

Internationale Klimadiplomatie nach Trumps Wahlsieg

Deutschland und die EU sollten bewährte Partnerschaften intensivieren

Susanne Dröge

Mit der Wahl von Donald Trump zum neuen Präsidenten der USA sind für die internationale Klimapolitik schwierige Zeiten angebrochen. Die USA waren zusammen mit der EU der wichtigste Konstrukteur des Paris-Abkommens von 2015. Sie werden ihr klimadiplomatisches Engagement, insbesondere die Kooperation mit China, Indien und den Entwicklungsländern, nicht fortsetzen. Auch wird der neue Präsident die Umsetzung der nationalen Klimaziele stoppen und Gesetze rückgängig machen. Dies wird das Vertrauen vieler Staaten in die USA untergraben. Die deutschen und europäischen Klimadiplomaten kennen diese Situation aus den Zeiten der Bush-Administration nach 2000, als die USA aus dem Kyoto-Protokoll ausgeschieden sind.

Angesichts der jüngsten Erfolge in der internationalen Klimapolitik brauchen Deutschland und die EU nun eine umfassende Strategie. Erstens gilt es, einen Dominoeffekt auf internationaler Ebene zu verhindern und das Paris-Abkommen mit den wichtigen Partnerländern voranzutreiben. Zweitens ist es notwendig, dem Umgang mit den neuen US-Vertretern auf internationalem Parkett wie auch der Zusammenarbeit mit der neuen Administration verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Drittens sollte der zu erwartende klimadiplomatische Schaden durch die Zusammenarbeit mit den US-Bundesstaaten und nichtstaatlichen Akteuren begrenzt werden.

2013 hatte sich US-Präsident Barack Obama mit Nachdruck der Klimapolitik zugewandt. Mit einem umfassenden Klimaaktionsplan, der die US-Emissionen senken und die internationale Klimapolitik gestalten sollte, wurden die USA vom Zauderer zum »key player« in den internationalen Verhandlungen (s. SWP-Aktuell 44/2014). Außenminister John Kerry startete eine zuvor nicht dagewesene »Roll-out«-Strategie: Mit unermüd-

licher Klimadiplomatie bewegten die USA unter anderem das zögerliche Indien zur Kooperation in den VN-Verhandlungen, überwand die langjährige Blockade internationaler Zusagen durch China und führten weitere bilateralen Initiativen bei den Pariser Klimaverhandlungen zu einem erfolgreichen Deal zusammen. Innenpolitisch sollte der Weg zum Erfolg über exekutive Regulierungsmaßnahmen (*executive autho-*

rity) führen, bei denen keine Zustimmung des Kongresses nötig ist, wenn der Inhalt eines internationalen Vertrages nicht über die in den USA verfolgte Politik hinausgeht. Dazu stützte sich die US-Klimapolitik auf bestehende Umweltgesetzgebung (vor allem den Clean Air Act 1970).

Rückschlag für das Paris-Abkommen

Der Wahlausgang ist ein herber Rückschlag für diese Prozesse, weil das Paris-Abkommen lediglich der Auftakt für eine umfassende internationale Klimapolitik war (s. Aktuell 67/2016), die nach 2020 Fahrt aufnehmen soll. Würden die USA sich ab 2017 zurückziehen und die VN-Verhandlungen gar aktiv untergraben, wird es sehr schwer werden, diplomatische Schäden abzuwenden. Dazu würde gehören, dass einige Staaten sich nicht mehr an ihre klimapolitischen Ankündigungen in Gestalt der nationalen Beiträge (nationally determined contributions, NDCs) gebunden fühlten, wenn der historisch größte Klimasünder die Kooperation und seine nationalen Anstrengungen aufkündigt. Die USA haben für 2025 eine Verringerung ihrer Treibhausgase um 26 bis 28 Prozent gegenüber dem Niveau von 2005 versprochen, ihr Anteil an den weltweiten Emissionen betrug 2015 rund 15 Prozent. Unter Obama hat es überdies zuvor nicht dagewesene Zusagen von Finanzhilfen für den Grünen Klimafonds (Green Climate Fund) und für Staaten in Afrika und Asien gegeben. Diese Zusagen wird die neue Administration genauso schnell einkassieren wie den Clean Power Plan von 2014 (s. unten), zumal der US-Kongress der Entwicklungshilfe traditionell kritisch gegenübersteht.

Was will Trump? »A Chinese Hoax«

Die Haltung des designierten US-Präsidenten Donald Trump zum Klimawandel lässt sich bisher nur aus wenigen klimaskeptischen Äußerungen erschließen. Allerdings legt das »America First«-Konzept Trumps nahe, dass das außenpolitische Engagement der USA stark heruntergefahren wird. Da er

China für die wirtschaftlichen Probleme der USA verantwortlich macht, wird die Zusammenarbeit der beiden großen Verschmutzer enden, die 2014 den entscheidenden Durchbruch in den Klimaverhandlungen brachte. Der neue Präsident wird mit Unterstützung der republikanischen Mehrheiten in Kongress und Senat die Regulierungsmaßnahmen der Obama-Administration weitestgehend aufheben. Dies betrifft Pläne zur Verringerung der Energieemissionen aus der Kohleverstromung, zur Regulierung von Methanemissionen oder Effizienzstandards. Die schlagkräftige Umweltbehörde EPA (Environmental Protection Agency), die die Umsetzung vorantreibt, soll umgebaut, ihr Einfluss beschnitten werden. Dafür wird der ausgewiesene Klimaskeptiker Myron Ebell des konservativen Competitive Enterprise Institute zuständig sein.

Für die Energiepolitik hat Trump Genaueres angekündigt. Im Zuge des »America First Energy Plan« sollen die USA weiter zur Energie-Supermacht ausgebaut werden. Dazu soll die Förderung fossiler Energieträger gesteigert werden, basierend auf dem Fracking-Boom der letzten Dekade. Von Öl- und Gasimporten sind die USA – entgegen den Behauptungen Trumps – bereits heute unabhängig. Die angekündigte Aufhebung energiepolitischer Regulierungen, die große Teile der Republikaner unterstützen, soll die Förderung fossiler Ressourcen ankurbeln. Für das Energieministerium (Department of Energy) hat Trump Mike McKenna vorgesehen, einen energiepolitischen Lobbyisten. Trumps negative Äußerungen zu erneuerbaren Energien sind eher anekdotisch und mit falschen Zahlen unterlegt. Die Einstellung von Steuererleichterungen für Erneuerbare gilt als sehr wahrscheinlich.

Wahlversprechen hat Donald Trump vor allem den Beschäftigten in der Kohleindustrie gemacht. In den letzten Jahren sind in diesem Sektor viele Arbeitsplätze verlorengegangen. Aufgrund der Gas-Energiewende, die seit 2005 mit einem Anstieg der US-Produktion um über 50 Prozent einherging, wurde der Kohlestrom weniger wettbewerbsfähig. Auch mussten Kohleminen geschlos-

sen werden, weil sie mit sinkendem Kohlepreis unrentabel wurden; die höheren Kohleexporte konnten dies nicht abwenden. Zudem wurden Regulierungen, beispielsweise zur Reduktion von giftigem Quecksilberausstoß in Kraftwerken, für die überwiegend alten Anlagen kostspielig. Im Falle einer höheren Gasförderung in den USA würde sich die Situation der Kohleindustrie also noch verschlechtern. Bei Investoren wird Trumps Plan zur Rückkehr in das Kohlezeitalter daher nicht verfangen.

Das US-Engagement – alles zurückdrehen?

Die republikanische Partei, die die Mehrheit im US-Kongress hat, wurde mit dem Hebel der »executive authority« bei der Ratifikation des Paris-Abkommens (PA) umgangen. Entsprechend groß ist der Groll auf dieses Abkommen. Da die USA mit dem Inkrafttreten des Abkommens am 4. November 2016 völkerrechtlich gebunden sind, können sie nur nach Artikel 28 PA wieder austreten. Dies wird bis zu vier Jahre dauern. So lange müsste die Trump-Administration Personal zu den jährlichen VN-Klima-verhandlungen entsenden. Es sei denn, es gäbe neue Verabredungen unter dem laufenden VN-Prozess, dass für Vertragsparteien, die einen Austritt anstreben, andere Maßgaben gelten. Das Emissionsziel, das die USA in ihrem Beitrag (NDC) gesetzt hatten, ist nicht rechtsverbindlich – verbindlich ist lediglich die Pflicht, einen solchen nationalen Beitrag einzureichen. Daher müssen die USA die NDC-Zusage aus rechtlicher Sicht auch nicht erfüllen.

Um das US-Klimaziel zu erreichen, ist der »Clean Power Plan« das Kernstück: Unter ihm sollen die Emissionen aus den Kraftwerken bis 2030 um 30 Prozent gedrosselt werden. Teile des Plans sind beim Supreme Court anhängig. Die Frage, ob das Gesetzesvorhaben die juristischen Hürden überwinden kann, wird sich wahrscheinlich nicht mehr stellen, weil der bei den Republikanern und den Vertretern der Kohleindustrie verhasste Plan rasch gestrichen werden

kann. Wie weit die neue Regierung darüber hinaus die klimapolitische Gesetzgebung noch zurückdrehen wird, wird sich erst abzeichnen, wenn der neue EPA-Leiter seine Arbeit aufnimmt. Die Grundlage der Klimagesetzgebung, der Clean Air Act von 1970, kann nicht abgeschafft werden, wohl aber dessen Flexibilität. Diese nutzte die EPA im Jahr 2009, als sie CO₂ als gesundheitsschädlich einstufte. Damit konnte Obama den Clean Air Act als Rechtsgrundlage für seine nationale Klimaschutzpolitik nutzen.

Energiewende in den Bundesstaaten

Im Laufe der nächsten Monate wird sich ein neues Gesamtbild der nationalen US-Energie- und Klimapolitik zusammenfügen. Neben der Frage, wie zügig die republikanische Partei auf die klimapolitische Umkehr drängt, wird ein wesentlicher Faktor sein, wie die Bundesstaaten die in ihrer Verantwortung liegende Energiepolitik weiter vorantreiben werden und ob Städte und Kommunen ihre Initiativen fortsetzen. Nicht nur demokratisch regierte Staaten der Ost- und Westküste (New York, Kalifornien, Washington), sondern auch republikanische Staaten wie Texas oder New Mexico haben Investitionen in erneuerbare Energien stark gefördert, um den Markt zu diversifizieren. In Texas bahnt sich nach einem Boom der Windindustrie ein neuer Boom in der Solarbranche an. In dem traditionellen Ölstaat ist der Anteil der Erneuerbaren in den letzten 15 Jahren von 2 auf 16 Prozent gestiegen; 2016 stammte bereits tageweise die Hälfte des produzierten Stroms aus Windanlagen. Weil die Kosten Erneuerbarer stark gesunken sind und die Öl- und Gaspreise fallen, lockt diese Branche zunehmend Investoren auch in anderen Bundesstaaten an. Dieser Trend bekäme einen Dämpfer, sollten Steuervergünstigungen auf nationaler Ebene entfallen.

Einige Staaten haben am 8. November auch über klima- und energiepolitische Gesetze abgestimmt. In Washington State wurde die Einführung einer CO₂-Steuer abgelehnt, vor allem weil Umweltorganisatio-

nen und Gewerkschaften den Vorschlag als unzureichend ansahen und ein sozialverträglicheres Modell fordern (»Alliance for Jobs and Clean Energy«). In Florida wurde ein Vorschlag zurückgewiesen, der ein Grundrecht auf den Besitz oder das Leasing von Solar Panels vorsah. Hier dominierte die Sorge, dass gleichzeitig die Subventionen für Solarenergie gekürzt werden könnten. In Nevada hingegen wurde einer Liberalisierung des Energiemarktes zugestimmt – dies könnte die Diversifizierung im Energiesektor hin zu den Erneuerbaren beflügeln.

Globale Klimapolitik ohne die USA

Sollte der designierte US-Präsident veranlassen, dass die USA nach Artikel 28 PA aus dem Paris-Abkommen oder sogar der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) austreten, könnte dieser Schritt durchaus Fliehkräfte entfesseln. Noch sind die ersten Reaktionen der Klimaschützer auf den Ausgang der US-Wahlen eher trotzig. China hat angemahnt, dass die USA sich nicht aus der klimapolitischen Kooperation auf VN-Ebene zurückziehen dürften. In Marrakesch, bei den jährlichen VN-Klimaverhandlungen, wurde vor allem heraufbeschworen, dass die hochambitionierten Staaten sich nicht beirren lassen sollten und die Privatwirtschaft weiterhin in erneuerbare Energien investieren werde. Zudem würden sich die neu eingerichteten Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit durchaus in der Lage sehen, den Wegfall der US-Unterstützung aufzufangen.

Die Klimapolitik und die Agenda 2030 über nachhaltige Entwicklungsziele waren in den vergangenen Jahren die einzigen Themen, bei denen sich die USA mit China einigen konnten – im Gegensatz zu den sicherheits- und wirtschaftspolitischen Konflikten. Die Anti-China-Kampagne Trumps wird sich in der US-Außen- und Sicherheitspolitik ebenso niederschlagen wie in der Außenwirtschaftspolitik. Peking bleibt in der Klima- wie auch in der regionalen Handelspolitik vor allem die Flucht nach vorn. Mit einem Festhalten am Paris-Abkommen

kann Peking nicht nur die Ernsthaftigkeit seiner Zusagen unterstreichen, sondern auch einen Teil des Führungsvakuums füllen, das die USA hinterlassen werden. Den anderen Teil werden die EU und ihre Mitgliedstaaten übernehmen müssen, allen voran Deutschland, indem sie die neuen Initiativen der Entwicklungszusammenarbeit auch dafür nutzen, das Vertrauen in die internationale Kooperation aufrechtzuerhalten. Da sich die Dynamik der Klimaverhandlungen auf das politische Engagement auf höchster Ebene stützt, werden die Staats- und Regierungschefs auch in diesem Politikfeld besonders gefragt sein – die nächste Gelegenheit dazu bietet sich 2017 auf dem G20-Gipfel unter deutscher Präsidentschaft. Dem neuen US-Präsidenten sollte dann das wirtschaftliche Interesse Deutschlands und weiterer Partner am Klimaschutz klar vor Augen geführt werden.

Auf allen Ebenen der weiteren Zusammenarbeit mit den USA sollten die nichtstaatlichen Akteure an Bedeutung gewinnen. So könnte, erstens, in dem Fahrplan, der bis 2018 für das Paris-Abkommen aufgestellt wird, die Rolle nichtstaatlicher US-Vertreter aufgewertet werden. Zweitens kommt – wie schon in den Jahren nach dem Rückzug der USA aus dem Kyoto-Protokoll – den US-Bundesstaaten, den Nichtregierungsorganisationen, politischen Stiftungen und Interessenverbänden der Privatwirtschaft die Aufgabe zu, die Kommunikationskanäle mit den USA offen zu halten. Mit diesen Akteuren sollte die deutsche und die europäische Klimaaußenpolitik zügig in einen Dialog über Ziele, Prioritäten und Strategien treten. Anknüpfungspunkte gibt es reichlich, denn in den letzten zwei Jahren wurden bestehende Netzwerke vertieft und neue Initiativen angestoßen. Auch bewährte transatlantische Projekte wie die deutsch-amerikanische »Klimabrücke« ließen sich intensivieren. Und nicht zuletzt sollten die EU und Deutschland gegenüber ihren Allianzpartnern in den Schwellen- und Entwicklungsländern ihre Verlässlichkeit unter Beweis stellen und mit ihnen die neue klimapolitische Situation ausloten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364