

Eine neue europäische Klimadiplomatie – Einbindung der USA bei der Lösung der Klimakrise

Simon Koschut und Jennifer Morgan

Bundesaußenminister und Kanzlerkandidat Frank-Walter Steinmeier hat den Kampf gegen die Erderwärmung bei seiner Rede in San Francisco am 31. August 2008 zum zentralen Bestandteil einer neuen transatlantischen Agenda für das 21. Jahrhundert erklärt. Im Auswärtigen Amt spricht man in diesem Zusammenhang bereits von einer neuen Ära transatlantischer Zusammenarbeit. Die Voraussetzungen für eine »grüne Allianz« stehen angesichts des klimapolitischen Meinungswandels in den USA nicht schlecht. Mit der Wahl von Barack Obama zum künftigen amerikanischen Präsidenten entstehen neue Möglichkeiten. Sein Wahlprogramm weist viele Ähnlichkeiten mit Elementen der europäischen Klima- und Energiestrategie auf. Die internationalen Klimaschutzverhandlungen bieten die Möglichkeit für Barack Obama, das internationale Ansehen der USA wiederherzustellen. Europa muss nun geschickt agieren und nach einer transformativen transatlantischen Partnerschaft streben, in der Klimawandel die oberste Priorität einnimmt. Nirgendwo sonst ist der Wandel so notwendig wie in der internationalen Klimaschutzpolitik, und Europa hat dabei die Möglichkeit, sich auf Obamas eigene Agenda zu beziehen, um Europas Ziele voranzubringen.

Klimawandel in den USA – die letzten acht Jahre

Die Ablehnung des Kyoto-Protokolls durch die USA im Jahr 2001 verhinderte lange ein gemeinsames transatlantisches Vorgehen in der Klimaschutzpolitik. In jüngster Zeit lässt sich auf amerikanischer Seite jedoch ein Umdenken erkennen. Schon 2004 entwarf ein Bericht des Pentagon ein apokalyptisches Szenario der Auswirkungen der globalen Erderwärmung. Hohe Energiepreise, die Folgen des Wirbelsturms »Katrina« und Al Gores Dokumentarfilm »An Inconvenient Truth« haben mittlerweile in der amerikanischen Bevölkerung, aber auch in Teilen der Wirtschaft und des Kongresses eine erhöhte Wahrnehmung und Sensibilität gegenüber dem Klimawandel ausgelöst. Im amerikanischen Verteidigungsministerium hat man sich den sicherheitspolitischen Risiken des Klimawandels zugewandt. Gleichzeitig haben vorherrschende Beden-

ken über Energiesicherheit stärkere Notwendigkeiten für Energieeffizienz, eine Diversifizierung der Energieversorgung und die Förderung erneuerbarer Energien erzeugt, infolgedessen es zu einigen Fortschritten bei der Brennstoffeinsparung von Autos gekommen ist.

Der Kongress ist ein entscheidender Akteur in der Klimapolitik

Angesichts der zunehmenden wissenschaftlichen Nachweise für die Folgen des Klimawandels hat sich auch die Aktivität im amerikanischen Kongress erhöht – sowohl bei Demokraten als auch bei Republikanern. Die Rolle des Kongress in der Klimapolitik ist von entscheidender Bedeutung, da neben der nationalen Gesetzgebung auch jedes internationale Klimaschutzabkommen vom US-Senat ratifiziert werden muss. Darüber hinaus kontrolliert der Kongress die Finanzmittel sämtlicher

Regierungsministerien und -behörden, die mögliche nationale Förderprogramme für Klimaschutz finanzieren würden. Obwohl der Kongress noch keine nationale Gesetzgebung zum Klimaschutz verabschiedet hat, wurden in den letzten Jahren zahlreiche Gesetzesvorhaben in diesem Politikfeld entwickelt, darunter die sogenannte Lieberman-Warner-Initiative zum Emissionsrechtehandel, die im Frühjahr 2008 in den Mittelpunkt rückte. Während sich der Kongress über lange Zeit kaum mit den internationalen Klimaverhandlungen und der Klimapolitik beschäftigt hat, vollzog er mit der Byrd-Hagel-Resolution, die der US-Regierung Vorgaben für die Kyoto-Verhandlungen auferlegte, bereits 1997 einen Wandel. Im Jahr 2008 brachten der damalige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Senat und künftige US-Vizepräsident, der demokratische Senator Joe Biden, und sein republikanischer Kollege, Senator Richard Lugar, die Biden-Lugar-Resolution ein, die sich für eine Wiederaufnahme der internationalen Klimaverhandlungen auf der Basis einer rechtsverbindlichen Verpflichtung seitens der USA einsetzte. Es wird ein gewaltiges Stück Arbeit, den Kongress für nationale und internationale Klimawandeldebatten zu begeistern. In den vergangenen acht Jahren konnte jedoch die Grundlage dafür gelegt werden.

Abseits von Washington ist es zu zahlreichen Initiativen und Gesetzen zum Klimaschutz auf lokaler und regionaler Ebene gekommen. Dabei unternehmen die Bundesstaaten in den USA, mit Kalifornien als Vorreiter, wesentlich stärkere und effektivere Bemühungen, entsprechende Richtlinien einzuführen und umzusetzen. In mehr als 20 Bundesstaaten wird versucht, den Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix zu erhöhen. Zwölf Bundesstaaten haben Gesetze zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen erlassen. Darüber hinaus entstehen im amerikanischen Westen, im Mittleren Westen und im Nordosten Klimaschutzinitiativen, die einen landesweiten Markt für Emissionsrechte und eine Zusammenarbeit mit Europa anstreben. So existieren bereits Kooperations- und Partnerschaftsabkommen zwischen EU-Staaten und amerikanischen

Bundesstaaten bzw. Regionen. Auf europäischer Ebene existiert seit Oktober 2007 eine Internationale Partnerschaft zum Emissionshandel (International Carbon Action Partnership, ICAP) zwischen der EU, den amerikanischen Staaten der »Western Climate Initiative (WCI)« und der »Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI)« der Nordoststaaten.

Auch in der amerikanischen Wirtschaft wird zunehmend das gewinnbringende Potential alternativer Energiequellen und Energieeinsparung gesehen. Dabei setzen Firmen auf freiwillige Obergrenzen zur Reduzierung von Treibhausgasen, Investitionen in energieeffiziente Technologien und bessere Abfallentsorgung, Handel mit Emissionsrechten sowie die Entwicklung energiesparender Produkte. Zehn Unternehmen gründeten 2007 gemeinsam mit vier Umweltorganisationen die »U.S. Climate Action Partnership« und sprachen sich für eine sechzig- bis achtzigprozentige Reduzierung amerikanischer Emissionen bis 2050 aus.

Neue Chance, große Herausforderungen

Mithilfe der zahlreichen Aktivitäten seitens des Kongress, der Bundesstaaten und der Wirtschaft ist der Boden für eine umfassende Klimapolitik auf nationaler Ebene bereitet worden.

Das Wahlprogramm des designierten Präsidenten Barack Obama unterscheidet sich in der Energie- und Umweltpolitik grundlegend von der Bush-Regierung. Obama betont die Chancen einer neuen Energieökonomie in den Vereinigten Staaten. Darin soll die Abhängigkeit von ausländischem Öl reduziert, sollen neue Arbeitsplätze im umweltfreundlichen Technologiebereich geschaffen und Investitionen in umweltfreundliche Energiewirtschaft getätigt werden. Dabei formuliert Obama anspruchsvolle Ziele. Der Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix soll bis 2050 auf 25 Prozent anwachsen. Die Energieeffizienz soll bis 2030 um 50 Prozent steigen. Dies beinhaltet eine Erhöhung von 15 Prozent bei der Energieversorgung sowie höhere Effizienzstandards in der Automobilin-

dustrie. Obama hat staatliche Investitionen in umweltfreundliche Forschung und Entwicklung angekündigt. In den nächsten zehn Jahren sollen zudem insgesamt 150 Milliarden Dollar für neue Infrastrukturprojekte, für die Förderung erneuerbarer Energien und zur Steigerung von Energieeffizienz ausgegeben werden. Eine bindende Empfehlung für einen Emissionsrechtelandel mit einer hundertprozentigen Versteigerung der Rechte war ebenfalls Teil des demokratischen Wahlprogramms. Gesteuert wird dies durch das Vorhaben, den Ausstoß an Treibhausgasen bis zum Jahr 2050 um 80 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren. Ein Zwischenschritt soll bereits im Jahr 2020 mit der Rückkehr zum Niveau von 1990 erzielt werden. Letzteres bleibt jedoch hinter den Empfehlungen des »Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)« für die Industrieländer zurück. Dies wird sicherlich eine Debatte zwischen den USA und dem Rest der Welt auslösen.

Die drängendste Aufgabe für den neuen Präsidenten wird deshalb sein, bestehende Vorhaben seitens der Bundesstaaten, der Wirtschaft und des Kongress auf nationaler Ebene zusammenzuführen. Auf diesem Wege sollen eine neue bindende Gesetzgebung in den USA und eine Beteiligung an einem bindenden internationalen Klimaschutzabkommen ermöglicht werden. Offenkundig beschäftigen die amerikanische Öffentlichkeit derzeit noch andere Probleme. Dabei stehen massive wirtschaftliche Sorgen an erster Stelle, gefolgt vom Ziel einer umfassenden Gesundheitsversorgung und den Folgen der Finanzkrise. Vor diesem Hintergrund besteht die einzige Möglichkeit für Bewegung in der Klimaschutzpolitik in einer transformativen Agenda, die die Schaffung von Arbeitsplätzen, eine neue Energiewirtschaft und Wirtschaftswachstum in den Mittelpunkt stellt. Tatsächlich ist es sehr wahrscheinlich, dass in den USA ein Paket aus wirtschaftlichen Anreizen, gefolgt von einem neuen Energiepaket, noch vor einem neuen Klimapakete in den politischen Prozess eingebracht wird. Die europäischen Partner müssen diese Logik nachvollziehen und verstehen, dass auch diese Reihenfolge letzten Endes förderlich

für den Klimaschutz ist. Europa sollte diesen Prozess unterstützend begleiten und zeigen, dass – wie in Deutschland – eine Wirtschaft wachsen kann, indem neue »grüne« Arbeitsplätze geschaffen werden.

Auf der internationalen Agenda stehen noch andere große Herausforderungen weit oben, wie die Stabilisierung des Irak und Afghanistans sowie der Umgang mit dem Iran. Der designierte Präsident Obama wird deshalb nach einer außenpolitischen Agenda Ausschau halten, die rasche Erfolge ermöglicht. Der Klimawandel bietet eine solche Agenda, insbesondere aufgrund der Bedeutung, die Europa dieser Problematik beimisst, aber auch wegen des dringenden globalen Handlungsbedarfs. So bekannte Obama noch in der Wahlnacht: »Unser Planet steht auf dem Spiel.« Die Zeit drängt. In nur sieben Jahren wird der Höchststand globaler Emissionen erreicht sein. Im Dezember 2009 sollen die internationalen Klimaverhandlungen für ein Nachfolgeabkommen abgeschlossen werden. Vor wenigen Tagen bekräftigte Obama in einer Videobotschaft seine Bereitschaft, trotz der Wirtschaftskrise im Kampf gegen den Klimawandel eine führende Rolle zu übernehmen: »Meine Präsidentschaft markiert ein neues Kapitel der amerikanischen Führungsrolle.« Allerdings wird es eine Herausforderung werden, den Kongress von diesem Vorhaben zu überzeugen. Dort wird von einigen Vertretern auf mögliche negative Auswirkungen auf die amerikanische Wirtschaft verwiesen. Ein Gesetzesentwurf, der ähnliche klimapolitische Ziele wie Obama verfolgte, scheiterte in diesem Jahr im Senat. Aber mit einem neuen Kongress und einem neuen Weißen Haus wird es 2009 vielleicht anders

Die USA müssen in der internationalen Klimapolitik eine Führungsrolle übernehmen

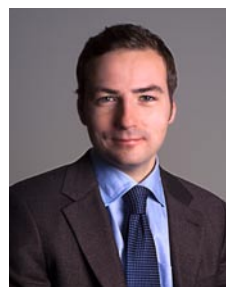
Ohne die USA wird es kein Nachfolgeabkommen zum Kyoto-Protokoll geben. Die Einigung auf ein nationales Klimaschutzpaket in den USA ist deshalb von entscheidender Bedeutung. Nur wenn sich die USA innenpolitisch für weitreichende Klimaschutzgesetze aussprechen, kann sich der neue Präsident glaubwür-

dig und mit der Unterstützung des Kongress für ein internationales Folgeabkommen des Kyoto-Protokolls einsetzen. Diesen Schritt werden die USA jedoch nur gehen, sofern auch Schwellenländer wie China mit im Boot sind.

Deutschland sollte deshalb im Verbund mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Rolle des »coalition builder« übernehmen und zwischen den Schwellenländern einerseits und den USA andererseits vermitteln und beide Seiten zusammenbringen. Europas bisherige Führungsrolle in den klimapolitischen Verhandlungen und seine Erfahrungen in der bilateralen Zusammenarbeit mit China und Indien ermöglichen es der EU, sich als gleichwertiger Partner der USA zu positionieren. Allerdings sollte sich insbesondere Berlin gegenüber Washington nicht als »grüner Besserwisser« aufspielen, sondern den Vereinigten Staaten eine Führungsrolle (leadership) in der Klimaschutzpolitik zugestehen. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung die bestehenden Kontakte und Netzwerke in den USA auf lokaler und regionaler Ebene nutzen, um auf allen Ebenen der US-Politik für ein internationales Klimaschutzabkommen zu werben.

Deutschland sollte ehrgeizige Ziele setzen, aber klug damit umgehen. Die USA müssen die Bekämpfung

des Klimawandels als ureigenes Interesse (ownership) betrachten und nicht in erster Linie als ein Zugeständnis an die Europäer. Nur auf dieser Grundlage werden sich die USA überhaupt an einem internationalen Klimaschutzabkommen beteiligen. Das Zustandekommen eines solchen Abkommens liegt wiederum im Interesse Deutschlands und Europas. Die Kombination aus amerikanischem »ownership« und »leadership« birgt für Deutschland und Europa nicht nur die Erfolgsaussicht, dass sich die USA dem Klimaschutz zuwenden werden, sondern sich darüber hinaus zu einem multilateralen Vorgehen verpflichten und international einbinden lassen. Europa muss sich für eine neue Art der Diplomatie stark machen, die auf einer Lösung der Energie- und Klimakrise basiert und zu einem transformativen Bruch mit der Vergangenheit führt, der es den USA erlaubt, die Führung zu übernehmen.



Simon Koschut
<koschut@dgap.org>



Jennifer L. Morgan
Director, Climate and
Energy, E3G (London)