

Zeit für einen Klimaclub

Von Klimaschutz in unsicheren
Zeiten und dem Wunsch nach intensiver
Kooperation der Staaten.

Von Charlotte Unger

Wir leben mit immer neuen Krisen. Der Klimawandel macht sich mit Extremereignissen wie Hitzewellen, Dürren und Starkregen immer konkreter bemerkbar; die Covid-Pandemie bestimmt seit über zwei Jahren unser alltägliches Leben, und seit Februar schockiert uns der russische Angriffskrieg in der Ukraine und lässt Länder wie Deutschland um ihre Energiesicherheit fürchten. Einerseits hört man während solcher Krisen vermehrt das Argument, dass Klimaschutz die Kosten für die Bevölkerung erhöht. Andererseits lassen Krisen das Bewusstsein wachsen, dass wir unser gesamtes Leben nachhaltiger gestalten müssen. Krisen zeigen auch, dass globale Herausforderungen nur mit einer starken internationalen Gemeinschaft, mit verlässlichen Bündnissen und strategischer Kooperation zu meistern sind.

Im Zentrum der internationalen Kooperation steht seit den 1990er Jahren die Klimarahmenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC). Ihre jährlichen Mitgliedstaatenkonferenzen, die sogenannten „COPs“, dienen einerseits den Regierungsverhandlungen zum Thema Klimaschutz. Andererseits sind sie Bühne für einen globalen Austausch zwischen Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und Politikverantwortlichen. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die UNFCCC selbst und ihr Umfeld immer inklusiver werden, indem mehr Gruppen und mehr Themen Platz finden. Parallel steigt jedoch auch die Komplexität des Bereichs. Eine einfache Erkenntnis aus den Politikwissenschaften gilt auch hier: Je mehr Interessen involviert sind, desto schwieriger ist eine Einigung. Das spiegelt sich seit vielen Jahren auch

in den Konflikten, die die Klimaschutzverhandlungen begleiten. So wurde das Regelwerk des 2015 verabschiedeten Pariser Abkommens erst 2021 abgeschlossen, nach Beginn seines Geltungszeitraums. Auch die sieben Jahre der Verhandlungen haben die Mitgliedsländer nicht dazu gebracht, ausreichend hohe Treibhausgasreduktionsversprechen (Nationally Determined Contributions) abzugeben, um das zentrale Ziel des Pariser Abkommens zu erreichen: eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C.

Um der Langwierigkeit und Schwierigkeit des internationalen Klimaschutzprozesses zu entgehen, haben sich in den vergangenen Jahren immer neue Initiativen gebildet, die spezifische Themen behandeln oder sektorale Verpflichtungen eingehen, um schnellere oder größere Fortschritte für den Klimaschutz zu erzielen.

Eine Idee für solche Initiativen, die in der politikwissenschaftlichen und ökonomischen Forschung bereits seit Langem existiert, erfährt hierdurch neuen Auftrieb: der Klimaclub. So bezeichnet man eine kleine oder spezielle Gruppe von Akteuren, die sich zusammengeschlossen haben, um ein besonderes Klimathema besser oder schneller als in einer großen Gemeinschaft (wie den Vereinten Nationen und der UNFCCC) voranzutreiben. Bereits in den 1960er Jahren beschrieb James M. Buchanan Clubs als ökonomische Gemeinschaften und besonders geeignete Form der Kooperation. William Nordhaus argumentierte 2015, dass Clubs Entscheidungen einfacher fällen könnten, ein Nichteinhalten von Clubregeln einfacher zu bestrafen sei; deshalb sieht er in Klimaclubs eine Alternative zur UNFCCC. Die akademische Diskussion um Clubs hat sich in den vergangenen Jahren erheblich weiterentwickelt. Die als clubartig zu bezeichnenden Gruppen reichen auf der ei-

nen Seite von kleinen, auf ökonomische Vorteile und Länderkonzentrierten Gruppen zu großen, diversen und auf technische Zusammenarbeit fokussierten Allianzen auf der anderen Seite.

Im Rahmen ihres G7-Programms möchte die Bundesregierung einen solchen Klimaclub gründen. Der G7-Gipfel im Juni beschloss dessen Start noch bis Ende 2022.

Eine charmante Idee

Der deutsche Vorschlag ist verknüpft mit der Hoffnung, doch noch die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen. Er sieht drei Themensäulen vor: erstens das Bekenntnis zur Klimaneutralität, vergleichbare Emissionsmessung und -berichterstattung, koordinierte Maßnahmen gegen Carbon Leakage (die Verlagerung der heimischen Industrie in Länder, in denen keine oder weniger Kosten für die Unternehmen für den Klimaschutz anfallen); zweitens die G7-Agenda für industrielle Dekarbonisierung, inklusive eines Wasserstoff-Aktionspakts und dem Ausbau der Märkte für grüne Industrieprodukte; und drittens die Stärkung von Partnerschaften und Kooperationen, wie sogenannte Just Energy Transition Partnerships, inklusive der Unterstützung von Entwicklungsländern.

Der ursprüngliche Vorschlag der deutschen Regierung setzte einen Schwerpunkt auf einen CO₂-Preis. Dieser ist zwar nun nicht verpflichtend, aber doch als mögliches Arbeitsgebiet enthalten. Es war zunächst angedacht, dass Club-Mitglieder mittel- bis längerfristig einen ähnlichen oder gleichen Mindestpreis pro Tonne emittierter Treibhausgase einführen würden und hierbei ihre Maßnahmen zur Prävention von Carbon Leakage in der Wirtschaft koordinieren. Sowohl Deutschland als auch die EU gelten seit Jahren als Verfechter eines Kohlenstoffpreises.



Dr. Charlotte Unger ist Senior Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Potsdamer Institut für nachhaltige Transformationsforschung.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Willkommen im Club: Beim G7-Gipfel im Juni auf Schloss Elmau wurde beschlossen, noch bis Ende 2022 eine Gruppe zu gründen, die Klimathemen besser oder schneller vorantreiben kann.

Bereits während der Einführung des europäischen Emissionshandels im Jahr 2005 äußerte die EU ein klares Interesse an einem globalen oder zunächst OECD-weiten Kohlenstoffpreis. Über die Jahre haben sich Deutschland und die EU darum bemüht, dieses Instrument zu verbreiten und andere Länder bei der Umsetzung zu unterstützen. Ein Klimaclub könnte nicht nur über die zentrale Einführung eines Preises begründet werden, sondern auch über das Verknüpfen einzelner bereits existierender Kohlenstoffbepreisungssysteme, d.h. Emissionshandelssysteme, CO₂-Steuern oder ähnliche Mechanismen. Der Hauptvorteil eines gemeinsamen Kohlenstoffpreises wäre der Angleich von Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaft. Unternehmen würden vergleichbare CO₂-Kosten in allen G7- beziehungsweise Club-Ländern bezahlen.

In diesem Zusammenhang haben Experten auch die Zusammenführung eines Klimaclubs mit dem EU-Vorschlag eines CO₂-Grenzsteuerausgleichs (Carbon Bor-

der Tax Adjustment Mechanism/CBAM) diskutiert. Dieser Zoll sieht vor, dass Länder, die keine mit denen der EU vergleichbaren Klimaschutzinstrumente haben, eine Abgabe auf kohlenstoffintensive Güter zahlen müssen, wenn sie diese in die EU importieren. In einem Klimaclub könnte so ein CBAM als Sanktionsmechanismus wirken. Club-Mitglieder hätten einen ökonomischen Vorteil, weil sie die Abgabe nicht zahlen müssen; Länder außerhalb des Clubs würden für ihren unzureichenden Klimaschutz bestraft.

Die Bundesregierung betonte in ihrem Klimaclub-Vorschlag auch, dass sie möglichst viele Länder des Globalen Südens einbeziehen wolle, damit ärmere Länder mit Finanzen und technischer Zusammenarbeit unterstützt werden können.

Grundsätzlich bietet ein Klimaclub die Möglichkeit, bestehende Beziehungen zu verstärken, zum Beispiel zu den USA, Japan und Korea. Besonders in Krisenzeiten sind Allianzen mit vertrauenswürdigen Partnern wichtig. Für einen Klimaclub

können bereits existierende Partnerschaften und Abkommen genutzt und gegebenenfalls noch effizienter gemacht werden – so das „Global Methane Pledge“, die USA-EU-initiierte „Clean Steel Partnership“ oder der G7-Wasserstoff-Pakt.

Schwierige Umsetzung

Grundsätzlich bringt das Thema Kohlenstoffpreise und -märkte viel Konfliktpotenzial mit sich. Bei den Klimaverhandlungen blieb der Umgang mit sogenannten Marktmechanismen als letzter Verhandlungspunkt bis 2021 zur Klärung offen, d.h. bereits nach Anlaufen des Abkommens. Auch lässt sich ein Kohlenstoffpreis in vielen Ländern momentan nicht durchsetzen. Ein gutes Beispiel ist das G7-Mitglied USA. Hier stand die Einführung eines marktbasierten Instruments in den vergangenen 15 Jahren zwar häufiger auf der Agenda, wurde aber nie als Beschluss durch den Kongress gebracht. Auch die Verknüpfung existierender Mechanismen ist in der Praxis sehr komplex. Ein sogenanntes Linking hat die EU einige Male versucht. In den Jahren nach der Entstehung des Emissionshandels versuchte man, diesen mit den damaligen Systemen in Kalifornien, Australien und der Schweiz zu verbinden. Einzig der Link zur Schweiz war erfolgreich, aber trotz der sehr hohen Ähnlichkeiten der Emissionshandelssysteme dauerten die Verhandlungen über zehn Jahre. Es ist politisch sehr schwierig, Emissionshandelssysteme zu vergleichen; ihr politischer Kontext, etwa die beteiligten

Interessengruppen und Verteilungsdynamiken, spielen eine entscheidende Rolle.

Im Falle einer Einbeziehung des europäischen CBAM-Vorschlags fallen weitere Schwierigkeiten ins Auge. Zum einen ist seine Ausgestaltung komplex. Wie geht man mit Ländern um, die keinen eigenen CO₂-Preis haben, aber trotzdem Mitglied sein wollen? Ihre Klimaschutzinstrumente müssten vergleichbar sein, gegebenenfalls müsste man sie umrechnen und sich auf einen Schatten-CO₂-Preis (ein fiktiver Preis, der in etwa die Kosten von Emissionsreduktionen abbildet) einigen. Auch tut sich hier eine altbekannte Nord-Süd-Problematik auf: Viele Länder des Globalen Südens wären mit einer Klimaabgabe durch den Handel mit Club-Mitgliedern stark belastet, da sie keine vergleichbaren Klimaschutzinstrumente haben. Auch kündigten einige Länder, wie etwa China, bereits Widerstand gegen den EU-CBAM an.

Die Stringenz des Instruments selbst könnte unter einer Verbindung zum Klimaclub leiden und es könnten auch Probleme für den EU-Emissionshandel entstehen. Erst seit Kurzem hat der EU-CO₂-Preis ein für den Klimaschutz besseres Niveau erreicht: Er ist nun mit ca. 90 Euro (Stand Juni 2022) recht hoch. Ein angeglichenes Preisniveau wird auch für den EU-CBAM erwogen. Wenn der Klimaclub an den EU-CBAM gebunden wird, einige Club-Mitglieder jedoch einen niedrigeren CO₂-Preis oder weitere Ausnahmen verlangen, könnte dies auch den EU-CBAM untergraben und insgesamt eine negative Auswirkung auf den EU-Emissionshandel haben.

Der deutsche Klimaclub-Vorschlag kann sich noch nicht recht entscheiden zwischen der Inklusivität eines größeren clubartigen Forums, das möglichst viele Länder einbezieht, und einem kleinen ambitionierten, auf Exklusivität beruhenden Club. Er will auch inhaltlich recht

Das Thema Kohlenstoffpreise und -märkte bringt reichlich Konfliktpotenzial mit sich

viel, indem er von generellen Aspekten wie Ambitionssteigerung, stärkerer Koordinierung bis hin zu sehr speziellen Sektoren wie Wasserstoff oder Energiepartnerschaften reicht. Auch eine kleine Gruppe wie die G7 versammelt viele verschiedene Interessen.

Die Offenheit des Clubs für alle wäre zentral, damit Entwicklungsländer beteiligt werden können

Tatsächlich wurden in den vergangenen 15 Jahren sehr viele Klimaschutz-Allianzen ins Leben gerufen, die als clubartige Zusammenschlüsse bezeichnet werden könnten, zum Beispiel die Under2 Coalition oder die Climate and Clean Air Coalition. Bei der Ausgestaltung eines neuen Klimaclubs geht es deshalb einerseits zunächst darum, eine Nische zu finden, um Überlappungen mit anderen Initiativen zu vermeiden. Andererseits kann aus den Erfahrungen mit existierenden Allianzen vieles gelernt werden. Beispielsweise hat sich gezeigt, dass sie dann besonders beständig und erfolgreich sind, wenn sie sich auf ein bestimmtes Klimathema, einen Sektor oder eine Akteursgruppe spezialisieren (die genannten Beispiele konzentrieren sich etwa auf subnationale Akteure und kurzlebige Emissionen) und einen Fokus auf technische Zusammenarbeit sowie den Ausbau eines Kooperationsnetzwerks legen. Hier werden oft erstaunlich viele Zusatznutzen (zusätzlich zur Reduktion von Treibhausgasen) entwickelt. Sie reichen von Technologien oder Messinstrumentarien zu indirekten Vorteilen wie Reputation, Glaubwürdigkeit oder aber Vorteilen in anderen Bereichen (zum Beispiel Luft-

qualität). Meist sind diese Allianzen recht groß, die beiden genannten Beispiele haben jeweils über 100 Mitglieder.

Auch ein G7-Club könnte so ausgestaltet werden. Zum Beispiel wäre es ein guter Ansatz, einen Klimaclub auf die Dekarbonisierung des Industriesektors zu fokussieren. Die ersten im G7-Kommuniqué 2022 enthaltenen Ideen ermöglichen diese Richtung. Hier könnte auch mit einigen Sektoren gestartet werden: Stahl, Wasserstoff oder Chemie. Die angekündigte Offenheit des Clubs für alle ist zentral, da Klimaschutz nur gemeinsam mit den Entwicklungsländern gelingen kann.

Inhaltlich könnten sich die Mitglieder eines Klimaclubs mit dem Messen, Vereinheitlichen und Vergleichbarmachen von klima- und energiepolitischen Maßnahmen beschäftigen. Hier besteht noch viel Bedarf auf globaler Ebene. Sie könnten sich auf gemeinsame Nachhaltigkeits-Klimastandards für saubere oder grüne Produkte oder Prozesse einigen, die in den Club-Ländern eingeführt werden. Entwicklungsländer würden finanziell und technisch unterstützt, wenn sie sich dem Club anschließen. Für sie wären spezielle, möglicherweise einfachere Regeln geeignet. Wenn die G7 als Antriebskraft auftritt, könnte hier ein Markt mit den Club-Mitgliedern für eine dekarbonisierte Industrie entstehen.

Dies wäre ein vielversprechender Ansatz. Zuletzt kommt es hier aber – wie bei allen Instrumenten in der internationalen Klimapolitik – darauf an, dass sich einzelne Länder engagieren und die Regeln möglichst ambitioniert ausgestaltet sind. Ein Club kann letztendlich auch kein umfassendes Regelwerk wie die UNFCCC ersetzen. Die COP 27 in Sharm El-Sheikh könnte zur Abstimmung unter den Ländern und weiteren Ausgestaltung des Clubs genutzt werden. **IP**