

Amerikas neue Energie. Energieaußenpolitik der USA nach Bush

JOSEF BRAML

Mit dem Fachbegriff der »Energiesicherheit« (»energy security«) wurde im angelsächsischen Raum ein neues, mehrere Politikfelder umfassendes Forschungsfeld etabliert (vgl. Kalicki und Goldwyn 2005). Ebenso reift in der amerikanischen Politik und Öffentlichkeit die Einsicht, dass die Optimierung des Zieldreiecks von Energieversorgungssicherheit, wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und Klimaschutz eine Umstellung auf eine so genannte »low carbon economy«, also Wirtschaften mit möglichst niedrigem Verbrauch fossiler Brennstoffe, erfordert. In erster Linie geht es in den USA darum, alternative Kraftstoffe und effiziente Technologien für den Transportsektor zu entwickeln.

In seiner Ansprache zur Lage der Nation im Januar 2006 machte US-Präsident George W. Bush seine Landsleute auf ein »ernsthafte Problem« aufmerksam: »Amerika ist süchtig nach Öl, das größtenteils von instabilen Regionen der Welt importiert wird« (White House 2006).¹ Dennoch hat Präsident Bush in seiner bisherigen Amtszeit wenig politisches Kapital investiert, um Abhilfe zu schaffen. In den USA herrscht denn auch die Experten- und Lehrmeinung vor, wonach »die Aussichten für eine ernsthafte Reform der Energiesicherheitspolitik schlecht sind, sofern nicht ein gravierender Schock des internationalen Systems eintritt« – etwa der Zusammenbruch der saudi-arabischen Monarchie (Kalicki und Goldwyn 2005: 7).

Im Gegensatz dazu legt die vorliegende Analyse der innenpolitischen Faktoren amerikanischer Energieaußenpolitik nahe, dass die durch den steigenden Energiekonsum bedingten Sicherheits-, Wirtschafts- und Umweltkosten die USA veranlassen werden, den Kurs ihrer gegenwärtigen Energieaußenpolitik zu ändern: in Richtung Gewinnung und Handel effizienter und erneuerbarer Energien.

1. Alle amerikanischen Quellen wurden vom Autor übersetzt, wenn nicht anders gekennzeichnet.

Steigender Verbrauch von importiertem Öl ...

Mit knapp fünf Prozent der Erdbevölkerung beanspruchen die Vereinigten Staaten von Amerika mehr als ein Fünftel (22,5 Prozent) des globalen Energiekonsums (EIA 2006: 302). In den letzten 55 Jahren hat sich der Energieverbrauch der USA beinahe verdreifacht: Der Konsum von 34,6 Quads² Anfang der 1950er Jahre ist 2005 auf 99,7 Quads gestiegen.

Der erhöhte Energiebedarf wurde in erster Linie durch Öl gedeckt. 2005 betrug der Anteil des Mineralöls knapp über 40 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs. Zwar ist in den 1970er Jahren der Verbrauch der Energiequellen Gas und Kohle ebenso angestiegen. Aber seit den 1980er Jahren blieb ihr Anteil an der Deckung des Gesamtenergieverbrauchs mit etwa einem Viertel bzw. einem Fünftel relativ konstant. Nuklear- und erneuerbare Energie tragen mit acht bzw. sechs Prozent nur wenig zur Deckung des Gesamtenergiebedarfs bei.

Der gestiegene Ölbedarf konnte nicht durch eigene Produktion gedeckt werden. Zwischen 1950 und 2005 erhöhte sich zwar die Gewinnung amerikanischen Mineralöls von 5,9 auf 7,8 Millionen Fässer pro Tag. Doch angesichts der insgesamt 20,7 Millionen Fässer, die heute in den USA täglich benötigt werden, nimmt sich dieser Anstieg geringfügig aus. Allein der – fast ausschließlich durch Flugbenzin, Benzin und Diesel angetriebene – amerikanische Transportsektor verbrauchte 2005 bereits 13,8 Millionen Fässer Erdöl pro Tag. Der Verkehrssektor beansprucht mittlerweile knapp zwei Drittel des gesamten Ölkonsums (1975 war es noch etwa die Hälfte) (EIA 2005, zitiert in: Clover 2006: 7–8). Aufgrund der hohen Abhängigkeit des amerikanischen Transportsektors von fossilen Kraftstoffen – und wegen der Zeitspanne, die zur Entwicklung neuer markttauglicher Technologien benötigt würde – erwartet eine amerikanische Expertengruppe des Council on Foreign Relations, dass die Vereinigten Staaten mindestens noch für mehrere Dekaden von importiertem Öl abhängig sein werden (Council on Foreign Relations 2006: 14).

Die internationale Abhängigkeit der Weltmacht USA vom Erdöl ist – anders als beim Energieträger Gas³ – heute um ein Vielfaches höher als

2. Die Bezeichnung »Quads« bedeutet »Quadrillion BTU's per Year«. »British Thermal Unit (BTU)« ist eine gängige Maßeinheit, um verschiedene Energietypen zu verrechnen.

3. Der nordamerikanische Kontinent bezieht derzeit nur zwei Prozent seines Gasverbrauchs von außerhalb. Die Nachfrage nach externem Gas wird voraussichtlich

zu Beginn der 1950er Jahre: Deckten die USA 1950 ihren Bedarf noch überwiegend durch die Gewinnung eigener Ressourcen, so stammten 2005 über 60 Prozent des Gesamtölverbrauchs aus Importen.

Die Importabhängigkeit wird in den nächsten Jahrzehnten zunehmen. Das amerikanische Energieministerium prognostiziert, dass die derzeitige Importmenge von 13,7 auf 17,7 Millionen Fässer im Jahr 2030 steigen wird. Demnach werden 2030 zwei Drittel des gesamten US-Erdölbedarfs importiert (vgl. EIA 2007: 70). Ein Blick auf die Hauptherkunftsländer des importierten Öls verdeutlicht die Abhängigkeit der USA, insbesondere von den Staaten am Persischen Golf. Auch die Zukunft verheißt nichts Gutes: Die weltweite Verteilung des Rohstoffs Öl verdeutlicht die zunehmende Abhängigkeit der USA von dieser Problemregion: Knapp 60 Prozent der heute bekannten Erdölreserven befinden sich im Mittleren Osten.

... und dessen Konsequenzen

Amerikas Abhängigkeit von fossilen Energieträgern aus dem Ausland birgt ein Risiko für die nationale Energieressourcen-Sicherheit und gefährdet seine Wirtschaft und Umwelt.

Strategische Energieressourcen-Unsicherheit

Sollten die Vereinigten Staaten ihre übermäßige Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen beibehalten, bleiben sie verwundbar, zumal in instabilen Regionen und von amerikanischen Interessen zuwiderhandelnden Staaten. Zwar können die USA weiterhin auf ihre wichtigsten Öllieferanten Kanada und Mexiko zählen. Doch die angespannten Beziehungen mit Venezuela verdeutlichen, dass es für die USA schwieriger wird, selbst in ihrer geographischen Nachbarschaft ihre Energieressourcen zu sichern. Der Persische Golf – eine weitere Region, deren politischer Status quo bislang amerikanischen Interessen gedient hat – erweist sich als volatil und unzuverlässig im Hinblick auf preiswerte Lieferung von Energieressourcen. Zudem ist mit dem wirtschaftlich expandierenden China ein weiterer Konkurrent um knappe Ressourcen auf den Plan getreten, sowohl im

steigen, weil die Binnenproduktion der USA, Kanadas und Mexikos die künftige Nachfrage nicht befriedigen können wird (vgl. EIA 2007: 14).

Mittleren Osten als auch in »hot spots«, das heißt in entwicklungsfähigen Regionen wie Westafrika oder Zentralasien. Einige Beobachter dieses Wettstreits, der so genannten »petropolitics«, haben bereits eine »Achse des Öls« identifiziert, wonach Russland, China und möglicherweise der Iran als »Gegengewicht zur amerikanischen Hegemonie« agieren und den USA ihre Ölversorgung und strategischen Interessen streitig machen (Leverett und Noel 2006: 62–70; vgl. Sandschneider 2007). Auch die Organisation Erdöl Exportierender Länder (OPEC) kann aufgrund der Kapazitätsgrenzen anderer Ölproduzenten seit Ende der 1990er Jahre wieder ihre Kartellpolitik betreiben, damit den Ölpreis hochhalten und in wirtschaftlichen und politischen Einfluss ummünzen.

Die OPEC, der neben den Ländern im Mittleren Osten und Venezuela weitere angehören, von denen die Energiesicherheit der USA abhängt, »hat ihre Macht zur Umverteilung zugunsten der Ressourcenländer neu entdeckt und dabei auch politische Interessen geltend gemacht« (Müller 2006: 28). Das Machtpotential der OPEC wird deutlich, wenn man die zehn Länder mit den größten nachgewiesenen Erdölreserven betrachtet: Mit Ausnahme von Kanada und Russland handelt es sich um OPEC-Mitglieder.⁴

Die OPEC kontrolliert über 70 Prozent der heute bekannten Erdölreserven (Berechnung des Autors auf Grundlage der Daten des Oil & Gas Journal 2005: 24–25). Die EIA geht davon aus, dass die Ölproduktion der OPEC wie auch die der Nicht-OPEC-Länder zunehmen wird, im Falle der OPEC von heute 34 auf 47,6 Millionen Fässer pro Tag im Jahr 2030 (EIA 2007: 36). Obwohl mittelfristig der Anteil der OPEC an der Welterdölproduktion mit etwa 40 Prozent konstant bleiben wird, entwickelt sich auf lange Sicht die Macht des Kartells umso größer, je mehr die Nicht-OPEC-Länder ihre Quellen erschöpfen.

Im Umgang mit dem OPEC-Kartell stehen für die USA neben der Energiesicherheit auch wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel, solange der amerikanische Transportsektor fast ausschließlich und die amerikanische Wirtschaft überwiegend auf fossile Energieträger angewiesen sind. Das Zusammenspiel weltweit steigender Nachfrage mit abzusehenden

4. Nachgewiesene Ölreserven (Stand: 1.1.2006, in Mrd. Fässern): 1) Saudi-Arabien 264,3/ 2) Kanada 178,8/ 3) Iran 132,5/ 4) Irak 115/ 5) Kuwait 101,5/ 6) Vereinigte Arabische Emirate 97,8/ 7) Venezuela 79,7/ 8) Russland 60/ 9) Libyen 39,1/ 10) Nigeria 35,9; Quelle: *Oil & Gas Journal* 2005: 24–25.

Kapazitätsgrenzen,⁵ insbesondere von Nicht-OPEC-Ländern, bringt die OPEC in eine noch dominantere Marktposition, was die Möglichkeit höherer und instabiler Preise begünstigt. Da alle anderen Ölanbieter an ihrer Kapazitätsgrenze produzieren, kann seit Ende der 1990er Jahre die OPEC mittels ihres Hebels der Begrenzung der produzierten Ölmengen den Preis in der Tendenz hochhalten (Müller 2006: 13).

Wirtschafts- und Handelsrisiken

Der Preis für Ölimporte der USA ist seit 2003 merklich gestiegen, wobei die Importmenge nicht entsprechend auf das erhöhte Preisniveau reagierte, sondern mehr oder weniger gleich geblieben ist⁶.

Nach Schätzungen des Congressional Research Service belasten die durch die Ölpreiserhöhungen verteuerten Energieimporte die ohnehin schon Besorgnis erregende US-amerikanische Außenhandelsbilanz: 2005 um zusätzliche 70 Milliarden Dollar, 2006 um weitere 50 Milliarden Dollar. Das US-Außenhandelsdefizit ist zu etwa einem Drittel auf Energieimporte zurückzuführen (Jackson 2007: 1, 4).

Die USA sind wegen ihres Außenhandelsdefizits verwundbar. Anzeichen einer schwächer werdenden US-Wirtschaft könnten die Handelspartner dazu bewegen, ihre Verkaufserlöse nicht mehr in den USA zu reinvestieren und sie in anderen Finanzmärkten zu sichern. Damit würde der Dollar massiv unter Druck geraten, die US-Notenbank wäre angehalten, die Zinsen anzuheben, und die wirtschaftliche Entwicklung der USA würde nachhaltig gebremst.

Teure Energieimporte belasten die US-Wirtschaft ohnehin. Bereits im Sommer 2005 gab der damalige Notenbankchef Alan Greenspan der US-Legislative zu bedenken, dass allein die seit Ende 2003 erhöhten Energiepreise das amerikanische Wirtschaftswachstum 2004 und 2005 jeweils um einen halben bzw. Drei-Viertel-Prozentpunkt vermindert hätten (Aversa 2005).

-
5. So hält es auch das u.s. Government Accountability Office (GAO) für nötig, eine Strategie zu entwickeln, um mit der künftig geringer werdenden Ölproduktion umzugehen (vgl. GAO 2007).
 6. US-amerikanische Rohölimporte (nach u.s. Census Bureau 2007) 2003: 3 676 Mill. Fass (Wert: 99 167 Mill. US\$ zu 26,98 US\$/Fass); 2004: 3 821 Mill. Fass (Wert: 131 743 Mill. US\$ zu 34,48 US\$/Fass); 2005: 3 755 Mill. Fass (Wert: 175 755 Mill. US\$ zu 46,81 US\$/Fass); 2006: 3 741 Mill. Fass (Wert: 216 998 Mill. US\$ zu 58 US\$/Fass).

Hohe Energiepreise belasten in erster Linie energieintensive Wirtschaftssektoren, und sie verursachen damit indirekt zusätzliche Kosten für andere Wirtschaftszweige. Konsumenten spüren den Anstieg der (Energie-)Preise, und sie sehen sich angesichts ihrer geschrumpften Kaufkraft veranlasst, an anderen Ausgaben einzusparen. Damit wird das Wirtschaftswachstum von der Nachfrageseite her gebremst. Gemäß einer Gallup-Umfrage vom Mai 2007 belasten die gestiegenen Mineralölpreise spürbar das Budget von zwei Dritteln der Bevölkerung. Einer von fünf Amerikanern (18 Prozent) ist dadurch in eine finanzielle Notlage geraten, weitere 49 Prozent bekundeten, dass die gestiegenen Ölpreise sie dazu genötigt haben, ihr Ausgaben- und Sparverhalten drastisch anzupassen. Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen sind davon besonders betroffen (Jones 2007).

Sollte der Konsum zurückgehen und Unternehmen aufgrund gestiegener Energiekosten und der allgemein sinkenden Kaufkraft zurückhaltender investieren und damit die Wirtschaft auch von der Angebotsseite her bremsen, könnten die USA in eine Rezession abrutschen, was die Arbeitslosigkeit erhöhen, den Konsum noch stärker vermindern und die Abwärtsspirale beschleunigen würde.

Zwar würden von einer Rezession der USA auch andere Länder in Mitleidenschaft gezogen – zumal auch deren Volkswirtschaften von den Ölpreiserhöhungen betroffen wären, sie könnten demnach keinen Vorteil aus der Schwäche Amerikas ziehen. Doch angesichts der gravierenden Auswirkungen auf die US-Wirtschaft wäre das nur ein schwacher Trost für die betroffenen US-Bürger und die zum Handeln genötigten Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft.

Dank ihrer – auch in der Vergangenheit bewiesenen Innovationskraft – könnten sich amerikanische Märkte auf lange Sicht jedoch den neuen Gegebenheiten anpassen. Höhere Energiepreise geben starke Anreize, alternative Energieträger zu finden, neue Technologien zu entwickeln und die Energieeffizienz zu verbessern. Dahingehend wirkt eine zusätzlich treibende Kraft, nämlich das gewachsene öffentliche Bewusstsein um die von fossilen Energien verursachten Umweltschäden, Gesundheits- und Sicherheitsrisiken.

Wahrnehmung von Umwelt- und Sicherheitsgefahren

Nicht nur internationale Umweltorganisationen, sondern mittlerweile auch renommierte US-Sicherheitsexperten warnen öffentlichkeitswirksam vor sicherheitspolitischen Risiken von Umweltbelastungen und -katastrophen. So wies zum Beispiel im April 2007 die viel beachtete Studie einer Expertengruppe ehemaliger US-Militärs auf die »gravierenden Auswirkungen« des Klimawandels für die »nationale Sicherheit« der USA hin (Eilperin 2007: A06). Der globale Klimawandel verursache internationale Spannungen durch Wasser und Lebensmittelknappheit und daraus resultierenden Migrationen und zusätzlichen Belastungen fragiler Staaten. Er beeinflusse amerikanische Militäroperationen und könnte sich auf amerikanische Bürger auswirken (vgl. CNA Corporation 2007).

Amerikaner sind betroffen von Umwelt- und Klimabelastungen. Der Ölverbrauch verursacht etwa 40 Prozent des heutigen energiebezogenen CO₂-Ausstoßes, der Luftbelastungen in Großstädten, Gesundheitsschäden und Klimaveränderungen mit sich bringt. In den letzten fünf Jahren ist in den USA die allgemeine Überzeugung gereift, dass Umweltthemen mehr politische Aufmerksamkeit verdienen. In einer Umfrage vom 11. bis 14. März 2007 wurde die Umwelt als »wichtigstes Problem« erachtet, das die USA in den nächsten 25 Jahren zu bewältigen haben. Wenn sie in die Zukunft sehen, sind Amerikaner weitaus weniger beunruhigt wegen Energiekrisen, Terrorismus, Sozial- und Rentenversicherung, Krankenversicherung oder der Wirtschaft im Allgemeinen. Selbst wenn aktuelle Herausforderungen angesprochen werden, sorgen sich US-Bürger mehr um »die Qualität der Umwelt« (43 Prozent sorgen sich »sehr viel«) als um »die Möglichkeit eines künftigen Terroranschlages in den USA« (41 Prozent). Nach den langfristigen Beobachtungen von Gallup zu urteilen, »verfestigt sich die Sorge um die Umwelt« (Saad 2007a).

Amerikaner fühlen sich nicht nur betroffen, sondern sie sind auch bereit, Gegenmaßnahmen zu ergreifen und diese gegebenenfalls aus der eigenen Tasche zu finanzieren. Eine große Mehrheit der US-Bevölkerung sind willens, »mehrere tausend Dollar« auszugeben, um ihre Häuser energieeffizienter auszurüsten (78 Prozent sprechen sich dafür aus), öffentliche Verkehrsmittel wie Busse und Bahnen zu nutzen, »wenn immer dies möglich ist« (77 Prozent), Sonnenkollektoren zur Energiegewinnung an ihren Häusern anzubringen (71 Prozent) und ein Hybrid-Auto zu kaufen (62 Prozent). Hingegen würden nur 36 Prozent dem Bau eines Atomkraftwerks in ihrer Nähe zustimmen (Carroll 2007).

Neben ihrer persönlichen Opferbereitschaft erwarten die US-Bürger auch von ihrer Regierung Problemlösungen. Eine beträchtliche Mehrheit von ca. 80 Prozent befürworten, Steuergelder zur Entwicklung alternativer Kraftstoffe für Autos auszugeben, strengere Emissions- und Umweltstandards für Industrie und Unternehmen, resoluteres Überwachen von staatlichen Umweltregulierungen, mehr Geld in die Entwicklung von Solar- und Windenergie zu investieren, strengere Emissionswerte für Kraftfahrzeuge und Pflichtkontrollen für Kohlendioxidemissionen und andere Treibhausgase (Saad 2007b).

Interessanterweise waren in der bisherigen Amtszeit George W. Bush diese Vorschläge und Sorgen der amerikanischen Bevölkerung weniger stark auf der politischen Agenda vertreten als andere, die nicht in der Gunst der öffentlichen Meinung stehen, wie das Bohren nach Öl im Nationalen Arktischen Naturschutzgebiet (57 Prozent sind dagegen) oder der Ausbau der nuklearen Energiegewinnung (46 Prozent sind dagegen) (Saad 2007b). Ist das Problem der Reformunfähigkeit in der Energiepolitik spezifisch für die amtierende Bush-Regierung oder grundsätzlicher Natur, im politischen System angelegt?

Partikularinteressen und Pfadabhängigkeit des politischen Systems

Zwar legt die umfassende Analyse der Sicherheits-, Wirtschafts- und Umweltaspekte der gegenwärtigen Energieaußenpolitik ein »nationales Interesse« nahe, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern. Doch entscheidend für das Ergebnis der politischen Auseinandersetzung sind oftmals Partikularinteressen. Mehr noch als nationale Ziele sind lokale, regionale, institutionelle und persönliche Ambitionen ausschlaggebend für den politischen Kurs.

Ein wichtiger Faktor ist der Mangel an politischer Führung. Der amtierende Präsident – wie auch Senatoren und Kongressabgeordnete – haben bislang kalkuliert, dass zusätzliche Kosten für die Konsumenten und Steuerzahler auch politische Kosten nach sich ziehen. Erst seit kurzem präsentiert sich Präsident Bush als »Wahrer der Schöpfung«, um mit rhetorischen Mitteln Teile seiner evangelikalischen Wählerbasis zu besänftigen, die das Umweltthema zunehmend als moralisches begreifen (Goodstein 2006). Doch in seiner bisherigen Amtszeit hat George W. Bush immer wieder internationale Bemühungen torpediert – zuletzt beim G8-Gipfel

im Heiligendamm und bei der UN-Klimakonferenz auf Bali –, verbindliche Ziele zur Reduktion der Treibhausgasemissionen festzulegen, und setzt stattdessen auf technologische Entwicklung.

Ebenso hat Präsident Bush in der legislativen Auseinandersetzung mit dem seit 2006 von den Demokraten kontrollierten Kongress nachhaltige Reforminitiativen gebremst. Der von ihm am 19. Dezember 2007 unterzeichnete Energy Independence and Security Act of 2007 erfordert zwar die Verbesserung der Verbrauchswerte bei Kraftfahrzeugen und eine Erhöhung des Produktionsanteils von Biokraftstoffen. Aber aufgrund des Drucks und der Vetodrohung des Weißen Hauses sahen die Gesetzgeber letztlich davon ab, Stromerzeuger zu verpflichten, den Anteil erneuerbarer Energiequellen zu erhöhen und Steuererleichterungen für die Ölindustrie um rund 13 Milliarden Dollar zu kürzen – Steuermittel, die zur Forschung und Entwicklung alternativer Kraftstoffe investiert worden wären. Anlässlich der Unterzeichnung des Gesetzes forderte Präsident Bush hingegen den Kongress einmal mehr dazu auf, nicht weiter die Förderung einheimischer Öl- und Gasquellen (im arktischen Naturschutzgebiet) zu behindern.

Aber auch die Demokraten scheuen sich davor, ihren Wählern Opfer abzuverlangen. Der demokratische Vorsitzende des Energie- und Handelsausschusses im Abgeordnetenhaus John D. Dingell aus dem Automobilstandort Michigan bringt sein Kalkül deutlich zum Ausdruck, indem er appellierend an seine Parteifreunde »ernsthaft bezweifelt, dass die amerikanische Bevölkerung willens ist, die dadurch entstehenden Kosten zu zahlen« (übersetzt aus Mufson 2007b: A01).

Die etablierten und gut repräsentierten Interessen der Ölindustrie sind ein weiterer Grund für die Blockade einer grundlegenden Reform der amerikanischen Energiepolitik. Die so genannte Cheney Task Force ist nur ein – immer noch wenig transparentes – Beispiel für den privilegierten Zugang bestimmter Interessen. Da die Treffen hinter verschlossenen Türen stattfanden, vermuteten Kritiker unzulässige Einflussnahme der Energieindustrie auf die amerikanische Energiepolitik. Der Kongress versuchte seiner Aufsichtspflicht gegenüber der Exekutive nachzukommen und beauftragte das Government Accountability Office (GAO), die mit Untersuchungen befasste Behörde des Kongresses, die Akten der Arbeitsgruppe zu veröffentlichen. Nachdem selbst die juristische Auseinandersetzung des GAO mit der Administration erfolglos blieb, sahen die federführenden Abgeordneten von ihrem Vorhaben ab, die Protokolle der Task Force ans Licht der Öffentlichkeit zu bringen.

Die Wahlkampfspenden der etablierten Energie- und Automobilindustrien, gleichsam an Republikaner und Demokraten, sind weitere Mittel, um die »Kommunikation« ihrer Interessen zu gewährleisten.

Zudem verzerrt das Wahlsystem die Repräsentation von Interessen. Da jeder Bundesstaat, ungeachtet seiner Größe und Einwohnerzahl, mit zwei Senatoren in Washington repräsentiert ist, haben bevölkerungsreiche Staaten – die verstärkt Umweltbelastungen spüren – ein vergleichsweise geringeres Gewicht in der nationalen Gesetzgebung als ländliche Staaten mit weniger Einwohnern. Aus ökonomischen Gründen sind die meisten Landwirte gegen Umweltauflagen und gelten als verlässliche Alliierte der Öllobby. Selbst Gesetzentwürfe zur Begrenzung von Emissionen, die von prominenten Republikanern wie John McCain eingebracht wurden, scheiterten zum Beispiel 2003 und 2005 im Senat.

Zudem ermöglicht die Geschäftsordnung einzelnen Senatoren, missliebige Vorlagen per Filibuster zu blockieren, solange keine qualifizierte Mehrheit von 60 Stimmen die Blockade aufhebt. An dieser Drei-Fünftel-Hürde scheiterte zum Beispiel im Juni 2007 eine Senatsvorlage, die Steuererleichterungen für erneuerbare Energien eingeführt hätte.

Das Zusammenwirken dieser Faktoren sorgt dafür, dass der politische Entscheidungsprozess bislang nach dem Motto des »business as usual« verlaufen ist, sicherheitspolitische, wirtschaftliche und ökologische Risiken außer acht gelassen und den Interessen der Industrien fossiler Energien der Vorzug gegeben wurde. Wodurch könnte der eingefahrene Pfad in der amerikanischen Energiepolitik neu ausgerichtet werden?

Ökonomische und politische Chancen eines Kurswechsels

Die Einzelstaaten, allen voran Kalifornien, generieren nachhaltigen Reformdruck. Mittlerweile initiierten mehr als die Hälfte der 50 Bundesstaaten energie- und umweltpolitische Reformvorstöße (vgl. Pew Center on Global Climate Change 2007). Ihre Vielfalt erschwert die Prognosefähigkeit von Unternehmen, deren Wirtschaften Planungssicherheit voraussetzt. Wirtschaftsvertreter sind interessiert, einheitliche Standards und Gesetze auf Bundesebene zu bewirken, die ihren Interessen Rechnung tragen.

Zudem verstärkt eine Entscheidung des Obersten Gerichts den Druck auf die nationale US-Regierung, Emissionsgrenzwerte festzulegen. Mit ihrem Urteil im Fall »Commonwealth of Massachusetts et al. v. Environ-

mental Protection Agency et al.« widersprach am 2. April 2007 die Richtermehrheit des Supreme Court der Rechtsauslegung der staatlichen Umweltbehörde (Environmental Protection Agency, EPA), die sich weigerte, den CO₂-Ausstoß zu regulieren. Die obersten Richter entsprachen damit der Klage mehrerer Bundesstaaten und Umweltgruppen, die von der Bush-Administration eine Regulierung des Ausstoßes von Treibhausgasen gefordert hatten.

Der von den Einzelstaaten ausgehende Reformdruck und die zu erwartenden nationalen Auflagen für CO₂-Emissionen haben umsichtige Unternehmer dazu bewegt, sich an die Speerspitze der Reformbewegung zu setzen, um deren Richtung in ihrem Sinne zu beeinflussen. In der U.S. Climate Action Partnership (USCAP) versuchen zum Beispiel Automobilhersteller wie General Motors in Kooperation mit Umweltverbänden ihren Gesetzgebern pro-aktiv zu helfen, um innovations- und technologieorientierte Lösungen durchzusetzen. Amerikanische Automobilhersteller sind in technischer Hinsicht von ihren Wettbewerbern überholt worden. Sie haben Marktanteile an Konkurrenten verloren, die kraftstoffsparende oder Hybrid-Automobile mit verschiedenen Antrieben oder Kraftstoffen anbieten. Um den Marktvorteil der ausländischen Hybrid-Fahrzeuge auszugleichen, sind die »Großen Drei« in den USA – Chrysler, Ford und General Motors – insbesondere an so genannten Flexible Fuel Vehicles (FFV), kraftstoffflexiblen Fahrzeugen, interessiert, die sowohl mit reinem Benzin als auch mit verschiedenen ähnlichen Kraftstoffen, wie Ethanol-, Bioethanol- oder Methanol-Benzin-Gemischen, betrieben werden können. Die US-Regierung könnte – wie vom demokratischen Präsidentschaftskandidaten Senator Barack Obama in seiner Wahlkampfreden in Michigan, dem Standort der drei großen US-Automobilhersteller, vorgeschlagen wurde – einen zusätzlichen Innovationsanreiz geben: Sie könnte den Unternehmen helfen, ihre mögliche Insolvenz abzuwenden, indem sie die anstehenden immensen Betriebspensionsansprüche ihrer Mitarbeiter übernimmt. Dafür könnte sie von den Unternehmen Investitionen in Forschung und Entwicklung fordern (Mufson 2007a: A03).

Der US-Regierung wird eine wichtige Rolle bei der Innovationsförderung zugeschrieben (Council on Foreign Relations 2006: 8). Neue Technologien erfordern hohe Entwicklungskosten, die Privatunternehmen nicht leisten können. Ökonomisch betrachtet wurden alternative Energien benachteiligt, indem die Regierung seit den 1980er Jahren Nuklearenergie und fossile Brennstoffe subventioniert hat (Elhefnawy 2006: 101–114). Um diesen Wettbewerbsnachteil zu kompensieren und das –

allen öffentlichen Gütern wie Innovation – inhärente Marktversagen zu beheben, könnte die US-Regierung verstärkt die Forschung und Entwicklung von energieeffizienzsteigernden Techniken und erneuerbaren Energien fördern.

Sicherlich ist auch mit politisch wirksamem Widerstand zu rechnen. Zum einen haben Nahrungsmittelindustrie und Menschenrechtsorganisationen kein Interesse, dass erhöhte Nachfrage die Preise für Lebensmittel wie Mais oder Zucker in die Höhe treibt. Zum anderen weisen einige Umweltorganisationen darauf hin, dass vor allem die Energie- und Umweltbilanz des aus Mais gewonnenen Ethanol schlechter ausfällt, wenn man Faktoren wie den Energieverbrauch für Düngemittel und die Boden- und Luftbelastung mit ins Kalkül zieht. Hingegen dürfte die Weiterentwicklung der Ethanolgewinnung aus Zellulose diese Kritik abschwächen.

Die amerikanische Agrarindustrie, die bislang mit dafür sorgte, dass umweltpolitische Maßnahmen blockiert wurden, könnte aufgrund kommerzieller Chancen zum politisch einflussreichen Antreiber erneuerbarer Energien werden. Sie könnte Erfolgsstrategien von Landwirten in anderen Ländern imitieren, namentlich jene Brasiliens, dessen Ethanol-, Biodiesel-Produktion und Kommerzialisierung kraftstoffflexibler Fahrzeuge dafür sorgt, dass der Transportsektor unabhängig von importiertem Öl betrieben werden kann.

Technische Fortschritte stellen die gängige Nullsummenrechnung zwischen Umweltschutz und wirtschaftlichen Interessen bzw. die Rhetorik von Staat versus Markt infrage. Immer mehr politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger und potentielle Wähler in den USA sehen die Lösung ihrer Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus problematischen Weltregionen in der Entwicklung erneuerbarer Energien. Demnach schaffen neue Technologien nicht nur Arbeitsplätze, sondern sie erhöhen auch die Attraktivität des Finanzstandortes USA. Sie würden neben umweltpolitischen Problemen auch die sicherheitspolitische Lage der USA in Krisenregionen entschärfen.

Unternehmerisch denkende Politiker könnten schon im Präsidentschaftswahlkampf 2008 mit dem Thema umweltverträglicher Energieinnovationen punkten und die künftige politische Agenda abstecken. So betonte der demokratische Präsidentschaftsbewerber Senator Barack Obama nicht nur die Hauptverantwortung Amerikas bei der notwendigen Reduzierung von CO₂-Emissionen, sondern er stellte seinen Landsleuten auch ein immenses wirtschaftliches Potential in Aussicht.

Demnach entsteht bis 2050 eine globale jährliche Nachfrage nach Energieträgern mit geringen fossilen Anteilen im Wert von 500 Milliarden US-Dollar. In Anspielung auf das von John F. Kennedy 1960 verkündete Regierungsprogramm der »New Frontier« und den amerikanischen Pioniergeist der Gründerzeit prophezeite Obama, dass sich amerikanischen Unternehmern und Arbeitern grenzenlose Möglichkeiten bieten würden, diese Nachfrage zu bedienen (Obama 2007: 2 f.). Mitt Romney, ehemaliger Gouverneur von Massachusetts und republikanischer Ex-Präsidentschaftsbewerber, bemühte ebenso historische Leistungen Amerikas, um die neue Herausforderung zu verdeutlichen: »Wir müssen eine kühne, tief greifende Forschungsinitiative anstoßen – eine Energierevolution, die das Äquivalent unserer Generation zum Manhattan Projekt [die Deckbezeichnung für das Projekt zur Entwicklung einer Atombombe während des Zweiten Weltkrieges] oder der Mondlandung wird.« Amerikas Mission sollte es demnach sein, neue, wirtschaftliche und saubere Energiequellen zu schaffen und Methoden zu entwickeln, um die bestehenden Ressourcen umweltverträglich zu nutzen (Romney 2007: 17 f.).

Diese kühnen Ideen kommen nicht von ungefähr: Zum einen ist laut Meinungsumfragen das Umweltthema für 35 Prozent der US-Amerikaner wahlentscheidend bei den nächsten Präsidentschaftswahlen geworden. Nur 15 Prozent der Befragten würden 2008 einem Kandidaten ihre Unterstützung verweigern, wenn er die US-Bevölkerung um Opfer zum Zwecke des Umweltschutzes bäte, wohingegen ein Drittel der Befragten beteuert, dass eine solche Verpflichtung ihre Unterstützung für diesen Kandidaten wahrscheinlicher machen würde (New York Times 2007).

Zudem verdeutlichte eine landesweite Umfrage unter registrierten Wählern, die vom Center for American Progress (CAP), einem »progressiven«, den Demokraten nahestehenden Think-Tank, in Auftrag gegeben wurde, dass die Mehrheit der US-Bürger denken, ihr Land drohe bei der Entwicklung von Alternativenergien ins Hintertreffen zu geraten (49 Prozent sind dieser Meinung) oder sei bereits weit abgeschlagen (13 Prozent). Indes ist eine große Mehrheit der Amerikaner auch davon überzeugt, dass ein Umstellen auf alternative Energien der US-Wirtschaft helfen und neue Arbeitsplätze schaffen würde (CAP 2007).

Ausblick und Empfehlungen: Weniger Hard-Power, mehr Smart-Power

Die öffentliche Aufmerksamkeit für die sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und Umweltkosten ihrer gegenwärtigen Energiepolitik zwingen die USA zum Umdenken zugunsten eigenproduzierter erneuerbarer Energien. Experten der renommierten Brookings Institution, die mit dem Projekt Opportunity 08 »unabhängige Ideen für den nächsten Präsidenten« der USA in die politische Diskussion einspeisen, weisen darauf hin, dass ein unüblicher politischer Konsensus und das politische Kräftefeld verändernde Technologien dem nächsten US-Präsidenten eine einmalige Gelegenheit eröffnen, mehrere die Nation umtreibende Sicherheits-, Umwelt- und Wirtschaftsprobleme in Angriff zu nehmen (vgl. Sandalow 2007). George W. Bushs Nachfolger und politische Entscheidungsträger im Kongress, die aufgrund der gestiegenen wirtschaftlichen, sicherheits- und umweltpolitischen Probleme mit zunehmender Kritik ihrer Bevölkerung und den Vorstößen der Einzelstaaten konfrontiert werden, sind angehalten, ihren politischen Führungsbeitrag zu leisten, um die Abhängigkeit von traditionellen fossilen Kraftstoffen zu verringern.

Dabei wird auch die künftige US-Regierung verstärkt auf technologische Entwicklung setzen. Technische Innovationsvorsprünge im Bereich erneuerbarer Energien hierzulande geben deutschen und europäischen Politikern gute Argumente, um bei amerikanischen Meinungsführern und Entscheidungsträgern auf dem amerikanischen Marktplatz der Ideen für eine transatlantische Energie- und Umweltpartnerschaft zu werben, die als Generator einer multilateralen umweltverträglichen Energiesicherheitspolitik funktionieren könnte (ausführlicher zu den »Aussichten für multilaterale Ansätze«: Dirmoser 2007).

Im März 2007 vereinbarten die USA bereits mit Brasilien eine bilaterale Energiepartnerschaft, um bei der Entwicklung von Biokraftstoffen zusammenzuarbeiten. Da zahlreiche andere Länder auch ein Interesse an alternativen Kraftstoffen und der Entwicklung von marktfähigen Technologien haben, bestehen Anreize für multilaterales Handeln. Zumal das Trittbrettfahren Dritter, das heißt die internationale Nutzung der von Brasilien und den USA anvisierten bilateralen Forschungsleistung, nicht ausgeschlossen werden kann, besteht ein weiterer Grund zur Schaffung multilateraler Strukturen für kollektive Forschungsanstrengungen. Mit multilateraler Finanzierung könnte eine internationale Gruppe von Wis-

senschaftlern und Wirtschaftsexperten neue Technologien und Marktstrategien entwickeln.

Zum Schutz gegen die Interessen der OPEC könnten innovationsorientierte Regierungen antizyklische Steuern auf fossile Kraftstoffe erheben, deren Höhe an den Marktpreis für Öl gekoppelt ist. Damit wären Investitionen in erneuerbare Energien vor plötzlichen – von der OPEC initiierten – Preiseinbrüchen geschützt. Die Steuereinnahmen könnten wiederum zur Forschung und Entwicklung erneuerbarer Energien verwendet werden.

Biokraftstoffe auf der Grundlage von Zucker oder Mais, vor allem aber aus Zellulose gewonnenes Ethanol haben Marktpotential. Sie könnten künftig fossile Kraftstoffe ersetzen. Gegenwärtig müssen jedoch erneuerbare mit traditionellen Kraftstoffen konkurrieren, und die technologische Weiterentwicklung kostet Zeit und Geld. Obwohl auf kurze Sicht staatliche Subventionen den Verbrauch von Ethanol fördern können, sind – durch internationale Kooperation forcierte – technische Weiterentwicklungen und offene Märkte ausschlaggebend für den langfristigen kommerziellen Erfolg neuer Angebote.

Zahlreiche Mitgliedsländer der Internationalen Energieagentur (IEA) haben jedoch Marktzugangsbarrieren in Stellung gebracht. Sie behindern den Handel der kosteneffizientesten Biokraftstoffe und auch die Entwicklung dieser Wachstumsindustrien in Schwellen- und Entwicklungsländern (vgl. IEA 2006: 179). Die USA und Europa sollten in einem multilateralen Rahmen für den freien Handel von Ethanol und anderen »Umweltgütern« sorgen, indem sie zunächst mit gutem Beispiel vorangehen und ihrerseits von Handelsbarrieren zum Schutz der eigenen Landwirtschaft absehen. US-Landwirte werden zum Beispiel durch zusätzliche Einfuhrzölle in Höhe von 0,54 US-Dollar pro Gallone importierten Ethanols protegert. Washington sollte dazu ermutigt werden, diese Schutzzölle aufzuheben. Dadurch könnten amerikanische Raffinerien weltweit von effizienteren Biokraftstoffen auf der Grundlage von Zucker profitieren, vor allem von jenen aus Brasilien, Zentralamerika und der Karibik. Der Wettbewerb würde Landwirte in den USA und anderen Ländern dazu anhalten, ihrerseits effizienter Ethanol und Biodiesel zu produzieren.

Das weltweite Interesse an erneuerbaren Energien schafft eine Gelegenheit für die Vereinigten Staaten, sich wieder als Führungsmacht zu etablieren, indem sie die internationale Zusammenarbeit anführen, um das globale Energie- und Umweltproblem zu lösen. Im Gegensatz zu fossilen Energieträgern sind erneuerbare Energien zu einem Gutteil das

Produkt unbegrenzter und mobiler Gedankenleistungen. Während die von Geostrategen häufig ins Feld geführte Hard-Power Amerikas an die Grenzen seiner Fähigkeiten stößt, die nationale Energieversorgungs- und wirtschaftliche Sicherheit zu gewährleisten, bieten seine technologischen und politischen Fähigkeiten vielversprechende Alternativen für den nächsten US-Präsidenten – der mit einer nationalen Kampagne für eine umweltverträgliche Energieaußenpolitikstrategie seine Wahl- und Wiederwahlchancen sowie das internationale Renommee seines Landes entscheidend verbessern würde.

Referenzen:

- Aversa, Jeannine (2005): »Oil Prices Said to Slow U.S. Economy a Bit«, in: *Associated Press*, 18.7.2005.
- Carroll, Joseph (2007): »Americans Assess What They Can Do to Reduce Global Warming«, Washington, DC: Gallup, 24.4.2007.
- Center for American Progress/Greenberg Quinlan Rosner Research (2007): »Americans Feel New Urgency on Energy Independence and Global Warming«, Washington, DC, 17.4.2007.
- Clover, Carol (2006): *Energy. Selected Facts and Numbers*, CRS-Report vom 29.11.2006, Washington, DC: Congressional Research Service.
- CNA Corporation (2007): *National Security and the Threat of Climate Change*, Alexandria, VA, <http://securityandclimate.cna.org/report/National%20Security%20and%20the%20Threat%20of%20Climate%20Change.pdf>, abgerufen am 14.8.2007.
- Council on Foreign Relations (2006): *National Security Consequences of U.S. Oil Dependency*, Independent Task Force Report No. 58, New York.
- Dirmoser, Dietmar (2007): *Energiesicherheit. Neue Knappheiten, das Wiederaufleben des Ressourcennationalismus und die Aussichten für multilaterale Ansätze*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn/Berlin.
- Eilperin, Juliet (2007): »Military Sharpens Focus on Climate Change«, in: *Washington Post*, 15.4.2007, A06.
- Elhefnawy, Nader (2006): »Toward a Long-Range Energy Security Policy«, in: *Parameters*, Frühjahr-Ausgabe, 101–114.
- Energy Information Administration (EIA) (2006): *Annual Energy Review 2005*, Washington, DC, 27.7.2006.
- Energy Information Administration (EIA) (2007): *Annual Energy Outlook 2007*, Washington, DC, Februar 2007.
- Goodstein, Laurie (2006): »Evangelical Leaders Join Global Warming Initiative«, in: *New York Times*, 8.2.2006.
- International Energy Agency (IEA) (2006): *Energy Policies of IEA Countries*, Paris.
- Jackson, James K. (2007): *U.S. Trade Deficit and the Impact of Rising Oil Prices*, CRS-Report vom 13.4.2007, Washington, DC: Congressional Research Service.

- Jones, Jeffrey M. (2007): »Oil Company Greed Seen as Major Reason for High Gas Prices«, Washington, DC: Gallup, 30.5.2007.
- Kalicki, Jan H. und Goldwyn, David L. (Hrsg.) (2005): *Energy and Security. Toward a New Foreign Policy Strategy*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Leverett, Flynt und Noël, Pierre (2006): »The New Axis of Oil, »in: *National Interest*, Juli 2006, 62–70.
- Müller, Friedemann (2006): *Energie-Außenpolitik. Anforderungen veränderter Weltmarktconstellationen an die internationale Politik*, SWP-Studie S33, Berlin, November 2006.
- Mufson, Steven (2007a): »Obama Makes Push for Fuel Efficiency. He Proposes Plan to Help Automakers with Health Costs for Retired Workers«, in: *Washington Post*, 8.5.2007, A03.
- Mufson, Steven (2007b): »Climate Change Debate Hinges On Economics. Lawmakers Doubt Voters Would Fund Big Carbon Cuts«, in: *Washington Post*, 15.7.2007, A01.
- New York Times (2007): »Americans' View on the Environment«, in: *New York Times*, 26.4.2007.
- Obama, Barack (2007): »Renewing American Leadership«, in: *Foreign Affairs*, Juli/August-Ausgabe.
- Oil & Gas Journal (2005): »Worldwide Look at Reserves and Production«, 19.12.2005.
- Pew Center on Global Climate Change (2007): *Adaptation Planning – What U.S. States and Localities are Doing*, Washington, DC, http://www.pewclimate.org/docUploads/State_Adaptation_Planning_final%2008%2007.pdf, abgerufen am 10.8.2007.
- Romney, Mitt (2007): »Rising to a New Generation of Global Challenges«, in: *Foreign Affairs*, Juli/August-Ausgabe.
- Saad, Lydia (2007a): »Environmental Concern Holds Firm During Past Year«, Washington, DC: Gallup, 26.3.2007.
- Saad, Lydia (2007b): »Most Americans Back Curbs on Auto Emissions, Other Environmental Proposals«, Washington, DC: Gallup, 5.4.2007.
- Sandalow, David B. (2007): *Ending Oil Dependence: Protecting National Security, the Environment and the Economy*, Washington, DC: Brookings Institution, <http://www.opportunity08.org/Issues/OurWorld/32/11/Default.aspx>, abgerufen am 18.7.2007.
- Sandschneider, Eberhard (2007): *Globale Rivalen. Chinas unheimlicher Aufstieg und die Ohnmacht des Westens*, München: Hanser Verlag.
- U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division (2007): *Foreign Trade Statistics*, <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/petr.pdf>, abgerufen am 18.7.2007.
- U.S. Government Accountability Office (GAO) (2007): *Crude Oil. Uncertainty about Future Oil Supply Makes It Important to Develop a Strategy for Addressing a Peak and Decline in Oil Production*, Washington, DC, Februar 2007.
- White House (2006): *State of the Union Address by the President*, 31.1.2006, <http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/2006/>, abgerufen am 18.7.2007.