



Abbruch oder Durchbruch? – Die US Klimapolitik vor Kopenhagen

Von Arne Jungjohann und Till Kötter

18. November 2009

Seit Amtsantritt von Barack Obama drückt die US-Regierung beim Klimaschutz aufs Tempo. In den ersten acht Monaten seiner Amtszeit hat der neue Präsident mehr für den Klimaschutz getan, als sein Vorgänger in den acht Jahren zuvor. Doch für Klimagesetze wie den Emissionshandel müssen parlamentarische Mehrheiten im US-Kongress hart erkämpft werden. Während das Abgeordnetenhaus im Juni 2009 seinen Gesetzentwurf verabschiedet hat¹, hat im Senat bislang nur der Umweltausschuss das Thema behandelt. Dass der Senat oder gar der Vermittlungsausschuss beider Kammern bis zu den UN-Klimaverhandlungen in Kopenhagen das Gesetz verabschiedet, gilt als ausgeschlossen. Vermutlich auch deshalb hat die US Regierung auf dem APEC-Gipfel zusammen mit China die Hoffnung auf einen neuen Klimavertrag in Kopenhagen begraben. Ins Reisegepäck für die COP 15 gehört somit ein große Portion Pragmatismus. Die Europäer stehen vor einem Balanceakt: Sie müssen die US-Verhandler zu weiter reichenden Zusagen bewegen, als diese angesichts der innenpolitischen Widerstände bereit sind zuzusagen. Wird der Bogen der internationalen Kritik dabei überspannt, wird die sich abzeichnende fragile Mehrheit für mehr Klimaschutz im US-Kongress gefährdet.

1. Klimapolitik im US Senat als Mission Impossible: Der Wettlauf gegen Zeit, Verfahrensregeln und Parteigrenzen

Die Senatoren John Kerry (Massachusetts) und Barbara Boxer (Kalifornien) haben Ende September 2009 einen Gesetzentwurf zum Klimaschutz vorgelegt, der sich in vielen Punkten an der Vorlage des Repräsentantenhaus anlehnt. Ziel des Kerry-Boxer-Bill ist die Einführung des Emissionshandels, die Steigerung der Energieeffizienz und der Ausbau der erneuerbaren Energien. Als Klimaziel wird eine Reduzierung der Emissionen um 20% bis 2020 gegenüber 2005 vorgeschlagen. Zu Beginn des Emissionshandels im Jahr 2012 sollen mindestens 15% der Zertifikate versteigert werden.² Um eine Mehrheit der Senatoren für das Klimagesetz zu gewinnen, muss eine Vielzahl an zum Teil widersprüchlichen Kompromissen gefunden werden. Zwar verfügen die Demokraten im Senat rechnerisch über eine Mehrheit von 60 Stimmen, aber eine Parteidisziplin im deutschen Sinne gibt es nicht. Die Senatoren vertreten in erster Linie die Interessen ihres jeweiligen Bundesstaates. Da nicht alle Demokraten das Klimagesetz mittragen werden, müssen einige republikanische Senatoren für das Gesetz gewonnen werden.

¹ Zusammenfassung siehe http://boell.org/downloads/US-Klimapaket_Mai2009_Boell.pdf

² Zusammenfassung siehe <http://www.wri.org/stories/2009/10/wri-summary-clean-energy-jobs-and-american-power-act-kerry-boxer>

Angeführt durch James Inhofe, einen einflussreichen Senator und bekennenden Klimaskeptiker aus dem Ölstaat Oklahoma, haben die sieben republikanischen Senatoren die Abstimmung im Umweltausschuss boykottiert. Die Republikaner warfen den Demokraten vor, für die Beratungen nicht genug Zeit einzuräumen und verlangten weitere Kostenabschätzungen. Schließlich blieben die Republikaner der Abstimmung fern. Dadurch wurden jegliche Änderungsanträge zum Gesetzentwurf verhindert. Laut Geschäftsordnung des Umweltausschusses können Gesetzentwürfe nur dann geändert werden, wenn mindestens zwei Senatoren jeder Partei anwesend sind. Der Umweltausschuss hat deshalb mit den Stimmen der Demokraten am 5. November seinen Entwurf des Clean Energy Jobs and American Power Act (S. 1733, CEJAPA)³ ohne Änderungen verabschiedet. Damit trägt das Klimagesetz weiterhin eine demokratische Handschrift, was den republikanischen Hardlinern gelegen kommen dürfte, können sie doch den Gesetzentwurf als parteipolitisches Vorhaben der Demokraten brandmarken. Der Erfolg bei den nächsten Wahlen wird nach Ansicht vieler Republikaner dadurch entschieden, ob die regierenden Demokraten ihre wichtigsten Reformprojekte zum Abschluss bringen können oder nicht. Neben der Gesundheitsreform, Obamas wichtigstem innenpolitischen Projekt, gehört dazu auch das Klima- und Energiepaket. So oder so: Der Weg für die Beratungen in weiteren Ausschüssen und im Plenum ist damit frei.

Neben dem Umweltausschuss beraten fünf weitere Ausschüsse das Energie- und Klimagesetz. Bereits im Sommer 2009 hatte der Energieausschuss unter dem Titel *American Clean Energy Leadership Act*⁴ einen Entwurf für die Passagen zum Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz vorgelegt. Der Auswärtige Ausschuss unter dem Vorsitz von John Kerry (D-Mass.) behandelt Fragen zum internationalen Technologie- und Finanztransfer sowie zum Schutz der internationalen Wälder. Während der Landwirtschaftsausschuss auf Grund des engen Zeitfensters wohl auf eine eigene Beratungen verzichtet, kündigt der Wirtschaftsausschuss eine umfangreiche Debatte an. Die wohl wichtigste Rolle kommt dem Finanzausschuss unter Leitung von Max Baucus (D-Montana) zu. Zum einen entscheidet dieser über die Regeln zur Versteigerung der Zertifikate und die Verwendung der Aufkommenserlöse. Zum anderen sitzen in diesem Ausschuss u.a. 15 moderate Senatoren, die von Beobachtern als sogenannte *Fencesitter* (auf dem Zaun sitzende) identifiziert sind. Es sind die unentschlossenen Senatoren, bei denen offen ist, ob sie am Ende des Tages für oder gegen das Gesetz stimmen werden. Die meisten von ihnen müssen zur Verabschiedung des Gesetzes aber unbedingt gewonnen werden.

Der Senat wird nur dann ein Klimagesetz verabschieden, wenn es den Demokraten gelingt, auch einige wenige Republikaner für das Gesetz zu gewinnen. Zwar setzt die republikanische Führung alles daran, die eigenen Reihen geschlossen zu halten. Dennoch gelingt es den Demokraten, Unterstützer im Lager der Republikaner ausfindig zu machen. In einem gemeinsamen Kommentar in der New York Times haben die beiden Senatoren John Kerry, ein progressiver Demokrat aus Massachusetts, und Lindsey

³ http://epw.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=1d1bc826-beed-4eb3-933b-d7559bc61d4b

⁴ http://energy.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=IssuesItems.Detail&IssueItem_ID=1fbce5ed-7447-42ff-9dc2-5b785a98ad80

Graham, ein Republikaner aus dem erzkonservativen South Carolina, für die Verabschiedung des Klimagesetzes geworben. Der Vorstoß könnte sich im Nachhinein als der eigentliche Durchbruch der Debatte herausstellen. Mit Graham spricht sich ein republikanischer Senator offen für das Klimagesetz aus, der bislang nicht auf der Liste der möglichen Ja-Stimmen gehandelt wurde. Sein Eintreten für das Gesetz und die Änderungen, die er bewirken wird, dürfte allein weitere 5-7 Stimmen aus dem republikanischen Lager bedeuten. Das wiederum würde Demokraten aus konservativen Regionen erleichtern, für das Klimagesetz zu stimmen. Gemeinsam mit Joe Lieberman, einem parteilosen Senator aus Connecticut, gehen Kerry und Graham nun auf überparteilichen Stimmenfang. Dem Trio kommt eine Schlüsselfunktion zu, da die Federführung zum Thema über zu viele Ausschüsse verteilt ist, als dass ein schlüssiges und widerspruchsfreies Gesetz zu erwarten wäre. Es liegt an Kerry & Co dafür zu sorgen, alle Interessen unter einen Hut zu bekommen und erfolgreich eine Mehrheit zu schmieden. Wenn sie im Anwerben von Senatoren erfolgreich sein wollen, müssen sie vor allem Zugeständnisse an konservative Interessen und ländliche Regionen machen.

2. Regionaler Interessenausgleich: Die Ausrichtung der amerikanischen Klimapolitik wird sich in den Bundesstaaten entscheiden

Ländliche Regionen haben im politischen System der USA eine starke Position. Für den Klimaschutz bedeutet das wenig Gutes. Jeder Bundesstaat ist unabhängig von seiner Größe mit zwei Stimmen im Senat vertreten. So schickt das bevölkerungsreiche Kalifornien (37 Mio. Einwohner) ebenso zwei Senatoren nach Washington DC wie der Bundesstaat Wyoming (800 000 Einwohner). Da für die Aufsetzung von Debatten im Senat 60 von 100 Stimmen notwendig sind, haben die ländlichen Bundesstaaten eine überproportionale Bedeutung. Für den Klimaschutz bedeutet das wenig Gutes. Unter den Unentschlossenen finden sich vor allem Senatoren aus Staaten mit eigener Gas- und Ölindustrie (Louisiana, Texas, Arkansas, North Carolina, Georgia) und des produzierenden Gewerbes und der Autoindustrie (Ohio, Pennsylvania, Michigan). Wichtiger als die Verabschiedung eines stimmigen Gesetzes ist für viele von ihnen der Verhandlungsprozess. Nur wenn sie zeigen können, dass sie sich im Laufe der parlamentarischen Beratungen erfolgreich für die Interessen ihres Bundesstaates eingesetzt haben, können sie ihre Zustimmung zu einem so umstrittenen Gesetz wie dem Klimapaket rechtfertigen. Die relevanten Industrien unterstützen die Senatoren in den entscheidenden Ausschüssen mit großzügigen Wahlkampfspenden. Allein die 7 Republikaner des Umweltausschusses im Senat haben in den letzten Jahren von der Bergbauindustrie, von regionalen Energieversorgern und den großen Energiemultis Spenden von zusammen mehr als 12 Millionen US-Dollar erhalten.

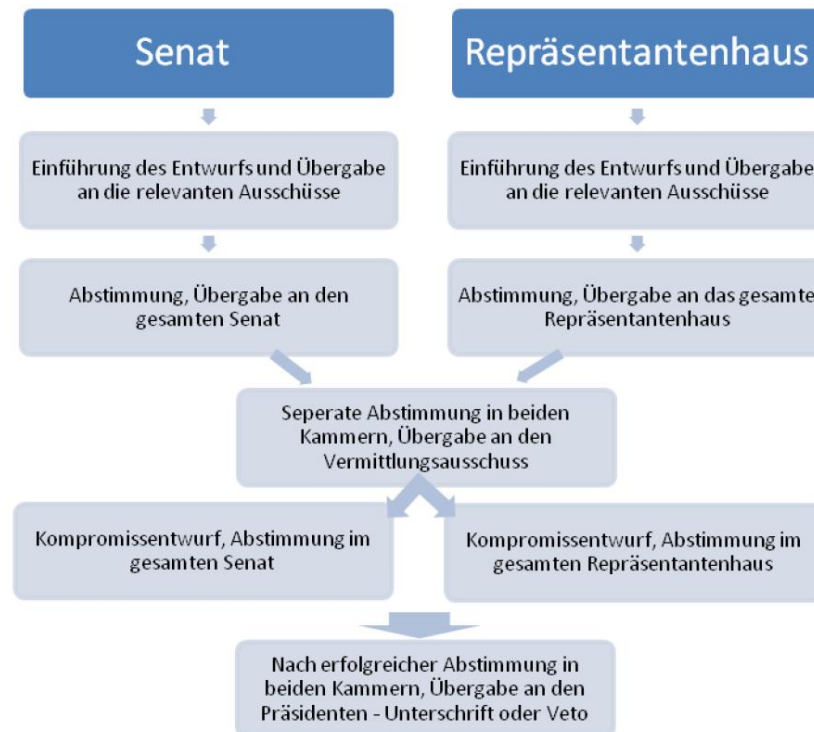
Spenden an Republikaner im Senatsumweltausschuss; in US-Dollar				
	Öl und Gas	Energie- versorger	Bergbau	Ressourcen; Infrastruktur
James Inhofe (Oklahoma)	1,223,732	437,967	197,850	2,045,140
George Voinovich (Ohio)	360,329	570,726	260,799	1,000,000
Chris Bond (Montana)	446,310	313,165	0	1,013,063
David Vitter (Louisiana)	659,635	165,665	0	974,000
Mike Crapo (Idaho)	247,699	278,441	0	784,136
Lamar Alexander (Tennessee)	400,375	0	0	663,000
John Barrasso (Wyoming)	169,250	0	63,650	391,700
zusammen	3,507,321	1,765,964	522,299	6,871,039
Quelle: www.climateprogress.org				
*All data from www.opensecrets.org				

Ein Klima- und Energiegesetz wird nicht ohne Kompromisse mit Kohlestaaten auskommen. Fast 30 US-Bundesstaaten sind als Produzenten, Lieferanten oder Bezieher ökonomisch auf den Energieträger Kohle angewiesen. Staaten wie Indiana, North Dakota und Kentucky beziehen über 90% ihrer Energie aus Kohle. Kohle fördernde Staaten wie Wyoming, West Virginia und Pennsylvania spüren den Druck der Gewerkschaften. Mit 134,000 Beschäftigten in der Kohleindustrie gehören diese zu den am Besten organisiertesten der USA, ein nicht zu vernachlässigender Faktor für die Mobilisierung von Wählern. Kein Senator wird es sich bei den *Midterm Elections* im November 2010 leisten können, Politik gegen diese relevante Klientel zu machen. Gerade die demokratischen Senatoren Byron Dorgan (North Dakota), Evan Bayh (Indiana), Arlen Specter (Pennsylvania) und Blanche Lincoln (Arkansas) gelten als Wackelkandidaten in der Debatte. Sie werden darauf bestehen, dass Kohle im Emissionshandel besser gestellt wird (u.a. durch mehr freie Zertifikate, Forschungsmittel für CCS etc.).

Subventionen für den Bau neuer Atomkraftwerke sichern die Zustimmung konservativer Senatoren. Senator Lindsey Graham kann sich als erster Republikaner auf die Demokraten zu bewegen, da er in wichtigen Fragen klare Interessen des republikanischen bzw. konservativen Lagers formuliert. (Das hindert die erkonservative Basis jedoch nicht daran, Graham des Hochverrats zu beschimpfen und seinen Ausschluss aus der republikanischen Partei zu verlangen.) Neben der Forderung nach weiteren Öl- und Gasbohrungen im Atlantik geht es hierbei vor allem um den Bau neuer Atomkraftwerke. Eine Mehrheit der Demokraten, gerade im Repräsentantenhaus, lehnt dies ab. Dennoch könnte Atomkraft das unvermeidliche Übel für eine Mehrheit sein. Bisher gelingt es der Industrie gut, Atomkraft als eine sichere und vor allem klimafreundliche Energieform darzustellen. Interessenverbände wie das Nuclear Energy Institute (NEI) verkaufen sich als wichtigen Bestandteil einer Energiewende. 26 Anträge zum Neubau werden momentan geprüft, 45 Kraftwerke möchte die Industrie nach eigenen Angaben bis 2030 ans Netz bringen. 100 Milliarden Dollar als staatlich garantierten Kreditrahmen fordert dafür das NEI zur Neugründung einer Agentur für sogenannte saubere Energien.

Eine Verabschiedung des Gesetzes noch vor der Klimakonferenz in Kopenhagen ist inzwischen ausgeschlossen. Um das Gesetz überhaupt im Plenum des Senats zu beraten, müssen 60 Senatoren zustimmen. Bislang werden 31 sichere und 10 vermutliche Ja-Stimmen gezählt. 19 Stimmen fehlen, die aus dem Lager der sogenannten *Fencesitters* gewonnen werden müssen ohne dabei bisherige

Unterstützer zu verlieren. Wenn der Senat ein eigenes Gesetz verabschiedet hat, werden die beiden Vorlagen aus Repräsentantenhaus und Senat im Vermittlungsausschuss des Kongresses verhandelt. Der hier ausgehandelte Kompromiss muss wiederum von beiden Kammern bestätigt und vom Präsident unterschrieben werden, damit das Gesetz in Kraft treten kann.



Da im November 2010 die nächsten Kongresswahlen für alle 436 Abgeordneten des Repräsentantenhauses wie für ein Drittel der 100 Senatoren anstehen, bleibt wenig Zeit. Um das Gesetz zumindest ansatzweise aus dem Wahlkampf herauszuhalten, muss es bis März 2010 verabschiedet sein. Angesichts der sonst üblichen Zeitabläufe in der US Gesetzgebung kommt das einem Schweinsgalopp gleich.

3. Internationale Klimapolitik: Mit welchem Mandat fährt die US-Regierung nach Kopenhagen?

Die Beratungen zum Klimaschutz im Kongress werden den Spielraum vorgeben, mit dem die Administration im Dezember auf dem UN-Klimagipfel verhandeln wird. 1997 hatte US-Präsident Bill Clinton trotz fehlender innenpolitischer Unterstützung das Kyoto-Protokoll unterzeichnet. Der Senat, der laut Verfassung internationale Verträge mit einer 2/3-Mehrheit von 67 Stimmen ratifizieren muss, fühlte sich übergangen und verpasste dem Weißen Haus einen Denkartel. In der mit 95-0 Stimmen verabschiedeten Byrd-Hagel-Resolution sprachen sich die Senatoren parteiübergreifend gegen Verträge aus, die der US-Wirtschaft schaden und große Verschmutzer wie China und Indien ausklammern würden. Folglich hat die USA das Kyoto-Protokoll nie ratifiziert.

Ein besonderes Augenmerk in der US Klimadebatte liegt auf den großen Entwicklungsländern. Gerade China wird als starker Handelskonkurrent wahrgenommen, dessen Umwelt- und Sozialstandards niedriger seien und der diese Vorteile auf dem Weltmarkt ausspielen würde. Während China in absoluten Zahlen die USA als weltgrößten "Klimasünder" abgelöst hat, wird in den USA gerne ausgeblendet, dass Peking oftmals ambitioniertere Umweltstandards setzt als Washington. Doch die Klischees, gezielt unterfüttert von industrienahen Forschungsinstitutionen und konservativen Medien, halten sich hartnäckig in der amerikanischen Öffentlichkeit. Deshalb werden die internationalen Verhandlungen in weiten Teilen der USA nur dann als fair erachtet, wenn auch China Zugeständnisse für mehr Klimaschutz macht. Obama wird sich den Vorwurf nicht leisten können, nicht hart genug gegenüber den Chinesen verhandelt zu haben.

Die Regierung betrachtet Finanzleistungen an Entwicklungsländer als einen wichtigen Teil der Lösung, doch wird sich der Kongress gegen eine internationale Kontrolle und Verwaltung der Finanzmittel wehren. Aus US-Regierungskreisen ist zu vernehmen, dass die Finanzierungsmodelle der Amerikaner denen der Europäer ähnelten. Angeblich stellt sich die US Regierung darauf ein, ein Viertel der auf 100 Milliarden US-Dollar bezifferten Leistungen zur Klimafinanzierung aufzubringen. Doch ist die Skepsis gegenüber staatlicher Verwaltung in der amerikanischen Bevölkerung tief verankert – erst recht, wenn es sich um internationale Organisationen handelt. Ein realistisches Modell zur Klimafinanzierung wird somit nicht um eine amerikanische Eigenverwaltung der US Mittel umhin kommen. Zudem werden die USA darauf bestehen, einen Großteil der Finanzleistungen nicht über klassische Entwicklungszusammenarbeit abzudecken, sondern zu einem nicht unwesentlichen Anteil durch den Privatsektor.

Europa steht vor einem Balanceakt: Es muss die USA zu weiter gehenden Schritten beim Klimaschutz anspornen, ohne dabei die innerepolitische Konsensbildung zu torpedieren. Die USA steht vor einem klimapolitischen Durchbruch. Doch konservative Hardliner, die mit ihnen verbundenen Industrien und gut bezahlte Klimaskeptiker versuchen mit aller Macht, den Kurswechsel zu verhindern. Zwei Alternativen kristallisieren sich heraus: Entweder der Kongress verabschiedet ein Klimagesetz, das eine echte Kehrtwende einleitet und den – wenn auch langsamen – Einstieg der USA mit sämtlichen Bundesstaaten in den Klimaschutz manifestiert. Oder aber die Konservativen bringen das Gesetz zum Scheitern und es wird Jahre dauern, bis das Thema wieder auf die politische Tagesordnung in Washington rückt. Was heißt das für die internationale Staatengemeinschaft? Es wäre falsch, die Lösung des drängendsten Problems der Menschheit deshalb aufzuschieben, weil das politische System des weltweit größten Klimasünder kein schnelleres Vorgehen erlaubt. Doch wenn Europa in den internationalen Verhandlungen um jeden Preis strengere Vorgaben erzwingen will, könnte es damit der Sache einen Bärendienst erweisen. Als Zugeständnis an die USA kann deshalb am Ende des Tages dazu gehören, einem Klimaziel für 2020 zuzustimmen, das aus klimawissenschaftlicher Sicht unzureichend, aus realpolitischer Perspektive aber die Grenze des Machbaren ist. Im Gegenzug muss sich die USA dazu verpflichten, ihre Anstrengungen zu verdoppeln und in den Jahren nach 2020 das aufzuholen, was das Land in den letzten 20 Jahren versäumt hat.

Dass die US Regierung auf dem APEC-Gipfel zusammen mit China und den anderen Ländern die Hoffnung auf einen neuen Klimavertrag in Kopenhagen begraben hat, bedeutet für den Klimaschutz

nichts Gutes. Doch dürften die progressiven Kräfte in den USA zumindest im Stillen darüber erleichtert sein, dass in Kopenhagen nur ein allgemein politisches Abkommen beschlossen werden soll und die Umsetzung im Detail auf 2010 verschoben wird. Damit wird für die Kompromissfindung im Senat die Zeit eingeräumt, die so dringend benötigt wird.

Europa und die USA sollten in der Klimapolitik transatlantisch kooperieren. Eine konkrete Zusammenarbeit bietet sich erstens beim Aufbau eines transatlantischen Emissionshandels an; zweitens bei der Erforschung und Marktdurchdringung neuer Technologien wie Elektroautos und intelligenter Stromnetze; und drittens beim Erfahrungsaustausch von Klima- und Energiepolitiken wie z.B. dem deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetz. Die Gründung des transatlantischen Energierates (US-EU Energy Council) am 4. November bietet dafür einen institutionellen Rahmen, der bald mit Inhalten gefüllt werden muss.

Arne Jungjohann

Program Director Environment and Global Dialogue
Heinrich-Böll-Stiftung North America
T: +1-202-462-2202
arne@boell.org

Till Kötter

Project Manager Transatlantic Climate Policy Group
Heinrich-Böll-Stiftung North America
T:+1-202-464-4930
till@boell.org

This paper has been partly funded by the EU commission. The EU commission is not responsible for the content.