WIRTSCHAFT UND ÖKOLOGIE 03.02.2014 | Severin Fischer & Oliver Geden

Die Reform der EU-Energie- und Klimapolitik

Weshalb wir erst am Anfang eines schwierigen Prozesses stehen

Ginge es nach den Vorstellungen der EU-Kommission, würde die Formel „40-27“ noch in diesem Jahr die „20-20-20-Strategie“ ersetzen. Mit dieser war im Jahr 2007 eine gemeinsame Strategie der EU für die Bereiche Emissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz initiiert worden. Am 22. Januar 2014 präsentierte Kommissionspräsident Barroso gemeinsam mit seinen Fachkollegen aus den Energie- und Klimaressorts, Oettinger und Hedegaard, ihren Entwurf eines neuen Politikrahmens der EU für die Zeit nach 2020. Mit den Zielsetzungen, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 40 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 zu senken und eine Erhöhung des EU-weiten Anteils der erneuerbaren Energien von 13 Prozent in 2012 auf 27 Prozent in 2030 zu erreichen, erntete die Kommission lediglich verhaltenen Applaus. Gleichzeitig wählte sie mit der Beschränkung auf eine Zwei-Ziele-Struktur einen neuen Rahmen, verglichen mit der noch um den Bereich Energieeffizienz ergänzten Zieltrias aus 2007. Das Energieeffizienzziel, das bislang die dritte Säule der Nachhaltigkeitsdimension des Politikfelds stellte, wurde erwartungsgemäß gestrichen. Sowohl innerhalb der Kommission, als auch unter den Regierungen der 28 Mitgliedstaaten war das Interesse an der Fortsetzung der unverbindlichen Zielstruktur in diesem Teilbereich nicht sonderlich groß.

Notwendig: Energie- und Klimakonsens im Europäischen Rat

Obwohl in vielen Kommentaren zur Vorstellung der Kommissionsstrategie schon von der Festlegung neuer Ziele der EU gesprochen wurde, stehen wir heute doch eher am Anfang als am Ende eines Verhandlungsprozesses. Tatsächlich dürfte sich dieser voraussichtlich noch über Monate hinziehen. Mit ihrer Mitteilung hat

die Kommission lediglich einen Entwurf vorgelegt, der letztlich im Konsens von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat verabschiedet werden muss. Dieses intergouvernementale Quasi-Einstimmigkeitsgebot erklärt auch, warum am Ende eher von einer schwächeren Kompromissfindung, als von einer Beibehaltung der Kommissionsvorschläge auszugehen ist.

Ein besonderes Interesse an der Fortsetzung der Erneuerbaren-Energien-Politik in seiner derzeitigen Form existiert aktuell nur bei wenigen Mitgliedstaaten.

Mit dem vorgeschlagenen Klimaziel von 40 Prozent bewegt sich die Kommission auf dem Niveau der Forderungen von Seiten der ambitioniertesten Mitgliedstaaten wie Dänemark, Deutschland und Großbritannien. Weiter entfernt ist das Ziel von den Positionen derjenigen Regierungen, vorrangig aus Mittel- und Osteuropa, die sich eher mit einem schwachen Emissionsminderungsziel anfreunden würden. Im Gegensatz dazu, hat die Kommission beim Ausbau der erneuerbaren Energien eher einen Ansatz gewählt, der Nähe an einem Business-as-usual-Szenario liegt. Dies verdeutlicht, dass ein besonderes Interesse an der Fortsetzung der Erneuerbaren-Energien-Politik in seiner derzeitigen Form – ein EU-weites Ziel aufgeteilt auf verbindliche nationale Ziele – aktuell nur bei wenigen Mitgliedstaaten vorherrscht. Nämlich bei denen, die wie Deutschland im nationalen Kontext einen ambitionierten Transformationsplan ohne Atomenergie ausgearbeitet haben. Die Anzahl der Unterstützer ist damit noch geringer, als die einer ehrgeizigen Klimapolitik. Insofern überrascht es kaum, dass die Kommission im Bereich der Erneuerbaren einen neuen Ansatz vorgeschlagen hat, der künftig von einem EU-weiten Ziel ohne Übertragung auf nationale Ziele ausgeht. Sollte dieses am Ende verbindlich beschlossen werden, so stellt sich allerdings die Frage, wer in diesem Fall gegenüber wem rechenschaftspflichtig wäre. Eine (Teil-)Europäisierung der Steuerungsinstrumente, insbesondere der Fördersysteme, wäre dann vermutlich ein notwendiger Schritt, der allerdings in vielen Staaten einen neuen Diskussionsprozess über die Rolle der EU in der nationalen Energiepolitik auslösen könnte.

Während also die 28 Staats- und Regierungschefs für die Zielformulierung verantwortlich sind und damit ihrer Aufgabe, „strategische Leitlinien“ festzulegen, Genüge tun, kommen EU-Parlament, Kommission und Fachministerräte erst in der nächsten Phase als Gesetzgeber ins Spiel. Nach der Festlegung der Ziele wird über entsprechende Instrumente, wie etwa die Reform des Emissionshandels oder die Struktur der Erneuerbare-Energien-Politik entschieden. Hier können auch Mehrheitsentscheidungen unter den Mitgliedstaaten zum Tragen kommen.

Allem voran spricht der veränderte Kontext dafür, dass eine Fortsetzung der vorrangig an ökologischen Nachhaltigkeitszielen ausgerichteten Energiepolitik unwahrscheinlich ist.

Dass die Festlegung eines neuen Rahmens für die Dekade nach 2020 wesentlich komplizierter werden dürfte, als dies noch im Jahr 2007 der Fall war, hat vor allem zwei Gründe. Allem voran spricht der veränderte Kontext dafür, dass eine Fortsetzung der vorrangig an ökologischen Nachhaltigkeitszielen ausgerichteten Energiepolitik unwahrscheinlich ist. Die Nachbearbeitung der Wirtschaftskrise, die Fokussierung auf Arbeitsplätze und schnelles Wachstum sowie der Wettbewerbsdruck durch die Schiefergasrevolution in den USA beeinflussen die Präferenzbildung der Regierungen in Europa noch immer sehr viel stärker als Themen wie Klimaschutz, Ausbau erneuerbarer Energien oder Steigerung der Energieeffizienz.

Was für die Bundesregierung auf dem Spiel steht

Die 2007 noch handlungsleitende Aussicht auf einen internationalen Klimaschutzvertrag erscheint derzeit wenig wahrscheinlich oder wird als Argument gegen die frühzeitige Positionierung der EU in ihrer Vorreiterrolle genutzt. Der zweite, keinesfalls weniger bedeutsame Grund für einen aller Voraussicht nach langwierigen Verhandlungsprozess, ist die Erfahrung mit einer Steuerung der Energie- und Klimapolitik auf EU-Ebene.

Hier haben die Regierungen jeweils ihre eigenen Rückschlüsse aus dem Umgang mit unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten auf europäischer Ebene gezogen. Im Jahr 2007 hatten insbesondere die

mittel- und osteuropäischen Staaten noch keine Erfahrungen mit den Effekten dieser Mechanismen auf ihre Volkswirtschaften. Der Einfluss des Emissionshandelssystems auf den polnischen Energiesektor, die Bindungswirkung von Erneuerbare-Energien-Zielen und die drohenden Vertragsverletzungsverfahren gehören zu den Erfahrungswerten, die nun die Verhandlungen prägen. Zunehmend wird auch der Ruf nach nationalen Folgeabschätzungen laut, durch die sich individuelle Verhandlungspositionen von Regierungen entwickeln könnten. Auch aus dem Umgang mit Instrumenten, die über das Hoheitsgebiet der EU hinausreichen, haben die Regierungen ihre Lehren gezogen. Der langwierige Streit mit Akteuren außerhalb Europas über die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel oder die Kraftstoffqualitätsrichtlinie, mit ihrer potenziellen Ausschlusswirkung für Ölsande, hat zu heftigen Auseinandersetzungen mit der kanadischen Regierung geführt. Dies hat die Attraktivität dieser Maßnahmen selbst innerhalb der Kommission sinken lassen.

Das Projekt Energiewende mit seinen Vorhaben im Bereich Klimaschutz und Ausbau der erneuerbaren Energien wird eine Flankierung durch die EU benötigen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, wie schwierig die Verhandlungen über einen neuen energie- und klimapolitischen Rahmen der EU ausfallen dürften. Für die Bundesregierung, die sich seit der Amtsübernahme durch die Große Koalition für eine ambitionierte Zieltrias einsetzt, steht dabei einiges auf dem Spiel. Das Projekt Energiewende mit seinen Vorhaben im Bereich Klimaschutz und Ausbau der erneuerbaren Energien wird eine Flankierung durch die EU benötigen, sollen die nationalen Ziele auch erreicht werden. Der Einfluss des Emissionshandelssystems auf die deutschen Klimaschutzbemühungen zeigen schon heute, dass es ähnlicher Ziele auf EU-Ebene bedarf, um den vorgezeichneten Pfad auch national einzuhalten. Die Entwicklung einer erfolgversprechenden Verhandlungsstrategie dürfte somit zu den zentralen europapolitischen Aufgaben der mit der Energiewende befassten Ministerien werden.



Severin Fischer
Berlin

Severin Fischer ist Fellow bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Zuvor war er als Projektleiter am Institut für Europäische Politik (IEP) und als Berater des Vorsitzenden im Umweltausschuss des Europäische Parlaments tätig.



Oliver Geden
Berlin

Dr. Oliver Geden ist Sozialwissenschaftler und Leitautor des aktuellen Sachstandsberichts des Weltklimarats *IPCC*. Seit 2006 ist er bei der Stiftung Wissenschaft und Politik als Senior Fellow tätig.

-