

179

Politikberatung kompakt

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2022

Klimaclubs oder Klimapartnerschaften? Wie eine effektive Klimakooperation mit Drittstaaten gelingen kann

Heiner von Lüpke, Karsten Neuhoff und Catherine Marchewitz

IMPRESSUM

DIW Berlin, 2022

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 978-3-946417-70-5

ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 179

Heiner von Lüpke*
Karsten Neuhoff **
Catherine Marchewitz ***

Klimaclubs oder Klimapartnerschaften? Wie eine effektive Klimakooperation mit Drittstaaten gelingen kann

Policy Brief

Berlin, 17. Mai 2022

* DIW Berlin, Abteilung Klimapolitik. hluetke@diw.de
** DIW Berlin, Abteilung Klimapolitik. kneuhoff@diw.de
*** DIW Berlin, Abteilung Klimapolitik. cmarchewitz@diw.de

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	II
1 Einleitung: Ideen, Ziele und Rahmenbedingungen der multilateralen Klimazusammenarbeit.....	1
2 Aktuelle Entwicklungen: Institutionelle Strukturen für die internationale Klimazusammenarbeit.....	2
2.1 Sektorübergreifende multilaterale Zusammenarbeit.....	3
2.2 Sektorspezifische multilaterale Zusammenarbeit	4
2.3 Bilaterale Partnerschaften	6
3 Kritische Einordnung der verschiedenen Strukturen der Zusammenarbeit.....	7
4 Fazit: Ausrichtung der internationalen Klimazusammenarbeit an sektorspezifischen Partnerschaften ist am erfolgversprechendsten.....	13

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Abbildung 1	Illustration verschiedener Strukturen der internationalen Klimazusammenarbeit	3
Abbildung 2	Darstellung sektorspezifischer Allianzen, Beispiel Stahlsektor	5
Tabelle 1	Vergleich verschiedener Organisationsformen für internationale Klimazusammenarbeit	12

1 Einleitung: Ideen, Ziele und Rahmenbedingungen der multilateralen Klimazusammenarbeit

Im aktuellen klimapolitischen Diskurs werden eine Vielzahl von Vorschlägen für internationale Kooperationsinstrumente wie Klimaclubs und Klimapartnerschaften diskutiert. So hatte sich die Bundesregierung in der Koalitionsvereinbarung ebenfalls mehrere Ziele gesetzt: Zum einen ist die Einführung eines Grenzausgleiches geplant, damit CO₂-Preise umgesetzt werden können, ohne Produktions- und Emissionsverlagerung zu verursachen und um Anreize für eine stärkere Klimapolitik in Drittstaaten zu geben. Die multilaterale Klimazusammenarbeit soll gestärkt werden durch die Gründung eines Klimaclubs mit weiteren ambitionierten Ländern, um so ein gemeinsames Vorgehen zu CO₂ Preisen zu erreichen, Anreize des Grenzausgleichs zu stärken sowie eine grenzübergreifende Zusammenarbeit zur Industriedekarbonisierung zu erreichen. Darüber hinaus ist geplant, die Emissionsminderung und Klimaanpassung in Schwellen- und Entwicklungsländern mit bilateralen sektorspezifischen Klimapartnerschaften zu unterstützen. Dafür soll auch die internationale Klimafinanzierung aufgestockt werden. Unsere Analyse der bestehenden Vorschläge zeigt, dass eine zu starke Ausrichtung an einem CO₂-Preis im Rahmen eines sektorübergreifenden Klimaclubs, initiiert von G7 Ländern, zu einer weiteren Polarisierung der internationalen Landschaft nach den Russlandsanktionen beitragen würde. Auch könnte der Klimaclub als Parallelprozess zum Pariser Klimaabkommen wahrgenommen werden und damit auch die Grundlage für gemeinsame Normen schwächen. So sollte die Bundesregierung vielmehr auf sektorale Partnerschaften setzen, da diese strategisch und fokussiert ausgerichtet werden können.

Die Rahmenbedingungen für einen Klimaclub haben sich grundlegend geändert.

So sollte der bisher vorgesehene Grenzausgleich der EU ursprünglich insbesondere Anreize in den Sektoren Stahl, Zement, Düngemittel und Grundstoffe für Russland, die Ukraine und die Türkei setzen, die Produktion auf klimaneutrale Produkte umzustellen (Dröge, 2021). Nach der Invasion Russlands in der Ukraine ist stattdessen nun ein Wiederaufbauprogramm notwendig – in diesem Rahmen könnte in Zusammenarbeit mit der EU der Aufbau einer klimaneutralen Produktion direkt gefördert werden. Mit Blick auf Russland hat sich durch die angestrebte Unabhängigkeit des Westens von klimaunfreundlichen Importen die Funktion eines Grenzausgleichs weitestgehend erledigt.

Die Sanktionen des Westens als Antwort auf die russische Invasion in der Ukraine werden von den Schwellenländern Brasilien, Südafrika, Indien und China nicht mitgetragen. Wenn wir

jedoch diese für die globale Klimapolitik so wichtigen Länder, weiterhin für eine gemeinsame Klimapolitik gewinnen wollen, wird das nicht gelingen, wenn westliche Länder jetzt mit gemeinsamen Klimazöllen Drittstaaten zu Klimaschutz motivieren wollen.

Die enormen Schwankungen auf den globalen Märkten für Energie, Grundstoffe und Lebensmittel treffen insbesondere Schwellen- und Entwicklungsländer hart. Aber auch Deutschland und Europa sind betroffen – und suchen jetzt neue strategische Partnerschaften für eine langfristige Absicherung, z.B. von Energieimporten. Zugleich zeigt sich am Beispiel Russland, dass Deutschland die Zusammenarbeit mit Drittstaaten nicht alleine den Märkten überlassen darf. Vielmehr muss eine bilaterale Partnerschaft sektorbezogene Kooperationsmechanismen im Blick haben und demokratische Institutionen unterstützen, um die Märkte für eine dauerhafte wirtschaftliche Zusammenarbeit zu stabilisieren/sichern.

2 Aktuelle Entwicklungen: Institutionelle Strukturen für die internationale Klimazusammenarbeit

Im klimapolitischen Diskurs wird schon seit längerem diskutiert, wie die internationale Klimakooperation durch minilaterale oder multilaterale Institutionen unterstützt und vorangebracht werden kann. Im Folgenden werden die verschiedenen möglichen Strukturen der Zusammenarbeit in drei Gruppen zusammengefasst (Abbildung 1): (i) Sektorübergreifend multilateral (ii) Sektorspezifisch multilateral (iii) Bilaterale Partnerschaften¹.

¹ Allianzen und Partnerschaften werden oftmals synonym verwendet, hier verwenden wir den Begriff Partnerschaften.

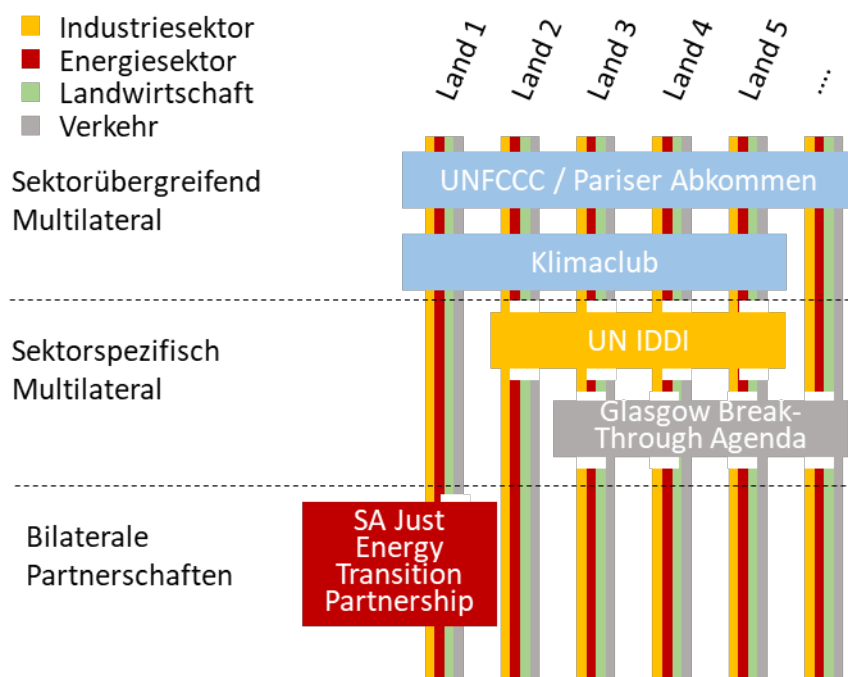


Abbildung 1: Illustration verschiedener Strukturen der internationalen Klimazusammenarbeit (Eigene Darstellung).

2.1 Sektorübergreifende multilaterale Zusammenarbeit

Klimaclubs bauen ursprünglich auf der These auf, dass asymmetrische Kosten und dadurch eine bedingte Verlagerung von Produktion und Emissionen hauptsächlich durch ein international abgestimmtes Vorgehen verhindert werden. In einem Klimaclub sollte dazu ein einheitliches CO₂-Preissystem etabliert werden, und die teilnehmenden Länder von Club-Benefits, zum Beispiel dem Zugang zu Märkten für grüne industrielle Produkte, profitieren. Diese ökonomische Sicht basiert unter anderem auf der Vorstellung, dass sich Länder mit ähnlichen klimapolitischen Ambitionen zu Absprachen zu CO₂-Preissystemen zusammenfinden (Nordhaus, 2015).

Es gibt jedoch auch eine Vielzahl weiterer Attribute, die ein Klimaclub beinhalten kann (Görlach & Martini, 2022). Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums (BMF) vom August 2021², einen „[...] für alle Staaten offenen internationalen Klimaclub mit einem einheitlichen CO₂-

² Auch enthalten im Koalitionsvertrag (2021) von Bündnis 90 Die Grünen, FDP und SPD (2021), Seiten 26, 63 und 155.

Mindestpreis und einem gemeinsamen CO₂-Grenzausgleich“ (SPD, Bündnis 90/ Die Grünen & FDP, 2021, S. 26) zu schaffen, beinhaltet neben Vereinbarungen zu einem CO₂-Preis als zweite Säule auch kooperative Elemente: Intendiert sind der Aufbau von Leitmärkten, Technologiekooperationen etwa in der Industrie, sowie Angebote zum Kapazitätsaufbau und zur finanziellen Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern. Ein gemeinsames inhaltliches und zeitliches Vorgehen bei der Industriekooperation und der Vorbereitung und Durchführung von CO₂-Preissystemen sind somit essentielle Bestandteile des deutschen Vorschlags (BMF, AA, BMWK, BMU & BMZ, 2021) – was eine Überlappung mit unserer Klassifikation der sektorspezifischen multilateralen Zusammenarbeit darstellt sowie Fragen nach der Durchführbarkeit einer solchen Kombination aufwirft.

2.2 Sektorspezifische multilaterale Zusammenarbeit

Bei den **sektorspezifischen Allianzen und Partnerschaften** in verschiedenen Industrien sowie auch in der Finanzbranche steht meist das gemeinsame Ziel der Klimaneutralität im Fokus.³ Besondere Aufmerksamkeit erfuhr die **Glasgow Breakthrough Agenda** (GBA) (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2020). 42 Staaten haben sich hier zusammengeschlossen, um in den fünf Sektoren Stahl, Energie, Landwirtschaft, Wasserstoff und Verkehr die Halbierung der globalen Emissionen bis 2030 und die Transformation zu Klimaneutralität bis 2050 voranzutreiben. Bei diesen sektorspezifischen Allianzen, hier am Beispiel des Stahlsektors illustriert (Abbildung 2), stehen sektorale Themen der Zusammenarbeit im Vordergrund.

³ Weitere Beispiele dafür sind der Forest, Agriculture and Commodity Trade (FACT) Dialogue, die Net-Zero Steel Initiative (NZSI) der Mission Possible, oder die Leadership Group for Industry Transition (LeadIT). In der Finanzbranche sind dies beispielsweise die Glasgow Financial Alliance for Net Zero (GFANZ), Net-Zero Banking Alliance (NZBA), Net-Zero Insurance Alliance (NZIA), Net-Zero Asset Owner Alliance (AOA) oder die Initiative Climate Action 100+.

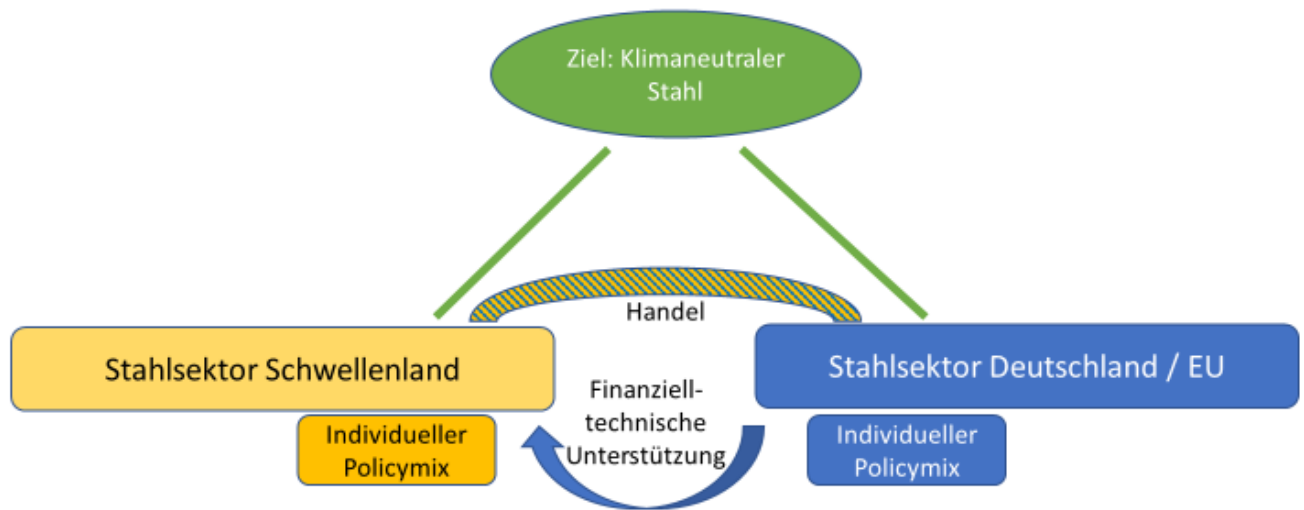


Abbildung 2: Darstellung sektorspezifischer Allianzen, Beispiel Stahlsektor (Eigene Darstellung).

So wird angenommen, dass alle Länder gemäß nationalen Voraussetzungen und Präferenzen individuelle Politikpakete auflegen. Die Teilnehmer einigen sich jedoch auf ein übergeordnetes Ziel, das Drittstaaten Unterstützung gewährleistet und zu mehr Kooperation bei Technologie, Produktion und Handel führen soll. Die GBA setzt dabei auf politische Führung durch die teilnehmenden Staaten, in enger Kooperation mit dem Privat- und Finanzsektor, wodurch die bereits bestehenden sektorspezifischen Initiativen unterstützt und koordiniert werden. Es ist geplant, eine jährliche Bestandsaufnahme des Fortschritts durchzuführen, den sogenannten *Global Checkpoint Process*. Das Konzept beruht auf der gemeinsamen Verständigung über Ziele, wird aber ansonsten hauptsächlich durch die Dynamik auf nationalstaatlicher Ebene getrieben. Auch basiert es auf der Annahme, dass durch die Schaffung von Arbeitsplätzen, Wirtschaftswachstum und Sicherung menschlichen Lebens Anreize geschaffen werden, welche Regierungen motiviert, die Ziele der Agenda zu erreichen. In diesem Kontext verstehen wir auch die Formulierung der Koalitionsvereinbarung, die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der Agenda 2030 und des Pariser Abkommens mit Partnerschaften in den Bereichen Umwelt, Energie und Klima auszubauen (SPD et al., 2021).

2.3 Bilaterale Partnerschaften

Die deutschen Vorschläge zur Ausgestaltung von **bilateralen Klimapartnerschaften** fußen auf der Verknüpfung von Klima- und Außenpolitik sowie auf theoretischen Annahmen über die Transformation von Industriesektoren hin zu Klimaneutralität. Ein weiteres wichtiges Merkmal dabei ist die Einbeziehung von Entwicklungspolitik, so sollen zur Unterstützung des transformativen Wandels und der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen bilaterale Partnerschaften auf Augenhöhe zwischen Deutschland und einem Entwicklungs- oder Schwellenland geschlossen werden (Bundesdrucksache, 2021). Es wird dabei argumentiert, dass dafür auch die Ambition der gegenwärtigen internationalen Entwicklungs- und Klimapolitik angehoben werden sollte.⁴ Für ein Gelingen der Partnerschaften wird die Verbindung mit realpolitischen und handelspolitischen Themen und eine entsprechende Umstrukturierung der politischen Struktur zu „Klima-Außenpolitik aus einem Guss“ vorgeschlagen (Speck, 2021).

In dem Kontext entwickelten sich auch Partnerschaften wie die *Just energy transition partnership* zwischen Südafrika und Frankreich, Deutschland, dem Vereinigten Königreich, den USA und der EU auf der Geberseite, welche einen Ausstieg aus der Kohle hin zu erneuerbaren Energien in Südafrika ermöglichen soll und die Rolle des gerechten Strukturwandels in den Mittelpunkt stellt (Europäische Kommission, 2021). Dabei kann die Initiative auf eine Reihe erprobter Strukturen, Institutionen und Erfahrungen der bisherigen klimapolitischen Zusammenarbeit – unter anderem aus der bisherigen Durchführung der Umsetzung der Klimafinanzierung und Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern - aufbauen.

⁴ Germanwatch schlägt den Begriff Paris-Partnerschaften vor (Weischer, Morgen, Schwarz, Voß und Marker (2021).

3 Kritische Einordnung der verschiedenen Strukturen der Zusammenarbeit

Die beschriebenen Strukturen für eine internationale Klimazusammenarbeit sollen nachfolgend in Bezug auf Zielsetzung, Prozesse und Prinzipien sowie im Hinblick auf wesentliche Elemente der Diskussionen um einen CO₂-Preis sowie Kooperationsmechanismen diskutiert werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Einordnung in den Kontext des Pariser Klimaabkommens unentbehrlich.

Dieses stellt im Rahmen des UNFCCC-Prozesses nationale klimapolitische Prozesse ins Zentrum und fördert diese durch katalytisch wirksame Institutionen und Klimafinanzierung (Hale, 2020). Nötige Faktoren für die Förderung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit unter dem Pariser Abkommen sind weiterhin gegenseitiges Vertrauen und Transparenz, aber auch Normen- und Politikdiffusion. Die sektorspezifisch, multilateralen Organisationsformen sowie die bilateralen Partnerschaften gliedern sich in dieses System natürlicher ein und fördern es von innen heraus.

Gemeinsame Normen und Verständnis von Zusammenarbeit

sind Ausgangsbasis einer Kooperation und stärken die öffentliche und politische Unterstützung im Inland. Dies erhöht die Glaubwürdigkeit eines kohlenstoffarmen Investitionsrahmens, indem es die Stabilität politischer Entscheidungen verbessert und die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung von Normen erhöht, die die weitere Verwendung kohlenstoffintensiver Stoffe ausschließen. Darüber hinaus können sie auch als Erfolgsfaktor für eine erfolgreiche Kooperation gesehen werden.

Der umfassende multilaterale Rahmen des Pariser Klimaabkommens hat den Rahmen für die weltweiten Verpflichtungen von Ländern und Unternehmen zu Klimaneutralität gesetzt (Lüpke et al., 2022). Ein sektorübergreifender, multilateraler Klimaclub könnte als Konkurrenzveranstaltung einiger (westlicher) Länder wahrgenommen werden. Das würde die Rolle des Pariser Klimaabkommens im UNFCCC-Prozess, und damit auch die Grundlage für die gemeinsame Normen schwächen.

Diese Gefahr ist weniger ausgeprägt, wenn unterschiedliche Konstellationen von Ländern sich in sektorspezifischen Klimapartnerschaften zusammenschließen. Solche Partnerschaften, die auf ähnliche Herausforderungen mit konkreten Klimaschutzmaßnahmen reagieren, könnten für

die beteiligten Akteure einen Bezugsrahmen schaffen, in dem die Norm der Klimaneutralität gestärkt wird.

Motivation zur Ambitionssteigerung

Das UNFCCC-Rahmenwerk mit dem Pariser Klimaabkommen bietet ein institutionelles Setting mit Klimakonferenzen, Review Prozessen und weltweit großer Sichtbarkeit. Dies ermöglicht es den jeweiligen Regierungen ermöglicht, sich zu einer Ambitionssteigerung zu verpflichten und gegenseitig zu ermutigen.

Sektorspezifische Partnerschaften, wie etwa im Rahmen der erwähnten Break Through Alliances, erlauben es einer Gruppe von Ländern gemeinsam Ambitionssteigerungen für einen spezifischen Sektor zu formulieren - wie etwa den Kohleausstieg oder den Umstieg auf Elektromobilität. In diesem Sinne kann auch eine Hebelwirkung gegenüber Nachzüglern ein potenzielles Ziel oder Ergebnis einer Partnerschaft sein. Sie kann sich implizit aus sich abzeichnenden Produktnormen zur Klimaneutralität und damit zusammenhängenden Produktstandards ergeben, die für neue Märkte nötig sind.

Die Idee der Klimaclubs ist eine stärkere Formulierung von Club-Benefits, um so Anreize für den Beitritt mit Ambitionssteigerung zu bieten, bzw. zum Beispiel durch einen gemeinsamen Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) Drittstaaten, die das Ambitionsniveau nicht erreichen, ökonomisch zu bestrafen. Vor dem Ukrainekrieg wurde dieser Ansatz insbesondere in ökonomischen Kreisen noch unterstützt. Wichtig sind hierbei natürlich insbesondere die Schwellenländer China, Indien, Indonesien, Südafrika, Brasilien und Mexiko mit ihrem großen Beitrag zu den weltweiten Emissionen. Stand Anfang April 2022 hat sich keines dieser Länder den Wirtschaftssanktionen des Westens gegen Russland angeschlossen. Sollte tatsächlich ein solcher Klimaclub im Rahmen der G7 initiiert werden, dann könnte die Ablehnung handelspolitischer Instrumentarien auch hier zu Widerstand führen.

Unterstützung zur Transformation

kann über kapazitätsbildende Maßnahmen, Policy- und Technologiedialoge, Finanzierung, oder auch Austausch im Rahmen von Expertenkreisen stattfinden. Die im UNFCCC etablierten und im Pariser Klimaabkommen bestätigte Verpflichtung von jährlich 100 Mrd. US-Dollar Unterstützung seitens der Industrieländer für Klimaschutz und Anpassung der Entwicklungs- und Schwellenländer definieren hierfür einen wichtigen Rahmen und Messlatte. Bisher erfolgte

die Umsetzung zu einem Großteil innerhalb bilateraler Partnerschaften und durch multilaterale Organisationen, wie etwa die Weltbank. Es ist fraglich, ob in sektorübergreifenden Klimaclubs oder bei einer multilateralen Zusammenarbeit auf Sektorebene jeweils ausreichend starke Strukturen für die Abwicklung von finanziellen Kooperationen entwickelt werden. Solche Strukturen könnten jedoch einen wichtigen Rahmen für die Abstimmung und gemeinsame Umsetzung von solchen Kooperationen bieten.

Gemeinsame Märkte

Mit gemeinsamen Märkten steigt die Relevanz für unternehmerische Entscheidungen insbesondere auch für multinationale Unternehmen und die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Innovation und Dekarbonisierung. Je erfolgreicher eine weltweite Transition zur Klimaneutralität ist, desto mehr Chancen gibt es für neue Geschäftsmodelle und Technologien für die klimaneutrale Bereitstellung von Transport, Wohnung oder Nahrung. Eine internationale Koordination von Berichtsanforderungen und -standards, Produktstandards oder auch CO₂-Kosten, die in international gehandelte Produkte einzupreisen wären, kann diesen Prozess für die jeweiligen Sektoren beschleunigen.

Für die technischen Fragestellungen könnten hierfür neue, sektorspezifische Kooperationen, wie zum Beispiel die Clean Energy Ministerial Industrial Deep Decarbonisation Initiative (IDDI) im Industriebereich oder Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) im Finanzbereich hilfreiche Foren für die Weiterentwicklung gemeinsamer Berichts- und Produktstandards sein.

Ein sektorübergreifender Klimaclub wird insbesondere propagiert, um einen gemeinsamen Mindest-CO₂-Preis zu etablieren. Das Beispiel der EU zeigt, dass solch ein gemeinsamer Ansatz der CO₂-Bepreisung für international gehandelte Güter wie Stahl oder auch Strom im EU Emissionshandel Vorteile mit sich bringt und, zumindest innerhalb der EU, möglich war, während ein neuer europäischer Emissionshandel für Gebäudewärme und Transport aktuell gerade diskutiert wird. Vor diesem Hintergrund sollte perspektivisch auch erwogen werden, ob eine Abstimmung zu CO₂-Kosten in Produkten nicht auch innerhalb von sektorspezifischen Foren etabliert werden kann. Dafür müsste jedoch zunächst der Anteil der klimaneutralen Produkte so groß sein, dass eine Abbildung der CO₂-Kosten in international gehandelten Produkten gerechtfertigt wäre. Sprich, die Mehrkosten sollten den zusätzlichen Aufwand bei

der Herstellung klimaneutraler Produkte abbilden - und nicht nur zusätzliche CO₂-Erlöse der exportierenden Länder widerspiegeln.

Vermeidung von Carbon Leakage

Es besteht ein Risiko, dass CO₂-Kosten, wenn sie nur von wenigen Ländern von Produzenten erhoben werden, zur Verlagerung von Produktionsstätten und damit Emissionen führen können. Dieses Risiko steigt proportional zur CO₂-Intensität und damit CO₂-Kostenintensität der Produktionsprozesse – ist also vor allem und fast ausschließlich ein Thema bei der Herstellung von Grundstoffen wie Stahl, Zement, Plastik, Düngemittel oder Aluminium. Deswegen gewähren alle Länder der Schwerindustrie Ausnahmeregelungen bei der Energiebesteuerung und auch bei der CO₂-Bepreisung, in Europa zum Beispiel durch die kostenlose Vergabe von Emissionszertifikaten. Damit entfallen jedoch gerade in den Sektoren, die besonders stark auf Preise reagieren und diese besonders für Investitionsentscheidungen benötigen, die Anreize für die Transition zur Klimaneutralität mit Umstieg auf klimaneutrale Produktionsprozesse, Materialeffizienz und Recycling.

Ein Grenzausgleichsmechanismus kann hier prinzipiell Abhilfe schaffen – indem CO₂-Kosten zwischen Ländern ausgeglichen werden – statt weiterhin eine effektive Bepreisung von CO₂-Kosten zu vermeiden. Der aktuelle Vorschlag der EU Kommission sieht für die Ausgestaltung des Grenzausgleichs vor, dass anhand der CO₂-Intensität der Grundstoffproduktion und der CO₂-Preise in Drittstaaten, die Importeure symmetrisch zu EU Produzenten für CO₂-Kosten aufkommen müssen. Allerdings ist eine praktische Umsetzung sehr eingeschränkt. Erstens ist die Erstattungen von CO₂-Kosten bei Exporten aus handelsrechtlichen Gründen nicht möglich, zweitens, können Wertschöpfungsketten aus administrativen Gründen nicht erfasst werden und, drittens, entstehen mit dem Mechanismus Anreize Handelsströme zu bereits bestehender klimafreundlicherer Produktion zu verschieben statt Emissionen zu mindern (Ressource shuffling). Deswegen ist der vorgeschlagene Grenzausgleichsmechanismus nur sehr eingeschränkt wirksam – und soll nach aktueller Diskussionslage auch erst schrittweise zwischen 2026 und 2036 eingeführt werden.

Vor diesem Hintergrund besteht bei manchen Akteuren die Hoffnung, dass in einem Klimaclub viele Länder parallel wirksame CO₂-Preise einführen, so die Nachteile des vorgeschlagenen Grenzausgleichs abgeschwächt werden können. Nachdem sich abzeichnet, dass in Ländern, wie zum Beispiel den USA, auf absehbare Zeit keine effektive CO₂-Bepreisung auf nationaler Ebene

umgesetzt wird, entfällt die Option eines Klimaclubs mit einheitlicher CO₂-Bepreisung vorerst. Ein Grenzausgleich müsste somit auch auf Importe aus der USA, also zwischen Partnerländern, angewendet werden. Politisch wird argumentiert, dass bei solch einem Grenzausgleich dann auch andere Politiken, wie Standards oder Subventionen für klimafreundliche Maßnahmen anerkannt werden sollten. Rein ökonomisch betrachtet ist das nicht sinnvoll, denn bei solchen Ansätzen entstehen keine Mehrkosten für angefallene CO₂-Emissionen und somit bleiben die Risiken der Verlagerung von Produktion und Emissionen bestehen.

Eine alternative Ausgestaltung des Grenzausgleichs, mithilfe von pauschalisierten Werten, führt nicht zu den oben beschriebenen Einschränkungen bei Exporten, der Wertschöpfungskette oder Anreizen zu Resource shuffling. Dazu wird pro Tonne heimischer Produktion oder Import von zum Beispiel Stahl ein Klimabeitrag erhoben entsprechend der CO₂ Kosten mit einem konventionellen Produktionsprozess. Als Ergänzung zum Emissionshandel mit einer freien Allokation entstehen so innerhalb der EU alle notwendigen Anreize zur Transformation zur Klimaneutralität (Neuhoff et al., 2021).

Allerdings ergeben sich bei einem CBAM-Design mit standardisierten Werten basierend auf einem Klimabeitrag keine Anreize für Drittstaaten zur Emissionsminderung oder CO₂-Bepreisung. Das wurde von vielen CBAM Befürwortern als Nachteil wahrgenommen und führte wohl auch zum Vorschlag der EU Kommission eines CBAM Designs basierend auf den spezifischen Emissionen und CO₂-Preisen von Drittländern. Wenn jedoch eine Einmischung in Angelegenheiten von Drittstaaten mit handelsrechtlichen Instrumenten als weniger opportun angesehen wird, dann ist es noch möglich im Rahmen der anstehenden Diskussionen im Europäischen Parlament, Rat und Trilog das CBAM Design anzupassen hin zu standardisierten Werten eines Klimabeitrages.

Tabelle 1 fasst die Ergebnisse der Diskussion zusammen und zeigt, wie wichtig eine **sektorübergreifende Zusammenarbeit** im Rahmen des Pariser Klimaabkommens für die Formulierung von Normen und Ambitionssteigerung ist, und dabei durch sektorspezifische Koalitionen unterstützt werden kann.

Tabelle 1: Vergleich verschiedener Organisationsformen für internationale Klimazusammenarbeit (Eigene Darstellung)

Aspekt		Normen	Ambitionssteigerung	Unterstützung der Transformation	Gemeinsame Märkte	Carbon Leakage
Sektorübergreifende multilaterale Zusammenarbeit	UNFCCC/ Paris	Wichtig	Etablierter Prozess	Definiert Rahmen und Messlatte	-	-
	Clubs	Risiko für UNFCCC	Anreize vs. Akzeptanz	Intendiert, aber nicht definiert	Min. CO ₂ Preis	CBAM
	MDB, GGCF	-	-	Finanzielle Unterstützung	-	-
Sektorspezifische multilaterale Zusammenarbeit	UN IDDI	Wichtige Rolle		-	Normen, Standards, perspektivisch min. CO ₂ Preis	-
	Break-through					
Bilaterale Partnerschaften	Bsp. SA Just energy transition partnership	Wichtig	Ermöglichen durch erfolgreiche Umsetzung	Finanzielle und Technische Zusammenarbeit	Gemeinsame Weiterentwicklung	-

Insbesondere nach geopolitischen Verwerfungen wie der Ukraineinvasion sind die Risiken gestiegen, dass ein **sektorübergreifender Klimaclub** zur Polarisierung und damit dem Verlust der gemeinschaftlichen Normen der Klimaneutralität und der Glaubwürdigkeit der Prozesse zur Ambitionssteigerung führt. Vor diesem Hintergrund sollte überlegt werden, wie sich die ungewollten Anreize zur Verlagerung von Produktion und Emissionen statt mit einem Klimaclub durch eine andere Ausgestaltung des Grenzausgleichs vermeiden lassen.

Die **sektorspezifische, multilaterale Zusammenarbeit** kann helfen, geeignete Berichtsanforderungen, Normen und Standards zu entwickeln – wie zum Beispiel im Arbeitsprogramm von IDDI vorgesehen. Dazu können natürlich auch existierende multilaterale Organisationen wie die IEA oder OECD beitragen. Zugleich können so auch gemeinsame Normen und Ambitionssteigerung – zum Beispiel beim Übergang zu Elektromobilität etabliert werden.

Bilaterale Partnerschaften bieten die Chance ambitionierte Politikvorhaben, zum Beispiel den Kohleausstieg von Südafrika, zu begleiten und mit ausreichenden Ressourcen finanziell zu unterstützen. Für solche Zusammenarbeiten in Sektoren wie Energiewirtschaft oder Industrie bietet sich zugleich auch die Chance die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit dabei zu stärken.

4 Fazit: Ausrichtung der internationalen Klimazusammenarbeit an sektorspezifischen Partnerschaften ist am erfolgversprechendsten

Um den Entwicklungen nach einem hoffentlich baldigen Ende des Ukrainekrieges gerecht zu werden, sollte bei der internationalen Klimapolitik ein stärkerer Fokus auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit gelegt werden, insbesondere mit Schwellenländern.

Solche bilateralen Partnerschaften von Deutschland und der EU sollten eingebettet werden in sektorspezifische Kooperationsmechanismen. Ein sektorübergreifender Klimaclub, initiiert von G7 Ländern, könnte zu einer weiteren Polarisierung der internationalen Landschaft nach den Russlandsanktionen beitragen und als Parallelprozess zum Pariser Klimaabkommen wahrgenommen werden. Im Rahmen einer sektorspezifischen Zusammenarbeit mit Drittstaaten könnte sich die G7 verpflichten, die hierfür notwendigen Institutionen zu stärken.

Damit entfällt die Option, mithilfe eines Klimaclubs zu erreichen, dass Handelspartner ähnliche effektive CO₂-Preise im Industriebereich umsetzen. Umso mehr wächst die Bedeutung eines CBAM mit dem innerhalb der EU wirksame CO₂-Preise möglich sind, ohne dass Risiken der Verlagerung von Produktion und Emissionen in Drittstaaten entstehen. Zugleich ist es auch nicht mehr notwendig - oder hilfreich - mithilfe eines CBAM Drittstaaten Anreize zur Emissionsminderung oder Umsetzung von CO₂-Preisen zu geben. Somit empfiehlt es sich den CBAM so umzusetzen, dass er nicht die spezifischen Emissionen und CO₂-Preise in Drittstaaten berücksichtigt. Mit einem pauschalisierten Klimabeitrag können Anreize für Materialeffizienz und Recycling geschaffen sowie Erlöse für Klimaschutzmaßnahmen generiert werden, ohne dass Drittstaaten solchen Anreizen ausgesetzt werden. Auch würde dadurch eine erfolgreiche Transition zur Klimaneutralität innerhalb der EU und mit den Erlösen eine partnerschaftliche und multinationale internationale Zusammenarbeit unterstützt werden.

5 Literaturverzeichnis

- BMF, AA, BMWi, BMU & BMZ. (2021). Schritte zu einer Allianz für Klima, Wettbewerbsfähigkeit und Industrie - Eckpunkte eines kooperativen und offenen Klimaclubs. Berlin.
- Bundesdrucksache. (2021). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Badum, Jürgen Trittin, Magarete Bause, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/27537 –. Berlin: Deutscher Bundestag. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/286/1928639.pdf>
- Dröge, S. (2021). Ein CO₂-Grenzausgleich für den Green Deal der EU. Stiftung Wissenschaft und Politik. <https://doi.org/10.18449/2021S09>
- Europäische Kommission. (2021). France, Germany, UK, US and EU launch ground-breaking International Just Energy Transition Partnership with South Africa. Brüssel. Zugriff am 12.05.2022. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5768
- Görlach, B. & Martini, L. (2022). What Role for a Climate Club under the German G7 Presidency? Berlin: Ecologic Institute.
- Hale, T. (2020). Cataclytic Cooperation. *Global Environmental Politics*, 20(4), 73–98.
- Lüpke, H. von, Neuhoff, K., Pradono, Aebischer, C., Röser, F. & Breviglieri, G. V. (2022). SNAPFI Study Synthesis Report. Berlin: The German Institute for Economic Research - DIW Berlin.
- Neuhoff, K., Chiappinelli, O., Richstein, J., Conninck, H. de, Linares, P., Gerres, T. et al. (2021). Closing the Green Deal for Industry. *Climate Strategies*. Verfügbar unter: <https://climatestrategies.org/publication/closing-the-green-deal-for-industry/>
- Nordhaus, W. (2015). Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy. *American Economic Review*, 105(4), 1339–1370. <https://doi.org/10.1257/aer.15000001>
- SPD, Bündnis 90/ Die Grünen & FDP. (2021). Koalitionsvertrag 2021. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>
- Speck, U. (2021). Klimapartnerschaften als Baustein einer strategischen Außenpolitik. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2020). Glasgow Breakthroughs, United Nations Framework Convention on Climate Change. Zugriff am 12.05.2022. Verfügbar unter: <https://racezero.unfccc.int/system/glasgow-breakthroughs/>
- Weischer, L., Morgen, S., Schwarz, R., Voß, M. & Marker, F. (2021). Paris-Partnerschaften Ein Beitrag zur Neuausrichtung der deutschen Klimaaußenpolitik an den Zielen des Pariser Klima-Abkommens. Berlin und Bonn: Germanwatch e.V. Verfügbar unter: https://germanwatch.org/sites/default/files/Studie_Paris-Partnerschaften.pdf