

Schritte zu einer Allianz für Klima, Wettbewerbsfähigkeit und Industrie - Eckpunkte eines kooperativen und offenen Klimaclubs

Das Übereinkommen von Paris ist schon heute historisch: Selten hat ein völkerrechtlicher Vertrag eine derartige Dynamik zum Wohle der Menschheit und zukünftiger Generationen in Gang gesetzt. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens ist aus einem internationalen Handschlag eine breite Bewegung geworden. Der Europäische Rat hat sich im Dezember 2020 auf eine deutliche Anhebung der Klimaziele der EU verständigt. Bis 2050 will die EU klimaneutral sein, Deutschland bereits 2045. Die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Japan, Kanada, Korea und auch China haben ambitionierte Klimaziele angekündigt. Das ist eine sehr positive Entwicklung, die der internationalen Gemeinschaft helfen kann, Wohlstand und Klimaschutz miteinander zu verknüpfen. Mit der Rückkehr der Vereinigten Staaten in das Pariser Abkommen und der ambitionierten Agenda von Präsident Biden gibt es ein neues Möglichkeitsfenster, die internationale Kooperation in der Klimapolitik zu vertiefen, internationale Leitmärkte für klimafreundliche Technologien zu schaffen und das Vertrauen in die internationale klimapolitische Koordinierung zu stärken. Wir sollten es nutzen, denn das globale Problem des Klimawandels braucht gerade auch internationale Antworten.

Praktisch alle Industrie- und Schwellenländer stehen vor den gleichen übergeordneten Herausforderungen: Um die Dekarbonisierung der Wirtschaft zu erreichen, ist eine gewaltige technologische Kraftanstrengung erforderlich, die gemeinsam, durch internationale Kooperation am effizientesten bewältigt werden kann. Während viele Staaten ihre nationalstaatlichen (oder europäischen) Bemühungen verstärken, fehlt auf der internationalen Ebene – trotz zahlreicher etablierter Initiativen und Koordinationsforen – bislang ein absichernder Rahmen, der klimapolitische Vorreiter vor Nachteilen gerade für energieintensive Industrien im internationalen Wettbewerb schützt. Dadurch bleibt Vorreitern nur, sich national oder regional vor Carbon Leakage zu schützen, was die Effizienz und Zielerreichung der Transformation erschweren kann. Klar ist: Nur mit einer ambitionierten Reduzierung von Treibhausgasemissionen (nachfolgend: Emissionen) bleiben Volkswirtschaften auf Dauer zukunftsfähig. Gleichzeitig darf ein hohes Niveau an Klimaschutz kurz- und mittelfristig kein Standortnachteil sein, der zu Abwanderung von wichtigen Industrien führt.

Eine internationale, auf vertrauensvolle Zusammenarbeit ausgerichtete Klimaallianz – ein kooperativer und offener Klimaclub – kann dabei helfen, dieses Dilemma zu überwinden. Ist der Klimaclub ausreichend groß und gelingt die Vereinbarung WTO-konformer gemeinsamer Regeln, kann er globale Sogwirkung entfalten.

Dabei sollen ausdrücklich auch die Interessen jener Partner berücksichtigt werden, für die aktuell noch keine Mitgliedschaft in Frage kommt, die aber gleichermaßen bereit sind, mit entsprechenden Unterstützungsangeboten höhere Ambitionen zu verfolgen. So könnten bspw. Schwellen- und Entwicklungsländer auch mit Hilfe innovativer Klimafinanzierungsquellen und Kapazitätsaufbau verstärkt darin unterstützt werden, eine perspektivische Mitgliedschaft im Klimaclub zu realisieren, falls ihnen eine unmittelbare Mitgliedschaft nicht möglich ist. Um etwaige prozedurale sowie administrative Hürden zu vermeiden, käme zum Beispiel ein Stufenansatz mit gradueller Einführung der Mitgliedschaftskriterien bzw. Übergangsphasen in Frage.

Die Aktivitäten und Initiativen dieses Vorhabens sollten zeitnah realisiert werden und das aktuelle internationale Momentum nutzen, da die internationale Kooperation zentral ist für den Klimaschutz. Dabei sollten bestehende internationale Formate berücksichtigt und auf dort gemachte Erfahrungen aufgebaut werden. Die Initiative sollte auf drei Merkmalen beruhen:

- A) **AMBITIOUS:** Sie soll eine Partnerschaft der klimapolitisch ambitioniertesten Staaten der Welt sein. Wichtige Zielländer sind große Emittenten von Treibhausgasen (insb. CHN, USA), wichtige Handelspartner der EU, Länder mit einer Bepreisung von Treibhausgasemissionen (im Folgenden: CO₂-Bepreisung) oder großem Industriesektor. Weitere wichtige Zielländer sind kleinere Emittenten, die aufgrund ihrer ambitionierten Klimapolitik aber gleichermaßen die Voraussetzungen erfüllen, und mit ihrer Mitgliedschaft ein wichtiges Signal für die Inklusivität dieser Initiative senden könnten. Die Teilnahme steht grundsätzlich allen Ländern offen, die sich nach ihren Möglichkeiten zu entsprechenden Zielen und Maßnahmen verpflichten. Die Mitglieder sind dem 1,5 Grad-Ziel des Übereinkommens von Paris verpflichtet und dementsprechend zur Klimaneutralität bis (in der Regel) spätestens 2050. Sie stecken sich ambitionierte Zwischenziele bzw. legen einen ziel-konsistenten Minderungspfad fest.
- B) **BOLD:** Die Initiative hat das Ziel, dass möglichst viele Länder die gemeinsamen klimapolitischen Ambitionen durch koordinierte und ambitionierte klimapolitische Maßnahmen unterlegen. Hierfür arbeiten sie an einem Fahrplan hin zur Erfassung von CO₂ und (Mindest-)CO₂-Preisen und stimmen ihre Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage aufeinander ab. Die Mitglieder wirken zudem bei der Transformation ihres Industriesektors zusammen, um einen verlässlichen Rahmen und einen internationalen Leitmarkt für klimafreundliche Grundstoffe und Produkte zu etablieren.
- C) **COOPERATIVE:** Kern der Initiative ist die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Volkswirtschaften, die bei der Transformation voranschreiten, dabei transformationsbedingte Wettbewerbsnachteile ihrer jeweiligen Wirtschaft vermeiden wollen und gleichzeitig alle einladen, die diese Ziele und die dafür notwendigen Maßnahmen teilen. Somit steht der Klimaclub allen Staaten offen, die sich zur Einhaltung der zwischen den Mitgliedern des Klimaclubs vereinbarten Klimaschutz-Ambitionen verpflichten und entsprechende Maßnahmen einführen. Grundlage sind vorrangig die Vereinbarungen des Pariser Abkommens zu Klimazielen und Klimafinanzierung sowie Technologiekooperation und Marktmechanismen. Der Handelspolitik kommt im Rahmen der WTO-Prozesse eine unterstützende Rolle zu.

Zunächst ist das Konzept für die Umsetzung des Klimaclubs auf europäischer Ebene (insb. mit Frankreich) abzustimmen. Die EU Kommission könnte für die EU Mitgliedsstaaten die tragende institutionelle Rolle übernehmen. Die EU muss ein glaubwürdiges Signal auf höchster Ebene senden, dass sie in Verhandlungen mit ihren internationalen Handelspartnern zur Gründung einer Klimaallianz eintreten möchte. Der Gründungs- und Ausweitungsprozess könnte dann mit den USA und GBR und im G7-Rahmen besprochen und anschließend auf G20-Ebene ausgeweitet werden. Partner in den UNFCCC-Verhandlungen und andere wichtige Partner, inkl. SIDS und LDCs, sollten frühzeitig konsultiert werden. Die Konsultation sollte verbunden werden mit einer offenen Einladung zum Beitritt und beispielsweise mit Unterstützungsangeboten zur Umsetzung der ambitionierten Klimaschutzziele, inkl. Kapazitätsaufbau, Technologietransfer und Klimafinanzierung speziell für Entwicklungsländer.

Eine kohärente Kommunikation, insb. hinsichtlich einer offenen Einladung zum Beitritt und Angeboten zum Kapazitätsaufbau speziell für Entwicklungsländer, sollte dazu beitragen, negative Effekte auf die UNFCCC-Verhandlungen zu vermeiden. Insbesondere muss die Kompatibilität mit dem Übereinkommen von Paris und dem UNFCCC-Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten sichergestellt werden. Das Vorhaben könnte auch im Rahmen der „trade and environmental sustainability structured discussions“ der WTO eingebracht werden. Das so erarbeitete Design eines kooperativen und offenen Clubs als

Allianz für Klima, Wettbewerbsfähigkeit und Industrie sollte anschließend am Rande der UNFCCC-Verhandlungen diskutiert und erläutert werden, verbunden mit einer offenen Einladung zum Beitritt und zum Kapazitätsaufbau, speziell für Entwicklungsländer. Die besonderen Herausforderungen für Entwicklungsländer sollen ggf. auch über Ausnahmen berücksichtigt werden. Die OECD – in Zusammenarbeit insbesondere mit IWF und Weltbank – könnte den Gesamtprozess mit fachlicher Expertise unterstützen.

Elemente der Initiative

A) AMBITIOUS

- **1. Temperaturziel 1,5 Grad:** Der IPCC Special Report on Global Warming of 1,5°C stellt klar fest, dass die Auswirkungen des Klimawandels bei einer Erwärmung von 1,5 Grad Celsius deutlich geringer sind als bei einer Erwärmung um 2 Grad Celsius. Die Einhaltung der Temperaturobergrenze von 1,5°C erfordert entschiedenes Handeln aller Staaten, vor allem aber der Hauptemittenten. Die Mitglieder des Klimaclubs unternehmen ambitionierte und gesteigerte Anstrengungen, den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren, um das 1,5 Grad-Ziels des Übereinkommens von Paris erreichbar zu halten.
- **2. Ziel Klimaneutralität:** Die Mitglieder streben dementsprechend Klimaneutralität in der Regel bis spätestens 2050 an, wenn möglich auch schon früher. Die Ziele spiegeln die unterschiedlichen Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten der Länder wider.
- **3. Zwischenziele:** Für 2030 und für den weiteren Minderungspfad setzen sich die Mitglieder ambitionierte, realistische Zwischenziele und streben bis 2030 insbesondere im Energie- und Industriesektor, aber auch in den anderen klimarelevanten Sektoren deutliche Emissionsminderungen an.

B) BOLD

Die Mitglieder stimmen unter sich eine Auswahl an klimapolitischen Instrumenten ab. Mit diesen soll das vereinbarte Reduktionsziel erreicht und der Minderungspfad eingehalten werden. Die Wahl der geeigneten Instrumente kann sich von Volkswirtschaft zu Volkswirtschaft unterscheiden, in jedem Fall sollte sie mittelfristig aber eine Maßnahme zur (ggf. impliziten) Bepreisung von CO₂ enthalten und den internationalen Wettbewerb nicht verzerren. Zu dem Set an möglichen Instrumenten gehört vor allem auch, Märkte für CO₂-freie Produkte zu schaffen, CO₂ zu bepreisen und dabei Carbon Leakage zu vermeiden (Gewährleistung eines Level Playing Field insbesondere bei besonders energieintensiven Industrien):

- **1. Transformation der Industrie:** Die Mitglieder kooperieren bei der Transformation ihrer Industrie hin zu Klimaneutralität. Dabei ist die Unterstützung der Industrietransformation in Schwellen- und Entwicklungsländern ein elementarer Baustein internationaler Klimakooperation, auch um dort zukünftige Emissionssteigerungen und Lock-in-Effekte zu vermeiden. Die Mitglieder schaffen Planungssicherheit für erforderliche Investitionen in neue Produktionsanlagen, entwickeln globale Standards und unterstützen neue Wertschöpfungsketten für die klimaneutrale Produktion. Mögliche Ansatzpunkte, die in die Diskussion eingebracht werden sollten:

- **1a. Gemeinsame Transformation der energieintensiven Industrie.** Der energieintensiven Industrie kommt weltweit eine entscheidende Rolle bei der Erreichung von Klimaneutralität zu. Zugleich steht sie im globalen Wettbewerb und Unsicherheit über das internationale Level Playing Field in Verbindung mit deutlichen Mehrkosten gegenüber konventionellen Technologien verhindern noch zu häufig erforderliche Investitionen in die Transformation. Die Mitglieder könnten sich daher auf einen spezifischen Zeitplan für die emissionsintensiven Güter wie bspw. Stahl und Chemieprodukte und gemeinsame Initiativen im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation oder neuer Infrastrukturen verständigen. Die Mitglieder könnten gemeinsame Leitmärkte für klimaneutrale Grundstoffe und Produkte schaffen und gemeinsam den Markthochlauf von Schlüsseltechnologien fördern. Mittelfristig könnte man sich auf gleiche Produktstandards für CO₂-Intensitäten verständigen. Mögliche Pilotsektoren sind i) die Stahlindustrie, bei dem vor allem der Hochlauf CO₂-armer Verfahren, perspektivisch unter Einsatz von grünem Wasserstoff angereizt werden soll, ii) der Chemiesektor, ebenfalls mit auf Wasserstoff basierenden CO₂-neutralen Alternativen und einem Fokus auf Investitionen in die Kreislaufwirtschaft, sowie iii) der Zementsektor mit einem Fokus auf die Erforschung von neuen Zementarten und den Einsatz alternativer Baustoffe.
- **1b. Wasserstoff-Pakt:** Die Mitglieder könnten gemeinsam am Aufbau einer globalen Versorgung für grünen Wasserstoff arbeiten. Dafür verständigen sie sich (auch mit Drittstaaten) auf verlässliche Definitionen und Zertifizierung von „grünem Wasserstoff“, so dass Produzenten nicht weltweit unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden müssen. Die Mitglieder koordinieren Fördermaßnahmen zur Erzeugung und für den Handel untereinander und stimmen diese auch mit Drittstaaten ab, um möglichst effizient gemeinsame positive Skaleneffekte zu generieren. Dies betrifft insbesondere Schwellen- und Entwicklungsländer, die noch nicht Mitglied des Klimaclubs sind, aber über Potenziale als Produzenten für grünen Wasserstoff verfügen.
- **1c. Weitere Kooperationsfelder** könnten z. B. die klimaneutrale Herstellung von Ammoniak und Rohbenzin (Naphtha) für die Chemieindustrie, sowie die Herstellung von CO₂-neutralem Methanol und eKerosin sein.
- **2. Fahrplan zur gemeinsamen Erfassung und Bepreisung von CO₂-Emissionen:** Die Mitglieder arbeiten an einem gemeinsamen Fahrplan mit Meilensteinen zur vergleichbaren Erfassung von CO₂-Fußabdrücken von Grundstoffen und Produkten und existierenden CO₂-Preisen. Mittel- bis langfristig streben sie ähnliche oder gar einheitliche (Mindest-) Preise für CO₂-Emissionen an und stimmen ihren Schutz vor Carbon Leakage ab. Im Einzelnen ist der folgende Prozess denkbar:
 - **2a. Erfassung von CO₂- bzw. THG-Emissionen:** Die Mitglieder messen THG-Emissionen und berechnen die CO₂-Bilanzen ihrer Güter möglichst einheitlich. Dazu gehören auch einheitliche Verfahren zur Messung und zum Monitoring von THG-Emissionen auf Produzentenebene. Ggf. sind neue international anerkannte Standards erforderlich, um transparente und einheitliche Erfassungs- und Berechnungsgrundlagen zu ermöglichen. Dies ist vor allem wichtig bei Zement, Stahl, Aluminium, Chemieprodukten, Düngemittel, Glas und Papier, bzw. in allen Sektoren, in denen auf Grundlage festgelegter Kriterien ein Carbon Leakage Risiko besteht.
 - **2b. Impliziter und expliziter CO₂-Preis:** Die Mitglieder geben Treibhausgasemissionen zumindest im Energie- und Industriesektor einen mittelfristig einheitlichen (Mindest-)Preis. Mitglieder verpflichten sich dazu, einen gemeinsam festgelegten Mindestpreis nicht mehr zu unterschreiten und verständigen sich auf einen Pfad für den CO₂-Mindestpreis im Zeitablauf. Ziel ist

eine Konvergenz der nationalen CO₂-Preise zu einem einheitlichen Preis. Dies kann über Emissionshandelssysteme und CO₂-Steuern, aber auch durch implizite Mechanismen erfolgen, wenn damit ein vergleichbares CO₂-Preissignal einhergeht. Ein gemeinsamer expliziter oder impliziter CO₂-Mindestpreis reduziert Carbon Leakage zwischen den Mitgliedern der Allianz.

Um diese Ziele erreichen zu können, verständigen sich die Mitglieder in einem ersten Schritt auf ein gemeinsames und einheitliches Verfahren zur Berechnung ihrer aktuellen expliziten oder impliziten CO₂-Preise im (Energie- und) Industriesektor. Explizite CO₂-Preise sind CO₂-Steuern und die Zertifikatspreise von Emissionshandelssystemen. Implizite CO₂-Preise rechnen auch weitere energie- und klimabezogene Steuern (insb. Energiesteuern), und -Abgaben, (abzüglich relevanter Begünstigungen/ Subventionen), produktionsbezogene Standards und Emissionsbegrenzungen in €/t CO₂ um und geben somit ein umfassenderes Bild des CO₂-Preises. Mit der gemeinsamen Berechnung impliziter CO₂-Preise wird außerdem erreicht, dass Länder keine ausgleichenden Erleichterungen bei anderen Abgaben, Umlagen und Steuern einführen, welche die CO₂-Bepreisung konterkarieren. Es bietet sich an, auf Vorarbeiten der internationalen Organisationen und Fora zurückzugreifen, insbesondere der OECD im Hinblick auf die Ermittlung einer „effective carbon rate“ für einzelne Staaten und Sektoren.

- **2c. Schutz vor Carbon Leakage:** Mit der Umsetzung tatsächlich vergleichbarer Klimaschutzanstrengungen könnten im Energie- und Industriesektor Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage zwischen den Clubmitgliedern überflüssig werden. Gleichzeitig könnten die Mitglieder einen gemeinsamen Schutz vor Carbon Leakage gegenüber Drittstaaten einführen. Hierfür gibt es mehrere Ausgestaltungsmöglichkeiten. Wie derzeit in der EU könnten zunächst Entlastungen für energieintensive Unternehmen gewährt werden. Dabei sollte das CO₂-Preissignal aber soweit wie möglich erhalten bleiben. Eine andere Möglichkeit bestünde in einem gemeinsamen CO₂-Grenzausgleich. Dieser müsste WTO-rechtskonform und administrativ umsetzbar sein. In jedem Fall müssten auch eine Regelung für die Exportindustrie vorgesehen und die Auswirkungen auf Entwicklungsländer berücksichtigt werden. Allerdings ist dabei ein kooperativer Ansatz nötig, innerhalb dessen ein Angebot zur Kooperation für alle Staaten unterbreitet wird und der eine Koordination bei der Einführung von Instrumenten zum Carbon Leakage-Schutz ermöglicht. Über die Verwendung der Einnahmen eines eventuellen CO₂-Grenzausgleichs wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden, sofern es überhaupt eines Grenzausgleichs bedarf. Bei der Mittelverwendung wird dann auch über eine Verstärkung der internationalen Klimafinanzierung und des Kapazitätsaufbaus in Schwellen- und Entwicklungsländern gesprochen werden, die darin unterstützt werden, eine perspektivische Mitgliedschaft im Klimaclub zu realisieren.

C) COOPERATIVE

Die Zusammenarbeit der Mitglieder bei der Umsetzung der genannten Klimaschutzziele, -maßnahmen und Instrumente ist der zentrale Wesenscharakter der Initiative.

Umgang mit Drittstaaten außerhalb des Klimaclubs: Zutritt zum Club muss jederzeit bei Einführung entsprechender Klimaschutzziele und -maßnahmen offenstehen. In vielen Fällen wird ein Beitritt nicht unmittelbar möglich sein, sodass Drittstaaten ein Angebot zur vertieften Kooperation zu industrieller Transformation und Kapazitätsaufbau gemacht werden sollte. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass LDCs und SIDS am wenigsten für den Klimawandel verantwortlich

und zugleich am stärksten von ihm betroffen sind. Hier sollten Ausnahmeregelungen/Übergangsfristen oder andere Unterstützungsmaßnahmen in Betracht gezogen werden, um dem Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus sollten die Mitglieder der Allianz aber auch in Fragen der internationalen Klimapolitik möglichst koordiniert agieren. In der Klimaallianz könnten somit auch Abstimmungen zu Politikfeldern stattfinden, bei denen Absprachen, bspw. zu internationalen Vereinbarungen, bislang nicht zustande gekommen sind oder verbessert werden müssen. Zudem streben die Mitglieder aktiv an, weitere Staaten einzubinden, um international Maßnahmen zur ambitionierten Einsparung von Treibhausgasemissionen anzureizen und diese Staaten dabei wo nötig zu unterstützen. Zentrale Themen sind deshalb auch:

- die notwendigen Emissionsminderungen des internationalen Flug- und Schiffverkehrs (z.B. ICAO, CORSIA, international koordinierte Kerosinsteuer für Flugverkehr, IMO),
- Kooperation zu Emissionsminderungen (insbesondere Art. 6 des Pariser Abkommens). So könnten bei Einigung auf ein robustes Regelwerk zu Art. 6 zusätzliche Anreize für Investitionen in den Klimaschutz in Entwicklungs- und Schwellenländern geschaffen und deren Ambitionsniveau und perspektivische Mitgliedschaft im Klimaclub gefördert werden,
- die internationale Klimafinanzierung, Technologiekooperation und Kapazitätsaufbau (Art. 9, 10 und 11 des Pariser Abkommens), und
- eine unterstützende Rolle der Handelspolitik: Die Handelspolitik kann Klimaschutzmaßnahmen flankieren und ergänzend zum Umwelt- und Klimaschutz beitragen. Hierzu sollten die Mitglieder des Klimaclubs sich untereinander koordinieren, auch beim Handel mit Drittstaaten, die noch nicht Mitglied des Klimaclubs sind. Bei der Berücksichtigung von klimarelevanten Aspekten ist jedoch WTO-Konformität einzuhalten und die individuelle nationale Rechts- und Wirtschaftslage, bspw. von LDCs, einzubeziehen. Vorrangig sind Maßnahmen auf WTO-Ebene, insbesondere im Rahmen der „Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD)“.