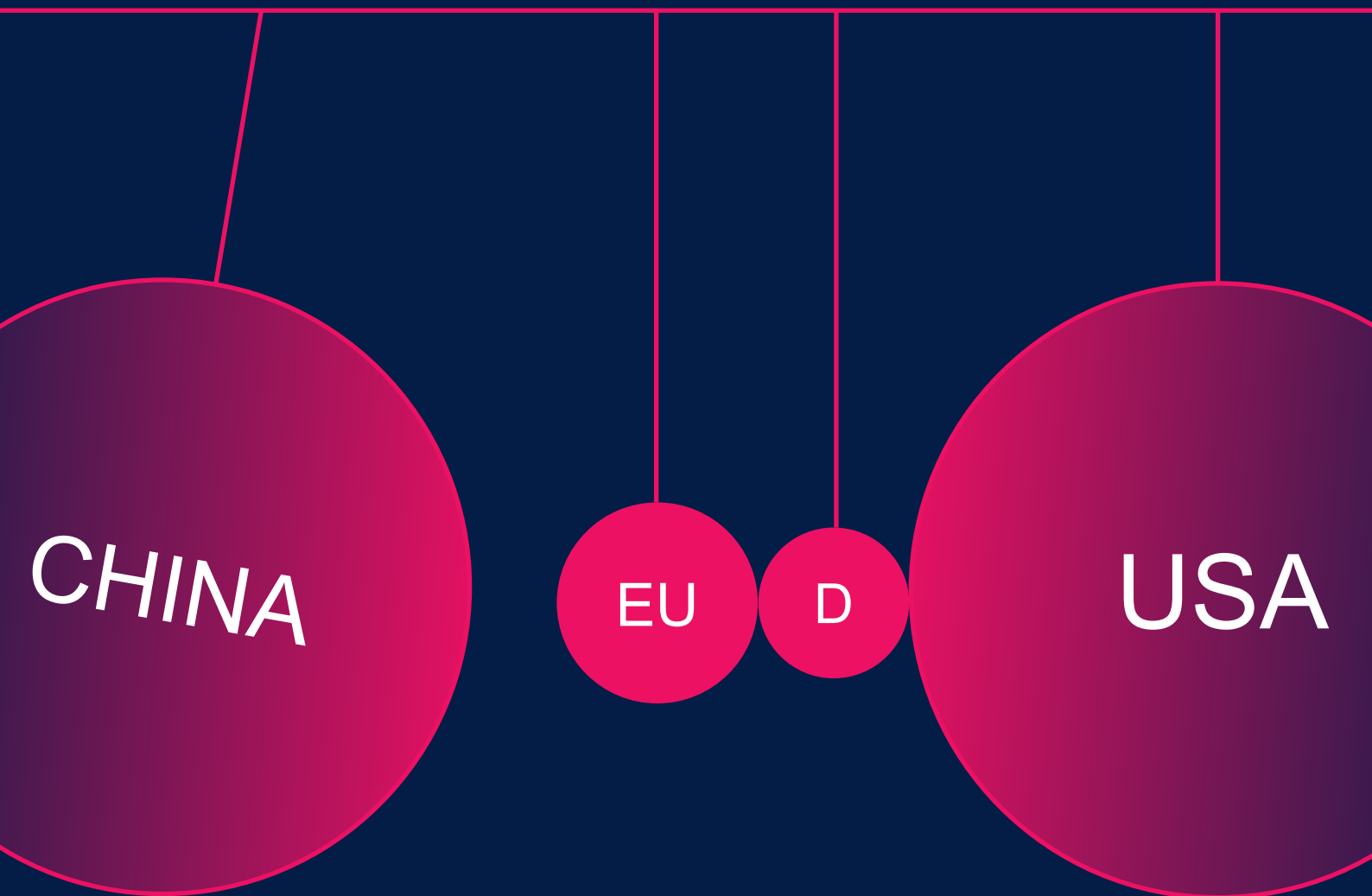


# Das Ende der Naivität – Deutschland und die EU im globalen Wettbewerb zwischen den USA und China



## Klimaschutz

Demokratie · Entwicklung · Handel & Wirtschaft · Sicherheit · Innovation & Technologie · Finanzmärkte

# Klimaschutz

Die internationale Politik wird maßgeblich von den USA und zunehmend auch von China dominiert. Mit wachsender Intensität tragen sie einen Systemwettbewerb aus, in dem sich Deutschland und die Europäische Union positionieren müssen, um nicht nur handlungs-, sondern auch gestaltungsfähig zu sein. Welche Handlungsoptionen hat Deutschland vor diesem Hintergrund?

Die Publikation *Das Ende der Naivität – Deutschland und die EU im globalen Wettbewerb zwischen den USA und China* skizziert in einzelnen Kapiteln mögliche Wege für die Politikfelder Demokratie, Entwicklung, Handel & Wirtschaft, Klimaschutz, Sicherheit, Innovation & Technologie sowie Finanzmärkte.

Das Ziel der internationalen Klimaschutzpolitik ist es, die globale Erderwärmung möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Dafür müssen die weltweiten Treibhausgasemissionen reduziert und die Klimaneutralität in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts global erreicht werden. China und den USA kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, da beide Staaten die größten CO<sub>2</sub>-Emittenten sind.

Welche Handlungsoptionen hat Deutschland diesbezüglich in der EU, der G7, der G20 und der Klimarahmenkonvention (UNFCCC)?

Hat ein Klima-Klub bestehend aus den größten CO<sub>2</sub>-Emittenten, allen voran China, Aussicht auf Erfolg oder ist eine transatlantische Klimapartnerschaft mit den USA vielversprechender?

Was kann Deutschland im Rahmen seiner G7-Präsidentschaft 2022 für den Klimaschutz erreichen? Welche Kooperationsformate mit Entwicklungs- und Schwellenländern sind erfolgversprechend?

Das Ziel der internationalen Klimaschutzpolitik ist es, die globale Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad, möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Dafür müssen die weltweiten Treibhausgasemissionen reduziert und die Klimaneutralität in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts global erreicht werden. China und den USA kommt bei dieser Aufgabe eine Schlüsselrolle zu. Während China in absoluten Zahlen mit einem Anteil von rund 32 Prozent (2020) an den globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen der mit Abstand größte Emittent ist, stehen an zweiter Stelle die USA mit einem Anteil von knapp 13 Prozent an den globalen Emissionen. Indien (circa 7 Prozent), Russland (4,5 Prozent) und Japan (knapp 3 Prozent) folgen dahinter. Deutschland liegt im globalen Vergleich mit knapp 2 Prozent auf dem siebten Platz. Die EU-27 nimmt mit ihrem Gesamtanteil von circa 7 Prozent hinter China und den USA den dritten Rang ein.

Eine Berücksichtigung des energiebedingten globalen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes pro Kopf (2020) verändert das Ranking insofern, dass die Golfstaaten (etwa Katar mit 35 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Kopf!) sowie Australien und Kanada (beide rund je 15 Tonnen) die Länderliste anführen. Auch die USA haben bei dieser Betrachtung mit knapp 14 Tonnen deutlich höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf als China (7,1 Tonnen) und insbesondere Indien (1,7 Tonnen). Deutschland stößt rund 7,7 Tonnen pro Kopf aus.

Beide Perspektiven verdeutlichen, dass die Pariser Klimaziele nur global erreicht werden können und sowohl Industrie- als auch Schwellenländer im Sinne des Grundsatzes der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ ihren Beitrag für eine substanzielle globale Emissionsreduzierung leisten müssen. Da der Energiebedarf, vor allem in Asien, in den kommenden Jahren wachsen und nach dem pandemiebedingten Rückgang der Emissionen weltweit ein „Rebound-Effekt“ prognostiziert wird, ist eine konsequente und ambitionierte internationale Klimaschutzpolitik, die den Fokus auf die größten globalen CO<sub>2</sub>-Verursacher legt, zwingend erforderlich. Russlands Angriffskrieg in der Ukraine könnte die weltwirtschaftliche Erholung durch die steigenden Energiepreise und verursachten Lieferengpässe jedoch bremsen und nach Beendigung der kriegerischen Handlungen eine Phase von niedrigem

**China und den USA  
kommt bei dieser Aufgabe  
eine Schlüsselrolle zu.**





Wachstum bei gleichzeitig hoher Inflation verfestigen. Inwiefern diese Entwicklungen den Klimaschutz in Deutschland dämpfen, wird sich zeigen. Allerdings könnten die Kosten für die Transition steigen und CO<sub>2</sub>-intensive Energieträger wie die Kohle erneut rentabler machen.

Fakt ist, dass die „Renaissance der Kohle“ bereits vor der russischen Invasion in der Ukraine eingesetzt hat. Allen voran China setzt beim Thema Energiesicherheit verstärkt auch auf Kohle und baut seine Kapazitäten aus. Aber auch Indien hat mit knapp 70 Prozent einen hohen Anteil von Kohle am Strom-Mix bei gleichzeitig stetig wachsendem Energiebedarf. Da der Ukraine-Krieg aufgrund der Sorge um die Energieversorgungssicherheit den Trend zur Kohle weltweit befeuert, ist nicht auszuschließen, dass steigende Emissionen sowohl in Industrie- als auch Schwellenländern vorübergehend in Erscheinung treten und die Erreichung der Klimaschutzziele dadurch erschweren. Aufgrund von Chinas Status als eine der größten und der bevölkerungsreichsten Volkswirtschaften der Welt mit einem enormen Energieverbrauch ist es prioritär, dass vor allem dort die Dekarbonisierung gelingt. Gleiches gilt für die USA. Das Land ist zwar unter Präsident Biden in den Pariser Klimavertrag zurückgekehrt und hat auch beim eigens initiierten Leaders Summit on Climate schon im April 2021 zusammen mit Kanada und Japan ehrgeizigere Klimaziele für 2030 angekündigt. Dennoch bleibt ungewiss, ob der US-Präsident sich mit seiner ambitionierten Klima-Agenda auch vor dem Hintergrund der im November 2022 stattfindenden *midterm elections* innenpolitisch durchsetzen kann und damit die angestrebte Führungsrolle beim internationalen Klimaschutz zu untermauern vermag. Gleichzeitig sind die Auswirkungen des russischen Kriegs auch dort durch die hohen Benzinpreise spürbar und setzen Biden zusätzlich unter Druck. Allerdings kann diese Entwicklung als Argument für die Beschleunigung der weltweiten Dekarbonisierung dienen. Dies gilt insbesondere für Deutschland und die EU. Mehr als die Hälfte (51 Prozent) aller deutschen Erdgasimporte stammten 2019 aus Russland. Das Land war mit Abstand der wichtigste Exporteur von fossilen Energieträgern – Gas, Öl und Kohle – in die EU. Laut dem Gasmarkt-Report der EU-Kommission belief sich der Anteil des russischen Pipeline-Gases im dritten Quartal 2021 auf 41 Prozent der Gesamtimportmenge an in die EU eingeführtem Erdgas. Als Reaktion auf die russische Invasion wurden in jüngster Zeit jedoch Fortschritte erzielt: In Deutschland konnte der Bezug von russischem Öl und Gas bereits reduziert werden. Auch der Anteil der Kohle ist mittlerweile erheblich gesunken, nachdem die EU ein Importverbot für russische Kohle mit einer Übergangsfrist eingeführt hat. Dennoch sind vor allem beim Gas russische Lieferungen weiterhin signifikant.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Abhängigkeitsstrukturen und energiepolitischen Verflechtungen ist es unabdingbar, dass weiterhin Impulse für den internationalen Klimaschutz von der Diplomatie ausgehen werden, auch wenn der Ukraine-Krieg die geopolitischen Spannungen verschärft. Der aktuelle IPCC-Bericht vom 4. April 2022 verdeutlicht, dass die bisherigen Verpflichtungen und Anstrengungen nicht ausreichen, um das 1,5-Grad-Ziel zu halten. Immerhin haben sich mittlerweile circa 137 Staaten für die Klimaneutralität ausgesprochen. Davon haben knapp 50 Länder dieses Ziel politisch oder rechtlich bereits verankert. Die Mehrheit will bis zur Jahrhundertmitte klimaneutral werden, darunter auch die USA. Demgegenüber hat China Klimaneutralität für 2060 anvisiert, Indien will es bis 2070 schaffen.

Diese Bekenntnisse geben zwar Anreize, die Dekarbonisierung der Volkswirtschaften voranzutreiben und damit zur weltweiten Reduktion von Treibhausgasemissionen beizutragen. Dafür sind allerdings nachvollziehbare Zeitpläne, konsequente Maßnahmen, klare Zwischenziele sowie ein transparentes Monitoring nötig, die das Vorhaben der Klimaneutralität glaubhaft unterlegen, aber in vielen Ländern noch fehlen. Hier Abhilfe zu schaffen, ist umso dringlicher, seit mit der Bekräftigung des 1,5-Grad-Ziels bei der vergangenen Klimakonferenz in Glasgow (COP26) die konkrete Umsetzung der Klimaziele weiter in den Vordergrund rückt.

Um dieses Ziel nicht aus den Augen zu verlieren, sind vertiefte Klimaschutzbemühungen der Europäischen Union essenziell, auch um weltweit das Ambitionsniveau aufrechtzuerhalten. Die EU hat ihren European Green Deal an das Klimaneutralitätsziel 2050 geknüpft und so eine internationale Führungsrolle bei der Dekarbonisierung seiner Industrie und Wirtschaft übernommen. Alle EU-Mitgliedsstaaten stehen, ungeachtet der vom russischen Krieg verursachten Disruptionen, somit in der Verantwortung, ihren Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten. Für Deutschland bedeutet dies, dass es seine nationalen Emissionen um 65 Prozent (gegenüber 1990) bis 2030 reduzieren und bereits bis zum Jahr 2045 klimaneutral sein muss. Entscheidender Motor wird hierzulande und EU-weit die Umsetzung der europäischen Rechtsakte (Clean Energy for All Europeans package, Fit for 55 und Sustainable Product Policy) sein. Dazu gehören vor allem die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für den forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien, die Weiterentwicklung des europäischen Emissionshandels und die breite Verankerung der Kreislaufwirtschaft innerhalb der EU.

Eine der Kernfragen bei der Dekarbonisierung der deutschen sowie europäischen Wirtschaft und Industrie ist, wie dabei das Phänomen *Carbon Leakage* unterbunden werden kann. *Carbon Leakage* erfolgt, wenn Unternehmen ihre Produktionsprozesse in andere Länder außerhalb der EU mit weniger strengen Emissionsauflagen verlagern, um die mit den Klimavorgaben verbundenen Kosten zu vermeiden, wie etwa eine hohe CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Dieses Problem kann letztlich nicht nur zu einem Anstieg der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen führen, sondern birgt zudem das Risiko, internationale Wettbewerbsnachteile der europäischen Wirtschaft und Industrie insbesondere in energieintensiven Branchen zu verschärfen. Vor diesem Hintergrund präsentierte die EU-Kommission im Juli 2021 ihren Vorschlag für die Errichtung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, kurz: CBAM). Dieser soll sicherstellen, dass es im Zuge steigender CO<sub>2</sub>-Preise in der EU nicht zu den oben beschriebenen *Carbon-Leakage*-Effekten kommt.

Schlüsselkriterien bei der Ausgestaltung des Instruments sind seine WTO-Konformität, welche Wirtschaftsbereiche davon betroffen wären, die freie Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate und wie die Einnahmen aus dem Grenzausgleich verwendet werden sollen. Insbesondere bei den Ländern des Globalen Südens verursacht der geplante Grenzausgleich Misstrauen, selbst wenn ein solcher Mechanismus WTO-konform wäre. Auch wären hiervon die fossilen Energieimporte aus Russland stark betroffen. Da gleichzeitig die EU-Kommission in ihrem REPowerEU-Plan vom März 2022 bereits skizziert hat, sich deutlich vor dem Jahr 2030 von Russlands Energie vollständig zu befreien, könnte der geplante Grenzausgleich die Überwindung der Abhängigkeiten von russischen Lieferungen in Deutschland und der EU beschleunigen.

*Insbesondere bei den Ländern des Globalen Südens verursacht der geplante Grenzausgleich Misstrauen.*





Der Pfad zur EU-Klimaneutralität wird darüber hinaus durch finanzpolitische und regulatorische Verordnungen wie die EU Taxonomy, Climate Benchmarks Regulation und die Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) geebnet. Die EU ist hier weltweit führend und unterstützt gleichzeitig andere Länder. Seit 2015 arbeitet Brüssel mit Peking bei der Etablierung eines funktionierenden Emissionshandelssystems zusammen. Mittlerweile hat China einen nationalen CO<sub>2</sub>-Emissionshandel (ETS) eingeführt sowie ein *Green-Finance*-System errichtet. Im Juli 2020 wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe gegründet, um bei der Klassifizierung von „grünen“ Investitionen gemeinsame Ansätze zu entwickeln. Mit Blick auf die USA hat das transatlantische Gipfeltreffen im Juni 2021 Signale für die Wiederbelebung der Partnerschaft geliefert. Im Kontext des G20-Treffens in Rom einigten sich beide daraufhin, den Streit um die US-amerikanischen Sonderzölle auf Stahl und Aluminium aus der EU beizulegen. Dies soll auch den Anstoß für eine globale Vereinbarung über nachhaltigen Stahl und Aluminium geben als Bestandteil einer erneuerten EU-US-Partnerschaft. Das Ziel ist, die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie zu gewährleisten und die Produktion und den Handel mit CO<sub>2</sub>-armem Stahl anzuregen. Dabei hat Washington vor allem China im Blick und will dadurch verhindern, dass dessen subventionierte Produkte auf die heimischen Märkte gelangen.

## CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus

Um im internationalen Wettbewerb zu bestehen, sollte die Entwicklung und Nutzung von Klimaschutztechnologien innerhalb der EU dergestalt unterstützt werden, dass sich durch die Umsetzung der EU-Gesetzespakete wirtschaftliche Chancen für die deutsche beziehungsweise europäische Wirtschaft ergeben. Hierbei gilt insbesondere in diejenigen Sparten gezielt zu investieren, in denen Technologievorsprünge erwartet werden können. Gleichzeitig müssen mögliche Wettbewerbsnachteile, vor allem für die energieintensiven Schlüsselindustrien, unterbunden und *Carbon Leakage* verhindert werden.

Der geplante Grenzausgleichsmechanismus soll deutsche und europäische Unternehmen mit CO<sub>2</sub>-intensiven Produkten wie Stahl und Aluminium vor ausländischer Konkurrenz mit weniger strengen Klimaschutzauflagen schützen. Bei der Ausgestaltung des europäischen Grenzausgleichs gilt es darauf zu achten, das *phasing-out* der Verteilung der kostenlosen CO<sub>2</sub>-Zertifikate an die Industrie mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens von CBAM aufeinander abzu-

stimmen. Der Grenzausgleich ist dabei Bestandteil des Fit for 55-Reformpakets, um den europäischen Emissionshandel (EU ETS) weiterzuentwickeln. Dem EU ETS liegt das Prinzip *Cap & Trade* zugrunde und bestimmt die Obergrenze, wie viele Emissionen von den emissionshandelspflichtigen Anlagen ausgestoßen werden dürfen. Die von den Mitgliedsstaaten erteilten Emissionsberechtigungen können anschließend auf dem Markt gehandelt und teilweise kostenlos verteilt werden.

## Handlungsoption 1: Internationaler Klima-Klub

Gelingt es der EU, einen Klima-Klub mit den größten CO<sub>2</sub>-Emittenten (allen voran China) zu bilden, dann kann innerhalb des Klubs zwischen den Mitgliedern auf einen Grenzausgleichsmechanismus verzichtet werden. Eine Voraussetzung dafür ist die Festlegung eines gemeinsamen CO<sub>2</sub>-Mindestpreises zwischen den Klub-Mitgliedern. Gegenüber Drittstaaten, die nicht dem Klub angehören, ist ein WTO-rechtskonformer und administrativ umsetzbarer Grenzausgleich weiterhin notwendig, da ihnen gegenüber Wettbewerbsnachteile ausgeschlossen werden müssen. Chinas Mitgliedschaft eröffnet die Chance, den chinesischen ETS durch transparente Abrechnungsverfahren und Marktmechanismen zu bereichern und im Sinne der EU weiterzuentwickeln. Gleichzeitig können Impulse für die höhere Vergleichbarkeit beider Klassifizierungssysteme von Wirtschaftsaktivitäten nach ihrer Nachhaltigkeit gegeben werden. Eine so aufeinander abgestimmte Taxonomie hat positive Auswirkungen auf die Markttransparenz und kann weiteres privates Kapital, welches auch für die Dekarbonisierung der Asien-Pazifik-Region der Schlüssel ist, mobilisieren. Ferner wirkt ein Klima-Klub, der China umfasst, auf die Vernetzung der führenden CO<sub>2</sub>-Leitmärkte hin und ist damit Ausgangspunkt für die Wegbereitung von globalen Klimastandards. Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Initiative ist, dass für die großen Wirtschaftsnationen und somit auch für China dieselben Regeln gelten. Peking darf sich nicht aufgrund seiner geringeren historischen Verantwortung für den Klimawandel auf die Vereinbarung der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ zurückziehen und durch wenig ambitionierte Maßnahmen Wettbewerbsvorteile erhalten.

Kehrseite einer solchen Einigung mit China können mögliche Implikationen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sein. Es gilt zu antizipieren, inwieweit Peking den Klub nutzen kann, um politische Zugeständnisse der EU in anderen Politikfeldern zu erwirken. Russlands Ukraine-Krieg hat die politischen Spannungen weltweit verschärft und das Misstrauen in den EU-China-Beziehungen erhöht. Gleichzeitig soll ein solcher Klima-Klub sich nicht allein auf China konzentrieren, sondern weiteren interessierten Ländern offenstehen und dabei insbesondere Anreize für die Partnerschaft mit Schwellenländern entwickeln. Um den unterschiedlichen Entwicklungsständen dieser Länder Rechnung zu tragen, könnten diese mittels Kapazitätsaufbau und Technologiekooperation behutsam an die Regeln des Klima-Klubs herangeführt werden.

## Handlungsoption 2: Transatlantische Klimapartnerschaft

Die Zusammenarbeit zwischen China und der EU kann angesichts der geopolitischen Spannungen, die durch Russlands Aggression gegen die Ukraine weiter verstärkt werden, und aufgrund Chinas Zurückhaltung gegenüber Kritik am russischen Auftreten nur eingeschränkt fortgeführt werden. Ohnehin lassen sich Chinas Ankündigungen in der Klimapolitik an den erreichten Resultaten bisher nicht messen, die einer engen Klima-Partnerschaft den Weg ebnen könnten, auch wenn sich die Anstrengungen Pekings im Unterschied zu den vorherigen Jahren deutlich erhöht haben. Zwar ist der chinesische Emissionshandel der größte weltweit, allerdings liegt ihm eine andere Logik als dem EU ETS zugrunde und es ist daher fraglich, ob dieser den dortigen Unternehmen und der Industrie Anreize für eine substantielle Reduzierung der Treibhausgasemissionen bietet. Gleichzeitig ist offen, ob die USA und China vor dem Hintergrund der aktuellen Ereignisse in der Ukraine entsprechend ihrer gemeinsamen Ankündigung in Glasgow bereit sind, sich in der Klimapolitik tatsächlich enger abzusprechen. Es bleibt somit eine große Unsicherheit, inwieweit China sich einem internationalen Klima-Klub mit ambitionierten Klimaschutzzielen anschließt. Diese Unsicherheit hat sich durch den Ukraine-Krieg weiter erhöht.

Vor diesem Hintergrund ist eine transatlantische Klimapartnerschaft mit den USA im Mittelpunkt als Alternative zum internationalen Klima-Klub anzustreben. Die Einigung zwischen den USA und der EU auf eine faktische Aussetzung der unter Präsident Trump erhobenen Strafzölle auf Stahl und Aluminium bildet dafür den Nukleus und verringert die Notwendigkeit der Einführung eines Grenzausgleichs für die Mitglieder der Partnerschaft entsprechend. Eine solche Kooperation bietet auch die Chance, auf einen gemeinsamen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis hinzuwirken. Schließlich beschleunigt eine solche Partnerschaft vor dem Hintergrund des Ukraine-Krieges den Abbau der Abhängigkeiten von russischen Energieimporten in die EU und in Deutschland weiter.

Die Kehrseite: Eine solche Allianz läuft ohne die Beteiligung Chinas Gefahr, nicht ausreichend zur substantiellen Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen beizutragen. Ebenso gilt es zu bedenken, dass eine transatlantische Klimapartnerschaft erst recht im Globalen Süden und von China selbst als protektionistisch wahrgenommen werden kann. Bereits im vergangenen Jahr äußerte Peking deutliche Kritik an dem Vorhaben. Der chinesische Präsident Xi Jinping mahnte, dass Klimaschutz nicht dazu genutzt werden dürfe, um Handelsbarrieren zu errichten. Darüber hinaus übten auch die Umweltminister von Brasilien, Südafrika, Indien und China deutliche Kritik am mög-



lichen CO<sub>2</sub>-Grenzschutz der EU. Daher müssen in einem solchen Szenario Deutschland und die EU mit den USA die Green-Deal-Diplomatie verstärken und vor allem die Schwellenländer im Globalen Süden bei der klimafreundlichen Transformation durch Klimafinanzierung, Technologiekooperationen und Kapazitätsaufbau unterstützen.

## Handlungsoption 3: Stärkung des europäischen Emissionshandels

Angesichts der anhaltenden politischen Spannungen zwischen den USA und China, die sich durch Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine weiter verschärft haben, und der Ungewissheit über die innenpolitische Durchsetzbarkeit einer ambitionierten Klimaschutzagenda in den Vereinigten Staaten muss auch ein Scheitern der gemeinsamen kooperativen Vorhaben erwogen werden. Sind die Bemühungen um einen internationalen Klima-Klub oder eine transatlantische Klimapartnerschaft nicht erfolgreich, so muss sich Europa auf die Stärkung des europäischen Emissionshandels (ETS) konzentrieren. Der EU ETS ist das zentrale Klimaschutzinstrument der EU. Er spielt die Schlüsselrolle bei der Dekarbonisierung der energieintensiven Industrie und wurde in den vergangenen Jahren kontinuierlich angepasst. Bisher deckt der EU ETS etwa 40 Prozent der Gesamtemissionen in der EU ab. Um die EU-Klimaziele 2030 zu erreichen, soll der Emissionsanteil sukzessive erhöht und perspektivisch auf andere Bereiche ausgeweitet werden.

Der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus ist in dieser Handlungsoption zur Vermeidung von *Carbon Leakage*, zumindest in den energieintensiven Branchen, weiterhin eine zwingende Notwendigkeit. Um gleichzeitig dem Eindruck von Protektionismus zu begegnen und möglichen Klagen vor der WTO entgegenzuwirken, sollten Einnahmen aus dem Grenzausgleichsinstrument nicht in den allgemeinen EU-Haushalt fließen, sondern zweckgebunden die Dekarbonisierung von Entwicklungs- und Schwellenländern in Form von internationaler Klimafinanzierung unterstützen.

Auch die Gefahr eines indirekten *Carbon Leakage*, das heißt Abwanderung von Industrie etwa durch hohe Strompreise, ist bei einer Stärkung des ETS weiterhin gegeben und kann sich negativ auf die Umstellung auf saubere Technologien außerhalb der EU auswirken. Insgesamt gilt, dass indirektem *Carbon Leakage* nur durch kooperative und internationale Klimapolitik begegnet werden kann, wie sie in den vorherigen Handlungsoptionen beispielhaft skizziert ist. Parallel soll die EU deshalb auch weiterhin darauf drängen, Nachhaltigkeitskapitel in den EU-Handelsabkommen zu integrieren und diese dafür zu nutzen, um auf verbesserte Klimastandards in den Partnerländern hinzuwirken.



# G7/ G20

Die G7/G20 bieten als führende multilaterale Plattformen das Potenzial, enorme Wirkungskraft für die Erreichung und Umsetzung der globalen Klimaschutzziele zu entfalten. Sie vereinen die größten CO<sub>2</sub>-Emittenten und haben gleichzeitig Möglichkeiten, potenzielle „Bremsstaaten“ durch Anreize und Angebote frühzeitig einzubinden. Während die G7 das Forum der führenden Industrienationen ist, setzt sich die G20 aus Industrie- und Schwellenländern zusammen, die gemeinsam circa 80 Prozent des globalen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes auf sich vereinen. Sowohl G7 als auch G20 kommt deshalb eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung des globalen Klimawandels zu. Ohne Beiträge der G7/G20-Mitgliedsstaaten lässt sich eine substanzielle Reduzierung der globalen Treibhausgasemissionen nicht erreichen. Allerdings erschweren die unterschiedlichen Interessenlagen in beiden Foren oftmals ambitionierte Entscheidungen – nicht zuletzt aufgrund der Spannungen zwischen den USA und China, die sich als Folge des Ukraine-Krieges weiter verstärkt haben.

Dennoch bekräftigte die G7-Gruppe, ihre Abhängigkeit von russischer Energie zu verringern und einigte sich auf ein Ölembargo gegen Russland. Dabei geht es allerdings nicht um einen sofortigen Ausstieg. Vielmehr sollen die Importe allmählich auslaufen. Gleichzeitig könnte der künftige Umgang mit Gas oder Kohle eine Bewährungsprobe für die G7 bilden. So wurde beim letzten Gipfel 2021 in Cornwall zwar ein Auslaufen der Kohleverstromung zum frühestmöglichen Zeitpunkt vereinbart, das heißt die staatliche Finanzierung von Kohlekraftwerken sowie „direkte Regierungshilfen für kohlenstoffintensive fossile Energien“ zu beenden, so das Abschlussdokument der G7-Tagung der Umweltministerinnen und Umweltminister. Ein konkretes Datum gibt es jedoch nicht.

*Ohne Beiträge der G7/G20-Mitgliedsstaaten lässt sich eine substanzielle Reduzierung der globalen Treibhausgasemissionen nicht erreichen.*







Innerhalb der G20 sind die Divergenzen zwischen den Mitgliedern noch ausgeprägter. Der Staatengruppe gelang es beim Gipfel in Rom 2021 zwar, das internationale Klimaziel von Paris zu bekräftigen, die Erderwärmung deutlich unter zwei Grad Celsius im Vergleich zur vorindustriellen Zeit zu halten. Allerdings setzten sich die „Bremsstaaten“ (angeführt von China, Russland, aber auch Indien) gegen ehrgeizigere Beschlussfassungen beim Kohleausstieg durch. Auch 2022 sollten die Erwartungen auf die Beförderung eines globalen Kohleausstiegs mit Blick auf Indonesiens G20-Präsidentschaft realistisch bleiben. Das Land, in dem Kohle mit Abstand wichtigster Energieträger ist und welches über enorme eigene Vorkommen verfügt, hat schon 2021 erklärt, nach 2050 weiter auf Kohle zu setzen. Russlands Krieg in der Ukraine und die dadurch verursachten politischen und wirtschaftlichen Unwägbarkeiten dürften diese Einstellung eher verfestigen. Einen wichtigen Anknüpfungspunkt für den Umstieg auf klimaneutrale Energiegrundlagen bietet die internationale Klimafinanzierung. Für die Erreichung des selbstgesteckten Klimaneutralitätsziels 2060 setzt Indonesien, das sich im Rahmen seiner G20-Präsidentschaft gleichzeitig auch als Fürsprecher der Länder des Globalen Südens versteht, vor allem auf die Finanzierung und den Transfer von klimaneutralen Technologien. Vor diesem Hintergrund ist das erneut bekräftigte Versprechen der G7 über die Aufbringung von 100 Milliarden Dollar pro Jahr für die Klimafinanzierung in Entwicklungs- und Schwellenländern essenziell. Deutschland gehört hierbei zu den wichtigsten Geldgebern. Aufgrund der nicht eingelösten Versprechen wäre es dringend geboten, dass die G7 den Worten diesmal Taten folgen lässt.

*Einen wichtigen Anknüpfungspunkt für den Umstieg auf klimaneutrale Energiegrundlagen bietet die internationale Klimafinanzierung. Aufgrund der nicht eingelösten Versprechen wäre es dringend geboten, dass die G7 den Worten diesmal Taten folgen lässt.*

# Handlungsoption: G7/G20 Klimakooperation

Trotz einiger positiver Ansätze sind der Klima-Kooperation auf G7/G20-Ebene aufgrund der unterschiedlichen Instrumente und Ambitionen der Mitgliedsstaaten oft Grenzen gesetzt. Selbst innerhalb der G7 ist die Einführung eines gemeinsamen CO<sub>2</sub>-Mindestpreises eine Herausforderung, da nicht alle Mitgliedsstaaten über ein CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystem verfügen.

Vor diesem Hintergrund nutzt Deutschland seine G7-Präsidentschaft dafür, den Austausch über die CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme zwischen den Mitgliedsstaaten weiter anzuregen, um so auf die Herausbildung eines gemeinsamen CO<sub>2</sub>-Mindestpreises hinzuwirken. Parallel muss die G7 ihren Schwerpunkt bei der internationalen Klimafinanzierung auf Technologie- und Wissenstransferpartnerschaften in den emissionsstarken Schwellenländern ausbauen und vermehrt Kapital für die Grundlagen einer klimaneutralen und erschwinglichen Energieversorgung mobilisieren. Da viele Staaten – vor allem im Globalen Süden – einem einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis skeptisch gegenüberstehen und auch vor dem Hintergrund des russischen Krieges im Hinblick auf die Energieversorgungssicherheit verstärkt auf die Förderung der (heimischen) Kohle setzen, kann die G7 Partnerschaften für die nachhaltige Energiewende entwickeln, die die Bedürfnisse der Partner gleichzeitig mehr zur Kenntnis nehmen.

Da aufgrund der divergierenden Interessen sich eine konsensuale Beschlussfassung für eine ambitionierte Klimapolitik auf Ebene der G20 noch schwieriger gestalten lässt, strebt die Bundesregierung Initiativen mit einzelnen „gleichgesinnten“ Staaten in ausgewählten Kooperationsfeldern (Wasserstoff, CO<sub>2</sub>-Bepreisung) an. Auch hier muss der Austausch vor allem über CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme und ihre Effektivität geführt und wenn möglich vertieft werden. Dass Potenzial vorhanden ist, zeigt eine OECD-Studie, wonach innerhalb der G20 mittlerweile zwar knapp 50 Prozent (2021) der CO<sub>2</sub>-Emissionen bepreist werden (2018: 37 Prozent). Allerdings schwankt der von der CO<sub>2</sub>-Bepreisung betroffene Anteil der Emissionen zwischen den G20-Ländern erheblich, sodass die Entwicklungen uneinheitlich sind und die Maßnahmen für eine maximale Reduktion des globalen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes effektiver koordiniert werden müssen.

Die Kehrseite der skizzierten Klimakooperation: Die punktuelle Zusammenarbeit leistet insgesamt womöglich nur einen unzureichenden Beitrag zur Erfüllung des globalen Klimaschutzzieles.



# Klima- rahmen- konvention (UNFCCC)

Am 4. April 2022 wurde der dritte Teil des Berichts des Weltklimarats veröffentlicht. Darin wurde nochmals gewarnt, dass zwar Fortschritte beim weltweiten Klimaschutz auszumachen, aber die ergriffenen Maßnahmen weiterhin unzureichend sind, um das 1,5-Grad-Ziel zu erreichen. Zur Begrenzung der Erderwärmung auf das vereinbarte Ziel gilt es jedoch, die Treibhausgase weltweit noch in diesem Jahrzehnt drastisch zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund ist eine ambitioniertere Klimapolitik der Unterzeichnerstaaten des Pariser Klimaabkommens, insbesondere der größten CO<sub>2</sub>-Emittenten, unabdingbar. Die Mehrheit der Staatengemeinschaft, darunter Deutschland und die EU, hat ihre nationalen Klimaziele (NDCs) verschärft. Die USA und China müssen bei ihren eingereichten NDCs allerdings noch nachbessern: Während die USA mit ihrem 2021 aktualisierten Vorschlag immerhin einen signifikanten Schritt nach vorn gemacht haben, blieb Chinas Beitragserhöhung gemessen an seinem globalen CO<sub>2</sub>-Anteil hinter den Erwartungen zurück. Allerdings sollten Chinas Anstrengungen beim Ausbau seiner Kapazitäten bei den erneuerbaren Energien nicht übersehen werden. Für einen Weg zum 1,5-Grad-Ziel müsste zudem auch Washington sein Klimaziel nachjustieren. Beim Gipfel in Glasgow einigten sich beide Länder darauf, 2025 ihre überarbeiteten NDCs für 2035 bekanntzugeben.

Als wesentlicher Erfolg von Glasgow gilt die Festschreibung der Transparenzregeln für den länderübergreifenden Emissionshandel, der die Grundlagen für die Herausbildung eines globalen Kohlenstoffmarktes legt. Zwar enthält das Abschlussdokument erstmalig ein Bekenntnis zur Reduktion von Kohle („phase down of unabated coal power“), allerdings wurde dieses durch Interventionen von China und Indien kurz vor Beschlussfassung abgeschwächt. Darüber hinaus wurde dort unter erstmaliger Beteiligung der USA eine jährliche Rekordsumme von insgesamt 356 Millionen US-Dollar durch den Adaption Fonds für die Anpassung der besonders vulnerablen Länder an den Klimawandel eingesammelt. Deutschland ist hierbei – über die Jahre betrachtet – größter Mittelgeber unter den UN-Staaten. Allerdings wurde dem beim Kopenhagener Gipfel gemachten Versprechen von 100 Milliarden US-Dollar jährlicher Klimafinanzierung ab 2020 seitens der Industrieländer bisher nur unzureichend nachgekommen. In Glasgow unterstrichen sie, das Niveau von 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr ab 2023 erstmalig zu erreichen. Zudem wurde erstmalig die Forderung der ärmsten Länder aufgegriffen und eine Einigung erzielt, einen Prozess zur technischen Unterstützung für den Ausgleich bei klimawandelbedingten Schäden und Verlusten auf den Weg zu bringen, wofür allerdings keine gesonderte Finanzierung in Aussicht gestellt ist. Auch die Einrichtung eines Fonds für die Finanzierung von bereits eingetretenen oder nicht vermeidbaren Schäden scheiterte.



# Klimaschutz im Ausland

2019 stellte die International Emissions Trading Association fest, dass ein länderübergreifender Emissionshandel die Kosten für die Erreichung der NDCs bis 2030 um etwa die Hälfte verringern würde. Da in Glasgow geklärt wurde, unter welchen Bedingungen Emissionszertifikate erworben werden können, ist es gelungen, die Anreize zu stärken, um dort in den Klimaschutz zu investieren, wo die höchsten Emissionsreduktionen erwartet werden können. Mit der Festbeschreibung des Regelbuchs im Rahmen des Artikels 6 des Klimaschutzabkommens eröffnet sich für Deutschland und die EU die Möglichkeit, die Zusammenarbeit jenseits des Kohlenstoffhandels mit den Partnerländern zu vertiefen und damit nicht nur zur Mitigation beizutragen, sondern auch Adaptionsmaßnahmen aufzunehmen. Da sich diese Kooperationsformen an die Vertragsstaaten sowie an Akteure aus der Privatwirtschaft richten, können Investitionen für den Klimaschutz vor Ort besser mit den globalen Emissionsreduktionszielen verknüpft werden. Da Doppelanrechnungen der Klimaleistung im aktuellen Regelwerk mit Glasgow nun weitestgehend ausgeschlossen sind und entschieden wurde, wie mit der Emissionsreduktion eines Landes in einem anderen Land (Ausland) umgegangen werden soll, sind Verfälschungen in den Emissionsbilanzen weitgehend ausgeschlossen.

*Da in Glasgow geklärt wurde, unter welchen Bedingungen Emissionszertifikate erworben werden können, ist es gelungen, die Anreize zu stärken, um dort in den Klimaschutz zu investieren, wo die höchsten Emissionsreduktionen erwartet werden können.*



## Handlungsoption 1: Ausbau nicht-marktbasierter Kooperation

Da die sogenannten nicht-marktbasierten Kooperationsformen im Rahmen des Kohlestoffhandels neue Ansätze bei der globalen Emissionsreduktion bieten, können die Ambitionen bei den Ländern des Globalen Südens zur Emissionsreduktion gesteigert sowie über den „Mechanismus für nachhaltige Entwicklung“ weitere Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden. Diese Form der Kooperation lohnt sich gerade für jene Länder, denen beispielsweise aufgrund des eigenen Rohstoffreichtums bislang wenig an einer Dekarbonisierung ihres Energie- und Wirtschaftssystems gelegen war. Die Bundesregierung kann sich deshalb für den Ausbau der nicht-marktbasierten Kooperationen mit ausgewählten Partnerländern einsetzen und mit gezielten Schuldenerlassen koppeln, um damit in den betroffenen Ländern mehr Spielraum für nachhaltige Entwicklung und den klimaneutralen Umbau ihrer Wirtschaft und Gesellschaft zu schaffen.

Der Ausbau dieser Kooperationsformen verursacht womöglich neue Spannungen mit China, da Partnerländer im Globalen Süden dadurch neue Entwicklungschancen erhalten, die seitens Peking als Konkurrenz zu den extraktiven bilateralen Handelsbeziehungen verstanden werden können.

Gleichzeitig sind diese innovativen Kooperationsformate bisher noch wenig erforscht. Das sogenannte Glasgow-Komitee zu nicht-marktbasierten Ansätzen soll zunächst Erkenntnisse hierfür sammeln. Da die Wirkung auf den globalen CO<sub>2</sub>-Ausstoß somit noch nicht komplett absehbar ist, müssen diese Unklarheiten zügig geklärt werden, damit die Kooperationsformen zu gewinnbringenden Ergebnissen und klimapolitischen Erfolgen für die beteiligten Akteure führen können.

## Handlungsoption 2: Status quo und punktuelle Initiativen

Alternativ greift Deutschland parallel zum länderübergreifenden Kohlenstoffhandel auf die bewährten Formate für die Zusammenarbeit zurück und bringt über die bestehenden Allianzen und vereinbarten Initiativen den Klimaschutz in den Entwicklungs- und Schwellenländern weiter voran. Eine Zusammenarbeit mit den USA bei der Förderung von Initiativen mit Ländern des Globalen Südens ist dabei lohnenswert, um an die Beschlüsse aus Glasgow, zum Beispiel den „Pakt zum Schutz der Wälder“, anzuknüpfen und gleichzeitig den Einfluss Chinas in den Partnerländern stellenweise zurückzudrängen. Um die klimapolitische Zusammenarbeit gerade mit den vom Klimawandel am stärksten betroffenen Staaten mit mehr Verbindlichkeit zu unterlegen, kann die Bundesregierung bei der kommenden COP27 in Ägypten zudem eine langfristige Finanzierung bei den Schäden und Verlusten anstreben. Erste Schritte wurden in Glasgow bereits unternommen. So hat Deutschland bei der UN-Klimakonferenz zusätzliche Unterstützung für arme Staaten zugesagt sowie angekündigt, gemeinsam mit weiteren europäischen Staaten insgesamt 35 Millionen US-Dollar zu mobilisieren. Gleichzeitig muss der Fokus auf der Bereitstellung der Klimafinanzierung vor allem in den ärmeren Ländern des Globalen Südens liegen, damit diese bei der weltweiten Energiewende nicht den Anschluss an die technologischen Entwicklungen verlieren.



# Die Autorin

Sabina Wölkner leitet die Abteilung Agenda 2030 in der Hauptabteilung Analyse und Beratung. Von 2014 bis 2019 leitete sie den Multinationalen Entwicklungsdialo g in Brüssel, von 2009 bis 2014 das KAS-Auslandsbüro in Bosnien-Herzegowina. Vor ihrer Tätigkeit für die KAS war Sabina Wölkner Resident Fellow im Programm Mitteleuropa der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin. Sie studierte (M.A.) Politikwissenschaften und Ostslawistik an den Universitäten Mannheim und Warschau.

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

### Sabina Wölkner

Agenda 2030

Analyse und Beratung

[sabina.woelkner@kas.de](mailto:sabina.woelkner@kas.de)

## Impressum

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2022, Berlin

Gestaltung und Satz: KALUZA+SCHMID Studio GmbH, Berlin  
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

ISBN 978-3-98574-081-9

[www.kas.de](http://www.kas.de)

