



## Wird es noch 2009 ein Klimaschutzgesetz der USA geben?

*Sollten sich die USA wegen des Widerstandes im Senat nicht völkerrechtlich an ein post-Kyoto-Vertrag binden können, wäre eine wachsende Beteiligung der der neuen Obama-Regierung am internationalen Klimaschutz durch exekutive Entscheidungen, nationale Gesetzgebung und internationale Aktionsprogramme trotzdem möglich.*

Von Wolfgang Fischer (Forschungszentrum Jülich) und Petra Holtrup-Mostert (Transatlantic Networks)

Präsident Obama hat die Reduzierung der Treibhausgasemissionen als eine der vorrangigen Aufgaben seiner Präsidentschaft bezeichnet, und seine personellen Entscheidungen und ersten Maßnahmen zeigen, dass er einen Politikwechsel will. Auch die Demokraten im Kongress unterstützen diese Position grundsätzlich. Die Klima- und Energiepolitik bietet Chancen, mit neuen Ansätzen zur wirtschaftlichen Erneuerung des Landes beizutragen, den Energiesektor zu modernisieren, langfristig die Importabhängigkeit der USA beim Erdöl zu reduzieren, die Umweltbelastungen zu verringern und die USA wieder zu einem wichtigen Akteur im globalen Klimaschutz zu machen.

Jedoch wirft die schwere Wirtschaftskrise einen Schatten auch auf die Klimaschutzpolitik der USA, die nur in kleinen Schritten vorankommt. Vorrangig ist die Stabilisierung der US-Wirtschaft u. a. durch das etwa Investitions- und Steuererleichterungsgesetz (American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA)). Jedoch wird sie verbunden mit ersten Schritten zu einer „ökologischeren Wirtschaftsweise“ der USA. So enthält das Gesetz Investitionen in eine „grüne Linie“, die nach Schätzung der Fachanwaltsfirma Ness Feldman<sup>1</sup> ca. 43 Milliarden \$ beträgt und längerfristig zur Reduzierung des Energieverbrauchs und der Emissionen führen soll. (Dazu kommen noch geplante Investitionen in Höhe von 150 Milliarden \$ über 10 Jahre, die vor allem dem Ausbau der Erneuerbaren Energien dienen sollen.) Vorgesehen sind u. a. Investitionen in den öffentlichen Nah- und Fernverkehr, in die Wärmedämmung öffentlicher und privater Gebäude; in den Ausbau und in die Modernisierung des Elektrizitätsnetzes sowie die Förderung der erneuerbaren Energien, die bislang nur 1,2 % (Wind, Geothermie, Sonne) zur US-Stromerzeugung beitragen; in Forschung und Entwicklung, wo ein breites Portfolio von Technologien gefördert wird, etwa für eine kohlenstoffarme Elektrizitätserzeugung. (Dieser Sektor setzt heute 40 % der energetischen CO<sub>2</sub>-Emissionen der USA frei.)

<sup>1</sup> [http://hosting-source.bronto.com/6335/public/DOE\\_Stimulus\\_Matrix.pdf](http://hosting-source.bronto.com/6335/public/DOE_Stimulus_Matrix.pdf).



### **Administrativer Aktionismus und der Faktor Kongress**

Bedeutsam ist die Entscheidung Obamas, die Umweltbehörde EPA anzuweisen, Kalifornien und weiteren Staaten die Möglichkeit zu eröffnen, schärfere CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Personenwagen zu erlassen. (Der Verkehrssektor emittiert 34% des CO<sub>2</sub>.) Damit etabliert er - ohne Beteiligung des Kongresses - faktisch ein integriertes Programm zum Klimaschutz, zur Reduzierung des Ölverbrauchs und zur Umstrukturierung der US-Automobilindustrie. Die Einzelheiten bezüglich der künftigen Grenzwerte werden noch ausgehandelt.

Ein nationales Klimaschutzgesetz, das THG-Reduktionsziele und ein Emissionshandelssystem zum Kern hat („cap & trade“), bleibt ein vorrangiges Ziel der Obama-Administration. Doch der Weg dahin ist holprig. Denn im schwergängigen politischen System der USA, das durch gegenseitige Kontrolle verschiedener Machtzentren geprägt und auf Konsens angelegt ist, spielen beide Kammern des Kongresses eine gewichtige Rolle. Im Dreieck Repräsentantenhaus, Senat und Administration muss Obama nach Substanz und Modalitäten eines „zentristischen“ Klimaschutzgesetzes suchen, das breite Zustimmung findet, die auch konservative Demokraten und zumindest einige Republikaner einschließt, damit es langfristig über mehrere Legislaturperioden trägt. Dass es bis in die Demokraten hinein Vorbehalte gegen ein rasches Vorgehen und anspruchsvolle Klimaziele gibt, zeigte sich, als im Frühjahr der Versuch der Führung der Demokraten scheiterte, mit dem Haushaltsgesetz im Schnelldurchgang die Grundlagen für ein Klimaschutzgesetz zu legen.

Trotz dieses Rückschlages verfolgt die Führung der Demokraten im Kongress und Administration ihre Strategie weiter, bis zum Beginn der Klimaverhandlungen im Dezember 2009 in Kopenhagen ein nationales Klimaschutzgesetz zu verabschieden:

Zuerst soll ein solches Gesetz bis zum Sommer 2009 durch das Repräsentantenhaus gedrückt werden. Denn hier ist „nur“ eine Mehrheit von 50 Prozent der Abgeordneten notwendig, um ein Gesetz zu verabschieden, was selbst bei Widerstand einiger konservativer Demokraten möglich erscheint. Diese „Vorlage“ soll dann in den Senat eingebracht, rasch durch die Ausschüsse gepeitscht und verabschiedet werden, bei Bedarf zwischen beiden Kammern abgestimmt und in ihnen abschließend verabschiedet werden, um dann vom Präsidenten in Kraft gesetzt zu werden. Im Senat schafft derweil die „linke“ Demokratin Barbara Boxer (Kalifornien) in ihrem Komitee Environment & Public Works die Arbeitsstrukturen, um ein Gesetz rasch durch den Senat zu bugsieren.

Parallel versucht der Präsident, auf internationaler Ebene eine Abstimmung u. a. mit den Schwellenländern zu erreichen, um von ihnen verbindliche Zusagen für Klimaziele und



-maßnahmen zu erreichen. Auch dazu hat er in April 2009, in einer „konstruktiven Wendung“ der aus der Bush-Administration stammenden Konzeption des Treffens der größten THG-Emittenten, zu dem Major Economies Forum on Energy and Climate geladen. Nur wenn weitentwickelte Schwellenländer, besonders China und Indien, solche Zusagen im Rahmen eines weltweiten Aktionsplans für Klimaschutz machen, kann der Präsident hoffen, durch intensive Einwirkung auf zögerliche Senatoren (und Finanzzusagen für Programm in ihren Bundesstaaten) eine Mehrheit von 60 Stimmen zu erlangen, um über ein nationales Klimaschutzgesetz abstimmen zu können. Diese ist notwendig, um prozedurale Schritte zu verhindern, die eine Abstimmung über ein Gesetz im Senat faktisch unmöglich machen („filibuster“, das Dauerreden eines Senators). 60 Stimmen sind für das Abbrechen dieser Dauerreden („cloture-vote“) nach dem Übertritt des Senators Specter aus Pennsylvania<sup>2</sup> zu den Demokraten im Bereich des Realistischen: Denn sie zählen nun 58 Senatoren in ihren Reihen, zudem ist ein Sitz noch vakant, der an einen Demokraten fallen dürfte. Dazu kommen 2 Unabhängige, die meist mit den Demokraten stimmen. Diese demokratische Geschlossenheit ist aber nur bei kluger Berücksichtigung von Wünschen konservativer Demokraten (vor allem aus Regionen mit Kohle und Schwerindustrien) nach einer Entschärfung der Klimaschutzgesetzgebung erreichbar. Ob dazu die „linken“ Demokraten bereit sind, die noch immer mit einem „Durchmarsch“ in der Klimaschutzpolitik liebäugeln, muss sich noch zeigen. Eine Zweidrittelmehrheit im Senat, die zur Ratifizierung eines internationalen Klimaabkommens nötig wäre, ist hingegen nicht erkennbar. Vermutlich wird Obama sie nur in seinen kühnsten Träumen erhoffen.

### Demokratische Initiativen

Parallel droht die Führung der Demokraten gegenüber dem Kongress mit einer exekutiven Strategie: Sollte der Kongress nicht in der Lage sein, ein Klimaschutzgesetz zu verabschieden, könnte die Umweltbehörde EPA auf der Rechtsgrundlage des Luftreinhaltegesetzes (Clean Air Act) aus den 70er Jahren die THG-Emissionen regulieren. Dazu ist sie durch Gerichtsbeschluss und nach der EPA-Erklärung, dass THG eine Gefährdung der Gesundheit etc. darstellen („endangerment“-Erklärung) berechtigt, wenn nicht sogar verpflichtet, sofern nicht der Kongress früher ein Gesetz schafft. Klimaschützer erhoffen sich von der EPA zumindest den Aufbau eines solchen Drohpotentials gegen den Kongress, um ihn zum raschen Handeln zu zwingen, manche drängen sogar auf den raschen Einstieg in eine EPA-Regulierung. Jedoch selbst die EPA-Chefin Lisa Jackson, eine ausgemachte Protagonistin des Klimaschutzes, zweifelt, ob dieser Weg der administrativen

<sup>2</sup> Sein Abstimmungsverhalten bei Umweltgesetzen ist nach der Bewertungsliste („scorecard“) der League of Conservation Voters eher durchwachsen (44 von „optimalen“ 100 Punkten); vgl. lcv.org.



Regulierung fachlich und politisch der richtige wäre. Eine Regulierung auf der Grundlage des CAA, der nie für die Regulierung der THG gedacht war, wäre ein komplexer, sehr langwieriger bürokratischer Prozess, der durch eine Vielzahl von Einsprüchen und Klagen noch verzögert würde. Daher ist es eher wahrscheinlich, dass die Administration den Prozess der exekutiven Regulierung so lange wie möglich hinausziehen wird, um dem Kongress die Möglichkeit der Gesetzgebung zu gewähren.

### **Republikanischer Widerstand**

Der Widerstand der politisch und zahlenmäßig stark geschwächten Republikaner in beiden Häusern des Kongresses gegen die Klimaschutzpolitik der Demokraten ist massiv und recht geschlossen. Aber auch innerhalb der Demokraten nehmen Interessengegensätze und Konflikte zu, je ernster und konkreter die Gesetzgebung wird – und das ist konkret der Fall.

Das zeigt sich in der im Ausschuss Energy and Handel des Houses laufenden Debatte um den Gesetzentwurf 'American Clean Energy and Security Act of 2009' (ACES), den die „linken“ Abgeordneten Henry A. Waxman (Kalifornien) und Edward J. Markey (Massachusetts) eingebracht haben und der scharfe Klimaschutz- und anspruchsvolle Energieziele enthält. Er genießt die Unterstützung der Führung der Demokraten im Kongress und in der Administration. Aber wesentliche Punkte sind trotz der 650 Seiten des Entwurfes offen weil umstritten, etwa, ob die Emissionsrechte ganz oder teilweise auktioniert bzw. kostenlos vergeben werden und was mit Erlösen aus Auktion geschehen soll. Auch die intensive Debatte im Ausschuss und die etwa 50 Anhörungen von Politikern, Interessenvertretern und Experten brachten noch keine klare Annäherung gegensätzlicher Positionen. Auch der enge Zeitrahmen, den sich die Verfasser des Entwurfs setzen, nämlich den Gesetzentwurf bis Ende Mai 2009 durch das Komitee zu drücken, trifft auf Kritik unter einigen Demokraten. Rick Boucher, der im Vorsitz des Unterausschusses Energie und Umwelt von Markey verdrängt wurde und als „Freund der Kohleindustrie“ aus Virginia gilt, führt mit Mike Doyle (Pennsylvania) die Gruppe der „moderaten“ Demokraten an. Er wird u. a. unterstützt von John Dingell, Demokrat aus Michigan, der als „Freund der Autoindustrie“ gilt und von Waxman als Vorsitzender des dem Unterausschuss übergeordneten Komitee Energy & Handel verdrängt wurde. In einem Dokument, dessen Inhalt die Washington Times am 25.4.09 veröffentlichte, füllt Boucher einige Punkte aus, die im ACES nicht ausgefüllt waren bzw. fordert Veränderungen: Aus Sicht dieser moderaten Demokraten sollten die Ziele der Emissionsreduktion zumindest anfänglich zurückgeschraubt werden (6 % Reduktion bis



## Foreign Policy Analysis

2020 bezogen auf 2005, während ACES 20% anstrebt<sup>3</sup>); den Stromversorgern sollen 40 % der Emissionsrechte zumindest anfänglich kostenlos gegeben werden, und energieintensive Industrien sollen gleichfalls kostenlose Rechte erhalten (das entspricht dem Wünschen der Stromversorger, die in den Anhörungen durch das von ihnen getragene Edison Electric Institute im April formuliert wurden<sup>4</sup>); „Bonus“-Emissionsrechte sollten die Unternehmen bekommen, die zuerst „saubere Kohletechnologie“ anwenden (gemeint ist vor allem Kraftwerk, die CO<sub>2</sub> abscheiden und deponieren, CCS); die Verpflichtung, erneuerbare Energie zur Stromerzeugung einzusetzen, soll bundesweit auf 15 % im Jahre 2020 reduziert werden (Waxman-Markey 25%); zudem sollen Kern- und Kohlekraftwerke mit CCS von der Berechnungsgrundlage abgezogen werden, von der aus der erhöhte Anteil der Erneuerbaren berechnet wird – faktisch wird damit der Begriff „CO<sub>2</sub>-freie Energieträger“ eingeführt, dessen Teilmenge Erneuerbare, Kernkraft und Kohle-CCS-Kraftwerke sind; schließlich soll ein größerer Anteil der Emissionsminderung durch „offsets“, also Investitionen in Sektoren ohne Emissionsobergrenzen, in Entwicklungsländer (CDM) etc., realisiert werden.

**Checks and balances – die Optionen des Kompromisses**

Um die Mehrheiten in beiden Häusern zu sichern, muss ein Kompromiss gefunden werden, der die Zustimmung aller Demokraten (zumindest im Senat) findet, weil er Wirtschaft und Bürger nicht belastet. Nur dann kann eine prinzipielle Mehrheit für den Klimaschutz in eine politische Mehrheit für ein Gesetz verwandelt werden – ob das die Quadratur des Kreises werden soll, wird sich zeigen. Ein Problem: Zugeständnisse gegenüber moderaten Demokraten treiben die Ökologen und linken Demokraten auf die Barrikaden.

Von den Republikanern ist nahezu durchgängig Widerstand gegen eine Klimaschutzgesetzgebung in der jetzigen schwierigen Wirtschaftsphase zu erwarten, und sie teilen - wie auch einige demokratische Abgeordnete - nicht die Ansicht, dass Klimaschutz ein Konjunkturprogramm ist. Republikaner bezeichnen das Emissionshandelssystem („cap & trade“) als „cap & tax“, also als eine getarnte Besteuerung, um die impulsive Ablehnung der Bürgermehrheit gegen Steuern auf ihre politischen Mühlen zu lenken. Auch *der* Klimaschützer unter den republikanischen Senatoren, John McCain, steht einem Klimaschutzgesetz ablehnend gegenüber, wenn die Unternehmen die Emissionsrechte erwerben müssen.

---

<sup>3</sup> Ein 20%iger Abbau gegenüber 2005 wäre eine Rückführung der THG-Emissionen auf das Niveau von 1990.

<sup>4</sup> Aber auch das klimaschutzfreundliche Unternehmensbündnis U.S. Climate Action Partnership machte in den Anhörungen deutlich, dass es eine vollständige Auktionierung der Emissionsrechte ablehnt.



Die Zeit wird knapp, um einen Gesetzentwurf bis zum Frühsommer zu formulieren, der im Plenum des Hauses eine Mehrheit findet. Selbst wenn das gelingt, bleibt die Zustimmung des Senats trotz der rechnerischen Mehrheit der Demokraten eine höhere Hürde. Beobachter schließen nicht aus, dass es sich bald abzeichnet, dass die Senatshürde 2009 nicht mehr genommen wird. (Wie sich die Kongresswahlen am November 2, 2010 auf die Bereitschaft des Senats auswirken, im nächsten Jahr über ein Klimaschutzgesetz zu entscheiden, wird auch von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst werden.) Wäre das so, könnte das Repräsentantenhaus aus taktischen Gründen auf die Verabschiedung eines Gesetzes solange verzichten, bis der Senat seinen Kurs klarer bestimmt, um nicht ein politisches „Absterben“ seines Gesetzes im Geflecht des politischen Systems zu riskieren.

### **USA und der Kopenhagen-Prozess**

Es ist möglich, aber nicht wahrscheinlich, dass die USA in Kopenhagen ein *verabschiedetes* nationales Klimaschutzgesetz vorweisen. Jedoch könnten bis zum Dezember 2009 einige *Kernpunkte* eines mehrheitsfähigen US-Gesetzes erkennbar sein, die es der Administration gestatten, den Rahmen und die Grenzen der Verhandlungsposition der USA deutlich zu machen, um sich dann *politisch* an eine internationale Vereinbarung zu binden, falls sie in Kopenhagen zustande kommt. Im Verhandlungsprozess werden die anderen Staaten im Kern mit dem vorliebnehmen müssen, was die USA intern (noch nicht) vereinbart haben bzw. anvisieren, auch wenn das nicht dem entsprechen wird, was sich viele, darunter die EU, von der neuen Politik erhoffen. (Druck auszuüben wäre zwecklos und kontraproduktiv. Denn Obama wird sich hüten, in Kopenhagen in eine Neuauflage der „Clinton/Gore-Falle“ zu laufen, nämlich international ein Klimaschutzabkommen zu zeichnen, das national keine Zustimmung im Senat findet. Theoretisch könnte er das, was er international zusagt, über eine EPA-Regulierung auf der Grundlage des CAA umzusetzen versuchen. Damit würde er aber einen massiven Konflikt auslösen, der bis in die Reihen der Demokraten hineinwirkt, und einem langfristig angelegten Klimaschutz, der breiten Konsens über die Parteigrenzen hinweg braucht, einen Bärendienst erweisen. Gestützt werden könnte die Position der US-Administration auf der Kopenhagen-Konferenz, wenn der Kongress noch 2009 einzelne Energiegesetze, etwa über den künftigen Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung und für höhere Effizienzstandards in diversen Bereichen, verabschiedet, die auch dem Klimaschutz dienen und das ernsthafte Bemühen der USA zeigen, Fahrt aufzunehmen im Klimaschutz. Das erscheint möglich, auch und gerade wenn ein umfassendes Gesetz scheitert.



Foreign Policy Analysis

Sicherlich wird das Ausbleiben eines US-Gesetzes die Verhandlungen belasten. Aber gelingt es Administration und einer Mehrheit im Kongress glaubwürdig zu demonstrieren, dass die USA auf dem Weg zu einem nationalen Klimaschutzgesetz sind, muss die „Gesetzlosigkeit“ der USA in Kopenhagen nicht zwangsläufig „devasting“ sein für die Klimaverhandlungen, wie das Todd Stern, der Chefdelegierte der USA, am 22. 4. 2009 in einer Anhörung im Auswärtigen Ausschuss des Senats sagte. Eine Fixierung auf den Dezember 2009 und auf ein neues Klimaschutzprotokoll könnte sich als doppelt kontraproduktiv erweisen: (1) Wird Kopenhagen als „gescheitert“ dargestellt, weil es keinen abgestimmten Vertragsentwurf für ein Nachfolgeprotokoll gibt, wird der Prozess des Klimaschutzes entwertet, der langfristig angelegt ist. (2) Die Fixierung auf ein Protokoll als einzige Option für den Klimaschutz wird die internationale Gemeinschaft mit dem Problem konfrontiert, dass es weiterhin schlechte Aussichten für eine Zweidrittelmehrheit im Senat gibt. Wird die völkerrechtliche Einbindung der USA als *conditio sine qua non* für ein wirksames internationales Handeln zum Klimaschutz gesehen, wird dieses kooperative Handeln selbst zur Disposition gestellt. Übersehen wird, dass die *Ultima Ratio* der Vertragserfüllung der politische Wille der Verhandlungspartner ist, ein Problem zu bewältigen, und nicht das Völkerrecht. Sollten sich also die USA wegen des Widerstandes im Senat nicht völkerrechtlich an ein Abkommen binden können, wäre eine politisch-tatsächliche Beteiligung der USA am internationalen Klimaschutz durch nationale Gesetzgebung und internationale Aktionsprogramme trotzdem ein wesentlicher Schritt vorwärts.