



Foto: © AP, picture alliance.

# Klimaschutz im Globalen Süden

Revitalisierte Zusammenarbeit oder verschärfte Polarisierung?

Sabina Wölkner

Für eine revitalisierte Zusammenarbeit mit den Entwicklungs- und Schwellenländern gilt es, Klimaschutz mit wirtschaftlichem Fortkommen zu verbinden. Nachhaltigkeit kann hier einen Mehrwert darstellen, wenn sie den Partnerländern einen konkreten Nutzen für die Entwicklung liefert. Angesichts der eigenen klimapolitischen Ambivalenzen und geopolitischer Dynamiken müssen Deutschland und die EU diese Partnerschaften pragmatisch, flexibel und vorausschauend gestalten.

---

Im Mittelpunkt der internationalen Klimapolitik steht das Ziel, die globale Erderwärmung möglichst auf 1,5 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen. Bis zur Jahrhundertmitte muss dafür Klimaneutralität erreicht werden. Nach den aktuellen Erkenntnissen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ist das Ziel nur durch einen massiven Rückgang der globalen Treibhausgasemissionen noch einzuhalten. Zwar wurde bei der UN-Klimaschutzkonferenz in Scharm El-Scheich das 1,5-Grad-Ziel erneut bekräftigt. Zwischen dieser Absichtserklärung und den Dekarbonisierungspfaden der Vertragsparteien des Pariser Klimaschutzabkommens ist jedoch eine Kluft erkennbar. Die bislang verkündeten Selbstverpflichtungen der Länder, die sogenannten Nationally Determined Contributions (NDCs), reichen bei Weitem nicht. Schon heute ist der Planet um durchschnittlich 1,1 Grad Celsius wärmer als im vorindustriellen Zeitalter.

Die Klimawandelfolgen, unter denen besonders die Entwicklungsländer leiden, sind bereits sichtbar. Frequenz und Intensität von Wetterextremen haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Dabei sind die Ärmsten der Armen doppelt gestraft. Ihnen fehlen Kapazitäten und Mittel, um sich dagegen zu wappnen. Gleichzeitig tragen sie so gut wie keine Verantwortung für den menschengemachten Klimawandel. Afrika ist besonders betroffen. Die überwiegende Mehrheit der 46 sogenannten am geringsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) befindet sich dort. Mit circa einem Fünftel der Weltbevölkerung ist der Kontinent für weniger

als drei Prozent der energiebezogenen weltweiten Emissionen verantwortlich. Auch wenn Südafrikas CO<sub>2</sub>-Ausstoß rasant gestiegen ist, hat Subsahara-Afrika immer noch die weltweit geringste Emissionsquote pro Kopf.<sup>1</sup>

### **Industrie- und Schwellenländer in einem Boot**

Die Hauptverantwortlichen für die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen sind andere. Während China mit einem Anteil von knapp 31 Prozent (2021) an den jährlichen globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen der mit Abstand größte Emittent ist, stehen an zweiter Stelle die USA mit knapp 13 Prozent. Indien (circa 7 Prozent), Russland (4,7 Prozent) und Japan (knapp 3 Prozent) folgen dahinter. Deutschland liegt im globalen Vergleich mit knapp 2 Prozent auf dem siebten Platz. Auch Saudi-Arabien, Indonesien und Südkorea sind unter den Top Ten.<sup>2</sup>

Eine Berücksichtigung des energiebedingten globalen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes pro Kopf (2021) verändert das Ranking insofern, dass Katar mit 35 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Kopf, die Vereinigten Arabischen Emirate (knapp 22 Tonnen) und Saudi-Arabien (knapp 19) sowie Australien (15) die Länderliste anführen. Auch die USA haben bei dieser Betrachtung mit knapp 15 Tonnen deutlich höhere Zahlen als China (etwa 8 Tonnen) und insbesondere Indien (knapp 2 Tonnen). Deutschland befindet sich mit den Niederlanden bei rund 8 Tonnen pro Kopf im Mittelfeld. Dahinter folgen Malaysia (ebenso knapp 8 Tonnen), Norwegen und Südafrika (beide 7).<sup>3</sup> Während der Pro-Kopf-Ausstoß der Industrieländer

zurückgeht, wächst dieser in den Schwellenländern und in China rasant.

Beide Perspektiven verdeutlichen: Der Rückgang der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen zur Erreichung der Pariser Klimaschutzziele kann nur im Schulterschluss gelingen. Zwar liegt die Hauptverantwortung für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei den westlichen Industriestaaten. Doch die Schwellenländer schließen auf. Ein Blick auf die Klimabilanz der G20 – ein Forum, in dem sich Industriestaaten und die wirtschaftsstärksten Schwellenländer versammeln – verrät: Die Anstrengungen müssen auch diese Ländergruppe umfassen.

Der Elefant im Raum ist dabei China. Trotz seiner CO<sub>2</sub>-Spitzenwerte pocht Peking darauf, bei den internationalen Klimaverhandlungen weiterhin als Entwicklungsland behandelt zu werden. Diese Einteilung geht auf die 1992 verabschiedete UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und dem darin verankerten Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (Common But Differentiated Responsibilities) zurück, wonach dem Verursacherprinzip zufolge die Industrieländer den größten Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels leisten müssen, während die Entwicklungsländer finanzielle Unterstützung erhalten. Entsprechend sieht Peking, an seiner Einordnung als Entwicklungsland festhaltend, die Bringschuld bei den USA und den anderen westlichen Industrieländern. Doch erscheint diese Haltung nicht mehr zeitgemäß. China hat seit seinem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) 2001 seinen CO<sub>2</sub>-Ausstoß enorm erhöht und liegt bei den historisch akkumulierten Emissionen (1875 bis heute) auf dem zweiten Platz hinter den USA.

### **Renaissance der Kohle – Antriebsstoff für globales Wachstum**

Verantwortlich für Chinas schlechte Klimabilanz sind die fossilen Energieträger im Energiemix des Landes sowie sein enormer Verbrauch. Im Strombereich dominiert die Kohle mit ungefähr 60 Prozent. Den Daten des Global Energy Monitor zufolge fügt das Land jedes Jahr neue Kohlekraftkapazitäten hinzu. Allein im vergangenen Jahr hat es eine Gesamtkapazität von 106

Gigawatt genehmigt, was ungefähr 100 großen Kohlekraftwerken entspricht.<sup>4</sup> Heute ist China für mehr als die Hälfte des globalen Kohleverbrauchs verantwortlich.

### **Zuletzt ging der rasant wachsende Kohleverbrauch auf die Rechnung der Nicht-OECD-Staaten, allen voran China und Indien.**

---

Allerdings ist das Land kein Einzelfall. Auch in Indien entsteht der Hauptanteil der Emissionen im Energiesektor durch die Kohleverstromung, gefolgt von der Industrie (Stahl und Zement) sowie dem Transportbereich. 2022 wuchs der Kohleausstoß um etwa sechs Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen entsprechen zwar nur rund einem Drittel des Pro-Kopf-Wertes in der EU, doch das prognostizierte Bevölkerungswachstum des Landes wird den Energiekonsum weiter anfechten.

Eine ähnliche Wachstumsdynamik ist auch in Indonesien erkennbar. Experten gehen davon aus, dass das Land bis 2050 zur viertgrößten Volkswirtschaft aufsteigen wird. Zwar liegt sein globaler CO<sub>2</sub>-Ausstoß mit einem Anteil von circa 1,7 Prozent noch weit unter dem von Indien. Aber auch hier wird das Gros der Emissionen in der Kohleverbrennung erzeugt. Gleichzeitig hat Indonesien im regionalen Vergleich den höchsten Kohleanteil in der Stromproduktion (rund 80 Prozent).

Diese Entwicklungen decken sich mit der Einschätzung von Experten, der zufolge in den vergangenen Jahrzehnten der rasant wachsende Kohleverbrauch auf die Rechnung der Nicht-OECD-Staaten, allen voran China und Indien, ging.<sup>5</sup> Demgegenüber ist die Wachstumskurve in den Industriestaaten weiter abgeflacht, auch wenn 2021 die USA mit etwa 10 Exajoule an installierter Kohleleistung immer noch auf dem weltweit dritten Rang standen. China führte

diese Rangliste mit etwa 86 Exajoule an. Indien kommt mit rund 20 Exajoule dahinter, gefolgt von Japan (4 Exajoule) sowie Südafrika, Russland und Indonesien (alle rund 3 Exajoule).<sup>6</sup> Fatih Birol, Direktor der International Energy Agency (IEA), warnt, dass „das historische Allzeithoch der Kohleverstromung ein beunruhigendes Zeichen dafür ist, dass die Welt sich nicht auf dem Pfad in Richtung Klimaneutralität befindet“<sup>7</sup>.

### **Klimaschutz und russischer Angriffskrieg – Rückfall oder Aufbruch?**

Mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine setzte sich der weltweite Kohleverbrauch nicht nur unvermindert fort. Wurde dieser bis dahin von den Nicht-OECD-Ländern befeuert, so steigerten im Verlauf des Jahres 2022 auch die EU und ihre Mitgliedstaaten den Verbrauch. Vor allem Deutschland nahm – angetrieben von

der Sorge um Versorgungssicherheit durch die kriegsbedingte Energiekrise – vermehrt alte Kohlekraftwerke wieder in Betrieb. Auch wenn dadurch die CO<sub>2</sub>-Emissionen der EU dem World Energy Report 2022 zufolge nicht weiter anstiegen, sahen Schwellenländer, allen voran die BRICS-Staaten, darin einen Beleg für vermeintliche „Doppelstandards“. Sie veröffentlichten anlässlich der UN-Klimakonferenz in Ägypten eine gemeinsame Erklärung, in der sie das Verhalten der Europäer anprangerten.<sup>8</sup> Insbesondere Deutschland wurde dafür kritisiert, dass es seine Kohleimporte aus Südafrika stark erhöht habe, während es gleichzeitig nicht müde werde, den globalen Kohleausstieg zu beschwören.

Doch auch die IEA sieht den Krieg als Wendepunkt und im kurzfristigen europäischen Kohlezuwachs keinen dauerhaften Widerspruch zum Klimaneutralitätsziel.<sup>9</sup> Zum einen sinkt der



Zwei Seiten einer Medaille: China weist die höchste Gesamtleistung bei Solar- und Windenergie weltweit auf. Die Volksrepublik ist global aber auch der größte CO<sub>2</sub>-Emittent. Foto: © CFOTO, NurPhoto, picture alliance.

Kohleverbrauch in der EU seit Jahrzehnten und soll durch das sukzessive Auslaufen der CO<sub>2</sub>-Zertifikate im reformierten Emissionshandel (ETS) gänzlich unrentabel gemacht werden. Darüber hinaus erweitert Brüssel seit dem Angriffskrieg seine Anreizsysteme, um den Ausbau der Erneuerbaren zu forcieren. Parallel zum Allzeithoch des hiesigen Kohleverbrauchs nahm der Anteil der Erneuerbaren an der Stromversorgung ebenso weiter zu. Bereits im vergangenen Jahr konnten EU-weit neue Spitzenwerte erreicht werden.<sup>10</sup>

## Während China und Indonesien bis 2060 klimaneutral sein wollen, lässt Indien sich bis 2070 Zeit.

Auch weltweit gehen die Experten von einem Run auf Erneuerbare aus. Bis 2027 sollen die neu installierten Kapazitäten für erneuerbaren Strom um fast 2.400 Gigawatt zunehmen und 2025 der weltweite Kohlekonsum sein Plateau erreicht haben.<sup>11</sup> Der größte Hebel für die Trendumkehr wird China zugesprochen. Seit Jahren baut die Regierung in Peking ihre Kapazitäten im Bereich der Erneuerbaren aus und liegt bei den installierten Gesamtleistungen bei Sonne und Wind weltweit unangefochten an der Spitze. Auch bei den Anlagen für die Herstellung von erneuerbarem Strom dominiert das Land den Markt und nimmt nicht zuletzt bei den für *Clean-Tech*-Produkte benötigten kritischen Rohstoffen oftmals eine Monopolstellung ein.<sup>12</sup>

Ebenso schließt Indien beim Ausbau der Erneuerbaren auf. Ende 2022 nahm der Subkontinent bereits den vierten Platz ein mit einer produzierten Gesamtleistung (Wasserkraft eingerechnet) von 163 Gigawatt, hinter China (1.161 Gigawatt), den USA (352 Gigawatt) und Brasilien (175 Gigawatt). Deutschland lag mit 148 Gigawatt auf Rang fünf.<sup>13</sup> In den kommenden fünf Jahren soll sich der Ausbau der Erneuerbaren in Indien verdoppeln.<sup>14</sup> Ankündigungen von Premierminister Narendra Modi stützen diese Vermutung.<sup>15</sup> Doch

Experten bemängeln, dass sich die Dekarbonisierung in den energieintensiven Sektoren noch nicht wirtschaftlich rechnet, da die Rahmenbedingungen für Investitionen in Erneuerbare unzureichend sind.<sup>16</sup> Gleichzeitig nimmt der Handlungsdruck auf Indien und die anderen Hauptemittenten zu, auf saubere Energieträger umzustellen. Mittlerweile haben sich mehr als 130 Länder dem Ziel der Klimaneutralität verschrieben und müssen es nun mit Dekarbonisierungspfaden unterlegen. Bei der bevorstehenden UN-Klimakonferenz in Dubai (kurz COP28) steht eine globale Bestandsaufnahme, der *global stocktake*, an. Dort sollen die Unzulänglichkeiten der NDCs thematisiert werden, um in Reichweite des 1,5-Grad-Ziels bleiben zu können. Allerdings ist der Weg zur Klimaneutralität in den emissionsstarken Schwellenländern oft mit längeren Fristen versehen: Während China und Indonesien bis 2060 klimaneutral sein wollen, lässt Indien sich bis 2070 Zeit. Allen gemein ist, dass der Ausbau der Erneuerbaren hier eine Schlüsselrolle einnimmt.

### Fossilisierung, Dekarbonisierung, Polarisierung?

Der Krieg in der Ukraine hat somit eine doppelte Wirkung: Einerseits nehmen durch die weltweite „Renaissance der Kohle“ die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen zu. Nicht nur viele Schwellenländer halten aufgrund der Unwägbarkeiten bei der Energieversorgung vorerst an der Kohle fest. Andererseits befeuert der Krieg den weltweiten Ausbau der Erneuerbaren und macht Wind und Sonne somit weiter rentabel. Daher schwingt das Pendel auch in die andere Richtung: So erreichten die weltweiten Finanzierungszusagen für Erneuerbare 2022 den Wert von 499 Milliarden US-Dollar und waren damit circa 69 Milliarden höher als im Vorjahr.<sup>17</sup> Allerdings verteilen sich die Investitionen ungleichmäßig: Das Gros entfällt weiterhin auf China, auch wenn in Ostasien neuerdings Vietnam ins Auge sticht. Abgesehen von den anderen üblichen Verdächtigen USA, EU und weiteren Industriestaaten konzentrieren sich die Summen auf Indien, Chile und Brasilien.<sup>18</sup> Dabei fällt auf, dass Subsahara-Afrika zurückfällt – trotz Vorreitern wie Kenia, dessen Anteil an erneuerbarer

Stromproduktion heute rund 90 Prozent am Gesamtstrommix umfasst, oder Südafrika, das der Investitionsmagnet im südlichen Afrika ist. Besonders um Afrikas LDCs wird ein Bogen gemacht. Zwischen 2013 und 2020 flossen dort hin im Schnitt nur 0,84 Prozent der weltweiten Investitionen.<sup>19</sup> Das mag auch daran liegen, dass dort andere Probleme im Vordergrund stehen. So leben in Subsahara-Afrika derzeit rund 590 Millionen Menschen, die noch über gar keinen Zugang zu Elektrizität verfügen.<sup>20</sup> Francesco La Camera, Generaldirektor der Internationalen Organisation für Erneuerbare Energien, fordert deshalb, dass Regierungen und Entwicklungspartner eine aktivere Rolle spielen müssen, um einen gleichmäßigen Finanzfluss zu sichern, der die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den verschiedenen Ländern stärker berücksichtigt.<sup>21</sup>

## **Viele Schwellen- und Entwicklungsländer teilen den Eindruck, dass die EU und allen voran Deutschland „Wasser predigen, aber Wein trinken“.**

---

Auch in den Entwicklungsländern kann man indes oft den gleichzeitigen Ausbau von erneuerbaren und fossilen Energieträgern beobachten. Einerseits soll in Mauretania, einem afrikanischen Wüstenstaat, der am unteren Ende des Human Development Index (HDI) steht, bald grüner Wasserstoff produziert werden. Andererseits wurden dort Gasfelder entdeckt, die ebenfalls für den Export ausgebeutet werden sollen. Da passt es ins Bild, wenn auf dem Höhepunkt der Energiekrise in Europa Bundeskanzler Olaf Scholz bei seiner Afrikareise Senegal für die Zusammenarbeit bei der Nutzung der Gasressourcen umwirbt, während sein Wirtschaftsminister in Deutschland LNG-Terminals bauen lässt, aber in Namibia vom Wohlstand durch grüne Wertschöpfungsketten schwärmt. Zwar muss kein Widerspruch bei der Nutzung von Erdgas als Übergangstechnologie bei der Dekarbonisierung vorliegen. Auch bietet der Gasexport den Entwicklungsländern eine

Einnahmequelle, die in die eigene Entwicklung fließen kann und es gibt Stimmen, die für den Einsatz des Energieträgers plädieren, um die Industrialisierung vor Ort voranzutreiben.<sup>22</sup> Dennoch wird durch das deutsche Lavieren eine Ambivalenz in der hiesigen Klimaschutzpolitik ersichtlich, die in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern den Eindruck verfestigt, die EU und allen voran Deutschland würden „Wasser predigen, aber Wein trinken“.

Auch beim diesjährigen Petersberger Dialog konnte dieser Vorbehalt nicht ausgeräumt werden. Im Gegenteil: Die Konfliktlinie scheint sich am Beispiel der Diskussion über die Rolle von Technologien für die CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung (Carbon Capture and Storage, CCS) beim Klimaschutz zu vertiefen. Der designierte COP28-Präsident Sultan Ahmed Al Jaber irritierte in diesem Zusammenhang Deutschland und die Europäer mit seiner Forderung nach dem Ausstieg aus den „fossilen Emissionen“ – und eben nicht aus den fossilen Energieträgern. Bei Klimaschutzaktivisten gilt eine solche Rhetorik als Versuch, eine Hintertür für eine lange Nutzung fossiler Brennstoffe zu öffnen, deren Emissionen dann mithilfe der in den Schwellenländern heute noch kaum verfügbaren CCS-Verfahren eingefangen werden sollen. So warb die Bundesregierung für die Festschreibung eines Ausbauziels für die Erneuerbaren und sprach sich erneut für das Ende der fossilen Energien aus.<sup>23</sup>

Da allerdings auch vielen Schwellenländern die neu entfachte Diskussion in Deutschland und Brüssel nicht entgangen sein dürfte, wonach CC(U)S (Carbon Capture (Utilization) and Storage) als Baustein für eine klimaneutrale und wettbewerbsfähige Industrie gehandelt wird, wirkten die Forderungen der Europäer auf sie einseitig. Dieser Eindruck wurde durch das vage Bekenntnis der G7 verstärkt, „unverminderte fossile Brennstoffe“ („unabated fossil fuels“) beschleunigt auslaufen zu lassen, allerdings einen konkreten Fahrplan mit Zwischenzielen bis 2050 schuldig zu bleiben.<sup>24</sup>

Diese Ambivalenz spielt Peking in die Hände, das Interesse hat, Misstrauen gegenüber den

westlichen Industriestaaten zu nähren, um die Länder im Globalen Süden an sich zu binden. Gleichzeitig fallen Chinas Bemühungen aber auch deshalb auf fruchtbaren Grund, weil die Industriestaaten nach dem mehrfach gebrochenen 100-Milliarden-Dollar-Versprechen der Klimafinanzierung ohnehin mit einem Glaubwürdigkeitsproblem zu kämpfen haben. Vor diesem Hintergrund darf nicht überraschen, wenn es Indien nicht verwerflich erscheint, aus ökonomischem Kalkül billig Kohle und Öl aus dem vom Westen sanktionierten Russland zu beziehen.<sup>25</sup>

Zwar bleibt die weltweite Klimaneutralität das gemeinsame Ziel der internationalen Staatengemeinschaft. Auch wächst auf die Hauptemittenten der Druck, mehr dafür zu tun. Allerdings hat sich seit Russlands Angriffskrieg die Sorge um die Energieversorgungssicherheit in den Vordergrund geschoben. Insbesondere in Deutschland wird das bis dato vorherrschende idealisierte Bild einer Welt der Erneuerbaren nun durch die Erkenntnis erweitert, dass mit den internationalen Verflechtungen und Abhängigkeiten geopolitische Überlegungen auch bei der Gestaltung von Klimaschutzpartnerschaften eine stärkere Rolle spielen müssen.

### **Nachhaltigkeit und Werte – Mehrwert oder Bremsklotz?**

#### *Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII)*

Die beim G7-Gipfel im Juni 2022 von den USA initiierte Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) macht aus ihrer politischen Stoßrichtung keinen Hehl. Bei der Initiative, bei der es sich im Kern um ein bis 2027 600 Milliarden US-Dollar umfassendes Kreditprogramm für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten in Entwicklungsländern in den Bereichen Klima, globale Gesundheit, Gleichberechtigung und Konnektivität handelt, machte das Weiße Haus klar, dass es um eine „wertorientierte, wirksame und transparente Infrastrukturpartnerschaft“ geht, die die enormen Bedarfe in den Ländern mittleren und geringen Einkommens deckt.<sup>26</sup> Die Initiative zielt gegen Chinas

Belt and Road Initiative (BRI), mit der Peking seit 2013 Infrastrukturprojekte weltweit vorantreibt. Zwar gibt es unterschiedliche Meinungen, ob China seine Kredite dabei bewusst an schwache Volkswirtschaften vergibt, um diese in die Abhängigkeit zu treiben („Schuldendiplomatie“), aber unumstritten ist, dass dieses Instrument wesentlicher Bestandteil der außenpolitischen Agenda Chinas ist und der Erweiterung seines Einflusses in der Welt dient.

### **Die Global-Gateway-Strategie der EU soll den Ländern des Globalen Südens Alternativen zum chinesischen Kooperationsmodell bieten.**

---

Washington hat vor diesem Hintergrund den Wert der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, vor allem in Afrika, neu erkannt.<sup>27</sup> Die Partnerschaft verspricht „game-changing deals“ und wird von den G7-Mitgliedern und der EU mitgetragen. Das Ziel ist, „Qualität zu liefern sowie nachhaltige Infrastruktur, die den Menschen weltweit einen Mehrwert bringt und auch die weltweiten Lieferketten stärkt und diversifiziert“<sup>28</sup>. Gleichzeitig geht es um rechen-schaftspflichtige Institutionen, Standards, *Clean Tech* sowie um die Schaffung von Jobs. Doch ob die PGII die Antwort auf den enormen Investitions- und Infrastrukturbedarf in den Entwicklungsländern ist, lässt sich noch nicht sagen. Da die US-geführte G7-Initiative auf die Mobilisierung von privatem Kapital angewiesen ist, gilt es in vielen Ländern zunächst, die Rahmenbedingungen und Kapazitäten für *bankable projects* zu verbessern sowie die hohen Kapitalkosten zu senken. Um den Chinesen tatsächlich Paroli zu bieten, müsste die Projektankündigung zudem rasch in die Implementierungsphase übergehen.

Das gilt auch für die breit angelegte EU-Konnektivitätsstrategie Global Gateway, die zwischen 2021 und 2027 bis zu 300 Milliarden Euro für Investitionen mobilisieren soll. Indem auch

hier Nachhaltigkeit zum Prinzip erhoben wird und das vorrangige Ziel ist, den Entwicklungs- und Schwellenländern bei der Errichtung der dringend benötigten Transport-, Energie- und Digitalinfrastruktur zu helfen, scheint es ebenfalls darum zu gehen, den Ländern des Globalen Südens Alternativen zum chinesischen Kooperationsmodell zu bieten.

### *Just Energy Transition Partnership (JETP)*

Auch in der von einer Gruppe westlicher Staaten und der EU getragenen Just Energy Transition Partnership (JETP) kommt der werteorientierte Ansatz zum Tragen. Anders als bei PGII und Global Gateway konzentriert sich die JETP auf den energiepolitischen Sektor und strebt dort eine gerechte (*just*) Transition an. Beim UN-Klimagipfel in Glasgow wurde auf Initiative von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und der EU die erste Partnerschaft mit Südafrika beschlossen. Das vorrangige Ziel ist es, dem Land beim Kohleausstieg zu helfen. Da es seinen Strom fast zu 90 Prozent aus Kohle herstellt und die Kohleindustrie ein wichtiger Wirtschaftszweig und Arbeitgeber im Land ist, stellt die soziale Verträglichkeit des Wandels einen wesentlichen Aspekt der Partnerschaft dar. In den Vorgaben für diesen Wandel sollen daher konkrete Fragen wie die Schaffung von Arbeitsplätzen behandelt werden, wobei ein Augenmerk auf bedürftigen sozialen Gruppen liegt.<sup>29</sup>

Konsultationsprozesse sollen dazu dienen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften einzubinden, was aus Sicht von NGOs allerdings nicht überall gelang.<sup>30</sup> Das Kernstück der Partnerschaft ist der von Südafrika vorgeschlagene Investitionsplan, der von den G7-Ländern bei der UN-Klimakonferenz in Ägypten offiziell angenommen wurde. Mittels verschiedener Finanzierungsinstrumente und privaten Kapitals sollen nun mehr als 8,5 Milliarden US-Dollar (Deutschland trägt hierzu 700 Millionen Euro bei und hat jüngst weitere 320 Millionen zugesagt) mobilisiert werden. Da das Land selbst den Finanzbedarf für die Transition jedoch um ein Vielfaches höher einschätzte, forderte Südafrikas Präsident mehr Zuschüsse und günstige Darlehen anstelle

von Krediten zu marktüblichen Konditionen.<sup>31</sup> Doch dass bei dem enormen Finanzierungsbedarf in Südafrika, aber auch anderswo im Globalen Süden, allein Staatsgelder es nicht werden richten können, liegt ebenso auf der Hand.

## **Ein zentraler Erfolgsfaktor der Dekarbonisierung ist die gesellschaftliche Akzeptanz.**

Trotz der Kritik machte die Partnerschaftsinitiative in anderen Ländern bereits Schule: Neben Indonesien, welches eine JETP beim G20-Gipfel in Bali beschlossen hat, gibt es ein Abkommen mit Vietnam. Obwohl mit Indien und Senegal die Verhandlungen noch laufen, werden Unterschiede zwischen den Partnerschaften bereits sichtbar. Während in Südafrika an bestehende Dekarbonisierungspläne angeknüpft werden konnte, bleibt abzuwarten, ob das auch in den anderen Ländern gelingt. Fest steht, dass ein zentraler Erfolgsfaktor die gesellschaftliche Akzeptanz des Reformprozesses ist. Dies ist etwa in Südafrika der Fall, wo die Unzufriedenheit der Menschen mit der mangelhaften Stromversorgung des Landes einen wesentlichen Antrieb für die Veränderungen darstellt. Solch endogene Faktoren sind mitunter entscheidend, ob grundlegende Reformen gelingen können, da sie die Rechenschaftspflicht der eigenen Entscheidungsträger in den Vordergrund stellen.

Gleichzeitig hängt die Dekarbonisierung in den Schwellenländern von weiteren Faktoren wie etwa einer ausreichenden und bezahlbaren Versorgung mit den für *Clean Tech* benötigten kritischen Rohstoffen ab, deren Nachfrage mit dem Voranschreiten des weltweiten Klimaschutzes laut Prognosen der Weltbank wie etwa bei Lithium bis 2050 exponentiell ansteigen wird.<sup>32</sup> Da mit dem russischen Angriffskrieg auch die Abhängigkeit von chinesischen Rohstofflieferungen vor allem in den westlichen Industriestaaten zum Politikum geworden ist – Ansätze zur Diversifizierung der Rohstofflieferketten sind bereits in den USA im Rahmen des im August 2022



verabschiedeten Inflation Reduction Act und in der EU in Gestalt des geplanten Net-Zero Industry Act zu finden –, gilt es, diese auch im Rahmen der Klimapartnerschaften wie den JETPs mit einer sicheren, sauberen und bezahlbaren Rohstoffversorgung zu verschränken. So werden in Indien signifikante Mengen von Lithium vermutet, doch bedarf es weiterer Explorations, um die Wirtschaftlichkeit der Projekte zu testen. Auch gibt es offene Fragen zu Umweltrisiken, politischer Stabilität und zur Größe der Lagerstätten.

### **Carbon Leakage und CBAM – zwei Seiten einer Medaille**

Eine der Kernfragen bei der weltweiten Dekarbonisierung ist aus Sicht der EU und Deutschlands das Phänomen des *Carbon Leakage*, also die Auslagerung von Produktion und Abwanderung von Unternehmen in Länder mit niedrigeren Klimaschutzstandards, die beispielsweise keine Emissionshandelszertifikate fordern, um Kostenvorteile nutzen zu können. Es kann nicht nur zu



Bundeskanzler Scholz mit Südafrikas Präsident Ramaphosa in Pretoria: Seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine hat Deutschland seine Kohleimporte aus Südafrika erhöht. Gleichzeitig will man das Land dabei unterstützen, aus der Kohle auszusteigen. Foto: © Kim Ludbrook, epa, picture alliance.

einem Anstieg der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen führen, sondern birgt das Risiko, internationale Wettbewerbsnachteile der europäischen Wirtschaft und Industrie in energieintensiven Branchen zu verschärfen. Der im Dezember 2022 in Brüssel verabschiedete CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) soll deshalb sicherstellen, dass es im Zuge steigender CO<sub>2</sub>-Preise nicht zu den oben beschriebenen Effekten kommt.

## Auch Schwellenländer wie Indien haben das Tempo der Reformen zuletzt erhöht.

Obwohl der Mechanismus zunächst allein energieintensive Wirtschafts- und Industriebranchen wie beispielsweise die Stahlindustrie umfasst, wurde der CBAM von den Schwellenländern bereits frühzeitig kritisch gesehen. Allen voran die BRICS-Staaten haben immer wieder ihre Ablehnung zum Ausdruck gebracht – zuletzt bei der UN-Klimakonferenz mit der Gruppe der sogenannten Like-Minded Developing Countries (LMDC).<sup>33</sup> Indien, dessen Metallindustrie von dem Mechanismus stark betroffen wäre, warnte, dass diese Entscheidung die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen mit der EU beeinflussen könnte.<sup>34</sup> Auch Vietnam, das zur Gruppe der LMDC gehört, muss nun für die Reduktion des CO<sub>2</sub>-Produktanteils künftig mehr tun. Das gilt erst recht für China. 2022 gingen Güter im Wert von 626 Milliarden Euro in die EU.<sup>35</sup> Einige Experten weisen darauf hin, dass der Einfluss des CBAM dennoch begrenzt sein werde, weil nur ein Bruchteil des chinesischen Exports unter die betroffenen Sektoren falle.<sup>36</sup> Gleichzeitig gebe es auch Chancen: So plane China, das seit 2020 über einen eigenen Emissionshandel im Elektrizitätsbereich verfügt, diesen auf weitere Sektoren auszudehnen. Der Druck durch den CBAM könnte die Umsetzung beschleunigen.<sup>37</sup>

Auch Schwellenländer wie Indien haben das Tempo der Reformen zuletzt erhöht. Das Land hat 2022 ein Gesetz verabschiedet, wonach unter

anderem ein nationaler Emissionshandel eingerichtet werden soll. Es gibt aber einen Haken: Die Systeme sind mit dem EU-Emissionshandelssystem bisher wenig kompatibel. Während in China der CO<sub>2</sub>-Preis pro Tonne weit unter dem in der EU liegt und damit das Preisniveau zu unterschiedlich ist, um einen gesteigerten Nutzen für das Weltklima zu liefern, stehen die anderen Vorhaben noch am Anfang ihrer Realisierung. Die Auseinandersetzung mit Indien hat sich jüngst verschärft. Neu-Delhi erwägt, Vergeltungszölle für EU-Importe als mögliche Antwort auf den CBAM einzuführen.<sup>38</sup> Ob es Brüssel gelingt, die Wogen zu glätten, ist offen. Auch vor diesem Hintergrund wurde jüngst ein EU-Indien Handels- und Technologierat (TTC) ins Leben gerufen.

Nach einer Monitoringphase ab Oktober 2023 soll der Grenzausgleichsmechanismus 2026 offiziell in Kraft treten. Der Grenzausgleich ist wesentlicher Bestandteil des Fit-for-55-Reformpakets, um den europäischen Emissionshandel weiterzuentwickeln. Der ETS wiederum ist essenziell, damit die EU ihre Klimaziele erreicht. Bisher deckt der EU ETS etwa 40 Prozent der Gesamtemissionen in der EU ab. Bis 2030 müssen die Emissionen in den ETS-Sektoren um 62 Prozent gegenüber 2005 gesenkt werden. Der Mechanismus soll zudem bis 2027 auf Verkehr und Gebäude (ETS 2) ausgedehnt werden.<sup>39</sup> Für das vielbeschworene *level playing field* erscheint der Grenzausgleichsmechanismus in der Übergangsphase aus EU-Perspektive somit unerlässlich und Handelskonflikte etwa mit Indien sind vorprogrammiert.

### Klimaclub – Ende der Divergenzen?

Auch um diese Kontroversen zu entschärfen, schlug die Bundesregierung während der deutschen G7-Präsidentschaft die Gründung eines Klimaclubs vor. Dieser sollte die „gemeinsame Transformation der Industrien für eine beschleunigte Dekarbonisierung“ erreichen und gleichzeitig Märkte für klimaneutrale Produkte etablieren.<sup>40</sup> Bisher ist allerdings wenig passiert. Obwohl sich die Formulierung einer „expliziten CO<sub>2</sub>-Bepreisung oder anderer Ansätze zur Emissionsminderung und Reduzierung der Kohlendioxidintensität“ in der Gipfelerklärung zum

Klimaclub wiederfindet, lässt sich wenig über die Instrumente und konkrete Zielausrichtung entnehmen, was auch daran liegen mag, dass die Vorstellungen darüber in den G7-Staaten auseinandergehen.<sup>41</sup> Bei der UN-Klimakonferenz 2022 startete Bundeskanzler Scholz erneut den Versuch, für den Klimaclub zu werben, und betonte, dass dieser den Schwellenländern offenstehe. Zwar hat sich Kenia jüngst für die Mitgliedschaft ausgesprochen, doch für die Wirksamkeit des Clubs wird es entscheidend sein, Hauptmittelementen wie Indien und China dafür zu gewinnen.

Dabei besteht die Schwierigkeit darin, dass mit zunehmender Inklusivität aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen in den Ländern die Heterogenität eines solchen Clubs zunähme, was wiederum konkrete Vereinbarungen erschweren könnte. Während einige Experten anstelle einer gemeinsamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die Schaffung gemeinsamer Produktstandards oder Regeln für klimaneutrale Produkte plädieren, sehen andere in der Koordinierung der nationalen Klimaschutzmaßnahmen das größte Potenzial. Allen Vorschlägen gemein ist, dass für das Gelingen dieses Projekts die Einbindung der Schwellenländer unabdingbar ist, um die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen substantiell zu reduzieren und gleichzeitig Subventionswettläufe zur Förderung von *Clean Tech* sowie protektionistische Maßnahmen zu verhindern, die letztlich zulasten des Weltklimas gehen würden. Im Kern muss es darum gehen, die Bedürfnisse auf beiden Seiten, Industriestaaten und Schwellenländern, zu berücksichtigen und über Anreizsysteme die Übernahme der Klimaschutzstandards sowie die Herausbildung von CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystemen zu unterstützen.<sup>42</sup>

Überlegungen, den geplanten Klimaclub zu einer Global Climate Alliance zu erweitern und sich zunächst auf Sektoren wie Stahl und Zement zu konzentrieren, gehen in die richtige Richtung. Ob sich dort die Zusammenarbeit entwickeln kann, hängt allerdings davon ab, inwiefern die Industriestaaten in Zeiten von multiplen globalen Krisen in der (finanziellen) Lage sein werden, die Kosten für die Angleichung der Klimastandards im Globalen Süden zu übernehmen sowie dabei

zu helfen, genügend Investitionen zu mobilisieren. Demgegenüber müssten die Schwellenländer willens sein, harte Benchmarks zu akzeptieren sowie ein transparentes Monitoring einzurichten, um die Dekarbonisierung in den entscheidenden Sektoren voranzubringen.

## Deutschland muss angesichts der eigenen Ambivalenz seinen Partnern mehr Flexibilität beim Übergang zur klimaneutralen Energieversorgung einräumen.

### Fazit

1. Die Zusammenarbeit mit China beim globalen Klimaschutz ist und bleibt angesichts des enormen CO<sub>2</sub>-Anteils des Landes ein Muss. Trotz der internationalen Spannungen bedarf es des permanenten Auslotens von Spielräumen für die klimapolitische Kooperation. Allerdings wirkt Chinas Einstufung als Entwicklungsland hierfür nicht zeitgemäß. Eine Neubewertung wäre dringend geboten. Die Einbindung des Landes in eine globale Klima-Allianz könnte eine Option dazu sein. Parallel gilt es, die Zusammenarbeit mit Indien und den anderen Schwellenländern in den Klimakooperationsmodellen voranzutreiben und zügig zum Abschluss zu bringen.
2. Mit Russlands Angriffskrieg gilt es, beides – Energieversorgungssicherheit und Klimaschutz – in den Kooperationsformaten stärker zu berücksichtigen und diese zudem in Zusammenhang mit einer sicheren, sauberen und bezahlbaren Rohstoffversorgung zu stellen. Gleichzeitig muss Deutschland angesichts der eigenen klimapolitischen Ambivalenz auch seinen Partnern mehr Flexibilität beim Übergang zur klimaneutralen Energieversorgung einräumen. Da in vielen Schwellenländern trotz des Ausbaus der Erneuerbaren die Kohle vorerst relevanter

Bestandteil der Stromversorgung bleibt und ebenfalls derzeit eine Art Garantie dafür ist, sich gegen die durch den russischen Angriffskrieg verursachten energiepolitischen Unwägbarkeiten abzusichern, sollte Deutschland Forderungen nach einem weltweiten Kohleausstieg besser abwägen, Partnerschaften im Globalen Süden ausbauen und sich auch gegenüber dem verantwortungsbewussten Einsatz von CCS-Technologien dort öffnen.

3. Werteorientierung und Nachhaltigkeit in den Klimapartnerschaften Deutschlands, der EU oder der G7-Länder mit den Entwicklungs- und Schwellenländern können Vorteile gegenüber den von Peking angebotenen Modellen liefern, solange diese der Bevölkerung des Partnerlandes einen konkreten Nutzen für die eigene wirtschaftliche Entwicklung versprechen und nicht als oktroyierte Bedingung oder gar Hindernis dafür empfunden werden. Multi-Stakeholder-Dialoge können dabei helfen, alle relevanten Gruppen jenseits der Regierungseliten in den Austausch einzubinden und damit unterschiedliche Sichtweisen über die Energietransition aufzunehmen. Da in den Entwicklungsländern für einen solchen Dialog die Rahmenbedingungen fehlen können, sollten die Partnerschaften auch die nötigen politischen Reformen thematisieren und in einer dafür entworfenen Governance, die in den Strukturen des Landes verankert ist, diese gemeinsam voranbringen.

---

**Sabina Wölkner** ist Leiterin der Abteilung Agenda 2030 der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 International Energy Agency (IEA) 2022: Africa Energy Outlook 2022, Key Findings, in: <https://bit.ly/43eGDY6> [24.05.2023].
- 2 Statista 2023: CO<sub>2</sub>-Emissionen: Größte Länder nach Anteil am weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Jahr 2021, in: <https://bit.ly/45u9fi4> [24.05.2023].
- 3 Statista 2023: Energiebedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf weltweit nach ausgewählten Ländern im Jahr 2021, in: <https://bit.ly/424MM8h> [24.05.2023].
- 4 Centre for Research on Energy and Clean Air / Global Energy Monitor 2022: China permits two new coal power plants per week in 2022, Pressemitteilung, 27.02.2022, in: <https://bit.ly/3OAsK2g> [24.05.2023].
- 5 Steckel, Jan / Edenhofer, Ottmar / Jakob, Michael 2015: Drivers for the renaissance of coal, Proceedings of the National Academy of Sciences, 06.07.2015, S.5, in: <https://bit.ly/3q5vrri> [24.05.2023].
- 6 Deutschland liegt mit ca. zwei Exajoule auf Platz zehn. Statista 2023: Leading coal consuming countries worldwide in 2021, in: <https://bit.ly/438EqOb> [24.05.2023].
- 7 IEA 2021: Coal power's sharp rebound is taking it to a new record in 2021, threatening net zero goals, Pressemitteilung, 17.12.2021, in: <https://bit.ly/3OC1MXX> [24.05.2023].
- 8 Van Diemen, Ethan 2022: BRIC and South Africa accuse developed world of ‚double standards‘, Climate Tracker, 16.11.2022, in: <https://bit.ly/3Wuur34> [24.05.2023].
- 9 IEA 2023: Renewables 2022. Analysis and forecast to 2027, S.11, in: <https://bit.ly/424MRZD> [24.05.2023]
- 10 Ebd., S.12.
- 11 IEA 2023, N.9, S.10; IEA 2022: Coal 2022. Analysis and forecast to 2025, S.7, in: <https://bit.ly/436p9xm> [24.05.2023].
- 12 Europäische Kommission 2020: Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen: Einen Pfad hin zu größerer Sicherheit und Nachhaltigkeit abstecken, COM(2020) 474 final, 03.09.2020, S.4, in: <https://bit.ly/43iL70p> [24.05.2023].
- 13 Statista 2023: Leading countries in installed renewable energy capacity worldwide in 2022, in: <https://bit.ly/3My9eAJ> [24.05.2023].
- 14 IEA 2023, N.9, S.13.
- 15 Ministry of New and Renewable Energy 2022: Year-End Review 2022 – Ministry of New and Renewable Energy, Press Information Bureau Dehli, 20.12.2022, in: <https://bit.ly/43mIQRd> [24.05.2023].
- 16 Kashyap, Yash / Purkayastha, Dhruva 2023: Policy Brief: Policies and Enabling Environment to Drive Private Investments for Industrial Decarbonization in India, Climate Policy Initiative, 28.04.2023, in: <https://bit.ly/3BUQQAo> [24.05.2023].
- 17 International Renewable Energy Agency (IRENA) / Climate Policy Initiative (CPI) 2023: Global Landscape of Renewable Energy Finance 2023, S.13, in: <https://bit.ly/435d6jM> [24.05.2023].
- 18 Ebd., S.54–58.
- 19 IRENA / CPI 2023, N.17, S.17.