

Washington DC, 28. Mai 2009

Umfangreiches Energie- und Klimapaket nimmt erste Hürde im US-Kongress

*Arne Jungjohann, Programmdirektor Umwelt und Globaler Dialog¹
unter Mitarbeit von Gisa Holzhausen*

Im US-Repräsentantenhaus ist ein umfassendes Energie- und Klimaschutzgesetz auf den Weg gebracht worden, das den Ausbau der erneuerbaren Energien, die Einführung eines US-weiten Emissionshandels ab 2012 sowie die Steigerung der Energieeffizienz zum Ziel hat. Der federführende Energieausschuss hat den „American Clean Energy and Security Act of 2009“ größtenteils entlang der Parteilinien verabschiedet. Ob das Gesetz noch vor der Sommerpause vom gesamten Repräsentantenhaus verabschiedet wird, ist offen. Der US-Senat wird die Debatte vermutlich erst im Herbst aufnehmen. Beide Kammern müssen sich auf einen gemeinsamen Entwurf einigen, bevor dieser dem Präsidenten zur Unterschrift vorgelegt werden kann. Nicht wenige Beobachter gehen deshalb davon aus, dass ein US-Klimagesetz frühestens Anfang 2010 in Kraft treten wird. Das heißt aber nicht, dass die US-Regierung auf der Klimakonferenz in Kopenhagen nicht verhandlungsfähig wäre.

Zugeständnisse an industriepolitische Interessen sichern Mehrheit im Energieausschuss

Für eine Mehrheit im Energieausschuss des Repräsentantenhauses sind 30 von 59 Stimmen nötig. Da zu erwarten war, dass die republikanischen Abgeordneten (fast) geschlossen gegen den Gesetzentwurf stimmen, mussten fast alle Demokraten für den Entwurf gewonnen werden. Die demokratischen Verhandlungsführer waren sich der Heterogenität in den eigenen Reihen bewusst und zielten deshalb darauf ab, in internen Beratungen vorab eine demokratische Mehrheit zu sichern. Anfangs wurden 18 sichere Ja-Stimmen gezählt, sodass wenigstens 12 weitere Unentschlossene überzeugt werden mussten (siehe Übersicht 1). Viele Demokraten unterstützen zwar den generellen Kurs der US-Regierung, Klimaschutz und Energiesicherheit ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Erneuerung des Landes zu rücken. Doch sehen sich die Parlamentarier weniger ihrer Fraktion, Partei oder Regierung verpflichtet, sondern vorrangig den Interessen ihrer Wahlkreise. Die unentschlossenen „fencesitters“ („auf dem Zaun Sitzende“) würden nur dann zustimmen, wenn der Gesetzentwurf zugunsten der industriepolitischen Interessen ihrer jeweiligen Region geändert würde. Unter diesen Unentschlossenen finden sich Abgeordnete aus Staaten mit eigener Kohleindustrie (Virginia, Tennessee, Illinois, Indiana, Ohio), Gas-

¹ Kontakt: Arne Jungjohann | Heinrich Böll Stiftung Nordamerika | arne@boell.org
Gisa Holzhausen | Freie Universität Berlin | gisa.holzhausen@gmail.com

und Ölindustrie (Louisiana, Texas, Arkansas, North Carolina, Georgia), des produzierenden Gewerbes und der Autoindustrie (Ohio, Pennsylvania, Michigan). Für letztere wurde in das Paket eine Abwrackprämie von 3500-4500 US-\$ pro Auto integriert, die – anders als die deutsche Prämie – ökologisch gestaffelt ist. Je effizienter das Fahrzeug, desto höher die Prämie für den Neuwagen. Nach intensiven Beratungen gelang eine interne Einigung im demokratischen Lager. Der Ausschussvorsitzende Henry Waxman stellte schließlich am 15. Mai einen 932-Seiten umfassenden Gesetzentwurf vor, der nach vier Tagen Beratungen und Anhörungen mit einer 33 zu 25 Mehrheit verabschiedet wurde. Alle bis auf vier Demokraten stimmten für den Entwurf, alle bis auf eine republikanische Abgeordnete dagegen. Angesichts der komplexen Materie und der sonst üblichen Zeitpläne ist der Gesetzentwurf in rasantem Tempo verhandelt und abgestimmt worden. Allein das können die Demokraten als Erfolg verbuchen. Folgende Auflistung verdeutlicht, welche der Abgeordneten wie abgestimmt haben:

Übersicht 1: Ausgangslage und tatsächliche Abstimmung im Energieausschuss:

<i>Ja (18 → 33)</i>	<i>Unentschieden (19)</i>	<i>Nein (22 → 25)</i>
Henry Waxman (D-Calif.)	← John Dingell (D-Mich.)	Joe Barton (R-Texas)
Ed Markey (D-Mass.)	← Rick Boucher (D-Va.)	Fred Upton (R-Mich.)
Frank Pallone (D-N.J.)	← Bart Gordon (D-Tenn.)	Ralph Hall (R-Texas)
Anna Eshoo (D-Calif.)	← Bobby Rush (D-Ill.)	Cliff Stearns (R-Fla.)
Lois Capps (D-Calif.)	← Bart Stupak (D-Mich.)	Ed Whitfield (R-Ky.)
Jane Harman (D-Calif.)	← Eliot Engel (D-N.Y.)	John Shimkus (R-Ill.)
Janice Schakowsky (D-Ill.)	← Gene Green (D-Texas)	John Shadegg (R-Ariz.)
Jay Inslee (D-Wash.)	← Diana DeGette (D-Colo.)	Roy Blunt (R-Mo.)
Tammy Baldwin (D-Wis.)	← Mike Doyle (D-Pa.)	Steve Buyer (R-Ind.)
Anthony Weiner (D-N.Y.)	← Charles Gonzalez (D-Texas)	George Radanovich (R-Calif.)
Doris Matsui (D-Calif.)	← G.K. Butterfield (D-N.C.)	Joseph Pitts (R-Pa.)
Donna Christensen (D-V.I.)	← Baron Hill (D-Ind.)	Greg Walden (R-Ore.)
Kathy Castor (D-Fla.)	← Betty Sutton (D-Ohio)	Lee Terry (R-Neb.)
John Sarbanes (D-Md.)	← Zach Space (D-Ohio)	Michael Rogers (R-Mich.)
Jerry McNerney (D-Calif.)	← Mary Bono Mack (R-Calif.)	Sue Myrick (R-N.C.)
Bruce Braley (D-Iowa)	Mike Ross (D-Ark.) →	John Sullivan (R-Okla.)
Peter Welch (D-Vt.)	Jim Matheson (D-Utah) →	Tim Murphy (R-Pa.)
Christopher Murphy (D-Conn.)	Charlie Melancon (D-La.) →	Mike Burgess (R-Texas)
	John Barrow (D-Ga.) →	Marsha Blackburn (R-Tenn.)
		Phil Gingrey (R-Ga.)
		Steve Scalise (R-La.)
		<i>Nicht gewählt:</i>
		Nathan Deal (R-Ga.)

In den Verhandlungen kristallisierten sich folgende Knackpunkte heraus:

1. Die Höhe der Versteigerung im Emissionshandel
2. Die Klimaziele für 2020 und darüber hinaus
3. Das Ziel zum Ausbau erneuerbarer Energien

1. Konflikt: Die Höhe der Versteigerung im Emissionshandel

US-Präsident Obama hatte in den jüngsten Haushaltsberatungen damit überrascht, Versteigerungserlöse in Höhe von jährlich 80 Mrd. US-\$ ab dem Jahr 2012 im Haushalt einzustellen, was einer Auktionierung von 100% der Zertifikate gleich käme. Ed Markey und Henry Waxman hatten in ihrem Gesetzentwurf zunächst offen gelassen, wie viele der Zertifikate versteigert werden sollen. Der ausgehandelte Kompromiss macht deutlich, dass die Zustimmung etlicher Abgeordneter erst durch die freie Zuteilung von Zertifikaten an Schlüsselindustrien gewonnen werden konnte. Damit wurde auch die Forderung konservativer Demokraten abgeblockt, eine Preisobergrenze (*safety valve*) in das System einzubauen. Letztlich wurde beschlossen, im ersten Jahr 15% aller Zertifikate zu versteigern und die restlichen 85% frei zu verteilen. So bekommt die Stromwirtschaft 35% aller Zertifikate des Gesamtsystems kostenlos zugeteilt, mit denen sie 90% ihrer Emissionen abdecken dürfte. Versorgungsunternehmen, die auf Bundesstaatenebene reguliert werden, erhalten 30% der Gesamtzertifikate. Auch Gaswirtschaft und Heizölbranche werden mit kostenlosen Emissionsrechten ausgestattet. Für Industrien, die im internationalen Wettbewerb stehen, sind 15% der Gesamtmenge reserviert. Im Gesetzentwurf wird explizit darauf hingewiesen, dass sog. *windfall-profits* der Energieerzeuger vermieden werden sollen. Kostenlose Zertifikate sollen dazu genutzt werden, mögliche Energiepreissteigerungen, insbesondere bei einkommensschwachen Haushalten, auszugleichen. Der Anteil der Versteigerung soll je nach Sektor bis 2030 auf 100% ansteigen. Das Aufkommen soll für eine Vielzahl von Programmen (z.B. Investitionen in CCS, Energieeffizienz, Autoindustrie, Forschung und Entwicklung, Anpassung an den Klimawandel etc.) verwendet werden. Auch für die internationale Zusammenarbeit sollen Mittel bereit gestellt werden (Aufforstungsprojekte, Anpassung an den Klimawandel, Technologietransfer). In puncto internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist vorgesehen, dass ab 2025 Schutzzölle auf kohlenstoffintensive Güter aus Entwicklungsländern erhoben werden können.

2. Konflikt: Die Klimaziele für 2020 und darüber hinaus

In der Frage der Klimaziele haben etliche Mitglieder des Energieausschusses darauf gedrängt, die Vorlage abzuschwächen. Für 2020 war hier vorgesehen, die Emissionen um 20% gegenüber 2005 zu reduzieren. Damit lag der ursprüngliche Gesetzentwurf leicht über dem Vorschlag von US-Präsident Obama, die US-Emissionen bis 2020 auf das Niveau von 1990 zurückzuführen (entspricht ca. minus 14% gegenüber 2005). Es ist vermutlich der größte Erfolg der Beratungen, dass Waxman und Markey hartnäckig die Klimaziele des Entwurfs verteidigt haben. Die Einigung sieht vor, die Emissionen bis 2020 um 17% (gegenüber 2005) zu reduzieren. Das 2020-Ziel fällt damit um einiges ehrgeiziger aus, als es sich viele Demokraten aus Staaten mit Kohle- und Ölförderung gewünscht hätten. Darüber hinaus wurden mittel- und langfristige Ziele vereinbart: minus 45% bis 2030, minus 65% bis 2040 und minus 85% bis 2050 bezogen auf die Emissionen von 2005.

3. Konflikt: Das Ziel zum Ausbau der erneuerbaren Energien

Neben der Einführung des Emissionshandels sollen mit dem Gesetz die erneuerbaren Energien weiter ausgebaut werden. Der ursprüngliche Entwurf sah vor, bis zum Jahr 2025 25% der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zu gewinnen. Derzeit beträgt der Anteil der erneuerbaren Energien inklusive große Wasserkraft in der Stromproduktion etwa 9%. Anders als beim „effort sharing“ der EU, wo sich die Ziele für erneuerbare Energien von Land zu Land nach Ausgangslage und Potenzial unterscheiden, soll in den USA ein Ziel für alle Bundesstaaten gleichermaßen gelten. Ein Fünftel hiervon hätte ursprünglich durch Effizienzmaßnahmen erfüllt werden dürfen. Widerstand gegen dieses Ziel kam vor allem von Abgeordneten aus dem Südosten der USA. Sie befürchten, ihre Staaten könnten die Quote von 25% nicht erreichen. Die Argumentation beruht auf dem in den USA weit verbreiteten (Miss-)Verständnis, dass erneuerbare Energien kommerziell nur dort nutzbar wären, wo die Bedingungen hervorragend sind – etwa im Landesinneren (*Great Plains*) für die Windkraft oder im Südwesten für die Solarenergie. Viele der US-Südstaaten haben aber dennoch mindestens genau so viel Wind, mehr Biomasse und mehr Sonnenstunden als Deutschland. Um den Bedenken aus dem Süden Rechnung zu tragen, wurde das erneuerbare Energien Ziel auf 20% gesenkt. 5%-Punkte hiervon können die Energieversorger durch Energieeinsparungen ersetzen. Zusätzlich können Gouverneure ihr Ziel auf 12% herabsetzen, wenn sie dessen Einhaltung in ihrem jeweiligen Bundesstaat als nicht möglich erachten. Angesichts der riesigen Potenziale in den USA muss das Ziel als wenig ambitioniert gewertet werden. Das Ziel dürfte bereits in wenigen Jahren erreicht werden, wenn in fortschrittlichen Bundesstaaten weitere Massnahmen beschlossen werden. Immerhin würden mit dem Gesetz Anreize dafür geschaffen, dass bislang wenig aktive Bundesstaaten mehr in erneuerbare Energien investieren. Zudem wurde der Vorschlag abgewehrt, dass Strom aus CCS-Kohlekraftwerken und Atommeilern zur Zielerreichung anerkannt würde.

Widersprüchliche Republikaner: Für oder gegen CO₂-Steuer?

Die Republikaner im Energieausschuss hatten für die Verhandlungen im Ausschuss rund 450 Änderungsvorschläge ausgearbeitet, darunter auch etliche, die auf Zustimmung in Teilen des demokratischen Lagers stoßen würden. Darunter fand sich der Vorschlag, die Förderung aller heimischen Energien, also insbesondere Kohle, Öl und Atom, auszuweiten. Auch solle das Gesetz außer Kraft treten, sobald die US-Arbeitslosenquote 10% überschreiten würde. Einzelnen Bundesstaaten solle außerdem die Möglichkeit eingeräumt werden, aus dem Gesetz auszusteigen. Weiterhin drohten die Republikaner damit, sich einer Verfahrensregel zu bedienen und eine vollständige Lesung des 932-seitigen Entwurfs einzufordern. Dies wäre einer Blockade der Verhandlungen für 12 bis 14 Stunden gleichgekommen. Schließlich lehnen die Republikaner den Emissionshandel per se ab. Joe Barton (Texas), Verhandlungsführer der Republikaner im Ausschuss, bringt es auf den Punkt: „Cap and trade is dead.“ Stattdessen sollen Emissionsgrenzwerte für Kraftwerke per Ordnungsrecht vorgeschrieben werden. Die Wortwahl der Republikaner zielt darauf ab, gewissermaßen die „philosophischen“ Differenzen der beiden Parteien widerzuspiegeln – dementsprechend wird das Klima- und Energiegesetz auch abfällig als „cap and tax“ und „light switch tax“ (Licht aus-Steuer) betitelt. Diese Angriffslinie entspricht dem traditionellen republikanischen Ansatz von niedrigen Steuern und kleinem Staat und

korrigiert damit ein Ansatz der letzten zwei Jahre, die durchaus bemerkenswert ist. Denn je näher die Implementierung regionaler oder gar eines US-weiten Emissionshandels rückt, desto lauter wurde die Kritik der Republikaner daran. Mit dem Verweis auf das EU-System wurde der Emissionshandel für seine angebliche Ineffizienz und Anfälligkeit für Lobbyismus kritisiert. Im Gegenzug haben einige Republikaner die Einführung von CO₂-Steuern als effektivere Maßnahme zum Klimaschutz gefordert – in dem Wissen, dass eine neue Steuer, noch dazu in nennenswerter Größe, im US-Kongress politisch nicht durchsetzbar ist. Mit der aktuellen Entwicklung, die Vorschläge der Demokraten als „cap and tax“ zu brandmarken, dürfte das Konzept einer republikanischen CO₂-Steuer erst einmal wieder in der Schublade verschwinden. Ein Vorschlag des Republikaners Bob Inglis (South Carolina) sieht eine CO₂-Steuer vor, mit deren Einnahmen Lohnsteuern gesenkt werden sollen – ein Konzept analog zur ökologischen Steuerreform in Deutschland.

Präsident Obama versucht die Demokraten zusammen zu halten

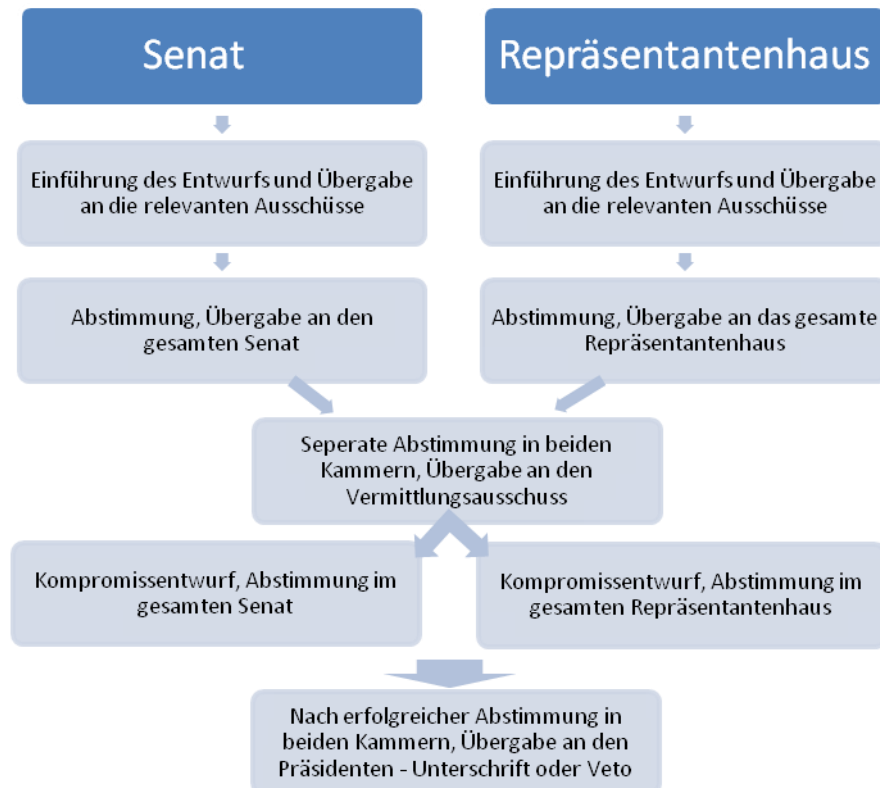
In der Debatte machen sich die Eigenheiten des amerikanischen Systems bemerkbar: Auch wenn das Klima- und Energiegesetz eines der Top-Projekte der neuen Regierung ist und die Demokraten in beiden Kammern des Kongresses derzeit eine Mehrheit haben, bedeutet das noch lange nicht, das Gesetz könnte einfach durchgestimmt werden. Zu unterschiedlich sind die Interessen unter den Demokraten, als dass sich ein einfacher Kompromiss fände. Auch deswegen stellen die Vorschläge der Republikaner für die Demokraten eine echte Zerreißprobe dar. Abgeordnete wie Gene Green (Texas) oder G.K. Butterfield (North Carolina) geben zu, dass einige der republikanischen Vorschläge sicherlich gut in ihren eigenen Wahlbezirken ankämen. Wohl genau deshalb, um die eigenen Reihen geschlossen zu halten, hat Barack Obama in seiner wöchentlichen Radioansprache nach den Beratungen den Entwurf als „historische Übereinkunft“ auf dem Weg zu einer *low-carbon economy* gelobt. Bislang hat sich der Präsident in der Debatte dennoch größtenteils zurückgehalten. Das dürfte sich ändern, wenn die Beratungen im Laufe des Jahres in die entscheidende Phase kommen.

Der Senat beginnt im Herbst mit den Beratungen

Der US-Senat hat bereits in der vergangenen Legislatur die Einführung eines Emissionshandelssystems anberaten. Doch gelang es im Sommer 2008 nicht, die notwendigen 60 von 100 Senatoren dafür zu gewinnen, den Gesetzentwurf überhaupt zur Abstimmung zu stellen. Für die nun bevorstehenden Beratungen dürfte die Vorlage vom Repräsentantenhaus eine gute Blaupause darstellen – sind doch in diesem Kompromiss die wichtigsten industrie- und regionalpolitischen Interessen des Landes eingeflossen. Ed Markey, einer der beiden Chef-Klimaverhandler auf Seiten der Demokraten, hielt von Beginn an einen engen Draht zu seinen demokratischen Kollegen im federführenden Umweltausschuss („Environment and Public Works“) des Senats. Dessen Vorsitzende Barbara Boxer, demokratische Senatorin für Kalifornien, geht davon aus, dass ihr Ausschuss wichtige Eckpunkte aus dem Waxman-Markey-Entwurf übernimmt. Wie am Ende ein Konsens aussieht, wird sich allerdings erst im Laufe der Beratungen herausstellen. Im Senat ist eine eigene Dynamik der Debatte zu erwarten, rangeln doch hier neben dem für den Emissionshandel federführenden Umweltausschuss auch noch die Ausschüsse für

Energie, für Wirtschaft und für Finanzen um die (Teil-)Zuständigkeit eines umfassenden Energie- und Klimagesetzes.

Übersicht 2: Gesetzgebung im US-System:



Ausblick

Mit der Verabschiedung des Gesetzentwurfs im Energieausschuss des Repräsentantenhauses ist eine zentrale Hürde im parlamentarischen Verfahren genommen. Dass es den Demokraten gelang, die komplexen Vorlage vergleichsweise rasch durch den Ausschuss zu manövrieren, zeugt von taktischem Geschick und dem politischen Willen der demokratischen Führung. Al Gore und die meisten der großen Umweltschutzorganisationen loben den Entwurf in dem Wissen, dass ambitioniertere Ziele im Kongress (noch) nicht mehrheitsfähig sind. Die Chancen, dass der Kongress noch im Jahr 2009 ein Klimagesetz verabschiedet, sind damit in jedem Fall gestiegen. Gleichwohl ist das Zeitfenster für 2009 sehr eng. Allein acht weitere Ausschüsse des Repräsentantenhauses werden den Gesetzentwurf beraten. Erste Änderungswünsche werden schon vom Haushaltsausschuss (alternative Verwendung der Versteigerungserlöse) und vom Landwirtschaftsausschuss (bessere Bedingungen für Agrotreibstoffe) angemeldet. Nun beginnt die Schlacht der Lobbyisten. Gerade demokratische Abgeordnete aus politisch umkämpften Wahlkreisen, die für den Gesetzentwurf gestimmt haben, dürften zur Zielscheibe von Fernsehspots und Radio-Kampagnen der Republikaner und der Industrie werden. Schließlich treten die meisten der 435 Abgeordneten des Repräsentantenhauses in 2010 zur Wiederwahl an. Nancy Pelosi,

Sprecherin des Repräsentantenhauses, will auch deshalb den Gesetzentwurf noch vor der Sommerpause abstimmen lassen. Doch rückt mit der Gesundheitsreform bereits das nächste Mammutprojekt auf die Reformagenda in Washington. Schließlich muss auch der Senat seine Hausaufgaben machen. Er wird erst im Herbst mit den Beratungen beginnen. Dann müssen beide Kammern ihre Vorlagen abstimmen. Nicht wenige Beobachter gehen deshalb davon aus, dass ein US-Klimagesetz frühestens Anfang 2010 in Kraft treten wird. Das heißt aber nicht, dass die US-Regierung auf der Klimakonferenz in Kopenhagen nicht verhandlungsfähig wäre. Im Gegenteil – sie hätte durch die Vorläufigkeit der Gesetzgebung mehr Spielraum, als wenn ein Gesetz in allen Details bereits verabschiedet wäre. Zugleich werden US-Politiker nicht müde zu betonen, dass ein Durchbruch in der innenpolitischen Klimadebatte in den USA davon abhängt, zu welchen Zielen und Maßnahmen sich andere Länder, allen voran China und Indien, in einem neuen Klimavertrag verpflichten würden.

Zum Weiterlesen:

Der Originaltext des Entwurfs (H.R. 2454) und Infos zum weiteren Verfahren:

- http://energycommerce.house.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=1622:chairmen-waxman-and-markey-introduce-the-american-clean-energy-and-security-act&catid=155:statements&Itemid=55
- <http://www.opencongress.org/bill/111-h2454/show>
- <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-2454>

Kommentare und Hintergrund:

- <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/21/AR2009052104402.html>
- http://www.nytimes.com/2009/05/17/us/politics/17cap.html?_r=1&scp=3&sq=emissions&st=cs
- http://www.economist.com/world/unitedstates/displaystory.cfm?story_id=13702826
- <http://climateprogress.org/2009/05/21/waxman-markey-approved-house-energy-and-commerce-committee/>
- <http://www.grist.org/article/2009-05-22-house-panel-oks-climate-bill>

Heinrich Böll Stiftung Nordamerika

1638 R Street, NW
Suite 120
Washington, DC 20009, USA

Tel.: +1 (202) 462-7512
Fax: +1 (202) 462-5230
Email: info@boell.org
www.boell.org