

Klimaschutz bleibt Nebensache für die USA

Stormy-Annika Mildner / Hannah Petersen / Wiebke Wodni

Die USA haben gewählt, Barack Obama hat eine zweite Chance bekommen. Wer sich jedoch von Washington einen neuen Anlauf in der Klimapolitik erhofft, dürfte enttäuscht werden. Der Präsident wird sich wohl nicht so schnell daran wagen, ein neues großes Klimaschutzgesetz auf den Weg zu bringen, das US-weite Zielmarken für den Anteil erneuerbarer Energien am Strommix enthält oder auch ein Emissionshandelsystem nach europäischem Vorbild. Noch weniger ist international damit zu rechnen, dass die USA feste Zusagen zur Minderung von Treibhausgasen eingehen werden. Denn für Obama ist die Ausgangslage alles andere als günstig. An den Mehrheitsverhältnissen im Kongress hat sich nach den Wahlen kaum etwas geändert. Darüber hinaus macht den Amerikanern die wirtschaftliche Lage noch immer die größten Sorgen. Die Europäer sollten sich darauf einstellen, dass die USA in Klimafragen ein schwieriger Kooperationspartner bleiben.

Im Jahr 2011 gab es in den USA so viele Naturkatastrophen wie schon lange nicht mehr – von schweren Dürren bis zu gewaltigen Überschwemmungen. Der dadurch entstandene Schaden belief sich auf rund 53 Milliarden Dollar. Dies bestätigt, was der vierte Bericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) bereits 2007 prognostizierte: Für Bevölkerungen und Wirtschaftsräume wird es künftig bedeutende Risiken mit sich bringen, dass extreme Wetterereignisse wie Hitzewellen, Starkregen oder Stürme zunehmen und der Meeresspiegel steigt. Dennoch reagiert die US-Regierung nur zögerlich auf den Klimawandel – und daran wird sich auch in unmittelbarer Zukunft nichts ändern.

Rückblick auf Obama I

Obamas klimapolitische Bilanz fällt bislang bestenfalls gemischt aus. Zwar sind in den vergangenen Jahren die energiebedingten CO₂-Emissionen der USA deutlich zurückgegangen. Im ersten Quartal 2012 wurde der niedrigste Wert für die Periode Januar bis März seit 1992 gemessen. Setzt sich dieser Trend fort, so schätzt der Thinktank Resources for the Future, könnten die USA (ausgehend vom Basisjahr 2005) ihre Emissionen bis 2020 um 16 Prozent reduzieren. Damit würden sie fast die auf der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen zugesagte 17-Prozent-Marke erreichen. An Obamas Klimapolitik liegt dies jedoch größtenteils nicht. Die amerikanische Energy Information Administration (EIA) führt die Reduktion

neben dem milden Winter 2011/12 auf zwei weitere Faktoren zurück: Einerseits ist die Nachfrage nach Benzin gesunken, andererseits wurde wegen der historisch niedrigen Gaspreise weniger Strom als bisher aus Kohle gewonnen. Noch immer aber sind die USA nach China der zweitgrößte Emittent von CO₂ – 17,7 Prozent des weltweiten Ausstoßes durch Energiekonsum entfallen auf das Land. Ein bundesweites Emissionshandelssystem, das eine Bepreisung von Treibhausgasen erlauben würde, und Zielmarken für den Anteil erneuerbarer Energien am Strommix wären wichtige Schritte, um die CO₂-Emissionen der USA weiter zu reduzieren.

Obama ist es jedoch nicht gelungen, die Chance für ein umfassendes nationales Klimagesetz zu nutzen, die sich gerade in den ersten zwei Jahren seiner Amtszeit bot. Das Repräsentantenhaus hatte bereits 2009 ein weiterreichendes Klimagesetz verabschiedet; im Plenum des Senats dagegen wurde ein ähnlicher Entwurf nicht zur Abstimmung gebracht. Vor die Wahl gestellt, welche seiner drei großen Reformvorhaben er durch den Kongress boxen sollte – das Gesundheitsprojekt, die Finanzmarktregulierung oder die Klimawende –, entschied sich der Präsident letztlich für die ersten beiden. Nachdem die Demokraten dann bei den Zwischenwahlen von November 2010 ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus verloren hatten, wagte der Präsident keinen neuen Anlauf in der Klimapolitik.

Die Demokraten im Kongress versuchten zwar wiederholt, enger auf Energiepolitik zugeschnittene Gesetzesinitiativen durch beide Kammern zu bringen. Sie scheiterten aber an der Blockadestrategie der Republikaner. Mit dem Clean Energy Standard Act von 2012 etwa wollten sie ein einheitliches Ziel für »saubere Energie« (inklusive Wasser- und Atomkraft) festschreiben. Bis 2015 sollten 24 Prozent des verkauften Stroms aus solchen Quellen stammen; bis 2035 war eine jährliche Steigerung von 3 Prozent vorgesehen. Der Entwurf schaffte es jedoch nicht einmal aus dem zuständigen Senatsausschuss ins Plenum. Um den Kongress zu

umgehen, trieb Obama den Klimaschutz zum einen über Regulierungen der Umweltbehörde EPA und des Transportministeriums voran. Dabei erzielte er durchaus Erfolge: Die EPA stufte Treibhausgase als gefährlich für Gesundheit und Wohlergehen der Bevölkerung ein, außerdem wurden strengere Effizienzvorgaben für die Automobilflotte (zuletzt im August 2012) sowie Emissionsstandards für Industrieanlagen und Kraftwerke festgelegt. Zum anderen investierte die Regierung massiv in Technologien für erneuerbare Energie.

Klimapolitik unter Obama II

Anders als 2008 spielte der Klimawandel im letzten Präsidentschaftswahlkampf keine Rolle. Vielmehr ging es um Energie und Versorgungssicherheit. So wurde dafür geworben, die Abhängigkeit von Ölimporten aus politisch instabilen Ländern, vor allem des Nahen und Mittleren Ostens, zu reduzieren. In seinem »Plan for Jobs and Middle-Class Security« kündigte Obama an, Ölimporte bis 2020 zu halbieren. Dafür will er Gebiete im Golf von Mexiko und der Arktis für Exploration und Förderung öffnen. Auch in »saubere Kohle« und Atomkraft will der Präsident – neben der Förderung erneuerbarer Quellen wie Wind- und Solarenergie – weiter investieren.

Dass Obama, anders als zu Beginn seiner ersten Amtszeit, heute deutlich stärker auf fossile Energieträger setzt, hat einen einfachen Grund. Seit einigen Jahren erlebt die heimische Förderung von Öl und Gas in den USA geradezu eine Renaissance. Die Internationale Energieagentur schätzt in ihrem World Energy Outlook 2012, dass die USA, die zurzeit etwa 20 Prozent ihres Primärenergiebedarfs importieren, bis zum Jahr 2035 importunabhängig werden könnten. Laut EIA ist die heimische Förderung seit 2008 stetig gestiegen. 2011 produzierte das Land 5,7 Millionen Barrel Rohöl pro Tag. Damit lag es weltweit auf Platz drei der Ölproduzenten. Setzt sich dieser Trend fort, könnten die USA bald Saudi-Arabien überholen.

Noch deutlicher zeigen sich die Veränderungen beim Erdgas. Die USA sind mittlerweile zum weltweit zweitgrößten Gasproduzenten nach Russland aufgestiegen. Neue Fördermethoden wie das sogenannte Hydraulic Fracturing (Fracking) erlauben es, auch solche Vorkommen wirtschaftlich zu erschließen, die zuvor nur sehr schwer zugänglich waren. Infolge des steigenden Gasangebots ist der Preis kräftig gefallen. Kostete Mitte 2008 eine Million British Thermal Unit (BTU) der US-Referenzsorte »Henry Hub« noch 13 Dollar, so lag der Preis Anfang Oktober 2012 bei 3,19 Dollar. Obama setzt darauf, dass durch sinkende Energiepreise die Wettbewerbsfähigkeit des amerikanischen Produktionsstandortes verbessert wird und neue Arbeitsplätze entstehen.

Aus wirtschaftlichen Erwägungen dürfte der Präsident auch seine ursprüngliche Entscheidung überdenken, den Ausbau der Keystone-XL-Pipeline abzulehnen. Über die Pipeline soll Öl, das in der kanadischen Provinz Alberta gefördert wird, bis zu den texanischen Raffinerien am Golf von Mexiko fließen. Anwohner, Landwirte und Umweltschützer warnen gleichermaßen vor den ökologischen und gesundheitlichen Folgen des Pipeline-Baus, aber auch vor den Klimabelastungen, die sich aus der Gewinnung von Öl aus kanadischen Ölsanden ergeben.

Allerdings wäre der Eindruck falsch, dass Obama alle seine klimapolitischen Ambitionen über Bord geworfen hat. Den Klimaschutz will er weiterhin über Investitionen in erneuerbare Energien sowie über Regulierungen der EPA und des Transportministeriums fördern. Zurzeit bereitet die EPA strengere CO₂-Grenzwerte für neue Kraftwerke vor. Diese sind so strikt, dass nur noch Kohlekraftwerke gebaut werden könnten, die mit der CCS-Technologie zur Abscheidung von Kohlendioxid ausgerüstet sind. Auf den ersten Blick wäre das ein historischer Schritt. Sollte sich der Trend niedriger Gaspreise fortsetzen, wäre diese Regulierung allerdings schnell überholt, da Kohlekraftwerke dann ohnehin durch Gaskraftwerke ersetzt würden.

Einige Beobachter hoffen darüber hinaus, dass die anstehenden Verhandlungen über den Staatshaushalt und die Steuerpolitik (Stichwort fiscal cliff) ein Fenster für Klimaschutz-Maßnahmen öffnen. Möglich wäre etwa die Einführung einer CO₂-Steuer. Der Congressional Research Service hat berechnet, dass eine moderate CO₂-Steuer das Haushaltsdefizit über zehn Jahre um bis zu 50 Prozent reduzieren könnte.

Doch diese Hoffnungen dürften höchstwahrscheinlich enttäuscht werden. Die Idee einer CO₂-Steuer wird sich konservativen Kongressmitgliedern nur schwer vermitteln lassen. Zum einen hat die große Mehrheit der Republikaner den »Tax Pledge« der Lobby-Organisation Americans for Tax Reform unterzeichnet. Damit haben sie sich verpflichtet, jede Erhöhung von Steuern abzulehnen. Zum anderen sträuben sich – über Parteigrenzen hinweg – gerade Abgeordnete und Senatoren aus Kohlestaaten wie Kentucky oder West Virginia gegen eine solche Steuer. Obama wird es wohl nicht wagen, den Plan einer CO₂-Steuer mit in die ohnehin schon schwierigen Verhandlungen aufzunehmen. Denn dies würde das Risiko weiter erhöhen, dass die USA es nicht rechtzeitig schaffen, die fiskalpolitische Klippe aus drohenden Haushaltskürzungen und steigenden Steuern zu umschiffen.

Ohnehin fehlen Obama die notwendigen Mehrheiten im Kongress für ein umfassendes Klimagesetz. Im Repräsentantenhaus konnten die Republikaner bei den Wahlen ihre klare Mehrheit verteidigen. Im Senat stellen zwar die Demokraten mit 53 Mandaten die Mehrheit; zudem können sie auf die Unterstützung von zwei parteilosen Senatoren zählen. Um Initiativen gegen den Widerstand der Republikaner durchzubringen, bräuchten sie allerdings eine Filibuster-sichere Mehrheit von 60 Stimmen. Und selbst dann wäre ein Erfolg im Senat ungewiss.

Schon den ersten Klimatest hat Obama nicht bestanden. Ende November unterschrieb er ein Gesetz, das amerikanische Fluggesellschaften vom EU-Emissionshandel ausschließt. Klimapolitik wird

somit auch in Obamas zweiter Amtszeit wahrscheinlich eher über die Einzelstaaten als von der Bundesregierung vorangetrieben werden. Kalifornien etwa hat jüngst ein Emissionshandelssystem eingeführt. Bis 2020 will der Einzelstaat den Ausstoß von CO₂ und anderen Klimagasen um 17 Prozent reduzieren.

Wenig Druck aus der Bevölkerung

70 Prozent der US-Bürger sind mittlerweile der Ansicht, dass der Klimawandel tatsächlich stattfindet. Dies ergab eine Umfrage des Project on Climate Change Communication der Yale Universität von September 2012. Im Januar 2010 hatte dieser Wert noch bei 57 Prozent gelegen. Das erste Mal seit 2008 stimmten zudem mehr als die Hälfte der Befragten (54 Prozent) der Aussage zu, der Klimawandel sei durch Menschen verursacht. Dass er eine Bedrohung für die USA darstelle, bejahten 57 Prozent. Der Klimawandel wird von den Amerikanern somit zunehmend als Problem wahrgenommen.

Dieser positive Trend sollte allerdings nicht überbewertet werden. Zum einen ist der Klimaschutz aus Sicht der Bevölkerung kein vordringliches Anliegen. In der jährlich durchgeführten Umfrage des Pew Research Center über nationale Prioritäten rangierte 2012 die globale Erwärmung auf dem letzten Platz. Wirtschafts- und Sicherheitsrisiken wiegen schwerer für die US-Bürger.

Zum anderen ist das Stimmungsbild der Amerikaner gegenüber dem Klimawandel deutlichen Schwankungen unterworfen. Ob der beschriebene Trend einen nachhaltigen Bewusstseinswandel abbildet, bleibt daher abzuwarten. So gaben im Jahr 2004 bei einer Umfrage 26 Prozent der Befragten an, sie seien sehr besorgt über den Klimawandel. 2007 lag dieser Anteil dann bei 41 Prozent, bevor er 2010 wieder auf 28 Prozent fiel. Der Grund für solche Veränderungen liegt vor allem in der Art und Weise, wie Washington mit dem Thema Klimaschutz umgeht. So bewertet die Bevölkerung das

Risiko des Klimawandels umso geringer, je polarisierter die Debatte ist und je lauter die Opposition einer Partei (in diesem Fall der Republikaner) ausfällt. Darüber hinaus spielen politische Führung und Kommunikation eine wichtige Rolle für die Meinungsbildung der Bürger. Dass sich die Umfragergebnisse 2007 deutlich verbesserten, kann unter anderem Al Gores Klimaschutzkampagne und seinem Dokumentarfilm »An Inconvenient Truth« zugeschrieben werden. Momentan fehlt es in Washington allerdings an klimapolitischen Vorbildern.

Aussichten für transatlantische Kooperation

Vom 26. November bis zum 7. Dezember 2012 findet in Katar die 18. UN-Klimakonferenz statt. Es käme einem Wunder gleich, sollte sich das US-Verhandlungsteam dort kompromissbereiter als in der Vergangenheit zeigen. Dass die amerikanischen CO₂-Emissionen aktuell sinken, scheint den USA recht zu geben und ihre Verhandlungsposition noch zu stärken: Klimaschutz, so die Haltung, geht auch ohne international bindende Verpflichtungen. Doch so sehr der Rückgang von Emissionen zu begrüßen ist – die USA sollten nicht aus der Verantwortung entlassen werden. Denn Einzelaktionen und Zufallstrends reichen nicht aus, um die globale Klimaproblematik langfristig zu lösen.

Wollen die Europäer mit den Amerikanern kooperieren, so wird dies weiterhin am besten mit proaktiven Einzelstaaten funktionieren. Lohnenswert wäre etwa ein Austausch mit Kalifornien über Erfahrungen im Emissionshandel (betreffend Monitoring, Umgang mit den Sektoren oder unerwünschte Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit). Ein weiteres Thema für den transatlantischen Austausch könnte der Netzausbau sein – etwa mit Blick auf dezentrale Energieerzeugung und deren Integration in die Netze. Denn beiderseits des Atlantiks gibt es in diesem Bereich riesige Investitionslücken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche der Autorinnen 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 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Mehr zum Thema:

SWP-Themendossier
Herausforderung Klimawandel
<www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/klimapolitik.html>

Neue systemische Risiken: Herausforderungen und Chancen für die transatlantische Kooperation
Gemeinsames Projekt der SWP und des American Institute for Contemporary German Studies (AICGS),
<www.swp-berlin.org/de/projekte/transatlantische-risikogovernance>