

## Präsident Obamas neuer Klimavorstoß

Die US-Klimapolitik zwischen Blockade und Fortschritt

Sonja Thielges

Barack Obama hat am 20. September 2013 einen ersten Schritt in seinem Klimaaktionsplan getan, indem er Pläne zur Begrenzung von Emissionen für Neubauten von Kohle- und Gaskraftwerken bekanntgab. Neben Regulierung durch die Exekutive setzt der US-Präsident auf eigenständige klimapolitische Maßnahmen der Bundesstaaten. So möchte er ohne den Kongress, der sich gegen Klimagesetzgebung sperrt, eine aktivere Beteiligung der USA am Kampf gegen den Klimawandel erreichen. Doch ein Blick auf die US-Klimapolitik zeigt, dass Obama es trotzdem schwer haben wird, auf diesem Weg klimapolitische Erfolge zu verbuchen.

Die USA verzeichneten 2011 einen Rückgang der Treibhausgasemissionen von 6,9 Prozent im Vergleich zu 2005. Dieser ist vor allem auf Minderungen im Strom- und Transportsektor zurückzuführen. Dennoch bleiben Emissionen und Energieverbrauch ein großes Problem in den USA. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Kopf war 2011 mit 17,3 Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent fast doppelt so hoch wie in Deutschland. Gleiches gilt für den Energieverbrauch.

Präsident Obama hat den Handlungsdruck erkannt, der sich aus diesen Tatsachen ergibt, der Kongress jedoch nicht. Nach wie vor gehört mehr als die Hälfte der republikanischen Kongressmitglieder zu den Klimaskeptikern, die nicht an einen Zusammenhang zwischen menschlichem Handeln und Klimawandel glauben. Viele weitere sprechen sich grundsätzlich gegen Klimagesetzgebung aus, wenn sie nicht mit

Steuererleichterungen einhergeht. Diese Gegner blockieren nicht nur ein Klimagesetz. Sie setzen auch alles daran, die klimapolitischen Aktivitäten von Regierungsbehörden wie dem Energieministerium oder der Umweltbehörde (Environmental Protection Agency, EPA) auszubremsen.

In seinem Klimaaktionsplan von Juni 2013 verlässt sich Obama allerdings zum einen auf Regulierung durch eben diese Institutionen. Zum anderen bilden die Bundesstaaten einen wichtigen Pfeiler seiner Politik. Und auch ihrer Unterstützung kann sich der Präsident nicht sicher sein. Betrachtet man die verschiedenen Elemente des Klimaaktionsplans, so zeigt sich, dass seine Umsetzung ohne die Zustimmung des Kongresses zu einem Klimagesetz schwierig werden wird.

## Die Klimapolitik der Exekutive

Um die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Landes zu mindern, nutzt der Präsident in seinem Klimaaktionsplan die Regulierungsbefugnisse, die ihm der Clean Air Act von 1970 zugesteht. Daneben schlägt er verschiedene Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz und »sauberen« Energien vor. Unter diesen versteht die Obama-Administration neben erneuerbarer Energie auch Erdgas, Atomenergie und »saubere Kohletechnologien«, beispielsweise die Reduzierung von Kohleemissionen durch CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung (Carbon Capture and Storage, CCS).

### Emissionsstandards für Kraftwerke

Ein wichtiger Punkt in Obamas Klimaaktionsplan besteht darin, die Emissionen von Kraftwerken zu reduzieren. Bereits im April 2012 veröffentlichte die EPA erstmals Regulierungspläne für Kraftwerksneubauten. Wie in einigen Bundesbehörden üblich, folgte darauf ein mehrwöchiger Prozess, in dem die Bevölkerung schriftliche Kommentare zu den Plänen einreichen konnte. In diesem Fall waren es mehr als 2,5 Millionen Kommentare, auf deren Basis Präsident Obama die EPA anwies, am 20. September 2013 einen überarbeiteten Entwurf zu präsentieren. Steht der endgültige Plan nach einer erneuten Kommentierungsphase dann fest, müssen die Bundesstaaten Implementierungspläne vorlegen. Dieses inklusive Verfahren ist also an sich schon sehr langwierig und kann von Gegnern vor Gericht weiter verzögert oder gar zum Stillstand gebracht werden. Bis zur eigentlichen Implementierung könnten Jahre vergehen.

Ab Juni 2014 möchte sich Obama dem nächsten Ziel widmen: Emissionsstandards für bestehende Kraftwerke, die mehr als ein Drittel der Treibhausgasemissionen in den USA verursachen. Dieses Vorhaben ist äußerst umstritten, denn die nötige Umrüstung der Kraftwerke wäre kostspielig. Da auch hier eine zähe Politikformulierung zu erwarten ist, erscheint es fraglich, ob eine Implementierung bis zum Ende von Barack

Obamas zweiter Amtszeit im Dezember 2016 gelingen kann. Übernehmen danach die Republikaner das Weiße Haus, ist die Umsetzung ungewiss. Auch der Kongress könnte mit seiner Blockadehaltung Probleme bereiten, beispielsweise indem er die Zustimmung zur Besetzung wichtiger Ämter im Klimabereich verweigert oder der EPA den Haushalt kürzt, was das Handeln der Behörde empfindlich einschränken würde.

### Erneuerbare Energien

Der Klimaaktionsplan enthält auch das ehrgeizige Ziel, den Anteil von Wind- und Solarenergie sowie Geothermie an der Stromerzeugung von heute rund vier Prozent bis 2020 zu verdoppeln. Die Weichen dafür stellte Präsident Obama bereits mit seinem Konjunkturprogramm von 2009, das die staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Bereich erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Speichertechnologien kurzfristig rasant steigerte. 2011 war hier allerdings schon ein drastischer Rückgang zu verzeichnen.

Sein aktuelles Ziel möchte der Präsident erreichen, indem er Genehmigungsverfahren für den Bau von Windkraft-, Solar- und Geothermieranlagen verkürzt. Auch das Stromnetz soll erneuert werden und staatliche Investitionen in technologische Innovationen bei »sauberen« Energien sollen steigen. Ohne staatliche Förderung und ausreichende Investitionen dürfte Obama sein Ziel verfehlen. Doch die US-Investitionen in erneuerbare Energien sind zwischen 2011 und 2012 von rund 55 auf 36 Milliarden US-Dollar gefallen – Tendenz: weiter sinkend. Angesichts der Eskalation im Streit um den Haushalt und die Anhebung der Schuldengrenze sind zudem umfangreiche Ausgabenkürzungen statt notwendiger Steigerungen im Energiebereich vorgesehen. Auch mindert die günstige Verfügbarkeit von relativ CO<sub>2</sub>-armem Schiefergas den Druck auf die USA, auf dem Weg zu ihrem »17-Prozent-Ziel« Schritte in Richtung erneuerbare Energien zu gehen.

## **Energieeffizienz**

Obamas Klimaaktionsplan enthält auch Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz. In den vergangenen Jahren hat seine Administration bereits strengere Standards für Kraftfahrzeuge eingeführt, die nun für die Zeit ab 2018 weiter erhöht werden sollen. Der Präsident strebt zudem an, neue Standards für elektrische Geräte und öffentliche Gebäude in den USA festzulegen und die Kraft-Wärme-Kopplung voranzutreiben, um für mehr Effizienz im Industriesektor zu sorgen. Verbesserungen der Energieeffizienz werden zumindest grundsätzlich von beiden Parteien unterstützt. Doch diese Art von Regulierung, die aus dem Energieministerium kommt, zieht sich durchschnittlich über drei Jahre vom ersten bis zum finalen Entwurf. Obama wird sich also auch hier sehr beeilen müssen, um die Standards vor Ende seiner zweiten Amtszeit zu implementieren.

## **Internationale Klimapolitik**

Um das Problem des Klimawandels auf internationaler Ebene anzugehen, will der Präsident in seinem Klimaplan zum einen »saubere« Energie sowie Energieeffizienz fördern. Geschehen soll dies in bestehenden bi- und multilateralen (Wirtschafts-)Kooperationen, wie der U.S.-India Partnership to Advance Clean Energy und dem Clean Energy Ministerial (CEM), und gemeinsam mit internationalen Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO). Zum anderen setzt Obama auf die UN-Klimaverhandlungen. Hier sind ihm jedoch nach wie vor die Hände gebunden, wenn es um ein verbindliches Abkommen geht. Denn diese Art von Vertrag müsste vom Senat mit einer derzeit unerreichbaren Zweidrittelmehrheit ratifiziert werden. Ohne ein Klimagesetz aus dem Kongress kann Obama auf der internationalen Ebene nur begrenzt Zugeständnisse machen. Aus gutem Grund nehmen daher bilaterale Kooperation und Dialogformate eine prominenteren Stellung im Klimaaktionsplan ein. Diese erfordern

nämlich keine direkte Zustimmung des Kongresses.

## **Die Klimapolitik der Bundesstaaten**

Präsident Obama möchte in seinem Klimaaktionsplan mit den Bundesstaaten kooperieren und auf deren Erfolgen aufbauen. Die Bundesstaaten verfügen über beachtliche Gestaltungsmacht im Energie- und Klimabereich. Entweder teilen sie sich ihre Kompetenzen mit der Bundesregierung oder besitzen eigenständige Regulierungsbehörden, wie etwa im Elektrizitätssektor.

## **Vorreiter und Nachzügler**

Eine Mehrheit der US-Bundesstaaten hat bereits eigene Klimaaktionspläne sowie Standards und Förderprogramme für erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Darüber hinaus haben sich zwei Emissionshandelssysteme entwickelt. So gibt es seit 2009 die Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), an der Kraftwerke in neun Staaten im Nordosten der USA beteiligt sind. Das zweite, größere Emissionshandelssystem besteht seit Januar 2013 in Kalifornien. Der bevölkerungsreichste US-Staat hat nach Texas die höchsten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Das System begrenzt den Treibhausgasausstoß von Kraftwerken und großen Industrieunternehmen. Damit leistet es einen wichtigen Beitrag dazu, das gesetzlich festgelegte Ziel des Staates zu erreichen, bis 2020 die Emissionen auf das Niveau von 1990 zu mindern. Zu diesem Zweck werden auch Energieeffizienzstandards für Gebäude erhöht und der Ausbau der erneuerbaren Energien forciert, deren Anteil am Energiemix bis 2020 auf ein Drittel wachsen soll. New York, der US-Bundesstaat mit der drittgrößten Bevölkerung, hat in seiner Klimapolitik einen besonderen Schwerpunkt auf Energieeffizienz gelegt. Im Jahr 2011 gab die Regierung New Yorks schon über 10 Milliarden US-Dollar für entsprechende Programme aus.

Auch kleinere Staaten fügen immer wieder Maßnahmen zu ihren bestehenden

Klimaschutzplänen hinzu. Maryland beispielsweise hat 2013 seinen Klimaaktionsplan aktualisiert und will die Emissionen bis 2020 um 25 Prozent unter den Wert von 2006 reduzieren. Nicht zuletzt betreiben zahlreiche Städte eine ambitionierte Klimapolitik. Mehr als tausend von ihnen haben sich dem U.S. Conference of Mayors' Climate Protection Agreement angeschlossen. Es verpflichtet sie, ihre Emissionen unter das Niveau von 1990 zu senken. Hinzu kommen viele umfassende einzelne Klimastrategien, mit denen noch anspruchsvollere Ziele verfolgt werden. Chicago hat in seinem Klimaaktionsplan festgelegt, bis 2020 die Emissionen um 25 Prozent unter den Stand von 1990 zu bringen. Die Städte setzen auf den Ausbau erneuerbarer Energien und öffentlicher Verkehrsmittel sowie die Förderung von Investitionen in Energieeffizienz.

Obama kann sich in der Klimapolitik jedoch nicht auf alle Staaten stützen. Einige tun bisher sehr wenig für den Klimaschutz. Texas, der Staat mit den höchsten Emissionen, fördert zwar bereits Energieeffizienz und erneuerbare Energien. Was aber fehlt, ist ein Klimaaktionsplan, der Ziele zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen enthält. Auch einige kleinere und mittelgroße Staaten sind bislang eher passiv – darunter Wyoming und South Dakota, jeweils im Nordwesten gelegen, Arkansas und Louisiana im Süden sowie einige Industriestaaten des sogenannten Rust Belt der USA, beispielsweise Indiana. Viele dieser Staaten haben noch nicht einmal Treibhausgasinventare etabliert, die detailliert dokumentieren, in welchen Wirtschaftsbereichen und welcher Menge Emissionen entstehen. Diese Inventare sind aber die Voraussetzung dafür, gezielt Emissionen zu mindern. Ungenutzt bleibt in diesen Staaten daher auch wirtschaftliches Potential bei erneuerbaren Energien und Energieeffizienz sowie die Chance, die heimischen Energiequellen jenseits der Kohle zu diversifizieren.

## Fazit

Präsident Obamas Strategie, den Kongress in der Klimapolitik zu umgehen, birgt Herausforderungen. Die Regulierung durch die Exekutive ist ein langwieriger Prozess, den überdies Gerichtsverfahren oder Gegner aus dem Kongress zumindest zeitweise zum Stillstand bringen können. Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien scheitern an der angespannten Haushaltslage des Landes. Außerdem können die Bundesstaaten fehlende nationale Klimaziele nicht ausreichend kompensieren, denn nicht alle Staaten beteiligen sich am Klimaschutz.

Für die deutsche und europäische Klimapolitik bedeutet dies zunächst, dass die USA auch mit Klimaaktionsplan kein starker Partner im Klimaschutz sein werden. Immerhin unterstützen viele Anhänger beider US-Parteien grundsätzlich Maßnahmen zur Förderung von erneuerbarer Energie und Energieeffizienz. Da diese Politikbereiche auch in der deutschen Energiewende und der EU-Klimapolitik eine wichtige Rolle spielen, sollte hier ein Schwerpunkt der transatlantischen Kooperation liegen. Sowohl Deutschland als auch die USA sind beispielsweise Mitglieder der International Renewable Energy Agency (IRENA). Neben bilateralen Gesprächen können Energiepolitikerinnen und -politiker dieses Kooperations- und Dialogformat nutzen, um den Einsatz erneuerbarer Energien in den USA voranzubringen und so zum Klimaschutz beizutragen. Die deutsche Politik sollte zudem weiterhin in Initiativen wie der Transatlantischen Klimabrücke mit US-Bundesstaaten und Städten kooperieren und »best practices« im Energie- und Klimabereich austauschen. So kann Klimaschutz auch in jenen Staaten angeregt werden, die sich bisher klimapolitisch kaum engagiert haben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364