SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

# Macht in der globalen Klima-Governance

Never, Babette

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**
GIGA German Institute of Global and Area Studies

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**
Never, B. (2012). *Macht in der globalen Klima-Governance.* (GIGA Focus Global, 4). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-293418

**Nutzungsbedingungen:**
*Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:*
*https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de*

**Terms of use:**
*This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:*
*https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0*

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

Nummer 4
2012
ISSN 1862-3581

GLOBAL

# Macht in der globalen Klima-Governance

Babette Never

Vom 14.-25. Mai 2012 werden die internationalen Klimaverhandlungen in Bonn fortgeführt. Fünf große Arbeitsgruppen stehen vor der Aufgabe, den realpolitischen Rahmenentscheidungen von Durban im Dezember 2011 Substanz zu verleihen und die globale Klima-Governance unter einem gemeinsamen Dach zu halten.

**Analyse**

Die Macht der zentralen Akteure äußert sich unterschiedlich stark, sobald in verschiedene Formen differenziert wird. Während die internationalen Verhandlungen vor allem für die kleinen Entwicklungsländer unabdingbar bleiben und sie hier auch diskursiv-moralische Macht ausüben, finden die wichtigsten direkten und strukturellen Machtkämpfe außerhalb des Regimes statt. Über starke Machtpositionen verfügen China, Indien, die USA und Europa bzw. im Bereich des Regenwaldschutzes Brasilien und Indonesien.

- Die Heterogenität der BASIC (Brasilien, Südafrika, Indien, China) unterminiert ihren absoluten Machtgewinn innerhalb der Verhandlungen. Während einzelne Nachrückerstaaten wie Indonesien oder Ägypten den BASIC stärkere Unterstützung in Aussicht stellen, verlieren sie in Relation zu den Least Developed Countries (LDC) an Macht. Diese verbünden sich vielmehr mit Europa.
- China und die USA befinden sich innerhalb des Klimaregimes in einem klimapolitisch negativen Mächtegleichgewicht. Im Kampf um die Märkte der sauberen Technologien sind chinesische Unternehmen jedoch auf der Überholspur.
- Indien besitzt in den Verhandlungen eine starke strukturelle Vetomacht, die es allerdings mehr zur Blockade als zur aktiven Gestaltung nutzt. Auf diskursiver Ebene ist Delhi hiermit wenig erfolgreich. Außerhalb des Regimes gewinnt Indien jedoch auch durch Privatakteure an struktureller Macht im Sinne des Klimaschutzes hinzu.
- Europa konnte nach der UN-Klimakonferenz in Durban 2011 einen direkten, instrumentellen Machtgewinn verzeichnen und setzt diesen außerhalb der Verhandlungen auch erstmals gegenüber den USA ein.
- Das grüne Machtpotenzial Europas und insbesondere Deutschlands wird durch zu zögerliches Agieren und den strukturellen Machtzuwachs Chinas eingehegt. Deutschland sollte durch strategische Investitionen in Forschung und Entwicklung seine technologische Macht wieder ausbauen.

*Schlagwörter: Klimapolitik, Gestaltungsmächte, BASIC, Macht*

open access

**Globale Klima-Governance nach Durban**

Ein halbes Jahr nach der Vertragsstaatenkonferenz in Durban (COP 17) gehen die Klimaverhandlungen in Bonn in eine neue Runde. In einem fünften Verhandlungsstrang, der Durban Platform for Enhanced Action, soll bis 2015 ein neues rechtlich bindendes Abkommen ausgehandelt werden. Inwiefern dies wirklich die angestrebten Emissionsreduktionsziele für Industrie- und Schwellenländer enthält, hängt entscheidend von den Interessen und Machtverhältnissen zwischen den zentralen Akteuren ab. Hierzu gehören die USA, die EU und die BASIC, aber auch andere neue Gestaltungsmächte wie Indonesien, Südkorea oder Mexiko.

Einerseits hielt die grundsätzliche Einigung auf die Durban-Plattform den internationalen Dialog am Leben und bewahrte damit das Klimaregime vor einem kompletten Scheitern. Andererseits wurde ein Großteil der Streitfragen schlicht vertagt. Angesichts des anhaltend langsamen Fortschrittes stellt sich nicht allein die Frage nach dem Sinn einer ausufernden Verhandlungsindustrie. Darüber hinaus wird die Eindämmung des globalen Temperaturanstiegs auf ein verträgliches Maß immer unrealistischer, zumindest wenn das internationale Regime als zentrales Lösungsforum betrachtet wird.

Längst sind die aktiven Drehscheiben der globalen Klima-Governance auf anderen Ebenen zu finden, z.B. in *Clean-Technology*-Märkten, transnationalen Partnerschaften und bilateralen wie nationalen Klimaschutzfonds. Auch hier spielen die Gestaltungsmächte des Südens eine wachsende Rolle – unter anderem durch die Beteiligung staatlicher oder privater Akteure. Eine vollständige Analyse der aktuellen Machtverhältnisse in der globalen Klima-Governance erfordert einen differenzierten Blick über die Grenzen der UN-Verhandlungen hinaus. Form und Verteilung der Macht erzeugen durch die enge Verzahnung der Klima-Governance mit anderen Politikfeldern wie Energie oder Armutsbekämpfung potenziell Ansteckungseffekte. Verändert sich die Machtkonstellation in dem einen Politikfeld, so wirkt sich das auf das andere Politikfeld aus.

Als Ausgangspunkte für die folgende Analyse gelten:

1. Macht hat einen mehrdimensionalen Charakter. Instrumentelle Macht ermöglicht einem Akteur, andere direkt zu beeinflussen bzw. sich mittels Zwang durchzusetzen. Strukturelle Macht befähigt einen Akteur, den Kontext und die institutionellen Regeln, in dem sich andere Akteure bewegen, im eigenen Sinn zu verändern. Diskursive Macht bedeutet, indirekt das Selbstverständnis, die Perzeptionen und Präferenzen eines anderen Akteurs zu gestalten. Diese „drei Gesichter der Macht" (Lukes 1975) beinhalten harte und weiche Ressourcen, die sich zu *soft-power*-Strategien kombinieren lassen (Nye 2010).
2. Macht ist relational, d.h. sie ist immer in Bezug zu anderen und damit als ein Prozess innerhalb eines bestimmten Umfeldes zu verstehen.
3. Macht haben heißt noch nicht, sie auch einzusetzen. Ein passives Verhalten kann gerade bei globalen öffentlichen Gütern weitreichende Folgen haben.

**Macht im Klimaregime**

Im Klimaregime sind neben den Industrieländern insbesondere diejenigen Staaten des Südens in einer starken strukturellen Machtposition, deren Treibhausgasemissionen so signifikant sind, dass ein globaler Klimavertrag ohne ihre Teilnahme kaum Wirkung hätte. Die BASIC – vor allem China und Indien – kennzeichnet eine besonders große Vetomacht. Aber auch „Nachrückerländer" (Kappel 2012) wie Indonesien, Mexiko, Südkorea oder Iran befinden sich grundsätzlich in einer solchen strukturellen Vetomachtposition.

Klimapolitisch unterscheidet sich die strukturelle Macht Brasiliens und Indonesiens aufgrund ihrer großen Regenwald-Vorkommen von jener der anderen Gestaltungsmächte. In der Vergangenheit konnten die Regenwald-Staaten dadurch einen instrumentellen Machterfolg erzielen (Lederer 2012), dass sie die Aufnahme eines finanziellen Kompensationsmechanismus für den Schutz der Regenwälder in den Verhandlungstext durchsetzten („Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation", REDD). Dabei stachen besonders Papua Neuguinea und das klimapolitisch generell pro-aktive Costa Rica heraus (ebd.). Zwar unterstützen die Schwergewichte Brasilien und Indonesien REDD nach wie vor, aber beide Staaten sind auch anderweitig aktiv –, vorausblickend für den Fall, dass ein globaler Klimavertrag scheitert. Beide Länder haben nationale Treuhandfonds eingerichtet, ebenso Ecuador und Guyana, in die von Geberstaaten bereits beträchtliche Summen eingezahlt wurden. Dies schränkt die Macht der gesamten Regenwald-Koalition in den internationalen Verhandlungen ein und benachteiligt insbesondere diejenigen Länder, die aufgrund ihrer desolaten staatlichen Strukturen über geringere

Möglichkeiten verfügen, um mehrgleisig ihre Interessen zu verfolgen. Dies betrifft z.B. die Demokratische Republik Kongo. Von einem generellen Aufstieg des Südens in den Klimaverhandlungen kann daher nicht die Rede sein (Lederer 2012).

Die BASIC bilden eine weniger homogene Gruppe, als es auf den ersten Blick erscheint, so dass nicht automatisch von einem stabilen Machtblock im Klimaregime auszugehen ist (Hallding et al. 2011). Direkte, instrumentelle Macht als Gruppe konnten die BASIC beim Abschluss der Verhandlungen in Kopenhagen 2009 ausüben, als sie sich im kleinen Kreis vor allem gegen die EU durchsetzten und den „Copenhagen Accord" größtenteils nach ihren eigenen Vorstellungen gestalteten. Seitdem werden die Diskrepanzen und auch die Relationalität der Macht innerhalb der Gruppe bzw. zwischen China, Indien, Brasilien und Südafrika und ihren Regionen immer deutlicher. Die direkte instrumentelle Macht der BASIC verringert sich durch diese Relationalität. Zusätzlich wird sie durch die strukturelle und instrumentelle Macht der Industrieländer sowie die diskursiv-moralische Machtposition der Least Developed Countries (LDC) und der Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS) begrenzt. Die LDCs und AOSIS werden vom Klimawandel am stärksten getroffen bzw. sind sogar wie die Malediven existentiell davon bedroht, haben ihn aber nicht verursacht und tragen nicht – wie die BASIC – zu seiner Verstärkung bei.

Brasilien und Südafrika stehen verpflichtenden Minderungszielen offener gegenüber als Indien und China. Jedes der Länder bekennt sich allerdings nur zu solchen freiwilligen Emissionsreduktionen, die nach Berechnungen der eigenen Experten mit relativ geringem zusätzlichen Aufwand zu erreichen sind. Brasilianische und südafrikanische Experten favorisieren bei ihren Berechnungen einen *burden-sharing*-Ansatz, China und Indien legen hingegen ein *global carbon budget* zugrunde, welches in ähnlicher Form auch vom deutschen „Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen" (WBGU) vorgeschlagen wurde. Innerhalb dieser beiden Ansätze bestehen Differenzen zwischen allen vier Ländern (Basic Experts 2011). Durch diese Uneinigkeit im Ausgangspunkt ihres politischen Ansatzes verpassen die BASIC eine Möglichkeit, ihre Machtposition als Gruppe zu stärken.

China hat relational zu Indien momentan mehr diskursiv-gestaltende Macht. Gleich zu Beginn der Durban-Verhandlungen 2011 hatte die chinesische Regierung eine Teilnahme an einem neuen Klimavertrag nach 2020 in Aussicht gestellt, solange das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung beachtet und eine zweite Kyoto-Protokoll-Periode beschlossen werden würde. Indien wollte sich zunächst unter keinen Umständen auf einen neuen Klimavertrag nach 2020 einlassen und stand damit im Abseits. Befürchtungen, dass die zuletzt vorsichtig progressiven Schritte Indiens stark von der Person des im Juli 2011 abgesetzten Umweltministers Jairam Ramesh abhingen (Michaelowa und Michaelowa 2011), scheinen sich mit dem Rückfall der indischen Delegation in die alte Blockadeposition zu bestätigen. Indiens Macht beruht im Gegensatz zu den anderen drei BASIC-Staaten daher weniger auf Gestaltung als auf Blockade. Eine Ausnahme bildet das Vorantreiben eines *Clean Technology Centre* zum Technologietransfer, das im wirtschaftlichen Interesse Indiens liegt. Die Macht der heimischen Kohle- und Ölindustrie ist in Indien ebenso wie in China und Südafrika nicht zu unterschätzen (Never 2012). Mitunter nehmen sogar Vertreter der Konzerne als Beobachter oder Berater der Delegationen an den internationalen Verhandlungen teil, wie z.B. der südafrikanische Kohlekonzern Sasol.

China und die USA befinden sich in einer negativen klimapolitischen *balance of power*, d.h. keines der beiden Länder wird einen entscheidenden Schritt in den Verhandlungen unternehmen, solange das andere Land nicht mitzieht. Beide Staaten haben eine außerordentlich starke Machtposition, die sie in allen Dimensionen innerhalb des Klimaregimes nutzen könnten, die sie aber wegen innenpolitisch-wirtschaftlicher Gründe in diesem Rahmen nicht einsetzen. Diese *balance of power* verhindert kurzfristige politische Quantensprünge in den Verhandlungen.

Instrumentelle Macht im aktiven Sinn ist – mit Einschränkung – einzig für die EU zu verzeichnen. Die EU konnte ihre Verhandlungsziele erreichen und eine *roadmap* für einen neuen Klimavertrag sowie eine zweite Kyoto-Protokoll-Periode abschließen, und diese insbesondere Indien in einem *huddle* am letzten Verhandlungstag abtrotzen. Der Machtverlust der EU nach dem Scheitern der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 und das Einbüßen ihrer Vorreiterrolle wurden somit zumindest partiell wieder ausgeglichen. Doch weder die EU noch Deutschland schöpfen ihr volles Machtpotenzial in den Verhandlungen aus, denn nach wir vor wird kein massiver Druck auf die traditionellen transatlantischen Partner USA und Kanada ausgeübt. Der Anspruch auf die klimapolitische Vorreiterrolle im

Klimaregime steht im Schatten größerer diplomatisch-strategischer Allianzfragen.

Der Ausstieg von Kanada aus der laufenden Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls und die Ankündigung Russlands und Japans, ebenfalls nicht mehr an der zweiten Verpflichtungsperiode 2012-2015 teilzunehmen, ist machtpolitisch ein zweischneidiges Schwert. Einerseits wurde das Kyoto-Protokoll durch den Ausstieg der Bremser gerettet und ist damit als institutioneller, direkter Machterfolg aller Befürworter zu werten. Andererseits sind die Kosten des *exit* aufgrund der strukturellen Macht der Aussteiger und deren hoher THG-Emissionen für den Klimawandel negativ. Insgesamt wird das Klimaregime als Handlungsforum hierdurch weiter geschwächt.

Machtpolitisch interessant ist ferner Südafrika. Das Land steht im Spannungsfeld zwischen den Interessen der BASIC, der Legitimation als Vertreter der subsaharischen afrikanischen Länder und dem Anspruch, ernstzunehmender Ansprechpartner für den Norden zu sein. Südafrikas Macht ist in Relation zu den anderen BASIC-Staaten wesentlich geringer, aber relational zu seiner Region stärker. Dies bezieht sich vor allem auf die diskursive Dimension, die sich in der Förderung von Transparenz der Verhandlungen und Partizipation der LDCs und der Zivilgesellschaft äußert. Doch die Fähigkeit, durch *Indabas* (informelle Beratungen nach Zulu-Tradition) und Twitter einen *feel-good*-Effekt bei allen Teilnehmern zu erzeugen, wird den Klimawandel nicht eindämmen. Auch die Ausübung einer Brückenfunktion zwischen Industrie- und Entwicklungsländern wird Südafrika zunehmend schwerer fallen.

Denn der Bruch zwischen den LDCs und den AOSIS auf der einen, und den BASIC und den Nachrückerstaaten des Südens auf der anderen Seite wird im Nachgang der Konferenz in Durban immer deutlicher. Ersten Berichten zufolge unterstützen die LDCs und die AOSIS nachdrücklich die europäische Eingabe für die Verhandlungsrunde im Mai 2012, während die afrikanischen Nachrückerstaaten ihr Gewicht für die BASIC und insbesondere die indische Haltung in die Waagschale werfen (Sethi 2012). Die Wahrscheinlichkeit, dass Indien mit dem erneuten Spielen der *equity*-Karte Erfolge erzielen und mit neuen Partnern seine Machtposition in instrumenteller oder diskursiver Weise entscheidend stärken kann, ist eher gering. Ein Diskurs über Klimagerechtigkeit ließ sich auch zusammen mit den LDC bisher nicht soweit etablieren, dass er auf die konkrete Regimegestaltung einen entscheidenden Einfluss gehabt hätte (Roberts 2011). Diese Verschiebung der Allianzen wird aber nichts an den grundsätzlichen Machtkonstellationen ändern. Bislang ist für keinen der Akteure ein absoluter Machtgewinn in einer Weise zu erwarten, der die verfahrene Gesamtsituation der Verhandlungen lösen kann.

**Alle Macht dem Markt?**

Die Praxis der aktuellen Klima-Governance findet außerhalb der internationalen Verhandlungen statt. Auf staatlicher Ebene lassen sich die direkten, instrumentellen Machtverhältnisse beispielhaft anhand der Klimaschutzfonds erklären. Zwar haben insbesondere die Geberländer Norwegen, Australien, Schweden (Einzahlungen in nationale Fonds von Entwicklungsländern), aber auch Deutschland, Großbritannien und Japan (Ausschüttungen über eigene Fonds bzw. Emissionshandelserträge) aufgrund ihrer Finanzkraft eine starke Ausgangsposition in bisherigen bi- und multilateralen Verhandlungen. Die strukturellen bzw. moralisch-diskursiven Machtressourcen der Empfängerländer, z.B. Indonesien, Brasilien, Ecuador oder Tansania, wirken diesen jedoch durchaus entgegen, was zu einem Interessenausgleich führte (vgl. Lederer 2012).

Insbesondere Norwegen kann hier durch eine aktive Vorreiterrolle bei den Entwicklungsländern von einem positiven Anziehungseffekt im Sinne eines *soft-power*-Gewinns profitieren. Das Land ist auch als treibende Kraft hinter der neuen Gruppierung *Energy + Partnership* zu sehen. Darin schließen sich Norwegen, Großbritannien, Frankreich, Dänemark, die Schweiz, die Niederlande und Südkorea zusammen, um Energie bezogene Hilfen für Staaten wie Bhutan, Äthiopien, Kenia, Liberia, die Malediven, Marokko, Nepal, Senegal und Tansania zu leisten (Reuters 2012). Letztere konnten bisher nur wenig vom *Clean Development Mechanism* (CDM)[1] unter dem Kyoto-Protokoll profitieren. Die instrumentelle Macht von privaten Projektentwicklern und Beraterfirmen aus Indien, China und Brasilien im Kohlenstoffmarkt steigt an (Lederer 2012) – sowohl gegenüber europäischen Konkurrenzfirmen als auch als einflussreiche Stimme gegenüber den heimischen Regierungen, die zur Beibehaltung des Emissionshandels gedrängt werden.

1 Durch den CDM können Industrieländer Projekte zur Emissionsminderung in Entwicklungsländern finanzieren und dies auf ihre Reduktionsverpflichtungen im Rahmen des Kyoto-Protokolls anrechnen lassen.

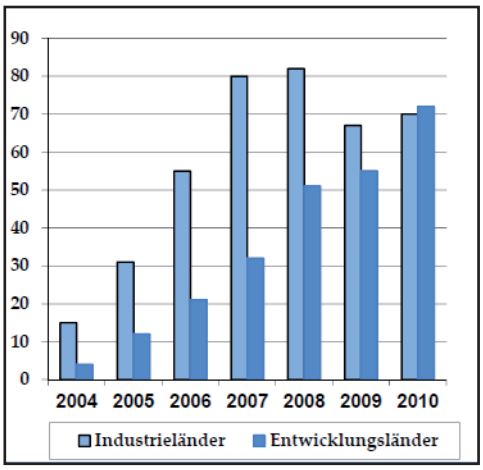
Doch Machtkämpfe finden keineswegs nur entlang der Nord-Süd-Achse statt. Die Einführung einer $CO_2$-Steuer auf Flugzeuge ist eine instrumentelle Machtdemonstration der EU, die nicht nur zu massiven Protesten und Boykotten chinesischer und indischer Fluggesellschaften, sondern auch zu einer Kontroverse mit den USA und einer Klage amerikanischer Fluglinien führte. Die Klage wurde im Dezember 2011 abgewiesen. Wenn sich die EU hier weiterhin erfolgreich durchsetzt, hat sie damit ihre Vorreiterposition gestärkt und sich erstmals deutlich gegen die amerikanischen Partner positioniert. Dies könnte Bewegung in die globale Klima Governance bringen.

Strukturelle Machtverschiebungen lassen sich besonders bei Privatakteuren an der Schnittstelle zwischen Klima- und Energiepolitik beobachten. Einerseits stehen hier generelle Marktentwicklungen im Bereich der erneuerbaren Energien und Energieeffizienz im Vordergrund, andererseits die technologische Macht einzelner multinationaler Unternehmen. Technologische Macht ist der Teil der strukturellen Macht, der vor allem durch private Akteure entsteht und ausgeübt wird. Großunternehmen haben dann technologische Macht, wenn sie über privilegierten Zugang zu technischen Informationen verfügen und durch ihre Expertise und materiellen Ressourcen technologische Innovationsprozesse steuern können (Falkner 2005). In Bezug auf die Entwicklung der Technologie der $CO_2$-Abscheidung und -Speicherung liegt diese Macht vor allem bei der europäischen und US-amerikanischen Öl- und Gasindustrie, z.B. bei Statoil, BP und ExxonMobil (Tjernshaugen 2012). Hier befinden sich Europa und die USA bisher keineswegs auf dem Abstieg.

Im Gesamtsektor erneuerbare Energien holt der Süden stark auf, was an der Entwicklung der öffentlichen und privaten Neuinvestitionen in diesem Bereich abzulesen ist (Abb. 1). Die Macht der jeweiligen Kohle- und Ölindustrien steht dabei nicht im Wege, da die Diversifizierung des Energiemix angesichts von Versorgungsengpässen eine ebenso wirtschaftliche wie klimapolitische Notwendigkeit darstellt.

China war 2010 mit fast 50 Mrd. USD Investitionen in saubere Technologien Spitzenreiter, gefolgt von Deutschland und den USA, wobei der Großteil deutscher Investitionen durch Kleinprojekte wie z.B. Solardächer entstand. Auch Mexiko, Pakistan, Ägypten und Kenia fielen 2010 mit Neuinvestitionen im Umfang von über einer Mrd. USD auf. Das stärkste Wachstum (52 Prozent) im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr hat Indien zu verzeichnen. Anschubfinanzierungen für die nationale Solarmission, die Teil der nationalen Klimapolitik ist, machen hierbei einen Großteil der 10,3 Mrd. USD aus (BNEF 2012).

**Abbildung 1: Finanzielle Neuinvestitionen in erneuerbare Energien: Industrieländer versus Entwicklungsländer (inkl. BASIC) von 2004-2010**



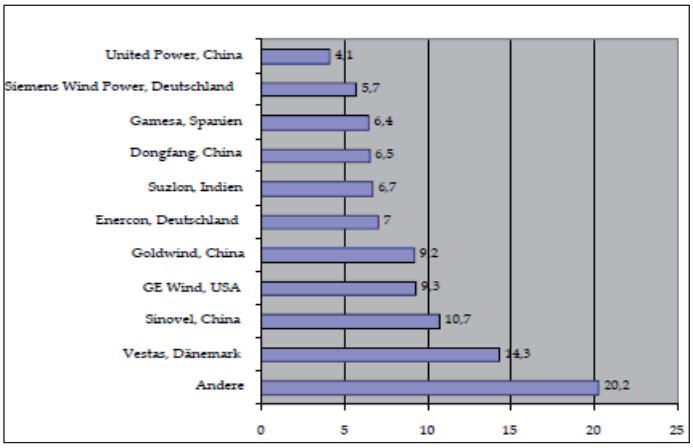

Quelle: Bloomberg New Energy Finance/UNEP 2011.

Diese Investitionen unterstreichen die aktuelle Marktdynamik bei erneuerbaren Energien und die Chancen, welche die Unternehmen darin sehen. Obwohl sich die Energiewende bei den BASIC – mit Ausnahme des Wasserkraft-Landes Brasilien – auch zukünftig schwierig gestalten wird geben die aktuellen Entwicklungen Anlass zur Hoffnung. Mit der richtigen Kombination aus Anreizen, Regulierung und Kontrolle könnten sogar China und Indien ihre selbst gesetzten Ziele für Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Kohlenstoffintensität der Wirtschaft noch übertreffen.

Im Solar- und Windenergiemarkt sind chinesische und indische Firmen unter den führenden „Top 10" vertreten (Abb. 2). Zusammen verfügen chinesische Windturbinenhersteller über circa 30 Prozent der Weltmarktanteile. Ferner hat China mit 63 MW Produktionsleistung (2011) die größte installierte Windleistung der Welt vor den USA, Deutschland, Spanien und Indien (WWEA 2012). Unter den „Top 15" der global führenden Photovoltaik(PV)-Zellenhersteller finden sich ebenfalls bereits sieben chinesische Konzerne. Europäische und amerikanische Solarzellenhersteller fürchten zunehmend die günstigere chinesische Konkurrenz, die mittlerweile 55 Prozent der PV-Zellen weltweit produziert. Die USA haben daher im März 2011 begonnen, Importzölle für chine-

sische Solarzellen zu erheben, allerdings auf relativ geringem Niveau. Der deutsche Hersteller Solarworld erwägt eine diesbezügliche Anti-Dumping-Klage vor dem europäischen Gerichtshof. Die Aussicht auf Erfolg ist allerdings fraglich, da viele deutsche Firmen über Zuliefer- und Wertschöpf-

**Abbildung 2: Weltmarktanteile der „Top 10" der Windturbinenhersteller im Jahr 2010 (in Prozent)**




Quelle: *Ren21 Renewables 2011 Global Status Report*, Paris: Ren 21 Sekretariat.

ungsketten stark mit China verbunden sind.
Die strukturelle Macht Chinas – und eingeschränkter Indiens – im Wind- und Solarmarkt wächst also stark an. Dem gegenüber steht eine strukturelle Macht Europas und speziell Deutschlands, das nach wie vor den größten Markt für erneuerbare Energien und die am besten ausgebauten Netze aufweist. Ähnliches gilt für die USA. Auf die aktuellen Überkapazitäten des Solarmarktes hat eine Reihe europäischer Länder, auch Deutschland, mit einer Kürzung staatlicher Subventionen reagiert. Aus global klimapolitischer Sicht ist dies grundsätzlich sinnvoll, denn eine vernünftige globale Preis- und Marktentwicklung in den erneuerbaren Energien ist notwendig, um in möglichst vielen Ländern langfristig eine Energiewende zu unterstützen –, sofern China gleichfalls seine Subventionen kürzt und damit freie Marktbedingungen ermöglicht. Bis jetzt hat Peking allerdings nur unbedeutende Schritte in diese Richtung unternommen und die Subventionen für Solar-Pilotprojekte lediglich um elf Prozent gekürzt. Bis 2015 soll immerhin die Exportabhängigkeit der heimischen Solarindustrie verringert und der Aufbau eines eigenen Marktes stark gefördert werden, denn 90 Prozent der chinesischen Solarzellen werden derzeit exportiert (Du Juan 2012).

Eine Verschiebung des Marktes für erneuerbare Energien hätte zunächst einen strukturellen klimapolitischen Machtverlust für Deutschland und Europa zur Folge. Erst längerfristig könnte sich eine Reduktion für diejenigen deutschen Konzerne auszahlen, die einen deutlichen technologischen Vorteil gegenüber chinesischen Firmen haben. Die Qualität chinesischer Solarzellen ist inzwischen durchaus mit deutschen Produkten vergleichbar. Eine Stärkung der generellen technologischen Macht deutscher Unternehmen in erneuerbaren Energien und Energieeffizienz würde Deutschlands strukturelle Macht in der globalen Klima-Governance sichern. Hierfür sind mehr Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie eine systematische Nutzung grüner Innovationspotenziale notwendig. Insgesamt investieren Deutschland, die USA und Europa nach wie vor deutlich mehr in Forschung und Entwicklung als die neuen Gestaltungsmächte des Südens. Doch insbesondere in der Solarindustrie wurde die Investition in Forschung und Entwicklung vernachlässigt.

Für die kleineren Entwicklungsländer und diejenigen Nachrückerstaaten, die jetzt schon an den Märkten der sauberen Technologien teilnehmen können, ist die strukturelle Macht bzw. die ökonomische Dominanz asiatischer, europäischer und amerikanischer Unternehmen zu stark. Trotz teils steigender Investitionen und mehr Projekten in erneuerbare Energien und Energieeffizienz können sie diesen Bereich der Klima-Governance außerhalb des Klimaregimes bisher nicht prägen. Viele dieser Länder stehen aufgrund ihrer niedrigeren Entwicklungsstufe auch vor ganz anderen Fragen und Prioritäten, wie der Ausbau des Stromnetzes und der Elektrifizierung aller Haushalte. Vorreiter wie Costa Rica, das als erstes Land Lateinamerikas $CO_2$-neutral werden will und aufgrund seiner Stromversorgung durch Wasserkraft beste Voraussetzungen hierfür hat, sind durch die Relationalität der Macht insgesamt strukturell benachteiligt. Costa Rica kann seine Vorreiterrolle mehr auf diskursiver Ebene innerhalb der internationalen Klimaverhandlungen ausspielen und gemeinsam mit den LDCs den moralischen Druck auf die Industrieländer und die BASIC-Staaten erhöhen.

**Die Zukunft der „grünen" Macht**

„Grüne" Macht als Pendant zu einer „Green Economy" würde eine Kombination instrumenteller, struktureller und diskursiver Elemente mit einer positiven Ausrichtung auf das globale öffentliche

Gut Klima erfordern, über die allerdings keiner der zentralen Akteure aktuell verfügt. Vielmehr besteht die globale Klima-Governance aus einem polyzentrischen System verschiedener Geschwindigkeiten, in dem teils unterschiedliche Akteure agieren.

Die Fortführung der internationalen Verhandlungen ist aus drei Gründen sinnvoll:

1. Die Partizipation der LDCs an der globalen Klima-Governance und ihr Zugang zu Mitteln für die Anpassung an den Klimawandel wird gewährleistet.
2. Regierungen können insbesondere auf diskursiv-symbolische Weise ihre Positionen ver- und in diplomatische Machtkämpfe eintreten, die unter Umständen für die einheimische Öffentlichkeit wichtig sind. Gleichzeitig eröffnet dies mehr Handlungsspielräume auf anderen, aktiveren Ebenen.
3. Das Thema Klimawandel bleibt auf der politischen Agenda und im öffentlichen Bewusstsein. Die Verlagerung von Entscheidungen in kleinere Kreise oder Clubs wäre nur im Bereich der Emissionsminderung sinnvoll; alle anderen Bereiche erfordern aus Gründen der Klimagerechtigkeit einen global-partizipativen Ansatz.

Die Macht Chinas nimmt insgesamt strukturell zu, aber innerhalb der Verhandlungen nutzt es weder seine instrumentelle noch diskursive Macht für eine globale Führungsposition, sondern befindet sich in einer *balance of power* mit den USA. Indien ist das Paradebeispiel einer Vetomacht, wobei es diskursiv wenig erfolgreich ist und gleichzeitig außerhalb des Regimes strukturelle Macht für den Klimaschutz hinzugewinnt. Europa hat innerhalb der Verhandlungen seine Macht wieder ausgebaut und stellt sich auf anderen klimapolitischen Ebenen auch gegen den Partner USA. Europa und auch Deutschland hätten grundsätzlich das Potenzial, zu einer „grünen" Macht zu werden, sind aber einerseits zu zögerlich und werden andererseits vor allem durch den relationalen Machtzuwachs Chinas ausgebremst. Insbesondere bei den erneuerbaren Energien verfügt Deutschland noch über strukturelle Macht, die aber zunehmend von China und auch Indien relativiert wird.

**Literatur**


Basic Experts (2011), *Equitable Access to Sustainable Development. Contribution to the Scientific Body of Knowledge*, Beijing (u.a.), online:<www.erc.uct.ac.za/> (30. März 2012).

BNEF Bloomberg New Energy Finance (2012), *India Saw Record $10.3 bn Clean Energy Investment in 2011*, Pressemitteilung, 2. Februar 2012, online: <www.bnef.com/free-publications/press-releases/> (2. Februar 2012).

Du Juan (2012), China's Domestic Solar Market to Expand, in: *China Daily*, online:<www.chinadaily.com.cn/business/2012-02/25/content_14691414.htm> (25. Februar 2012).

Falkner, Robert (2005), The Business of Ozone Layer Protection, in: David Levy und Peter Newell, *The Business of Environmental Governance*, Cambridge: MIT Press, 105-134.

Hallding, Karl et al. (2011), *Together Alone: BASIC Countries and the Climate Change conundrum*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Kappel, Robert (2012), *Deutschland und die neuen Gestaltungsmächte*, GIGA Focus Global, 2, Hamburg: GIGA, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global> (13. April 2012).

Lederer, Markus (2012), *Die Macht des Südens in der globalen Klimapolitik*, Manuskript, DVPW Tagung Politik und Ökonomie in globaler Perspektive: Der (Wieder-)Aufstieg des globalen Südens, Frankfurt.

Lukes, Steven (1975*), Power: A Radical View,* London: Macmillan.

Michaelowa, Katharina, und Axel Michaeolowa (2011), *India in the International Climate Negotiations: from Traditional Naysayer to Dynamic Broker*, Working Paper, 70, Zürich: Center for Comparative and International Studies.

Nakhooda, Smita et al. (2011), *The Evolving Global Climate Finance Architecture*, Climate Finance Fundamentals Brief, 2, London: Overseas Development Institute.

Never, Babette (2012), Who Drives Change? Comparing the Evolution of Domestic Climate Governance in India and South Africa, in: *Journal of Environment and Development* (im Erscheinen).

Nye, Joseph (2010), The Future of American Power, in: *Foreign Affairs*, 89, 6, 2-12.

Reuters (2012), *Norway Pledges $ 300 Million to Green World's Power*, online: <www.reuters.com/article/2012/01/18/us-norway-carbon-idUSTRE80H1LT20120118> (18. Januar 2012).

Roberts, Timmons J. (2011), Multipolarity and the New World (Dis)Order: US Hegemonic Decline and the Fragmentation of the Global Climate Regime, in*: Global Environmental Change*, 21, 3, 776-784.

Sethi, Nitin (2012), African Nations Back India on Emissions, in: *The Times of India*, online: <http://timesofindia.indiatimes.com/> (12. März 2012).

Tjernshaugen, Andreas (2012), Technological Power as a Strategic Dilemma: Co2 Capture and Storage in the International Oil and Gas Industry, in: *Global Environmental Politics*, 12, 1, 8-29.

WWEA World Wind Energy Association (2012), *World Market Recovers and Sets New Record*, online: <www.wwindea.org/> (7. Februar 2012).

## Die Autorin

Babette Never ist Absolventin der „Hamburg International Graduate School for the Study of Regional Powers“ und wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA German Institute of Global and Area Studies.

E-Mail: <never@giga-hamburg.de>

## GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 3 ist das BMBF-Projekt „Klimaschutz, Entwicklung und Gerechtigkeit: Dekarbonisierung in Entwicklungs- und Schwellenländern (EntDekEn)“ angesiedelt. Im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 behandelt das Forschungsteam „Außenpolitische Strategien im multipolaren System“ u.a. energie- und klimapolitische Strategien der aufstrebenden Mächte Brasilien, China, Indien und Südafrika. Das Forschungsteam „Sektorale Global Governance und Normbildung“ untersucht Probleme des Klimawandels, der Entwicklung sowie Normbildung im Klimaschutz.

## GIGA-Publikationen zum Thema

Eucker, Dennis, und Jonas Hein (2010), *Klimawandel in Südostasien: Die ASEAN als Wegbereiter einer regionalen Klimapolitik?*, GIGA Focus Asien, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Godehardt, Nadine, und Daniel Baumgartner (2012), *Chinas Energiepolitik und die Strategien der Nationalen Ölkonzerne*, GIGA Focus Asien, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Never, Babette (2011), *Who Drives Change? Comparing the Evolution of Domestic Climate Governance in India and South Africa*, GIGA Working Paper, 174, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Never, Babette (2010), *Südafrika: Kohle oder Klimaschutz*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Scholvin, Sören, und Joachim Betz (2012), *Die Energiepolitik von BICS im Angesicht von Klimawandel und Ressourcenverknappung*, GIGA Focus Global, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

open access

Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons*-Lizenz *Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.

IMPRESSUM

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes
Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien