
AUSLANDSINFORMATIONEN



**Klima.
Energie.
Sicherheit.**

AUSLANDSINFORMATIONEN

2|2016

Liebe Leserinnen und Leser,

der Kampf gegen den Klimawandel ist nicht nur eine Frage der ökologischen Notwendigkeit, sondern auch eine Frage der ökonomischen Vernunft. Er ist eine Frage der Generationengerechtigkeit, eine Frage der Menschlichkeit und eine Frage der Zukunft der Menschheit. Daran hat Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Rede bei der 21. Konferenz der Vereinten Nationen zum Klimawandel (COP21) Ende 2015 erinnert. Das „Übereinkommen von Paris“ ist vor diesem Hintergrund zu recht von vielen Seiten begrüßt worden. Zu den Gründen für den erfolgreichen Abschluss des Abkommens gehören allerdings nicht zuletzt dessen Unverbindlichkeit und prozeduraler Charakter, wie Jasper Eitze in seinem Beitrag zum Schwerpunktthema dieser Ausgabe betont. Gleichzeitig hebt er die besondere Rolle Deutschlands hervor und empfiehlt gerade im Hinblick darauf, der Kostenfrage mehr Beachtung zu schenken. Hier gelte es, den engen Austausch mit europäischen und internationalen Partnern zu suchen.

Dass Energieproduktion, Klimawandel und Sicherheit eng miteinander verbunden sind, zeigen Peter Hefele, Johannes Vogel und Eric Lee in ihrem Beitrag beispielhaft für die Region Asien-Pazifik. Gerade beim Zusammenhang zwischen Klimawandel und Migration sei eine verlässliche Zuordnung von Ursache und Wirkung kaum seriös vorzunehmen. Das ändere jedoch nichts daran, dass die deutsche Entwicklungspolitik dazu beitragen müsse, die Anpassungsfähigkeit gerade ärmerer Bevölkerungsschichten an die Folgen des Klimawandels zu verbessern und dadurch Klimamigration vorzubeugen. Hierfür fehle es bisher allerdings an geeigneten Frühwarnsystemen, um energie- und klimapolitische Konfliktherde rechtzeitig zu identifizieren und entsprechend reagieren zu können.

Die sicherheitspolitische Dimension von Klimawandel und Energieversorgung rückt Christian Hübner in seinem Beitrag zu Lateinamerika in den Mittelpunkt. Der Klimawandel tritt dort nicht so sehr als Krisenverursacher, sondern vor allem als Krisenverstärker in Erscheinung, etwa indem er Risiken bei der Stromversorgung steigen lässt, Konflikte um Wasser und Land verschärft sowie den ohnehin schon starken Urbanisierungsdruck erhöht – von Hurrikanen, schmelzenden Gletschern, Dürren und Überschwemmungen ganz zu schweigen.

Der afrikanische Kontinent ist von den Folgen des Klimawandels ganz besonders betroffen, wie Oliver Ruppel und Arne Wulff in ihrem Beitrag vor Augen führen. Verschärft wird die Situation allerdings vor allem dadurch, dass es sich bei vielen afrikanischen Ländern um sogenannte fragile Staaten handelt. Dass diese Länder kaum in der Lage sind, die Folgen des Klimawandels abzumildern, geschweige denn, seine Ursachen wirksam zu bekämpfen, liegt auf der Hand. Die betroffenen Länder dabei

zu unterstützen, die notwendigen technischen, personellen und vor allem auch politischen Kapazitäten zu entwickeln, um sich überhaupt am Kampf gegen den Klimawandel beteiligen zu können, müsse daher eines der Ziele europäischer Entwicklungszusammenarbeit sein.

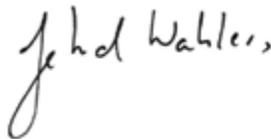
Die sechs Mitgliedstaaten des Golf-Kooperationsrates finden sich nach wie vor unter den 15 größten CO₂-Emittenten weltweit. Wie Gidon Windecker und Sebastian Pfühl in ihrem Beitrag ausführen, deutet sich jedoch ein vorsichtiger Wandel hin zu erneuerbaren Energien an. Im Vordergrund steht dabei allerdings vor allem die Sorge um Energiesicherheit und wirtschaftliche Prosperität im Angesicht sinkender Ölrendite. Trotzdem könnte das Umdenken in Energiefragen einen strukturellen Wandel auch im politischen und gesellschaftlichen Bereich mit sich bringen.

Auch für Kasachstan ist Rohstoffreichtum schon längst nicht mehr nur Segen, sondern auch Fluch. Thomas Helm und Nicolas Scholz zeigen in ihrem Beitrag, wie der Preisverfall an den internationalen Rohstoffmärkten die kasachische Wirtschaft in die Krise hat gleiten lassen. Jetzt versucht die Regierung, die lange auf den Verkauf von fossilen Energieträgern und anderen Bodenschätzen gesetzt hat, umzusteuern und hat dabei vor allem auch erneuerbare Energien in den Blick genommen. Wenn die Transformation der kasachischen Wirtschaft hin zu einer modernen Industriegesellschaft gelingen soll, ist man allerdings weiterhin auf die Förderung fossiler Brennstoffe angewiesen, denn nur so lässt sich ein solches Vorhaben finanzieren, ohne soziale Verwerfungen und gesellschaftliche Widerstände zu riskieren.

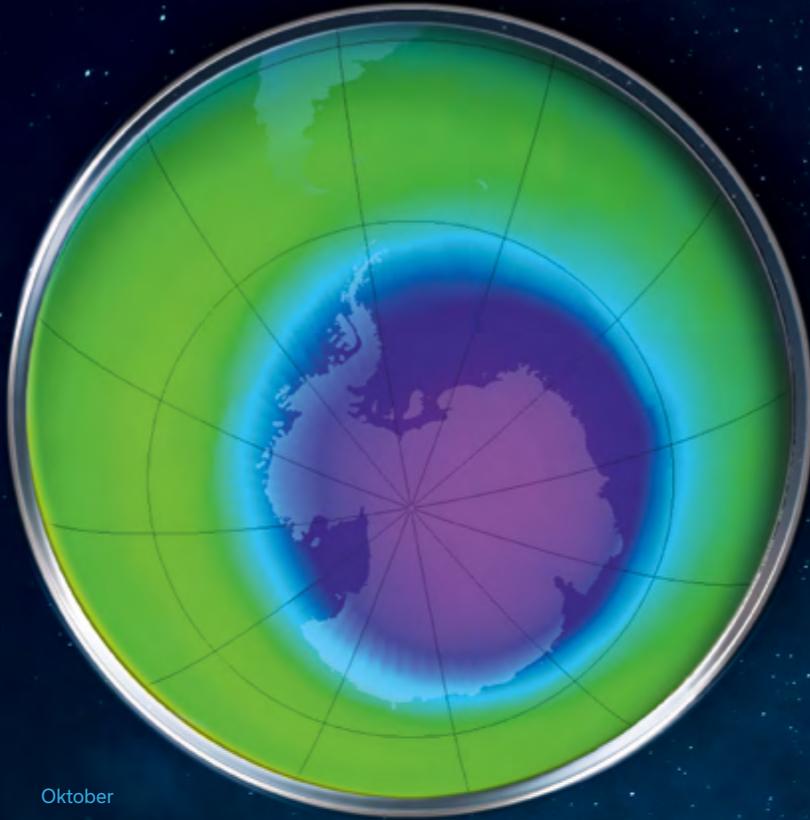
In der Gesamtschau verdeutlichen die Beiträge zum Schwerpunktthema dieser Ausgabe vor allem, wie komplex das Zusammenspiel von Energieproduktion, Klimaveränderungen und der Gewährleistung von Sicherheit in verschiedenen Weltregionen ist. Der Kampf gegen den Klimawandel ist dabei zweifellos eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit – aber eben auch eine Herausforderung, die sich nicht losgelöst von Fragen der Energiesicherheit, nicht ohne Rücksicht auf wirtschaftspolitische Erwägungen und vor allem nicht ohne Abstimmung innerhalb Europas und im transatlantischen Bündnis bewältigen lässt.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr



Dr. Gerhard Wahlers ist Herausgeber der *Auslandsinformationen* (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).



Oktober

1996



Oktober

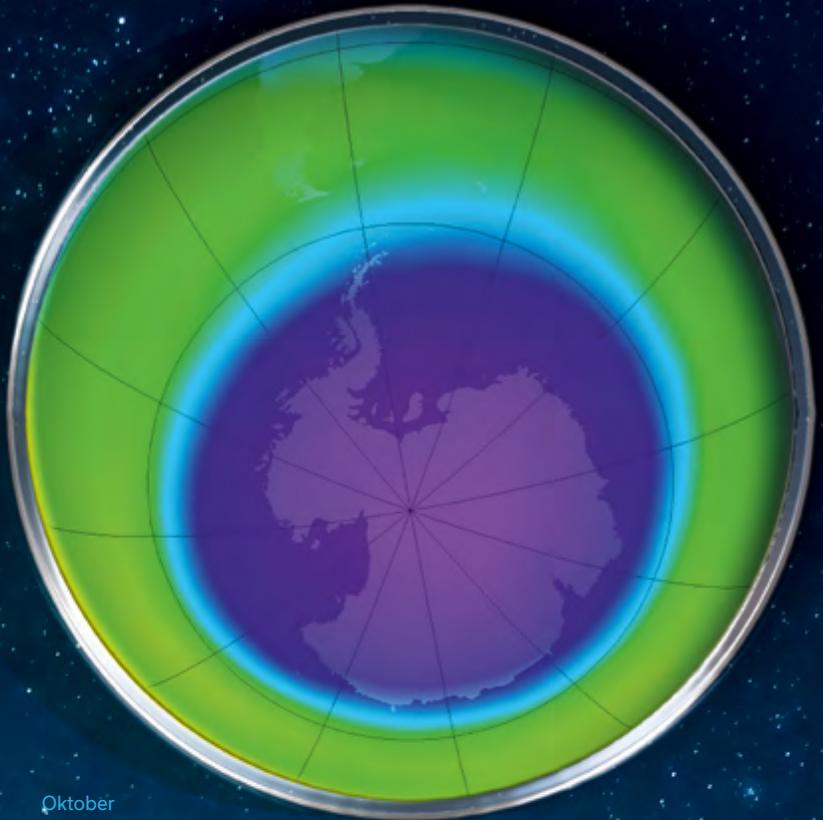
2006

Das Ozonloch schließt sich – oder doch nicht?



Ozon gesamt
in Dobson-Einheiten





Oktober

2015

Das Ozonloch, lange Zeit Sorgenkind von Umweltschützern und Hautärzten, sorgte zuletzt immer wieder für positive Schlagzeilen. Zunächst ergaben Messungen, der Wachstumstrend sei gestoppt, dann war sogar von einer Trendumkehr, einer Regeneration der Ozonschicht, die Rede – und nun das: Nimmt man den Größenvergleich in unserer Grafik zum Maßstab, kann von einer Trendumkehr keine Rede sein. 2015 wird sogar mit einem neuen Größenrekord (zweitgrößte Fläche überhaupt) in die Geschichtsbücher eingehen. Forscher sehen dennoch keinen Anlass zur Beunruhigung: Natürliche Faktoren wie Wetterschwankungen und der Ausbruch des Vulkans Calbuco in Chile seien für die besonders große Ausdehnung in 2015 verantwortlich.

**Klima.
Energie.
Sicherheit.**

Klima. Energie. Sicherheit.

10 ●

Auf dem Holzweg?

Deutsche Klimapolitik nach dem Pariser Abkommen

[Jasper Eitze](#)

24 ●

An der Belastungsgrenze

Klimawandel und Ressourcenkonflikte als Herausforderungen für die Region Asien-Pazifik

[Peter Hefele](#) / [Johannes Vogel](#) / [Eric Lee](#)

37 ●

Sicherheitsrisiko Klimawandel

Neue (alte) Konflikte in Lateinamerika

[Christian Hübner](#)

48 ●

Klimawandel und Energiesicherheit im Anthropozän

Afrika im Lichte des Pariser Klimaschutzabkommens

[Oliver C. Ruppel](#) / [Arne Wulff](#)

64 ●

Von Opposition zu Adaption

Energiesicherheit und wirtschaftlicher Wandel als Triebfeder für eine neue Klimapolitik am Golf?

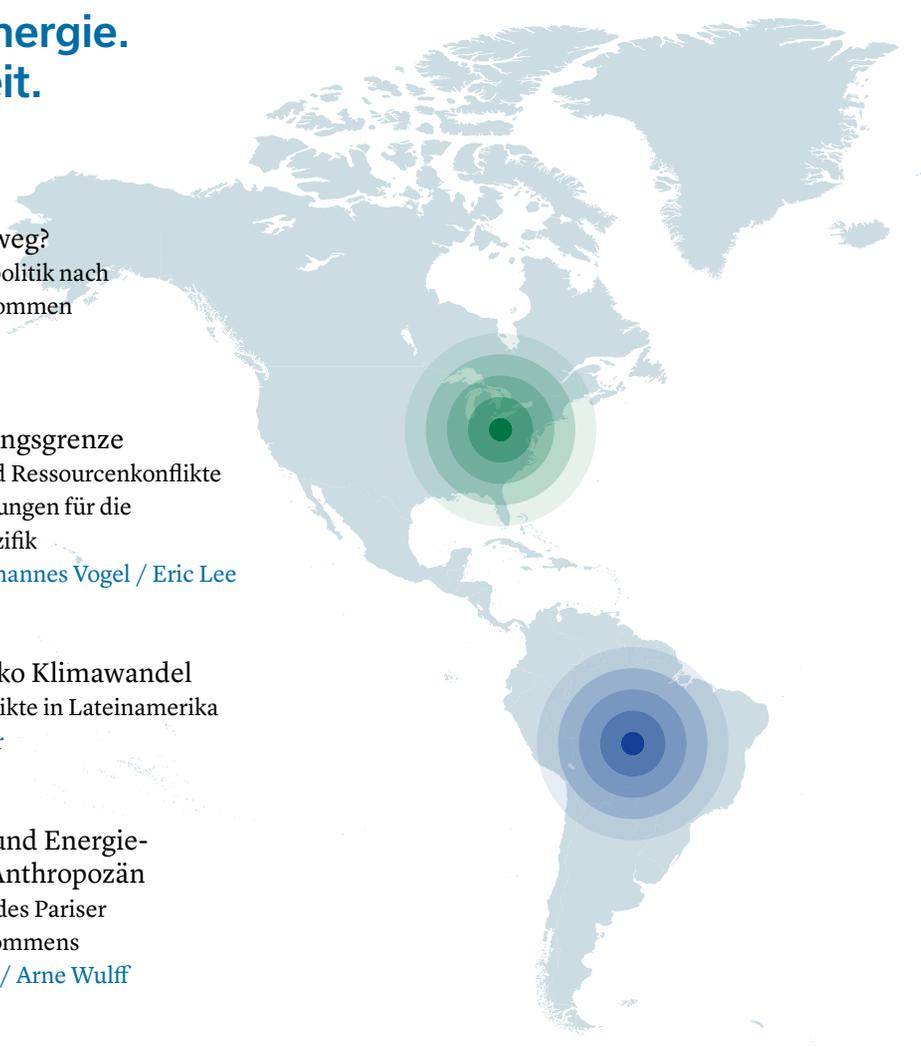
[Gidon Windecker](#) / [Sebastian Pfülb](#)

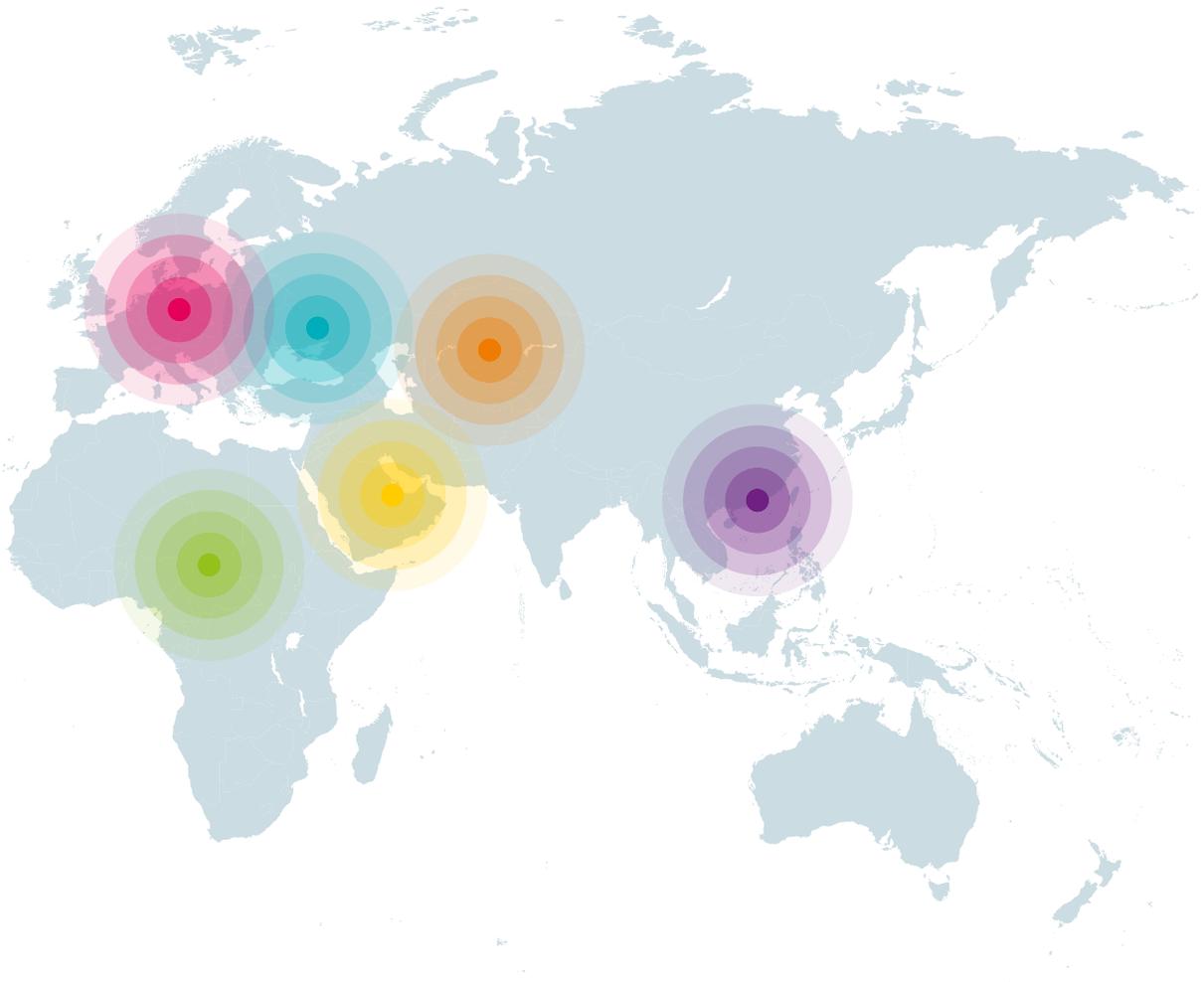
80 ●

Am Scheideweg

Die Rolle der erneuerbaren Energien in Kasachstans gesamtwirtschaftlicher Entwicklung

[Thomas Helm](#) / [Nicolas Scholz](#)





WEITERE THEMEN

92 ●

Trump ist bloß die Krönung
Die Polarisierung der US-Politik als
Ergebnis langfristiger Trends
[Céline-Agathe Caro](#)

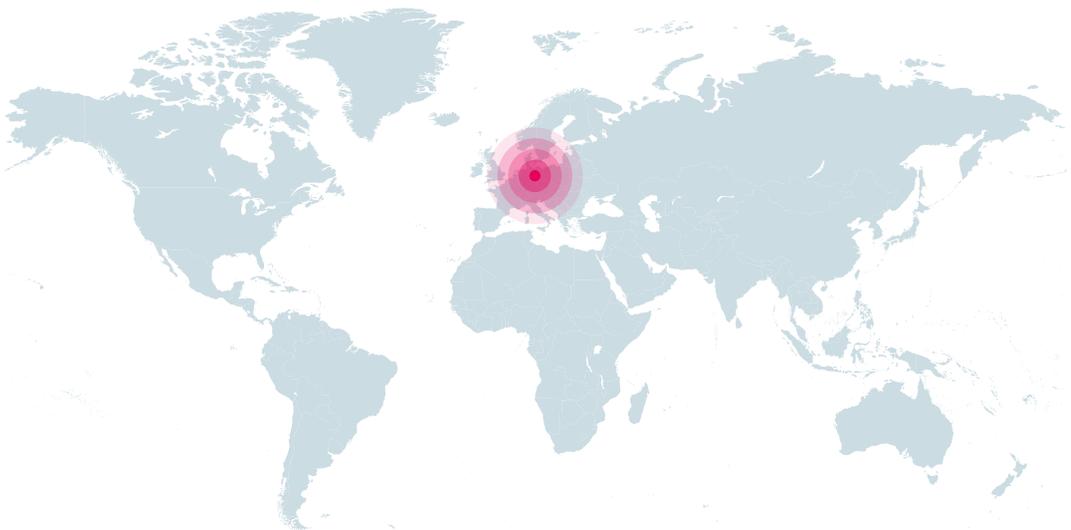
112 ●

Wo Putins Russland endet
„Novorossija“ und die Entwicklung des
Nationsverständnisses in der Ukraine
[André Härtel](#)

Auf dem Holzweg?

Deutsche Klimapolitik nach dem Pariser Abkommen

Jasper Eitze



Das Pariser Abkommen hat die deutsche Klimaschutzdebatte neu belebt und Themen wie der Energiewende oder nationalen Klimaschutzziele zusätzliche Aufmerksamkeit verschafft. Doch was lässt sich für Deutschland aus dem Pariser Abkommen tatsächlich ableiten? Wie kann Deutschland am effektivsten und effizientesten dazu beitragen, dass der globale Klimaschutz vorankommt – und wie eher nicht?

Mehr deutsches Engagement im Kampf gegen den Klimawandel, einen schnellstmöglichen Ausstieg aus der heimischen Kohleverstromung sowie stärkeren Einsatz der Bundesregierung für eine ambitioniertere EU-Klimaschutzpolitik – dies wünscht sich die Mehrheit der deutschen Bevölkerung laut einer von der Umweltorganisation WWF in Auftrag gegebenen Umfrage.¹ Das Pariser Klimaschutzabkommen (PA) hat Erwartungen und Forderungen dieser Art zusätzlichen Schwung verliehen. Als klimapolitischer Vorreiter müsse Deutschland der Welt zeigen, dass es seine nationalen Klimaschutzziele erreichen, die Energiewende meistern, der Elektromobilität zum Durchbruch verhelfen kann und vieles mehr. Aus dieser Perspektive werden auch die mit der Förderung erneuerbarer Energien in Deutschland verbundenen Kosten – im Verlauf des Jahres 2016 wird der Gesamtumfang der seit der Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) im Jahr 2000 erhobenen EEG-Umlage die Marke von 150 Milliarden Euro erreichen² – als indirekte weltweite Entwicklungshilfe unter klima- und energiepolitischen Vorzeichen gerechtfertigt. Denn aufgrund der großen deutschen Weltmarktanteile dürfte die durch das EEG ausgelöste Massenproduktion erheblich zur Kostensenkung erneuerbarer Stromerzeugungstechnologien beigetragen haben.

Wer diese Sicht auf die Dinge anzweifelt, gilt schnell als Pessimist, Industrielobbyist, beharrliche Kraft einer vom Wachstumsfetisch geprägten fossilen Welt, phantasielos und unempfänglich für die Botschaft eines heilsbringenden Nachhaltigkeitsnarrativs. Aber sollte nicht gerade angesichts immer neuer CO₂- und Temperaturrekorde weltweit³ sehr genau und mit küh-

lem Kopf überlegt werden, auf welchem Wege Deutschland am effektivsten dem internationalen Klimaschutz dienlich sein kann? Es besteht nämlich durchaus die Gefahr, dass Deutschland vor lauter klimapolitischem Ehrgeiz auf den Holzweg gerät. Wo diese Gefahr liegt und was getan werden kann, um die Effektivität und Effizienz deutscher Klimapolitik zu erhöhen, wird im Folgenden erörtert. Hierzu richtet sich der Blick zunächst auf den Inhalt des PA, da dieses ab sofort als zentraler Referenzrahmen für den internationalen Klimaschutz fungieren soll. Ausgehend davon wird die aktuelle klimapolitische Debatte in Deutschland genauer betrachtet und schließlich in einen europäischen und globalen Zusammenhang gestellt.

Der Pariser Klima-Deal: Evolution statt Revolution

Der wichtigste Grund für den erfolgreichen Abschluss des PA beim VN-Klimagipfel im Dezember 2015 (COP21) liegt in der Unverbindlichkeit und im prozeduralen Charakter der Vereinbarungen. Bei der COP15 in Kopenhagen 2009 war der Versuch gescheitert, den Top-down-Ansatz des Kyoto-Protokolls – also die Aufteilung eines gemeinsamen Emissionsbudgets in handelbare Emissionsrechte – auf alle 196 Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) zu übertragen. In den Folgejahren wurde daher stattdessen ein Bottom-up-Modell entwickelt, das unter Verzicht auf ein gemeinsames konkretes Emissionsbudget auf freiwilligen nationalen Beiträgen (*Nationally Determined Contributions* – NDCs) zur Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen (THG)

basiert. Als gemeinsames Langfristziel wird im PA die Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter zwei, möglichst 1,5 Grad Celsius, und entsprechend eine schnellstmögliche Reduzierung der globalen THG-Emissionen bis Netto Null im Verlauf der zweiten Jahrhunderthälfte festgelegt. Alle Vertragsparteien verpflichten sich dazu, ihre NDCs nach einem (noch auszuhandelnden) einheitlichen Standard transparent und nachvollziehbar in einem Fünfjahresrhythmus vorzulegen. Die NDCs sollen, den Möglichkeiten des jeweiligen Landes entsprechend, so ambitioniert wie möglich sein und bei ihrer Fortschreibung nicht hinter bereits zugesagte Ziele zurückfallen. Diese Ziele sind in nationale Maßnahmenkataloge zu übersetzen. Schlussendlich folgt daraus, dass jeder Staat Herr über die eigenen Klimaziele bleibt und im Falle einer Nichterfüllung keinerlei harte Sanktionen fürchten muss. Als weiches Sanktionsinstrument besteht lediglich die Möglichkeit des öffentlichen Anprangerns (*naming and shaming*), dessen Wirksamkeit allerdings mit Blick auf bisherige Erfahrungen als sehr gering einzuschätzen ist.⁴

Immerhin überwindet die Zusammenführung aller Staaten zu einem globalen Klimaschutzkonsens die längst obsoletere strikte Aufteilung der Vertragsstaaten in Industrie- und Entwicklungsländer, aus der sich nur für erstere eine Klimaschutzverantwortung ableitete. Die Auffassung, dass nun alle Staaten Verantwortung beim Klimaschutz übernehmen müssen, hat sich also durchgesetzt, wobei die sogenannten Industrieländer weiterhin die Führungsrolle durch absolute Emissionsreduzierungen übernehmen sollen, während den sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern hierfür mehr Zeit eingeräumt wird. In diesem Sinne erhebt das PA für den Klimaschutz auch keinen Absolutheitsanspruch, sondern stellt ihn neben weitere Entwicklungsprinzipien wie Armutsbekämpfung oder Nahrungsmittelsicherheit. Dabei wird unterstrichen, dass das klimapolitische Ambitionsniveau ärmerer Staaten vom Umfang der Unterstützung durch reichere Staaten abhängt, vor allem in Form finanzieller Ressourcen, technischer Ausstattung und Wissen. Aus Sicht besonders verwundbarer Staaten ist außerdem wichtig, dass

Windkraft: Deutschland verfügt im → Norden über erhebliches Potenzial für die Stromerzeugung durch Windkraftanlagen.
Quelle: © Fabrizio Bensch, Reuters.

dem Aspekt der Anpassung an die Klimawandelfolgen die gleiche Bedeutung zukommt wie der Vermeidung des Klimawandels.

Damit markiert das PA für den internationalen Klimaschutz einen bedeutenden evolutionären, aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit und Sanktionsmechanismen jedoch nicht revolutionären Schritt. Weiter reichende Erwartungen wären indes auch wenig realistisch, denn Staaten neigen erfahrungsgemäß nicht dazu, in zentralen politischen Fragen freiwillig die eigene Souveränität einzuschränken. Vor diesem Hintergrund überrascht auch nicht, dass im Zusammenhang mit dem PA die bislang seitens der Vertragsstaaten gemeldeten beabsichtigten Klimaschutzbeiträge summa summarum das vereinbarte Temperaturziel deutlich verfehlen und eher einem Erderwärmungsszenario von 2,7 Grad Celsius entsprechen.

Die Preise für fossile Energieträger dürften sich aufgrund von Überangeboten auf einem eher niedrigen Niveau fort-schreiben.

Folglich ist auch der mit dem PA angestrebte schnellstmögliche Wendepunkt bei den globalen THG-Emissionen noch nicht in Sicht. Im Gegenteil: Die Internationale Energieagentur (IEA) geht davon aus, dass bis 2040 im Vergleich zu 2013 die weltweite Energienachfrage um rund ein Drittel zunehmen wird – und damit um etwa 16 Prozent auch die THG-Emissionen des Energiesektors.⁵ Trotz beachtlicher Zuwachsraten liegt der Anteil erneuerbarer Energien am globalen Endenergieverbrauch derzeit erst bei knapp 20 Prozent.⁶ Auch die Ergebnisse der internationa-



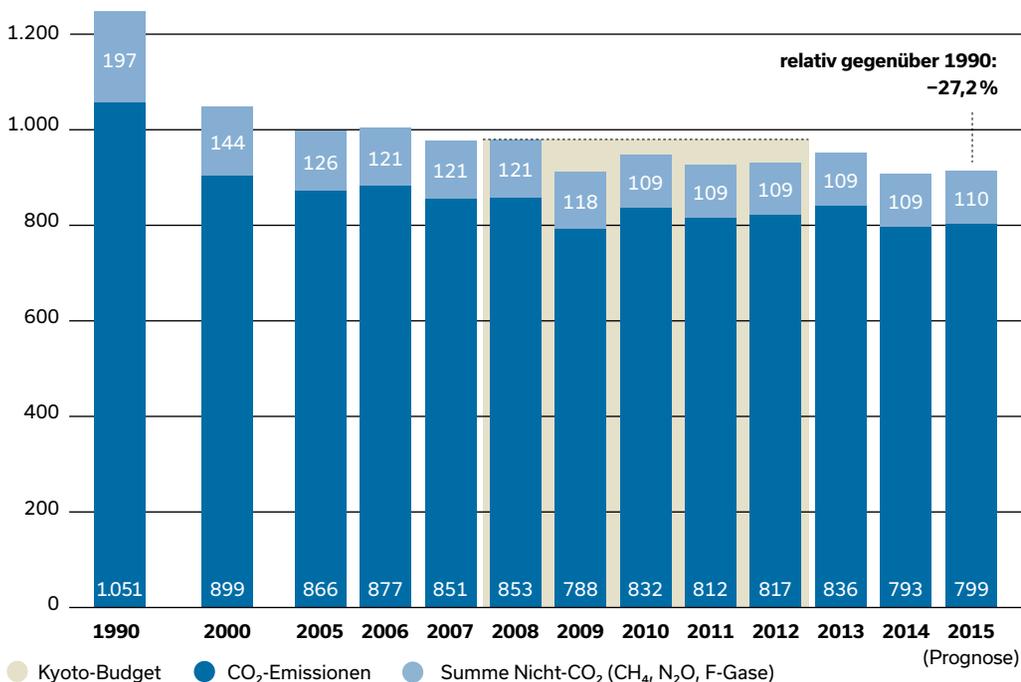
len Zukunftsstudie *Delphi Energy Future 2040* des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) sprechen von einer Verdopplung des Energiebedarfs bis 2040 gegenüber heute.⁷ Gleichzeitig dürften sich die Preise für fossile Energieträger angesichts von Überangeboten, unter anderem aufgrund technischer Möglichkeiten wie der des Frackings, auf einem eher niedrigen Niveau fortschreiben.⁸ Gleichwohl ist davon auszugehen, dass mit der Zeit eine bessere Verknüpfung ökonomischer und sozialer mit klimapolitischen Zielen gelingen wird. Wahrscheinlich ist auch, dass Klimawandelfragen künftig für immer mehr Staaten zu *high politics* avancieren werden, in dem Maße, in dem ihre zentrale Bedeutung in Zusammenhang mit wirtschafts- und sicherheitspolitischen Aspekten eklatanter wird.⁹ Eine in diesem Sinne sich wandelnde Wahrnehmung der Erderwärmung ist beispielsweise mit Blick auf Nordafrika und den Nahen Osten zu erwarten, da sich mit fortschreitendem Klimawandel in Kombination mit dysfunktio-

nen staatlichen Strukturen der Wasserstress in dieser Region weiter verschärfen dürfte.¹⁰

Die klimapolitische Debatte in Deutschland: Grenzen des Vorreitertums

Im Nachgang zur COP21 wird die klimapolitische Diskussion in Deutschland von Stimmen dominiert, die auf eine konsequentere Verfolgung nationaler Klimaschutzziele abheben, insbesondere mittels einer forcierten Umsetzung der Energiewende. So soll die Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft, also der vollständige Verzicht auf fossile Energieträger, zuvorderst durch eine Umstellung der Energiewirtschaft auf 100 Prozent erneuerbare Energien bis 2050 ermöglicht werden.¹¹ In der internationalen Klimapolitik soll Deutschland dadurch als „verlässlicher und glaubwürdiger Partner“ und „ehrlicher Makler“ wahrgenommen werden.¹² Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) hat

Abb. 1: Treibhausgasemissionen in Deutschland 1990 bis 2015 in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent



Quelle: UBA 2016: Treibhausgas-Emissionen, UBA Emissionssituation, Stand: 11.02.2016 (Grafik), 02.05.2016, in: <http://umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen> [13.07.2016].



Teilnehmer bei COP21: Die Zusammenführung von Staaten zu einem internationalen Klimaschutzkonsens überwindet die strikte Aufteilung der Vertragsstaaten in Industrie- und Entwicklungsländer. [Quelle: © Etienne Laurent, Reuters.](#)

einen Klimaschutzplan 2050 erarbeitet, der „die weiteren Reduktionsschritte im Lichte der europäischen Ziele und der Ergebnisse der Pariser Klimaschutzkonferenz 2015 bis zum Zielwert von 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050“¹³ sowie entsprechende Maßnahmen definiert und spätestens im Herbst dieses Jahres beschlossen werden soll. Das Langfristziel des Klimaschutzplans 2050 ist ambitioniert: Für eine Emissionsminderung von 80 bis 95 Prozent müsste Deutschland ab sofort seinen CO₂-Ausstoß um durchschnittlich mindestens 3,5 Prozent pro Jahr verringern. Eine Minderungsrate in dieser Höhe wurde seit 1990 bisher nur als Spitzenwert erreicht.¹⁴ Dabei ist zu berücksichtigen, dass Deutschland während der letzten rund 25 Jahre seine THG-Emissionen vor allem Anfang der 1990er Jahre aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels in Ostdeutschland senken konnte.¹⁵ In den darauffolgenden Jahren fielen die jährlichen

Minderungsraten deutlich geringer aus, abgesehen von einem stärkeren Rückgang im Jahr 2009 aufgrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Seither verharren die Emissionen im Großen und Ganzen auf diesem Niveau. In der Energiewirtschaft sinken die THG-Emissionen zwar langsam aber stetig, in den anderen relevanten Sektoren geht es hingegen kaum voran. Im Verkehr und in der Landwirtschaft beispielsweise konnten während der letzten zwei Jahrzehnte keine nennenswerten Emissionsminderungen erreicht werden – eher ist das Gegenteil der Fall. Deutschland wird sein Minderungsziel bis 2020 wahrscheinlich verfehlen.¹⁶

Die Emissionsentwicklung in Deutschland verdeutlicht, dass die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Emissionsanstieg alles andere als banal ist, selbst wenn ein Land über entsprechende Spitzentechnologien verfügt. Laut

Experten ist für eine solche Entkopplung „nicht nur ein stufenweiser Umbau des Energiesystems auf den Einsatz klimaverträglicher Energieträger [erforderlich], sondern auch die Schaffung des dafür notwendigen politischen, institutionellen, kulturellen und sozialen Rahmens. Dies schließt Verhaltensänderungen auf unterschiedlichen Ebenen ebenso ein wie die Notwendigkeit einer breiten und über den langen Zeitraum konstanten Unterstützung sowie Akzeptanz durch die Bevölkerung“.¹⁷

Dass die deutsche Bevölkerung derart tiefgreifende Umwälzungen mitträgt, scheint alles andere als gesichert. Die Umsetzung der Ener-

gievende, obwohl noch eher am Anfang als vor ihrem Abschluss stehend, stößt zunehmend auf Widerstände in der Bevölkerung, sei es beim weiteren Ausbau erneuerbarer Energien, der Stromnetze oder auch mit Blick auf die steigenden Strompreise. Letztere betreffen dabei natürlich nicht nur private Haushalte, sondern auch die Unternehmen. Spürbare wirtschaftliche Nachteile im Zuge der Energiewende würde die deutsche Gesellschaft mehrheitlich kaum mittragen, hält man sich die Ergebnisse der im Zweijahresrhythmus durchgeführten Umweltbewusstseinsstudie des BMUB vor Augen. Darin werden die Befragten hinsichtlich ihrer Umwelteinstellungen und ihres Umweltverhaltens unterteilt in:



Hochwasser in Frankfurt/Oder: Die deutsche Energiewende soll einen Beitrag zum weltweiten Klimaschutz leisten. [Quelle: © Thomas Peter, Reuters.](#)

- Die „Nachhaltigkeitsorientierten“ (14 Prozent der Befragten), die mit umweltbewusstem Denken und Handeln eine Vorreiterrolle einnehmen und davon überzeugt sind, dass eine grundlegende gesellschaftliche Transformation notwendig ist.
- Die „Umweltbesorgten“ (22 Prozent), die den Zustand der Umwelt für sehr bedenklich halten und auf eine ökologische Modernisierung setzen, wobei Wirtschaftswachstum und Nachhaltigkeit miteinander verbunden werden sollen.
- Die „Orientierungssuchenden“ (20 Prozent), die der Überzeugung sind, dass ein „Weiter so“ nicht möglich ist, wobei sie gleichzeitig unsicher sind, was konkret getan werden kann, und sich um ihren gewohnten Lebensstandard sorgen.
- Die „Wachstumsorientierten“ (17 Prozent), die volles Vertrauen in Marktmechanismen und Wirtschaftswachstum haben und der Überzeugung sind, dass Deutschland in puncto Umwelt- bzw. Klimaschutz auf einem guten Weg ist.
- Die „Umweltpassiven“ (27 Prozent), die sich kaum für Umweltthemen interessieren und wenig Bereitschaft zu nachhaltigem Verhalten zeigen.¹⁸

Die Umsetzung der deutschen Klimaschutz- und Energiewendepläne ist folglich nur möglich und gesellschaftlich legitimiert, wenn auch der Weg hin zu einer CO₂-armen (Volks-)Wirtschaft ökonomisch erfolgreich verläuft.

Der europäische und internationale Kontext: Schlüssel zu mehr Effektivität und Effizienz

Darüber, dass die deutsche Energiewende für ihre erfolgreiche Umsetzung europäisch eingebettet werden muss, herrscht weitgehend Konsens. Auf der praktischen Ebene tut sich indes bislang wenig. Im Hinblick auf die anvisierte Integration des europäischen Strombinnenmarktes bedarf es aus deutscher Perspektive

vor allem einer verstärkten energiepolitischen Koordinierung wie auch einer verbesserten physikalischen Vernetzung mit den elf „elektrischen Nachbarn“.¹⁹ Die gemeinsame Erklärung zur Verbesserung der Stromversorgungssicherheit durch eine verstärkte regionale Kooperation im Rahmen des europäischen Energiebinnenmarktes vom Juni 2015 weist in diese Richtung, muss nun aber schnellstmöglich durch die Umsetzung konkreter Maßnahmen unterfüttert werden.²⁰ Denn der Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland ist der damit verbundenen notwendigen Modernisierung bzw. Erweiterung des Stromnetzes weit voraus. Nicht nur innerhalb Deutschlands, sondern auch grenzübergreifend führt dies zu erheblichen Problemen, wie beispielsweise die aktuelle Diskussion um die deutsch-österreichische Stromhandelszone verdeutlicht. Weil Netzkapazitäten zur Durchleitung der Stromüberschüsse aus den norddeutschen Windenergieanlagen nach Süddeutschland und weiter nach Österreich fehlen, empfiehlt die Agentur für die Zusammenarbeit der europäischen Regulierungsbehörden (ACER), die seit 2001 bestehende gemeinsame Handelszone zu teilen oder zumindest einzuschränken, um eine Überlastung des Leitungsnetzes zu verhindern. Auch die Teilung Deutschlands in zwei Strompreiszonen wird diskutiert.²¹ Nach Integration klingt das zunächst einmal nicht.

Insbesondere unter klimapolitischen Gesichtspunkten erscheint ein europäisch koordinierter Ansatz zielführender als eine nationale Fokussierung, angefangen bei der Tatsache, dass der deutsche Anteil an den weltweiten Emissionen „nur“ knapp 2,4 Prozent beträgt – Tendenz fallend. Die EU insgesamt kommt immerhin auf einen Emissionsanteil von etwa zehn Prozent, hinter den USA mit knapp 16 Prozent und China an der Spitze mit rund 28 Prozent.²² Wie Deutschland strebt auch die EU insgesamt bis zum Jahr 2050 eine Emissionsminderung um 80 bis 95 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 an. Im Kontext des PA ist dies von zentraler Bedeutung, denn Deutschland ist – wie alle EU-Mitgliedstaaten – zwar auch selbst Vertragspartei des Abkommens, die deutschen Emissionsminderungsbeiträge sind



Kumpel: Bergleute in einer der letzten untertägigen Kohleminen Ungarns, die wegen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit inzwischen geschlossen wurde. In Deutschland gilt der Braunkohleabbau als Brückentechnologie bis zum vollständigen Umstieg auf erneuerbare Energien. [Quelle: © Laszlo Balogh, Reuters.](#)

jedoch Teil der gemeinsamen Klimaziele der ebenfalls als Vertragspartei auftretenden EU. Es gibt im Rahmen des PA also keine eigenen nationalen Klimaschutzziele der einzelnen EU-Staaten. Daraus folgt, dass Deutschland zum globalen Klimaschutz am effektivsten durch kluge, konsensfördernde Führung bei der Gestaltung der weiteren EU-Klimapolitik beitragen kann. Hier ist Deutschland angesichts der aktuellen multiplen Krisen und Desintegrationskräfte in Europa (Brexit etc.) besonders gefordert. Denn auch im Bereich der Klimapolitik bestehen zum Teil grundsätzliche Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten. An der Suche nach Kompro-

missen führt jedoch kein Weg vorbei, wenn Deutschland im globalen Maßstab effektiv Klimapolitik betreiben will. Die Klimaziele der EU bis zum Jahr 2030 stehen zwar vorerst fest und dürften vor dem Antritt der neuen EU-Kommission 2018 nicht erneut zur Debatte stehen. Im Jahr 2018 und abermals im Jahr 2023 steht dann aber gemäß dem PA die erneute Überprüfung der Klimaschutzbeiträge der Vertragsparteien des PA hinsichtlich ihrer Verträglichkeit mit den vereinbarten Langfristzielen an. Auch die EU wird sich dann aufs Neue der Frage stellen müssen, ob das bisherige Minderungsziel von minus 40 Prozent bis 2030 angemessen ist oder verschärft



Deutschland sollte sich mit Beharrlichkeit für eine Ausweitung des Emissionshandels auf weitere Sektoren einsetzen, insbesondere auf den Mobilitätsbereich.

werden sollte. Immerhin hat die EU selbst das 40-Prozent-Ziel als Mindestwert formuliert, eine eventuelle nachträgliche Erhöhung also mitgedacht. Die nächsten deutschen Bundesregierungen sollten die Jahre zwischen 2018 und 2023 daher nutzen, um mit den anderen EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer Zielerhöhung und damit verbundene Lastenausgleiche zu verhandeln. Das wäre zweifelsohne eine effektivere klimapolitische Führung als die in der Rolle des Musterschülers oder Strebers, dem niemand folgen will. Denn dass nicht jede Art deutscher Führung auf positive Resonanz stößt, hat die jüngere EU-Geschichte gezeigt.

Weiter konkretisiert, lohnt sich ein Blick auf den Europäischen Emissionshandel (EU ETS) als zentrales Instrument europäischer Klimapolitik. Der EU ETS umfasst den energiewirtschaftlichen und den industriellen Sektor, die zusammen für etwa die Hälfte aller THG-Emissionen der EU verantwortlich sind. Da die Gesamtmenge an Emissionszertifikaten den Emissionsminderungszielen der EU angepasst ist, stellt der EU ETS grundsätzlich ein treffsicheres klimapolitisches Instrument dar und wird als vergleichsweise unkompliziertes, marktnahes und grenzübergreifendes Regelwerk auch von Wirtschaftsvertretern mehrheitlich bevorzugt. Aus deren Sicht wäre ein weltweiter Emissionshandel bzw. eine vergleichbare CO₂-Bepreisung ideal, um für alle Marktteilnehmer international faire Wettbewerbsbedingungen zu garantieren (*level playing field*).²³ Dies könnte längerfristig z.B. durch die sukzessive Verknüpfung bereits bestehender Emissionshandelssysteme erreicht werden.²⁴ Erste Bestrebungen in diese Richtung gibt es bereits. Der EU ETS hat als weltweit größter und bereits seit 2005 bestehender Kohlenstoffmarkt in jedem Fall Potenzial. Um dessen Fortbestand und Verbesserung sollte sich Deutschland daher weiterhin intensiv bemühen und sich mit Beharrlichkeit für eine Ausweitung auf weitere Sektoren einsetzen.

Solange diese Ausweitung noch nicht erreicht ist, sollte Deutschland seine nationalen Anstrengungen zur Emissionsreduzierung stärker auf die durch den EU ETS nicht abgedeckten Sektoren konzentrieren, also insbesondere auf den Verkehrs- und Gebäudesektor, wo große Einsparpotenziale liegen.²⁵ Das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ der Bundesregierung, mit dem das selbstgesteckte nationale Emissions-

ziel von minus 40 Prozent bis 2020 doch noch erreicht werden soll, sieht zusätzliche Emissionsminderungen von insgesamt 62 bis 78 Millionen Tonnen CO₂ vor.²⁶ Davon fällt jedoch ein Drittel unter den EU ETS, was mindestens theoretisch bedeutet, dass deutsche Emissionseinsparungen in diesem Bereich durch den Zertifikatshandel andernorts in Europa neutralisiert würden. Dies betrifft z.B. die im vergangenen Jahr intensiv diskutierte und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im November 2015 beschlossene sogenannte Braunkohle-Reserve, die ab 2017 die Überführung mehrerer großer Braunkohlekraftwerke in eine bis zum Jahr 2021 vorzuhaltende Kapazitätsreserve vorsieht.²⁷ Als Vergütung für diese (letztlich wohl nur pro forma bestehende) Reserve werden die Kraftwerksbetreiber schätzungsweise insgesamt bis zu 260 Millionen Euro jährlich erhalten. Diese Kosten werden wiederum auf die Netzentgelte umgelegt und somit von den Stromkunden gezahlt.²⁸ Der Effekt: Steigende Kosten der Energiewende und damit ein erhöhtes Risiko zurückgehender Akzeptanz in der Bevölkerung..

China, USA, Indien und Russland könnten aufgrund ihres Gewichts global zu Treibern eines Wandels hin zu emissionsärmeren, ressourcenschonenderen Wirtschafts- und Lebensweisen werden.

Ungeachtet der genannten Einschränkungen hat Deutschland als derzeit noch viertgrößte Volkswirtschaft der Welt auch für sich genommen durchaus Gewicht in der internationalen Klimapolitik, was sich vor allem am Interesse vieler Länder an der deutschen Energiewende ablesen lässt. „Wenn es jemand schafft, dann Deutschland“, lautet ein viel zitierter Kommentar. Doch aus dieser Äußerung spricht nicht nur Bewunderung, sondern auch eine gewisse Skepsis und Distanz. So werden die Kosten der bisherigen Umsetzung der Energiewende von den meisten

internationalen Beobachtern als sehr hoch bewertet, bestenfalls verkraftbar für ein wohlhabendes Land wie Deutschland. Einen nennenswerten Klimaschutzbeitrag kann Deutschland mit seiner Energiewende aber nur dann leisten, wenn es gelingt, diese auch für andere Staaten als wirtschaftlich attraktives Modell zu präsentieren. Wenn die Energiewende hingegen zum nationalen Selbstzweck verkommt, ist dem Klimaschutz kein Dienst getan. Dies wäre auch insofern tragisch, als Deutschland mit seinen hervorragenden technologischen Voraussetzungen von Klimaschutzmaßnahmen anderer Staaten enorm profitieren kann.²⁹

Um hier zusätzliche international wirksame Impulse zu geben, sollte Deutschland seine Kooperationsbestrebungen stärker auf die großen Emittenten-Staaten konzentrieren. Die vier größten unter ihnen (China, USA, Indien, Russland) sind allein für rund die Hälfte der weltweiten THG-Emissionen verantwortlich und könnten aufgrund ihres wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Gewichts regional und im Falle der USA und Chinas sogar global zu Treibern eines Wandels hin zu emissionsärmeren, ressourcenschonenderen Wirtschafts- und Lebensweisen werden. Entsprechend sollten sich Kooperationsangebote von deutscher Seite möglichst eng an den in diesen Staaten vorrangigen Motivationen zur Emissionsreduzierung orientieren. So kann sich z.B. der Ausbau erneuerbarer Energien – jenseits des Klimaschutzes – bekanntermaßen auch positiv auf die Versorgungssicherheit eines Landes auswirken, sowohl nach innen, hinsichtlich einer dezentralen Energieversorgung von Bevölkerung und Wirtschaft, als auch nach außen, durch eine verringerte Importabhängigkeit von fossilen Energieträgern. Auf diesen Effekt setzt z.B. die Ukraine im Konflikt mit Russland, bei dem das Thema Gasabhängigkeit eine zentrale Rolle spielt. Für Länder wie China oder Indien sind v.a. auch umwelt- bzw. gesundheitspolitische Faktoren (Stichwort: Luftverschmutzung), Technologieentwicklung und wirtschaftliche Modernisierung von Bedeutung. Auch in den USA wird der Ausbau erneuerbarer Energien vorangetrieben. Bei amerikanischen Farmern

wird hierfür mit dem Schlagwort *homegrown energy* geworben. Es geht um ländliche Entwicklungsperspektiven, Arbeitsplatzsicherung und Fragen der nationalen Sicherheit. Denn durch mehr Biokraftstoffverbrauch lassen sich der Erdölverbrauch und -import verringern und mittelfristig könnten sogar Erdölexporte in größerem Umfang erreicht werden. Aus deutscher Perspektive gewinnt derweil ein weiterer Aspekt an Bedeutung: Ein zunehmend auf erneuerbare Energien gestütztes Energiesystem, das sich durch stärkere Schwankungen in der Stromproduktion auszeichnet, erfordert eine intelligente Steuerung von Einspeisung, Speicherung, Verteilung und Verbrauch. Daraus ergeben sich zahlreiche Möglichkeiten für digitale Anwendungen, durch deren Entwicklung Deutschland wertvolles Know-how auf diesem Zukunftsfeld erlangen kann.³⁰ Durch die gezielte Nutzung und Verstärkung solcher Motivationen kann – quasi als Nebeneffekt – der globale Klimaschutz an Antriebskraft gewinnen und die erforderliche Eigendynamik erlangen, um sich den in Paris formulierten Zielen anzunähern.

**Fazit: Mehr Pragmatismus,
weniger Alleingänge!**

Angesichts des zeitlichen Handlungsdrucks zur Begrenzung der Erderwärmung sollte die deutsche Klimapolitik pragmatischer ausgerichtet werden. Denn die praktischen Grenzen normativer Argumentationen bei einer derart komplexen Herausforderung wie dem Klimawandel hat die VN-Klimadiplomatie der letzten 20 Jahre vor Augen geführt. In der aktuellen Debatte in Deutschland manifestiert sich allerdings in erster Linie ein Vorreiterverständnis, das unilaterales Handeln favorisiert und auf Nachahmung durch andere Staaten setzt.³¹ Dieser Ansatz birgt jedoch das Risiko des gegenteiligen Effektes und damit letztlich auch das Scheitern der deutschen Energiewende- und Klimapolitik aufgrund unzureichender Koordination und Kooperation, innerhalb der EU wie auch im globalen Kontext. Gerade weil so viele Staaten mit Interesse auf die deutsche Energiewende schauen, muss Deutschland verantwortungsvoll handeln und die Kostenfrage stärker in den Fokus rücken. Wie so oft hilft

hierbei der Blick über den nationalen Tellerrand hinaus und der Austausch mit europäischen und internationalen Partnern.

Jasper Eitze ist Koordinator für Energie-, Klima- und Umweltpolitik im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 WWF 2016: Deutsche wollen mehr Klimaschutz, 21.04.2016, in: <http://wwf.de/2016/april/deutsche-wollen-mehr-klimaschutz> [24.05.2016].
- 2 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2015: EEG in Zahlen: Vergütungen, Differenzkosten und EEG-Umlage 2000 bis 2016, 15.10.2015, in: http://erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/eeg-in-zahlen-pdf.pdf?__blob=publicationFile [24.05.2016].
- 3 Laut Statistik der amerikanischen NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) war 2015 global das wärmste Jahr seit 1880, mit einer Abweichung von +0,90 Grad Celsius vom langjährigen Mittel. Parallel dazu ist die CO₂-Konzentration auf etwa 400 ppm (parts per million = Teile pro Million) in der Atmosphäre gestiegen, gegenüber einem Wert von etwa 280 ppm aus der vorindustriellen Zeit. Vgl. Umweltbundesamt (UBA) 2016: UBA misst neue Rekordwerte für Kohlenstoffdioxid, 22.04.2016, in: <https://umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/uba-misst-neue-rekordwerte-fuer-kohlendioxid> [24.05.2016].
- 4 So ließ sich beispielsweise die kanadische Regierung – trotz weltweiter Empörung – nicht davon abhalten, vom Kyoto-Protokoll nach dessen erster Phase im Jahr 2013 zurückzutreten. Faktisch ist das völkerrechtlich verbindliche PA daher aus der Perspektive der Unterzeichnerstaaten letztlich unverbindlich und ohne Risiko.
- 5 Vgl. Internationale Energieagentur (IEA) 2015: World Energy Outlook 2015. Factsheet. Global energy trends to 2040, in: http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebsite/2015/WEO2015_Factsheets.pdf [10.07.2016].
- 6 Vgl. Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21) 2016: Renewables 2016. Global Status Report, S. 17, in: http://ren21.net/wp-content/uploads/2016/06/GSR_2016_Full_Report_REN21.pdf [10.07.2016].
- 7 Vgl. Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) / Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) / PricewaterhouseCoopers (PwC) 2016: Delphi Energy Future 2040. Delphi-Studie zur Zukunft der Energiesysteme in Deutschland, in Europa und in der Welt im Jahr 2040, S. 8, in: http://delphi-energy-future.com/site/assets/files/1/6_2016_delphi-energy-future-2040_studienband_de_final.pdf [05.07.2016].
- 8 Ebd., S. 6 f.
- 9 Ebd., S. 10.
- 10 Vgl. Münchner Sicherheitskonferenz 2016: Munich Security Report, S. 46, in: <https://securityconference.de/en/activities/munich-security-report> [24.05.2016]; BDEW / GIZ / PwC, N. 7, S. 9.
- 11 Vgl. z.B. Dehmer, Dagmar: Nach dem Klimagipfel in Paris. Kohleausstieg – aber schnell, in: Der Tagesspiegel, 15.12.2015, in: <http://tagesspiegel.de/politik/nach-dem-klimagipfel-in-paris-kohleausstieg-aber-schnell/12722786.html> [24.05.2016].
- 12 Entsprechend äußerte sich Bundesministerin Barbara Hendricks gegenüber den Mitgliedern der Fraktionen von CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag mit einem Schreiben vom 15. Dezember 2015.
- 13 CDU Deutschlands / CSU-Landesleitung / SPD 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 37, in: <http://cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [24.05.2016].
- 14 Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (Hrsg.) 2015: Wege zu einer weitgehenden Dekarbonisierung Deutschlands, Kurzfassung, S. 4, in: http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/DDPP_DE_summary_de.pdf [24.05.2016].
- 15 Ebd.
- 16 Willmroth, Jan: Sorgenkind: Warum Deutschland seine Klimaziele verfehlen wird, WirtschaftsWoche Green Economy, 05.08.2014, in: <http://green.wiwo.de/co2-ausstoss-warum-deutschland-klimaziele-verfehlen-wird> [24.05.2016].
- 17 Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie, N. 14, S. 4.
- 18 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) 2015: Umweltbewusstsein in Deutschland 2014, Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, S. 13, in: https://umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umweltbewusstsein_in-deutschland.pdf [24.05.2016].
- 19 Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Tschechische Republik.
- 20 Vgl. Joint Declaration for Regional Cooperation on Security of Electricity Supply in the Framework of the Internal Energy Market, 08.06.2015, in: <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/joint-declaration-for-regional-cooperation-on-security-of-electricity-supply-in-the-framework-of-the-internal-energy-market> [24.05.2016].
- 21 Vgl. Handelsblatt / Euroforum Deutschland: ACER empfiehlt die Trennung der deutsch-österreichischen Stromhandelszone, 09.10.2015, in: <http://veranstaltungen.handelsblatt.com/energie-wirtschaft-oesterreich/acer-empfoehlt-die-trennung-der-deutsch-oesterreichischen-stromhandelszone> [24.05.2016].
- 22 Vgl. Statista 2016: Die zehn größten CO₂-emittierenden Länder nach Anteil an den weltweiten CO₂-Emissionen im Jahr 2015, in: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/179260/umfrage/die-zehn-groessten-c02-emittenten-weltweit> [24.05.2016].
- 23 Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (Hrsg.) 2015: 21. UN Klimakonferenz. 10 Empfehlungen für ein erfolgreiches Abkommen, 11/2015, S. 4, in: http://bdi.eu/media/themenfelder/energie-klima/downloads/20151112_Positionspapier_COP21.pdf [24.05.2016].
- 24 Vgl. ebd., S. 4.

- 25 Vgl. BMUB / UBA 2016: UBA-Emissionsdaten für 2015 zeigen Notwendigkeit für konsequente Umsetzung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020, Pressemitteilung Nr. 057/16, 17.03.2016, in: <http://bmub.bund.de/N52923> [24.05.2016].
- 26 Vgl. BMUB 2014: Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014, S. 26, in: http://bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsprogramm_klimaschutz_2020_broschuere_bf.pdf [24.05.2016].
- 27 BMWi 2015: Verordnung zur Regelung des Verfahrens der Beschaffung, des Einsatzes und der Abrechnung einer Kapazitätsreserve (Kapazitätsreserveverordnung - KapResV), 04.11.2015, in: <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/V/verordnung-kapazitaetsreserveverordnung-kapresv> [24.05.2016].
- 28 Vgl. ebd., S. 3.
- 29 Vgl. BDEW / GIZ / PwC, N. 7, S. 21.
- 30 Ebd., S. 52–57.
- 31 Vgl. Pahle, Michael / Steinbacher, Karoline 2015: Leadership by diffusion and the German Energiewende, Discussion Paper, 02/2015, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, S. 5, in: <http://pik-potsdam.de/members/pahle/dp-ew-leadership-2015.pdf> [20.06.2016].

An der Belastungsgrenze

Klimawandel und Ressourcenkonflikte als
Herausforderungen für die Region Asien-Pazifik

Peter Hefe / Johannes Vogel / Eric Lee



Was in Europa befürchtet wird, ist in Asien bereits Realität: Bis zu 30 Millionen Menschen sind in der Region auf der Flucht. Klimaveränderungen, Energieknappheit und Konkurrenz um Rohstoffe verschärfen Konflikte innerhalb und zwischen den Staaten – ein Teufelskreis, der bisherige Entwicklungserfolge zunichtemachen könnte und von dessen Folgen auch Europa betroffen wäre.

Nach allen Prognosen¹ gehört die Region Asien-Pazifik zu den Gebieten, die am stärksten von den Folgen des Klimawandels betroffen sein werden, ja bereits sind. Und zugleich trägt diese Region schon heute selbst massiv zum Klimawandel bei: steigende Meeresspiegel, Wüstenbildung, Erdbeben auf der einen Seite; großflächige Brandrodung, Verstädterung, Energie- und Ressourcenverschwendung auf der anderen Seite, um nur einige Facetten zu nennen.

Wer dem Zusammenhang zwischen Energieproduktion und -verbrauch, Klimawandel und Sicherheit genauer nachgeht, stellt rasch fest, dass es sich um ein komplexes, schwer zu entwirrendes Bündel von Faktoren handelt, deren Ursachen und Auswirkungen oft langfristiger und meist wechselseitiger Natur sind. Und dass Lösungen im Rahmen heute bestehender gesellschaftlich-wirtschaftlicher Institutionen, politischer Zyklen und mit nur punktuellen Interventionsansätzen oft gar nicht möglich sind. Neue konzeptionelle Ansätze, ein Denken *out of the box*, und eine bessere überregionale Zusammenarbeit sind ebenso notwendig wie neue „Akteurs-Allianzen“, innerhalb der Region wie global.

Der folgende Beitrag beleuchtet unter dem Aspekt des Klimawandels und dessen Auswirkungen auf die globale Sicherheit drei Phänomene, die eng miteinander verbunden und bereits heute in der Region Asien und Pazifik deutlich zu beobachten sind: erstens eine Schwächung oder gar der Zusammenbruch von Staatlichkeit (Fragilität), zweitens eine zunehmende (freiwillige oder erzwungene) Migration, die sich innerhalb und zwischen den Staaten, teilweise auch über

die Region hinaus abspielt und drittens die zentrale Bedeutung, die natürlichen Ressourcen – nicht nur Energie – für die Stabilität und Entwicklungsperspektiven dieser Region zukommt. Die zum Teil dramatischen Auswirkungen auf Politik und Volkswirtschaften lassen sich jedoch selten auf eine direkte Ursache zurückführen oder gar quantitativ abschätzen. Man sollte besser, wie in der Medizin, von einem Belastungssyndrom sprechen.

Klimawandel als neue Ursache fragiler Staatlichkeit

Schon heute zeichnen sich viele Staaten Süd- und Südostasiens dadurch aus, dass ihre staatlichen Institutionen nur geringe oder gar keine Kapazitäten besitzen, um Kernaufgaben öffentlicher Daseinsvorsorge zu erbringen, wie etwa öffentliche Sicherheit, funktionierende soziale Sicherungssysteme und rechtsstaatliches Handeln. Die Ursachen liegen unter anderem in hoher Korruptionsanfälligkeit, fehlender Infrastruktur, geringen Steuererträgen, politischer Willkür und ethnisch-sozialen Konflikten.

Gemäß der Klassifikation des *Department for International Development des Vereinigten Königreichs* (DFID)² betrifft dies gegenwärtig vor allem Staaten in Süd- und Südostasien (Kambodscha, Myanmar, Timor-Leste, Afghanistan, Bangladesch, Nepal, Pakistan und Sri Lanka sowie Nordkorea, Tadschikistan und die Salomon-Inseln).

Das Belastungs-„Syndrom“, unter dem diese Länder bereits jetzt schon leiden, wird nun durch vielfältige direkte wie indirekte Folgen des sich

abzeichnenden Klimawandels weiter verschärft. Die Verletzlichkeit dieser Staaten und Gesellschaften wird damit weiter erhöht und ihre ohnehin gering entwickelten *Governance*-Kapazitäten werden geschwächt: zunächst unmittelbar, wenn es um deren Fähigkeit zur Bekämpfung (*mitigation*) der Ursachen des Klimawandels und der Anpassung (*adaptation*) an denselben geht; aber auch, wenn bereits bestehende, systemische Entwicklungsdefizite überwunden werden sollen.

Die fortschreitende Umweltbeeinträchtigung wird überlagert durch Klimawandelphänomene wie Stürme, Dürren, Hochwasser und Hitzewellen.

Im Folgenden werden einige dieser fatalen Wirkungszusammenhänge beschrieben, die sich in vielen Ländern Asiens so oder in ähnlicher Weise beobachten lassen.

1. *Es bestehen nur gering ausdifferenzierte Politik- und Verwaltungsstrukturen und schwache Durchführungs- und Kontrollkapazitäten.*

Als Folge dieser *Governance*-Schwäche fehlt diesen Ländern eine ganzheitliche, alle Politikbereiche umfassende Umwelt- oder Klimapolitik. Nicht zuletzt, weil innerhalb der politischen Eliten kein ausreichender Konsens über die anzustrebenden Ziele und Mittel beim Klimaschutz besteht. Doch selbst wenn der politische Wille zu einer aktiven Klimaschutzpolitik besteht und externe Kapazitäten (z.B. Finanzhilfen und Know-how durch internationale Geber) bereitstehen, scheitert eine wirksame Umsetzung von Maßnahmen oft an fehlenden „Transmissionsriemen“ in die Gesellschaft. So bleiben notwendige Schritte für Innovationen und Investitionen in umweltfreundliche Technologien und in widerstandsfähige (*resiliente*) Infrastrukturen aus. Es werden aber auch keine nachhaltigen

Anreizstrukturen für individuelle Verhaltensänderungen und Unternehmen geschaffen. Damit lässt sich die (vermeintliche) Kluft zwischen der Mehrung materiellen Wohlstands und Klimaschutz kaum schließen.

2. *Der Anpassung an den schon heute unvermeidlichen Klimawandel (*adaptation*) kommt eine immer größere Bedeutung zu, erfolgt aber nur unzureichend.*³

Nicht nur die Vermeidung (*mitigation*) von klimaschädlichem Verhalten und der Umstieg auf einen anderen, nachhaltigen Entwick-





Tsunami: 2004 wurde Südostasien von einer der verheerendsten Naturkatastrophen aller Zeiten heimgesucht. Durch einen Tsunami starben rund 230.000 Menschen in 14 Ländern. [Quelle: © Arko Datta, Reuters.](#)

lungspfad gelingt in diesen Staaten unzureichend. Schon heute müss(t)en erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um die Bevölkerung vor den Folgen des Klimawandels zu schützen und die Widerstandsfähigkeit der Infrastruktur zu stärken (*resilience*). Die fortschreitende Umweltbeeinträchtigung (*degradation*), z.B. durch Luftverschmutzung, Trinkwasserverseuchung und Giftmüll, wird überlagert durch Klimawandelphänomene wie Stürme, Dürren, Hochwasser und Hitzewellen. Diese ereignen sich in zunehmender Häufigkeit und Intensität. Der Klimawandel wird damit zu einer ernststen Bedrohung für

die „menschliche Sicherheit“ (*human security*). So ereigneten sich in den Jahren 1970 bis 2011 fast drei Viertel aller weltweiten Naturkatastrophen in der Asien-Pazifik-Region.⁴ Menschen, die in dieser Region leben, sind zwei Mal häufiger von Naturkatastrophen betroffen als die Menschen in Afrika und sogar dreißig Mal mehr als in Europa oder Nordamerika. Die meisten Opfer sind in der Regel in fragilen Staaten zu beklagen. Zwischen 1990 und 2008 war die Hälfte der Bevölkerung Südasiens von extremen Wetterlagen betroffen – mit rund 60.000 Todesfällen und 45 Milliarden US-Dollar Sachschaden.⁵



Überschwemmung: Nach einer verheerenden Flut in Pakistan versuchen Überlebende verzweifelt, das Katastrophengebiet zu verlassen. Gerade die Ärmsten der Armen besiedeln häufig die am stärksten gefährdeten Gebiete. *Quelle:* © Adrees Latif, Reuters.

Die negativen Auswirkungen des Klimawandels sind in den fragilen Staaten wie z.B. Pakistan und Bangladesch besonders stark: „Die Gletscherschmelze im Himalaya gefährdet die Wasserversorgung für Millionen von Menschen, Veränderungen des Monsuns beeinflussen die Landwirtschaft, Meeresspiegelanstieg und Wirbelstürme bedrohen Lebensräume am bevölkerungsreichen Golf von Bengalen.“⁶

3. *Der Klimawandel trifft gerade die Länder, Regionen und Gesellschaften, wo inner- und zwischenstaatliche Konfliktmechanismen fehlen. Dies erhöht das Konfliktrisiko und die Bereitschaft zur Gewalt.*

International Alert, eine in London ansässige NGO, hat rund 50 Staaten in der Welt als politische Konfliktherde identifiziert, darunter elf Länder aus Asien.⁷ Konkurrenz um natürliche Ressourcen innerhalb eines Staates und zwischen Staaten stellt eine erstrangige Konfliktquelle dar. Vom Klimawandel ausgelöste extreme Wetterereignisse und steigende Meeresspiegel haben einen direkten Einfluss auf die Verfügbarkeit von Ressourcen. In der Asien-Pazifik-Region zeichnet sich insbesondere der Kampf um Süßwasser als möglicher und unterschätzter Konfliktherd ab. Daneben verringert sich die zur Verfügung stehende landwirtschaftliche Nutzfläche (etwa durch Versalzung und Bodenerosion), was zu stei-



gender Importabhängigkeit und höheren Preisen von Grundnahrungsmitteln führt. Auch die Energieversorgung durch Wasserkraft ist, insbesondere bei den am Unterlauf von Strömen gelegenen Anrainer-Staaten, gefährdet. Hinzu kommt die potenzielle großräumige Veränderung von Ökosystemen (z.B. am Mekong). Wie in den Punkten 1. und 2. dargestellt, fehlen die Kapazitäten für ein effektives Ressourcenmanagement *innerhalb* und zwischen den Staaten der Region. Diese Fragilität ist zugleich ein idealer Nährboden für terroristische und kriminelle Aktivitäten, wie zum Beispiel Drogen- und Menschenhandel sowie extremistische Netzwerke, die ihrerseits den Verfall von Staatlichkeit vorantreiben und zu einer Bedrohung der regionalen Sicherheit führen.

Klimawandel und Migration

„You think migration is a challenge to Europe today because of extremism, wait until you see what happens when there’s an absence of water, an absence of food, or one tribe fighting against another for mere survival.“⁸ Mit diesem dramatischen Appell hat US-Außenminister John Kerry die Welt vor weiteren Verzögerungen bei der Bekämpfung des Klimawandels gewarnt.

Dieser Zusammenhang scheint auf den ersten Blick plausibel. Doch ist es alles andere als einfach festzustellen, welche und wie viele Migrationsfälle ursächlich auf den Klimawandel zurückzuführen sind. Insbesondere bei den indirekten Folgen des Klimawandels lässt sich eine verlässliche Zuordnung nicht mehr seriös vornehmen. Je nachdem, welche Faktoren man als eigentliche Migrationsursache annimmt, weichen Schätzungen über die Zahl der Migranten in den letzten Jahren stark voneinander ab. Für die Region Asien-Pazifik werden oft die Zahlen der *Asian Development Bank* (ADB)⁹ zitiert, die sowohl rückkehrende als auch dauerhafte Migranten umfassen. Demnach gab es 2009 über 13 Millionen Klimamigranten¹⁰ auf dem Kontinent. Im folgenden Jahr stieg die Zahl sprunghaft auf fast 32 Millionen an, ging aber 2011 auf knapp elf Millionen zurück. Diese massiven Schwankungen

sind durch plötzliche Naturkatastrophen bedingt. 2011 verteilten sich die Migranten recht gleichmäßig auf Ost-, Südost- und Südasiens, wohingegen Zentralasien und die schwach bevölkerten pazifischen Inseln als Zielländer von Migration bislang kaum betroffen sind. Die meisten Migrationsströme verliefen über kürzere Strecken innerhalb eines Landes, nur ein kleinerer Teil geht über Staatsgrenzen hinweg. Klimamigration *aus Asien in andere Kontinente*, etwa nach Europa, ist derzeit kaum zu beobachten.

Dies kann sich in Zukunft jedoch ändern, falls die Auswirkungen des Klimawandels mit steigender Temperatur weiter zunehmen. Dann wird sich in den kommenden Jahrzehnten eine stetig wachsende Zahl an Menschen in Asien zur vorübergehenden oder dauerhaften Migration entschließen – auch außerhalb Asiens.

Bislang lassen sich aber keine genauen Aussagen darüber machen, wie sich die Migrationsströme tatsächlich entwickeln werden. *Greenpeace* geht von bis zu 200 Millionen Klimamigranten weltweit bis 2050 aus, andere Schätzungen gar von einer Milliarde.¹¹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass gegenwärtig in der Asien-Pazifik-Region rund 90 Prozent der (potenziell) durch den Klimawandel bedrohten Menschen leben.

Grundsätzlich kann bei klimabedingten Migrationsanreizen zwischen sich langsam verschärfenden Bedrohungen und plötzlichen schweren Ereignissen unterschieden werden.

Meist wirkt ein komplexes Bündel von Faktoren auf die Wanderungsbereitschaft von Menschen. Klima- und Umweltmigration ist historisch gesehen kein neues Phänomen in Asien. Gleichwohl zeichnen sich neue und wesentlich weitreichendere Wirkungsketten ab. Grundsätzlich kann bei klimabedingten Migrationsanreizen zwischen sich langsam verschärfenden Bedrohungen

(*slow-onset events*) und plötzlichen schweren Ereignissen (*sudden-onset events*) unterschieden werden. Wanderungsstatistiken unterscheiden oft nicht zwischen diesen beiden verschiedenen Auslösern, obwohl jeweils sehr unterschiedliche Antworten gefunden werden müssen.

Als Basistrend kann eine weitere Bevölkerungszunahme in Süd- und Südostasien angenommen werden. Die dadurch ausgelöste Verknappung an natürlichen Ressourcen und die dichtere Besiedlung bereits jetzt gefährdeter Gebiete (entlang von Küstenregionen und grenzüberschreitenden Stromsystemen) wird die Migrationsneigung in

mehrfacher Hinsicht steigern. Es ist bekannt, dass schon geringe Temperaturanstiege etablierte Ökosysteme verändern. Oft zeigt sich dies im veränderten Wasserhaushalt der betroffenen Regionen, die häufig noch von Subsistenzwirtschaft geprägt sind. Höhere Temperaturen und Niederschläge führen zur Ausbreitung von Krankheitserregern (Malaria, Dengue, Durchfallerkrankungen) und das Risiko unerwarteter Fluten mit verheerenden Auswirkungen (Erdrutsche, Überschwemmungen) steigt. Die Intensität und Schadenswirkungen von tropischen Stürmen nehmen ebenfalls zu (z.B. in den Philippinen oder im Golf von Bengalen).



Starkregen: Hochwasser – wie hier in Bangladesch – ereignen sich in zunehmender Intensität und Häufigkeit und werden so zu einer ernststen Sicherheitsbedrohung. Quelle: © Andrew Biraj, Reuters.

Eine klimabedingte Binnenmigration verschärft bestehende demografische Ungleichheiten und facht soziale, ethnische und religiöse Spannungen in den häufig multiethnischen Staaten Asiens an. Für die Abwanderungsregionen wiederum kann der Verlust von meist jüngeren, mobileren Gruppen eine fatale, entwicklungshemmende Abwärtsspirale erzeugen. Die meisten Regierungen verfügen nur über begrenzte Expertise und Mittel, um wachsende Migrationsströme steuern zu können – eine proaktive Migrationspolitik fehlt weitgehend.¹² Gerade die ärmeren Schichten der Gesellschaft siedeln häufig auf stärker gefährdetem Land, sind von landwirtschaftlichen Erträgen abhängig und verfügen über weniger Mittel zum Schutz vor den Folgen des Klimawandels. Auch fällt die wirtschaftliche und soziale Integration in neuen Standorten aufgrund fehlender personeller und finanzieller Kapazitäten deutlich schwerer. Unkontrollierte transnationale Migration belastet die oft ohnehin angespannten Beziehungen zwischen den Staaten Asiens weiter und stellt ein gravierendes Sicherheitsrisiko dar. Immer wieder verschärft der Klimawandel auch die Ungleichheit innerhalb der betroffenen Gesellschaften.

So stellt die Klimamigration die Länder im asiatisch-pazifischen Raum vor existenzielle Herausforderungen, auf die Staaten und Gesellschaft nur unzureichend eingestellt sind. Auch in den Fokus interregionaler Kooperation gerät Migration erst langsam – was insofern überrascht, als viele Staaten Süd- und Südasiens seit Langem mit Migrationsdynamiken umgehen müssen. Plötzliche Naturereignisse lösen zwar kurzfristige Reaktionen in den betroffenen Ländern und durch die internationale Gebergemeinschaft aus – oft werden aber die Chancen für strukturelle Anpassungen nicht genutzt.¹³

In einigen Regionen steht schon heute die Anpassung (*adaptation*) an die bereits unabwendbaren Folgen einer klimabedingten Verschlechterung des Lebensumfelds an erster Stelle. Damit sollen Anreize zum Wegzug minimiert und eine dauerhafte Besiedlung gefährdeter Gebiete ermöglicht werden, sei es durch technisch-infrastrukturelle Maßnahmen (z.B. Schutzzeirich-

tungen) oder kompensierende Leistungen für Familien (z.B. bei Ernteausfall). Doch lassen sich für die Zukunft Umsiedlungen immer seltener vermeiden. Damit gerät der Ausbau von Versorgungs- und Sozialleistungen an den Zielorten der Migration stärker als bisher in den Mittelpunkt der Anstrengungen.

Ressourcenkonflikte: neue Herausforderungen für die nationale Souveränität und regionale Sicherheit

Fragile Regierungsführung und unkontrollierte Binnenmigrationen schwächen die öffentliche Ordnung der betroffenen Staaten, wirken aber in vielen Fällen auch auf zwischenstaatliche Beziehungen zurück. Eine weitere, „klassische“ Konfliktquelle sind Ansprüche auf Energie- und Rohstoffvorkommen, die häufig in umstrittenen Territorien liegen.

Ressourcendruck begünstigt die Neigung von Staaten, Ansprüche auf Gebiete geltend zu machen, deren territoriale Zugehörigkeit zwischen den Anrainerstaaten umstritten ist.

Um ihre wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben, haben viele Staaten in Asien begonnen, ihre eigenen Ressourcen in großem Maßstab auszubeuten. Jedoch übersteigt der rapide ansteigende Bedarf an einer Vielzahl von Rohstoffen und Energie häufig die eigenen Vorkommen. Bei seltenen Rohstoffen, wie etwa den sogenannten seltenen Erden, gibt es global nur wenige Lagerstätten, so dass hier eine hohe Importabhängigkeit besteht. Dieser Ressourcendruck begünstigt die Neigung von Staaten, Ansprüche auf Gebiete geltend zu machen, deren territoriale Zugehörigkeit zwischen den Anrainerstaaten umstritten ist. Dies ist häufig in maritimen Zonen der Fall, etwa im Süd- und Ostchinesischen Meer oder zwischen Thailand und Kambodscha. Hier überlagern sich allgemeine Souveränitätsansprüche

mit dem Zugriff auf (vermutete) Erdöl- und Erdgasvorkommen. Im Fall der Senkaku/Diaoyu-Inseln hat sich ein über Jahrzehnte schwelender Konflikt in den letzten Jahren dadurch aufgeladen, dass umfangreiche Öl- und Gasvorkommen unter dem Meeresgrund vermutet werden. Eine baldige Lösung ist nicht in Sicht.¹⁴

Der Disput im Südchinesischen Meer ist hingegen vergleichsweise jung, birgt aber ein ungleich größeres Konfliktpotenzial. Auch hier werden große unterseeische Lagerstätten für fossile Rohstoffe vermutet. China betrachtet das umstrittene Gebiet als eigenes Staatsgebiet und versucht diese Ansprüche zu untermauern, indem es in den vergangenen Jahren Flugfelder mit militärischen Basen auf künstlich erweiterten Atollen errichtet hat und die Präsenz seiner maritimen Streitkräfte massiv verstärkt. Die angespannten regional- und geopolitischen Beziehungen mit den Nachbarstaaten sowie den USA haben sich nochmals verschlechtert.

Doch auch die Nutzung von Ressourcen auf dem eigenen Staatsgebiet kann Quelle grenzüberschreitender Konflikte sein. Insbesondere die Staaten Süd- und Südasiens sind immer noch „hydraulische Gesellschaften“ (Karl A. Wittvogel), deren Überleben von den großen Stromsystemen abhängt, die in den Gletscherregionen des Himalayas entspringen.

Die VR China spielt aufgrund ihres enormen Bedarfs eine zentrale Rolle in den Ressourcenkonflikten Asiens.

Wasserentnahmen oder die Nutzung der Bewegungsenergie durch Wasserkraftanlagen führen zu massiven Veränderungen im Wasserhaushalt und in der Biodiversität an den Unterläufen der Ströme. Das bekannteste Beispiel ist der Lán cāng Jiāng/Mekong, dessen Wasserkraft China bereits heute intensiv nutzt. Auch Laos, weiter flussabwärts gelegen, deckt seinen Strombedarf fast vollständig durch den Mekong und sieht sich als

Dürre: Die Zunahme extremer Wetterereignisse hat häufig direkten Einfluss auf die Verfügbarkeit von ohnehin knappen Ressourcen.
Quelle: ©Ajay Verma, Reuters.

„Batterie Südasiens“. Schon heute lassen sich dadurch starke Veränderungen in Kambodscha und Vietnam feststellen: Fischbestände gehen dramatisch zurück, weil die Tiere die Staustufen kaum überwinden können. Der Fluss führt nur noch sehr unregelmäßig Wasser, worunter der in beiden Staaten extensiv betriebene (Nass-) Reisanbau besonders leidet. Ein anderer großer Strom Südasiens, der Tachog Tsangpo/Brahmaputra, weist in seinem Oberlauf auf chinesischem Territorium eines der größten Wasserkraftpotenziale der Erde auf. Die VR China plant die Errichtung eines Staudamms mit enormen Ausmaßen, der großen Einfluss auf Indien und Bangladesch am unteren Flusslauf hätte.¹⁵

Die Gewinnung von Ressourcen kann zwar auch im formalen Einvernehmen zwischen Staaten geschehen. Aber deren Folgen führen dann zu politischen und sozialen Spannungen innerhalb dieser Gesellschaften. Die VR China spielt dabei eine zentrale Rolle in den Ressourcenkonflikten Asiens.¹⁶ So hat China beispielsweise bereits heute riesige Agrarflächen in mehreren zentralasiatischen Ländern gepachtet, was zur massiven Verdrängung lokaler Agrarproduzenten führt. Mit Staaten, die reich an fossilen Rohstoffen sind, wurden umfangreiche und langfristige Abkommen zum gemeinsamen Rohstoffabbau geschlossen. China unterstützt den Ausbau der Öl- und Gasförderung und investiert stark in verschiedene Entwicklungsbereiche der kleinen Nachbarn, wodurch es sich gleichzeitig den Zugriff auf die Ressourcen sichert.¹⁷ Auch hier werden die Belange der lokalen Bevölkerung oft nur unzureichend berücksichtigt.

Die genannten Beispiele umreißen eine regional- und geopolitische Konfliktlandschaft, zu deren Kernelementen Konflikte um Ressourcen gehören. Das größte Konfliktpotenzial besitzen territoriale Dispute und grenzüberschreitende „Fernwirkungen“, die Konzepte traditioneller





Erdbeben: Mit ein paar Zeilen auf bunten Zetteln wird hier der Opfer des sogenannten Tōhoku-Erdbebens in Japan 2011 gedacht. Durch das Beben und den anschließenden Tsunami kamen fast 20.000 Menschen ums Leben. [Quelle: © Truth Leem, Reuters.](#)

Vorstellungen von Souveränität überschreiten, etwa im Falle von großräumigen ökologischen Veränderungen. Der globale Klimawandel wird dabei die Konkurrenz um Ressourcen weiter verschärfen, etwa die Verfügbarkeit und den Zugang zu Schlüsselressourcen wie Wasser und Böden. Ferner nimmt der internationale Druck zu, die Nutzung fossiler Ressourcen zu reduzieren.¹⁸

Schlussfolgerungen für die deutsche und europäische Außenpolitik

Europa und Deutschland sind bislang nicht direkt von klimawandelbedingter Migration in und aus Asien betroffen.¹⁹ Dies kann sich aber rasch ändern. Schon die gegenwärtige Flüchtlingsproblematik in Europa zeigt, dass einzelstaatliche Lösungen zunehmend an ihre Grenzen stoßen. Proaktive Politikansätze sowohl in den Ausgangsregionen der Migration als auch den Zielräumen

sind notwendig.²⁰ Der deutschen Entwicklungspolitik bieten sich verschiedene Ansätze, um die Anpassungsfähigkeit armer Bevölkerungsschichten an die Folgen des Klimawandels zu verbessern und damit die Klimamigration indirekt einzudämmen.²¹ Dennoch bleibt der direkte Einfluss Europas begrenzt. Denn schon in den Ausgangsregionen fehlen grenzüberschreitende Ansätze, um Fluchtursachen zu bekämpfen und die Wanderungsströme zu bewältigen.

Obwohl Energiesicherheit und Klimaschutz sich mittlerweile als wichtige Querschnittsaufgaben für die deutschen – und europäischen – auswärtigen Beziehungen etabliert haben, fehlt es an „Frühwarnsystemen“, die energie- und klimapolitische Konfliktherde rechtzeitig identifizieren und Konsequenzen analysieren. Auf die Ursachen von Ressourcenkonflikten – Verteilung von Rohstoffen und den Bedarf einzelner Länder – lässt

sich von außen kaum Einfluss nehmen. Eine Prävention liegt daher in der Stärkung der intraregionalen Zusammenarbeit.

Einen wichtigen Beitrag können Deutschland und die EU beim Aufbau regionaler und globaler *Governance*-Systeme leisten. Gerade in der Post-COP21-Phase liegt es an Europa, konzeptionelle und finanzielle Beiträge zu leisten, um bereits vor 2020 die Chancen des Pariser Klimaabkommens zu nutzen. Die Bedeutung von Anpassung und Widerstandsfähigkeit (*adaptation* und *resilience*) wird im Abkommen besonders hervorgehoben und soll auch im Rahmen neuer Instrumente der Klimafinanzierung einen höheren Stellenwert erhalten.

Einrichtungen der Vereinten Nationen und regionale Entwicklungsorganisationen haben zwar schon vor einigen Jahren damit begonnen, Fragilität und Klimamigration wissenschaftlich genauer zu untersuchen, z.B. für die kleinen pazifischen Inselstaaten. Es fehlt aber auch hier an einem Konsens über Konzepte und Begriffsbildungen sowie an verlässlichen empirischen Daten. In regionalen Organisationen wie ASEAN spielt das Thema bislang keine bedeutende Rolle.

Zurzeit wird Migration überwiegend negativ gesehen. Doch weist die *Asian Development Bank* zu Recht darauf hin, dass im klimabedingten Wanderungsdruck auch Chancen liegen, sofern ein ganzheitlicher, zukunftsorientierter Ansatz verfolgt wird.²² So könnten diese Herausforderungen dazu genutzt werden, Sozial- und Bildungssysteme zu reformieren und lokale Gemeinschaften widerstandsfähiger zu machen. Hier kann die deutsche und europäische Außen- und Entwicklungspolitik auf langjährige Erfahrungen und auch Erfolge anknüpfen.

Dr. Peter Hefele ist Leiter des Regionalprojektes Energiesicherheit und Klimaschutz Asien-Pazifik (RECAP) der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Johannes Vogel und **Eric Lee** sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Regionalprojekt RECAP.

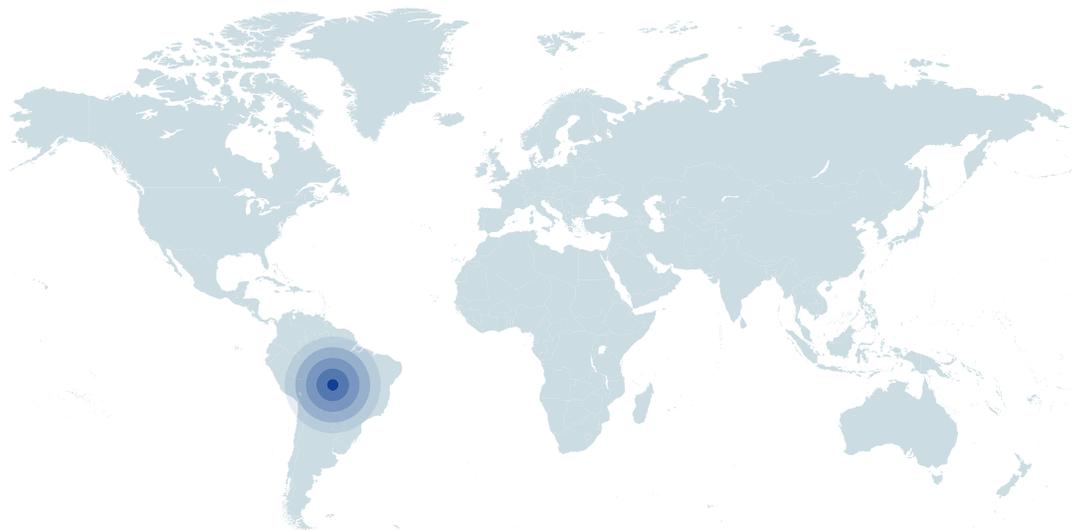
- 1 UNFCCC 2007: Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries, S. 20 f.
- 2 Independent Commission for Aid Impact 2015: Assessing the Impact of the Scale-up of DFID's Support to Fragile States, Report 40, S. 37.
- 3 UNFCCC 2015: Adoption of the Paris Agreement, S. 24.
- 4 UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) / UN Human Settlements Programme (UN-Habitat) 2015: The State of Asian and Pacific Cities, S. 10.
- 5 Weltbank 2009: Why is South Asia Vulnerable to Climate Change?, S. 3. Zwar sind nicht alle extremen Wetterereignisse allein auf den Klimawandel zurückzuführen, doch besteht weitreichender Konsens, dass der vom Mensch verursachte Klimawandel diese Phänomene verstärkt. Vgl. z.B. die jährlichen Berichte des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), <http://ipcc.ch> [09.06.2016].
- 6 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2007: Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel, Berlin, S. 4, in: http://wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2007/wbgu_jg2007.pdf [05.07.2016].
- 7 Smith, Dan / Vivenkananda, Janani 2007: A Climate of Conflict: The Links Between Climate Change, Peace and War, International Alert, S. 3. Beispiele sind Afghanistan, Bangladesch, Myanmar, Indien, Indonesien, Iran, Nepal, Pakistan, die Philippinen, die Salomonen und Sri Lanka.
- 8 Baker, Aryn 2015: How Climate Change is Behind the Surge of Migrants to Europe, 07.09.2015, in: <http://time.com/4024210> [09.06.2016].
- 9 Asian Development Bank (ADB) 2012: Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific, Final Report, S. 3.
- 10 Unter Klimamigration wird dabei die Migration von Personen(gruppen) verstanden, die aus „compelling reasons of climate induced changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to move from their habitual homes, or choose to do so, within their country of residence or abroad“ (ADB, N. 9, S. 9); siehe auch Internationale Organisation für Migration (IOM) 2008: IOM Migration Research Series No. 31: Migration and Climate Change, 15.02.2008, in: <http://iom.int/news/iom-migration-research-series-no-31-migration-and-climate-change> [09.06.2016].
- 11 Universität Hamburg 2007: Klimaflüchtlinge - Die verleugnete Katastrophe, S. 2; IOM 2008: Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows, S. 31 f.
- 12 Allerdings ist zu beobachten, dass etablierte Migrationswege bevorzugt werden. Siehe ADB, N. 9, S. 27 ff.

- 13 Eine Ausnahme sind z.B. einige pazifische Atolle, deren Bewohner aufgrund des erwarteten ansteigenden Meeresspiegels vorsorglich umgesiedelt wurden. Siehe hierzu United Nations ESCAP, International Labour Organization et al. 2014: Climate Change and Migration Issues in the Pacific.
- 14 Hsiung, James C. 2007: Sea Power, Law of the Sea, and a Sino-Japanese East China Sea „Resource War“, in: James C. Hsiung (Hrsg.): China and Japan at Odds: Deciphering the Perpetual Conflict, Palgrave Macmillan, S.133-154.
- 15 Chellaney, Brahma 2013: China's New War Front, in: Times of India, in: <http://chellaney.net/2013/04/23/chinas-new-war-front> [28.04.2016].
- 16 Economy, Elizabeth / Levi, Michael 2014: By All Means Necessary – How China's Resource Quest Is Changing the World.
- 17 Chow, Edward C., Hendrix, Leigh E. 2010: Central Asia's Pipelines: Field of Dreams and Reality, in: http://csis.org/files/publication/1009_EChow_LHendrix_CentralAsia.pdf [28.04.2016].
- 18 Klare, Michael T. 2001: Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict.
- 19 Anders sieht es mit der Migration aus der Region Westasien / Mittlerer Osten (Afghanistan, Irak, Syrien) aus.
- 20 Siehe neuere Publikationen der Konrad-Adenauer-Stiftung zur Flüchtlingspolitik, z.B. Pöttering, Hans-Gert 2015: Die Flüchtlingskrise als Herausforderung für Europa, in: dbb europathemen aktuell, 20.11.2015, S. 17, <http://kas.de/wf/de/33.43340> [09.06.2016].
- 21 Angenendt, Steffen / Koch, Anne 2006: Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt?, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.): SWP-Aktuell, Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik, 01/2016, Berlin, S. 40-44, hier: S. 42, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/Ausblick_2016.pdf [09.06.2016].
- 22 ADB, N.9, S. 46 ff.

Sicherheitsrisiko Klimawandel

Neue (alte) Konflikte in Lateinamerika

Christian Hübner



Die Realität des Klimawandels hat Lateinamerika fest im Griff. Hurrikane, schmelzende Gletscher, Dürren und Überschwemmungen sind dabei nur die medial sichtbaren Bilder. Die steigenden Risiken in der Stromversorgung und der wachsende Anpassungsdruck in den Megacities kommen erst langsam zum Vorschein. Zudem steht die Sicherheitspolitik angesichts sich verschärfender Konflikte in der Wasser- und Landnutzung vor neuen Herausforderungen.

In Lateinamerika und den Staaten der Karibik ist der Klimawandel zu einer allgegenwärtigen Herausforderung für Politik und Gesellschaft geworden. Hurrikane, schmelzende Gletscher, Dürren und Überschwemmungen sind dabei nur die medial sichtbaren Bilder. Die sozioökonomischen Implikationen durch veränderte landwirtschaftliche Produktionsbedingungen oder steigende Energieunsicherheit geraten nur langsam in den öffentlichen Fokus.

In einer Zeit weltweit neu entflammender Krisenherde rückt der Klimawandel zudem sicherheitspolitisch in den Blick. Im allgemeinen Verständnis wirkt er dabei nicht verursachend, sondern verschärfend auf bestehende Krisen. Als Nährboden für schon heute zu beobachtende Klimarisiken und -konflikte gelten fragile Regierungsstrukturen. Darunter fallen zum einen Staaten, die sich im Übergang von autoritären zu demokratischen Strukturen befinden und zum anderen Staaten, die nur über geringe legislative und administrative Problemlösungskompetenzen verfügen. Ein geringer wirtschaftlicher Entwicklungsstand begleitet durch ein rasantes Bevölkerungswachstum und einen hohen Urbanisierungsgrad gehen oft damit einher.

In Lateinamerika und der Karibik gibt es zahlreiche Staaten, die in der einen oder anderen Weise die genannten Voraussetzungen erfüllen. Aus der demokratischen Perspektive heraus betrachtet und im Vergleich zu anderen Entwicklungsregionen wie beispielsweise Afrika sind die staatlichen Rahmenbedingungen jedoch vergleichsweise stabil. „Heiße“ zwischenstaatliche

Konflikte sind so in den vergangenen Jahren nicht zu beobachten gewesen. Vor diesem Hintergrund sind es dann auch weniger staatliche Fragilitäten, die das Klimarisiko bzw. Klimakonfliktpotenzial in der Region ausmachen, sondern ein Mangel an politischer Problemlösungskompetenz, um klimabedingte Veränderungen frühzeitig zu erkennen und geeignete Gegenmaßnahmen einzuleiten. Im Zentrum der Klimarisiken Lateinamerikas stehen die Wasserversorgung, die Stromsicherheit, die Landnutzung und die Urbanisierung.

Wassersicherheit und Umweltkonflikte

Der Klimawandel trifft die Wasserversorgung am stärksten. Obwohl Lateinamerika im globalen Vergleich die größten natürlichen Wasserressourcen besitzt, wirken sich klimabedingte Trockenperioden in den ländlichen Gebieten, Hitzewellen in Städten und schmelzende Gletscher in den tropischen Anden schon heute dramatisch auf die Wasserverfügbarkeit aus.

Während Zentralamerika und die Inselstaaten der Karibik sehr wenige eigene Wasserquellen besitzen, können die Andenstaaten noch auf umfassende Mengen von Gletscherwasser zurückgreifen. Die Erderwärmung übt jedoch stetigen Druck darauf aus. Seit den 1970er Jahren sind die Gletscher in Bolivien, Ecuador, Peru, Argentinien und Chile zwischen 20 und 50 Prozent kleiner geworden.¹ Der Cotacachi-Gletscher in Ecuador ist komplett verschwunden. Die Eisspitze des Santa Isabel-Vulkanbergs in Kolumbien hat um 44 Prozent abgenommen.²





Ein Bananenblatt als (kläglicher) Notbehelf gegen die Regenmassen am Rande der Stadt Colón in Panama.
Quelle: © Carlos Jasso, Reuters.

Auch die Wasserversorgung in den nicht andinen Regionen verschlechtert sich. Im Amazonasbecken plagen häufiger auftretende Dürren und extreme Überschwemmungen die bestehenden Wasserversorgungsstrukturen. Insgesamt ist zu beobachten, dass die sehr trockenen und wüstenartigen Küsten Chiles und Perus am Pazifik mit noch weniger Wasser auskommen müssen, während die regenreichen Gebiete im Amazonas- und La Plata-Becken in Uruguay, Paraguay, Nordargentinien und Südbrasilien mit extremen Niederschlägen konfrontiert sind.

Die klimabedingte Gletscherschmelze wirkt sich vor allem auf bestehende Umweltkonflikte rund um die tropischen Anden aus. Hier stehen der Zugang zu Wasser und die Wasserqualität im Mittelpunkt. Peru ist heute vermutlich das in dieser Hinsicht am stärksten betroffene Land.

Über 90 Prozent der peruanischen Wasserversorgung einschließlich Trinkwasser, Nutzwasser und mit Wasserkraft gewonnener Strom wird aus den tropischen Andengletschern bezogen. Diese Gletscher sind jedoch schon heute um über 20 Prozent geschrumpft. Der Coropuna-Gletscher im Süden Perus hat sogar die Hälfte seines Volumens eingebüßt.³ Prognosen sagen seine komplette Auflösung bereits für 2025 voraus. Für die Bevölkerung in den Anden, die in weiten Teilen sehr arm ist, bedeutet das eine dramatische Veränderung. Sie werden sich kaum noch auf traditionelle Subsistenzwirtschaft setzen können. Lokale kleinbäuerliche Strukturen werden verschwinden. In der Folge wird die Abwanderung weiter zunehmen und den Urbanisierungsdruck in anliegenden Städten verschärfen. Aber auch die in Küstennähe gelegenen größeren landwirtschaftlichen Nutzflächen spüren den Verlust des

Gletscherwassers. Dort wird über 80 Prozent des aus den Anden stammenden Wassers für die Beregnung in der Landwirtschaft genutzt. Es ist absehbar, dass diese Art der Wassernutzung erheblich teurer wird. Für den Export peruanischer Landwirtschaftserzeugnisse entstehen daraus erhebliche Einbußen sowie Einkommensrisiken für die in diesem Sektor beschäftigten Menschen.

Die Bergbaugebiete befinden sich oft in entlegenen Regionen, wo der Staat wenig präsent ist. Dort existiert ein starker, nicht regulierter informeller Bergbausektor.

Die großen Umweltkonflikte um Wasser entladen sich jedoch im Bergbaubereich. Hier kommen häufig chemische Mittel wie Quecksilber und Ölrückstände aus der Maschinennutzung zum Einsatz, die oft in angrenzende Flüsse und in Frischwasserseen abgelassen werden. Die klimabedingte Wasserknappheit erfährt durch das kontaminierte Wasser eine zusätzliche Verschärfung, in deren Folge erhebliche soziale Konflikte entstehen. Peru ist ein rohstoffreiches Land und profitiert stark von seinem Kupfer-, Silber- und Goldexport. Allerdings befinden sich die Bergbaugebiete oft in entlegenen Regionen, wo der Staat wenig präsent ist. Dort existiert insbesondere der nicht regulierte informelle Bergbausektor, der gänzlich ohne Kontrolle Ressourcen abbaut. In der Region *Madre de Dios* im Südosten Perus an der Grenze zu Brasilien und Bolivien wird davon ausgegangen, dass über 90 Prozent der Goldminen illegal sind.⁴ Örtliche Gemeinden und Landwirtschaftsbetriebe stehen den Minenbetreibern oft machtlos gegenüber, sodass sich regelmäßig gewaltsame Konflikte entladen. Zudem stehen die illegalen Minen mit den wachsenden Strukturen des Drogenhandels im Amazonasbecken in Berührung, sodass Proteste oftmals nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Der informelle Minensektor ist für die peruani-

sche Regierung ein erhebliches Sicherheitsproblem, dem mit der bereits erfolgten Verstärkung örtlicher Polizeikräfte oder der kurzfristigen Entsendung von Militäreinheiten nur schwer beizukommen ist.

In Peru haben sich vor diesem Hintergrund verschiedene institutionelle Strukturen herausgebildet, um solchen Konflikten frühzeitig durch Aufklärung, Umweltgutachten oder Anhörungen zu begegnen. In der Region Arequipa im Süden Perus gibt es beispielsweise die *Autoridad Regional Ambiental*, eine regionale Umweltbehörde, die zusätzlich mit Kapazitäten und Zuständigkeiten zur Schlichtung und Konfliktprävention ausgestattet ist. Jedoch sind diese Einrichtungen mit Blick auf Finanzierung und vorhandene Kompetenz sehr schwach aufgestellt, wie sich am Beispiel des 2015 aufgeflammtten Protests an der *Tia Maria*-Kupfermine des mexikanischen Rohstoffkonzerns *Southern Copper Corporation* zeigte. Die Mine liegt südlich von Arequipa im Tambo Valley, das von der industriellen Landwirtschaft für Reis- und Zuckerrohranbau sowie im kleineren Maßstab für Oliven genutzt wird. Die örtlichen Bauern kritisieren die Verschmutzung der anliegenden Wasservorkommen durch den Minenbetreiber. Der Konflikt ist nicht neu, schon 2011 gab es erste Proteste in Form von Straßenblockaden durch Bauern zwischen der Stadt Arequipa und dem Tambo Valley. Im April 2015 eskalierte die Situation jedoch, als die örtlichen Bauern bewaffneten Polizisten gegenüberstanden und dabei drei Bauern und ein Polizist getötet wurden. Anschließend politische Schlichtungsversuche trugen den Konflikt in den peruanischen Kongress, der allerdings aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage zwischen Bergbaubefürwortern und -gegnern keine Lösung erarbeiten konnte. Nachdem die Proteste weitergingen, rief der peruanische Präsident Humalla kurzfristig den Notstand in der Region aus und schickte das Militär, um der örtlichen Polizei zur Seite zu stehen.

Stromversorgung in Gefahr

Die Wechselwirkungen zwischen dem Klimawandel und der Nutzung von Wasserkraft gera-

ten zunehmend in den Fokus energiesicherheitspolitischer Überlegungen. So weisen globale Untersuchungen darauf hin, dass der Klimawandel die Leistungsfähigkeit von Staudämmen langfristig erheblich verringert.⁵ Für Lateinamerika, das immerhin über 60 Prozent seiner gesamten Stromversorgung aus Wasserkraft und einen Großteil davon aus Gletscherwasser bezieht, entsteht daraus eine ernsthafte Gefahr für die Stromversorgungssicherheit.

Die mit Abstand meisten Staudämme befinden sich heute im Amazonasbecken. Allein im brasilianischen Teil des Amazonasbeckens sind über 400 Wasserkraftwerke zu finden. Rund ein Drittel davon steht in unmittelbarer Abhängigkeit von den tropischen Andengletschern. Zu den größten Staudämmen der Welt zählt der Itaipú-Staudamm am Paraná-Fluss an der Grenze Paraguays zu Brasilien. Bei voller Aus-

lastung bedient er ca. 15 Prozent der brasilianischen und ca. 70 Prozent der paraguayischen Stromversorgung. Mit zu den größten Anlagen in Lateinamerika zählt der Guri-Staudamm im Orinoco-Tal, der über 70 Prozent der venezolanischen Stromversorgung bedient.

Hintergrund für die verringerte Leistung von Staudämmen sind zum einen schneller schmelzende Gletscher, die kurzfristig die Strömung von Flüssen derart verstärken, dass Stauseeanlagen die Wassermassen nicht bewältigen können. Zum anderen werden die Gletscher langfristig weniger Wasser liefern, sodass die Staudämme weniger ausgelastet sein werden. In Argentinien zeigen Studien für den Fluss Comahue in der argentinischen Provinz Cuyo im Nordwesten Patagoniens einen Rückgang der Stromerzeugungskapazität von 32 Prozent.⁶ Mit Blick auf die Bedeutung dieses einzelnen

Tabelle 1: Auswirkungen und Risiken des Klimawandels in Lateinamerika

Auswirkungen	Risiken	Klimafaktoren
Landwirtschaft	Sinkende Erträge und Qualität, geringere Umsätze und steigende Preise	Extremtemperaturen, extreme und veränderte Niederschlagsmuster, CO ₂ -Konzentration
Wasser	Wasserversorgung in Wüstenregionen und gletscherwasserabhängigen Regionen, Überschwemmungen und extreme Niederschläge in Städten	Steigende Temperaturen, Zunahme der Trockenperioden, abnehmende Gletscher
Biodiversität und Wälder	Landnutzungsveränderungen, Waldverlust, Ausbleichen der Korallenriffe, Verlust der Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen	Abholzung, CO ₂ -Konzentration, steigende Temperaturen, Versauerung der Meere
Gesundheit	Ausbreitung von Krankheiten	Steigende und extremere Temperaturen, extremere Niederschläge
Tourismus	Infrastrukturverlust, steigender Meeresspiegel, extreme Wetterereignisse in Küstengegenden	Steigender Meeresspiegel, Extremtemperaturen, extreme Niederschläge und Überschwemmungen
Armut	Einkommensverluste für besonders verwundbare Gruppen (besonders in der Landwirtschaft), wachsende Einkommensungleichheiten	Extremtemperaturen, anhaltende Trockenperioden, extreme Niederschläge

Quelle: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) nach Angaben des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), Kapitel 27, Central and South America, in: Barros, V.R. et al. (Hrsg.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaption, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge, 2014.

Flusses für ganz Argentinien müssen dadurch in Zukunft acht Prozent der Landesstromversorgung durch alternative Ressourcen substituiert werden.⁷ Aber auch schon heute können trockenheitsbedingte Stromversorgungsrisiken beobachtet werden. Die Stadt São Paulo wurde in den vergangenen Jahren von einer extremen Dürre heimgesucht. Die angrenzenden Stauseen des Cantareira-Systems, das fünf Wasserreservoirs verbindet und etwa neun Millionen Einwohner versorgt, sind 2015 auf unter fünf Prozent ihres eigentlichen Volumens gesunken. Die Situation verschärft sich, wenn man bedenkt, dass dieses Wasser auch für die Trinkwasserversorgung genutzt wird. Die anhaltende Trockenheit führte darüber hinaus dazu, dass wichtige Flussanbindungen, wie das Tietê-Paraná-System im Bundesstaat São Paulo, das für den Transport landwirtschaftliche Produkte von erheblicher ökonomischer Bedeutung ist, temporär eingestellt werden musste, um die Funktionsfähigkeit der anliegenden Wasserkraftwerke nicht zu gefährden.⁸ Eine besonders extreme Wasserknappheitssituation ist gegenwärtig in Venezuela zu beobachten. Eine ungewöhnlich intensive und lang anhaltende Trockenphase, die auf das Wetterphänomen *El Niño* zurückgeführt wird, führt zu extremen Stromengpässen. In der Folge verschärft sich die ohnehin schon desaströse wirtschaftliche Situation des Landes noch einmal. Um die Stromversorgung dennoch aufrechtzuerhalten, hat die venezolanische Regierung unter anderem beschlossen, dass Einkaufszentren an Wochentagen für vier Stunden ihren Strom selbst erzeugen müssen und nur noch an vier Tagen in der Woche gearbeitet werden soll.⁹ Es ist zudem davon auszugehen, dass der Klimawandel den *El Niño*-Effekt in Zukunft vermutlich noch stärker ausfallen lassen wird.

Trotz der Auswirkungen des Klimawandels nimmt der Ausbau der Wasserkraft in vielen Regionen Lateinamerikas angesichts des steigenden Energiebedarfs nach wie vor einen wichtigen Stellenwert ein. Allerdings bedrohen heute nicht nur die Auswirkungen des Klimawandels diese Pläne. Im Nordosten Brasiliens wird gegenwärtig einer der größten Staudämme der Welt gebaut. Der Belo Monte wird den

Xingu-Fluss – einen Amazonaszubringer – stauen und voraussichtlich einen See in der Größe des Bodensees im Amazonas erzeugen. Im Zuge der Umsetzung dieses Vorhabens hat das Staudammprojekt eine umfassende gesellschaftliche Debatte über Großbauprojekte und Eingriffe in die Lebensräume indigener Bevölkerungsgruppen entfacht. Die ca. 20.000 Menschen, die in der Region leben, müssen voraussichtlich umgesiedelt werden. Zudem wird der Eingriff die Artenvielfalt nachhaltig beeinträchtigen. Das ganze Projekt wird vor diesem Hintergrund von lokalen – insbesondere indigenen Gruppen – und internationalen zivilgesellschaftlichen Initiativen kritisiert und bekämpft.

Costa Rica und Uruguay bauen erneuerbare Energien wie Windkraft, Photovoltaik und Erdwärme in einem erheblichen und sehr medienwirksamen Maße stetig aus.

Schon heute führen die Einbrüche in der Leistungsfähigkeit der Staudämme in Lateinamerika zu der Fragestellung, wie damit langfristig umgegangen werden soll. In Chile findet gegenwärtig eine nahezu vollständige Neustrukturierung der Energieversorgung statt, wobei den heimischen erneuerbaren Energien eine wichtige Rolle zukommen soll. Costa Rica und Uruguay bauen erneuerbare Energien wie Windkraft, Photovoltaik und Erdwärme in einem erheblichen und sehr medienwirksamen Maße stetig aus. In Mexiko wurde jüngst eine umfassende Liberalisierung des Energiesektors beschlossen, wobei neben der Privatisierung von Staatsunternehmen auch ein Sektor für erneuerbare Energien entstehen soll. Darüber hinaus investieren Mexiko, Brasilien und Argentinien massiv in die Erschließung bisher unerreichbarer/unkonventioneller Energieträger wie Schiefergas oder -öl aus Unterseequellen. Dem wirkt allerdings der aktuell niedrige Ölpreis entgegen. Es ist jedoch durchaus davon auszugehen, dass Staaten wie



Trockenzeit: Diese Luftaufnahme zeigt den Atibainha-Staudamm, Teil des Cantareira-Systems, im Jahr 2014 während der schlimmsten Trockenperiode seit 80 Jahren und dem niedrigsten Wasserstand seit Beginn der Aufzeichnungen. [Quelle: © Nacho Doce, Reuters.](#)

Brasilien und Mexiko fossile Energieträger wie Gas oder Öl als Alternative zur Wasserkraft für die Stromgewinnung in Betracht ziehen. In der Folge könnte aus einem der CO₂-neutralsten Stromversorgungssysteme der Welt ein CO₂-intensives Stromversorgungssystem werden.

Ausweitung der Landwirtschaft

Der Klimawandel trifft die Landwirtschaft in den lateinamerikanischen Staaten besonders stark. Anhaltende Dürren, Hitzewellen und Starkregeneignisse wirken sich auf Pflanzenproduktion und Viehwirtschaft aus. Technologische Innovationen, verbessertes Agrarmanagement, Ausweitung sowie Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzflächen und gentechnisch veränderte Pflanzen konnten diesem

Effekt jedoch bisher entgegenwirken und in den vergangenen Jahren sogar einen erheblichen Produktionsanstieg ermöglichen. Inwieweit sich die Landwirtschaft weiterhin an neue Witterungsbedingungen anpassen kann, hängt deshalb vor allem von weiteren Veränderungen der Temperatur ab. Steigt diese weiter wie bisher, wovon auszugehen ist, dann müssen Brasilien und Argentinien, die heute die größten lateinamerikanischen Produzenten landwirtschaftlicher Erzeugnisse für Soja, Mais, Zuckerrohr, Weizen, Kaffeebohnen und Rindfleisch sind, mit erheblichen wirtschaftlichen Risiken rechnen. Der Effekt könnte sich auch global auswirken. Lateinamerika bedient heute rund 16 Prozent der globalen Nahrungsmittelversorgung. Regionale Einbrüche in der lateinamerikanischen Landwirtschaft können die angespannte Situation

der wachsenden globalen Nachfrage nach Nahrungsmitteln damit noch einmal verschärfen. Bisher nur wenig untersucht ist zudem der Effekt auf den Anbau von Zuckerrohr und Weizen zur Ethanol-Gewinnung. In Brasilien wird seit den Ölkrisen der 1970er und 1980er Jahre im Transportsektor in einem erheblichen Maße Biomasse beigemischt. Wenn die Erträge hier sinken, hätte der Klimawandel neben seinem negativen Einfluss auf die Stromversorgung durch Wasserkraftwerke auch einen negativen Effekt auf die Energieversorgungssicherheit im Transportsektor.

Der Ausbau der landwirtschaftlichen Produktion erfolgte in den vergangenen Jahren vor allem durch die Erschließung neuer Flächen im brasilianischen Teil des Amazonasbeckens. Zusammen

mit der Holzindustrie werden dafür kontinuierlich einzigartige Wälder gerodet. In Brasilien geschieht das vor allem für die Ausweitung der besonders klimaanfälligen großen Rinderfarmen, deren Flächenverbrauch heute größer als der für den Pflanzenanbau ist. Der Klimawandel beschleunigt den durch den Menschen zu verantwortenden Waldverlust noch einmal durch die häufiger auftretenden Hitzewellen, die eine regelrechte Versteppung ganzer Landstriche nach sich ziehen. Zugleich verliert das Klima mit dem Verlust des Amazonasregenwaldes einen natürlichen globalen CO₂-Regulator.

Mit der klimabedingten Ausweitung der landwirtschaftlichen Nutzflächen können auch bestehende gewalttätige Konflikte um Land an Schärfe



Auf dem Trockenen: Heftige Dürreperioden setzen Lateinamerikas Flora und Fauna zu und stellen die Bevölkerung nicht selten vor große Herausforderungen, wenn es darum geht, den Alltag zu meistern.

Quelle: © Nacho Doce, Reuters.

zunehmen. Insbesondere der brasilianische Teil des Amazonasbeckens ist dafür bekannt. Den Hintergrund bilden ungeklärte Landeigentumsverhältnisse, soziale Ungleichheiten und die schwache bis nicht existente Ausprägung staatlicher Institutionen in den ländlichen Gebieten. Die Konflikte spielen sich zwischen internationalen Agrarkonzernen, regionalen Großgrundbesitzern, Landarbeitern und indigenen Bevölkerungsgruppen ab. Ein klassisches Phänomen ist die Besetzung von fruchtbaren Böden, die Großgrundbesitzern oder Agrarkonzernen gehören, von diesen jedoch nicht genutzt werden. Solche Gebiete dienen oft als Spekulationsobjekte, die wiederum brach liegen. Derartige Besetzungen führen dann in vielen Fällen zu lokalen Unruhen, wenn die Eigentümer teils mit Gewalt ihr Land zurückverlangen. Es ist aber auch so, dass die besetzten Gebiete nach einem Verfahren tatsächlich legal in den Besitz von Landarbeitern übergehen können. Verschärfend kommt hinzu, dass die Ausweitung der landwirtschaftlichen Nutzflächen in entlegene Amazonasgebiete stattfindet und damit in den Lebensraum indigener Bevölkerungsgruppen eindringt. 2015 zählte die brasilianische *Comissão Pastoral da Terra* (CPT) 49 Tote in Folge von Landnutzungskonflikten, die meisten davon im Bundesstaat Rondônia (21) und Para (19).¹⁰ Zwischen 1985 bis heute sollen es insgesamt bereits über 1.100 Tote sein. Bis heute sind gerade einmal zwölf Fälle davon gerichtlich behandelt worden.¹¹ Der Klimawandel wird den Druck auf die Flächennutzung weiter erhöhen. Die bestehenden Konfliktherde im ländlichen Raum könnten dadurch in ihrer Anzahl zunehmen.

Steigender Urbanisierungsdruck

Fast 80 Prozent der Menschen in Lateinamerika leben heute in Städten. Spitzenreiter sind Mexiko-Stadt und São Paulo mit jeweils über 20 Millionen Einwohnern. Schon seit Jahrzehnten versuchen Megacities den Herausforderungen der Urbanisierung in Form von Umweltproblemen, illegaler Wohnsiedlungen, mangelnder Transportinfrastruktur, Kriminalität sowie unzureichender Sanitär- und Wasserversorgung mit eher mäßigem Erfolg Herr zu werden. Der Klimawandel verschärft diese Probleme, indem

er die Migration in Städte durch verschlechterte Bedingungen in der ländlichen Subsistenzwirtschaft anwachsen lässt. Der Druck auf die verantwortlichen städtischen Behörden sowie die Politik, den Risiken zu begegnen, steigt dadurch enorm.

Die Küstenstädte in Zentralamerika und der Karibik müssen sich mit extremeren Stürmen und dem steigenden Meeresspiegel auseinandersetzen.

Der Klimawandel wirkt sich aber auch unmittelbar auf das Leben in Städten aus. So nehmen Überflutungen in Folge extremer Regenfälle und langanhaltende Hitzewellen in nahezu allen Großstädten Lateinamerikas und den Karibikstaaten zu. Die Küstenstädte in Zentralamerika und der Karibik müssen sich zudem mit extremeren Stürmen und dem steigenden Meeresspiegel auseinandersetzen. Für die Bewohner kleinerer Inseln im Nordosten Panamas wie Carti Sugdub stellt sich vor diesem Hintergrund schon heute die Frage des Bleibens oder Weggehens. In São Paulo treten gefährliche Schlammlawinen durch stadtnahe Hangabfälle gehäuft auf. In Mexiko-Stadt verschärft sich die Wasserversorgungssicherheit in einem dramatischen Ausmaß. Jüngst mussten in der chilenischen Hauptstadt Santiago de Chile über vier Millionen Haushalte in Folge von Überschwemmungen auf Wasser und Strom verzichten. Die ökonomischen Kosten zur Wiederherstellung klimabedingt beschädigter Gebäude und Transportinfrastruktur belaufen sich bereits jetzt auf mehrere Milliarden Euro. Daneben nehmen die Gesundheitsrisiken durch verschmutztes Wasser, die Ausbreitung von Krankheiten wie Denguefieber oder Malaria und durch Krankheitsüberträger wie Ratten oder Mücken zu. In den Städten selbst sind vor allem die ärmeren Bevölkerungsgruppen, die zumeist in informellen Siedlungen – Slums und Favelas – leben, davon betroffen.



Megacity: Vogelperspektive auf die Skyline São Paulos. In der größten Stadt Südamerikas leben rund zwölf Millionen Menschen, in der Metropolregion Grande São Paulo sogar mehr als 20 Millionen.

Quelle: © Paulo Whitaker, Reuters.

Städte besitzen zwar eine besondere Anfälligkeit für die Auswirkungen des Klimawandels, sie verfügen aber zugleich auch über hohe Anpassungskompetenzen. Zahlreiche Städte – darunter die Hauptstädte Mexiko-Stadt, Lima, Santiago de Chile, Buenos Aires, Bogotá und São Paulo – haben in den vergangenen Jahren Gesetzesinitiativen angestoßen, Behörden und Institutionen eingerichtet sowie Strategien und Pläne entwickelt, um auf die gestiegenen Klimarisiken zu

reagieren. Darüber hinaus schließen sie sich internationalen Klimastadtnetzwerken wie der *C40 Cities Climate Leadership Group* an. Diese Entwicklung zeigt die wachsende politische Sensibilität für Klimarisiken kommunaler Verantwortungsträger.

Die konkrete Ausgestaltung von Anpassungsmaßnahmen auf der kommunalen Ebene hängt von den institutionellen Zuständigkeiten ab.



Mexiko-Stadt besitzt zum Beispiel ein sehr fortschrittliches Klimaschutzgesetz, das unter anderem einen Informationspool zu lokalen Auswirkungen des Klimawandels enthält und zugleich den Rahmen für einen engen Austausch zwischen den verschiedenen Katastrophenbehörden mit Blick auf potenzielle Klimarisiken aufführt. Die Stadt Mexiko schließt allerdings nur acht Millionen der 20 Millionen Einwohner ein. Der Rest ist dem Bundesstaat Mexiko zugeordnet, der bisher kaum politische Fortschritte in der Entwicklung eigener Anpassungsmaßnahmen gemacht hat. Solche institutionellen Schranken sind in vielen lateinamerikanischen Städten zu beobachten und erhöhen die Klimarisiken in Städten.

Ausblick

In Lateinamerika sind die Auswirkungen des Klimawandels in all ihren Facetten schon heute Realität. Mit Blick auf seine Relevanz für die Sicherheitspolitik lassen sich bereits gestiegene und weiterhin steigende Risiken in der Stromversorgung und der Urbanisierung feststellen. Darüber hinaus verschärft er gewalttätige Regionalkonflikte um Wasser und Land. In der Gesamtbetrachtung ist auffällig, dass die Klimarisiken bzw. Klimakonflikte keine zwischenstaatliche Dimension aufweisen. Stattdessen finden sie in innerstaatlichen entlegenen Gebieten statt, in denen die staatliche Kontrolle oftmals nur rudimentär präsent ist. Fehlende kommunale Strukturen und Kompetenzen verhindern Klimaanpassungsstrategien. Großstädte hingegen sind in der Lage sich auf die Auswirkungen des Klimawandels einzustellen, was sie zumeist auch schon tun. Für den Umgang mit den steigenden sicherheitspolitischen Risiken in Lateinamerika werden der Aufbau und die Weiterentwicklung kommunaler Strukturen in Form von Verwaltungen, klimasensibilisierter Politik und funktionsfähiger Rechtsstaatsstrukturen in der Zukunft mit Blick auf das Thema Klimasicherheit eine tragende Rolle einnehmen müssen.

Dr. Christian Hübner ist Leiter des Regionalprogramms Energiesicherheit und Klimawandel Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) 2014: The economics of climate change in Latin America and the Caribbean: Paradoxes and challenges – Overview for 2014, Vereinte Nationen, 11/2014, S.33 ff., in: <http://www.cepal.org/en/publications/37056-economics-climate-change-latin-america-and-caribbean-paradoxes-and-challenges> [23.02.2016].
- 2 Ebd.
- 3 USAID 2012: Follow the Water: Emerging Issues of Climate Change and Conflict in Peru, CMM Discussion Paper No. 5, S.24, in: http://fess-global.org/Publications/Other/FollowWater-Emerging_Issue_of_Climate_Change%20_Conflic_Peru.pdf [23.02.2016].
- 4 PRI 2015: Joining the dots of Informality and Climate Change: A Discussion Paper for Practitioners, S.26, in: http://kas.de/wf/doc/kas_44291-1522-2-30.pdf [23.02.2016].
- 5 Vgl. El cambio climático reducirá un 70% la electricidad producida por los pantanos, in: La Vanguardia, 04.01.2016, in: <http://lavanguardia.com/natural/20160104/301191336176/cambio-climatico-obligadisminuir-produccion-electricidad.html> [22.04.2016].
- 6 Lumerman, Pablo / Psathakis, Jimena / Ortiz, Maria 2011: Climate Change Impacts on Socio-Environmental Conflicts: Diagnosis and Challenges of the Argentinean Situation, in: The Initiative for Peacebuilding – Early Warning Analysis to Action (IfP-EW) Cluster: Climate Change and Conflict, S.17, in: <http://partnersglobal.org/network/argentina/Climate%20Change%20Impacts%20on%20Socio-environmental%20Conflicts-%20Diagnosis%20and%20Challenges%20of%20the%20Argentinean%20Situation.pdf/view> [22.04.2016].
- 7 Ebd.
- 8 Vgl. MercoPress 2016: Brazil Reopens Crucial Waterway for Transporting Soy; Water Was Used to Generate Power, 11.02.2016, in: <http://en.mercopress.com/2016/02/11/brazil-reopens-crucial-waterway-for-transporting-soy-water-was-used-to-generate-power> [15.02.2016].
- 9 Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung 2016: Der Letzte macht das Licht aus: Dramatische Wasser- und Stromkrise in Venezuela, in: KAS-Länderberichte, 03/2016, <http://kas.de/venezuela/de/publications/44513> [22.04.2016].
- 10 Pontes, Felipe 2016: Número de mortes por conflitos no campo em 2015 é o maior em 12 anos, Agência Brasil, 07.01.2016, in: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-01/numero-de-mortes-por-conflitos-no-campo-em-2015-e-o-maior-em-12> [15.02.2016].
- 11 Ebd.

Klimawandel und Energiesicherheit im Anthropozän

Afrika im Lichte des Pariser Klimaschutzabkommens

Oliver C. Ruppel / Arne Wulff



Die Folgen des Klimawandels sind in Afrika ganz besonders zu spüren. Der Kontinent, der Heimat für etwa 1,2 Milliarden Menschen ist, von denen viele unterhalb der Armutsgrenze leben, erleidet zunehmend Dürren und sintflutartige Regenfälle. Die Umsetzung der Pariser Vereinbarung zum Klimaschutz vom Dezember 2015 wird ganz wesentlich davon abhängen, welche Schritte afrikanische Staaten unternehmen werden, um ihre weitere Entwicklung bei gleichzeitig möglichst geringer Emission von Treibhausgasen voranzutreiben.

In einem Zeitalter, welches vorwiegend durch Menschen geprägt ist, dem sogenannten Anthropozän,¹ sind die Folgen menschlicher Aktivitäten untrennbar verbunden mit beobachteten Klimaveränderungen.² In Bezug auf Afrika hält der Weltklimarat (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) in seinem fünften Sachstandsbericht fest, dass im Vergleich zu der mittleren Erdoberflächentemperatur im späten 20. Jahrhundert ein Temperaturanstieg um zwei Grad Celsius wahrscheinlich ist. Es ist zudem wahrscheinlich, dass die Erdoberflächentemperaturen in Afrika im Vergleich zum globalen Durchschnitt schneller ansteigen, insbesondere in den trockeneren Regionen.³ Die Auswirkungen sind dort bereits heute grenzübergreifend zu spüren.⁴

Klimabezogene Schlüsselrisiken für Afrika⁵

Die Abbildung 1 erfasst einige der klimabezogenen Schlüsselrisiken für Afrika. Hier wird deutlich, dass aufgrund von Hitze und Trockenheit reduzierte Ernteerträge starke negative Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit haben und die bereits bestehende Belastung von Wasserressourcen aufgrund von Übernutzung und Verschlechterung der Wasserqualität durch die in Zukunft erhöhte Nachfrage sowie die Zunahme von Dürren noch weiter verschärft wird. Ein weiteres Schlüsselrisiko besteht im Zusammenhang mit Veränderungen im Auftreten und der geografischen Ausbreitung von wasserbezogenen und vektorübertragenden Krankheiten aufgrund von Temperatur- und Niederschlagsveränderungen.

Treiber für die vorgenannten Schlüsselrisiken sind insbesondere der Erwärmungstrend, Temperaturextreme, der Anstieg des Meeresspiegels sowie Extremniederschlagsereignisse. Eine der Kernaussagen des fünften IPCC-Sachstandsberichts ist: Je höher der Temperaturanstieg, desto höher ist das Risiko. Die Abbildung 1 zeigt zudem: Je zahlreicher und effektiver die Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in Zukunft sind, desto geringer können die Risiken gehalten werden.

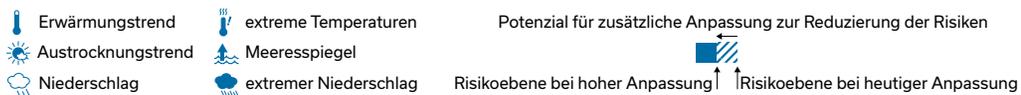
Klimawandel, menschliche Sicherheit und Migration

Der Klimawandel stellt in Afrika nicht nur ein besonderes Risiko für das Wirtschaftswachstum dar, sondern auch für die nachhaltige Entwicklung und verschiedene Aspekte der menschlichen Sicherheit. So sind durch den Klimawandel Gesundheit, Ernährungssicherheit und Existenz der Menschen in Afrika gefährdet.

Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Klimawandel und gewaltsamen Konflikten ist zwar schwer nachweisbar, zumal es für derartige Konflikte immer unterschiedliche und zum Teil miteinander verknüpfte länderspezifische, soziopolitische, wirtschaftliche und kulturelle Faktoren gibt. Klar ist aber, dass beispielsweise der klimabedingte Verlust natürlicher Ressourcen aufgrund der Überbeanspruchung verbleibender alternativer Bodenressourcen zu massiven Verteilungskonflikten in Afrika führen kann. Hinweise dafür gibt es insbesondere in der Sahel-

Abb. 1: Regionale Schlüsselrisiken durch den Klimawandel und das Potenzial für die Reduzierung dieser Risiken durch Anpassung und Abschwächung

Schlüsselrisiko	Anpassungsprobleme und Aussichten	Klima- Zeit- treiber rahmen	Risiko und Anpassungspotenzial		
			sehr niedrig	mittel	sehr hoch
Multifaktorielle Belastung von Wasserressourcen durch signifikante Überbeanspruchung und abnehmende Qualität sowie steigenden Bedarf in der Zukunft, verbunden mit sich verschärfenden Dürreproblemen in den von Dürre besonders betroffenen Regionen Afrikas (<i>hohe Konfidenz</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzierung nicht klimabedingter Belastungen von Wasserressourcen • Stärkung institutioneller Fähigkeiten zur Nachfragesteuerung, Grundwasserbewertung, integrierter Wasser-/Abwasserplanung und integrierter Land- und Wasserverwaltung • nachhaltige Stadtentwicklung 	Erwärmungstrend Austrocknungstrend Meeresspiegel	Gegenwart nähere Zukunft (2030–2040) Langzeit (2080–2100) 2°C 4°C		
Geringere Ernteerträge durch Hitze- und Dürre einwirkung, verbunden mit stark negativen Auswirkungen auf individuelle, regionale und nationale Existenzgrundlagen sowie Ernährungssicherheit. Zunehmend Schäden durch Schädlinge und Krankheiten sowie Beeinträchtigung der Ernährungsinfrastruktur durch Überschwemmungen (<i>hohe Konfidenz</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • technische Anpassungen (belastungstolerante Pflanzensorten, Bewässerung, verbesserte Beobachtungssysteme) • Verbesserung des Zugangs von Kleinbauern zu Krediten und anderen kritischen Produktionsressourcen, Diversifizierung der Existenzgrundlagen • Stärkung der Behörden auf örtlicher, regionaler und nationaler Ebene zur Unterstützung der Landwirtschaft (einschließlich von Frühwarnsystemen) und geschlechtsspezifischer Politik • agronomische Anpassungen (d.h. Agroforstwirtschaft, konservierende Bodenbearbeitung) 	Erwärmungstrend Austrocknungstrend Niederschlag	Gegenwart nähere Zukunft (2030–2040) Langzeit (2080–2100) 2°C 4°C		
Veränderungen im Auftreten und der geografischen Ausdehnung von vektorübertragenen und wasser gebundenen Erkrankungen, ausgelöst durch Veränderungen der Variabilität und der Durchschnittswerte von Temperatur und Niederschlag, insbesondere entlang der Verteilungsränder (<i>mittlere Konfidenz</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Erreichen von Entwicklungszielen, besonders von verbessertem Zugang zu sicherem Wasser und verbesserten Abwassersystemen sowie der Verbesserung öffentlicher Gesundheitsfunktionen wie beispielsweise Überwachung • Vulnerabilitätskartierung und Frühwarnsysteme • Koordination über Sektoren hinweg • nachhaltige Stadtentwicklung 	Erwärmungstrend Niederschlag	Gegenwart nähere Zukunft (2030–2040) Langzeit (2080–2100) 2°C 4°C		



Jedes Schlüsselrisiko wird nach drei Zeitabschnitten auf einer Skala von „sehr niedrig“ bis „sehr hoch“ klassifiziert: „Gegenwart“, „nähere Zukunft“ (hier: 2030 bis 2040) und „Langzeit“ (hier: 2080 bis 2100). In der „näheren Zukunft“ unterscheiden sich die vorhergesagten globalen mittleren Temperaturen für die verschiedenen Emissionsszenarien nicht wesentlich. In der „Langzeit“ werden die Risikoebenen für zwei Szenarien des globalen mittleren Temperaturanstiegs (zwei und vier Grad Celsius über dem präindustriellen Niveau) abgebildet. Diese Szenarien zeigen das Potenzial für Abschwächung und Anpassung im Hinblick auf die Reduzierung von Risiken in Verbindung mit dem Klimawandel. *Quelle: Eigene Darstellung nach IPCC, N. 5.*



Hunger: 2005 zerstörte eine verheerende Dürre einen Großteil der Ernte im Niger. In der Folge litten geschätzte 3,6 Millionen Menschen Hunger, darunter zehntausende Kinder. Quelle: © Finbarr O'Reilly, Reuters.

Region, am Horn von Afrika und in Ostafrika.⁶ Und die Frage, wer welchen Zugang zum Wasser hat, ist in der Geschichte der Menschheit schon häufig mit kriegerischen Auseinandersetzungen verbunden gewesen. Hinzu kommt, dass – wenn gleich maßgebliche Ursachen für Urbanisierung und Migration in Afrika in aller Regel interagierende soziale, demografische und wirtschaftliche Faktoren sind⁷ – die Auswirkungen des Klimawandels als Beweggründe für Migration keineswegs ausgeschlossen werden können.

Wenn die Folgen des Klimawandels in Afrika weiter zunehmen werden, wird dies auch die Zahl klimabedingter Migrationsprozesse beeinflussen. Leider fehlt es der internationalen Politik jedoch bislang an geeigneten Instrumenten und Regelwerken, um umweltbedingter grenzüberschreitender Migration sinnvoll zu begegnen.⁸

Was ist konkret erforderlich?

Leider zählt Afrika wegen mangelnder Anpassungsfähigkeit, niedriger Innovation und Technik, politischer Missstände und unwirksamer Diplomatie zu den am meisten durch den Klimawandel gefährdeten Kontinenten.⁹ Daher sind effektive Maßnahmen erforderlich, um den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen des Klimawandels besser zu begegnen.

Die auf den Klimawandel zurückzuführenden Risiken müssen minimiert werden. Zu den Risikominderungsstrategien, die in Afrika eingesetzt werden, um die Auswirkungen von Naturkatastrophen auf Haushalte, Gemeinden und die Wirtschaft zu verringern, zählen insbesondere Frühwarnsysteme, Mechanismen zum Transfer aufkommender Risiken, Aufbau von Sozial-

netzen, Einrichtung von Katastrophenfonds und Haushaltsplanung, Diversifizierung von Existenzgrundlagen und die Kontrolle von Migrationsbewegungen. Ferner sind nachhaltige finanzielle Förderungen und Technologietransfers im Hinblick auf Anpassungsdefizite, die Vulnerabilität der Menschen in ländlichen und städtischen Gebieten sowie auf die schwachen Wirtschaftssysteme dringend notwendig.¹⁰ Darüber hinaus gilt es, institutionelle Kapazitäten und *Good Governance*-Mechanismen zwecks Befähigung von Regierungen und Forschungseinrichtungen zu stärken und geeignete effektive Anpassungsmaßnahmen zu identifizieren und umzusetzen.¹¹ Eine besondere Herausforderung besteht dabei darin, dass die durch den Klimawandel hervorgerufenen Risiken nicht gleichmäßig verteilt sind und in der Regel höher für Personen und Gesellschaften in weniger entwickelten Regionen sind.¹²

Die Rechtsprechung ist von den Stellungnahmen und Warnungen der Wissenschaft abhängig, insbesondere dort, wo die Wissenschaft vor Risikosituationen warnt.

Zwar ist mittlerweile weitestgehend anerkannt, dass die Gesamtheit der menschlichen Tätigkeiten einer der Gründe für den Klimawandel ist. Auf die Frage, wie sich das Recht dazu verhält, sind wir erst am Anfang der Beantwortung. Eines scheint jedoch klar: Das Recht ist von den Stellungnahmen und Warnungen der Wissenschaft abhängig, insbesondere dort, wo die Wissenschaft vor Risikosituationen warnt. Obwohl Regierungen in Afrika bereits dabei sind, Systeme zur Optimierung der Anpassungsfähigkeit einzuführen, wie zum Beispiel die Entwicklung von Strategien zur Verankerung von Katastrophenvorsorge, die Anpassung von Technologien und Infrastruktur, die Umsetzung von ökosystembasierten Ansätzen sowie die Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung des öffent-

lichen Gesundheitswesens etc., besteht noch mehr Handlungsbedarf. Erforderlich sind unter anderem auch die Förderung von adaptivem Lernen sowie der kontinuierliche Ausbau vertiefter wissenschaftlicher Erkenntnisse und Ausbildungsmöglichkeiten. Sowohl Beratung als auch Dialog sind daher unabdingbar, um politische Entscheidungsprozesse anzustoßen und zu sensibilisieren.

Des Weiteren stehen Städteentwicklung und Klimaanpassung mehr und mehr im Fokus der afrikanischen Klimaagenda, auch was Migrationsbewegungen betrifft. Vor dem Hintergrund, dass für Afrika weltweit die größten Urbanisierungswellen prognostiziert werden, ist dies ein besonders wichtiges Thema im andauernden entwicklungspolitischen Dialog sowie im Rahmen von Finanzierungsoptionen und Investitionsinteressen, beispielsweise bei der Verbesserung von Infrastruktur und Wohnungsbau.

Auch die wachsende Konkurrenz um Boden- und Wasserressourcen in Afrika stellt einen Themenkomplex dar, in dem es darum geht, Umweltmanagement-Expertise aufzubauen, Technologietransfer zu fördern, Kompetenzen bei der außergerichtlichen Konfliktbeilegung und in der Katastrophenvorsorge zu verbessern. Die mit der Wasserfrage im unmittelbaren Zusammenhang stehende zunehmende Verknappung von Nahrungsmitteln wird verschärft durch den gestiegenen Bedarf an Biokraftstoffen und Futtermitteln sowie durch das Agieren ausländischer Agrarunternehmen, die große landwirtschaftliche Flächen gerade in der Region für den Anbau von Nahrungsmitteln für Märkte außerhalb Afrikas nutzen. Schätzungen zufolge steigt der Bedarf, afrikanischen Boden käuflich zu erwerben oder für lange Zeiträume zu pachten, stetig. Außerdem werden landwirtschaftliche Flächen in Afrika zunehmend – als ausländische Direktinvestitionen in die Landwirtschaft – zum Gegenstand internationaler Spekulationen. Dies bedarf des politischen Diskurses und der kritischen Auseinandersetzung, insbesondere wenn man die Herausforderungen des Klimawandels im Zusammenspiel mit Fragen der Klimagerechtigkeit, Nahrungsmittelsicherheit und

Armut betrachtet – ein Nexus, der für die Zukunft Afrikas entscheidend ist. Schließlich wirkt sich der Klimawandel in politischer Hinsicht nicht nur auf die Umwelt, sondern auch auf (beinahe alle) anderen Sektoren aus, weshalb Klimapolitik sektorenübergreifend geregelt werden muss. Inwiefern die Bevölkerung in Afrika dabei miteinbezogen wird, ist die Frage. Tatsache ist, dass klimapolitische Effektivität *Multi-Stakeholder*-Prozesse voraussetzt. Dabei sind rivalisierende institutionelle Arrangements ebenso unzutraglich wie Intransparenz und der Ausschluss der Medien, die unzureichende fachliche Eignung der Medien hinsichtlich klimapolitischer Berichterstattung sowie die Dominanz des Diskurses durch wirtschaftliche Interessen vereinzelter politischer afrikanischer Eliten.

Klimawandel und Energiesicherheit

Die Frage der Energiesicherheit in Afrika ist in jüngerer Zeit vermehrt ins Zentrum politischer Diskussionen gerückt.¹³ Nicht zuletzt auch deshalb, weil immer mehr Arbeitsplätze im Sektor der erneuerbaren Energien entstehen.¹⁴ Energie spielt eine wichtige Rolle in allen Aspekten des täglichen Lebens. Sie ist unter anderem unentbehrlich für das reibungslose Funktionieren von sozialen und politischen Systemen sowie für wirtschaftliches Wachstum und nachhaltige Entwicklung. Die Gewährleistung einer zuverlässigen Energieversorgung, welche auch die wachsende Nachfrage in Afrika bedienen kann,¹⁵ ist eine der größten gegenwärtigen Herausforderungen für den afrikanischen Kontinent. Darüber hinaus ist Energiesicherheit ein ganz wesentlicher Bestandteil der Konkurrenzfähigkeit, der nachhaltigen Entwicklung und der Armutsbekämpfung in afrikanischen Staaten. Sowohl die Zielvorgabe Energiesicherheit als auch die der Eindämmung des Klimawandels erfordern den Einsatz von Innovation und Technologie, eine ausgewogene Klimapolitik, staatliche Intervention auf hohem Niveau, effektive Diplomatie und internationale Zusammenarbeit.¹⁶ Hierbei können enorme Chancen und Synergieeffekte für die beschleunigte Entwicklung Afrikas entstehen. Es gilt nun, in neuen Zusammenhängen zu denken und klimapolitische Anreize und Ins-

trumente aus entwicklungspolitischer Sicht zu entwickeln, welche zu nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodellen führen. Das Recht kann hierbei ein hilfreiches Instrument sein.¹⁷

Die Erklärung über das Recht auf Entwicklung stellte einen neuen Ansatz zur Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen dar.

Energiesicherheit als Recht auf Entwicklung?

Bereits 1986 erkannte die internationale Gemeinschaft die Notwendigkeit, sich einen umfassenden Überblick über die Frage von Menschenrechten und Entwicklung zu verschaffen. Die Erklärung über das Recht auf Entwicklung stellte einen neuen Ansatz zur Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen dar. Die Erklärung betont in Artikel 3, dass Staaten die Pflicht haben, miteinander zu arbeiten und Entwicklung (für die Menschen) herbeizuführen sowie Entwicklungshindernisse zu beseitigen. Entwicklung und Recht sind daher beinahe untrennbar miteinander verknüpft, insbesondere wenn es um Energiesicherheit und Klimagerechtigkeit geht.¹⁸

So sieht beispielsweise auch Artikel 22 der afrikanischen (Banjul) Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker vor, dass

1. [a]lle Völker ein Recht auf eigene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung haben [und]
2. Staaten [...] verpflichtet sind, die Ausübung des Rechts auf Entwicklung sicherzustellen.

Wie wichtig ist Energie für die Sicherstellung der Ausübung dieses Rechts? Schließlich ist der Mangel an einer zuverlässigen, erschwinglichen und nachhaltigen Energieversorgung einer der größten Hemmnisse für Wirtschaftswachstum und Entwicklung in Afrika. Nur etwa 20 Pro-



Zerstörung: Apokalyptisches Szenario nach der Explosion einer Erdgasleitung in Nigeria im Jahr 2006. Die Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien ist auch unter Sicherheitsaspekten wünschenswert.
Quelle: © Akintunde Akinleye, Reuters.

zent der Bevölkerung Afrikas werden derzeit mit Strom versorgt. Der afrikanische Kontinent liegt bei den Fortschritten der Stromerzeugung gegenüber anderen Weltregionen weit zurück.

Nach Prognosen der Vereinten Nationen wird die afrikanische Bevölkerung bis 2050 auf rund zwei Milliarden Menschen anwachsen, sodass der erhöhte Energiebedarf, neben Armutsbekämpfung, Nahrungssicherheit, Wassersicherheit und der Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels, ganz oben auf der Agenda steht. Energiesicherheit ist eine unverzichtbare Voraussetzung für Wirtschaftswachstum in Afrika, die

Gewährleistung des Rechts auf Entwicklung und nicht zuletzt für die Stabilisierung von Demokratien. Eine sichere, effiziente und nachhaltige Energieversorgung sollte das Ziel nationaler Regierungen und regionaler Gemeinschaften sein. Die Gewährleistung hinreichender Energieversorgung wird auch als eines der Mittel zur Überwindung von Armut und zur Erreichung der folgenden nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) betrachtet:

Ziel 7: Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern



Ziel 13: Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen

Der Zugang zu Energie ist ein Menschenrecht. Artikel 22 der afrikanischen (Banjul) Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker sollte daher so verstanden werden, dass es den afrikanischen Staaten obliegt, das Recht der Menschen und Völker auf Entwicklung zu schützen. In der Tat hat jeder afrikanische Staat dafür zu sorgen, dass das Recht auf Entwicklung für die Menschen in allen Gebieten seines Territoriums gewährleistet wird. Energiesicherheit ist konditional für die Erreichung dieses Ziels, was durchaus auch im Einklang mit Artikel 1 der afrikanischen Charta ist, wonach die Mitgliedstaaten die darin enthaltenen Rechte, Pflichten und Freiheiten anerkennen und Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung treffen sollen. Dass bisweilen Millionen von Menschen in Afrika ohne Zugang zu Energie dazu verdammt sind, in bitterer Armut zu leben, ist kein Naturereignis, sondern die Folge der Verletzung ihres Rechts auf Entwicklung.¹⁹

COP21 bietet der Welt die beste Gelegenheit dazu, die Auswirkungen der globalen Klimaerwärmung gemeinsam zu bewältigen.

Ziel 8: Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern

Ziel 9: Eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen

Ziel 10: Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern

COP21²⁰ in Paris 2015: Ein Vertrag als Lösung?

Im Dezember 2015 hat man sich in Paris auf einen neuen Weltklimavertrag geeinigt. Das Pariser Abkommen (COP21), an dem VN-Diplomaten über Jahre gearbeitet haben, soll von allen VN-Staaten, reich und arm, national ratifiziert werden. Einige Beobachter haben es passend formuliert: COP21 bietet der Welt die beste Gelegenheit dazu, die Auswirkungen der globalen Klimaerwärmung gemeinsam zu bewältigen. Dennoch bleibt abzuwarten, was das Pariser Abkommen letztlich für Afrika bedeutet.



Chefsache: Der französische Staatspräsident François Hollande im Kreise afrikanischer Staatsoberhäupter bei einem Vortreffen zu COP21 im November 2015. Quelle: © Philippe Wojazer, Reuters.

Kritisch betrachtet wird die Tatsache, dass die Pariser Vereinbarung keine substanziellen und verbindlichen Verpflichtungen in Bezug auf Emissionsminderungen enthält. Das Abkommen sieht lediglich insofern verbindliche Bestimmungen vor, als Staaten verpflichtet sind, alle fünf Jahre ihre neuen Beiträge zu melden. Das Pariser Abkommen soll regelmäßige politische Handlungsräume schaffen, in denen nationale Zielwerte immer wieder festgelegt werden. Vor dem Klimagipfel in Paris hatten 186 Staaten freiwillige nationale Klima-Ziele (national geplanter Treibhausgasminderungsbeiträge – INDCs) bis 2025 bzw. 2030 vorgelegt.

Das Pariser Abkommen ist keineswegs statisch, sondern obliegt der stetigen, aktiven und ambitionierten Ausgestaltung durch seine Unterzeichner.

Nach dem Abkommen soll nun jeder Staat regelmäßig einen nationalen Treibhausgas-Bericht veröffentlichen. Es legt daher nur eine verfahrens-

orientierte rechtlich verbindliche Verpflichtung fest, ohne konkrete inhaltlich und ergebnisorientierte Verpflichtungen aufzustellen. Während das „Kyoto-Protokoll“ von 1997 verbindliche Reduktionsziele für die Industriestaaten festlegte, ist das Pariser Abkommen zwar einerseits insofern umfangreicher, als es alle Länder einschließt. Andererseits ist der Verbindlichkeitscharakter des Abkommens weitaus offener gefasst.

Es gibt Meinungen, die besagen, dass die Pariser Vereinbarung die Abkehr von Kohle, Öl und Gas bedeutet. Die aktuellen Eindämmungsverpflichtungen (INDC) reichen aber noch nicht aus, um dieses Ziel in absehbarer Zukunft zu erreichen. Des Weiteren gibt es noch einige afrikanische (und andere) Staaten, die nach wie vor an fossilen Brennstoffen und deren Gewinnung festhalten wollen. Die Herausforderung besteht darin, konkrete Dekarbonisierungsstrategien aus dem Pariser Abkommen abzuleiten und diese graduell und weltweit umzusetzen.

Aus afrikanischer Sicht bleibt wichtig zu erwähnen, dass gemäß dem Abkommen Industriestaaten (auch weiterhin) dazu verpflichtet sind, Entwicklungsländer im Kampf gegen den Klimawandel finanziell zu unterstützen. Viele Entwick-



lungsländer (in Afrika und andernorts) haben die Abkehr von einer binären Unterscheidung (zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern) nur sehr widerstrebend akzeptiert.

Theoretisch gesehen kann das Pariser Abkommen zu einer weltweiten Klimaverfassung werden. Aber wie auch jede nationale Verfassung, muss auch das Pariser Abkommen mit Leben ausgefüllt werden. Das Abkommen ist keineswegs statisch, sondern obliegt der stetigen, aktiven und ambitionierten Ausgestaltung durch seine Unterzeichner. Nur dann kann es eine Qualität entwickeln, welche die Weltgemeinschaft, also die stärksten und schwächsten Völker, gleichermaßen vor den Folgen des voranschreitenden Klimawandels bewahrt. Woran sich einige afrikanische Länder bereits stören, ist die bisweilen ungeklärte Frage der Finanzierungsversprechen. Obwohl Milliardensummen versprochen wurden, ist weiterhin unklar, ob und inwieweit diese in Zukunft wirklich eingehalten werden können. Ob es den industriellen Staaten gelingt, ihrer historischen Verantwortung gerecht zu werden und ob sie politisch willens und ökonomisch in der Lage sind, die gebotene Verantwortung zu übernehmen, bleibt abzuwarten. Nichthandeln auf der südlichen Erdhalbkugel ist jedenfalls im

Hinblick auf die klimabedingt zu befürchtenden Schäden und Kosten sowie hinsichtlich der enormen Entwicklungsmöglichkeiten – insbesondere für Afrika – keine Option.

Es geht nun um die Ausgestaltung der in Paris vereinbarten Ziele. Die INDCs werden hierbei zur selbst auferlegten nationalen „Ausführungsverordnung“ des Pariser Abkommens. Als nächster Schritt gilt es nun mit der Implementierung der beabsichtigten nationalen Klimabeiträge (INDCs) zu beginnen. Dafür ist in Afrika insbesondere erforderlich, dass Afrikanische Staaten nachhaltig den politischen Willen fassen zu handeln, dass die Afrikanische Union und afrikanische Regionalgemeinschaften Wege zur kontinentalen und regionalen Kooperation entwickeln und umsetzen, welche die nationalen Ziele konsolidieren, und – nicht zuletzt – dass die Welt Afrika auf seinem Weg hin zu einer grünen Entwicklungs-Revolution entsprechend unterstützt.

Exkurs: Beispiele aus der Lebenswirklichkeit in Süd- und Ostafrika

Wer mit dem GAUTRAIN, der hochmodernen, strombetriebenen Schnellbahn zwischen

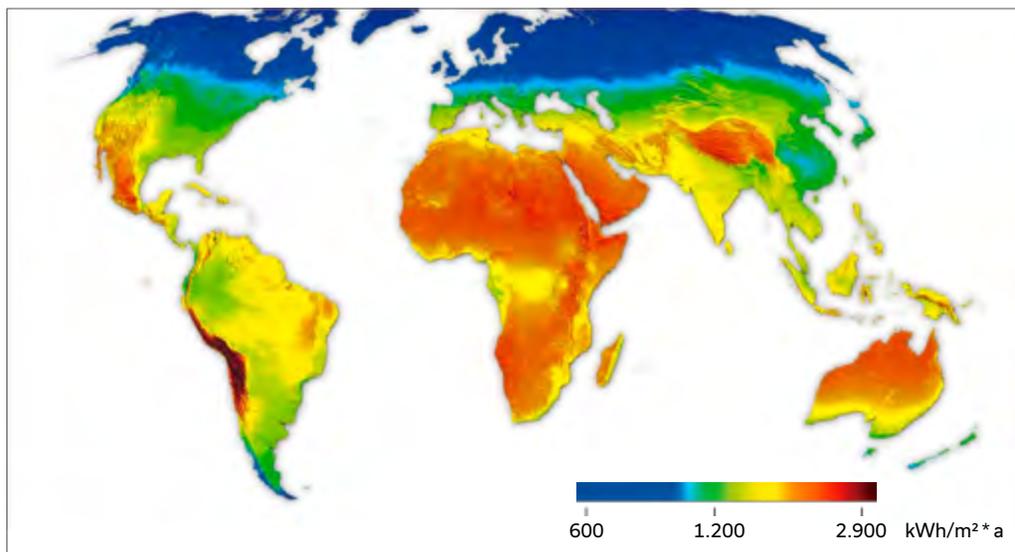
Johannesburg und Pretoria fährt, wird bei einem Blick aus dem Fenster schnell die unzähligen überdachten Parkflächen für die Mitarbeiter und Besucher der an der Bahnstrecke liegenden Gewerbe- und Industriebetriebe sehen. Im gleißenden Sonnenschein fällt auf, dass die Dächer so gut wie nie mit Solarzellen bestückt sind. Allein an dieser Strecke stünden dafür Tausende von Quadratmetern zur Verfügung, aber die so oft scheinende Sonne verpufft wirkungslos. Stattdessen müssen die Südafrikaner immer wieder Stromabschaltungen durch den staatlichen Betreiber ESKOM erleiden, da die veralteten Kohlekraftwerke den steigenden Bedarf nicht mehr zuverlässig abdecken können. Zwar will man in Zukunft auch vermehrt auf erneuerbare Energien setzen, aber die wichtigste Stromressource soll die Kernenergie werden.²¹

Ein ähnliches Bild zeigt sich in Ostafrika. Die Nutzung von Sonnenenergie ist in der Region absolut unterentwickelt. Obwohl die geografische Lage nahe am Äquator geradezu ideal wäre, Photovoltaikmodule zur Energiegewinnung zu installieren und Warmwasserkollektoren auf die Dächer der Häuser zu setzen, findet diese Form der Energiegewinnung immer noch zu wenige Anhänger.²²

Stattdessen wird der Strom teuer eingekauft und bei Ausfall durch den Einsatz dieselbetriebener Generatoren, die die ohnehin durch Abgase bereits reichlich verschmutzte Luft weiter verunreinigen, ersetzt. Im Unterschied zu Südafrika wird aber bereits ein erheblicher Teil des Stroms umweltfreundlich erzeugt,²³ und gerade Kenia macht hier große Fortschritte. So werden bereits 66 Prozent der 2,2 Gigawatt der in Kenia installierten Kapazität durch erneuerbare Energien gedeckt, überwiegend aus Geothermie. Die größte Biogasanlage Ostafrikas wird ebenfalls in Kenia betrieben (2,6 Megawatt installierte Kapazität).²⁴ In Tansania betrug im Jahre 2014 der Anteil der erneuerbaren Energien am produzierten Strom 45 Prozent,²⁵ der Großteil davon aus Wasserkraft.²⁶

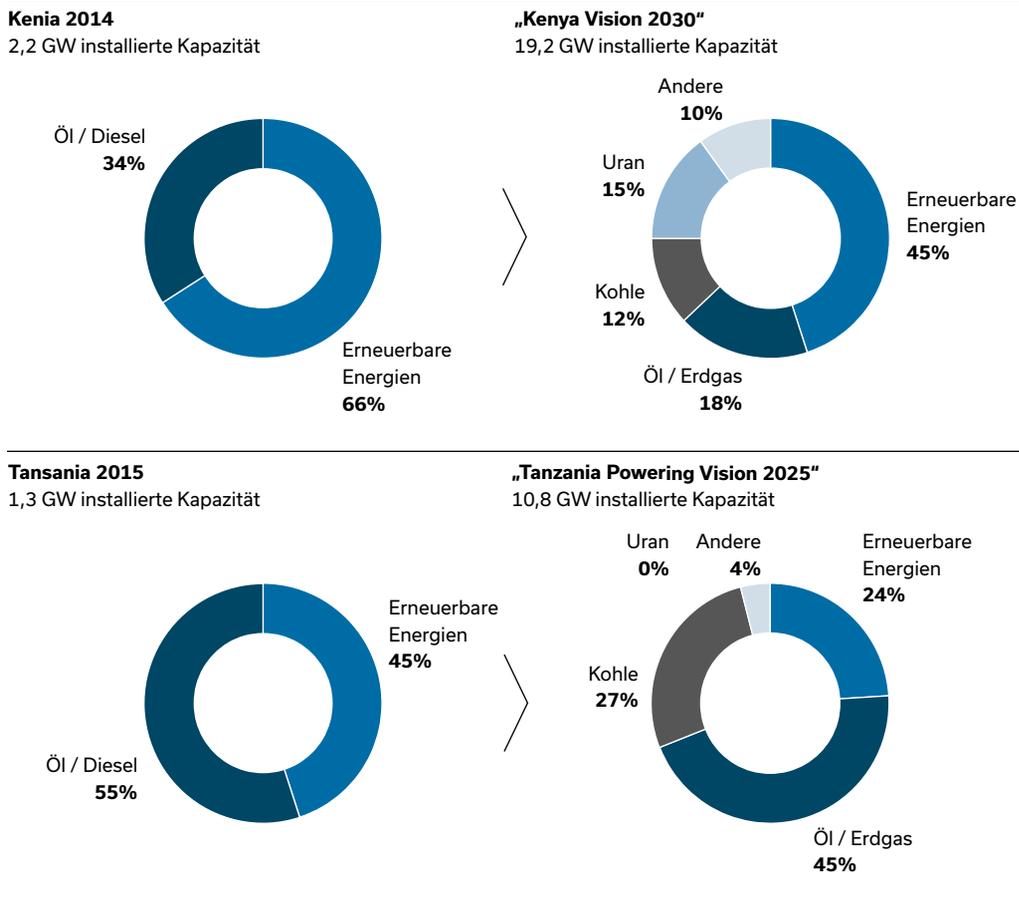
Beide Länder planen, diese Entwicklung fortzusetzen. Allerdings, und das ist weniger erfreulich, in geringerem Ausmaß als bisher. Denn die politischen Visionen Tansanias und Kenias für die Jahre 2025 (Tansania) bzw. 2030 (Kenia) sehen zwar eine ca. achtmal höhere Stromproduktion als heute vor. Der Anteil der erneuerbaren Energien wird dann aber in Tansania im Gesamtmix auf 24 Prozent, der in Kenia auf 45 Prozent zurückgehen.²⁷ Tansania setzt stattdessen ver-

Abb. 2: Globalstrahlung Solar – Optimale Bedingungen in Ostafrika



Quelle: Kaiser, N. 24.

Abb. 3: Energieversorgung in Kenia und Tansania – Ressourcenmix 2015 und nationale Ausbaupläne



Quelle: Kaiser, N. 24.

stärkt auf die Energiegewinnung aus Kohle, die derzeit gar keine Rolle spielt, und Kenia will Strom auch aus Kernenergie gewinnen.²⁸ Ob die avisierten Strommengen darüber hinaus in zehn bzw. 15 Jahren tatsächlich benötigt werden, vermag derzeit ohnehin kaum jemand zu sagen, zumal sich die wirtschaftliche Entwicklung verlangsamt hat. Gleichwohl sollten sich die Programme an den Zielen von COP21 in Paris orientieren. Eine Überarbeitung des Energiemixes zu Gunsten noch mehr erneuerbarer Energien ist geboten.

Eine noch größere Herausforderung für die Ostafrikanische Gemeinschaft²⁹ stellt die Zunahme des täglichen Verkehrsaufkommens und die damit verbundenen klimaschädlichen Emissio-

nen dar. Von Nairobi wird behauptet, dass sich die Anzahl der Kraftfahrzeuge alle sechs Jahre verdoppelt. Da die Fahrzeuge größtenteils nicht neu sind, sondern gebraucht aus Industrieländern importiert werden, entsprechen sie zumeist nicht modernen Umweltstandards. Hinzu kommt, dass es sich bei vielen Fahrzeugen um *Offroaders* mit großen Motoren handelt, da Kleinwagen weder geländetauglich noch den mit vielen tiefen Schlaglöchern versehenen Straßen gewachsen sind. Die Treibhausgasemissionen sind demzufolge hoch. Da an den zugelassenen Fahrzeugen auch keine Abgaskontrollen vorgenommen werden, steigt die Kohlendioxidbelastung von Jahr zu Jahr. Die Ostafrikanische Gemeinschaft versucht des Problems mit Importbeschränkungen Herr zu werden. So dürfen Autos älter als acht Jahre

in Kenia und Ruanda (in Tansania zehn Jahre, in Uganda und Burundi ohne Altersbeschränkung) nicht mehr importiert werden,³⁰ und für jedes Jahr muss ein ansteigender Alterszuschlag in Form einer Einfuhrsteuer gezahlt werden, beginnend mit 20 Prozent des Wertes bei Neuwagen.³¹ Ob diese Maßnahme tatsächlich dazu geeignet sein wird, den Kohlendioxidausstoß angesichts der enormen Zahl jährlicher Neuzulassungen zu bremsen, ist zu bezweifeln. Der langsam, aber stetig wachsende Mittelstand Ostafrikas wird sich im Zweifel schlichtweg freikaufen und die Steuer zahlen. Der Besitz eines Autos gilt dermaßen als Statussymbol, dass Kosten kaum gescheut werden. Aber die Regulierungen werden Geld in die klammen Kassen der Staaten spülen, und man kann sich kaum des Eindrucks erwehren, dass es vorrangig darum geht.

Lösen lässt sich der Konflikt, den Menschen auf der einen Seite mehr Mobilität zu verschaffen, auf der anderen Seite die damit verbundene Umweltbelastung in Grenzen zu halten, nur durch ein durchdachtes und technologisch neuesten Ansprüchen genügendes öffentliches Personennahverkehrssystem. Davon sind aber die ostafrikanischen Staaten noch weit entfernt. Stattdessen bestimmen immer noch überwiegend alte und Rußschwaden hinter sich herziehende Busse und Kleinbusse das Straßenbild. Lediglich Äthiopien ist es mit chinesischer Hilfe gelungen, im September 2015 eine neue Stadtbahn in Betrieb zu nehmen. Die Mischung aus U-Bahn und Straßenbahn ist auf ihrem 17 Kilometer langen Weg eine preisgünstige Alternative für die deutlich teurere Nutzung der sogenannten Minibusse.³² Und sie wird, insbesondere nach ihrem Ausbau, dazu beitragen, die Kohlendioxidemissionen des Landes zu reduzieren, zumal der für die Bahn erforderliche Strom aus Wasserkraft gewonnen werden soll.

Die angeführten Beispiele sind natürlich nur einige von vielen. Müllvermeidung³³ wie Müllverwertung können ebenso wie eine bessere Isolierung der Gebäude als Mittel zur Erreichung der Klimaschutzziele genannt werden. Nicht nur Ostafrika, sondern alle Staaten Subsahara-Afrikas haben die Chance, mit Unterstützung

durch die Industrieländer und auf der Grundlage des bereits erreichten technologischen Fortschritts einen essentiellen Beitrag zum Schutz der Umwelt und gegen die zunehmende Erderwärmung zu leisten.

Erwartungen und Ausblick

Im Bericht des Club of Rome 2012 mit dem Titel „2052 – Eine globale Prognose für die nächsten 40 Jahre“ werden als Voraussetzungen für eine nachhaltige, gerechte und „glücklichere“ Welt unter anderem genannt:³⁴ gesellschaftliche Werte, die sich in allen wirtschaftlichen Entscheidungen widerspiegeln, eine gerechtere Verteilung von Einkommen sowohl zwischen als auch innerhalb der Länder und ein Umgang mit der Ökologie in der Weise, die ihrem biophysischen und ökologischen Wert entspricht. Die Welt sollte sich nie wieder im *overshoot* befinden.³⁵ Um es mit den Worten von Papst Franziskus zu formulieren: „Die Abschwächung der Auswirkungen des derzeitigen Ungleichgewichts hängt davon ab, was wir jetzt tun, vor allem, wenn wir an die Verantwortung denken, die uns von denen zugewiesen wird, die die schlimmsten Folgen zu tragen haben.“³⁶

Von den über 850 Millionen Afrikanern südlich der Sahara³⁷ leben auf Grund der ungleichen Einkommensverteilung fast drei Viertel aller Menschen (alle außer Südafrikaner) unter der oberen Armutsgrenze der Weltbank von weniger als zwei US-Dollar (1,51 Euro) pro Tag und 51 Prozent von weniger als 1,25 US-Dollar (0,94 Euro).³⁸ Diese Armut zu bekämpfen und zugleich den allgemeinen Wohlstand in Afrika durch Teilhabe am Entwicklungsfortschritt zu mehren wird ohne klimaschädliche Auswirkungen kaum möglich sein. Verwehrt werden kann den Afrikanern dieser Anspruch nicht – weder aus humanitärer und christlicher Sicht noch unter dem Gesichtspunkt der Eindämmung von Migration. Der Konflikt liegt damit offen – und birgt zugleich Chancen für den Eintritt in ein neues, ökologisch besser balanciertes Zeitalter.

Subsahara-Afrika unter der Vorgabe des anzustrebenden Klimaziels, den weiteren Anstieg

der Erderwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen, weiterzuentwickeln, wird vor allem eines benötigen: Leadership. Afrikas Präsidenten und ihre Regierungen, aber auch die private Wirtschaft sind gefordert, schon heute Entscheidungen für morgen zu treffen. In einer Zeit, in der die Menschheit über das Wissen und die technologischen Mittel verfügt, wie der Erderwärmung begegnet werden kann, sind diese schnellstmöglich einzusetzen. Es handelt sich um eine riesige Herausforderung, aber ebenso um eine riesige Chance, Afrika mit Hilfe der Industriestaaten und privaten wirtschaftlichen Engagements zu einem Kontinent der Zukunft zu entwickeln. Sind die Regierungen Afrikas dazu bereit und sind sie, die es an guter Regierungsführung häufig vermissen lassen, dazu auch in der Lage? In Paris haben sie sich im Rahmen eines Abkommens dazu verpflichtet. Die Umsetzung in nationale Maßnahmen wird nun zeigen, wie ernst es den Führern Afrikas damit war. Eine Politik der kleinen Schritte in einer Zeit, in der keine Zeit mehr verbleibt, wird jedenfalls nicht ausreichen, um Afrikas Herausforderungen im Anthropozän rechtzeitig zu begegnen.

Dr. Arne Wulff ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Afrika südlich der Sahara der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Prof. Dr. Oliver C. Ruppel, LL.M., ist Professor für öffentliches und internationales Recht an der Universität Stellenbosch in Südafrika und Mitglied im Weltklimarat der Vereinten Nationen (IPCC). Ab September 2016 übernimmt er die Leitung des neuen Regionalprogramms Klimapolitik und Energiesicherheit in Afrika südlich der Sahara der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Der Begriff wurde 2000 von dem berühmten niederländischen Chemiker, Atmosphärenforscher und Nobelpreisträger Paul Crutzen geprägt und ist altgriechischer Herkunft: *anthropos*, „Mensch“, und *cene*, „neu“. 2000 stellte Crutzen fest, dass wir in einem Zeitalter leben, das grundsätzlich durch Menschen geprägt wird und dass anthropogene Akteure zu wesentlichen Faktoren bezüglich der Veränderungen unseres Planeten geworden seien. Als Bezeichnung dieses Zeitalters schlug Crutzen den Begriff Anthropozän vor – „das Zeitalter der Menschheit“. Siehe Crutzen, Paul J./Stoermer, Eugene F. 2000: The Anthropocene, *Global Change Newsletter* 41, S.12-13.
- 2 Zur Vertiefung siehe Ruppel, Oliver C. 2013: Intersections of Law and Cooperative Global Climate Governance – Challenges in the Anthropocene, in: Ruppel, Oliver C./Roschmann, Christian/Ruppel-Schlichting, Katharina (Hrsg.): *Climate Change: International Law and Global Governance Volume I: Legal Responses and Global Responsibility*, Baden-Baden, S.29-93.
- 3 Niang, Isabelle/Ruppel, Oliver C. 2014: Africa, in: IPCC 2014: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability – Part B: Regional Aspects, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Barros, Vicente R./Field, Chris B./Dokken, David J. et al. (Hrsg.), Cambridge, S.1199-1265, hier: S.1202.
- 4 Die Folgen des Klimawandels sind die Auswirkungen von extremen Wetterbedingungen auf menschliche und natürliche Systeme. Unter „Folgen“ versteht man generell die Auswirkungen des Klimawandels auf Leben, Existenz, Gesundheit, Ökosysteme, Wirtschaftssysteme, Gesellschaften, Kulturen, Dienstleistungen und Infrastruktur innerhalb eines bestimmten Zeitraums und die Anfälligkeit einer schwachen Gesellschaft oder eines schwachen Systems. „Auswirkungen“ werden auch als Konsequenzen und Folgen definiert. Die Auswirkungen des Klimawandels auf geophysische Systeme durch Überschwemmungen, Dürre und ansteigende Meeresspiegel sind eine Teilmenge von sogenannten physischen Auswirkungen. Vgl. die Definition zu Impacts (Consequences, Outcomes) in IPCC 2014: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, in: IPCC, ebd., S.1767.
- 5 IPCC 2014: *Summary for Policymakers*, in: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, in: IPCC, ebd., S.1-32, hier: S.21.
- 6 Niang/Ruppel, ebd., S.1214.
- 7 Ebd., S.1238-1240.

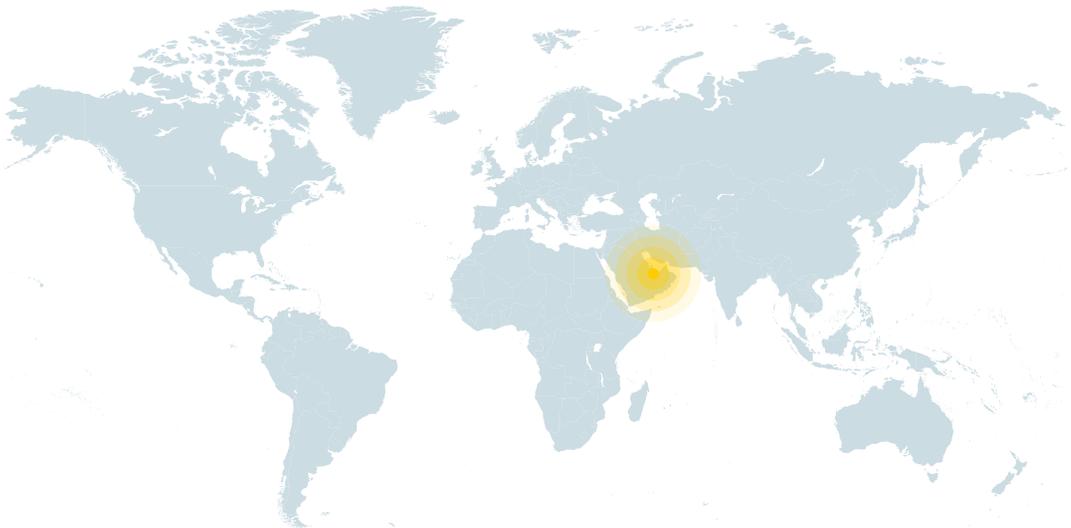
- 8 Um diese Lücken zu schließen befasste sich in den vergangenen Jahren die Nansen-Initiative mit rechtlichen Fragestellungen von Migration und Flucht als Folge des Klimawandels. Siehe <https://nanseninitiative.org> [02.06.2016].
- 9 Niang / Ruppel, N.3, S.1205.
- 10 IPCC, N.5, S.13.
- 11 Niang / Ruppel, N.3, S.1238-1240.
- 12 Ebd.
- 13 Vertiefend siehe Ruppel, Oliver C. / Althusmann, Bernd (Hrsg.) 2015: Perspectives on Energy Security and Renewable Energies in Sub-Saharan Africa – Practical Opportunities and Regulatory Challenges, Windhoek, in: http://kas.de/wf/doc/kas_42170-1522-1-30.pdf [02.06.2016].
- 14 Nach einer jüngsten Veröffentlichung der Internationalen Organisation für Erneuerbare Energien (IRENA) arbeiten derzeit weltweit bereits 8,1 Millionen Menschen im Erneuerbare-Energien-Sektor, was einen Zuwachs von fünf Prozent im Vergleich zum Vorjahr darstellt. Siehe IRENA 2016: Renewable Energy and Jobs – Annual Review 2016, <http://irena.org/menu/index.aspx?mnu=Subcat&PriMenuID=36&CatID=141&SubcatID=2729> [27.05.2016].
- 15 Ruppel, Oliver C. 2015: Sustainable Energy Solutions for Southern Africa: Powering Growth and Prosperity, Discussion Paper 3/2015, The Brenthurst Foundation, in: http://thebrenthurstfoundation.org/Files/Brenthurst_Commissioned_Reports/Brenthurst-paper-2015-03-Sustainable-Energy.pdf [02.06.2016].
- 16 Vgl. auch Weltwirtschaftsforum 2012: White Paper on Energy Security and Global Warming, S.12, in: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC_White_PaperEnergySecurityGlobalWarming_2012.pdf [02.06.2016].
- 17 Vertiefend siehe Ruppel, Oliver C. / Roschmann, Christian / Ruppel-Schlichting, Katharina (Hrsg.) 2013: Climate Change: International Law and Global Governance Volume I: Legal Responses and Global Responsibility, Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment, Baden-Baden.
- 18 Siehe dazu auch Ruppel, Oliver C. 2015: Climate Change, Law and Development in Africa: A Reflection on Selected Aspects, Relations and Responses, in: König, Doris / Koch Hans-Joachim / Sanden, Joachim / Verheyen, Roda (Hrsg.): Legal Regimes for Environmental Protection, Governance for Climate Change and Ocean Resources, Leiden, S.89-130.
- 19 Pillay, Navi (VN-Hochkommissarin für Menschenrechte) 2013, in: Realizing the Right to Development, OHCHR, http://ohchr.org/Documents/Issues/Development/PamphletsRealizing_for_TransformativeDevelopment_en.pdf [02.06.2016].
- 20 Conference of the Parties, 21. Vertragsstaatenkonferenz vom 30.11. bis 11.12.2015 in Paris.
- 21 Scheen, Thomas 2015: Finanzminister für drei Tage, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.12.2015.
- 22 Allerdings verfügt Nairobi neuerdings in der „Garden City Mall“ über den größten Solar-Carport Afrikas. Er reicht aus, 550 Einzelhaushalte jährlich mit Strom zu versorgen. Vgl. Guy Lawrence 2016: Solar the answer to EAs energy demand, Daily Nation, 10.03.2016, S.46 DN2.
- 23 Südafrika produzierte 2012 gerade einmal knapp über fünf Prozent des Stroms aus erneuerbaren Energien. Über 90 Prozent entstammen fossilen Energieträgern. Siehe LEXAS Länderdaten 2016 in: http://laenderdaten.de/energiewirtschaft/elektrische_energie/stromproduktion.aspx [02.06.2016].
- 24 Kaiser, Andreas 2016: Challenges and Opportunities in the Energy Sector vis-à-vis the Paris Agreement – COP21 and the Private Sector in East Africa (Präsentation), in: http://kenia.ahk.de/uploads/media/2016_02_11_COP21_and_the_Private_Sector_AHK_Kenia_Energy_Desk.pdf [28.06.2016]. Vortrag an der AHK Kenia am 11.02.2016 in Kigali, Ruanda.
- 25 Ebd.
- 26 USAID 2015, Investment Brief for the Electricity Sector in Tanzania, in: http://usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/Tanzania%20IG_2015_05_03.pdf [02.06.2016].
- 27 Kaiser, N.24.
- 28 Ebd.
- 29 Die Ostafrikanische Gemeinschaft (East African Community, EAC) bilden die Staaten Kenia, Tansania, Uganda, Burundi und Ruanda.
- 30 Ligami, Christabel 2016: New law seeks to ban used clothes, shoe imports into EA, The EastAfrican 27.02.-04.03.2016, S.4.
- 31 Uwanziga, Appolonia 2016: Why govt raised taxes on used cars, The New Times, 12.02.2016, in: <http://newtimes.co.rw/section/article/2016-02-12/197020> [02.06.2016].
- 32 van der Wolf, Marthe / Bätz, Jürgen 2015: Jeder testet die neue Tram, Spiegel online, 29.09.2015, in: <http://spon.de/aeAFd> [02.06.2016].
- 33 In Ruanda sind z.B. Plastiktüten verboten. In Kenia werden sie dagegen sogar kostenlos abgegeben. Sie verstopfen Abflusskanäle und beeinträchtigen ebenso wie wilde Müllkippen die Landschaft. Eine neue Gesetzesinitiative soll dies zumindest für das County Nairobi künftig verhindern.
- 34 Randers, Jorgen 2012: 2052 – Eine globale Prognose für die nächsten 40 Jahre, München.
- 35 Unter ökologischem *overshoot* bezeichnet man das Missverhältnis zwischen dem Verbrauch von Umwelt und deren Ressourcen. Wenn die Staaten der Welt mehr an Umwelt verbrauchen als diese reproduzieren kann, befindet man sich im *overshoot*. Die Staaten leben sozusagen auf Kredit, den die Erde ihnen auf Grund ihrer Ressourcen gewährt. Diese sind aber endlich.
- 36 Papst Franziskus 2015: Enzyklika Laudato si' 2015, S.161.

- 37 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2016: Afrika südlich der Sahara. Regionale Zusammenarbeit fördern, in: http://bmz.de/de/laender_regionen/subsahara [02.06.2016].
- 38 Global Growing 2014: 10 Fakten über die Landwirtschaft in Subsahara-Afrika. Fakt 7: Einkommen & Armut, in: <http://global-growing.org/de/content/10-fakten-über-die-landwirtschaft-subsahara-afrika> [02.06.2016].

Von Opposition zu Adaption

Energiesicherheit und wirtschaftlicher Wandel
als Triebfeder für eine neue Klimapolitik am Golf?

Gidon Windecker / Sebastian Pfülb



Lange Zeit galt die konservative Position der Golf-Staaten in der internationalen Klimadiplomatie als Hindernis für den Klimaschutz, garantierten die Erlöse aus dem lukrativen Öl- und Gasgeschäft doch wirtschaftliche Prosperität und politische Stabilität. Mit dem Verhandlungsdurchbruch der COP21 in Paris deutet sich jedoch ein vorsichtiger Wandel an, der insbesondere von der zunehmenden Sorge um die eigene Energiesicherheit und sinkende Ölrendite getrieben wird.

Einleitung

Höher, größer, teurer – das war lange Zeit die Entwicklungsmaxime in den arabischen Golf-Staaten. Mithilfe üppiger Einnahmen aus dem Verkauf von Öl und Gas haben sich die Monarchien innerhalb weniger Jahrzehnte von nomadisch geprägten Stammesgesellschaften in Staaten mit einer hochmodernen Infrastruktur verwandelt, die ihren Bewohnern einen Lebensstandard bieten, der in der arabischen Welt (und darüber hinaus) seinesgleichen sucht. Gleichzeitig, so scheint es, versuchten sie sich immer wieder gegenseitig mit noch spektakuläreren Megaprojekten zu übertreffen und sich so in der öffentlichen Wahrnehmung fest als Global Player zu etablieren. Ob eine Skihalle in der Wüste, Luxuswohnanlagen auf künstlichen Designerinseln oder großangelegte Flughäfen und Shopping Malls – lange Zeit waren der Fantasie der Herrscher kaum Grenzen gesetzt.

So überrascht es auch nicht, dass die Golf-Staaten bis heute nicht gerade als Vorreiter in Sachen Umweltschutz und Klimapolitik gelten. Ganz im Gegenteil, die hoch klimatisierten Glaspaläste in Dubai, Doha oder Riad sind mit zum Inbegriff eines verschwenderischen Lebensstils geworden, der als eine der Hauptursachen für den globalen Klimawandel gilt. Auch wenn die Emissionen von Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) im historischen Vergleich zu den westlichen Industrienationen marginal sind, rangieren heute alle sechs Golf-Staaten unter den 15 größten Klimasündern. Neben dem – pro Kopf

gemessen – weltweit höchsten CO₂-Ausstoß, der das Zehnfache des globalen Durchschnitts beträgt, haben sie zudem auch den höchsten Energie- und Wasserverbrauch pro Kopf zu verantworten.¹ Umweltschutz wurde in der Öffentlichkeit trotz allem bisher kaum diskutiert und einen Mehrwert sah man darin nur vereinzelt. Doch der stetig fortschreitende Klimawandel, Wasser- und Bodenverschmutzung, Reduzierung der Artenvielfalt sowie Luftverschmutzung durch Bauarbeiten und Verkehr zeigen den Monarchien langsam die Grenzen ihrer Nachhaltigkeit auf.

Gleichzeitig haben die Golf-Staaten mit ihrer bis heute ungebrochenen, fast totalen wirtschaftlichen Abhängigkeit von Einnahmen aus dem Verkauf von Erdöl und -gas ein handfestes Interesse am Fortbestand einer auf fossilen Rohstoffen basierenden globalen Energieordnung. Die sechs Länder des Golf-Kooperationsrats (GKR) verfügen zusammen über knapp 30 Prozent der weltweiten Öl- und ein Viertel der Gasreserven.² Mit einem durchschnittlichen Anteil von knapp 50 Prozent an der gesamten Wirtschaftsleistung sind die Rohstoffe damit nicht nur der mit großem Abstand dominante Wirtschaftszweig, sondern gleichzeitig auch für fast 90 Prozent der Staatseinnahmen verantwortlich.³ Mehr noch, die Exportrenditen bilden auch das tragende Fundament der politischen Stabilität am Golf: Sie finanzieren die üppige Alimentierung der einheimischen Bevölkerung und garantieren so den Machterhalt der Herrscherhäuser. Großzügige Sozialleistungen und Gehälter für Staatsbedienstete sowie stark subventionierte Energie und Wasser sind die Säulen dieses *contrat social*.



→ Hoch hinaus: Mithilfe üppiger Einnahmen aus dem Verkauf von Öl und Gas haben sich die Monarchien am Golf innerhalb weniger Jahrzehnte von nomadisch geprägten Stammesgesellschaften in Staaten mit hochmoderner Infrastruktur verwandelt. Quelle: © Jamal Saidi, Reuters.

Umwelt- und Klimaschutz mussten daher trotz der fatalen langfristigen Folgen bisher fast immer das Nachsehen haben.

Die Golf-Staaten im internationalen Klimaregime

Die Priorität politischer und wirtschaftlicher Stabilität prägt auch die Rolle der Golf-Staaten in den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Klimawandels. Denn auch wenn sich die Monarchien bereits seit Entstehung des globalen Klimaregimes Anfang der 1990er Jahre aktiv an den internationalen Verhandlungen beteiligt haben, sind sie bisher kaum als konstruktive Akteure unter dem Dach des Rahmenabkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) in Erscheinung getreten. Im Gegenteil, Bemühungen um ein international verbindliches Klimaschutzabkommen wurden aufgrund der daraus resultierenden Minderungen im globalen Öl- und Gasverbrauch von den Monarchen durchweg als eine größere Bedrohung wahrgenommen als der fortschreitende Klimawandel selbst.⁴ Die historische Einigung auf das Kyoto-Protokoll 1997 kommentierte der langjährige saudische Ölminister Ali Al Naimi, zu dessen Ressort vielsagenderweise auch die Klimapolitik zählte, nur knapp mit den Worten, dass sie Saudi-Arabien durch fehlende Einnahmen jedes Jahr mindestens 19 Milliarden US-Dollar kosten würde.⁵

Diese Fokussierung auf die potenziellen wirtschaftlichen Einbußen spiegelt sich auch in der immer wieder vorgetragenen Forderung nach finanzieller Kompensation durch die westlichen Industrienationen. Denn die Ölstaaten fühlen sich ungerechterweise als Klimasünder an den Pranger gestellt, da ihr Anteil an der historischen Gesamtmenge der Emissionen seit Beginn der Industrialisierung verschwindend gering ist.⁶

Aus ihrer Sicht werde Öl und Gas zudem im Vergleich zur wesentlich emissionsreicheren Kohle, die teilweise auch im Westen immer noch stark subventioniert wird, im öffentlichen Diskurs eine zu negative klimapolitische Bedeutung zugemessen. Mithilfe sauberer Verbrennung und technologischer Innovationen wie *Carbon Capture and Storage* (CCS) könnten Öl und Gas jedoch Teil einer nachhaltigen Klimälösung sein und sollten Kohle daher als Brennstoff weitgehend ablösen.⁷

Noch wichtiger jedoch, als ihre eigenen Forderungen im Vertragswerk unterzubringen, war den hinter Saudi-Arabien versammelten Golf-Delegationen, das Zustandekommen eines verbindlichen Abkommens solange wie möglich zu verzögern und die darin enthaltenen Reduktionsziele zu verwässern. Insbesondere die saudischen Unterhändler sind in Verruf gekommen, die Verhandlungen immer wieder zu blockieren und so die Anstrengungen um eine globale Lösung der Klimafrage auszubremsen.⁸ Auch zweifelten die Golf-Staaten immer wieder öffentlich die Belastbarkeit der wissenschaftlichen Datenlage hinter der Annahme eines anthropogenen Klimawandels an und fanden damit nicht nur in den restlichen OPEC-Ländern, sondern auch in industrienahen Lobbygruppen im Westen mächtige Verbündete.⁹ Durch dieses geschickte Taktieren konnten sie maßgeblich Einfluss auf die Architektur des globalen Klimaregimes nehmen.

Vom Klimasünder zum Klimavorreiter?

Umso bedeutsamer war es, dass die Golf-Monarchien sich auf der Pariser Klimakonferenz im Dezember 2015 (COP21) nun doch erstmals offen für ein verbindliches internationales Klimaschutzabkommen zeigten und eigene Reduktionsziele einreichten. Hatten Beobachter doch im Vorfeld der COP21 noch Anzeichen dafür gesehen, dass das Ringen um ein verbindliches Nachfolgeabkommen zum Kyoto-Protokoll am Widerstand Saudi-Arabiens scheitern könnte.¹⁰

Dieser augenscheinliche Bruch mit der Rolle der Golf-Staaten als Blockierer spiegelt dabei einen langsamen Bewusstseinswandel wider, welcher

sich auf einer pragmatischen, nationalpolitischen Ebene bereits seit Längerem vollzieht. Während die kleineren Golf-Staaten in den 1990er Jahren Saudi-Arabien das Feld in den Klimaverhandlungen überließen und darüber hinaus kaum Interesse zeigten, gab es Mitte der 2000er Jahre ein vorsichtiges Umdenken. Die darauf folgende politische Aufwertung der Klimapolitik und erneuerbarer Energien ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Golf-Staaten mittlerweile ihre eigene Verwundbarkeit durch einen unkontrolliert fortschreitenden Klimawandel erkannt haben. Bereits heute sind sie im Sommer einer ausgeprägten Hitze und Dürre ausgesetzt und die extremen Konditionen in der Region werden durch den Klimawandel weiter verschärft. Lebensbringender Niederschlag wird noch rarer werden, der Grundwasserspiegel stark abfallen und der Salzgehalt der verbleibenden Wassertafeln steigen. Das bereits aride Land wird weiter verwüsten und der steigende Meeresspiegel die dicht besiedelten Küstenregionen bedrohen.¹¹ Wissenschaftler warnen, dass bei einem kontinuierlichen Ausstoß von Treibhausgasen die Temperaturen in den Sommermonaten bis zum Jahr 2100 regelmäßig auf 60 bis 70 Grad Celsius steigen und somit die Region für Menschen weitgehend unbewohnbar machen könnten.¹²

Mit dem drohenden Verlust ihrer Biodiversität, den negativen Implikationen für die Ernährungssicherheit, Gesundheitsproblemen aufgrund von Hitze und vermehrter Sandstürme sowie den potenziell politisch destabilisierenden Auswirkungen eines ungebremst fortschreitenden Klimawandels stehen die Golf-Staaten somit vor einer Bewährungsprobe, die eine nachhaltige und diversifizierte Klimapolitik für ihr zukünftiges Überleben unumgänglich macht.¹³ Pioniere in diesem Bereich sind insbesondere die VAE und Katar. Diese haben grüne Technologien und Engagement in der Klimapolitik als geschicktes Vehikel entdeckt, um international aus dem Schatten ihres übermächtigen Nachbarn Saudi-Arabien zu treten und sich als grüne Vorreiter am Golf zu profilieren. Durch ihre zahlenmäßig kleine Bevölkerung und relativ diversifizierte Wirtschaft (VAE) sowie großen Erdgasvorkom-

men (Katar) fällt es beiden Staaten wesentlich leichter, in Sachen Klimapolitik progressivere Töne anzuschlagen. Die VAE waren so der erste Golf-Staat, der dem Kyoto-Protokoll sowie dem informellen, progressiven *Cartagena Dialogue* beigetreten ist.¹⁴

Um diese neue Ausrichtung öffentlichkeitswirksam zu kommunizieren und das Thema im Rahmen des *nation branding* zu besetzen, bedienen sich beide Länder einer Reihe von symbolträchtigen Leuchtturmprojekten, wie beispielsweise der ersten klimaneutralen und abfallfreien Stadt *Masdar City* in Abu Dhabi. 2009 gelang den VAE zudem ein Überraschungscoup, als Abu Dhabi den Wettbewerb um den Hauptsitz der Internationalen Agentur für Erneuerbare Energien (IRENA) gewann und mit großzügigen Finanzierungsversprechen das bis dahin als eindeutigen Favoriten gehandelte Bonn ausstechen konnte.¹⁵ Ebenso erklärte Katar medienwirksam seine Absicht, die WM 2022 zur ersten klimaneutralen Weltmeisterschaft machen zu wollen, und gab seine Bewerbung um die Austragung der COP18 bekannt, die sich trotz internationaler Kritik durchsetzen konnte.¹⁶ Im Zuge der Klimakonferenz in Doha 2012 kündigte die katarische Regierung zudem an, ein neues Klimaforschungsinstitut sowie ein Dialogforum zum Klimaschutz in Doha ansiedeln zu wollen.¹⁷ Seit Mitte der 2000er Jahre ist in den VAE, Katar und auch Saudi-Arabien zudem das Interesse an den im Rahmen des *Clean Development Mechanism* (CDM) verfügbaren Geldern extrem gewachsen und zwischen 2006 und 2009 haben alle drei dezidierte Behörden für die Genehmigung von CDM-Projekten geschaffen.¹⁸

In Folge dieser Entwicklungen zeigten sich ab 2012 auch in Saudi-Arabien erste Anzeichen eines Umdenkens. So erklärte Ölminister Al Naimi, der jahrelang die wissenschaftliche Belegbarkeit des Klimawandels angezweifelt hatte, denselben zu einer der „dringlichsten Bedrohungen“ der Menschheit.¹⁹ Etwa zeitgleich wurde auch der langjährige Chefunterhändler der saudischen Delegation ausgetauscht. Dabei war Mohammed Al Sabban, der das Königreich in jeder einzelnen Verhandlungsrunde seit 1991 vertreten hatte,





Wüstenpinguine: Einkaufszentren, in denen sich auch bei Außentemperaturen jenseits von 40 Grad noch Ski fahren lässt – wie hier in Dubai –, sind zum Inbegriff jenes Lebensstils geworden, der als Hauptursache für den globalen Klimawandel gilt. [Quelle: © Mohamed Al-Sayaghi, Reuters.](#)

eine tragende Säule des Erfolgs der saudischen Strategie.²⁰ Ebenso rückte Saudi-Arabien langsam von der Forderung nach finanzieller Kompensation für mögliche wirtschaftliche Einbußen ab und konzentrierte sich stattdessen mehr auf den Transfer von Wissen und Technologie.²¹ Drei Jahre später folgte dann die große Überraschung, als tatsächlich alle sechs Golf-Staaten Klimaschutzzusagen (sogenannte *Intended Nationally Determined Contributions*) zur COP21 einreichten. Auch wenn diese im internationalen Vergleich immer noch sehr vage gehalten sind und die wichtige Einschränkung enthalten, dass die Ziele nur dann umgesetzt werden könnten, wenn weiterhin ein solides Wirtschaftswachstum sowie robuste Einnahmen aus dem Verkauf von Erdöl zu erwarten seien, zählte doch die poli-

tische Symbolik.²² Gleichzeitig offenbarten die Zusagen aber auch die wahre Triebfeder hinter dieser diplomatischen Volte.

Klimapolitik im Schatten der Energiesicherheit

Die langsame, aber stetige Aufweichung der Blockadepolitik ist nämlich primär von der Sorge um die eigene Energiesicherheit und wirtschaftliche Überlebensfähigkeit geleitet. Denn die steile Modernisierung hat den Energieverbrauch in den Golf-Staaten in den letzten Jahren rapide ansteigen lassen. Bereits heute ist der Pro-Kopf-Verbrauch mehr als doppelt so hoch wie im wesentlich industrialisierteren Deutschland und wächst jedes Jahr weiter um durchschnitt-



Fortschritt: Mittlerweile haben die Golfstaaten erkannt, dass die rasante technologische Entwicklung der Region auch Schattenseiten hat. [Quelle: © Fadi Al-Assaad, Reuters.](#)

lich sieben Prozent an, so dass er sich innerhalb der nächsten zehn Jahre fast verdoppeln wird.²³ Getrieben wird diese Entwicklung von einem rapiden Bevölkerungswachstum, das die Golf-Staaten insbesondere seit Anfang der 2000er Jahre durch den Zuzug von Gastarbeitern erlebt haben. 2016 wuchsen die Bevölkerungszahlen der Golfmonarchien circa zehnmal so schnell wie in der Eurozone. Damit gehören sie zu den am schnellsten wachsenden Regionen der Welt. Experten schätzen, dass dieser Trend auch weiter anhalten wird. Allein die Bevölkerung Saudi-Arabiens könnte sich bis 2050 auf knapp 50 Millionen Menschen verdoppeln.²⁴

Aufgrund der extrem niedrigen Energiepreise sind kaum Anreize für einen effizienten Umgang mit Energie bei Industrie und Verbrauchern gesetzt worden.

Dieser Bevölkerungsschub ist nicht nur für eine exponentiell wachsende Nachfrage nach Strom verantwortlich, sondern belastet auch die angespannte Wasserversorgung. Aufgrund absinkender Grundwasserpegel und versiegender Frischwasserquellen wird mittlerweile fast der gesamte Wasserbedarf durch Meerwasserentsalzung gedeckt – ein Prozess, der besonders viel Energie kostet. Ebenso haben die Regierungen günstige Energie lange Zeit gezielt als Standortvorteil für internationale Firmen in den Bemühungen um eine Diversifizierung ihrer Wirtschaft genutzt. Allerdings trieb die Ansiedlung energieintensiver Industrien wie Metallverarbeitung und Petrochemie den Verbrauch weiter in die Höhe.²⁵ Aufgrund der im weltweiten Vergleich extrem niedrigen Energiepreise sind auch kaum Anreize für einen effizienten Umgang mit Energie bei Industrie und Verbrauchern gesetzt worden, so dass energiesparende Technologien – und Verhalten – bis heute kaum rentabel sind. Im Gegenteil, kostengünstige oder gar kostenlose Energie wird am Golf von vielen als unantastbares Geburtsrecht gesehen.²⁶



Lange Zeit konnten die Golf-Staaten der wachsenden Nachfrage nach Energie durch den Ausbau ihrer Gasförderkapazitäten entgegenreten. Doch mittlerweile müssen sie (mit Ausnahme von Katar) zumindest im Sommer selbst Gas importieren, um ihren Energiebedarf zu decken.²⁷ Diese Entwicklung hat zu der paradoxen Situation geführt, dass sie immer mehr des kostbaren Exportguts Öl zur Stromerzeugung einsetzen müssen und sich somit selbst ihrer Haupteinnahmequelle berauben. Ein Viertel der gesamten Ölproduktion Saudi-Arabiens findet so beispielsweise nie seinen Weg auf den lukrativen Weltmarkt, sondern wird direkt im Königreich verbrannt.²⁸

Dieser Eigenbedarf ist dabei eine doppelte finanzielle Belastung: Zum einen entgehen den Golf-Staaten überlebenswichtige Einnahmen aus dem Exportgeschäft. Zum anderen sind die Energiepreise nach wie vor hoch subventioniert und decken nur einen Bruchteil der Produktionskosten ab. Als Folge des steigenden Energieverbrauchs sind die daraus resultierenden Kosten selbst für die formal reichen Golf-Staaten

beträchtlich: In Bahrain beispielsweise betragen sie 2015 4,6 Prozent der Wirtschaftsleistung und 19 Prozent der Staatsausgaben.²⁹ Der Ausbau regenerativer Energien und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz bietet für die Golf-Staaten daher die attraktive Möglichkeit, ihre wachsende Energieunsicherheit zu bekämpfen und die Einnahmen aus dem Ölexport (und bedingt Gasexport) zu erhöhen. Dass diese Investitionen ihre Klimabilanz und internationale Reputation verbessern, ist dabei ein willkommener Nebeneffekt.

In der Tat haben die Golf-Staaten in den letzten Jahren viel Geld in den Ausbau alternativer Energiequellen und Maßnahmen zur Effizienzsteigerung investiert. Saudi-Arabien hat 2010 mit der *King Abdullah City for Atomic and Renewable Energy* (KACARE) einen eigenständigen institutionellen Schwerpunkt für die angestrebte Energiewende geschaffen und will bis 2040 Anlagen mit einer Gesamtleistung von 54 Gigawatt installieren, hauptsächlich in der Form von Photovoltaik und Solarthermie.³⁰ In den VAE ist 2013

das weltweit größte Solarkraftwerk SHAMS-1 mit einer Leistung von 800 Megawatt ans Netz gegangen und die Regierung will den Anteil emissionsfreier Energien am Strommix bis 2021 auf 24 Prozent erhöhen.³¹

Neben ambitionierten Plänen zum Ausbau und der Erforschung regenerativer Energien sowie Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz verfolgen Saudi-Arabien und die VAE dabei auch zivile Atomprogramme, um ihre Energiesicherheit zu festigen und das Exportvolumen von Öl und Gas zu stützen. Beide Staaten haben in den letzten Jahren mehrere Kooperations- und Forschungsabkommen mit führenden Exporteuren von Nukleartechnologie abgeschlossen.³² Saudi-Arabien plant bis 2040 den Bau von 16 Atomkraftwerken mit einer Gesamtleistung von 17 Gigawatt, die etwa 15 Prozent des gesamten Energiebedarfs decken sollen. In den VAE sollen insgesamt vier Reaktoren mit einer Gesamtleistung von 5,6 Gigawatt entstehen, die sich bereits im Bau befinden.³³ Bahrain, Katar, Kuwait und Oman hingegen haben nach dem Reaktorunfall von Fukushima 2011 sowie vermehrten Zweifeln an der Refinanzierbarkeit der hohen Investitionskosten ihre nuklearen Ambitionen vorerst auf Eis gelegt. Mit ihrem wesentlich größeren Energiebedarf könnte sich Nuklearenergie in den VAE und Saudi-Arabien hingegen rechnen, auch wenn einige Studien zu dem Schluss kommen, dass Atomstrom aufgrund der sinkenden Kosten von Solartechnik am Golf trotzdem nicht wettbewerbsfähig sein wird.³⁴ Gleichzeitig kommt dem Festhalten an der Atomkraft nicht allein eine energiepolitische, sondern auch eine strategische Bedeutung zu. Denn die zivilen Atomprogramme könnten auch der Abschreckung gegenüber dem Erzfeind Iran dienen.³⁵

Langfristig erhoffen sich die Golf-Staaten von ihren Milliarden-Investitionen in grüne Technologien und alternative Energien aber nicht nur eine Entlastung ihrer strapazierten Energiesicherheit, sondern auch Impulse für die Diversifizierung ihrer Wirtschaftsstrukturen. Denn allen Bemühungen zur Erschließung neuer Wirtschaftszweige zum Trotz hängt der Großteil der Wirtschaftsleistung nach wie vor am Tropf der

Einnahmen aus dem Geschäft mit fossilen Rohstoffen. Diese Abhängigkeit macht sie extrem verwundbar gegenüber Fluktuationen in der Nachfrage und somit der internationalen Konjunktur-entwicklung, wie der rapide Verfall des Ölpreises seit 2014 eindrucksvoll zeigt.

Die finanzielle Abhängigkeit der Golfstaaten von Rohstoffen macht sie extrem verwundbar gegenüber Fluktuationen in der Nachfrage und somit der internationalen Konjunktur-entwicklung.

Der Ölpreisverfall als Chance?

Auf unter 30 US-Dollar fiel der Preis für ein Barrel Rohöl im Februar 2016, was einen Preisverfall von über 70 Prozent seit Sommer 2014 bedeutet. Bei einem Staatshaushalt, der mit Einnahmen auf einem Preisniveau von etwa 100 US-Dollar pro Barrel rechnet, bedeutet das für die Golf-Staaten einen gewaltigen Einschnitt. In Saudi-Arabien beispielsweise fußen nach wie vor 90 Prozent der Exporte sowie 40 Prozent des BIP auf Rohöl und ölbasierten Produkten, ebenso wie knapp 80 Prozent der Einkünfte. Auch werden 80 Prozent der Berufstätigen vom Staat beschäftigt. Nicht zuletzt durch die wachsende Bevölkerung und den damit verbundenen Eigenenergiebedarf haben sich die Staatsausgaben seit 2003 vervierfacht.³⁶

Nach dem Durchbruch von Paris stellt sich damit dennoch die Frage, inwieweit die Golf-Staaten angesichts langfristig niedriger Ölpreise an ihrer geplanten Politik der Energiediversifizierung festhalten werden. Denn die gegenwärtigen Budgetprobleme und der günstige Ölpreis könnten dazu führen, dass weitere Investitionen in grüne Technologien zumindest kurzfristig unattraktiv werden, da der Preis alternativer Energie kaum mehr in Relation zu fossilen Ressourcen steht. Dies könnte dazu führen, dass Großpro-



Energiewende: Der Herrscher des Emirats Dubai, Sheikh Mohammed bin Rashid al-Maktoum, legt den Grundstein für ein Solarkraftwerk. Quelle: © Ashraf M. M. Alamra, Reuters.

jekte im Bereich *Green Energy* ins Stocken geraten.³⁷ Beispielsweise wurde der von Saudi-Arabien angestrebte Ausbau erneuerbarer Energiequellen und Atomenergie bereits um acht Jahre aufgeschoben.³⁸ Gleichzeitig sind auch die Kosten für Solar- und Windenergie über die letzten Jahre drastisch gesunken und gerade im Lichte rapide wegbrechender Staatseinnahmen und ständig ansteigenden Eigenverbrauchs bietet sich alternative Energie für den heimischen Konsum an, um das Exportvolumen anzuheben. Außerdem rechnen beispielsweise die VAE durch ihre *Green Growth Strategy* mit 160.000 neuen Jobs sowie einem BIP-Wachstum von fünf Prozent durch die Investitionen in grüne Technologien.³⁹

Auch wenn der Preisverfall auf eine Senkung der globalen Nachfrage durch stockendes Wirtschaftswachstum in den Schwellenländern und

einem erhöhten Angebot durch den Ausbau der Fracking-Industrie zurückzuführen ist, so verfestigten die Golf-Staaten jüngst das niedrige Preisniveau: Unter der Führung Saudi-Arabiens beschloss die OPEC im Dezember 2015 die Ablehnung einer von den kleineren Staaten angestrebten Produktionsdrosselung.⁴⁰ Als Exporteur mit relativ geringen Produktionskosten versucht das Königreich damit, kostenintensivere Methoden wie die Schieferöl-Förderung auszustechen.⁴¹ Dazu kommt, dass Iran in Folge der Aufhebung der internationalen Sanktionen seine Öl- und Gasexporte seit Jahresbeginn bedeutend anheben kann. Die iranische Regierung machte deutlich, dass sie sich keinesfalls an ein von den OPEC-Staaten und Russland im Februar in Doha ausgehandeltes Produktionslimit halten werde.⁴² Daraufhin stellte auch Saudi-Arabien eine Exportverringerung erneut



Solare Zukunft: In den VAE ist 2013 das weltweit größte Solarkraftwerk ans Netz gegangen. Die Regierung will den Anteil emissionsfreier Energien am Strommix bis 2021 auf 24 Prozent erhöhen. [Quelle: © Ashraf M. M. Alamra, Reuters.](#)

in Frage. Ölminister Al Naimi betonte auch nach der Einigung von Katar, man werde Iran „keine Marktanteile überlassen“.⁴³ Diese Strategie wird von Kritikern nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des Syrienkonflikts gesehen, in dem Iran und Russland das mit Saudi-Arabien verfeindete Assad-Regime unterstützen.⁴⁴

Auch wenn global gesehen die niedrigen Energiepreise zu einem höheren Verbrauch führen, so profitieren Privathaushalte am Golf aufgrund der bisher hohen Zuschüsse dennoch nicht vom Preissturz. Und genau hier liegt für die Monarchien die Gelegenheit, ihre Preispolitik zu revidieren: Die über viele Jahre als selbstverständlich erachtete Subventionierung wird seit Herbst 2015 sukzessive reduziert, womit die Preise für Verbraucher faktisch ansteigen. Beispielsweise stiegen Benzinpreise in Saudi-Arabien Anfang

des Jahres von 16 auf 24 Dollar Cent, was eine Preiserhöhung von 40 Prozent bedeutet. Ähnliches gilt für Strom, Wasser und Gas.⁴⁵ Da die Kosten von Privathaushalten nun erstmals vermehrt selbst getragen werden müssen, könnte sich mittelfristig unter der Bevölkerung auch ein wachsendes Bewusstsein für wirtschaftliche Verantwortung und Sparsamkeit einstellen.⁴⁶ Denn auch anderweitig werden Verbraucher nun zur Kasse gebeten. Mitte Februar einigten sich die Golf-Staaten auf die Einführung einer Mehrwertsteuer von bis zu fünf Prozent, die VAE legten deren Einführung auf Januar 2018 fest. Dadurch erhofft sich das Land jährliche Einnahmen von circa 3,2 Milliarden US-Dollar.⁴⁷

Allerdings bewegt sich die Größe der Haushaltslöcher in ganz anderen Dimensionen und für eine ernsthafte Kompensation sind diese Maßnah-

men kaum ausreichend. Saudi-Arabien sah sich 2015 dazu gezwungen, Haushaltsdefizite mit 115 Milliarden US-Dollar aus seinen internationalen Finanzreserven zu kompensieren.⁴⁸ Der Ernst der Lage wurde umso deutlicher, als internationale Finanzinstitute die Kreditwürdigkeit einiger Golf-Staaten herabsetzten.⁴⁹ Gleichzeitig geben sich saudische Experten gelassen. Auch in den 1990ern habe der Ölpreis unter 30 US-Dollar pro Barrel gelegen und das Königreich habe bereits damals mit großen Haushaltsdefiziten zu kämpfen gehabt. Doch nun erhöht auch nicht zuletzt der Krieg im Jemen die Ausgaben. Für 2016 wurden daher Haushaltskürzungen in Höhe von 14 Prozent angekündigt.⁵⁰

Im Zuge der MENA-weiten Proteste 2011 gab König Abdullah 128 Milliarden US-Dollar in direkten und indirekten Zahlungen an seine Bürger aus. Doch eine derartige Großzügigkeit wird angesichts schwindender Reserven kaum mehr möglich sein.

Eine der größten Herausforderungen stellt jedoch die wachsende, überwiegend junge Bevölkerung der Golf-Staaten dar, insbesondere in Saudi-Arabien. Über 60 Prozent der 21 Millionen Saudis sind unter 30 Jahre alt.⁵¹ Sie profitierten bisher nicht nur von großzügigen Subventionen und Steuerfreiheit, sondern auch von kostenloser Bildung und gut bezahlten Regierungsjobs. Allein im März 2015 gab König Salman im Zuge seines Amtsantritts Bonuszahlungen im Wert von 16 Milliarden US-Dollar an Staatsbedienstete aus.⁵² Billige Energie betrachten junge Menschen als Selbstverständlichkeit, weshalb die Regierung es bisher nicht wagte, die Zuschüsse anzutasten. War doch die finanzielle Entlastung der Bevölkerung wesentlicher Bestandteil des ungeschriebenen Gesellschaftsvertrags: „No taxation. No representation.“ Keine Abgaben also, aber auch kein Mitspracherecht. So wurden auch die For-

derungen nach wirtschaftlichen Reformen und mehr Mitsprache während der MENA-weiten Proteste 2011 unter anderem durch finanzielle Leistungen alimentiert. König Abdullah gab 128 Milliarden US-Dollar in direkten und indirekten Zahlungen an seine Bürger aus.⁵³ Doch eine derartige Großzügigkeit wird angesichts schwindender Reserven kaum mehr möglich sein, wie sich nun bereits in der Kürzung der Subventionen niederschlägt. Die junge Generation wird selbst für den Erhalt ihres Lebensstandards aufkommen müssen, weniger verdienen als die Generation ihrer Eltern und kann nicht mehr auf quasi bedingungslose Jobsicherheit im öffentlichen Sektor setzen. Bereits jetzt liegt die Jugendarbeitslosigkeit bei ca. 29 Prozent.⁵⁴ Die Golf-Regierungen sehen insbesondere in der Nationalisierung des Arbeitsmarktes die Lösung, besteht doch die Arbeitskraft in der Privatwirtschaft in den meisten Golf-Staaten zu über 90 Prozent aus Gastarbeitern. Dabei handelt es sich jedoch zu einem großen Teil um ungelernete Arbeitskräfte, deren Berufe für junge Einheimische nicht akzeptabel sind.⁵⁵

In Saudi-Arabien soll nun eine großangelegte Wirtschaftsreform die Wende bringen, welche Vize-Kronprinz Mohammed bin Salman am 25. April 2016 im Interview mit *Al Arabiya* der Welt vorstellte.⁵⁶ Im Rahmen dieser „Vision 2030“ sollen bis 2030 Millionen neuer Jobs in Sektoren wie Bergbau, Petrochemie, Tourismus und Fertigungstechnik geschaffen werden. Das BIP soll sich dabei verdoppeln und der Anteil der Exporte aus dem Nicht-Ölsektor von 16 auf 50 Prozent ansteigen. Motor dieser Transformation soll die Teilprivatisierung des nationalen Ölförderungsbetriebs Saudi Aramco werden, welcher zu einer Industrieholding umstrukturiert werden soll. Bei der staatlichen Firma handelt es sich um das weltweit größte Ölunternehmen, im geschätzten Wert von mehr als zwei Billionen US-Dollar.⁵⁷ Der geplante Verkauf von fünf Prozent der Unternehmensanteile würde somit der bisher größte Börsengang der Weltgeschichte sein.⁵⁸ Auch die großen Flughäfen von Djiddah und Dammam und die nationale Fluggesellschaft sowie mehrere Gesundheitsversorger und Telekommunikationsunternehmen sollen bereits in

den nächsten Jahren privatisiert werden.⁵⁹ Die Erlöse sollen in dem weltweit größten Staatsfond mit einem Volumen von zwei Billionen US-Dollar zusammengefasst werden, welcher durch gezielte Investitionen im Ausland den zukünftigen Wohlstand Saudi-Arabiens sichern soll. Die Streichung von teuren Subventionen, das Erheben neuer Abgaben sowie die Einführung strikter Effizienzstandards in der öffentlichen Verwaltung sollen den Haushalt stützen.

Zeitgleich mit den Reformankündigungen erfolgte ein erster Umbau des Kabinetts, welcher wohl vor allem reformorientierte Vertraute des Vize-Kronprinzen in Schlüsselpositionen bringen sollte. So wurde der langjährige und einflussreiche Ölminister Ali Al Naimi durch den langjährigen Aramco-Chef Khalid Al Falih abgelöst und das Ministerium um die Bereiche „Energie“ (statt bisher nur Öl) und „Industrie“ erweitert. Auch der bisherige Minister für Wasser und Elektrizität Abdullah Al Hussayen verlor seinen Posten, nachdem Mohammad bin Salman ihn für die Art und Weise, wie die neuen, gestiegenen Tarife eingeführt wurden, heftig kritisiert hatte. Ebenso wird das Ministerium für Handel und Investment nun vom ehemaligen Sozialminister Majed Al Qasabi geführt, welcher prompt mit einer Reform des Unternehmensrechts auf sich aufmerksam machte.⁶⁰

Um auch in der Zukunft Bestand zu haben, muss sich das Königreich neu erfinden und auch bisher als unantastbar geltende Tabus überdenken.

Aber wohl noch bedeutsamer als die wirtschaftlichen Reformen ist die gesellschaftliche Vision, die den Plänen des Königssohns zugrunde liegt. Um auch in der Zukunft Bestand zu haben, muss sich das Königreich neu erfinden und auch bisher als unantastbar geltende Tabus überdenken. Dazu gehört nicht zuletzt eine stärkere Öffnung des Landes für Ausländer, eine Neuverhand-

lung der gesellschaftlichen Rolle der saudischen Frauen und eine Einschränkung der Privilegien der Tausenden von Mitgliedern der Königsfamilie.⁶¹

„Die gesamte Mentalität unserer Bevölkerung muss sich ändern und ich glaube, wir werden in den nächsten zehn Jahren große Umbrüche erleben“, so fasst auch Thani Al Zeyoudi, Direktor für Energie und Klimawandel im emiratischen Außenministerium, die Situation der Golf-Staaten zusammen.⁶² Dabei wird es – wie die jüngsten Pläne Saudi-Arabiens bereits andeuten – keinesfalls bei „Umbrüchen“ in der Klima- und Arbeitsmarktpolitik bleiben. Vielmehr steht auch ein gesellschaftlicher Wandel bevor, weg von Privilegien und dem inhärenten Anspruch auf staatliche Fürsorge hin zu wirtschaftlicher Eigenverantwortung. Die „Vision 2030“ könnte hierfür den Grundstein legen; bietet sie jungen Saudis doch etwas, das so bisher nicht vorhanden war – eine Zukunftsperspektive.

Ausblick

Während die Golf-Monarchien jahrelang als Symbol für Stabilität durch Erhalt des Status Quo galten, so bringen die Herausforderungen im Wirtschafts- und Energiesektor diese Strategie nun ins Wanken. Dabei werden zukünftig sicherlich auch mehr Klimaschutz und *Green Energy* eine Rolle spielen, wie die Verhandlungen von Paris gezeigt haben. Allerdings ist bemerkenswert, dass die Dringlichkeit von Reformen in der Energiepolitik weniger von den drohenden Folgen des Klimawandels bedingt wird als vielmehr von der Frage nach Energiesicherheit und wirtschaftlicher Stabilität. Denn an eben dieser Stabilität hängt auch die politische Zukunft der Golf-Staaten. Durch das Ende der großzügigen Alimentierung wird sukzessive eine Auflösung des *contrat social* eingeläutet. Dabei wird der angestrebte Mentalitätswandel sich nicht auf ein erhöhtes Umweltbewusstsein und die Bereitschaft, auch weniger gut bezahlte Jobs anzunehmen, beschränken, sondern über kurz oder lang wird ein struktureller Wandel auch im politischen und gesellschaftlichen Bereich nicht mehr zu umgehen sein. Mehr Mitspracherechte bei der

Gestaltung der eigenen Zukunft werden unter diesen Umständen nicht lange auf sich warten lassen. Die neue Strategie wird also gezwungenermaßen „Stabilität durch Wandel“ heißen.

Somit könnte die Ölpreiskrise das anstoßen, was der „Arabische Frühling“ nicht vermochte: nachhaltige Reformen nicht nur im Energiesektor, sondern auch in Bildung, Arbeitsmarkt und Gesellschaft. Denn eine erfolgreiche Diversifizierung der Wirtschaft und der Energieversorgung, weg von der staatlichen Ölwirtschaft, erfordert innovative Ideen und regierungsunabhängige Initiativen. Diese wiederum setzen eine stärkere Eigenverantwortung der Menschen voraus, ein vermehrtes Bewusstsein für ihre Umwelt und eine „gesellschaftliche Diversifizierung“ – eine Entwicklung, die bisher mit Alimentierung sowie mit grandiosen Megaprojekten großzügig umgangen wurde. Doch nun sind derartige Reformen kein Luxus mehr, sondern dienen mittelfristig dem Überleben der Wirtschaft. Damit scheint es der Preisverfall zu sein, der das Menetekel des Post-Ölzeitalters an die Wand malt und dadurch den längst überfälligen Wandel einläutet. Sollte dieser Wandel nicht gelingen, so könnten die Worte von Sheikh Rashid Al Maktoum, dem ehemaligen Herrscher von Dubai, Wirklichkeit werden: „Mein Großvater ritt ein Kamel, mein Vater ritt ein Kamel. Ich fahre einen Mercedes. Mein Sohn fährt einen Land Rover und sein Sohn wird einen Land Rover fahren. Aber sein Sohn wird ein Kamel reiten.“⁶³

Dr. Gidon Windecker leitet von Amman aus das Regionalprogramm Golf-Staaten der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Sebastian Pfülb ist Projekt-Manager und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Regionalprogramms Golf-Staaten.

- 1 Vgl. Hanley, Mike 2015: Which countries emit the most greenhouse gas?, Weltwirtschaftsforum, 21.07.2015, in: <http://weforum.org/agenda/2015/07/countries-emitting-most-greenhouse-gas> [23.02.2016].
- 2 Vgl. BP 2015: BP Statistical Review of World Energy, 01.06.2015, in: <http://bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf> [09.02.2016].
- 3 Vgl. Weltbank 2015: Who Gains and Who Loses from Plunging Oil Prices in the Middle East and North Africa Region?, 29.01.2015, in: <http://goo.gl/Eh46zC> [26.02.2016].
- 4 Vgl. Russell, James 2009: Environmental security and regional stability in the Persian Gulf, Middle East Policy Council, Bd. XVI, Nr. 4, in: <http://mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/environmental-security-and-regional-stability-persian-gulf> [14.02.2015].
- 5 Vgl. Depledge, Joanna 2008: Striving for no: Saudi Arabia in the climate change regime, in: O'Neill, Kate / VanDeveer, Stacy D. (Hrsg.): Global Environmental Politics, Cambridge, 8(4), S.1-164, hier: S.13.
- 6 Vgl. Sarant, Louise 2015: Changing CO₂ emission patterns in the Middle East, Nature Middle East, 07.12.2015, in: <http://www.natureasia.com/en/nmiddleeast/article/10.1038/nmiddleeast.2015.233> [13.02.2016].
- 7 Vgl. Yeo, Sophie 2015: Saudi Arabia: Oil and gas “will be part of climate solution”, Climate Home, 12.01.2015, in: <http://climatechangenews.com/2015/01/12/saudi-arabia-oil-and-gas-will-be-part-of-climate-solution> [14.02.2015].
- 8 Vgl. Depledge, N. 5, S.14 f.
- 9 Vgl. Barnett, Jon 2008: The worst of friends: OPEC and G-77 in the climate regime, in: O'Neill / VanDeveer (Hrsg.), N. 5, S. 2 ff.
- 10 Vgl. Goldenberg, Suzanne 2015: Saudi Arabia accused of trying to wreck Paris climate deal, The Guardian, 08.12.2015, in: <http://gu.com/p/4eqet/stw> [28.02.2016].
- 11 Vgl. Pal, Jeremy S. / Eltahir, Elfatih A.B. 2015: Future temperature in southwest Asia projected to exceed a threshold for human adaptability, Nature Climate Change Letters, 26.10.2015, in: <http://dx.doi.org/10.1038/nclimate2833> [16.02.2016].
- 12 Ebd.
- 13 Vgl. DuBois King, Marcus / Gullede, Jay 2013: The Climate Change and Energy Security Nexus, in: The Fletcher Forum of World Affairs, 37:2, S. 25 f., in: <http://fletcherforum.org/wp-content/uploads/2013/05/King-Gullede-37-2.pdf> [24.02.2016].
- 14 Vgl. Embassy of the United Arab Emirates 2015: Energy in the UAE, in: <http://uae-embassy.org/about-uae/energy-uae> [24.02.2016].
- 15 Vgl. Leech, Nick 2015: Abu Dhabi opens Irena to world, The National, 02.06.2015, in: <http://thenational.ae/uae/abu-dhabi-opens-irena-to-world> [18.02.2016].

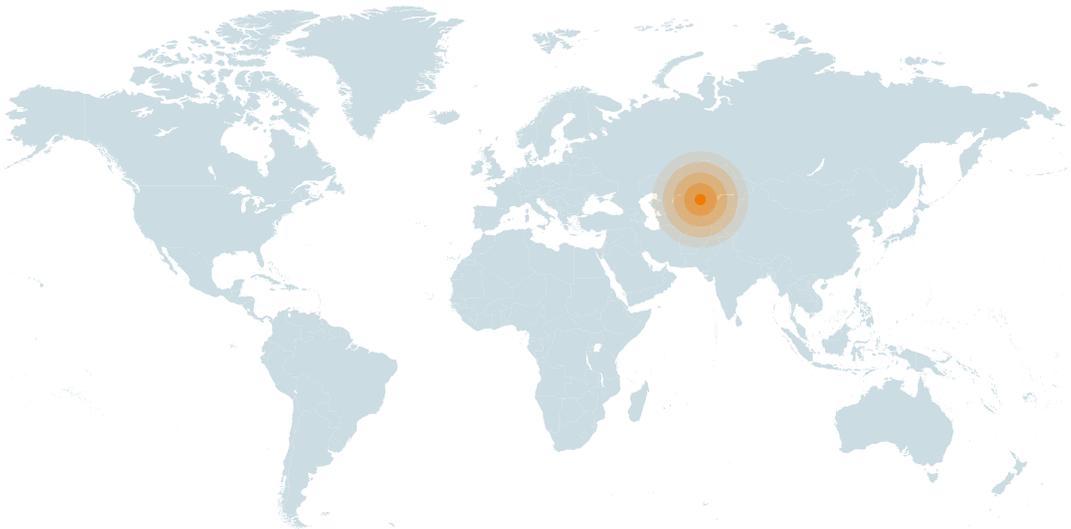
- 16 Vgl. Al Jazeera 2012: Qatar hosts ‚critical‘ climate talks, 26.11.2012, in: <http://aljazeera.com/news/middleeast/2012/11/2012112653846518562.html> [10.02.2016].
- 17 Ebd.
- 18 Vgl. Michaelowa, Axel/Luomi, Mari 2012: From climate antagonists to low-carbon protagonists? The changing role of the Gulf OPEC States in the UNFCCC, FNI Climate Policy Perspective, 01.10.2012, S. 6, in: <http://fni.no/pdf/FNI-Climate-Policy-Perspectives-6.pdf> [18.02.2016].
- 19 Vgl. Al-Naimi, Ali I. 2012: Investing for the Future in Turbulent Times, Chatham House, Speech held at the Middle East and North Africa Energy 2012 Conference, 30.01.2012, in: <https://chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/300112alnaimi.pdf> [19.02.2016].
- 20 Ebd.
- 21 Vgl. Ye, N. 7.
- 22 Vgl. Climate Action Tracker 2015: Saudi Arabia, 24.11.2015, in: <http://climateactiontracker.org/countries/saudi-arabia.html> [21.02.2015].
- 23 Vgl. Internationaler Währungsfonds 2015: Energy Price Reforms in the GCC – What Can Be Learned From International Experiences?, Annual Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, 10.11.2015, in: <http://imf.org/external/np/pp/eng/2015/111015b.pdf> [20.02.2016].
- 24 Vgl. Gulf Labour Markets and Migration 2015: GCC: Total population and percentage of nationals and non-nationals in GCC countries, in: <http://gulfmigration.eu/total-population-and-percentage-of-nationals-and-non-nationals-in-gcc-countries-latest-national-statistics-2010-2015> [21.02.2016].
- 25 Vgl. El-Katiri, Laura 2013: Energy sustainability in the Gulf States: The why and how, The Oxford Institute for Energy Studies, S. 4, in: https://oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/03/MEP_4.pdf [22.02.2016].
- 26 Vgl. The Economist 2010: The GCC in 2020: Resources for the future, The Economist Intelligence Unit, S. 7, in: http://graphics.eiu.com/upload/eb/GCC_in_2020_Resources_WEB.pdf [21.02.2016].
- 27 Vgl. El-Katiri, N. 25, S. 13 f.
- 28 Vgl. Michaelowa / Luomi, N. 18, S. 6.
- 29 Vgl. Deutsche Bank Research 2015: Subsidy cuts in the UAE, 03.08.2015, in: https://dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000359704/Subsidy+cuts+in+the+UAE++A+model+for+the+GCC%3F.PDF [19.02.2016].
- 30 Vgl. Nachmany, Michal et al. 2015: Climate Change Legislation in Saudi Arabia, The London School of Economics and Political Science, The 2015 Global Climate Legislation Study, 14.11.2015, in: <http://lse.ac.uk/GranthamInstitute/legislation/countries/saudi-arabia> [23.02.2016].
- 31 Ähnliche, wenn auch etwas weniger ambitionierte Pläne gibt es in Kuwait (15 Prozent bis 2030), Bahrain (fünf Prozent bis 2020), Katar (20 Prozent bis 2030) und Oman (zehn Prozent bis 2020). Siehe: Ferroukhi, Rabia et al. 2016: Renewable Energy Market Analysis: The GCC Region, International Renewable Energy Agency (IRENA), S. 12, in: http://irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_Market_GCC_2016.pdf [22.02.2016].
- 32 Vgl. Windecker, Gidon / Pfüll, Sebastian 2015: Das Nuklearabkommen mit Iran: Hoffnungsschimmer oder Fata Morgana?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Regionalprogramm Golf-Staaten, Länderbericht, S. 8 ff., 30.07.2015, in: http://kas.de/wf/doc/kas_42155-544-1-30.pdf [25.02.2016].
- 33 Vgl. World Nuclear Association 2015: Nuclear Power in the United Arab Emirates, in: <http://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/united-arab-emirates.aspx> [18.02.2016].
- 34 Vgl. Nakhle, Carole 2016: Nuclear energy’s future in the Middle East and North Africa, Carnegie Middle East Center, 28.01.2016, in: <http://ceip.org/29h3wzl> [23.02.2016].
- 35 Vgl. Zeino-Mahmalat, Ellinor 2009: Saudi-Arabiens und Irans Regionalpolitik zwischen Ideologie und Pragmatismus, GIGA Focus Nahost, Nr. 1, 1/2009, S. 3 f., in: https://giga.hamburg/de/system/files/publications/gf_nahost_0901.pdf [17.02.2016].
- 36 Vgl. Nazer, Fahad 2015: Down, But Not Out: How Saudi Arabia will avert an oil economy collapse, Foreign Affairs, 01.12.2015, in: <http://foreignaffairs.com/articles/saudi-arabia/2015-12-01/down-not-out> [09.02.2016].
- 37 Vgl. Evans, Simon 2016: Oil below \$30: what does it mean for action on climate change?, Carbon Brief, 18.01.2016, in: <http://carbonbrief.org/oil-below-30-what-does-it-mean-for-action-on-climate-change> [11.02.2016].
- 38 Vgl. Reuters 2015: Saudi Arabia’s nuclear, renewable energy plans pushed back, 19.01.2015, in: <http://reut.rs/1BtTdmG> [22.02.2016].
- 39 Vgl. The Climate Group 2015: UAE Analysis 2015, in: http://theclimategroup.org/_assets/files/RE100-UAE-brief.pdf [15.02.2016].
- 40 Vgl. Schram, Bauke 2015: Opec meeting: Oil leaders’ decision against output ceiling threatens Fed confidence, International Business Times, 07.12.2015, in: <http://ibt.uk/A6QZK> [21.02.2016].
- 41 Vgl. Nazer, N. 36.
- 42 Vgl. Brinded, Lianna 2016: Iran vows revenge: it will not join the ‚illogical‘ oil freeze, Business Insider UK, 17.02.2016, in: <http://uk.businessinsider.com/irans-mehdi-asali-on-oil-production-freeze-2016-2> [20.02.2016].
- 43 Krauss, Clifford 2016: Plan to prop up oil prices won’t have support from Saudis, The New York Times, 23.02.2016, in: <http://nyti.ms/20TGL7W> [25.02.2016].
- 44 Vgl. Nazer, N. 36.

- 45 Vgl. Al Jazeera 2015: Saudi Arabia hikes petrol prices by 40% at the pump, 28.12.2015, in: <http://aljazeera.com/news/2015/12/saudi-arabia-hikes-petrol-prices-40-pump-151228154350415.html> [18.02.2016].
- 46 Vgl. Evans, N. 37.
- 47 Vgl. Augustine, Babu Das 2016: UAE to implement 5 per cent VAT from January 2018, Gulf News, 12.02.2016, in: <http://bit.ly/29jdJoi> [21.02.2016].
- 48 Vgl. Nereim, Vivian 2016: Saudi december net foreign assets drop more than \$19 billion, Bloomberg, 28.01.2016, in: <http://bloom.bg/1Slh7aY> [22.02.2016].
- 49 Vgl. Reuters 2016: Moody's cuts Saudi, Oman, Bahrain debt ratings, 15.05.2016, in: <http://gulfbusiness.com/moodys-cuts-saudi-oman-bahrain-debt-ratings/#.V4N-DEoeYy8> [14.07.2016].
- 50 Vgl. Al Omran, Ahmed 2015: Saud-Arabia cuts spending, Raises Domestic Fuel Prices, 28.12.2015, The Wall Street Journal, in: <http://on.wsj.com/1m-m6OXU> [11.02.2016].
- 51 Vgl. Abu-Nasr, Donna 2016: Saudi life with \$30 oil, Bloomberg, 15.01.2016, in: <http://bloom.bg/1USzWBp> [13.02.2016]; Glum, Julia 2015: Saudi Arabia's Youth Unemployment Problem Among King Salman's Many New Challenges After Abdullah's Death, 23.01.2015, in: <http://ibtimes.com/saudi-arabias-youth-unemployment-problem-among-king-salmans-many-new-challenges-after-1793346> [16.02.2016].
- 52 Vgl. Kerr, Simeon 2015: Saudi Arabia burns through foreign reserves, The Financial Times, 30.04.2015, in: <http://on.ft.com/1DPqbeb> [16.02.2016].
- 53 Vgl. Kenawi, Hany 2011: King Abdullah Spending US\$ 128 Billion on Benefits for the Saudi Citizens, Lex Arabiae, 08.04.2011, in: <http://bit.ly/29ljhhR> [12.02.2016].
- 54 Vgl. Hubbard, Ben 2016: Young Saudis see cushy jobs vanish along with Nation's oil wealth, The New York Times, 16.02.2016, in: <http://nyti.ms/20C38hU> [19.02.2016].
- 55 Vgl. De Bel-Air, Françoise 2014: Demography, Migration and Labour Market in Saudi Arabia, Gulf Labour Markets and Migration, in: http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM_EN_2014_01.pdf [20.02.2016].
- 56 Vgl. Prince Mohammed bin Salman, 2016: Saudi Vision 2030 (Interview), Al Arabiya, in: <http://ara.tv/pmewy> [27.04.2016].
- 57 Vgl. The Economist 2016: Saudi Aramco: Sale of the century?, 09.01.2016, in: <http://econ.st/1OCjqVY> [10.02.2016]; Noonan, Laura / Massoudi, Arash 2016: Banks Scamble for a Piece of Aramco IPO, The Financial Times, 11.01.2016, in: <http://on.ft.com/29frI9r> [10.02.2016].
- 58 Vgl. Brüggemann, Matthias 2016: Wenn Reformen das Öl ersetzen, Handelsblatt, 25.04.2016, in: <http://handelsblatt.com/13500418.html> [27.04.2016].
- 59 Vgl. The National 2016: Saudi Arabia to privatise Jeddah, Dammam airports in 2017, 05.01.2016, in: <http://thenational.ae/business/aviation/saudi-arabia-to-privatise-jeddah-dammam-airports-in-2017> [08.02.2016]; bin Salman, N. 56.
- 60 Kerr, Simeon 2016: The Saudi Reshuffle: five key reforms in Riyadh, The Financial Times, in: <http://on.ft.com/29mkHBh> [09.05.2016].
- 61 Krüger, Paul-Anton 2016: Wie Saudi-Arabien den Öl-Entzug plant, 26.04.2016, Süddeutsche Zeitung, in: <http://sueddeutsche.de/wirtschaft/1.2965677> [27.04.2016].
- 62 Goldenberg, Suzanne 2016: Slum in oil prices drives green energy takeup in top exporting nations, The Guardian, 20.01.2016, in: <http://gu.com/p/4gxcf/stw> [22.02.2016].
- 63 Chilcoat, Colin 2015: The Middle East could face a historic crisis by century's end, Oil Price, 09.11.2015, in: <http://oilprice.com/Energy/Energy-General/The-Middle-East-Could-Face-A-Historic-Crisis-By-Centuries-End.html> [24.02.2016].

Am Scheideweg

Die Rolle der erneuerbaren Energien in
Kasachstans gesamtwirtschaftlicher Entwicklung

Thomas Helm / Nicolas Scholz



Vielen Entwicklungs- und Transformationsstaaten ist die Verheißung des Rohstoffreichtums heute längst zur Bürde geworden. Zunächst wurde dem „Rausch des schnellen Geldes“ die angestammte Wirtschaft geopfert, dann wurde der Reichtum aus Rohstoffen nur zu einem Reichtum für Wenige. Und schließlich wurde versäumt, eben diesen Reichtum für eine erfolgversprechende Weiterentwicklung der Wirtschaft zu nutzen. Geht Kasachstan einen anderen Weg?

Nach einem atemberaubenden Wirtschaftswachstum, vor allem basierend auf Gas und Öl, hat der Preisverfall auf den Märkten für fossile Energieträger Kasachstan an den Scheideweg geführt. Wird es das zentralasiatische Land schaffen, jetzt umzusteuern? Was soll und müsste passieren? Kann Kasachstan zum guten Beispiel oder gar zur Blaupause für viele andere werden?

Das Ende des Ölbooms

Der Aufstieg des Landes zum wirtschaftlichen „Leuchtturm“ und Stabilitätsanker in Zentralasien in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten ist vor allem dem Rohstoffreichtum des Landes zu verdanken. Öl, Gas, Uran und „seltene Erden“ brachten dem einstigen Sowjetstaat nicht nur ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als dem „großen Bruder“ Russland, sondern auch eine unter anderem auf Wohlstandsgewinn basierende gesellschaftliche und politische Stabilität. Für Deutschland und die Europäische Union wurde Kasachstan in vielen Bereichen – inner- und außerhalb der Region – zum wichtigsten Land und zum verlässlichen Partner. Hierzu hat die „multi-vektorale“ Außenpolitik von Staatspräsident Nursultan Nasarbajew beigetragen, der die Strategie verfolgt, zwischen den Machtzentren in der unmittelbaren Nachbarschaft, vor allem Russland und China, zwischen den unterschiedlichen Interessen der Region sowie Asiens und Europas ausgleichend zu vermitteln. Auf dem Feld der Energiesicherheit wurde Kasachstan zu einem der verlässlichsten Partner weltweit.¹ So gehen 80 Prozent der kasachischen Ölexporte in die Europäische Union.²

Die seit der Mitte des vergangenen Jahrzehnts stark steigenden Ölpreise, der Zugang zu neuen Transportpipelines sowie die außenpolitische Strategie haben die Ölproduktion Kasachstans auf 1,7 Millionen Barrel pro Tag steigen lassen, wobei das Produktionsziel nach staatlichen Vorgaben bei 3,5 Millionen Barrel pro Tag liegt. Davon sollen zukünftig circa 85 Prozent exportiert werden.³

Neben einem Wohlstandsgewinn für breitere Bevölkerungsschichten war die Folge ein beachtlicher Zufluss in die Staatskasse, eine rege Bautätigkeit und ein gut ausgestatteter Nationalfonds mit über 100 Milliarden US-Dollar. Diese Zeiten sind vorbei.

Kasachstans Wirtschaft vor neuen Herausforderungen

Die kasachische Wirtschaft hat in den vergangenen zwei Jahren stark unter dem Preisverfall an den Energie- und Rohstoffmärkten gelitten. So hat sich das Wachstum der kasachischen Wirtschaft stetig verringert. Während im Jahr 2013 die Wirtschaft um sechs Prozent und im Jahr 2014 um 4,3 Prozent gewachsen ist, betrug das Wirtschaftswachstum im Jahr 2015 nur noch 1,3 Prozent. Die Finanz- und Schuldenkrise innerhalb der Europäischen Union, die Wirtschaftsdepression in Russland und die gesunkene wirtschaftliche Nachfrage der VR China haben direkte Konsequenzen für den Außenhandel Kasachstans. So zum Beispiel ist der kasachische Warenexport in der ersten Hälfte des Jahres 2015 um 73 Prozent gefallen.⁴



Besonders der Preisverfall am internationalen Ölmarkt macht der kasachischen Wirtschaft erheblich zu schaffen. Die Bedeutung des Öl-exports im Außenhandel Kasachstans ist mit einem Anteil von circa 55 Prozent am gesamten Export im Jahr 2000 auf mehr als 80 Prozent im Jahre 2014 gestiegen.⁵ Diese Entwicklung verstärkt die Abhängigkeit Kasachstans, das seine Staatsausgaben schultern muss. Gleichzeitig ist der Ölpreis pro Barrel seit Juni 2014 um 70 Prozent gefallen. Erschwerend kommt hinzu, dass Kasachstan zurzeit nicht in der Lage ist, die Ölproduktion zu steigern und sich damit zumindest künftig international Marktanteile

zu sichern. Technische Probleme am Ölfeld Kashagan verzögern den Anstieg der Ölproduktion voraussichtlich bis 2017.⁶

Die Auswirkungen der sinkenden Nachfrage nach Rohstoffen und des Überangebotes von Rohöl am Weltmarkt bleiben nicht auf den Energiesektor Kasachstans beschränkt. Vielmehr haben sie erhebliche Konsequenzen für die kasachische Gesamtwirtschaft, die sich insbesondere in der Kaufkraft des Landes widerspiegeln. Während die kasachische Währung im August 2015 noch mit einem Euro zu 230 Tenge gehandelt wurde, bewegt sich der aktuelle Wechselkurs



Ölarbeiter: Das Ende des Ölbooms stellt nicht nur die vielen in der Öl- und Gasindustrie Beschäftigten, sondern die Wirtschaft des gesamten Landes vor neue Herausforderungen. Quelle: © Shamil Zhumatov, Reuters.

bietet sich hier ein großes Potenzial. Beide Bereiche können besonders im Süden und Osten des Landes durch die Nähe zu Absatzmärkten und die hohen Bevölkerungszahlen punkten.

Die Importstruktur verdeutlicht, dass die kasachische Wirtschaft vom Rohstoffabbau abhängig ist und über eine zu schwache eigene Industrieproduktion verfügt.

Doch trotz aller Anstrengungen hat es die Regierung bisher nicht vermocht, die kasachische Wirtschaft nachhaltig zu diversifizieren. So zum Beispiel machen technologisch hochwertige Industrieprodukte circa 25 Prozent aller Importe aus. Auch wenn der Anteil von Industrieprodukten am Gesamtimport im Zeitraum zwischen 2000 und 2013 leicht gesunken ist (2000: 27 Prozent; 2005: 28 Prozent),⁸ verdeutlicht die Importstruktur, dass die kasachische Wirtschaft vom Abbau von Rohstoffen abhängig ist⁹ und über eine zu schwache eigene Industrieproduktion verfügt.

Entscheidend ist daher, dass Kasachstan der Modernisierung seiner Wirtschaft oberste Priorität einräumt. Um Kasachstan im Kreis der wettbewerbsfähigsten Staaten der Welt zu etablieren, bedarf es einer Umgestaltung hin zu einer nachhaltigen und innovationsbasierten Wirtschaft. Unter diesem Credo hat die kasachische Regierung auf Weisung von Staatspräsident Nasarbayew mehrere Programme zur Umsetzung erhalten, darunter das „100-Schritte-Programm“¹⁰ und das Strategiepapier „Kasachstan 2050“.¹¹ Letzteres beschreibt den Weg, der Kasachstan bis zum Jahr 2050 in den Kreis der 30 höchstentwickelten Länder führen soll. Auch wenn das „100-Schritte-Programm“ weniger als eine langfristige strategische Ausrichtung und mehr als eine taktische Antwort auf die wirtschaftliche Depression des Landes interpretiert werden kann, haben beide Programme große Gemeinsamkeiten in den Bereichen Innovationen, Bildung,

bei einem Euro zu 377 Tenge.⁷ Dies verteuert die Einfuhren von Waren, verbilligt aber gleichzeitig die einheimische Produktion. Bei einer Gesamtbevölkerung von nur 17 Millionen Menschen und einem folglich schwachen Binnenmarkt ergeben sich durch diese Entwicklung deshalb auch Chancen, das exportorientierte Gesamtwirtschaftsmodell der Regierung voranzutreiben. Dabei sollten besonders jene Wirtschaftszweige gefördert werden, die während der Boomjahre zwischen 2001 und 2013 stark unter dem hohen Ölpreis und der damit verbundenen Aufwertung der Landeswährung gelitten haben. Gerade der Landwirtschaft und der verarbeitenden Industrie

Energie, Infrastruktur und Landwirtschaft. Darüber hinaus werden im Strategiepapier „Kasachstan 2050“ fünf wichtige Herausforderungen für die sozioökonomische Entwicklung des Landes genannt:¹²

1. Lebensmittelsicherheit,
2. Wasserknappheit,
3. Energiesicherheit,
4. Erschöpfung von Rohstoffen,
5. Industrialisierung.

Diese Herausforderungen stehen im engen Zusammenhang mit dem Nahrungs-Wasser-Energie-Nexus und können im Falle von Kasachstan durch den Ausbau und die Förderung der erneuerbaren Energien, der Modernisierung der Landwirtschaft und der qualitätsvollen Industrialisierung beantwortet werden.

Kasachstan ist der größte CO₂-Emittent Zentralasiens und hält im internationalen Vergleich den 30. Platz. 70 Prozent der potenziellen Schäden fallen auf die Landwirtschaft zurück.

Während diese Zielsetzungen nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können, nimmt die Transformation des Energiesektors die zentrale Rolle bei der Bewältigung der oben genannten Herausforderungen ein. Der Energiesektor verursacht 80 Prozent des landesweiten Ausstoßes von Treibhausgasen. Mit einem jährlichen Volumen von 200 Millionen Tonnen CO₂ ist Kasachstan der größte Emittent Zentralasiens und hält im internationalen Vergleich den 30. Platz.¹³

Dies hat besonders im Hinblick auf die Topografie des Landes, das zu einem großen Teil von Steppen, Wüsten und Halbwüsten geprägt ist, nicht zu unterschätzende Auswirkungen auf die Wasserressourcen und die Landwirtschaft.

Nach Expertenschätzungen fallen 70 Prozent der potenziellen Schäden durch veränderte klimatische Bedingungen auf die Landwirtschaft zurück und betreffen insbesondere die Getreideproduktion.¹⁴

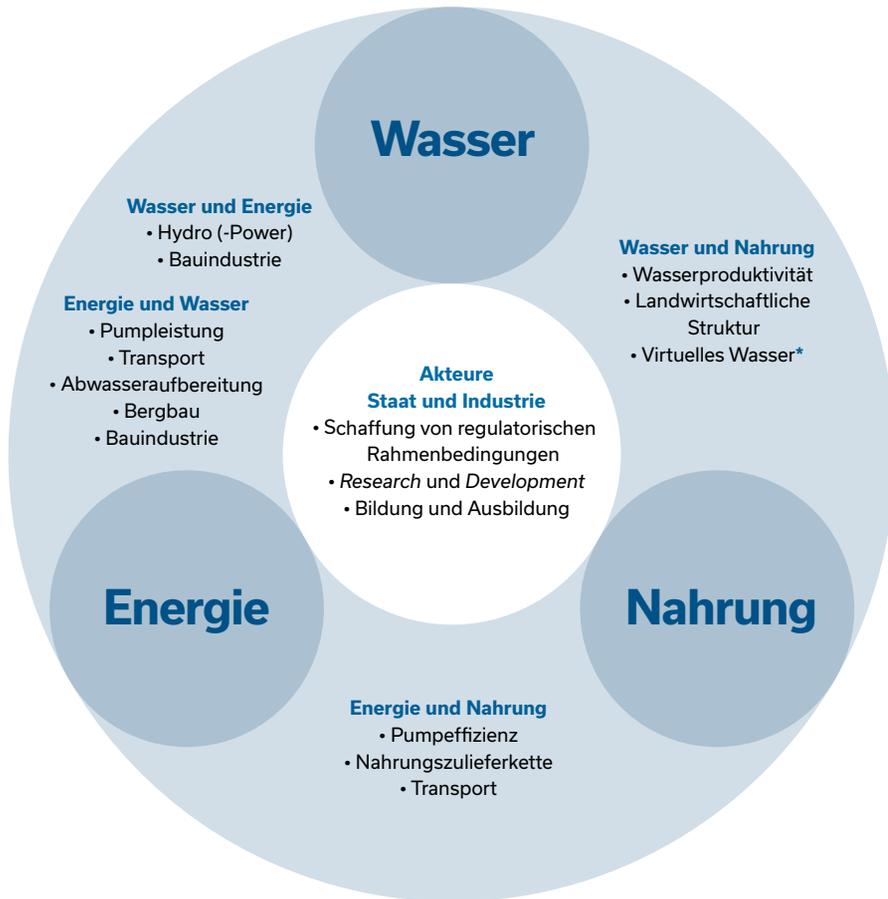
Die sich häufenden Dürren im Norden Kasachstans sind für erhebliche Schwankungen in der jährlichen Getreideproduktion verantwortlich. So zum Beispiel wurden im Jahr 2013 nur 12,5 Millionen Tonnen Getreide produziert, während im Vorjahr noch 22,7 Millionen Tonnen zu verzeichnen waren.¹⁵ Für einen der weltweit zehn größten Getreideproduzenten stellt der Klimawandel daher eine ernste Bedrohung für die Nahrungsmittelsicherheit des Landes dar.

Die erneuerbaren Energien in der Entwicklung Kasachstans

Mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien verbindet sich weltweit die Hoffnung, einerseits die Energiesicherheit zu erhöhen und andererseits die Abhängigkeit von fossilen Treibstoffen, die Energieintensität und die Treibhausgasemissionen zu verringern. Das Strategiepapier „Kasachstan 2050“ formuliert die Zielsetzung, bis zum Jahr 2050 die Hälfte des Gesamtenergiebedarfs des Landes aus erneuerbaren Energien zu generieren.¹⁶ Die Folgen des Klimawandels für die Landwirtschaft und die Potenziale der erneuerbaren Energien im Land sind hierbei nicht unwesentliche Impulse. Die Aussicht, Exportpotenziale bei den klassischen Energien über eine Senkung des Eigenverbrauchs freizusetzen, kommt als weiterer Grund hinzu.¹⁷

Dies ist aus kasachischer Sicht auch nachvollziehbar, denn Energie aus fossilen Ressourcen ist in Kasachstan im internationalen Vergleich überaus preisgünstig und stellt die erneuerbaren Energien vor die Herausforderung, marktfähig zu werden. Da die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen in dem Transformationsland sehr ausgeprägt ist, kann eine Subventionierung der erneuerbaren Energien zur Erlangung der Marktreife nicht im Wesentlichen über Endkunden wie die privaten Haushalte erfolgen, wenn soziale Spannungen vermieden werden sollen.

Abb. 1: Zusammenhänge zwischen Wasser, Energie und Nahrung



* Mit virtuellem bzw. latentem Wasser wird die Wassermenge bezeichnet, die nach einer umfassenden Bilanz tatsächlich für die Herstellung eines Produktes anfällt.

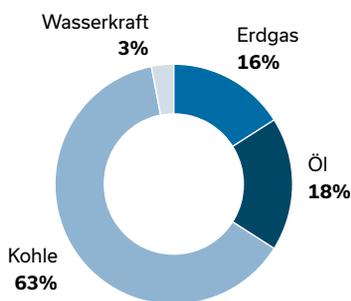
Quelle: Eigene Darstellung.

Zudem würde der Transformationsprozess der kasachischen Wirtschaft hin zu einer modernen Industriegesellschaft erneut behindert. Hatte die internationale Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Wirtschaft jahrelang unter einem starken Tenge und hohen Löhnen, die auf hohen Ressourcenpreisen basierten, gelitten, so würde ein starker Anstieg der Energiepreise die Wettbewerbsfähigkeit erneut belasten. Die Finanzierung einer „kasachischen Energiewende“ benötigt daher die Mitfinanzierung in Form von Einnahmen aus dem Verkauf der klassischen Ressourcen, wenn sie gelingen soll. Darüber hinaus formiert sich gegen die stärkere Hinwendung zu erneuerbaren Energien Widerstand hinter den Kulissen. Mächtige Akteure der Öl-, Gas- und

Kohleindustrie, zu denen Teile des Staates selbst gehören, üben Einfluss aus, um sich die über viele Jahre äußerst lukrativen Einnahmen aus dem Ressourcenverkauf zu erhalten.

Dennoch verfolgt die kasachische Regierung mit dem „Strategiepapier 2050“ schrittweise den Plan, den Anteil der erneuerbaren Energien auf drei Prozent bis 2020, 30 Prozent bis 2030 und auf 50 Prozent bis 2050 zu steigern. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Kernenergie aufgrund ihrer geringen Emissionen in Kasachstan zu den „grünen“ Energien gerechnet wird. Als größter Uranproduzent der Welt möchte Kasachstan die Nutzung von Kernenergie forcieren und deren Anteil an der

Abb. 2: Kasachstans Energiekonsum nach Energiequellen



Quelle: Eigene Darstellung.

Energieproduktion bis 2030 von heute null auf 4,5 Prozent steigern.¹⁸ Solar-, Wind- und Wasserkraft sollen bis dahin zehn Prozent zur gesamten Energieproduktion beitragen.

Der Umbau des Energiesektors bedarf bis dahin enormer Anstrengungen und kostet alleine bis 2030 64 Milliarden US-Dollar.¹⁹ Dabei werden aktuell noch mehr als 60 Prozent des Energiekonsums durch die Förderung von Kohle gedeckt.

Das Potenzial erneuerbarer Energien in Kasachstan

Kasachstan bietet hervorragende Voraussetzungen für den Ausbau erneuerbarer Energien. Insbesondere in den ländlichen Gegenden, die keinen Zugang zum nationalen Stromnetz haben, kann der Ausbau kleiner Solar-, Wind- und Wasserkraftanlagen das lokale Energiedefizit ausgleichen. Durch lange Transportwege und das Verbrennen fossiler Energieträger wird nicht nur die Umwelt überproportional belastet, auch werden die Produktivität landwirtschaftlicher Betriebe und der verarbeiteten Industrie beeinträchtigt sowie die Chancen auf wirtschaftliches Wachstum gemindert. Erneuerbare Energien können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, diese Probleme zu lösen.

Das natürliche Potenzial Kasachstans im Bereich der erneuerbaren Energien ist enorm: Unter den

klimatischen und geografischen Bedingungen sind, berücksichtigt man die Wirtschaftlichkeit, beispielsweise im Bereich der Windkraft 760 Gigawatt nutzbar.²⁰ Diese Potenziale sind noch im Wesentlichen unerschlossen. Gegenwärtig dominiert die Wasserkraft mit einem Anteil von 98 Prozent an der Gesamtkapazität den Bereich der erneuerbaren Energien.

Wasserkraft

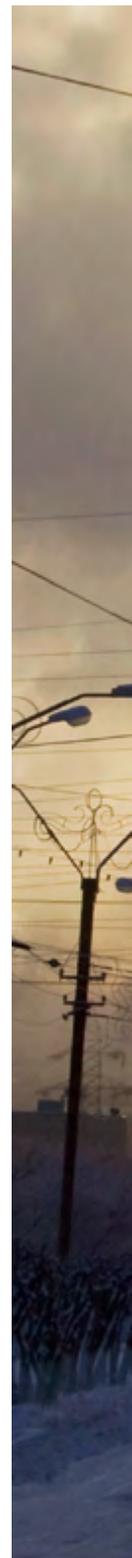
Die Nutzung von Wasserkraft ist mit einer jährlichen Produktion von insgesamt 7,78 Gigawatt am weitesten fortgeschritten. Sie macht circa 13 Prozent der gesamten Stromerzeugung und circa drei Prozent der gesamten Energieerzeugung des Landes aus.²¹ Die 15 operierenden großen Wasserkraftwerke haben eine Gesamtenergieerzeugungskapazität von 2,248 Gigawatt.

Die kasachische Regierung forciert aber auch insbesondere kleinere Projekte in ländlichen Gegenden. Von 257 Projekten befinden sich 112 in Südkasachstan und 77 in Zhambyl. Damit sind über 70 Prozent der Wasserkraftprojekte mit einer Produktionskapazität von 2,5 Gigawatt im Süden des Landes ansässig.²²

Windkraft

Obwohl die Windkraft im Gegensatz zur Wasserkraft noch sehr unterentwickelt ist, bieten sich hier große Chancen. So hat das deutsche Unternehmen Fuhrländer im Akmola-Gebiet (ca. 150 Kilometer von Astana) 22 Anlagen in einem Joint-Venture mit einem chinesischen Unternehmen gebaut.

Für den Ausbau von Windkraft sind insbesondere der Westen Kasachstans (knapp 30 Prozent des landesweiten Potenzials), Zentralkasachstan (19 Prozent), einige Teile des Ostens (vier Prozent) und der Süden Kasachstans (ca. 50 Prozent) geeignet.²³ Auch wenn die Windgeschwindigkeiten in Zentralkasachstan und am Kaspischen Meer mit durchschnittlich acht bis zehn Metern pro Sekunde am höchsten sind, könnten 30 Prozent der gesamten jährlichen Produktionskapazität alleine im Süden produziert werden. Dort





Abgasbelastung: Das Temirtau-Werk ist die größte Produktionsstätte für Stahl in Zentralasien und zugleich einer der größten Umweltverschmutzer der Region. Quelle: © Shamil Zhumatov, Reuters.



← Lichter aus: Das Baiterek-Monument in der kasachischen Hauptstadt Astana kurz vor der *Earth Hour*. Bei dem alljährlichen Ereignis wird weltweit dazu aufgerufen, für eine Stunde alle Lichter auszuschalten, um ein Zeichen für Umwelt- und Klimaschutz zu setzen.

Quelle: © A J Sisco, Reuters.

spielt die Windkraft nach der Wasserkraft die zweigrößte Rolle im Bereich der erneuerbaren Energien, obwohl diese Art der Energiegewinnung für private Haushalte und kleine landwirtschaftliche Betriebe kaum erschwinglich ist. Die Kosten für eine zehn Kilowatt produzierende Turbine – eine herkömmliche Größe für die Energieversorgung eines Haushalts – liegen zwischen 22.000 und 29.000 US-Dollar.²⁴

Solarenergie

Zurzeit beträgt der Anteil der Solarenergie an der gesamten Energieerzeugung weniger als ein Prozent. Doch die Nutzung der Solarenergie ist besonders im Süden Kasachstans eine kosteneffiziente Option, die Energiezufuhr zu optimieren und zu dezentralisieren. Hier werden zwischen 2.200 und 3.000 Stunden Sonnenlicht im Jahr registriert, durch das sich jährlich zwischen 1.300 und 1.800 Kilowatt je Quadratmeter Panelfläche produzieren ließen.²⁵ Zum Vergleich: In Deutschland kommt ein Sonnenpanel nur auf rund 1.000 Kilowatt je Quadratmeter jährlich. Zurzeit sind drei große Solarkraftanlagen bei Astana und Almaty-Stadt am Netz. Darüber hinaus werden sechs Großanlagen in Zhambyl gebaut.

Hürden beim Ausbau der erneuerbaren Energien

In der Vergangenheit hat sich die Nutzung von erneuerbaren Energien oftmals nicht rentiert. Dafür waren in erster Linie hohe Anforderungen an die Batteriespeicherung und niedrige Einspeisetarife verantwortlich. Aber auch die Devaluation der Landeswährung hat zuletzt die Profitabilität von Investitionen in erneuerbare Energien erheblich beeinträchtigt, da die Anlagen zumeist importiert werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Datenlage über die Vorzüge ver-

schiedener Energiequellen dürftig ist und somit fundierte Investitionsentscheidungen behindert.

Um diesen Problemen zukünftig vorzubeugen, hat die kasachische Regierung Anfang 2016 einen Gesetzesentwurf über die erneuerbaren Energien ausgearbeitet, der die folgenden Reformen vorsieht und vom neu gewählten Parlament im Mai 2016 verabschiedet wurde:

- Erarbeitung eines nationalen Entwicklungsmodells für den regionalen Ausbau erneuerbarer Energien,
- Dollar-Indexierung der Einspeisetarife,
- Aufhebung der Vorgaben zur Batteriespeicherung,
- Etablierung des Energie-Ministeriums als Schlüsselinstitution,
- Erstattung von 50 bis 80 Prozent der Kapitalkosten beim Ankauf von lokal produzierten Energieanlagen.²⁶

Darüber hinaus kann die kasachische Regierung die EXPO 2017 in Astana nutzen, um *Best Practices* im Bereich der erneuerbaren Energien eine Plattform zu bieten, die Forschung und die technologische Entwicklung „grüner“ Energie zu fördern, die Öffentlichkeit für die Chancen erneuerbarer Energien zu sensibilisieren und den Know-how-Transfer zwischen allen relevanten Stakeholdern zu beschleunigen.²⁷

Fazit und Ausblick

Der Preisverfall an den internationalen Rohstoffmärkten, besonders bei Mineralöl und Gas, hat die kasachische Wirtschaft in die Krise gleiten lassen. Als Folge beginnt sich die Erkenntnis im Land durchzusetzen, dass zu lange auf den Verkauf fossiler Energieträger und anderer Bodenschätze gesetzt wurde. Die Regierung hat wertvolle Zeit verspielt.

In Kasachstan wird nun der politische Wille deutlicher artikuliert, die Wirtschaft des Landes umzubauen. Eine solche Transformation kann gelingen, wenn die Weichen jetzt richtig gestellt werden. Immerhin hat das Land durchaus ein hohes Potenzial.

Eine zentrale Rolle in der Wirtschaftstransformation Kasachstans spielt der Energiesektor; insbesondere mit Blick auf die erneuerbaren Energien. Deren Ausbau kann mehrere Probleme gleichzeitig lösen, die größtenteils unter den Nahrungs-Wasser-Energie-Nexus fallen. So zum Beispiel können durch den Ausbau der erneuerbaren Energien die Energiesicherheit erhöht und die umweltbelastende Nutzung von Kohle heruntergefahren werden.

Allerdings kann Kasachstan auf die Förderung fossiler Brennstoffe nicht verzichten, solange erneuerbare Energien für die Nutzung im Inland ihre Marktfähigkeit noch nicht erreicht haben und die Transformation der Wirtschaft hin zu einer modernen Industriegesellschaft nicht abgeschlossen ist. Nur durch die Einnahmen aus dem Öl- und Gas-Export und die lokale Herstellung wichtiger Ölprodukte für die Bau-, Automobil- und Lebensmittelindustrie können die Transformationsbemühungen der Regierung erfolgreich sein. Soziale Verwerfungen und Blockaden sind sonst weiterhin vorprogrammiert. Insoweit birgt die Krise auf den internationalen Rohstoffmärkten und deren Wirkung auf die kasachische Wirtschaft auch eine erhebliche Chance, nach vorne zu schauen und eben diese Krise nachhaltig und perspektivisch zu bewältigen.



Thomas Helm ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Astana, Kasachstan.

Nicolas Scholz ist Praktikant im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Astana, Kasachstan.

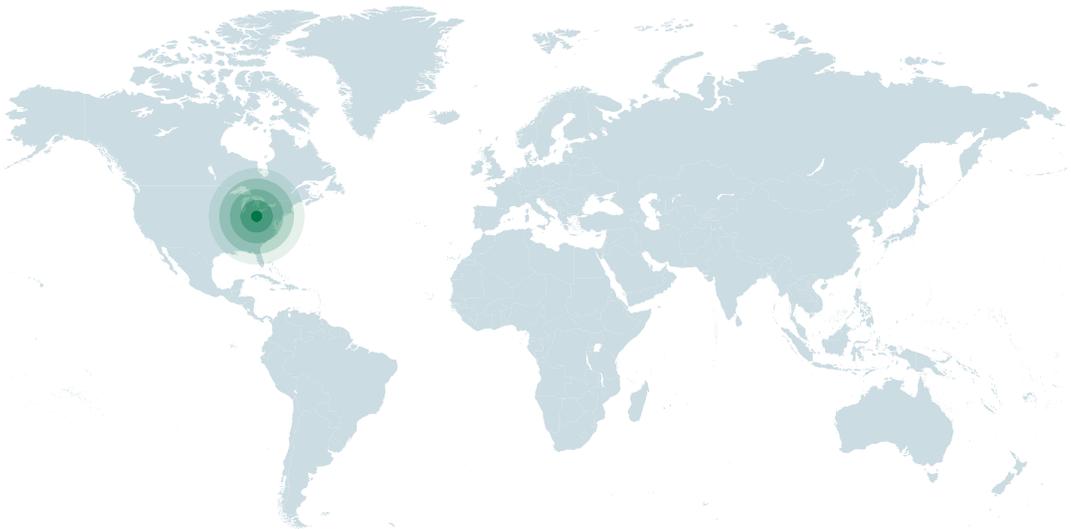
- 1 Vgl. Umbach, Frank / Raszweski, Slawomir 2016: Strategic Perspectives For Bilateral Energy Cooperation Between the EU and Kazakhstan – Geo-Economic And Geopolitical Dimensions In Competition With Russia And China’s Central Asia Policies, Astana / London, S.55.
- 2 Vgl. Europäische Kommission 2015: Trade. Countries and regions. Kazakhstan, 27.10.2015, in: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/kazakhstan> [18.03.2016].
- 3 Vgl. Umbach / Raszweski, N.1, S.26.
- 4 Vgl. Zinnatova, Zarina 2015: Kasachstan ändert seinen Währungskurs, Deutsche Allgemeine Zeitung, 18.09.2015, in: <http://deutsche-allgemeine-zeitung.de/de/content/view/3382/1> [24.05.2016].
- 5 Daten aus: MIT Observatory of Economic Complexity (OEC), in: <http://atlas.media.mit.edu/de> [18.03.2016].
- 6 Vgl. Umbach / Raszweski: N.1, S.51.
- 7 Stand 20.05.2016.
- 8 Daten aus: OEC, N.5.
- 9 Daten aus: OEC, N.5.
- 10 Italienisch-Kasachische Handelskammer 2015: The 100 concrete steps set out by President Nursultan Nazarbayev to implement the five institutional reforms, 03.06.2015, in: <http://italkazak.it/wp-content/uploads/2015/07/the-100-STEPS-program-by-N.-Nazarbayev.pdf> [24.05.2016].
- 11 Siehe Rede von Staatspräsident Nursultan Nasarbajew: Honorarkonsulat der Republik Kasachstan in Venedig 2012: Strategy Kazakhstan 2050 – New Political Course of the Established State, 2012, in: <http://consolatokazakhstan.venezia.it/wp-content/uploads/2012/12/Poslanie-English.pdf> [24.05.2016].
- 12 Ebd.
- 13 Vgl. Perelet, Renat 2007: Central Asia: Background Paper on Climate Change, Human Development Report 2007/2008, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, in: http://hdr.undp.org/sites/default/files/perelet_renat.pdf [24.05.2016].
- 14 Vgl. Baigarin, Kanat et al. 2008: Climate Change and its Impact on Human Development, National Human Development Report 2008, in: http://hdr.undp.org/sites/default/files/kazakhstan_nhdr_2008.pdf [24.05.2016].
- 15 Vgl. Lyddon, Chris 2013: Country Focus. Focus on Kazakhstan, World Grain, 15.02.2013, in: <http://www.world-grain.com/Departments/Country-Focus/Country-Focus-Home/Focus-on-Kazakhstan.aspx> [24.05.2016].
- 16 Honorarkonsulat der Republik Kasachstan in Venedig, N.11.
- 17 Ebd.
- 18 Vgl. World Nuclear Association 2016: Uranium and Nuclear Power in Kazakhstan, in: <http://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/kazakhstan.aspx> [24.05.2016].

- 19 Ebd.
- 20 Vgl. Karatayev, Marat / Clarke, Michèle L. 2014: Current Energy Resources in Kazakhstan and the Future Potential of Renewables: A Review, Energy Procedia 59, S.101, in: <http://sciencedirect.com/science/article/pii/S1876610214017214> [24.05.2016].
- 21 Ebd.
- 22 Ebd.
- 23 Vgl. Syzdykov, Ruslan / Aitmambet, Kamila / Dautov, Askar 2015: Country Report: Kazakhstan, Analytical Centre of Economic Policy in Agricultural Sector, 06/2015, in: http://agricistrade.eu/wp-content/uploads/2015/06/Agricistrade_Kazakhstan.pdf [24.05.2016].
- 24 Vgl. Kaushik, Chel 2011: Renewable energy for sustainable agriculture. Agronomy for Sustainable Development, Springer / EDP Sciences / INRA, 2011, 31 (1), S.91-118, hier: S.97, in: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00930477/document> [24.05.2016].
- 25 Syzdykov / Aitmambet / Dautov, N.23.
- 26 Vgl. Kashkinbekov, Arman 2016: Interview mit dem stellvertretenden Geschäftsführer der KZ Renewable Energy Association, 13.02.2016.
- 27 Vgl. Sospanova, Aynur 2013: Concept for transition of the Republic of Kazakhstan to Green Economy, 21st OSCE Economic and Environmental Forum, EEF DEL/46/13, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 12.09.2013, S.3, in: <http://osce.org/eea/104851> [24.05.2016].

Trump ist bloß die Krönung

Die Polarisierung der US-Politik als
Ergebnis langfristiger Trends

Céline-Agathe Caro



Donald Trump steht kurz davor, von der republikanischen Partei zum Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen Anfang November gekürt zu werden. Was noch vor wenigen Monaten als vollkommen abwegig abgetan wurde, scheint nun also tatsächlich Wirklichkeit zu werden. Wie aber konnte es so weit kommen? Um diese Frage zu beantworten, analysiert der Beitrag eine Reihe langfristiger Trends im politischen System der USA, die helfen sollen, das Phänomen Trump besser zu verstehen.

Zu Beginn des Sommers 2015 hatte das politische Establishment in Washington noch darüber gelacht. Der Immobilienunternehmer und Milliardär Donald Trump war Mitte Juni ins Rennen um das Weiße Haus eingestiegen. Die meisten politischen Beobachter räumten ihm für die Nominierung als Kandidat der Republikanischen Partei kaum Chancen ein. Auch in den Umfragen fand er damals nur wenig Zuspruch. Trump, der Geschäftsmann ohne politische Erfahrung, der „die Dinge beim Namen nennt“, war zu diesem Zeitpunkt der *unlikely candidate* der Präsidentschaftswahl 2016. Er würde zumindest für Unterhaltung im Sommerloch sorgen, so der Tenor, seine Kampagne jedoch früher oder später im Sande verlaufen.

Auf der demokratischen Seite schien die Sache ebenfalls klar: Hillary Clinton, ehemalige Außenministerin, Senatorin aus New York und First Lady, inszenierte sich – nach ihrer Niederlage gegen Barack Obama im Jahr 2008 – als alternativlose Kandidatin ihrer Partei. Der zu diesem Zeitpunkt noch parteilose Senator aus Vermont, Bernie Sanders, der selbst lange Jahre Mitglied des Repräsentantenhauses gewesen war, hatte zwar seine Kandidatur Ende April bekanntgegeben, aber von ihm – einem selbsternannten „demokratischen Sozialisten“ – war kaum die Rede. Seine Positionen wurden als deutlich zu links betrachtet, um die Favoritin ernsthaft gefährden zu können. Auch in seinem Fall, meinten die politischen Kommentatoren aus der Hauptstadt, wäre die Kandidatur aussichtslos.

Nur wenige Wochen später hatte sich die Ausgangssituation bereits grundlegend verändert. Beide „Anti-Establishment-Kandidaten“, Trump und Sanders, konnten in Umfragen schnell gute Ergebnisse erzielen und stellten somit schon zu Beginn des Vorwahlkampfes (*Primaries*) im Februar 2016 zunehmend eine ernsthafte Alternative zu den traditionellen Kandidaten beider Parteien dar. Seit Anfang Mai ist die Lage in den USA nun beispiellos: Trump ist nach seinem Sieg im Bundesstaat Indiana der einzige republikanische Kandidat im Rennen. Sein Hauptrivale, Senator Ted Cruz aus Texas – der erzkonservative Vertreter der *Tea Party*-Bewegung –, sowie der gemäßigte Gouverneur von Ohio, John Kasich, haben aufgegeben. Seit Ende Mai hat Trump genügend Delegierte beisammen und wird somit im Juli bei der *Republican National Convention* mit sehr großer Wahrscheinlichkeit zum Präsidentschaftskandidaten der Partei nominiert werden.

Diese Situation im rechten Lager ist umso erstaunlicher, als der Milliardär eigentlich gar kein „echter“ Republikaner ist: Mehrere Punkte seines Programms sind für die GOP-Partei¹ sehr unorthodox. Sein Lebensstil passt auch nicht zum traditionellen Konservatismus (Trump ist z.B. wenig religiös und mehrmals geschieden). Mit seinen abfälligen Kommentaren zu verschiedenen Bevölkerungsgruppen (Mexikanern, Muslimen, Migranten und Frauen) sowie seinen einfachen Lösungen zu allen möglichen politischen Fragen ist er vor allem eines: ein Populist. In Anbetracht seiner nationalistischen und xeno-



Der unwahrscheinliche Kandidat: Was noch vor wenigen Monaten undenkbar erschien, wird nun wohl Wirklichkeit – Donald Trump wird als Kandidat der Republikaner ins Rennen um das Weiße Haus gehen.

Quelle: © Brian Snyder, Reuters.

phoben Äußerungen sowie seiner Feindseligkeit gegenüber dem Islam lassen sich durchaus Parallelen zu den Rechtsextremisten in der EU ziehen.

Vor diesem Hintergrund drängt sich unweigerlich die Frage auf: Warum sind extreme Kandidaten wie Trump und Sanders im aktuellen US-Vorwahlkampf so erfolgreich? Woher kommen die Tendenzen zur Radikalisierung, zum Populismus und zur Elitenverachtung, die heute in beiden politischen Lagern zu finden sind und die die Wahlkampagnen 2016 (im November finden auch Parlamentswahlen statt) prägen?

Die heftigen Debatten und Auseinandersetzungen, die den Aufstieg von Trump und Sanders begleitet haben, verdeutlichen einmal mehr,

wie sehr die US-Politik und die amerikanische Gesellschaft mittlerweile polarisiert sind. Diese Polarisierung spielt eine entscheidende Rolle, weil sie bei den Wahlen vor allem den Außenseitern zugutekommt. Dabei scheint der Polarisierungsgrad schon längst einen kritischen Punkt überschritten zu haben, denn es ist durchaus nicht mehr vollkommen ausgeschlossen, dass es ein Kandidat wie Trump am Ende tatsächlich ins Weiße Haus schafft.

Ziel dieses Beitrags ist es vor diesem Hintergrund, die Polarisierung von Politik und Gesellschaft in den USA herauszustellen und zu erklären, welche Faktoren zu Sanders und vor allem Trumps Erfolg beitragen. Dafür werden im Folgenden insgesamt fünf Faktoren erläutert, die aber nicht erst mit den aktuellen Präsidentschaftswahlen virulent

geworden sind. Tatsächlich ist die Polarisierung der beiden politischen Lager nicht erst in den letzten Monaten und Jahren entstanden, sondern das Ergebnis langfristiger Trends im politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Vereinigten Staaten von Amerika.

Faktor eins: *Gerrymandering*

Gerrymandering wird hier als erster Faktor herangezogen, weil dieses institutionelle Element seit Jahrzehnten zur Polarisierung von Politik und Gesellschaft in den USA beiträgt. Der Begriff beschreibt eine politische Praxis, auf die sowohl Republikaner als auch Demokraten gerne zurückgreifen, um ihre Chancen bei Lokal- und Parlamentswahlen zu erhöhen. Die entsprechende Praxis ist effektiv, hat aber den Nebeneffekt, während des Vorwahlkampfes die Konkurrenz innerhalb der Parteien zu erhöhen und so zu einer Radikalisierung der entsprechenden Positionen beizutragen.

Gerrymandering zielt darauf ab, den Zuschnitt der Wahlbezirke in einem Mehrheitswahlsystem zu modifizieren, um die Wahlergebnisse einer Partei zu optimieren.² Dieses Verfahren ist alle zehn Jahre nach bundesweiter Volkszählung erlaubt und gehört in den USA seit dem 19. Jahrhundert zur politischen Praxis. Sowohl die Demokraten als auch die Republikaner nutzen diese Strategie, wenn sie in den Bundesstaaten an der Macht sind, um die Anzahl ihrer Mandate im Repräsentantenhaus (das *House* im US-Kongress) sowie in den Abgeordnetenkammern der jeweiligen Bundesstaaten zu erhöhen.³ Eine der wesentlichen Strategien ist dabei, so viele Wähler des gegnerischen Lagers wie möglich in wenige, politisch homogene Bezirke zu „packen“ (*packing*), um einen Sieg des eigenen Lagers in den anderen, zahlreicheren Wahlbezirken zu sichern. Eine andere Strategie zielt darauf ab, die Anhänger der politischen Gegner auf mehrere Wahlbezirke, in denen sie keine Aussicht auf Erfolg haben, zu verstreuen (*cracking*). Beide Parteien können sich aber auch über den Zuschnitt der Wahlkreise einigen, z.B. um eine Wiederwahl der jeweiligen Sitzinhaber zu erleichtern.⁴

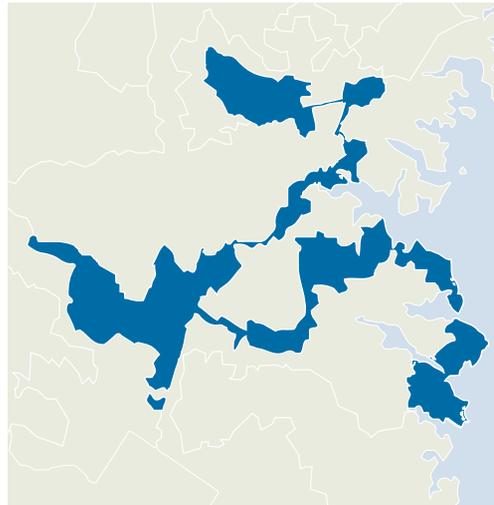
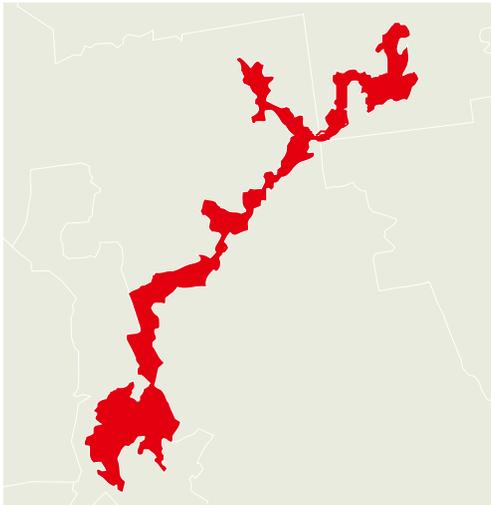
Im Jahr 2004 hat der Oberste Gerichtshof der USA – der *Supreme Court* – bestätigt, dass *Gerrymandering* grundsätzlich legal ist, solange keine rassistischen Motive verfolgt werden.⁵ Dieses Urteil hat eine Tendenz bekräftigt, die sich bereits seit etwa 30 Jahren abzeichnete. Nach dem letzten Zensus von 2010 haben Demokraten und Republikaner von diesem Instrument noch einmal Gebrauch gemacht. Ein zentrales Ergebnis davon ist, dass heute die meisten Wahlbezirke für die *House*-Wahlen nach diesem Prinzip zugeschnitten sind. Angesichts fehlender geografischer Einheit und/oder der Zusammenlegung von Hochburgen einheitlicher Wählerprofile wird sogar in manchen Staaten von einer „Balkanisierung“ der Wahlkreiseinteilung gesprochen (siehe Abb. 1).

Vor diesem Hintergrund ist der Ausgang der Wahlen zum Repräsentantenhaus nur noch bedingt offen. So sind für die Wahlen 2016 laut Hochrechnungen des *Cook Political Report* 86,6 Prozent der Sitze bereits jetzt entweder den Republikanern oder den Demokraten sicher. In acht Prozent der Fälle sollte es – wegen schwacher Konkurrenz der anderen Partei – für die eine oder die andere Seite relativ einfach sein zu gewinnen. Lediglich für 5,2 Prozent der Sitze wird ein echter Wahlkampf und ein offenes Rennen erwartet.⁶ Auf der Ebene der Staaten führt das System zu ähnlichen Verhältnissen.

Folge dieser Entwicklungen ist, dass in den USA der Wahlkampf oftmals nicht zwischen den Parteien stattfindet, sondern *innerhalb* der Parteien, denn in vielen Fällen garantiert die Nominierung der eigenen Partei bereits den späteren Wahlsieg. Diese Situation führt bundesweit zu weniger Wettbewerb der Ideen zwischen den beiden politischen Lagern, dafür aber zu mehr Rivalität unter Partei-Kollegen. Für die politisch gemäßigten Kandidaten kommt die Konkurrenz daher in erster Linie von den Flügeln der eigenen Partei.

Diese interne Konkurrenz ist ein Faktor bei der Radikalisierung des politischen Diskurses, denn um zu gewinnen, müssen die Kandidaten keine Rücksicht auf die Wechselwähler der gemäßigten

Abb. 1: Wahlkreiszuschnitte in North Carolina und Maryland



Der 12. Wahlkreis in North Carolina (links, republikanischer Zuschnitt) und der 3. Wahlkreis in Maryland (rechts, demokratischer Zuschnitt) für die Wahlen zum Repräsentantenhaus gelten als extreme Beispiele im Zusammenhang mit *Gerrymandering*. [Quelle: Eigene Darstellung nach Ingraham, N.4.](#)

Mitte nehmen. Statt sich an eine breite Wählerschaft zu wenden und Positionen zu vertreten, die für eine Mehrheit der Wähler akzeptabel wären, überbieten sie sich also darin, die eigene Klientel zu bedienen. Es geht oft darum, als der authentischste Kandidat der eigenen Partei zu erscheinen. Dies kann zwar zur treuen Verteidigung der ideologischen Positionen und Prinzipien der politischen Familie führen, der Wettkampf der Wahlversprechen mit radikaleren Gegnern fördert aber auch zugespitzte, wenn nicht gar extreme Positionen.

Nach den Wahlen hat es für die Mandatsträger höchste Priorität, dafür zu sorgen, die parteiinterne Konkurrenz im Hinblick auf den nächsten Urnengang in Schach zu halten (*House*-Wahlen z.B. finden alle zwei Jahre statt). Dies fördert weiterhin Positionen, die klar rechts (für die Republikaner) oder links (für die Demokraten) einzuordnen sind, um sich vor Angriffen vom Rand der Partei zu schützen. In allen (für die eine oder die andere politische Seite) „sicheren“ Bezirken haben die Politiker ohnehin kein „Abstrafen“ der Partei durch die Wähler für nicht gehaltene Wahlversprechen zu fürchten.

Für die Präsidentschaftswahlen selbst spielt *Gerrymandering* zwar keine Rolle, denn die Abstimmungsregeln sind andere. Der diesjährige nationale Wahlkampf reflektiert aber die zentrifugalen Tendenzen, die in den letzten Jahrzehnten wegen dieser Praxis der Wahlkreiseinteilung bundesweit gefördert worden sind.

Faktor zwei: Die Rolle der Medien

Medien spielen in der Politik grundsätzlich eine wichtige Rolle, ihr Spielraum variiert jedoch von Land zu Land. In den USA haben die Medien vergleichsweise großen Einfluss. Hier werden Diskussionen angestoßen und Auseinandersetzungen ausgetragen und so in erheblichem Maß die Meinungsbildung in der Öffentlichkeit beeinflusst. In Bezug auf die Polarisierung der Politik und Gesellschaft haben demzufolge auch die Medien einen Anteil. Dies ist insbesondere seit den 1990er Jahren der Fall.

Im Jahr 1987 wurde die sogenannte Fairness-Doktrin abgeschafft. Diese Vorschrift von 1949 zielte darauf ab, für öffentlich relevante Themen eine politisch einseitige Berichterstattung zu verhindern, und galt für Radio- und Fernseh-

sender auf öffentlichen Frequenzen. Demnach mussten die Sender kontroversen Diskussionen und gegensätzlichen Standpunkten „in angemessenem Umfang“ Raum bieten.⁷ Im Jahr 2000 sind zwei übrig gebliebene Zusätze der Fairness-Doktrin ebenfalls abgeschafft worden – ein Gesetz zum Umgang mit persönlichen Attacken und eines für politische Editorials. In beiden Fällen waren die Sender verpflichtet, bei persönlichen Attacken oder gezielter politischer Kritik im Rahmen einer ihrer Sendungen die betroffene Person zu informieren und dieser Sendezeit für eine Erwiderung oder eine Stellungnahme einzuräumen.

Die Abschaffung der Fairness-Doktrin hat ab den 1990er Jahren dazu beigetragen, dass sich der politische Ton in den US-Medien generell verschärft hat. Eine Politisierung der Nachrichten und der gesellschaftlichen Debatten wurde dadurch erleichtert.

In einigen privaten Fernsehsendern und Radio-Talkshows ist dieser Trend besonders ausgeprägt. Er führt zu einseitiger Rhetorik und

zur Einteilung der Welt in Gut und Böse zugunsten eines der beiden politischen Lager, was den Diskurs oft weit nach links oder rechts rücken lässt. Politische Talkshows der Moderatoren Sean Hannity, Bill O'Reilly und Glenn Beck im Radio oder beim TV-Sender *Fox News* sowie Sendungen des Talkradio-Gastgebers Rush Limbaugh und Nachrichten-Webseiten wie *Breitbart.com* sind Beispiele dieser Tendenz im konservativen Lager. Im linken politischen Spektrum können Sendungen vom Fernsehsender MSNBC wie „The Last Word“ von Lawrence O'Donnell oder die „Ed Show“ von Ed Schultz sowie Programme des *Progressive Radio* erwähnt werden. Da diese Sendungen zum Teil bundesweit sehr populär sind (die Radio-Shows werden z.B. von vielen Autopendlern gehört), tragen sie besonders dazu bei, die öffentliche Meinung zu polarisieren.

Neben diesem journalistischen Genre, das Nachrichten und Meinung stark vermischt, können aber auch die Mainstream-Medien in Wahlkampfjahren zur Polarisierung der Politik beitragen, indem sie überproportional über Kandidaten vom politischen Rand berichten, die mit polemischen

Eine Karikatur in der *Boston Gazette* prägte 1812 das Portmanteauwort *Gerrymandering*. Der manipulative Zuschnitt der Wahlbezirke in Massachusetts zu Gunsten der regierenden Demokratisch-Republikanischen Partei des Gouverneurs Elbridge Gerry gegen die konkurrierenden Föderalisten ähnelte einem Salamander. [Quelle: Elkanah Tisdale ©/PD-US, überarbeitet von Chowbok, Wikimedia.](#)





Liebling der Medien: Im Kampf um die Gunst der Zuschauer verschaffen insbesondere die 24-Stunden-Nachrichtensender schrillen Außenseitern wie Trump unverhältnismäßig viel Aufmerksamkeit.

Quelle: © Carlo Allegri, Reuters.

Aussagen für Aufmerksamkeit sorgen. Dadurch entsteht in der öffentlichen Wahrnehmung u. U. ein Eindruck, der nicht den eigentlichen politischen Verhältnissen im Land entspricht, diese aber in eine entsprechende Richtung beeinflussen kann.

Während die polarisierende Tendenz von Medien vielerorts zu beobachten ist, hat das Phänomen im Zusammenhang mit den Erfolgen Donald Trumps noch einmal neue Fragen aufgeworfen. Im Zentrum steht dabei die Frage, inwieweit die US-Medien dazu beigetragen haben, aus dem Immobilienunternehmer den Favoriten in den republikanischen Vorwahlen zu machen. Dabei wird besonders auf die Rolle der 24-Stunden-Nachrichtensender hingewie-

sen: Diese kämpfen mit Livesendungen um die Gunst der Zuschauer und zahlungswillige Werbekunden und haben sich bereits sehr früh im Wahlkampf auf Donald Trump konzentriert – ohne seine schrillen Statements ernsthaft zu hinterfragen, nicht zuletzt aus Sorge, von ihm boykottiert zu werden. Da Trump bereits vor dem Wahlkampf in den USA weithin bekannt war und hohen Unterhaltungswert versprach, war er für viele Medien ein gefundenes Fressen.

So hat z.B. das konservative *Media Research Center* errechnet, dass der Nachrichtensender *CNN* zwischen dem 24. August und dem 4. September 2015 80 Prozent seiner Berichterstattung über die republikanischen Vorwahlen Donald Trump gewidmet hat,⁸ obwohl zu dieser



Zeit noch gar nicht abzusehen war, wie gut der Milliardär bei den *Primaries*-Wählern abschneiden würde. Diese „Trumpmania“ schlug sich auch in jenem Teil der US-Presse nieder, der sich permanent um neue Leser auf Smartphones und Tablets bemüht und daher momentan fast täglich vom Treiben des GOP-Favoriten und u.a. von seinen Tweets (Trump hat über acht Millionen Follower bei Twitter) berichtet.

Diese besonders seit den 1990er Jahren ausgeprägte Tendenz zur Polarisierung der Politik-Berichterstattung in den US-Medien hat auch damit zu tun, dass die Wahlkämpfe in den USA, allen voran das Rennen um das Weiße Haus, stark personalisiert sind. Dies liegt erstens daran, dass die Parteien vor allem auf lokaler Ebene aktiv sind und Programme ausarbeiten, während sie auf der nationalen Ebene eine nicht so zentrale Rolle spielen. Und dass zweitens im amerikanischen Wahlsystem Personen im Namen einer Partei kandidieren können, ohne dafür zwangsläufig deren Segen haben zu müssen. So kontrollieren die Parteiführungen nicht, wer in ihrem Namen kandidiert. Die verschiedenen Bewerber eines politischen Lagers können aus diesem Grund sehr divergierende Positionen vertreten, mit denen sie versuchen, sich im Vorwahlkampf zu profilieren. Insofern sind die Medien besonders auf die Aussagen der Kandidaten fokussiert. Sie tendieren naturgemäß dazu, die profiliertesten Kandidaten in den Vordergrund zu stellen. Dies beschert schrillen Außenseitern wie Trump besonders viel mediale Präsenz, was sie zum einen in der öffentlichen Wahrnehmung politisch einflussreicher erscheinen lässt und zum anderen ihren Wahlkampf (kostenlos) unterstützt.

Faktor drei: Wahlkampffinanzierung

Das Finanzierungssystem des Wahlkampfes in den USA lässt Spenden in erheblichem Umfang zu. Auch das trägt zur Polarisierung der politischen Landschaft bei – und zwar nicht, weil die Kandidaten, die für ihre Kampagne am meisten Geld sammeln, automatisch gewinnen, sondern weil dieses System in der Bevölkerung mittlerweile für erhebliches Misstrauen sorgt.

Das gilt insbesondere seit der Verabschiedung neuer Regelungen durch das Verfahren *Citizens United v. Federal Election Commission (FEC)*. Das Misstrauen richtet sich dabei vor allem gegen die Establishment-Kandidaten, die am meisten von den Wahlkampffinanzierungsgesetzen profitieren. Es wirkt sich wiederum zugunsten von Protest-Kandidaten rechts und links des politischen Spektrums aus, die behaupten, sie seien nicht vom „System“ gekauft worden.

Das gigantische Spendenvolumen im US-Wahlkampf sorgt für Misstrauen in der Bevölkerung.

Seit dem Verfahren *Citizens United v. FEC* im Jahr 2010 ist es Unternehmen, Gewerkschaften und Verbänden in den USA erlaubt, einzelne Kandidaten finanziell zu unterstützen. Diese Entscheidung des *Supreme Court* beruht auf dem Prinzip der Meinungsfreiheit und legt fest, dass Spenden aus der Wirtschaft oder aus organisierten Interessengruppen unter diese Kategorie fallen. Auf diesem Weg können auch Einzelpersonen die für sie sonst übliche 2.500-Dollar-Grenze je Wahlkampf umgehen und große Summen für Wahlkampagnen spenden. Diese Entwicklung hat zur Bildung von *Super-PACs*⁹ geführt, die sehr flexibel sind: Es gibt für die Spender keine finanzielle Obergrenze und sie können bis zum Ende des Wahlkampfes anonym bleiben. Die Summen dürfen jedoch nicht direkt in den Wahlkampftopf der Kandidaten fließen, weswegen sie in der Regel von Vertrauenspersonen separat verwaltet werden. Mit dieser Kasse wird vor allem Wahlwerbung finanziert.

Großspenden sind im US-Wahlkampf kein Novum und werden daher schon lange im Kontext von Wahlen diskutiert. Der Unterschied seit 2010 ist allerdings, dass die in den *Super-PACs* gesammelten Summen sehr hoch sind im Vergleich zu den direkten Spendeneinnahmen der Kandidaten: Im Frühjahr 2016 hatte der diesjährige Präsidentschafts- und *House*-Wahlkampf

bereits die höchste Summe an Spenden aus der Wirtschaft seit 2010 generiert. Ein großer Teil dieses Geldes kommt von wenigen Multimillionären und Milliardären, die über ihre Konzerne spenden. So haben etwa 400 Familien – die meisten aus der Finanz-, Energie- und Immobilienbranche – mehr als die Hälfte der Summe zusammengetragen, die bis zum Sommer 2015 gespendet worden ist.¹⁰

Die Tatsache, dass Großspender mit ihren Netzwerken verschiedene Initiativen fördern können, erschwert das Nachvollziehen ihrer politischen Aktivitäten. Spenden an *Super-PACs* können z.B. über „501 (c) (4)“-Organisationen erfolgen. Diese gemeinnützigen Interessenvertretungen sind nicht dazu verpflichtet, die Namen ihrer Geldgeber bekannt zu geben. Außerdem weisen Wahlbeobachter auf die Tatsache hin, dass viele *Super-PACs* in beiden politischen Lagern dieses Jahr Geld von möglichen Scheinfirmen oder „pop-up GmbHs“ erhalten – ein Phänomen, das das System der Wahlkampffinanzierung noch intransparenter erscheinen lässt.¹¹

Anders als in Deutschland und besonders seit dem *Citizens United*-Verfahren können sich also reiche Geldgeber und Konzerne mit Großspenden in die US-Politik einbringen. Ihr Einfluss auf den Diskurs der Kandidaten ist schwer zu messen, da nicht klar ist, ob die Anwärter bestimmte Überzeugungen vertreten und deswegen die Unterstützung bestimmter Spender erhalten, oder umgekehrt. Beispielsweise kann man sich fragen, inwieweit Ted Cruz' kritische Haltung zur menschlichen Dimension der Klimaerwärmung¹² und seine Unterstützung für fossile Energieträger von Loyalität gegenüber einigen seiner Großspender beeinflusst werden.¹³ Hillary Clinton wird von ihren Gegnern rechts und links immer wieder gefragt, wie sie glaubwürdig behaupten kann, dass sie als Präsidentin die Macht der Wall Street begrenzen werde, nachdem sie in der Vergangenheit erheblich von deren Großzügigkeit profitiert hat.

Angesichts der US-Wahlkampffinanzierungsregeln ist auf jeden Fall klar, dass Interessenkonflikte für Mandatsträger potenziell entstehen



können. Dieses Thema wird in der Öffentlichkeit regelmäßig diskutiert und viele Wähler stehen diesem System kritisch gegenüber, zumal es ihm an Transparenz mangelt: Laut einer Umfrage des *Pew Research Center* denken zurzeit 76 Prozent der Amerikaner, dass Geld eine größere Rolle in der Politik spielt als früher. 77 Prozent sind der Meinung, dass es für Wahlkampfspenden von Einzelpersonen und Unternehmen generell Grenzen geben sollte.¹⁴

Die US-Wahlkampffinanzierungsregeln schaffen potenziell Interessenkonflikte für die Mandatsträger.

Dieses Misstrauen unter den Wählern gegenüber dem aktuellen Wahlkampffinanzierungssystem stellt einen Nachteil für die traditionellen Kandidaten der republikanischen und der demokratischen Partei dar, die in der Regel von Spenden aus der Wirtschaft profitieren. Seit 2010 sind sie auch die Hauptempfänger der *Super-PACs*. Diese enge Verbindung zwischen Geld und Politik liefert Kritikern der Finanzierungsregeln weitere Belege für die These, die Eliten beider politischer Lager arbeiteten in erster Linie daran, die Interessen der Reichen und Mächtigen im Land zu fördern, zur Not auch auf Kosten der restlichen Bevölkerung.

Das Aufeinandertreffen von Geld und Politik spielt hingegen Kandidaten in die Hände, die von diesem System nicht offensichtlich profitieren. Dies ist beim diesjährigen Präsidentschaftsvorwahlkampf bei den beiden Protestkandidaten Trump und Sanders der Fall: Im Gegensatz zu ihren Mitbewerbern werden sie nicht von *Super-PACs* unterstützt. Donald Trump finanziert seine Vorwahl-Kampagne vor allem aus eigenen Mitteln

und Bernie Sanders konnte bis Ende März über 150 Millionen Dollar in erster Linie dank zahlreicher kleiner Online-Spenden (durchschnittlich 27 Dollar) sammeln.¹⁵ Beide haben aus ihrer finanziellen Unabhängigkeit ein zentrales Motiv ihres Wahlkampfes gemacht. Das Hauptargument ist auf beiden Seiten dasselbe und nicht frei von populistischen Tönen: Nur ein finanziell unabhängiger Kandidat könne später als Präsident im Interesse der „normalen Bürger“ Reformen umsetzen und dem Druck der Partikularinteressen aus der Wirtschafts- und Finanzwelt widerstehen.

Faktor vier: Ideologische Grabenkämpfe statt *bipartisanship*

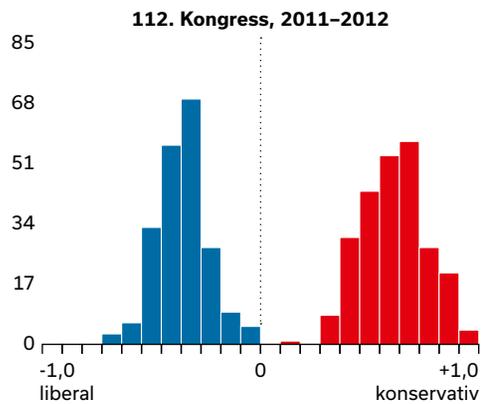
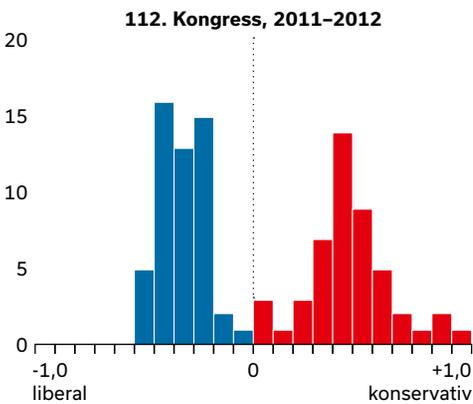
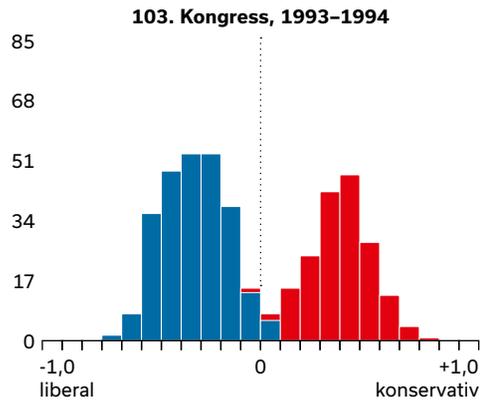
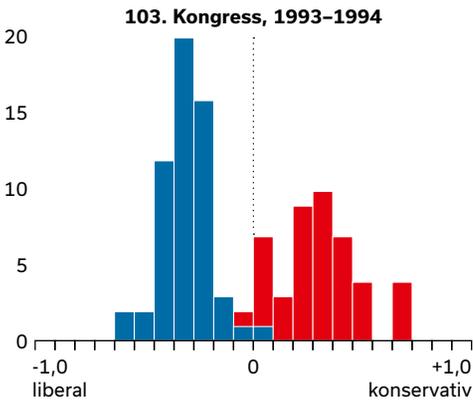
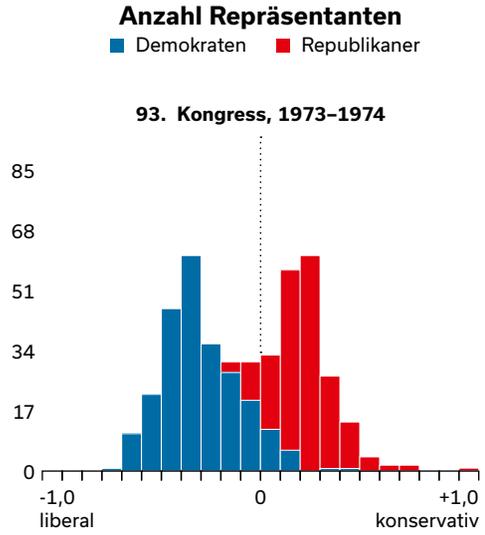
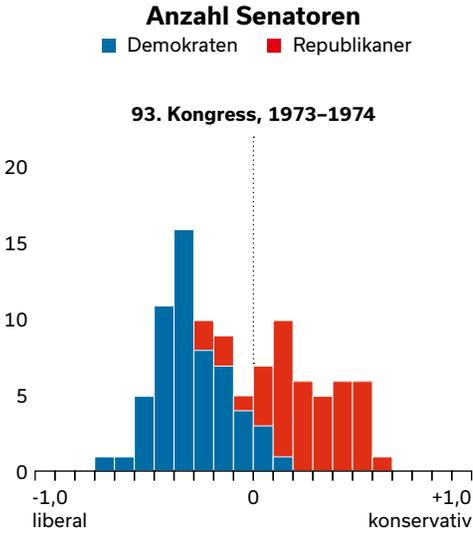
Parteiübergreifende Zusammenarbeit ist in vielen politischen Institutionen auf der nationalen Ebene und in den US-Bundesstaaten unabdingbare Voraussetzung, um überhaupt Entscheidungen treffen oder Gesetze verabschieden zu können. Dabei sind Kompromisse bzw. gemeinsame Initiativen zwischen republikanischen und demokratischen Mandatsträgern nötig. *Bipartisanship* ist allerdings in den letzten Jahrzehnten in den USA immer mehr in den Hintergrund getreten. So nimmt auch auf dieser Ebene die Polarisierung der Politik zu. Dies hat verschiedene Gründe, ist aber nicht zuletzt damit verbunden, dass sich auch ein Großteil der Wähler tendenziell von der politischen Mitte entfernt hat.

In einer Demokratie sind Meinungsdivergenzen und unterschiedliche politische Agenden zwischen Regierung und Opposition oder verschiedenen Parteien alltäglich, ja Voraussetzung für einen echten politischen Wettbewerb. Das Besondere an den USA ist aber, dass es zwischen den Demokraten und den Republikanern immer weniger ideologische Überlappung gibt. Die Divergenzen sind z.T. so ausgeprägt, dass auf keinem Weg eine Einigung erreicht werden kann, was zu enormen Blockaden im System führt.

Diese Polarisierung, die den politischen Entscheidungsprozess erschwert, ist in beiden Parteien seit mehreren Jahrzehnten zu beobachten.

← „Berning Man“: Die finanzielle Unabhängigkeit von Bernie Sanders und Donald Trump spielte eine zentrale Rolle bei den Vorwahlen. Quelle: © Lucas Jackson, Reuters.

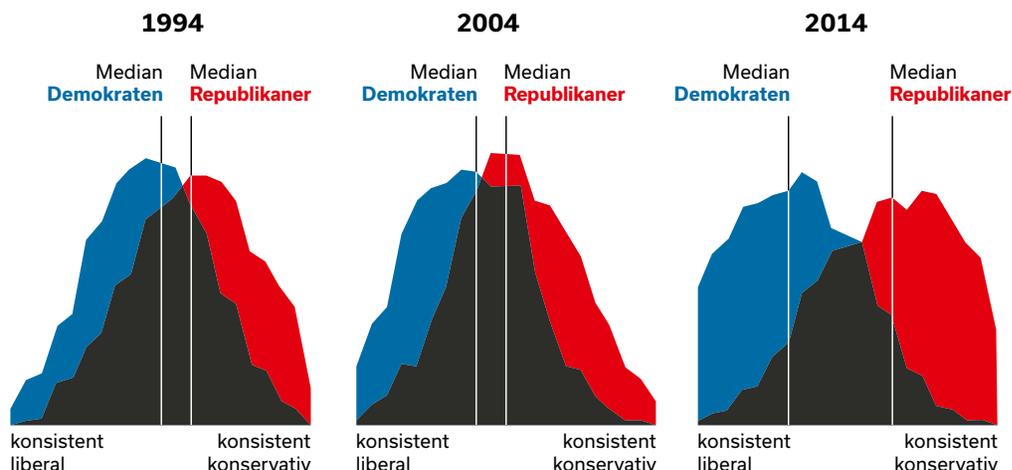
Abb. 2: Ideologische Spaltung I



Ideologische Punkteverteilung von Senatoren und Repräsentanten basierend auf namentlicher Abstimmung. Negative Zahlen stehen für liberale Ansichten und positive Zahlen für konservative Ansichten.

Quelle: Eigene Darstellung nach DeSilver, N. 16.

Abb. 3: Ideologische Spaltung II



Die Verteilung politischer Werte von Demokraten und Republikanern auf einer 10-Punkte-Skala.

Quelle: Eigene Darstellung nach Pew Research Center, N. 18.

Wissenschaftler haben beispielsweise errechnet, dass die Polarisierung im US-Kongress (*House* und Senat) seit den 1970er Jahren auf beiden Seiten deutlich gestiegen und heutzutage auf ihrem höchsten Stand seit den 1870er Jahren ist (siehe Abb. 2).¹⁶ Sie ist auf der nationalen Ebene am stärksten zu spüren, wenn die *House*-Mehrheit im Kongress und der Präsident unterschiedlicher politischer Couleur sind und das *House* seine Haushaltsbefugnis nutzt, um Entscheidungen der Regierung zu stoppen. In einem Fall hat dies – im Rahmen eines bitteren Kampfes zwischen Republikanern und Demokraten zum *Affordable Care Act* (*Obamacare*) – sogar zu einem zweiwöchigen Stillstand der Regierungsgeschäfte im Oktober 2013 geführt. Nach dem unerwarteten Tod des konservativen *Supreme Court*-Richters, Antonin Scalia, im Februar 2016 könnte wieder ein brisanter Fall von *partisan warfare* anstehen. Diese Beispiele illustrieren die Schwierigkeiten der nationalen Ebene, diese treten aber ebenso in den Staaten, sowohl in der Legislative als auch in der Judikative, auf und können ähnliche Blockaden auslösen. Markante Lähmungen des Systems entstehen zudem, wenn sich die Bundesregierung und die Exekutive eines Staates nicht auf eine einheitliche Politik einigen können und sich gegenseitig blockieren.

Diese zunehmende Polarisierung im politischen System wird durch verschiedene Faktoren, von denen einige bereits thematisiert worden sind, weiter verschärft.¹⁷ Dazu gehört auch das System der Vorwahlen, denn in beiden politischen Lagern nehmen an den Primaries in der Regel vor allem besonders engagierte Parteianhänger teil. Diese sind oft auch die radikalsten. So reüssieren bei Vorwahlen Kandidaten mit extremen Positionen besser, auch wenn sie nicht der Meinung der gesamten Parteianhängerschaft entsprechen.¹⁸

Obendrein führt eine bereits polarisierte Lage in der Politik nicht selten zu noch mehr Polarisierung in der Gesellschaft. Hauptgrund hierfür ist, dass diese oft von taktischer Obstruktionspolitik begleitet wird, um der gegnerischen Partei politischen Erfolg abzusprechen und sie zu diskreditieren. Die Rhetorik, die diese Strategie der Obstruktion begleitet, weckt oft unrealistische Erwartungen. Werden diese Versprechungen nicht erfüllt, sorgt dies für Enttäuschung bei manchen Anhängern. Es ist für radikalere Politiker in einem solchen Umfeld einfach, die Amtsinhaber als schwach zu kritisieren. Diese Situation bringt bei Wahlen viele Kandidaten dazu, rhetorisch noch stärker aufzurüsten, um

Wofür sich Trump-Wähler interessieren

78 %

von Trumps Unterstützern stimmen zu (davon 46% stark), dass „ich wirtschaftlich immer weiter zurückfalle“.

80 %

glauben (davon 55% stark), dass „die Regierung Minderheiten zu sehr unterstützt“.

85 %

stimmen zu (davon 55% stark), dass „Amerika seine Identität verloren hat“.

91 %

geben an (davon 76% stark), dass „mein Glaube und meine Werte in Amerika derzeit attackiert werden“.

95 %

von Trumps Unterstützern stimmen zu (davon 83% stark), dass „Amerika einen starken politischen Anführer braucht, der uns vor den Problemen rettet, denen wir gegenüberstehen“.

84 %

geben an (davon 54% stark), dass wir einen Anführer brauchen, der „bereit ist, alles zu sagen und zu tun, um Amerikas Probleme zu lösen“.

74 %

glauben (davon 44% stark), dass wahre Anführer „sich nicht darum scheren, was andere Leute sagen und ihrem eigenen Weg folgen“.

Quelle: Quinnipiac University Survey, 05.04.2016, in: Galston, N. 25.

der Frustration an der Basis entgegenzukommen und Konkurrenz von außen zu konkurrenieren.

Aktuelle Umfragen zeigen zudem, dass die Bürger die Blockaden und die Dysfunktionalitäten im politischen System generell satt haben.¹⁹ Dies hat bei Wahlen den kontraproduktiven Effekt, den extremsten Politikern in die Hände zu spielen, die das politische Establishment in beiden Lagern für die Situation verantwortlich machen und ankündigen, das in ihren Augen marode politische System grundlegend verändern zu wollen.

Verbunden mit dieser Polarisierung auf der politischen Ebene ist schließlich auch die Tatsache, dass ebenfalls der amerikanische Wähler in sei-

nen Ansichten in den letzten Jahren radikaler geworden ist.²⁰ Eric M. Uslaner, Professor für Regierung und Politik an der *University of Maryland (College Park)* stellt in Bezug auf die steigende Polarisierung im US-Kongress fest: „As Republicans in the electorate have become more conservative and Democrats more liberal, the electoral base for moderation has shrunk. The traditional strategy of seeking the middle, the centrist median voter, no longer is the path to success.“²¹

Wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen, dass die ideologische Identität der Bürger auf beiden Seiten des politischen Spektrums heutzutage stärker ausgeprägt ist als früher (siehe Abb. 3), vor allem bei denen, die sich politisch engagieren und regelmäßig wählen. Es wird von „ideologischen Silos“ gesprochen, um die steigende gegenseitige Abneigung gegenüber den politischen Überzeugungen des anderen Lagers zu erklären.²² Dies fördert gegenseitige Intoleranz und auch Tendenzen zum sozialen Rückzug in die politische „Familie“, was die Gesellschaft im Alltag prägt. Ein Indiz dieser zunehmenden Kluft zwischen Anhängern der Demokraten und der Republikaner ist die Tatsache, dass schon seit mehreren Jahren weniger Wähler als früher bei Präsidentschaftswahlen die Parteigrenzen überschreiten.²³

Faktor fünf: Die Wut der weißen Mittelschicht auf das Establishment

Langfristige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklungen innerhalb der amerikanischen Gesellschaft tragen ebenfalls dazu bei, die allmähliche Polarisierung der US-Politik zu erklären. Sie verdeutlichen insbesondere, warum sowohl bei den Demokraten als auch bei den Republikanern ein Protestkandidat mit populistischen Parolen so viel Erfolg im diesjährigen Vorwahlkampf für die Präsidentschaftswahlen haben kann.

Donald Trumps und Bernie Sanders' ideologische Divergenzen sind mehr als deutlich. Mehrere Aspekte ihres Diskurses klingen allerdings sehr ähnlich und werden von Beobachtern als



Nicht die Regel: Die Kompromissbereitschaft von Vertretern der beiden politischen Lager im Kongress (hier Nancy Pelosi von den Demokraten und John Boehner von den Republikanern) hat in den letzten Jahrzehnten immer weiter abgenommen. [Quelle: © Jonathan Ernst, Reuters.](#)

Gründe ihrer Popularität gesehen. Der gemeinsame Nenner dieser Positionen ist, dass sie die alltäglichen ökonomischen und sozialen Sorgen der (unteren) Mittelschicht ansprechen und mehr Gerechtigkeit bzw. weniger ökonomische Ungleichheit versprechen. Insofern sind langfristige Spannungen in der US-Bevölkerung ein wichtiger Grund ihres Erfolgs. Ihre Rivalen im Vorwahlkampf, angefangen von Clinton über Kasich zu Cruz, haben dies deutlich zu spät verstanden.

Trump und Sanders begeistern ihre Anhänger, indem sie das Partei-Establishment, das in beiden Lagern die Sorgen der Mittelschicht ignoriert – so zumindest der Vorwurf –, kritisieren. Sie bemängeln die Rolle des Geldes in der Politik und behaupten, sie wären als Präsidenten in der Lage, den Einfluss der ökonomischen Elite und der Großkonzerne auf die Politik zu begrenzen

und wichtige Reformen für die Bürger durchzusetzen. Die USA agieren unter Präsident Barack Obama zurückhaltender auf der internationalen Bühne als früher, beide Kandidaten plädieren aber für noch mehr Zurückhaltung in der Außenpolitik und in militärischen Fragen, um einen größeren Teil des Staatshaushalts ins eigene Land zu investieren und Bürger in Not zu unterstützen. In sozialen Fragen sprechen sich beide Kandidaten für starke soziale Sicherungssysteme, u.a. im Gesundheitsbereich, aus. Bernie Sanders wird auch von vielen *Millennials* (der „Generation Y“) unterstützt, weil er verspricht, die in den USA durchschnittlich sehr hohen Studiengebühren deutlich zu reduzieren.

Beide Kandidaten bieten außerdem vermeintlich einfache Lösungen an, um kurzfristig die Lage der Menschen „da unten“ zu verbessern. So will Trump etwa die illegale Migration mit

drastischen Mitteln bekämpfen, um den Druck auf die einheimische Arbeiterschicht zu reduzieren, während Sanders seinen Sozialstaat von den Banken und der Wall Street finanzieren lassen will. Zudem äußern sich beide kritisch zu den Folgen der Globalisierung und des Freihandels: Während in ihrer jeweiligen Partei breiter Konsens hinsichtlich der Vorteile eines liberalen Welthandels herrscht, betonen sie, wie viele Arbeitsplätze deswegen in den USA verloren gegangen sind, und wollen die Zeit am liebsten zurückdrehen.

Unter diesen Umständen kann man sich fragen, warum im jetzigen Vorwahlkampf Trump deutlich erfolgreicher als Sanders ist – und dies trotz nationalistischer und xenophober Vorstöße, eklatanter Wissenslücken, so gut wie keiner Erfahrung in der Politik sowie abfälliger Kommentare und mehr oder weniger gewollten Tabubrüchen. Ein Grund hierfür ist, dass zwar beide die ökonomischen Sorgen und sozialen Ängste der unteren Mittelschicht ansprechen, der Wahlkampf des Milliardärs allerdings ein deutlich größeres Echo innerhalb der weißen Arbeiterschicht hat und diese auch mobilisiert.

Ökonomisch gesehen leidet diese Gruppe immer noch am meisten unter den Folgen der letzten Wirtschaftskrise, von der sich das Land seit 2009 insgesamt jedoch weitgehend erholt hat. Mehrere Studien zeigen, dass das Einkommensgefälle zwischen Armen und Reichen in den letzten fünf Jahren in den USA größer geworden ist und dass vor allem die *distressed communities* zu den großen Verlierern des aktuellen wirtschaftlichen Aufschwungs gehören.²⁴ Generell sind diese Menschen ohne akademischen Background auch die größten Verlierer der Globalisierung, des zunehmenden Freihandels und der Fortschritte im technologischen Bereich: Ihre Arbeits- und Einkommensperspektiven haben sich in den letzten Jahrzehnten erheblich verschlechtert und ihre Kaufkraft ist nach 2007 oft sogar gesunken. Trotzdem wurden gerade diese unteren Schichten in den letzten Jahren weder von den Demokraten noch von den Republikanern auf Bundes- und Staatsebene effektiv unterstützt, sich dem neuen ökonomischen Umfeld anzupassen.

Darüber hinaus weisen Studien²⁵ darauf hin, dass sich diese weißen Wähler mit bescheidenem Einkommen, die heute Trump unterstützen, in der heutigen Gesellschaft abgehängt und betrogen fühlen. Sie haben das Establishment satt und sehnen sich nach dem Außenseiter, der bisher noch nie politische Verantwortung übernommen hat. Anti-Immigrationsreden finden sie verlockend, weil sie um ihren Arbeitsplatz und ihre Lebensumstände fürchten. Sie hegen Resentiments gegen Bewegungen wie *Black Lives Matter*, die sich für Minderheiten einsetzen, weil sie das Gefühl haben, dass niemand für sie aufsteht. Ihre Kritik an Political Correctness ist auch in diesem Zusammenhang zu sehen. Dabei geht es nicht nur darum, „die Dinge beim Namen zu nennen“, vielmehr drückt sie Verärgerung gegenüber der positiven Diskriminierung (*affirmative action*) sozialer Gruppen, allen voran von Minderheiten, aus. In einer weltoffenen und vielfältigen Gesellschaft fühlt sich diese weiße untere Mittelschicht auch zunehmend kulturell und demografisch unterlegen. Dies sorgt für soziale Unsicherheit und Bedrohungsgefühle, wodurch Hass auf das Fremde (Muslime, Homosexuelle, Ausländer) ausgelöst wird. Viele dieser Menschen sind außerdem frustriert, weil sie Angst haben, keine Chance auf soziale Mobilität zu haben, was in den USA eng mit Freiheit und dem „American Dream“ verbunden ist.

Der Geschäftsmann Trump hat eine einfache, positive Botschaft: „Make America Great Again.“

Donald Trump spricht diese Ängste der weißen unteren Mittelschicht offen an. Er redet in dramatischen Tönen vom nationalen Niedergang und von der Ohnmacht des Landes auf der internationalen Bühne (gegenüber dem Iran, IS, China) und stößt damit auf Begeisterung in diesen Bevölkerungsgruppen, die diese Trends genauso wahrnehmen und diese stoppen und umkehren wollen. Der Geschäftsmann hat eine einfache, positive Botschaft – „Make America





Zuzug: Gerade Wähler der weißen unteren Mittelschicht fühlen sich durch Einwanderung und die sich dadurch rasch wandelnde Gesellschaft zunehmend bedroht. [Quelle: © Carlos Barria, Reuters.](#)

Great Again“ –, die diesen Menschen wieder Hoffnung auf politische Selbstbestimmung, Sicherheit, Kontrolle und Ordnung schenkt.

Schließlich erklärt auch ein noch subtileres Element, warum Trump die weiße untere Mittelschicht, darunter vor allem Männer in mittlerem Alter, besonders gut mobilisieren kann: sein Ton und Stil, so sehr dieser auch für andere abschreckend erscheinen mag. Verschiedene soziologische Untersuchungen haben festgestellt, dass gerade dann, wenn Menschen sich direkt oder indirekt – von innen oder außen, ökonomisch oder kulturell – bedroht fühlen, autoritäre Reflexe aktiviert werden: Sie suchen dann nach dem starken Mann, der ihnen verspricht, alles zu unternehmen, um sie vor den Gefahren und Veränderungen zu schützen.²⁶ Im diesjährigen Rennen um das Weiße Haus erntet Donald Trump, der bei Wahlkampfveranstaltungen nicht

einmal davor zurückschreckt, vom Rednerpult aus seine Anhänger zur Gewalt gegen Demonstranten zu animieren, die Früchte dieser autoritären Sehnsucht. Diese Dynamik ist das Zeichen eines sozialen Unbehagens in der weißen unteren Mittelschicht, das tief in der amerikanischen Gesellschaft verwurzelt ist und noch lange nach den Präsidentschaftswahlen fortbestehen wird.

Fazit

Alle fünf hier erläuterten Faktoren – *Gerrymandering*, die Rolle der Medien, die Wahlkampffinanzierungsregeln, der Mangel an Überparteilichkeit sowie der Protest der weißen Mittelschicht – tragen jeweils einen Teil zur Erklärung der „Phänomene“ Trump und Sanders bei. Sie verdeutlichen gleichzeitig langfristige Trends im politischen System der USA und innerhalb der amerikanischen Gesellschaft.



Bürgernähe: Sowohl in den USA als auch in Europa führt kein Weg daran vorbei, den Bürgern wieder mehr zuzuhören und ihre Sorgen und Ängste ernst zu nehmen. Quelle: © Kevin Lamarque, Reuters.

Das Abstimmungsverhalten im US-Kongress – vor allem im *House* – seit den 1970er Jahren (siehe Abb. 2) zeigt dabei, dass polarisierende Tendenzen im republikanischen Lager stärker ausgeprägt sind als bei den Demokraten. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, von denen hier nur einige kurz skizziert werden sollen:

- Insbesondere die mehr als siebenjährige Oppositionszeit auf Bundesebene hat dazu beigetragen, dass die GOP weniger pragmatisch und gemäßigt in ihren Positionen ist.
- Seit den Zwischenwahlen von 2010 ist es für die Republikaner entscheidend, die Anhänger der 2009 gegründeten Tea-Party-Bewegung – darunter christliche Konservative – zu mobilisieren, um die Macht der Partei im US-Kongress zu festigen und ihre Chancen bei den Präsidentschaftswahlen zu erhöhen. Erzkonservative Positionen wurden dadurch innerhalb der GOP gestärkt.
- Nach ihren Niederlagen bei den Präsidentschaftswahlen 2008 und 2012 hat es die Partei nicht geschafft, für ethnische Minderheiten (vor allem Afroamerikaner, Latinos und Asiaten) attraktiver zu werden. Um diesen Verlust auszugleichen, wurde umso mehr die eigene konservative Klientel angesprochen.
- Experten sind sich weitgehend einig, dass die Republikaner in den letzten Jahren in besonders starkem Maße vom *Gerrymandering* Gebrauch gemacht haben.²⁷ Da sie mehr Bundesstaaten kontrollieren als die Demo-



kraten, waren sie auch häufiger in der Position, auf dieses Instrument zurückgreifen zu können. In diesem Zusammenhang spielen aber auch demografische Trends eine Rolle: Das konservative Lager befindet sich mit dem Zuwachs ethnischer Minderheiten, die traditionell nicht die Republikaner unterstützen, heute tendenziell in einer „demografischen Todesspirale“, wie Senator Lindsey Graham (Republikaner, South Carolina) es einmal formulierte.²⁸ Taktisch hat die GOP vom *Gerrymandering* durchaus profitiert, weil viele Republikaner auf diese Weise in den Staaten und auf der Bundesebene Wahlerfolge erringen konnten. Strategisch gesehen hat das Vorgehen aber auch negative Effekte, weil es – wie bereits erläutert – eine innerparteiliche Radikalisierung mit sich bringt.

Alle diese Faktoren bündeln sich zu einer GOP-eigenen Dynamik, die nach und nach dazu beigetragen hat, dass sich die Partei immer mehr von der politischen Mitte entfernt hat.

Diese im GOP-Lager stärker ausgeprägte Radikalisierung wird es für die Partei tendenziell schwieriger machen, Wahlen zu gewinnen, die ergebnisoffen sind und daher die Unterstützung gemäßigter Wähler aus der eigenen Partei und der politischen Mitte verlangen. Dies ist z.B. der Fall, wenn *Gerrymandering* keine Rolle spielt, wie etwa bei den Präsidentschafts- und US-Senatswahlen. So wäre z.B. ein erzkonservativer Kandidat wie Ted Cruz gegen eine gemäßigte Demokratin wie Clinton vermutlich erfolglos gewesen.

Dass Donald Trump sich im republikanischen Vorwahlkampf gegenüber Ted Cruz leicht durchsetzen konnte, zeigt noch in anderer Hinsicht, inwiefern politische Radikalisierung für eine Partei gefährlich sein kann. Im republikanischen Vorwahlkampf ist nämlich Folgendes zu beobachten: Die z.T. sehr zugespitzten Positionen mancher Kandidaten in Bezug auf die programmatischen Schwerpunkte der GOP – niedrige Steuern und Regulierungen, wenig Bundesregierung und Sozialstaat, *law and order* sowie traditionelle Werte – sind für Millionen von republikanischen Anhängern nicht attraktiv. Das Argument von GOP-Politikern, Trump sei gar kein echter Konservativer, hat viele Primary-Wähler jedenfalls nicht davon abgehalten, für ihn zu stimmen. Dies zeigt, dass ideologische Reinheit bei vielen Wählern nicht entscheidend ist, vor allem wenn diese ökonomische und soziale Sorgen haben.

Eine nach wie vor offene Frage der diesjährigen Präsidentschaftswahlen betrifft die Anhänger von Sanders: Werden diese im November der Demokratischen Partei treu bleiben, wenn Clinton und nicht ihr Favorit nominiert wird? Analysen zeigen, dass die US-Wähler momentan eher abgeneigt sind, die politischen Lager zu wechseln.²⁹ Werden es einige von ihnen trotzdem tun und Trump wählen, vor allem wenn dieser in bestimmten Fragen links von Clinton Position bezieht?

In jedem Fall wird die Radikalisierung der unteren Mittelschicht rechts und links des politischen Spektrums auch nach der Wahl eine der größten Herausforderungen für das politische System der USA bleiben – und nicht nur dort: Auch in Europa zeigt sich, wie wichtig es für etablierte Parteien ist, die Ängste und Sorgen aller Bürger ernst zu nehmen, um das Erstarken von populistischen oder Anti-Establishment-Bewegungen zu verhindern. Die jüngsten Erfolge der AfD in Deutschland, die Popularität des Front National in Frankreich und das Abschneiden des FPÖ-Kandidaten bei den Präsidentschaftswahlen in Österreich zeigen, dass Protestwähler auch in der EU längst eine einflussreiche Größe darstellen. Höchste Zeit also, dass die gemäßigten Kräfte überzeugende Antworten für jene politischen Herausforderungen finden, die die Menschen umtreiben, denn nur so lässt sich letztlich sicherstellen, dass die jüngsten Erfolge der Populisten nur eine Randnotiz in den Geschichtsbüchern bleiben.

Dr. Céline-Agathe Caro ist *Senior Policy Analyst* im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington.

- 1 GOP steht für *Grand Old Party* („große, alte Partei“) und bezeichnet in den USA die Republikanische Partei.
- 2 Der Begriff *Gerrymandering* geht zurück auf den Namen des Gouverneurs von Massachusetts, Elbridge Gerry (1744–1814), auch Vize-Präsident der Vereinigten Staaten (1813–1814), der als erster extrem von diesem Instrument in seinem Staat Gebrauch gemacht hat.
- 3 Die Wahlbezirke für die *House*-Wahlen werden von den Staaten festgelegt.
- 4 Vgl. Ingraham, Christopher 2014: America’s most gerrymandered congressional districts, *The Washington Post*, 15.05.2014, in: <http://wpo.st/y-5d1> [26.05.2016].
- 5 Siehe den Fall *Vieth v. Jubelirer*, 2004.
- 6 Vgl. The Cook Political Report 2016: 2016 House Race Ratings for April 22, 2016, in: <http://cookpolitical.com/house/charts/race-ratings/9562> [26.05.2016].
- 7 Präsident Reagan setzte die Abschaffung der Vorschrift durch. Die Argumente dafür lauteten: Die Doktrin verstoße gegen den ersten Zusatzartikel der Verfassung (Meinungs- und Pressefreiheit) sowie gegen das Eigentumsrecht; Radio- und Fernsehsender sollten dieselben Rechte wie Printmedien haben (keine Lizenzpflicht); die Abschaffung der Doktrin würde dazu beitragen, die Einmischung des Staates in die Gesellschaft zu reduzieren; und schließlich sei diese Regelung auch nicht mehr nötig, weil der technologische Fortschritt eine große Vielfalt der Fernseh- und Radiokanäle ermögliche, was Ideen- und Meinungsvielfalt in der Gesellschaft gewährleiste. Vgl. Pagano, Penny 1987: Reagan’s Veto Kills Fairness Doctrine Bill, *Los Angeles Times*, 21.06.1987, in: http://articles.latimes.com/1987-06-21/news/mn-8908_1_fairness-doctrine [26.05.2016].
- 8 Vgl. Ingram, Mathew 2016: Yes, the Media Is Partly to Blame for the Rise of Donald Trump, *Fortune*, 17.03.2016, in: <http://for.tn/1S6L1bj> [26.05.2016].
- 9 *Super-PACs* werden so in Anlehnung an die bereits existierenden PACs (*Political Action Committee*) genannt. PACs sind politische Aktionskomitees, die unter bestimmten gesetzlichen Auflagen Spenden für Wahlkämpfe sammeln.
- 10 Vgl. Confessore, Nicholas / Cohen, Sarah / Yourish, Karen 2015: The Families Funding the 2016 Presidential Election, *The New York Times*, 10.10.2015, in: <http://nyti.ms/1LcuEva> [26.05.2016].
- 11 Vgl. Gold, Matea / Narayanswamy, Anu 2016: How ‘ghost corporations’ are funding the 2016 election, *The Washington Post*, 18.03.2016, in: <http://wpo.st/335d1> [26.05.2016].
- 12 Vgl. Fulde, Lukas 2016: Data or Dogma? A Senate Hearing on the Human Impact on Climate Change, Konrad-Adenauer-Stiftung, Washington Office, 05.01.2016, in: <http://kas.de/usa/en/publications/43862> [26.05.2016].

- 13 Beispielsweise sind die Milliardäre Farris und Jo Ann Wilks (mit über zehn Millionen Top-Spender für Cruz' *Super-PACs*) die Gründer von *Frac Tech*, einem Fracking-Unternehmen.
- 14 Vgl. Pew Research Center 2015: Perceptions of elected officials and the role of money in politics, 23.11.2015, in: <http://pewrsr.ch/1LuVmhZ> [26.05.2016].
- 15 Die offiziellen Summen der Wahlkampfkassen der Kandidaten sind auf der Homepage der *Federal Election Commission* zu finden: <http://www.fec.gov/disclosure/pnational.do> [26.05.2016].
- 16 Vgl. DeSilver, Drew 2014: The polarized Congress of today has its roots in the 1970s, Pew Research Center, 12.06.2014, in: <http://pewrsr.ch/SCAUr3> [26.05.2016].
- 17 Siehe Faktoren eins bis drei.
- 18 Vgl. Pew Research Center 2014: Political Polarization in the American Public, 12.06.2014, in: <http://pewrsr.ch/1mHUL02> [26.05.2016].
- 19 Vgl. Pew Research Center 2016: Campaign Exposes Fissures Over Issues, Values and How Life Has Changed in the U.S., 31.03.2016, in: <http://pewrsr.ch/1VavnFO> [26.05.2016].
- 20 Hinsichtlich der Kausaleffekte zwischen Radikalisierungstendenzen auf der politischen Ebene und in der Bevölkerung (wer hat wen zuerst beeinflusst?) sind sich US-Politikwissenschaftler nicht einig. Konsens herrscht aber im Hinblick darauf, dass beide Trends zu beobachten sind.
- 21 Uslaner Eric M. 2015: Election 2016: Republican (and Democratic) Polarization in 6 Graphs, 17.11.2015, in: <https://igs.berkeley.edu/politics-blog/election-2016-republican-and-democratic-polarization-in-6-graphs> [26.05.2016].
- 22 Vgl. Pew Research Center, N. 18.
- 23 Vgl. Beinart, Peter 2016: The Myth of the ‚Reagan Democrat‘, *The Atlantic*, 28.03.2016, in: <http://theatlantic.com/politics/archive/2016/03/the-myth-of-the-reagan-democrat/475608> [26.05.2016].
- 24 Siehe insb. den „Distressed Communities Index“ (Februar 2016) des Economic Innovation Group, in: <http://eig.org/news/over-50-million-americans-live-in-economically-distressed-communities> [26.05.2016].
- 25 Siehe u.a.: Galston, William A. 2016: How the GOP can win Trump's supporters, Brookings Institution, 06.04.2016, in: <http://brook.gs/1Y2JEoQ> [26.05.2016].
- 26 Überblick und Zusammenfassung mehrerer Studien unter: Taub, Amanda 2016: The rise of American authoritarianism, *Vox Media*, 01.03.2016, in: <http://vox.com/2016/3/1/11127424/trump-authoritarianism> [26.05.2016].
- 27 Vgl. State Legislative and Congressional Redistricting after the 2010 Census, in: https://ballotpedia.org/State_Legislative_and_Congressional_Redistricting_after_the_2010_Census; Wang, Sam 2013: The Great Gerrymander of 2012, *The New York Times*, 02.02.2013, in: <http://nyti.ms/WMCc7Q> [26.05.2016].
- 28 Vgl. Flegenheimer, Matt/ Haberman, Maggie 2016: Money Pours In as Move to Stop Donald Trump Expands, *The New York Times*, 06.03.2016, in: <http://nyti.ms/1LKLHdB> [06.05.2016].
- 29 Vgl. Beinart, N. 23.

Wo Putins Russland endet

„Novorossija“ und die Entwicklung des
Nationsverständnisses in der Ukraine

André Härtel



Im Frühjahr 2014 hing der Bestand der unabhängigen Ukraine am seidenen Faden. Nachdem Russland bereits die Halbinsel Krim annektiert hatte, begann mit dem sogenannten Russischen Frühling ein hybrider Krieg auch im Osten des Landes. Zu diesem Zeitpunkt stand die Losung von einem „Neurussland“, einer „Rückeroberung“ des Südostens der Ukraine durch Moskau, hoch im Kurs. Das schließliche Scheitern der „Neurussland“-Idee ist vor allem auf Entwicklungen innerhalb der Ukraine zurückzuführen, in der nicht nur ethnonationale Zugehörigkeiten, sondern auch staatspolitische Loyalitäten seit 1991 neuverhandelt wurden.

Einleitung

Mit dem Minsker Abkommen vom Februar 2015 („Minsk 2“) ist im ukrainischen Territorialkonflikt um einen Teil des sogenannten Donbass ein leidlich funktionierender Waffenstillstand eingetreten, wobei grundlegende Statusfragen bis heute ungeklärt sind. Die dominante öffentliche und akademische Debatte um die Konflikthintergründe (Bürgerkrieg, „importierter Separatismus“, zwischenstaatlicher Krieg)¹ verdeckt dabei eine weitere zentrale Frage: warum endete der sogenannte Russische Frühling (*russkaja vesna*), also die von prorussischen Separatisten, russischen Freiwilligenverbänden und auch Teilen der russländischen Führung angestrebte „Rückeroberung“ des gesamten Südostens der Ukraine bereits an der heutigen Kontaktlinie? Warum waren die über Monate durchgeführten, gezielten Terror- und Instabilisierungskampagnen prorussischer Kräfte weder in Odessa und Charkiw noch in Dnipropetrowsk, Mariupol, Saporischschja, Cherson, Mikolajiw und auch nicht in weiten Teilen des Donbass erfolgreich?

Die Suche nach Antworten auf diese nach wie vor aktuellen Fragen führt uns unweigerlich zu der noch weitaus bedeutenderen Frage, wie es nun knapp 25 Jahre nach der Unabhängigkeit um die ukrainische Nation bestellt ist. Zumindest außerhalb der Ukraine bestand diesbezüglich lange Einigkeit: während im westlichen und insbesondere deutschen Diskurs eine angebliche

ethnokulturelle „Spaltung“ der Ukraine entlang des Dnjepr bis heute paradigmatischen und teilweise handlungsleitenden Stellenwert genießt,² stellt sich die Angelegenheit für die russische Elite noch weitaus klarer dar. So behauptete Wladimir Putin schon 2008 gegenüber dem damaligen amerikanischen Präsidenten George W. Bush, dass „die Ukraine nicht einmal ein Staat sei“.³ Nach Beginn des Konflikts mit der Ukraine Anfang 2014 wurde Putin noch deutlicher. Ungefähr „ein Drittel“ der in der Ukraine lebenden Bevölkerung seien ethnische Russen, weshalb ein herausgehobenes Interesse Russlands an deren Schicksal nur natürlich sei. Zudem seien insbesondere die südöstlichen Regionen (er verwendet ausdrücklich den Begriff *Novorossija*, dt. „Neurussland“) um die Zentren Charkiw, Lugansk, Donezk, Cherson und Mikolajiw eher zufällig erst im 20. Jahrhundert an die damalige ukrainische Sowjetrepublik übergeben worden („warum, weiß nur Gott“).⁴ Deshalb, so der russische Präsident im Januar 2016, habe die gegenwärtige Grenze zwischen der Ukraine und Russland einen „künstlichen und grundlosen Charakter“.⁵

Geht man von dieser Logik aus, wäre eine Spaltung der Ukraine im Frühjahr und Sommer 2014, als aufgrund der „Revolution der Würde“ in Kiew und der Diskreditierung des Donezker Elitenclans im Südosten des Landes faktisch ein Machtvakuum entstanden war, ebenfalls nur natürlich gewesen. Dass es dazu nicht kam und sich die Apologeten „Neurusslands“ mit einem deutlich



Grenzfrage: Wladimir Putin vor einer Karte von Russland und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim war eine geopolitische Zäsur für die postsowjetische Region und ganz Europa. Quelle: © Itar Tass, Reuters.

kleineren und zudem nicht einheitlich geführten Territorium um die selbst ernannten Donezker und Lugansker „Volksrepubliken“ („DNR“ und „LNR“) bescheiden mussten, legt entweder einen groben Fehler in Wladimir Putins völkischer Raumwahrnehmung oder eine signifikante identitäre Entwicklung in den südöstlichen Regionen der Ukraine nahe.⁶ Wie ausgeprägt ist dort 25 Jahre nach der Unabhängigkeit die Loyalität zum ukrainischen Staat? Besteht hier überhaupt eine signifikante Beziehung zwischen den ethnonationalen Selbstidentifikationen und dem Bekenntnis zur Ukraine? Und schließlich, welchen Einfluss hatten die Zäsuren der „Revolution der Würde“, die Krim-Annexion sowie der Krieg im Donbass auf die politischen Einstellungen der dort lebenden Menschen?

Die „unerwartete Nation“

Als die Ukraine im Jahre 1991 als unabhängiger Staat entstand, war dies vor allem eine Folge der elitengesteuerten Auflösung der Sowjetunion

(SU) entlang der Republikgrenzen. Wie in anderen Republiken war es auch in der Ukrainischen Sowjetischen Sozialistischen Republik (USSR) die republikanische kommunistische Elite, die wesentlicher Treiber der Unabhängigkeit war. Zwar existierte mit der nationalukrainisch geprägten „Ruch“-Bewegung auch eine auf ethnonationalen Motiven begründete politische Kraft, die allerdings nur in der West- und teilweise der Zentralukraine über bedeutende Anhängerschaften verfügte. Die zu „Nationalkommunisten“ gewandelte kommunistische Partei der Ukraine, geführt vom späteren ersten Präsidenten Leonid Krawtschuk, zog die Fäden bei der Staatsgründung, die vor allem machtpolitischen und ökonomischen Beweggründen folgte.⁷

Vor allem für die Elite des östlichen Nachbarn aber auch für viele westliche Beobachter war die Staatsgründung innerhalb der Grenzen der ehemaligen Sowjetrepublik jedoch gewöhnungsbedürftig. Da die Ukraine aus deren Sicht erhebliche ethnische, linguistische und religiöse

Unterschiede aufwies, wurde die Staatsgründung als „künstlich“, die ukrainische Nation später als „unerwartet“⁸ bezeichnet. Besonders der große Anteil an sich selbst als ethnische Russen identifizierenden Einwohnern (Zensus 1989 22,1 Prozent, siehe Tabelle 1), aber auch die zu dieser Zeit verbreitete Unklarheit über konstitutive Elemente, Gemeinschaftssinn und Grenzen der „ukrainischen Nation“ ließen Zweifel an der Überlebensfähigkeit bzw., vor allem bei politisch motivierten Kritikern, auch an der Legitimität des neuen Projekts aufkommen.

Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass ethnische oder nationale Kriterien nach sieben Jahrzehnten Sowjetkommunismus nicht nur in der Ukraine nur noch bedingt sinnstiftende Wirkung entfalten konnten. Zwar diente die Nationalitätenfrage v.a. in der Gründungszeit der SU noch als willkommenes politisches Instrument (siehe *korenisacija*-Politik⁹), aber die Arbeit am neuen „Sowjetmenschen“ und der von oben gepredigte wie vielfach erfolgreich verinnerlichte

Internationalismus ließen ethnische und nationale Zugehörigkeit für die Mehrheitsbevölkerung sukzessive in den Hintergrund treten. Von daher war das Jahr 1991 auch für die Identifikation der meisten auf dem ukrainischen Staatsgebiet lebenden Menschen eine partielle „Stunde Null“, von der an – mit Fredrik Barth¹⁰ gesprochen – ethnische und auch nationale Angehörigkeit wieder neu zwischen externer Zuschreibung und Selbstidentifikation verhandelt wurde.

Ukrainer, Russen und Mischidentitäre – zur Komplexität der Nationalitätenfrage

Dass die junge Ukraine im Verdacht stand, eine gesplante Nation zu sein, hat insbesondere mit den starren Kriterien zu tun, mit denen das Ausland aus verschiedenen Gründen einerseits auf die ukrainische Nationalitätenfrage schaute, man andererseits aber selbst in der Ukraine ethnische bzw. nationale Zugehörigkeit selbst noch beim letzten offiziellen Zensus im Jahr 2001 abfragte (siehe Tabelle 1). Da der Großteil derer,

Tabelle 1: Nationale Zugehörigkeit in Prozent der ukrainischen Gesamtbevölkerung laut offiziellem Zensus

Nationale Zugehörigkeit	1989	2001
Ukrainisch	72,7	77,8
Russisch	22,1	17,3
Weißrussisch	0,9	0,6
Moldawisch	0,6	0,5
Krimtatarisch	0,0	0,5

Quelle: Staatliches Komitee der Ukraine für Statistik, in: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality> [30.01.2016].

Tabelle 2: Sprachgebrauch in der Ukraine in historisch vergleichender Perspektive

Sprachgruppen	1991–1994	1995–1999	2000–2003
Ukrainisch sprechende Ukrainer	41,2	46,3	45,4
Russisch sprechende Ukrainer	32,6	28,2	30,9
Russisch sprechende Russen	19,7	17	16,5
Andere	6,5	8,5	7,2

Quelle: Khmelko, N. 13.

die sich im stark vereinfachten offiziellen Zensus als „russisch“ bezeichneten, sich zudem auf der Krim und im Südosten des Landes konzentrierte, bekam die angebliche „Spaltung“ auch eine heikle geopolitische Bedeutung.

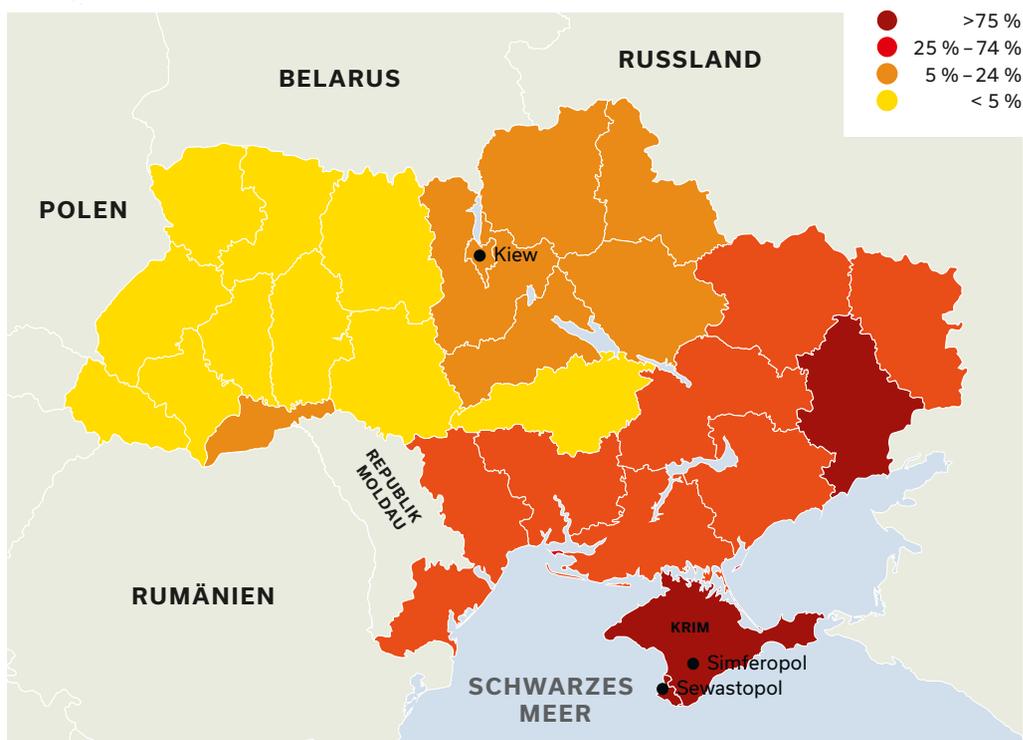
Kritiker¹¹ betonten allerdings schon früh, dass die simple Gegenüberstellung von ethnischen Ukrainern und Russen kaum zielführend sei. Zum einen würde sich deren Unterscheidung mangels anderer Kriterien zumeist lediglich auf die Sprache als *identity marker* beziehen. Hierbei werde oft vergessen, dass die überwiegende Zahl der Ukrainer im Grunde zweisprachig sei oder Mischformen wie das sogenannte Surschyk spreche und Sprachgrenzen daher nicht

eindeutig sind. Vergegenwärtigt man sich also die Bedeutung der Sprache als Unterscheidungskriterium der in der Ukraine lebenden „nationalen Gemeinschaften“ einerseits und die offensichtliche Existenz einer großen mehrsprachigen Gruppe andererseits, verliert das Argument der „ethnischen Spaltung“ bereits an Gewicht (siehe Abb. 1 und 2 sowie Tabelle 2). Hinzu kommt, dass sich auch gerade in den Regionen, wie im Donbass (Oblast Donezk und Lugansk), die sich durch eine besonders hohe Konzentration an russischen Muttersprachlern und ethnischen Russen (laut Zensus 2001 38,2 bzw. 39 Prozent) auszeichnen, eine deutliche Stadt-Land-Divergenz zeigt, wobei die „russisch“ dominierten Städte oft von mehrheitlich „ukrainisch“ gepräg-



Farbkundgebung: Teile dieses sowjetischen Denkmals in der bulgarischen Hauptstadt Sofia sind als Zeichen der Solidarität mit der Ukraine in deren Landesfarben bemalt worden. Quelle: © Pierre Marsaut, Reuters.

Abb. 1: Anteil russischer Muttersprachler an der Gesamtbevölkerung



Quelle: Eigene Darstellung nach CNN 2014: A Divided Ukraine, 03.03.2014, in: <http://edition.cnn.com/interactive/2014/02/world/ukraine-divided> [17.02.2016]; Natural Earth ©, <http://naturalearthdata.com> [10.03.2016].

ten ländlichen Gegenden umgeben sind.¹² Auch dieser Umstand widerspricht dem landläufigen Spaltungsparadigma.

Die territoriale Verteilung von „Ukrainern“ und „Russen“ nimmt vor allem dann deutlich komplexere Züge an, wenn man – wie seit Beginn der 2000er Jahre in der Ukraine üblich – neben diesen noch eine weitere Kategorie ethnischer Selbstidentifikation, nämlich die sogenannten *bi-ethnors*¹³ oder hier besser „Mischidentitären“ einführt. Die Einführung dieser sogenannten Mischidentität, also der Möglichkeit, sich sowohl als „ukrainisch“ wie auch als „russisch“ zu bezeichnen, geht auf die Beobachtung zurück, dass sich insbesondere in den Städten des Südostens der Ukraine eine zahlenmäßig bedeutende Gruppe mit „gemischter Identität“ finde. In Umfragen (siehe Tabelle 3) ergibt sich hierdurch dann ein deutlich differenziertes Bild bezüglich

der Selbstidentifikation der Ukrainer, bei dem sich insbesondere die Gruppe der „reinen“ ethnischen Russen fast halbiert.

Die ethnonationale Struktur der Ukraine stellte sich also wesentlich komplexer dar als dies der offizielle Zensus mit seiner vereinfachten Ukrainisch-Russisch-Dichotomie nahelegte. Doch welche Schlüsse lässt dies eigentlich zu, gerade wenn wir uns die oben kurz thematisierte, nach 1991 naheliegende geringe Bindekraft ethnischer und nationaler Bezüge vergegenwärtigen? Gab es bereits in den ersten zwei Jahrzehnten der unabhängigen Ukraine bedeutende Debatten um die nationale Frage und damit zusammenhängende Aspekte wie die kultur- und außenpolitische Ausrichtung? Spiegelten sich also die Umfragen bzw. selbstzugewiesenen Gruppenidentitäten tatsächlich auch in der politischen Realität der Ukraine sowie im politischen Handeln der Eliten wider?

Tabelle 3: Ethnische Struktur der ukrainischen Bevölkerung in historisch vergleichender Perspektive

Identität	1994–1999	2001–2003
Nur Ukrainisch	59,8	62,9
Russisch und Ukrainisch	24,4	22,5
Nur Russisch	11,3	10,0
Andere	4,5	4,6

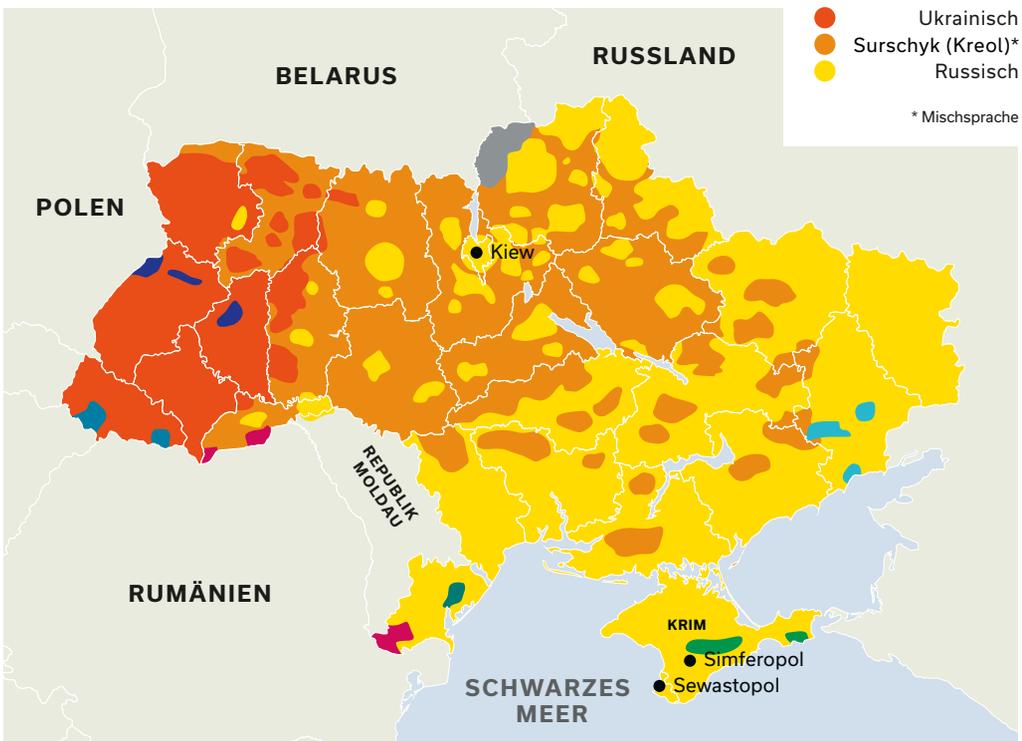
Quelle: Khmelko, N. 13.

Die „amorphe“ Ukraine: zur Bedeutung von Ethnie und Nation vor dem Maidan

Am griffigsten hat diese Realität zuletzt der ukrainische Analytiker Oleksandr Sushko beschrieben, als er von der „amorphen Identität“ der Ukraine vor dem Euromaidan und der „Revolution der Würde“ im Jahr 2013 bzw. 2014 sprach.¹⁴ Gemeint ist damit, dass ethnische und nationale

Selbstidentifikation kaum politische Wirkmächtigkeit entfalteten in einer Gesellschaft, die nach 1991 vor allem mit der Anpassung an die neuen, für die meisten sozialen Gruppen schweren ökonomischen Bedingungen zu tun hatte und sich politisch noch weitgehend in sowjetischer Tradition als Subjekt der Elite empfand. Neben den Mischidentitären waren ja auch die Gruppen der sich rein als „ukrainisch“ oder „russisch“

Abb. 2: Häuslicher Sprachgebrauch in der Ukraine



Quelle: Eigene Darstellung nach Kiewer Nationale Linguistische Universität 2009; Natural Earth ©, <http://naturalearthdata.com> [10.03.2016].



Epizentrum: Der Platz der Unabhängigkeit in Kiew, der sogenannte Majdan, war sowohl im Zusammenhang mit der Orangen Revolution 2004 als auch der Euromaidan-Bewegung Mittelpunkt der Proteste.

Quelle: © Petro Zadorozhny, Reuters.

bezeichnenden Menschen bis auf marginalisierte nationalistische Randgruppen kaum „national bewusst“ und unterscheidbar, geschweige denn anhand ethnischer Trennlinien mobilisierbar.

Gerade wenn man sich gegen die klassisch primordialistische, also von vorgegebenen und starren ethnischen Gruppenzugehörigkeiten ausgehende Perspektive entscheidet und stattdessen eine konstruktivistische Sicht auf die Konzepte „Ethnie“ und „Nation“ einnimmt, sind politisch-gesellschaftliche Dynamik und das Handeln von politisch Verantwortlichen maßgeblich für die „Neuverhandlung“ von Identitäten. Mit einer Ausnahme entschieden sich die ukrainischen Präsidenten bewusst gegen die Rolle als „ethnische“ oder nationale „Unternehmer“ und entsprachen der „amorphen“ nationalen Identität der Ukraine sowohl in der Innen- wie Außen-

politik. Dabei spielten die bis zu einem gewissen Grad unumgehbare Ukrainisierungspolitik daheim sowie die generelle außenpolitische Einordnung zwischen dem Westen bzw. seinen Institutionen und Russland die Hauptrolle. Obwohl die ukrainische Sprache mit der neuen Verfassung von 1996 und spezifischer Gesetzgebung von 1998 Staatsprache wurde, setzte die Elite diesen zentralen Teil der Ukrainisierungspolitik nur „lax“ um.¹⁵ Dies war auch Folge der Politisierung der Frage: Unter Viktor Janukowitsch wurde mit dem sogenannten Kivalov-Kolesnitschenko-Gesetz (2012) beispielsweise eine Regionalsprachenregelung eingeführt, die das Russische wieder stärker förderte. Auch im Bereich der Geschichtspolitik beschied sich der von 1994 bis 2004 amtierende Präsident Kutschma mit dem Verweis darauf, dass die „Ukraine nicht Russland sei“,¹⁶ verzichtete aber

ansonsten wie später auch Viktor Janukowitsch (2010 bis 2014) auf die Konstruktion eines deziert ukrainisch-nationalen Geschichtsbilds. Nur Viktor Juschtschenko (2005 bis 2010) wich ganz bewusst von dieser Politik ab und versuchte sich mit zahlreichen geschichtspolitischen Initiativen an einem aggressiveren *nation building*. Zudem unterbrach Juschtschenko mit seiner auf EU- und NATO-Beitritt ausgerichteten Außenpolitik die von Kutschma und bis 2013 auch von Janukowitsch faktisch betriebene „Multivektoren“- oder „blockfreie“ Politik, die aus Sicht der beiden den außenpolitischen Interessen wie den auch in dieser Frage angeblich „gemischten“ Haltungen der Bevölkerung entsprach.¹⁷

So verfestigte sich auch in der ukrainischen Politik eine Art „amorphes“ politisches Narrativ, in dessen Mittelpunkt vor allem der Unwille zu klaren Bekenntnissen stand: Weder sollte zu progressiv an einer kulturpolitischen Ukrainisierung des Staates gearbeitet noch auf eine außenpolitische Richtungsentscheidung hingearbeitet werden. Die Ukraine war daher unausgesprochen immer etwas „dazwischen“: zwischen ukrainischer und russischer Identität sowie zwischen dem Westen und Russland (siehe die häufig verwendete „Brückenmetapher“¹⁸). Für den Großteil der ukrainischen Elite war diese Selbstzuschreibung vor allem bequem. Zwar war das Schreckgespenst des Separatismus in der Frühphase des neuen Staates gegenwärtig, nach deren Überwindung ist der mehrheitliche Verzicht auf progressive Nationalitätenpolitik und außenpolitische Richtungsentscheidungen aber vor allem mit dem Interesse am Machterhalt zu erklären – insbesondere konnte keiner der ukrainischen Präsidenten ein Interesse daran haben, die die ukrainische Politik charakterisierende Balance regionaler Machtstrukturen durch eine Mobilisierung ethnonationaler Gegensätze zu gefährden.

Revolution, Annexion, Krieg: Narrativwechsel und ethnonationale Mobilisierung

Die Zurückhaltung der politisch Handelnden erklärt denn auch partiell die relative Stabilität der ethnonationalen Einstellungsmuster in den

ersten zwei Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit. Je weniger die politisch Handelnden selbst an der Konstruktion und Verfestigung nationaler Identität(en) mitwirkten, desto geringer ihr Wandlungs-, Mobilisierungs- und damit auch „Gefährdungspotenzial“. Die zentrale Frage war nun aber, was passieren würde, wenn das bestehende Gleichgewicht aus „amorpher“ Identität und „Narrativ“ durch bestimmte innere und äußere Entwicklungen herausgefordert oder gänzlich aus den Fugen geraten würde.

Das Ergebnis der „Revolution der Würde“ zog ein Machtvakuum nach sich, das der russischen Führung sowohl auf der Krim als auch später im Donbass als Interventionsgrund diente.

Nachdem die sich im Zuge der „Orangen Revolution“ im Spätherbst 2004 schon einmal kurz stellende Loyalitätsfrage (siehe Separatistenkongress in Severodonezk) durch einen die „Revolution“ im Grunde abbrechenden Elitenpakt ausgeräumt wurde,¹⁹ war die sich im Spätherbst 2013 und Winter 2014 ergebende Situation ein Novum. Erst zu spät hatte Viktor Janukowitsch realisiert, dass das mit der EU lange ausgehandelte Assoziierungsabkommen vor allem aus Sicht der eigenen Bevölkerung, aber auch des Kremls, ihn im Grunde als ersten Präsidenten der unabhängigen Ukraine zu einer außenpolitischen Richtungsentscheidung zwang und einen Rückzug auf das bislang faktisch dominante „amorphe Narrativ“ unmöglich machte. Als noch entscheidender für Fragen der Nationalitätenpolitik ist im Nachhinein aber das Ergebnis der sich aus dem „Euromaidan“ ergebenden „Revolution der Würde“ einzuschätzen, welche das den Südosten der Ukraine quasi monopolartig beherrschende Elitennetzwerk der „Partei der Regionen“ implodieren ließ und ein Machtvakuum nach sich zog, das der russischen Führung sowohl auf der Krim als auch später im Donbass als Interventionsgrund diente.



Mit Argusaugen: Der ukrainische Präsident Petro Poroschenko, gefolgt von den Präsidenten Russlands, Wladimir Putin, und Weissrusslands, Alexander Lukaschenko. Eine Lösung für den Ausnahmezustand an der Ostgrenze der EU ist nach wie vor nicht in Sicht. Source: © Grigory Dukor, Reuters.

Im Hinblick auf die Nationalitätenfrage und eine in der bisherigen Geschichte der jungen Ukraine nahezu ausbleibende Mobilisierung der Bevölkerung entlang ethnonationaler „Trennlinien“ war nun eine völlig neue Situation entstanden: Erstens hatte sich der in Reaktion auf das Ergebnis des Gipfels von Vilnius entzündende „Euromaidan“ in eine schließlich siegreiche revolutionäre Bewegung gewandelt, die auch aufgrund der Rolle Russlands vor und nach dem Gipfel starke Züge einer ukrainisch-nationalen Befreiungsbewegung trug. Hierdurch wurden neben radikalen weite Teile auch der bisher moderaten nationalen „Lager“ mobilisiert, wobei vor allem ab April 2014 ein deutlich reziproker Effekt, eine Art gegenseitige Mobilisierung und Bewusstwerdung, zu erkennen war. Zweitens streiften die neuen Machthaber in Kiew – auch unter dem Druck der Straße – das „amorphe Narrativ“ schnell ab und bekannten sich nun offen zum außenpolitischen Kurs der Westintegration sowie, reichlich unvorbereitet und undurchdacht,

zu einem ukrainisch-nationalen Narrativ.²⁰ Drittens hatte der sogenannte „Russische Frühling“, also die auf hybrider Kriegsführung beruhende Interventions- und Annexionspolitik Russlands auf der Krim und später im Donbass, eine Option geschaffen, die bis dahin nahezu undenkbar war: eine „Rückeroberung“ des Südostens der Ukraine durch die Russländische Föderation oder zumindest dessen von der russischen Führung unterstützte Sezession – das sogenannte Novorossija-Szenario.

Warum „Novorossija“ scheiterte: Die Entstehung einer Zivilnation in der Ukraine

Im Frühjahr 2014 war geschehen, womit auch in Russland nur wenige ernsthaft gerechnet hatten: Die Halbinsel Krim wurde nach einem illegalen und unter faktischer Besatzung stattfindenden „Referendum“ offiziell annektiert bzw. im russischen Sprachgebrauch der Föderation „angegliedert“. ²¹ Die Entscheidung Wladimir Putins, erst-

mals nach der Auflösung der Sowjetunion 1991 einen Teil des ehemaligen Imperiums wieder vollständig in den Staatsverband aufzunehmen, muss selbst angesichts der bereits lange anhaltenden Moskauer Unterstützung von prorussischen De-facto-Staaten als geopolitische Zäsur ersten Ranges für die postsowjetische Region gelten. Diese Zäsur setzte in Russland bedeutende revisionistische Kräfte in Gang und verfehlte ihre Wirkung auch in den Nachbarstaaten nicht.

Putin stellt die ukrainische Staatlichkeit dort klar in Frage, wo sich seiner Meinung nach mehrheitlich „russische Bürger“ aufhalten.

Obwohl wir bis heute nicht wissen, ob Wladimir Putins Strategie tatsächlich auf die Eroberung des von ihm wie von der Mehrheit russischer Nationalisten so bezeichneten „Neurussland“²² (siehe Abb. 3) ausgerichtet war, spricht vieles für die Annahme, dass er dieses Szenario bei positivem Verlauf nicht aufgehalten hätte. Putins eingangs schon erwähnte Ausführungen machen deutlich, dass er die ukrainische Staatlichkeit dort klar in Frage stellt, wo sich seiner Meinung

nach mehrheitlich „russische Bürger“ aufhalten. Das offizielle Kremlnarrativ, das ja bis heute jede direkte oder offizielle Teilnahme russischer Militärs sowie die Unterstützung der „DNR“/„LNR“-Separatisten bestreitet, ist zudem lediglich als Taktik zu verstehen: So konnte und kann man über die hybride Kriegsführung auch über die okkupierten Gebiete hinaus gezielte Testballons, massive und über Monate anhaltende Instabilisierungskampagnen von prorussischen und aus Russland „importierten“ Kräften in den Zentren des Südostens wie insbesondere in Charkiw, Odessa, aber auch in Saporischschja oder Mariupol,²³ starten, ohne im Falle eines negativen Ausgangs das Gesicht zu verlieren.²⁴ Dass diese „Testballons“ zentral von Moskau gesteuert und finanziert wurden – auch dafür gibt es zahlreiche Hinweise.²⁵ Dennoch war eines klar: nur eine entsprechende Reaktion bzw. Unterstützung der dort lebenden Menschen hätte die später in Donezk und Lugansk erfolgreich angewendete Referendums- und anschließende Sezessionspolitik möglich gemacht. Warum kam es hierzu nicht bzw. warum scheiterten die angedachten Projekte der „Charkower“, „Odessaer“ und „Saporoschjer Volksrepubliken“?

In dieser Situation kam der Bevölkerung in den Städten des Südostens der Ukraine eine Schlüsselrolle zu, umso mehr als sich große Teile der bisherigen Eliten wie oben angesprochen diskre-

Tabelle 4: Sind Sie damit einverstanden, dass Russland zu Recht die Interessen russischsprachiger Bürger im Südosten der Ukraine schützt? (April 2014)

Region bzw. Oblast	Süd-osten insg.	Dnipro-petrowsk	Donezk	Sapo-rischschja	Lugansk	Mikolajiw	Odessa	Charkiw	Cherson
Ja	32,6	21,0	47,0	19,5	44,2	14,6	30,6	36,6	23,5
Nein	49,9	65,6	33,4	53,3	31,8	71,5	52,3	53,0	61,1
Schwer zu sagen	16,1	12,1	19,6	23	19,6	13,4	15,8	10,1	14,9
Möchte ich nicht beantworten	1,4	1,2	0,0	4,2	4,5	0,5	1,2	0,2	0,5

Quelle: Kiewer Internationales Institut für Soziologie (KIIS) 2014: The Views and Opinions of Southeastern Regions Residents of Ukraine: April 2014, in: <http://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=news&id=258> [02.02.2016].

Abb. 3: Das von den „Neurussland“-Apologeten beanspruchte Territorium



Quelle: Eigene Darstellung nach edmaps.com, Historical Maps of Novorossiia, Federal Republic of Novorossiia (Quellenliste), <http://edmaps.com/html/novorossiia.html> [16.06.2016]; Natural Earth ©, <http://naturalearthdata.com> [10.03.2016].

ditiert hatten und vielerorts ein Machtvakuum entstanden war. Obwohl die Situation von Stadt zu Stadt variierte, gab es eine Ähnlichkeit: So scheiterten prorussische Aktivisten mit ihren Besetzungs- und Instabilisierungsversuchen überall dort, wo sich breite proukrainische Bevölkerungsgruppen mobilisieren ließen und von verbliebenen lokalen politischen Eliten und Geschäftsleuten unterstützt wurden. Insbesondere das proukrainische Mobilisierungspotenzial der Bevölkerung der Städte des Südostens wurde von der prorussischen Seite unterschätzt und überraschte in seiner Dimension auch proukrainische Beobachter und Analytiker.²⁶ Zwar hatten Umfragen seit jeher auch in diesen Regionen mit einer Mehrheit russischsprachiger Einwohner und einem hohen Anteil ethnischer Russen nur geringe Sympathien für separatistische Projekte bzw. einen „Anschluss“ an Russland ergeben, allerdings lagen diese Optionen ja

nun im Grunde erstmals überhaupt im Bereich des Möglichen. Zur Erkundung der tieferliegenden Gründe für das schließliche Scheitern des „Novorossija-Projekts“ sind daher Umfragen (siehe Tabellen 4, 5, und 6) aus dem April 2014, als das *window of opportunity* hierfür weit offenstand, besonders aussagekräftig. Folgende Schlüsse lassen sich aus diesen ziehen:

1. Zunächst ist aufschlussreich, dass eine Mehrheit der Einwohner der angesprochenen Regionen dem russischen Staat klar das von Wladimir Putin postulierte Recht abspricht, für ihre Interessen einzutreten (siehe Tabelle 4). Insbesondere außerhalb des Donbass sprechen wir hier über absolute Mehrheiten von bis zu über 70 Prozent der Bevölkerung (Mikolajiw). Wenn wir davon ausgehen, dass Wladimir Putin sein diesbezügliches Statement sowohl an die in diesen Regio-

Tabelle 5: Welche der folgenden Varianten des Status ihrer Region würden Sie wählen, wenn eine solche Möglichkeit bestehen würde? (nach Region, April 2014)

	Donbass	Osten Andere	Süden	Zentral- ukraine
Erhalt des derzeitigen Status in einer einigen Ukraine mit gegenwärtigen Zuständigkeiten	9,3	17,8	23,4	30,5
Erhalt des derzeitigen Status in einer einigen Ukraine mit erweiterten Zuständigkeiten	25,7	55,2	58,9	53,8
Autonomie in einer föderalen Ukraine	23,5	9,5	7,0	2,3
Trennung von der Ukraine und Schaffung eigener Staatlichkeit	8,4	2,1	0,5	0,4
Trennung von der Ukraine und Vereinigung mit anderem Staat	22,5	3,2	2,3	1,0
Schwer zu beantworten / weiß ich nicht / noch keine Entscheidung getroffen	10,6	12,2	7,9	11,9

Quelle: KIIS 2014: Attitude to the Unitary State and Separatism in Ukraine, in: <http://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=319> [02.02.2016].

nen deutlich überrepräsentierten Gruppen der ethnischen Russen als auch an die der Mischidentitären richtete, relativieren sich selbst die hohen „positiven“ Werte in Odessa und Charkiw. In Donezk und Lugansk ist der Trend allerdings umgekehrt, wobei sich selbst hier keine absoluten Mehrheiten finden, die eine Intervention zum Schutz „russischer Bürger“ unterstützen. Diese Statistik ist nicht nur ein erster Hinweis darauf, dass vor allem die Bewohner des Südostens ohne die heute besetzten Gebiete den territorialen Status quo trotz einer oft ambivalenten Haltung zur Revolution in Kiew und der allgemeinen Unsicherheit nicht in Frage stellten, sondern sich zudem kaum eine Verbindung zwischen ihrer ethnonationalen Identifikation und der Haltung zur ukrainischen Staatlichkeit erkennen lässt. Beide Aspekte werden mit den nächsten beiden Statistiken noch klarer.

2. Selbst in dieser Situation der „multiplen Möglichkeiten“ konnten sich insbesondere die Einwohner der südöstlichen Oblaste Charkiw, Odessa, Cherson, Mikolajiw, Dnipropetrowsk und Saporischschja weder mit einer wie auch immer gearteten „Trennung“ ihrer Gebiete

von der Ukraine noch mit einer „Autonomie“ anfreunden (siehe Tabelle 5). Die sehr niedrigen Werte (beide Optionen nur mit ca. 15 Prozent Zustimmung) entsprechen eher denen der Zentralukraine, weichen allerdings auch deutlich von der Teilregion des Donbass ab (hier alle drei „negativen“ Optionen zusammen 54,4 Prozent, wobei sich für beide Trennungsoptionen nur etwa ein Drittel der Befragten ausspricht). Mehr noch als die oben angeführte Statistik wird hier klar, dass sich selbst in der angespannten Lage des April und Mai 2014, in deren Vorfeld sich ja bereits eine Veränderung des territorialen Status quo der Ukraine (auf der Krim) ergeben hatte, außerhalb des Donbass keine signifikante Unterstützung weiterer Vorgänge dieser Art finden ließ. Im Gegenteil weisen die hohen Werte für einen Erhalt des Status quo auf das hohe Potenzial einer möglichen Mobilisierung pro-ukrainischer Bevölkerungsteile hin, das man dann ja auch in vielen der betreffenden Städte beobachten konnte.

3. Schließlich machen die in Tabelle 6 aufgeführten Werte klar, dass zwischen ethnonationaler Selbstidentifikation und der Einstellung zur ukrainischen Staatlichkeit ein

nur relativ schwacher und in keinem Fall der von den „Novorossija“-Apologeten unterstellte direkte Zusammenhang besteht. Insbesondere unter den ethnischen Russen in der Ukraine scheint sich selbst in dieser Phase nur ein Fünftel für eine Veränderung des territorialen Status quo erwärmen zu können, unter den Mischidentitären allerdings bis zu einem Drittel. Vergleicht man diese Werte mit ähnlichen Umfragen aus der Zeit vor dem Maidan, scheint sich zudem durch Revolution und Krieg kein unmittelbarer Effekt eingestellt zu haben: Beispielsweise antworten auch im Jahre 2007 nur 25,5 Prozent der ethnischen Russen in der Ukraine mit „Nein“ auf die Frage, ob sie die Ukraine als ihre Heimat betrachten würden.²⁷

Was lässt sich nun aus den überwiegend negativen Reaktionen der Bewohner des ukrainischen Südostens auf den „Russischen Frühling“ in Bezug auf die nationale Selbstidentifikation bzw. bezüglich des generellen Verständnisses des Konzepts „Nation“ in der Region folgern? Zunächst einmal ist davon auszugehen, dass die ethnonationalen Selbstzuschreibungen, wie sie in Umfragen seit Beginn der 2000er Jahre in

der Ukraine abgefragt werden (also mit Mischidentitären) relativ konstant geblieben sind. Die Zahl der ethnischen Russen hat sich Stand 2014 allerdings auf 6,4 Prozent (2013: 8,3 Prozent) und die Zahl der Mischidentitären auf 17 Prozent (2013: 21,8 Prozent)²⁸ verkleinert, was aber vor allem mit dem Verlust der Krim (in Umfragen von 2014 nicht mehr enthalten) erklärbar sein dürfte. Flüchtlingsbewegungen aus dem Donbass u.a. in die Russländische Föderation dürften vor allem die Zahl der ethnischen Russen seit 2015 noch weiter gesenkt haben. Gleichzeitig ist festzustellen, dass neben den oben erwähnten, überwiegend negativen Einstellungen gegenüber „russischen Hilfeleistungen“ und einer Veränderung des territorialen Status quo innerhalb von Gesamtbevölkerung wie auch unter ethnischen Russen und Mischidentitären des Südostens im Zuge von Revolution, Krim-Annexion und Krieg ein signifikanter Anstieg etlicher Patriotismus-Indikatoren zu beobachten ist. Insbesondere bei jüngeren Kohorten ist dieser Trend auffällig, so sind 81 Prozent aller 14- bis 35-Jährigen „stolz, Ukrainer zu sein“, unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen im südöstlichen Odessa Oblast liegt der Wert bei erstaunlichen 62 Prozent.²⁹ Die Identifikation als „Bewohner der Ukraine“ im Gegensatz zur vorrangigen Identifikation mit

Tabelle 6: Welche der folgenden Varianten des Status ihrer Region würden Sie wählen, wenn eine solche Möglichkeit bestehen würde? (nach Nationalität, Mai 2014)

	Ukrainer	Russen	Ukrainer und Russen	Andere
Erhalt des derzeitigen Status in einer einigen Ukraine mit gegenwärtigen Zuständigkeiten	25,2	7,9	8,8	22,9
Erhalt des derzeitigen Status in einer einigen Ukraine mit erweiterten Zuständigkeiten	57,2	34,5	22,8	28,6
Autonomie in einer föderalen Ukraine	4,7	19,7	17,5	14,3
Trennung von der Ukraine und Schaffung eigener Staatlichkeit	1,1	6,1	8,8	2,9
Trennung von der Ukraine und Vereinigung mit anderem Staat	2,3	16,2	24,6	14,3
Schwer zu beantworten / weiß ich nicht / noch keine Entscheidung getroffen	9,5	15,7	17,5	17,1

Quelle: KIIS 2014: Attitude to the Unitary State and Separatism in Ukraine, in: <http://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=319> [02.02.2016].

der eigenen Region, Kommune etc. nahm landesweit um zehn Prozent zu.³⁰ Im Südosten scheint sich hier zudem ein langfristiger Trend fortzusetzen: Nachdem im Jahre 2005 nur 32 Prozent der Bewohner der östlichen Regionen und 35,8 Prozent³¹ der südlichen Regionen angaben, sich vorrangig als „Bewohner der Ukraine“ zu betrachten, stieg diese Zahl im Jahre 2015 auf 53,8 bzw. 45,1 Prozent.³²

Ohne die Zahlen und Trends überbewerten zu wollen und mit aller Vorsicht auch angesichts der weiter instabilen und dynamischen Lage in den betreffenden Regionen lässt sich zu Beginn des Jahres 2016 folgende These aufstellen: Offenbar haben vor allem externe Beobachter unterschätzt, wie wenig ethnonationale Selbstidentifikationen einerseits und Einstellungen zur ukrainischen Staatlichkeit bzw. „Nation“ im ukrainischen Südosten andererseits aneinander gekoppelt waren und sind. Im Gegenteil scheinen sich beide sowohl langfristig als auch noch einmal beschleunigt durch die Schockeffekte des Jahres 2014 voneinander entkoppelt zu haben. Vieles spricht daher dafür, dass sich im Südosten der Ukraine ein Trend zur Entwicklung einer „ukrainischen Zivilnation“³³ erhärtet, bei der sich das Nationalverständnis von ethnischen und sprachlichen Mustern löst. Diese „Zivilnation“ sollte allerdings nicht verwechselt werden mit einer „ukrainischen politischen Nation“ – zwar identifiziert sich die überwiegende Mehrheit der Bewohner der südöstlichen Regionen mit der ukrainischen Staatlichkeit, staatlichen Symbolen und der Verfassung, würde einer aggressiven Ukrainisierungspolitik im Hinblick auf Sprache und Geschichtsbild allerdings negativ gegenüberstehen.

Über die Gründe für diese Entwicklung hin zu einer „ukrainischen Zivilnation“ kann nur gemutmaßt werden: Einerseits ist nicht von der Hand zu weisen, dass die russische Annexionspolitik auf der Krim und spätere Intervention im Donbass einen „rally around the flag“-Effekt ausgelöst hat, der offenbar auch viele Bewohner der Ukraine ergriff, deren Loyalität zum ukrainischen Staat vorher wenig eindeutig war. Dieser Faktor verstärkt sich heute noch vielfach

vor allem in den nicht-okkupierten Teilen des Donbass³⁴ nachdem klar geworden ist, dass die russische Führung mit den besetzten Gebieten vor allem geopolitische und kaum humanitäre Motive verfolgt. Zum anderen ist mit Sicherheit auf einen langfristigen „Gewöhnungseffekt“ zu verweisen, der sich nach 25 Jahren eigener Staatlichkeit auch auf die Bewohner des Südostens ausgewirkt hat. Insbesondere jüngere Kohorten kennen die Sowjetunion nicht mehr, die Ukraine ist trotz der in vielen Fällen komplexen ethnischen Identifikationsmuster als Heimat die einzige Realität und Erfahrung. Letztlich ist auf die Rolle der ukrainischen Eliten hinzuweisen, die trotz des oben beschriebenen „amorphen Narrativs“ die Unabhängigkeit auch aus Eigeninteresse nie in Frage stellten. Dies gilt auch für die den Südosten lange monopolisierende „Partei der Regionen“, deren Führungskräfte statt einer oft behaupteten prorussischen Politik eher zu einem unausgesprochenen „pragmatischen Nationalismus“ neigten.³⁵

Fazit und Ausblick

Die „Revolution der Würde“ von 2014, die Annexion der Krim im März und der von Moskau direkt unterstützte Krieg im Donbass seit dem Frühjahr desselben Jahres waren Zäsuren – für die Geschichte der unabhängigen Ukraine wie für die gesamte Region, in gewisser Hinsicht auch für ganz Europa. Ereignisse wie Revolution und Krieg sind Schocks, die ganz grundsätzliche Fragen des persönlichen Überlebens, aber auch der Selbstidentifikation bzw. der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft aufwerfen. Was über viele Jahre als selbstverständlich hingenommen und nicht hinterfragt wurde, wird auf einmal zur existenziellen Angelegenheit. In der Ukraine hatte sich mit der „Revolution der Würde“ zwangsweise eine bis dahin dominante „amorphe Identität“ überlebt. Diese hatte es, verstärkt durch ein korrespondierendes Elitennarrativ, einer Großzahl von Ukrainern in den ersten zwei Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit erlaubt, sich in Bezug auf die eigene Loyalität gegenüber der ukrainischen Staatlichkeit und Nation nicht abschließend bekennen zu müssen. Mit der Revolution allerdings war nicht nur die bis dahin

Я З ВАМИ !



Politik durch Bildung: Die Schulleiterin dieser ukrainischsprachigen Schule in Simferopol wurde kurz nach der Annexion der Krim mit der Begründung entlassen, für eine Schule, die ihre Schüler auf ein Studium an ukrainischen Universitäten vorbereite, sei auf der Krim jetzt kein Platz mehr. Quelle: © Maxim Shemetov, Reuters.

stets gültige „Machtverpackung“ zwischen konkurrierenden regionalen Elitenclans aufgehoben und ein Machtvakuum im Südosten des Landes entstanden, mit der anschließenden Annexion der Krim und Intervention durch Moskau hatte sich zudem eine alternative Option der staatspolitischen Zugehörigkeit, das hier sogenannte Neurussland-Szenario ergeben.

Dass dieses, trotz der vor allem außerhalb der Ukraine populären These einer ethnokulturellen Spaltung der Ukraine, nur sehr eingeschränkt in Form der selbst ernannten „DNR“ und „LNR“ im Donbass erfolgreich war, ist vor allem auf eine graduelle und durch die Ereignisse des Jahres 2014 verstärkte Entwicklung hin zu einer ukrainischen „Zivilnation“ im Südosten des Landes zurückzuführen. Hier, wo ethnische Russen und sogenannte Mischidentitäre überrepräsentiert sind, haben sich ethnische und sprachliche Identifikationsmuster von Fragen der nationalstaatlichen Zugehörigkeit und Loyalität entkoppelt:

Man identifiziert sich nach einem Vierteljahrhundert ukrainischer Staatlichkeit mehrheitlich vor allem als „Bürger der Ukraine“ und lehnt eine Veränderung des territorialen Status quo ab. Aus Wladimir Putins Sicht hatten Revolution und Intervention hier daher einen unerwarteten, gegensätzlichen Effekt: Statt dass sich die Bürger gegen die von der russischen Propaganda gestützte Wahrnehmung eines „faschistischen Putsches“ in Kiew auflehnen und auf die Seite prorussischer Aktivisten stellen würden, bekannte sich die Mehrheit der Einwohner des Südostens zur ukrainischen Einheit und entmutigte so die Apologeten „Neurusslands“.

Trotz dieser für eine durch die Krisen der letzten Jahre stark getroffenen Ukraine sicher positiven Nachricht ist in mehrfacher Hinsicht Vorsicht geboten. Zum einen haben wir es im Südosten der Ukraine mit einer alles andere als konsolidierten Situation zu tun. Neben anhaltenden Versuchen der Instabilisierung aus den besetz-

ten Territorien heraus hat dies vor allem mit der tiefen ökonomischen und politischen Krise des Landes zu tun. Falls Kiew die nachhaltige Bereitstellung von Sicherheit und einer ökonomischen Perspektive in diesen Regionen nicht gelingt, könnte sich dies mittelfristig auch auf die Identifikation und Unterstützung der ukrainischen Staatlichkeit auswirken. Des Weiteren ist noch unklar, in welcher Beziehung die durch den Maidan und die neue Elite bestärkte „ukrainische politische Nation“ und das eher zivile Nationsverständnis im Südosten zueinander stehen. So ist Nikolaj Mitrokhyn³⁶ zuzustimmen, wenn er davon spricht, dass die Bürger des Südostens das neue „offizielle Narrativ“, dass sich insbesondere in der Ukrainisierungs- und Geschichtspolitik andeutet, überwiegend nicht teilen. Nachdem sich auf dem Maidan im Grunde ja bereits das Potenzial einer gesamtukrainischen „Zivilnation“, vor allem über die Sprachgrenzen hinweg,³⁷ angedeutet hatte, läuft die derzeitige Politik Kiews eher auf eine gefährliche Entfremdung hinaus. Schließlich sollte noch darauf hingewiesen werden, dass es trotz der hier gewählten Perspektive bezüglich der Wirkmächtigkeit ethnonationaler Selbstidentifikationen objektive Konsequenzen aus der Dynamik der letzten zwei Jahre zu beachten gilt: So hat sich insbesondere die Gruppe der ethnischen Russen durch Annexion, Abspaltungen als auch Flucht so dezimiert, dass diese quantitativ immer mehr den Status einer nationalen Minderheit gewinnt. Deren Schutz sollte, auch gerade angesichts der hier hinlänglich beschriebenen „völkischen“ Logik Wladimir Putins, nicht nur im humanitären Interesse Kiews liegen.

Dr. André Härtel ist DAAD-Fachlektor für Deutschland- und Europastudien am Institut für Politikwissenschaft der Nationalen Universität „Kiewer Mohyla-Akademie“ in der Ukraine.

- 1 Siehe hierzu z.B. Wilson, Andrew 2014: Ukraine Crisis. What it Means for the West, New Haven und London, S. 99–143; Mitrokhyn, Nikolaj 2015: Infiltration, Instruction, Invasion: Russia's War in the Donbass, in: Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society, Jg. 1, Nr. 1, S. 219–250. Die Perspektive „Bürgerkrieg“ wird unter anderem vertreten bei Buzgalin, Alexander 2015: Ukraine: Anatomy of a Civil War, in: International Critical Thought, Jg. 5, Nr. 3, S. 327–347.
- 2 Vgl. z.B. Schneider, Eberhard 2007: Ukraine – Gespalten zwischen Ost und West, bpb Informationen zur Politischen Bildung, 20.02.2007, in: <http://bpb.de/25087> [24.02.2016] oder zuletzt auch Hildebrandt, Reinhard 2015: Die Ukraine – Grenzland oder Brücke? Reflexionen zum aktuellen Konflikt, Frankfurt a.M.
- 3 The Moscow Times 2008: Putin Hints at Splitting Up Ukraine, 08.04.2008, in: <http://themoscowtimes.com/news/article/361701.html> [17.01.2016].
- 4 Vgl. die als „Neurussische Kommentare“ Putins bekannten Äußerungen vom 17.04.2014, Kreml, in: <http://kremlin.ru/events/president/news/20796> [13.02.2016].
- 5 So Putin im Rahmen seines Auftritts auf der Sitzung der „Allrussischen Volksfront“ am 25.01.2016, Kreml, in: <http://kremlin.ru/events/president/news/51206> [14.02.2016].
- 6 Andere Faktoren für das schließliche Scheitern der „Neurussland“-Idee wie militärischer Widerstand oder ausgeprägte lokale Identitäten werden z.B. thematisiert bei Portnov, Andrij 2015: Das neue Herz der Ukraine? Dnipropetrovs'k nach dem Euro-maijdan, in: Osteuropa, Nr. 4, S. 173–185.
- 7 Zur Phase direkt vor und nach der Unabhängigkeit vgl. insb. Wittkowsky, Andreas 1998: Fünf Jahre ohne Plan: Die Ukraine 1991–1996, Münster.
- 8 Vgl. die Kommentare Putins weiter oben bzw. Wilson, Andrew 2002: The Ukrainians: Unexpected Nation, 2. Aufl., New Haven / London.
- 9 Vgl. u.a. Simon, Gerhard 1986: Nationalismus und Nationalitätenpolitik in der Sowjetunion: Von der Diktatur zur nachstalinistischen Gesellschaft, Baden-Baden.
- 10 Vgl. Barth, Fredrik 1998: Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Cultural Difference, Long Grove.
- 11 Vgl. z.B. Pogrebinskij, Mikhail 2015: Russians in Ukraine: Before and After Euromaidan, E-International Relations, 26.03.2015, in: <http://e-ir.info/2015/03/26/russians-in-ukraine-before-and-after-euromaidan> [15.01.2016].
- 12 Vgl. z.B. hierzu die ukrainischen Debatten nachgezeichnet in Wilson, N. 8, S. 279 ff.
- 13 Vgl. Khmelko, V. 2004: Linguistic and Ethnic Structure of Ukraine: Regional Differences and Trends of Change Since Independence, in: Scientific Notes of Kyiv-Mohyla Academy, Social Science, Nr. 32.

- 14 Olexandr Suschko verwendete die Formulierung im Beisein des Autors auf einer Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung mit dem Titel „Die Beziehungen EU–Ukraine–Russland vor dem Hintergrund eines andauernden Konflikts“ im August 2015 im italienischen Cadenabbia, <http://kas.de/ukraine/de/publications/42474> [16.06.2016].
- 15 Vgl. z.B. Guttke, Matthias / Rank, Hartmut 2012: Mit der Sprachenfrage auf Stimmenfang: Zur aktuellen Sprachengesetzgebung in der Ukraine, in: Ukraine-Analysen, Nr. 106, 11.09.2012, S.11–15.
- 16 Kutschma, Leonid 2004: Ukraina – ne Rossija, Moskau.
- 17 Vgl. hierzu Härtel, André 2012: Westintegration oder Grauzonen-Szenario? Die EU- und WTO-Politik der Ukraine vor dem Hintergrund der inneren Transformation, 1998–2009, Münster.
- 18 Vgl. ebd., S.304.
- 19 Vgl. hierzu v. a. Wilson, Andrew 2006: Ukraine’s Orange Revolution, New Haven / London.
- 20 Siehe u.a. die versuchte Rücknahme des „Kivalov-Kolesnitschenko“-Sprachgesetzes in 2014 oder die neue Gesetzgebung zur „De-Kommunisierung“ der Ukraine (04/2015), die z.B. auch vom Europarat wegen möglicher Einschränkungen der Meinungsfreiheit kritisiert wurde.
- 21 Vgl. Kreml 2014: Address by President of the Russian Federation, Rede Wladimir Putins, 18.03.2014, in: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603> [15.02.2016].
- 22 Zu den unterschiedlichen Bedeutungen des Begriffes „Neurussland“ in russischen Diskursen vgl. Gazeta.ru 2014: Četyre Novorossij i odin Krym, 10.12.2014.
- 23 Einen guten Überblick über die Kampagnen pro-russischer Kräfte gibt der erst kürzlich erschienene Artikel: Korrespondent 2016: Koroli v Isgnani, 04.03.2016.
- 24 So meint der im Text zur N.22 erwähnte Makarkin, „je unbestimmter der Begriff ‚Neurussland‘ sei, desto weniger entstünden Widersprüche für den Fall, dass sich etwas anderes als ursprünglich geplant daraus entwickeln würde.“
- 25 Zu den Debatten über die finanzielle und logistische Unterstützung des Kreml für die neuen „Republiken“ vgl. unter anderem Gazeta.ru 2014: Ne raskačali lodku, 04.12.2014.
- 26 So z.B. der anerkannte ukrainische Professor der Nationalen Universität „Kiewer Mohyla-Akademie“ Mykhailo Wynnickij in seinem Facebook-„Tagebuch“ während der „Revolution der Würde“.
- 27 Vgl. die Umfrage des Kiewer Razumkov-Zentrums vom 31.05.2007 bis 18.06.2007, in: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=775 [13.01.2016].
- 28 Die Angaben für das Jahr 2014 stammen aus einer Umfrage des Kiewer Internationalen Instituts für Soziologie vom 29.04.2014 bis 11.05.2014, Attitude to the Unitary State and Separatism in Ukraine, 22.05.2014, in: <http://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=319> [22.01.2016]. Die Vergleichswerte für 2013 entstammen den Angaben von Progrebinskij, N.11.
- 29 Vgl. GfK Ukraine 2015: Studie „Jugend der Ukraine 2015“, 15.12.2015, in: <http://www.gfk.com/uk-ua/insights/news/doslidzhennja-molod-ukrajini-2015> [15.02.2016].
- 30 Vgl. die Statistiken bei Kulyk, Volodymyr 2015: One Nation, Two Languages? National Identity and Language Policy in Post-Maidan Ukraine, PONARS Policy Memo Nr. 389.
- 31 Vgl. die Umfrage des Kiewer Razumkov-Instituts vom Dezember 2015, in: http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=762 [02.02.2016].
- 32 Vgl. eine dem Autor nicht in publizierter Form vorliegende Umfrage des Instituts für Soziologie der Ukrainischen Nationalen Akademie der Wissenschaften vom 26.06.2015 bis 18.07.2015.
- 33 Den Begriff verwendeten auch schon Mikhail Pogrebinskij und andere Autoren (vgl. N.11). Der Autor verwendet ihn hier allerdings nur eingeschränkt für die südöstlichen Regionen, da diese hier im Vordergrund stehen und die Frage eines gesamt-ukrainischen Nationsverständnisses an anderer Stelle erläutert werden muss (siehe auch Fazit).
- 34 Laut einer Umfrage der Kiewer Democratic Initiatives Foundation ist in diesen Gebieten bei der Identifikation als „Bürger der Ukraine“ zwischen 2013 und 2015 ein Plus von 21% auf 63% zu verzeichnen. Vgl. Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation 2015: Ukraine: Two Years After Maidan, in: http://dif.org.ua/modules/pages/files/1457009023_4029.pdf [13.03.2016].
- 35 Vgl. Härtel, N.17, S.297 ff.
- 36 Vgl. Mitrokhyn, Nikolaj 2015: Zwischen Stabilität und Labilität: Die gesellschaftspolitische Situation im Süden und Osten der Ukraine, Studie, Friedrich-Ebert-Stiftung, 09/2015, in: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11625.pdf> [23.02.2016].
- 37 Vgl. Kulyk, N.30.

ISSN 0177-7521
32. Jahrgang
Ausgabe 2|2016



Konrad
Adenauer
Stiftung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon (030) 269 96-33 83
Telefax (030) 269 96-53 383
<http://www.kas.de/auslandsinformationen>
redaktion-auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Sebastian Enskat

Redaktion:
Frank Priess
Dr. Wolfgang Maier
Thomas Birringer
Rabea Brauer
Dr. Stefan Friedrich
Andrea Ellen Ostheimer
Jens Paulus
Markus Rosenberger

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte
an: redaktion-auslandsinformationen@kas.de.

Bankverbindung:
Commerzbank Bonn
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei
den Auslandsinformationen (Ai).

Fotos:
Titel – © Arko Datta, Reuters (Bildmontage);
S. 8/9 – NASA Ozone Watch ©, Natural
Earth ©, © Pavlo Vakhrushev, AdobeStock
(Bildmontage). Alle weiteren wie jeweils
gekennzeichnet.

Gestaltung/Satz:
racken GmbH, Berlin



Ai

kas.de/auslandsinformationen