ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Westphal, Kirsten; Röhrkasten, Sybille

Research Report

Die IRENA: Schon vergessen? Vom Wert einer multilateralen Organisation für erneuerbare Energien

SWP-Aktuell, No. 62/2012

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Westphal, Kirsten; Röhrkasten, Sybille (2012) : Die IRENA: Schon vergessen? Vom Wert einer multilateralen Organisation für erneuerbare Energien, SWP-Aktuell, No. 62/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255082

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

SWP
1962–2012

Die IRENA: Schon vergessen?

Vom Wert einer multilateralen Organisation für erneuerbare Energien

Sybille Röhrkasten / Kirsten Westphal

Für die deutsche Energiewende spielen erneuerbare Energien eine tragende Rolle. Internationale Kooperation ist auf diesem Feld unerlässlich. Die Internationale Organisation für Erneuerbare Energien (IRENA) hat das Potential, die Verbreitung erneuerbarer Energien weltweit entscheidend voranzutreiben, die Möglichkeiten dazu werden aber (noch) nicht ausgeschöpft. Im Jahr zwei nach ihrer offiziellen Gründung, die auch ein wichtiger Teilerfolg der deutschen Außenpolitik war, muss weiter an der Verwirklichung der ursprünglichen Vision gearbeitet werden. Sonst droht die Marginalisierung. Deutschland kommt dabei weiterhin eine zentrale Rolle zu.

Die IRENA steht an einem entscheidenden Punkt. Nachdem der institutionelle Aufbau abgeschlossen ist und mit der inhaltlichen Arbeit begonnen wurde, stellt sich nun die Frage, wie sich die Organisation mittel- und langfristig ausrichten soll. Damit wird auch vorbestimmt, ob sie eine ernsthafte Mitspielerin in der internationalen Energiepolitik oder Relikt einer Vision wird.

Als Initiator und zweitgrößter Geldgeber hat Deutschland ein besonderes Interesse daran, die IRENA zu einem starken Akteur zu machen. Im Augenblick muss Deutschland aufpassen, dass sich die IRENA nicht von der Gründungsidee entfernt. Soll die IRENA tatsächlich zum zentralen Wissensbroker für erneuerbare Energien und zum Motor für die Ausschöpfung des *weltweiten* Potentials für nachhaltige Energie werden, müssen die Weichen jetzt gestellt werden.

Bis dato ist die IRENA, die zu Beginn des Gründungsprozesses in aller Munde war, auch in Deutschland weitgehend profillos geblieben. Im (energie)politischen Tagesgeschäft spielt sie praktisch keine Rolle. Die Einbeziehung der Industrie über einen »Business Council« ist ein erster Schritt. Weitere müssen folgen. Sonst droht der IRENA auf internationaler Bühne eine Degradierung als reine Dienstleistungsorganisation.

Die Idee dahinter

Deutschland ergriff die Initiative zur Gründung der IRENA, entwickelte erste Konzepte und mobilisierte erfolgreich internationale Unterstützung. Die Idee war, eine Energieorganisation mit globaler Mitgliedschaft zu schaffen, die weltweit als treibende Kraft für erneuerbare Energien agieren und – vor allem durch Politikberatung – zur Verbesse-

Sybille Röhrkasten ist Doktorandin in der Forschungsgruppe Globale Fragen
Dr. Kirsten Westphal ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen

rung der politischen Rahmenbedingungen und des Wissens- und Technologietransfers beitragen würde.

Die deutschen Initiatoren haben es als herben Schlag empfunden, dass sie den Standort Bonn als Hauptsitz der IRENA nicht durchsetzen konnten. Abu Dhabi in den Vereinigten Arabischen Emiraten gewann den Zuschlag, Bonn erhielt immerhin das Innovations- und Technologiezentrum. Die Gründungsphase der IRENA verlief äußerst turbulent. Aufgrund anfänglicher Management- und Finanzierungsprobleme drohte die Organisation noch vor ihrer offiziellen Gründung im Chaos zu versinken. Erst als der in multilateralen Prozessen sehr erfahrene Kenianer Adnan Amin das Ruder übernahm, kam das Projekt wieder auf Kurs.

Seit ihrer offiziellen Gründung am 4. April 2011 ist die IRENA die erste internationale Organisation, die sich auf die Förderung erneuerbarer Energien konzentriert. Ihr Mandat ist klar definiert: Sie soll die globale Stimme und Wissensbasis für die Nutzung von erneuerbaren Energien sein, als Knotenpunkt für die internationale technologische Zusammenarbeit auf diesem Gebiet dienen und die Mitgliedstaaten diesbezüglich beraten.

Rolle behaupten, Position finden

Die IRENA trifft auf eine komplexe Institutionenlandschaft, in der sie ihre Position erst finden muss. Dies gilt insbesondere gegenüber der Internationalen Energie-Agentur (IEA), eine autonome Organisation innerhalb der OECD, die in den letzten Jahren auch außerhalb des Kreises ihrer Mitgliedstaaten an Bedeutung gewonnen hat. Was die IRENA von den meisten anderen Institutionen der Energie-Governance unterscheidet, ist also ihre *globale* Reichweite, denn sie steht allen UN-Mitgliedstaaten offen. Kennzeichnend ist überdies das Prinzip der Gleichheit aller Mitgliedstaaten in den Entscheidungsprozessen. In diesem Punkt lehnt sich die Organisation an VN-Grundsätze an. Hierin liegt neben der dezidierten Ausrichtung auf regenerative Energieträger der große Mehrwert der IRENA. Sie hat damit auch ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber den anderen Institutionen, die mit erneuerbaren Energien befasst sind, wie dem von Deutschland finanzierten Politiknetzwerk REN21, das regelmäßig einen globalen Statusreport zu erneuerbaren Energien erarbeitet, und dem »Clean Energy Ministerial«, in dem die größten Wirtschaftsmächte kooperieren und das sich ad hoc mit den Themen Erneuerbare Energien, Saubere Technologien und Energieeffizienz beschäftigt.

Die Politik der IRENA war es bisher, über Kooperationsvereinbarungen mit den existierenden Institutionen die eigene Rolle zu definieren. Auch in der VN-Initiative »Nachhaltige Energie für Alle« (SE4All), die global eine Verdoppelung des Anteils der erneuerbaren Energien bis 2030 und den Zugang aller zu modernen Energieformen anstrebt, wirkt die IRENA bei der Erstellung eines Fahrplans zur Umsetzung mit. Das ist ein wichtiger Schritt, um eigene Tätigkeitsfelder abzustecken. Andererseits besteht die Gefahr, zu viele Schnittstellen zu generieren, ohne über die genuinen Ressourcen zu verfügen, um die übernommenen Aufgaben auch zu erfüllen.

Zwar ist es unbestreitbar ein großer Erfolg, dass bereits 101 Staaten und die EU der IRENA beigetreten sind und weitere 57 die Statuten unterzeichnet haben. Aber das ist auch damit zu erklären, dass die IRENA auf Freiwilligkeit setzt und den Mitgliedstaaten explizit keine verbindlichen Verpflichtungen auferlegt. Trotzdem fehlen nach wie vor einige wichtige Staaten: China, das am meisten in Erneuerbare-Kapazitäten investiert, befürchtete, dass die IRENA ebensolche verbindlichen Verpflichtungen irgendwann doch erarbeiten würde. Immerhin ist der Beitrittsprozess mit der Volksrepublik aber angelaufen. Verfahrener ist die Situation mit Brasilien. Das Land gehört bei Wasserkraft und Biokraftstoffen zu den Spitzenreitern. Sein Energiemix basiert zu mehr als 45 Prozent auf regenerativen Energiequellen. Brasilien sah Wasserkraft und Biokraftstoffe nicht aus-

reichend berücksichtigt. Die IRENA wird kaum effizient eine globale Rolle ausfüllen können, solange wichtige Führungsmächte der multipolaren Ordnung fehlen. Um die IRENA bei den G8 und den G20 stärker ins Spiel zu bringen, kommt es auch auf Kanada, Russland und Indonesien an. Indonesien ist als ehemaliger Energieexporteur nun selbst zunehmend auf fossile Energieimporte angewiesen, solange es nicht umsteuert.

Profil gewinnen

Dass die Profilierung der IRENA in den Kinderschuhen steckt, darf im zweiten Jahr ihres Bestehens nicht zu sehr verwundern. Allerdings stecken dahinter auch strukturelle Gründe. Was heute eine Stärke ist, wie das Prinzip der Freiwilligkeit, kann sich übermorgen als Schwäche erweisen. Dezidiert strebt die IRENA keine politisch weitreichenden Erklärungen, quantifizierbare Ziele oder verbindliche Standards an.

In Bezug auf die Profilbildung lassen sich mindestens drei Kernprobleme identifizieren. Erstens ist die IRENA bisher nicht der primäre internationale Referenzpunkt für Daten und Analysen über erneuerbare Energien und wird es in absehbarer Zeit auch nicht sein. Interessanterweise hat sich nämlich die IEA parallel zur Gründung der IRENA den erneuerbaren Energien stärker angenommen. Die IEA ist führend bei der Analyse internationaler Energiemärkte. Sie hat zudem von der politischen Aufwertung durch die G8 profitiert. Auch der Outreach-Prozess mit den großen Schwellenländern hat sie gestärkt. Ein Vorteil der IEA liegt zwar darin, dass sie die gesamte Bandbreite der Energieträger und mithin deren Interaktionseffekte abdeckt. Dieses Feld sollte ihr dennoch nicht allein überlassen werden, auch wenn sich die IRENA damit in Konkurrenz zur IEA begibt. Denn die IEA lässt sich bei ihren Energieversorgungsszenarien kaum in die Karten schauen. So ist sie immer wieder Vorwürfen ausgesetzt, sie begünstige bei ihren Modellierungen fossile Energieträger, auch deswegen, weil sie ihre Ergebnisse von den Mitgliedstaaten absegnen lassen muss, die zum Teil klare Interessen als Produzenten (un)konventioneller Brennstoffe haben. Insofern wäre es wichtig, dass die IRENA auch selbst Marktentwicklungen analysiert und modelliert. Eine umfassende und zuverlässige Datengrundlage ist nämlich von maßgeblicher Bedeutung für Investitionsentscheidungen und die Schaffung effizienter politischer Instrumente. Dabei bietet es sich an, die reine Datenerhebung zwischen IEA und IRENA abzustimmen.

Damit könnte man auch das zweite Kernproblem, die Visibilität, in Angriff nehmen. Denn die IRENA erstellt zwar einen globalen Wind- und Solaratlas und hat bereits eine Reihe von Berichten über die Kosten der Technologieentwicklung und Markteinführung von Erneuerbaren veröffentlicht, aber es fehlt eine »Flaggschiffpublikation«. Auch das zentrale Projekt einer Potentialanalyse von Erneuerbaren (Renewables Readiness Assessment) ist wenig bekannt. Indem sich die IRENA allein auf erneuerbare Energien konzentriert, kann sie diesen Sektor profunder erforschen und auch progressivere Lösungen entwickeln. Das sollte aber auch in einer jährlich erscheinenden Flaggschiffpublikation deutlich werden. Damit würde die IRENA mehrere Fliegen mit einer Klappe schlagen: Solch eine Veröffentlichung könnte einen umfassenden Überblick liefern über Daten und Entwicklungen im Bereich der Erneuerbaren, über geographische und technologische Potentiale, politische Rahmenbedingungen und Marktentwicklungen. Anders als die IEA könnte die IRENA ihre Daten und Annahmen transparent und benutzerfreundlich in einer öffentlichen Datenbank zugänglich machen. Mit jährlich wechselnden Schwerpunktthemen könnte die IRENA zudem die internationale Agenda beeinflussen.

Das dritte Kernproblem der IRENA berührt ihre Ausrichtung: Erklärtes Ziel der Organisation ist es, erneuerbare Energien *weltweit* zu fördern. Sie läuft jedoch Gefahr, mittel- und langfristig in die Ecke der Ent-

wicklungszusammenarbeit gedrängt zu werden. So möchten die USA, unterstützt von Australien und UK, das Aufgabenfeld der IRENA auf Entwicklungsländer beschränken, auch um die Rolle der IEA als zentrale Energie-Organisation der OECD-Staaten nicht zu gefährden. Und verschiedene Entwicklungsländer melden besondere Ansprüche an. Sie kooperiert mit dem Abu-Dhabi-Entwicklungsfonds bei der Durchführung von Projekten in Entwicklungsländern. Mit einem Entwicklungsländer-Fokus indes würde die IRENA das Potential erneuerbarer Energien in Industrieländern aus dem Blick verlieren. Sie könnte sich auch leicht übernehmen, wenn sie zunehmend mit Anforderungen konfrontiert ist, neben Beratungsleistungen auch Implementierungsfunktionen zu übernehmen. Letztere könnte sie nur mit einer beträchtlichen Aufstockung ihrer finanziellen Mittel sinnvoll erfüllen. Dies dürfte jedoch politisch kaum durchsetzbar sein. Stattdessen sollte die IRENA entwicklungspolitische Akteure frühzeitig in ihre Beratungsleistungen einbeziehen.

Die internationale Agenda wird sich langfristig, gerade auch bei voranschreitendem Ausbau der Erneuerbaren, ändern. Darauf muss die IRENA vorbereitet sein. Bei der VN-Initiative SE4All und den zurzeit verhandelten Sustainable Development Goals werden schon bekannte, aber sich künftig verschärfende Konfliktlinien um die Rolle der Biokraftstoffe und die nachhaltige Nutzung von Wasser und Land stärker hervortreten.

Gerade in Zeiten knapper Finanzmittel ist auch ein konzertierteres internationales Vorgehen für Erneuerbaren-Technologien in der Erprobungsphase relevant. Das nämlich ermöglicht es erst, Lernkurven effizient und unter Nutzung bester Standortvorteile auszuschöpfen.

Handelsfragen, die alle Beteiligten heute noch bewusst als heikle Themen außen vor lassen, werden aufkommen. Die Förderung erneuerbarer Energien geht oft einher mit protektionistischen Tendenzen, der Festlegung auf Quoten inländischer Wertschöpfung und einer Energie-Autarkie-Rhetorik. Fragen des Know-how- und Technologietransfers werden früher oder später das Thema der geistigen Eigentumsrechte auf die Agenda setzen. Mittel- bis langfristig wird auch über internationale technische Standards und Normen diskutiert werden müssen. Dann aber ist die IRENA der richtige Ort, um abweichende Interessen auszugleichen und die Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen zu übernehmen.

Empfehlungen

Deutschland sollte es sich weiter zum Ziel machen, die IRENA zu stärken und mehr Kohärenz innerhalb der Institutionenlandschaft herbeizuführen. Hierfür bieten die Club-Foren der G8 und die Initiative der G20, ineffiziente Energiesubventionen auslaufen zu lassen, entscheidende Anknüpfungspunkte.

Eine umfassende Energietransformation setzt ein Umsteuern der Industrie-, der Schwellen- und der Entwicklungsländer voraus. Deutschland hat ein Interesse, dass die IRENA ihre Aktivitäten nicht allein auf Entwicklungsländer beschränkt. Es wäre daher ein starkes Signal, wenn Deutschland selbst die Beratungsleistung der IRENA in Anspruch nehmen würde. Die IRENA ist im Grunde dafür prädestiniert, ein Monitoring der Energiewende durchzuführen und Maßnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien zu evaluieren. Themen wie Netzausbau und Speicherung sind auch in vielen anderen Industrieländern aktuell. Auch die Wüstenstromprojekte wären ein Fall für die IRENA.

Ferner sollte sich Deutschland weiter für eine strukturelle Stärkung der IRENA einsetzen. Freiwillige Finanzierungsbeiträge sollten nicht in Nischenthemen, sondern zuvorderst in für die Organisation zentrale Bereiche investiert werden, auch wenn Ergebnisse hier erst mittelfristig sichtbar werden. Dies gilt insbesondere für den Aufbau einer umfassenden Datenbank und Wissensbasis.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

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

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

ISSN 1611-6364