

China und die internationale Klimapolitik

Der Wandel kommt von innen

Susanne Dröge / Gudrun Wacker

Wiederholt haben chinesische Regierungsvertreter erklärt, dass China als inzwischen größter Treibhausgasemittent auch international klimapolitische Verantwortung übernehmen will. Zuletzt wurden chinesische Emissionsziele im Juli beim Petersberger Dialog angekündigt, dann aber zurückgenommen. Für die Vorbereitungen auf die Klimakonferenz der Vereinten Nationen (VN) 2015 in Paris, bei der ein neues Abkommen auf den Weg gebracht werden soll, spielt China neben den USA die entscheidende Rolle. Innenpolitisch steht die chinesische Regierung vor der Herausforderung, die enorme Belastung der Bevölkerung durch Smog und Umweltschäden zu verringern. Ad-hoc-Maßnahmen sollen schnelle Erfolge bringen, aber ohne einschneidende strukturelle Veränderungen wird sich der Emissionstrend nicht verändern. Hier tut sich Peking schwer, wie auch das Vor und Zurück bei internationalen Zusagen zeigt. Chinas internationale Einbindung hängt von den Impulsen der USA, dem Interessenausgleich mit den Entwicklungsländern und dem Willen der EU ab, wichtige Anliegen bilateral statt international voranzutreiben.

Die chinesische Position in den Verhandlungen unter der VN-Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) hat sich seit 2009 langsam gewandelt. Ziele für die Reduktion von Treibhausgasemissionen haben Einzug in die chinesische Politik gehalten und werden in den Fünfjahresplänen festgehalten. Auf VN-Ebene haben die chinesischen Verhandler mehrfach signalisiert, dass nach 2020 auch China internationale Zusagen zu Emissionsminderungen geben wird. Erstmals hatte China sich in der Vereinbarung von Kopenhagen 2009 mit einem Klimaziel (Reduktion der

Emissionsintensität um 40 bis 45 Prozent bis 2020) am internationalen Prozess beteiligt.

China hält offiziell daran fest, sich unter der UNFCCC als Entwicklungsland zu definieren. Damit folgt es der Logik des Kyoto-Protokolls (1997), des bisher einzigen internationalen Klimavertrags. Demnach sind Entwicklungsländer nicht zu Emissionsminderungen verpflichtet; Industriestaaten dagegen müssen bis 2020 Reduktionen erzielen. Die USA sind allerdings schon 2001 aus dem Protokoll ausgestiegen und verlangen seither, dass auch Schwellenländer Klimaschutzverpflichtungen eingehen,

bevor die USA sich neu engagieren. Der Konflikt zwischen dem historischen Hauptverschmutzer (USA) und dem künftigen (China) hat die internationalen Verhandlungen über Jahre blockiert.

Nationale Ebene: Umweltverschmutzung in allen Bereichen

Bestimmend für die veränderte Politik Chinas sind jedoch die nationalen Umweltprobleme, Energieengpässe und Risiken aus der rasanten Entwicklung, die hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen. Diese Herausforderungen können nur dann bewältigt werden, wenn die chinesische Regierung ein Gesamtkonzept erarbeitet, mit dessen Hilfe sich das angestrebte Wachstum mit dem Umweltschutz vereinbaren lässt. Darum bemüht sich Peking bereits seit dem 11. Fünfjahresplan (gültig von 2006–2010). Der derzeit geltende 12. Fünfjahresplan (2011–2015) enthält konkrete Etappenziele: Die Energieintensität soll um 16, die Emissionsintensität um 17 Prozent pro BIP-Einheit gesenkt werden; der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch soll von 8,3 Prozent im Jahre 2010 auf 11,4 Prozent steigen.

Handlungsdruck entsteht vor allem durch die Luftverschmutzung in den chinesischen Wirtschaftsmetropolen. Der Smog wird zur Gesundheitsgefahr, beeinträchtigt dauerhaft die Leistungsfähigkeit der Chinesen und schreckt Investoren ab. Umweltprobleme lösen immer häufiger Proteste in der chinesischen Bevölkerung aus. In Peking ist es inzwischen Routine, die Luftqualität mit speziellen Apps für Mobiltelefone zu überprüfen. Während des Nationalen Volkskongresses im März 2013 in der Hauptstadt bekamen die 3000 Delegierten aus dem ganzen Land das Ausmaß der Luftverschmutzung am eigenen Leibe zu spüren. Auch über die Qualität der Binnengewässer und der landwirtschaftlichen Flächen in China werden mehr und mehr Hiobsbotschaften veröffentlicht.

Schritte der neuen Führung Chinas

Im Herbst 2012 wurden die wichtigsten Parteiämter, im Frühjahr 2013 die höchsten Regierungsposten in China neu besetzt. Seither räumt die chinesische Führung dem Umweltschutz zumindest verbal hohe Priorität ein: Staats- und Parteichef Xi Jinping bezeichnet die »ökologische Zivilisation« (die bereits auf dem 17. Parteitag 2007 propagiert wurde) als festen Bestandteil des »China-Traumes« (Zhongguo meng), und Premierminister Li Keqiang erklärte der Umweltverschmutzung offiziell den Krieg. Diese drastischen Worte sollen vor allem die vom Smog gepeinigten Stadtbewohner beruhigen. Mit der Abschaltung von Kraftwerken und mit Fahrverboten versucht die Führung in Peking, schnelle Ergebnisse zu erzielen.

Das Wirtschaftswachstum in China wird sich (auch laut offizieller Planung) in den nächsten Jahren verlangsamen. Für 2014 sind 7,5 Prozent angestrebt, was dazu führen dürfte, dass auch die Emissionen nicht mehr so rasch zunehmen werden. Von 2005 bis 2013 wuchs die chinesische Wirtschaft um durchschnittlich 10 Prozent, der Energieverbrauch dabei um 6 Prozent pro Jahr. In derselben Zeit fiel die Energieintensität um rund 26 Prozent und der Aufwärtstrend früherer Jahre wurde gestoppt.

Der Weg wird steiniger

Die Erfolge der kurzfristigen Maßnahmen, etwa der Rückgang des Kohleverbrauchs um 7 Prozent gegenüber 2013, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es schwierig werden könnte, Emissionen weiterhin so eindrucksvoll zu senken. Kohle hatte 2013 immer noch einen Anteil von 68,5 Prozent am Primärenergieverbrauch und macht den Löwenanteil in der Energieerzeugung aus. Seit 2005 konnte die Effizienz der Großkraftwerke stark erhöht werden, von 41,3 auf 75,6 Prozent. Die Umkehr der Energieintensität in der Industrieproduktion ergab sich ebenfalls aus den »low hanging fruits«, das heißt durch leicht zu erreichende Verbesserungen in der Energienutzung

und die Schließung von »Dreckschleudern«. Deshalb wird in wissenschaftlichen Analysen prognostiziert, dass die Trends bei Industrieemissionen, Energieeinsparungen oder effizienterer Energieerzeugung künftig abflachen werden. Um den Ausstoß von Treibhausgasen wirksamer zu bekämpfen, bedarf es daher auch tiefer greifender industriepolitischer Reformen. Ebenso wichtig wäre es, die Politik auf die Konsumenten auszuweiten, zum Beispiel durch geänderte Energiepreise oder Anreize zu umweltfreundlichem Konsum.

Zunächst wird Chinas Wachstum indes weiterhin Industrialisierung und Urbanisierung mit sich bringen und die Pro-Kopf-Emissionen werden steigen. Sie lagen 2010 bei 6,6 t CO₂ (Weltdurchschnitt: 4,8 t CO₂). Untersuchungen gehen davon aus, dass es China vor 2030 nicht gelingen wird, sein Emissionswachstum umzukehren. Die Frage des »Peak«-Jahres, dem Jahr der Trendumkehr, wird unter chinesischen Experten mit Blick auf die internationalen Verhandlungen immer wieder kontrovers diskutiert. Genauso umstritten sind neue Wege der Kohlenutzung. Mit der Gaserzeugung aus Kohle soll der Smog reduziert werden. Es wird erwogen, 50 Anlagen außerhalb Pekings zu errichten, die dann das »saubere« Gas für den Energiebedarf bereitstellen. Auf diese Weise würde der Einsatz von Kohle aber nicht verringert, sondern nur verlagert. Zudem würde das energetische Umwandlungsverfahren massiv Emissionen freisetzen.

Umsetzungsschritte und Governance-Strukturen

Um die Umweltpolitik zu stärken, hat Peking die Umweltbehörde zum Ministerium aufgewertet. Darüber hinaus hat China die Umweltgesetzgebung beim Nationalen Volkskongress im April 2014 ergänzt. Diese erste Revision seit 25 Jahren tritt am 1. Januar 2015 in Kraft. Damit ist aber noch nicht die konkrete Umsetzung auf lokaler Ebene gewährleistet, insbesondere wenn Kontrollinstanzen fehlen und langwierige

Zielkonflikte ungelöst bleiben: angestrebtes Wirtschaftswachstum und Urbanisierung einerseits, Nachhaltigkeit und Umweltschutz andererseits. Der Rang der Umweltbehörden gegenüber großen staatlichen Unternehmen ist ungeklärt und Anreize weisen nicht klar in eine Richtung. Die Vorteile aus mehr Klimaschutz – gesteigerte Luftqualität, weniger Verkehrsdichte, bessere öffentliche Gesundheit, höhere Energiesicherheit – sind für die lokalen Akteure nicht deutlich genug erkennbar, obwohl sie auch in ihrem Interesse liegen dürften.

Ein neuralgischer Punkt sind die Energiepreise in China. Da die Energieunternehmen staatlich kontrolliert sind, gibt es keine Preisbildung am Markt und Reformen kommen nicht in Gang. Als ersten Vorstoß in diese Richtung testet China in sieben Pilotprojekten den Emissionshandel in einzelnen Provinzen. Dabei werden vor allem die energieintensiven Unternehmen erfasst. Allerdings ist jetzt schon klar, dass sich die für 2015–16 geplante Einführung eines landesweiten Emissionshandels bis etwa 2020 verzögern wird.

Zusammenarbeit mit USA und EU

Was die internationalen Klimaverhandlungen anbelangt, haben die USA und China Anfang 2014 verkündet, den UNFCCC-Verhandlungsprozess voll zu unterstützen. Seit Präsident Obama jüngst das Thema Klimawandel wieder auf die Agenda amerikanischer Politik gesetzt hat, kooperieren die beiden Staaten intensiver (siehe SWP-Aktuell 44/2014). Im April 2013 wurde eine amerikanisch-chinesische Arbeitsgruppe (U.S.-China Climate Change Working Group, CCWG) eingerichtet, die in fünf Bereichen aktiv werden will, nämlich Standards für die Emissionsreduktion bei Fahrzeugen; intelligente Stromnetze (smart grids); CO₂-Abscheidung, -Nutzung und -Lagerung; Energieeffizienz in Gebäuden und Industrie sowie Erfassung und Management von Emissionsdaten. Während des US-China Strategic and Economic Dialogue im Juli nahm die Arbeitsgruppe als Erstes die

Kraftstoff- und Treibhausgasemissionsstandards in Angriff. Chinas Chef-Klimabeamter Xie Zhenhua betonte allerdings sogleich, dass das Land in Paris nicht die gleichen Emissionsvorgaben übernehmen werde wie die USA. Beim ersten informellen Treffen zwischen Obama und dem neuen chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping im Juni 2013 vereinbarten beide die Zusammenarbeit bei der Reduktion von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW). Am anstehenden Klimagipfel, den VN-Generalsekretär Ban Ki-moon für September dieses Jahres anberaumt hat, werden sowohl Präsident Obama als auch Staatspräsident Xi Jinping teilnehmen.

Die EU wiederum hatte bereits 2005 auf dem 8. EU-China-Gipfel eine Zusammenarbeit mit China in der Energie- und Klimapolitik angestoßen. Es mangelt nicht an weitreichenden Absichtserklärungen. Während des 16. EU-China-Gipfels (EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation) im November 2013 erklärten beide Parteien ihren Willen, die internationalen Klimaverhandlungen voranzubringen. Wie auch bei Chinas Zusammenarbeit mit den USA stehen die kurzlebigen Treibhausgase und die Bekämpfung lokaler Luftverschmutzung auf der Agenda. Darüber hinaus soll sowohl bei strukturellen Fragen (»grünes Wachstum«, nachhaltige Entwicklung) als auch bei konkreten Regulierungen kooperiert werden. In den vergangenen Jahren hat die EU mit China bei der Entwicklung seiner Pilotprojekte zum Emissionshandel eng zusammengearbeitet und will nun die Kapazitätsbildung in China unterstützen. Dem von Deutschland initiierten »Club der Energiewendestaaten« trat das Land 2013 bei.

Einige Punkte auf der »strategischen Kooperationsagenda bis 2020« knüpfen indes an Konflikte an, die die EU mit China austrägt. So entspringt seine Ankündigung, sich um die Regulierung des Luftfahrtsektors zu bemühen, dem Disput über die Einbeziehung chinesischer Fluggesellschaften in den europäischen Emissionshandel (siehe SWP-Aktuell 55/2012). Zur Beilegung

des Streits um Solarpanels (die EU hatte Ende 2013 billige Importe von Photovoltaik-Modulen aus China durch einen Strafzoll und Mengenbeschränkungen gedeckelt) hat beigetragen, dass der handelspolitische Dialog regelmäßig gepflegt wird. Dieser soll weiter intensiviert werden.

Internationale Verhandlungen

China wird bei den Pariser Klimaverhandlungen ein eigenes Klimaziel für die Zeit nach 2020 einbringen. Dessen Größenordnung wird sich aber nicht von außen beeinflussen lassen, trotz der vielfältigen bilateralen klimapolitischen Vorstöße. Für weitergehende chinesische Zusagen in klimapolitischen Fragen bedarf es vor allem nationaler Fortschritte bei der Bekämpfung der Umweltprobleme. Inwieweit sich China an der Finanzierung entwicklungspolitischer Projekte mit klimapolitischem Schwerpunkt beteiligen wird, hängt ebenso von seinen Interessen ab wie die Integration des chinesischen Emissionshandels in einen internationalen Markt.

Trotz aller Ansätze einer Kooperation mit den USA oder der EU steht für China auch die Einheit der G77 auf dem Spiel. Die EU hatte es 2011 bei der VN-Klimakonferenz in Durban geschafft, einen Keil zwischen 100 Entwicklungsländern der G77 und China zu treiben. Dennoch ist China in der Gruppe nach wie vor tonangebend. Des Weiteren kann das Land mit Indien, Brasilien und Südafrika eine starke »Verhinderungscoalition« bilden, wenn der Druck zu groß wird, verbindliche Zusagen zu treffen.

Daher wird es Geduld brauchen, um mit China auch auf internationaler Ebene in ein umfassendes Klimaabkommen einzusteigen. China hat sich auf den Weg gemacht, aber die entscheidenden Wegmarken werden nicht auf internationaler Ebene festgelegt, sondern in der nationalen Umsetzung der chinesischen Klimapolitik.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364