

Neue Führung in der Klimapolitik

»Yes, we can – after all«: Die USA zwischen internationalem Anspruch und nationalen Herausforderungen

Susanne Dröge / Sonja Thielges

Die US-Umweltschutzbehörde hat neue CO₂-Obergrenzen für Gas- und Kohlekraftwerke angekündigt, um den Klimaschutz in den USA zu forcieren. Damit läutet Präsident Barack Obama einen weiteren Schritt zur Bekämpfung des Klimawandels ein. Da die internationalen Vorbereitungen für ein neues VN-Klimaabkommen im Jahr 2015 Fahrt aufnehmen, sind die Schritte der US-Administration von großer Relevanz. Bei den Bonner Klimaverhandlungen im Juni wurde der US-Vorstoß begrüßt. Die G7 hat bei ihrem jüngsten Treffen ein neues Abkommen unterstützt – auch hier hatten die USA die Führung übernommen. Der EU muss es gelingen, im VN-Gefüge als wichtiger Partner der Entwicklungsländer zu agieren und gleichzeitig auf die großen Verhandler einzuwirken, damit der Klimaschutz als globales Anliegen weiter vorangetrieben wird.

Zeitgleich mit den Verhandlungen unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) in Bonn und dem Treffen der G7 in Paris haben die USA am 2. Juni angekündigt, für ihren Kraftwerkspark strengere CO₂-Standards einzuführen.

Die USA sagten 2009 unter der UNFCCC zu, bis 2020 ihren Ausstoß an Treibhausgasen um 17 Prozent gegenüber dem Ausstoß im Jahr 2005 zu reduzieren. Ein nationales Klimagesetz scheiterte 2009 am US-Senat. Seither versucht der US-Präsident, Blockaden und Klimaskeptiker im Kongress zu umgehen, indem er sich auf den Clean Air Act aus dem Jahr 1970 stützt. Dieser verleiht ihm die Befugnis, die Minderung von Treibhausgasen auch ohne explizite Zustimmung des Kongresses anzuordnen. Der Kon-

gress hat bei internationalen Zusagen unter der UNFCCC zwar eine entscheidende Rolle. Obamas internationalen Führungsanspruch wird dies aber vorerst nicht einschränken.

Klimaaktions- und »Clean Power«-Plan

2013 stellte die Obama-Administration einen umfassenden Klimaaktionsplan vor. Aus ihm sind eine Reihe von Initiativen hervorgegangen: Im September 2013 schlug die Umweltbehörde (Environment Protection Agency, EPA) neue Standards für den Neubau von Kraftwerken vor; im März 2014 veröffentlichte das Weiße Haus ein Strategiepapier zur Reduktion von Methanemissionen; strengere Emissionsstandards für Lastkraftwagen sind geplant. Im Mai folgte

der dritte gemeinsame Klimabericht diverser Bundesbehörden und Ministerien, der vor den Folgen des Klimawandels für die USA warnt. Besonderes Gewicht hat der nun vorgestellte Clean Power Plan, da die Kraftwerke fast 40 Prozent der CO₂-Emissionen der USA verursachen.

Der Plan legt CO₂-Grenzen für die rund 1000 Kohle- und Gaskraftwerke in den USA fest. Bei voller Implementierung soll er bis 2030 eine Senkung der CO₂-Emissionen dieser Kraftwerke um 30 Prozent unter das Niveau von 2005 ermöglichen. Für die einzelnen Bundesstaaten gelten variable Reduktionsziele. Sie hängen von dem Verhältnis von CO₂-Emissionen der Kraftwerke zur gesamten Stromerzeugung im Jahr 2012 und von dem Potential der Staaten ab, durch Effizienzsteigerungen oder erneuerbare Energien Minderungen zu erzielen. So müsste der gasproduzierende Staat North Dakota nur 11 Prozent gegenüber 2012 mindern, der Staat Washington dagegen 72 Prozent, die er aber größtenteils durch die bereits geplante Schließung eines alten Kohlekraftwerks erreichen würde.

Umsetzung und Erfolgchancen

Die EPA muss bei der Umsetzung ihres Plans mit viel Gegenwind rechnen – aus dem Kongress, den kohleproduzierenden Staaten, von Klimaskeptikern sowie Firmen und republikanischen Abgeordneten, die gegen die Regelung klagen werden.

Auch wenn die Implementierung solcher exekutiver Regulierungsmaßnahmen in der Regel mehrere Jahre dauert, stehen die Chancen für die Umsetzung in diesem Fall gut. Obama wird sämtliche Blockierungsversuche aus dem Kongress mit einem Veto vereiteln, auch nach den Zwischenwahlen im Winter. Der Präsident weiß, dass eine Mehrheit der Bevölkerung aus allen politischen Lagern eine aktive Klimapolitik der US-Regierung befürwortet. Den kohleproduzierenden Staaten kommt der Plan entgegen, weil sie bei der Umsetzung flexibel vorgehen dürfen und weit weniger strikte Ziele auferlegt bekommen als an-

dere Staaten. Auch die Gerichte sind auf Obamas Seite; sie haben in den letzten Jahren immer wieder die Regulierungsbefugnisse der EPA bestätigt. Klagen könnten vor allem für zeitliche Verzögerungen sorgen und sind daher ein politisches Risiko.

Bis Oktober darf die Öffentlichkeit den Entwurf kommentieren, im Juni 2015 soll der finale Entwurf präsentiert werden; bis Juni 2016 sollen die Bundesstaaten ihre Implementierungspläne einreichen; die Frist wird bis maximal Juni 2018 verlängert, sollten regionale Emissionshandelsysteme gebildet werden. Die Phase der Zustimmung und Überarbeitung ist für Juni 2017 bis Juni 2019 vorgesehen. Im Januar 2017 könnte es schon einen neuen, möglicherweise republikanischen US-Präsidenten geben, mit ihm auch einen Wechsel an der EPA-Spitze. Mit einer kompletten Revidierung der Emissionsvorgaben würde sich ein neuer Präsident aber nach drei Jahren Planung viel Kritik vor allem von den Bundesstaaten und betroffenen Kraftwerksbetreibern einhandeln.

Auswirkungen in den USA

Sollte die Umsetzung des Clean Power Plan gelingen, wird dies Folgen für das Energie- und Gesundheitssystem sowie den Arbeitsmarkt haben. Die bis 2030 errechneten Steigerungen der Strompreise würden für die Verbraucher mit einem Sinken des Strombedarfs im Zuge von Effizienzmaßnahmen einhergehen. Im Gesundheitswesen ließen sich durch weniger Smog und Ruß zwischen 55 und 93 Milliarden Dollar einsparen. In der Kohleindustrie werden laut EPA Arbeitsplätze verlorengehen, denn 19 Prozent der Elektrizität, die von den rund 600 Kohlekraftwerken erzeugt werden, wären nicht mehr wettbewerbsfähig. Gleichzeitig rechnet die EPA damit, dass bis 2020 im Energie- und Energieeffizienzsektor netto bis zu 108 000 neue Jobs entstehen.

Einen Beitrag zu ambitionierten Klimaschutzmaßnahmen leistet der Clean Power Plan trotz allem nicht. Seit 2005 sind die CO₂-Emissionen des Kraftwerksparks bereits

um 13 Prozent gesunken, für die restlichen Sektoren (v.a. Privathaushalte, Industrie) fehlt ein ähnlich schlagkräftiger Plan. Die Ziele für den Energiesektor sind nicht verbindlich, lediglich die Emissionsgrenzen für die Kraftwerke. Die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern wird nicht grundlegend reduziert, sondern auf den Energieträger Gas verlagert. Da die Schiefergasförderung mit Hilfe des »fracking« Methan freisetzt – ein weitaus klimaschädlicheres Gas als CO₂ –, müsste eine positive Klimabilanz durch den Methan-Plan vom März abgesichert werden.

Die beschleunigte Abkehr von der Kohleenergie ist dennoch ein wichtiges Signal. Weil der Fokus auf die Bundesstaaten gelegt wird, kann die Umsetzung leichter gelingen, denn sie haben mittlerweile Expertise in der Energie- und Klimapolitik und arbeiten traditionell intensiv mit der EPA zusammen.

US-Führung in den internationalen Klimaverhandlungen?

In der Anfangsphase der VN-Klimaverhandlungen in den 1990er Jahren, insbesondere des Kyoto-Protokolls, spielten die USA eine aktive Rolle. Mit der Absage der Bush-Administration an das Kyoto-Protokoll 2001 wurden die USA jedoch zum Außenseiter. Die EU konnte in den Folgejahren eine klimapolitische Führungsrolle einnehmen. Seit 2009 hat sich die Rollenverteilung erneut geändert. Scheinbar unbeeindruckt von den Bemühungen der Europäer um ein ambitioniertes internationales Abkommen, schmiedeten die USA beim Kopenhagener VN-Klimagipfel zusammen mit China und weiteren Schwellenländern den »Kopenhagener Akkord«. Der globale Klimaschutz wurde auf eine freiwillige Basis gestellt, anstatt völkerrechtlich verbindlich festgeschrieben zu werden. Diese Lösung fand bei vielen Staaten Zuspruch. Die 2010 verabschiedeten Cancún Agreements der UNFCCC halten für über 90 Staaten Ziele fest, die diese bis 2020 erreichen wollen. Insofern reklamieren die USA die – aus europäischer Sicht eher geringen – Erfolge

der internationalen Verhandlungen der vergangenen Jahre für sich.

Obamas internationales Engagement

Der Klimaaktionsplan 2013 führt auf, was sich Obama für seine zweite Amtszeit auf internationaler Ebene vorgenommen hat. Er ist eine konsequente Fortschreibung der internationalen US-Klimapolitik: keine Minderungsziele mit verbindlichem Charakter, technologische Lösungen für die Reduktion von Emissionen, bilaterale Zusammenarbeit mit den Schwellenländern, Waldschutz, Transparenz und Messbarkeit und die Bekämpfung der sogenannten »short-lived climate pollutants« – Klimagase, die nur kurzzeitig in der Atmosphäre verbleiben (z. B. Rußpartikel), aber einen starken Einfluss auf die lokale Luftqualität und das Klima haben. Darüber hinaus werden Energieeffizienz und »saubere Energien« als wichtige Hebel für den Klimaschutz hervorgehoben.

Mit außenpolitischen Initiativen setzt die US-Regierung international Akzente. 2012 war die damalige Außenministerin Hillary Clinton maßgeblich an der Gründung der Climate and Clean Air Coalition beteiligt, die inzwischen mehr als 75 Partner umfasst. US-Außenminister Kerry treibt seit 2013 die klimapolitische Kooperation mit der chinesischen Regierung voran.

Strategiewechsel – nicht nur in den USA

Eine Kooperation Chinas und der USA in der Klimapolitik war lange Zeit schwierig, wenn nicht undenkbar. Denn die US-Administration betonte wiederholt, dass es ohne Klimaziele der wichtigsten Schwellenländer keine Zusagen der USA geben könne.

In die chinesische Position zu dieser Frage ist jedoch seit Kopenhagen sehr viel Bewegung gekommen – eine Übernahme internationaler Verantwortung ist kein Tabu mehr. Die chinesische Regierung ist aufgrund des Wirtschaftswachstums mit einer Reihe von wirtschafts-, energie- und gesund-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung 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

heitspolitischen Problemen konfrontiert. Am stärksten wird die chinesische Bevölkerung derzeit von der Luft- und Wasserverschmutzung belastet. Die Regierung in Peking signalisiert verstärkt, dass sie sich vorstellen könne, auch international eine Minderung ihrer Emissionen zuzusagen. Zuletzt hatte eine Vertreterin der National Development and Reform Commission (NDRC) geäußert, China wäge ab, wie es eine Umkehr des Aufwärtstrends bei den Emissionen bewerkstelligen könne. Mit seiner Initiative trägt US-Außenminister Kerry dazu bei, dass im Vorfeld der VN-Verhandlungen Missverständnisse zwischen beiden Staaten ausgeräumt werden. Abgesehen von der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung lokaler Luftverschmutzung bekundeten beide Staaten bereits ihren Willen, sich gemeinsam zu engagieren, damit die Pariser Verhandlungen 2015 zu einem Erfolg werden.

Während noch nicht klar ist, ob die USA ihr Kopenhagener Klimaziel einer Minderung um 17 Prozent bis 2020 (bezogen auf 2005) erreichen werden, wird die EU ihr 2020-Klimaziel nach Berechnungen der Europäischen Umweltagentur sogar übererfüllen können (24,5 statt 20 Prozent gegenüber 1990). Dennoch kann die EU ihre ambitionierte Klimapolitik, die im Energie- und Klimapaket von 2008 ihren Ausdruck fand, nicht fortsetzen. Es fehlt der Wille der Mitgliedstaaten, sich in Anbetracht der tiefgreifenden Wirtschafts- und Schuldenkrise der letzten Jahre für diese Politik zu engagieren. Die EU-Kommission hat ein neues Klimaziel von minus 40 Prozent vorgeschlagen, zu erreichen bis 2030. Eine zügige Verabschiedung dieses Ziels durch die europäischen Staats- und Regierungschefs 2014 wäre für den VN-Prozess förderlich. Aber die EU wird sich wohl erst im Frühjahr 2015 – der unter der UNFCCC vereinbarte Termin für die Nennung von Klimazielen nach 2020 – festlegen.

Ein bedeutsames Signal für den VN-Prozess wäre das Engagement wichtiger Staaten beim New Yorker VN-Gipfel im September 2014, zu dem Generalsekretär Ban Ki-

Moon eingeladen hat. Allerdings werden auch die USA kein vorzeitiges Versprechen für die Zeit nach 2020 geben. Die Abstimmung zwischen den Ministerien und der Administration läuft, sowohl Jahreszahl als auch Ambitionsniveau werden im Hinblick auf die US-internen Umsetzungswege noch intensiv beraten.

Die EU zwischen Ambitionen und Realismus

Das Engagement der USA in der internationalen Klimapolitik ist aus europäischer Sicht zu begrüßen, berührt es doch wesentliche Punkte, die ein umfassendes Abkommen berücksichtigen muss, etwa die Nachprüfbarkeit von Maßnahmen oder die Entwicklungszusammenarbeit. Aber das US-Engagement wird nur dann auf andere Staaten ausstrahlen, wenn die USA sich konkret zu ihren Klimaschutzambitionen nach 2020 äußern und bei der Klimafinanzierung Zusagen machen.

Für Deutschland und die EU bedeutet ein stärkeres US-Engagement vor allem, dass ihre Forderungen nach ehrgeizigen, bindenden Klimazielen kaum verfangen werden. Denn die USA könnten schon im Vorfeld des Pariser UNFCCC-Gipfels auf eine weitere Flexibilisierung der nationalen Klimaschutzbemühungen hinwirken – mit dem Effekt, dass die Teilnehmer ihre Ambitionen zurückschrauben. Mit dem Clean Power Plan als Blaupause könnte ein Klimaziel lediglich für einige Sektoren verkündet werden anstatt für die gesamte Volkswirtschaft. Daher sollten Deutschland und die EU weiterhin nationale Ziele einfordern.

In ihren diplomatischen Bemühungen um einen Erfolg in Paris kann die Bundesregierung den Vorstoß von Obama nutzen. 2015 übernimmt Deutschland die G7-Präsidentschaft. In diesem Rahmen sollte sie mit Blick auf das Pariser Abkommen neben den Klimazielen vor allem darauf hinwirken, dass für den Green Climate Fund Finanzmittel fließen.