



---

**Infobrief**

---

**Chinas Position in der Klimaschutzpolitik**

Susanne Donner

## **Chinas Position in der Klimaschutzpolitik**

Verfasserin: Dipl.-Chem. Susanne Donner  
Aktenzeichen: WD 8 – 3010 – 087/10  
Abschluss der Arbeit: 21. Juni 2010, zuletzt aktualisiert: 7. September 2010  
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit,  
Bildung und Forschung

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Stand der internationalen Klimaschutzverhandlungen: Die Klimakonferenz in Kopenhagen</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Chinas Position in der internationalen Klimaschutzpolitik</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Chinas nationale Klimaschutzpolitik</b>	<b>8</b>
<b>4.</b>	<b>Wahrnehmung der Rolle Chinas auf dem VN-Klimagipfel in Kopenhagen</b>	<b>10</b>
<b>5.</b>	<b>Möglichkeiten der konstruktiven Kooperation zwischen EU und China</b>	<b>11</b>
<b>6.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>13</b>
<b>7.</b>	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	<b>14</b>

## 1. Stand der internationalen Klimaschutzverhandlungen: Die Klimakonferenz in Kopenhagen

2012 wird das Kyoto-Protokoll auslaufen, mit dem sich die Industriestaaten (Annex-I-Länder) erstmalig in ihrer Geschichte in einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag auf eine quantitative Reduktion ihres Treibhausgasausstoßes um 5,2 Prozent, bezogen auf das Emissionsniveau von 1990, bis 2012 geeinigt hatten.

Auf dem **VN-Klimagipfel in Kopenhagen** vom 7. bis 19. Dezember 2009 konnten sich die Vertragsstaaten – entgegen vieler Hoffnungen - nicht verbindlich auf ein Klimaabkommen für die Zeit nach 2012 festlegen. Dies wurde in den westlichen Medien als „Desaster“, „Blamage“ und „Katastrophe“ gewertet; Politiker zeigten sich enttäuscht. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit spricht von einem „ernüchternden Ergebnis“ (BMU 2010: 6-11).

Als Minimalkonsens wurde die **Kopenhagen-Vereinbarung** formuliert. Diese ist für die Staatengemeinschaft jedoch nicht bindend, da sie vom Plenum der Kopenhagen-Konferenz nur zur Kenntnis genommen wurde. Ziel ist nun, die Erklärung bis zur Klimakonferenz im Dezember 2010 in Cancun, Mexiko, zu einem bindenden Übereinkommen weiterzuentwickeln. Die Erklärung sieht vor, dass die Industriestaaten (Annex-I-Länder) quantitative Reduktionsverpflichtungen bis 2020 übernehmen und die Entwicklungsländer freiwillige Minderungsziele zusagen. Die unterstützenden Staaten bekennen sich allesamt zu dem Ziel, den globalen Temperaturanstieg auf zwei Grad Celsius zu begrenzen. Die Industrieländer gewähren den Entwicklungsländern weitere finanzielle Hilfen für den Klimaschutz. Für 2020 sollen dies jährlich 100 Milliarden US-Dollar sein, sofern die Entwicklungsländer Minderungsverpflichtungen eingehen. Als neue Mechanismen, ergänzend zum Emissionshandel<sup>1</sup>, Clean Development Mechanism<sup>2</sup> und Joint Implementation<sup>3</sup>, sollen der „Technology-Mechanismus“ und ein „REDD-Mechanismus“ (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) gegen Entwaldung eingeführt werden (COP15 2009).

Bis 31. Januar 2010 konnten die Industrienationen **Minderungsziele** für die Kopenhagen-Vereinbarung melden. Etliche Länder, darunter auch die USA (-17 % gegenüber 2005), Australi-

---

<sup>1</sup> Der Emissionshandel ist ein ökonomisches Instrument der Klimaschutzpolitik, das dazu dient, dass die Reduktion der Treibhausgasemissionen dort erbracht wird, wo sie am kostengünstigsten ist. Für jede Tonne emittiertes Kohlendioxid muss nach Ablauf eines Kalenderjahres ein geldwertes Zertifikat abgegeben werden. Wird der Ausstoß vermindert, so können die überzähligen Zertifikate an den internationalen Strombörsen verkauft werden.

<sup>2</sup> Clean Development Mechanism steht für „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ und ist neben dem Emissionshandel und Joint Implementation einer der im Kyoto-Protokoll verankerten flexiblen Mechanismen. Hierbei können Industrienationen ihre Minderungsverpflichtungen zu einem gewissen Anteil dadurch leisten, dass sie Klimaprojekte in Entwicklungsländern durchführen. Dem Mechanismus liegt zu Grunde, dass zur Vermeidung der Erderwärmung gleichgültig ist, wo die Treibhausgasemissionen vermindert werden.

<sup>3</sup> Joint Implementation ist ein flexibler Mechanismus, den Industriestaaten nutzen können, indem sie Treibhausgasemissionen in anderen Industriestaaten reduzieren und sich diese anrechnen lassen, ohne Maßnahmen im eigenen Land umzusetzen.

en (- 5 bis -25 % gegenüber 2000), Kanada (-17 % gegenüber 2005), Russland (-15 bis -25 % gegenüber 1990), die EU (-20 bis -30 % gegenüber 1990) und Japan (-25 % gegenüber 1990) sind diesem Aufruf nachgekommen und signalisieren damit ihre Unterstützung für die Vereinbarung (Klimasekretariat der VN-Klimarahmenkonvention 2010).

## 2. Chinas Position in der internationalen Klimaschutzpolitik

China ist seit 2007 vermutlich der weltweit größte Produzent von Treibhausgasen. Genaue Daten gibt es nicht, da China 1994 zum letzten Mal offizielle Zahlen zu den nationalen Treibhausgasemissionen gemeldet hat. Laut Internationaler Energieagentur (IEA) liegen die energiebedingten Treibhausgasemissionen bei jährlich 6,1 Milliarden Tonnen. Der Anstieg des Treibhausgasausstoßes um 170 Prozent in den letzten 20 Jahren ist absolut gesehen in China im internationalen Vergleich am höchsten. China bestreitet diese Zahlen. Die Pro-Kopf-Emissionen in China betragen aufgrund der hohen Bevölkerungszahl gegenwärtig nur etwa rund ein Drittel der europäischen und ein Sechstel der amerikanischen Pro-Kopf-Werte.

Bisher lehnt China Emissionsobergrenzen für das eigene Land unter Berufung auf das Kyoto-Protokoll und das zu Grunde liegende Grundprinzip der **gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung** ab. Demnach übernehmen Industrienationen (Annex-I-Staaten laut Kyoto-Protokoll) aufgrund ihrer historisch hohen Treibhausgasemissionen quantitative Reduktionsverpflichtungen und damit die Hauptverantwortung. Außerdem unterstützen sie finanziell sowie technologisch die vom Klimawandel betroffenen Entwicklungsländer (Nicht-Annex-I-Staaten laut Kyoto-Protokoll), die diesen in nur vernachlässigbarem Umfang verursacht haben. In der Tat stammen die bereits in der Atmosphäre befindlichen Treibhausgase, die heute klimawirksam sind, zu einem Großteil von den angestammten Industrienationen, nur zu sehr geringem Teil aus China. Sich darauf berufend fordert die chinesische Regierung die Industriestaaten dazu auf, auch künftig die Hauptlast der Emissionsreduktionen zu übernehmen und ihrer **historischen Verantwortung** nachzukommen.

Obwohl die chinesische Wirtschaft in den vergangenen Jahren überproportional stark gewachsen ist und China in einigen Wirtschaftszweigen etwa der Textilindustrie weltweit führend ist, hält die Volksrepublik an der Einteilung des Kyoto-Protokolls fest, selbst zu den Entwicklungsländern zu zählen. Im zweiten Quartal 2010 hat China Japan als größte Wirtschaftsmacht Asiens mit einer Wirtschaftsleistung von 1,337 Billionen Dollar abgelöst (FAZ 18. August 2010). Die chinesische Regierung sieht sich aber weiterhin als Entwicklungsland, da die pro-Kopf-Wirtschaftsdaten, etwa das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner, deutlich unter dem anderer Industriestaaten liegen. Bei den internationalen Klimaschutzverhandlungen präsentiert sich die chinesische Delegation häufig als Wortführer der Gruppe der Entwicklungsländer. Im Festhalten am Status des Entwicklungslandes sehen Kritiker eine Verweigerung Chinas weltpolitisch mehr Verantwortung zu übernehmen und damit Pflichten nachzukommen.

Chinas Position ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Land derzeit eine Balance zwischen Wirtschaftswachstum, Energiesicherheit und Umweltsicherheit zu finden sucht (Wacker 2009: 49). China befindet sich in einer Phase der massiven Industrialisierung und Urbanisierung. Es verringert in hohem Tempo seinen Entwicklungsrückstand auf die Industriestaaten. Die Energieversorgung basiert dabei zu fast 70 Prozent auf dem Rohstoff Kohle. In dieser Phase der rasanten

Entwicklung eines Landes hat es historisch betrachtet noch nie einen Rückgang an Treibhausgasemissionen gegeben (Wacker 2009: 49).

Oberste Priorität für die chinesische Führung hat die **wirtschaftliche Entwicklung und Modernisierung des Landes**. Weit oben auf der Agenda steht in diesem Zusammenhang auch die Frage der **Energiesicherheit**, da die Abhängigkeit von Energieimporten mit steigender Nachfrage wächst. Der Klimawandel spielt dabei eine untergeordnete Rolle und wird auch unter den Umweltproblemen, mit denen China zurzeit konfrontiert wird, nicht als das dringlichste angesehen. Dagegen führt die massive Wasser- und Luftverschmutzung immer wieder zu Protesten der Bevölkerung und erfährt dem entsprechend innerhalb der Bevölkerung wie auf politischer Ebene mehr Beachtung (Wacker 2009: 50). China beharrt seit jeher in den internationalen Verhandlungen auf seiner **nationalen Souveränität** und auf der Nichteinmischung anderer Staaten in die Angelegenheit des Landes, weshalb es internationale Verpflichtungen wie ein verbindliches Klimaabkommen mit **Emissionsobergrenzen für China ablehnt**, die mit Kontrollen und Transparenz der eigenen Politik verbunden wären (Wacker 2009: 53).

China hat trotzdem auf dem G8-Gipfel in L'Aquila 2009 dem Ziel zugestimmt, die globale **Erderwärmung auf zwei Grad Celsius** (auch: zwei-Grad-Ziel) zu begrenzen. Im Februar und Mai 2009 veröffentlichte die chinesische Regierung dann zwei Positionspapiere zum Klimawandel, aus denen hervorgeht, dass das Kyoto-Protokoll mit seinem Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung weiterhin gelten soll. Die Industrienationen sollten sich zu einer Reduktion von 25 bis 40 Prozent bis 2020 bezogen auf 1990 verpflichten. Die Entwicklungsländer, zu denen China im Kyoto-Protokoll gezählt wird und sich selbst auch weiterhin zählt, könnten indes keine verpflichtenden Obergrenzen übernehmen. Industrieländer sollten zudem in einen Fonds 0,5 bis 1 Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes einzahlen. Die Mittel sollten den ärmsten Entwicklungsländern und armen Inselstaaten zukommen (UNFCCC 2009 und NDRC 2009).

Kurz vor dem Klimagipfel von Kopenhagen im Herbst 2009 hat sich die chinesische Regierung dann dazu bereit erklärt, den Anstieg der Treibhausgasemissionen zu verlangsamen. Bis 2020 soll der Ausstoß für jeden Yuan Wirtschaftsleistung um 40 bis 45 Prozent gegenüber 2005 verringert werden (Wacker 2009: 55). Dies war die **erste Begrenzungsverpflichtung** (der Treibhausgasintensität), die die chinesische Regierung abgegeben hat. Kritiker halten sie gleichwohl für unzureichend, da die absoluten Treibhausgasemissionen weiter ansteigen werden, sofern die chinesische Wirtschaft weiter wächst. Außerdem lehnt die chinesische Regierung es ab, ihre Treibhausgasinventare international prüfen zu lassen. Sie wehrt dies als nicht hinnehmbaren Eingriff in die staatliche Souveränität ab (Süddeutsche Zeitung 21.12.2009).

In eine ähnliche Richtung weist die Ankündigung der chinesischen Regierung, künftig den Emissionshandel als ökonomisches Instrument zur Reduktion von Treibhausgasen einzuführen. Die Nationale Entwicklungs- und Reformkommission hat entschieden, den Emissionshandel im Zuge des zwölften Fünfjahresplans, der 2011 beginnt, einzuführen (Vorholz, Fritz, in: Die Zeit 29. Juli 2010).

Die chinesische Regierung begründet die Begrenzungsverpflichtung von 40 bis 45 Prozent bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt damit, dass sie den **Wachstumskurs der Wirtschaft**, die Industrialisierung und die sukzessive Erhöhung des Lebensstandards nicht gefährden will. Sie argumentiert mit dem **Recht auf Entwicklung** des Landes, dem noch immer niedrigen technologischen Standard und führt auch die exportorientierte Wirtschaft ins Feld: Emissionen, die China

---

zugeschrieben werden, entstehen bei der Herstellung von Produkten für das Ausland. Entsprechend dem Gleichheitsgrundsatz solle diese Übernahme von Emissionen für andere Nationen berücksichtigt werden. Nach einer neuen Analyse von Steven Davis und Ken Caldeira von der Carnegie Institution in Stanford ist China mit weitem Abstand der größte Kohlendioxid-„Exporteur“. Rund 1,1 Milliarden Tonnen stößt das Land aus, weil Waren und Dienstleistungen für andere Staaten erbracht werden. Auf Rang 2 folgt Russland. Deutschland als Exportnation steht bei einer solchen Betrachtungsweise an vierter Stelle des „Exports“ von Kohlendioxid. Berücksichtigt man den Konsum auch von importierten Gütern und Dienstleistungen innerhalb eines Staates, so sind die USA der größte Treibhausgasemittent (Resenhoelt 2010: 2-3).

Gleichwohl erwirtschaften Exportnationen wie Deutschland und China mit den erzeugten Produkten auch einen beachtlichen Teil ihrer Wirtschaftsleistung und profitieren von den Gewinnen, dem damit einhergehenden Wohlstand und Fortschritt. Die Treibhausgasemissionen, bedingt durch Exporte, sollten deshalb nach der Auffassung einiger Ökonomen als externe Kosten auf diese Einnahmen angerechnet werden. Dieser Argumentation folgend greift der Einwand, dass exportorientierte Länder höhere Emissionen schultern müssen, ins Leere. Faktisch beweist Deutschland mit seiner im Ländervergleich engagierten Klimaschutzpolitik – gegenüber 1990 hat Deutschland seine Treibhausgasemissionen bis Ende 2009 um 28,7 Prozent gesenkt (BMU 2010), dass auch eine Exportnation ein zunehmend klimafreundliches Wirtschaftssystem aufbauen kann.

Grundsätzlich erkennt die chinesische Regierung an, dass es sich beim Klimawandel um **ein globales Problem handelt, das eine globale Antwort erfordert**. Weiterhin sieht die Regierung **technologischen Fortschritt als zentralen Lösungsweg zur Bekämpfung** des Klimawandels und zur **Anpassung** an seine Auswirkungen an. Anpassung und Emissionsverminderung werden als Elemente des Klimaschutzes anerkannt, wenngleich der **Anpassung an den Klimawandel für Entwicklungsländer** eine vorrangige Bedeutung zugeschrieben wird. **Der Technologietransfer zum Aufbau einer klimafreundlichen Wirtschaft und die internationale Zusammenarbeit** werden als probate Politiken angesehen, um die notwendigen Innovationen im Bereich der Klimapolitik einzuleiten (Quian 2008).

### 3. Chinas nationale Klimaschutzpolitik

Innerhalb des Landes wurde der Klimawandel lange Zeit kaum thematisiert. Diese Situation änderte sich ab dem Jahr 2005, als die Kommunistische Partei eine neue Phase der Politik einleitete. Fortan erkannte sie den Klimawandel als Bedrohung des Landes, der Wirtschaft und des Wohlstandes an.

Auf der APEC-Konferenz (Asia-Pacific Economic Cooperation, zu Deutsch: Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft) in Sydney legte Präsident Hu Jintao 2007 die Position der chinesischen Regierung zum Klimawandel dar. Der **Klimawandel** sei ein Umweltproblem, hinter dem sich letztlich **ein Entwicklungsproblem** verberge. „Wir müssen den Klimawandel im Zusammenhang einer nachhaltigen Entwicklung durch intensive internationale Kooperation proaktiv bekämpfen, indem wir die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und das Kyoto-Protokoll als ihren zentralen Mechanismus und als Wegbereiter für Kooperation aufrecht erhalten und dem Prinzip der ‚gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung‘ folgen.“ (nach Qian 2008: 6). Man müsse technologischen Fortschritt vorantreiben, sicherstellen, dass Produktion und Konsum den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung gerecht würden, „grünes“ Wachstum fördern und eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft aufbauen.

Es kommt deutlich zum Ausdruck, dass die chinesische Regierung dem wirtschaftlichen Wachstum oberste Priorität einräumt und Klimaschutz als nachrangig ansieht, aber durch **technologische Fortentwicklung** erreichen will. Wissenschafts- und Technologiekooperationen (mit dem Ausland) werden hohe Stellenwerte eingeräumt. Besonders interessiert zeigt sich China an fortschrittlicher Kohletechnologie, energieeffizienter Bautechnologie, saubereren Fahrzeugen und klimafreundlicher Industrietechnologie.

Die chinesische Regierung vertritt allerdings die Auffassung, dass ein Anstieg des Energiekonsums für die Entwicklung notwendig sei (Quian 2008). Auf nationaler Ebene wurden zwar verschiedene Anstrengungen unternommen, um die Energieeffizienz zu erhöhen und den Energiemix auszubauen, aber mit dem primären Ziel, die Energiesicherheit zu erhöhen.

Der **elfte Fünf-Jahres-Plan für die nationale Wirtschaft und soziale Entwicklung der Volksrepublik China** (2006-2010) sieht vor, dass der Energieverbrauch pro Einheit des Bruttoinlandsprodukts bis 2010 im Vergleich zu 2005 um 20 Prozent und das absolute Emissionsvolumen der wichtigsten Schadstoffe um 10 Prozent reduziert werden sollen (Quian 2008: 15). Kleine und technologisch rückständige Kraftwerke sowie ineffiziente Fabriken sollen geschlossen werden (Wacker 2009: 52).

Im Juni 2007 wurde außerdem ein **nationales Klimaschutzprogramm** (China's National Climate Change Programme, CNCCP) verfasst, das die Ziele der chinesischen Regierung in der Klimapolitik enthält. 2007 wurden alle Regionen aufgefordert, den Plan umzusetzen. Nach Qian verkörpert der Plan Chinas wichtigste Initiative im Klimaschutz. Eine entsprechende nationale Politik wird allerdings ebenso im Rahmen der VN-Klimarahmenkonvention von den Vertragsstaaten gefordert, zu denen auch China zählt.

Das nationale Klimaschutzprogramm der Volksrepublik China enthält die bereits erwähnte, angestrebte **Steigerung der Energieeffizienz** bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt. Es wird eine Anhebung der **Waldflächen** um 20 Prozent als Kohlendioxidsenke bis 2010 in Aussicht gestellt. Da-

neben werden eine Stärkung der **Anpassungskapazitäten**, vermehrte Forschung und Entwicklung und die Stärkung des Bewusstseins für den Klimawandel in der Bevölkerung als Strategien genannt. **Energiebereitstellung und die Energieeffizienz** stehen grundsätzlich im Mittelpunkt der Vermeidung von Treibhausgasemissionen (National Development and Reform Commission People's Republic of China 2007).

Weitere umweltpolitische Maßnahmen und Gesetze werden in den Zusammenhang mit Chinas Klimaschutzbemühungen genannt: China investiert massiv in den **Ausbau erneuerbarer Energien**, vorrangig aber nicht aus Umwelt- und Klimaschutzgründen, sondern primär um die Energieversorgungsinfrastruktur auszubauen und den Energiemix zu diversifizieren (Tavassolie 9.02.2007). Der mittel- und langfristige Entwicklungsplan für erneuerbare Energie in China vom September 2007 fordert einen Anstieg des Anteils der Erneuerbaren am Energieverbrauch um 10 Prozent bis 2010 und um 15 Prozent bis 2020 (Quian 2008: 8). Das Erneuerbare-Energien-Gesetz der Volksrepublik China trat bereits am 1. Januar 2006 in Kraft. Das Gesetz soll die Entwicklung und Nutzung erneuerbarer Energien in China fördern (Quian 2008: 9). Schon jetzt ist China einer der größten, wenn nicht der größte Hersteller von Windkraftanlagen und Solarzellen (Wacker 2009: 52). Unter der Maßgabe der Erhöhung der Energiesicherheit steht der Ausbau der Atomenergie auf 70 Gigawatt bis 2020.

In Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen wurde 2007 die erste Strombörse außerhalb Europas und der USA in China eröffnet, um Emissionshandelszertifikate aus Klimaschutzprojekten zu handeln (Tavassolie 9.02.2007). Ein Großteil der Klimaschutzprojekte wird mittlerweile in China abgewickelt, sodass dort über den **Clean-Development-Mechanismus** des Kyoto-Protokolls Emissionsreduktionen in beträchtlichen Volumina erbracht werden. China setzt sich für die Fortführung des Mechanismus nach 2012 ein. Dies ist nicht verwunderlich, da mit den Klimaschutzprojekten Investitionen in beträchtlichem Umfang verbunden sind.

Für Neuwagen wurde in China die Euro-4-Norm eingeführt, wengleich dies keine Reglementierung des Kohlendioxidausstoßes beinhaltet. Zugleich wurde ein Förderprogramm für die Entwicklung von Elektrofahrzeugen aufgelegt. Methan aus Kohlegruben soll künftig vermehrt gesammelt und als Rohstoff genutzt werden. Energieintensive Exportgüter werden gesondert besteuert (Wacker 2009: 52).

Im Gefolge der innenpolitischen Entwicklungen berichten Wissenschaftler und die Medien in China seit 2007 so offen wie nie über die Erderwärmung und ihre Folgen (Tavassolie 9.02.2007). Die Klimapolitik hat bei der politische Elite an Bedeutung gewonnen (Wacker 2009: 57).

Es mag erstaunen, dass die Klimaschutzpolitik in China durchaus aufgewertet wurde, obwohl sich China auf internationalem Parkett nur zurückhaltend bewegt. **Die chinesische Verhandlungsposition im internationalen Prozess und die nationalen Zielsetzungen in der Klimaschutzpolitik klaffen auseinander** (Wacker 2009: 57).

Zudem besteht aber auch eine Diskrepanz zwischen Bekundungen, Gesetzen und deren Umsetzung. Verschiedene Beobachter mahnen immer wieder die **mangelhafte Umsetzung**, vor allem im Bereich des Umweltschutzes an. Umweltbehörden sind finanziell und personell unzureichend ausgestattet. Ihre Befugnisse auf lokaler Ebene sind teils großen Unternehmen vor Ort untergeordnet, die sie überwachen sollen. Die Kompetenzen der zuständigen Institutionen sind überdies nicht klar verteilt, sodass Überwachungsbemühungen im Geflecht der Behörden stecken bleiben

können (Wacker 2009: 54). Bekannt ist auch, dass es wiederholt zu massiver Verseuchung von Flüssen und Seen wie auch des Trinkwassers mit Chemikalien kommt und die chinesische Regierung nur unzureichend gegen diese Bedrohung vorgeht. Ebenso wird der chinesischen Regierung oft vorgeworfen, ihre Kohleressourcen zu vergeuden, da Tausende Kohlefelder sich selbst entzündet haben und seit Jahren vor sich hin schwelen. Diese Kohlebrände zu löschen ist ausgesprochen kosten- und zeitintensiv. Sich selbst überlassen setzen sie aber jedes Jahr beträchtliche Mengen Kohlendioxid frei. Schätzungen zufolge fällt in China jährlich so viel Kohle den Bränden zum Opfer wie in Deutschland verbraucht wird. Die mangelnde Wertschätzung von natürlichen Ressourcen bringt nicht zuletzt das gigantische Bauprojekt des Drei-Schluchten-Staudamms zum Ausdruck, der den Wasserhaushalt und das Ökosystem massiv verändert. Obwohl Anspruch und Wirklichkeit insofern auseinanderklaffen, ist doch festzustellen, dass die chinesische Regierung Bemühungen im Bereich der Umwelt- und Klimaschutzpolitik vorweisen kann und diese in den vergangenen Jahren intensiviert hat.

#### **4. Wahrnehmung der Rolle Chinas auf dem VN-Klimagipfel in Kopenhagen**

Das Scheitern der internationalen Verhandlungen beim VN-Klimagipfel in Kopenhagen wird im Nachhinein von Medien und Politikern vor allem China angelastet. China habe durch seine aggressive und destruktive Verhandlungsführung den Abschluss eines Abkommens verhindert (Bräuner 2010: 1).

Dazu trug sicherlich bei, dass das Ergebnis der Verhandlungen in China von Politikern und Beobachtern mehrheitlich positiv aufgenommen wurde (vgl. Bräuner 2010 und Süddeutsche Zeitung 2009). Dadurch entstand der Eindruck, dass China sich für ein Resultat rühmt, das in Europa als schmäählich empfunden wird. Dies hat die Tendenz verstärkt, China die Verantwortung für den Ausgang des Gipfels zuzuschieben: China habe es erfolgreich geschafft, sich nicht auf verbindliche Reduktionsziele festzulegen und der Welt seine Bedingungen zu diktieren, urteilte beispielsweise die Süddeutsche Zeitung. Die britische Regierung machte China nach den Verhandlungen sogar offiziell dafür verantwortlich, dass kein Konsens gefunden werden konnte, da es mit seinem Veto die Verhandlungen verhindert habe (Süddeutsche Zeitung 21.12.2009). Mit Verweis auf einen geheimen Mitschnitt der entscheidenden Verhandlungsrunde der 25 Staatschefs am Nachmittag des 18. Dezember 2009 zeichnet Spiegel Online indes ein differenzierteres Bild und weist auf die abweichende Interessenlage zwischen allen vier Verhandlungspartnern - der EU, den USA, China und Indien - als entscheidende Diskrepanz hin (Spiegel Online 02.05.2010).

Bei den Klimaschutzverhandlungen hatten die Industrienationen gemeinsam mit den Schwellenländern Indien und China die eingangs vorgestellte Kopenhagen-Vereinbarung als Minimalkonsens ausgearbeitet. Da diese aber keine verbindlichen Klimaziele enthielt, verweigerten am Ende Entwicklungsländer wie Tuvalu, Venezuela und Bolivien die Annahme des Papiers, weil die Vereinbarung ihnen nicht weit genug ging und sie sich übergangen fühlten, da der Kompromiss in kleinerer Runde ohne sie ausgehandelt worden war. So blieb die Kopenhagen-Vereinbarung ein nicht bindendes Dokument (BMU 2010: 7).

China vorrangig für das Scheitern der Klimaverhandlungen verantwortlich zu machen, erscheint in Anbetracht des Verlaufs der Verhandlungen und des Bekenntnisses der chinesischen Regie-

zung vor der Konferenz, die Treibhausgasintensität bis 2020 um 40 bis 45 Prozent gegenüber 2005 zu vermindern, verkürzt. China will dem Erfolg der Verhandlungen nicht im Weg stehen, urteilt Wacker (Wacker 2009: 59).

In China wird der Ausgang der Klimakonferenz in Kopenhagen interessanterweise vollkommen anders beurteilt: Chinesische Experten interpretieren diesen oft vornehmlich geopolitisch. Sie konstatieren einen Machtverlust der Industrienationen und einen Machtzugewinn der aufstrebenden Entwicklungsländer – vor allem Chinas. Das Anliegen der Industriestaaten, Treibhausgase verbindlich zu reduzieren, wird vielfach als Versuch gewertet, den Einfluss der Entwicklungsländer zurückzudrängen. Bezeichnender Weise sieht sogar die Umweltorganisation „Greenpeace China“ China als Gewinner der Konferenz. Es habe in Kopenhagen seine nationalen Positionen vertreten und sein Recht auf Entwicklung erfolgreich verteidigt. Nur wenige chinesische Experten bezeichneten Kopenhagen als unerwartetes „Waterloo“: Die amerikanische Forderung, die Durchführung von Klimaschutz transparenter zu machen, habe China an einem schwachen Punkt getroffen. China habe dies in alter Manier mit dem Argument der Wahrung staatlicher Souveränität abgewehrt. Deshalb stehe man nun international als Klimasünder da (Bräuner 2010: 1-4).

Bräuner kommt zu dem Schluss, dass bei den internationalen Verhandlungen keine positiven Impulse aus China zu erwarten sind, solange die Mehrzahl der chinesischen Beobachter und Entscheidungsträger den Klimaschutz vor allem als Gelegenheit begreifen, neu gewonnene politische und wirtschaftliche Macht zu demonstrieren. Von dieser Einschätzung abweichend liegt es für Wacker durchaus im Bereich des Möglichen, dass in China jene innenpolitische Rückendeckung entsteht, die für deren internationale Handlungsbereitschaft notwendig ist (Wacker 2009: 60). Grundsätzlich hält Wacker es jedoch für unwahrscheinlich, dass sich China in den nächsten beiden Jahrzehnten auf Emissionsobergrenzen einlassen wird (Wacker 2009: 56).

## 5. Möglichkeiten der konstruktiven Kooperation zwischen EU und China

Die starke Ausrichtung der chinesischen Klimaschutzpolitik auf **Technologietransfer** und der Politik des Landes auf wirtschaftliches Wachstum bieten Ansatzpunkte zur Zusammenarbeit, um eine klimaverträglichere Wirtschaftsweise einzuleiten. Angesichts des starken Fokus der chinesischen Regierung auf **Energiesicherheit** sind Technologien zur Erhöhung der **Energieeffizienz** (Materialien zur Wärmedämmung, moderne Heizsysteme, energiesparende Gerätetechnologien, intelligentes Gebäudemanagement etc.), **Erneuerbare-Energie-Technologie** (Biomasse, Windenergie, Solarenergie, Meeresenergie, Wasserenergie, Erdwärmennutzung, Biogas- und Biokraftstoffproduktion) und **saubere Kraftwerkstechnologien** von besonderem wirtschaftlichen Interesse. In vielen der genannten Bereiche verfügt die EU über eine Technologieführerschaft etwa im Bereich der Erneuerbaren Energien oder auch bei wärmedämmenden Werkstoffen der chemischen Industrie. China ist als Wachstumsmarkt für Hersteller entsprechender Produkte durchaus lukrativ. Bei der Herstellung von Windkraftanlagen und Solarkollektoren zählt China seinerseits schon heute mit zu den Marktführern. Chinesische Ware ist dabei kostengünstiger als europäische, wovon preisorientierte europäische Verbraucher profitieren.

Ein beiderseitig **fairer Technologietransfer** basiert aber nicht nur auf dem Austausch mit Gütern, sondern auch auf Wissenstransfer. Kooperationsprojekte sowie der rege Austausch von Wissenschaftlern und Firmenforschern bei Konferenzen, über Publikationen und gemeinsame Experten-

treffen sind hierzu von Nöten. Hemmend wirken hierbei sprachliche Barrieren, die Geheimhaltung von Ergebnissen in Firmen auf beiden Seiten und auch in der akademischen Forschung Chinas. Auch die bisher gering ausgeprägte Respektierung geistiger Eigentumsrechte in China, die im Kopieren von Markenprodukten und gezielter Industriespionage aus allen Industriebereichen gipfelt, sorgt für Zurückhaltung der Industriestaaten beim Technologietransfer. Um eigene Wettbewerbsvorteile zu sichern, werden westliche Unternehmen zögern, Technologie nach China zu transferieren (Wacker 2009: 59). Der Asien-Pazifik-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft beklagt den politischen Druck der chinesischen Regierung auf deutsche Unternehmen zum Technologietransfer. Im Kern ginge es um Fälle, bei denen ausländische Unternehmen durch Gesetze, Auflagen und Regelungen zum Technologietransfer gebracht würden (APA 2006). Für einen optimalen Technologie- und Knowhow-Transfer müssen deshalb auch die Rahmenbedingungen entsprechend verbessert werden.

Der Schwerpunkt der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit in der Forschung liegt derzeit im Bereich der ökologischen Forschung, in der Umwelttechnologie, in den Biowissenschaften wie der Biotechnologie sowie den Materialwissenschaften. Gemeinsame Forschungsinstitute bzw. Einrichtungen zur Forschungsförderung wurden seit 2000 gegründet.

Sowohl von Seiten der EU als auch von Seiten Chinas werden der **Emissionshandel und der Clean Development Mechanismus** als ökonomisches Instrumentarium zur Förderung der Treibhausgasreduktion ausdrücklich begrüßt. Beide Seiten machen sich für ein Fortbestehen der Instrumente nach 2012 stark. Letztlich dienen diese flexiblen Mechanismen einem Technologietransfer und ermöglichen China zudem einen Übergang zu einer kohlenstoffintensiveren Wirtschaft, wohingegen sich EU-Staaten Zeit für technologisch aufwändige, kostenintensive Emissionsminderungen erkaufen können. Kritisch ist hierbei die Überwachung und Einhaltung strenger Standards, damit gewährleistet ist, dass es zu tatsächlichen Emissionsrückgängen kommt.

Die EU – im Besonderen Deutschland und Großbritannien - haben in den vergangenen Jahren demonstriert, dass es binnen weniger Jahre möglich ist, die Treibhausgasemissionen sukzessive einzudämmen. Die Klimaschutzstrategien dieser Länder können eine **Vorbildfunktion** für China entfalten, indem sie Erfolgsstrategien ebenso wie ihre „lessons learned“ vermitteln. Dabei würde auch deutlich werden, dass eine Fokussierung auf Energieeffizienz und -erzeugung, wie sie in China derzeit vorherrscht, mittelfristig nicht ausreichend ist. Ebenso müssen Emissionsminderungen in der Industrie, im Verkehr und in der Landnutzung avisiert werden. Diese Wirtschaftszweige werden von der chinesischen Klimaschutzpolitik weitgehend ausgeklammert.

Aus dem britischen „think tank“ Chatham House stammt der Vorschlag, „**Low Carbon Zones**“ in China einzurichten, nach dem Modell der Wirtschaftssonderzonen, die seit den 80er Jahren als Motor und Magnet der wirtschaftlichen Öffnung fungierten. Die EU solle technologischen Beistand und finanzielle Unterstützung für den Aufbau besonders klimafreundlicher Regionen in China leisten, die dann hoffentlich eine Sogwirkung auf das übrige China ausüben würden (Chatham House, E3G 2008).

Grundsätzlich sind als Plattform für technologische Kooperation auch **kommunale oder regionale Partnerschaften** denkbar, gemeinsame **anwendungsbezogene Verbundprojekte** zwischen Industrie und akademischer Forschung sowie **Leitmessen zu Klimaschutz und Technologie**.

Es wird jedoch deutlich, dass nahezu alle Vorschläge zur konstruktiven Kooperation zwischen der EU und China im Kern auf Technologie- und Know-how-Transfer abzielen – eine **allmähliche Annäherung der Emissionsobergrenzen oder/und von regulatorischen Vorgaben** wird in der Literatur kaum erwähnt, was dem Umstand geschuldet ist, dass diese angesichts der chinesischen Position bei den internationalen Klimaschutzverhandlungen gegenwärtig als unwahrscheinlich erscheinen. Denkbar wäre indes sehr wohl, die angekündigte Absenkung der Kohlenstoffintensität der chinesischen Regierung aufzugreifen und diese zur Bedingung für zusätzliche technologische oder finanzielle Förderung zu machen. So wie in den USA seit der Jahrtausendwende einzelne Bundesstaaten – lange vor der US-Regierung – sich selbst eine Emissionsreduktion auferlegten, wäre auch in China ein Weg denkbar, bei dem sich einzelne Provinzen, bevorzugt besonders weit entwickelte, zu einer Reduktion bereit erklären. Dies ließe sich wiederum mit dem Konzept der „Low Carbon Zones“, mit entsprechend gezieltem Technologie- und Finanztransfer in ausgewählten Regionen verknüpfen. Eine Gefahr eines solchen Vorpreschens einzelner Kernregionen im Klimaschutz liegt allerdings darin, dass das ohnehin bereits vorherrschende Ungleichgewicht in der Entwicklung Chinas weiter verschärft und eine Segregation in arme und reiche Gegenden beschleunigt wird, was der gesellschaftlichen und politischen Stabilität des Landes nicht zuträglich wäre. In reicheren Regionen würden modernste Gebäude- und Energietechnik und klimafreundliche Verkehrskonzepte verwirklicht, während die finanziellen Zuwendungen und Investitionen in ärmere Gegenden relativ dazu dürftig blieben.

## 6. Zusammenfassung

China hat bisher bindende Emissionsreduktionen bei den internationalen Klimaschutzverhandlungen abgelehnt und dies mit seinem Recht auf wirtschaftliche Entwicklung begründet. Im Herbst 2009 hat die chinesische Regierung sich allerdings zumindest dazu bereit erklärt, ihre Treibhausgasintensität (Treibhausgasemissionen bezogen auf die Wirtschaftsleistung) um 40 bis 45 Prozent gegenüber 2005 bis 2020 zu senken, was aber einen weiteren Anstieg der absoluten Emissionen bei wachsender Wirtschaft bedeuten würde. Die chinesische Regierung vertritt die Ansicht, dass die Industriestaaten auch nach dem Auslaufen der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls Ende 2012, die größten Treibhausgasemissionsreduktionen übernehmen und damit ihrer historischen Verantwortung gerecht werden sollten. Trotzdem wird die globale Erderwärmung in China zunehmend thematisiert. Die Maßnahmen der nationalen Klimaschutzpolitik werden stetig erweitert, sind aber vor allem auf eine Erhöhung der Energieversorgungssicherheit ausgerichtet. Zudem ist die Umsetzung von Umweltgesetzen nur unzureichend. Die Interessen des Schwellenlandes China und der Industriestaaten im Bemühen um eine Reduktion des weltweiten Treibhausgasausstoßes scheinen unter anderem möglicherweise mit intensiverem Technologietransfer und ökonomischen Instrumenten wie dem Emissionshandel nahe beieinander zu liegen. Hemmend wirken hierbei jedoch der mangelnde Schutz geistigen Eigentums und die vielfach beklagte Produktpiraterie in China.

## 7. Literatur- und Quellenverzeichnis

- Asien-Pazifik-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (2006). Technologietransfer nach China: Leitfaden für Unternehmen. 14. Mai 2010, im Internet: <http://www.mittelstand-leer.de/presse/APA-Guidelines%20Stand%2014%205%2006.pdf> [Stand: 1.09.2010].
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – BMU (2010). UN-Klimagipfel in Kopenhagen. In: Umwelt, 1/2010, S: 6-11.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – BMU (2010). Klimaschutz: Treibhausgas-Emissionen im Jahr 2009 um 8,4 Prozent gesunken, Pressemitteilung Nr. 30/10, 5. März 2010, im Internet: [http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle\\_pressemitteilungen/pm/45727.php](http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/45727.php) [Stand: 24.08.2010].
- Bräuner, Oliver (2010). Der Klimagipfel von Kopenhagen aus der Sicht Chinas. SWP-Zeitschriftenschau 2, März 2010, im Internet: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=6932](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6932) [Stand: 12.05.2010].
- Chatham House, E3G (2008). Low carbon zones. A transformational agenda for China and Europe. 4. Dezember 2008, [http://www.e3g.org/images/uploads/Low\\_Carbon\\_Zones\\_EU-China\\_cooperation.pdf](http://www.e3g.org/images/uploads/Low_Carbon_Zones_EU-China_cooperation.pdf) [Stand: 18.05.2010].
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2010). China relativiert seine Stärke. 18. August 2010, S. 12.
- Klimasekretariat der VN-Klimarahmenkonvention (2010). Appendix I – Quantified economy-wide emissions targets for 2020, 31.01.2010, im Internet: <http://unfccc.int/home/items/5264txt.php> [Stand: 17.05.2010].
- National Development and Reform Commission People’s Republic of China 2007. China’s National Climate Change Programme. Juni 2007, im Internet: <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/P020070604561191006823.pdf> [Stand: 12.05.2010].
- National Development and Reform Commission People’s Republic of China 2009. Implementation of the bali roadmap. China’s Position on the Copenhagen Climate Change Conference, 20 Mai 2009, im Internet: [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/t20090521\\_280382.htm](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/t20090521_280382.htm) [Stand: 19.05.2010].
- Quian, Cheng (2008). Ein Porträt der Klimapolitik Chinas, 2008, herausgegeben von Germanwatch, Diskussionspapier, Bonn, Januar 2008, im Internet: <http://www.germanwatch.org/klima/chin10d.pdf> [Stand: 12.05.2010].
- Resenhoeft, Thilo (2010). Schiefe Bilanzen. In: Energieperspektiven, Ausgabe 2/2010, S. 2-3, im Internet: [http://www.ipp.mpg.de/ippcms/ep/ausgaben/ep201002/0210\\_klima.html](http://www.ipp.mpg.de/ippcms/ep/ausgaben/ep201002/0210_klima.html) [Stand: 24.08.2010].

Süddeutsche Zeitung (2009). Klimagipfel Kopenhagen: Wie sich China dem Klimaschutz verweigert. 21.12.2009, im Internet: <http://www.sueddeutsche.de/politik/966/498262/text> [Stand: 12.05.2010].

Vorholz, Fritz (2010). Heiße Zeiten. In: Die Zeit, 29. Juli 2010, S. 24.

Spiegel Online (2010). Kopenhagen-Protokolle. Geheimer Mitschnitt enthüllt Eklat bei Klimagipfel. 02.05.2010, im Internet: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,692471,00.html> [Stand: 19.05.2010].

Tavassolie, Babak (2007). Super Klima in China. 9. Februar 2007, im Internet: <http://www.zeit.de/online/2007/08/china-klimawandel> [Stand: 12.05.2010].

The Conference of the Parties - Cop 15 (2009). Copenhagen Accord, 18. Dezember 2009, im Internet: [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/application/pdf/cop15\\_cph\\_auv.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf) [Stand: 12.05.2010].

UNFCCC (2009). China's Views on the Fulfilment of the Bali Action Plan and the Components of the Agreed Outcome to be Adopted by the Conference of the Parties at Its 15<sup>th</sup> Session. 6. Februar 2009, Im Internet: [http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/china060209.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/china060209.pdf) [Stand: 17.05.2010].

Wacker, Gudrun (2009). China in den Klimaverhandlungen: Zentrale Rolle zwischen den Stühlen. In: Die internationale Klimaschutzpolitik. Prioritäten wichtiger Großmächte. Herausgegeben von Susanne Dröge. Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009, Berlin.