



## Zwischen Minilateralismus und Multilateralismus: Chancen und Risiken von Vorreiterallianzen in der internationalen Handels- und Klimapolitik

### Zusammenfassung

Globalen Herausforderungen, wie dem Klimawandel oder dem Abbau von Protektionismus, kann nur durch neue Formen globaler Kooperation begegnet werden. Die traditionellen Muster multilateraler Kooperation sind in den vergangenen Jahren an ihre Grenzen gestoßen. So wird seit Jahren in der Klimapolitik um ein internationales Abkommen gerungen, das Ende 2015 im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) verabschiedet werden soll. In der Welthandelsorganisation (WTO) wird seit 2001 die Doha Development Agenda verhandelt, ohne dass eine Einigung in Sicht wäre. Um neuen Schwung in die internationale Handels- und Klimapolitik zu bringen, sollten daher innovative Formen der Zusammenarbeit diskutiert werden, zum Beispiel in Form minilateraler oder plurilateraler Initiativen, d. h. „Untergruppen multilateraler Akteure“.

Im Welthandelssystem haben viele Länder als Reaktion auf das Stocken des multilateralen Prozesses bilaterale und regionale Abkommen außerhalb der WTO abgeschlossen. Insbesondere die Verhandlungen von immer größeren mega-regionalen Abkommen, wie zum Beispiel der *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) und der *Transpacific Partnership* (TPP), markieren einen Wendepunkt im Welthandelssystem. Die Inhalte dieser Abkommen gehen häufig über das hinaus, was im multilateralen Kontext vereinbart wurde. In der internationalen Handelspolitik werden Vorreiterallianzen häufig kritisch gesehen. Sie gelten als zweitbeste Option neben multilateralen Vereinbarungen, denn sie können zur Benachteiligung von Ländern führen, die nicht Teil der Verhandlungen sind, sowie Kapazitäten binden und den Anreiz für eine Einigung in der Doha-Runde verringern. Insofern es eine Nachfrage nach minilateralen Verhandlungen gibt, sollten sie daher

im Rahmen der WTO stattfinden. Hierfür muss in der WTO ein Kompromiss gefunden werden, der effizientere Verhandlungen ermöglicht und gleichzeitig ein inklusives, multilaterales Handelssystem stützt. So sollte unter bestimmten Bedingungen plurilaterales Abkommen in der WTO mehr Raum gegeben werden.

In der internationalen Klimapolitik bieten Vorreiterallianzen viel Potenzial, vor allem, wenn sie auch sub-nationale und nicht-staatliche Akteure umfassen. Doch genau wie in der Handelspolitik gilt für die Klimapolitik: Minilaterale Vorreiterallianzen sollten den multilateralen Prozess ergänzen, nicht ersetzen und im besten Fall sogar unterstützen. Zwar haben sich bereits unzählige internationale Klimainitiativen gebildet, doch eine Vorreiterallianz, die über marginale Veränderungen transformativen Wandel erzeugt, gibt es bisher nicht. Die Basis für eine transformative Vorreiterallianz könnte beispielsweise der „Club der Energiewende-Staaten“ sein, den Deutschland im Jahr 2013 mit neun anderen Ländern gegründet hat. Damit dieser Club eine transformative Vorreiterallianz werden kann, muss er eine Reihe wichtiger Bedingungen erfüllen: Die Mitglieder sollten sich auf eine gemeinsame ambitionierte Vision und auf entsprechende Ziele einigen; sie sollten sich verständigen, wie sie zusätzlichen Nutzen für alle Mitglieder schaffen können; und sie sollten transformative Strategien für Klimaschutz und Klimaresilienz in anderen Teilen der Welt unterstützen. Auch sollte sichergestellt werden, dass minilaterale Allianzen die multilateralen Foren nicht unterwandern, sondern ergänzen. Nach der COP21 sollte diskutiert werden, wie ambitionierte Vorreiterallianzen genutzt werden können, um eine effektive Umsetzung der in Paris getroffenen Vereinbarungen zu erreichen, z. B. indem sie den Mechanismus zur Ambitionssteigerung (*ratchet-up mechanism*) stärken.

„Minilaterale“ oder, wenn die Allianz über einige wenige Akteure hinausgeht, „plurilaterale“ Vorreiterallianzen oder Clubs sind Zusammenschlüsse von Akteuren, die sich ambitionierte Ziele setzen, die über multilaterale Vereinbarungen, z. B. im Kontext der WTO oder der UNFCCC, hinausgehen. Während die Mitglieder solcher minilateralen oder plurilateralen Initiativen in der Handelspolitik traditionell lediglich Staaten sind, können Vorreiterallianzen in der Klimapolitik auch in größerem Umfang nicht-staatliche Akteure wie Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Akteure umfassen.

Minilaterale oder plurilaterale Allianzen bieten Ansätze für eine neue, flexiblere Form des „modularen Multilateralismus“, der sowohl in der internationalen Handels- als auch in der Klimapolitik viel Potenzial hat. Kleinere Gruppen einigen sich schneller und die Kooperationsforschung zeigt, dass Gruppen mit einer begrenzten Anzahl von Mitgliedern ambitioniertere Einigungen erzielen können, als das im multilateralen Kontext möglich ist. Gleichzeitig bergen minilaterale oder plurilaterale Initiativen und Allianzen auch Risiken. Es sollte vor allem sichergestellt werden, dass sie – sowohl in der Handels- als auch in der Klimapolitik – die multilateralen Foren nicht unterwandern, sondern diese vielmehr ergänzen und im besten Fall sogar stärken.

### Multilaterale Verhandlungen: Erfolge und Blockaden in der Handels- und Klimapolitik

Die WTO wird oft als Erfolgsmodell internationaler Kooperation dargestellt. Aufbauend auf mehreren multilateralen Handelsrunden unter dem Dach des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), die seit dem Ende des zweiten Weltkriegs zu einer starken Absenkung von tarifären Handelshemmnissen geführt haben, kam es 1995 infolge der Gründung der WTO zu einem weitreichenden Integrations-schritt. Doch seit fast 15 Jahren stottert der Verhandlungsmotor der WTO und eine Beendigung der aktuellen *Doha Development Round* ist nicht in Sicht. Die Blockade in der WTO kann durch die „*Impossible Trinity*“ (Richard Baldwin) erklärt werden: Internationale Kooperation im Handelssystem wird dadurch erschwert, dass Regeln beschlossen werden sollen, die a) universell, also für alle Mitglieder, gelten, b) im Konsens verabschiedet werden und c) durch einen bindenden Streitbeilegungsmechanismus durchgesetzt werden können. Erschwerend kommt hinzu, dass die Mitgliedschaft der WTO nicht nur angewachsen, sondern auch heterogener geworden ist.

Die internationale Klimapolitik ringt um ein neues, ambitioniertes Abkommen, das Ende 2015 verabschiedet werden soll. Die Erfahrungen mit der gescheiterten Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 und die stockenden Verhandlungen der vergangenen Jahre werfen allerdings die Frage auf, ob die Staatengemeinschaft wirklich ein ambitioniertes Klimaabkommen auf den Weg bringt, das die globale Erderwärmung auf unter 2°C begrenzen kann. Ähnlich wie in der WTO werden die internationalen Klimaverhandlungen dadurch erschwert, dass die traditionelle Nord-Süd-Dichotomie von armen Entwicklungs- und reichen Industrieländern nicht

mehr trägt: Während die Entwicklungsländer auf die historische Verantwortung der Industrieländer pochen, verweisen die Industrieländer auf die massiv gestiegenen Emissionen von Schwellenländern wie China, Indien und Brasilien. In den Klimaverhandlungen gibt es außerdem einen starken Anreiz zum Trittbrettfahren: Länder, die nur geringfügige Verpflichtungen zum Klimaschutz eingehen, tragen geringe Kosten und profitieren von umfassenderen Maßnahmen anderer.

### Minilaterale Ansätze und internationaler Handel

Im Kontext des internationalen Handelssystems gibt es angesichts der blockierten multilateralen Verhandlungen in der WTO einen verstärkten Trend hin zu Verhandlungen für bilaterale und regionale Handelsabkommen. Diese Entwicklung ist nicht neu, gewinnt aber durch die jüngsten Verhandlungen über „*Mega Regionals*“ wie der TTIP und der TPP eine neue Qualität.

Die Vorteile bilateraler und regionaler Abkommen liegen auf der Hand: Die Mitgliedsländer können unabhängig von den multilateralen Verhandlungen ihre Zölle abbauen und sich darüber hinaus über angrenzende Themen wie geistige Eigentumsrechte, Investitionen oder Umwelt- und Sozialstandards verständigen, um den bilateralen und regionalen Handel und damit das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. In der internationalen Handelspolitik können Vorreiterallianzen in Form solcher bilateralen und regionalen Vereinbarungen aber auch zu Problemen führen, insbesondere weil sie eine ordnungspolitische Fragmentierung der Regeln für internationalen Handel nach sich ziehen. Insbesondere aus Sicht der Entwicklungsländer bringen bilaterale und regionale Abkommen Nachteile mit sich: Entwicklungsländer haben in diesen Verhandlungen meist noch weniger Verhandlungsmacht als in multilateralen Verhandlungen, in denen sie Interessenkoalitionen bilden können. In den aktuell laufenden Verhandlungen über sog. *Mega Regionals* wie TTIP und TPP sitzen viele Entwicklungsländer nicht einmal mehr am Verhandlungstisch – und werden doch von negativen Handelsumlenkungseffekten und den Regeln, die in diesen Abkommen im kleinen Kreis verhandelt werden und sich global auswirken, betroffen sein.

Insofern es eine Nachfrage nach solchen sub-globalen, d.h. minilateralen oder plurilateralen Verhandlungen gibt, sollten sie deshalb im Rahmen der WTO stattfinden. Der Verhandlungsprozess in der WTO sollte reformiert werden, um Verhandlungen einer Vorreiterallianz zu ermöglichen und gleichzeitig ein inklusives, multilaterales Handelssystem zu stützen.

Eine Option für einen Kompromiss in diesem Sinne bestünde darin, plurilateralen Abkommen in der WTO mehr Raum zu geben. Plurilaterale Abkommen unter einer „Gruppe von Willigen“ erfordern keine Zustimmung von allen WTO-Mitgliedern zu einem großen Paket. Allerdings sollten Vorreiterallianzen nur unter bestimmten Bedingungen schneller vorangehen dürfen. Die Abkommen sollten z. B. offen bleiben für den späteren Beitritt weiterer Mitglieder. Plurilaterale Abkommen sind keine Ideallösung, aber sie eröffnen neue Perspektiven für Verhandlungen unter dem Dach der WTO.

## Minilaterale Ansätze und Klimapolitik

In der internationalen Klimapolitik bieten Vorreiterallianzen viel Potenzial, haben aber auch ihre Grenzen: Sie können zwar kaum die strukturellen Barrieren für ein ambitioniertes internationales Abkommen aus dem Weg räumen, können aber z. B. eine Plattform für politische Dialoge sein, die das Kooperationsklima für multilaterale Verhandlungen verbessern. Sie können für ihre Mitglieder Vorteile generieren, die die Gefahr des Trittbrettfahrens senken (s. u.) und dazu beitragen, das UN-Klimaregime neu zu legitimieren, nicht zuletzt vor dem Hintergrund globaler Machtverlagerungen, die den multilateralen Prozess ins Stocken gebracht haben. Gleichzeitig sind die negativen Auswirkungen auf Nicht-Mitglieder (im Vergleich zu Handelsumlenkungseffekten durch bilaterale und regionale Abkommen im Welthandelsystem) eher gering einzuschätzen.

Für eine ambitionierte Vorreiterallianz könnte der „Club der Energiewende-Staaten“ eine zentrale Rolle spielen. Dafür gibt es wichtige Ansatzpunkte (Messner et al., 2014; WBGU, 2014):

1. Die Clubmitglieder brauchen eine gemeinsame Vision, die verdeutlicht, was der Mehrwert der Allianz gegenüber bestehenden Initiativen und die Basis für konkrete Ziele ist. Beispielsweise könnten sich die Mitglieder darauf einigen, bis 2050 ein Energiesystem zu schaffen, das hauptsächlich auf erneuerbaren Energien basiert und wettbewerbsfähige, bezahlbare und vorhersehbare Energiekosten sichert.
2. Die Clubmitglieder sollten sich verständigen, wie sie einen zusätzlichen Nutzen für alle Mitglieder schaffen können (s. u.).
3. Der Club sollte transformative Strategien in anderen Teilen der Welt unterstützen. Im besten Fall sollten Vorreiterallianzen SMART sein, also „*Specific*“ sowie „*Measurable*“, „*Ambitious*“, „*Resourced*“ und „*Time-bound*“, mit klar formulierten Verpflichtungen, die sich gut messen und überprüfen lassen, die ehrgeizig sind, durch entsprechende finanzielle, humane oder technische Ressourcen gut umsetzbar sind und einen Zeitplan umfassen, der adäquate kurz- und langfristige Ziele beinhaltet.

Das Ergebnis der COP21 kann dabei helfen, den Energiewende-Club wiederzubeleben und damit gleichzeitig die effektive Implementierung der Pariser Vereinbarungen zu erreichen, z. B. indem der Club den Mechanismus zur Ambitionssteigerung stärkt. Doch mit Blick auf die Wiederbelebung des Clubs gilt: Wenn Clubs keine attraktiven Clubgüter für die Mitglieder bereitstellen, gibt es keinen Anreiz für einen Beitritt und für ein Engagement der Clubmitglieder.

Durch welche Clubgüter könnten die entsprechenden Anreize geschaffen werden? Die Clubmitglieder könnten z. B. eine enge Kooperation bei Technologien, Geschäftsmodellen und Politiklösungen vereinbaren, die für ein zukunftsfähiges Energiesystem benötigt werden. Es könnten Mechanismen etabliert werden, um aus Erfolgen und Fehlern der Clubmitglieder zu lernen und Wissen zu teilen. Die Clubmitglieder

könnten darüber hinaus gemeinsame Forschungsprojekte initiieren und die daraus hervorgehenden Patente gemeinsam nutzen. Im Rahmen von plurilateralen Handelsabkommen könnten sie ihre Standards harmonisieren oder gegenseitig anerkennen und bei der Erarbeitung neuer Standards für Zukunftstechnologien, z. B. für E-Mobilität, kooperieren, um gemeinsame Märkte zu schaffen. Die Clubmitglieder könnten auch Clubvorteile schaffen, indem sie gegenseitig ihre Handelsbarrieren für Güter und Dienstleistungen senken, die von hoher Relevanz für den Ausbau erneuerbarer Energien sind, z. B. im Rahmen eines *Sustainable Energy Trade Agreements*. Derzeit finden z. B. im Rahmen der WTO plurilaterale Verhandlungen über den Abbau von Handelshemmnissen für Umweltgüter und -dienstleistungen (*Environmental Goods Agreements*, EGA) statt.

Ein weiterer Vorschlag besteht darin, für Clubmitglieder Vorteile durch die Besteuerung von Handel mit Nicht-Mitgliedern zu schaffen und so eine Freihandelszone zu etablieren, die exklusiv Clubmitgliedern zur Verfügung steht. Allerdings wäre eine derartige Besteuerung potenziell im Konflikt mit dem WTO-Grundsatz der Meistbegünstigung, der fordert, dass sämtliche Vorteile und Begünstigungen, die ein Mitgliedstaat einem anderen gegenüber einräumt, auch allen anderen WTO-Mitgliedern zugestanden werden. Inwieweit diese Verletzung des Welthandelsrechts aus Klimaschutzgründen gerechtfertigt werden kann, ist bislang offen (WBGU, 2014): Potenzielle Anknüpfungspunkte für eine Rechtfertigung einer Diskriminierung von gleichartigen Produkten bieten Maßnahmen zum Schutz erschöpflicher Naturschätze (GATT Art. XX) oder die Ausnahmen für Freihandelsabkommen, die diese unter bestimmten Bedingungen erlauben (GATT Art. XXIV). Es gibt bisher keinen Schiedsgerichtsspruch, der Klarheit schafft, inwieweit auch der Schutz des Klimas als Maßnahme im Sinne des Schutzes erschöpflicher Ressourcen angesehen werden kann.

## Zusammenfassung und Empfehlungen

### Chancen und Risiken von Multi- und Minilateralismus

In beiden Politikfeldern – internationale Handels- und Klimapolitik – sollte Minilateralismus nicht betrieben werden, ohne die Implikationen für existierende multilaterale Institutionen mitzubedenken. In der WTO sollte diskutiert werden, wie der Spielraum für plurilaterale Verhandlungen erweitert werden kann, ohne dass die WTO weiter unterwandert wird. Plurilateralismus ist sicher kein Königsweg, aber er bietet mehr Möglichkeiten für den erfolgreichen Abschluss von Verhandlungen im Rahmen der WTO. Diese Strategie hätte zudem den Vorzug, dass die Vorteile eines mini- oder plurilateralen Abkommens potenziell allen WTO-Mitgliedern offen stehen und die plurilateralen Einigungen zukünftig ggfs. einfacher multilateralisiert werden können. Wenn es mit Blick auf den Klimawandel – so wie im Kontext internationalen Handels – verstärkt zu neuen minilateralen bzw. plurilateralen Allianzen und Abkommen kommen sollte, dann muss ebenfalls beachtet werden, dass diese Abkommen den Multilateralismus und die UNFCCC nicht unterwandern. Sie sollten im Gegenteil mit den multilateralen

Rahmenbedingungen kompatibel sein und dazu beitragen, deren Ambitionsniveau zu erhöhen. Mit Blick auf die internationale Klimapolitik sollte z. B. diskutiert werden, welche Rolle ambitionierte Vorreiterallianzen im neuen Abkommen spielen könnten. Das internationale Klimaabkommen könnte beispielsweise die Verpflichtungen von Vorreiterallianzen aus staatlichen, sub-nationalen und nicht-staatlichen Akteuren aufnehmen, die sich auf ambitionierte Ziele verständigen, und diese so sichtbarer und ggfs. besser überprüfbar machen (WBGU, 2014).

#### **Einsatz für ambitionierte Vorreiterallianzen in der Klimapolitik**

Deutschland sollte eine ambitionierte Vorreiterallianz mit denjenigen Staaten forcieren, die sich für eine schnelle Wende zu einer dekarbonisierten Wirtschaftsweise einsetzen. Der von der Bundesregierung ins Leben gerufene „Club der Energiewende-Staaten“ könnte dabei eine zentrale Rolle spielen. Doch dazu muss er neu mit Leben gefüllt werden – und mehr werden als eine unverbindliche Austauschrunde. Der transformative Club wäre ein Projekt, das Deutschlands Reputation in der internationalen Klimapolitik, seine Vorreiterrolle für klimaverträgliche Innovationen und den Anspruch der Bundesregierung, mehr weltpolitische Verantwortung zu übernehmen, bündeln würde. Anders als bei bilateralen und regionalen Handelsabkommen, bei denen die Vorteile der Teilnahme offensichtlich sind, müsste eine solche Vorreiterallianz Anreize für die Mitwirkung in Form von Clubgütern bieten, z. B. Kooperation bei der Forschung und Implementierung von Technologien im Bereich Erneuerbare Energien.

#### **Mobilisierung sub-nationaler und nicht-staatlicher Akteure**

Vorreiterallianzen sollten sub-nationale und nicht-staatliche Akteure umfassen und diese mobilisieren, als Pioniere SMART voranzugehen. Die Anreize dafür sollten gestärkt werden, denn diese Akteure sind essenziell für den

Klimaschutz: Laut neuer Schätzungen des *United Nation Environmental Programme* (UNEP) können die klimarelevanten Verpflichtungen von Städten, Regionen und Unternehmen die Emissionsminderungslücke, die geschlossen werden muss, um das Zwei-Grad-Limit nicht zu überschreiten, bis 2020 um rund ein Drittel schließen. Dieses Potenzial darf nicht ungenutzt bleiben (cf. Chan et al., 2015).

#### **Politikfeld-übergreifende Forschung zu Vorreiterallianzen**

Vorreiterallianzen im internationalen Handelssystem in Form von bilateralen und regionalen Abkommen sind kein neues Phänomen, dennoch ergeben sich für verschiedene Länder ganz unterschiedliche positive und negative Effekte - mit dem Ergebnis, dass der Abschluss ambitionierter Abkommen (insbesondere, aber nicht nur) unter Entwicklungsländern umstritten ist. In der Klimapolitik sind solche Vorreiterallianzen viel weniger weit fortgeschritten. Daher sollte es mehr Untersuchungen zu konkreten Länderperspektiven bezüglich der Potenziale und möglichen Barrieren für eine Mitgliedschaft in einer klimapolitischen Vorreiterallianz geben. Auch die Wechselwirkung zwischen Vorreiterallianzen und Verhandlungen in den multilateralen Foren sollte sowohl in der Handels- als auch in der Klimapolitik untersucht werden: Inwieweit fördert oder unterwandert der Minilateralismus das multilaterale Regime? In welchem Verhältnis stehen Ergebnisorientierung und Legitimität und welche Rolle spielen zusätzliche Transaktionskosten? Inwieweit können das Handels- und das Klimaregime voneinander lernen? Wie können unbeabsichtigte Effekte möglichst verhindert werden? Außerdem sollte die laufende Debatte zu Clubs und Vorreiterallianzen mit der aktuellen Diskussion zur Rolle sub-nationaler und nicht-staatlicher Akteure im Kontext von Klimaschutz und resilienter Entwicklung verknüpft werden, um die Synergien zwischen beiden Ansätzen zu stärken.

#### **Literatur**

Messner, D., Schellnhuber, H. J., & Morgan, J. (2014). *Globale Wende durch Energiewende-Club* (Die aktuelle Kolumne, 28.04.2014). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

WBGU. (2014). *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung. Sondergutachten Klimaschutz*. WBGU: Berlin.

Chan, S. et al. (i. E.). *Reinvigorating international climate policy: A comprehensive framework for effective nonstate action* (September 1, 2015). Global Policy (November 2015).

**Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

Clara Brandi

Axel Berger

Dominique Bruhn

Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)