

Klimapolitik trotz(t) Trump Globaler Klimaschutz nach dem Rückzug der USA

Prof. Dr. Hermann E. Ott, Senior Advisor Präsidialbereich

*Lukas Hermwille, wissenschaftlicher Mitarbeiter | Wolfgang Obergassel, Projektleiter
Wuppertal Institut, Forschungsgruppe Energie-, Verkehrs- u. Klimapolitik*

Hintergrund

US-Präsident Donald Trump verkündete am Nachmittag des 1. Juni 2017 im Rosengarten des Weißen Hauses, dass er das Pariser Klimaabkommen aus dem Jahr 2015 kündigen wolle.¹ Was bedeutet dieser Schritt der USA für den globalen Klimaschutz? Dieser in brief zeigt, in welcher Weise die an Klimaschutz interessierten Staaten sich am besten organisieren, um das Pariser Klimaabkommen und die globale Klimapolitik erfolgreich weiterzuführen.



1. Einleitung – die Bedeutung des Pariser Klimaabkommens

Das Pariser Klimaabkommen war das Ergebnis langer Verhandlungen seit dem Scheitern des Kopenhagener Klimagipfels 2009 und berücksichtigt in hohem Maße die besonderen Bedürfnisse der USA – nicht zuletzt über die Fokussierung auf freiwillige Vereinbarungen der einzelnen Länder (die sogenannten Nationally Determined Contributions, NDCs). Nach langen Jahren der Blockade hatten sich die USA in der ersten Phase der Präsidentschaft von Barack Obama geöffnet und waren in der zweiten Phase ab 2013 sogar zum Treiber der globalen Klimapolitik geworden.² Es entbehrt also weder einer gewissen Ironie noch einer gewissen Tragik, dass die USA nun aus diesem Vertrag aussteigen.

Es beginnt nun eine **neue Phase der internationalen Klimapolitik**, in der sich entscheidet, ob es dem Rest der Welt gelingt, eine effektive internationale Klimapolitik trotz Trump zu koordinieren – oder ob die Weltgemeinschaft Trump durch weitergehende Maßnahmen vielleicht sogar trotzt.³ Die ersten Reaktionen der internationalen Gemeinschaft waren unmissverständlich. Bemerkenswert waren insbesondere eindeutige Erklärungen früherer „Bremser“ wie China und Indien, weiter zu ihren Zusagen zu stehen. Und der **G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017** hat diese Einschätzung bestätigt: In einem noch nie da gewesenen Akt der Isolierung eines einzelnen Landes bekräftigten die übrigen „G19“-Staaten (also ohne die USA) ihren Einsatz für das Pariser Klimaabkommen und dass dieses „unumkehrbar“ sei.⁴

In der Auswertung dieser Reaktionen ist festzuhalten, dass die Klimapolitik mit dem Pariser Klimaabkommen den vermutlich höchsten Stellenwert erhalten hat, den ein internationales Thema überhaupt erreichen kann. Wenn die Ankündigung eines Austritts aus einem völkerrechtlichen Vertrag weltweit mit einer moralischen Bankrotterklärung gleichgesetzt wird, wenn in der Schlussklärung eines G20-Gipfels sich 19 Staaten auf die Unterstützung des Pariser Klimaabkommens gegen die USA verständigen und wenn diese Isolierung in Zukunft gar zu einer **Neuordnung der geopolitischen Arena** führen könnte – dann liegt ein globales Thema mit höchster Priorität vor. In diesem Sinne könnte der Ausstieg der USA tatsächlich die Klimapolitik in den Bereich katapultiert haben, wo sie ihrer Bedeutung nach hingehört, weil es um die Lebensgrundlagen unserer Zivilisation geht.

2. Die Zukunft der nationalen Klimaschutzpolitik in den USA und ihre Bedeutung für den globalen Klimaschutz

Unmittelbar nach der Amtsübernahme Donald Trumps wurde auf der Internetseite des Weißen Hauses ein neuer Energieplan, der „**America First Energy Plan**“, veröffentlicht. Demnach sollen „schädliche und unnötige“ Politiken wie Obamas „Climate Action Plan“ abgeschafft, die Förderung von Schieferöl und -gas mittels Fracking-Verfahren vorangetrieben und die Kohleindustrie wiederbelebt werden. Ob Letzteres möglich sein wird, wird selbst von Unternehmen aus der Kohleindustrie stark angezweifelt. Nicht zuletzt deswegen, weil die starke Konkurrenz durch unkonventionelles Erdgas sowie die stark sinkenden Preise für erneuerbare Energien wesentliche Gründe für den Niedergang der Kohleförderung waren.

Trotz dieser radikalen Kehrtwende ist das Schicksal der Energietransformation in den USA noch nicht besiegelt, denn Energiepolitik liegt dort zu einem großen Teil in der Verantwortung der einzelnen Bundesstaaten, und auf deren Gesetzgebung hat der US-Präsident formal keinen Einfluss. In vielen progressiven Staaten gibt es ambitionierte Klimaschutzgesetze. Und – wie bereits während der Amtszeit von Präsident George W. Bush – führt die Politik der nationalen Administration zu einer starken Gegenreaktion subnationaler und nicht-staatlicher Akteure.

Unmittelbar nach der Rückzugsankündigung des Präsidenten veröffentlichten neun Bundesstaaten, 125 Städte, 900 Unternehmen und Investoren sowie 183 Hochschulen die „**We are still in**“-Erklärung, in der sie bekräftigen, auch ohne die nationale Regierung das Pariser Klimaabkommen jeweils für sich umsetzen zu wollen. Zudem bildeten dreizehn Gouverneure, Demokraten und Republikaner, eine „**US Climate Alliance**“ und zehn weitere Gouverneure veröffentlichten individuelle Erklärungen, in der sie das Pariser Klimaabkommen unterstützen. Überaus bemerkenswert ist darüber hinaus, dass **China** nur wenige Tage nach der Ankündigung im Rosengarten mit **Kalifornien** eine **Vereinbarung zur stärkeren Zusammenarbeit und Handel mit sauberen Technologien** getroffen hat. Unterzeichnet wurde diese von Kaliforniens Gouverneur Jerry Brown und Chinas Präsident Xi Jinping. Dieser Vorgang ist ein absolutes Novum, denn bisher hat China noch nie direkt Vereinbarungen mit subnationalen Körperschaften getroffen.

¹ Einschätzungen seiner Aussagen finden sich auf der Webseite des BMUB <http://www.bmub.bund.de/themen/klimaenergie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/pariser-abkommen/faktencheck/> und von Germanwatch: <http://germanwatch.org/de/13976>.

² Vgl. Obergassel et al. 2015/2016.

³ Siehe Hermwille/Obergassel 2016 für eine Diskussion des Austrittsverfahrens und möglicher Szenarien.

⁴ Die zentrale Erklärung des G20-Gipfels findet sich auf <https://www.g20.org/gipfeldokumente/G20-leaders-declaration.pdf>.

Der frühere Bürgermeister von New York, Michael Bloomberg, hat angekündigt, dass die voraussichtlichen Emissionsreduktionen der einzelnen Initiativen quantifiziert und als „**America's Pledge**“, also dem amerikanischen Emissionsminderungsbeitrag, offiziell bei den Vereinten Nationen eingereicht werden sollen.

Dennoch: Die klima- und energiepolitische Kehrtwende der Trump-Administration und damit die Rückkehr zur Priorisierung von Kohle, Öl und Gas wird den Rückgang der energiebedingten Treibhausgasemissionen verlangsamen. Zudem wird eine solche Energiepolitik das sogenannte **Carbon Lock-in** weiter verfestigen: Bereits existierende und neu entstehende Pfadabhängigkeiten würden den späteren Umbau zu einem erneuerbaren Energiesystem erschweren. Zudem gehen die Auswirkungen der neuen US-Politik über die US-Grenzen hinaus: Auch andere Staaten könnten nun in ihren Anstrengungen nachlassen oder diese zumindest nicht weiter verstärken. Eines ist aber trotz allem von zentraler Bedeutung: Eine Abkehr von der bisherigen Energiepolitik wird weitere Preisreduktionen und technische Fortentwicklungen im Bereich erneuerbare Energien, Energieeffizienz und -speicher nicht aufhalten können.

Welche Auswirkungen hätten diese Veränderungen in den USA auf die globale Erwärmung? Die Mehrheit der Szenarien, die im letzten **Bericht des Weltklimarates (IPCC)** berücksichtigt wurden, geht davon aus, dass das **2°C-Limit** nur bei einer sehr rasch umgesetzten Kehrtwende bei den globalen Emissionen erreicht wird. Für die Einhaltung des 2°C- oder gar des 1,5°C-Limits ist das Ende US-amerikanischer Klimaschutzpolitik deshalb zunächst eine Bedrohung. Berechnungen des Climate Action Tracker zufolge werden die nationalen Maßnahmen nach der Wahl Donald Trumps aufgrund der skizzierten „Ohnehin-Entwicklungen“ allerdings nicht zu einem Anstieg, sondern eher zu einer Verstärkung der jetzigen US-Emissionen führen.⁵ Das ist angesichts eines Anteils der USA von rund einem Sechstel an den globalen Treibhausgasemissionen ebenfalls unzureichend und besorgniserregend. Allerdings hätten **die freiwilligen nationalen Beiträge (NDCs) des Pariser Klimaabkommens** auch bei einem Verbleiben der USA nachgebessert werden müssen – die nächste Runde der Verhandlungen ab 2018 bietet demnach die Chance, den Ausfall der USA nicht nur wettzumachen, sondern sogar mehr als zu kompensieren.

3. Strategien für eine Klimapolitik trotz Trump

Für die Zukunft des internationalen Prozesses hängt viel davon ab, wie viel Energie der Präsident selbst und seine Administration in dieses Thema investieren wollen. George Bush Jr. hatte nach seiner Weigerung, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren, mehrere internationale Vereinbarungen initiiert, die zum Teil ausdrücklich, wie das Asia-Pacific-Partnership-Agreement (APP), als Konkurrenzveranstaltung konzipiert waren. Für die Zukunft des Verhandlungsprozesses wird allerdings noch entscheidender sein, wie China, die EU und andere wichtige Länder auf das Ende der bisherigen US-Klimapolitik reagieren.

In den kommenden Monaten und Jahren wird es daher eine Hauptaufgabe für die an Klimaschutz interessierten Staaten sein, **eine starke Allianz zu bilden, um die USA zu isolieren**. Politisch liegt die größte Verantwortung bei der EU, weil nur sie über die notwendigen Ressourcen und den Einfluss verfügt, das Vakuum auszufüllen – vor allem auch finanziell. Nur die EU hat, insbesondere wenn der bisher erkennbare Schulterschluss mit der VR China bestehen bleibt, das wirtschaftliche Gewicht, um eine stringente Klimapolitik durch intelligente Regelungen nicht an Wettbewerbsbefürchtungen scheitern zu lassen.

Der G20-Gipfel am 7./8. Juli 2017 in Hamburg war die Nagelprobe auf höchster Ebene. Im Vorfeld hatte Deutschland als Gastgeber des Gipfels angekündigt, dass Klimapolitik einen prominenten Platz auf der Agenda einnehmen werde, und tatsächlich war die Klimapolitik der letzte und schwierigste Punkt auf der Tagesordnung. In bemerkenswerter Weise wurden die USA mit einer gemeinsamen Erklärung der verbleibenden 19 Staaten isoliert, wie es in ähnlicher Weise auf dem kürzlich abgehaltenen Treffen der G7-Umweltminister gelungen war.

⁵ Vgl. Action by China and India slows emissions growth, President Trump's policies likely to cause US emissions to flatten. http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_2017-05-15_Briefing_India-China-USA.pdf

Außerdem einigten sich die **G20** auf einen detaillierten „**Climate and Energy Action Plan**“ – ein starkes Zeichen für die Stärke und Widerstandsfähigkeit des Pariser Klimaabkommens. US-Präsident Trump hat allerdings auch einen deutlichen Hinweis auf seinen künftigen Kurs in die Erklärung verhandelt: Die USA wollen mit sofortiger Wirkung die Umsetzung ihres in Paris zugesagten Beitrags zum Klimaschutz einstellen. Die Ankündigung, eng mit anderen Staaten zu kooperieren, um fossile Brennstoffe effizienter zu nutzen, kann auch als Hinweis darauf verstanden werden, dass die USA alternative Foren zum Klimaregime entwickeln wollen.

Für die **Weiterentwicklung der globalen Klima-Agenda** bieten sich, neben den Prozessen der **G7** und der **G20** und einer Vielzahl etablierter internationaler Einrichtungen, grundsätzlich **zwei Ebenen** an, die im Folgenden separat diskutiert werden: einerseits die Aktivitäten im Rahmen des Klimaregimes, also der **Klimarahmenkonvention** und ihrer „**Töchterverträge**“ Kyoto-Protokoll und Pariser Klimaabkommen. Andererseits kann jedoch auch **jenseits dieser Verträge** der Klimaschutz vorangetrieben werden, sollte es aufgrund einer massiven Obstruktionspolitik der USA und anderer Akteure zu Problemen kommen.

Strategien innerhalb des Klimaregimes

Zunächst einmal gilt, dass sich alle Mitglieder eines internationalen Vertrages regelkonform verhalten müssen: Das Völkerrecht verpflichtet in Artikel 18 der Wiener Vertragsrechtskonvention sogar dazu, dass die Ziele und Zwecke des Vertrages nicht vereitelt werden dürfen. Solange die USA also Vertragspartei des Pariser Klimaabkommens sind, haben sie sich an dessen Regeln zu halten. Da die Klimarahmenkonvention nicht gekündigt werden wird, gilt dies auch für die Zeit nach dem Wirksamwerden der Kündigung des Pariser Klimaabkommens, also nach dem 4.11.2020.

Ein Vertragsstaat kann allerdings nicht dazu gezwungen werden, eine positive Weiterentwicklung mitzutragen bzw. nicht zu blockieren. Da Saudi-Arabien und andere Staaten seit 1994 die Annahme von Mehrheitsbeschlüssen in der Geschäftsordnung blockieren, haben aufgrund des vorherrschenden Konsensprinzips die USA für eine Obstruktionspolitik alle Möglichkeiten. Denn weil das Pariser Klimaabkommen viele wichtige Details offen lässt, kommt es entscheidend auf die weitere Ausgestaltung an. Sehr dringlich ist insbesondere die Annahme von Regeln für den sogenannten „**Transparenzmechanismus**“: Da es kein echtes Compliance-Verfahren für die Kontrolle der Vertragserfüllung gibt, soll ein Verfahren des **Naming and Shaming** die Staaten dazu anhalten, ihren Worten auch Taten folgen zu lassen.⁶ Im Falle eines Obstruktionskurses könnten die USA diesen Prozess bzw. die Annahme eines Verfahrens blockieren.

Selbst wenn die US-Regierung nicht aktiv gegen klare Transparenzregeln vorgeht, stellt sich hier eine der größten politischen Herausforderungen. Denn unter Barack Obama waren die USA ein wesentlicher Treiber für starke Transparenzregeln. Ohne die USA könnte dieses Verhandlungsgleichgewicht nun aus der Balance geraten. Im schlimmsten Falle könnte es dazu kommen, dass aufgrund schwacher Umsetzungsregeln der Transparenzmechanismus zu einem Instrument wird, das diesen Namen nicht verdient. Damit würde es deutlich schwieriger bis unmöglich werden, den tatsächlichen Fortschritt zu beobachten und diejenigen Staaten zur Rechenschaft zu ziehen, die ihre eigenen Klimaschutzziele nicht effektiv verfolgen.

Falls sich eine **Allianz der Ambitionierten** zur Weiterentwicklung des Abkommens formieren sollte, könnte sie früh mit einer Weigerung der USA zur Mitarbeit konfrontiert werden. Dies ist unschädlich, solange es keinen aktiven Widerstand gibt – ein Schweigen gilt als Konsens. Im Falle einer Obstruktion wird sich schon früh die Standhaftigkeit einer progressiven Allianz erweisen müssen. Um Vorreiterkoalitionen zu ermöglichen, wäre es sinnvoll, zu einem frühen Zeitpunkt Änderungen der Verfahren und Institutionen anzustreben.

⁶ Vgl. Obergassel et al. 2015/2016.

Folgende Bausteine einer Strategie erscheinen in diesem Zusammenhang sinnvoll:

- **Sanktionierung destruktiven Verhaltens.** Sollten die USA eine aktiv destruktive Haltung einnehmen, sollten die anderen Staaten sie möglichst weitgehend isolieren. Dies könnte zum Beispiel dadurch geschehen, dass den USA in diesem Fall der Vorsitz von Gremien und Arbeitsgruppen verweigert wird. Zudem könnten die Mitglieder der *Umbrella Group*, der die USA angehören, ihre Kooperation entziehen.⁷ Nach der Ankündigung, die Zahlung von zwei Milliarden Dollar zum Green Climate Fund zu verweigern, könnte auch die Mitgliedschaft der USA in dessen Board infrage gestellt werden.
- **Initiative zur starken Ausgestaltung des Pariser Klimaabkommens.** Das Herzstück des Pariser Klimaschutzabkommens neben den zugesagten freiwilligen Beiträgen ist der Transparenzmechanismus, also die Überprüfung, was die Staaten tatsächlich tun, sowie die Aufforderung, diese Beiträge alle fünf Jahre zu verstärken. Aktuell sind die Staaten aufgefordert, bis 2020 neue oder verstärkte Beiträge einzureichen. Eine Koalition der ambitionierten Staaten sollte sich daher für die Etablierung eines starken *Transparenz- und Compliance-Mechanismus* einsetzen und die eigenen Klimaschutzambitionen intensivieren, um das Ausscheiden der USA zumindest zum Teil zu kompensieren. Die ambitionierten Staaten sollten zudem das Momentum der jetzigen Empörung über den Rückzug des US-Präsidenten nutzen und eine Annahme des Entwurfs der Geschäftsordnung von 1994 anstreben, der die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen beinhaltet.
- **Initiative zur Klimafinanzierung.** Der *Green Climate Fund* ist das zentrale Finanzierungsinstrument der internationalen Klimapolitik. Donald Trump hat angekündigt, alle Finanzbeiträge der Vereinigten Staaten zu stoppen. Da der ehemalige Präsident Obama von den versprochenen 3 Milliarden US-Dollar bis 2020 bereits eine Milliarde gezahlt hat, verbleibt ein Minus von 2 Milliarden US-Dollar. Wichtig wäre deshalb eine Erklärung möglichst vieler Staaten, diese Mittel nach Möglichkeit auszugleichen; dies wäre für die Bildung und den Zusammenhalt einer ambitionierten Allianz unabdingbar. Eine Zusammenarbeit mit der *Gruppe der Vulnerable20*⁸, einer Gruppe der Finanzminister von verwundbaren Staaten, die eng kooperieren, wäre dabei hilfreich.
- **Stärkere Einbindung von subnationalen und nicht-staatlichen Akteuren.** In den vergangenen Jahren ist eine wachsende Anzahl von Initiativen von Städten, Regionen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren entstanden, die den Klimaschutz voran bringen wollen. Das Klimaregime könnte durch die stärkere Einbeziehung solcher Akteure gestärkt werden. Das Pariser Klimaabkommen erkennt die Rolle von transnationalen Initiativen und Klimaschutzmaßnahmen von Körperschaften explizit an. Allerdings gibt es bisher kaum Möglichkeiten für solche Akteure, sich im diplomatischen Prozess einzubringen. Durch eine Initiative zur Ergänzung des Pariser Klimaabkommens könnte es so den progressiven US-Bundesstaaten ermöglicht werden, sich zu engagieren, einen Beitrag zum Pariser Klimaabkommen zu leisten und mit anderen (National-)Staaten zu kooperieren.

⁷ Mitglieder der Umbrella Group sind neben den USA Australien, Japan, Kanada, Kasachstan, Neuseeland, Norwegen, Russland und die Ukraine.

⁸ <http://www.v-20.org/>

Strategien jenseits des Klimaregimes

Die völkerrechtlichen Verträge des Klimaregimes, also die **Klimarahmenkonvention**, das **Kyoto-Protokoll** und das **Pariser Klimaabkommen**, sind keine abschließenden Regelungen, die andere diplomatische oder rechtliche Aktivitäten verhindern würden. Solange die Pflichten aus diesen Verträgen nicht berührt werden und neue Aktivitäten dem Sinn und Zweck dieser Verträge nicht zuwiderlaufen, sind sie erlaubt. Sehr viele klimawirksame Maßnahmen werden in Foren außerhalb der „Klimapolitik“ getroffen, also beispielsweise durch die multilateralen Entwicklungsbanken, den Organisationen für Ernährung oder Flugverkehr. In diesen Foren kann und sollte Klimaschutz durch fortschrittswillige Staaten Priorität bekommen, auch und gerade als Kontrapunkt zu Bemühungen der USA, den Klimaschutz zu behindern. Im engeren klimapolitischen Bereich gab es in den letzten Jahren ebenfalls eine Reihe von parallelen Aktivitäten, zum Beispiel die Gründung des „**Climate Vulnerable Forum**“ von fast fünfzig Staaten, die vom drohenden Klimawandel besonders betroffen sein werden.⁹

Mehrere Möglichkeiten des koordinierten Handelns kommen in Betracht:

- **Ein Pionier-Club ambitionierter Staaten und subnationaler Akteure.** Für den Fall, dass die USA (und einige mit ihnen verbündete Staaten) die Weiterentwicklung des Pariser Klimaabkommens verhindern, können die ambitionierten Staaten sich ein eigenes, paralleles Forum schaffen. Eine solche „*Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten*“¹⁰ ist bisher mit Rücksicht auf das Pariser Klimaabkommen nicht wirklich als Option erschienen. Doch wenn die USA tatsächlich den Prozess aktiv blockieren oder die Staatengemeinschaft sich als Reaktion auf die neuen US-Prioritäten nur auf Minimal-Kompromisse einigen würden, wäre eine Pionier-Allianz der Ambitionierten die letzte Möglichkeit, ernst zu machen mit internationaler Kooperation in Sachen Klimaschutz. Ein solcher *Decarbonisation Club* könnte auf vertraglicher Basis ambitionierte Ziele mit verbindlichen Pflichten verbinden und eine kooperative Zusammenarbeit auf Grundlage des Rechts und der Gerechtigkeit beschließen.
- **Sektorale ergänzende Abkommen zum Klimaschutz.** Angesichts einer möglichen Obstruktionspolitik der USA innerhalb des Pariser Klimaabkommens könnte die Bildung von Pionier-Allianzen für bestimmte Fragestellungen sinnvoll sein, zum Beispiel im Bereich der Anpassung oder für die nachhaltige Nutzung von Biomasse. Eine Pionier-Allianz für *Carbon Pricing*-Mechanismen könnte die Nutzung von klimarelevanten Steuern oder von Emissionshandelssystemen vorantreiben, die auf absehbare Zeit nicht global vereinbart werden können und deshalb zunächst eine Vorreiterkoalition erfordern.¹¹ Vordringlich ist auch eine aktive Gestaltung des Strukturwandels in Ländern und Regionen, die stark von der Förderung und Nutzung fossiler Energieträger abhängen. Falls ein gesteuerter Wandel dieser Wirtschaftsstrukturen verzögert wird, kommt es über kurz oder lang zu einem Strukturbruch, der voraussichtlich sehr viel schmerzhafter sein wird.
- **Entwicklung von Handelsmaßnahmen.** Sollten die USA tatsächlich jeden Fortschritt im Rahmen des Pariser Klimaabkommens verhindern, sind sogar noch drastischere Maßnahmen möglich. In einem neuen Vertrag könnten beispielsweise auch *Regeln für den Umgang mit Nicht-Vertragsstaaten* getroffen werden. Ein Beispiel dafür findet sich im Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht: Es verbietet den Handel mit Ozon zerstörenden Stoffen mit Ländern, die nicht Vertragsstaaten des Protokolls sind. Für den Klimaschutz wurden in der Vergangenheit häufig sogenannte *carbon border tax adjustments* diskutiert, also Einfuhrzölle, die den CO₂-Rucksack der importierten Waren widerspiegeln. Bisher gab es wenig politischen Rückhalt für solche Maßnahmen, vielmehr wurden sie als schädlich für den Welthandel erachtet. Diese Haltung könnte sich jedoch ändern, sollte Trump wie im Wahlkampf versprochen internationale Handelsverträge aufkündigen und Schutzzölle erlassen, um die heimische Industrie zu unterstützen. Bricht der neue US-Präsident seinerseits einen Handelskrieg vom Zaun und eskalieren Konflikte auf weiteren Politikfeldern, wären Ansätze zum steuerlichen Grenzausgleich zum Zwecke des Klimaschutzes zumindest nicht mehr völlig undenkbar.

4. Fazit

Die Ankündigung von US-Präsident Trump, sich aus dem Pariser Klimaabkommen zurückzuziehen, bedeutet einen massiven Rückschritt in der internationalen Klimadiplomatie. In einer bizarren Wendung der Geschichte vollzieht sich dies just in dem Augenblick, in dem sich die globale Gemeinschaft 2015 mit der Annahme des Klimaabkommens und der Nachhaltigkeitsziele 2030 (**Sustainable Development Goals**) einen zwar noch unzureichenden, aber allseits akzeptierten Rahmen für die Bekämpfung der globalen Krisen gegeben hatte. Die Weigerung der USA, sich für eine annähernd ökologisch und sozial gerechte Welt einzusetzen, könnte zu einem Auseinanderbrechen des globalen Konsens führen – muss es aber nicht. Zur Abwendung wird es jedoch erheblicher politischer, wirtschaftlicher und finanzieller Anstrengungen aller ambitionierten Staaten bedürfen.

Um dies zu erreichen, werden einige Mythen fallen müssen. Erstens die **irrig Annahme, dass ohne die USA kein effektiver Klimaschutz möglich sei** und man sie deshalb auf Biegen und Brechen einbinden müsse. Diese Überzeugung hat in den vergangenen 25 Jahren die globale Klimadiplomatie entscheidend geprägt – und verlangsamt. Natürlich braucht es irgendwann auch die USA, um den Ausstoß von Treibhausgasen auf Null zu bringen. Doch wer die Teilnahme der USA (oder Chinas) zur Voraussetzung für alle anderen macht, der beraubt sich eines möglichen Erfolges selbst. Wer Fortschritte will, muss auch bereit sein, sie zunächst selbst in Gang zu setzen, unabhängig davon, ob alle mitmachen.

Dies ist auch unabhängig vom Klimaschutz in der Regel vorteilhaft für die Vorreiterländer, wenn man den **mit Klimaschutzmaßnahmen sehr häufig verbundenen Zusatznutzen** berücksichtigt. Die **Verbesserung der Luftqualität, die Verringerung der Energie-Importabhängigkeit und zusätzliche Beschäftigungsimpulse** sind nur drei Beispiele dafür. Zudem stehen potenzielle Vorreiter-Allianzen heute unter ganz anderen Vorzeichen als noch vor wenigen Jahren. Die für den Klimaschutz relevanten Strategien, vor allem der Ausbau erneuerbarer Energien, ist aufgrund der massiven Kostendegression der letzten Jahre heute wettbewerbsfähig – **auch aus rein ökonomischen Gründen spricht daher viel für einen klimaschutzorientierten Kurs**. Der US-Präsident könnte dagegen den USA einen Bärendienst erweisen: Durch das Setzen auf nicht mehr wettbewerbsfähige Energieversorgungsstrukturen beraubt er sein Land technologischer Innovationsimpulse und damit erheblicher Chancen auf den wachsenden globalen Klimaschutzmärkten.

Zweitens muss der Mythos überwunden werden, dass im Rahmen der UNO nur im Konsens gehandelt werden kann. Das Völkerrecht kennt eine sehr große Bandbreite von Entscheidungsverfahren, von der Einstimmigkeit über den Konsens, über Zweidrittel- oder Dreiviertel-Mehrheiten bis zu Beschlüssen mit einfachen Mehrheiten. Das erfolgreichste Beispiel für ein mehrheitliches Beschlussverfahren bietet das **Montrealer Protokoll über Ozon zerstörende Stoffe**, wo mit Zweidrittel-Mehrheiten die Verträge geändert werden können und diese Änderungen sogar für alle Parteien, auch diejenigen, die nicht zugestimmt haben, verbindlich sind. Wo ein Wille ist, da ist im Völkerrecht auch ein Weg. Wenn es einige Staaten, allen voran die der Europäischen Union und der verwundbarsten Staaten, wirklich ernst meinen, dann kämpfen sie für die Option von Mehrheitsentscheidungen.

Die irrationale Politik des amerikanischen Präsidenten eröffnet die Einsicht, dass die Zukunft der Menschheit nicht von einem einzelnen Staat abhängig sein darf. Es ist also höchste Zeit, Allianzen der Vernunft zu bilden. Die bisher zugesagten **freiwilligen national bestimmten Beiträge (NDCs) hätten in jedem Fall verstärkt werden müssen**. Ohne die USA ist jetzt eine weitere Lücke entstanden, die von anderen Staaten mit verbesserten Politiken kompensiert werden muss – und durchaus kompensiert werden kann. In diesem Sinne könnte Donald Trump das unwissende und unwillige Werkzeug der Geschichte sein, das unfreiwillig dafür sorgt, dass die Welt jetzt wirklich ernst macht mit dem Klimaschutz.

⁹ <http://www.thecvf.org/>

¹⁰ Vgl. Ott 2016.

¹¹ Vorschläge z.B. durch die 2016 in Marrakech gegründete Carbon Pricing Leadership Coalition im Report of the High Level Commission on Carbon Prices: <https://www.carbonpricingleadership.org>, s. a. Kraemer et al. (2017).

Vertiefende Quellen aus der Arbeit des Wuppertal Instituts

- *Hermwille, L. (2016). Climate Change as a Transformation Challenge – A New Climate Policy Paradigm? GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society, 25(1), 19–22. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-62761>*
- *Hermwille, L., Obergassel, W., Ott, H., Beuermann, C. (2017). UNFCCC before and after Paris – what’s necessary for an effective climate regime? Climate Policy, 17(2), 150–170. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-61041>*
- *Kraemer, R. A., Carin, B., Gruenig, Blumenschein, F. N., Flores, R., Mathur, A., Brandi, C., Spencer, T., Helgenberger, S., Thielges, S., Vaughan, S., Whitley, S., Ruet, J., Ott, H. (2017). Green Shift to Sustainability: Co-Benefits & Impacts of Energy Transformation on Resource Industries, Trade, Growth, and Taxes. T20 Policy Brief, 10, Climate Policy & Finance. http://www.g20-insights.org/policy_briefs/green-shift-sustainability-co-benefits-impacts-energy-transformation-resource-industries-trade-growth-taxes/*
- *Oberthür, S., Ott, H. (2000): Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Opladen, Leske & Budrich.*
- *Obergassel, W., Arens, C., Hermwille, L., Kreibich, N., Mersmann, F., Ott, H., Wang-Helmreich, H. (2015). Phoenix from the ashes: an analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change – Part I. Environmental Law and Management, 27 (6), 243–262. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-63730>*
- *Obergassel, W., Arens, C., Hermwille, L., Kreibich, N., Mersmann, F., Ott, H., Wang-Helmreich, H. (2016). Phoenix from the ashes: an analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change – Part II. Environmental Law and Management, 28 (1), 3–12. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-63745>*
- *Obergassel, W., Arens, C., Hermwille, L., Kreibich, N., Mersmann, F., Ott, H., Wang-Helmreich, H. (2017): Setting Sails for Troubled Waters. An Assessment of the Marrakech Climate Conference; Wuppertal Institute Conference Report. <https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/COP22-report.pdf>*
- *Ott, H., Obergassel, W., Arens, C., Hermwille, L., Mersmann, F., Wang-Helmreich, H. (2014). Climate policy: road works and new horizons – an assessment of the UNFCCC process from Lima to Paris and beyond. Environmental Liability, 22 (6), 223-238. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-59253>*
- *Ott, H. (2016). Vorreiterkoalitionen zum Klimaschutz gesucht. Sommer, J./Müller, M. (Hrsg.): Unter 2 Grad? Was der Weltklimavertrag wirklich bringt. Stuttgart, Hirzel, S.150-158.*

Dieses Werk steht unter der Lizenz Creative Commons Namensnennung – nicht-kommerziell – keine Bearbeitung 4.0 International | <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH

Christin Hasken
Leitung Kommunikation
Döppersberg 19
42103 Wuppertal · Deutschland
Tel +49 202 2492-187 · Fax -108
pr@wupperinst.org

Büro Berlin
im ProjektZentrum Berlin der Stiftung Mercator
Neue Promenade 6
10178 Berlin · Deutschland
Tel +49 30 28 87 458-10 · Fax -40
buero.berlin@wupperinst.org

wupperinst.org