

Thesenpapier zum DIE-Workshop „Energie- und klimapolitische Kooperation mit Ankerländern“ am 7.7.2005 in Bonn

Prioritäten der energie- und klimapolitischen Kooperation

Die Ankerländer China, Indien, Mexiko und Südafrika - insbesondere die beiden erstgenannten - weisen ein teilweise sehr hohes Wirtschaftswachstum auf, das zu einem starken Anstieg der Energienachfrage und der Pro-Kopf-Emissionen führt. Ihr rasch wachsender Energiebedarf wird erheblich zur Verknappung fossiler Energieträger beitragen und könnte Verteilungskonflikte verschärfen. Zugleich wird diese Ländergruppe erheblich zur Steigerung der weltweiten Treibhausgasemissionen beitragen.¹

Die Regierungen der Ankerländer sind in erster Linie an einer verbesserten Energieversorgung und erst nachrangig am Klimaschutz interessiert. Vorrang haben für sie

- eine langfristig gesicherte und kostengünstige Energieversorgung der wachsenden Volkswirtschaften. Energieengpässe und steigende Energiepreise werden als erhebliche Risiken für das künftige Wachstum gesehen;
- die Aufhebung der Energiearmut bestimmter sozialer Gruppen, die v. a. im Falle Indiens, Chinas und Südafrikas groß sind. Hier ergibt sich jedoch im Regelfall ein Konflikt um die Ressourcenallokation zwischen den an der Regierung beteiligten Interessengruppen und den Niedrigeinkommensgruppen, was vor allem in Brasilien deutlich wurde.

Die Erhöhung der Energieeffizienz sowohl auf der Angebots- als auch der Nachfrageseite und die Nutzung erneuerbarer Energien sind daher auch in den Ankerländern wichtige Ziele. Obgleich dabei volkswirtschaftliche und nicht klimapolitische Gründe im Vordergrund stehen, sind im Ergebnis geringere Treibhausgasemissionen zu erwarten. Die Erhöhung der Energieeffizienz bei der Nutzung konventioneller (v.a. fossiler) Energieträger auf der Nachfrageseite hat für die Ankerländer Vorrang, da dies häufig mit gesamtwirtschaftlichen Gewinnen verbunden ist. Allerdings erfordert eine gezielte Steigerung der Energieeffizienz auf der Nachfrageseite einen langen Atem und über die reine Informationsvermittlung hinausgehende Anreize, wie die erfolgreiche Energieeffizienzkampagne im China der 1980er und 1990er Jahre zeigt. Insbesondere die Aufhebung von Subventionen für den Energieverbrauch (z.B. des kostenlosen Stroms für indische Bewässerungslandwirte) könnte rasch zu erheblichen Energieeinsparungen führen, ist aber gegenüber mächtigen Interessengruppen nur schwer durchsetzbar. Ähnliche Entscheidungsprobleme existieren auf der Energieangebotsseite, wo beispiels-

¹ Brasilien stellt in mehrfacher Hinsicht einen Sonderfall dar, da der Strom derzeit noch hauptsächlich aus Wasserkraft stammt sowie fossile Treibstoffe in zunehmendem Maße durch Äthanol auf Zuckerrohrbasis ersetzt werden. Allerdings werden erhebliche CO₂-Emissionen durch die Entwaldung Amazoniens verursacht. Bei anhaltendem Wirtschaftswachstum könnte sich die Emissionsproblematik Brasiliens der Chinas und Indiens annähern, wenn die Wasserkraftreserven ausgeschöpft sind. Bereits heute steigt die durchschnittliche CO₂-Belastung pro kWh im brasilianischen Netz an, weil mehr Gas- und Ölkraftwerke gebaut werden als Wasserkraftwerke.

weise in Indien die Ertüchtigung von Kohlekraftwerken daran scheitert, dass die Kosteneinsparungen in vollem Umfang an die Endkunden weitergegeben werden müssen.

Bislang lehnen die Ankerländer die Beteiligung an einem Klimaschutzregime mit verbindlichen Emissionszielen ab, da ihre Pro-Kopf-Emissionen und ihre Pro-Kopf-Einkommen trotz des starken Anstiegs der letzten Jahre immer noch weit unter dem Niveau der Industrieländer liegen. Jedoch engagieren sie sich teilweise in außerordentlichem Maße bei der Umsetzung des Clean Development Mechanism (CDM) des Kyoto-Protokolls. Außerdem zeigen verschiedene Maßnahmen, dass die Regierungen der Verringerung der Energieintensität (und damit im Regelfall auch der Treibhausgasemissionen) pro BIP-Einheit eine hohe Bedeutung beimessen. Allerdings ist nicht überall die Bereitschaft vorhanden, volkswirtschaftlich hochattraktive Energieeffizienzmaßnahmen durchzuführen, wenn diese die Besitzstände politisch einflussreicher Interessengruppen tangieren.

Die energie- und klimapolitische Kooperation Deutschlands sollte reformbereiten Regierungen bei dieser schwierigen Aufgabe den Rücken stärken. Technische Kooperationsvorhaben, die zu einer höheren Energieeffizienz führen, Treibhausgas- und Lokalschadstoffemissionen von Industrie und Kraftwerken senken oder einen nachhaltigeren Energiemix befördern, bauen zugleich Beziehungsnetze auf, mit denen der Boden für einen klimapolitischen Dialog bereitet wird. Nur wenn die Industrieländer durch eine engagierte Nutzung der Marktmechanismen und technische Projekte und Programme zeigen, dass sie bereit sind, Ressourcen für den Klimaschutz in die Hand zu nehmen, werden die Regierungen der Anker- und sonstigen Entwicklungsländer zu einem ernsthaften internationalen Klimadialog bereit sein.

Deutschland verfolgt mit seiner energie- und klimapolitischen Kooperation vier Hauptinteressen:

1. Verbesserung von globalem Klimaschutz und Energiesicherung als Elemente globaler Strukturpolitik.
2. Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für einen globalen CDM-Markt, der es der deutschen Wirtschaft und der Bundesregierung ermöglicht, kostengünstige Emissionsreduktionspotenziale zu nutzen, falls der Bedarf entsteht.
3. Verbesserung der Energieversorgung armer Bevölkerungsgruppen.
4. Unterstützung der Internationalisierungsbestrebungen der deutschen Wirtschaft im Bereich der Umwelttechnologie.

Ziel 1: In der Kooperation mit Ankerländern sollten der globale Klimaschutz und die Energiesicherung im Mittelpunkt stehen, da diese Ländergruppe in den nächsten Jahrzehnten für den Großteil der Verbrauchssteigerung bei fossilen Energieträgern sowie der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sein wird. Daher ist es für die globale Entwicklung wichtig, diese Länder für einen Entwicklungsweg zu gewinnen, in dem das Wirtschaftswachstum vom Energieverbrauch und CO₂-Ausstoß entkoppelt wird.² Dabei kommt Verhandlungen zur

² Im Falle Brasiliens ist eine Kooperation für den Schutz und die nachhaltige Nutzung Amazoniens (wie gegenwärtig im Rahmen des PPG7) auch aus klimapolitischen Gründen essenziell.

Umsetzung der Klimarahmenkonvention sowie der Förderung marktwirtschaftlicher Instrumente zur Internalisierung von Umweltkosten (z.B. den CDM) besondere Bedeutung zu.³

Dabei ist, wie oben begründet, ein „Mehrebenendialog“ anzustreben, der Foren sowohl für einen Austausch technischer Expertise als auch für den energie- und klimapolitischen Dialog schafft und konkrete Projektvereinbarungen initiiert. Die Planung und Abwicklung von Programmen und Projekten der EZ sollte viel stärker dafür genutzt werden, diesen Dialog zu „unterfüttern“.⁴ Ein signifikanter politischer Dialog kann nur erreicht werden, wenn auf beiden Seiten die zuständigen Fachministerien hochrangig (bspw. Staatssekretärebene) vertreten sind. Das bedeutet, dass auf deutscher Seite die Themenfindung und Strategiebildung für diesen Dialog zwischen den beteiligten Ressorts frühzeitig abgestimmt werden muss.

In der energiepolitischen Kooperation im engeren Sinne sollten Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz und zum Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien im nationalen Energiemix im Vordergrund stehen, v. a. in den Bereichen Technologietransfer, *institution building* und förderliche Rahmenbedingungen (Anreizmechanismen, Regelwerke), *capacity building* (Aus- und Fortbildung) sowie Finanzierung. Im Falle der erneuerbaren Energien sollte angestrebt werden, einerseits Rahmenbedingungen für ihre Nutzung zu verbessern (z.B. deutsches Energieeinspeisungsgesetz), andererseits Märkte zu entwickeln. Um letzteres zu erreichen, gilt es zunächst einkommensstarke Konsumentengruppen anzusprechen, also städtische Haushalte und Unternehmen. So kann der Einsatz von Sonnenenergie für die urbane Warmwasserbereitstellung die Energienetze entlasten und gleichzeitig eine Nachfrage auslösen, die die Produktion, Installation und Wartung solcher Anlagen vor Ort ökonomisch interessant macht. In einem nächsten Schritt könnte aufgrund der mit der Produktion vor Ort erfolgten Kostensenkung der Einsatz dieser Technologie auch in ärmeren, ländlichen Haushalten möglich werden. Die aus deutscher EZ geförderten Maßnahmen sollten einerseits nicht zur Verdrängung von CDM-Projekten bzw. zur Finanzierung von Maßnahmen mit einzelwirtschaftlichem Nutzen führen, andererseits aber auch keine technologischen Randthemen mit ungewisser Replizierbarkeit und hohem Subventionsbedarf unterstützen.

Ziel 2: Ein weiteres wichtiges Kooperationsfeld ist die Schaffung der institutionellen Voraussetzungen, um an dem entstehenden CDM-Markt teilnehmen zu können. Dies ist v. a. in emissionsintensiven Ankerländern mit hoher Wachstumsdynamik relevant und kann auch für deutsche Unternehmen interessant sein, die Emissionszertifikate benötigen. Zurzeit sind dies zwar erst wenige, und die KfW-Bankengruppe hat bisher kaum Einzahler für ihren Klimaschutz-Fonds gefunden, aber dies dürfte sich bei höherem Wirtschaftswachstum ändern. Zudem ist davon auszugehen, dass Unternehmen durch erfolgreiche Pilotvorhaben für die Chancen von CDM-Projekten sensibilisiert werden können. Die Aus- und Weiterbildung von Unternehmen zur erfolgreichen Absolvierung der komplexen CDM-Genehmigungsverfahren

³ Ein Konfliktthema wird der Ausbau der Wasserkraft sein, da dieser hohe soziale und ökologische Kosten (z.B. Zerstörung von Habitaten und der Lebensgrundlage armer Fischer und Bauern in Amazonien und am Mekong) mit sich bringt. Aus diesem Bereich kann sich die deutsche EZ entweder ganz heraushalten oder Beratungsleistungen für die Umsetzung der Empfehlungen der *World Commission on Dams* anbieten.

⁴ Auf Partnerseite kann dieser Vorschlag einerseits auf Widerstand stoßen, weil er die koordinierende Rolle des Außenministeriums / der zuständigen Stelle für internationale Zusammenarbeit schwächt. Andererseits hilft er, mittelfristig die Wirkung der externen Mitteltransfers zu erhöhen und sie dem Zugriff klientelistischer Interessen zu entziehen.

ermöglicht die erstmalige Durchführung von CDM-Projekten, die dann in hohem Maße replizierbar sind.

Die Förderung der Projektdokumentation und -einreichung von Kleinprojekten, z.B. im ländlichen Raum, kann hohe Synergieeffekte bezüglich der Entwicklung sozial benachteiligter Gruppen erzeugen. Ein erfolgreicher CDM ermöglicht eine Fokussierung der EZ auf Projekte, die strukturelle Entwicklungshemmnisse angehen und zu einer langfristigen Reduktion der Treibhausgasemissionen beitragen.

Ziel 3: Maßnahmen zur Verbesserung der Energieversorgung armer Bevölkerungsgruppen (pro-poor-Regulierung der Strommärkte sowie Ausbau dezentraler Stromversorgungssysteme) sollten in Ankerländern nicht im Mittelpunkt stehen, aber bei der Unterstützung von CDM-Projekten berücksichtigt werden. Das erforderliche Kapital und Know-how sind vor Ort vorhanden, und Deutschland hat hier – anders als in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien oder CDM – nur wenig spezifische Expertise anzubieten. EZ-Vorhaben in diesem Bereich bilden häufig Insellösungen und tragen nicht wesentlich zu den sektorpolitischen Reformen bei, die erforderlich wären, um die Energiearmut zu bekämpfen. Auch Unterstützung bei der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels sollte nicht den Ankerländern (vielleicht mit der Ausnahme Indien), sondern in erster Linie den LDCs gegeben werden.

Ziel 4: Umweltdialogmaßnahmen und die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit können erheblich von der Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft im Bereich der Umwelttechnologie profitieren. Diese kann die Durchführbarkeit von energieeffizienten Problemlösungen und Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energien illustrieren und damit Modellwirkungen entfalten, sie kann Expertise bereitstellen oder sich an PPP-Vorhaben beteiligen. Umgekehrt wirken energie- und klimapolitische Maßnahmen öffentlicher Institutionen als Markteintrittshilfe für deutsche Umwelttechnologieunternehmen. Energie- und klimapolitische Kooperationsvorhaben des BMU, BMBF, BMVEL und des BMZ sollten die weitgehende Kongruenz klima- und entwicklungspolitischer sowie außenwirtschaftlicher Interessen nutzen und Kooperationsschwerpunkte ggf. dort setzen, wo ein starkes komplementäres Engagement der Wirtschaft und win-win-Situationen (entwicklungs- und umweltpolitische *plus* außenwirtschaftliche Erfolge) zu erwarten sind. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass Abstriche von den umwelt- und entwicklungspolitischen Zielen gemacht werden, etwa indem bestimmte Technologien nur deshalb propagiert werden, weil die deutsche Wirtschaft hier stark ist.

2. Strategien und Handlungsvorschläge zur Steigerung von Kohärenz und Signifikanz

In der energie- und klimapolitischen Kooperation mit Ankerländern sind zahlreiche deutsche Akteure engagiert: AA und BMU fördern, beraten z.B. durch das Umweltbundesamt, den Politikdialog; das BMZ und seine Durchführungsorganisationen leisten finanzielle und technische Unterstützung für Partner in den Ankerländern, organisieren Dialogforen und kofinanzieren PPP-Projekte;⁵ das BMWA unterstützt die Internationalisierung der deutschen Wirtschaft; BMBF finanziert wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zu relevanten

⁵ Das BMZ führt auch sektorpolitische Beratung im Energiebereich durch und nimmt Einfluss auf das klima- und energiepolitische Handeln der internationalen Finanzinstitutionen. Dies wird durch die im Nachgang zur Renewables 2004 entstandenen Kooperationsvorhaben und strategischen Partnerschaften mit der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank verstärkt.

Umweltthemen; BMVEL fördert Biodieselprojekte in diesen Ländern; die KfW plant den Ankauf von Klimaschutzzertifikaten; die politischen Stiftungen bieten Dialogforen an, usw. Hinzu kommen zahlreiche Hochschulkooperationen und Maßnahmen einzelner Bundesländer und – nicht zuletzt – die vielfältigen Aktivitäten der deutschen Wirtschaft, z.B. des Anlagenbaus und der Consulting-Wirtschaft. Auch die privaten Aktivitäten haben z.T. über das Einzelvorhaben hinausgehende strukturbildende Wirkungen, z.B. wenn Unternehmen beim Aufbau nationaler Zertifizierungssysteme helfen. Ein sehr wichtiger Bereich ist die Kooperation mit Nicht-Regierungsorganisationen, um die klimapolitische Debatte voran zu bringen; BMU und BMZ sind hier bspw. durch die Finanzierung von Kampagnen von Germanwatch aktiv. Und schließlich bietet auch die EU (mitfinanziert aus Deutschland) Dialogforen und praxisorientierte Programme an.

Gegenwärtig stehen die Aktivitäten der o.g. Institutionen und Unternehmen weitgehend unverbunden nebeneinander. Eine Ausnahme stellt die gute Kooperation zwischen BMZ und BMU bei den Klimaverhandlungen (die Federführung liegt beim BMU, während die Zuständigkeit für Entwicklungsländerthemen beim BMZ liegt) und bei der Organisation von größeren internationalen Konferenzen wie der Renewables 2004 dar. Darüber hinaus finden Informationsaustausch und Kooperation jedoch nur punktuell statt und werden über persönliche Kontakte vermittelt, nicht aber systematisch als Arbeitsansatz. Politikdialog und praktische Kooperationsmaßnahmen sind nur unzureichend miteinander verknüpft und es werden Synergiepotenziale verschenkt. So verfügen bspw. GTZ und KfW (wenn letztere vor Ort vertreten ist) häufig über gute hochrangige Kontakte in der Verwaltung der Partnerländer, die jedoch zu wenig für den politischen Dialog genutzt werden. Umgekehrt werden politische Dialogforen nicht systematisch als Input für laufende Kooperationen in der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit und im *Capacity Building* genutzt.

Eine größere Sichtbarkeit der Kooperation und ein gemeinsames Auftreten aller deutschen Akteure sind wichtig sowohl für eine effizientere politische Einflussnahme und *agenda setting* als auch für die internationale Positionierung deutscher Umwelttechnologie. Anzustreben ist ein substantieller und einflussreicher energie- und klimapolitischer Dialog auf der politischen und der technischen Ebene, der in operative Kooperationsmaßnahmen bzw. Wissenstransfers umgemünzt wird (und umgekehrt die auf Arbeitsebene identifizierten neuen Themen aufnimmt). Dies erfordert eine verbesserte Abstimmung der beteiligten Akteure, zunächst auf der deutschen Seite, im zweiten Schritt auch mit der EU. Dafür schlagen wir die Einrichtung **energie- und klimapolitischer Länderteams** zu den wichtigsten Ankerländern – zunächst China, Indien und Brasilien – unter Einbeziehung aller betroffenen Ressorts und Durchführungsorganisationen vor, um den Informationsaustausch auf der deutschen Seite zu verstetigen.⁶ Ziel dieser Länderteams wäre es, umwelt- und entwicklungspolitische sowie außenwirtschaftliche Interessenten zusammenzuführen und sich frühzeitig ressortübergreifend über Kooperationsstrategien zu verständigen. Die bisherige Praxis der Ressorts, einander ex-post die eigenen Strategien oder Maßnahmenbündel zur Kenntnis zu geben, ist unzureichend.

Dabei ist es wichtig, sich bewusst zu machen, ob und welche Kooperationsanreize bzw. -interessen und -hindernisse auf Partnerseite bestehen. So können bspw. auf der Sachebene

⁶ Im Falle Brasiliens sollten aus den o.g. Gründen auch die Maßnahmen im grünen Bereich berücksichtigt werden.

sich anbietende Kooperationen auf Partnerseite aus parteipolitischen oder anderen Gründen schwierig sein. Die deutsche Seite muss erkennen, wann es keinen Sinn mehr hat, auf solchen Kooperationen zu bestehen. Ebenso muss auch die deutsche Seite prüfen, wo Synergien auf der Partnerseite möglich sind, ihnen aber auf der deutschen Seite institutionelle Eigeninteressen entgegenstehen. Daher ist es wichtig, dass die Länderteams gemeinsame Ziele definieren und gemeinsam vereinbarte Maßnahmen nachhalten.

Eine derartige substanzielle Vertiefung der ressortübergreifenden Kooperation ist möglich, wenn sich die beteiligten Ressorts auf ergebnisorientierte, partizipative und transparente Kooperationsverfahren einigen, die dem offenen Austausch über die eigenen Pläne und der Vereinbarung konkreter Kooperationsvorhaben dienen. Vorstellbar wären folgende Schritte:

1. Ausarbeitung einer klimapolitischen Strategie, vor allem mit Bezug auf die anstehende Post-Kyoto-Verhandlungsrunde;
2. Vereinbarung über die Beiträge zur länderspezifischen Umsetzung, die jedes Ressort erbringen kann (dazu gehört auch die Frage der Dialogprozesse und der energiepolitischen Partnerschaften);
3. Erstellung von Zeitplänen und weiteren Verabredungen für ein gemeinsames Vorgehen.

Es ist sicher zu stellen, dass die z.T. hervorragend eingebetteten Experten der deutschen EZ-Programme vor Ort bzw. weitere im Partnerland tätige Fachleute (z.B. Umwelt-Area-Manager der AHKs oder Vertreter der politischen Stiftungen) als Akquisiteure/ *Broker* für die Angebote aller in Frage kommenden Akteure zu nutzen. Die Kontaktpflege mit anderen Ressorts sowie die Akquisition von Aufträgen für einschlägige deutsche Institutionen und Unternehmen sollte in deren Arbeitsplatzbeschreibung aufgenommen werden. Institutionen wie CIM und InWEnt könnten durch Konzentration ihrer Angebote auf gemeinsame Kooperationskorridore signifikantere Wirkungen entfalten. Außerdem könnte CIM Fachkräfte finanzieren, die den Informationsaustausch im Partnerland unterstützen; InWEnt könnte Seminare anbieten, die die Kooperation zwischen Universitäten, Wirtschaft und Verwaltung zum Gegenstand haben; DAAD, DFG und BMZ könnten gemeinsame Stipendien- und Forschungsprogramme auflegen, die zwischen Forschung und Beratung angelegt sind und gemeinsame Probleme bearbeiten bzw. künftige Entscheidungsträger heranbilden; die politischen Stiftungen könnten ihre Dialogangebote mit Entwicklungs-, Umwelt- und Außenwirtschaftsinstitutionen abstimmen, um einerseits praktische Folgeaktivitäten zu initiieren und andererseits thematische Impulse aus deren praktischer Arbeit zu nutzen.

Die Koordinierung in Länderteams ermöglicht es, gemeinsam mit dem jeweiligen Partnerland größere Veranstaltungen zu organisieren, die die verschiedenen Akteure aus Umwelt- und Entwicklungspolitik, Wirtschaft und Wissenschaft einbeziehen (Fachkonferenzen nach dem Vorbild der Deutsch-Chinesischen Umweltkonferenz 2000, der Renewables-Nachfolgekonferenz 2005 in China, Umwelttechnologiemessen mit politischem und wissenschaftlichem Rahmenprogramm usw.) oder gemeinsame Websites zu gestalten. Solche gemeinsamen Maßnahmen setzen Koordinierung – einschließlich der Transparenzpflicht und möglicher Kompromisse – voraus. Sie erhöhen jedoch die Sichtbarkeit des deutschen Engagements.

gements, erschließen Synergien und erhöhen letztlich die Wirksamkeit der deutschen Kooperation mit den Ankerländern.

Bonn, Eschborn, Hamburg, 29.6.2005