



E-PAPER

Kanada

Kanadas wirtschafts-, klima- und entwick- lungspolitische Ziele – kohärente Umsetzung oder Aktionismus?

DALE MARSHALL

veröffentlicht von der Heinrich-Böll-Stiftung, Juni 2017

Kanadas wirtschafts-, klima- und entwicklungspolitische Ziele – kohärente Umsetzung oder Aktionismus?

Dale Marshall

Inhalt

Einleitung	3
Maßnahmen zum Klimaschutz (SDG 13)	3
Treibhausgas-Reduktionsziel	3
Langfristige Strategie	5
Internationale Klimaschutzfinanzierung	6
Subventionierung fossiler Brennstoffe	6
Wirtschaftswachstum	7
Ziele für nachhaltige Entwicklung	8
Gleichberechtigung der Geschlechter (SDG #5)	9
Keine Armut (SDG #1) und Reduzierte Ungleichheiten (SDG #10)	11
Schwach und inkohärent	14
Der Autor	17
Impressum	17

Einleitung

April 2017

Im Jahr 2015 wurden gleich zwei wichtige globale Abkommen unterzeichnet. Im September verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York die Globalen Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals - SDG), die 17 Ziele und 169 Unterziele umfassen. Kaum drei Monate später wurde das Pariser Klimaabkommen unterzeichnet.

Zwischen diesen beiden Ereignissen wurde in Ottawa eine neue kanadische Regierung gewählt. In seinen Verlautbarungen signalisierte Premierminister Justin Trudeau eine Neuausrichtung für das Land. «Canada is back» war nicht bloß eine Formulierung in seiner Rede in Paris, sondern wurde zum Mantra der neu gebildeten Regierung. Die Botschaft an die Kanadierinnen und Kanadier lautete, man werde sich wieder auf den Multilateralismus besinnen und sich bei einer ganzen Reihe von Themen – darunter auch beim Klimaschutz und der Entwicklungspolitik – international engagieren und aktiv werden.

In diesem Papier sollen diese Neuausrichtung und die internationalen Zusagen der kanadischen Regierung in Bezug auf den Klimawandel und das Wirtschaftswachstum (vor allem im Rahmen der G20) und insbesondere auf drei konkrete Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) untersucht werden: Gleichberechtigung der Geschlechter (SDG #5), Keine Armut (SDG #1) und Reduzierte Ungleichheiten (SDG #10). Außerdem werden die Strategien und konkreten Maßnahmen verglichen, mit denen die Regierung diese Zusagen erfüllen will, und die Kohärenz (oder Inkohärenz) dieser Zusagen, Strategien und Maßnahmen beurteilt. Die Analyse erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll vielmehr einen Überblick über das von Kanada verfolgte Gesamtkonzept bieten.

Maßnahmen zum Klimaschutz (SDG 13)

Treibhausgas-Reduktionsziel

Kanadas internationale Klimaschutzverpflichtungen sind vor allem in seinen beabsichtigten nationalen Beiträgen (INDC) formuliert – also in der Klimaschutzzusage, die Kanada im Vorfeld der Pariser Klimaverhandlungen im November 2015 abgegeben hat.^[1] Die Liberal Party hatte, als sie noch in der Opposition saß, das Treibhausgas-Reduktionsziel der damaligen kanadischen Regierung für 2030 (Senkung um 30 Prozent unter das Niveau

1 Government of Canada (2015): Canada's INDC Submission to the UNFCCC. Abrufbar unter: <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Canada/1/INDC%20-%20Canada%20-%20English.pdf>

von 2005 bis 2030) als unzureichend bezeichnet.^[2] Auch Climate Action Tracker – ein Zusammenschluss von vier europäischen Denkfabriken, die sich auf Klimaschutzfragen spezialisiert haben – kritisierte die Zusage als «unzulänglich» im Vergleich zu dem Emissionsminderungsanteil, der für Kanada angemessen und erforderlich wäre, um die Erderwärmung auf 2 Grad Celsius über der vorindustriellen Temperatur zu begrenzen.^[3] Nach der Regierungsbildung im November 2015 beschloss die liberale Regierung jedoch, eben diese Zusage zu übernehmen und als Verpflichtung Kanadas in das Pariser Klimaschutzabkommen einzubringen.

Im nächsten Schritt erarbeitete die kanadische Bundesregierung zusammen mit den Provinzen des Landes das «Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change», das im Dezember 2016 fertiggestellt wurde.^[4] Nach diesem Rahmenwerk sollen die Treibhausgasemissionen in den meisten Sektoren durch die Verpflichtung auf eine konsequente Energie- und Treibhausgaspolitik erheblich reduziert werden: schrittweiser Ausstieg aus der Kohlekraft und Verwirklichung von Netto-Nullenergiegebäuden bis 2030, Entwicklung einer Strategie für emissionsfreie Fahrzeuge und landesweite Bepreisung von Kohlenstoffemissionen.

Kanadas Schwachstelle im Bereich der Maßnahmen zum Klimaschutz ist jedoch nach wie vor der Öl- und Gassektor. Das «Pan-Canadian Framework» enthielt zu diesem Wirtschaftszweig einen bemerkenswerten Maßnahmenvorschlag: eine kontrollierte Reduzierung der Methanemissionen aus dem Öl- und Gassektor. Trotzdem ist die Branche, die schon jetzt Kanadas emissionsintensivster Wirtschaftszweig ist, der einzige Sektor, in dem die Gesamtmenge der Treibhausgasemissionen voraussichtlich bis mindestens 2030 steigen wird.^[5] Für den Teilbereich der Ölgewinnung aus Teersand wurde eine Emissionsobergrenze von 100 Megatonnen (Mt) festgelegt, die allerdings 40 Prozent über dem heutigen Ausstoß liegt. Das ist der Hauptgrund dafür, dass zwischen der Zielvorgabe Kanadas und der im Klimaschutz-Rahmenwerk formulierten Emissionsminderung eine Lücke von 44 Mt (CO₂-Äquivalente) klafft.^[6]

2 Liberal Party of Canada (2015): Real Change: A New Plan for Canada's Environment and Economy. Abrufbar unter: <https://www.liberal.ca/files/2015/08/A-new-plan-for-Canadas-environment-and-economy.pdf>. S. 4.

3 Climate Action Tracker (2015): Canada. Abrufbar unter: <http://climateactiontracker.org/countries/canada.html>

4 Government of Canada (2016): Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change. Abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/pan-canadian-framework.html>.

5 Berechnung basiert auf: Government of Canada (2016): Modeling of greenhouse gas projections. Abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/climate-action/modelling-ghg-projections.html>.

6 Government of Canada. (2016). «Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change.» Abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/pan-canadian-framework.html>.S. 44.

Wie diese Emissionslücke geschlossen werden soll, bleibt abzuwarten. Die kanadische Bundesregierung und die Provinzen könnten zusätzliche oder strengere Maßnahmen entwickeln und zum Beispiel den Kohlenstoffpreis nach 2022 weiter erhöhen. (Derzeit ist vorgesehen, den Mindestpreis für Kohlenstoff jedes Jahr um 10 kanadische Dollar (CAD) pro Tonne zu erhöhen – von 10 CAD pro Tonne im Jahr 2018 auf 50 CAD pro Tonne im Jahr 2022.^[7])

Langfristige Strategie

Nach dem Pariser Klimaschutzabkommen sind alle Länder verpflichtet, eine langfristige Strategie zur Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen zu erarbeiten, die mit dem Ziel vereinbar ist, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius zu begrenzen. Die Strategie, die Kanada im November 2016 bei den Klimaverhandlungen in Marrakesch vorgelegt hat, beinhaltet vier Szenarien, mit denen die Emissionen bis 2050 um 80 Prozent gegenüber dem Niveau von 2005 (und um 75 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990) reduziert würden.^[8]

Die Ziele, die sich die kanadische Regierung für 2050 gesteckt hat, bleiben hinter dem angemessenen Beitrag zurück, den das Land eigentlich leisten müsste, um die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad zu begrenzen und eine Begrenzung auf 1,5 Grad anzustreben. Nach Erkenntnissen des Zwischenstaatlichen Expertengremiums für Klimaveränderungen (IPCC) bedeutet eine 2-Grad-Grenze, dass die Industrieländer ihre Emissionen um 80 bis 95 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 reduzieren müssten.^[9] Damit dies gelingt, müsste sich die Emissionsminderung am oberen Ende dieses Bereichs bewegen. Da die historischen Emissionen und der Pro-Kopf-Ausstoß Kanadas zu den höchsten der Welt gehören, müsste das Land, wenn man den angemessenen Beitrag zugrunde legt, bis zur Jahrhundertmitte nicht weniger, sondern mehr unternehmen.

Ähnlich wie beim Zeitrahmen bis 2030 besteht auch bis 2050 die Herausforderung nicht nur darin, dass sich Kanada kein sehr ambitioniertes Emissionsreduktionsziel gesteckt hat, sondern auch darin, dass selbst dieses Ziel schwer zu verwirklichen ist, wenn der Öl- und Gassektor in erheblichem Umfang expandieren darf. Mehrere kanadische Regierungen nacheinander haben Öl- und Gasinfrastrukturen wie Teersandprojekte, Ölpipelines und Flüssigerdgas-Terminals genehmigt, die 2050 allesamt noch in Betrieb sein dürften. Wenn nicht eine bahnbrechende Technologie entwickelt wird, die es bislang aber nicht gibt, werden diese Investitionen in kohlenstoffintensive Infrastrukturen mindestens bis zur Jahrhundertmitte zu hohen Treibhausgasemissionen führen. Die Alternative sind konsequente

7 *Ebd.* Anhang 1.

8 Government of Canada (2016): Canada's Mid-Century Long-Term Low-Greenhouse Gas Development Strategy. Abrufbar unter: http://unfccc.int/files/focus/long-term_strategies/application/pdf/canadas_mid-century_long-term_strategy.pdf

9 Intergovernmental Panel on Climate Change (2007): Fourth Assessment Report. Working Group III. Chapter 13. Box 13.7.

Klimaschutzmaßnahmen, die die Emissionen aus der Öl- und Gasgewinnung reduzieren. Solche Maßnahmen bergen jedoch die Gefahr, dass hochgradig kostenintensive Vermögenswerte in diesem Sektor verlorengehen. Es bleibt abzuwarten, ob zukünftige kanadische Regierungen die Bereitschaft aufbringen werden, solche Maßnahmen umzusetzen.

Internationale Klimaschutzfinanzierung

Wie die meisten Industriestaaten hat sich Kanada im Rahmen seiner INDC nicht zu internationaler Klimaschutzfinanzierung verpflichtet – also zu finanzieller Unterstützung, die Entwicklungsländern helfen soll, die Auswirkungen des Klimawandels zu bewältigen und einen emissionsarmen Entwicklungsweg einzuschlagen. Unmittelbar vor den Verhandlungen in Paris sagte die frisch gewählte kanadische Regierung dennoch Folgendes zu: 2,65 Mrd. CAD über einen Zeitraum von 5 Jahren, ansteigend von 300 Mio. CAD 2016/17 auf 800 Mio. CAD 2020/2021.^[10]

In Paris haben die Industrieländer die Vereinbarung von Kopenhagen zur Klimaschutzfinanzierung, nach der 2020 insgesamt 100 Mrd. USD mobilisiert werden, bestätigt und bis 2025 verlängert. Der angemessene Beitrag Kanadas an den 100 Mrd. USD pro Jahr wurde auf 3 bis 4 Prozent der Gesamtsumme veranschlagt; dies entspricht mindestens 4 Mrd. CAD pro Jahr.^[11] Die Gesamtsumme wurde vom damaligen Außenminister Stéphane Dion anerkannt, als er den Beitrag bekannt gab.^[12] Mit seiner Zusage über 800 Mio. CAD für 2020 bleibt Kanada jedoch selbst dann weit hinter der erforderlichen Summe von 4 Mrd. CAD zurück, wenn man die Mobilisierung privater Mittel mitberücksichtigt.^[13]

Subventionierung fossiler Brennstoffe

Kanada (unter Premierminister Stephen Harper) gehörte 2009 zu den ersten G20-Staaten, die sich verpflichtet haben, «ineffiziente Subventionen fossiler Brennstoffe» schritt-

- 10** Government of Canada (2015): International Climate Financing. Abrufbar unter: <http://www.climatechange.gc.ca/finance/>
- 11** Demerse, Clare (2009): Our Fair Share: Canada's Role in Supporting Global Climate Solutions. Pembina Institute. Abrufbar unter: <http://www.pembina.org/reports/our-fair-share-report.pdf>.
- 12** Clark, C. (2015): Canada commits \$2.65-billion to climate-change funding. *The Globe and Mail*. Abrufbar unter: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-commits-265-billion-to-climate-change-funding/article27507453/>
- 13** Nach einer OECD-Studie könnte die öffentliche Hand im Schnitt weitere 38 Prozent an privatwirtschaftlichen Investitionen mobilisieren. Siehe OECD and Climate Policy Initiative (2015): Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal. <http://www.oecd.org/env/climate-finance-in-2013-14-and-the-usd-100-billion-goal-9789264249424-en.htm>.

weise auslaufen zu lassen.^[14] Beim Abbau dieser Subventionen geht Kanada bislang jedoch halbherzig vor. Die Regierung Harper hat nie einen Zeitplan festgelegt. Die liberale Regierung hat sich eine Frist bis 2025 gesetzt. Um die Zusage innerhalb dieses Zeitrahmens einzuhalten, müsste sie dreimal wiedergewählt werden.

Wirtschaftswachstum

Die liberale Regierung hält im Wesentlichen an den Bekenntnissen zum Wirtschaftswachstum fest, die die konservative Vorgängerregierung im Rahmen der G20 abgelegt hat (zum Beispiel die 2014 in Brisbane beschlossene Wachstumsstrategie oder die 2015 in Antalya beschlossene Angepasste Wachstumsstrategie).^[15] Die Regierung spricht sich auch weiterhin für Freihandelsabkommen aus und hat zum Beispiel das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen Kanada-EU (Canada-EU Comprehensive Economic Trade Agreement, kurz CETA) unter Dach und Fach gebracht und unterzeichnet.^[16]

Die liberale Regierung verfolgt allerdings einen fundamental anderen Wachstumsansatz, der auf wirtschaftliche Stimulierung durch Infrastrukturinvestitionen statt auf Sparmaßnahmen setzt. Hierfür hat die kanadische Bundesregierung den *Federal Balanced Budget Act*, den die Vorgängerregierung 2015 verabschiedet hatte, wieder aufgehoben.^[17] Stattdessen will die Regierung in den nächsten sechs Jahren im Rahmen ihrer Wachstumsstrategie 50,2 Mrd. CAD für Infrastruktur und Innovation ausgeben^[18] und stellt ein Haushaltsdefizit in der Größenordnung von 10 Mrd. CAD pro Jahr über die kommenden drei Jahre in Aussicht.^[19]

Zwar hatte sich auch die Vorgängerregierung zu Investitionen in die Infrastruktur bekannt,^[20] aber das von der jetzigen Regierung geplante Investitionsvolumen ist deutlich

14 G20 (2009): Erklärung der Staats- und Regierungschefs Gipfeltreffen in Pittsburgh, 24./25. September 2009. Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-erklaerung-pittsburgh-2009-de.pdf>

15 Government of Canada (2016): G20 2016 China: Growth Strategy – Canada. Abrufbar unter: http://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/g20/2016-Growth_Strategy-Strategie_Croissance.aspx?lang=eng. S. 3.

16 *Ebd.*

17 *Ebd.*

18 *Ebd.*

19 CBC News (2015): Justin Trudeau says Liberals plan 3 years of deficits to push infrastructure. (27. August). Abrufbar unter: <http://www.cbc.ca/news/politics/canada-election-2015-liberals-infrastructure-deficits-1.3205535>.

20 OECD (2015): G20/OECD Draft Report on Investment Strategies. Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/g20/topics/financing-for-investment/G20-OECD-Draft-Report-on-Investment-Strategies.pdf>. S. 78.

größer. Für die erste Phase der staatlichen Infrastrukturinvestitionen wurde ein Fünfjahresplan für Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr (3,4 Mrd. CAD), in «grüne» Infrastrukturvorhaben wie Wasser- und Abwasserprojekte (5 Mrd. CAD) sowie in die soziale Infrastruktur (3,4 Mrd. CAD) aufgestellt, der auch bezahlbaren Wohnraum, Kinderbetreuung und Gesundheitsversorgungseinrichtungen in Lebensgebieten indigener Völker beinhaltet.^[21] Weitere 20 Mrd. CAD werden in eine Infrastrukturbank fließen, die in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in große und gewinnbringende Infrastrukturvorhaben investieren soll.^[22]

In den Investitionsausgaben enthalten sind auch Programme, mit denen die Versorgung der kanadischen Bevölkerung mit Breitband-Internetverbindungen verbessert werden soll. Wie oben angesprochen, fließt ein Teil der Investitionsausgaben in Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen – zum Beispiel im Rahmen der «Mission Innovation» (Verdoppelung der Investitionen in umweltfreundliche Energiequellen auf 775 Mio. CAD im Jahr 2020)^[23] und des Low Carbon Economic Fund (2 Mrd. CAD über zwei Jahre für Klimaschutzprojekte unter Federführung der Provinzregierungen).^[24]

Ziele für nachhaltige Entwicklung

Welche internationale Unterstützung Kanada leisten wird und wie das Land damit zum Erreichen der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung beitragen kann, wird derzeit noch geklärt (Stand: April 2017). 2016 hat die Regierung breit angelegte Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Einzelpersonen im In- und Ausland durchgeführt und dabei auch zu Online-Beiträgen ermuntert.

Auch wenn der Klärungsprozess noch nicht abgeschlossen ist, werden bestimmte Prioritäten schon in dem Diskussionspapier, das die Regierung zum Auftakt der Konsultationen veröffentlicht hat, klar formuliert.^[25] Als besondere Schwerpunkte benannte Marie-Claude Bibeau, die Ministerin für internationale Entwicklung, in dem Papier den Schutz der Rechte von Frauen und Mädchen (und die Förderung der Gesundheitsversorgung für Mütter

21 Government of Canada (2016): G20 2016 China: Growth Strategy – Canada. Abrufbar unter: http://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/g20/2016-Growth_Strategy-Strategie_Croissance.aspx?lang=eng. S. 7.

22 Government of Canada (2016): Budget 2016, Chapter 2—Investing in the New Economy. Abrufbar unter: <http://www.budget.gc.ca/fes-eea/2016/docs/statement-enonce/chap02-en.html>.

23 Mission Innovation (2016): Canada. Abrufbar unter: <http://mission-innovation.net/participating-countries/canada/>

24 Government of Canada (2016): Budget 2016, Chapter 4—A Clean Growth Economy. Abrufbar unter: <http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/ch4-en.html>

25 Global Affairs Canada (2016): International Assistance Review: Discussion Paper. Abrufbar unter: <http://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/iar-consultations-eai-eng.pdf>

und Kinder), die Armutsbekämpfung, die Förderung des integrativen Wachstums und die Bekämpfung des Klimawandels.^[26] Im Folgenden werden die Strategien und Maßnahmen erörtert, die für die entsprechenden UN-Nachhaltigkeitsziele (Gleichberechtigung der Geschlechter, Keine Armut und Reduzierte Ungleichheiten) relevant sind.

Gleichberechtigung der Geschlechter (SDG #5)

Premierminister Trudeau hat vor und nach der Wahl seiner Regierung konsequent deutlich gemacht, wie wichtig die Teilhabe von Frauen und die Gleichberechtigung der Geschlechter sind. Nicht selten bezeichnet er sich selbst als Feminist – ein Begriff, um den andere politische Führungsfiguren in Kanada einen großen Bogen machen. Ein Wahlkampfversprechen mit großer symbolischer Bedeutung hat Premierminister Trudeau eingelöst, indem er in sein Kabinett ebenso viele Frauen wie Männer berufen hat.^[27]

Abgesehen von Rhetorik und Symbolik, hat sich bislang allerdings innenpolitisch in Sachen Geschlechtergleichstellung wenig bewegt. Im Wahlkampf hatten die Liberalen unter anderem versprochen, dass die Ministerien künftig im Rahmen ihrer Programme geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzungen durchführen, die bei der Entscheidungsfindung im Kabinett berücksichtigt werden.^[28] (Der «Auditor General» – der Präsident des kanadischen Rechnungshofs – kam kurz vor der Wahl der Regierung Trudeau in einer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Durchführung geschlechterdifferenzierter Folgenabschätzungen, die seit 1995 vorgeschrieben sind, inkonsequent, unvollständig und mangelhaft ausfiel.^[29]) Diesem Wahlkampfversprechen sind bisher noch keine Taten gefolgt,^[30] auch wenn die im März 2017 beschlossenen Haushaltsmaßnahmen eine geschlechterdifferenzierte Prüfung durchlaufen haben.^[31]

Die kanadische Regierung ist zudem dabei, eine Strategie für den Kampf gegen geschlechterspezifische Gewalt zu entwickeln.^[32] Die Ergebnisse der entsprechenden Konsultationen

26 Ebd.

27 Ditchburn, J. (2015): 'Because it's 2015': Trudeau forms Canada's 1st gender-balanced cabinet. CBC, mit Inhalten von *Canadian Press*. Abrufbar unter: <http://www.cbc.ca/news/politics/canada-trudeau-liberal-government-cabinet-1.3304590>.

28 Liberal Party of Canada (2015): Gender Impacts. Abrufbar unter: <https://www.liberal.ca/realchange/gender-impacts/>

29 Office of the Auditor General of Canada (2015): 2015 Fall Reports of the Auditor General of Canada - Report 1: Implementing Gender-Based Analysis. Abrufbar unter http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201602_01_e_41058.html

30 Trudeau Meter (2017): Women and Youth. Abrufbar unter: <https://www.trudeaumetre.ca/>

31 McGregor, J. (2017): Add women, change budgets? Underused gender policy tool finds new fans in Trudeau's cabinet. *CBC*. Abrufbar unter: <http://www.cbc.ca/news/politics/budget-gender-analysis-1.4019651>.

32 Government of Canada (2016): Setting the Stage for a Federal Strategy Against Gender-Based Violence. Abrufbar unter: <http://www.swc-cfc.gc.ca/violence/strategy-strategie/strategie-en.pdf>

aus dem Jahr 2016 wurden im Februar 2017 veröffentlicht und sollen in die weitere Ausarbeitung und Umsetzung der Strategie einfließen.^[33]

Was internationale Strategien und Maßnahmen betrifft, ist eines der drei Querschnittsthemen bei Kanadas internationaler Hilfe gegenwärtig die Förderung der Geschlechtergleichstellung (die anderen beiden Themen sind die Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit und die Unterstützung bei der Verbesserung der Staats- und Verwaltungsführung).^[34] Eine wichtige Komponente ist seit 2010 die vorrangige Verbesserung der Gesundheitsversorgung für Mütter, Neugeborene und Kinder. 2010 brachte Kanada als Gastgeber der G8 die Muskoka-Initiative auf den Weg, um die Finanzierung für die Gesundheitsversorgung von Müttern, Neugeborenen und Kindern aufzustocken.^[35] Premierminister Harper stieß die Initiative 2010 an und verlängerte sie 2015 um weitere fünf Jahre. Im März 2017 verdoppelte Premierminister Trudeau Kanadas Ausgaben für die Gesundheitsversorgung von Frauen und Mädchen für die nächsten drei Jahre auf 650 Mio. CAD.^[36] Im Unterschied zur Vorgängeradministration richtet die liberale Regierung das Hauptaugenmerk auf die reproduktive Gesundheit und die damit verbundenen Rechte einschließlich des Zugangs zu sicher durchgeführten Schwangerschaftsabbrüchen – dies hatte die Regierung Harper ausdrücklich abgelehnt.

Im Zuge der Überprüfung der internationalen Hilfe empfahl das Canadian Council for International Cooperation – die Dachorganisation der entwicklungspolitischen NGOs – der kanadischen Regierung, die Gleichberechtigung der Geschlechter in den Mittelpunkt der globalen Entwicklungszusammenarbeit zu stellen und die Gleichberechtigung der Geschlechter zum «eigenständigen und vorrangigen Querschnittsthema» zu machen.^[37] Diese und weitere Impulse griff die kanadische Ministerin für internationale Entwicklung auf und sagte zu, «die Rechte und die Teilhabe von Frauen und Mädchen dauerhaft zum zentralen Schwerpunkt unserer internationalen Entwicklungsbemühungen zu machen.»^[38]

33 Status of Women Canada (2017): Breaking the Silence: Final Report of the Engagement Process for the Federal Strategy to Address Gender-based Violence. Abrufbar unter: <http://www.swc-cfc.gc.ca/violence/strategy-strategie/breaking-briser-en.html#about>

34 Global Affairs Canada (2016): Development Priorities. Abrufbar unter: <http://www.international.gc.ca/development-developpement/priorities-priorites/sseg-fced.aspx?lang=eng>

35 Government of Canada (2016): Canada's leadership in maternal, newborn and child health—the Muskoka Initiative (2010–2015). Abrufbar unter: http://www.international.gc.ca/world-monde/development-developpement/health_women-sante_femmes/canada_leadership_2010-2015.aspx?lang=eng

36 Harris, K. (2017): Justin Trudeau marks International Women's Day with \$650M for reproductive rights. CBC. Abrufbar unter: <http://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-women-reproductive-rights-1.4014841>

37 CCIC (2016): Cooperative Leadership: Canada's Contribution to a Fairer, More Sustainable, and Safer World. S. 13.

38 Government of Canada (2016): Statement from Minister Bibeau on the International Day of the Girl. Abrufbar unter: <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=1134669>.

Wie die Überprüfung der Hilfen konkret in die zukünftige Entwicklungspolitik Kanadas einfließen wird, ist noch nicht absehbar.

Keine Armut (SDG #1) und Reduzierte Ungleichheiten (SDG #10)

Da es zwischen der Armutsbekämpfung und dem Abbau von Ungleichheiten viele Überschneidungen gibt, werden diese beiden Themen hier zusammen behandelt. Dabei soll besonders darauf eingegangen werden, wie Kanada bei den höheren Einkommensgruppen gegen die Ungleichheit vorgeht. Die kanadische Bundesregierung hat eingeräumt, dass Armut nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern auch im eigenen Land ein Thema ist. Über drei Millionen Kanadierinnen und Kanadier – fast 10 Prozent der Bevölkerung – leben in Armut. Derzeit ist die Regierung dabei, eine Strategie zur Armutsbekämpfung zu entwickeln.^[39] Sie führt gegenwärtig breit angelegte Konsultationen durch, die in diese Strategie einfließen sollen.^[40] Es ist möglicherweise aufschlussreich, dass Kanadas erklärtes Ziel auch innenpolitisch lautet: Armut soll abgebaut und nicht – wie in den SDG formuliert – beseitigt werden.

In jüngster Zeit hat die Regierung Veränderungen bei Sozialprogrammen und Sozialausgaben vorgenommen, von denen Menschen mit niedrigem Festeinkommen und die kanadische Mittelschicht profitieren werden. So hat die Regierung beispielsweise das Kindergeldsystem (unter dem neuen Namen «Canada Child Benefit») so reformiert, dass es für einkommensschwache Kanadierinnen und Kanadier steuerfrei und großzügiger bemessen ist.^[41] Die Regierung hat den garantierten Einkommenszuschuss für ältere Menschen um bis zu 947 CAD pro Jahr erhöht und den Canada Pension Plan großzügiger gestaltet, um den ärmsten Seniorinnen und Senioren in Kanada unter die Arme zu greifen.^[42] Staatliche Ausgaben fließen auch an die indigene Bevölkerung – unter anderem für Bildung (2,6 Mrd. CAD in fünf Jahren), Familien- und Sozialleistungen (über 600 Mio. CAD in fünf Jahren) und soziale und grüne Infrastruktur wie Wohnraum, öffentliches Gesundheitswesen und Wasseraufbereitung (3,5 Mrd. CAD in fünf Jahren).^[43] First Nations, Inuit und Métis gehörten und gehören zu den ärmsten kanadischen Bevölkerungsgruppen.

39 Government of Canada (2016): Towards a Poverty Reduction Strategy: Discussion Paper. Abrufbar unter <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/poverty-reduction/discussion-paper.html>

40 Government of Canada (2016): Consulting Canadians on poverty reduction. Abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/poverty-reduction/consultation.html>

41 Government of Canada (2016): Towards a Poverty Reduction Strategy: Discussion Paper. Abrufbar unter <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/poverty-reduction/discussion-paper.html>1. S. 25.

42 *Ebd.*

43 *Ebd.*; S. 26-28.

Auch Kanadas Strategie für das wirtschaftliche Wachstum wird, wenn die Regierung sie verwirklicht, zum Abbau von Ungleichheiten beitragen. Die erklärten Ziele der kanadischen Wachstumsstrategie, auf die oben bereits eingegangen wurde, lauten: Stärkung der Mittelschicht und Förderung eines «integrativen Wachstums» durch gezielte Investitionen und durch eine «höhere Erwerbsbeteiligung unterrepräsentierter Gruppen.»^[44]

Außerdem wurden neue Maßnahmen für eine progressivere Gestaltung des kanadischen Einkommenssteuersystems verabschiedet. Die Vorgängerregierung hatte den Maximalbetrag, der auf steuerfreien Sparkonten gelagert werden darf, erhöht und damit vor allem Besserverdiener begünstigt. Die liberale Regierung hatte schon kurz nach der Wahl angekündigt, die Höchstgrenzen für solche steuerfreien Sparguthaben wieder zu senken.^[45] Zudem senkte die Regierung den Bundeseinkommenssteuersatz für mittlere Einkommen (zwischen 45.000 und 90.000 CAD) und führte einen höheren Einkommensteuersatz für alle ein, die mehr als 200.000 CAD verdienen.^[46]

Der Abbau der Armut nimmt auch bei den internationalen Hilfen Kanadas einen prominenten Platz ein. Die übergeordnete Messgröße für die Wirksamkeit dieser Hilfen sind die Fortschritte bei der Armutsminderung.^[47] Drei der fünf Schwerpunktbereiche haben einen direkten Bezug zur Armutsbekämpfung: Erhöhung der Nahrungsmittelsicherheit, Förderung eines nachhaltigen (vor allem auf «integratives Wachstum» ausgerichteten) Wirtschaftswachstums und Förderung von Stabilität und Sicherheit.

Die Erhöhung der Nahrungsmittelsicherheit könnte für die kanadische Regierung ganz unmittelbar an Bedeutung gewinnen. Obwohl die Unterstützung für Agrarinitiativen seit 2010 zurückgefahren wird,^[48] deuten neuere Verlautbarungen des kanadischen Ministeriums für internationale Angelegenheiten darauf hin, dass die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft als Bindeglied für die Prioritäten der kanadischen Regierung dienen

44 Government of Canada (2016): G20 2016 China: Growth Strategy – Canada. Abrufbar unter: http://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/g20/2016-Growth_Strategy-Strategie_Croissance.aspx?lang=eng. S. 2.

45 O’Hara, C. (2015): Liberals detail how they will roll back TFSA contribution limits. *The Globe and Mail*. Abrufbar unter: <http://www.theglobeandmail.com/globe-investor/personal-finance/household-finances/liberals-confirm-rollback-of-tfsa-limit-in-2016/article27638448/>

46 Government of Canada (2016): Towards a Poverty Reduction Strategy: Discussion Paper. Abrufbar unter <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/poverty-reduction/discussion-paper.html>. S. 27-28.

47 Global Affairs Canada (2016): Development Priorities. Abrufbar unter: <http://www.international.gc.ca/development-developpement/priorities-priorites/aidagenda-planaide.aspx?lang=eng>

48 Aid4Agriculture (Datum unbekannt): Agriculture for Clean & Inclusive Economic Growth. Abrufbar unter: <http://aid4ag.ca/wp-content/uploads/Agriculture-for-Clean-and-Inclusive-Economic-Growth-EN-FINAL.pdf>. S. 22.

wird.^[49] Das Ministerium will die klimagerechte Landwirtschaft als Instrument nutzen, um die Lebensmittelsicherheit zu erhöhen, das Gemeinwesen massiv zu stärken, sich an den Klimawandel anzupassen und seine Auswirkungen einzudämmen und Innovationen zu fördern. Dies alles wird dazu beitragen, das Ziel der Armutsminderung zu verwirklichen.^[50] Gegenwärtig führt Kanada den Ko-Vorsitz der Global Alliance for Climate Smart Agriculture.

Auch das reformierte Konzept der Regierung für den Umgang mit Flüchtlingen und Binnenvertriebenen setzt bei einer der Hauptursachen für Armut und soziale Risiken an. Die kanadische Regierung ist dabei, mehrjährige Finanzierungsabkommen abzuschließen, damit sie in Notsituationen schneller und flexibler humanitäre Hilfe leisten kann.^[51] Die Flüchtlingspolitik der Vorgängerregierung hat sie auch insofern reformiert, als sie sich verpflichtet hat, in den ersten vier Monaten nach der Wahl 25.000 syrische Flüchtlinge in Kanada anzusiedeln. Insgesamt hat das Land damit inzwischen über 40.000 Flüchtlinge aufgenommen.^[52]

Dennoch werden die Maßnahmen der kanadischen Regierung im Bereich der internationalen Hilfen für unzureichend befunden. Kanadas Regierungen haben sich über viele Jahrzehnte hinweg für die internationale Richtgröße ausgesprochen, die besagt, dass jedes Land 0,7 Prozent seines Bruttonationaleinkommens (BNE) für internationale Hilfen aufwenden soll. Kanadas Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) kam allerdings nie auch nur in die Nähe dieser Richtgröße: Nach massiven Kürzungen durch die liberale Regierung in den 1990er Jahren und die konservative Regierung in den 2010er Jahren beläuft sich die ODA-Quote nur noch auf 0,28 Prozent des BNE.^[53]

Die Kanadierinnen und Kanadier wollen, dass das Land die Richtgröße erreicht,^[54] und viele erwarteten hier von der Regierung Trudeau – die so viel von «re-engagement» gesprochen hatte – eine Verbesserung. In ihrem ersten Haushalt hat die Bundesregierung jedoch noch weniger Mittel als bisher eingestellt: Mit 0,26 Prozent des BNE ist die ODA auf den niedrigsten Stand seit Generationen gesunken und gehört nunmehr zu den niedrigsten

49 Persönliche Mitteilungen. Präsentation von Caroline Leclerc, Generaldirektorin, Lebensmittelsicherheit und Umwelt, Global Affairs Canada (kanadisches Ministerium für internationale Angelegenheiten). 8. Februar 2016.

50 *Ebd.*

51 Global Affairs Canada (2016): International Assistance Review: Discussion Paper. Abrufbar unter: <http://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/iar-consultations-eai-eng.pdf>

52 Government of Canada (2017): #WelcomeRefugees: Key figures. Abrufbar unter: <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/welcome/milestones.asp>.

53 Greenhill, R. and C. Wadhwa (2017): On paying its global share, Canada's not back—it's far back. Abrufbar unter: <https://www.opencanada.org/features/paying-its-global-share-canadas-not-backits-far-back/>

54 Government of Canada (2016): What We Heard: 2016 International Assistance Review. <http://international.gc.ca/world-monde/development-developpement/iar-consultations-eai/report-rapport.aspx?lang=eng>

aller G7-Staaten und anderer vergleichbarer Länder.^[55] Es bleibt abzuwarten, ob die neue «International Assistance Policy» zu einem Kurswechsel der kanadischen Regierung bei der Festlegung der ODA-Ausgaben führen wird.

Schwach und inkohärent

Es gibt erkennbare Zusammenhänge innerhalb des Konzepts, von dem sich die kanadische Regierung in Sachen Wirtschaftswachstum, Klimawandel und Nachhaltigkeitsziele wie Geschlechtergleichstellung, Armutsminderung und Bekämpfung von Ungleichheiten leiten lassen will. So äußerten zum Beispiel Regierungsvertreter, dass weniger Armut auch mehr Geschlechtergleichstellung bedeute, dass Ungleichheit das Wirtschaftswachstum behindern könne und dass die Auswirkungen des Klimawandels, wenn ihnen nichts entgegengesetzt werde, Entwicklungsziele wie die Armutsbekämpfung und die Gleichstellung der Geschlechter untergraben können.

Viele, die sich dafür aussprechen, dass Kanada eine größere Rolle beim Klimaschutz und in Entwicklungsangelegenheiten übernehmen soll, begrüßen die veränderte Tonlage und die bescheidenen Schritte, die von der liberalen Regierung bislang unternommen wurden. Ein deutlicherer Politikwechsel und ein signifikant anderes Handeln, die beweisen würden, dass sich Kanada wirklich wieder zurückmeldet, stehen allerdings noch aus.

Am besten lassen sich die Ziele, Strategien und Maßnahmen der Regierung so charakterisieren: 1) Sie sind schwächer als die internationalen Verpflichtungen oder der Beitrag, den wichtige Verbündete leisten, und 2) Sie sind in sich in erheblichem Maß widersprüchlich. Auf die Ansätze, die Schwächen aufweisen, wurde oben eingegangen: Die Treibhausgas-Reduktionsziele für 2030 und 2050 sind nicht mit den Temperaturgrenzen vereinbar, die im Pariser Klimaschutzabkommen festgelegt wurden; Kanadas Beteiligung an der internationalen Klimaschutzfinanzierung bleibt hinter dem Anteil zurück, der angemessen wäre; der Abbau der Subventionierung fossiler Brennstoffe wird über einen viel zu langen Zeitraum gestreckt; und Kanadas Beitrag zur ODA ist beschämend niedrig und schrumpft weiter.

Anderthalb Jahre nach dem Amtsantritt der kanadischen Regierung ist es möglicherweise zu früh, um all dies als *fait accompli* zu betrachten. Doch die Regierung wird in einer Reihe von Bereichen ambitionierter werden müssen, wenn sie ihren angemessenen Anteil an diesen internationalen Bemühungen erreichen will.

Ebenso wesentlich ist die fundamentale Inkohärenz einiger Maßnahmen, die die Regierung getroffen hat. Ein Beispiel dafür ist die Entwicklung, die ihre Klimaschutzpolitik und ihre

55 Greenhill, R. and C. Wadhwa (2017): On paying its global share, Canada's not back—it's far back. Abrufbar unter: <https://www.opencanada.org/features/paying-its-global-share-canadas-not-backits-far-back/>

Energiepolitik genommen haben. Die Regierung hat zwei große Teersandpipelines und ein Flüssigerdgas-Terminal genehmigt. Berichten zufolge betrachtet das Kabinett den Bau weiterer Ölpipelines zur Ausweitung der Erschließung und Ausfuhr von Kanadas Teersand als ein zentrales Element der Strategie, mit der die Regierung das Wirtschaftswachstum ankurbeln will.^[56] Der Premierminister preist Kanada in regelmäßigen Abständen als zuverlässigen Öllieferanten der USA an.^[57] Analysen zeigen jedoch, dass es für Kanada so gut wie unmöglich wird, seine ohnehin dürftigen Treibhausgas-Reduktionsziele für 2030 zu erreichen, wenn der Öl- und Gassektor mit weiteren Pipelines und Flüssigerdgas-Terminals ausgebaut wird.^[58]

Die Aussagen der Regierung zur Energieentwicklung und zum Klimawandel sind nicht miteinander vereinbar. So ließ der Premierminister zum Beispiel verlauten, dass «der Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft» durch die verstärkte Erschließung fossiler Brennstoffe finanziert werden solle^[59], als wäre eine kohlenstoffintensive Energieentwicklung der Weg in eine kohlenstoffarme Zukunft. Sowohl die Liberal Party^[60] als auch der Premierminister^[61] haben sogar die Meinung vertreten, Umweltschutzmaßnahmen wie verstärkte Umweltverträglichkeitsprüfungen und die Ausarbeitung eines Klimaschutzrahmens seien Teil einer Strategie für den Bau von Teersandpipelines und die Vermarktung des geförderten Öls.

Auch Kanadas Konzept für die Klimaschutzfinanzierung und seine Ziele für die internationale Entwicklungshilfe sind in mancher Hinsicht inkohärent. Kanadas Finanzierungszusagen für den Klimaschutz bleiben, wie oben erläutert, deutlich hinter dem angemessenen Anteil am Gesamtvolumen der Finanzierungszusagen zurück, die das Pariser Abkommen

56 Ivison, J. (2016): Trudeau convinced that pipeline strategy must be top priority. (12. April). *National Post*. Abrufbar unter: <http://news.nationalpost.com/full-comment/john-ivison-trudeau-convinced-that-pipeline-strategy-must-be-top-priority>

57 Siehe zum Beispiel Smith, J. (2017): PM Trudeau tells Houston energy conference U.S. needs Canada's natural resources. CTV, mit Inhalten von Canadian Press. Abrufbar unter: <http://www.ctvnews.ca/politics/pm-trudeau-tells-houston-energy-conference-u-s-needs-canada-s-natural-resources-1.3317918>

58 Hughes, J.D. (2016): Can Canada Expand Oil and Gas Production, Build Pipelines and Keep Its Climate Change Commitments? Parkland Institute. Abrufbar unter: <https://d3n8a8pro7vnmx.cloudfront.net/parklandinstitute/pages/361/attachments/original/1464803560/canadaexpand.pdf?1464803560>

59 McSheffrey, E. (2016): Trudeau says pipelines will pay for Canada's transition to a green economy. *National Observer*. Abrufbar unter: <http://www.nationalobserver.com/2016/03/02/news/trudeau-says-pipelines-will-pay-canadas-transition-green-economy>

60 Liberal Party of Canada (2015): Real Change: A New Plan for Canada's Environment and Economy. Abrufbar unter: <https://www.liberal.ca/files/2015/08/A-new-plan-for-Canadas-environment-and-economy.pdf>. S. 8.

61 Smith, J. (2017): PM Trudeau tells Houston energy conference U.S. needs Canada's natural resources. CTV, mit Inhalten von *Canadian Press*. Abrufbar unter: <http://www.ctvnews.ca/politics/pm-trudeau-tells-houston-energy-conference-u-s-needs-canada-s-natural-resources-1.3317918>.

beinhaltet. Berechnungen der Canadian Coalition on Climate Change and Development zeigen darüber hinaus, dass Kanadas Investitionen bislang vor allem in die Eindämmung des Klimawandels (die Reduzierung der Treibhausgasemissionen) statt in die Anpassung an den Klimawandel fließen.

Im Pariser Abkommen wurde dagegen festgelegt, dass zwischen Eindämmung und Anpassung ein «ausgewogenes Verhältnis» bestehen sollte. Entwicklungsländer und insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder sind erheblich stärker auf Anpassungsmaßnahmen und auf Widerstandsfähigkeit gegen den Klimawandel angewiesen als auf Eindämmungsmaßnahmen. Immerhin produzieren diese Länder schon jetzt relativ wenige Emissionen, und ihr Anpassungsbedarf übersteigt die Gesamtsumme der Finanzierungszusagen.^[62]

Auch andere Aspekte der kanadischen Klimaschutzfinanzierung sind problematisch und vertragen sich nicht mit deren Zielen. Es wird nicht deutlich, dass die Klimaschutzfinanzierung ein neuer Posten zusätzlich zu den schon vorhandenen ODA-Mitteln ist; wer die Entwicklungsausgaben zugunsten der Klimaschutzfinanzierung drückt, bringt die Entwicklungsländer nicht voran. Hinzukommt, dass Kanada einen Teil der zugesagten 2,65 Mrd. CAD in Form von Darlehen und nicht von Beihilfen gewährt^[63] – womit das Grundprinzip dieser Klimaschutzfinanzierung Lügen gestraft und ihr Nutzen geschmälert wird.

Wenn Kanada mit Blick auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen und auf die Klimaschutzfinanzierung nur dürftige Selbstverpflichtungen eingeht, untergräbt das Land seine Ziele für die internationale Entwicklung. Das gilt auch für das übergeordnete Ziel der kanadischen Regierung, gegen Armut vorzugehen. Der Klimawandel hat (wegen der Folgen für die Landwirtschaft und andere Existenzgrundlagen) ausführlich dokumentierte Auswirkungen auf die Nahrungsmittelsicherheit, die Geschlechtergleichstellung und die Sicherheit von Kindern (da Frauen und Kinder überproportional stark vom Klimawandel betroffen sind) sowie auf Stabilität und Sicherheit (da die Auswirkungen des Klimawandels zur Erosion der wirtschaftlichen und politischen Sicherheit und zu Flüchtlingskrisen oder Binnenvertreibungen führen können). Kanada muss ein tragfähiges Konzept entwickeln und ambitioniert handeln, um den Auswirkungen des Klimawandels auf die Entwicklungsländer zu begegnen und die Treibhausgasemissionen des Landes, die zu dem Problem beitragen, deutlicher zu reduzieren.

62 Oxfam (2015): Game-changers in the Paris climate deal: What is needed to ensure a new agreement helps those on the front lines of climate change. Abrufbar unter: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/game-changers-in-the-paris-climate-deal-what-is-needed-to-ensure-a-new-agreemen-582554>

63 Teasdale, P.J., Global Affairs Canada (2017): Presentation at World University Service of Canada conference. Montreal, Canada. (20. Januar).

Der Autor

Dale Marshall ist verantwortlich für das nationale Klima- und Energieprogramm der kanadischen Umweltorganisation Environmental Defense.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V.,

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Ansprechpartnerin: Heike Löschmann, [E loeschmann@boell.de](mailto:E.loeschmann@boell.de)

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Juni 2017

Lizenz: Creative Commons. (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Die in diesem Artikel zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind ausschließlich die Ansichten des Autors und entsprechen nicht notwendigerweise den Ansichten der Heinrich-Böll-Stiftung.

Weitere E-Books finden Sie hier:

www.boell.de/publikationen