

/// Unterstützer des multilateralen Klimaschutzes

„MULTIDIMENSIONALE“ KLIMA-CLUBS

SONJA THIELGES / CHARLOTTE UNGER /// Die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) bildet seit Jahrzehnten das zentrale multilaterale Steuerungsinstrument internationaler Klimaschutzbemühungen. Doch sie erzielt nicht genügend Fortschritte. „Multidimensionale“ Klima-Clubs können den UN-Prozess unterstützen und einen eigenen Beitrag zum Pariser Klimaschutzabkommen leisten.

Enttäuschte Erwartungen im multilateralen Klimaschutz der UN

Seit bald 30 Jahren hat sich die Welt vertraglich zur Begrenzung der Erderwärmung verpflichtet. Doch das zentrale Steuerungsinstrument der Vereinten Nationen (United Nations, UN), die Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), bleibt weit hinter den an sie gehegten Hoffnungen zurück. Nach langer Stagnation bei den Klimaverhandlungen verabschiedeten 196 der UNFCCC Mitglieder 2015 das

Pariser Klimaabkommen. Darin verpflichteten sie sich, die globale Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad zu begrenzen.

Die **KLIMARAHMENKONVENTION** als Steuerungsinstrument hat die Erwartungen nicht erfüllt.



Klimaschutz ist nicht allein eine staatliche Aufgabe wie z. B. beim internationalen Klimagipfel Ende 2019 in Madrid. Auch nichtstaatliche Organisationen wie Klima-Clubs können hier unterstützend und erfolgreich wirken.

Zu diesem Zweck erstellten die Länder 2015 nationale Klimaschutzbeiträge (Nationally Determined Contributions, NDCs), die alle fünf Jahre, also 2020 erstmals, aktualisiert werden sollten. U. a. coronabedingt verschoben viele Staaten ihre Aktualisierung auf 2021. Auch die jährliche UN-Klimakonferenz konnte 2020 nicht stattfinden und musste auf 2021 vertagt werden. Aber nicht nur aus diesem Grund ist auch 2021 wieder ein entscheidendes Jahr für den internationalen Klimaschutz. Es gilt, schnelleren Fortschritt zu erlangen und sich schlichtweg ehrgeizigere Ziele zu stecken. Bereits seit einigen Jahren steht

fest, dass die bisherigen NDCs nur etwa ein Drittel der Emissionsminderungen erreichen können, die nötig wären, um die Ziele von Paris zu erreichen.¹ Große Hoffnungen ruhen nun auf China und den USA, die die Klimaverhandlungen wiederbeleben könnten. China versprach kürzlich die Klimaneutralität bis 2060 und US-Präsident Joe Biden führte die USA gleich zu Amtsbeginn zurück ins Pariser Klimaabkommen und plant, die Emissionen der USA bis 2050 auf netto-Null zu reduzieren.

Doch es sind längst nicht nur die multilateralen Verhandlungen der Klimarahmenkonvention und die Bemü-

hungen einzelner Länder, die den globalen Klimaschutz vorantreiben können. In den vergangenen zehn Jahren haben sich vielfältige internationale Klimaschutzinitiativen aus (lokalen oder regionalen) Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren wie zivilgesellschaftlichen Gruppen oder dem Privatsektor gegründet. Viele dieser Zusammenschlüsse funktionieren als eine Art „Club“. Die Idee hinter einem Club ist, dass eine kleinere oder homogenere Gruppe von Akteuren mehr, schnellere oder andere Fortschritte erzielen kann als ein großes, diverses multilaterales Forum wie die UN. Solche Initiativen werden in der Forschung jedoch durchaus unterschiedlich eingeschätzt. So wird diskutiert, ob sie eher als Konkurrenz, Baustein oder Zusatz zur UNFCCC charakterisiert werden sollten. Auch ist fraglich, welchen Beitrag sie wirklich leisten können: messbare Treibhausgasminderungen oder eher einen Gewinn an Technologietransfer und Wissensaustausch?²

Transnationale und nichtstaatliche, sogenannte Klima-Clubs, sind in ihrem Nutzen UMSTRITTEN.

Wir wollen uns in diesem Beitrag solchen Clubs widmen, um besser zu verstehen, wie ihr Verhältnis zur multilateralen Arbeit der UNFCCC ist und inwiefern sie einen zusätzlichen Beitrag leisten können zum Erreichen der Pariser Klimaziele.

Clubs: Vom globalen Forum zur exklusiven Gruppe

Ein Klima-Club widmet sich oft primär dem Klimaschutz oder verfügt zumindest über Untergruppen, die sich mit ambitionierter Klimapolitik beschäftigen.³ Experten argumentieren, dass Clubs gewisse Kriterien erfüllen sollten, um effektiv Fortschritte für den Klimaschutz erzielen zu können. Zunächst ist die Zusammensetzung und Relevanz der Mitglieder wichtig. Verfügen die Mitglieder über Wirtschaftsmacht? Einen hohen Treibhausgasausstoß? Oder sind sie besonders verwundbar gegenüber dem Klimawandel?

Zweitens sollte der Club tatsächlich in der „Governance“ aktiv sein und Klimaschutz als Gemeingut für die Gesellschaft erzielen. Entweder sollte der Club also ein gemeinsames Klimaschutzziel verfolgen, messbare Treibhausgasminderungen erreichen, oder aber Unterstützung bei der Planung von Politik und Gesetzen leisten.

Drittens müssen die Mitglieder sich einen Nutzen versprechen, den es ohne die Existenz des Clubs nicht gäbe. Für Klima-Clubs sind das, neben dem Klimaschutz, zusätzliche Vorteile wie ein Prestigegewinn oder aber Zugang zu finanziellen Mitteln, Spezialwissen und Technologien.⁴

Ein Einblick in die Klima-Club-Landschaft

Clubs können, so argumentieren wir, durchaus als Wegbereiter und Katalysatoren des Multilateralismus im Klimaschutz dienen. Wie dies funktioniert, aber auch mit welchen Schwierigkeiten Klima-Clubs konfrontiert sind, zeigen der Blick auf drei verschiedene Formate: die G20, die Climate and Clean Air Coalition (CCAC) und die Under2Coaliti-

on (U2C). Diese drei Clubs spiegeln die Vielfalt der bestehenden Zusammen-schlüsse wider: Sie zeichnen sich durch unterschiedliche klimapolitische Ziele, Strukturen und Mitglieder aus.

G20 – Forum der Mächtigen

Die G20 ist ein Zusammenschluss wichtiger Industrie- und Schwellenländer. Mit den Groß-Emittenten USA und China verursachen die Mitglieder knapp 80 % der globalen Treibhausgasemissionen.⁵ Durch ihre Wirtschaftskraft, Stellung in der globalen Energielandschaft und ihrem besonders großen Anteil an den weltweiten Treibhausgasausstoßen sind die G20-Länder von großer Relevanz für den Klimaschutz. 1999 als Koordinationsforum gegründet, um Finanzkrisen zu verhindern, verfügt die Gruppe seit 2009 über Arbeitsbereiche zu Klimaschutz und Energiewende.

Die Aufnahme von Themen wie Klimafinanzierung, Energieeffizienzsteigerung und der Abschaffung ineffizienter Subventionen für fossile Energieträger in die Agenda der G20 war eine Reaktion auf die Sorge einiger Mitglieder, dass die UNFCCC keine ausreichenden Ergebnisse mehr im Bereich Klimaschutz hervorbringen konnte.⁶ Die jährlich rotierende G20-Präsidentschaft organisiert Treffen von Arbeitsgruppen, Staats- und Regierungschefs und Ministern und setzt die Agenda. Der Club verabschiedet keine verbindlichen Verpflichtungen. Ihr Beitrag zur Klima Governance liegt darin, im Ergebnis jeder Präsidentschaft Gipfelcommuniqués und Aktionspläne zu verabschieden. Diesen stimmen, so lange die gängige Praxis, alle Mitglieder zu. In der Vergangenheit entstanden so verschiedene Aktionspläne im Bereich Klimaschutz und nachhaltige Energie, Energiezugang und

Energieeffizienz. Die Mitglieder haben zudem wiederholt ihre Unterstützung für die UNFCCC und das Pariser Klimaabkommen bekundet.

Trotz der verschiedenen Pläne und der grundsätzlichen Unterstützung für die Arbeit der UNFCCC sind Erfolge der G20 im Klimaschutz angesichts der komplizierten Interessenslage der Mit-

Das Koordinationsforum G20 gibt mit seinen Aktionsplänen und Communiqués zu den Bereichen Klima und Energie wichtige **IMPULSE.**

glieder äußerst schwer zu erzielen. Vor einigen Jahren begann die G20 beispielsweise, im Bereich Klimaschutz ihre Praxis der Einstimmigkeit aufzuweichen. Wegen der Barrikadehaltung der USA unter Donald Trump wurden die Gipfeldokumente mit einer Zusatzpassage versehen, die erklärte, dass nur 19 der 20 Mitglieder das Pariser Abkommen unterstützen.⁷ Bis heute ist es der Gruppe zudem nicht gelungen, ihren Beschluss von 2009 umzusetzen, ineffiziente Subventionen für fossile Energieträger abzubauen, die Anreize für den Konsum von klimaschädlichen Ressourcen geben. Die G20-Länder geben zudem nach wie vor enorme Summen für fossile Energieträger aus.⁸

Dennoch spielt die G20 im Klimaschutz eine wichtige Rolle. Die Gipfeldokumente der G20-Präsidentschaften geben Impulse für die UN-Klimaverhandlungen und bringen einen weitge-

henden Konsens wichtiger Industrie- und Schwellenländer zu klimapolitischen Fragestellungen zum Ausdruck. Einen zusätzlichen Nutzen bedeuten die hochrangigen jährlichen Treffen, da sie einen Raum für Austausch und Dialog zur Klimapolitik der Länder bieten und die Kooperation unter einzelnen Mitgliedern fördern. Sie setzen so die klimapolitische Agenda auch über den Rahmen der G20 hinaus und fördern das internationale Bewusstsein für die Dringlichkeit des Klimaschutzes.

CCAC – Zusammenschluss für ein spezielles Klimaschutzthema

2012 gegründet, besteht die „Climate and Clean Air Coalition“ (CCAC) aus nunmehr 149 staatlichen und nicht-staatlichen Mitgliedern, die das Ziel verfolgen, die Klimaerwärmung durch so genannte kurzlebige Klimawirkstoffe (z.B. Methan, Ruß, HFCs und bodennahes Ozon) aufzuhalten. Neben dem Klimaschutz stehen hierbei auch Luftqualität, Gesundheit und Ernährungssicherheit auf der Tagesordnung. Als freiwillige Allianz verabschieden die Mitglieder regelmäßig einen gemeinsamen „Action Plan“. Es gibt jedoch keine bindenden Emissionsminderungsziele.

In der CCAC sind mit den USA, Indien und der EU viele große Emittenten aktiv. Die Relevanz des Clubs für den Klimaschutz erhöht sich noch weiter durch die Mitgliedschaft von Schwellen- und Entwicklungsländern, die vom Klimawandel besonders betroffen sind, wie Mexiko, Ghana oder Vietnam. Die Governance Arbeit der CCAC spielt sich auf mehreren Ebenen ab. Auf internationaler, nationaler und subnationaler Ebene leistet die CCAC politische Aufklärungsarbeit über die kurzlebigen Klima-

wirkstoffe, deren Wirkung oft unbekannt ist oder unterschätzt wird. Gemeinsam betreiben Mitglieder beispielsweise Klimaschutzprojekte in den Bereichen Wissenstransfer und Technologieausbau, die als Leuchtturmaktivitäten für die Minderung kurzlebiger Klimawirkstoffe dienen. Die CCAC unterstützt ihre Mitglieder aber auch bei der Planung von Programmen und Gesetzen und fördert so die Integration kurzlebiger Klimawirkstoffe in die NDCs. Solche Aktivitäten werden durch freiwillige Spenden in einen gemeinsamen Fonds realisiert.

**Die CCAC leistet politische
AUFKLÄRUNGSARBEIT über die
kurzlebigen Klimawirkstoffe.**

Der Name CCAC steht für die Minderung kurzlebiger Klimaschadstoffe und wird von Mitgliedern durchaus als eine Art Gütekriterium für ihre Arbeit im Bereich Klimaschutz und Luftqualität genutzt. Außerdem schaffen die regelmäßigen Treffen Vertrauen und ein großes Wissensnetzwerk. In begrenztem Maße sind auch finanzielle Mittel ein Bonus, vor allem für die Entwicklungsländer unter den Mitgliedern. Der Club hat also neben der gemeinsamen Arbeit zum Klimaschutz noch zusätzlichen Nutzen für seine Mitglieder.

Während einerseits eine wachsende Mitgliederzahl der CCAC für ihre Beliebtheit spricht, liegt hier auch gleichzeitig eine ihrer größten Schwierigkei-

ten. Die ursprüngliche Club-Idee, dass eine kleine Gruppe schneller und leichter entscheiden kann, wird hier nicht erfüllt. Oftmals machen die vielen unterschiedlichen Interessen die Entscheidungsfindung schwierig und die finanziellen Mittel sind gering. Außerdem gibt es bei so vielen Mitgliedern auch einige Trittbrettfahrer, die, so der Vorwurf von Experten, nur wenig zur gemeinsamen Arbeit beitragen.⁹

U2C – Antwort der subnationalen Regierungen

Die „Under2 Coalition“ (U2C) existiert seit 2015 und ist eine Koalition von etwa 220 subnationalen Regierungen, die gemeinsam einen Beitrag dazu leisten wollen, die Pariser Klimaziele zu erreichen. Bis zum Jahr 2050 sollen die Emissionen der Mitglieder auf 80 bis 95 % unter das Niveau von 1990 sinken, unabhängig von der Politik ihrer jeweiligen Zentralregierung. Alle Neumitglieder müssen sich diesen Zielen verpflichten und entsprechende eigene Ziele vorweisen. Als Repräsentanz subnationaler Regierungen kann die U2C nicht an den Klimaverhandlungen der UNFCCC teilnehmen. Sie ist jedoch eng mit der Klimarahmenkonvention verbunden und hält Mitgliederversammlungen bei den jährlichen UN-Klimakonferenzen ab.

U2C-Mitglieder repräsentieren laut eigenen Angaben etwa 43 % der globalen Wirtschaftsleistung. Neben der Diversität ihrer Mitglieder verleihen ihre Wirtschaftskraft und damit verbunden auch ihre Emissionen dem Club Relevanz in Klimafragen. Die U2C-Mitglieder sind angehalten, jährlich über ihre Emissionen und klimapolitischen Aktivitäten Bericht zu erstatten. Die Koalition unterstützt ihre Mitglieder dabei mit einem eigenen Bewertungstool.

Der Club beteiligt sich auf vielfältige Weise an der Governance zu Klimafragen. In diversen Projekten ist die U2C im Klimaschutz praktisch tätig. Sie bietet zudem eine Plattform, um den Erfahrungsaustausch und das gegenseitige Lernen unter den Mitgliedern zu fördern. Das permanente Sekretariat unterstützt den Austausch von Fachwissen zu klimapolitischen Fragen, indem es Informationsveranstaltungen organisiert und Kommunikations- und Übersetzungsdienstleistungen anbietet. Allein durch die Verpflichtung zu ambitionierten Klimazielen und das „Monitoring“ der Emissionen wirkt der Club insgesamt direkter auf Emissionsminderungen ein als beispielsweise die G20. Einen zusätzlichen Nutzen bietet die U2C ihren Mitgliedern, indem sie sie bei der Erstellung ihrer klimapolitischen Maßnahmen unterstützt. Konkrete U2C-Initiativen gibt es bisher in den Bereichen nachhaltige Verkehrs- und Industriewende. Schließlich hat die U2C auch einen „Future Fund“ etabliert, der Mitglieder aus Entwicklungs- und Schwellenländern bei klimapolitischen Aktivitäten finanziell unterstützen soll.

Trotz aller Ambitionen: In der Praxis des Clubs zeigen sich die Hürden für den Klimaschutz. So sind beispielsweise die Mittel des Zukunftsfonds mangels Spenden bisher stark begrenzt. Auch ist nur ein relativ kleiner Kern der U2C-

**Der U2C-Club bietet eine
PLATTFORM zum Austausch von
Fachwissen und Erfahrungen.**

Mitglieder aktiv und verzeichnet Fortschritte im Klimaschutz. Das schnelle Wachstum des Clubs stellt Herausforderungen an die Verwaltung und die Prioritätensetzung. Und die Diversität der Mitglieder macht es zuweilen schwer für die Mitglieder, voneinander zu lernen und beispielsweise Politikinstrumente und bewährte Praktiken zu übertragen.

Insgesamt bietet der Club nichtsdestotrotz eine Plattform für Dialog und Austausch für Akteure, die nicht direkt in die multilateralen Klimaverhandlungen involviert sind. Er schafft Aufmerksamkeit für die wichtige Rolle subnationaler Regierungen für die Erreichung internationaler Klimaziele. Und er verleiht den Mitgliedern das Prädikat, weltweit zu den klimapolitisch ambitionierten Akteuren zu gehören.¹⁰

Multi-„Dimensionalismus“? Die Rolle der Clubs in der klimapolitischen Landschaft

Der Blick auf die drei Klima-Clubs zeigt: Clubs leisten einen wichtigen Beitrag, aber sie sind kein Allheilmittel für den Klimaschutz. Obwohl sie so verschieden sind, liegt der zentrale Beitrag bei allen drei Beispielen darin, Klimaschutzaktivitäten von verschiedensten Akteuren zu koordinieren und zu orchestrieren. Treibhausgasminderungen treiben sie vor allem indirekt, durch Kooperation und Wissensaustausch, voran. Sie schaffen mehr Bewusstsein für den Klimaschutz. Zudem können sie Themen eine Sichtbarkeit geben, die noch keine zentrale Rolle in der öffentlichen Debatte spielen, wie beispielsweise die kurzlebigen Klimagase, der Subventionsabbau bei fossilen Energieträgern und die Rolle subnationaler Akteure im Klimaschutz. Klima-Clubs ermöglichen den Aufbau eines großen Wissensnetzwerks und för-

dern Vertrauen unter ihren Mitgliedern. Oftmals unterstützen sie ihre Mitglieder in der klimapolitischen Praxis und Politikplanung sowie dem Technologieausbau für den Klimaschutz. Dadurch, dass sie relevante Mitglieder in sich vereinigen, können sie als „Agenda-Setter“ und als Wegbereiter für die oftmals trägen jährlichen UN-Klimaverhandlungen wirken und damit auch die Erreichung der Pariser Klimaziele unterstützen.

**Die Klima-Clubs schaffen mehr
BEWUSSTSEIN für den Klimaschutz
und machen unbekanntere
Themen sichtbar.**

Die Beispiele zeigen, dass auch Klima-Clubs nicht vor der Schwierigkeit der Interessenskonflikte und dem mangelnden Fortschritt der Mitglieder beim Klimaschutz gefeit sind. In diesem Sinne haben sie dem multilateralen Forum der UNFCCC nur wenig voraus. Grundsätzlich ergänzen die Clubs jedoch die Arbeit der UNFCCC. Durch ihren „multidimensionalen“ Ansatz, also die Breite ihres Themenspektrums oder die Vereinigung von speziellen Akteuren, leisten sie oftmals auch Arbeit, die so unter der UN nicht stattfindet. Keinesfalls sind die Clubs somit als Konkurrenz oder Ersatz für die UN-Klimakonferenzen anzusehen. Der multilaterale, inklusive Prozess der UNFCCC bleibt zentral, um eine Herausforderung mit globaler Dimension wie den Klimawandel zu bekämpfen. ///



/// DR. SONJA THIELGES

ist Senior Wissenschaftliche Mitarbeiterin
im Projekt Wege zu einer nachhaltigen Energieversorgung, IASS Potsdam.



/// DR. CHARLOTTE UNGER

ist Senior Wissenschaftliche Mitarbeiterin
im Projekt Klimaschutzmaßnahmen in nationalen und internationalen Prozessen, IASS Potsdam.

Anmerkungen

- ¹ <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2017>, Stand: 12.1.2021.
- ² Widerberg, Oscar / Stenson, Daniel E.: Climate clubs and the UNFCCC, in: Fores Study 3/2013.
- ³ Stewart, Richard B. / Oppenheimer, Michael / Rudyk, Bryce: Building blocks: A strategy for near-term action within the new global climate framework, in: Climatic Change 144/2017, S. 1-13.
- ⁴ Unger, Charlotte / Mar, Kathleen A. / Gürtler, Konrad: A club's contribution to global climate governance: the case of the Climate and Clean Air Coalition, in: Palgrave Communications, 6/2020, S. 1-10.
- ⁵ <https://www.weforum.org/agenda/2019/06/mapped-fossil-fuel-production-by-country/>, Stand: 12.1.2021.
- ⁶ Kirton, John J. / Kokotsis, Ella: The Global Governance of Climate Change: G7, G20, and UN Leadership, Farnham 2015.
- ⁷ www.g20.utoronto.ca/summits/index.html, Stand: 5.1.2021.
- ⁸ www.energypolicytracker.org/region/g20, Stand: 12.1.2021.
- ⁹ Die zu Grunde liegenden Daten entstammen von der CCAC auf ihrer Homepage veröffentlichten Dokumenten (<https://www.ccacoalition.org/en>, Stand: 12.1.2021) sowie von 2019 von den Autorinnen durchgeführten Interviews mit Mitgliedern und Beteiligten der CCAC.
- ¹⁰ Die zu Grunde liegenden Daten entstammen von der U2C auf ihrer Homepage veröffentlichten Dokumenten (<https://www.theclimategroup.org/un-der2-coalition>, Stand: 12.1.2021) sowie von 2019 von den Autorinnen durchgeführten Interviews mit Mitgliedern und Beteiligten der U2C.