



E-PAPER

China

# Klima- und Energiepolitik

Im Spannungsfeld  
zwischen internationalen  
Zusagen und nationaler  
Entwicklungsstrategie

**CHRISTINA SADELER**

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, Juni 2017

# **China: Klima- und Energiepolitik**

## Im Spannungsfeld zwischen internationalen Zusagen und nationaler Entwicklungsstrategie

**Von Christina Sadeler**

### **Inhaltsverzeichnis**

Einleitung	3
Chinas Pläne zur Umsetzung der Agenda 2030	3
SDGs #7 & #13: Chinas Politik für ein nachhaltiges Energiesystem & Klimaschutz	6
Chinas Triebkräfte und Ziele	7
Herausforderungen und Fragen	10
Fazit	12
Die Autorin	13
Impressum	13

# Einleitung

China hat sich während seiner G20-Präsidentschaft im vergangenen Jahr für eine Integration der UN Klima- und Nachhaltigkeitsziele in das G20-Programm stark gemacht. Im Vorfeld des Gipfels in Hangzhou unterzeichnete China gemeinsam mit den USA demonstrativ das Pariser Klimaabkommen und sendete damit ein Signal an die anderen G20-Länder und die Welt. Im April veröffentlichte China sein «Positionspapier zur Implementierung der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung» (im Folgenden «Positionspapier»).[1] Es beinhaltet nicht nur Chinas nationale Bemühungen zur Umsetzung der Agenda, sondern ruft außerdem dazu auf, die Agenda 2030 in die G20-Politik zu integrieren. Die spätere Verabschiedung des «G20-Aktionsplans zur Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung»[2] (im Folgenden «G20-Aktionsplan Agenda 2030») ist somit durchaus als diplomatischer Erfolg der chinesischen Präsidentschaft zu werten.

Inwiefern lassen sich diese Bemühungen nun auch in der nationalen chinesischen Politik wiederfinden? War es «nur» Diplomatie, um der Welt ein verantwortungsbewusstes China zu präsentieren? Oder meint es China tatsächlich ernst? Und wie lassen sich die Umsetzungsbemühungen bewerten und einschätzen?

## Chinas Pläne zur Umsetzung der Agenda 2030

Dass sich China während seiner G20-Präsidentschaft stark gemacht hat für eine gemeinsame Umsetzung der Agenda 2030, hat sicherlich – wenn auch nicht ausschließlich – diplomatische Gründe. Chinas eigene atemberaubende Entwicklung vom Entwicklungsland zur zweitstärksten Wirtschaftsmacht der Welt und das damit verbundene Selbstverständnis spielen sicherlich ebenso eine Rolle.

In der Länderselbstdarstellung des «G20-Aktionsplans Agenda 2030» (Annex B, Seite 23) zur Umsetzung der Agenda 2030 wiederholt China nur, was es im Vorfeld in seinem «Positionspapier» bereits veröffentlicht hatte.[3] Es bezeichnet sich immer noch als Entwicklungsland und betont, «der Umsetzung der Agenda 2030 große Bedeutung beizumessen». Anstatt von Nachhaltigkeitszielen zu sprechen, werden neun Hauptbereiche genannt: Beseitigung von Armut und Hunger, Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums, Weiterentwicklung der Industrialisierung, Verbesserung der sozialen Sicherung und sozialer Dienste, Gewährleistung von Gleichheit und Gerechtigkeit, Schutz der Umwelt,

**1** [www.china-un.org/eng/gdxw/t1357606.htm](http://www.china-un.org/eng/gdxw/t1357606.htm) (Zugriff: 15.6.2017)

**2** [www.g20chn.org/English/Documents/Current/201609/t20160908\\_3409.html](http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201609/t20160908_3409.html) (Zugriff: 15.6.2017)

**3** [www.g20chn.org/English/Documents/Current/201609/t20160908\\_3409.html](http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201609/t20160908_3409.html), S. 23 (Zugriff: 15.6.2017)

Maßnahmen gegen den Klimawandel, effiziente Ressourcennutzung sowie Verbesserung des Regierungshandelns. Außerdem heißt es, der 13. Fünfjahresplan, das richtungsweisende, jedoch recht allgemeine Planungsdokument für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von 2016 bis 2020, soll die mittel- und langfristigen nationalen Ziele mit den Zielen der Agenda 2030 verbinden. Darüber hinaus ist die Rede von einem Koordinationsmechanismus für die Implementierung. Dieser umfasst 43 Regierungsbehörden. Wie dieser Mechanismus konkret aussieht, wird jedoch nicht näher beschrieben.<sup>[4]</sup>

Neben seinen nationalen Bemühungen erklärt China im «Positionspapier», sich während seiner G20-Präsidentschaft für die Umsetzung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) in die G20-Politik einzusetzen. Des Weiteren plant China, verstärkt in den Dialog mit Nicht-G20-Ländern zu gehen. Die Aktivitäten der G20 zur Umsetzung der SDGs sollen jeweils den Erwartungen und Bedarfen der Entwicklungsländer entsprechen, heißt es im Papier. Zwar wird die führende Rolle der Vereinten Nationen bei der Implementierung der SDGs bestätigt und man will den G20-Implementierungsprozess mit dem von der UN geführten Prozess verbinden. China will dafür mit der UN zusammenarbeiten. In welcher Form dies geschehen soll, bleibt allerdings offen. Auch hat China einen eigenen Entwicklungsfonds für Süd-Süd-Kooperationen eingerichtet. Präsident Xi Jinping hatte ihn beim UN-Gipfel 2015 mit einem Anfangsvermögen von 2 Milliarden USD angekündigt. Im Mai 2017 beim ersten «Belt and Road Forum» verkündete China die Aufstockung des Fonds um eine weitere Milliarde USD.<sup>[5]</sup> Bislang lassen sich jedoch wenig konkrete Informationen dazu finden, wie dieser Fonds betrieben wird, welche Projekte finanziert wurden und werden und ob bzw. wie darüber auch an die UN berichtet wird.

Wie im Positionspapier und in der Länderselbstdarstellung des G20-Aktionsplans angekündigt, legte China im September 2016 mit einem umfassenden «Nationalen Plan zur Implementierung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung»<sup>[6]</sup> nach. Neben einer Rückbesinnung auf die eigenen Entwicklungserfahrungen und -erfolge wiederholt der Plan im ersten Teil eher allgemeine und abstrakte «Prinzipien» und «Leitgedanken» zur Implementierung. Im Kapitel zu den «übergreifenden Implementierungsansätzen» wird u. a. beschrieben, wie die Verbindung zwischen der Implementierung der Agenda 2030 und nationaler Entwicklungsstrategien erreicht werden soll:

- Der 13. Fünfjahresplan ist für China das wichtigste Instrument, um Synergien zu schaffen zwischen der Agenda 2030 und seinen mittel- und langfristigen nationalen Entwicklungsstrategien. So heißt es dann auch in Kapitel 53 des 13. Fünfjahresplans: «Wir werden die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung aktiv umsetzen.»<sup>[7]</sup>

4 [www.china-un.org/eng/gdxw/t1357606.htm](http://www.china-un.org/eng/gdxw/t1357606.htm) (Zugriff: 15.6.2017)

5 <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/13698.htm> (Zugriff: 15.6.2017)

6 [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1405596.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1405596.shtml) und [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/W020161014332600482185.pdf](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/W020161014332600482185.pdf) (Zugriff: 15.6.2017)

7 <http://en.ndrc.gov.cn/policyrelease/201612/P020161207645766966662.pdf> (Zugriff: 15.6.2017)

- Ebenso sollen die Entwicklungsziele der chinesischen Lokalregierungen mit der Agenda 2030 übereinstimmen und in den entsprechenden lokalen Fünfjahresplänen verankert werden.
- Neben Chinas aktivem Engagement zur Integration der Agenda 2030 in die G20-Politik sollen multilaterale und regionale Initiativen, wie «Belt and Road», mit Blick auf die Umsetzung der Agenda 2030 gestaltet und weiterentwickelt werden.

Im umfangreichen Schlusskapitel des Nationalen Umsetzungsplans werden im Unterschied zum «Positionspapier» nicht mehr nur neun Hauptbereiche genannt, sondern zu jedem der 17 Nachhaltigkeitsziele entsprechende nationale Ziele, Vorhaben oder Aufgaben zugeordnet. Insgesamt umfasst der Plan 169 Punkte.

Seit der Reform- und Öffnungspolitik verfolgt China eine Entwicklungsagenda und kann beeindruckende Erfolge vorweisen. Es ist deshalb nicht überraschend, dass sich viele der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ziele des aktuellen Fünfjahresplans auch mit den UN Nachhaltigkeitszielen in Verbindung bringen lassen. Triebkräfte sind jedoch weniger die UN als vielmehr Chinas eigene nationale Interessen.

Immer noch relativ vage bleibt der Plan jedoch mit Informationen zur konkreten institutionellen Ausgestaltung sowie bei der Festlegung von Verantwortlichkeiten für die Umsetzung des Plans. Wiederholt wird der im Positionspapier bereits erwähnte, aber nicht näher beschriebene Koordinationsmechanismus für die Implementierung. Darüber hinaus sollen Lokalregierungen auf allen Verwaltungsebenen zur Verantwortung gezogen werden können. Zusammen mit den jährlichen Bewertungen der Fortschritte bei der Umsetzung des 13. Fünfjahresplans und seiner zugehörigen lokalen bzw. sektoralen Unterpläne soll gleichzeitig auch die Umsetzung der Agenda 2030 überprüft werden. Für die Zielerreichung sollen die über den Koordinationsmechanismus jeweils zugewiesenen Regierungsbehörden die Verantwortung tragen, die dafür auch zur Rechenschaft gezogen werden können. Wie potentielle Zielkonflikte zum Beispiel zwischen Umweltschutz und Wirtschaftsentwicklung ausgeglichen werden sollen, wie die Qualität der Zielerreichung bei nichtquantitativen Zielen gemessen wird, bzw. welche Konsequenzen bei Nichterreichen drohen, ist allerdings unklar.

Im Nationalen Plan heißt es, dass China aktiv an regelmäßigen Überprüfungen auf internationaler und regionaler Ebene teilnehmen will und «die zentrale Rolle des UN High-Level Political Forum on Sustainable Development unterstützt».<sup>[8]</sup> Über konkrete Instrumente, Verfahren oder Verpflichtungen für das Monitoring und die regelmäßige Überprüfung zum Implementierungsfortschritt und Zielerreichungsgrad gibt der Nationale Plan jedoch keine Auskunft.

**8** [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/W020161014332600482185.pdf](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/W020161014332600482185.pdf) (Zugriff: 15.6.2017)

# SDGs #7 und #13: Chinas Politik für ein nachhaltiges Energiesystem und Klimaschutz

**Ziel 7:** Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern

**Ziel 13:** Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen

Wie spiegeln sich Chinas Zusagen zu Klimaschutz und zur Umwandlung seines Energiesystems in der nationalen Politik wider?

In beiden Bereichen ist erkennbar, dass die chinesische Führung seine internationalen Ankündigungen ernst nimmt und bereit und gewillt ist, diese auf nationaler Ebene umzusetzen. Es ist ein beeindruckendes politisches Regelwerk entstanden, welches die Bemühungen für mehr Klimaschutz und zur Umwandlung seines Energiesystems verdeutlicht.

Eine wichtige Rolle, wenngleich eher als politische Absichtserklärung statt konkreter Plan, spielt auch hier der 13. Fünfjahresplan, der die groben Ziele bis 2020 festlegt. Darüber hinaus gibt es u. a. einen *National Plan on Climate Change 2014–2020*, den *Energy Development Strategy Action Plan 2014–2020*, das *Air Pollution Prevention and Control Law* oder Richtlinien zur Reduzierung des Kohleverbrauchs bzw. zur Nutzung «sauberer Kohle». Jährlich veröffentlicht die Nationale Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC) den Bericht *China's Policies and Actions for Addressing Climate Change*. Im Dezember 2016 wurde der 13. Fünfjahresplan zur Energieentwicklung sowie der 13. Fünfjahresplan zur Entwicklung Erneuerbarer Energien veröffentlicht – beides sektorale Unterpläne zum nationalen 13. Fünfjahresplan. China hat in sieben Regionen und Städten Pilotprojekte zum Emissionshandel durchgeführt und für 2017 die Einführung eines landesweiten Emissionshandelssystems angekündigt. Da die dafür notwendige gesetzliche Richtlinie jedoch nicht im Gesetzgebungsplan des Staatsrats unter den in diesem Jahr zu verabschiedenden Gesetzen auftauchte,<sup>[9]</sup> bleibt noch abzuwarten, in welcher Form und in welchem Umfang die Einführung in diesem Jahr stattfinden wird. Obwohl es eine Vielzahl an politischen Richtlinien gibt, ist die Gesetzgebung im Energiesektor fragmentiert und unvollständig. Trotz jahrelanger lebhafter Diskussion fehlt noch immer ein übergreifendes Energiegesetz. Ähnlich verhält es sich mit dem in der Vergangenheit viel debattierten Klimaschutzgesetz, welches die Klimaschutzziele gesetzlich verankern würde. Von offizieller Seite gibt es aktuell keine Informationen oder konkreten Zeitpläne für eine Verabschiedung dieses Gesetzes.

9 [www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/20/content\\_5178909.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/20/content_5178909.htm) (Zugriff: 15.6.2017)

# Chinas Triebkräfte und Ziele

Die entscheidenden Treiber für die chinesische Klima- und Energiepolitik sind nationaler Natur. China ist selbst stark von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen. Chinas Luftverschmutzung verlangt nach Lösungen. Die angestrebte Umstrukturierung seiner Wirtschaft hat nicht nur ökologische oder klimabezogene, sondern vor allem auch ökonomische Gründe. Sich nicht komplett von fossilen Energieimporten abhängig zu machen, d. h. die eigene Energiesicherheit, ist ein weiterer Beweggrund für den geplanten Ausbau der erneuerbaren Energien.

Die Frage scheint also weniger, ob sich Chinas internationale Beiträge und Zusagen zu Klimaschutz und nachhaltiger Energiepolitik in nationaler Politik widerspiegeln, sondern vielmehr, welche konkreten Ziele verfolgt werden und wie diese einzuschätzen sind.

Die wichtigsten quantitativen Zielgrößen, die China Ende Juni 2015 als seine geplanten Klimaschutzbeiträge bis 2030 (**INDC**) bei der UN einreichte, waren:<sup>[10]</sup>

- Bis spätestens 2030 sollen Chinas Emissionen ihren Höchststand erreicht haben und man will sich «bemühen» («making best efforts»), den Peak früher zu erreichen.
- Die Erhöhung des Anteils nicht-fossiler Energieträger (einschließlich Wasserkraft und Nuklearenergie) von 12 % in 2015 auf 20 % in 2030.
- Die CO<sub>2</sub>-Emissionsintensität pro Einheit des BIP soll bis 2030 auf 60–65 % des Wertes von 2005 sinken.
- Der Waldbestand soll um 4,5 Milliarden Kubikmeter gegenüber 2005 aufgeforstet werden.

Chinas INDC enthielten wenig Überraschendes. Bereits im November des Vorjahres hatten China und die USA in einer gemeinsamen Erklärung ihre Klimaziele nach 2020 verkündet.<sup>[11]</sup> Nicht verpflichtet hatte sich China in seinem Klimabeitrag auf eine Emissionsobergrenze. Ebenso fehlten verbindliche Reduktionsmaßnahmen nach 2030. Beide Länder legten im Herbst 2015 mit einer weiteren gemeinsamen Erklärung zum Klimawandel noch einmal nach. Präsident Xi Jinping und Präsident Obama verkündeten, das Pariser Abkommen zu unterzeichnen und sich für die Implementierung des Abkommens und den Kampf gegen Klimawandel gemeinsam einsetzen zu wollen. China gab außerdem bekannt, dass es 2017 die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems plant. Darüber hinaus machte das Land finanzielle Zusagen in Höhe von 20 Milliarden RMB (ca. 3 Milliarden

**10** [www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/China/1/China's%20INDC%20-%20on%2030%20June%202015.pdf](http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/China/1/China's%20INDC%20-%20on%2030%20June%202015.pdf) (Zugriff: 15.6.2017)

**11** <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> (Zugriff: 15.6.2017)

USD), die in den von China geplanten Fonds für Süd-Süd-Kooperationen zum Klimawandel fließen sollen.<sup>[12]</sup>

Chinas mittelfristige Ziele bis 2020 waren bis zu diesem Zeitpunkt hauptsächlich im *National Plan on Climate Change 2014–2020*<sup>[13]</sup> sowie dem *Energy Development Strategy Action Plan 2014–2020*<sup>[14]</sup> verankert. Im März 2016 wurde der 13. Fünfjahresplan (2016–2020)<sup>[15]</sup> verabschiedet und auf dieser Grundlage im Dezember 2016 der 13. Fünfjahresplan zur Energieentwicklung<sup>[16]</sup> sowie der 13. Fünfjahresplan zur Entwicklung Erneuerbarer Energien<sup>[17]</sup> als sektorale Unterpläne für die Entwicklung und Umwandlung des Energiesystems veröffentlicht. Dass es einen separaten Plan zur Entwicklung Erneuerbarer Energien gibt, verdeutlicht die Bemühungen, die China unternimmt, um den Anteil nicht-fossiler Energieträger in den nächsten fünf Jahren weiter zu erhöhen. Der Plan zur generellen Energieentwicklung verdeutlicht jedoch, dass das Energiesystem Chinas auch in den nächsten fünf Jahren maßgeblich von fossilen Energieträgern bestimmt bleibt.

Tabelle 1: Quantitative Zielgrößen in Chinas nationalen Energieentwicklungsplänen bis 2020

	<b>Energy Development Strategy Action Plan 2014–2020</b>	<b>13. Fünfjahresplan Energieentwicklung 2016–2020</b>
<b>Gesamtenergieverbrauch</b> (in Milliarden Tonnen)	< 4,8	< 5
<b>Gesamtkohleverbrauch</b> (in Milliarden Tonnen)	< 4,2	< 4,1
<b>Verringerung des Kohleanteils</b> (am Energieverbrauch)	≤ 62 %	≤ 58 % (2015: 64 %)
<b>Erhöhung des Anteils von Erdgas</b> (am Energieverbrauch)	≤ 10 %	≤ 10 % (2015: 5,9 %)
<b>Erhöhung des Anteils von nicht-fossilen Energieträgern</b> (einschließlich Wasserkraft und Nuklearenergie)	≤ 15 %	≤ 15 % (2015: 12 %)
<b>Reduzierung des Energieverbrauchs</b> (pro Einheit des BIP)		um 15 %
<b>Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionsintensität</b> (pro Einheit des BIP)		um 18 %

Quelle: Eigene Darstellung aus den Angaben im Energy Development Strategy Action Plan 2014–2020 und 13. Fünfjahresplan zur Energieentwicklung 2016–2020

**12** <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/us-china-joint-presidential-statement-climate-change> (Zugriff: 15.6.2017)

**13** [www.ndrc.gov.cn/gzdt/201411/W020141104591413713551.pdf](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201411/W020141104591413713551.pdf) (Zugriff: 15.6.2017)

**14** [www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/19/content\\_9222.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/19/content_9222.htm) (Zugriff: 15.6.2017)

**15** <http://en.ndrc.gov.cn/policyrelease/201612/P020161207645766966662.pdf> (Zugriff: 15.6.2017)

**16** <http://zfxgk.ndrc.gov.cn/PublicItemView.aspx?ItemID=%7b37da2348-77b7-4e6f-a51b-99f4fc955f22%7d> (Zugriff: 15.6.2017)

**17** <http://zfxgk.ndrc.gov.cn/PublicItemView.aspx?ItemID={cabb8fde-2380-4807-b0fe-0f4b8c259c30}> (Zugriff: 15.6.2017)



Ende Dezember 2016 hat die Nationale Reform- und Entwicklungskommission und die Nationale Energiebehörde *China's Energy Production and Consumption Revolution Strategy 2016–2030*<sup>[18]</sup> veröffentlicht. Während der Fünfjahresplan die Ziele bis 2020 umfasst, bezieht sich diese Strategie auf den Zeitraum bis 2030. Die quantitativen Zielgrößen decken sich mit Chinas NDC an die UN.

Viele Beobachter gehen mittlerweile davon aus, dass Chinas Kohleverbrauch bereits vor 2014 seinen Höchststand erreicht hat. 2016 ist der Kohleverbrauch im dritten Jahr in Folge bei wachsender Wirtschaft und wachsendem Gesamtenergieverbrauch gesunken. Damit einher geht die Annahme, dass China bis 2020 möglicherweise sowohl unter den angestrebten 4,1 Mrd. Tonnen Kohleverbrauch bleibt als auch seinen Emissionspeak tatsächlich vor 2030 schafft.<sup>[19]</sup>

In den Debatten zur Energiepolitik werden an erster Stelle immer wieder Chinas Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energien genannt. Weniger prominent werden dagegen die Pläne zum Ausbau der Nuklearenergie diskutiert, die zu den «nicht fossilen» und «sauberen» Energien gezählt wird. Bis 2020 soll die installierte Nuklearenergiekapazität auf 58 GW steigen, von ca. 28 GW in 2015, und die dann im Bau befindliche Kapazität soll 30 GW übersteigen.<sup>[20]</sup> Dieses Ziel war auch bereits im *Energy Development Strategy Action Plan 2014–2020* angekündigt. Zwar sprechen manche Beobachter davon, dass diese Ziele nur schwer zu erreichen sind und China bereits mit dem Bau einiger geplanter Reaktoren in Verzug ist.<sup>[21]</sup> Das heißt jedoch nicht, dass eine Abkehr von den Plänen zu erwarten ist. Im offiziellen Diskurs wird stets die Bedeutung des Ausbaus der Nuklearenergie zur Emissionsreduktion und Verringerung des Kohleverbrauchs betont. Kritische Debatten, die sich mit den damit verbundenen Problemen und Risiken auseinandersetzen oder einen Nachhaltigkeitscheck entgegensetzen würden, werden innerhalb Chinas nicht geduldet. Es ist ein sensibles Thema.

**18** [www.ndrc.gov.cn/fzgggz/fzgh/ghwb/gjjgh/201705/W020170517397451808076.pdf](http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/fzgh/ghwb/gjjgh/201705/W020170517397451808076.pdf)  
(Zugriff: 15.6.2017)

**19** u. a. [www.nrdc.org/experts/alvin-lin/understanding-chinas-new-mandatory-58-coal-cap-target](http://www.nrdc.org/experts/alvin-lin/understanding-chinas-new-mandatory-58-coal-cap-target),  
[www.wri.org/blog/2017/01/china%E2%80%99s-decline-coal-consumption-drives-global-slowdown-emissions](http://www.wri.org/blog/2017/01/china%E2%80%99s-decline-coal-consumption-drives-global-slowdown-emissions),  
[www.chinadialogue.net/article/show/single/en/9636-China-s-coal-consumption-drops-for-third-year-in-a-row](http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/9636-China-s-coal-consumption-drops-for-third-year-in-a-row) (Zugriff jeweils: 15.6.2017)

**20** [www.world-nuclear-news.org/NP-Nuclear-plans-revealed-in-Chinas-new-Five-Year-Plan-2303166.html](http://www.world-nuclear-news.org/NP-Nuclear-plans-revealed-in-Chinas-new-Five-Year-Plan-2303166.html)  
(Zugriff: 15.6.2017)

**21** [www.reuters.com/article/us-china-nuclear-idUSKBN16E040](http://www.reuters.com/article/us-china-nuclear-idUSKBN16E040) (Zugriff: 15.6.2017),  
<http://thediplomat.com/2016/10/chinas-nuclear-power-plans-melting-down> (Zugriff: 15.6.2017)

# Herausforderungen und Fragen

Das nationale politische Regelwerk lässt Chinas Bemühungen für mehr Klimaschutz und zur Emissionsreduktion erkennen. In der Tat zeigen sich bereits positive Entwicklungen, wie z. B. der sinkende Kohleverbrauch und der deutliche Anstieg der erneuerbaren Energien am Gesamtenergiemix in relativ kurzer Zeit.

Doch China steht auch vor einer Reihe von Herausforderungen und Fragen. Ob ein wirklich «grüner» bzw. klimafreundlicher Weg eingeschlagen wird, hängt davon ab, ob und wie diese Herausforderungen gelöst werden.

China ist das Land mit den höchsten CO<sub>2</sub>-Emissionen und Kohleverbrauch weltweit. Problematisch ist die anhaltende Dominanz von Kohle in der chinesischen Energieproduktion. Auch im 13. Fünfjahresplan bleibt Kohle mit fast zwei Drittel der mit Abstand größte Energieträger im Energiemix 2020.

Ein Problem im Bereich der erneuerbaren Energien ist der im Vergleich zu anderen Ländern relativ hohe Anteil an erneuerbarer Energie, der nicht ins Stromnetz eingespeist wird, sondern ungenutzt bleibt. Das Stromnetz muss dringend ausgebaut und modernisiert werden, um auf flexible Wettersituationen und Energiebedarfe entsprechend reagieren zu können.<sup>[22]</sup> Darüber hinaus bedarf es einer grundlegenden Reform des Strommarktes sowie der Subventionen für fossile Energien, damit die Weiterentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der erneuerbaren Energien beschleunigt werden kann. Diese Fragen werden seit Jahren akademisch und politisch diskutiert. Da sie jedoch eng verflochten sind mit anderen notwendigen Reformmaßnahmen sowie komplexen Interessenskonflikten, kommen konkrete Entscheidungen nur zögerlich voran. Auf der Ebene der G20 war die Veröffentlichung des Peer Review Prozesses der USA und Chinas zu ihren Subventionen für fossile Energien während der chinesischen G20-Präsidentschaft im vergangenen Jahr ein wichtiger erster Schritt. Erhöhte Transparenz kann die Debatte voranbringen, auch wenn noch nicht alle Subventionen erfasst wurden. Jedoch müssen jetzt grundlegende Reformen zum tatsächlichen Abbau der Subventionen folgen.<sup>[23]</sup>

Auf der anderen Seite ist der Ausbau der erneuerbaren Energien, wenn er mit einer effektiven Reduzierung im fossilen Bereich einhergeht und nicht nur zusätzlich zur Erhöhung der Energieproduktion erfolgt, in China wie auch in anderen Ländern mit hohen Anpassungskosten verbunden, die von der Politik abgedeckt werden müssen. Die geplante wirtschaftliche Umstrukturierung, die angekündigte Reduzierung von Überkapazitäten im Staatssektor und damit auch notwendigen Schließungen z. B. von Kohleminen und -kraftwerken gehen mit enormen sozialen Auswirkungen einher. Nicht selten scheitern deshalb

**22** [www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2096955/why-chinas-wasting-huge-amounts-cleanly-produced](http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2096955/why-chinas-wasting-huge-amounts-cleanly-produced) (Zugriff: 15.6.2017)

**23** [www.chinadialogue.net/article/show/single/en/9396-China-to-reform-fossil-fuel-subsidies](http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/9396-China-to-reform-fossil-fuel-subsidies) (Zugriff: 15.6.2017)

«gute» politische Vorgaben der Zentralregierung an der konkreten Umsetzung durch die Lokalregierungen. Die Schließung von großen Unternehmen bedeutet für sie steuerliche Mindereinnahmen und ein potentieller Anstieg der Arbeitslosigkeit, wenn nicht umgehend neue Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftszweigen geschaffen werden. Mittlerweile sollen zwar auch ökologische Kriterien als Bewertungsmaßstab für die Beförderung von Beamten und Kadern mit herangezogen werden und nicht mehr nur die erzielten Wirtschaftswachstumswachstumzahlen der Region. Wie dies konkret angewendet wird und ob es ein effektives Instrument ist, lässt sich von außen jedoch kaum einschätzen.

Neben komplexen Interessenskonflikten zwischen Zentral- und Lokalregierungen sowie zwischen Politik und Wirtschaft gibt es potentielle Zielkonflikte in der Gesamtplanung. So werden die angekündigten Urbanisierungspläne mit weiteren Emissionssteigerungen einhergehen, vor allem im Gebäude- und Transportwesen. Zwar steht in allen offiziellen Dokumenten, dass die Urbanisierung nachhaltig erfolgen soll, dass eine Reihe von «grünen Städten» und Pilotprojekte für eine «neue Urbanisierung» geplant sind bzw. dass mindestens 50 % der neu gebauten Gebäude «grüne Gebäude» sein sollen. Ob das ausreichend ist angesichts der Geschwindigkeit und Größenordnung der geplanten Urbanisierung beim gleichzeitigen Ziel der Ankurbelung des Konsums für die Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums, bleibt noch abzuwarten. Es gibt keine zentrale Institution, in deren Verantwortung eine echte Nachhaltigkeits- oder Kohärenzprüfung geplanter Maßnahmen und politischer Richtlinien fällt. Ebenso offen ist die Frage, ob die Regierung tatsächlich bereit ist, die für einen effektiven Umwelt- und Klimaschutz notwendigen finanziellen Ressourcen zu mobilisieren und das traditionelle nicht nachhaltige Wirtschaftswachstumsdenken zu durchbrechen.

Auch Chinas globales Engagement spielt bei der Frage nach Politikkohärenz eine entscheidende Rolle. Mit seinen Auslandsinvestitionen, seinen neuen regionalen und multilateralen Initiativen (u. a. Belt and Road Initiative, Asiatische Infrastruktur- und Investitionsbank), seinen nationalen Entwicklungsbanken (China Development Bank und China Exim Bank, die gemeinsam ein viel größeres Vermögen haben als die traditionellen multilateralen Entwicklungsbanken zusammen) sowie einer Reihe von Entwicklungsfonds (z. B. Silk Road Fund, The Green Silk Road Fund, Süd-Süd Klimafond, Süd-Süd Entwicklungsfonds u. a.) wurden und werden eine Vielzahl von Energie- und Infrastrukturprojekten weltweit realisiert. National und international betont China die Bedeutung von Klima- und Umweltschutz. Als verantwortlicher globaler Akteur muss China aber auch sicherstellen, dass seine Investitionen nicht in den massenweisen Ausbau umwelt- und klimaschädlicher Technologie und Infrastruktur fließen. Beim 1. «Belt and Road Forum» im Mai 2017 wurden die Papiere «Guidance on Promoting Green Belt and Road», «The Belt and Road Ecological and Environment Cooperation Plan» sowie «Vision and Actions on Energy Cooperation in Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road» veröffentlicht. Das sind wichtige Signale für ein politisches Bekenntnis zu nachhaltiger Entwicklung. Das reicht jedoch nicht aus. Diesen sehr allgemeinen Richtlinien müssen kohärente und verbindliche Klima- und Umweltrichtlinien auf chinesischer Seite und bei den Empfängerländern sowie internationale Standards gegenüberstehen. Darüber hinaus

braucht es mehr Bereitschaft und effektivere Konsultationsmechanismen zur Einbeziehung akademischer und zivilgesellschaftlicher Akteure sowie hohe Transparenzaufgaben für Regierungen, Unternehmen und Finanzinstitutionen. Ansonsten werden sich ökologische, aber auch ökonomische Fehlinvestitionen nicht wirksam verhindern lassen. Allein aufgrund der angekündigten Investitionssummen, muss sich Chinas Klimaschutzpolitik auch effektiv in seinem globalen außenwirtschaftlichen Engagement niederschlagen.

## Fazit

Chinas internationale Ankündigungen folgen im Allgemeinen nationalen Entwicklungs- und Strategieplänen. Das politische Rahmenwerk zeigt die Bemühungen für mehr Klimaschutz und Entwicklung entlang der für China definierten nationalen Interessen und Prioritäten. Das Land befindet sich jedoch an einem kritischen Punkt in seiner Entwicklung und steht damit vor komplexen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen bei der Umsetzung notwendiger Reformmaßnahmen. Die Umstrukturierung des Wirtschaftssystems und eine wirksame Durchsetzung der Umwelt- und Klimaziele brauchen neben quantitativen Zielvorgaben, technischen Lösungen und sektoralen Plänen auch institutionelle Reformen, holistische Ansätze, Sektor übergreifende Nachhaltigkeits- und Kohärenzprüfungen sowie eine aktive Beteiligung unabhängiger wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure sowie mehr Raum und politischen Willen für diverse und kritische Debatten. Nur dann werden sich die zunehmend komplexer werdenden Ziel- und Interessenskonflikte besser ausgleichen und innovative Lösungen und Konzepte für eine ökonomisch stabile und sozial gerechte Umsteuerung finden lassen. Diese Bedingungen sind derzeit allerdings nicht gegeben und eine tatsächliche Abkehr vom traditionellen Paradigma «Wirtschaftswachstum vor Umweltschutz» noch nicht erkennbar. Der Realitätstest für Chinas Klima- und Nachhaltigkeitspolitik steht somit noch aus.

## Die Autorin

**Christina Sadeler** leitet das Büro der Heinrich-Böll-Stiftung in Peking.

## Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Christina Sadeler **E** [Christina.Sadeler@cn.boell.org](mailto:Christina.Sadeler@cn.boell.org)

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://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 vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter  
[www.boell.de/publikationen](http://www.boell.de/publikationen)