

ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 4. Juli 2017 – 6/2017

Die G20 zwischen Hoffen und Bangen Perspektiven für politische Impulse an der Schnittstelle zwischen Klima und Energie

Dennis Tänzler /// Ist von den G20 ein Gestaltungsimpuls im Bereich Klima- und Energiebereich zu erwarten? Die bisherige Bilanz ist gemischt. Mit der Ankündigung des Ausstiegs der USA aus dem Pariser Abkommen haben sich auch die Erfolgsaussichten der deutschen G20-Präsidentschaft wesentlich eingetrübt. Auf der Suche nach G20-Partnern für ein ambitioniertes Vorgehen rückt zunehmend China ins Blickfeld. Die Voraussetzungen für weitreichende Beschlüsse wie etwa zum Abbau von Subventionen für fossile Energieträger für den G20-Gipfel in Hamburg bleiben indes widrig. ///

Die G20 zwischen Hoffen und Bangen

Perspektiven für politische Impulse an der Schnittstelle zwischen Klima und Energie

Dennis Tänzler

Zum 1. Dezember 2016 hat Deutschland die G20-Präsidentschaft übernommen. Die Gruppe dieser Staaten umfasst klima- und energiepolitische Schwergewichte. So verursachen die G20-Staaten etwa 80 % der energiebedingten CO₂-Emissionen weltweit. Da dieselben Länder jedoch auch wesentlich für den globalen Zubau an Erneuerbaren Energien verantwortlich zeichnen, sind sie gleichzeitig Motor der Transformation. Sie halten demnach den Schlüssel in der Hand, um die Türen einer weltweiten Dekarbonisierung aufzustoßen. Um dieses übergeordnete Ziel des im letzten Herbst in Kraft getretenen Pariser Klimaabkommens von 2015 umzusetzen, bedarf es einer klaren Perspektive: Wenn sich die G20 auf einen Fahrplan einigen könnten, um aus den fossilen Energien auszusteigen und einen gleichwertigen Ersatz im Bereich nachhaltiger Energien zu schaffen, könnte dies auf globaler Ebene einen wesentlichen An Schub für eine erfolgreiche Umsetzung des Pariser Abkommens bedeuten. Eine wichtige Brücke könnte eine Einigung auf die zeitnahe Abschaffung der Subventionen für fossile Energien in den G20 darstellen.

Ist von den G20 dieser Gestaltungsimpuls zu erwarten? Die bisherige Bilanz im Klima- und Energiebereich ist gemischt und mit der Ankündigung des Ausstiegs von US Präsident Donald Trump aus dem Pariser Abkommen Anfang Juni haben sich auch die Erfolgsaussichten der deutschen G20 Präsidentschaft in Bezug auf Fortschritte im Bereich Klima- und Energiepolitik wesentlich eingetrübt. Wenn es darum geht, einflussreiche Partner für eine Führungskoalition unter den G20 zu finden, fällt der Blick zuerst auf China, das in seiner Präsidentschaft 2016 auch neue energiepolitische Akzente gesetzt hat, um den Ausbau erneuerbarer Energien und grüne Investitionen voranzutreiben. Ein genauerer Blick auf die bislang erfolgten Akzente innerhalb der G20 kann Aufschluss darüber geben, wie viel klimapolitischer Schub unter deutscher Präsidentschaft noch zu erwarten ist und welche Rolle hier ein Partner wie China spielen kann, um die wegfallende Führungsrolle der USA zu kompensieren.¹

Klima und Energie im Fokus einzelner G20-Regierungen

Im Herbst 2016 surfte die internationale Gemeinschaft klimapolitisch auf einer Welle der Euphorie. Dies war nicht zuletzt auf verschiedene G20-Regierungen zurückzuführen, die die große Bedeutung des Klimathemas und die starke Verknüpfung zu ambitionierten Transformationsprozessen im Energiesektor betont hatten. Ein starker Indikator ist die frühe Ratifizierung des Pariser Abkommens. Wesentliches Aufsehen rief diesbezüglich der zeitgleiche Beitritt der USA und Chinas zum Abkommen am 3. September 2016 hervor. Die beiden größten Treibhausgasemittenten gaben dies kurz vor dem G20-Gipfel bekannt, was auch als Beleg für die enge Koppelung des UN-Klimaprozesses unter der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und dem G20-Prozess dienen kann. USA und China übernahmen also beide eine Führungsrolle, um das zeitnahe Inkrafttreten des Abkommens zu gewährleisten und übten so auch Druck auf andere bedeutende Emittenten wie die EU, Indien und Kanada aus nachzuziehen.

Die frühzeitige Ratifizierung ist sicher nur die eine Seite eines prominent vertretenen klimapolitischen Führungsanspruchs, der auch in die G20 getragen wurde. Stärker auf die Umsetzungsebene zielt die Verknüpfung von klimapolitischer Ambition mit energiepolitischen Maßnahmen als Teil der nationalen Klimabeiträge (sogenannte Nationally Determined Contribution, NDC). Die NDCs bilden die wesentliche Basis des Pariser Abkommens und alle G20-Regierungen bis auf Russland und die Türkei haben entsprechende Beiträge ausgearbeitet. Der Energiesektor bildet einen zentralen Bestandteil aller 18 NDCs im G20-Kontext. Bis auf die EU, Mexiko und die USA weisen alle Regierungen den Erneuerbaren Ausbau als einen expliziten Beitrag zum ausgewiesenen Minderungsziel aus. Australien, Brasilien, China, Indien, Indonesien und Japan setzen auf anteilige Erneuerbare Energien oder saubere Energieziele. Argentinien, Kanada, Südafrika, Saudi Arabien und Südkorea verweisen auf verschiedene Strategien und Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Energieversorgung. Angesichts der Brisanz von Themen wie Klima und Energie wird auch von den G20 einiges zu erwarten sein, um Impulse für die globale Ausgestaltung der Dekarbonisierung zu setzen.

Der Klima-Energie-Nexus im Fokus der G20-Verhandlungen

Ein Rückblick auf die G20-Behandlung von Klima und Energie im Jahr 2016 zeigt deutlich die Dynamik, die unter der chinesischen Präsidentschaft und dem Eindruck des erfolgreich verhandelten Pariser Abkommens entwickelt wurde. Das beweist u. a. eine gemeinsame präsidentielle Stellungnahme der Staats- und Regierungschefs von den USA und Chinas zum Klimawandel am 31. März 2016. Sie bekräftigen darin „to support a successful G20 Summit in Hangzhou, including strong climate and clean energy outcomes“ und fordern die G20-Staaten auf, „to engage constructively in international cooperation on energy and climate change“.² In dem Kommuniqué bestätigten die G20-Staaten ihre Zusage, dem Pariser Abkommen so schnell wie möglich beizutreten. Die Staats- und Regierungschefs bekräftigen ihre Einsatzbereitschaft zu

„shaping an affordable, reliable, sustainable and low-greenhouse gas (GHG) emissions energy future while utilizing energy sources and technologies“.³ Das Kommuniqué der Energieminister unterstrich insbesondere „the significant role of renewable energy in the context of the UN 2030 Sustainable Development Goals and Paris Agreement“.⁴ Die G20-Finanzminister würdigten „the importance of the operating entities of the financial mechanism of the United Nations Framework Convention on Climate Change“, begrüßten „the endorsement of the Strategic Plan for the Green Climate Fund (GCF)“ und forderten „the Fund’s continued efforts to scale up its operations“.⁵ Die Agrarminister sprachen ebenfalls klimabedingte Probleme an und drückten ihre Unterstützung für das Pariser Abkommen aus.

Anzumerken ist aber auch, dass neben einem allgemeinen Bekenntnis zur Umsetzung des Pariser Abkommens und zu den Verpflichtungen, den Klimafinanzierungen nachzukommen, das Kommuniqué keine weiteren Spezifizierungen zu konkreten Maßnahmen oder Aktivitäten enthält. Es nimmt auch nicht Bezug auf eine langfristige Dekarbonisierungsstrategie oder die Bedeutung einzelner Instrumente wie z. B. das einer Kohlenstoffbepreisung als kosteneffektive Maßnahme zur Emissionsminderung, nicht zuletzt auch von der G7 diskutiert.

Einzelne G20-Ansatzpunkte im Bereich Klima und Energie

Im Hangzhou Kommuniqué 2016 erhielt der Klima-Energie-Nexus zwar kaum Aufmerksamkeit, aber dennoch spielten einzelne Aspekte während Chinas G20-Präsidentschaft eine wichtige Rolle. Diese Elemente können auch als Einstiegspunkte für die deutsche Präsidentschaft dienen, um hier einzelne Prozesse über eine Präsidentschaft hinaus anzuschieben und eine übergreifende Behandlung des Klima-Energie-Nexus innerhalb der G20 zu befördern.

Klimafinanzierung

Seit ihrer Gründung 2012 arbeitet die Climate Finance Study Group (CFSG) an dem Thema Finanzierungsströme des öffentlichen Sektors. Im Juni 2016 veröffentlichte die G20 CFSG einen Bericht zu „Promoting Efficient and Transparent Provision and Mobilization of Climate Finance to Enhance Ambition of Mitigation and Adaptation Actions“, der die verschiedenen Perspektiven der Mitgliedsstaaten darüber, wie Transparenz und Effizienz zu Klimafinanzierung erhöht und die Prioritätensetzung von Entwicklungsländern besser berücksichtigt werden können, zusammenfasst. Im Kommuniqué 2016 der G20-Finanzminister werden indes keine wesentlich über die UNFCCC hinausgehenden Impulse gesetzt. Das Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs behält eine eher traditionelle Unterscheidung zwischen entwickelten Ländern, die den UNFCCC-Verpflichtungen nachkommen sollen „in providing means of implementation including financial resources“ zu Mitigations- und Adaptionsmaßnahmen, und Entwicklungsländern, die diese Unterstützung erhalten, bei.

Green Finance

Neben der bereits existierenden Befassung mit Klimafinanzierung initiierte Chinas Präsidentschaft einen neuen Arbeitsprozess zu grüner Finanzierung. Die Green Finance Study Group (GFSG) wurde 2016 gegründet und wird gemeinsam von China und Großbritannien moderiert. Das United Nations Environment Programme (UNEP) fungiert als Sekretariat. Die GFSG fokussiert sich auf private Sektorfinanzierung und umfasst mehr als 80 Mitglieder inklusive der G20-Staaten, eingeladene Staaten außerhalb der G20, internationale Organisationen und Think Tanks. Die Gruppe veröffentlichte einen G20 Green Finance Synthesis Report und entwickelte freiwillige Optionen, um die Fähigkeiten des Finanzsystems zur Mobilisierung privaten Kapitals für grüne Investitionen zu verbessern. Im G20-Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs von 2016 unterstützen diese vor allem Versuche, strategische Marktsignale zu senden und Instrumente wie „green bonds“ auch für grenzüberschreitende Investitions-initiativen zu etablieren.

Subventionen fossiler Brennstoffe

In Verbindung mit dem Klimawandel sind fossile Brennstoffe ein Schlüsselthema der Energy Sustainability Working Group. 2009 versprachen die G20 bereits vage einen Ausstieg aus diesen Subventionen, allerdings ohne zeitlichen Rahmen. 2016 bestätigten die G20 dieses Versprechen, jedoch weiterhin ohne gemeinsamen Zeitrahmen und das trotz der Tatsache, dass die G7 den Ausstieg aus Subventionen fossiler Brennstoffe bis 2025 dieses Jahr bereits beschlossen hatten. Immerhin wurde ein G20-Begutachtungsprozess zu Reduzierungsmaßnahmen von fossilen Brennstoffsubventionen beschlossen. Mit Blick auf die potenziell frei werdenden finanziellen Mittel und die mögliche Verwendung für klimapolitische Initiativen könnte eine Einigung auf den Subventionsabbau eine starke Signalwirkung entfalten und eine mögliche Brücke zwischen den Bereichen Klima und Energie bauen.

Ausbau nachhaltiger Energien

Neben den Subventionen von fossilen Brennstoffen identifiziert die Energy Sustainability Working Group drei weitere wesentliche Bereiche: Zugang zu Energie, die Verbreitung Erneuerbarer Energien und die Förderung von Energieeffizienz. Dazu gibt es Aktionspläne, die in ihrer Ausrichtung freiwillig sind. In der Einleitung des Aktionsplans zum Ausbau Erneuerbarer Energien zeigt sich eine klare Verbindung zum Erreichen der Klimaziele: „Renewable energy, inter alia, has made, and will continue to make, significant contribution on this front, due to its zero or near zero emissions of greenhouse gases and reduction of other conventional pollutants“. Im Hangzhou Kommuniqué finden sich zudem eine Reihe weiterer Bezüge zur Energiepolitik, etwa die Notwendigkeit für eine effektive und inklusive globale Energiearchitektur, verbesserte Energiesicherheit, die Diversifikation von Energiequellen und -routen sowie eine Transparenz der Energiemärkte.

Die chinesische Präsidentschaft als Steilvorlage für deutsche Impulse 2017?

Unter Chinas G20-Präsidentschaft wurden nur partiell Einstiegspunkte geschaffen, um den Klima-Energie-Nexus 2017 und in den kommenden Jahren vorrangig zu behandeln. Positiv zu vermerken ist, dass Klimafragen verstärkt Eingang in die G20-Agenda finden. Der Nexus spielt im Rahmen der Energie-Arbeitsgruppe zunehmend eine Rolle und wurde explizit im Voluntary Action Plan on Renewable Energy der G20 erwähnt. Auch die neue Initiative zur grünen Finanzierung bietet in dieser Hinsicht Potenzial. Es zeigt sich aber auch, dass in dem G20 Kommuniqué der Staats- und Regierungschef kaum konkrete Handlungsoptionen oder Maßnahmen aufgeführt werden, um eine tatsächliche Integration der beiden Politikbereiche zu erreichen. Auch an einer langfristigen gemeinsamen Vision der Gestaltung des Klima-Energie-Nexus mangelt es. Dies spiegelt sich darin wider, dass die G20 keinen formellen Arbeitsprozess zum Klima etabliert haben. Der transformative Wandel zu einer langfristigen und tiefen Dekarbonisierung, der im Pariser Abkommen festgehalten ist, wird im G20-Prozess nicht ausreichend reflektiert.

Wenn es darum geht, unter deutscher Präsidentschaft noch bedeutsame Impulse zu setzen und eine bessere Verankerung etwa beim Gipfel in Hamburg im Juli 2017 zu erreichen, ist die Bundesregierung noch mit einer weitaus größeren Herausforderung konfrontiert, nämlich, wie mit dem Verlust der klimapolitischen Führungsrolle hin zu einer zu erwartbaren Blockadehaltung umgehen? China hat sich diesbezüglich bereits unmittelbar nach der US Wahl im November 2016 klar positioniert. Chinesische Offizielle bestätigten die Fortsetzung des Engagements beim Pariser Abkommen und den Süd-Süd-Kooperationen. Hierzu zählen Xie Zhenhua, Chinas führender Klimadiplomate, Liu Zhenmin, Chinas Vize-Außenminister, und Xie Ji, der Leiter der Klimawandelabteilung der National Development and Reform Commission (NDRC) und stellvertretender Chef der chinesischen Delegation während der letzten Klimakonferenz in Marrakesch.

China hat starke nationale und internationale Anreize, Klimaschutzmaßnahmen weiter zu verfolgen und eine Führungsrolle in den internationalen Klimaverhandlungen zu übernehmen. Zou Ji, stellvertretender Direktor des China National Centre for Climate Change Strategy and International Cooperation, betont: „The fundamental incentive is China’s need to drive growth by escalating the economic transition, improving air quality, boosting the growth rate through efficiency improvements, and strengthening energy security.“⁶ Chinas proaktive Rolle, zusammen mit der EU und anderen aufstrebenden Wirtschaftsmächten wie Mexiko und Brasilien, kann für einen Ausgleich der negativen Effekte der US Entscheidungen gegen das Pariser Abkommen sorgen. Diese Koalition muss auch von der deutschen G20-Präsidentschaft gestärkt werden und in Ermangelung eines G20-weiten Konsens unter Umständen alleine voranschreiten, um die notwendigen Akzente im Klima- und Energiebereich zu setzen.

Fazit

Klimapolitisch beschränken sich die Aktivitäten der G20 bislang wesentlich auf den Bereich der Finanzierung und reichen nicht über das hinaus, was ohnehin in den Klimaverhandlungen verabschiedet wird. Dieser Bereich ist zweifelsohne wichtig, um notwendige Investitionen in den am wenigsten entwickelten Ländern anzuschieben, aber gerade die G20 mit ihrem erheblichen Anteil an der Nutzung fossiler Energieträger und den entsprechenden Treibhausgasemissionen könnten mit einem gezielten Engagement sehr viel stärkere Impulse zur erfolgreichen Umsetzung des Pariser Abkommens setzen. Der entschiedene Subventionsabbau für fossile Energieträger ist hier eine bedeutende Möglichkeit. Noch deutlicher könnte der globale Dekarbonisierungspfad über die Verabschiedung nationaler Roadmaps zum Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energieträger unter den G20 ausgestaltet werden.

Das bisherige Engagement der G20 dürfte aber kaum genügen, um wirklich als Hebel einer umfassenden Transformation zu wirken. Klima und Energie werden bei den G20 zudem in separaten Foren diskutiert, was z. B. für die Abstimmung über ein konkretes Ausstiegsszenario aus den fossilen Energien nicht förderlich ist. Die deutsche Präsidentschaft hat sich für eine integrierte Sichtweise eingesetzt, der Ausgang ist jedoch ungewiss. Die G20-Präsidentschaft Deutschlands kann komplementär aber auch an den vielfältigen Länderinitiativen ansetzen, die energiepolitische Anreize vorsehen und klima- und energiepolitische Ziele in Einklang zu bringen suchen. Zudem verfolgen mehrere Länder Ansätze, um Kohlenstoff einen Preis zu geben und eine Diskussion über die tatsächlichen Kosten des Klimawandels zu etablieren.

Anmerkungen

- ¹ Siehe für eine ausführlichere Betrachtung der Voraussetzungen der deutschen G20-Präsidentschaft im Bereich Klima und Energie Li, Lina / Melnikova, Julia / Tänzler, Dennis: *The Climate-Energy Nexus and the G20: Compatible or mutually exclusive?*, Berlin 2016.
- ² The White House: *U.S.-China Joint Presidential Statement on Climate Change*, 31 March 2016.
- ³ G20: *G20 Leaders' Communiqué Hangzhou Summit*, 4-5 September 2016.
- ⁴ G20: *G20 Energy Ministerial Meeting Beijing Communiqué*, 2016.
- ⁵ G20: *Communiqué G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting*, 14-15 April 2016.
- ⁶ China-Dialogue: *Roundtable: What outcomes will signal success at Marrakech*, 14 November 2016; <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/9386-Roundtable-What-outcomes-will-signal-success-at-Marrakech>.

Autor

Dennis Tänzler

Director of International Climate Policy, adelphi, Berlin

Hanns-Seidel-Stiftung

Ansprechpartnerin:

Silke Franke, Dipl.-Geogr.

Referentin für Umwelt und Energie, Städte und Ländlicher Raum in der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, E-Mail: franke@hss.de, Tel.: 089/1258-226

Impressum: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a. D.

Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf