritte in einigen der wichtigsten Fragen bei den Verhandlungen in Kopenhagen weitgehend verhindert

17. Siehe http://www.americanprogress.org/issues/2010/10/senate_climate_bill.html.

18. Siehe <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/aug/12/rick-perry-climate-sceptics-president>; <http://www.desmogblog.com/republican-rep-michele-bachmanns-over-top-nonsense>.

19. Siehe <http://thehill.com/blogs/e2-wire/677-e2-wire/179357-white-house-shelves-smog-rule-in-huge-defeat-for-green-groups>; <http://patdollar.com/2011/09/in-a-victory-for-cantor-and-america-re-election-panicked-obama-forces-cass-sunstein-to-cancel-planned-epa-emissions-regulation-dealing-huge-blow-to-church-of-global-warming/>.



hatte, hemdsärmelig und umringt von den Präsidenten der neuen Schlüsselkräfte wie China, Indien, Brasilien und Südafrika auf der Bildfläche erschien und als großer dealmaker der Kopenhagener Vereinbarung nach Hause zurückkehren konnte. Auch in Cancún hat die US-Delegation weitgehen bekommen, was sie wollte.

Die Enttäuschung über die Vereinigten Staaten und der Druck auf sie nehmen jedoch auf internationaler Ebene weiter zu. Statt China schiebt man die Schuld für die Sackgasse, in der die internationalen Verhandlungen stecken, nun immer mehr den Vereinigten Staaten zu. Die beiden weltweit größten Emittenten von Treibhausgasen spielen eine dominierende Rolle in den Klimaverhandlungen, denn ohne sie wird eine Reduzierung der Treibhausgase kaum gelingen können. Für eine lange Zeit verharrten beide in einer wechselseitigen Vetokonstellation. Auf der einen Seite sahen sich die Vereinigten Staaten nicht in der Lage, sich auf Verpflichtungen zu Emissionsenkungen einzulassen, da ihre politischen Entscheidungsträger zu Hause zögerten, einen Schritt in diese Richtung zu gehen, solange China keine maßgeblichen Einschnitte vornahm. Andererseits war China ebenso wenig bereit, einen Vorstoß zu wagen, solange es sich nicht sicher sein konnte, dass die Vereinigten Staaten ebenfalls ihre Emissionen verringern würden. Es könnte Bewegung in die Situation kommen, aber sollte dies geschehen, so wird es wahrscheinlich die Volksrepublik sein, die den Anstoß zu der Veränderung gibt. China hat vor kurzem angekündigt, eine Obergrenze für Treibhausgasemissionen auf nationaler Ebene zu verhängen.²⁰ Es wäre spannend zu sehen, wie sich die Vereinigten Staaten verhalten, wenn China seine nationalen Zielvorgaben und Maßnahmen internationaler Überprüfung unterstellen würde. Damit wäre Amerika einer bewährten Ausrede für seine mangelnde Bereitschaft, ehrgeizigere Maßnahmen zu ergreifen, beraubt. Bereits heute sind Beobachter der Meinung, dass »die Haltung der USA im Rahmen der Klimaverhandlungen nicht nur einen Mangel an Führungsbereitschaft und politischem Willen, sondern eine Hybris widerspiegelt, die kontraproduktiv ist und verhindert, dass überhaupt etwas erreicht wird. Die Bemühungen der USA, im Wesentlichen China für den Stillstand verantwortlich zu machen, zeugt von einer Arroganz, die ein Hindernis für die Bewältigung des Problems darstellt, dessen Dringlichkeit durch den wissenschaftliche Konsens untermauert

20. Siehe <http://www.reuters.com/article/2011/08/09/us-china-cdm-point-carbon-idU5TRE7783PE20110809>.

wird. Sich an Fragen zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in China festzubeißen, ist lediglich ein Versuch, die Aufmerksamkeit abzulenken von der eigenen Verantwortung für Emissionsreduzierungen und die Verpflichtung, einen fairen Anteil der Klimaschutzmaßnahmen zu finanzieren.«²¹ Dieser Einschätzung stimmen immer mehr europäische Entscheidungsträger zu. Während die Vereinigten Staaten immer heftiger von EU-Vertretern dafür kritisiert würden, dass sie die Klimaverhandlungen haben entgleisen lassen, erhielt China zuletzt Lob für seine Bemühungen bei der Bekämpfung des Klimawandels.²²

Europa, die einst hoch gelobte Führungsmacht in der Klimapolitik, deren Ansehen seit Kopenhagen Kratzer bekommen hat, muss sich nun eine neue Strategie im Umgang mit ihrem transatlantischen Partner, dem einmal mehr die Hände gebunden sind, zurechtlegen. Bezug nehmend auf die Unfähigkeit der USA, im eigenen Land etwas zu bewegen, sagte EU-Klimakommissarin Connie Hedegaard: »Wenn mehr als 90 Prozent der einschlägigen Forscher sagen, dass wir [den Klimawandel] ernst nehmen müssen, ist es absolut unverantwortlich, dies zu ignorieren. Für einen Europäer ist es schwer zu verstehen, warum es in den Vereinigten Staaten mittlerweile so in Mode gekommen ist, wissenschaftsfeindlich zu sein. Und wenn man dann noch amerikanische Präsidentschaftskandidaten die Existenz des Klimawandels leugnen hört, ist das nur schwer zu schlucken.«²³

Hedegaard weist außerdem darauf hin, dass die meisten Länder, vor allem Entwicklungsländer, von den Vereinigten Staaten eine Führungsrolle erwarten und dass, »es leicht ist, sich hinter den USA zu verstecken.«²⁴ Aber nicht nur Entwicklungsländer verstecken sich hinter der Zurückhaltung der USA in Klimafragen. Dies gilt auch in gewissem Maße für die Mitglieder der so genannten *Umbrella-Group*, zu der normalerweise Australien, Kanada, Island, Japan, Neuseeland, Norwegen, die Russische Föderation, die Ukraine und die Vereinigten Staaten gehören. Die Mitglieder dieser Gruppe stimmen in vielen klimapolitischen Grundsätzen überein, insbesondere im Hinblick auf das Streben nach Flexibilität und Kosteneffi-

21. Kyle Ash, Greenpeace U.S.; http://voices.washingtonpost.com/post-carbon/2010/10/tianjin_climate_talks_sputter.html.

22. Siehe <http://www.bloomberg.com/news/2011-04-15/eu-praises-chinese-action-on-climate-blames-u-s-for-blocking-global-deal.html>.

23. Siehe <http://www.cphpost.dk/component/content/52211.html?task=view>.

24. EnergyNow; <http://www.youtube.com/watch?v=vZgmkdVoxHQ>.

zienz. Die einzelstaatlichen Gegebenheiten der *Umbrella*-Mitglieder sind jedoch sehr unterschiedlich. Island, Japan, Neuseeland, Norwegen und die Schweiz haben – sowohl in absoluten Zahlen als auch pro Kopf und pro BIP-Einheit – weit geringere Emissionen als die Vereinigten Staaten. Die Vereinigten Staaten sind außerdem das einzige Land aus dieser Gruppe, das das Kyoto-Protokoll abgelehnt hat. Einige ihrer Mitglieder (z. B. Norwegen) haben sich in der Vergangenheit sehr für eine internationale Zusammenarbeit im Umweltbereich – oft gegen große Widerstände – engagiert. Folglich ist die Gruppe nur eine lockere Koalition, die nur selten als eine Einheit verhandelt.

Es wird interessant sein zu beobachten, was mit der *Umbrella*-Gruppe in Durban und danach geschieht. In der jüngsten Vergangenheit erklärten Japan, Kanada und die Russische Föderation, dass sie einer zweiten Verpflichtungsperiode im Rahmen des Kyoto-Protokolls nicht beitreten werden, und versteckten sich damit hinter der Untätigkeit der USA (sowie hinter dem vermeintlichen »Freifahrtschein« für China und andere wichtige Akteure).²⁵ Die Tatsache, dass die Unfähigkeit der Vereinigten Staaten, auf internationaler Ebene zu führen, immer offener zu Tage tritt und der Druck durch den Klimawandel und besorgte Bürger zunimmt, könnte die *Umbrella*-Gruppe entzweien und Länder wie die Schweiz und Norwegen dazu bewegen, mit neueren und progressiveren Koalitionen, denen auch die EU und konstruktive Entwicklungsländer angehören, zusammenzuarbeiten.

Selbstverständlich sollte die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Vereinigten Staaten im Bereich der Klima- und Energiepolitik verstärkt und nicht reduziert werden, doch scheint dies in einem anderen Rahmen als unter der UNFCCC am aussichtsreichsten zu sein, z. B. in den Treffen der G-20, des *Major Economies Forum/Clean Energy Ministerial Meetings* oder der vielfältigen technologieorientierten Partnerschaften. Was den UN-Verhandlungsprozess anbelangt, so sollte sich die EU auf die Bereiche konzentrieren, in denen Fortschritte mit den Vereinigten Staaten möglich erscheinen – insbesondere finanzielle Hilfe für die Entwicklungsländer – und neue Bündnisse mit denjenigen eingehen, die in Themenbereichen vorankommen können und wollen, in denen keine Aussicht auf Zustimmung seitens der USA besteht. Ebenso wie die EU sind China, Indien, Mexiko,

Südkorea und viele andere bereits heute abhängig von massiven fossilen Energieimporten oder werden dies bald sein. Somit teilen sie auch die Motivation der EU, eine nachhaltige, kohlenstoffarme Wirtschaftsentwicklung in ihren jeweiligen Ländern zu initiieren. Abgesehen von einzelnen Nestern des Progressivismus haben die Vereinigten Staaten als Ganzes immer weniger Berührungspunkte mit einem solchen neuen Paradigma. Vielleicht muss erst endgültig klar werden, dass Nachhaltigkeit mit wirtschaftlichem Aufschwung und nicht mit wirtschaftlichem Untergang gleichzusetzen ist, damit mehr US-Unternehmen, Kommentatoren und Gesetzgeber ihre rückwärtsgewandte Sichtweise überdenken.

COP 17 in Durban wird unter anderem danach beurteilt werden, ob sie solide Ergebnisse zum Technologiemechanismus, Anpassungsausschuss, Green Climate Fund und dem Ständigen Ausschuss für Finanzen liefern kann.²⁶ Ein begrenzter technischer Fortschritt dieser Art ist mit den Vereinigten Staaten vorstellbar, sofern Entwicklungs- und Schwellenländer weitere Zugeständnisse im Hinblick auf ihre Emissionsreduktionen machen werden.

Trotz der Tatsache, dass die Vereinigten Staaten sehr anfällig für Klimaauswirkungen sind,²⁷ ist es sehr unwahrscheinlich, dass sie ihr Verhalten in näherer Zukunft maßgeblich ändern werden. Die USA werden auch an COP 17 in der »ausgewogenen« Weise der letzten Jahre herangehen – ein Ansatz, den viele hinterfragen und als ungerecht, unfair und ineffizient einstufen. Buyelwa Sonjica, ehemalige südafrikanische Umweltministerin und Mitglied der Verhandlungsdelegation ihres Landes, gab bereits eine ehrliche Einschätzung des möglichen Ausgangs von Durban: »Eine rechtlich bindende Vereinbarung auf der COP 17 ist nicht möglich«, sagte sie. Sie betonte, dass Präsidentschaftskandidaten der Republikanischen Partei den Klimawandel leugnen und mutmaßte, der Hauptgrund dafür, dass COP 17 kein ratifiziertes, rechtlich bindendes Abkommen hervorbringen werde, läge in der Innenpolitik der USA.²⁸ Die Hoffnung auf den Wandel in der amerikanischen Klimapolitik, sie scheint bis auf Weiteres ad acta gelegt.

26. Ebd.

27. Siehe <http://www.climate-science.gov/Library/sap/sap4-3/final-report/sap4-3-final-exec-summary.pdf>; <http://downloads.globalchange.gov/usimpacts/pdfs/northeast.pdf>; <http://downloads.globalchange.gov/usimpacts/pdfs/southwest.pdf>.

28. Siehe <http://www.iol.co.za/capeargus/climate-talks-to-settle-for-2nd-prize-1.1138237>.

25. Siehe <http://climate-l.iisd.org/policy-updates/what-can-a-deal-in-durban-deliver/>.



Impressum

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

Verantwortlich:
Nina Netzer | Energie- und Klimapolitik

Tel.: ++49-30-269-35-7408 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:
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.

Dialogue on Globalization

Das *Dialogue on Globalization*-Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) trägt durch Konferenzen, Workshops und Publikationen zur internationalen Debatte über Globalisierung bei. Das Projekt will dadurch einen Beitrag leisten, Globalisierung so zu gestalten, dass Frieden, Demokratie und soziale Gerechtigkeit gefördert werden. Zielgruppe sind dabei Entscheidungsträger und Multiplikatoren aus Nord und Süd, wie Politiker, Gewerkschafter, Regierungsvertreter und Journalisten sowie Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, internationalen Institutionen, Forschung und Wirtschaft. Das Projekt wird durch das Referat Globale Politik und Entwicklung in Berlin sowie durch die UN-Verbindungsbüros in Genf und New York koordiniert. Es baut auf dem internationalen Netzwerk der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Büros, Programmen und Partnern in über 100 Ländern auf. Mehr unter <http://www.fes-globalization.org>.

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 978-3-86872-972-6