

Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Weltwirtschaft

Potenziale und Grenzen eines Klimaclubs und weiterer plurilateraler Initiativen



Dr. Claudia Schmucker
Leiterin des Zentrums für
Geopolitik, Geoökonomie
und Technologie



Dr. Stormy-Annika Mildner
Direktorin,
Aspen Institute

Klimawandel, Verlust der biologischen Vielfalt und Pandemien. Zudem zunehmende wirtschaftliche Ungleichheiten und Armut, hohe Schulden, ein immer engerer finanzieller Spielraum sowie ein instabiles Finanzsystem und ein zunehmend konfliktreiches geopolitisches und geoökonomisches Umfeld. Die Welt kämpft mit einer Reihe grundlegender, langfristiger, systemischer Herausforderungen, die zusammen eine „globale Polykrise“ bilden. Angesichts der Ernsthaftigkeit der Lage ist „business as usual“ keine Option.

- Die derzeitige globale „Polykrise“ erfordert ein Umdenken unter Berücksichtigung der drei Säulen der Nachhaltigkeit: der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen.
- Bei der Transformation der Weltwirtschaft fällt den USA und der EU eine Schlüsselrolle zu, so dass die transatlantischen Partner in vielen plurilateralen Initiativen die Führungsrolle übernehmen sollten.
- Strukturierte Gespräche im Rahmen der WTO bieten eine wichtige Möglichkeit, um Nachhaltigkeitsthemen zu verankern.
- Die EU und USA sollten intensive Gespräche über eine mögliche Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein plurilaterales Umweltgüterabkommen (EGA) führen.
- Plurilaterale Gespräche über grüne Subventionen könnten zudem eine weitere mögliche Initiative auf Ebene der WTO darstellen.

Die genannte globale Polykrise¹ zeigt: Es ist ein Umdenken erforderlich, um die Weltwirtschaft auf einen nachhaltigen Kurs zu bringen – hin zu einer Wirtschaft, die den Menschen eine gute Lebensqualität bietet, die planetaren Grenzen berücksichtigt und dazu beiträgt, die Erderwärmung auf weit unterhalb des 2-Grad-Ziels einzudämmen.² Deshalb dürfen die drei Säulen der Nachhaltigkeit und ihre gegenseitigen Wechselwirkungen nicht vernachlässigt werden, nämlich: die ökologische, soziale und wirtschaftliche.

Bei der Transformation der Weltwirtschaft fällt den USA und der EU eine Schlüsselrolle zu. Die transatlantischen Partner stehen nicht nur vor vielen gemeinsamen Herausforderungen, sie teilen auch viele gemeinsame Ziele, etwa nachhaltige und resiliente Lieferketten, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen. Sie sind darüber hinaus wirtschaftliche Schwergewichte und tragen eine historische Verantwortung für den Planeten und seine Bewohner. Entsprechend steht die grüne Transformation weit oben auf der Agenda von US-Präsident Joe Biden und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen. „Die USA engagieren sich für mehr Sicherheit, Wohlstand und Gerechtigkeit für alle Menschen in der Welt, denn wir wissen, dass unsere und Ihre Zukunft nicht voneinander zu trennen sind. (...) Keine Nation kann die heutigen Herausforderungen im Alleingang meistern“, betonte US-Präsident Joe Biden in seiner Rede auf der 78. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) Ende September 2023.³ Auf der Konferenz „Beyond Growth“ im Europäischen Parlament am 15. Mai 2023 unterstrich Ursula von der Leyen: „Wirtschaftswachstum ist kein Selbstzweck und darf nicht sein eigenes Fundament zerstören. Wachstum muss den Menschen und künftigen Generationen zugutekommen. (...) nur eine nachhaltige Wirtschaft [kann] eine starke Wirtschaft sein. Nur eine nachhaltige Wirtschaft verfügt über die Mittel, die für eine gesündere und gerechtere Zukunft notwendig sind.“⁴

Der grüne Wandel gehört dementsprechend auch zu den Top-Prioritäten des US-EU-Handels- und Technologierates (US-EU Trade and Technology Council, TTC). Das 2021 neu gegründete Gremium hat sich zum Ziel gesetzt, den transatlantischen Dialog zu

Schlüsselthemen zu fördern, etwa Anreize für saubere Energie (Clean Energy Incentives Dialogue) und die gegenseitige Anerkennung technischer Standards, um den Handel in grünen Produkten und Technologien voranzubringen. 2022 riefen die EU und die USA die Transatlantische Initiative für nachhaltigen Handel (Transatlantic Initiative on Sustainable Trade) ins Leben. Allerdings werden unilaterale oder bilaterale Initiativen nicht ausreichen. Deshalb arbeiten die transatlantischen Partner zu Fragen des Klimawandels in zahlreichen plurilateralen und multilateralen Institutionen sowie im Rahmen von Clubs zusammen. Angesichts dieser Initiativen stellt sich die Frage: Wie vielversprechend sind plurilaterale Initiativen, um den grünen Wandel der Weltwirtschaft zu unterstützen? Und welche Rolle spielen die EU und die USA dabei?

Die vorliegende Studie nimmt folgende Initiativen näher in den Blick:

- den **Klimaclub der G7**
- die **G20**
- die **strukturierten Dialoge der Welthandelsorganisation (WTO)**
- den **Indo-Pazifischen Wirtschaftsrahmen für Wohlstand** (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)

Sowohl die USA als auch die EU sind in vielen dieser Initiativen vertreten. Allerdings haben sich die USA bisher nicht an der plurilateralen WTO-Initiative zur Reform der Subventionen für fossile Brennstoffe (Fossil Fuel Subsidy Reform Initiative) beteiligt und die EU ist nicht Mitglied im IPEF. Die Globale Vereinbarung über nachhaltigen Stahl und Aluminium zwischen der EU und den USA (EU-US Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium) ist noch nicht in Kraft getreten und daher nicht Gegenstand dieser Studie. Die G20 unterscheidet sich zwar von den anderen behandelten plurilateralen Initiativen (es gibt sie schon länger, sie ist stärker institutionalisiert und formalisiert und deckt ein breiteres Themenspektrum ab). Dennoch wird sie aufgrund ihrer Bedeutung für die Zusammenarbeit zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden in diese Studie einbezogen. Weitere zwischenstaatliche plurilaterale Initiativen, in denen weder die USA noch die EU derzeit Mitglied sind, werden hier

1 Kate Whiting, This is Why 'Polycrisis' is a Useful Way of Looking at the World Right Now, World Economic Forum, 7. März 2023, <https://www.weforum.org/agenda/2023/03/polycrisis-adam-tooze-historian-explains> (abgerufen am 17. November 2023).

2 WWF, Together, Sustainable Economies. We Build a Sustainable Future, https://www.wwf.eu/what_we_do/sustainable_economies/ (abgerufen am 25. Oktober 2023).

3 The White House, Remarks by President Biden Before the 78th Session of the United Nations General Assembly, 19. September 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/09/19/remarks-by-president-biden-before-the-78th-session-of-the-united-nations-general-assembly-new-york-ny/#:~:text=The%20United%20States%20seeks%20a,the%20challenges%20of%20today%20alone> (abgerufen am 8. Oktober 2023).

4 Europäische Kommission, Präsidentin von der Leyen auf der Konferenz „Beyond Growth“: „Wirtschaftswachstum muss den Menschen und künftigen Generationen zugutekommen“, 15. Mai 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ac_23_2790 (abgerufen am 8. Oktober 2023).

nicht behandelt, auch wenn sie interessante Erkenntnisse bieten.⁵ Dazu gehört unter anderem das Abkommen über Klimawandel, Handel und Nachhaltigkeit (Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability, ACCTS).⁶ Auch plurilaterale öffentlich-private Partnerschaftsinitiativen, an denen die USA oder einzelne EU-Mitgliedstaaten beteiligt sind, werden in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt.⁷

Im Folgenden werden die ausgewählten Initiativen zunächst kurz vorgestellt, bevor die Mitglieder- und Interessenkonstellationen mit Blick auf die USA und die EU näher analysiert werden. Im Anschluss werden zwei Fragen behandelt:

1. Wie gut berücksichtigt die Initiative das Zusammenspiel zwischen den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit?
2. Wie steht es um die Legitimität und Effektivität der Initiative?

Im Mittelpunkt stehen hier die aktuellen Mitglieder und die Offenheit der Initiative für neue Mitglieder. Unter Effektivität ist das Ausmaß zu verstehen, in dem eine plurilaterale Initiative ein gewünschtes Ergebnis erzielt. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass viele der Initiativen noch nicht vollständig umgesetzt wurden und ihre Bewertung daher nicht abschließend ist. Die Studie endet mit Empfehlungen für die transatlantischen Partner.

POLYKRISE ERFORDERT BEHERZTES HANDELN

Der Wandel hin zu einer nachhaltigeren Weltwirtschaft steht vor zahlreichen Herausforderungen. Tatenlosigkeit ist angesichts der immensen

ökologischen, sozialen und ökonomischen Kosten allerdings keine Option. Das Jahr 2022 war das sechswärmste seit Beginn der Aufzeichnungen. Die zehn wärmsten Jahre in der Geschichte wurden alle seit 2010 gemessen.⁸ Im Pariser Klimaabkommen verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu halten. Führende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gehen davon aus, dass das Ziel, die globale Erwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen, verfehlt werden wird. Um Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen, müssen die weltweiten Treibhausgasemissionen bis zum Ende dieses Jahrzehnts um mindestens ein Viertel gesenkt werden. Die weltweit größten Verursacher von Treibhausgasemissionen waren 2022 China, die USA, Indien, die EU27, Russland und Brasilien. Auf sie entfielen 61,6 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen.⁹ Vor diesem Hintergrund ist eine plurilaterale Initiative dieser Gruppe von höchster Relevanz.

Eine Stärkung des Klimaschutzes ist kurzfristig mit wirtschaftlichen Kosten verbunden. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat jedoch errechnet, dass diese durch die Kosten des Klimawandels in den Schatten gestellt werden¹⁰ Ein Beispiel hierfür sind die Kosten extremer Wetterereignisse, deren Häufigkeit und Intensität im Zuge des Klimawandels mit großer Wahrscheinlichkeit deutlich zunehmen werden. Das Jahr 2023 war von einer besonders verheerenden Hitzewelle in den USA, großen Teilen Europas und Chinas geprägt. Nach Schätzungen des Versicherungsunternehmens Allianz kostete diese Hitzewelle die Welt 0,6 Prozent des globalen BIP.¹¹ Laut einer

5 Siehe auch: Marian Feist, Neue Allianzen. Plurilaterale Kooperation als Modus der internationalen Klimapolitik, SWP 2023, <https://www.swp-berlin.org/publikation/plurilaterale-kooperation-als-modus-der-internationalen-klimapolitik> (abgerufen am 18. Oktober 2023).

6 Die Initiative Neuseelands mit Costa Rica, Fidschi, Island, Norwegen und der Schweiz konzentriert sich auf Handelsbereiche, die zur Bewältigung des Klimawandels beitragen können: die Liberalisierung von Zöllen auf Umweltgüter und -dienstleistungen, die Definition von Themenbereichen zur Abschaffung schädlicher Subventionen für fossile Brennstoffe und die Entwicklung von Ökolabels mit hoher Integrität.

7 Dazu gehören beispielsweise die Industrial Deep Decarbonisation Initiative (IDDI) im Kontext der Organisation für industrielle Entwicklung der Vereinten Nationen, einem globalen Bündnis öffentlicher und privater Organisationen, das sich um eine Steigerung der Nachfrage für emissionsarme Industriematerialien bemüht. Eine weitere Initiative ist die Climate and Clean Air Coalition im Rahmen des UN-Umweltprogramms. Die Clean Energy Ministerials bilden eine weitere plurilaterale Initiative. Die bisweilen auch als „minilaterale“ Allianzen bezeichneten Initiativen verfolgen unterschiedliche Zwecke und Ziele. Louis Mourier unterscheidet zwischen zwei Formaten: 1. Politische Dialogforen, die auf den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren ausgerichtet sind und 2. Umsetzungsclubs, die auf die Förderung spezifischer, inhaltlich begrenzter Klimaprojekte abzielen. Louis Mourier, The Second Generation of Climate Minilateralism, KAS Auslandsinformationen, 16. März 2020, <https://www.kas.de/de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/the-second-generation-of-climate-minilateralism> (abgerufen am 18. Oktober 2023).

8 Rebecca Lindsey and Luann Dahlma, Climate Change: Global Temperature, NOAA, 28. Januar 2023, <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-global-temperature#:~:text=Earth's%20temperature%20has%20risen%20by,0.18%C2%B0C%20per%20decade> (abgerufen am 18. Oktober 2023).

9 Emissions Database for Global Atmospheric Research, GHG Emissions of All World Countries, 2023 Report, 2023, https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2023 (abgerufen am 12. Oktober 2023).

10 Benjamin Carton and Jean-Marc Natal, Further Delaying Climate Policies Will Hurt Economic Growth, 5. Oktober 2022, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/10/05/further-delaying-climate-policies-will-hurt-economic-growth> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

11 Ludovic Subran, Jasmin Gröschl, Markus Zimmer, Global Boiling: Heatwave May Have Cost 0.6pp of GDP, Allianz Research, 4. August 2023, https://www.allianz.com/en/economic_research/publications/specials_fmo/global-heatwave-implications.html (abgerufen am 12. Oktober 2023).

Studie des University College London von 2021 dürften die meisten Wirtschaftsmodelle zum Klimawandel die Kosten einer fortschreitenden Erwärmung deutlich unterschätzt haben, da sie die langfristigen Kosten für das Wirtschaftswachstum nicht hinreichend berücksichtigen. Die Autoren gehen davon aus, dass das globale BIP 2100 37 Prozent geringer ausfallen könnte als ohne die Folgen der Erderwärmung, wenn man die Auswirkungen des Klimawandels auf das Wirtschaftswachstum berücksichtigt.¹²

Darüber hinaus beschleunigt der Klimawandel den Verlust der Biodiversität. Nach Angaben der Vereinten Nationen ist mehr als die Hälfte des globalen BIP von der Natur abhängig.¹³ Der Weltbiodiversitätsrat (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES) hat 2019 festgestellt, dass gegenwärtig etwa eine Million Tier- und Pflanzenarten vom Aussterben bedroht sind – viele davon innerhalb von Jahrzehnten.¹⁴ Laut Schätzungen der Weltbank von 2021 könnte der Zusammenbruch spezifischer Ökosystemleistungen der Natur ab 2030 einen Rückgang des globalen BIP um jährlich 2,7 Billionen US-Dollar zur Folge haben.¹⁵ Daneben gibt es zahlreiche weitere ökologische Herausforderungen wie zum Beispiel Plastikmüll in den Flüssen und Meeren. Nach Angaben des Weltwirtschaftsforums befinden sich 75 bis 199 Millionen Tonnen Plastikmüll in den Ozeanen.¹⁶ Eine Studie von Deloitte von 2019 hat ergeben, dass Plastikmüll in Flüssen und Meeren allein im Jahr 2018 in wirtschaftlich relevanten Sektoren von 87 Küstenstaaten Kosten zwischen 6 bis 19 Milliarden US-Dollar verursachte, die durch Reinigungsmaßnahmen sowie Einkommensverlusten in der Fischerei, Aquakultur und Tourismusbranche entstanden.¹⁷

Klimawandel und Umweltzerstörung haben schwerwiegende sozioökonomische Folgen. Sie beeinflussen die globale Ernährungssicherheit, zerstören Arbeitsplätze und schaden der Gesundheit und dem Wohlergehen des Menschen. Besonders hart trifft es arme und marginalisierte Gruppen. Nach Angaben der Weltbank stehen globale Ungleichheitsmuster in einem engen Zusammenhang mit dem Klimawandel.¹⁸

Allerdings ist die Welt zurzeit nicht nur mit einer Umweltkrise konfrontiert, die Jahrzehnte des Entwicklungsfortschritts und der Armutsbekämpfung zu zerstören droht. Viele Länder haben noch immer mit den Folgen der Covid-19-Pandemie und anderer Infektionskrankheiten zu kämpfen. Mangelernährung und Ernährungsunsicherheit sind auf dem Vormarsch. Laut einer UNDP-Analyse von 111 Ländern lebten im Jahr 2022 insgesamt 1,2 Milliarden Menschen (19,1 Prozent der Bevölkerung in den untersuchten Ländern) in akuter mehrdimensionaler Armut.¹⁹ Vor der Covid-19-Pandemie war die Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen über einen Zeitraum von fast 25 Jahren stetig zurückgegangen. Seit Beginn der Pandemie ist diese Zahl um 75 bis 95 Millionen gestiegen.²⁰ Die Covid-19-Pandemie hat somit die Armutsbekämpfung um drei bis zehn Jahre zurückgeworfen.²¹

ZENTRALE ASPEKTE EINER NACHHALTIGEN WELTWIRTSCHAFT

Um auf diese Polykrise zu reagieren, bedarf es neuer Visionen für die Weltwirtschaft, die den ökologischen, sozialen und ökonomischen Dimensionen von Nachhaltigkeit gerecht werden.

12 Jarmo S Kikstra, Paul Waidelich, James Rising, Dmitry Yumashev, Chris Hope, and Chris M Brierley, The Social Cost of Carbon Dioxide under Climate-economy Feedbacks and Temperature Variability, *Environmental Research Letters*, Volume 16, Number 9, September 2021, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ac1d0b> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

13 UN, Biodiversity – Our Strongest Natural Defense against Climate Change, <https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/biodiversity> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

14 IPBES, Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 2019 E. S. Brondizio, J. Settele, S. Diaz, and H. T. Ngo (editors), IPBES Secretariat, Bonn, Deutschland.

15 World Bank, Protecting Nature Could Avert Global Economic Losses of \$2.7 Trillion Per Year, July 1, 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/07/01/protecting-nature-could-avert-global-economic-losses-of-usd2-7-trillion-per-year> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

16 Faith Wakefield, Top 25 Recycling Facts and Statistics for 2022, 22. Juni 2022, <https://www.weforum.org/agenda/2022/06/recycling-global-statistics-facts-plastic-paper> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

17 Vincent Viool et. al., The Price Tag of Plastic Pollution. An Economic Assessment of River Plastic, Deloitte, 2019, via <https://www2.deloitte.com/dk/da/pages/strategy/articles/the-price-tag-of-plastic-pollution.html> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

18 World Bank, Social Dimensions of Climate Change, <https://www.worldbank.org/en/topic/social-dimensions-of-climate-change#:~:text=As%20the%20climate%20continues%20to,identity%2C%20and%20other%20related%20risks> (abgerufen am 16. Oktober 2023).

19 UNDP, Global Multidimensional Poverty Index 2022, Unpacking Deprivation Bundles to Reduce Multidimensional Poverty, UNDP Human Development Reports, New York, United Nations Development Programme, 2022, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2022mpireportenpdf.pdf> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

20 World Bank, Poverty, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 14. September 2022, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

21 Current Affairs, "India Lifted 415 million out of Poverty in 15 Years: UN," Adda 24/7, <https://currentaffairs.adda247.com/india-lifted-415-million-out-of-poverty-in-15-years-un> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

1. **Ökologische Dimension:** Angesichts der drohenden Gefahren des Klimawandels und des Verlusts der Biodiversität muss eine nachhaltige umweltfreundliche Weltwirtschaft zu einer Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks beitragen und gleichzeitig Möglichkeiten für mehr Wachstum und Wohlstand schaffen. Vor diesem Hintergrund fordern die Vereinten Nationen eine Steigerung der Ressourceneffizienz, um Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung voneinander zu entkoppeln, da der aktuelle materielle sowie der CO₂-Fußabdruck die planetaren Belastungsgrenzen bei weitem überschreiten.²² Die Europäische Umweltagentur hebt ebenfalls hervor, dass ein Umbau der Produktions- und Verbrauchssysteme der Welt dabei helfen kann, innerhalb der Grenzen des Planeten zu leben und die Belastungen für Umwelt und Klima zu reduzieren.²³
2. **Soziale Dimension:** Die sozialen Dimensionen einer nachhaltigen Weltwirtschaft beruhen auf einem inklusiven globalen Wachstum, das soziale Ungleichheiten mindern und den Zugang zu Chancen verbessern sollte. Die VN identifizieren die „Chancenungleichheit“ als zentrales Hindernis für eine Verbesserung der Lebensstandards und den Zugang zu qualitativ hochwertigen sozialen Gütern wie Bildung, Gesundheitsversorgung und öffentliche Sicherheit.²⁴ Dabei geht es unter anderem um Arbeitsrechte, Lohngleichheit für Frauen und Männer, Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen und Chancen für Menschen mit Behinderungen. Die Vereinten Nationen fordern darüber hinaus Maßnahmen gegen Kinderarbeit, Menschenhandel und moderne Sklaverei.²⁵
3. **Ökonomische Dimension:** Neben den ökologischen und sozialen Dimensionen umfasst eine nachhaltige globale Wirtschaft auch wirtschaftliche Transformationen, die ein stabiles, langfristiges Wachstum fördern. Für alle Volkswirtschaften sind sichere, diversifizierte und resiliente Lieferketten unerlässlich, um Preishocks und unerwartete Verschiebungen der Investitionszyklen zu vermeiden. Die Vereinten Nationen unterstreichen, dass diversifizierte und

innovative Volkswirtschaften deutlich zukunftsfähiger sind als solche, die primär von der Rohstoffgewinnung abhängen.²⁶ Sie weisen zudem auf die Notwendigkeit robuster Institutionen hin, die Investitionen in Forschung und Entwicklung, Infrastruktur und Humankapital fördern und auf diese Weise Volkswirtschaften dabei unterstützen, Entwicklungshindernisse zu überwinden. In weiter entwickelten Volkswirtschaften muss dies eine Verlagerung von einem kurzfristigen Gewinnstreben hin zu langfristigen Investitionen beinhalten; in Schwellenländern können stabile Investitionsströme in Verbindung mit einer guten Regierungsführung zu einem nachhaltigen, langfristigen Wachstum beitragen.²⁷ Derartige Maßnahmen sollten auch zum Aufbau einer energieeffizienten Wirtschaft und zur Förderung von Wirtschaftsmodellen beitragen, die auf der Kreislaufwirtschaft basieren.

PLURILATERALE INITIATIVEN ALS PATENTLÖSUNG FÜR MULTILATERALEN STILLSTAND?

Die G7 und der Klimaclub

Die letzten G7-Gipfel wurden als Plattform genutzt, um neue umfangreiche plurilaterale Initiativen auf den Weg zu bringen. Die deutsche G7-Präsidentschaft rief 2022 unter dem Vorsitz von Bundeskanzler Olaf Scholz den G7-Klimaclub ins Leben, um nationale und internationale Klimainitiativen zu begleiten. Mit Hilfe einer „Unterstützung der wirksamen Umsetzung des Übereinkommens von Paris durch eine Beschleunigung von Klimaschutzmaßnahmen und ambitioniertere Zielsetzung“ will der Klimaclub die Koordinierung, Transparenz und Unterstützung von Maßnahmen unterstützen, welche die Verringerung der Treibhausgasemissionen zum Ziel haben.²⁸ Auf der Weltklimakonferenz COP28 lud Bundeskanzler Olaf Scholz am 1. Dezember 2023 zusammen mit dem Co-Vorsitzenden, Chiles Außenminister Alberto van Klaveren, zum Start des Klimaclubs ein. Der Klimaclub hat inzwischen 36 Mitglieder und ist nun „voll funktionsfähig.“

22 UN, Four Steps Towards a More Sustainable Global Economy, Department of Economic and Social Affairs, <https://www.un.org/en/desa/four-steps-towards-more-sustainable-global-economy> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

23 EU, Sustainability, European Environment Agency, 16. August 2023, <https://www.eea.europa.eu/en/topics/at-a-glance/sustainability> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

24 UN, Four Steps (siehe Fußnote 22).

25 Ebd.

26 UN, Promote Inclusive and Sustainable Economic Growth, Employment and Decent Work for All, Sustainable Development Goals, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/economic-growth> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

27 UN, Four Steps (siehe Fußnote 22).

28 G7 Germany, G7 Erklärung zum Klimaclub, Elmau, Deutschland, 28. Juni 2022, <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057898/954672c2ac2f2ba2d7c490e3ea8ba15c/2022-06-28-klimaclub-data.pdf?download=1> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

Der Klimaclub beruht auf der „Clubtheorie“: Ihr zufolge wird das „Trittbrettfahrer-Problem“ (Länder kommen in den Genuss öffentlicher Güter, ohne für deren Bereitstellung zu zahlen) von internationalen Abkommen dadurch überwunden, dass innerhalb des Clubs Emissionsminderungsstandards festlegt und Staaten außerhalb des Clubs sanktioniert werden, die diese Zielvorgaben nicht erfüllen. Auf diese Weise schafft ein Club Anreize für globale Emissionsminderungen und schützt Staaten, die in kostspielige Emissionsminderungsstrategien investieren, vor einem Verlust der globalen Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere in Industrie- und exportorientierten Sektoren.²⁹ Seit seiner offiziellen Einrichtung im Dezember 2022 sind dem G7-Klimaclub 14 Länder und die EU beigetreten. Zu seinen 36 Mitgliedern gehören alle G7-Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, die USA und die EU) sowie Argentinien, Australien, Ägypten, Chile, Costa Rica, Indonesien, Kasachstan, Kenia, Kolumbien, Korea, Marokko, Mozambik, Norwegen, Peru, Schweiz, Singapur, Thailand, Ukraine, Uruguay und Vanuatu.³⁰ Die Arbeit des Clubs wird von einem von der OECD und der IEA eingerichteten vorläufigen Sekretariat unterstützt.

Derzeit stützt sich die Arbeit des Klimaclubs auf drei Säulen:

1. Förderung von Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels durch mehr Transparenz und eine bessere Berichterstattung, um eine Verlagerung von CO₂-Emissionen in Länder mit niedrigeren Klimaschutzzielen zu vermeiden
2. Dekarbonisierung von Industrien auf Grundlage der Industrial Decarbonisation Agenda, des Hydrogen Action Pact und der Breakthrough Agenda
3. Ausbau der internationalen Zusammenarbeit und der Maßnahmen zur CO₂-Reduzierung über die Partnerschaften für eine sozial gerechte Energiewende (Just Energy Transition Partnerships, JETPs), die Entwicklungsländer mit Finanzhilfen sowie mit Technologietransfers und technischen Kapazitäten unterstützen.³¹ Im Zusammenspiel mit anderen internationalen Klimavereinbarungen wie dem Pariser Abkommen oder auch dem

Übereinkommen über die biologische Vielfalt will der Klimaclub weltweit eine grüne Industriepolitik auf den Weg bringen. Derzeit befasst sich der Club nicht mit arbeitsrechtlichen Vorschriften oder anderen sozialen Faktoren einer nachhaltigen Weltwirtschaft. Alles in allem wird die Festlegung des CO₂-Preises sowie die Vergleichbarkeit der Klimapolitiken zu den größten Herausforderungen des Klimaclubs zählen.

DIE ROLLE DER EU UND DER USA INNERHALB DES KLIMA CLUBS

Die EU – und insbesondere Deutschland – zählt zu den klaren Befürwortern des Klimaclubs.³² Sie betrachtet den Club als Möglichkeit, die G7-Mitglieder und Entwicklungsländer in das CO₂-Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) einzubeziehen. Das System, das bis 2026 vollständig in Kraft treten soll, verpflichtet Importeure bestimmter Waren, Angaben zu den direkten und indirekten Emissionen ihrer Produktionsverfahren zu machen. Darüber hinaus müssen sie CBAM-Zertifikate erwerben, wenn der im Produktionsland gezahlte CO₂-Preis unter dem Preis der Emissionszertifikate innerhalb des EU-Emissionshandelssystems liegt.³³ Damit sollen unfaire Wettbewerbsnachteile ausgeglichen werden und ein Anreiz für Produzenten geschaffen werden, in umweltfreundlichere Technologien zu investieren. Auch die USA unterstützen den Klimaclub. Allerdings haben sie kein landesweites CO₂-Emissionshandelssystem.

Die Verhandlungen zur Globalen Vereinbarung über nachhaltigen Stahl und Aluminium (Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium, GASSA) machen einige der Unterschiede zwischen der EU und den USA deutlich. Im Jahr 2018 hatte der damalige US-Präsident Donald Trump aus Gründen der nationalen Sicherheit Zölle auf Stahl und Aluminium eingeführt (Abschnitt 232 des Trade Expansion Act von 1962). Ende Oktober 2021 verständigten sich die EU und die USA auf einen Kompromiss. Die USA setzten die Zölle nach der Einführung eines Zollkontingents für Stahl und Aluminium vorerst aus. Darüber

29 William Nordhaus, Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy, *American Economic Review* 2015, 105(4): 1339-1370, April 2015, <https://ycsg.yale.edu/sites/default/files/files/nordhaus-climate-clubs.pdf> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

30 Climate Council, Australia Joins Global Climate Club: Time to Match Commitments with Action, 11. Juli 2023, <https://www.climatecouncil.org.au/resources/australia-joins-global-climate-club-time-to-match-commitments-with-action> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

31 G7 Germany, G7 Erklärung zum Klimaclub, Elmau, Deutschland, 28. Juni 2022, <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057898/954672c2ac2f2ba2d7c490e3ea8ba15c/2022-06-28-klimaclub-data.pdf?download=1> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

32 Gregor Erbach and Chiara Scalamantré, G7 Climate Club, European Parliamentary Research Service, März 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739385/EPRS_ATA\(2023\)739385_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739385/EPRS_ATA(2023)739385_EN.pdf) (abgerufen am 4. Oktober 2023).

33 Ebd.

hinaus einigten sich die transatlantischen Partner, Verhandlungen über eine globale Übereinkunft zu nachhaltigem Stahl und Aluminium im Kampf gegen Kohlenstoffintensität und weltweite Überkapazitäten aufzunehmen. Die Frist für diese Verhandlungen endete im Oktober 2023. Die Gespräche wurden im Oktober 2022 aufgenommen. Seitdem hat die US-Regierung – laut öffentlich zugänglichen Informationen – verschiedene Vorschläge unterbreitet. Ein früherer Vorschlag sah vor, dass für die Unterzeichner des Übereinkommens zwar keine Grundzölle anfallen, aber zusätzliche Zölle auf Grundlage der Kohlenstoffintensität (als Mittelwert aller Industrien und nicht für einzelne Unternehmen) verhängt werden sollten. Im Gegensatz dazu sollten Nichtunterzeichner einen höheren Grundzoll sowie einen zusätzlichen Zoll zahlen, der sich nach der Kohlenstoffintensität ihrer Industrien richtet. Durch die Berücksichtigung der durchschnittlichen Kohlenstoffintensität eines Landes sollte vermieden werden, dass Stahl mit geringer Kohlenstoffintensität exportiert wird, während kohlenstoffintensiver Stahl im Inland verbraucht wird. Ein weiterer Vorschlag der USA zielte darauf ab, dass die GASSA-Mitglieder Emissionsstandards festlegen und Zölle gegen Länder verhängen, die diese nicht erfüllen. Die USA fordern zudem, dass sich die Unterzeichner verpflichten, nicht zum weltweiten Überangebot beizutragen und die Aktivitäten staatseigener Betriebe einzuschränken. Die EU zeigte sich skeptisch zu diesem Ansatz; sie bevorzugt CO₂-Preise als Grundlage eines Abkommens. Zudem warnte sie, dass der Ansatz der USA nicht mit WTO-Vorschriften im Einklang stehen würde.³⁴ Auf dem EU-USA-Gipfel Ende Oktober 2023 konnten sich beide Seiten nicht auf einen Kompromiss verständigen. Um einen Handelskrieg zu vermeiden, beschlossen die USA Ende 2023, die Aussetzung der Zölle auf Stahl und Aluminium auf zwei weitere Jahre zu verlängern. Die EU kündigte entsprechend an, ihre Gegenzölle bis März 2025 auszusetzen. Beim TTC-Treffen Ende Januar 2024 gab es keine weiteren Entwicklungen.³⁵

WIE GUT WIRD DER KLIMA CLUB ALLEN DREI ASPEKTEN DER NACHHALTIGKEIT GERECHT?

Die Initiative zielt hauptsächlich auf die ökologischen und wirtschaftlichen Aspekte der Nachhaltigkeit und legt einen klaren Fokus auf den Klimaschutz. Andere Umweltaspekte wie beispielsweise die Biodiversität werden nicht erwähnt. Auf die soziale Dimension gibt es nur einen kurzen Hinweis im Rahmen der dritten Säule des Klimaclubs: „Verstärkung internationaler Bemühungen durch Partnerschaften und Kooperation, um Klimaschutzmaßnahmen zu fördern und zu erleichtern und die sozioökonomischen Vorteile einer Zusammenarbeit beim Klimaschutz auszuschöpfen sowie eine gerechte Energiewende zu fördern.“ In diesem Zusammenhang erwähnen die G7 die Partnerschaften für eine gerechte Energiewende (JETPs). Die JETPs, die während der britischen G7-Präsidentschaft 2021 ins Leben gerufen wurden, sind Partnerschaften zwischen einer Gruppe von Geberländern, der International Partner Group (IPG) und einem Empfängerland. Bisher wurden vier JETPs mit Südafrika, Indonesien, Vietnam und Senegal geschlossen. Sie zielen unter anderem darauf ab, die Energiewende voranzubringen, die nachhaltige Entwicklung und den Aufbau einer alternativen, umweltfreundlichen Wirtschaft zu fördern und einen gerechten Übergang für Beschäftigte und Gemeinschaften zu unterstützen. Allerdings wird kritisiert, dass sie sich fast ausschließlich auf den Energiesektor konzentrieren, während andere Sektoren wie Verkehr oder Landnutzung nur eine untergeordnete Rolle spielen. Darüber hinaus enthalten die JETPs keine näheren Angaben dazu, was eine „gerechte“ Dimension ausmacht und in welcher Form die Partnerschaften dazu beitragen können.³⁶

WIE STEHT ES UM DIE LEGITIMITÄT UND EFFEKTIVITÄT DES KLIMA CLUBS?

Der Klimaclub befindet sich nach wie vor im Aufbau. Nichtsdestotrotz erlauben Aufbau, Mitglieder und Zielsetzungen eine erste Einschätzung. Das Kommuniké

34 Charlotte Unger, A Limping Coalition of the Willing: Why is Transatlantic Cooperation on Clean Steel Lagging Behind? RIFS Blog, September 18, 2023, <https://www.rifs-potsdam.de/en/blog/2023/09/limping-coalition-willing-why-transatlantic-cooperation-clean-steel-lagging-behind> (abgerufen am 4. Oktober 2023); Bernd Janzen, Sarah Sprinkle, and Hannes Sigurgeirsson, What's Causing EU-US Impasse On Steel And Aluminum, 3. August 2023, <https://www.jdsupra.com/legalnews/what-s-causing-eu-us-impasse-on-steel-4522365> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

35 Euan Sadden and Justine Coyne, EU, US Fail to Secure Deal on Steel, Aluminum Sustainability; Extend Deadline to Year-end, S&P Global, Oktober 21, <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/metals/102123-eu-us-fail-to-secure-deal-on-steel-aluminum-sustainability-extend-deadline-to-year-end> (abgerufen am 4. November 2023). Biden extends EU steel, aluminum tariff exemption for 2 years, Reuters, 28. Dezember 2023, <https://www.reuters.com/world/us/biden-extends-eu-steel-aluminum-tariff-exemption-2-years-2023-12-28> (abgerufen am 14.2.2024); European Commission, EU prolongs tariff suspension for US products related to the steel and aluminium dispute, 19.12.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6713 (abgerufen am 14.2.2024).

36 Michael Jakob and Leon Martini, How Can the G7 and G20 Improve Just Energy Transition Partnerships? Taking stock of Just Energy Transition Partnerships (JETP), Ecologic Institute, Juni 2023,

der G7-Staats- und Regierungschefs beschreibt das Projekt als „offenen und kooperativen internationalen Klimaclub“ für alle Länder, die sich zum Pariser Abkommen und zum Klimapakt von Glasgow bekennen.³⁷ Allerdings kann nicht jedes Land direkt beitreten, sondern muss zunächst bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Vorteile gibt es nur für Mitglieder, nicht für Nicht-Mitglieder. Diese Exklusivität soll Kooperationsanreize für diejenigen Länder schaffen, die ihre Klimaschutzverpflichtungen noch nicht vollständig umgesetzt haben. Andererseits könnte diese Exklusivität auch auf Widerstand bei Nicht-Mitgliedern stoßen und zu einer weiteren Verschlechterung des geopolitischen Umfelds beitragen. Der Club muss daher einen schwierigen Grad beschreiten: Auf der einen Seite muss er neue, wirtschaftlich starke Mitglieder aufnehmen und entsprechend ausreichende Anreize setzen. Auf der anderen Seite muss er einen Konsens für ambitionierte Emissionsziele herstellen sowie für Mechanismen, um diesen Konsens auch durchzusetzen. Ob der Club dieser großen Aufgabe gerecht wird, bleibt abzuwarten.

Wie wirksam die Clubs sind, wird erheblich von seinen neuen Mitgliedern abhängen. Die G7-Staaten repräsentieren knapp zehn Prozent der Weltbevölkerung, erbringen 31 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung und sind für 21 Prozent aller CO₂-Emissionen verantwortlich.³⁸

Die G7 ist daher ein guter Ausgangspunkt. Doch die Bemühungen dürfen hier nicht enden. Wenn die großen Verursacher von Treibhausgasemissionen nicht dem Club angehören, könnte dies CO₂-Emissionen zusätzlich verlagern und die Weltwirtschaft fragmentieren. Bisher ist die Initiative bei den Schwellenländern nicht auf große Begeisterung gestoßen. Im gegenwärtigen geopolitischen Umfeld ist ein Beitritt Chinas zum Club nahezu unwahrscheinlich. Indien hat zwar grundsätzlich Interesse³⁹, aber auch Skepsis zum Ausdruck gebracht und sich während seiner G20-Präsidentschaft für eine breitere G20-Initiative ausgesprochen. Indien unterstreicht den Stellenwert des Grundsatzes der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ (Common but Differentiated Responsibilities, CBDR), der in der Erklärung von Rio anlässlich des ersten Erdgipfels von Rio 1992 verankert wurde und der die

unterschiedlichen Fähigkeiten und Verantwortlichkeiten der einzelnen Länder bei der Bewältigung des Klimawandels anerkennt. Brasilien und Südafrika äußerten sich ebenfalls zurückhaltend zum G7-Klimaclub. Beide befürchten, dass die Einrichtung des Clubs einen Rückgang der Exporteinnahmen zur Folge haben könnte.

Clubs müssen so gestaltet werden, dass sie die Transformation der Weltwirtschaft entscheidend voranbringen

Darüber hinaus beruht die Wirksamkeit des Clubs auf konkreten Zusagen, Überwachungsmechanismen sowie Sanktionsinstrumenten im Falle einer Regelverletzung. Da es hierzu keine öffentlich verfügbaren Informationen gibt, ist eine Einschätzung zum aktuellen Zeitpunkt nicht möglich.

DIE G20

Die G20 ist eine plurilaterale Initiative von zwanzig weltweit führenden Volkswirtschaften. Im Jahr 1999 ins Leben gerufen, umfasste sie zunächst nur Treffen der Finanzminister*innen und Notenbank-Chefs der großen Industrie- und Schwellenländer. Während der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008–2010 wurde sie zu einem Forum der Staats- und Regierungschefs aufgewertet. Während zunächst Wirtschafts- und Finanzthemen im Mittelpunkt standen, befasst sich die G20 heute mit einer breiten Palette an Themen. Sie adressiert damit alle drei Säulen der Nachhaltigkeit: Umwelt, Soziales und Wirtschaft.

37 G7 Germany, Communiqué der G7 Staats- und Regierungschefs – Arbeitsübersetzung, Elmau, Deutschland, 28. Juni 2022, <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2059932/ea93246b5d88fc4acefadffa93d4918d/kommuniqu%C3%A9-g7-arbeitsuebersetzung-data.pdf?download=1> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

38 Statistisches Bundesamt, G7 in Zahlen, https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/allgemeines-regionales/G7_inhalt.html#:~:text=In%20ihren%20H%C3%A4nden%20liegen%20die,aller%20CO2%2DEmissionen%20verantwortlich (abgerufen am 4. Oktober 2023).

39 Current Affairs, India Considers Joining G7-Piloted 'Climate Club' to Boost Climate Action, Adda 24/7, 8. Mai 2023, <https://currentaffairs.adda247.com/india-considers-joining-g7-piloted-climate-club-to-boost-climate-action> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

Mit Blick auf den Klimawandel geht es dabei vor allem um Klimafinanzierung, Klimaschutz und eine grüne Energiewende. Die Berücksichtigung dieser Themen in der Agenda der G20 geht auf das Engagement Mexikos, Südkoreas, Frankreichs und der USA zurück, die den Prozess der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) als nicht wirksam erachteten. Im Gegensatz dazu forderten China und Indien, diese Themen innerhalb des UN-Prozesses zu belassen. Die G20 bieten kein Verhandlungsforum für den UNFCCC-Prozess; allerdings haben sich die G20-Staaten während der verschiedenen Präsidentschaften darum bemüht, die bevorstehenden Weltklimakonferenzen in ihren Abschlusserklärungen zu unterstützen.⁴⁰

Während der zurückliegenden indischen Präsidentschaft unterstrichen die Umwelt- und Klimaminister der G20 im Juli 2023 erneut, wie wichtig es ist, die Ziele der drei Rio-Konventionen umzusetzen, um „Umweltkrisen und Herausforderungen wie Klimawandel, Verlust der biologischen Vielfalt, Umweltverschmutzung, Wüstenbildung, Entwaldung, Bodendegradation und eine Schädigung der Meere sowie Qualität/Verfügbarkeit/Zugang zu Wasser“ anzugehen.⁴¹ Darüber hinaus setzen sich die G20 als Gruppe auch mit den Themen inklusives Wachstum und soziale Gerechtigkeit auseinander.

Die G20-Staaten verständigten sich zudem darauf, die finanziellen Kapazitäten multilateraler Entwicklungsbanken (MDBs) zu erhöhen, um weltweit zu mehr Nachhaltigkeit beizutragen. Das geplante „Hybridkapital“ verschafft der Weltbank und anderen Entwicklungsbanken eine Hebelwirkung, um auf den Märkten mehr Finanzmittel zu beschaffen, und könnte in den kommenden zehn Jahren zusätzliches Kapital in Höhe von 200 Milliarden US-Dollar freisetzen. Nach Angaben der G20 sollten diese zusätzlichen Mittel in Projekte zum Schutz des Regenwalds oder auch zum Bau von Wind- und Solarparks fließen und auf diese Weise den Kampf gegen Armut und Klimawandel unterstützen.⁴²

Die G20 riefen mit dem sogenannten Globalen Forum zu Stahlüberkapazitäten (Global Forum on Steel Excess Capacity) im Dezember 2016 zudem eine plurilaterale Initiative ins Leben. Das Forum, dem alle G20-Mitgliedstaaten sowie interessierte OECD-Mitglieder (insgesamt 33 Länder) angehören, sollte für mehr Transparenz sorgen und gleichzeitig die globalen Stahlüberkapazitäten überwachen und reduzieren. Anfangs war die Arbeit des Forums erfolgreich. Seine Mitglieder tauschten Informationen aus, um die Ursachen für Stahlkapazitäten zu ermitteln und zu beobachten sowie konkrete Maßnahmen festzulegen. Allerdings hinterließen China, Indien und Saudi-Arabien mit ihrem schrittweisen Rückzug aus dem Forum 2019 ein Vakuum.⁴³

In den vergangenen Jahren haben die EU und die USA Treffen der G20 genutzt, um wichtige Partnerschaften mit Entwicklungsländern zu lancieren

Darüber hinaus gab es auch Diskussionen über die Ausweitung des G7-Klimaclubs auf wichtige CO₂-Emitenten der G20. Allerdings unterscheiden sich die klimapolitischen Vorstellungen der einzelnen G20-Staaten deutlich voneinander. Einige Mitglieder zeigen sich im Zusammenhang mit dem Pariser Abkommen weniger engagiert und handlungsbereit. Vor diesem Hintergrund ist die Gründung eines G20-Clubs zum gegenwärtigen Zeitpunkt sehr unwahrscheinlich.⁴⁴

40 Charlotte Unger and Sonja Thielges, Preparing the Playing Field: Climate Club Governance of the G20, Climate and Clean Air Coalition, and Under2 Coalition, Springer, August 16, 2023, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-021-03189-8> (abgerufen am 16. Oktober 2023).

41 G20 Information Centre University of Toronto, G20 Environment and Climate Ministers' Meeting, Chennai, India, Outcome Document and Chair's Summary, 28. Juli 2023, <http://www.g20.utoronto.ca/2023/230728-environment.html> (abgerufen am 13. Februar 2024).

42 The White House, Press Gaggle by Secretary of the Treasury Janet Yellen Ahead of the G20 Summit in India, New Delhi, India, 8. September 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2023/09/08/press-gaggle-by-secretary-of-the-treasury-janet-yellen-ahead-of-the-g20-summit-in-india-new-delhi-india> (abgerufen am September 26, 2023); Manfred Schäfer, „Mit der Eisenbahn von Indien nach Europa“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. September 2023, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/g-20-gipfel-startschuss-fuer-infrastrukturoffensive-19164317.html> (abgerufen am 13. Oktober 2023).

43 European Commission, Global Forum on Steel Excess Capacity: European Union Calls for G20 to Address the Excess Capacity, 26. Oktober 2020, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/global-forum-steel-excess-capacity-eu-calls-g20-address-excess-capacity-2020-10-26_en (abgerufen am 13. Oktober 2023).

44 Charlotte Unger and Sonja Thielges, Benefits and Challenges of Expanding the G7 Climate Club to a G20 Climate Club, T20 Policy Briefs, 15. Juni 2023, https://www.orphonline.org/wp-content/uploads/2023/06/T20_PolicyBrief_TF7_G20ClimateClub.pdf (abgerufen am 13. Februar 2024).

Die G20 umfassen ein breites Spektrum von Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen Entwicklungsstufen. Dazu gehören die G7-Mitglieder plus Australien sowie die Mehrheit der Mitglieder der „BRICS plus“ wie China, Brasilien, Indien, Saudi-Arabien und Türkei. Auf dem letzten G20-Gipfel in Neu-Delhi wurde die Afrikanische Union (AU) als neues Mitglied aufgenommen. Hinsichtlich ihrer Wirtschaftsmacht, politischen Systeme und nationalen Interessen sind die G20-Staaten ausgesprochen heterogen. Obwohl alle Mitglieder das Thema Nachhaltigkeit als wichtig erachten, liegen ihre Interessen weit auseinander und spiegeln die globalen Konfliktlinien wider. Wachsende Spannungen, beispielsweise im Zusammenhang mit Russlands Invasion der Ukraine und den darauffolgenden Sanktionen der EU und der USA, stellen die transatlantischen Staats- und Regierungschefs vor neue Herausforderungen, da sie mit den gegensätzlichen Prioritäten der einzelnen G20-Mitgliedstaaten umgehen müssen.

DIE ROLLE DER EU UND DER USA INNERHALB DER G20

Seit ihrem ersten Treffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in Washington 2008 bietet die G20 eine zentrale Plattform für den Austausch zwischen den großen Industriestaaten und Entwicklungsländern. Obwohl sich die ersten G20-Treffen vor allem auf Finanzthemen fokussierten, setzten die EU und die USA in jüngster Zeit auch Themen wie Klimawandel, nachhaltige Entwicklung und die Aufrechterhaltung einer regelbasierten Weltordnung auf die Tagesordnung.

In den vergangenen Jahren nutzten die EU und die USA die Treffen der G20, um wichtige Partnerschaften mit Entwicklungsländern zu lancieren. Im Vorfeld des G20-Gipfels in Bali 2022 setzten sich die Staaten unter Leitung der USA dafür ein, Indonesien über den Finanzierungsmechanismus der Just Energy Transition Partnerships (JETP) 20 Milliarden US-Dollar zur Verfügung zu stellen.⁴⁵ Auf dem G20-Gipfel in Indien 2023 riefen die USA und die EU gemeinsam mit Indien, Israel, Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Frankreich, Deutschland und Italien den Wirtschaftskorridor Indien-Nahost-Europa (India-Middle East-Europe Economic Corridor, IMEC) ins Leben. Das ambitionierte Vorhaben zielt auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Integration in der

Region mit Hilfe von Bahn- und Hafeninfrastrukturen, Strom- und Datenkommunikationskabeln und Wasserstoffpipelines.⁴⁶ Auch wenn viele Details noch nicht bekannt sind, könnte das Projekt als Beleg für das Engagement der EU und der USA dienen, dass sie Entwicklungsländer stärker in ihrem Fortschritt unterstützen wollen. So könnte die Initiative eine konkrete Alternative zu chinesischen Finanzierungsmechanismen bieten und – durch den Zugang zu neuen Märkten und Investitionsmöglichkeiten in der Region – Chancen für resilientere und diversifizierte Lieferketten bieten.

Obwohl die EU und die USA im Rahmen der G20 häufig gemeinsame Ziele verfolgen, streben sie bisweilen auch eigenständige Agenden an. Während der Trump-Präsidentschaft reagierte der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell auf den Rückzug der USA aus den G20 mit einem Engagement der EU, dem „Multilateralismus zu neuer Größe zu verhelfen“.⁴⁷ Besonders augenfällig waren diese Unterschiede bei den Klimaschutzverhandlungen im Verlauf der deutschen G20-Präsidentschaft 2017. Die Abschlusserklärung der Staats- und Regierungschefs verwies auf klare Widersprüche zwischen den USA und den übrigen 19 Mitgliedern. Als Reaktion auf den Rückzug aus dem Pariser Abkommen bekräftigten alle Mitglieder außer den USA ihre Unterstützung des Übereinkommens. Sie machten unmissverständlich deutlich, dass das Pariser Abkommen unumkehrbar ist, und bekannten sich erneut zu seiner uneingeschränkten Umsetzung. Auch wenn die Biden-Regierung Trumps Rückzug aus dem Pariser Abkommen rückgängig machte, herrscht weiterhin Unsicherheit über den zukünftigen Kurs und die Berechenbarkeit der US-Politik.

WIE GUT WIRD DIE G20 ALLEN DREI ASPEKTEN DER NACHHALTIGKEIT GERECHT?

Die G20 verfolgt eine umfassende Agenda und widmet sich allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Umwelt, Soziales, Wirtschaft. Dies spiegelt sich auch in der Präambel zur Abschlusserklärung von 2023 wider, die betont: „Eine gerechte Energiewende kann eine Verbesserung der Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse bewirken und die wirtschaftliche

45 David Lawder and Valerie Volcovici, „U.S., Japan and Partners Mobilise \$20 Billion to Move Indonesia Away from Coal,“ in: Reuters, 15. November 2022; <https://www.reuters.com/business/cop/us-japan-partners-mobilise-20-bln-move-indonesia-away-coal-power-2022-11-15> (abgerufen am 18. Oktober 2023).

46 Murali Krishnan, „India-Middle East-Europe Economic Corridor to Counter China?“ in: DW, 13. September 2023, <https://www.dw.com/en/can-new-india-europe-middle-east-corridor-counter-china/a-66799232> (abgerufen am 18. Oktober 2023).

47 Georgi Gotev, „Borrell Dreams of ‘Making Multilateralism Great Again,“ in: EURACTIV, 14. Dezember 2020, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/borrell-dreams-of-making-multilateralism-great-again> (abgerufen am 18. Oktober 2023).

Resilienz stärken. Wir sind der Überzeugung, dass sich kein Land zwischen der Armutsbekämpfung und dem Kampf um unseren Planeten entscheiden müssen sollte. Wir werden uns für Entwicklungsmodelle einsetzen, die weltweit zu nachhaltigen, inklusiven und gerechten Transformationen beitragen und niemanden zurücklassen⁴⁸.

Mit Blick auf die ökologischen Aspekte der Nachhaltigkeit unterstreicht die G20 – neben ihrer Unterstützung für die Bemühungen im Rahmen der UNFCCC – die Bedeutung einer umweltfreundlichen und nachhaltigen Energiewende und die dringende Notwendigkeit einer Klimafinanzierung. Themen im Zusammenhang mit den sozialen Aspekten der Nachhaltigkeit betreffen (unter anderem) ein inklusives, gleichberechtigtes, qualitativ hochwertiges Bildungs- und Ausbildungsangebot sowie die soziale Ermächtigung von Frauen und Mädchen. Im Bereich der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit bekräftigt die G20 ihr Engagement für „zuverlässige, diversifizierte, nachhaltige und verantwortungsvolle Lieferketten für die Energiewende, auch für kritische mineralische Rohstoffe und in Lagerstätten angereicherte Materialien, Halbleiter und Technologien“. Alle Aspekte der Nachhaltigkeit werden berücksichtigt, allerdings oftmals in Silos, ungeachtet des übergeordneten Ziels einer Umsetzung aller nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (SDGs).

in Delhi im September 2023 verpflichteten sich die G20-Staats- und Regierungschefs, die kollektive Entschlossenheit der Gruppe zu nutzen, um die Agenda 2030 vollständig und wirksam umzusetzen und den Fortschritt der SDGs zu beschleunigen. Darüber hinaus einigten sie sich auf einen grünen Entwicklungspakt für eine nachhaltige Zukunft (Green Development Pact for a Sustainable Future), der auch Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Lebensgewohnheiten für eine nachhaltige Entwicklung, den Aufbau einer weltweiten Kreislaufwirtschaft und die Umsetzung einer umweltfreundlichen, nachhaltigen, gerechten, erschwinglichen und inklusiven Energiewende beinhaltet.⁵⁰ Darüber hinaus verständigten sich die Staats- und Regierungschefs, die weltweite Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen bis 2030 zu verdreifachen. Sie erzielten jedoch keine Einigung über den Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe. Ganz im Gegenteil erreichten nach Angaben des International Institute for Sustainable Development (IISD) die öffentlichen Investitionen der G20 in Kohle, Erdöl und Erdgas im Jahr 2022 ein Rekordhoch von 1,4 Billionen US-Dollar, obwohl sich die Staats- und Regierungschefs auf dem COP26 Klimagipfel in Glasgow darauf verständigt hatten, „ineffiziente“ Subventionen für fossile Brennstoffe vollständig einzustellen.⁵¹ Im Bereich der Klimafinanzierung gab es zwar gewisse Fortschritte, doch die Verhandlungen schreiten nach wie vor nur langsam voran.

WIE STEHT ES UM DIE LEGITIMITÄT UND EFFEKTIVITÄT DER G20?

Die Legitimität der G20 beruht auf ihrem wirtschaftlichen Gewicht: ihre Mitglieder machen 85 Prozent des globalen BIP, über 75 Prozent des Welthandels und etwa zwei Drittel der Weltbevölkerung aus.⁴⁹ Dennoch folgt die Zusammensetzung der Gruppe keinerlei Kriterien, was ihrer Legitimität insgesamt schadet. Abgesehen vom Beitritt der Afrikanischen Union ist die Gruppe nicht offen für neue Mitglieder. Aus diesem Grund setzt die G20 auch auf „Output“ Legitimität, die zu großen Teilen auf der Wirksamkeit ihrer Maßnahmen beruht.

Im Bereich des Klimaschutzes verzeichnet die G20 eine gemischte Bilanz. Auf dem letzten G20-Gipfel

48 Indian Ministry of External Affairs, G20 New Delhi Leaders' Declaration, New Delhi, India, 9.-10. September 2023, <https://www.mea.gov.in/Images/CPV/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf> (abgerufen am 13. Februar 2024).

49 OECD, What is the G20? <https://www.oecd.org/g20/about> (abgerufen am 14.2.2024)

50 Ebd.

51 "G20 Poured More Than \$1tn into Fossil Fuel Subsidies Despite Cop26 Pledges – Report," in: The Guardian, 23. August 2023: <https://www.theguardian.com/environment/2023/aug/23/g20-poured-more-than-1tn-on-fossil-fuel-subsidies-despite-cop26-pledges-report> (abgerufen am 4. Oktober 2023).

Plurilaterale WTO Initiativen

Klimawandel und Nachhaltigkeitsthemen sind bisher nicht integraler Bestandteil der einzelnen WTO-Abkommen. Allerdings finden sich die Ziele der nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes bereits in der Präambel des Abkommens von Marrakesch (1994) und sind als solches für die WTO von Bedeutung.⁵² Erste Fortschritte im Rahmen der WTO gab es im November 2020 mit der Annahme von drei WTO-Ministererklärungen zu Handel und Nachhaltigkeit, die von zahlreichen WTO-Mitgliedern unterstützt wurden. Die aktuell laufenden plurilateralen Gespräche sind ein erster Schritt, um Umweltschutz und Nachhaltigkeitsthemen in der WTO zu verankern. Die EU engagiert sich – im Unterschied zu den USA – in allen drei Initiativen.

1 WTO TRADE & ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY STRUCTURED DISCUSSIONS (TESSD)

Im November 2020 begannen 50 WTO-Mitglieder die Strukturierten Gespräche der WTO zu Handel und ökologischer Nachhaltigkeit (Structured Talks on Trade and Environmental Sustainability, TESSD) zu führen, um das Engagement im Bereich Handel und Nachhaltigkeit voranzubringen. Diese strukturierten Gespräche bieten eine Ergänzung zum WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt (CTE). Dort waren viele Diskussionen über Klima und Nachhaltigkeit aufgrund des Widerstands einiger WTO-Mitgliedstaaten ins Stocken geraten. Indien beispielsweise betrachtet das UNFCCC als das zentrale Forum für Klimafragen und steht entsprechend multilateralen Klimagesprächen in der WTO kritisch gegenüber.

Zwei Jahre später, im Februar 2022, wurde der TESSD-Arbeitsplan angenommen. Er sieht die Einrichtung von vier Arbeitsgruppen vor zu: 1. Umweltgütern und -dienstleistungen, 2. Klimaschutz im Handel, 3. Kreislaufwirtschaft (Zirkularität) und 4. Subventionen vor. Der Plan zielt darauf ab, eingehende Diskussionen über diese Themen zu ermöglichen, um in einer späteren Phase konkrete Ergebnisse zu liefern.⁵³ Im Juli 2023 erörterten die TESSD-Mitglieder im Rahmen dieser Arbeitsgruppen mögliche Ergebnisse für die 13. Ministerkonferenz (MC13) zum umweltverträglichen Handel. Dazu gehören:

- eine analytische Erfassung der Waren und Dienstleistungen, die für die Solar-, Wind- und Wasserkraftbranchen wichtig sind, einschließlich der damit verbundenen Handelsbarrieren, Probleme für die Entwicklungsländer und Strategien für eine Handelsförderung in diesen Bereichen
- eine Übersicht des praktischen Vorgehens der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung handelsbezogener Klimaschutzmaßnahmen, einschließlich Transparenz- und Konsultationsmechanismen, Folgenabschätzungen und Leitlinien
- ein Überblick („Mapping“) der Handelsaspekte der Kreislaufwirtschaft im Verlauf des Lebenszyklus von Produkten und
- eine Auflistung der Erfahrungen der Mitglieder bei der Subventionsgestaltung.⁵⁴

Die Zahl der Mitglieder der TESSD ist mit dem jüngsten Beitritt von Barbados im Juli 2023 auf 75 gestiegen. Die Initiative wird von Kanada und Costa Rica koordiniert. Ihre Mitglieder sind sehr vielfältig und umfassen Industriestaaten (EU, EU-Mitgliedstaaten, die USA, Australien und Japan), Schwellenländer (Brasilien, China, Türkei⁵⁵, Entwicklungsländer (Gambia, Tschad) sowie Kleine Inselentwicklungsländer (SIDs) (wie Fidschi und Vanuatu).⁵⁶ Die TESSD stehen nicht nur interessierten WTO-Mitgliedern offen, sondern auch externen Stakeholdern, beispielsweise aus dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen oder auch der Wissenschaft. Positiv ist zu bewerten, dass die Initiative sehr breit angelegt ist und das wachsende Interesse an Nachhaltigkeitsthemen in allen Ländergruppen und bei

52 WTO, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm (abgerufen am 4. Oktober 2023).

53 WTO, Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions, Overview, https://www.wto.org/english/tratop_e/tessd_e/tessd_overview_in_three_pages.pdf (abgerufen am 2. Oktober 2023).

54 WTO, Members Discuss Possible TESSD Outcomes for Delivery at MC13, 11. Juli 2023, https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/tessd_11jul23_e.htm (abgerufen am 2. Oktober 2023).

55 Indien beteiligt sich wegen seiner grundsätzlichen Ablehnung plurilateraler Abkommen an keiner dieser Initiativen.

56 WTO, Trade and Environmental Sustainability, https://www.wto.org/english/tratop_e/tessd_e/tessd_e.htm (abgerufen am 26. September 2023).

Stakeholdern belegt. Nachteilig ist, dass die Interessen und Werte der Mitglieder sehr unterschiedlich sind, was die Entscheidungsfindung erschwert.

WIE GUT WERDEN DIE TESSD ALLEN DREI ASPEKTEN DER NACHHALTIGKEIT GERECHT?

Die Umweltaspekte der Nachhaltigkeit stehen in allen vier Arbeitsgruppen – zu Umweltgütern und -dienstleistungen, Klimaschutz im Handel, Kreislaufwirtschaft und Subventionen – im Mittelpunkt der TESSD-Gespräche.

Die soziale Dimension der Nachhaltigkeit findet nur mittelbar Berücksichtigung: So kann sich der Ausbau klimafreundlicher Technologien helfen, sozio-ökonomische Ungleichheiten abzubauen und den Zugang zu Ressourcen zu verbessern. Eine Untersuchung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hat ergeben, dass Investitionen in saubere Technologien mehr Arbeitsplätze schaffen als solche in fossile Brennstoffe. Durch höhere Lohnquoten steigen auch die Gesamteinkommen der Arbeitskräfte.⁵⁷

Das Thema wirtschaftliche Nachhaltigkeit wird in den Strukturierten Gesprächen im Zusammenhang mit dem Ziel einer verantwortungsvollen Ressourcennutzung sowie der Kreislaufwirtschaft berücksichtigt.

WIE STEHT ES UM DIE LEGITIMITÄT UND EFFEKTIVITÄT DER TESSD?

Die Strukturierten Gespräche stehen allen WTO-Mitgliedstaaten offen und zählen daher als offene plurilaterale Initiative. Darüber hinaus machen alle TESSD-Mitglieder zusammen 85 Prozent des Welt Handels aus und verleihen der Gruppe mit ihrem wirtschaftlichen Gewicht Legitimität.

Auch wenn es sich bei den TESSD um eine laufende Initiative handelt, sind ihre konkreten Maßnahmen nicht klar ersichtlich. Die bevorstehende Ministerkonferenz in Abu Dhabi in den Vereinigten Arabischen Emiraten vom 26.-29. Februar 2024 bietet den WTO-Mitgliedern Gelegenheit, konkretere Maßnahmen zu beschließen. Ein naheliegender Schritt wäre

die Wiederaufnahme der Verhandlungen zum Abkommen über Umweltgüter (Environmental Goods Agreement, EGA). Angesichts gegensätzlicher Interessen und Schwierigkeiten bei der Definition von Umweltgütern ist dies allerdings eher unwahrscheinlich.

2 WTO INFORMAL DIALOGUE ON PLASTICS POLLUTION AND SUSTAINABLE PLASTICS TRADE (IDP)

Der informelle Dialog über Plastikverschmutzung und umweltverträglichen Plastikhandel (IDP) wurde im Dezember 2020 eingeleitet, weil zahlreiche WTO-Mitglieder ihre Maßnahmen gegen steigende Umweltkosten durch Kunststoffverschmutzung besser koordinieren wollten. Die Initiative zielt darauf ab, den gesamten Lebenszyklus der Wertschöpfungskette von Kunststoff abzubilden, versteckte Handelsströme von verarbeiteten Kunststoffen aufzudecken und Fortschritte im Bereich der Kunststoffreduzierung und der Kreislaufwirtschaft zu erzielen. Sie soll die Arbeit des CTE ergänzen. Im Februar 2022 wurde ein IDP-Aktionsplan unter anderem zu den folgenden Themen veröffentlicht: Verbesserung der Transparenz, Überwachung von Handelstrends, Förderung bewährter Praktiken („best practices“), Stärkung der politischen Kohärenz, Prüfung von Möglichkeiten für kollektive Ansätze und Einschätzung des Bedarfs an technischer Unterstützung.⁵⁸

Im Mai 2023 legten die Koordinatoren einen Entwurf vor, der auch mögliche Ergebnisse für die MC13 aufzeigt. Der Entwurf enthält gemeinsame Grundsätze und Prioritäten für kollektive Maßnahmen im Kampf gegen Kunststoffverschmutzung. Zu diesen Grundsätzen gehört auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Die Grundsätze widmen sich zudem den Herausforderungen, mit denen zahlreiche WTO-Mitglieder, insbesondere SIDs, konfrontiert sind. Darüber hinaus zielen sie darauf ab, Transparenz herzustellen und einen offenen Austausch mit den entsprechenden Akteuren zu führen. Im Mittelpunkt steht zudem eine engere Zusammenarbeit mit der Weltzollorganisation für eine wirksamere Überwachung und Regulierung des Kunststoffhandels. Weitere Prioritäten umfassen das Angebot nachhaltiger und effektiver Ersatzstoffe,

57 ILO, Achieving a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for all, International Labour Conference, 111th Session, 2023, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_norm/-/relconf/documents/meetingdocument/wcms_897597.pdf (abgerufen am 13. Februar 2024).

58 WTO, Plastics Pollution and Environmentally Sustainable Plastics Trade, https://www.wto.org/english/tratop_e/ppesp_e/ppesp_e.htm (abgerufen am 26. September 2023).

Plurilaterale Abkommen, die in eine bestehende multilaterale Ordnung integriert sind, und somit einige oder sogar alle Mechanismen für Transparenz, Kommunikation usw. nutzen können, sind wünschenswerter als eigenständige Abkommen

Alternativen und Wiederverwendungssysteme sowie einen erleichterten Zugang zu Technologien für eine umweltfreundliche Abfallbewirtschaftung.⁵⁹

Der Initiative gehören 76 WTO-Mitglieder an. Mit Australien, Barbados, China, Ecuador, Fidschi und Marokko als Koordinatoren ist bereits eine erhebliche Zahl an Industriestaaten, Schwellenländern und Entwicklungsländern vertreten. Hinzu kommt Fidschi als SID. Dieselbe Vielfalt spiegeln auch die Gesamtmitglieder der Initiative wider, darunter die EU, EU-Mitgliedstaaten, die USA, Mexiko, Entwicklungsländer (wie Thailand) und weitere SIDs wie Samoa, Tonga und Vanuatu. Sie teilen das Interesse, die Gespräche voranzutreiben und zu verhindern, dass sie durch die bestehenden Konfliktlinien zwischen den BRICS- und G7-Staaten beeinträchtigt werden. Ähnlich wie bei den TESSD war die Beteiligung des Privatsektors und der Zivilgesellschaft wichtig, um Probleme zu identifizieren und mögliche Lösungen für den gesamten Lebenszyklus von Kunststoffen zu finden. Generell ist das Problem der Kunststoffe ein verbindendes Thema.

WIE GUT BERÜCKSICHTIGT DIE IDP ALLE DREI ASPEKTE DER NACHHALTIGKEIT?

Die IDP-Diskussionen beziehen sich auf die ökologische Nachhaltigkeit, da sie darauf abzielen, die Umwelt durch eine Verringerung der

Kunststoffverschmutzung zu schützen. Die soziale Nachhaltigkeit bezieht sich auf integrative Gesellschaften und das langfristige Wohlergehen aller Menschen unter Wahrung des sozialen Zusammenhalts. Wie bei den TESSD wird dieser Aspekt nur indirekt behandelt. Zu den Faktoren, die einen Einfluss auf die wirtschaftliche Nachhaltigkeit haben, gehört ein verantwortungsvoller Umgang mit Ressourcen, der ebenfalls in den Aktionsbereich dieser Initiative fällt. Der Fokus von IDP liegt somit auf der ökologischen Nachhaltigkeit, die sich jedoch auch auf die soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit auswirkt.⁶⁰

WIE STEHT ES UM DIE LEGITIMITÄT UND EFFEKTIVITÄT DER IDP?

Am IDP sind 46 Prozent der WTO-Mitglieder beteiligt. Die Diskussionen und Dialoge finden zwischen den Mitgliedern der Gruppe statt, stehen jedoch jederzeit auch den übrigen WTO-Mitgliedern offen. Die Entscheidungen der Gruppe gelten nur für die Mitglieder. Damit ist die Legitimität der Gruppe gegeben, trotz der Ansicht der indischen Regierung, die nur das Multilaterale Umweltübereinkommen der UN als einziges geeignetes Forum für derartige Gespräche anerkennt.⁶¹

Über die Wirksamkeit der Initiative lässt sich bisher streiten. Positiv gesehen hat die Initiative – im Zusammenspiel mit den TESSD und der Initiative zu fossilen Brennstoffen – längst überfällige Diskussionen

59 WTO, Plastics Pollution Dialogue Unveils Elements of Potential Outcome for MC13, 25. März 2023, https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/ppesp_25may23_e.htm (abgerufen am 28. September 2023).

60 Enel Group, The 3 pillars of Sustainability: Environmental, Social and Economic, 15. Juni 2023, <https://www.enel.com/company/stories/articles/2023/06/three-pillars-sustainability> (abgerufen am 28. September 2023).

61 Kirtika Suneja, India Keeping Tabs on WTO Pact for Plastic Pollution, 21. Juli 2023, https://economictimes.indiatimes.com/news/india/india-keeping-tabs-on-wto-pact-for-plastic-pollution/articleshow/101999480.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst (abgerufen am 28. September 2023).

über Handel und Umweltschutz gestartet, die im Rahmen des CTE nicht möglich waren. Allerdings müssen auf diese Gespräche auch konkrete Maßnahmen folgen. Dies könnte sich durch konkrete Ergebnisse bei der MC13 geschehen.

Eine weitere Option bestünde darin, dass die Mitgliedstaaten selbst unilaterale Maßnahmen im Kampf gegen die Kunststoffverschmutzung ergreifen. Alle unilateralen Verpflichtungen zusammengenommen könnten bereits deutliche Verbesserungen bewirken, ohne einen multilateralen Konsens abzuwarten. Die vorgeschlagenen Annexe leisten daher einen maßgeblichen Beitrag zu mehr Effektivität.

3 WTO FOSSIL FUEL SUBSIDY REFORM (FFSR)

Die Initiative zur Reform der fossilen Brennstoffsubventionen (FFSR) zielt auf den Abbau und die Abschaffung ineffizienter fossiler Brennstoffsubventionen ab und ermutigt WTO-Mitglieder zum Austausch von Informationen und Erfahrungen, um die Gespräche im Rahmen der WTO voranzubringen. Dies umfasst auch eine gesteigerte Transparenz und strengere Berichterstattungsauflagen, um die Auswirkungen fossiler Brennstoffsubventionen auf Handel und Ressourcen besser einschätzen zu können. Die Initiative berücksichtigt auch, dass der Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe möglichst geringe negative Auswirkungen auf die Entwicklung haben muss.⁶²

Die Initiative wird derzeit von 48 WTO-Mitgliedern mitgetragen und von Neuseeland koordiniert. Zu ihren Mitgliedern zählen in erster Linie die EU und ihre Mitgliedstaaten, Chile, Kolumbien und SIDs wie Fidschi und Vanuatu. Die USA und große Schwellenländer wie China, Brasilien und die Türkei sind nicht in der Gruppe vertreten.⁶³

Subventionen sind in der WTO grundsätzlich ein sensibles Thema, und die Gespräche über fossile Brennstoffsubventionen haben einen direkten Einfluss auf die Energiepolitik der einzelnen Länder. Zudem leisten fossile Brennstoffe in den BRICS-Staaten einen wesentlichen Beitrag zu den Staatseinnahmen.

Entsprechend besteht die Gruppe zum überwiegenden Teil aus europäischen Ländern und SIDs – letztere, weil sie der Klimawandel besonders hart trifft.

WIE GUT WIRD DIE FFSR ALLEN DREI ASPEKTEN DER NACHHALTIGKEIT GERECHT?

Ähnlich wie bei den oben beschriebenen WTO-Initiativen konzentrieren sich die Diskussionen auf die Umweltaspekte der Nachhaltigkeit. Ihr Ziel ist es, Wirtschaftsmodelle abzulösen, die einen nicht-nachhaltigen Konsum fördern. Gleichzeitig soll die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen angeregt werden. Dies stimmt auch mit dem SDG 12 zur Sicherung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster überein. Auch die FFSR gehen nur mittelbar auf die soziale Dimension der Nachhaltigkeit ein. Die dritte Dimension, wirtschaftliche Nachhaltigkeit, wird mit dem Ziel einer verantwortungsvollen Ressourcennutzung direkt angesprochen.⁶⁴

WIE STEHT ES UM DIE LEGITIMITÄT UND EFFEKTIVITÄT DES FFSR?

Die Gespräche über Subventionen für fossile Brennstoffe werden lediglich von einer Untergruppe von Mitgliedern geführt (48 von 164), zu denen hauptsächlich die EU, EU-Mitgliedstaaten, Chile, Neuseeland und SIDs gehören. Die Gruppe ist nicht repräsentativ und hat einen Schwerpunkt auf den EU-Mitgliedstaaten. Da es sich jedoch lediglich um erste Diskussionen handelt, sollte die Initiative als Ausgangspunkt für zukünftige Gespräche über Subventionen bewertet werden. Die Gruppe steht nach wie vor allen WTO-Mitgliedstaaten offen.

Bisher haben die Gespräche noch keine konkreten Ergebnisse geliefert. Ganz im Gegenteil hat Russlands Krieg gegen die Ukraine zu einer neuen, wenn auch vorübergehenden Förderung fossiler Brennstoffe durch die EU und ihre Mitgliedstaaten geführt. Die Initiative ist daher wichtig, um gemeinsame Ansätze zu entwickeln, auch wenn sie bisher noch nicht besonders effektiv war.

62 WTO Plurilaterals, Fossil Fuel Subsidy Reform (FFSR), https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/fossil-fuel-subsidy-reform-ffsr (abgerufen am 2. Oktober 2023).

63 WTO, Fossil Fuel Subsidy Reform, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/fossil_fuel_e.htm (abgerufen am 26. September 2023).

64 Enel Group, The 3 Pillars of Sustainability: Environmental, Social and Economic, 15. Juni 2023, <https://www.enel.com/company/stories/articles/2023/06/three-pillars-sustainability> (abgerufen am 28. September 2023).

DIE ROLLE DER EU UND DER USA IN DEN PLURILATERALEN WTO-INITIATIVEN

Während die EU in allen drei plurilateralen Initiativen engagiert ist, zeigen sich die USA eher zurückhaltend. Sie beteiligten sich erst ein Jahr später (4. November 2021) an den TESSD-Gesprächen und seit März 2023 am IDP. Dagegen sind sie nach wie vor nicht der Initiative über den Abbau von Subventionen für fossile Brennstoffe beigetreten, was in absehbarer Zeit auch eher unwahrscheinlich ist. Die Biden-Administration setzt sich zwar intensiv mit den Auswirkungen des Handels auf den Klimawandel auseinander und befürwortet Handelserleichterungen im Bereich der Kreislaufwirtschaft und der nachhaltigen Materialwirtschaft. Trotzdem zeigen sich die USA zurückhaltend, was die Aufnahme neuer Verhandlungen über ein Umweltgüterabkommen anbelangt, während die EU einen solchen Ansatz nachdrücklich unterstützen würde. Im gegenwärtigen geoökonomischen Umfeld würden die USA eine Senkung der Zölle auf grüne Produkte vermutlich als Chance für China betrachten und entsprechend ablehnen.

INDO-PACIFIC ECONOMIC FRAMEWORK FOR PROSPERITY (IPEF)

Der von US-Präsident Joe Biden 2022 auf den Weg gebrachte Indo-Pazifische Wirtschaftsrahmen für Wohlstand (IPEF) ist eine Wirtschaftsinitiative von 14 Staaten der Indo-Pazifik-Region. Zu ihren Mitgliedern gehören Australien, Brunei, Fidschi, Indien, Indonesien, Japan, Malaysia, Neuseeland, die Philippinen, Singapur, Südkorea, Thailand, die USA und Vietnam. IPEF soll die Zusammenarbeit in vier Säulen stärken. Säule I: Vernetzte Wirtschaft (Handel), Säule II: Resiliente Wirtschaft (Lieferketten), Säule III: Grüne Wirtschaft (grüne Energie und Dekarbonisierung) und Säule IV: Sozial gerechte Wirtschaft (Steuern und Korruptionsbekämpfung). Der Anwendungsbereich des Abkommens ist begrenzt, weil die

USA nicht bereit sind, über eine Verbesserung des Marktzugangs zu verhandeln. IPEF konzentriert sich daher auf den Austausch von Informationen und "best practices", Business Matchmaking, die Sicherung und Diversifizierung von Lieferketten und den Schutz von Arbeitsrechten.⁶⁵

Seit Beginn der Verhandlungen konnten bereits einige Erfolge erzielt werden. Die Ministertreffen finden alle zwei Monate statt.⁶⁶ Im November 2023 unterzeichneten die Partner das IPEF-Lieferkettenabkommen. Seitdem haben fünf IPEF-Staaten (Fidschi, Indien, Japan, Singapur und die Vereinigten Staaten) das Abkommen ratifiziert, so dass es am 24. Februar 2024 in Kraft treten kann. Im Gegensatz dazu werden die Säulen I, III und IV noch diskutiert.⁶⁷ Während die Verhandlungen zu Säulen III (grüne Wirtschaft) und IV (faire Wirtschaft) relativ reibungslos verlaufen, ist die Säule I (Handel) auf starke Gegenwehr im US-Kongress gestoßen. Dies betrifft den nichteinklagbaren Schutz der Arbeitnehmer sowie die Digitalwirtschaft.⁶⁸ Mittlerweise nehmen mehr als 14 Länder an den IPEF-Verhandlungen teil und damit mehr als die 12, die an den Gesprächen zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP) beteiligt waren. Mitglieder haben die Möglichkeit, sich nur an einzelnen Säulen zu beteiligen. Allerdings müssen sie alle Aspekte innerhalb dieser Säulen umsetzen. Die meisten Staaten sind allen vier Säulen beigetreten, mit Ausnahme von Indien, das seine Teilnahme an Säule I (Handel) noch abwägt.⁶⁹ Durch den Widerstand bei Säule I (Handel) ist es relativ unwahrscheinlich, dass das gesamte Abkommen noch vor den Präsidentschaftswahlen abgeschlossen werden kann.

DIE ROLLE DER USA

Die USA betrachten IPEF als Plattform, um ihr wirtschaftliches Engagement im Indo-Pazifik zu bekräftigen und dem wirtschaftlichen Einfluss von China ein Gegengewicht entgegenzustellen. Seit ihrem Rückzug aus dem TPP 2017 haben sich die USA keinen völkerrechtlich bindenden bilateralen Freihandelsabkommen angeschlossen. IPEF wird in der Nationalen

65 Arasasingham, Aidan, et al., "Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch," Center for Strategic and International Studies, 23. Mai 2022, <https://www.csis.org/analysis/unpacking-indo-pacific-economic-framework-launch> (abgerufen am 11. Oktober 2023).

66 U.S. Department of Commerce, "United States to Participate in Sixth Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) Negotiating Round in Kuala Lumpur," 4. Oktober 2023, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/10/united-states-participate-sixth-indo-pacific-economic-framework#:~:text=On%20May%2027%2C%20the%20IPEF,Chain%20Agreement%20under%20Pillar%20I> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

67 U.S. Department of Commerce, U.S. Department of Commerce Announces Upcoming Entry into Force of the IPEF Supply Chain Agreement, 1. Februar 2024, <https://sg.usembassy.gov/u-s-department-of-commerce-announces-upcoming-entry-into-force-of-the-ipef-supply-chain-agreement> (abgerufen am 13. Februar 2024).

68 Erin L. Murphy, "IPEF: Three Pillars Succeed, One Falts," 21. November 2023, <https://www.csis.org/analysis/ipef-three-pillars-succeed-one-falts> (abgerufen am 13. Februar 2024).

69 Amiti Sen, "India Weighing Option of Joining Trade Pillar of Indo-Pacific Economic Framework," in: The Hindu Business Line, 12. August 2023, <https://www.thehindubusinessline.com/economy/india-weighing-option-of-joining-trade-pillar-of-indo-pacific-economic-framework/article67187741.ece> (abgerufen am 11. Oktober 2023).

Sicherheitsstrategie vom Oktober 2022⁷⁰ viermal erwähnt und wurde ursprünglich durch den Nationalen Sicherheitsrat und den Nationalen Wirtschaftsrat im Weißen Haus vorangetrieben.⁷¹ Dennoch richtet sich das Interesse der USA nicht nur auf Sicherheitsbelange. Präsident Biden nannte darüber hinaus auch Prioritäten wie Handelserleichterungen, Standards für digitale Technologien, Dekarbonisierung und grüne Energie-, Infrastruktur- und Arbeitsstandards.

Entwicklungsländer in Süd- und Südostasien sind sehr an einer Zusammenarbeit mit den USA interessiert, um ein „Friendshoring“ ihrer Lieferketten weg von China zu ermöglichen. Auf diese Weise wollen sie sich die finanzielle Unterstützung der USA für den Bau von Infrastrukturen und die Bewältigung der Energiewende sichern, gegebenenfalls im Austausch gegen ehrgeizigere Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Klimaschutzabkommens.

Andererseits ist der fehlende Zugang zum US-amerikanischen Markt für zahlreiche Staaten ein schwieriges Thema, denn sie vermuten, dass die Vereinigten Staaten in erster Linie eine politische Agenda auf Kosten einer echten wirtschaftlichen Integration vorantreiben. Für einige Länder stellt zudem die zentrale Bedeutung von IPEF für die China-Strategie der USA eine Herausforderung dar. In dieser Frage kommt es zu Spannungen zwischen den politischen Zielen der USA und den Wirtschaftsagenden anderer Teilnehmerstaaten. In der Konsequenz wurde beispielsweise Taiwan von den Verhandlungen ausgeschlossen, obwohl das Land die Absicht hatte, sich den Verhandlungen anzuschließen.⁷² Hinzu kommt die Sorge, dass sich die USA nach den Präsidentschaftswahlen 2024 zurückziehen könnten, sollte Donald Trump die Wahlen gewinnen. Er hatte 2017 die USA aus der TPP zurückgezogen.

Als Beleg für das Engagement der USA kündigte die derzeitige Handelsministerin Gina Raimondo auf dem IPEF-Ministertreffen am 29. Juni 2023 öffentliche Mittel in Höhe von 300 Millionen US-Dollar und Privatkapital in Höhe von 900 Millionen USA-Dollar für nachhaltige Infrastrukturprojekte auch in Ländern der IPEF-Partner an.⁷³ Neben dem Zugang zu öffentlichen Mitteln bietet IPEF Gelegenheit, durch regulatorische Anpassungen

Investitionsanreize zu schaffen, insbesondere für die Mehrheit der IPEF-Staaten, die kein bilaterales Steuerabkommen mit den USA geschlossen haben.⁷⁴

WIE GUT WIRD DER IPEF ALLEN DREI ASPEKTEN DER NACHHALTIGKEIT GERECHT?

IPEF widmet sich innerhalb seiner einzelnen Säulen allen drei Nachhaltigkeitsaspekten. Allein Säule I (Handel) beinhaltet zahlreiche Nachhaltigkeitselemente und enthält Unterkomponenten zu den Themen Umwelt, Arbeit und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Bei einer erfolgreichen Umsetzung könnte Säule I zur Entwicklung neuer Produktionslieferketten in Südostasien beitragen, die grundlegende Auswirkungen auf das regionale Wachstum hätten, inklusive der Möglichkeit, in der Wertschöpfungskette vom Ressourcenabbau zur verarbeitenden Industrie aufzusteigen.

Mit Blick auf Säule III (Dekarbonisierung) haben die USA bereits die Finanzierung grüner Energien zugesagt, während im Rahmen von Säule II (Lieferkette) neue Institutionen geschaffen wurden, um Preisschocks aufzufangen und die Stabilität der Investitionsströme zu sichern. Diese Finanzierungsmaßnahmen könnten eine weitere Option zur Ergänzung bestehender multilateraler Entwicklungsinstitutionen im Indo-Pazifik bieten.

Mit Blick auf arbeitsrechtliche Fragen könnten in Säule II vorgesehene arbeitsrechtliche Beschwerdeverfahren zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten beitragen. Dieser Mechanismus könnte wesentlich dazu beitragen, die politische Unterstützung für zukünftige Handelsinitiativen zu sichern.

Säule IV hat Korruption im Fokus. In Kombination mit der Steuerkomponente könnte Säule IV die Investitionsströme in Entwicklungsländer festigen und so kapitalintensive Infrastrukturprojekte und industrielle Transformationen fördern, die einen wesentlichen Anteil am regionalen Wohlstand sowie an einer Minderung der globalen Emissionen haben.

70 White House, "National Security Strategy," 12. Oktober 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

71 Arasasingham, Aidan, (s. Fußnote 69).

72 Arasasingham, Aidan et al., "Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch," Center for Strategic and International Studies, 23. Mai 2022, <https://www.csis.org/analysis/unpacking-indo-pacific-economic-framework-launch> (abgerufen am 11. Oktober 2023).

73 U.S. International Development Finance Corporation, "DFC's Approval of \$300 Million Financing for Sustainable Infrastructure Projects to Include Countries Party to IPEF," 29. Juni 2023, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfcs-approval-300-million-financing-sustainable-infrastructure-projects> (abgerufen am 11. Oktober 2023).

74 U.S. Internal Revenue Service, "United States Income Tax Treaties – A to Z," 12. September 2023, <https://www.irs.gov/businesses/international-businesses/united-states-income-tax-treaties-a-to-z> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

WIE STEHT ES UM DIE LEGITIMITÄT UND EFFEKTIVITÄT DES IPEF?

IPEF ist kein traditionelles Handelsabkommen mit Marktzugangspflichten; das Abkommen ist weniger verbindlich und sieht nicht dieselben Umsetzungsmechanismen vor. IPEF räumt den einzelnen Ländern zudem eine große Flexibilität bei den Themen ein, auf die sie einen Schwerpunkt legen wollen.

Bisher wurden die sichtbarsten Fortschritte in Säule II (Lieferketten) erzielt. Dies deutet darauf hin, dass im Indo-Pazifik-Raum ein breiter Konsens über die Schwachstellen in den Lieferketten der einzelnen Volkswirtschaften besteht. Auf dem IPEF-Ministertreffen in Detroit, Michigan, am 27. Mai 2023 kündigten alle 14 IPEF-Partner ein Lieferkettenabkommen zur Einrichtung von drei speziell auf Lieferketten ausgerichteten Gremien an.⁷⁵ Der Lieferkettenrat (Supply Chain Council) soll sich mit kritischen Sektoren und zentralen Gütern befassen, die von den IPEF-Partnern als maßgeblich für die nationale Sicherheit, öffentliche Gesundheit und Wirtschaftstätigkeit identifiziert wurden. Im Rat sollen Expertinnen und Experten zusammengebracht werden, die Möglichkeiten für eine Diversifizierung der Lieferketten aufzeigen. Das Krisenreaktionsnetzwerk für Lieferketten (Supply Chain Crisis Response Network) soll als Kommunikationskanal fungieren, über den im Notfall einer Unterbrechung der Lieferketten Informationen ausgetauscht und ein gemeinsames Krisenmanagement sowie Krisensimulationen für IPEF-Mitglieder durchgeführt werden können. Der IPEF-Beirat zu Arbeitsrechten (IPEF Labor Rights Advisory Board) soll die Aufgabe haben, arbeitsrechtliche Probleme zu ermitteln, bewährte Verfahren voranzubringen und Beschwerdemechanismen auf nationaler Ebene zwischen Regierung, Beschäftigten und Arbeitgebervertretungen einzurichten.⁷⁶

Alles in allem befasst sich die Agenda ausführlich mit sensiblen innenpolitischen Themen der einzelnen Länder. Dies stellt für Säule I (Handel) und ihre sieben Unterthemen – Arbeit, Umwelt, Digitales, Landwirtschaft, Regulierung, Wettbewerb und Handels erleichterung – eine besondere Herausforderung dar. Auch wenn sich Länder für die Teilnahme an nur ausgewählten Säulen von IPEF beteiligen und auch wieder aussteigen können, müssen sie doch alle

Komponenten der entsprechenden Säulen befolgen. Deutliche Unterschiede zwischen den Volkswirtschaften, Regelungsumfeldern und Innenpolitiken der mehr oder weniger entwickelten IPEF-Mitgliedstaaten könnten die Konsensfindung in Zukunft erschweren. Säule IV (Steuern und Antikorruption) birgt zahlreiche Herausforderungen angesichts der Tatsache, dass die Bewertung der IPEF-Staaten im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International von „sehr integer“ bis „sehr korrupt“ reicht.⁷⁷

Letzten Endes sind zahlreiche Einzelheiten zum Wie und Wann einer Umsetzung des Abkommens noch nicht bekannt. Außerdem bleiben viele Fragen im Bereich des Compliance-Monitorings, der Streitbeilegung und der Durchführung weiterhin offen, und es ist noch nicht geklärt, was als Nichteinhaltung gilt und was in einem solchen Fall unternommen wird.

75 U.S. Department of Commerce, “Substantial Conclusion of Negotiations on Landmark IPEF Supply Chain Agreement,” Office of Public Affairs, 27. Mai 2023, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/05/substantial-conclusion-negotiations-landmark-ipef-supply-chain> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

76 Ebd.

77 Transparency International, „Korruptionswahrnehmungsindex 2022“, Januar 2023, <https://www.transparency.de/cpi/cpi-2022> (abgerufen am 12. Oktober 2023).

Handlungsempfehlungen

WIE ES WEITERGEHEN SOLLTE

Viele multilaterale Abkommen und Institutionen befinden sich im Krisenmodus: In den letzten zehn Jahren ist die multilaterale Entscheidungsfindung zunehmend schwieriger geworden, Regeln wurden nicht modernisiert, die Einhaltung der Regeln befindet sich im Abwärtstrend und die Umsetzung ist unzureichend, sodass zahlreiche Abkommen nicht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerüstet sind. Dies hat die EU und die USA dazu veranlasst, zunehmend einen weiteren Weg einzuschlagen: plurilaterale Abkommen. Im Mittelpunkt der Studie standen diejenigen plurilateralen Abkommen, die für eine nachhaltigere Ausrichtung der Weltwirtschaft unter Führung der EU und/oder der USA von entscheidender Bedeutung sind.

Die beschriebenen Initiativen weisen unterschiedlichen Formen auf. Einige, wie die Strukturierten Gespräche der WTO, sind in eine multilaterale Organisation eingebettet; bei anderen, wie dem Klimaclub, handelt es sich um eigenständige Initiativen mit einer exklusiveren Ausrichtung. Die Legitimität und Effektivität dieser Initiativen lässt sich noch nicht abschließend beurteilen, da sich die Mehrzahl erst in der Umsetzungsphase befindet. Nichtsdestotrotz können bereits einige erste Lehren für die transatlantischen Partner gezogen werden.

1. DIE TRANSATLANTISCHE ZUSAMMENARBEIT RUND UM NACHHALTIGKEIT RICHTIG GESTALTEN

Nach vier schwierigen Jahren während der Trump-Administration eröffnete sich mit der Wahl von Joe Biden die Gelegenheit, die transatlantische Zusammenarbeit auf einen neuen Kurs zu bringen und die Transformation der Weltwirtschaft voranzutreiben. In den vergangenen drei Jahren haben die EU und die USA mehrere neue Institutionen und Initiativen ins Leben gerufen, darunter den **TTC**, den **Clean Energy Incentives Dialogue**, die **Transatlantic Initiative on Sustainable Trade** und den **Trade and Labor Dialogue**. Allerdings sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen den transatlantischen Partnern nach

wie vor große Unterschiede bestehen, was den Umgang mit dem Klimawandel und anderen Fragen der Nachhaltigkeit angeht. Dies betrifft unter anderem die CO₂-Bepreisung. Auch die US-amerikanischen Buy American-Regeln dürften weiterhin Konfliktpotenzial bergen. Schließlich bestehen auch Unterschiede zwischen der EU und den USA in ihrer Bereitschaft, verbindliche internationale Übereinkommen einzugehen.

- Wenn die transatlantischen Partner die Weltwirtschaft auf einen nachhaltigeren Kurs bringen wollen, müssen sie diese Differenzen überwinden. Anderenfalls könnte es im Zuge eines transatlantischen Konflikts schnell zu einer Blockade bilateraler wie auch plurilateraler Initiativen kommen. Zudem könnte sich das gute politische Klima mit den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen im November 2024 rasch wieder zum negativen wenden. Daher ist es jetzt an der Zeit, die Zusammenarbeit im Bereich der Nachhaltigkeit zu stärken. Die transatlantischen Partner müssen eine Einigung darüber erzielen, wie der CO₂-Gehalt energieintensiver Produkte gemessen, wie CO₂ bepreist und/oder wie die Gleichwertigkeit nationaler Bestimmungen zur Nachhaltigkeit bestimmt werden sollen. Sie müssen auch entscheiden, wie sie mit Ländern verfahren wollen, die nicht die hohen Standards der EU und der USA erfüllen. Dies beinhaltet auch die komplexe Frage, wie sich Umsetzungsmechanismen mit bestehenden Handelsschutzinstrumenten (Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen) sowie globalen Handelsregimen (insbesondere die WTO) vereinbaren lassen.
- Bilaterale Initiativen reichen nicht aus, um wirksam auf die Klima- und Umweltkrisen und ihre sozialen Auswirkungen zu reagieren. Die transatlantischen Partner müssen in vielen plurilateralen Initiativen die Führungsrolle übernehmen und gemeinsam Sorge tragen, dass diese Initiativen inklusiv und entwicklungsfreundlich sind und ihr volles Potenzial für die Transformation der Weltwirtschaft entfalten.

2. DIE RICHTIGE BALANCE ZWISCHEN EXKLUSIVITÄT UND OFFENHEIT FINDEN

Für plurilaterale Initiativen gibt es kein „einheitliches Modell“. Sie unterscheiden sich in ihrem Ambitionsniveau, dem Grad ihrer Exklusivität und Offenheit, ihrer Rechtsverbindlichkeit und Durchsetzbarkeit und der Zusammensetzung ihrer Mitglieder. Allerdings

stehen sie allesamt vor ähnlich schwierigen Fragen. Plurilaterale Initiativen sind deshalb ihrem Wesen nach häufig diskriminierend, weil sie zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern unterscheiden. Im Falle des Klimaclubs ist dies auch erwünscht: Die Vorteile für die Mitglieder sollen für Nicht-Mitglieder ein Anreiz sein, ihre Klimapolitik zu ändern. Gerade dies stellt allerdings eine Gratwanderung dar. Ein exklusiver Klimaclub birgt angesichts des sich verschärfenden geopolitischen Umfeldes die Gefahr, die Fragmentierung der Weltwirtschaft weiter vorantreiben. Er könnte auch die Gründung von alternativen Clubs mit weniger ehrgeizigen Zielsetzungen und gegensätzlichen Strategien zur Folge haben.

- **Strukturierte Gespräche im Rahmen der WTO:** Grundsätzlich sind offene plurilaterale Initiativen im Rahmen einer internationalen Organisation wie der WTO exklusiven Clubformaten vorzuziehen. Wie im Falle aller drei strukturierten Gespräche müssen diese plurilateralen Verhandlungen auf dem Grundsatz der Meistbegünstigung beruhen, inklusiv und transparent sein und eine „besondere und differenzierte Behandlung“ (nach dem Vorbild des Abkommens über Handelserleichterung) ermöglichen. Sie müssen entwicklungsorientiert sein und ein Rahmenkonzept für eine schrittweise Beteiligung beinhalten. Sie müssen bei Bedarf Unterstützung und Kapazitätsaufbau anbieten.
- **Eigenständige plurilaterale Abkommen:** Allerdings lässt sich dies nicht in allen Fällen umsetzen. Für exklusivere Clubs wie den Klimaclub müssen die Mitglieder sicherstellen, dass die Hürden für einen Beitritt nicht zu hoch, klar definiert und transparent sind. Ohne die großen Schwellenländer würde der Klimaclub beispielsweise seine Klimaschutzziele vermutlich nicht verwirklichen können. Gleichzeitig müssen die Zielsetzungen weiterhin ambitioniert sein.
- **Darüber hinaus** müssen die Verpflichtungen und Zuständigkeiten der Mitglieder klar definiert sein. Die Clubs müssen zudem Instrumente zur Finanzierung und zum Kapazitätsaufbau für weniger entwickelte Mitglieder anbieten. Angesichts der Tatsache, dass die Clubs zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern unterscheiden und in einigen Fällen einen Sanktionsmechanismus gegen Nicht-Mitglieder vorsehen, ist besonders darauf zu achten, dass sie mit dem Völkerrecht und bestehenden multilateralen Institutionen im Einklang stehen. Sie müssen so organisiert sein, dass sie die Umsetzung multilateraler Abkommen befördern und nicht behindern.

3. DEN SCHMALEN GRAT ZWISCHEN INFORMALITÄT/ FLEXIBILITÄT UND INSTITUTIONELLEN STRUKTUREN MEISTERN

Für viele Länder sind plurilaterale Abkommen attraktiv, da sie weniger formal, flexibler und weniger rechtsverbindlich sind. Die Entscheidungsfindung ist nicht so stark formalisiert und der institutionelle Aufbau ist weniger rigide. Einige Foren haben kein ständiges Sekretariat oder feste Mitarbeiter. Einige plurilaterale Initiativen, wie IPEF, räumen ihren Mitgliedern die Möglichkeit ein, sich nur an Teilen des Abkommens zu beteiligen. Plurilaterale Abkommen können schnell auf die unmittelbaren Bedürfnisse und Kapazitäten ihrer Mitglieder reagieren. Die Nachteile bestehen allerdings in möglichen Unsicherheiten, Fragmentierungen und Reibungsverlusten.

- **Strukturierte Gespräche im Rahmen der WTO:** Plurilaterale Vereinbarungen, die in eine bestehende multilaterale Ordnung eingebettet sind und einige oder alle damit verbundenen Mechanismen für Transparenz, Kommunikation usw. nutzen können, sind eigenständigen Abkommen oder Clubs vorzuziehen. Dies trifft auf die strukturierten Gespräche der WTO zu. Dies bringt zwar große Vorteile mit sich, doch dürfen die plurilateralen Initiativen die Ressourcen der WTO nicht überstrapazieren, weil dies bei WTO-Mitgliedern, die nicht an der jeweiligen plurilateralen Initiative beteiligt sind, auf Kritik und Widerstand stoßen könnte.
- **Eigenständige plurilaterale Abkommen:** Ein ständiges Sekretariat und feste Mitarbeiter – wie beim Klimaclub vorgesehen – wären ratsam, um Kontinuität, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. Mit rotierenden Vorsitzen – nach dem Vorbild der G7 – könnte zudem ein stärkeres Verantwortungsgefühl bei den Mitgliedern erzeugt werden. Abgestufte Rechte und Pflichten oder, wie im Fall des IPEF, die Möglichkeit einer Beteiligung an unterschiedlichen Teilen eines Abkommens, könnte den Beitritt von Mitgliedern erleichtern. Allerdings muss eine zu starke Fragmentierung vermieden werden.

4. DIE PASSENDE KOMBINATION AUS WEICHEN STANDARDS UND HARTER RECHTSVERBINDLICHKEIT WÄHLEN

Ehrgeizige und rechtsverbindliche multilaterale Abkommen stellen eine politische Herausforderung dar. Plurilaterale Abkommen sind hingegen in vielen Fällen nicht rechtsverbindlich und sehen oft keinen formalen Streitbeilegungs- und Umsetzungsmechanismus vor.

- Strukturierte Gespräche im Rahmen der WTO: Bisher geht es in den Gesprächen um weiche Standards und mögliche Ergebnisse für die MC13. Sie zielen zudem auf einen vor allem auf einen verstärkten Informationsaustausch ab. Sobald diese Gespräche konkretere Formen annehmen, sollten sie in den Streitbeilegungsprozess der WTO und die Mehrparteien-Interimsvereinbarung zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA) integriert werden. Entwicklungsländern müssen allerdings Übergangsfristen eingeräumt werden, innerhalb derer sie von der Streitschlichtung ausgenommen sind. Darüber hinaus sind Mechanismen nötig, die eine wirksame Umsetzung unterstützen, darunter Überwachungsmaßnahmen, Notifizierungen und Durchführungsberichte. Zudem sollten plurilaterale Abkommen einen Frühwarnmechanismus sowie eine Expertengruppe zur Bewertung von Umsetzungsschwierigkeiten einrichten.
- Eigenständige plurilaterale Initiativen: Auch hier lässt sich ein formalisierter Ansatz wie bei der WTO nicht in allen Fällen realisieren. Nichtsdestotrotz müssen diese Initiativen auch Rechenschaftspflichten- und Umsetzungsmechanismen beinhalten. Die Rechte und Pflichten der Mitglieder müssen klar definiert sein. Die Mitglieder müssen darüber informiert sein, was als Nichteinhaltung gilt und was im Falle einer Nichteinhaltung geschieht. Entsprechend sollten plurilaterale Abkommen Überwachungsmechanismen und Notifizierungen sowie Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung vorsehen. Die Einrichtung eines Frühwarnmechanismus wäre ebenfalls ratsam.

5. ALLE DREI SÄULEN DER NACHHALTIGKEIT STÄRKER BERÜCKSICHTIGEN

Plurilaterale Abkommen unterscheiden sich in ihrem Anwendungsbereich voneinander. Viele von ihnen sind auf Einzelfragen ausgerichtet und haben einen themen- oder sektorspezifischen Schwerpunkt. In der Mehrzahl der Fälle befassen sie sich nicht in gleichem Maße mit allen drei Säulen der Nachhaltigkeit. Die meisten Umweltinitiativen gehen nicht ausreichend auf die soziale Dimension der Nachhaltigkeit ein. Am weitreichendsten ist in diesem Zusammenhang die Lieferkettenvereinbarung des IPEF.

- Bei der Entwicklung und Durchführung einer plurilateralen Initiative sind die drei Säulen der Nachhaltigkeit und ihre gegenseitigen Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Dabei muss ein deutlich größerer Fokus auf der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit liegen. Dies trifft auch auf den G7-Klimaclub zu.
- Neue Finanzierungsinstrumente zur Förderung der grünen Transformation sollten Begleitmechanismen für soziale Transformationsprozesse vorsehen. Darüber hinaus sollte der Kapazitätsaufbau eine größere Rolle in nahezu allen beschriebenen plurilateralen Abkommen spielen.

6. AM MULTILATERALISMUS FESTHALTEN: PLURILATERALE INITIATIVEN SIND ERGÄNZUNG, KEIN ERSATZ

Multilaterale Abkommen bieten in der Regel eine Vielzahl von Vorteilen gegenüber plurilateralen Ansätzen. Sie stützen sich auf zentrale Grundsätze wie Nichtdiskriminierung, Transparenz und Offenheit. Multilaterale Abkommen und Institutionen eignen sich am besten dafür, den Bedrohungen und Herausforderungen der heutigen Zeit zu begegnen – Klimawandel und Umweltzerstörung sowie weltweite Gesundheitskrisen, Menschenrechtsverletzungen, globale Armut und Ungleichheit, um nur einige wenige zu nennen. Allerdings können plurilaterale Initiativen in Anbetracht des aktuellen geopolitischen Umfelds und des Stillstands in vielen multilateralen Institutionen eine sinnvolle Alternative bieten, um Koalitionen der Willigen dazu zu bewegen, politische Strategien zur Förderung einer nachhaltigeren Weltwirtschaft zu entwickeln. Im Idealfall können derartige Ansätze so viel Wirksamkeit entwickeln, dass sie im Laufe der Zeit in multilaterale

Ansätze überführt werden können. Um sicherzustellen, dass sich plurilaterale Abkommen nicht nachteilig auf multilaterale Ansätze auswirken und keine weitere Fragmentierung der multilateralen Strukturen zur Folge haben, sollten formale Verbindungen zwischen den Abkommen und den jeweiligen multilateralen Strukturen hergestellt werden.

7. KONKRETE NÄCHSTE SCHRITTE ANGEHEN

Viele der beschriebenen Initiativen befinden sich noch in der Verhandlungsphase. Umso wichtiger ist es, die richtigen Rahmenbedingungen für sie zu fördern.

- Strukturierte Gespräche im Rahmen der WTO:** Die strukturierten Gespräche bieten eine wichtige Möglichkeit, um Nachhaltigkeitsthemen innerhalb der WTO zu verankern. Immer mehr Länder mit unterschiedlichem wirtschaftlichem Hintergrund erkennen, dass die Themen Handel und Klima miteinander vernetzt sind – und dass Handel zu einer Lösung der Klimakrise beitragen kann. Die USA könnten mit einem Beitritt zu allen bestehenden WTO-Initiativen (einschließlich der Initiative zur Reform der fossilen Brennstoffsubventionen) und einem Engagement zugunsten konkreter Ergebnisse für die MC13 ein wichtiges Signal senden. Wie bereits erwähnt: Die Vermeidung von Kunststoffen/Plastik könnten ein verbindendes Thema sein und konkrete Maßnahmen nach sich ziehen. Dies könnte einen Schneeballeffekt für weitere plurilaterale Aktionen zur Folge haben. Bei schleppenden Fortschritten könnten beide Partner auch auf einen „konzertierten Multilateralismus“ zurückgreifen: eine unilaterale Umsetzung der Ziele der Strukturierten Gespräche, um die ökologische Nachhaltigkeit voranzubringen.
- Neue plurilaterale Initiativen im Rahmen der WTO:** Die transatlantischen Partner sollten intensive Gespräche über eine mögliche Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein plurilaterales Umweltgüterabkommen (EGA) führen. Das Thema ist auch Teil einer TESSD-Arbeitsgruppe. Bei einem erneuten Anlauf muss die Liste der Waren kürzer sein und sich auf Aspekte fokussieren, die zu einer Abschwächung des Klimawandels im industriellen Maßstab beitragen könnten. Darüber hinaus sollten beide Seiten Umweltdienstleistungen in die Verhandlungen einbeziehen. Dabei können sie sich auf ihre bisherigen Bemühungen (auch im Rahmen des IPEF) stützen.
- Plurilaterale Gespräche über grüne Subventionen** könnten eine weitere mögliche Initiative auf Ebene der WTO darstellen. Dabei geht es sowohl um Agrar- als auch um Industriesubventionen (und um Subventionen für fossile Energieträger), die vor dem Hintergrund der Klimakrise neu ausgerichtet werden müssen. Hier könnte es sinnvoll sein, Gespräche über eine Reform des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM Agreement) auf Grundlage der Subventionsbestimmungen des WTO-Agrarabkommens aufzunehmen. Die Staaten könnten für den Klimawandel Einstufungen nach dem Vorbild der „Green Box“, „Blue Box“ und „Amber Box“ festlegen.
- Eigenständige plurilaterale Initiativen:** Vor der Einrichtung neuer Clubs ist es sinnvoll, bestehende Initiativen wie etwa den G7-Klimaclub mit vorhandenen Umweltabkommen zu verknüpfen. In einem ersten Schritt muss die OECD bei der Festlegung eines CO₂-Preismechanismus und/oder der Bewertung der Gleichwertigkeit nationaler Regulierungen unterstützt werden. Auf dieser Grundlage wäre es deutlich einfacher, für einen Klimaclub zu werben. Darüber hinaus müssen sich die transatlantischen Partner Gedanken darüber machen, was sie den großen Schwellenländern anbieten können. Eine Verbindung zu Klimafinanzierungen und möglicherweise zu einem eng definierten Technologietransfer könnte eine Option sein.

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 254231-0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2198-5936

Übersetzung Kathrin Haderler

Layout Lara Bühner

Design Konzept WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP

In line with the BMW Foundation's commitment to promoting cross-sectoral dialogue, sharing diverse perspectives, and fostering democratic culture, we supported the production of this report. Please note that the views and opinions expressed in this report are those of the authors alone and do not necessarily reflect the views and opinions of the BMW Foundation.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.