

### Klimaschutzblockade durch die USA

Holtrup, Petra

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Holtrup, P. (2001). *Klimaschutzblockade durch die USA*. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-217344>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Klimaschutzblockade durch die USA**

Die internationale Klimadiplomatie ist tot. Zur dieser Auffassung kommt der aufmerksame Leser der Tagespresse zu Beginn des Aprils 2001, nachdem der neue amerikanische Präsident George W. Bush am 13. März seine Ablehnung des Kyoto Protokolls bekannt gegeben hat und eine Ratifizierung durch den Kongress eine Absage erteilt. Seit der Verhandlung des Protokolls hat die internationale Staatengemeinschaft alle Hoffnung auf dieses Protokoll gesetzt, um den drohenden anthropogenen Treibhauseffekt abzuwenden. Die amerikanische Absage zerstörte diese Hoffnungen, die Klimadiplomatie scheint am Ende. Denn mit den USA hat der mit 25% der weltweiten Emissionen bei 4 % Weltbevölkerung größte Emittent von Treibhausgasen (THG) dem Verhandlungsprozess den Rücken gekehrt.

Die Absage der Amerikaner ist jedoch nicht die große Überraschung, als die sie weit hin dargestellt wird. Der gesamte Verhandlungsverlauf von Rio 1992 bis zum Scheitern der Staatenkonferenz in Den Haag im November 2000 war immer wieder von schwierigen, häufig festgefahrenen Situationen gekennzeichnet. Klimadiplomatie war nie ein leichtes Geschäft. Dennoch erscheint der Fall diesmal einfach: Der Hauptschuldige für den gegenwärtigen Stillstand in der Klimadiplomatie sind: die USA.

Die Fokussierung auf die internationale Absage der Amerikaner an das Kyoto Protokoll reflektiert nur eine Seite der U.S. Klimaschutzpolitik, die Rolle eines Bremsers in den internationalen Verhandlungen. Zweifellos ist es angemessen, die fehlende U.S. Führungsrolle in den Verhandlungen zu bedauern. Ein zweiter distanzierterer Blick zeigt jedoch, daß das Kyoto Protokoll nicht erst seit dem Scheitern des Klimagipfels von Den Haag weit davon entfernt war, seine hochgesteckten Ziele zu erreichen - die effektive Reduktion von Treibhausgasen und das Abwenden der drohenden Klimakatastrophe. Nicht 5,1% wie in der ersten Phase des Protokolls anvisiert, sondern bis zu 80% Reduktionen der weltweiten Treibhausgasemissionen sind bis Mitte dieses Jahrhunderts notwendig, um eine Trendwende in der Erderwärmung herbeizuführen. Die weitreichenden Emissionsreduktionen sollen ab 2012 einsetzen. Wenn aber schon 5% unerreichbar sind, wie unmöglich erscheint es dann erst 80% zu erreichen? Die neuesten Daten zu Deutschland, der mit bisher 16% THG Minderung „Musterknabe“ im Klimaschutz, zeigen wieder Zuwachsraten von THG. Ohne zusätzliche intensive Anstrengungen und Gegensteuerung der Politik wird Deutschland seine ehrgeizigen Reduktionsziele nicht erreichen. Wenn Deutschland hierbei scheitert, steht die gesamte EU Verpflichtung auf dem Spiel. Damit finden sich auch die Vorreiterstaaten wieder in guter Gesellschaft mit den Nachzüglern, wie den USA.

Indem man viel Energie und Zeit in die Implementierung des Protokolls investiert hat, hat man, so kritisieren vor allem amerikanische Wissenschaftler, wertvolle Zeit für möglichst flexible kurzfristige und erfolgsversprechendere Maßnahmen im bi- und multilateralen, regionalen und lokalen Bereich vergeudet. Man mag sich fragen, ob die neue U.S. Regierung nicht letztlich den Mut gefunden hat, öffentlich zu machen, was viele andere Regierungen ebenfalls denken, aber nicht den Mut hatten, laut auszusprechen: die Inpraktikabilität des Kyoto Protokolls für die USA, aber nicht nur für sie. Vielleicht hat das Ziehen der Notbremse durch die Amerikaner den Weg für eine neue innovative und flexible Klimaschutzpolitik gebnet.

## Die amerikanische Klimaschutzdiplomatie

Auch wenn die USA international eindeutig die Rolle des Bremsers spielen, ist ihre nationale Klimabilanz nicht so desolat, wie weithin angenommen. Eine abgewogene Bewertung der U.S. Klimapolitik darf nicht nur internationales Auftreten berücksichtigen, sondern muß in erster Linie nationale Faktoren in Betracht ziehen. Hierbei fällt das Urteil zur U.S. Klimadiplomatie zumindest ambivalent aus: Die Führungsrolle der USA bestimmen im wesentlichen nationale Faktoren, ein dem Klimaschutz feindlich gesinnter Kongress und ein fehlender gesellschaftlicher Konsens. Für die USA gilt im besonderen, was grundsätzlich für viele Bereiche internationaler Umweltpolitik weltweit gilt: effektive internationale Umweltpolitik beginnt Zuhause. Ein Fazit ist sicher: ein Protokoll, das im Sinne der europäischen Tradition ordnungsstaatlicher Prinzipien interpretiert wurde, verstanden als effektives Mittel, um durch strenge Emissionsgrenzen, durch konkrete Politikstrategien, und begrenzte Flexibilität in der Lage ist, den anthropogenen Klimawandel global wirksam zu bekämpfen, war und ist niemals akzeptable für das amerikanische System, unabhängig davon, welche politischen Mehrheiten gerade den Kongress und die Regierung dominieren. Geprägt durch das eigene umweltpolitische System und die Rahmenbedingungen vor Ort bestand die Strategie der US-Delegation vor allem darin: die nationalen Prämissen ihrer Umweltpolitik musste international etabliert werden. Man wollte Regelungen, die es ermöglichen, ohne steifes inhaltliches und zeitliches Korsett effiziente Maßnahmen umzusetzen und steuerte dadurch auf direkten Konfrontationskurs zu den Europäern.

### Flankierende Strukturelemente und die Sonderrolle des Kongress

Das zentrale Strukturelement der gesamten U.S. Klimapolitik ist die Organisation des heimischen Energiemarktes, die steigende Nachfrage mit einem größtmöglichen Angebot bei geringen Preisen beantwortet. Auf dieser Prämisse baut das heimische Wirtschaftssystem auf, das auf die Verfügbarkeit billiger Energieressourcen in seinem Wachstum angewiesen ist. Die generelle Wahrnehmung, daß effektive Klimaschutzmaßnahmen und wirtschaftliche Prosperität sich gegenseitig ausschließen, drücken zahlreiche Stellungnahmen seitens Kongressmitglieder, Wirtschaftsvertreter und Wissenschaftler aus. Klimaschutzmaßnahmen haben in den USA nur eine Erfolgchance, wenn sie mit möglichst geringen oder bestenfalls gar keinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten einhergehen. Bereits Clinton hat versucht, in seiner Strategie weitgehend dieser Prämisse zu folgen. George W. Bush schließt durch seine Absage an Kyoto und die Verneinung weitreichender Klimaschutzmaßnahmen nahtlos an die Strategie seines Vorgängers an, in dem er in seiner Antwort an vier Republikanische Senatoren, HAGEL, HELMS, CRAIG, AND ROBERTS am 6. März 2001 schreibt: *“At a time when California has already experienced energy shortages, and other Western states are worried about price and availability of energy this summer, we must be very careful not to take actions that could harm consumers. This is especially true given the incomplete*

*state of scientific knowledge of the causes of, and solutions to, global climate change and the lack of commercially available technologies for removing and storing carbon dioxide*

Neben weiteren Rahmenbedingungen wie die hohe Mobilität, zu Europa differierende Umweltwahrnehmung und Bewertung, strukturell - geographische Besonderheiten und die Bedeutung regionaler und sektoraler Interessengruppen und ihr großer Einfluß auf das Politikgeschehen durch das offene Politiksystem, ist vor allem der Kongress einer der wichtigsten Antagonisten der Klimaschutzdebatte. Das verfassungsrechtlich verankerte System der strengen Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative entwickelte sich zum zentralen Stolperstein der amerikanischen Klimaschutzpolitik, daheim und international. Im Gegensatz zum Europäischen Prinzip des Ordnungs- und Wohlfahrtsstaates ist ein zentrales Element des amerikanischen Systems die verfassungsrechtliche Verankerung der Freiheit des Bürgers und seines Schutzes vor staatlicher Willkür und Einfluß. Dies führt dazu, daß umweltpolitische Maßnahmen einem starken föderativen, flexiblen und marktwirtschaftlich Orientierung folgen und dem ordnungsstaatlichen Ansatz eine Absage erteilen. Konsequenterweise besitzt der U.S. Kongress in der nationalen und internationalen Umweltpolitik zentrale Gestaltungsmacht. Die Dominanz des Kongresses in der gesamten Klimaschutzdebatte ist offensichtlich. Aufgrund seiner Funktion als Vertretungsinstanz regionaler Belange, werden Kongressentscheidungen stark von nationalen und regionalen Belangen und Wählerinteressen abhängig gemacht. Zugleich ist in den letzten Jahren eine wachsende Feindschaft gegenüber internationalen Organisationen, speziell gegenüber der UN und amerikanischem Handeln in internationalen Politikfeldern, zu erkennen. Leider verkörpert in den Augen der Kongressabgeordneten das Kyoto Protokoll genau die Elemente, gegen die man sich mit Vehemenz seit Jahren sträubt: ein internationales Abkommen unter Leitung der zunehmend ineffektiven, USA feindlich gesinnten UN, dominiert von Interessen der Entwicklungsländer, ohne diese zugleich mit eigenen Emissionsreduktionsverpflichtungen zu binden, unflexibel, kostspielig und mit massiven negativen Auswirkungen auf die amerikanische Wirtschaft und Gesellschaft sowie die Einschränkung der nationalen Souveränität, bei gleichzeitig unzureichender wissenschaftlicher Erkenntnis.

Dass diese Wahrnehmung die Chancen für die Ratifizierung des Protokolls im Kongress gegen Null sinken ließ, ist augenfällig und dies ist nicht erst seit der Amtübernahme durch George W. Bush der Fall. Jahrelang sah sich die Clinton-Administration einen äußerst feindlich gesinnten Kongress in Fragen des Klimaschutzes gegenüber. Das Wort Kyoto Protokoll entwickelte sich zum Unwort. Selbst die neue Leiterin der Amerikanischen Umweltagentur (EPA) Christine Todd Whitmann versucht den Begriff in Gesprächen mit ihren Kabinettskollegen zu umgehen, indem sie Kyoto kurzerhand als „K-thing“ betitelt.

Das „no-no“ Kyoto Protokoll führte dazu, dass jede politische Initiative, die weitestgehend mit Kyoto in Verbindung gebracht werden konnte, bereits vor der Abstimmung zum Scheitern verurteilt war. Viele Initiativen, die nicht in erster Linie mit dem Begriff Klimaschutz in Verbindung standen, wurden verdächtigt, Teil einer Strategie zu sein, das Protokoll durch die Hintertür am Kongress vorbei zu implementieren. Unterstützt wurde der Kongress maßgeblich durch die starke, vor allem finanzstarke Lobby der Energiekonzerne, der Kohle- und Automobilindustrie. Zum Dreh- und Angelpunkt im Streit um Klimaschutzpolitik zwischen der Regierung und dem Kongress entwickelte sich schließlich die parteiübergreifende und mit 95 zu 0 Stimmen angenommene Byrd-Hagel Resolution, die kurz vor der Konferenz in Kyoto erlassen wurde. Hierin erklärt

der Senat, daß die USA nur dann der Unterzeichnung eines Protokolls zustimmen werden, wenn die verbindliche und substantielle Beteiligung der Entwicklungsländer an der Emissionsminderung verankert wird. Einige Analysen interpretieren das amerikanische Beharren auf einer substantiellen Beteiligung der Entwicklungsländer nur als Vorwand, unter dem man von vornherein eine Einigung über das Protokoll effektiv verhindern konnte. Selbst bei einer Einbeziehung der Entwicklungsländer hätte der Kongress das Protokoll nicht passieren lassen. Andere wiederum sehen die Forderung als gerechtfertigt im Sinne der Fairness und Gleichberechtigung gegenüber allen aktuellen und zukünftigen Verursachern an. Clinton war sich der Aussichtslosigkeit einer Ratifizierung des Kyoto Protokolls durch den Kongress bewusst. Hierfür hätte er eine 2/3 Mehrheit der Senatoren benötigt, 66 Stimmen. Es war klar, daß diese Mehrheiten nicht vorhanden waren und eine Weiterleitung des Protokolls an den Senat von vornherein zum Scheitern verurteilt war.

## U.S. Klimaschutzpolitik – besser als ihr Ruf?

Die weitverbreitete Anti-Kyoto-Stimmung im Kongress schränkte den klimapolitischen Spielraum der Clinton-Administration stark ein. Trotzdem versuchte sie eine Reihe von Maßnahmen durchzusetzen. Sowohl Clinton als auch sein Vizepräsident Al Gore galten als die am besten informierten Mitglieder der Exekutive zum Thema Klimaschutz und Erderwärmung. Sie hielten wöchentliche Treffen, Luncheons und Diskussionsrunden zum Thema im Rahmen des Weißen Hauses ab. Wichtige Stellen in der Administration besetzte Clinton mit ausgewiesenen Umweltexperten und ehemaligen Aktivisten. 1997 rief Clinton den "Climate Change Task Force" (CCTF) ins Leben, der dem "President's Council on Sustainable Development" beigeordnet war. Der CCTF diente als Schnittstelle und zentrale Informationsinstanz zwischen den Ministerien und Ämtern auf der einen Seite und der Industrie und interessierten Öffentlichkeit auf der anderen Seite. Kontinuierlich tagende interministerielle Beratungsgremium auf verschiedenen Verwaltungsebenen bereiteten die nationale und internationale Klimapolitik vor. Eine zentrale Koordinierungsinstanz zwischen dem Weißen Haus und den Ministerien nahm eine Troika ein, bestehend aus „National Security Council“ (NSC), „National Economic Council“ (NEC) sowie „Council of Environmental Quality“ (CEQ) ein. 1993 verabschiedete die Clinton Regierung ein nationales Klimaschutzprogramm. Hierunter sind über 50 einzelne föderale Programme zusammengefasst, die vor allem auf den Prinzipien der Freiwilligkeit, Flexibilität und Effizienz beruhen. Es sind unter anderem Public-Private Partnerschaften zwischen der Regierung und großen Wirtschaftsunternehmen und die Einführung energiesparender Techniken in öffentlichen Einrichtungen. 1998 begann die Administration ein 6,3 Milliarden Dollar Programm, das Steueranreize und Investitionen im Energieeffizienzbereich beinhaltet, die sogenannte „Climate Change Technology Initiative“. Für das Haushaltsjahr 2001 schlug Clinton 1,4 Milliarden US\$ Investitionen im Bereich Energieeffizienz und alternative Energien vor. Dies stellt eine 30% Erhöhung im Vergleich zum Vorjahr dar. Ebenfalls 1999 erließ Clinton eine „Executive Order“ mit dem Ziel, den größten einzelnen Energiekonsumenten der USA, die öffentliche Verwaltung, dazu zu bringen, bis zum Jahr 2010 die THG Emissionen auf den Stand von 1990 zu reduzieren.

Trotz dieser und weiterer Maßnahmen und Einzelpakete sind die USA nicht in der Lage, ihr angekündigtes Ziel, die Stabilisierung der TGH Emissionen auf den Stand von 1990 zu erreichen. Im Gegenteil: TGH Emissionen steigen jährlich um 1,4 % und werden 2010 um 25% höher liegen als noch 1990. Dies führt dazu, daß die USA nicht 5,1%, wie im Kyoto Protokoll vereinbart reduzieren müssen, sondern bis zu 30%. Dass dieses Ziel unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht zu erreichen ist, steht seit langem fest.

Kritik an der unzureichenden nationalen Klimaschutzstrategie richtet sich zum einen darauf, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht ausreichend sind, mit zu wenig finanziellen Mitteln ausgestattet sind und im Vergleich zu konkreten Politikmaßnahmen der Forschung über das Phänomen Klimawandel immer noch der Vorzug gegeben wird. So hätte der Aktionsplan Klimaschutz dringend eine finanzielle Aufstockung gebraucht. Diese fand nicht statt. Stattdessen flossen wachsende Summen in das „U.S. Global Climate Change Research Program“ (USGCCRP), das sich weniger mit der Entwicklung von Politikstrategien als vielmehr mit der Analyse der naturwissenschaftlichen Fakten auseinandersetzt. Während der Etat des Aktionsprogramms seit 1994 ständig zurückgeht, liegt der Etat des Forschungsprogramms um ein 10faches höher. Darüber hinaus torpedierte der Kongress eine Reihe von Initiativen, so die 6,3 Milliarden US\$ Climate Change Technology Initiative, die der Kongress während der Beratungen für das Haushaltsjahr 1999 weitgehend abgelehnte.

Trotz dieser ernüchternden Ergebnisse staatlicher Klimapolitik in den USA entwickelt sich auf dem privaten, städtischen und einzelstaatlichen Sektor eine wachsende klimapolitische Aktivität. Eine Vielzahl großer Industriebetriebe hat auf freiwilliger Basis eigene Energiesparprogramme initiiert, z.B. Johnson & Johnson, andere sind diesem Beispiel gefolgt. Große international agierende Automobilkonzerne wie Daimler Chrysler oder Ford und Erdölkonzerne wie Shell und BP betreiben aktive Programme im Klimaschutz. Die Mitgliederzahl der Global Climate Coalition, die stärkste Anti-Klimaschutz Lobby der Industrie, verringert sich ständig, so daß diese ihren Namen nicht mehr zu Recht trägt. Sie ist bestenfalls eine nationale Koalition, und auch hier wird die Basis zusehends kleiner. Viele Städte, Gemeinden und Einzelstaaten in den USA entwickelten bereits eigene Klimaschutzprogramme. Dies führt dazu, daß auch im Kongress die Reihen der Antiklimafront nicht mehr so geschlossen sind, wie sie lange Zeit waren.

Ist die U.S. Klimaschutzpolitik besser als ihr Ruf? Betrachtet man die gegenwärtigen Emissionszahlen und Prognosen, so lautet die Antwort NEIN. Auch das Scheitern vieler Initiativen durch Clinton geben keinen Anlass zur positiven Bewertung. Zweifellos ist hierfür in erster Linie der Kongress verantwortlich, aber auch Clinton selbst konnte den Balanceakt nicht bewältigen, vor dem Hintergrund der gerade beendeten schweren Wirtschaftrezession 1990 – 1992 eine integrative und effektive Klimapolitik zu initiieren, die den Ausgleich zwischen wirtschaftlichen Wachstumsinteressen und klimapolitischen Maßnahmen realisiert. Der zunehmende Aktivismus auf regionaler und lokaler Ebene, insbesondere seit den letzten vier Jahren, gibt jedoch Anlass zu einer Vermutung: vielleicht wäre ohne die starke Fokussierung auf das Kyoto Protokoll in der Klimadebatte zwischen Clinton Regierung und Kongress und durch die Vermeidung der Verwendung des Unwortes „Kyoto Protokoll“ auch in der Zusammenarbeit mit dem Kongress mehr Handlungsspielraum möglich gewesen.

## Die ersten 100 Tage der Bush Regierung – ein Desaster für die internationale Klimapolitik?

Nachdem George W. Bush im März 2001 seine massive Ablehnung gegenüber dem Kyoto Protokoll bekannt gab und das Protokoll kurzerhand für tot erklärte, war die internationale Reaktion großes Erstaunen und Befürchtungen, daß damit der gesamte Klimaschutz ein jähes Ende erlitten habe. Eine stärker sachliche Perspektive zeigt, daß Erstaunen und Schock über die amerikanische Ankündigung und Horrorszenarien für die Zukunft des internationalen Klimaschutzes deplaziert sind.

Seit der Unterzeichnung des Protokolls 1997 dreht sich die internationale Diskussion um die Frage der Flexibilität von Maßnahmen, der Vermeidung oder zumindest intensiven Abfederung ihrer Auswirkungen auf die heimische Wirtschaft und Gesellschaft, und die Frage der Gerechtigkeit von Verpflichtungen für verschiedene Länder und Staaten-gruppen.

Das Handeln des U.S. Kongress, der zentrale Akteur amerikanischer nationaler und internationaler Klimapolitik wird maßgeblich durch nationale und regionale Überlegungen und Wählerinteressen beeinflusst. Durch die Situation des „divided government“ seit 1994 verschlechterte sich die Basis für eine politische Kooperation zwischen Exekutive und Legislative weiter. Die Chance einer Ratifizierung des Protokolls durch den Kongress war immer gering.

Trotzdem verändert sich seit dem Amtsantritt Bushs die Situation. Der neue Präsident verkündet lauter und deutlicher als sein Amtvorgänger, daß das Protokoll für das amerikanische System und damit für die Regierung inakzeptabel ist. Darüber hinaus rüde die neue Regierung in vielen umweltpolitischen Aktionen, die noch unter Clinton initiiert worden waren, zurück. Dies sollte nicht überraschen, denn jeder, der Bushs Wahlkampf etwas aufmerksamer verfolgt hat, konnte seine Ablehnung des Kyoto Protokolls und seine Zurückhaltung gegenüber umweltpolitischen Maßnahmen deutlich vernehmen.

Kurze Zeit nach seinem Amtsantritt nahm Bush Veränderungen in der Administration vor, die das geringere Interesse der neuen Regierung an der internationalen Klimaschutzdiplomatie weiter unterstreichen. Bis heute (Ende April 2001) kann die neue Administration keine eigene Klimaschutzstrategie vorweisen. Dies ist bei einem international so hoch angesiedelten Thema beachtlich. Christine Withmann, die Leiterin der EPA und seit der neuen Regierung, neben State Department, Energy Department und White House, mitfederführend für den internationalen und nationalen Klimaschutz, konnte lediglich berichten, daß zur Zeit eine Revision der U.S. Klimapolitik auf Kabinettslevel vorgenommen wird. Von Seiten der anderen beteiligten Ministerien wurde bisher keine offizielle Stellungnahme erlassen. Dies wirft ein unfreundliches Bild auf die amerikanische Klimapolitik – es gibt zur Zeit keine Strategie.

Darüber hinaus steht Withmann im Vergleich zu ihren Kollegen mit Kabinettsrang in einer schwachen Position. Zum einen arbeitet eine starke Anti-Klimapolitik Front im Bush Kabinett gegen sie. Diese wird angeführt vom Präsidenten selbst und seinen Beratern, sowie Vizepräsident Dick Cheney, Energieminister Spencer Abraham und der Nationalen Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice. Zum anderen ist die EPA bis heute nicht auf Kabinettsrang aufgewertet worden. Während dies bei den täglichen Entscheidungen nicht weiter von Gewicht ist, spielt es doch eine Rolle bei der Einbeziehung in

ngen nicht weiter von Gewicht ist, spielt es doch eine Rolle bei der Einbeziehung in Kabinettsitzungen, bei denen die EPA nicht vertreten ist. Zwar wird sich das State Department zukünftig stärker der internationalen Thematik des Klimaschutzes widmen und Außenminister Powell gilt als zumindest interessiert an Klimaschutz, bisher unterliegt der ganze Prozess jedoch noch einer umfassenden Revision, die von Gary Edson, Koordinator des Klimapolitik Review im Nationalen Sicherheitsrat (NSC) und G-8 Wirtschaftspolitik Koordinator im Council of Economic Advisors (CEA) geleitet wird.

Auch die Organisation und Repräsentation von umweltpolitischen und klimapolitischen Themen innerhalb der Regierung hat sich verändert. Der Climate Change Task Force ist nicht mehr existent, Internetseiten des White House und anderen Ministerien, die sich diesem Thema widmen, sind nicht mehr abrufbar oder nicht aktualisiert.

Im Vergleich zu den eher ernüchternden Veränderungen in der U.S. Exekutive sind die kleinen aber stetigen Veränderungen im Kongress interessant. Während unter Clinton der Kongress sich lange Zeit zum wesentlichen Bremser der Klimadiplomatie entwickelte, zeigen sich nun positivere Entwicklungen. Unabhängig davon, daß George W. Bush in seiner Absage an das Protokoll immer wieder auf eine angeblich negative Meinung innerhalb der amerikanischen Bevölkerung und die starke Opposition im Kongress verweist, ist real das Gegenteil der Fall. Die starke geschlossene Anti - Klimaschutz Front im Kongress existiert nicht mehr. Tatsächlich haben viele Abgeordnete inzwischen eine moderatere oder sogar offensive Position hinsichtlich des Klimaschutzes eingenommen. Unterstützt wird die veränderte Haltung von konkreten positiven Erfahrungen aus praktischen Klimaschutzaktivitäten im regionalem und privatem Sektor. Unternehmen, Gemeinde, Städte und Staaten haben eine Vielzahl von Projekten und Maßnahmen begonnen und erwarten nun, daß sich ihre innovative Politik auszahlt, politisch, vor allem aber wirtschaftlich.

Die Bush Administration stellt in ihrer Verweigerungshaltung gegenüber Klimaschutzmaßnahmen nicht mehr den amerikanischen *mainstream* dar. Eine starke öffentliche Meinung tritt für mehr aktive Klimaschutzpolitik ein. Für die aktuelle Strategie des Weißen Hauses wird in erster Linie der Einfluß der Kohle- und Oelindustrie Lobby verantwortlich gemacht, die große Summen in Bushs Wahlkampf investierte. Gleichwohl hat die Erdgasindustrie weitaus höhere Summen gespendet, so daß diese Erklärung den Kern nicht wirklich trifft. Ein überzeugenderes Argument ist der, auch von Bush immer wieder angesprochene Zeitfaktor. Es sei einfach zu wenig Zeit, um eine umfassende Umstellung des Energiesystems auf Erdgas zu realisieren, mit der man die Reduktionsziele an THGs bis 2012 einhalten könnte. Die aktuelle Energiekrise in den USA bedarf schneller Beantwortung und dies ist nur mit einer Ausweitung des Energieangebotes zu realisieren. Allerdings bescheinigt diese Rechtfertigung zugleich der Clinton Administration eine schlechte Klimaschutzbilanz. Denn die Thematik der Reform und Effizienzsteigerung des Energieversorgungssystems ist nicht erst seit der Amtübernahme von George W. Bush auf der Tagesordnung. Wenn folglich nun die Zeit zu knapp ist für eine schnelle Reform, ist zuvor viel kostbare Zeit vergeudet worden.

Am 6. April 2001 erließ der Senate eine parteiübergreifende Initiative zur Wiedereinrichtung eines 4,5 Milliarden US\$ Fund für Klimaschutzaktionen der nächsten 10 Jahre, welchen die Bush-Administration zuvor streichen wollte. Die Initiative beinhaltet auch eine Ausweitung der Kompetenzen des State Department im Bereich der internationalen Klimaschutzverhandlungen. Anfang April sendete eine Gruppe 57 Demokratischer Abgeordneter einen Brief an Bush, indem sie die Regierung auffordern, seine Position zur



CO<sub>2</sub> Reduzierung von Kraftwerken zu überdenken. Am 9. April 2001 wurde der 150 Seiten umfassende Klimabericht USA veröffentlicht, in dem erhebliche negative Effekte für den Nordamerikanischen Kontinent prognostiziert werden. Über die Szenarien, die bereits kurz nach ihrer Veröffentlichung eine extrem hohe Nachfrage im Internet verzeichneten, dürfte die neue Regierung nicht sehr erfreut sein, auch wenn die Verlässlichkeit der Prognosen und die gesellschaftliche Akzeptanz des Reports weiterhin umstritten ist.

Ungeachtet der sich langsam verändernden Stimmungen im Kongress und Gesellschaft hin zu mehr Klimaschutz, verbessern sich die Chancen für die Implementierung des Kyoto Protokolls nicht über Nacht. Die zentrale Strategie heißt weiterhin: Klimaschutz ja, aber zu amerikanischen Bedingungen. Das heißt: flexible Regelungen, die es ermöglichen, ohne steifes inhaltliches und zeitliches Korsett effiziente Maßnahmen umzusetzen. Und dies ist zugleich eine Absage an ein Protokoll, das, wenn es besonders im Sinne der Europäer interpretiert wird, einen starren ordnungsrechtlichen Ansatz verfolgt. Fast alle Maßnahmen, die derzeit in den USA im Klimaschutz realisiert werden, konzentrieren sich auf den regionalen, lokalen Bereich, auf Public-Private Partnerschaften und freiwillige Selbstverpflichtungen. An der offiziellen Verhandlungsposition in bezug auf die Interpretation des Protokolls wird dies fast nichts bewirken. Auch noch so heftige internationale Kritik wird an der Position der USA wenig ändern. Unter Berücksichtigung des doch bisher sehr schleppenden Prozesses in den Klimaverhandlungen, insbesondere seit Kyoto, wofür nicht nur die USA verantwortlich sind, ist es an der Zeit zu fragen, ob nicht neue Wege der internationalen Umsetzung im Klimaschutz gefunden werden müssen.

Mit der amerikanischen Absage an das Klimaprotokoll steht die EU unter Druck und muß nun beweisen, daß sie tatsächlich in der Lage ist, ihre Verpflichtungen einzuhalten. Sollte die EU zusammen mit anderen Staaten das Protokoll auch ohne die USA in Kraft setzen, setzt sie damit mittelfristig auch die USA unter Druck. Die Bush-Administration hat bereits angekündigt, ein neues Strategiepapier zum Klimaschutz auf der Folgekonferenz in Bonn vorzulegen. Trotzdem bleibt es weiterhin offen, ob die USA im Rahmen des Protokolls eingebunden werden können, oder nicht. Für den Fall einer weiteren Weigerung seitens der USA Kyoto zu ratifizieren, bleibe immer noch die Klimarahmenkonvention als Basis zukünftiger Kooperation.

Es hilft nicht, den USA weiterhin nur mit Kritik zu begegnen, will man langfristig zu einer für alle Seiten zufriedenstellenden Lösung kommen. Dabei ist mehr Verständnis für den amerikanischen Situation Zuhause erforderlich. An dem besonderen Gewicht des Kongresses in Klimafragen und damit verbunden regionalen Interessen und dem Einfluß von Lobbygruppen kann man nicht vorbeireden. Wenn die Amerikaner weiterhin miteinbezogen werden sollen, so wird dies nur unter einer Ausweitung des Flexibilitätsprinzips im Rahmen der großzügigen Anwendung der Kyoto Protokoll Mechanismen möglich sein. In diesem Rahmen sollten innovative bi- und multilaterale Projekte und Pilotphasen, Joint Implementation, zeitlich und thematisch begrenzte Aktionsprogramme, Technologiebörsen und -wettbewerbe, Win-Win Projekte und Public-Private Partnerschaften stärker gefördert werden. Dies führt nicht automatisch zum Ende des Protokolls, aber zu einer größeren Transparenz und Flexibilität in der Umsetzung.

Ist das Kyoto Protokoll tot? Ist die Absage der USA ein Desaster für die internationale Klimaschutzdiplomatie? Es ist noch zu früh, eine Grabesrede zu halten. Aber dennoch bleibt eine abschließende verlässliche Antwort schwierig. Auf der einen Seite initiierte das Protokoll einen intensiven nationalen und internationalen wissenschaftlichen,

nte das Protokoll einen intensiven nationalen und internationalen wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Diskurs, die Entwicklung und Umsetzung konkreter Maßnahmen und Strategien, was ohne das Protokoll so nicht stattgefunden hätte. Auf der anderen Seite avancierte das Protokoll zum Unwort im amerikanischen Kongress – ohne das Protokoll wären früher und mehr Aktionen im Klimaschutz in den USA und damit auch international möglich gewesen. Hier liegt das Dilemma und hier hat das Protokoll in seiner Zielsetzung versagt und somit auch international für erhebliche Verzögerungen gesorgt.

Ganz gleich ob mit oder ohne Protokoll: die internationale Klimapolitik steht unter dem Druck umfangreicher Reformen. Das temporäre Versagen des Protokolls legt eine Schlussfolgerung nahe: Klimapolitik sollte einem stärkeren Belohnungsansatz durch wirtschaftliche und steuerliche Anreize folgen und nicht zu sehr auf dem ordnungsstaatlich bewährten Prinzip der Bestrafung durch Ge- und Verbote folgen. Für den Folgeprozess des internationalen Klimaschutzes ist eine intensivere Konzentration auf technische Forschung und Innovation und die Entwicklung von kurz- und mittelfristigen Aktionsprogrammen geboten.

Eine umfangreiche Reform des Protokolls, oder gar eine Neuverhandlung macht, angesichts der Dringlichkeit des Problems, keinen Sinn, da sie schlicht zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Zwei Strategien sind denkbar: entweder das Kyoto Protokoll stirbt und weitere Maßnahmen finden im Rahmen der Klimarahmenkonvention statt, oder man erhält es am Leben, aber läßt es nicht mehr zum alleinigen Aktionsfeld internationaler Klimadiplomatie werden.