

China und Indien

Die neuen Spieler am Tisch

Miriam Schröder

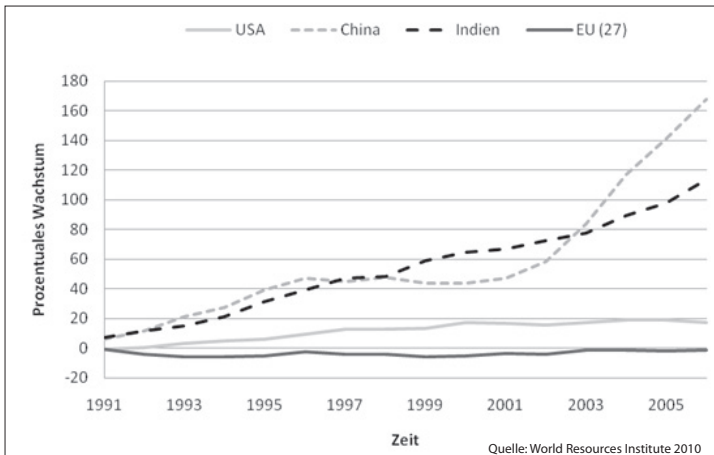
Der Artikel analysiert die neue Rolle aufsteigender Schwellenländer in den internationalen Klimaverhandlungen am Beispiel Chinas und Indiens. Die Ablehnung verbindlicher Reduktionsziele für Treibhausgase wurde in Kopenhagen als Blockadepolitik beider Länder gewertet. China und Indien können sich in ihrer Position behaupten, da ihr gestiegenes Gewicht in der multipolaren Weltordnung und die Untätigkeit führender Industrieländer ihre Verhandlungsposition stärkt. Die Autorin diskutiert Kooperationsmöglichkeiten auf subnationaler Ebene, die die Blockadeposition nationaler Regierungen umgehen können.

Alle Augen richten sich auf die neuen Schwergewichte im Kampf gegen den Klimawandel. Mit ihren noch verhaltenen Pro-Kopf-Emissionen, aber bereits gewaltigen Emissionsbudgets und prognostizierten Entwicklungstrends stehen die Schwellenländer China und Indien im Mittelpunkt der medialen Aufmerksamkeit in den Klimaverhandlungen. Wenn sie Zugeständnisse machen würden, würde dies einen Zugzwang für die USA bedeuten und auch anderen Industrienationen weitere Zugeständnisse abverlangen. Doch trotz dieser Hoffnungen verhalten sich China und Indien in den internationalen Klimaverhandlungen, wie man es von rational agierenden, die Eigeninteressen verfolgenden, Machtposition ausnutzenden Staaten erwarten würde: Sie tun erst mal nichts oder zumindest nicht viel. Dementsprechend wird beiden Staaten in den internationalen Klimaverhandlungen zunehmend eine Blockadehaltung vorgeworfen. Wie bereits Lederer (in diesem Heft) argumentiert, ist das Scheitern Kopenhagens zwar bedauerlich, bedeutet aber keineswegs das Ende der internationalen Klimaverhandlungen. Dieser Beitrag analysiert, aus welchen Gründen die beiden großen Schwellenländer sich so standhaft gegen die Forderung nach eigenen Reduktionszielen wehren und warum der Vorwurf der Blockadehaltung zu kurz greift. Das Kapitel geht aber auch über die Analyse Kopenhagens hinaus und zeigt auf, welche Verhandlungsstrategien Erfolg versprechend sein könnten, um die internationalen Klimaverhandlungen wieder in Gang zu bringen.

Wie in vielen anderen Bereichen der Weltpolitik besitzen China und Indien allein aufgrund ihrer Größe, Bevölkerungszahl und wachsenden Wirtschaftsmacht eine ausschlaggebende Bedeutung für die

internationale Klimapolitik. Für ein effektives Klimaregime, welches die globalen Treibhausgase kostengünstig auf einem akzeptablen Niveau stabilisieren soll, ist die Einbindung der größten Emittenten unausweichlich. Seit 2008 steht China auf Platz eins im globalen Ranking der größten Treibhausgasemittenten und hat damit die USA überholt (Netherlands Environmental Assessment Center 2008). Betrachtet man jedoch den jährlichen Pro-Kopf-Ausstoß an Treibhausgasen, so ergibt sich ein ganz anderes Bild. Sowohl China mit durchschnittlich 5,1 Tonnen CO₂e (Kohlendioxid-Äquivalente) pro Kopf als auch Indien mit durchschnittlich 1,8 Tonnen CO₂e pro Kopf liegen deutlich unter dem EU-15 Durchschnitt von 8,6 Tonnen CO₂e pro Kopf. Nichtsdestotrotz zeigen die Entwicklungstrends der nationalen CO₂-Emissionen alarmierende Zuwachsrate für China und Indien (s. Abbildung).

Prozentuale
Wachstumstrends
nationaler
CO₂-Emissionen



In einem Business-as-usual-Szenario ist es daher nur eine Frage der Zeit, bis Schwellenländer wie China und Indien die Hauptverantwortlichen für die Emissionen von Treibhausgasen werden. Eine Einbindung dieser Länder in ein globales Klimaregime ist daher unabdingbar.

Diese Forderung hat jedoch ihren Preis. Erst wenn die Industrieländer glaubwürdige Anstrengungen und Erfolge in der Reduktion ihrer Emissionen nachweisen können und zudem massive finanzielle und technische Unterstützung für eine Emissionsreduzierung in Entwicklungs- und Schwellenländern zur Verfügung stellen, werden diese bereit sein, selbst einen substanziellen Beitrag zum globalen Klimaschutz zu leisten. Solange Industrieländer ihre eigenen Reduktionsziele verfehlen, zu keinen einschneidenden Veränderungen bereit sind und nur

durch Schuldzuweisungen an Schwellenländer wie China und Indien ihre eigene Untätigkeit vertuschen wollen, werden die Klimaverhandlungen in der gegenwärtigen Sackgasse verharren.

Chinas und Indiens Verhandlungspositionen

Wie andere Nicht-Annex-I-Länder¹ rechtfertigen China und Indien ihre zurückhaltende Position in den Klimaverhandlungen mit dem Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit“ (Government of India 2008). Dieses Prinzip besagt, dass aufgrund der historischen Treibhausgasemissionen der Industrieländer diese die Verantwortung für die gegenwärtige Klimaerwärmung übernehmen und – gemäß dem Verursacherprinzip – für die Konsequenzen aufkommen müssen. Dieses Prinzip wird von Ländern der Gruppe G77 und China seit der Vereinten-Nationen-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 als Maß der globalen Gerechtigkeit in der Umweltpolitik angeführt. Folglich liegt die Pflicht bei den Industrieländern, sowohl als Erste radikal ihre Treibhausgasemissionen zu senken als auch Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel zu unterstützen. In den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll Ende der 1990er Jahre war durch dieses Prinzip und die klare Unterteilung der Welt in Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländer die Frage, wer für den Klimaschutz aktiv werden soll, relativ eindeutig geklärt.

Die Situation hat sich heute geändert, weil Emissionsszenarios zeigen, dass die Verursacher von morgen die Entwicklungsländer von gestern sind. Länder wie China und Indien werden in absehbarer Zeit durch ihre hohen Treibhausgasemissionen zu den Hauptverursachern des Klimawandels. Weil Emissionsminderungen in diesen Ländern zudem noch zu günstigeren Preisen zu haben sind als in Industrieländern, macht eine Reduktion von Treibhausgasen in den rasant wachsenden Schwellenländern globalökonomisch gesehen am meisten Sinn.

Gegen das Argument der globalen Kosteneffizienz spricht jedoch das Argument der Klimagerechtigkeit. Entwicklungsländer betonen ihr Recht auf Entwicklung, das nicht im Namen des Klimaschutzes reduziert werden dürfe. Jeder Yuan und jede Rupie soll in das Wirtschaftswachstum und die Verbesserung der Lebensbedingungen investiert werden. Der Klimaschutz wird dabei als Thema der westlichen Industriestaaten angesehen, die für dessen Umsetzung und Finanzierung aufkommen sollen. Solange die meisten Industrieländer

1 Länder, die das Rahmenübereinkommen der UNO über Klimaänderungen ratifiziert bzw. in diese eingewilligt haben und nicht im Anhang I des Übereinkommens aufgeführt sind.

in Untätigkeit verharren, sind teure Klimaschutzmaßnahmen in den Entwicklungs- und Schwellenländern nicht akzeptabel. Denn längst ist das Thema Klimaschutz von einem Umwelt- zu einem Wirtschaftsthema avanciert. Solange das globale Wirtschaftssystem auf fossilen Energieträgern basiert, wird der Verzicht der Nutzung fossiler Energien als eine freiwillige Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Diese kann insbesondere für aufstrebende Schwellenländer nicht hingenommen werden. Die Angst vor Einschnitten in der eigenen Wettbewerbsfähigkeit durch Zugeständnisse in der Klimapolitik blockiert aber auch zunehmend die Handlungsfähigkeit der Industrieländer, wenn diese wie z. B. die USA protektionistische Stimmen in der Innenpolitik gegenüber den aufstrebenden Wirtschaftskonkurrenten China und Indien mit Zugeständnissen beschwichtigen müssen. Der Erfolg Kopenhagens wurde sogar abhängig gemacht von der Überwindung der Pattsituation zwischen den USA und China.

Doch auch wenn die EU mit ihrem ambitionierten Reduktionsziel von minus 20 Prozent für das Jahr 2020 versucht, globale Maßstäbe für Reduktionsziele zu setzen, geht das EU-Kalkül für ein *Race to the Top* durch gegenseitige Reziprozität in der immer progressiveren Festlegung von Reduktionszielen leider nicht auf (vgl. Beitrag Haug und Berkhout). Im Gegenteil – gerade die wichtigen Länder USA und China verharren in ihrer Pattsituation und machen rechtlich verbindliche und ehrgeizige Reduktionsverpflichtungen jeweils abhängig von den (Fort-)Schritten ihres Gegenübers. Das Ergebnis dieser negativen Reziprozität ist ernüchternd: Das *Tit-for-Tat*-Spiel der USA und Chinas hat die zwei Kontrahenten auf dem kleinstmöglichen Zugeständnis jeder Seite verharren lassen: Das Reduktionsziel der USA (17 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 2005) und das nationale Ziel Chinas (Verringerung der Energieintensität um 40 bis 45 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 2005) gehen über ein Business-as-usual-Szenario nicht hinaus. Indiens Zugeständnisse (Verringerung der Energieintensität um 20 bis 25 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 2005) bleiben leider ebenfalls unambitiös. Jeder der beteiligten großen Emittenten (mit Einschränkungen auch die EU) kann damit in den Klimaverhandlungen als Blockadespieler betrachtet werden.

Gründe für die Blockadehaltung

Die Hauptursachen für die abwartende Haltung Chinas und Indiens sind bekannt: Im Schatten des anerkannten Prinzips der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ können sich beide Länder

vorerst auf ihrem Entwicklungslandstatus ausruhen und müssen von der internationalen Staatengemeinschaft wenig und von der internationalen Zivilgesellschaft erst recht keine Vorwürfe des unangemessenen Verhaltens erwarten. Nationale Prioritäten wie Energiesicherheit und die Förderung der heimischen Erneuerbaren-Energien-Industrie können bereits als nationale Maßnahmen für den Klimaschutz gelten. Darüber hinausgehende Forderungen können dagegen auf der normativen Ebene durch die Untätigkeit führender Industrieländer und auf der machtpolitischen Ebene durch das neue Erstarren Chinas und Indiens in der multipolaren Weltordnung weitgehend zurückgewiesen werden.

Der Kumulationspunkt des Verhandlungsmisserfolges in Kopenhagen zwischen der amerikanischen und der chinesischen Position war die Zurückweisung internationaler Kontrolle des MRV-Prinzips (*Measurable, Reportable and Verifiable*) der nationalen Klimaschutzmaßnahmen Chinas. Warum gerade in diesem Punkt eine Einigung forciert werden sollte, bleibt allerdings unverständlich. Seit Jahrzehnten ist die „Nichteinmischung in die nationale Souveränität“ ein Grundpfeiler der chinesischen Außenpolitik, auch wenn interessanterweise die chinesische Regierung privatwirtschaftliche Zertifizierungsunternehmen sehr wohl ins Land lässt, um z. B. die Implementierung von Projekten des *Clean Development Mechanism* zu überwachen.

Für einen weiteren Eklat sorgte in Kopenhagen die Nichtteilnahme des chinesischen Premierministers Wen Jiabao an den Verhandlungen im kleinen Kreis der 25 wichtigsten Länder. Während ansonsten Staatsoberhäupter wie Obama, Merkel und Lula da Silva direkt miteinander verhandelten, um die letzte Chance auf ein substanzielles Ergebnis der Kopenhagener Verhandlungen zu nutzen, bremste insbesondere China den Prozess, indem nur ein zweitrangiger chinesischer Diplomat anstelle des Premierministers zu den Verhandlungen erschienen war und immer wieder telefonisch Rücksprache mit Wen Jiabao halten musste. Zudem sickerten Darstellungen an die Öffentlichkeit, dass China und Indien gezielt die Substanz (z. B. konkrete Reduktionszahlen für die Emissionsziele der Industrieländer im Jahr 2050) aus dem Schlusssdokument beseitigen konnten. Folglich sprach der Großteil der westlichen Presse und Politik den Misserfolg Kopenhagens den Schwellenländern China und Indien zu (vgl. Beitrag Lederer): „Klimagipfel in Kopenhagen: Wie sich China dem Klimaschutz verweigert“², „Neue Weltordnung beim Klimagipfel: Wie China

2 Klimagipfel in Kopenhagen: Wie sich China dem Klimaschutz verweigert. Süddeutsche Zeitung, 26.02.2010. <http://www.sueddeutsche.de> (abgerufen am 26.02.2010).

die USA degradierte“³ „Ed Miliband: China Tried to Hijack Copenhagen Climate Deal“⁴.

Im fundamentalen Gegensatz zu diesem Fremdbild Chinas und Indiens steht deren Selbstbild, in dem die Positionen der beiden Länder in den Klimaverhandlungen als konstruktiv und engagiert dargestellt und die eigenen Forderungen nach Klimagerechtigkeit unterstrichen werden: „China Played ‚Constructive‘ Role, Wen Says“⁵, „Development Top Priority of Developing Countries“⁶, „Copenhagen Accord Doesn't Affect Sovereignty“⁷. Wie ist eine solche Diskrepanz in der Wahrnehmung und Presseresonanz zu erklären? Geht man davon aus, dass nicht nur die chinesische Presse ein Propagandaorgan der Regierung ist, sondern dass jegliche Presse immer bevorzugt die Diskussionslinien des nationalen Diskurses widerspiegelt, dann zeigt diese Diskrepanz nur, dass es erhebliche Unterschiede in den Prioritäten zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern gibt. In China und Indien liegen die nationalen Prioritäten nicht auf dem Klimaschutz, sondern auf Entwicklung und Wirtschaftswachstum. Obwohl der Klimawandel negative Auswirkungen für China und Indien haben wird, findet dazu eine nationale Debatte und gesellschaftliche Positionierung noch nicht statt. Stattdessen wird der Klimaschutz als Problem der westlichen Industrieländer angesehen, weil es weder ein großes Bewusstsein in der Bevölkerung für die Betroffenheit durch den Klimawandel gibt noch ein Zugeständnis, für diesen verantwortlich zu sein. Das Interesse an einem substanziellen Klimaschutzregime ist damit gering; das Interesse an einem Erhalt der Souveränität in Entwicklungsfragen dagegen stark.

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen stehen mehr oder weniger hinter den Verhandlungslinien ihrer Regierungen. So forderte z. B. eine Gruppe von 43 indischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) die Ablehnung eines Reduktionsziels für Indien, weil sie Einschnitte in den Entwicklungschancen befürchten.⁸ Auch chinesische NRO unterstützen zwar Projekte für erneuerbare Energien

3 Neue Weltordnung beim Klimagipfel: Wie China die USA degradierte. Stern, 21.12. 2009. <http://www.stern.de> (abgerufen am 26.02.2010).

4 Ed Miliband: China Tried to Hijack Copenhagen Climate Deal. The Guardian, 20.12.2009. <http://www.guardian.co.uk> (abgerufen am 26.02.2010).

5 China Played ‚Constructive‘ Role, Wen Says. The China Daily, 22.12.2009. <http://www.chinadaily.com> (abgerufen am 26.02.2010).

6 Development Top Priority of Developing Countries. The Hindustan Times, 27.12.2009. <http://www.hindustantimes.com> (abgerufen am 26.02.2010).

7 Copenhagen Accord Doesn't Affect Sovereignty. The Times of India, 22.12.2009. <http://timesofindia.indiatimes.com> (abgerufen am 26.02.2010).

8 NGOs Differ Over India's Stance on Climate Change Policy. Mint Business Newspaper, 28.10.2009. www.livemint.com (abgerufen am 15.04.2010).

und Energieeffizienz, unterstreichen aber auch das chinesische Recht auf Entwicklung (FON 2009). Folglich entsteht aus der Zivilgesellschaft wenig Druck auf die Regierungen, sich für nationale Emissionsziele in den Klimaverhandlungen einzusetzen. Allein die Versuche westlicher Staatsoberhäupter und der westlichen Presse, die Regierungen Chinas und Indiens unter Zugzwang zu setzen, reichen nicht aus, um diese Länder in eine moralische Verpflichtung zu nehmen. Im Gegenteil, die Forderungen nach Reduktionszielen für Schwellenländer und der gleichzeitige Unwille der meisten Industrieländer, sich von einer fossilen Wirtschaftsweise zu verabschieden, wird als Doppelmoral der Industrieländer dargestellt. Rhetorisch ist hier von der nationalen Presse Chinas und Indiens die Verbindung zum althergebrachten (Öko-)Imperialismusvorwurf leicht herzustellen.

Die Möglichkeit, verbindliche und ehrgeizige nationale Reduktionsziele in einem Kyoto-Nachfolgeprotokoll abzulehnen, ist aber auch erst durch die neue Machtposition Chinas und Indiens in der internationalen Staatengemeinschaft entstanden. Während machtpolitisch und wirtschaftlich schwächere Entwicklungsländer in der Geschichte internationaler Regime schon oft durch Deals mit Finanzausgleich oder politischen Zugeständnissen zu einem Einlenken ermuntert werden konnten, haben inzwischen für China und Indien weder das finanzielle Zuckerbrot noch die machtpolitische Peitsche große Überzeugungskraft (vgl. Beitrag Haug und Berkhout). Beide Länder sind von Zuwendungen der internationalen Staatengemeinschaft nicht länger abhängig und fungieren stattdessen selbst als Geber für andere Entwicklungsländer – gerade im Bereich der Energiepolitik. Machtpolitisch sind China und Indien aufgestiegen, z. B. in den Kreis der G8+5 sowie in das *Major Economies Forum* und konnten ebenfalls ihre Führungsrolle im Kreis der Entwicklungsländer, wie z. B. der G77 und der G20 festigen. Andere Entwicklungsländer stellen keine Forderungen an China und Indien, sich Reduktionsziele aufzuerlegen, sodass die beiden großen Schwellenländer sich der Rückendeckung gegen die Forderungen der westlichen Industrieländer sicher sein können.

Ansatzpunkte für eine zukünftige Kooperation

Kopenhagen hat gezeigt, dass wenige Hebel übrig bleiben, um die großen Schwellenländer zu einer progressiveren Klimapolitik zu bewegen, die über das Business-as-usual-Szenario hinausgeht. Ein bisher ungenutzter Hebel ist der Technologietransfer. Um die Energiesicherheit ihrer Wirtschaft in Zukunft noch gewährleisten

zu können, benötigen China und Indien Zugriff auf Innovationen und Technologien im Energiebereich. In diesem Bereich könnten westliche Industrieländer Angebote unterbreiten, für die sie von den großen Schwellenländern weitere Zugeständnisse verlangen könnten. Doch ist das Thema Technologietransfer fast seit zwei Jahrzehnten ohne großen Erfolg auf der Agenda der Klimaverhandlungen, weil westliche Staaten und Unternehmen um ihre Wettbewerbsfähigkeit fürchten. Technologien sind private Güter, die ungern zu öffentlichen Gütern umgewandelt werden, die dann uneingeschränkt von Konkurrenten genutzt werden könnten, auch wenn dies dem globalen Ziel Klimaschutz zugute kommen würde. Hier treffen Verständnisse über mögliche Mechanismen zum Technologietransfer zwischen Industrie- und Entwicklungsländern noch auf große Diskrepanz, die es zu überwinden gilt (vgl. Ockwell u. a. 2008).

Anreizmöglichkeiten für eine progressivere Klimapolitik Chinas und Indiens bestehen auch auf der lokalen Ebene. Denn eine Blockade nationaler Regierungen muss nicht automatisch den Weg zu einer konstruktiven Klimapolitik auf der subnationalen Ebene verbauen – wie die progressive Klimapolitik einiger amerikanischer Bundesstaaten aufzeigt. Auch in China und Indien formiert sich auf der subnationalen Ebene und unter den nicht staatlichen Akteuren ein klimapolitisches Engagement, welches – ungeachtet nationaler diplomatischer Zwänge – lokale Interessen konstruktiv mit dem globalen Klimaschutz verbinden lässt. Provinzregierungen in China formulieren eigene Klimaschutzpläne und fördern gezielt Projekte des Clean Development Mechanism; Indische Städte wie Hyderabad erklären sich zu *Low Emission Cities* und indische NRO und Privatunternehmer fördern CO₂-Mitigationsprojekte in Eigenregie.

Was motiviert lokales klimapolitisches Engagement und wie kann es in Zukunft weiter gefördert werden? Die positiven Beispiele lokalen Engagements aus China und Indien haben verschiedene Ursachen. Auf der einen Seite müssen lokale Regierungen nationale Gesetzgebung, beispielsweise zu verstärkter Energieeffizienz, durchsetzen. Auf der anderen Seite wollen Städte und Bundesstaaten oft auch ihre lokale Industrie effizienter und moderner gestalten und lokale Unternehmen im Bereich der erneuerbaren Energien oder anderer grüner Branchen unterstützen. Viele Regionen in China und Indien leiden bereits jetzt unter den negativen Folgen des Klimawandels, sodass sich lokale Regierungen um Forschung und Gesetzgebung in diesem Bereich bemühen. Und nicht zuletzt wird gerade auf der lokalen Ebene eine Art „Wählerwille“ erkennbar, der – auch in einem autokratischen System wie

China – lokale Missstände in der Umweltverschmutzung zunehmend anprangert. Durch eine Stärkung der transnationalen Kooperation auf der subnationalen Ebene, z. B. in Form von Klima-Städtepartnerschaften, Forschungsk Kooperationen und NRO-Vernetzung, kann der Grundstein dafür gelegt werden, dass zumindest auf der subnationalen Ebene Klimaschutz als eine wichtige Priorität und ein Entwicklungsmotor anerkannt wird. Auch wenn solche Bottom-up-Ansätze ein internationales Klimaregime wie das Kyoto-Protokoll nicht ersetzen können und sollen, so muss man mit der Ausgestaltung von Klimaschutzmaßnahmen nicht erst auf Mexiko warten. Für Fortschritte im Klimaschutz sollte daher eine Multi-Level-Strategie verfolgt werden. Das kann nur geschehen, wenn anerkannt wird, dass China und Indien keine monolithischen Blöcke sind, sondern eine Vielzahl von möglichen Partnern auf allen Ebenen für den Klimaschutz motiviert werden muss. Auf der internationalen Ebene hat sich das Festhalten am Ziel verbindlicher absoluter Reduktionsverpflichtungen bisher als wenig fruchtbar gezeigt. Vielversprechender sind Ansätze, die auf dynamischen oder Pro-Kopf-Reduktionszielen beruhen und Ländern wie China und Indien ihr Recht auf Entwicklung zugestehen.

Literaturverzeichnis

Climate Analysis Indicators Tool, World Resources Institute 2010. <http://cait.wri.org> (abgerufen am 15.04.2010).

Friends of Nature (FON): Chinese Civil Society on Climate Change. Consensus and Strategies. Peking 2010.

Government of India: National Action Plan on Climate Change. New Delhi 2008.

Netherlands Environmental Assessment Center: China Contributing Two Thirds to Increase in CO₂ Emissions. Den Haag 2008.

Ockwell, David u. a.: Key Policy Considerations for Facilitating Low Carbon Technology Transfer to Developing Countries. In: Energy Policy 36, 2008, S. 4104–4115.

Dr. Miriam Schröder

1976 geboren, ist Politikwissenschaftlerin und Sinologin. Partnerin bei SiNERGi – Beratungsgesellschaft für Erneuerbare Energien mit dem Schwerpunkt Asien.

mschroeder@sinergi.de

