

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Stormy-Annika Mildner / Jörn Richert

Obamas neue Klimapolitik

Möglichkeiten und Grenzen eines
klimapolitischen Wandels in den USA

S 4
Februar 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2010

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 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die USA in der internationalen Klimapolitik
12	Die Stimmungslage in der Bevölkerung und der Industrie
12	Wie die Bevölkerung den Klimawandel bewertet
14	Klimapolitische Spaltung in der Industrie
16	Akteure und Kompetenzen in der Klimapolitik: Das institutionelle Setting
18	Die aktuelle Klimapolitik: Zwischen Präsident und Kongress
18	Frischer Wind im Weißen Haus
21	Hitzige Debatten im Kongress
22	<i>Entwicklungen im Repräsentantenhaus</i>
25	<i>Entwicklungen im Senat</i>
30	Die Klimapolitik der Einzelstaaten
30	Klimapolitische Initiativen auf einzelstaatlicher Ebene
32	Spannungsfelder zwischen den Initiativen der Einzelstaaten und der Bundesregierung
35	Empfehlungen: Die Chance nutzen – aber nicht zu viel erwarten
37	Anhang
37	Tabellen
41	Die Klimabilanz der USA
45	Abkürzungsverzeichnis
45	Literaturhinweise

*Dr. Stormy-Annika Mildner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
der SWP-Forschungsgruppe Amerika*

*Jörn Richert ist Promotionsstipendiat im Rahmen des SWP-
Forschungsschwerpunkts »Konkurrenz um knappe Ressourcen«*

**Obamas neue Klimapolitik
Möglichkeiten und Grenzen eines klima-
politischen Wandels in den USA**

Die Hoffnung auf frischen Wind in den internationalen Klimaverhandlungen war groß, als Barack Obama am 4. November 2008 zum neuen Präsidenten der USA gewählt wurde. Bereits im Wahlkampf hatte er angekündigt, die Treibhausgas-Emissionen der USA bis 2050 um 80 Prozent zu reduzieren, den Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix bis 2025 auf 25 Prozent zu steigern und ein bundesweites Emissionshandelssystem einzurichten. 2009 schien zu einem Jahr des Klimaschutzes zu werden. Nicht nur verabschiedete das Repräsentantenhaus im Juni ein umfassendes Klimagesetz. Auch brachte die amerikanische Umweltbehörde EPA zusammen mit dem Verkehrsministerium zahlreiche neue Verordnungen – etwa für den Transportsektor – auf den Weg. Zudem beteiligten sich die USA wieder ernsthaft an den multilateralen Verhandlungen der UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*). Bei den UN-Klimagesprächen in Bonn Ende März 2009 unterstrich der amerikanische Verhandlungsführer Todd Stern, dass die USA ihre besondere Verantwortung für den Klimaschutz anerkennen würden. Damit unterscheidet sich Obamas Administration deutlich von jener seines Vorgängers George W. Bush, der stets versuchte, bindende Ziele für die Klimapolitik der Vereinigten Staaten zu umgehen.

Doch nach der anfänglichen Euphorie stellte sich schnell Ernüchterung in den internationalen Verhandlungen ein. Sowohl auf dem von UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon initiierten New Yorker Klimatreffen im September 2009 als auch auf dem kurz darauf folgenden G20-Gipfel in Pittsburgh agierten die USA wesentlich zurückhaltender. Obama sprach mit Blick auf den für Dezember geplanten Kopenhagen-Gipfel lediglich von einem »bedeutenden Schritt«, der im globalen Kampf gegen den Klimawandel erzielt werden sollte. In Kopenhagen selbst wich die Ernüchterung dann offener Enttäuschung, als sich die Verhandlungspartner nicht einmal auf die Verabschiedung einer konkreten Absichtserklärung einigen konnten. Obama reiste zwar zum Gipfel und forcierte ein Übereinkommen. Das Plenum der UNFCCC-Mitglieder nahm die Minimalvereinbarung – den *Copenhagen Accord* – jedoch nur »zur Kenntnis«. Bindenden Charakter hat sie nicht.

Dies scheint den Skeptikern recht zu geben, welche die klimapolitische Wende der USA lediglich in der Rhetorik der Obama-Administration, nicht aber in der Substanz ihrer Politik sehen. Die zentralen Fragen dieser Studie lauten daher: Wie ist das Verhalten der USA in den internationalen Klimaverhandlungen zu erklären? Wo liegen die Grenzen für die amerikanische (Führungs-) Rolle in der internationalen Klimapolitik? Und wie stehen die Chancen für einen echten klimapolitischen Wandel in den USA? Das Hauptaugenmerk gilt dabei innenpolitischen Triebkräften. Denn die amerikanische Klima-Außenpolitik ist Spiegel der Klima-Innenpolitik – und diese das Ergebnis eines Wechselspiels zahlreicher Akteure auf Ebene der Bundesregierung und der Einzelstaaten. Beeinflusst wird sie zudem durch ökonomischen Handlungsdruck, die Interessen der Industrie sowie Stimmungslage und Problemwahrnehmung in der Bevölkerung. Insofern reichen die Ambitionen eines Präsidenten allein keineswegs aus, um den Klimaschutz voranzubringen. Die Studie konzentriert sich vor allem auf das Kräfteverhältnis zwischen der Administration und dem Kongress, nimmt aber auch die Rolle der Einzelstaaten ins Visier.

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

- ▶ Obwohl sich die USA wieder in den multilateralen Klimaverhandlungen engagieren, ist die Obama-Administration nach wie vor nicht bereit, strengen Regelwerken zuzustimmen. Uneinigkeit gibt es bei der Höhe konkreter CO₂-Reduktionsziele, aber auch in der Frage, welche Form ein Abkommen grundsätzlich haben sollte. Europäer und Entwicklungsländer halten an einem international verbindlichen Vertrag fest; die USA hingegen ziehen es vor, Klimaziele in Übereinstimmung mit nationalem Recht aufzustellen.
- ▶ Die in der aktuellen Außenpolitik zu beobachtende Zurückhaltung der Administration lässt aber nicht zwangsläufig darauf schließen, dass Obama auf diesem Politikfeld lediglich eine substanzlose und rhetorische »Imagekampagne« betreiben würde. Tatsächlich zeichnet sich die neue Administration durch beachtliche klimapolitische Ambitionen aus. Auf dem Verordnungsweg hat Obama schon heute bedeutend mehr für den Klimaschutz getan als sein Vorgänger in acht Jahren Amtszeit.
- ▶ Für die Zurückhaltung der USA auf internationaler Ebene ist vor allem das Kräfteverhältnis zwischen Administration und Kongress verantwortlich. Das Repräsentantenhaus verabschiedete im Juni 2009 zwar erstmals ein weitreichendes Klimagesetz. Ein entsprechender Entwurf wurde in den Senat eingebracht. Solange der Kongress aber kein Klimagesetz beschlossen hat, wird Obama international keine verbindlichen Zusagen machen. Darüber hinaus ist ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen selbst im Fall einer erfolgreichen nationalen Klimagesetzgebung nach wie vor nicht in greifbarer Nähe. Hierfür wäre eine Mehrheit von 67 Stimmen im Senat notwendig.
- ▶ Die klimapolitische Wende wird sich daher zunächst eher national als international vollziehen. Sollte ein bundesweites Gesetz scheitern, so bleiben hierfür zwei Wege: zum einen klimapolitische Verordnungen der Administration, zum anderen die Klimapolitik der Einzelstaaten.

Die Studie gibt folgende Empfehlungen:

- ▶ Angesichts der innenpolitischen Lage in den USA sind die Handlungsoptionen der EU begrenzt. Auch wenn sich für die Europäer in Anbetracht der Widerstände seitens der USA die Frage stellen könnte, ob der Ansatz eines völkerrechtlich bindenden Abkommens mit quantifizierten Zielen noch sinnvoll ist, sollte an verbindlichen und substantiellen Emissionsreduktionen mittel- und langfristig unbedingt festgehalten werden.
- ▶ In Vorbereitung auf die nächsten internationalen Klimatreffen sollte der Schwerpunkt indes auf das Messen, Berichten und Verifizieren des Erfolgs von Klimaschutzinitiativen unter dem Kopenhagen-Akkord gelegt werden. Auch ohne völkerrechtlich verbindliche Ziele kann so die Vorgehensweise der einzelnen Verhandlungspartner sichtbar und berechenbar gemacht werden. Dies kommt den Forderungen des US-Senats entgegen und steigert somit die Chancen einer nationalen Klimagesetzgebung in den Vereinigten Staaten.
- ▶ Überdies könnte die transatlantische Klimakooperation intensiviert werden, beispielsweise im Rahmen des Transatlantischen Wirtschaftsrats und des jüngst gegründeten EU-US-Energierats. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, die Rolle des Kongresses in den bilateralen Dialogen und Institutionen zu stärken. Da die Einzelstaaten wichtige Schrittmacher im Klimaschutz der USA bleiben dürften, sollte auch die Kooperation mit ihnen aufrechterhalten werden.

Die USA in der internationalen Klimapolitik

Die Klimapolitik ist ein wichtiger Bestandteil der Außenpolitik Barack Obamas und seines Versuchs, die amerikanische Führungsrolle in der Welt zu erneuern. Während George W. Bush durch die Missachtung multilateraler Foren und den oft konfrontativen Stil seiner Außenpolitik viel Ansehen in der Welt verspielte, ist Obama um die Zurückgewinnung verlorener Legitimität und einer gemeinsamen Wertebasis mit verbündeten Staaten bemüht.¹ In seiner ersten Ansprache an den Kongress im Februar 2009 betonte er: »Wir stehen an einer Weggabelung der Geschichte, und die Augen aller Menschen in allen Nationen sind einmal mehr auf uns gerichtet – sie verfolgen aufmerksam, was wir jetzt tun; sie warten darauf, dass wir die Führung übernehmen.«² Eine neue Klimapolitik gilt überdies als ein zentraler Baustein für die Führungsposition der USA in der Weltwirtschaft. Am Rande des G8-Gipfels 2009 im italienischen L'Aquila unterstrich Obama, dass die Nation, welche eine auf sauberer Energie basierende Wirtschaft aufbaue, auch die Nation sein werde, die die globale Ökonomie im 21. Jahrhundert anführe.³

Damit unterscheidet sich Obama deutlich von seinem Vorgänger. Unter Präsident Bush hatten die USA dem Kyoto-Protokoll 2001 eine endgültige Absage erteilt. Bush zufolge hätte das Protokoll inakzeptable Kosten für die amerikanische Wirtschaft verursacht; zudem kritisierte er, dass die Vereinbarung keine bindenden Reduktionsverpflichtungen für die wichtigen Schwellenländer (allen voran China und Indien)

vorsah. Zwar nahm Bush stets für sich in Anspruch, einen multilateralen Ansatz zu verfolgen und das Problem angemessen zu behandeln. In der Praxis jedoch war zu Beginn des Jahrtausends eine Blockadestrategie der Amerikaner in den UN-Verhandlungen zu beobachten. Während der folgenden Jahre versuchte die Bush-Administration dann, in bilateralen und minilateralen Foren jenseits der UNFCCC Alternativen zum multilateralen Klimaschutz zu schaffen. Diese sollten größtmögliche Flexibilität erlauben und den USA keine bindenden Reduktionsverpflichtungen auferlegen.⁴ Das beste Beispiel für solche Initiativen ist die *Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate*. Die APP wurde nur wenige Monate nach Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls 2005 gegründet; substantielle Ergebnisse lieferte sie jedoch nicht. Während Bush solche Formate als komplementär zur UNFCCC darstellte, wurde die APP selbst von republikanischen Senatoren in den Vereinigten Staaten als Ablenkungsmanöver interpretiert. Auch auf der 13. Vertragsstaatenkonferenz der UN-Klimarahmenkonvention in Bali Ende 2007 wehrten sich die USA noch gegen verbindliche Reduktionsziele. Sie willigten lediglich ein, »zur Minderung der Klimaänderungen [...] messbare, zu berichtende und überprüfbare, national angemessene Minderungsverpflichtungen oder -maßnahmen« bei künftigen Übereinkommen zu berücksichtigen.⁵

Auch Obama verfolgt Initiativen abseits der UN-Klimarahmenkonvention. Anders als unter Bush wurden aber sowohl im Rahmen des *Major Economies Forum* (MEF) wie in den bilateralen Verhandlungen mit China (oftmals als G2 bezeichnet) Fortschritte – wenn auch nur minimale – erreicht, die den Zielen des UNFCCC-Prozesses zumindest teilweise entsprechen. So legte sich das MEF in seiner Abschlusserklärung vom Juli 2009 darauf fest, die Erderwärmung auf ein Niveau von 2 Grad Celsius zu beschränken und bis Kopen-

1 Peter Rudolf, *Amerikas neuer globaler Führungsanspruch. Außenpolitik unter Barack Obama*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2008 (SWP-Aktuell 77/08).

2 The White House, Council on Environmental Quality, »Remarks of President Barack Obama – As Prepared for Delivery. Address to Joint Session of Congress«, 24.2.2009, <www.whitehouse.gov/the_press_office/remarks-of-president-barack-obama-address-to-joint-session-of-congress/> (letzter Zugriff auf diese Webseite und alle im Folgenden angeführten Internet-Quellen am 14.1.2010), Übersetzung durch die Autoren.

3 The White House, Office of the Press Secretary (Hg.), »Press Conference by the President«, U.S. Press Filing Center L'Aquila, Italy, 10.7.2009, <www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Conference-by-the-President-in-LAquila-Italy-7-10-09/>, Übersetzung durch die Autoren.

4 Danko Knothe, »Straight Down the Dead End Street. Kontinuität und Wandel in der Klimaschutzpolitik«, in: Jochen Hils/Jürgen Wilzewski/Söhnke Schreyer (Hg.), *Weltmacht in der Krise. Die USA am Ende der Ära George W. Bush*, Trier (im Erscheinen).

5 *Aktionsplan von Bali*, <www.ufz.de/data/bali_aktionsplan9143.pdf>.

hagen gemeinsam ein »globales Ziel für eine substantielle Reduktion der globalen Emissionen bis 2050« zu erarbeiten.⁶ Auch wenn Indien kurz darauf unterstrich, dass diese Erklärung nichts an seiner klimapolitischen Strategie ändere, bleibt doch zu konstatieren, dass große Schwellenländer (darunter China) dem genannten Ziel erstmals zustimmten. Mit einem *U.S.-China Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Climate Change, Energy and Environment* wurde darüber hinaus im selben Monat eine Basis für eine engere Zusammenarbeit mit China geschaffen.⁷

Zudem ist Obamas Ansatz wesentlich stärker liberal-multilateral geprägt als der seines Vorgängers. Unter ihm sind die USA mit ernsthaftem Interesse an den Verhandlungstisch der Vereinten Nationen zurückgekehrt. Bei den UN-Klimagesprächen in Bonn Ende März 2009 betonte der amerikanische Verhandlungsführer Todd Stern, die USA würden ihre besondere Verantwortung für den Klimaschutz durchaus anerkennen. Er unterstrich außerdem, dass der Klimaschutz einer globalen Antwort »mit wirklich bedeutenden Maßnahmen aller großen Volkswirtschaften« bedürfe.⁸ Nötig dafür sei eine an langfristigen Ansprüchen orientierte Vision, wobei »klare Meilensteine entlang des Weges« definiert werden müssten. Die Entwicklungsländer – gerade jene, die besonders unter den klimatischen Veränderungen zu leiden hätten – sollten in ihren Bemühungen unterstützt werden, dem Klimawandel entgegenzuwirken (*mitigation*) und sich an dessen Auswirkungen anzupassen (*adaptation*). Grundlegende Voraussetzung für Innovationen und Investitionen in den Entwicklungsländern sei die Schaffung von Transparenz, funktionsfähigen Governance-Strukturen und einem positiven regulativen Umfeld.

Am 4. Mai 2009 konkretisierte die Obama-Administration diese Aussagen und brachte einen Vertragsentwurf in den Prozess der *Ad Hoc Working Group on*

Long-term Cooperative Action der UNFCCC ein.⁹ Die Industrieländer sollten sich demnach zu strengen mittelfristigen Zielen in einem Zeitraum bis 2020 »in Übereinstimmung mit nationalem Gesetz« und zu »langfristigen Netto-Emissionsreduktionen von wenigstens [] bis 2050« (Klammer im Original) verpflichten. Generell sollten alle Mitglieder der Klimarahmenkonvention, also auch weniger entwickelte Länder, sogenannte *Nationally Appropriate Mitigation Actions* (NAMAs) und eine *Low-Carbon Strategy*, inklusive einer Definition der Emissionsverläufe bis 2050, erarbeiten. Die ergriffenen Maßnahmen sollten Messungs-, Berichterstattungs- und Überprüfungs-kriterien (*Measurement, Reporting and Verification*) unterliegen. Alle Staaten, außer den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs), müssten darüber hinaus auch jährlich ihre Emissionen bekanntgeben.

Das Papier sah zudem eine neue Länderkategorie vor, unter die etwa China fällt: »Entwicklungsländer, deren nationale Umstände größere Verantwortung und Kapazitäten widerspiegeln«. Diese Länder sollten ihre Emissionen substantiell und quantifizierbar reduzieren. Bis 2020 wäre dabei von einem *business as usual*-Emissionspfad auszugehen; bis 2050 sollten Netto-Emissionsreduktionen erreicht werden. Ferner sollte die Durchlässigkeit der Länderkategorien erhöht werden. Ab einem bestimmten Entwicklungsstand wären Staaten demnach – »im Einklang mit objektiven Kriterien wirtschaftlicher Entwicklung« – in den Status der Industrieländer zu überführen, was ihre Klimaschutzverpflichtungen anbelangt. Der stellvertretende Verhandlungschef der USA, Jonathan Pershing, erklärte: »Wir [...] treten dafür ein, dass mehr Länder als heute unter die Rubrik der Industrieländer fallen, zum Beispiel Korea. Große Volkswirtschaften mit erheblichen Emissionen wie China sollten zusätzliche Maßnahmen ergreifen, und diese sollten quantifizierbar und verpflichtend sein.«¹⁰ Obwohl die Obama-Administration das Prinzip der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung« anerkennt, nimmt sie somit die großen Schwellenländer in die Pflicht. Sowohl die neue Länderkategorie als auch ihre Durchlässigkeit nach oben hin stieß gerade bei den Entwicklungsländern auf vehemente Kritik.

6 »Declaration of The Leaders of The Major Economies Forum on Energy and Climate«, <www.guardian.co.uk/environment/2009/jul/09/climate-change-g8>.

7 U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, »U.S.-China Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Climate Change, Energy and Environment«, <www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126592.htm>, Übersetzung durch die Autoren.

8 U.S. Department of State, »Intervention of the United States: Plenary Session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action Under the Convention«, Todd Stern, Special Envoy for Climate Change, 29.3.2009, <www.state.gov/g/oes/rls/remarks/2009/120974.htm>, Übersetzung durch die Autoren.

9 United Nations Framework Convention on Climate Change, »Paper No. 39: United States of America. U.S. Submission on Copenhagen Agreed Outcome«, <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awgla6/eng/misc04p02.pdf>>.

10 »US-Klimaunterhändler: »China muss sich zur CO2-Minderung verpflichten«, in: *Spiegel Online*, 12.6.2009, <www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,630010,00.html>.

Im Vorfeld des Kopenhagener Klimagipfels zeichnete sich die Position der USA vor allem durch Zurückhaltung aus. Spürbar war dies sowohl auf dem von UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon initiierten New Yorker Klimatreffen im September 2009 als auch auf dem kurz darauf folgenden G20-Treffen in Pittsburgh. So sprach Obama in New York lediglich davon, dass auf dem Gipfel ein »bedeutender Schritt« erreicht werden solle, nicht jedoch von einer konkreten Lösung im globalen Kampf gegen den Klimawandel.¹¹ Er unterstrich, dass ein internationales Abkommen auch im nationalen Kontext vertretbar sein müsse. Perfektionismus, so Obama, werde eher zum Misserfolg als zu einem angemessenen Ergebnis führen. US-Verhandlungsführer Stern führte entsprechend aus: »Niemand profitiert von einem schwachen Kompromiss, der wissenschaftlich unzulänglich ist.« Es diene aber auch niemandem, ein wissenschaftlich makellostes Abkommen zu erzielen, das politisch zum Scheitern verurteilt sei.¹² Die USA lehnten nach wie vor einen international verbindlichen Vertrag nach dem Vorbild von Kyoto ab. Bei den Klimaverhandlungen von Bangkok im Oktober 2009 machten sie zwar deutlich, dass sie einem neuen Weltklimavertrag beitreten wollten. Ihnen schwebten aber eher nationale Verpflichtungen vor, die von nationalen Regulierungsbehörden umgesetzt werden. Michael Froman, Wirtschaftsberater und stellvertretender Nationaler Sicherheitsberater Obamas, argumentierte kurz nach dem APEC-Gipfel Mitte November 2009, die Zeit für ein umfassendes, rechtsverbindliches Klimaabkommen sei noch nicht reif.¹³

Dass ein Durchbruch in Kopenhagen nicht in greifbarer Nähe lag, hatte sich bereits auf dem APEC-Gipfel selbst abgezeichnet, wo sich die teilnehmenden Staaten nicht auf gemeinsame Reduktionsziele einigen konnten. Ursprünglich war vorgeschlagen worden, die Treibhausgase (THG) bis 2050 um 50 Prozent zu senken. Das langfristige Ziel wurde schließlich jedoch verworfen. Ende November, wenige Tage vor dem Klimagipfel in Kopenhagen, bot Obama dann erstmals

den internationalen Verhandlungspartnern konkrete Reduktionsverpflichtungen für die USA an. Bis 2020 sollten die THG-Emissionen um etwa 17 Prozent gegenüber 2005 gesenkt werden – »in Übereinstimmung mit der endgültigen US-Energie- und Klimagesetzgebung«. Bis 2025 sollten die Emissionen um 30 Prozent, bis 2030 um 42 Prozent und bis 2050 schließlich um 83 Prozent sinken. Dies entspricht in etwa den Reduktionszielen des vom Repräsentantenhaus im Juni 2009 verabschiedeten Klimagesetzes.¹⁴ Allerdings gingen die Angebote der USA den Verhandlungspartnern nicht weit genug. Im Mittelpunkt der Kritik stand das Basisjahr für die von Washington anvisierten CO₂-Reduktionen. Anders als die EU-Staaten beziehen sich die USA bei ihren Berechnungen nicht auf das Jahr 1990, sondern auf 2005. Da die amerikanischen Emissionen zwischen 1990 und 2005 kontinuierlich stiegen (siehe Abbildungen A3, A4 und A6 im Anhang, S. 42ff), läge die angebotene Reduzierung um 17 Prozent bis 2020 im Vergleich zu den Werten von 1990 bei nicht einmal 4 Prozent.

Ein Aufatmen ging durch die internationale Staatengemeinschaft, als Obama ankündigte, nicht den Auftakt des Kopenhagen-Gipfels zu besuchen, sondern in der zweiten Woche an der entscheidenden Phase der Verhandlungen teilzunehmen. Denn dies, so der Präsident einige Wochen zuvor, wolle er nur tun, wenn die Aussichten auf einen Durchbruch gut stünden. Als die US-Umweltbehörde EPA (*Environmental Protection Agency*) dann, zeitlich perfekt abgestimmt, am Eröffnungstag der Verhandlungen auch noch CO₂ und fünf weitere Treibhausgase als gefährlich für die Gesundheit und das Wohlergehen der Bevölkerung einstufte, reagierten die Gipfelteilnehmer geradezu euphorisch. Die Erklärung der EPA signalisierte nicht nur die Entschlossenheit Obamas, den Klimaschutz voranzutreiben. Sie ist vor allem auch rechtlich notwendig, damit die Administration stärker regulierend tätig werden kann.

Die Freude war jedoch verfrüht, denn Obama konnte das enttäuschende Angebot der USA schließlich nicht verbessern. Einen Tag vor seinem Auftritt auf dem Gipfel kündigte Außenministerin Hillary Clinton an, dass sich die USA an den Bemühungen anderer Industrieländer beteiligen würden, ab 2020 pro Jahr 100 Milliarden Dollar an Klimahilfen für die

11 »Obama's Speech at the United Nations Secretary General Ban Ki-Moon's Climate Change Summit«, Council on Foreign Relations, 22.9.2009, <www.cfr.org/publication/20252/obamas_speech_at_the_united_nations_secretary_general_ban_kimoons_climate_change_summit_september_2009.html> (Übersetzung durch die Autoren).

12 U.S. Department of State, »Intervention of the United States« [wie Fn. 8].

13 »Apec Leaders Drop Climate Target«, in: BBC News, 15.11.2009, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8360982.stm>>.

14 The White House, Office of the Press Secretary (Hg.), »President to Attend Copenhagen Climate Talks«, 25.11.2009, <www.whitehouse.gov/the-press-office/president-attend-copenhagen-climate-talks>.

Entwicklungsländer bereitzustellen – vorausgesetzt, die Empfänger verpflichteten sich ebenfalls zu konkreten Klimazielen, die regelmäßig international überprüft würden.¹⁵ Damit war der Spielraum für die US-Delegation erschöpft; Obama konnte dem nichts mehr hinzufügen. Vielmehr stellte er die internationale Gemeinschaft vor die Wahl, das amerikanische Angebot zu akzeptieren oder die Zukunft der internationalen Klimapolitik zu gefährden.¹⁶ Indem er die Endgültigkeit der US-Position betonte und erneut auf die Validität wissenschaftlicher Erkenntnisse verwies – international kein Streitpunkt mehr –, verlieh er seiner Rede einen ebenso innen- wie außenpolitischen Charakter. Der Großteil der Gipfelteilnehmer zeigte sich enttäuscht über die verpasste Chance, dem Verhandlungsprozess zusätzliche Dynamik zu verleihen. Nicht wenige beschleunigten dem Präsidenten eine arrogante Haltung.¹⁷

Das Treffen von Kopenhagen endete schließlich ohne verbindliche Ergebnisse und offenbarte deutlich die Grenzen für Obamas internationale Klimapolitik. Für eine stärkere Verpflichtung der Schwellenländer wäre ein weiteres Entgegenkommen der USA nötig gewesen, wozu Obama aber nicht bereit war. Der in den letzten Stunden vor der Abschlussversammlung des Gipfels schließlich im kleinen Kreis (beteiligt waren neben den USA im Wesentlichen China und die EU, aber auch Indien, Brasilien und Südafrika) ausgehandelte Minimalkonsens wurde vom Plenum der UNFCCC-Mitglieder zur Überraschung der Verhandlungsparteien nicht angenommen – die Vollversammlung nahm den Akkord lediglich »zur Kenntnis«. Obama war zum Zeitpunkt der Schlussverhandlung bereits abgereist.

Der Akkord hat zahlreiche Lücken.¹⁸ So fordert er die Staaten der Klimarahmenkonvention lediglich auf, selbstgesetzte Ziele an das UNFCCC-Sekretariat zu

melden. Bis zum 31. Januar 2010 sollten die Annex-I-Länder¹⁹ der Klimarahmenkonvention ihre Reduktionsziele für den Zeitraum bis 2020 melden. Das betraf auch die USA. Die Frage des Basisjahrs blieb den Parteien dabei selbst überlassen. Entwicklungsländer wurden ebenfalls aufgefordert, bis zu diesem Datum mitzuteilen, wie ihre Verminderungsstrategien aussehen. Diese müssen jedoch nicht zwangsläufig auf absolute Emissionsreduktionen zielen. Wie sich zeigte, entsprechen die fristgerecht eingereichten Reduktionsziele weitgehend jenen Ankündigungen, die von den Verhandlungsparteien schon während der Konferenz in Kopenhagen gemacht worden sind. Eine konkrete Obergrenze für die weltweiten Emissionen bis 2050 wurde nicht in den Akkord aufgenommen – diese Forderung opferte man für die Festschreibung von Messungs-, Berichterstattungs- und Überprüfungs-pflichten. National vorangetriebene Klimaschutz-initiativen sollen von nationalen Behörden überprüft werden. Wollen Staaten jedoch in den Genuss finanzieller Hilfen für die Durchführung kommen, verlangt der Akkord eine internationale Begutachtung der entsprechenden Maßnahmen. Den Entwicklungsländern wurde eine Finanzhilfe von jährlich 100 Milliarden Dollar ab 2020 in Aussicht gestellt; eine bindende Verpflichtung dafür besteht allerdings nicht. Eine solche wurde nur für die Soforthilfe von 30 Milliarden Dollar in den nächsten drei Jahren vereinbart. Die USA wollen davon 10 Milliarden Dollar übernehmen. Woher dieses Geld kommen soll, wird jedoch nicht weiter spezifiziert; das Dokument bezieht sich auf »eine Vielzahl von Quellen«.

Während das Ergebnis von Kopenhagen für viele Verhandlungsteilnehmer, etwa die EU, hinter den Erwartungen zurückblieb, entsprechen mehrere der genannten Aspekte den Interessen der USA. Dazu gehört, dass man die Frage des Basisjahres offen ließ und Emissionsreduktionen von jedem Staat eigenständig festgelegt werden sollen. Auch dass Entwicklungsländer ihre Verminderungsstrategien von internationalen Experten überprüfen lassen müssen, wenn sie Klimagelder empfangen wollen, wird den Wünschen Washingtons gerecht – ebenso der Umstand, dass keine völkerrechtliche Verbindlichkeit besteht. Doch auch die USA haben nicht alles bekommen, was sie

15 »Hillary Clinton in Copenhagen: US Ready to Join \$100 Billion Climate Finance Deal«, in: *Huffington Post*, 17.12.2009; Hillary Clinton, »Remarks at the United Nations Framework Convention on Climate Change«, Kopenhagen 17.12.2009, <www.state.gov/secretary/rm/2009a/12/133734.htm>.

16 The White House, Office of the Press Secretary (Hg.), »Remarks by the President at the Morning Plenary Session of the United Nations Climate Change Conference«, Kopenhagen 18.12.2009, <www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-morning-plenary-session-united-nations-climate-change-conference>.

17 »Kuba wirft Obama Lug und Trug vor«, in: *NGZ Online*, 21.12.2009.

18 Decision -/CP.15 The Conference of the Parties, Takes Note of the Copenhagen Accord of 18 December 2009.

19 Als Annex-I-Länder bezeichnet man jene Vertragsparteien, die im ersten Anhang zur Klimarahmenkonvention aufgezählt werden. Es handelt sich dabei um die Industriestaaten und die Transformationsländer des ehemaligen Ostblocks (insgesamt 40 Staaten) sowie die Europäische Union als Ganzes.

gefordert hatten. Insbesondere entspricht der Grad an Einbindung der Schwellenländer nicht ihren Vorstellungen, weshalb Obama das Ergebnis als enttäuschend bezeichnete.²⁰

Die Zurückhaltung der USA bei den internationalen Verhandlungen liegt in zentralen Charakteristika der amerikanischen Außenpolitik begründet. Die Bereitschaft des Landes, sich strengen völkerrechtlichen Regeln zu unterwerfen, war und ist begrenzt. Zudem verfolgen die USA hinsichtlich ihres Multilateralismus stets einen pragmatischen Ansatz. Relevant ist dies insbesondere in zwei Punkten. Einerseits ergibt sich daraus die Forderung, dass auch Staaten wie China und Indien einen Teil zum Gelingen des Klimaschutzes beitragen müssten. Andererseits sind die UN-Verhandlungen ein wichtiger, aber nicht der einzige Weg, den die USA in ihrer internationalen Klimapolitik beschreiten. Damit allein ist die Haltung der Obama-Administration auf internationalem Feld allerdings nicht zu erklären. So betonte der stellvertretende Verhandlungsführer Pershing: »Es wird außerordentlich schwer für die USA sein, sich auf konkrete Zahlen festzulegen ohne ein Gesetz im Kongress. Die Frage, wie viel wir tun können, ist noch offen.«²¹ Der Blick muss also nach innen gelenkt werden, insbesondere auf die Kompetenzen von Administration und Kongress und die Stimmungslage in der Bevölkerung und der Industrie.

20 Zitiert nach Daniel Stone, »Obama: »People Are Justified in Being Disappointed About Copenhagen«, in: *Newsweek*, 32.12.2009.

21 Zitiert nach Daniel Ten Kate/Alex Morales, »U.S. May Not Make CO2-Emissions Pledge, Pershing Says«, <www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601103&sid=a44LYmw845IE>.

Die Stimmungslage in der Bevölkerung und der Industrie

Ob sich in den USA eine stabile Mehrheit für den Klimaschutz bildet und es zu einem klimapolitischen Wandel des Landes kommt, hängt maßgeblich von der Problemwahrnehmung in der Bevölkerung und den Interessen der Industrie ab. Insofern traf Obama auf eine günstigere Situation als seine Vorgänger. Denn seit längerem deutet sich eine Trendwende an: In der Bevölkerung ist die Sensibilität für das Thema gewachsen, immer mehr Unternehmen setzen sich für eine nationale Klimagesetzgebung ein, und die Einzelstaaten haben sich als dynamische Akteure im Klimaschutz erwiesen. Und dennoch – die kritischen Stimmen sind alles andere als verstummt.

Wie die Bevölkerung den Klimawandel bewertet

Bereits während der achtjährigen Präsidentschaft Bushs hatte auf verschiedenen Ebenen eine allmähliche Veränderung in der Bewertung des Phänomens Klimawandel eingesetzt. Hohe Energiepreise und die steigende Abhängigkeit von ausländischen Energiequellen, die Folgen des Wirbelsturms Katrina (2005), Al Gores Dokumentarfilm »An Inconvenient Truth« (2006) und nicht zuletzt die Rezeption des vierten Sachstandsberichtes des Weltklimarats IPCC (2007) sowie verschiedener Studien zur »Sicherheitsbedrohung Klimawandel« erhöhten in der Bevölkerung die Sensibilität für das Thema. Während 2004 laut einer Umfrage nur 28 Prozent der US-Bürger meinten, dass der Klimawandel gefährliche Auswirkungen für die Menschheit habe bzw. in den kommenden zehn Jahren haben werde, war dieser Anteil 2007 auf 48 Prozent gestiegen. Zugleich befürworteten nun 62 Prozent der Amerikaner entschiedene Maßnahmen zum Klimaschutz; 68 Prozent sprachen sich sogar dafür aus, die Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2050 um 90 Prozent zu reduzieren.²²

Laut dem jüngst vom *United States Global Change Research Program* der US-Klimabehörde NOAA vorgeleg-

ten Bericht »Global Climate Change Impacts in the United States«²³ sind die Auswirkungen des Klimawandels auch in den USA bereits deutlich zu spüren, etwa durch die Zunahme von extremen Wetterphänomenen, Überschwemmungen, Dürren und Waldbränden. Eine Reihe amerikanischer Thinktanks hat darüber hinaus vor den Folgen des Klimawandels für die nationale Sicherheit gewarnt. Inzwischen befassen sich sowohl das Militär als auch die Geheimdienste mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen der Erderwärmung. Das Verteidigungsministerium widmete sich den Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheitspolitik in seiner *2010 Quadrennial Defense Review*.²⁴

Die in den USA lange Zeit geführte Debatte, ob es einen – von Menschen verursachten – Klimawandel überhaupt gebe, ist mittlerweile weitgehend beendet. Von den meisten Bürgern wurde die Ernsthaftigkeit der Bedrohung erkannt, wobei sich allerdings nach wie vor parteipolitische Unterschiede zeigen. Im Jahr 2008 vertraten 76 Prozent der Wähler der Demokraten die Ansicht, dass sich der Klimawandel bereits zeige; bei den republikanischen Wählern waren dies nur 42 Prozent. Dass der Klimawandel maßgeblich durch menschliche Aktivität verursacht sei, glaubten 72 Prozent der demokratischen, aber nur 40 Prozent der republikanischen Wähler.²⁵

In den Medien wird derweil ausführlich über die Klimadebatte berichtet. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die Skepsis gegenüber der medialen Behandlung des Themas zugenommen hat, wie das Umfrageinstitut Gallup ermittelte. Während 2006 nur 30 Prozent der US-Bürger glaubten, der

²³ United States Global Change Research Forum, *Global Climate Change Impacts in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, <www.globalchange.gov/publications/reports/scientific-assessments/us-impacts/download-the-report>.

²⁴ Van Ness Feldman, »Climate Change Policy Update – September 28, 2009«, Washington D.C./Seattle, September 2009, <www.vnf.com/news-policyupdates-391.html>.

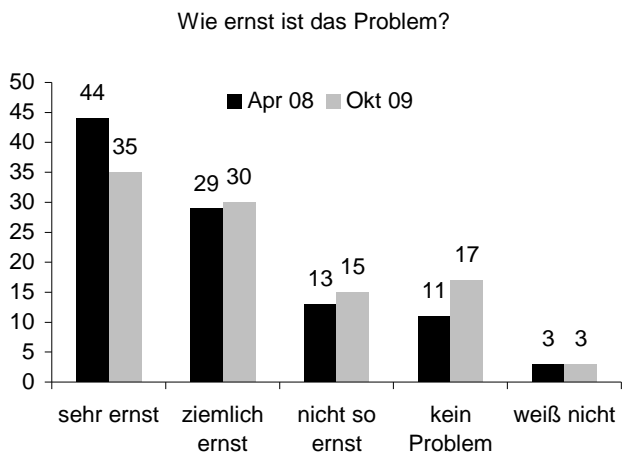
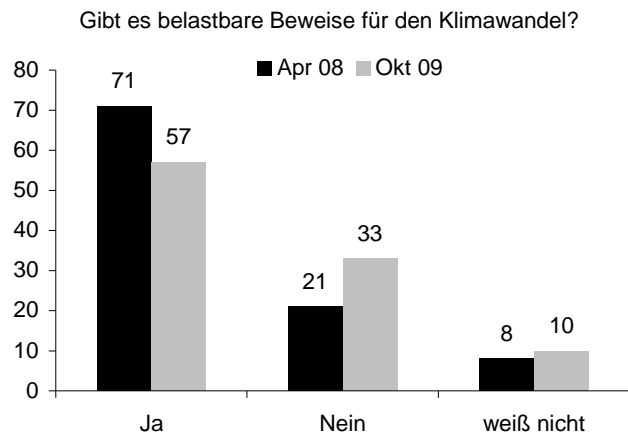
²⁵ Riley Dunlap/Aaron McCright, »A Widening Gap: Republican and Democratic Views in Climate Change«, in: *Environment*, Oktober 2008, <www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/September-October%202008/dunlap-full.html>.

²² Yale School of Forestry & Environmental Studies, *American Opinions on Global Warming. A Yale University/Gallup/ClearVision Institute Poll*, <<http://environment.yale.edu/news/5310>>.

Klimawandel werde von den Medien übertrieben dargestellt, waren im März 2009 nicht weniger als 41 Prozent dieser Meinung.²⁶ Dies könnte bei der Bevölkerung zu einer gewissen »Klimaermüdung« führen, was sich bereits in weiteren Umfrage-Ergebnissen widerzuspiegeln scheint. Im Oktober 2009 waren nur noch 57 Prozent der Befragten der Ansicht, es gebe belastbare Nachweise für den Klimawandel (April 2008: 71 Prozent), und nur 35 Prozent meinten, dass es sich um ein sehr ernstes Problem handle (April 2008: 44 Prozent) (vgl. Abb. 1/2). Auch hier zeigten sich deutliche parteipolitische Unterschiede. Während unter Wählern der Demokraten 2009 immerhin noch 75 Prozent der Meinung waren, es gebe hinreichende Beweise für den Klimawandel, bekundeten dies nur 35 Prozent der republikanisch wählenden Befragten.²⁷

Ohnehin ist das Thema Klimawandel für die meisten Amerikaner zurzeit nicht von vorrangiger Bedeutung. Bei einer Umfrage des *Pew Research Center for the People and the Press* über die politischen Prioritäten für 2009 landete das Problem der Erderwärmung unter insgesamt 20 Themen auf dem letzten Platz. Nur 30 Prozent der Befragten hielten es für eine Top-Priorität. Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise überrascht es wenig, dass 82 Prozent der ökonomischen Lage die größte Bedeutung zusprachen.²⁸ Während Obama und andere Befürworter eines umfassenden Klimagesetzes die Schaffung von »Green Jobs« propagieren, versuchen Gegner die geplanten Maßnahmen als »Job Killer« darzustellen. Laut einer Umfrage des Medienunternehmens Rasmussen glaubten im Juni 2009 nur 19 Prozent der Amerikaner, das Klimagesetz des Repräsentantenhauses sei förderlich für die US-Wirtschaft. Insgesamt meinten 42 Prozent, dass es der Wirtschaft schade – 56 Prozent der republikanischen und 52 Prozent der unabhängigen Wähler (d.h. Wechselwähler, die sich keiner Partei

Abb. 1/2:
Umfrage-Ergebnisse zum Klimawandel (in Prozent)



Quelle: Pew Research Center for the People and the Press, *Fewer Americans See Solid Evidence of Global Warming*, 22.10.2009, <<http://people-press.org/report/556/global-warming>>

zuordnen). Bei den demokratischen Wählern hingegen lag dieser Anteil nur bei 23 Prozent.²⁹

Bedeutend sind diese Zahlen vor dem Hintergrund einer anderen Umfrage. Laut *German Marshall Fund* erklären sich nur 43 Prozent der Amerikaner bereit, eine Klimapolitik zu unterstützen, die das wirtschaftliche Wachstum verlangsamt. Republikaner zeigen sich hier besonders ablehnend; lediglich 27 Prozent von ihnen würden einer solchen Politik zustimmen (58 Prozent bei den Demokraten) (vgl. Abb. 3, S. 14).³⁰

26 Yale Forum for Climate Change and the Media, »Gallup Poll Finds More Americans Say Media Overstate Warming Risks«, 17.3.2009, <www.yaleclimatemediaforum.org/2009/03/gallup-poll-more-americans/>.

27 Pew Research Center for the People and the Press, »Fewer Americans See Solid Evidence of Global Warming«, 22.10.2009, <<http://people-press.org/report/556/global-warming>>.

28 Dass., »Economy, Jobs Trump All Other Policy Priorities in 2009«, 22.1.2009, <<http://people-press.org/report/485/economy-top-policy-priority>>.

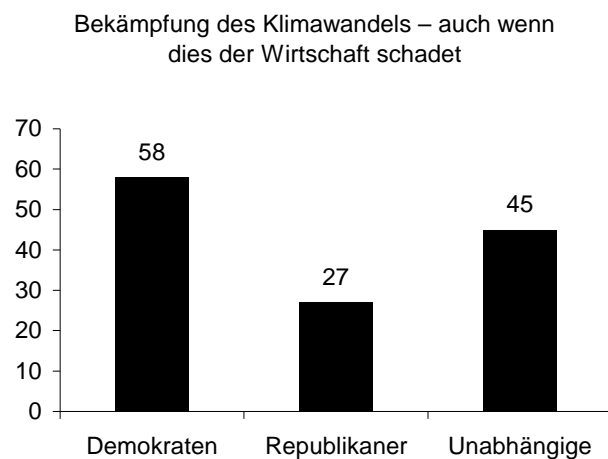
29 Rasmussen Reports, »42% Say Climate Change Bill Will Hurt the Economy«, 30.6.2009, <www.rasmussenreports.com/public_content/politics/current_events/environment_energy/42_say_climate_change_bill_will_hurt_the_economy>.

30 German Marshall Fund, *Transatlantic Trends. Key Findings 2009*, <www.gmfus.org/trends/2009/docs/2009_English_Key.pdf>, S. 23.

Je länger sich der klimapolitische Gesetzgebungsprozess im Kongress hinzieht, umso wichtiger wird für die Abgeordneten und Senatoren die Zwischenwahl im November 2010 – und damit die Bewertung der Klimapolitik durch ihre Wähler.

Bei einer Umfrage von Pew im Oktober 2009 befürwortete eine Mehrheit von 56 Prozent, dass sich die USA an internationalen Initiativen beteiligen und Standards zur Eindämmung des Klimawandels setzen. Unter den demokratischen Wählern lag der Anteil bei 66 Prozent, unter den republikanischen hingegen nur bei 47 Prozent.³¹

Abb. 3:
Zustimmungsraten für die Klimapolitik bei Belastung der Wirtschaft (in Prozent)



Quelle: German Marshall Fund, *Transatlantic Trends*, Washington D.C. 2009

Klimapolitische Spaltung in der Industrie

Auf der Ebene der wirtschaftlichen Akteure dominierten lange Zeit unternehmensfinanzierte Gruppen wie die *Global Climate Coalition* (GCC), die versuchten, Zweifel an der Existenz des Phänomens Klimawandel zu streuen. Die GCC löste sich indes 2002 auf, und noch unter Präsident Bush mehrten sich allmählich auch in der Wirtschaft die Stimmen, die eine effektive Klimapolitik befürworteten. 2007 etwa gründeten zehn Unternehmen gemeinsam mit vier Umwelt-

organisationen die *US Climate Action Partnership*,³² die sich für eine 60- bis 80-prozentige Reduzierung der Emissionen bis 2050 aussprach. Nicht nur, dass Investitionen in den Klimaschutz zunehmend als wirtschaftlich sinnvoll galten und die Klimatechnologie nun als Innovationsmotor und Zukunftsbranche betrachtet wurde. Klimaschutz entwickelte sich für amerikanische Firmen auch immer mehr zum Imagefaktor. Inzwischen fordern zahlreiche Unternehmen (wie General Electric, Caterpillar oder der Chemiekonzern Dupont) Emissionsbegrenzungen und die Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems – nicht so sehr aus ökologischer Überzeugung, sondern vor allem, um ökonomische Planungssicherheit zu erlangen.

Die Debatte konzentriert sich nach wie vor auf die Kosten des Klimaschutzes. Auch wenn heute weniger hitzig diskutiert wird als in der Vergangenheit, sind die Kritiker alles andere als verstummt. Von den Branchenverbänden wandte sich vor allem die *National Association of Manufacturers* gegen die aktuellen klimapolitischen Gesetzesinitiativen im Kongress. Sie ist zwar grundsätzlich für ein Reduktionsziel, kritisiert aber einseitige Schritte der USA ohne gleichzeitige Bindung der großen Schwellenländer an Minderungsvorgaben. Gerade energie- und CO₂-intensive Branchen (u.a. Zement-, Stahl- und Glasindustrie) fürchten eine Schwächung ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Konkurrenz in Ländern ohne verbindliche Klimaschutzziele. Sie plädieren daher auch für Grenzgleichsmaßnahmen gegenüber treibhausgasintensiven Importen aus solchen Ländern. Zu den Befürwortern entsprechender Maßnahmen gehört beispielsweise der Präsident des *American Iron and Steel Institute*, Tom Gibson.³³

Während die US-Handelskammer (*Chamber of Commerce*), die weltweit größte Arbeitgeberorganisation, Grenzausgleichsmaßnahmen wegen unvorhersehbarer Auswirkungen auf den internationalen Handel ablehnt, wendet sie sich ebenfalls gegen einseitige Klimaschutzverpflichtungen der USA, die eine Schwächung der Wettbewerbsposition amerikanischer Unternehmen oder eine Verlagerung von Arbeits-

³¹ Pew, »Fewer Americans See Solid Evidence« [wie Fn. 27].

³² United States Climate Action Partnership, *A Call for Action. Consensus Principles and Recommendations from the U.S. Climate Action Partnership: A Business and NGO Partnership*, 2007, <<http://us-cap.org/USCAPCallForAction.pdf>>, S. 7. Mittlerweile hat die Initiative 31 Mitglieder (26 Unternehmen und 5 NGOs).

³³ Van Ness Feldman, »Weekly Climate Change Policy Update – June 22, 2009«, Washington D.C./Seattle, Juni 2009, <www.vnf.com/news-policyupdates-371.html>.

plätzen ins Ausland zur Folge haben könnten. Mit dieser Begründung missbilligte der Verband, der den Republikanern nahesteht, auch das Klimagesetz des Repräsentantenhauses, den *American Clean Energy and Security Act*. Gleichwohl ist der Handelskammer eine umfassende, bundesweite Gesetzgebung durch den Kongress lieber als eine Vielzahl an Verordnungen unter dem *Clean Air Act*. Dieser sei kein angemessenes Instrument zur klimapolitischen Regulierung. Die beste Strategie gegen den Klimawandel, so der Verband, bildeten Forschung und Entwicklung im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz.³⁴

Auch der *Business Roundtable* – ein Forum, das Vorstandsvorsitzende von Unternehmen wie American Electric Power und Boeing vereint – kritisiert die klimapolitischen Gesetzesinitiativen des Kongresses. Mit Blick auf die Sicherheit der Energieversorgung forderte er, den Anteil der Kernenergie am Energiemix der USA zu erhöhen, die heimische Öl- und Gasförderung auszudehnen, Forschung und Entwicklung finanziell stärker zu unterstützen, Anreize für Technologien zur CO₂-Abscheidung und -Speicherung (CSS) zu schaffen sowie die Energieeffizienz zu erhöhen. Der *Business Roundtable* lehnt Maßnahmen gegen den Klimawandel nicht per se ab, sondern mahnt diese bei seinen Mitgliedern sogar an. Allerdings setzt er dabei nach wie vor auf freiwillige Initiativen.³⁵

Auch in der Industrie hat sich indes ein klimapolitischer Wandel vollzogen – was sich daran zeigt, dass der Kurs der Handelskammer nicht von allen Mitgliedern unterstützt wird. Im Jahr 2009 traten das Unternehmen Apple, der Energieversorger und Atomanlagenbetreiber Exelon Corp. sowie das Unternehmen Pacific Gas Electric aus der *Chamber of Commerce* aus. Alle drei kritisierten die Blockadehaltung der Handelskammer in der Klimapolitik.³⁶ Ein Sprecher von Exelon unterstrich, dass klimapolitische Untätigkeit keine Option sei: »Wenn der Kongress nicht handelt, wird es die EPA tun, und das Ergebnis wird willkür-

licher, teurer und mit größeren Unsicherheiten für Investoren und die Industrie verbunden sein als eine vernünftige, marktbasierende Gesetzeslösung.«³⁷ Auch die *National Association of Manufacturers* und der Branchenverband *Clean Coal Electricity* verzeichneten Austritte aufgrund ihrer Haltung zum Klimawandel.

Beispielhaft für die neue Stimmung in Teilen der amerikanischen Wirtschaft ist auch die Kampagne *We Can Lead* des Netzwerks *Ceres* und des *Clean Economy Network*. Mitglieder des Bündnisses sind unter anderem Duke Energy, Exelon, Constellation Energy, Nike und eBay. Anfang Oktober 2009 organisierten die beiden Netzwerke im Senat eine großangelegte Lobby-Aktion für den vorliegenden Gesetzentwurf, um vor allem auf moderate demokratische Senatoren und solche aus Staaten mit hohem Anteil an verarbeitender Industrie, etwa Michigan oder Ohio, Einfluss zu nehmen. Die Obama-Administration unterstützt die Lobby-Bemühungen der Klimabündnisse. Beispielsweise forderte sie Ende Oktober 2009 in ihrem zweiten *Clean Energy Economy Forum* die großen Unternehmen explizit auf, Einfluss auf die Senatsdebatte zu nehmen. »Wir brauchen die Stimme der anderen Seite der Wirtschaft«, unterstrich Energieminister Steven Chu.³⁸

³⁴ DIHK/BDI, *Washington News*, 24.9.2009; DIHK/BDI, *Washington News*, 1.10.2009. US Chambers of Commerce, *Climate Change*, <www.uschamber.com/issues/index/environment/climatechange.htm>.

³⁵ Business Roundtable, *Unfinished Business: The Missing Elements of a Sustainable Energy and Climate Policy*, Oktober 2009, <www.businessroundtable.org/sites/default/files/2009.10.20%20Business%20Roundtable.Unfinished%20Business.FINAL_.pdf>.

³⁶ Zitiert nach Moritz Koch, »Ökos gegen Verschmutzer«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 8.10.2009.

³⁷ Zitiert nach »Exelon To Quit U.S. Chamber of Commerce Over Climate«, *Reuters*, 28.9.2009, <www.reuters.com/article/idUSN2838281820090928>, Übersetzung durch die Autoren.

³⁸ Zitiert nach Van Ness Feldman, »Weekly Climate Change Policy Update – October 26, 2009«, Washington D.C./Seattle, Oktober 2009, <www.uscorp.org/news-policyupdates-403.html>.

Akteure und Kompetenzen in der Klimapolitik: Das institutionelle Setting

Die amerikanische Klimapolitik ist das Ergebnis eines Wechselspiels zahlreicher Akteure: der Administration, des Kongresses, des Obersten Gerichtshofs (*Supreme Court*) und der Einzelstaaten. Tabelle A1 im Anhang (S. 37f) gibt einen Überblick zu den für die Klimapolitik relevanten Institutionen.

Innerhalb der Administration wird die Strategie vom Weißen Haus vorgegeben. Die Ministerien sind weit weniger unabhängig, als dies beispielsweise in Deutschland der Fall ist. Ein Umweltministerium haben die USA nicht; für Umweltfragen ist die *Environmental Protection Agency* zuständig. Unter der Bush-Administration wurden viele der klimapolitischen Themen vom Energieministerium bearbeitet, während die EPA an Einfluss verlor. Eine wichtige Rolle in der Klima- und Energiepolitik spielt zudem die *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC). Sie untersteht dem Energieministerium und regelt unter anderem den zwischenstaatlichen Energiehandel in den USA.

Die Administration ist für die Klima-Außenpolitik zuständig; die internationalen Klimaverhandlungen werden vom Außenministerium geführt. Denn verfassungsrechtlich obliegt die Außenpolitik der Exekutive. Gleichwohl muss jedes internationale, völkerrechtlich bindende Abkommen vom Senat mit einer Zweidrittelmehrheit (d.h. 67 von 100 Stimmen) ratifiziert werden, wodurch ihm eine erhebliche Blockademacht zukommt. Ein internationales Engagement der Administration über eine im Senat konsensfähige Position hinaus ist daher kaum vorstellbar. Dies gilt auch für die Klimapolitik. Das Schicksal des Kyoto-Protokolls in den USA hat der internationalen Gemeinschaft schon einmal die Zwecklosigkeit solcher Versuche eindrucksvoll vor Augen geführt. Die Clinton-Administration hatte das 1997 ausgehandelte Kyoto-Protokoll dem Senat erst gar nicht zur Ratifizierung vorgelegt, da dieser sich bereits während der Verhandlungen mit einem 95-0-Votum (*Byrd-Hagel-Resolution*) unmissverständlich gegen eine so weitreichende internationale Klimavereinbarung gestellt hatte.

Klima-Innenpolitik kann die Administration vor allem über Verordnungen der EPA sowie des Verkehrs- und des Energieministeriums (etwa zu Effizienz- und Abgasnormen für Autos oder Obergrenzen für Industrie-Emissionen) betreiben – auch gegen den

Willen des Kongresses. Auf Basis des *Clean Air Act* (CAA) von 1990 kann beispielsweise die EPA Emissionsgrenzen für den CO₂-Ausstoß festsetzen, sofern Treibhausgase als schädlich für Umwelt und Gesundheit klassifiziert werden. Eine solche Strategie der Administration ist aber auch mit Nachteilen verbunden. Zum einen entsteht durch die Umgehung des Kongresses ein Legitimitätsdefizit. Zum anderen folgt daraus ein Mangel an Effektivität, da sich die Regulierungen jeweils am einschlägigen rechtlichen Rahmen orientieren müssen. Klimapolitik etwa ist zu einem bedeutenden Teil auch immer mit energiepolitischen Fragen verbunden, die im Rahmen des CAA aber nur bedingt behandelt werden. Dies schränkt die Flexibilität für grundlegende Neuerungen und ganzheitliche Ansätze ein – daher ist der Weg über die Legislative zu bevorzugen.

Im Kongress sind allen voran der Energie- und Wirtschaftsausschuss des Repräsentantenhauses und der Senatsausschuss für Umwelt und öffentliche Aufgaben mit Klimafragen betraut. Zudem spielen im Senat der Energie- und der Agrarausschuss eine gewichtige Rolle bei der Ausarbeitung von Klimagesetzen. Für die Verabschiedung eines Gesetzes im Kongress genügt eine einfache Mehrheit der 435 Stimmen im Repräsentantenhaus und der 100 Stimmen im Senat. Allerdings kommt im Senat eine bedeutende Hürde hinzu: Mit Dauerreden, dem sogenannten Filibuster, können einzelne Senatoren verhindern, dass ein Gesetzentwurf zur Abstimmung gebracht wird. Zur Unterbrechung eines Filibuster sind 60 Stimmen notwendig.³⁹

Schließlich bleibt noch der Weg über die Einzelstaaten. Sie haben zwar keine legislative Blockademacht, da es im Unterschied zum deutschen Föderalismus keine Repräsentation der einzelstaatlichen Exekutiven gibt und diese nicht an der bundesstaatlichen Gesetzgebung mitwirken – was jedoch nicht bedeutet, dass sie nicht maßgeblich auf die Klimapolitik Einfluss nehmen können. Im Gegenteil: Zahl-

³⁹ In der Praxis kommen Filibuster so gut wie nie vor. Es reicht jedoch bereits die Androhung dieser Maßnahme, um ein Gesetz scheitern zu lassen, wenn die notwendige Mehrheit von 60 Stimmen fehlt.

reiche klimarelevante Politikfelder unterliegen einzelstaatlichen oder auch gemischten Kompetenzen. Das Zusammenwirken zwischen Bundesregierung und einzelstaatlichen Exekutiven basiert auf der *Commerce Clause* der amerikanischen Verfassung. Sie bildet die Grundlage für alle regulativen und gestaltenden Gesetze des Bundes. Hier werden die Bereiche genannt, welche in die ausschließliche gesetzgeberische Kompetenz des Kongresses fallen (Artikel 1, Abschnitt 8 der Verfassung). Zuständigkeiten, die nicht direkt der Bundesregierung zugewiesen werden, fallen den Einzelstaaten zu. Laut *Supremacy Clause* der Verfassung genießt Bundesrecht zwar Vorrang gegenüber dem Recht der Einzelstaaten; mit dem Bundesrecht unvereinbares Recht der Einzelstaaten ist demnach unwirksam. Da die Verfassung allerdings keine ausdrückliche Kompetenzverteilung bezüglich der Klimapolitik vornimmt, entscheidet im Zweifelsfall der Oberste Gerichtshof.

Die USA blicken auf eine lange Tradition des kompetitiven Föderalismus zurück; die Einzelstaaten sind oftmals Labore für innovative Politik. Zudem verfügen sie über einen deutlichen Vorteil: Sie besitzen eine größere Kenntnis der jeweiligen lokalen Situation.⁴⁰ Eine von Einzelstaaten dominierte Klimapolitik hat allerdings auch einige Nachteile. Ob ihre Standards umgesetzt werden können, muss häufig vom Obersten Gerichtshof entschieden werden. Zudem stellt sich die Frage der Integrierbarkeit verschiedener Initiativen. Für eine von der bundesstaatlichen Ebene geleitete Politik spricht die daraus folgende Einheitlichkeit der Gesetzgebung. So würde eine entsprechende Regelung alle Einzelstaaten mit einbeziehen, zusätzliche regulatorische Hürden für Unternehmen verhindern und die internationale Sichtbarkeit der amerikanischen Klimapolitik erhöhen.

⁴⁰ Franz T. Litz, *Toward a Constructive Dialogue on Federal and State Roles in U.S. Climate Change Policy*, Pew Center on Global Climate Change, Solutions White Paper Series, Juni 2008, S. 10f.

Die aktuelle Klimapolitik: Zwischen Präsident und Kongress

Mit der Präsidentschaft Barack Obamas, der Mehrheit der Demokraten im Kongress (sie verfügen derzeit über 257 der 435 Sitze im Repräsentantenhaus und über 57 der 100 Sitze im Senat)⁴¹ und dem allmählichen Bewusstseinswandel in Bevölkerung und Industrie haben sich die Voraussetzungen für eine klimapolitische Neuorientierung der USA verbessert. Mehr noch: Wie ein Blick auf die innenpolitischen Entwicklungen zeigt, hat sich die amerikanische Klimapolitik seit Obamas Amtsantritt bereits substantiell geändert. Zugleich werden hier aber auch die Grenzen des Handlungsspielraums deutlich, die der Obama-Administration gesetzt sind.

Frischer Wind im Weißen Haus

Im Gegensatz zu seinem Vorgänger akzeptiert Obama die Erkenntnisse der Forschung über den Klimawandel vorbehaltlos: »Die wissenschaftlichen Belege sind klar und überzeugend, und die Auswirkungen [des Klimawandels] können nicht länger ignoriert werden.«⁴² Dass der Präsident es mit dem Klimaschutz ernst meint, zeigt auch das Team, das er gemeinsam mit seiner Außenministerin Clinton für die internationalen Klimaverhandlungen zusammengestellt hat. Chefunterhändler für Klimafragen wurde Todd Stern, als sein Stellvertreter fungiert Jonathan Pershing. Stern, ein Experte für Klima- und Umweltfragen, vertrat die USA bereits in den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll. Pershing leitete am World Resources Institute (WRI) das Klima- und Energie-Programm. Im Weißen Haus wurde zudem eine neue Koordinatorenstelle für Klimaschutz und Energie geschaffen, die Carol Browner, einst EPA-Chefin unter Präsident Clinton, übernahm. Heute leitet Lisa Jackson – berufen von Obama – die EPA. Diese Personen können auf langjährige Erfahrungen im Bereich Klimaschutz und/oder erneuerbare Energien zurückblicken.

⁴¹ Zwei weitere Sitze werden von Unabhängigen gehalten, die den Demokraten nahestehen.

⁴² The White House, Office of the Press Secretary (Hg.), *Remarks by the President on Major Economies Forum Declaration*, 9.7.2009, <www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Obama-On-Major-Economies-Forum-Declaration/>.

Gleiches gilt auch für den neuen Energieminister Steven Chu, einen Nobelpreisträger für Physik.

In den ersten Monaten seiner Amtszeit hat Obama das Thema Klimapolitik geschickt mit der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise verknüpft. Eine »grüne Wende« (*Green New Deal*) soll nicht allein den Klimawandel eindämmen. Sie soll ebenso eine Neustrukturierung der amerikanischen Wirtschaft einleiten, Arbeitsplätze schaffen und die US-Wirtschaft wettbewerbsfähiger machen.⁴³ Erwünschter Nebeneffekt wäre eine Reduzierung des amerikanischen Handelsbilanzdefizits. Darüber hinaus gab Obama dem Diskurs über Energiesicherheit eine neue Richtung. Wie seine Vorgänger verweist auch er angesichts der politischen Instabilität in den wichtigsten Ölförderländern auf die Risiken der Importabhängigkeit. Stärker als George W. Bush hebt Obama jedoch die Rolle erneuerbarer Energien hervor.

Bereits im Wahlkampf 2008 hatte er seine zentralen klimapolitischen Ziele vorgestellt: Er wolle den Anteil erneuerbarer Energiequellen an der Stromerzeugung bis 2025 auf 25 Prozent erhöhen, in den nächsten zehn Jahren 150 Milliarden Dollar in saubere Energietechnologien investieren und die amerikanischen THG-Emissionen bis 2050 um 80 Prozent gegenüber 2005 reduzieren. Das Basisjahr 2005 ist innenpolitisch konsensfähiger als das im Kyoto-Protokoll festgeschriebene Jahr 1990,⁴⁴ da die US-Emissionen nach 1990 weiter gestiegen sind. Reduktionen auf der Basis von 2005 statt 1990 fallen daher geringer aus und verursachen weniger volkswirtschaftliche Kosten.

Die Administration setzte zudem in ihrem Vorschlag für das Stimuluspaket Anfang 2009 einen deutlichen Schwerpunkt auf Klimaschutz (siehe S. 21). Außerdem forderte sie die Einführung eines Emissionshandelssystems. Ursprünglich strebte sie eine

⁴³ Dass., (Hg.), *Remarks by the President on the Importance of Passing a Historic Energy Bill*, 25.6.2009, <www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-the-Importance-of-Passing-a-Historic-Energy-Bill/>.

⁴⁴ Vgl. auch Andreas Falke, »Klimaschutz- und Handelspolitik – Neue transatlantische Konstellationen?«, in: Reinhard C. Meier-Walser (Hg.), *Die Außenpolitik der USA. Präsident Obamas neuer Kurs und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen*, München 2009, S. 403–427.

vollständige Auktionierung der Emissionsrechte an, um so die geplanten Klimainvestitionen zu finanzieren, was angesichts der prekären Lage des öffentlichen Haushalts besonders attraktiv erschien. Aufgrund der schwierigen Verhandlungen im Kongress über die Vergabe von Emissionsrechten – der Gesetzesentwurf des Repräsentantenhauses sieht eine weitgehend freie Zuteilung bis 2015 vor – ist die Administration davon mittlerweile allerdings abgerückt.

In den USA dominierte bislang der Glaube an technologische Lösungen und die Skepsis gegenüber ordnungspolitischen Vorgaben. Traditionell verfolgt das Land eine Strategie des »Anschubs durch Technologien« (*Technology Push*). Staatlich verpflichtende Maßnahmen wie Mindestanteile an erneuerbaren Energien oder auch Emissionsdeckelungen sollen erst dann festgeschrieben werden, wenn die Erfüllung der Vorgaben durch Innovationen möglich und kostengünstig zu verwirklichen ist. Der Staat soll demnach eher technologische Entwicklungen fördern, als durch verpflichtende Maßnahmen technologischen Wandel initiieren – wie dies bei der *Market Pull*-Strategie der Fall ist, die stärker auf ein Zusammenwirken von ordnungspolitischen Vorgaben und Marktkräften setzt, um energiepolitische Ziele zu realisieren.⁴⁵ Auch Obama setzt auf die Marktkräfte. Allerdings ist schon jetzt eine größere Bereitschaft zu ordnungspolitischen Maßnahmen erkennbar.

So hat die Administration jene Verschärfung der Effizienzregelungen für PKW und kleine LKW (*Corporate Average Fuel Economy, CAFE*) vorgenommen, die bereits 2007 durch den von demokratischer Seite im Kongress initiierten *Energy Independence and Security Act* eingeleitet worden war. Im Mai 2009 schlug das Verkehrsministerium die neuen Standards für das Jahr 2011 vor.⁴⁶ Das Ministerium schätzt, dass die Maßnahmen die aggregierte Durchschnittseffizienz der amerikanischen Automobilflotte bis 2011 auf 27,3 Meilen pro Gallone Treibstoff (8,7 Liter auf 100 km) steigern werden. Mitte September 2009 kündigte das

Verkehrsministerium die Regeln für die darauffolgenden Jahre an. Es verschärfte die Anforderungen im Vergleich zum Gesetz von 2007 gleich zweifach: Der Wert wurde von 35 auf 35,5 Meilen pro Gallone Treibstoff (ca. 6,6 statt 6,7 Liter auf 100 km) erhöht und soll nun nicht erst 2020, sondern schon 2016 erreicht werden. Auch für die verbleibenden Jahre 2017 bis 2020 erwägt man weitere Verschärfungen der Standards.

Eine wichtige rechtliche Voraussetzung für die stärkere ökologische Regulierungstätigkeit der Administration bestand darin, dass die EPA Treibhausgase als gefährlich für Gesundheit und Wohlergehen der Bevölkerung einstufte. Im April schlug die Behörde einen Gefährdungsbefund (*Endangerment Finding*) vor, dem zufolge Treibhausgase zur Luftverschmutzung beitragen, durch die wiederum Umwelt und Gesundheit der Bevölkerung gefährdet werden. Im Dezember 2009 bestätigte sie dann offiziell, dass die atmosphärische Konzentration von CO₂ und fünf weiteren Treibhausgasen gesundheitsschädigend sei. Zudem erklärte sie, dass Treibhausgase aus Kfz-Motoren Mitverursacher von Luftverschmutzung seien und somit ein Gesundheitsrisiko darstellten. Diese Beschlüsse erlauben der Administration, unter dem *Clean Air Act* stärker regulierend tätig zu werden.⁴⁷

In enger Zusammenarbeit mit dem Verkehrsministerium schlug die EPA überdies erstmals Emissionsstandards für den Transportsektor vor. Bis 2016 soll eine Emissionsgrenze von 250 Gramm CO₂ pro Meile erreicht werden (ca. 155 g/km),⁴⁸ um die Emissionen im Transportsektor dann bis zum Jahr 2030 im Vergleich zu einem *business as usual*-Szenario um 21 Prozent zu senken. Die Verordnung wird voraussichtlich Ende März 2010 veröffentlicht. Schon im Juni 2009 hatte die EPA dem Einzelstaat Kalifornien gestattet, eigene ambitionierte CO₂-Begrenzungen für Fahrzeuge festzulegen. Bush hatte dies noch verweigert. Zudem deutete die EPA Anfang Oktober an, Mitte 2010 eine *Proposed Rule* für Treibhausgas-Emissionen großer LKWs vorzulegen.⁴⁹

45 Katrin Jordan, *Neue Initiativen in der amerikanischen Energiepolitik – aber keine Neuorientierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006 (SWP-Studie 18/06).

46 The White House, Council on Environmental Quality (Hg.), »The Energy Independence and Security Act of 2007«, Memorandum for the Secretary of Transportation and the Administrator of the National Highway Traffic Safety Administration, <www.whitehouse.gov/the_press_office/The_Energy_Independence_and_Security_Act_of_2007/>; Federal Register (Hg.), *Average Fuel Economy Standards, Passenger Cars and Light Trucks Model Year 2011. Final Rule*, abrufbar über GPO Access <www.gpoaccess.gov/fr/>.

47 DIHK/BDI, *Washington News*, 17.12.2009, S. 2; Andrew Light/Julian Wong/Saya Kitasei, *Die USA machen Ernst beim Klimaschutz. Europäisches Engagement und Unterstützung in Kopenhagen sind ausschlaggebend für den Erfolg*, Washington D.C.: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009.

48 Federal Register (Hg.), *Proposed Rulemaking to Establish Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and Corporate Average Fuel Economy Standards*, <www.epa.gov/fedrgstr/EPA-AIR/2009/September/Day-28/a22516a.pdf>.

49 Van Ness Feldman, »Weekly Climate Change Policy Update – October 5, 2009«, Washington D.C./Seattle, Oktober 2009, <www.vnf.com/news-policyupdates-395.html>.

Neben dem Transportsektor befasst sich die EPA auch mit anderen Emissionsquellen. Am 22. September gab die Behörde neue Regeln zur Erhebung von Emissionsdaten bekannt. Demnach müssen ab dem 1. Januar 2010 große Emittenten von Treibhausgas mit einem jährlichen Ausstoß von mehr als 25 000 Tonnen CO₂-Äquivalent (CO₂e)⁵⁰ sowie Anbieter von fossilen Brennstoffen, Produzenten von Fahrzeugen und Maschinen sowie Anbieter industrieller Treibhausgase der EPA regelmäßig Bericht erstatten. Dieser Kreis deckt rund 85 Prozent der amerikanischen Treibhausgas-Emissionen ab. Am 30. September schlug die EPA zudem vor, stationäre Emittenten nicht nur zur Messung, sondern auch zu einer Begrenzung ihres THG-Ausstoßes zu verpflichten. Die vorgeschlagenen Verordnungen (*Proposed Rule: Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule*) betreffen stationäre Emissionsquellen, die zusammen rund 70 Prozent der wirtschaftsweiten Treibhausgas-Emissionen verursachen. Die konkrete Umsetzung besteht aus zwei Teilen. Erstens sollen Anlagen, die mehr als 25 000 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr ausstoßen und bereits von der EPA ausgestellte Betriebsgenehmigungen (für andere Schadstoffe) besitzen, bei der Verlängerung dieser Genehmigungen (alle fünf Jahre) Schätzungen der jeweiligen THG-Emissionen abgeben. Dieser Teil der Verordnung ist noch nicht mit konkreten Begrenzungen verknüpft. Anders sieht es bei neuen Anlagen und solchen aus, die wesentlichen Modifizierungen unterliegen: Damit sie eine Betriebsgenehmigung erlangen können, müssen die modernsten Verfahren und Technologien zur Minimierung von Treibhausgasen zum Einsatz kommen. Auch hier gilt eine Grenze von 25 000 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr. Existierende Anlagen, bei deren Modifizierung der THG-Ausstoß gesteigert wird, müssen möglicherweise mit noch strengeren Regeln rechnen. Der EPA-Vorschlag erwägt für solche Anlagen einen Grenzwert zwischen 10 000 und 25 000 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr. Unter diese zweite Regelung würden laut EPA jährlich schätzungsweise 400 Anlagen fallen.

⁵⁰ »CO₂-Äquivalent-Emissionen«: Kohlenstoffdioxid (CO₂) dient als Referenzwert. Zu den direkten Treibhausgasen gehören Methan (CH₄), Distickstoffmonoxid (Lachgas, N₂O), teilhalogenierte und perfluorierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FKW/HFCs) und Schwefelhexafluorid (SF₆). Vgl. dazu: Environmental Protection Agency, *Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emission and Sinks: 1990–2007*, Washington D.C. 2009, <www.epa.gov/climatechange/emissions/downloads09/InventoryUSGhG1990-2007.pdf>.

Neben den neuen klimapolitischen Regulierungen nahm die Obama-Administration auf die Debatten im Kongress Einfluss – wenn auch erst recht spät im Gesetzgebungsprozess von Repräsentantenhaus und Senat. Dies ist nicht mangelndem Interesse zuzuschreiben, sondern vielmehr den Erfahrungen der Clinton-Administration mit ihrer geplanten Gesundheitsreform Mitte der neunziger Jahre. Präsident Clinton hatte dem Kongress damals einen weitgehend ausgearbeiteten Vorschlag unterbreitet, den dieser – trotz Mehrheit der Demokraten in beiden Kammern – dann aber ablehnte. Obama wollte dem Kongress durch seine Zurückhaltung nun genügend Gestaltungsraum geben, um wichtige Kompromisslösungen zu finden. Zudem sollte Raum für überparteiliche Lösungen geschaffen werden. Ob diese Strategie den gewünschten Effekt erzielt hat, ist allerdings zweifelhaft. Die fehlende präsidentielle Führung im Kongress hat erhebliche Verzögerungen bewirkt und außerdem eine Verwässerung der ursprünglichen Vorschläge befördert.

Noch ist ungewiss, wie die Obama-Administration reagieren würde, sollte das Klimagesetz im Senat scheitern. Aus Regierungskreisen verlautete wiederholt, dass Obama die EPA nutzen könnte, um CO₂-Grenzwerte für große Industrieanlagen ohne Beteiligung des Kongresses zu erlassen und ein Emissionshandelssystem einzuführen. Schon jetzt hat Obama die Behörde politisch aufgewertet (unter anderem sah sein Finanzierungsplan für 2010 ein EPA-Budget von 10,5 Milliarden Dollar gegenüber 7,6 Milliarden Dollar im Jahr 2009 vor),⁵¹ und ihre Regelsetzungskompetenz ist deutlich stärker zum Einsatz gekommen. Ob Obama die EPA zur Einführung eines Emissionshandelssystems nutzen wird, bleibt jedoch fraglich. Juristisch ist nicht eindeutig, dass dies unter dem *Clean Air Act* tatsächlich möglich wäre. Darüber hinaus würde Obama mit einem solchen Vorgehen riskieren, Stimmen im Kongress – auch aus der eigenen Partei – für andere wichtige Gesetzesinitiativen zu verlieren.

Viele Abgeordnete halten eine Regulierung durch die EPA nicht für legitim. Sie sind der Ansicht, dass entsprechende Maßnahmen direkt durch den Gesetzgeber beschlossen werden sollten. Verdeutlicht haben das die Reaktionen im Senat auf die angekündigte Einführung von Emissionsstandards im Transportsektor. Die Debatte im Kongress gewann an Schärfe,

⁵¹ Environmental Protection Agency, *FY 2010 EPA Budget in Brief*, Mai 2009, <www.epa.gov/budget/2010/2010bib.pdf>.

nachdem die Behörde Ende 2009 mit ihrem *Endangerment Finding* Treibhausgase als gesundheitsschädlich eingestuft und die Einführung von Nachweispflichten angekündigt hatte, denen zufolge Unternehmen ihre Fähigkeit darlegen sollen, für Umweltschäden und spätere Altlasten aufzukommen (betroffen davon wären Teile der Kohle-, der Petroleum- und der Chemie-Industrie sowie der Stromerzeugung).⁵² Im Senat legte die Republikanerin Lisa Murkowski Ende 2009 eine Resolution vor, die eine Aufhebung des Gefährdungsbefunds der EPA vorsieht. Über den Entwurf, der von 35 Republikanern und drei Demokraten unterstützt wird, soll in den kommenden Monaten abgestimmt werden. Für die Verabschiedung der Resolution ist eine einfache Mehrheit in Senat und Repräsentantenhaus notwendig (die Möglichkeit eines Filibusters im Senat besteht nicht). Allerdings kann der Präsident die Resolution mit einem Veto belegen. Ende Dezember brachte zudem der demokratische Abgeordnete Earl Pomeroy den *Save Our Energy Jobs Act* ein, nach dem Treibhausgase nicht unter Luftschadstoffe gemäß dem *Clean Air Act* fallen würden.⁵³

Auch Teile der Industrie wehren sich gegen die verstärkte Regulierungstätigkeit der EPA. Zahlreiche Interessengruppen und Unternehmen aus dem Agrar-, Bergbau- und Energiesektor haben Anträge auf Überprüfung des Gefährdungsurteils gestellt, darunter die *Coalition for Responsible Regulation*, die Massey Energy Company und der Kohleproduzent Alpha Natural Resources.⁵⁴

Hitzige Debatten im Kongress

Der graduelle klimapolitische Wandel im Kongress, der insbesondere während der letzten zwei Jahre der Bush-Ära zu beobachten war, hat sich nach Obamas Amtsantritt fortgesetzt – auch wenn die Entwicklung nicht so dynamisch wie im Weißen Haus ausfiel. Im Frühjahr 2009 verabschiedete der Kongress eine Reihe von Konjunkturmaßnahmen, die eine wachsende Bedeutung des Klimaschutzes widerspiegeln. Der 789 Milliarden Dollar schwere *American Recovery and*

Reinvestment Act (ARRA 2009) wurde Anfang Februar angenommen – im Repräsentantenhaus mit 246 zu 183, im Senat mit 60 zu 38 Stimmen.⁵⁵ In dem Konjunkturpaket spielen ökologische Initiativen zur Ankurbelung der Wirtschaft eine wichtige Rolle; insgesamt sind rund 95 Milliarden Dollar (12 Prozent des Pakets) für Investitionen in saubere Energieträger und für die Schaffung »grüner Arbeitsplätze« bestimmt, darunter 23 Milliarden Dollar für erneuerbare Energien, 4 Milliarden für *Carbon Capture and Storage*-Technologie (saubere Kohletechnologie) und 52 Milliarden für Energieeffizienz – von diesen wiederum 11 Milliarden für die Modernisierung des Stromnetzes (Erneuerung des Übertragungsnetzes in Verbindung mit intelligenten Zählern und Informationstechnologien)⁵⁶ sowie 16 Milliarden für Wasser- und Abfallmanagement (vgl. Tabelle 1, S. 22).⁵⁷

Auch mit der Abwrackprämie (*Cash for Clunkers*), einem weiteren Konjunkturstimulus, versuchte der Kongress nicht nur die Wirtschaft anzukurbeln, sondern ebenso den Klimaschutz voranzutreiben. Beispielsweise musste bei kleinen Personenwagen eine Verbesserung des Kraftstoffverbrauchs von vier Meilen pro Gallone erreicht werden, damit der Neukauf mit einer Prämie von 3500 Dollar unterstützt wurde. Dass Klimaschutz nur mit Kompromissen möglich ist, zeigt jedoch die Regelung für größere Fahrzeuge, bei denen geringere Effizienzsteigerungen eingefordert wurden. Im Fall von Geländewagen, Pickup-Trucks und Kleinlastern reichte schon eine Verbesserung von zwei Meilen pro Gallone für die 3500-Dollar-Prämie, bei schwereren Trucks (mit einem Gewicht zwischen 2700 und 3855 Kilogramm) sogar eine Meile pro Gallone. Und bei Arbeitstrucks (3855 bis 4535 Kilogramm) war überhaupt keine Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs nötig; hier musste das

⁵² DIHK/BDI, *Washington News*, 7.1.2009.

⁵³ »Congressman Pomeroy (D-ND) Introduces Bill to Weaken Clean Air Act«, in: *EnviroKnow*, 11.2.1009, <<http://enviroknow.com/2010/01/11/congressman-pomeroy-d-nd-introduces-bill-to-weaken-clean-air-act/>>.

⁵⁴ Van Ness Feldman, »Weekly Climate Change Policy Update – December 21, 2009«, Washington D.C./Seattle, Dezember 2009, <www.vnf.com/news-policyupdates-421.html>.

⁵⁵ One Hundred Eleventh Congress of the United States of America, *The American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_bills&docid=f:h1enr.pdf>.

⁵⁶ Anders als in der europäischen Debatte beinhaltet der von den USA anvisierte Supergrid immer auch eine Smartgrid-Komponente, siehe dazu S. 33.

⁵⁷ Nick Robins u.a., *A Climate for Recovery. The Colour of Stimulus Goes Green*, London: HSBC Bank (Hg.), <www.globaldashboard.org/wp-content/uploads/2009/HSBC_Green_New_Deal.pdf>; siehe auch: The White House, *Energy and Environment*, <www.whitehouse.gov/issues/energy_and_environment/>.

Tabelle 1:
Grüne Investitionen des Stimuluspakets

	Anteil grüner Investitionen an den Gesamtausgaben	Erneuerbare Technologien	CCS (saubere Kohletechnologie)	Gebäudeeffizienz	Fahrzeuggewinn	Modernisierung der Stromnetze (<i>Smart Grid</i>)	Schieneverkehr	Abfall- und Abwassermanagement
	in Prozent der Ausgaben für grüne Investitionen							
ARRA 2009	12%	24,3	4,2	29	4,2	11,6	10,2	16,5

Quelle: HSBC Global Research, »A Climate for Recovery«, Februar 2009.

stillgelegte Fahrzeug lediglich vor 2002 hergestellt worden sein.⁵⁸

In beiden Kammern des Kongresses wurde auch über ein umfassendes Klimagesetz verhandelt. Das Repräsentantenhaus verabschiedete am 26. Juni 2009 den *American Clean Energy and Security Act (ACES)*; im Senat stand eine Abstimmung über den *Clean Energy Jobs and American Power Act* zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie noch aus.

Entwicklungen im Repräsentantenhaus

Der Annahme des *American Clean Energy and Security Act* durch das Repräsentantenhaus waren heftige Auseinandersetzungen vorausgegangen. Auch wenn die Verabschiedung durch den Senat noch aussteht und zahlreiche Kompromisse den ursprünglichen Entwurf stark verwässert haben – viele Umweltorganisationen kritisieren das Gesetz als zu industriefreundlich –, stellt der ACES einen wichtigen Schritt in der amerikanischen Klimapolitik dar.

Bis zur letzten Minute gestaltete sich die Abstimmung als Zitterpartie. Die Demokraten konnten sie nur mit umfassenden Kompromissen, Druck auf eigene Mitglieder und materiellen Zusagen für die Wahlkreise zögernder Abgeordneter knapp für sich entscheiden. Schon die Abstimmung im zuständigen Energie- und Wirtschaftsausschuss des Repräsentantenhauses brachte mit 33 zu 25 Stimmen keine große Mehrheit und folgte weitgehend den Parteilinien.⁵⁹

⁵⁸ United States House of Representatives, Committee on Energy and Commerce, »Fact Sheet: Cash for Clunkers«, 8.6.2009, <http://energycommerce.house.gov/Press_111/20090505/cashforclunkers.pdf>.

⁵⁹ United States House of Representatives, Committee on Energy and Commerce, »Roll Call Vote Number 68«,

Da sich die demokratische Parteiführung der Uneinigkeit in den eigenen Reihen bewusst war, zielte sie vor allem darauf ab, die demokratische Mehrheit zu sichern und unentschlossene Demokraten für sich zu gewinnen, darunter insbesondere Abgeordnete aus Einzelstaaten mit Kohleproduktion (West Virginia, Tennessee etc.) oder Gas- und Ölproduktion (u.a. Texas, Arkansas, North Carolina) sowie aus Einzelstaaten mit hohem Anteil an produzierendem Gewerbe und Automobilindustrie (Ohio, Michigan, Pennsylvania). Schließlich stimmten 32 der 36 demokratischen Abgeordneten für und 3 gegen den Entwurf. Von den 23 Republikanern votierte nur ein Abgeordneter für das Gesetz, ein weiterer enthielt sich, alle anderen lehnten die Vorlage ab.

Dieses Ergebnis war nicht ohne umfassende Zugeständnisse möglich – bei der Höhe der Versteigerung im Emissionshandel (freie Zuteilung von Zertifikaten an Schlüsselindustrien), bei den Klimazielen für 2020 (Reduzierung um 17 statt wie ursprünglich geplant 20 Prozent) sowie beim Ziel des Anteils erneuerbarer Energien (20 Prozent bis 2020 statt wie zunächst vorgesehen 25 Prozent bis 2025).⁶⁰ Der Entwurf wurde in 14 Ausschüssen des Repräsentantenhauses geprüft. Zahlreiche Abgeordnete legten alternative klima- und energiepolitische Gesetzentwürfe vor,⁶¹ in der Hoff-

21.5.2009, <http://energycommerce.house.gov/Press_111/20090609/hr2454_reportfavorably_rc.pdf>.

⁶⁰ Arne Jungjohann/Gisa Holzhausen, *Umfangreiches Energie- und Klimapakett nimmt erste Hürde im US-Kongress*, Washington D.C.: Heinrich-Böll-Stiftung Nordamerika, 2009, S. 1.

⁶¹ Darunter waren der *Prevent Unfair Manipulation of Prices Act* des Demokraten Bart Stupak, der *Financing Advanced and Superconducting Transmission Act* des Demokraten Steny Hoyer, der *Climate Change Health Protection and Promotion Act* der Demokratin Lois Capps und der *Climate Market, Auction, Trust & Trade Emissions Reduction System Act* der Demokraten Lloyd Doggett, Earl Blumenauer und Chris Van Hollen. Die Republikaner

nung, dass ihre Vorschläge Eingang in den ACES finden würden. Zuletzt schaltete sich auch Präsident Obama in die Kongressdebatte ein und warb intensiv für die Verabschiedung des Gesetzes.

Der ACES wurde schließlich mit nur 219 gegen 212 Stimmen angenommen. 211 Demokraten und nur 8 Republikaner stimmten für das Gesetz, 168 Republikaner und 44 Demokraten sprachen sich dagegen aus.⁶² Während die Abgeordneten aus den Einzelstaaten im Nordosten und an der Westküste mehrheitlich für das Gesetz votierten, schlug sich die klimapolitische Skepsis der Abgeordneten aus den Südstaaten, dem *Rustbelt* sowie den Industrie- und Kohleregionen deutlich im Abstimmungsergebnis nieder (vgl. Abb. 4, S. 24).⁶³ Kohle ist in den USA der wichtigste heimische Energieträger; 2008 basierten darauf 33 Prozent der amerikanischen Energieproduktion. Die Hauptproduzenten von Kohle sind Wyoming, West Virginia, Kentucky, Pennsylvania und Montana.⁶⁴ Anders als bei der Abstimmung zum Stimuluspaket oder zur Gesundheitsreform spielten die sogenannten *Blue Dog Democrats*, eine Gruppe von 52 fiskalpolitisch konservativen Demokraten, bei dem klimapolitischen Votum keine entscheidende Rolle – sie stimmten in etwa gleichen Teilen für und gegen den Entwurf. Grundsätzlich sprechen sich die *Blue Dog Democrats* für ein Klimagesetz aus, wenn dieses nicht einseitig die US-Wirtschaft belastet.⁶⁵

Der ACES sieht eine Reduktion der Treibhausgas-Emissionen um 17 Prozent bis 2020 und um 83 Prozent bis 2050 (unter das Niveau von 2005) vor. Erreicht werden soll dies mit Hilfe von fünf zentralen Programmen. Bis 2012 ist die Einführung eines Emissionshandelssystems geplant. Darin sollen ca. 85 Prozent der amerikanischen Emissionsquellen einbezogen werden. Die Zuteilung der Emissionsrechte soll bis 2015 weitgehend frei erfolgen. Folgende Industrien sind vom Emissionshandelssystem betroffen: Stromproduktion, Erdgas, Erdöl, Produzenten fluorierter

Gase, geologische Lagerstätten inklusive CCS-Lagerstätten sowie Produktion und Import von kohlebasierendem Flüssigtreibstoff mit Emissionen von über 25 000 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr. Laut dem Gesetzesentwurf dürfen die Einzelstaaten dann keine eigenen Emissionshandelssysteme mehr betreiben. Auch wenn ein bundesweites Handelssystem den regionalen Initiativen durchaus vorzuziehen ist, muss doch bemerkt werden, dass Letztere den nationalen Bemühungen voraus sind (siehe Kapitel »Die Klimapolitik in den Einzelstaaten«, S. 30).

Zudem legt der ACES erstmals ein nationales Quotenziel für erneuerbare Energien im Bereich der Stromerzeugung fest. Bis 2012 sollen 6 Prozent, bis 2020 mindestens 20 Prozent des Stromverbrauchs in jedem Staat aus erneuerbaren Energien gespeist werden. Die Einzelstaaten haben die Möglichkeit, den Anteil durch mehr Energieeffizienz zu reduzieren (bis zu 25 Prozent des geforderten Anteils, bei Sondergenehmigung sogar 40 Prozent). Dabei werden die Versorgungsunternehmen verpflichtet, einen bestimmten Anteil oder eine bestimmte Menge von Strom aus erneuerbaren Energien anzubieten. Dies wäre der erste bundesweit verbindliche *Renewable Electricity Standard*, sollte das Gesetz vom gesamten Kongress verabschiedet werden. Zwar hätten die Einzelstaaten das Recht, eigene Quoten für erneuerbare Energien beizubehalten bzw. einzuführen; diese dürften die Bundeswerte jedoch nicht unterschreiten.

Geplant sind zudem gesetzliche Standards und finanzielle Förderung für Energieeffizienz (der ACES führt etwa höhere Effizienzstandards für Gebäude ein) und für CO₂-Abscheidung und -Speicherung. Die Einzelstaaten sollen baurechtliche Standards erlassen, um die Energieeffizienz privater Gebäude bis 2014 und öffentlicher Gebäude bis 2015 um 50 Prozent zu verbessern. Wird ein solcher Standard nicht festgelegt, gelten automatisch die bundesstaatlichen Vorgaben.⁶⁶ Schließlich sind CO₂-Emissionsausgleichsprojekte (*Carbon Offsets*) im Umfang von bis zu 2 Milliarden Tonnen CO₂ vorgesehen (eine Milliarde Tonnen durch inländische Offsets, eine weitere durch internationale Projekte). *Carbon Offsets* sollen es den vom Emissionshandel betroffenen Unternehmen ermöglichen, Emissionsreduktionen auch durch Klimaschutzmaßnahmen außerhalb des Handelssystems zu realisieren.

Bob Inglis, Jeff Flake und Daniel Lipinski schlugen im *Raise Wages, Cut Carbon Act* eine Alternative zum Emissionshandelssystem von ACES vor: eine CO₂-Steuer.

⁶² *Final Vote Results for Roll Call 477*, 26.6.2009, <<http://clerk.house.gov/evs/2009/roll477.xml>>.

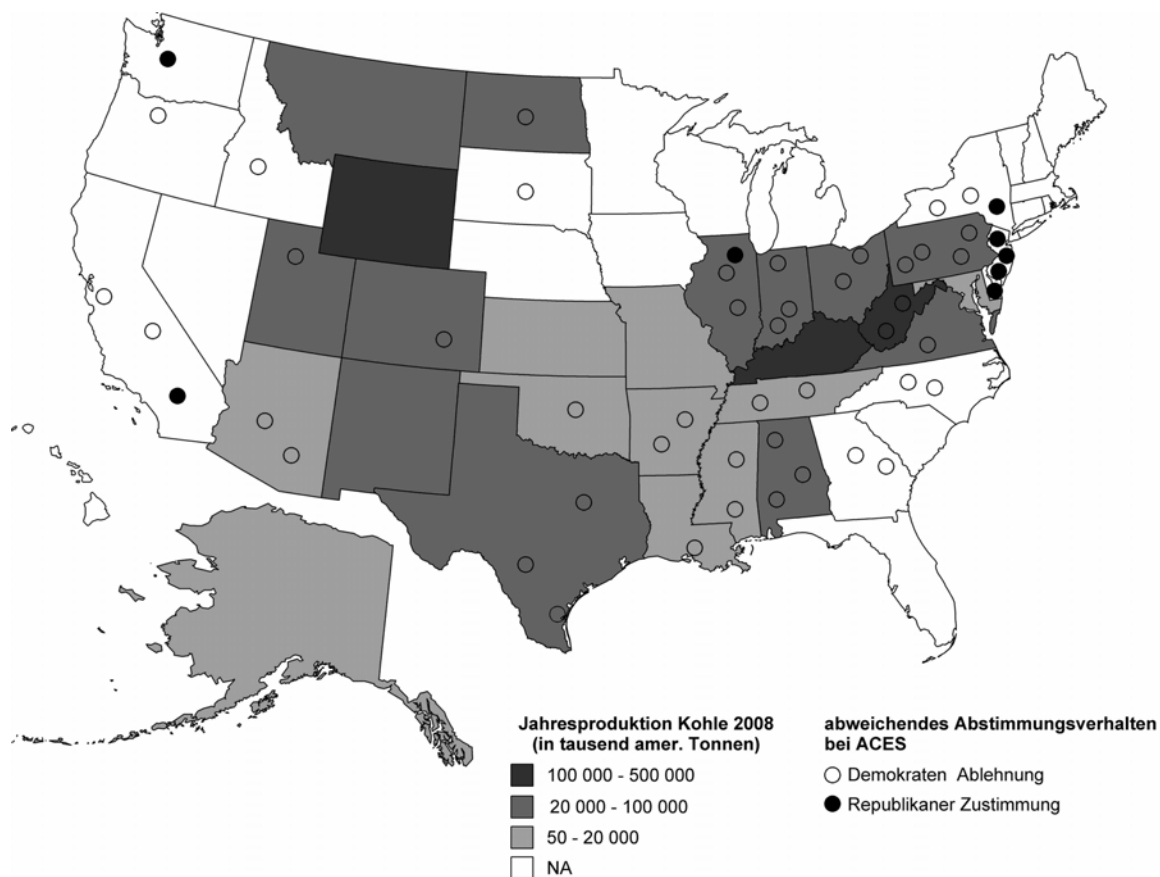
⁶³ Wolfgang Fischer/Petra Holtrup-Moster, *Eines ist sicher – noch ist alles unsicher! Zur Situation des Klimaschutzes in den USA*, Transatlantic Networks, 2009, <www.transatlantic-networks.de/?p=173>

⁶⁴ Energy Information Administration, *State Rankings 2007*, <www.eia.doe.gov/emeu/states/_seds.html>.

⁶⁵ *Blue Dog Coalition. Energy Principles 110th Congress*, <www.house.gov/melancon/BlueDogs/Energy%20Principles.html>.

⁶⁶ Alliance to Save Energy (Hg.), *ACES vs. ACELA: A Comparison of Energy Efficiency Provisions*, Washington D.C., September 2009, <http://ase.org/uploaded_files/5748/aces_acele_side-by-side.pdf>.

Abb. 4:
Abweichende Stimmabgabe unter Demokraten und Republikanern



Darstellung in Anlehnung an: »What Chance Does ACES Have in the Senate?«, www.dailykos.com/story/2009/6/27/747460/-What-Chance-Does-ACES-Have-in-the-Senate

Die Verwaltung obliegt dabei nicht allein der EPA; der Großteil der Offset-Programme wird vom Landwirtschaftsministerium betreut. Der Agrarsektor, verantwortlich für rund 7 Prozent der THG-Emissionen, wird vom Handelssystem nicht erfasst. *Carbon Offsets* können aber sehr wohl in diesem Sektor erlangt werden. Für den amerikanischen Agrarsektor bedeuten die inländischen Offsets eine lukrative neue Einnahmequelle.⁶⁷ Insgesamt, so schätzt die EPA, werden sich die Einnahmen auf ca. 1,2 bis 18,8 Milliarden Dollar pro Jahr belaufen – je nachdem, wie stark auf die Offset-Möglichkeiten in diesem Sektor zurückgegriffen wird.⁶⁸ Notwendig war die Offset-Option für den Land-

wirtschaftsbereich, um die klimapolitische Unterstützung aus den agrarisch geprägten Einzelstaaten des Mittleren Westens zu sichern.

Bedeutend war überdies die Diskussion über Grenzausgleichsmaßnahmen (*Border Adjustment Measures*) beim Import treibhausgas-intensiver Güter aus solchen Ländern, die keine oder nur eine unzureichende Klimaschutzpolitik betreiben. Der ACES hält fest, dass der Präsident ab 2020 gehalten ist, Grenzausgleichsmaßnahmen zu implementieren. Obama hat einer solchen Regelung, die besonders bei wichtigen Schwellenländern auf Ablehnung stößt und deren Kompatibilität mit WTO-Regeln nicht als gesichert gilt, eine strikte Absage erteilt. Dagegen war diese Vorgabe unabdingbar, um die Unterstützung von demokratischen Abgeordneten aus Einzelstaaten mit hohem Anteil an verarbeitendem Gewerbe zu sichern.

⁶⁷ Christine Wörten u.a., *USA Energie- und Klimapolitik. Akteure und Trends im August 2009*, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, September 2009, <www.boell.de/downloads/oekologie/USA_EnergieuKlimapolitik_09_2009.pdf>.

⁶⁸ EPA, *Economic Impact of S. 1733: The Clean Energy Jobs and American Power Act of 2009*, Washington D.C. 2009, 23.10.2009, S. 8.

Entwicklungen im Senat

Während im Repräsentantenhaus der ACES diskutiert wurde, brachte der Senator Jeff Bingaman den *American Clean Energy Leadership Act (ACELA)* im Senat ein. Der für Energiefragen zuständige Senatsausschuss, das *Energy and Natural Resources Committee*, verabschiedete den Gesetzentwurf am 17. Juni 2009 parteiübergreifend mit 15 zu 8 Stimmen. Bislang wurde der Entwurf dem Senat noch nicht zur Abstimmung vorgelegt. Das Energiegesetz ähnelt in weiten Teilen den energiepolitischen Regelungen des ACES. Ähnlich wie dieser schlägt der ACELA ein nationales Quotenziel für erneuerbare Energien im Bereich der Stromerzeugung (15 Prozent bis 2021) sowie gesetzliche Standards und finanzielle Förderung für Energieeffizienz vor. Allerdings beinhaltet der Vorschlag, anders als der ACES, kein Emissionshandelssystem.⁶⁹

Daher brachten die Senatoren John Kerry und Barbara Boxer am 30. September 2009 ein umfassendes Klimagesetz ein, den *Clean Energy Jobs and American Power Act*. Anders als Bingamans Vorschlag konzentrierten sich Kerry und Boxer auf die Einrichtung eines Emissionshandelssystems und die Festlegung der Reduktionsziele. Zwar beinhaltet der Vorschlag auch eine Vielzahl weiterer Maßnahmen. Fragen der Energiepolitik wurden aber weitgehend ausgespart. In seiner ersten Version wies der Entwurf zahlreiche Lücken und Unterschiede gegenüber dem ACES auf. Anders als die Gesetzesvorlage des Repräsentantenhauses sprach er von einer THG-Reduktion um 20 Prozent bis 2020; bis 2050 sollten 83 Prozent erzielt werden. Während der ACES einen wachsenden Anteil der zu versteigernden Emissionszertifikate vorsieht, traf der Kerry-Boxer-Entwurf hierzu keine Aussage. Auch in der Verteilung der Auktionsgewinne unterschieden sich die Vorschläge der beiden Kammern. Um Republikaner und fiskalkonservative Demokraten zu gewinnen, sah der erste Kerry-Boxer-Entwurf vor, 20 Prozent der Einnahmen zur Tilgung von Staatsschulden zu verwenden. Laut ACES sollen die Einnahmen hingegen an die Konsumenten zurückfließen.⁷⁰

⁶⁹ United States Senate, Committee on Energy and Natural Resources, *The American Clean Energy Leadership Act of 2009*, <http://energy.senate.gov/public/_files/TheAmericanCleanEnergyLeadershipActof2009.pdf>.

⁷⁰ World Resources Institute, *WRI Summary of S. 1733, The Clean Energy Jobs and American Power Act (Kerry Boxer)*, Juni 2009, <www.usclimatenetwork.org/resource-database/WRI_Summary_of_S1733.pdf>.

Ende Oktober 2009 legte die Senatorin Boxer einen überarbeiteten Entwurf des *Clean Energy Jobs and American Power Act* vor. Der Vorschlag ist insgesamt weniger ehrgeizig und trägt unter anderem den Interessen der Kohleindustrie stärker Rechnung. Viele Unterschiede gegenüber dem ACES wurden dadurch allerdings nicht beseitigt (vgl. Tabelle A2 im Anhang, S. 39).⁷¹

Abgesehen von den verschiedenen THG-Reduktionszielen für 2020 divergieren der ACES und der überarbeitete Kerry-Boxer-Entwurf hinsichtlich der geplanten *Carbon Offsets*. Gemäß dem neuen Kerry-Boxer-Vorschlag kann ein größerer Anteil in heimischen Projekten realisiert werden. Dies geht einher mit einer Erweiterung möglicher Offset-Projekte: Einbezogen wurden auch Kohleminen, Deponien (aufgrund ihres Methanausstoßes) und der Erdgassektor. Nach dem Entwurf soll es Unternehmen möglich sein, durch Projekte (etwa Investitionen in Effizienzsteigerungen) in den drei Sektoren Offsets zu generieren, die dann wie Emissionszertifikate verwendet werden können.

Ein weiterer Unterschied zwischen dem ACES und dem überarbeiteten Kerry-Boxer-Entwurf besteht im Hinblick auf die »strategische Reserve« (teilweise auch als Stabilitätsreserve bekannt) an Emissionszertifikaten, die der Staat einbehält. Im ACES dienen diese – insgesamt 2,7 Milliarden Zertifikate, 2,1 Prozent der Gesamtmenge – der Eindämmung starker Preisschwankungen. Das ist auch in der neuen Version des Kerry-Boxer-Entwurfs der Fall. Er dehnt jedoch einerseits die Menge an Zertifikaten aus (3,5 Milliarden, 2,7 Prozent), andererseits sollen die Reserven nicht nur zur Verminderung von Preisschwankungen, sondern auch zur Vermeidung konstant hoher Preise beitragen. Die Preisschwelle, bei der diese Korrekturmaßnahmen greifen, liegt bei 28 Dollar pro Zertifikat bzw. Tonne CO₂e und wird stetig erhöht (um 5 Prozent pro Jahr bis 2017, danach um 7 Prozent pro Jahr). In der Praxis würde dieser Mechanismus wie eine Zentralbank funktionieren: Die Zertifikate, die für eine anhaltende Beeinflussung des Preises benötigt würden, sollen aus künftigen Jahren entliehen oder durch zusätzliche Projekte im Ausland erworben werden. Zudem sieht der überarbeitete Kerry-Boxer-Entwurf vor, einen größeren Teil der Auktionsgewinne zur Verminderung der Staatsschulden einzusetzen. Eine Regelung zu den umstrittenen Grenzausgleichsmaßnahmen ist im Kerry-Boxer-Entwurf, anders als im ACES, nicht enthalten.

⁷¹ Environmental Protection Agency, *Economic Impact of S. 1733* [wie Fn. 68], S. 8.

Box 1:

Klimapolitik als Parteipolitik

Traditionell ist Umweltpolitik kein parteipolitisches Thema in den USA. Zu ändern begann sich dies in den achtziger Jahren, als im Zuge der Reagan'schen Deregulierungspolitik Umweltvorschriften zunehmend als Belastung der Wirtschaft und ihrer Wettbewerbsfähigkeit wahrgenommen wurden. Die Folge war, dass sich in den neunziger Jahren vermehrt parteipolitische Differenzen zeigten, die sich unter der Bush-Administration seit 2001 verhärteten: Die Demokraten stimmten tendenziell für, die Republikaner tendenziell gegen Umweltschutz. Besonders stark ist die parteipolitische Spaltung in Klima-

fragen. Wie Tabelle A3 im Anhang (S. 40) zeigt, fielen die meisten klimapolitischen Entscheidungen des Kongresses in den vergangenen Jahren entlang der Parteilinien. Abweichler unter den Demokraten kommen vor allem aus den Südstaaten, den Kohlestaaten und den Staaten des Mittleren Westens, die sich durch einen hohen Anteil an verarbeitender Industrie auszeichnen (*rustbelt*).

Riley Dunlap/Aaron McCright, »A Widening Gap: Republican and Democratic Views in Climate Change«, in: *Environment*, September/Oktober 2008, <www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/September-October%202008/dunlap-full.html>

Auch hinsichtlich der EPA-Tätigkeit unterscheiden sich der ACES und der Kerry-Boxer-Entwurf. Laut letzterem soll die EPA bis 2020 keine Standards für Emissionsquellen festlegen dürfen, die nicht Teil des Emissionshandelssystems sind, jedoch als Ziele von Offset-Projekten in Frage kommen. Der ACES hingegen würde der Behörde die Kompetenz zur Regulierung der Treibhausgas-Emissionen von neuen und bereits existierenden stationären Quellen vollständig entziehen.⁷²

Anfang November 2009 sollte der *mark-up*-Prozess im Umweltausschuss des Senats (*Environment and Public Works Committee*) beginnen, also der legislative Verhandlungsprozess über noch bestehende Lücken in der Textvorlage und über Zusätze (*Amendments*) zum Gesetz. Der *mark-up*, in dem die Ausschussmitglieder die Vorlage diskutieren, Anhörungen externer Experten abhalten und Änderungsvorschläge erörtern, ist generell ein wichtiger Testlauf, bevor der Entwurf in anderen Ausschüssen geprüft bzw. dem gesamten Senat zur Abstimmung vorgelegt wird. Allerdings boykottierten die republikanischen Ausschussmitglieder am 2. November den Beginn der Abstimmung über Gesetzeszusätze, da ihrer Ansicht nach die EPA-Analyse zu den wirtschaftlichen Kosten des Vorschlags noch nicht stichhaltig war (insbesondere was Auswirkungen auf Arbeitsplätze betrifft). Mit dieser Meinung standen sie nicht allein. Bereits Mitte Oktober hatten Experten auf die spekulative Natur

der Langzeitprognosen hingewiesen, als der Finanzausschuss des Senats eine Anhörung zu den ökonomischen Kosten des Entwurfs durchführte. Geladen waren dabei Vertreter des *Congressional Budget Office* (CBO), der *Energy Information Administration* (EIA), der EPA und des *Congressional Research Service* (CRS).

Die republikanischen Mitglieder des Umweltausschusses empfahlen daher eine Verschiebung der Abstimmung, bis eine belastbare Kosten-Nutzen-Analyse vorliege. Nur ein einziger republikanischer Senator erschien zu der Ausschusssitzung, George Voinovich (R-Ohio) – und dies auch bloß deshalb, um die Abwesenheit der anderen Senatoren seiner Partei zu erläutern.⁷³ Die EPA-Analyse, so Voinovich, basiere zu sehr auf dem ACES, der jedoch deutliche Unterschiede zur Vorlage von Kerry und Boxer aufweise. In ihrer Analyse hatte die EPA hingegen argumentiert, dass die Gesetze durchaus vergleichbar seien, auch wenn die Kosten des Kerry-Boxer-Vorschlags leicht von jenen des ACES abweichen könnten. Es sei aber durchaus möglich, dass Kosteneffekte, die aus unterschiedlichen Maßnahmen stammten, sich gegenseitig ausgleichen würden und die Gesamtkosten so weitgehend identisch wären.⁷⁴

Prinzipiell kann der Ausschuss eine Gesetzesvorlage auch gegen den Widerstand der Oppositionspartei mit einfacher Mehrheit verabschieden. Damit riskiert die

⁷² Pew Center on Global Climate Change, *Clean Energy Jobs and American Power Act, Chairman's Mark introduced October 23, 2009*, Arlington, Oktober 2009, S. 3.

⁷³ Zitiert nach »Climate Debate Has Rocky Start for US Senate Panel«, in: NPR 3.2.2009, <www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=114125510>, Übersetzung durch die Autoren.

⁷⁴ Environmental Protection Agency, *Economic Impact of S. 1733* [wie Fn. 68].

Mehrheitspartei jedoch, den Widerstand im gesamten Senat zu schüren und das Thema weiter parteipolitisch aufzuladen. Zudem sind Verhandlungen über Gesetzeszusätze nicht möglich, wenn nicht wenigstens zwei Mitglieder der Minderheitspartei anwesend sind – dies gilt auch für Zusätze, welche die Mehrheitspartei selbst fordert. Dennoch schlug Boxer diesen Weg ein: Am 5. November billigte der Ausschuss den Gesetzentwurf trotz Abwesenheit der Republikaner mit einem Stimmverhältnis von 11 zu 1. Der Senator Max Baucus votierte als einziger Demokrat gegen die Vorlage. Während er ein Klimagesetz grundsätzlich befürwortet, spricht er sich für niedrigere Emissionsreduktionsziele bis 2020 aus (17 Prozent) – und dies auch nur unter der Bedingung, dass sich andere Länder international ebenfalls zu bindenden Zielen bekennen.⁷⁵ Baucus, der den Kohlestaat Montana vertritt, ist in zweifacher Hinsicht wichtig für die Klimadebatte im Senat. Als Vorsitzender des Finanzausschusses ist er für zentrale Bestimmungen der Gesetzesvorlage zum Emissionshandelssystem zuständig, insbesondere hinsichtlich der Verwendung der Auktionsgewinne. Darüber hinaus haben seine Entscheidungen eine Signalwirkung für andere Senatoren aus Kohlestaaten.⁷⁶

Mit der Verabschiedung im Umweltausschuss konnte der Gesetzentwurf an die übrigen relevanten Ausschüsse weitergeleitet werden, die Jurisdiktion über Teile des Vorschlags haben: Finanzen; Landwirtschaft, Ernährung und Forstwirtschaft; Auswärtige Angelegenheiten; Handel, Wissenschaft und Transport sowie Energie und natürliche Ressourcen. Allein die Demokraten hatten 50 Änderungsvorschläge gemacht, über die verhandelt werden muss. Beispielsweise kündigte die Vorsitzende des Landwirtschaftsausschusses, die demokratische Senatorin Blanche Lincoln, Vorbehalte an. Bereits in den Debatten um den ACES haben landwirtschaftliche Interessen eine zentrale Rolle gespielt. Da im Senat dünnbesiedelten Einzelstaaten eine größere Rolle zufällt als im Repräsentantenhaus (jeder Staat entsendet zwei Senatoren, unabhängig von der Einwohnerzahl), ist damit zu rechnen, dass

sich Agrar- und Kohleinteressen im Senat noch stärker durchsetzen werden.

Die Überraschung war daher nicht groß, als die Senatorin Debbie Stabenow am 4. November den *Clean Energy Partnership Act* vorlegte. Der Entwurf sieht vor, innerhalb des Emissionshandelssystems ein nationales Offset-Programm für den Agrar- und Forstsektor zu schaffen und die Weiterentwicklung von CCS finanziell zu fördern. Das anvisierte Offset-Programm ist deutlich flexibler als jenes der Kerry-Boxer-Vorlage und soll die Unterstützung der moderaten demokratischen Senatoren aus den Agrar- und Kohlestaaten sichern. Co-Sponsoren waren die Senatoren Max Baucus (D-Montana), Mark Begich (D-Alaska), Sherrod Brown (D-Ohio) und Amy Klobuchar (D-Minnesota).⁷⁷

Bereits Ende 2009 sah man daher die Chancen für den Kerry-Boxer-Entwurf zunehmend schwinden. Wenig später jedoch verschlechterten sich die Aussichten auf eine baldige Abstimmung über die Vorlage ein weiteres Mal. Denn im Januar 2010 gewann der Republikaner Scott Brown bei der Nachwahl in Massachusetts jenen Senatssitz, der seit dem Tod des demokratischen Politikers Ted Kennedy im August 2009 vakant gewesen war. Damit verloren die Demokraten im Senat die sogenannte *Super Majority* von 60 Stimmen – sie verfügen also nicht mehr über die notwendige Mehrheit, um einen Filibuster abzuwenden. Hinzu kommt, dass auch unter den Demokraten keine einhellige Unterstützung für den Kerry-Boxer-Entwurf besteht. Beispielsweise macht eine Gruppe von 15 demokratischen Senatoren – die sogenannte *Gang of 15* – ihre Zustimmung davon abhängig, dass Industriearbeitsplätze gesichert werden und die Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Industrie gesteigert wird. Viele von ihnen kommen aus dem *Rustbelt*, etwa den Einzelstaaten Michigan und Ohio, oder aus Kohlestaaten wie West Virginia. Zehn weitere demokratische Senatoren setzen sich zudem ausdrücklich für die Einführung von Grenzausgleichsmaßnahmen ein. Um ihre Unterstützung zu gewinnen, muss die Parteiführung weitere Zugeständnisse machen. Allerdings riskiert sie mit allzu starker Rücksichtnahme auf skeptische Senatoren aus den eigenen Reihen und der Opposition, klimapolitisch ambitionierte Demokraten zu entfremden. Der demokratische Senator Floridas, Bill Nelson, etwa drohte bereits mit einem eigenen Filibuster – er sei besorgt, dass die

⁷⁵ Van Ness Feldman, »Democrats Report Kerry-Boxer Cap-and-Trade Bill from Senate EPW Committee; Sen. Stabenow Introduces Offsets Bill«, Washington D.C./Seattle, November 2009, <www.vnf.com/news-alerts-410.html>; Coral Davenport, »Climate Bill Advances in GOP's Absence«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 7.11.2009.

⁷⁶ Coral Davenport, »Baucus' Pledge of Support Adds Momentum to Climate Bill«, in: *Congressional Quarterly Today*, 9.11.2009.

⁷⁷ Van Ness Feldman, »Democrats Report Kerry-Boxer Cap-and-Trade Bill« [wie Fn. 75].

Exploration neuer Öl- und Gasvorkommen der Küste Floridas schaden könnte.

Etwas bessere Chancen als dem Kerry-Boxer-Entwurf werden dem parteiübergreifenden Vorschlag von John Kerry und dem Republikaner Lindsey Graham beigegeben. In einem gemeinsamen Kommentar, den die *New York Times* veröffentlichte, äußerten sie sich im Oktober 2009 zur Notwendigkeit eines umfassenden Klimagesetzes.⁷⁸ Viele Beobachter sehen es als Voraussetzung für eine erfolgreiche Klimagesetzgebung, dass mindestens ein angesehenes Republikaner die Pläne befürwortet – wäre er doch in der Lage, glaubwürdig auf seine Partei einzuwirken. Bei den Gesetzgebungsversuchen der letzten Jahre war diese Rolle zunächst von John McCain, später von John Warner (jeweils in Zusammenarbeit mit Joe Lieberman) übernommen worden. Warner ist mittlerweile aus dem Senat ausgeschieden, nachdem er 2008 nicht mehr zur Wiederwahl angetreten war; McCain hat sich nach der verlorenen Präsidentschaftswahl weitgehend aus dem von seinem Gegenkandidaten Obama stark akzentuierten Politikfeld zurückgezogen. Lediglich in der Diskussion über die Atomkraft spielt er nach wie vor eine wichtige Rolle. Senator Lieberman schloss sich dem Vorstoß seiner Kollegen Kerry und Graham an.

Der Entwurf berücksichtigt deutlich die Interessen der Republikaner. Sie verlangen schwächere Zwischenziele für Treibhausgas-Reduktionen, die Förderung von Kernkraft und sauberen Kohletechnologien sowie eine Öffnung der Küstengewässer für Öl- und Gasbohrungen.⁷⁹ Diese Anliegen spiegelt auch der *Clean, Affordable, and Reliable Energy Act* (CARE) wider. Darin empfahl der republikanische Senator John Barrasso zusammen mit anderen Senatoren des Western Caucus – einer Gruppe von Republikanern aus den westlichen US-Einzelstaaten – den erweiterten Festlandsockel (Outer Continental Shelf) in Atlantik und Pazifik und das Arctic National Wildlife Refuge für Öl- und Gasbohrungen zu öffnen, die Atomenergie zu fördern, Anreize für alternative Kraftstoffe zu setzen und die Energieeffizienz zu verbessern.⁸⁰ Zwar geht der Kerry-Boxer-Vorschlag auch auf das Thema Kernkraft ein, doch lehnen wichtige Republikaner wie John McCain und Lisa Murkowski die darin vorgesehenen Maßnahmen als unzureichend ab. Der Vorsitzende der Republican Conference, Lamar Alexander

(Tennessee), forderte im Namen der Republikaner den Neubau von 100 Kernkraftwerken.⁸¹

Viele dieser Punkte finden sich bei Kerry-Graham wieder. Den beiden Senatoren zufolge ist die Atomkraft eine »Kernkomponente der Energieerzeugung«. Kerry und Graham sprechen sich nicht nur entschieden für die CCS-Technologie aus (»Die Vereinigten Staaten sollten sich zum Ziel nehmen, das Saudi-Arabien der sauberen Kohle zu werden«), sondern fordern auch einen Kompromiss bei der Exploration weiterer Öl- und Gasvorkommen – was Offshore-Bohrungen im bislang geschützten erweiterten Festlandsockel von Atlantik und Pazifik einschließt. Notwendig seien zudem Importsteuern für treibhausgasintensive Produkte aus klimapolitisch weniger ambitionierten Ländern. Schließlich plädieren die beiden auch für die Festlegung eines Mindest- und eines Höchstpreises für Emissionszertifikate im Rahmen des bundesweiten Emissionshandelssystems.⁸² Präsident Obama begrüßte die Initiative und sagte, dass er »die Suche nach nachhaltigen Wegen unterstütze, um unsere Öl- und Gasreserven zu erschließen«. Zudem betonte er, dass es keinen technologischen Grund gebe, die Atomenergie nicht in einer sicheren und effektiven Weise zu nutzen. Laut Graham soll die Kernkraft genauso behandelt werden wie erneuerbare Energien.

Während der Kerry-Boxer-Vorschlag ins Kreuzfeuer der Kritik geriet, arbeiteten die drei Senatoren Kerry, Graham und Lieberman weiter an einem parteiübergreifenden Kompromissvorschlag, unterstützt von der Obama-Administration in Person von Energieminister Steven Chu, Innenminister Ken Salazar und der Klimakoordinatorin im Weißen Haus, Carol Browner. Wenige Tage vor dem Kopenhagener Gipfel unterbreiteten Kerry und Graham dem Präsidenten einen konkretisierten Rahmenvorschlag, auch als Orientierungshilfe für die Verhandlungen: Bis zu einem mittelfristigen Ziel (*mid-term target*) sollten die Emissionen um 17 Prozent reduziert werden (Basisjahr 2005). Weitere Punkte waren die Förderung der heimischen Gas- und Ölproduktion sowie der Atomenergie, die Schaffung neuer Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe (Stichwort Technologie für

⁷⁸ John Kerry/Lindsey Graham, »Yes We Can (Pass Climate Change Legislation)«, in: *The New York Times*, 11.10.2009.

⁷⁹ Fischer/Holtrup-Moster, *Eines ist sicher* [wie Fn. 63].

⁸⁰ GovTrack.us, S. 1333: *Clean, Affordable, and Reliable Energy Act of 2009*, <www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s111-1333>.

⁸¹ Bart Jansen, »Senator Alexander Urges Democrats to Tackle Priorities One by One«, in: *Congressional Quarterly Today*, 1.9.2009.

⁸² Van Ness Feldman, »Weekly Climate Change Policy Update – October 5, 2009« [wie Fn. 49].

erneuerbare Energien) und die Unterstützung der Agrarwirtschaft.⁸³

Dass bis zum Klimagipfel kein Gesetzesvorschlag zur Abstimmung gebracht wurde, war schließlich nicht überraschend. Zum einen war das Arbeitspensum des Senats schon ohne die Klimagesetzgebung extrem hoch. Neben der Gesundheitsreform und der Finanzmarktregulierung standen zahlreiche Abstimmungen zur Bewilligung des Haushalts für 2010 an. Zum anderen gibt es, wie beschrieben, erhebliche Interessendivergenzen. Selbst wenn der Senat ein Gesetz verabschiedet, ist dies noch keine endgültige Entscheidung. Die Gesetze der beiden Kammern werden sich unterscheiden. Da Senat und Repräsentantenhaus jedoch im Wortlaut gleiche Gesetze verabschieden müssen, wird als nächster Schritt die Abstimmung der Entwürfe in einer Art Vermittlungsausschuss (*conference*) folgen. Je weiter jedoch die Gesetzgebung verschoben wird, desto näher rückt sie an den Wahlkampf für die Ende 2010 anstehenden Kongresswahlen (*midterms*). Besonders die Senatoren aus den Kohlestaaten und dem *Rustbelt* würden wohl kaum ihre Wiederwahl durch ein Votum für die Klimapolitik riskieren wollen. Die Abstimmung könnte dann weiter verschoben werden – auf einen Termin nach den Wahlen.

Wie sich der Kopenhagener Gipfel auf die Verabschiedung der amerikanischen Klimagesetzgebung auswirken wird, ist angesichts der vielen Lücken des Kopenhagen-Akkords und seines unverbindlichen Charakters noch nicht genau abzusehen. Eines jedoch steht fest: Nach wie vor lässt sich in den USA kein Konsens über die Ratifizierung eines internationalen Vertrags herstellen – die Möglichkeit eines weitreichenden Klimaabkommens bleibt bis auf weiteres verwehrt.

⁸³ Van Ness Feldman, »Weekly Climate Change Policy Update – December 7, 2009«, Washington D.C./Seattle, Dezember 2009, <www.vnf.com/news-policyupdates-416.html>.

Die Klimapolitik der Einzelstaaten

Ob die Obama-Administration ihre klimapolitische Agenda umsetzen kann, hängt allerdings nicht allein vom Kongress, sondern auch von den Einzelstaaten ab. Sollte eine nationale Gesetzgebung scheitern, werden sie die wichtigsten Schrittmacher in der US-Klimapolitik sein.

Klimapolitische Initiativen auf einzelstaatlicher Ebene

Während der vergangenen acht Jahre haben sich die Einzelstaaten als dynamische und wichtige Akteure im Klimaschutz erwiesen. Die Bush-Administration versuchte zwar, die Klimapolitik der Einzelstaaten zu blockieren. 2007 wurde Kalifornien von der EPA untersagt, die Treibhausgas-Emissionen von Autos zu begrenzen. Die EPA muss (im Sinne des *Clean Air Act*) den Einzelstaaten eine Erlaubnis für Schadstoffregulierungen erteilen, wenn diese über die national geltenden Regeln hinausgehen – im Falle Kaliforniens verweigerte die Behörde eine solche Genehmigung. Zwar existierten hier gar keine bundesstaatlichen Regeln. Die EPA argumentierte jedoch, dass Treibhausgase keine Luftschadstoffe seien und damit nicht unter die Bestimmungen des *Clean Air Act* fielen. Sie besitze daher nicht die Autorität, THG zu regulieren, und könne keine Erlaubnis ausstellen. Die EPA brauchte zweieinhalb Jahre, um ihre Entscheidung zu fällen, und verzögerte auf diese Weise die Klimapolitik Kaliforniens. Darüber hinaus war es die erste Verweigerung einer solchen Erlaubnis in der Geschichte der Behörde.⁸⁴ In einer Reihe von Urteilen stellte der Oberste Gerichtshof 2007 jedoch fest, dass Treibhausgase sehr wohl in den Bereich des *Clean Air Act* fallen (Fall Massachusetts versus EPA).⁸⁵ Der Bescheid der EPA sei demnach hinfällig, und die Behörde müsse ihre Verweigerung entweder neu begründen oder die kalifornischen Regulierungen zulassen. Bis heute haben 14 weitere Staaten die kalifornischen Standards implementiert, und zahlreiche andere haben sich dies zum Ziel gesetzt.

⁸⁴ Litz, *Toward a Constructive Dialogue* [wie Fn. 40], S. 7.

⁸⁵ Knothe, »Straight Down the Dead End Street« [wie Fn. 4].

Zudem erließen mehrere Einzelstaaten Gesetze zur Reduzierung von THG, wie etwa verbindliche Obergrenzen für Emissionen (darunter Kalifornien, Hawaii, Illinois und New Jersey). Eines der wichtigsten energie- und klimapolitischen Instrumente auf Einzelstaaten-ebene sind die *Renewable Portfolio Standards* (RPS). 29 von 50 Bundesstaaten haben solche Standards eingeführt. Die Unterschiede zwischen den einzelnen RPS-Systemen hinsichtlich Quotenhöhe, Zeithorizont, räumlicher Abgrenzung, Strafen bei Nichterfüllung und auch der einbezogenen Technologien sind dabei allerdings gravierend. Entsprechend stark variieren die Anreize für Investitionen in erneuerbare Energien.⁸⁶ Besonders ambitioniert im US-weiten Vergleich sind die Standards beispielsweise in Kalifornien (20 Prozent bis 2010 und 33 Prozent bis 2020) oder auch New York (25 Prozent⁸⁷ bis 2013).⁸⁸ Keine RPS haben bislang insbesondere Staaten mit einem hohen Anteil von Kohle, Gas und Erdöl an der eigenen Energiegewinnung – wie Indiana (88 Prozent der gesamten Energieproduktion entfielen 2007 auf Kohle) oder auch Kentucky (2007: 95 Prozent der Energieproduktion aus Kohle). Auch andere Politikmaßnahmen (Effizienz- und Baustandards) sind mittlerweile weit verbreitet (vgl. Tabelle 2). Die Ziele und Regulierungen der Einzelstaaten hängen dabei von der eigenen Energieproduktion, dem Energiemix und der Wirtschaftsstruktur ab.

Die klimapolitische Dynamik auf Ebene der Einzelstaaten spiegelt sich auch in der Bildung dreier Initiativen für regionale Emissionshandelssysteme wider: der *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI, seit 2003)⁸⁹ an der Ostküste, der Initiative für den *Midwestern*

⁸⁶ Wolf-Peter Schill/Jochen Diekmann/Claudia Kempfert, *Energie- und Klimaschutzpolitik: USA holen nur langsam auf*, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 46/2009, S. 796–805, <www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.342922.de/09-46-1.pdf>.

⁸⁷ Davon 24 Prozent unter dem *Main Tier* (Hauptprogramm), 1 Prozent aufgrund von *Voluntary Green Market Programs* (freiwilligen Programmen).

⁸⁸ Pew Center on Global Climate Change, *Renewable & Alternative Energy Portfolio Standards*, <www.pewclimate.org/what_s_being_done/in_the_states/rps.cfm>.

⁸⁹ Mitglieder sind Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island und Vermont.

Tabelle 2:
Ausgewählte Politikmaßnahmen auf Ebene der Einzelstaaten

Maßnahme	Zahl der Staaten, die Maßnahme implementiert haben
THG-Register	41
THG-Inventare	43
Klima-Aktionspläne fertiggestellt oder in Anfertigung	36
THG-Ziele	20
THG-Standards für Fahrzeuge	17
Mandate oder Anreize zur Förderung von Biokraftstoffen	39
Renewable Portfolio Standards	29
Energieeffizienz/Ressourcen-Standards	21
Regularien im Wohnungsbau	38
Regularien im Gewerbebau	37

Quelle: Pew Center on Global Climate Change, <www.pewclimate.org/docUploads/AllStateInitiatives-01-27-09-a_0.pdf>

Greenhouse Gas Reduction Accord (seit 2007)⁹⁰ und der *Western Climate Initiative* (WCI, seit 2007)⁹¹ an der Westküste. Die WCI, die auf Grundlage der 2003 gegründeten *West Coast Global Warming Initiative*, der 2006 geschaffenen *Southwest Climate Change Initiative* und einer Reihe einzelstaatlicher Initiativen entstand, ist besonders ambitioniert. Neben Kohlenstoffdioxid will sie auch andere Treibhausgase in den Handel einbeziehen. Zudem sollen nicht nur Emissionen von Kraftwerken, sondern auch anderer treibhausgasausstoßender Industrien sowie des Transportsektors reguliert werden. Der Emissionshandel soll 2012 anlaufen. Der *Midwestern Regional GHG Reduction Accord* (MGGRA), in dem sich sechs Einzelstaaten des Mittleren Westens und die kanadische Provinz Manitoba zusammengeschlossen haben, ist noch in einem früheren Stadium. Die RGGI hingegen hat bereits ihre Tätigkeit aufgenommen. 2008 verabschiedete auch Florida ein Gesetz, das die Entwicklung eines Emissionshandelsystems vorsieht. Dieses soll in einen größeren Kontext integriert werden, entweder durch Beitritt zu

⁹⁰ Mitglieder sind die US-Einzelstaaten Iowa, Illinois, Kansas, Michigan, Minnesota und Wisconsin sowie die kanadische Provinz Manitoba. Beobachter sind Indiana, Ohio, Ontario und South Dakota. *Midwestern Greenhouse Gas Reduction Accord*, <www.midwesternaccord.org/index.html>.

⁹¹ Mitglieder sind die US-Einzelstaaten Arizona, Kalifornien, Montana, New Mexico, Oregon, Utah und Washington sowie die kanadischen Provinzen British Columbia, Manitoba, Ontario und Quebec, <www.westernclimateinitiative.org/wci-partners-and-observers-map>.

einer der genannten Initiativen oder durch Gründung einer neuen Initiative im Südwesten der USA. Tabelle 3 (S. 32) fasst die Unterschiede zwischen den regionalen Emissionshandelssystemen zusammen.

Trotz ihres regionalen Charakters sind die genannten Initiativen nicht zu unterschätzen. Insgesamt steuern die beteiligten Einzelstaaten rund ein Drittel zu den Gesamtemissionen der USA bei. Sie sind Heimat jedes zweiten US-Bürgers und produzieren rund die Hälfte des amerikanischen Volkseinkommens.⁹² Somit haben die Initiativen der Einzelstaaten nicht nur direkt Auswirkungen auf die Gesamtemissionen der USA. Die zahlreichen Abweichungen zwischen den jeweiligen Standards sind eine wichtige Motivation für Unternehmen, sich für bundesweite Regelungen einzusetzen – um Kosten zu senken und Planungssicherheit zu gewinnen.

Seit Obamas Amtsantritt hat sich die Dynamik in den Einzelstaaten weiter fortgesetzt. Beispielsweise kamen Mitte Juni 2009 erstmals Vertreter Kaliforniens, der RGGI, der MGGRA und der WCI zusammen, um eine Verknüpfung der regionalen Emissionshandelssysteme für den Fall zu besprechen, dass die bundesstaatliche Initiative im Kongress scheitern sollte. Anfang Oktober unterzeichneten die Gouver-

⁹² Hinzu kommen drei Viertel des kanadischen Bruttoinlandsprodukts und der kanadischen Bevölkerung sowie die Hälfte der kanadischen THG-Emissionen. Vgl. dazu World Resources Institute (Hg.), *State & Regional Climate Change Policy*, <www.wri.org/project/state-regional-climate-policy>.

Tabelle 3:
Regionale Emissionshandels-Initiativen

	RGGI	WCI	MGGRA
Start	Januar 2009	Januar 2012	Januar 2012
berücksichtigte THG	CO ₂	Kyoto-Korb*	Kyoto-Korb*
berücksichtigter Anteil an Gesamtemissionen	28% (CO ₂)	ab 2012: 50% ab 2015: fast 90%	fast 90%
Reduktionsziele	2014: Stabilisierung 2015–2018: -10% (Basis 2009)	2020: -15% (Basis 2005)	2020: -20% (u.U. nur -18%, wenn Kosten zu hoch) 2050: -80% (Basis 2005)

* Zum Kyoto-Korb gehören die sechs Treibhausgase Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (Lachgas, N₂O), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FKW/HFCs), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW/PFCs) und Schwefelhexafluorid (SF₆).

Quelle: World Resource Institute, <www.wri.org/chart/regional-climate-initiatives-united-states-and-canada>

neure der elf in der *Midwestern Governors Association* verbundenen Staaten den *Midwestern Energy Infrastructure Accord* zur Förderung von CCS (Entwicklung und Verbreitung), eines intelligenten Stromnetzes und anderer sauberer Energietechnologien in der Region. Pennsylvania legte Anfang Oktober einen Aktionsplan zur Reduzierung seiner Treibhausgas-Emissionen um 30 Prozent bis 2020 vor. Dies ist nicht unbedeutend, da der Staat der drittgrößte Emittent in den USA nach Texas und Kalifornien und vor Ohio, Florida und Illinois ist.⁹³ Im Dezember 2009 unterzeichneten die Gouverneure von elf vornehmlich an der Ostküste gelegenen Einzelstaaten (darunter New York und Massachusetts) ein Abkommen zur Förderung kohlenstoffarmer Treibstoffe.⁹⁴

Teilweise bleiben diese Abkommen nicht auf die USA beschränkt. Die kanadische Provinz Manitoba ist, wie erwähnt, Mitglied im MGGRA; die Provinz Ontario hat dort Beobachterstatus. British Columbia, Manitoba, Ontario und Quebec sind kanadische Mitglieder der WCI, die Provinz Saskatchewan ist hier Beobachter.

Beim zweiten kalifornischen Klimagipfel der Gouverneure (*Governors' Climate Summit*) Anfang Oktober 2009 unterzeichneten Kalifornien, Wisconsin und Illinois zusammen mit fünf brasilianischen und drei indonesischen Einzelstaaten ein Memorandum über

Entwaldung. Sie wollen sich bei ihren Bundesregierungen dafür einsetzen, dass nachhaltige Bestimmungen zur Forstwirtschaft in ein künftiges internationales Klimaabkommen aufgenommen werden. Kalifornien und die chinesische Provinz Jiangsu kamen überein, im Bereich saubere Energien und Technologietransfer zu kooperieren. Schließlich unterzeichnete Kalifornien zusammen mit dem *United Nations Development Programme* (UNDP) eine Absichtserklärung, der zufolge afrikanische Länder in ihren CO₂-armen Entwicklungsstrategien unterstützt werden sollen.⁹⁵

Spannungsfelder zwischen den Initiativen der Einzelstaaten und der Bundesregierung

Während die Einzelstaaten bislang Vorreiter in der amerikanischen Klimapolitik waren, könnte es infolge einer entschlosseneren bundesstaatlichen Klimapolitik unter Obama zu Spannungen zwischen Bund und Einzelstaaten kommen, insbesondere in drei Bereichen: bei dem US-weiten Emissionshandelssystem, dem nationalen *Renewable Energy Standard* und der Modernisierung des amerikanischen Stromnetzes.⁹⁶

Der *American Clean Energy and Security Act* sieht vor, dass ein bundesweites Emissionshandelssystem die regionalen Initiativen ersetzt. Dies bietet den Vorteil,

⁹³ Environmental Protection Agency, *Energy CO₂ Emissions by State*, <www.epa.gov/climatechange/emissions/state_energyc2inv.html>.

⁹⁴ *Northeast and Mid-Atlantic Low Carbon Fuel Standard, Memorandum of Understanding*, Dezember 2009, <www.mass.gov/Eoeca/docs/eea/low-carbon-fuel-std.pdf>.

⁹⁵ Van Ness Feldman, »Weekly Climate Change Policy Update – October 5, 2009« [wie Fn. 49].

⁹⁶ World Resources Institute, *State & Regional Climate Change Policy* [wie Fn. 92].

dass auch zögerliche Einzelstaaten erfasst und unnötige Kosten für die Industrie durch unterschiedliche Regulierungsräume vermieden werden. Eine wichtige Frage ist jedoch, wie sich ein solches System zu den bereits geplanten regionalen Initiativen verhalten wird. Die Gouverneure der Einzelstaaten, die am *Mid-western Greenhouse Gas Reduction Accord* teilnehmen, haben bereits Konsequenzen gezogen. Sie kündigten Mitte September an, die Initiative auszusetzen und sich stattdessen auf Maßnahmen zu konzentrieren, die komplementär zu den Schritten der Bundesregierung sind, wie etwa die Implementierung eines strengeren Standards für erneuerbare Energien.⁹⁷ Sollte es nun jedoch nicht zu einem bundesweiten Handelssystem kommen, hätte sich eine unnötige Verzögerung für die Initiativen der Einzelstaaten ergeben.

Im Bereich der *Renewable Portfolio Standards* sehen die Gesetzesvorlagen des Kongresses einen bundesweiten Standard vor, der Flexibilität nach oben lässt, gleichwohl klare Mindestvorgaben setzt. Eine bundesweite Regelung würde nicht nur zur Förderung erneuerbarer Energien beitragen, sondern auch diskriminierenden Tendenzen zwischen den Einzelstaaten entgegenwirken. Allerdings zeichnet sich schon jetzt Widerstand gegen US-weite Vorgaben ab, insbesondere bei jenen Einzelstaaten, die bislang niedrige Standards unterhalten. Sie verweisen unter dem Stichwort *States' Rights* darauf, dass der Bereich Stromversorgung ihrer Jurisdiktion und nicht derjenigen der Bundesregierung unterliege.

Auch die Stromnetze könnten zum Streitpunkt werden. Die Notwendigkeit, das amerikanische Netz zu modernisieren, ist evident. Zum einen bestehen Engpässe bei den Übertragungskapazitäten, die den Stromhandel behindern; zum anderen ist das Stromnetz hier deutlich instabiler als etwa in Deutschland – großflächige Stromausfälle sind in den USA keine Seltenheit. Engpässe treten vor allem in der Ostküstenregion zwischen dem Staat New York und dem nördlichen Virginia sowie im südlichen Kalifornien auf.⁹⁸ Schätzungen zufolge kosten Stromausfälle und Störungen in der Übertragungsqualität die US-Volks-

wirtschaft jährlich bis zu 180 Milliarden Dollar.⁹⁹ Die amerikanische Ingenieursgesellschaft (*American Society of Civil Engineers*) schätzt den Investitionsbedarf bis 2030 auf 1,5 Billionen Dollar.¹⁰⁰ Gegenwärtig ist das Stromnetz regional ausgerichtet. Den Osten der USA deckt die *Eastern Interconnection* ab, für das westliche Drittel des Landes ist die *Western Interconnection* zuständig, zudem gibt es die *Texas Interconnection*. Dabei existieren zwischen den regionalen Netzen nur begrenzte Übertragungskapazitäten – diese Fragmentierung, auch als Balkanisierung des Stromnetzes bezeichnet, ist nicht nur ineffizient, sondern auch teuer.

Obama und der Kongress planen daher eine Modernisierung des Stromnetzes hin zu einem *Super-* und *Smartgrid*. Damit sollen die Übertragungswege effizienter und saubere Energieerzeuger besser integriert werden. Ein Grundproblem erneuerbarer Energien ist, Erzeugung und Bedarf miteinander zu koppeln. Das Angebot an erneuerbaren Energien unterliegt Schwankungen, da Sonne und Wind nicht konstant verfügbar sind. Zudem stehen die entsprechenden Kraftwerke selten dort, wo die Verbraucher sind. Ländliche Gegenden wie der Südwesten der USA (für Solarenergie) und der Mittlere Westen (für Windkraft) müssen daher mit den dichter besiedelten Regionen verbunden werden. Jeder Transport von Strom geht bislang aber noch mit sehr hohen Verlusten einher. Ein neues, leistungsstarkes Stromnetz (*Supergrid*) soll diese Einbußen reduzieren. Bei einem intelligenten Netz (*Smartgrid*) wird zudem das Energiesystem mit Informations- und Kommunikationstechnologie ausgerüstet, was es transparenter und leichter steuerbar macht. Das natürliche geographische Potential der Vereinigten Staaten könnte so besser genutzt werden.

Soll das geplante Projekt eines *Super-* und *Smartgrid* verwirklicht werden, ist die Bundesregierung auf die Kooperation der Einzelstaaten angewiesen. Erschwert wird die Schaffung eines Supernetzes durch Zuständigkeitsprobleme zwischen Bund und Einzelstaaten in der Stromsektorregulierung sowie durch die Unterschiede bei Gesetzen, technischer Standardisierung und Regeldetails auf Einzelstaatenebene.¹⁰¹ Die Hürden sind aber nicht allein technischer Natur, sondern

⁹⁷ Van Ness Feldman, »Weekly Climate Change Policy Update – September 21, 2009«, Washington D.C./Seattle, September 2009, <www.vnf.com/news-policyupdates-389.html>.

⁹⁸ John Kemp, »The Fantasy of a U.S. Super-Grid«, *Reuters*, 15.10.2009; U.S. Department of Energy, *2006 National Electric Transmission Congestion Study*, Washington D.C., August 2006, <www.oe.energy.gov/DocumentsandMedia/Congestion_Study_2006-9MB.pdf>.

⁹⁹ Elisa Wood, »Supergrid for Renewables: Coloring the US Grid Green«, *RenewableEnergyWorld.com*, 6.10.2009, <www.renewableenergyworld.com/rea/news/article/2009/10/supergrid-for-renewables-colouring-the-us-grid-green>.

¹⁰⁰ American Society of Civil Engineers, *Report Card for America's Infrastructure*, 2009, <www.infrastructurereportcard.org/fact-sheet/energy>.

¹⁰¹ Wörlen u.a., *USA Energie- und Klimapolitik* [wie Fn. 67].

resultieren zudem aus der Opposition einiger Einzelstaaten gegen den Neubau von Übertragungskapazitäten und gegen die hohen Investitionskosten auch beim Ausbau der dezentralen Komponente des Energienetzes (*Smartgrid*). Zudem fürchten einige US-Staaten, dass ein *Supergrid* die Konkurrenz durch Strom aus anderen Einzelstaaten erhöhen und die Entwicklung eines eigenen Sektors für erneuerbare Energien hemmen könnte.

Die *Western Governors' Association* setzte sich im Mai 2009 in einem Brief an den Vorsitzenden des Energieausschusses im Senat, Jeff Bingaman, für eine Modernisierung und Erweiterung des Stromnetzes ein.¹⁰² Im selben Monat wandten sich aber auch elf Gouverneure aus den nordöstlichen Einzelstaaten mit einem Schreiben an den Kongress. Darin zeigten sie sich besorgt über »die erheblichen Risiken, die durch jüngste Vorschläge zur Stromübertragung aufgeworfen werden«. Diese Initiativen gefährdeten »die Bemühungen unserer Staaten, den Windkraftsektor auszubauen« (dies betrifft gerade Offshore-Windanlagen) und bedeuteten eine bundesstaatliche Einmischung »in einem Bereich, der traditionell von den Einzelstaaten und Regionen geregelt wird«.¹⁰³ Konkret fürchten die Gouverneure aus dem Nordosten der USA die Konkurrenz durch Windenergie aus dem Mittleren Westen. Sie setzen sich daher für regionale Versorgungsstandards ein.

102 Western Governors' Association, *Letter to The Honorable Jeff Bingaman, Chairman Senate Energy & Natural Resources Committee*, 1.5.2009, <www.westgov.org/wga/testim/transmission5-1-09.pdf>.

103 Governors' Letter to Congress, 4.5.2009, <www.pecva.org/anx/ass/library/96/east-coast-govs-transmission-ltr.pdf>, Übersetzung durch die Autoren; siehe auch: Wood, »Supergrid for Renewables« [wie Fn. 99].

Empfehlungen: Die Chance nutzen – aber nicht zu viel erwarten

Vergleicht man die Klimapolitik unter der Obama-Administration mit der von Präsident Bush, so stellt man fest, dass sich nicht nur die Voraussetzungen für ein aktives und effektives Handeln deutlich verbessert haben, sondern bereits eine aktivere Klimapolitik auf nationaler Ebene betrieben wird. Ein internationales, verbindliches Abkommen mit den USA nach Wünschen der Europäer ist allerdings nach wie vor nicht in Reichweite. Selbst wenn der Kongress ein Klimagesetz verabschieden sollte, würde die entsprechende Mehrheit nicht für die Ratifizierung eines internationalen Abkommens ausreichen. Wesentlich wahrscheinlicher ist, dass die USA internationale Klimapolitik im Einklang mit nationaler Gesetzgebung betreiben werden. Dies bestätigte sich deutlich in Kopenhagen, als Obama die Angebote der USA nicht verbesserte und dadurch maßgeblich zum Scheitern des Gipfels beitrug.

Keine Lösung ist, den Prozess in der UNFCCC ungeachtet der amerikanischen Position weiterzuführen, dessen Scheitern zu riskieren und – wie im Kyoto-Prozess – ein neues Abkommen auch ohne Unterstützung Washingtons voranzutreiben. Ohne die USA, auf die mehr als 20 Prozent der globalen CO₂-Emissionen entfallen, würde ein solches Abkommen kaum Wirkungskraft entfalten. Nehmen die USA nicht teil, wird zudem auch China kaum bereit sein, zu einem effektiven internationalen Klimaschutz beizutragen. Ein solches Abkommen würde also nicht nur die USA verprellen, sondern darüber hinaus die Untätigkeit großer Schwellenländer legitimieren.

Eine wichtige Rolle spielt weiterhin die Frage nach der Form des Abkommens; dies hat nicht zuletzt der Gipfel in Kopenhagen bestätigt. Die EU drängt stark auf rechtlich verbindliche Emissionsreduktionen auf internationaler Ebene. Die US-Administration hingegen betont die Notwendigkeit, die internationalen Verpflichtungen mit nationaler Gesetzgebung in Einklang zu bringen. Auch wenn sich die Europäer angesichts der amerikanischen Widerstände fragen mögen, ob der Ansatz eines völkerrechtlich bindenden Abkommens mit quantifizierten Zielen noch sinnvoll ist, sollte an verbindlichen und substantiellen Emissionsreduktionen mittel- und langfristig unbedingt festgehalten werden. Denn dieser Weg bietet klare Vor-

teile. Für andere Staaten werden die Schritte der Verhandlungspartner sichtbar und berechenbar. Eine internationale Regelung schafft im Optimalfall zudem Sanktionsmechanismen. Des Weiteren würde ein Verzicht auf dieses Ziel eine klare Absage an die Entwicklungsländer bedeuten – sie sind nicht mehr bereit, sich die Bedingungen von den großen Verhandlern diktieren zu lassen. Auch das hat Kopenhagen gezeigt, wo die Entwicklungsländer sich weigerten, ein ihrer Meinung nach ungenügendes Abkommen zu verabschieden. Ein Verzicht auf völkerrechtliche Verbindlichkeit hätte somit, ebenso wie eine Nichtberücksichtigung der USA, einen Stillstand im UN-Prozess zur Folge.

Aufgrund der komplizierten Situation ist auch in Zukunft mit eher langsamen Fortschritten in diesem Prozess zu rechnen. Eines der entscheidenden Elemente ist eine engagiertere Beteiligung der USA. Aber welche Handlungsoptionen ergeben sich für Europa gegenüber den Vereinigten Staaten? Angesichts der übergeordneten Bedeutung der Innenpolitik für die amerikanische Klimapolitik sind diese gering. Der EU kommt vielmehr die Aufgabe zu, weiter mit gutem Beispiel voranzugehen und die anderen Verhandlungsparteien davon zu überzeugen, dass die komplexe Lage nur durch Mut und politische Entschlossenheit gemeistert werden kann. In Vorbereitung auf die anstehenden internationalen Klimatreffen (das nächste findet auf Ministerebene im Juni 2010 in Bonn statt) sollte der Schwerpunkt auf das Messen, Berichten und Verifizieren des Erfolgs von Klimaschutzinitiativen unter dem Kopenhagen-Akkord gelegt werden. Der Vereinbarung zufolge sind die Klimaschutzmaßnahmen von Entwicklungsländern nur dann internationalen Kontrollen zu unterziehen, wenn die Maßnahmen durch internationale Finanzhilfen unterstützt werden. Für national durchgeführte Maßnahmen hingegen gilt, dass die entsprechenden Mess-, Berichterstattungs- und Verifizierungspflichten durch nationale Behörden umgesetzt werden sollen. Konkret fordert der Akkord: »Nicht-Annex-I-Parteien werden die Informationen über die Implementierung ihrer Maßnahmen durch nationale Berichterstattung mitteilen, mit Bestimmungen für internationale Konsultationen und Analyse unter klar definierten Richt-

linien, die sicherstellen, dass die nationale Souveränität respektiert wird.«¹⁰⁴ Bei der Definition der Bestimmungen für Konsultationen und Analyse sollte auf eine größtmögliche Transparenz gedrängt werden. Auch ohne völkerrechtlich verbindliche Ziele können so die Maßnahmen und Erfolge der Verhandlungspartner sichtbar und berechenbar gemacht werden. Dies kommt den Forderungen des US-Senats entgegen und fördert somit die Wahrscheinlichkeit einer nationalen Klimagesetzgebung in den Vereinigten Staaten.

Nach der Enttäuschung über das Ergebnis des Gipfels – das allerdings nicht nur den unüberbrückbaren Interessendivergenzen, sondern auch dem schlechten dänischen Konferenzmanagement geschuldet war – drängt Deutschland auf die Gründung einer UN-Klimaagentur. Unter ihrem Dach wären alle Verhandlungen zum Klimaschutz zusammenzuführen. Die geplante Agentur soll laut Bundesregierung kontrollieren, ob Klimaschutzverpflichtungen eingehalten werden, und »genauso kraftvoll sein, wie das zum Beispiel die Ernährungsorganisation FAO oder die Weltgesundheitsorganisation ist.«¹⁰⁵ In ihr sollten das UN-Umweltprogramm (UNEP) und das Sekretariat der Klimarahmenkonvention zusammengefasst werden. Die Idee ist sicherlich interessant, da eine solche Agentur alle Verhandlungsgruppen unter einem Dach vereinen würde. Gleichwohl handelt es sich angesichts der schwierigen Lage für Obama um ein riskantes Vorhaben. Die Unterstützung des US-Senats für die Gründung einer neuen internationalen Organisation zu gewinnen dürfte für den Präsidenten mindestens genauso schwierig sein wie die Suche nach einer Mehrheit für ein neues internationales Klimaabkommen.

Neben diesen den UN-Prozess betreffenden Maßnahmen stehen den Europäern einige bilaterale Instrumente zur Verfügung, um auf die innenpolitischen Akteure in den USA einzuwirken, auch wenn die Einflusschancen insgesamt eher skeptisch zu beurteilen sind. Generell muss es darum gehen, den wichtigen Akteuren zu vermitteln, dass der internationale Klimaschutz in ihrem eigenen – auch wirtschaftlichen – Interesse ist. Transatlantische Anknüpfungspunkte gibt es bei den Themen Technologietransfer und Schutz geistigen Eigentums sowie bei

der gemeinsamen Entwicklung von Standards in den Bereichen Emissionshandel, Stromnetze und Elektromobilität. Durch gemeinsame Standards könnten die Kosten für exportorientierte Firmen in den USA und der EU gesenkt werden (es ist mit hohen Zusatzkosten verbunden, unterschiedliche Produktionslinien auf Unternehmensebene zu betreiben) und die Exporte gesteigert werden. Zudem ließe sich bei einer transatlantischen Standardsetzung besser Einfluss nehmen auf die Regulierungsprozesse in den Schwellenländern und deren Standards, als wenn die USA und die EU in diesem Punkt miteinander konkurrieren. Auch die Vereinbarkeit amerikanischer Emissionshandelsysteme mit dem europäischen Handelssystem ist von großer Bedeutung, denn unterschiedliche Standards würden die Entwicklung eines globalen Marktes für Treibhausgase behindern.

Um diese Themen zu behandeln, stehen eine Reihe transatlantischer Institutionen und Dialoge zur Verfügung. Mit der gegenseitigen Anerkennung bzw. Harmonisierung von Standards befasst sich der 2007 gegründete Transatlantische Wirtschaftsrat (TEC); für eine engere energiepolitische Kooperation wurde im Herbst 2009 der EU-US-Energierat gegründet. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, die Rolle des Kongresses weiter zu stärken. Da zudem die Einzelstaaten zentrale Schrittmacher im Klimaschutz der USA bleiben werden, sollte die Kooperation mit ihnen aufrechterhalten bzw. intensiviert werden. Ein Forum für den Austausch über Emissionshandelssysteme bietet die 2007 gegründete *International Carbon Action Partnership* (ICAP); Mitglieder sind unter anderem die EU, Deutschland sowie Vertreter der *Regional Greenhouse Gas Initiative* und der *Western Climate Initiative*. Zweck des Zusammenschlusses ist, auf die Kompatibilität der Emissionshandelssysteme hinzuwirken. Darüber hinaus kann die Ende 2008 zwischen Deutschland und den USA initiierte Transatlantische Klimabrücke als Forum dienen, um mit einem weiten Kreis innenpolitischer Akteure zu kooperieren, klimapolitische Netzwerke zu stärken und so die Stimmungslage in den Vereinigten Staaten mitzuprägen. Diese Möglichkeit sollte verstärkt genutzt werden. Denn letztlich verspricht im Umgang mit den USA Kooperation deutlich mehr Erfolg als Konfrontation.

104 Decision -/CP.15 The Conference of the Parties, Takes Note of the Copenhagen Accord of 18 December 2009.

105 Zitiert nach Bundesregierung, »Verhandlungen werden fortgesetzt«, 21.12.2009, <www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/12/2009-12-21-09-kopenhagen-ersterschritt.html>.

Anhang

Tabellen

Tabelle A1:
Ausgewählte US-Institutionen im klimapolitischen Entscheidungsprozess

Exekutive	
<p>The White House Office of Energy and Climate Change Policy</p> <p>Direktorin: Carol Browner</p>	<p>Das <i>White House Office of Energy and Climate Change Policy</i> wurde von der Obama-Administration geschaffen, um Fragen des Klimawandels und der Energie institutionenübergreifend zu koordinieren. Die Einrichtung wird von Carol Browner geleitet, die unter der Präsidentschaft von Bill Clinton der EPA vorstand. Browner ist zugleich die wichtigste Beraterin von Präsident Obama in Energiefragen.</p>
<p>Special Envoy for Climate Change</p> <p>Todd Stern</p>	<p>Der <i>Special Envoy for Climate Change</i> ist dem US-Außenministerium zugeordnet und leitet die amerikanische Delegation bei internationalen Klimagesprächen, etwa bei den UN. Todd Stern spielte in der Clinton-Administration eine wichtige Rolle bei der Aushandlung des Kyoto-Protokolls. Stellvertretender Sondergesandter ist Jonathan Pershing.</p>
<p>Environmental Protection Agency (EPA)</p> <p>Leiterin: Lisa Jackson</p>	<p>Die EPA hat als nationale Behörde ohne Kabinettsrang den Auftrag, den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt (Wasser, Land, Luft) sicherzustellen. Sie wurde 1970 als Zusammenschluss verschiedener föderaler Institutionen in den Bereichen Forschung, Regulierung und Überwachung gegründet. Ihr Hauptsitz befindet sich in Washington, auf Einzelstaatenebene ist sie durch zehn regionale Büros vertreten. Zu den Aufgaben der EPA gehört die Umsetzung von Gesetzen durch Regulierungen und die Überprüfung ihrer Einhaltung. Darüber hinaus betreibt die EPA Forschungslabors, ist für die Informationsverbreitung zuständig und vergibt Mittel für Forschungsprojekte. Die EPA hat 17 000 Mitarbeiter und verwaltet ein jährliches Budget von 7,5 Milliarden Dollar (2008).</p>
<p>Department of Energy (DOE)</p> <p>Energieminister: Steven Chu</p>	<p>Das Energieministerium ist neben Energiefragen auch für einige Umweltbelange (vor allem im Bereich Atomenergie) zuständig. Es ist verantwortlich für die Weiterentwicklung der Energieinfrastruktur; darunter fallen Aufsicht und Forschung in den Bereichen fossile Brennstoffe und nukleare und erneuerbare Energieträger, Energieeffizienz, Energielieferungen und Abfall. Das Energieministerium veröffentlicht auch entsprechende Richtlinien und Monitoring-Berichte. Innerhalb des Ministeriums ist das <i>Office of Policy and International Affairs</i> für internationale Fragen zuständig.</p>
<p>Federal Energy Regulatory Commission (FERC)</p> <p>Vorsitzender: Jon Wellinghoff</p>	<p>Diese Regulierungsbehörde untersteht dem Energieministerium, ist aber in ihren Entscheidungen weitgehend unabhängig. Sie reguliert den zwischenstaatlichen Energiehandel sowie die zwischenstaatliche Energieinfrastruktur und ist für den Netzausbau auf bundesstaatlicher Ebene zuständig.</p>
<p>Department of Agriculture (USDA)</p> <p>Agrarminister: Tom Vilsack</p>	<p>Das Agrarministerium ist zuständig für Agrarwirtschaft, Lebensmittel und natürliche Ressourcenpolitik. Es verwaltet zudem einige Förderprogramme für erneuerbare Energien.</p>

<i>Legislative</i>	
<p><i>Repräsentantenhaus</i> Select Committee on Energy Independence and Global Warming Vorsitzender: Edward Markey</p>	<p>Der Sonderausschuss des Repräsentantenhauses für Energiesicherheit und Erd-erwärmung wurde 2007 durch Sprecherin Nancy Pelosi geschaffen, um der Klimapolitik im Kongress größeres Gewicht zu verleihen. Der Ausschuss verfügt zwar über keine gesetzgebende Kompetenz, bestimmt aber die klimapolitische Debatte im Kongress über zahlreiche Anhörungen entscheidend mit. Vorsitzender ist Edward Markey, einer der beiden Sponsoren des im Juni 2009 verabschiedeten Klimagesetzes.</p>
<p><i>Repräsentantenhaus</i> Committee on Energy and Commerce Vorsitzender: Henry Waxman</p>	<p>Innerhalb dieses Ausschusses des Repräsentantenhauses ist das <i>Subcommittee on Energy and Environment</i>, dem Edward Markey vorsteht, von besonderer Bedeutung für den Bereich Klimawandel und Klimaschutz. Vorsitzender des Gesamtausschusses ist Henry Waxman, der zweite Sponsor des im Juni 2009 verabschiedeten Klimagesetzes.</p>
<p><i>Senat</i> Committee on Energy and Natural Resources Vorsitzender: Jeff Bingaman</p>	<p>Der insbesondere für Fragen des Klimawandels zuständige Unterausschuss ist das <i>Subcommittee on Energy</i>. Er wird von Maria Cantwell geleitet, während Jeff Bingaman den Gesamtausschuss leitet. Ranking Member (höchstrangiger Republikaner) des Gesamtausschusses ist Lisa Murkowski.</p>
<p><i>Senat</i> Committee on Environment and Public Works Vorsitzende: Barbara Boxer</p>	<p>Fragen des Klimawandels behandelt dieser Ausschuss insbesondere in seinen beiden Unterausschüssen <i>Clean Air and Nuclear Safety</i> und <i>Green Jobs and the New Economy</i>. Der Gesamtausschuss wird von Barbara Boxer geleitet, Ranking Member ist James Inhofe. In diesem Ausschuss findet der Großteil der Verhandlungen über den Gesetzentwurf des Senats statt, bevor er der Kammer als Ganzes vorgelegt wird.</p>
<p>Weitere Ausschüsse</p>	<p>Direkten Einfluss auf die Gesetzgebung im Bereich der Klimapolitik nehmen auch die Ausschüsse für Finanzen; Landwirtschaft, Ernährung und Forstwirtschaft; Auswärtige Angelegenheiten sowie Handel, Wissenschaft und Transport – unter anderem, indem sie entsprechende Gesetzentwürfe prüfen und gegebenenfalls Änderungsvorschläge machen. Sie befassen sich dabei vornehmlich mit Teilpassagen der Entwürfe, die den Aufgabenbereich des jeweiligen Ausschusses berühren.</p>

Eigene Darstellung

Tabelle A2:

Vergleich der Gesetzentwürfe ACES und Kerry-Boxer (in der zweiten Fassung)

Themengebiet		ACES	Kerry-Boxer
<i>Zielsetzungen</i>			
Reduktionsziele (Bezugsjahr 2005)	2012	3%	
	2020	17%	20%
	2030	42%	
	2050	83%	
kumulative Reduktionen bis 2050		130,6 Gigatonnen CO ₂ e	132,2 Gigatonnen CO ₂ e
einbezogene Quellen	2012–13	66,2%	
	2014–15	75,7%	
	ab 2016	84,5%	
<i>Carbon Offsets</i>			
insgesamt		ca. 2 Mrd. Tonnen	2 Mrd. Tonnen
davon Inland		1 Mrd. Tonnen	1,5 Mrd. Tonnen
davon Ausland		1 Mrd. Tonnen	0,5 Mrd. Tonnen
Aufstockung des ausländischen Anteils		bis zu 1,5 Mrd. Tonnen im Ausland, wenn inländisch weniger als 0,9 Mrd. Tonnen realisiert	bis zu 1,25 Mrd. Tonnen im Ausland, wenn inländisch weniger als 0,9 Mrd. Tonnen realisiert
<i>Umgang mit Zertifikaten</i>			
Anteil des Erlöses der Zertifikate-Auktionen zur Minderung der Staatsschulden	2012–13: 13% 2014–25: 1% ab 2025: 0%	2012–29: 13% 2030–39: 22% 2040–50: 25%
	... zur Förderung von ...	u.a. CCS (s.u.), bundesstaatlichen Programmen zur Steigerung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energien	zusätzlich u.a.: Baustandards, Wassereffizienz, Ausbildung für Arbeiter in der Atomindustrie
Anfängliche Verteilung kostenfreier Zertifikate an ...		Energieversorger 35% lokale Gasverteilungsunternehmen 9% an Staaten zur Entlastung von Konsumenten 1,5% dazu: Raffinerien, energieintensive und internationalem Handel ausgesetzte Industrien	
»strategische Reserven«		2,7 Mrd. Zertifikate zur Einschränkung von Preisschwankungen	3,5 Mrd. Zertifikate zur Einschränkung von Preisschwankungen und zur Eindämmung von Kosten
<i>andere Maßnahmen</i>			
weitere Sektoren: Kohleminen, Deponien (Methan) und »natural gas systems«		Performance-Standards (Technologie) (über CAA)	behandelt als inländische Offsets
weitere Sektoren: Agrar- und Forstwirtschaft		nicht im Emissionshandelssystem	
CCS		ca. 10 Mrd. Dollar Zuschuss (1 Mrd. jährlich für zehn Jahre) (leichte Unterschiede in der konkreten Verteilung)	

Eigene Darstellung auf Grundlage von: Environmental Protection Agency, Economic Impact of S. 1733: The Clean Energy Jobs and American Power Act of 2009, 23.10.2009; Pew Center on Global Climate Change, Clean Energy Jobs and American Power Act, Chairman's Mark introduced October 23, 2009

**Tabelle A3:
Abstimmungsverhalten Demokraten/Republikaner bei ausgewählten Klima- und Energiegesetzen**

	Abstimmungsort	Gesetzgebung/ Gesetzeszusatz klimafreund- lich (ja/nein)	Gesetzgebung/ Gesetzeszusatz angenommen (ja/nein)	Ja-Stimmen			Nein-Stimmen		
				gesamt	Republi- kaner	Demokraten	gesamt	Republi- kaner	Demokraten
Amendment 2028 to Climate Stewardship Act of 2003	Senat	Ja	Nein	43	6	36	55	45	10
McCain-Lieberman Amdt. (No. 826) to Energy Policy Act of 2005	Senat	Ja	Nein	38	6	31	60	48	12
Motion To Table Bingaman Amdt. (No. 866) 2005 to Energy Policy Act of 2005	Senat	Nein	Nein	44	42	2	53	11	41
Energy Policy Act of 2005	Repräsentantenhaus	1	Ja	275	200	75	156	31	124
	Senat			74	48	26	26	6	19
Energy Independence and Security Act of 2007	Repräsentantenhaus	Ja ²	Ja	264	36	228	163	159	4
	Senat			65	19	44	27	23	4
America's Climate Security Act/Lieberman-Warner Bill of 2007	Senatsausschuss für Umwelt	Ja	Ja	11	1	8	8	8	0
Lieberman-Warner Climate Security Act (S. 3036) of 2008	Senat ³	Ja	Nein	48	7	39	36	32	4
American Clean Energy and Security Act of 2009	Repräsentantenhaus	Ja	Ja	219	8	210	212	168	44
Clean Energy Jobs and American Power Act	Senatsausschuss für Umwelt	Ja	Ja	11	0	11	1	0	1

1 nicht als Klimagesetz konzipiert

2 im Wesentlichen ein Energiegesetz, jedoch klimafreundlicher als der Energy Policy Act of 2005

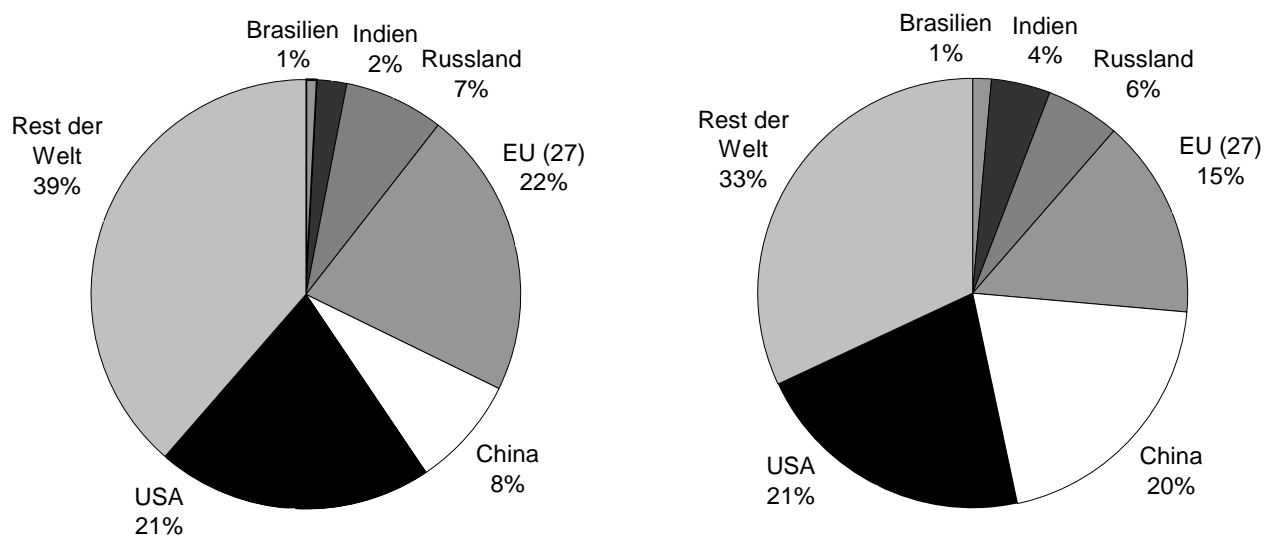
3 Abstimmung über eine Beendigung der Debatte über Boxer Amdt. No. 4825, um über den Vorschlag selbst abzustimmen [»invoke cloture«]; 60 Ja-Stimmen wären hierzu erforderlich gewesen

Die Klimabilanz der USA

Die USA haben zwischen 1850 und 2000 fast ebenso viel an CO₂ emittiert wie alle 27 Staaten der Europäischen Union zusammen. Auch in der jüngeren Vergangenheit spielen sie eine herausragende Rolle: Im Jahr 2005 entfielen mehr als 20 Prozent des globalen CO₂-Ausstoßes auf die USA (vgl. Abb. A1). Erst 2007 wurden sie als größter Emittent von China überholt.

Abb. A1:

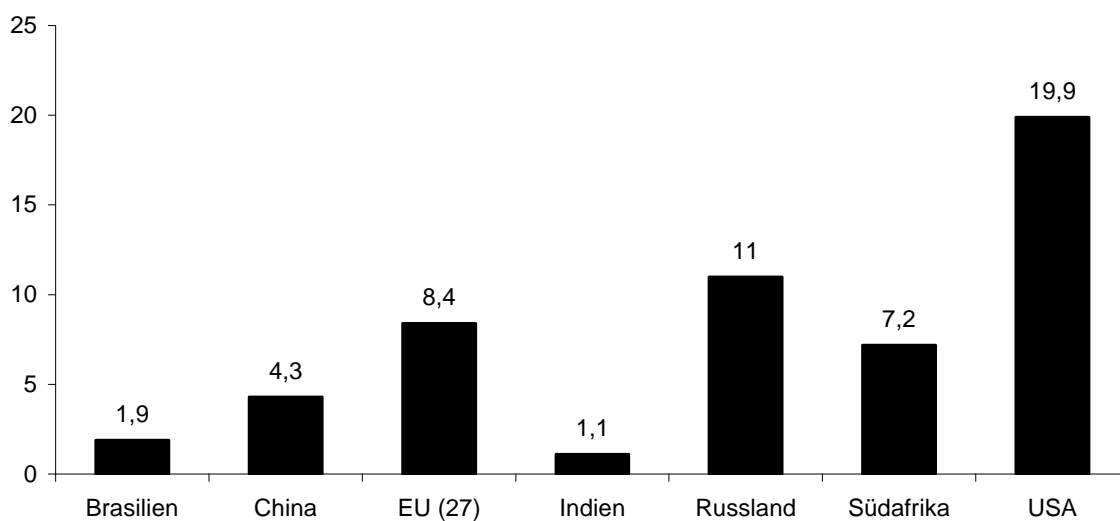
Globale Verteilung der CO₂-Emissionen 1850–2000 (links) und im Jahr 2005 (rechts)



Die Bedeutung der USA für den Klimaschutz wird noch deutlicher beim Blick auf die Pro-Kopf-Emissionen. Bei den CO₂-Emissionen pro Kopf lagen die USA 2006 mit 19,9 Tonnen auf dem neunten Platz – nach Katar, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Kuwait, Bahrain, Luxemburg, Trinidad und Tobago, den Antillen und Aruba. Die amerikanischen Pro-Kopf-Emissionen waren 2005 mehr als doppelt so hoch wie der EU-Durchschnitt und fast fünf Mal so hoch wie jene Chinas.

Abb. A2:

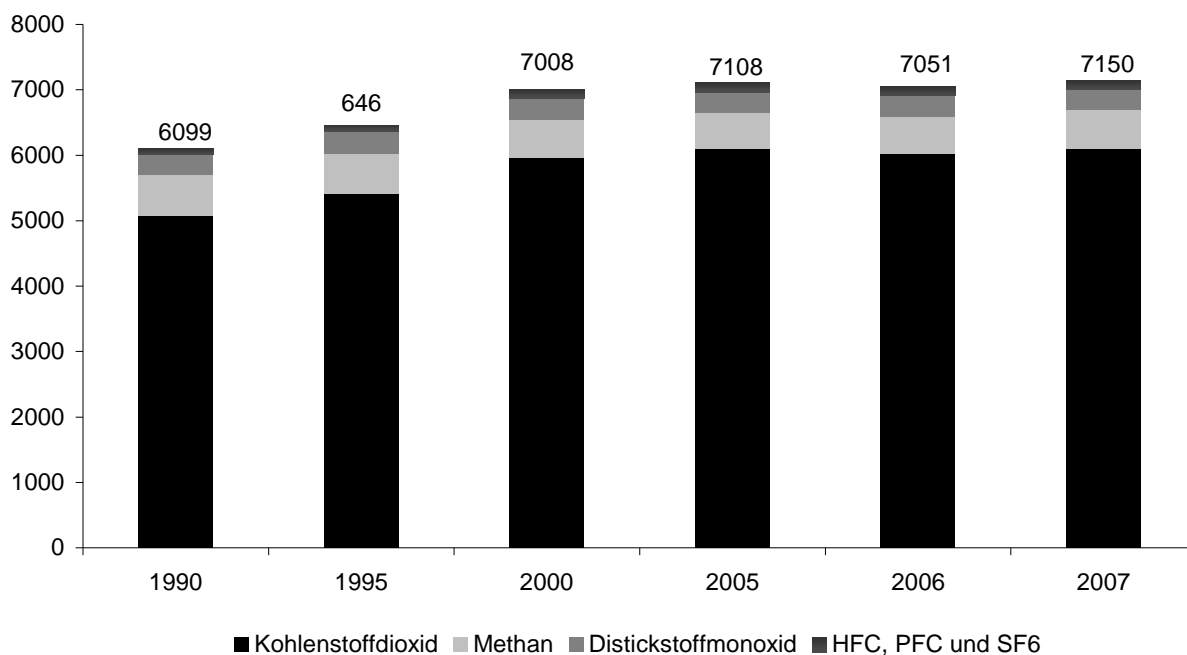
Pro-Kopf-Emissionen 2005 im internationalen Vergleich (in Tonnen CO₂)



Quelle für Abb. A1/A2: Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 6.0 (Washington, D.C.: World Resources Institute 2009)

Während in Europa die Treibhausgas-Emissionen von 1990 bis 2005 sanken, stiegen sie in den USA um 14 Prozent auf jährlich 7108 Megatonnen CO₂-Äquivalent. Der Grund für die steigenden Gesamtemissionen – trotz einer Verringerung der CO₂-Intensität der US-Wirtschaft (vgl. Abb. A5) – war laut der EIA das hohe Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 3 Prozent pro Jahr. Seit dem Platzen der *New Economy*-Blase und der darauf folgenden Rezession 2001 sind die Emissionen etwas langsamer gewachsen. Für den Anstieg der Emissionen von 2006 auf 2007 um weitere 1,4 Prozent macht die Umweltbehörde die Wetterverhältnisse verantwortlich: Kältere Winter und wärmere Sommer führten demnach zu einem gestiegenen Heiz- und Kühlungsbedarf und erhöhten so die Nachfrage nach Elektrizität und fossilen Brennstoffen. Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise und der hohen Energiepreise sanken die Emissionen laut EIA im Jahr 2008 dann deutlich um 2,2 Prozent.

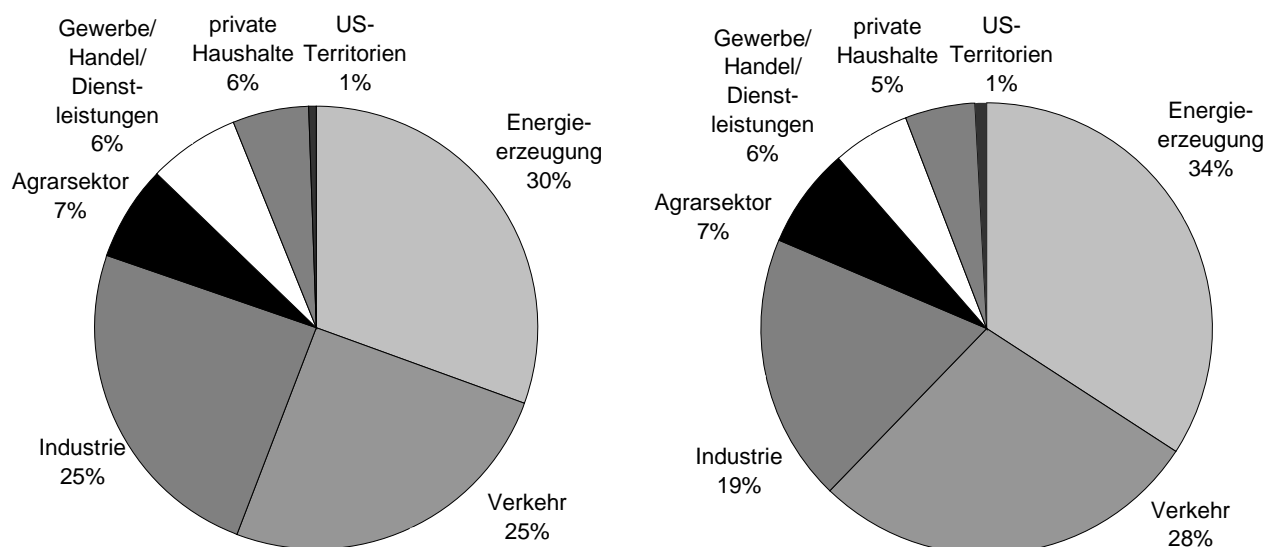
Abb. A3:
Entwicklung der US-Treibhausgas-Emissionen 1990–2007 (CO₂-Äquivalente in Mio. Tonnen)



Quelle: EPA, Greenhouse Gas Emissions, <www.epa.gov/climatechange/emissions/>

Nach Endverbrauchern kategorisiert sind die Emissionen der amerikanischen Volkswirtschaft wie folgt verteilt: Rund 34 Prozent entfallen auf die Energieerzeugung, 28 Prozent auf den Transportsektor, 19 Prozent auf die Industrie und lediglich 5 Prozent auf private Haushalte (vgl. Abb. A4). Energieerzeugung und Transport spielen daher eine zentrale Rolle für eine effektive Klimapolitik in den USA.

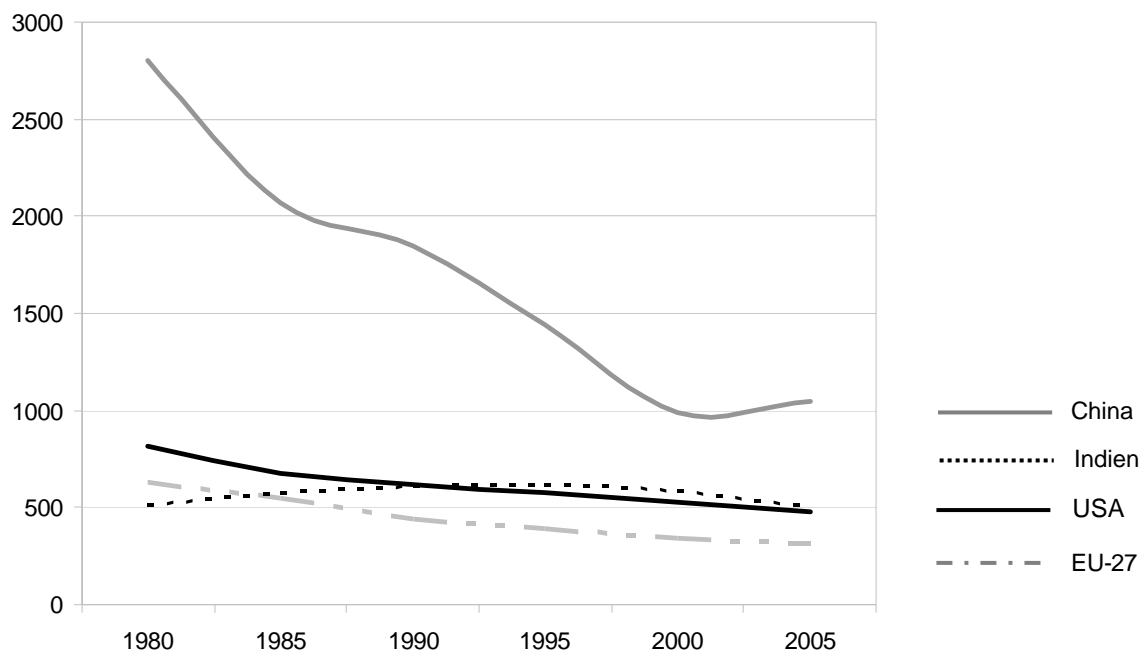
Abb. A4:
Sektorale Verteilung der US-Treibhausgas-Emissionen, 1990 (links), 2007 (rechts)



Quelle: EPA, Greenhouse Gas Emissions, <www.epa.gov/climatechange/emissions/>

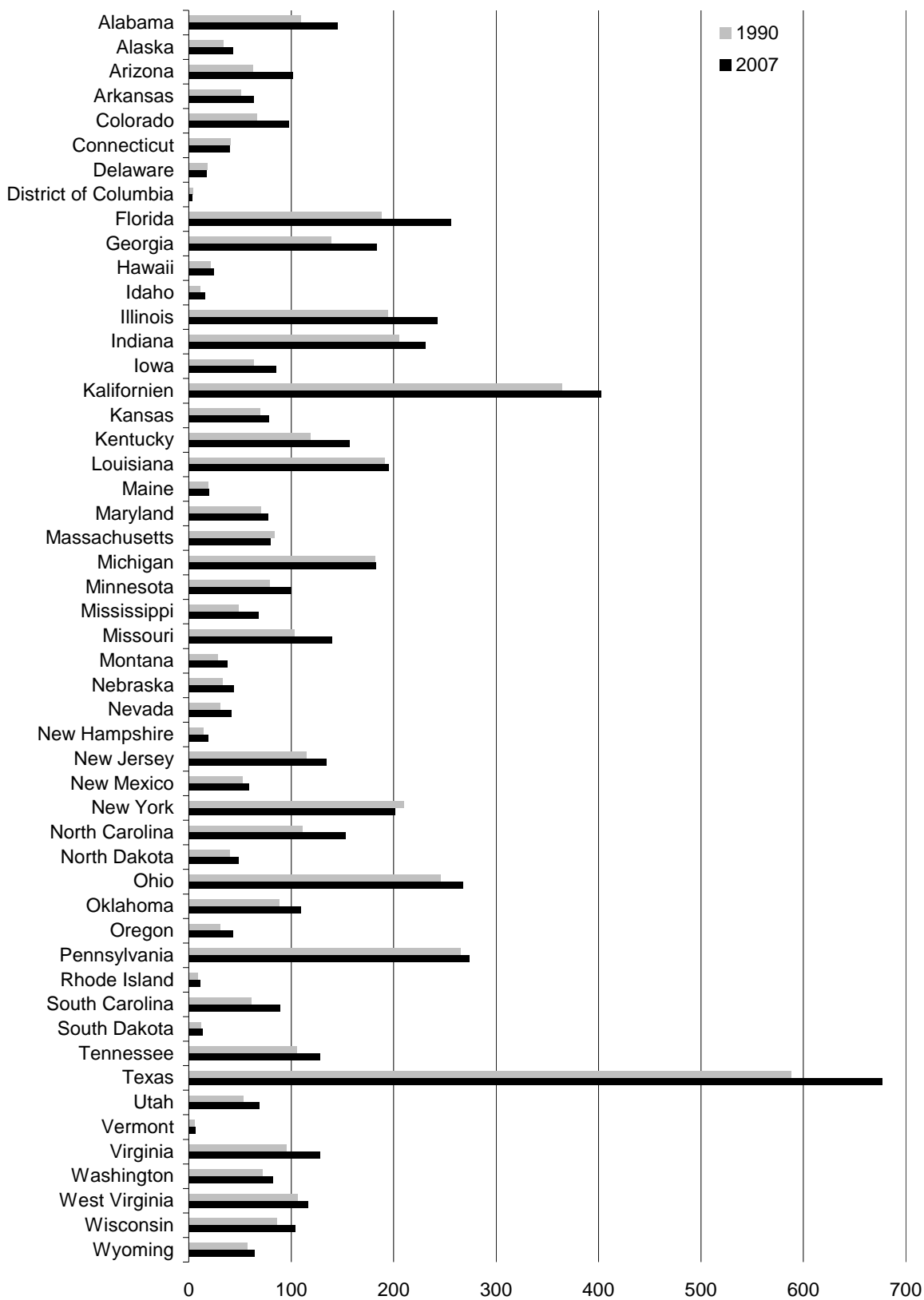
Die Verteilung auf die verschiedenen Sektoren der amerikanischen Volkswirtschaft ist seit Anfang der neunziger Jahre nahezu konstant geblieben. Die Emissionen des bedeutendsten Treibhausgases Kohlenstoffdioxid (CO₂) beispielsweise stiegen in den Sektoren Energie (1,7 Prozent pro Jahr) und Transport (1,4 Prozent) relativ gleichmäßig an. Von Einzelstaat zu Einzelstaat fallen die CO₂-Emissionen sehr unterschiedlich aus. Besonders hoch sind sie in Texas, gefolgt von Kalifornien, Pennsylvania und Ohio (vgl. Abb. A6).

Abb. A5:
CO₂-Intensität der Volkswirtschaften (in Tonnen CO₂/US-Dollar BIP)



Quelle: World Resources Institute, 2009

Abb. A6:
CO2-Emissionen in den Einzelstaaten 1990/2007 (in Mio. metrischen Tonnen)



Quelle: EPA, Greenhouse Gas Emissions, <www.epa.gov/climatechange/emissions/downloads/CO2FFC_2007.pdf>

Abkürzungsverzeichnis

ACELA	American Clean Energy Leadership Act
ACES	American Clean Energy and Security Act
ACSA	America's Climate Security Act
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APP	Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate
ARRA	American Recovery and Reinvestment Act
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAA	Clean Air Act
CAFE	Corporate Average Fuel Economy (Effizienzstandards für PKW und kleine LKW)
CARE	Clean, Affordable, and Reliable Energy Act
CBO	Congressional Budget Office
CCS	Carbon Capture and Storage (CO ₂ -Abscheidung und -Speicherung)
CH ₄	Methan
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
CO ₂ e	CO ₂ -Äquivalent
CRS	Congressional Research Service
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DOE	Department of Energy (US-Energieministerium)
EIA	Energy Information Administration
EPA	Environmental Protection Agency (Umweltbehörde der USA)
FAO	Food and Agriculture Organization (of the United Nations)
FERC	Federal Energy Regulatory Commission
FKW	Fluorkohlenwasserstoffe
GHG	Greenhouse Gas (Treibhausgase)
HFC	Hydro-Fluoro-Carbon (Fluorkohlenwasserstoffe)
H-FKW	Teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe
ICAP	International Carbon Action Partnership
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
LDC	Least Developed Countries
MEF	Major Economies Forum
MGGRA	Midwestern Regional GHG Reduction Accord
N ₂ O	Distickstoffmonoxid
NAMAs	Nationally Appropriate Mitigation Actions
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
PFC	Perfluorcarbone
RGGI	Regional Greenhouse Gas Initiative
RPS	Renewable Portfolio Standard
SF ₆	Schwefelhexafluorid
TEC	Transatlantic Economic Council
THG	Treibhausgas
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WCI	Western Climate Initiative
WRI	World Resources Institute

Literaturhinweise

Stormy-Annika Mildner / Jörn Richert

»USA: Die neue Klimapolitik unter Barack

Obama. Endgültiger Bruch mit der Ära Bush?«

in: Susanne Dröge (Hg.), Die internationale Klimapolitik. Prioritäten wichtiger Verhandlungsmächte, SWP-Studie 30/2009, Dezember 2009, S. 38–48,
<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6612#page=38>

Jörn Richert

Klimawandel und Sicherheit in der amerikanischen Politik

SWP-Diskussionspapier, März 2009,
<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5837>

Susanne Dröge / Oliver Geden / Kirsten Westphal

Internationale Energie- und Klimapolitik.

Spielräume für Akzentsetzungen der

Bundesregierung

SWP-Aktuell 59/2009, November 2009,
<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6498>