SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

Antrieb für die deutsch-brasilianische Energiepartnerschaft: die Regierungskonsultationen sollten den politischen Dialog zu erneuerbaren Energien stärken

Röhrkasten, Sybille

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Röhrkasten, S. (2015). *Antrieb für die deutsch-brasilianische Energiepartnerschaft: die Regierungskonsultationen sollten den politischen Dialog zu erneuerbaren Energien stärken.* (SWP-Aktuell, 66/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-441065

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Antrieb für die deutsch-brasilianische Energiepartnerschaft

Die Regierungskonsultationen sollten den politischen Dialog zu erneuerbaren Energien stärken

Sybille Röhrkasten

Deutschland und Brasilien sind wichtige Vorreiter des weltweiten Ausbaus erneuerbarer Energien. Dabei wählen sie sehr unterschiedliche Herangehensweisen. Im Jahr 2008 schlossen die beiden Länder eine Energiepartnerschaft, um die Zusammenarbeit zu erneuerbaren Energien und Energieeffizienz zu vertiefen. Der politische Dialog zu Erneuerbaren stockt jedoch. Um Verhandlungsblockaden zu überwinden, sollten die für August 2015 anberaumten Regierungskonsultationen genutzt werden. Deutschland sollte deutlich machen, dass es in der Energiepartnerschaft künftig stärker auf brasilianische Kompetenz setzt. Anknüpfungspunkte hierfür bieten Bioethanol und Erneuerbaren-Auktionen. Dies könnte die brasilianische Seite dazu bewegen, ihrerseits intensiver in Bereichen zu kooperieren, in denen Deutschland die Nase vorn hat.

Mit Deutschland und Brasilien treffen zwei Länder aufeinander, die sich als weltweite Pioniere der Nutzung erneuerbarer Energien profilieren. Erneuerbare sind eine wichtige Komponente der Energiepolitiken beider Länder und beide setzen sich auch in der internationalen Politik für den Ausbau dieser Energien ein.

Die im Jahr 2008 geschlossene deutsch-brasilianische Energiepartnerschaft wurde bislang nur mit wenig Leben gefüllt. Gerade bei den Erneuerbaren fällt es beiden Seiten schwer, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Eine Arbeitsgruppe zu Biokraftstoffen wurde eingerichtet, förderte aber vor allem Differenzen zutage. Den deutschen Wunsch nach Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu weiteren erneuerbaren Energien hat Brasilien bisher nicht unterstützt, obwohl diese ein Schwerpunkt der deutsch-brasilianischen Entwicklungszusammenarbeit sind. So finanzieren die KfW Entwicklungsbank und die brasilianische Entwicklungsbank BNDES gemeinsam den Bau von Windparks in Brasilien. Zudem fördert Deutschland dort den Ausbau von Solarenergie und Biogas. Eine Ursache der Verhandlungsblockade in der deutsch-brasilianischen Energiepartnerschaft liegt in den unterschiedlichen Prioritäten beim Ausbau erneuerbarer Energien.

Dr. Sybille Röhrkasten ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Institute for Advanced Sustainability Studies in Potsdam. Von Januar 2010 bis Dezember 2012 war sie Forschungsassistentin und bis April 2014 Stipendiatin in der SWP-Forschungsgruppe Globale Fragen.

Deutschland: Stromwende und Ausbau von Solar- und Windenergie

In Deutschland hat der Ausbau erneuerbarer Energien eine grundlegende Umstrukturierung der Stromversorgung zum Ziel. Erneuerbare sollen die schon lange umstrittene Atomenergie und klimaschädliche fossile Energieträger ersetzen. Seit 15 Jahren fördert Deutschland Erneuerbare im großen Maßstab. Ihr Anteil an der Bruttostromerzeugung konnte seit Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes im Jahr 2000 auf mehr als das Vierfache gesteigert werden und beträgt mittlerweile 27,8 Prozent. Bis 2025 soll er auf 40 bis 45 Prozent wachsen und 2050 schließlich bei mindestens 80 Prozent liegen. Diese ehrgeizigen Ziele sollen durch einen massiven Ausbau von Wind- und Solarenergie erreicht werden. Als großes Industrieland, das seine Stromversorgung weitgehend umbaut, stößt Deutschland mit seiner Energiewende auf starkes internationales Interesse.

Ein Höhepunkt deutschen Engagements für Erneuerbare in der internationalen Politik war die Gründung der Internationalen Organisation für Erneuerbare Energien (IRENA) im Jahr 2009, die von der deutschen Bundesregierung initiiert wurde. Mittlerweile zählt die IRENA mehr als 140 Mitgliedstaaten. Darüber hinaus ist der Energiesektor der größte Förderbereich deutscher Entwicklungszusammenarbeit und Deutschland der weltweit bedeutendste bilaterale Geber in diesem Sektor. Deutschland ist hier bestrebt, die politischen Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien in den Partnerländern zu verbessern.

Brasilien: Wasserkraft, Transportwende und Ethanoldiplomatie

Die brasilianische Stromversorgung basiert seit jeher auf erneuerbaren Quellen. Mit einem Erneuerbaren-Anteil von 75 Prozent erreicht Brasilien schon heute beinahe die Zielmarke, die in Deutschland für das Jahr 2050 gilt. Hintergrund ist das ausgeprägte Wasserkraftpotential Brasiliens, mit dem sich Strom relativ kostengünstig erzeugen lässt. Aus Wasserkraft stammen 65 Prozent der brasilianischen Stromversorgung. Ihr Anteil wird jedoch sinken, denn die Erschließung neuer Wasserkraftpotentiale wird immer schwieriger und Brasilien litt in den vergangenen Jahren unter folgenschweren Dürren. Die brasilianische Regierung strebt daher eine stärkere Diversifizierung der Stromversorgung an, indem sie erneuerbare Energieträger wie Bio-, Wind- und Solarenergie fördert und auch auf konventionelle thermische Kraftwerke und Atomenergie setzt. Brasilianische Vertreter betonen immer wieder, dass der brasilianische Erneuerbaren-Anteil in der Stromversorgung den weltweiten Anteil und den Durchschnitt der Industrieländer um ein Vielfaches übersteigt. Zudem unterstreichen sie die im internationalen Vergleich äußerst geringe Emissionsintensität ihrer Stromversorgung.

Brasilien ist Pionier einer Energiewende im Transportsektor und nach den USA der größte Biokraftstoffproduzent der Welt. Das Land begann schon in den 1970er Jahren, den Transportsektor auf erneuerbare Energien umzustellen. Als Reaktion auf die Ölpreisschocks legte es ein ambitioniertes Programm zur Substitution von Erdöl durch Ethanol aus Zuckerrohr auf. Aus dieser Zeit stammt auch die Ethanol-Infrastruktur, die es brasilianischen Autofahrern ermöglicht, an allen Tankstellen Ethanol zu tanken. Seit 2003 sind Flex-Fuel-Automobile auf dem brasilianischen Markt. Diese können mit einer beliebigen Mischung aus Benzin und Ethanol angetrieben werden und machen mittlerweile 95 Prozent der neu verkauften PKW aus. Brasilianische Autofahrer können daher je nach Wunsch zwischen Benzin, das eine obligatorische Ethanol-Beimischung von 27 Prozent enthält, und reinem Ethanol wählen. Brasilien ist das Land mit den höchsten Ethanolbeimischungsraten der Welt: Im Zeitraum von 2008 bis 2014 schwankten diese zwischen 47 und 90 Prozent.

In ihrer Außenpolitik setzt sich die brasilianische Regierung für die weltweite Verbreitung und den freien Handel von

Biokraftstoffen ein. Sie möchte Handelsbarrieren für solche Kraftstoffe beseitigen und Entwicklungsländer unterstützen, diese zu produzieren. Biokraftstoffe sind daher ein wichtiger Bestandteil der brasilianischen Süd-Süd-Kooperation.

Stolpersteine der bilateralen Erneuerbaren-Kooperation

Nicht nur die unterschiedlichen Prioritäten bei erneuerbaren Energieträgern und Energiesektoren machen es schwierig, auf einen gemeinsamen Nenner in der Energiepartnerschaft zu kommen. Außerdem sind die erneuerbaren Energieträger, die für Brasilien von größter Bedeutung sind – Großwasserkraft und Biokraftstoffe – in Deutschland stark umstritten. Vor allem Umwelt- und Entwicklungs-NGOs äußern in diesem Punkt zahlreiche Nachhaltigkeitsbedenken, die in der öffentlichen Debatte großen Widerhall finden. Die deutsche Bundesregierung ist daher wenig geneigt, sich für den Ausbau dieser Energieträger stark zu machen. Gegenüber der brasilianischen Regierung bekundet sie insbesondere ihre Zweifel an der Nachhaltigkeit von Großwasserkraft und Biokraftstoffen.

Im Zusammenhang mit der Ethanolproduktion werden immer wieder Vorwürfe laut, die im Hinblick auf Brasilien allerdings unberechtigt sind. In der deutschen Debatte zu Biokraftstoffen ist das Bild »Tank oder Teller« tief verankert. Es suggeriert, der Anbau von Biomasse für die Kraftstoffproduktion verursache Hunger, da nicht mehr genügend Lebensmittel erzeugt werden können. Dem liegt die Annahme zugrunde, Hunger sei eine Folge von Flächen- oder Nahrungsmittelknappheit. In einem Land wie Brasilien jedoch, das über ausgedehnte fruchtbare Flächen verfügt, trifft diese Annahme nicht zu. Aber auch abgesehen davon greift diese Analyse zu kurz, da der Faktor Einkommensarmut vollständig ausgeblendet wird. In Brasilien betonen nicht nur Regierungsvertreter, dass die Biokraftstoffproduktion großes Potential für die Stärkung der Landwirtschaft, die Einkommensgenerierung für ländliche Bevölkerung und die makroökonomische Entwicklung des Landes bietet.

Aus brasilianischer Sicht nur schwer nachzuvollziehen ist auch die Sorge, Ethanolproduktion fördere die Abholzung des Regenwaldes. Zuckerrohr wird vor allem im Südosten des Landes angebaut, weit vom Amazonas-Gebiet entfernt. Darüber hinaus sind die Böden der Amazonas-Region für den Anbau von Zuckerrohr nicht geeignet. Vertreter brasilianischer Umwelt- und Entwicklungs-NGOs heben außerdem hervor, gerade die exportorientierte Ethanolproduktion biete Chancen für höhere Sozial- und Umweltstandards in der industriellen Landwirtschaft. Schließlich sei sie verwundbarer und damit offener für Nachhaltigkeitsforderungen als nicht exportorientierte Produktion. Auf Kritik innerhalb Brasiliens stießen vor allem die Arbeitsbedingungen auf den Zuckerrohrplantagen und die lokale Luftverschmutzung durch das Verbrennen von Zuckerrohr. Auch an der Ausbreitung von Monokulturen und industrieller Landwirtschaft nehmen brasilianische NGOs Anstoß.

Die brasilianische Regierung reagiert sehr empfindlich auf Nachhaltigkeitsbedenken von außen und wertet sie als unangemessene Einmischung in innere Angelegenheiten. Die brasilianische Ethanolproduktion ist eine Quelle des Nationalstolzes und bietet Brasilien die Gelegenheit, sich als internationaler Vorreiter auszuzeichnen. Hinter Nachhaltigkeitsforderungen wird des Öfteren »Öko-Imperialismus« vermutet, der ökonomische und politische Eigeninteressen unter dem Deckmantel des Umweltschutzes verschleiere. So mutmaßt die brasilianische Regierung, Deutschland wolle damit vor allem seine heimische Biokraftstoffindustrie vor der brasilianischen Konkurrenz schützen, obwohl diese Ethanol kostengünstiger und klimafreundlicher anbieten kann. Zudem argwöhnt die Regierung in Brasília, Industrieländer wie Deutschland wollten verhindern, dass Entwicklungsländer wie Brasilien Einfluss in der internationalen Politik gewinnen.

Diese Konflikte blockieren den politischen Dialog zu Erneuerbaren, der in der deutsch-brasilianischen Energiepartnerschaft eigentlich geführt werden sollte. In der Arbeitsgruppe zu Biokraftstoffen will die deutsche Seite in erster Linie die Nachhaltigkeit der brasilianischen Biokraftstoffproduktion kritisch unter die Lupe nehmen. Die brasilianische Seite hingegen möchte die Errungenschaften des Landes präsentieren und einen Austausch zu technologischen Fragen befördern. Sie hat den Eindruck, dass Deutschland zum offenen Gespräch über Biokraftstoffe nicht bereit ist und damit konstruktive Zusammenarbeit in einem Bereich unmöglich macht, in dem Brasilien führend ist. Aus diesem Grund hat sie bisher verhindert, dass eine Arbeitsgruppe zu weiteren erneuerbaren Energien eingesetzt wurde. Hier nämlich möchte Deutschland die Kommunikation zu Solar- und Windenergie voranbringen, zwei Technologien, bei denen es die Nase vorn hat.

Ansatzpunkte für einen strategischen Dialog

Gerade zum jetzigen Zeitpunkt ergibt es für Deutschland Sinn, in der Energiepartnerschaft den Dialog zu erneuerbaren Energien zu beleben. Zum einen werden im brasilianischen Stromsektor zurzeit wichtige Weichen gestellt, da extreme Trockenheitsphasen die Verwundbarkeit der Wasserkraft offen zutage treten ließen. Das aus diesem Grund gesteigerte Interesse an Wind- und Solarenergie kann deutschen Unternehmen Marktchancen eröffnen und die Nachfrage nach deutscher Kompetenz in Sachen Erneuerbare ankurbeln. Gleichzeitig setzt die brasilianische Regierung zunehmend auch auf konventionelle thermische Kraftwerke, was steigende Emissionen nach sich zieht und nicht im deutschen klimapolitischen Interesse liegt. Zum anderen können Deutschlands Energiewende und seine internationale Energiewende-Politik von brasilianischem Sachverstand profitieren.

Während der Regierungskonsultationen sollte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie deutlich machen, dass es brasilianischem Expertenwissen über erneuerbare Energien mehr Raum in der bilateralen Energiepartnerschaft geben wird als bislang. Dann dürfte auch die brasilianische Regierung bereit sein, Wind- und Solarenergie in den politischen Dialog zu integrieren – zwei Bereiche, an denen Deutschland Interesse hat und in denen schon umfangreiche Vorhaben im Rahmen der deutsch-brasilianischen Entwicklungszusammenarbeit bestehen.

In der Arbeitsgruppe zu Biokraftstoffen sollte technologisch-wissenschaftliche Kooperation zu Biokraftstoffen in der Luftfahrt und zu jenen der zweiten Generation im Mittelpunkt stehen. Letztere nutzen die gesamte Biomasse von Energiepflanzen oder werden aus Abfallprodukten gewonnen. Auch beim Thema Motorenverträglichkeit könnte Deutschland sich brasilianische Erfahrungen zunutze machen. In Deutschland herrschen weithin Bedenken, schon eine Ethanolbeimischung von zehn Prozent könne den Motoren alter Kraftfahrzeuge schaden, während in Brasilien Altautos sogar Benzin mit obligatorischer Ethanolbeimischung von 27 Prozent tanken. Für Deutschlands internationale Energiewende-Politik kann brasilianische Kompetenz in puncto Ethanol ebenfalls eine bedeutende Rolle spielen. Schließlich kann sie wichtige Teillösungen für eine globale Energiewende im Transportsektor bieten.

Daneben sollte Deutschland auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu weiteren erneuerbaren Energien drängen. Ein Schwerpunkt könnte der Austausch zur Ausgestaltung von Erneuerbaren-Auktionen sein. In Deutschland werden diese jetzt erst eingeführt, während Brasilien den Ausbau von Windenergie schon seit 2009 auf diese Weise steuert und 2014 erstmals den Zubau von Photovoltaik-Kapazitäten ausgeschrieben hat. Des Weiteren könnte diese Arbeitsgruppe sich mit dem Netzausbau zur Integration von Wind- und Solarenergie befassen, denn dieser stellt beide Länder vor große Herausforderungen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

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

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

ISSN 1611-6364

Lektüreempfehlung

Sybille Röhrkasten
Global Governance on Renewable Energy. Contrasting the Ideas of the German and the Brazilian Governments
Berlin/Heidelberg: Springer Verlag, 2015