Strategiediskussion in der EU-Energie- und Klimapolitik

Neue Ziele für die Zeit nach 2020

SEVERIN FISCHER / OLIVER GEDEN

Februar 2013

- Mit den 20-20-20-Zielen für 2020 wurden vor sechs Jahren die ersten Wegmarken für eine integrierte EU-Energie- und Klimapolitik formuliert. Die Erfolgsbilanz der Implementierung fällt in den Bereichen Klimaschutz, erneuerbare Energien und Energieeffizienz bislang sehr unterschiedlich aus.

- Die Entwicklung des EU-Energiebinnenmarktes, die Infrastrukturplanung und die Debatte über die »Roadmaps« der EU-Kommission haben sich zwischenzeitlich als weitere zentrale Themen etabliert. Diese Prozesse bedürfen aus deutscher Perspektive erhöhter Aufmerksamkeit, sind sie doch für die Umsetzung der Energiewende von großer Bedeutung.

- Spätestens 2014 wird eine ernsthafte Auseinandersetzung über die energie- und klimapolitische Strategie für die Zeit nach 2020 beginnen. Die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten dürften sehr viel konfliktträchtiger verlaufen als bei der Festlegung der Ziele bis 2020.

- Im Zentrum dieser Strategiediskussion werden zwei grundlegende Fragen stehen: Soll die europäische Energiepolitik weiterhin primär aus klimapolitischen Zielvorstellungen abgeleitet werden? Welches Maß an nationaler Souveränität in der Energiepolitik können die Mitgliedstaaten gegenüber der EU noch in Anspruch nehmen?

Inhalt

Einleitung **3**

1. Die energie- und klimapolitische Strategie bis 2020 . . . . . **3**
1.1 Emissionsminderungen: Leichter als gedacht? 3
1.2 Erneuerbare Energien: Unterschiedliche Trends 5
1.3 Energieeffizienz: Ohne Ambition 7

2. Umstrittene Grundsatzfragen **7**
2.1 Binnenmarkt und Infrastruktur 8
2.2 Die Roadmaps bis 2050 9

3. Die Strategieentwicklung post-2020: Die EU vor schwierigen Verhandlungen . . . **10**

4. Fazit **12**

Literatur **13**

Einleitung

Die »Energiewende« steht seit dem Reaktorunfall von Fukushima weit oben auf der politischen Agenda in Deutschland. Strompreise, Netzausbau, Solarförderung und eine Reihe weiterer konfliktträchtiger Themen prägen die derzeit allgegenwärtige Debatte. Neben der inhaltlichen Auseinandersetzung erweist sich zunehmend auch die Bund-Länder-Kooperation als schwierig, haben die Bundesländer in der ersten Euphorie doch reihenweise eigene Energiewende-Konzepte entwickelt, die nur bedingt miteinander kompatibel erscheinen. Auch zwischen den Bundesministerien gibt es zum Teil unterschiedliche Vorstellungen über den richtigen Weg. Doch bei all den innerstaatlichen Koordinationsproblemen und Interessenskonflikten gerät die europäische Dimension der Energiewende aus dem Blickfeld. Dabei ist die deutsche Energie- und Klimapolitik in ihrer Handlungsfähigkeit aufgrund der wachsenden Bedeutung europäischer Steuerungsmechanismen bereits erheblich eingeschränkt, vor allem durch die Integration in den europäischen Strommarkt und die weitgehende Europäisierung der Klimapolitik. Wenn die Energiewende gelingen soll, wird die deutsche Energiepolitik den Faktor Europa stets mitdenken müssen.

Die nationale Verengung der Perspektive muss schon deshalb verwundern, weil die bislang wichtigsten Weichenstellungen für die Energie- und Klimapolitik der EU im Jahr 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft beschlossen wurden. Gemäß einer auch hierzulande beliebten Konsensformel strebt die EU seither eine nachhaltige, wettbewerbsfähige und zugleich sichere Energieversorgung an. Unter dem einprägsamen Label »20-20-20« wurde 2007 aber de facto ein stark umweltpolitisch geprägtes Programm für die Zeit bis 2020 entwickelt, mit dem vor allem der Klimaschutz, der Ausbau erneuerbarer Energien sowie die Verbesserung der Energieeffizienz vorangebracht werden soll (vgl. Rat der Europäischen Union 2007; Fischer 2011). Aufgrund der langen Investitionszyklen der Energiewirtschaft arbeitet die EU-Kommission bereits an einer Zielarchitektur für die Zeit nach 2020. Die deutsche Energiepolitik ist deshalb gut beraten, sich nicht vollständig von Details der heimischen Energiewende absorbieren zu lassen, sondern sich frühzeitig mit der Frage zu befassen, wie die Energiewende in eine zukünftige EU-Energie- und Klimapolitik eingebettet werden kann. Rechtsverbindliche europäische Zielsetzungen für die Zeit bis 2030 werden einen ganz erheblichen Einfluss auf die Umsetzung der deutschen Energiewende haben – nicht zuletzt, weil viele mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten den Nachhaltigkeitsfokus der EU-Energiepolitik inzwischen mehr oder minder offen infrage stellen.

1. Die energie- und klimapolitische Strategie bis 2020

Die europäische Energie- und Klimapolitik in ihrer heutigen Form wurde im Wesentlichen in den Jahren 2005 bis 2007 entwickelt. Vor dem Hintergrund der abgeschlossenen EU-Osterweiterung und der gescheiterten Verfassungsvertragsreferenden in Frankreich sowie den Niederlanden intensivierte sich die Suche nach neuen Aufgabenfeldern für die EU. Wiederkehrende Probleme mit dem wichtigsten Öl- und Gaslieferanten Russland, vor allem aber die von vielen Hoffnungen begleiteten UN-Klimaverhandlungen, ließen eine entsprechende Schwerpunktsetzung der EU naheliegend erscheinen. Maßgeblich angestoßen von der britischen Ratspräsidentschaft 2005 und mit Nachdruck verfolgt von der EU-Kommission fiel die Aufgabe, eine dahingehende strategische Grundsatzentscheidung der Staats- und Regierungschefs herbeizuführen, schließlich der Bundesregierung zu. Die vom Europäischen Rat im März 2007 unter deutschem Vorsitz beschlossene EU-Energiestrategie ist maßgeblich von umweltpolitischen Schwerpunktsetzungen geprägt und sollte dazu beitragen, Europa zu einer emissionsarmen und dauerhaft wettbewerbsfähigen Gemeinschaft weiterzuentwickeln.

Mit der Formulierung einer Energiestrategie sowie exakt quantifizierten Teilzielen für das Jahr 2020 war jedoch zunächst nur ein erster Schritt vollzogen. Als erheblich schwieriger erwies sich die Implementierung dieser Beschlüsse in den Folgejahren. Diese Erfahrung dürfte auch die Überlegungen hinsichtlich einer Neuausrichtung der EU-Energie- und Klimapolitik für den Zeitraum nach 2020 maßgeblich prägen.

1.1 Emissionsminderungen: Leichter als gedacht?

Die Zielsetzung der EU, ihre Treibhausgasemissionen unilateral bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent (gegenüber 1990) zu verringern, hatte von Beginn an eine doppelte Funktion. Sie sollte zum einen dazu dienen, die Transformation der europäischen Wirtschaft hin zu einer »low-

carbon economy« zu beschleunigen. Zum anderen wollte man außenpolitisch ein Signal setzen, dass Europa mit Blick auf die internationalen Klimaverhandlungen in Vorleistung geht. Direkt damit verbunden war auch das konditionierte Angebot, das eigene Reduktionsziel auf 30 Prozent zu erhöhen, wenn auch andere Industrie- und Schwellenländer die Bereitschaft zu ehrgeizigen Emissionsminderungen zeigten.

Der entscheidende Schritt zur Umsetzung des unilateralen Klimaziels wurde im Rahmen der Verhandlungen über das Klima-Energie-Paket im Verlauf des Jahres 2008 vollzogen (vgl. Fischer 2009). Mit einer Reform des EU-Emissionshandelssystems und einem Entschluss zur Reduzierung der Treibhausgase in den nicht vom Emissionshandel abgedeckten Sektoren (Verkehr, Landwirtschaft, Gebäude) wurde das 20-Prozent-Ziel rechtsverbindlich fixiert (Europäische Gemeinschaft 2009a und 2009c). Seitdem wird etwa die Hälfte der Treibhausgasminderung durch den Emissionshandel gewährleistet, den Rest müssen die Mitgliedstaaten über nationale Maßnahmen erbringen. Dabei wird nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit differenziert. Mit der Reform einher ging die vollständige Übertragung des Emissionshandels auf EU-Ebene ab 2013, die Abschaffung nationaler Allokationspläne und damit die Auflösung der nationalen Eingriffsmöglichkeiten in Zuteilungsverfahren innerhalb des Systems. Nur die Erlöse aus der Versteigerung der Zertifikate wurden unter Einbeziehung eines solidarischen Lastenteilungsprinzips den Mitgliedstaaten zugesprochen. Das deutsche Klimaziel von 40 Prozent bis 2020 ist vor dem Hintergrund des existierenden europäischen Rechtsrahmens primär als ein deklaratorisches zu verstehen. Die rechtsverbindlichen Reduktionsverpflichtungen Deutschlands belaufen sich lediglich auf etwa 33 Prozent (vgl. Expertenkommission 2012; Fischer/Geden 2011).

Seit der förmlichen Verabschiedung des Klima-Energie-Pakets im Frühjahr 2009 haben vor allem zwei Entwicklungen die klimapolitischen Diskussionen in der EU geprägt: Zum einen die ausbleibenden Erfolge im internationalen Klimaschutz, allem voran der gescheiterte Klimagipfel von Kopenhagen 2009, auf dem die Wirkungslosigkeit des konditionierten Klimaschutzziels der EU deutlich hervortrat. Das Kräftemessen zwischen China und den USA sowie die Emanzipation der Schwellenländer in internationalen Verhandlungen blieben von der europäischen Klimastrategie unbeeinflusst. Zum anderen setzte bereits im Jahr 2008 die Rezession in der EU ein. Die Finanz- und Wirtschaftskrise führte zu einem Rückgang der industriellen Produktion in nahezu allen EU-Staaten, verbunden mit einem spürbaren Sinken der CO_2-Emissionen. Im Jahr 2011 lagen die Emissionen bereits 17,6 Prozent niedriger als 1990. Damit ist das Ziel von minus 20 Prozent bis 2020 bereits in greifbare Nähe gerückt und erheblich leichter zu erreichen als noch 2007 vermutet. Dies hat allerdings zur Folge, dass von der im Emissionshandelssystem bis zum Jahr 2020 vorgegebenen Menge an verfügbaren Zertifikaten kaum noch eine Lenkungswirkung ausgeht. Die Nachfrage und damit der Zertifikatepreis sind erheblich gesunken. Der Preis für den Ausstoß einer Tonne CO_2 liegt seit geraumer Zeit bei deutlich unter zehn Euro, und ist infolgedessen weit entfernt von einer Preisspanne von 30–40 Euro, wie sie ursprünglich von der Kommission prognostiziert worden war. Viele Unternehmen konnten große Mengen der in den Krisenjahren zugeteilten Emissionsberechtigungen ansparen. Zusätzlich wirkten die in Europa handelbaren Emissionszertifikate aus internationalen Klimaschutzprojekten preismindernd. Es ist absehbar, dass die Überausstattung mit Zertifikaten bis zum Ende der laufenden Handelsperiode im Jahr 2020 bestehen bleiben wird, wenn gezielte Interventionen in den Emissionshandel ausbleiben sollten.

Alle Versuche, das 2007 vereinbarte Emissionsreduktionsziel für das Jahr 2020 nachträglich noch zu verschärfen, sind bislang gescheitert. Klimakommissarin Connie Hedegaard hatte mit Unterstützung der britischen Regierung bereits 2010 versucht, die positiven ökonomischen Effekte einer Zielerhöhung auf zumindest 25 Prozent herauszustellen (Europäische Kommission 2010a). Doch insbesondere bei den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten stieß sie mit diesem Vorhaben auf erheblichen Widerstand. Hinzu kommt, dass bislang in den meisten großen Mitgliedstaaten kein ausgeprägtes Interesse an einer klimapolitischen Zielkorrektur besteht. Dennoch hat die fortgeschrittene Implementierung klimapolitischer Instrumente bereits positive Effekte gezeitigt. Anders als vor wenigen Jahren kommen Aufforderungen zur Verschärfung der klimapolitischen Regularien bis hin zur Anhebung des EU-Klimaziels inzwischen auch verstärkt von Unternehmensseite. Insbesondere große Strom- und Technologiekonzerne treten für eine Begrenzung der verfügbaren Zertifikate ein, um in klimafreundliche Technologien investieren zu können, ohne dadurch Wettbewerbsnachteile zu erleiden. Ob eine Umsetzung des Vorschlags der Kommission, einige Hundert Millionen Emissi-

onszertifikate vorübergehend vom Markt zu nehmen und deren Auktionierung auf den Zeitraum zwischen 2018 und 2020 zu verschieben, den Preis tatsächlich stabilisieren würde, ist fraglich. Bislang ist nicht einmal abzusehen, ob dieser vergleichsweise unspektakuläre Eingriff nicht an zu großen Widerständen in Umweltministerrat und Europäischem Parlament scheitern könnte.

Mit jedem weiteren Jahr der Auseinandersetzung sinkt zudem auch die Wahrscheinlichkeit, dass noch eine Zielkorrektur für 2020 durchgesetzt werden kann. Die mutmaßlich letzte Chance bietet der beim Weltklimagipfel in Doha vereinbarte Mechanismus, die im Rahmen der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls formulierten Ziele im Jahr 2014 erneut auf den Prüfstand zu stellen. Zwar ist davon auszugehen, dass der von Polen angeführte Block mittel- und osteuropäischer Mitgliedstaaten weiterhin versuchen wird, eine Verschärfung des EU-Klimaziels zu verhindern. Sollte die EU zu diesem Zeitpunkt aber bereits eine Minderung von mehr als 20 Prozent erreicht haben, wäre ein Beharren auf dem 2007 vereinbarten Reduktionsziel – und der damit einhergehenden Weigerung, bis 2020 überhaupt noch Emissionen zu mindern – wohl gleichbedeutend mit dem Verlust der gesamteuropäischen klimapolitischen Reputation. Dies dürfte die ehrgeizigeren unter den EU-Mitgliedstaaten motivieren, stärker als bisher nach Wegen zu suchen, um die Blockadehaltung der Mittel- und Osteuropäer aufzuweichen.

Dass der Wille zu einer ehrgeizigen Klimapolitik in der EU derzeit weniger stark ausgeprägt ist als noch vor wenigen Jahren, zeigen auch die Auseinandersetzungen um die seit 2012 erfolgte Einbeziehung des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem. Da die Luftverkehrsemissionen nicht vom Kyoto-Protokoll erfasst werden und die seit Ende der 1990er Jahre unter dem Dach der Internationalen Luftfahrtorganisation ICAO geführten Verhandlungen bislang ergebnislos geblieben sind, hat die EU sich zum Alleingang entschieden und unilaterale Maßnahmen eingeleitet. Betroffen sind hiervon nicht nur sämtliche Flüge innerhalb der EU, sondern auch alle interkontinentalen Flüge, die von einem Flughafen in der EU starten oder dort landen. Auf diese Weise wurden erstmals auch Emissionen in das europäische Handelssystem einbezogen, die nicht in der EU entstehen. Die Regierungen der USA, Chinas, Indiens, Russlands und einer Reihe weiterer Staaten haben dieses Vorgehen bereits früh abgelehnt und angekündigt, sich gegen die einseitigen Maßnahmen der EU zu wehren. Während der US-Kongress den heimischen Fluggesellschaften den Erwerb von Zertifikaten aus dem EU-Handelssystem gesetzlich untersagt hat, droht Russland mit der Verweigerung von Überflugrechten für europäische Airlines und China mit der Stornierung von Aufträgen an Unternehmen aus der EU.

Je näher jedoch der Abrechnungsstichtag der Fluggesellschaften für das Jahr 2012 rückte, desto deutlicher wurde, dass die EU über keinerlei Strategie verfügt, wie mit dem Widerstand der genannten Nicht-EU-Länder umzugehen ist. Während die EU-Klimakommissarin bis in den Herbst 2012 hinein signalisierte, dass die EU fest entschlossen sei, Strafzahlungen für nicht kooperationswillige Airlines zu verhängen, wurden in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten erste Absetzbewegungen sichtbar. Völlig überraschend verkündete Connie Hedegaard dann im November 2012 eine für die Kommission gesichtswahrende Lösung.[1] Die Einbeziehung der interkontinentalen Flüge in den EU-Emissionshandel wird für ein Jahr ausgesetzt, um der ICAO eine letzte Möglichkeit zu geben, sich auf eine globale Regulierung zu verständigen. Sollte diese nicht in der genannten Frist zustande kommen oder wesentlich schwächer ausfallen als das europäische Regime, steht die EU-Klimapolitik vor einem Lackmustest: Gibt sich die EU mit einem klimapolitisch schwachen internationalen Kompromiss zufrieden oder zeigt sie die Bereitschaft, die eigenen klimapolitischen Vorstellungen auch gegen Widerstände zu behaupten?

1.2 Erneuerbare Energien: Unterschiedliche Trends

Im Rahmen des Klima-Energie-Pakets von 2009 wurde neben den klimapolitischen Rechtsakten auch die Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien verabschiedet, mit der das Ziel einer Erhöhung des Anteils der Erneuerbaren am Endenergieverbrauch auf 20 Prozent in Rechtsform gegossen wurde (Europäische Gemeinschaft 2009b). Im Gegensatz zur klimapolitischen Steuerung wurde die Implementierung jedoch weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen. Die Richtlinie setzt nationale Zielwerte für das Jahr 2020, ohne jedoch die Mechanismen zu ihrer Erreichung festzulegen. Die Berechnung der Ziele für die Mitgliedstaaten erfolgte auf Grundlage des Ausbaustandes im Jahr 2005 und der Berücksichtigung

1. Klimakommissarin Hedegaard sprach in diesem Kontext davon, dass »die Uhr angehalten werde«, bis ICAO im Jahr 2013 ein Ergebnis präsentiere (vgl. Europäische Kommission 2012d).

der jeweiligen Wirtschaftskraft. Dementsprechend variieren die Zielsetzungen zwischen zehn Prozent für Malta und 49 Prozent für Schweden. Der von Deutschland im Jahr 2020 zu erreichende Zielwert liegt bei 18 Prozent, also unter dem EU-Durchschnitt. Die nationalen Ziele beziehen sich auf den gesamten Endenergieverbrauch eines Landes. Die Entscheidung über die konkreten Anteile der Erneuerbaren in den Sektoren Strom, Wärme/Kälte und Verkehr obliegt den Mitgliedstaaten. Lediglich für den Verkehrssektor wurde eine Mindestvorgabe von zehn Prozent bis 2020 formuliert, die von allen Mitgliedstaaten erreicht werden muss.

Die Mitgliedstaaten müssen gegenüber der Kommission jährlich über Entwicklungsstand, Ausbaurate und politische Maßnahmen im Erneuerbaren-Sektor berichten. Die erste Runde nationaler Aktionspläne aus dem Jahr 2011 zeichnete ein sehr positives Bild. Mit Ausnahme einiger weniger Mitgliedstaaten wurde die Erreichung der Ziele als wahrscheinlich eingestuft (Europäische Kommission 2011a und 2012b). Seit Mitte 2012 mehren sich jedoch die Anzeichen, dass sich die positiven Prognosen kaum noch aufrecht erhalten lassen (vgl. Fischer/Westphal 2012). Zwei unabhängig voneinander verlaufende Entwicklungen sind hierfür ausschlaggebend.

(1) Einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des Erneuerbare-Energien-Ziels sollten die Biokraftstoffe im Verkehrsbereich spielen, der rund ein Drittel des Energieverbrauchs in der EU ausmacht. Mit dem Unter-Ziel von zehn Prozent erneuerbarer Energien im Transportsektor sollte ein europaweiter Markt für Biokraftstoffe entstehen, während gleichzeitig die Entwicklung neuer Technologien vorangetrieben werden sollte, etwa die Elektromobilität oder Biokraftstoffe der zweiten Generation, die nicht mehr mit der Nahrungsmittelproduktion konkurrieren. Bereits vor dem Erlassen der Richtlinie im Jahr 2008 wurden kritische Stimmen laut, die vor einer politischen Unterstützung der Biokraftstoffe warnten und die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung in Zweifel zogen. Der (bisweilen aufgebauschte) Konflikt zwischen »Tank und Teller«, also die Konkurrenz zwischen Treibstoff- und Nahrungsmittelproduktion, erwies sich für das Ansehen der Biospritbranche als fatal. Nachdem eine Reihe von Untersuchungen schließlich auch die positiven klimapolitischen Auswirkungen mancher Biokraftstoffe in Frage gestellt hatte, geriet die EU-Kommission zunehmend unter Druck, die Erneuerbare-Energien-Politik der EU für den Verkehrssektor zu überarbeiten. Im Oktober 2012 präsentierten Energiekommissar Günther Oettinger und Klimakommissarin Connie Hedegaard einen Gesetzgebungsvorschlag, der den Beitrag konventioneller Biokraftstoffe auf fünf Prozent des Energieverbrauchs im Transportsektor begrenzen und die Nachhaltigkeitskriterien insbesondere mit Blick auf die negativen Effekte indirekter Landnutzungsänderungen verschärfen soll (Europäische Kommission 2012a). Sollte diese Initiative die Zustimmung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments erhalten, würde die Erreichung des sektorspezifischen Zehn-Prozent-Ziels deutlich erschwert, da bei der Markteinführung von Biokraftstoffen der 2. Generation bislang kaum Fortschritte zu verzeichnen sind und auch die Entwicklung der Elektromobilität weit hinter den Erwartungen zurück bleibt. Sollte das Zehn-Prozent-Ziel im Verkehrssektor in weite Ferne rücken, gerät auch das übergeordnete Ziel eines 20-Prozent-Anteils der Erneuerbaren am gesamten Endenergieverbrauch in Gefahr.

(2) Im Zuge der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise haben viele Mitgliedstaaten die Unterstützung des Ausbaus erneuerbarer Energien aus öffentlichen Mitteln erheblich eingeschränkt. Vor allem in den Krisenstaaten Spanien und Griechenland fiel die Erneuerbare-Energien-Förderung den finanzpolitischen Konsolidierungsbemühungen zum Opfer. Aber auch in einer Reihe mittel- und osteuropäischer Staaten wurden die Fördersätze unerwartet nach unten korrigiert. Als fatal erwies sich hierbei der rückwirkende Charakter einiger Kürzungsrunden, der nicht nur die Finanzierung für zukünftige Projekte, sondern auch eine Reduzierung der Förderung von bereits installierten Anlagen beinhaltet. Für die Investitionssicherheit und damit das Vertrauen von Geldgebern in die Entwicklung der erneuerbaren Energien hatten diese Maßnahmen erhebliche negative Auswirkungen. Die Aussichten für den Erneuerbaren-Energien-Sektor in der EU sehen in Folge dieser Förderkürzungen und einer generellen Investitionszurückhaltung in der Wirtschaftskrise inzwischen deutlich schlechter aus als noch vor zwölf Monaten. Die 20-Prozent-Zielmarke für das Jahr 2020 rückt damit in einige Entfernung. Selbst für bisherige Spitzenreiter beim Ausbau der erneuerbaren Energien, wie etwa Spanien, ist unter den veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr von einer Erfüllung der nationalen Zielwerte auszugehen. Lediglich Deutschland, Dänemark und Schweden scheinen derzeit noch auf Kurs zu sein.

1.3 Energieeffizienz: Ohne Ambition

Im Gegensatz zu den Zielsetzungen beim Klimaschutz und den erneuerbaren Energien wurde das Energieeffizienzziel im Kontext der EU-Energiepolitik seit 2007 eher vernachlässigt. Die Zielformel war von Beginn an undurchsichtig, denn der Europäische Rat postulierte im März 2007 in seinem Energieaktionsplan lediglich, dass »die Energieeffizienz in der EU erhöht werden muss, damit […] das Ziel, 20 Prozent des EU-Energieverbrauchs gemessen an den Prognosen für 2020 einzusparen, erreicht wird« (Rat der Europäischen Union 2007). Die Staats- und Regierungschefs haben 2007 also keineswegs eine 20-prozentige Reduktion des damaligen Energieverbrauchs 2007 vereinbart, sondern lediglich eine Reduktion des für 2020 prognostizierten Verbrauchs – wobei lange Zeit unklar blieb, auf welche Prognosen sich dieser Beschluss bezog. Diese relativ vage Zielbestimmung, die erst 2010 vom neuen Energiekommissar Oettinger konkretisiert wurde, korrespondiert mit dem lediglich indikativen Charakter des Effizienzziels. Die Energieeinsparvorgabe von 20 Prozent wurde stets nur als orientierender Richtwert angesehen und – im Gegensatz zum Klimaschutz- und zum Erneuerbaren-Ziel – nicht vollumfänglich in verbindliche Rechtsakte überführt.

Von Beginn an mangelte es an Protagonisten, die sich des Themas auf EU-Ebene angenommen und es mit Nachdruck auf die energiepolitische Agenda gebracht hätten. In den Folgejahren blieb die Energieeffizienzpolitik in der EU ein fragmentiertes Set an Einzelmaßnahmen: einem Mix aus verbindlichen Energieverbrauchsstandards (»Glühbirnenverbot«), Produktkennzeichnungen und Gesetzgebung mit lediglich empfehlendem Charakter. Erst als ab 2010 deutlich wurde, dass die EU trotz fortgesetztem wirtschaftlichen Einbruch nicht auf dem Weg war, ihr Einsparziel für 2020 zu erreichen, begann eine ernsthafte politische Auseinandersetzung mit der Thematik. Insbesondere Energiekommissar Oettinger warb wiederholt für ein größeres Engagement der Mitgliedstaaten und drohte mit einem Gesetzgebungsvorschlag, der die Zielsetzung verbindlich regeln würde.

Als der Richtlinien-Vorschlag der Kommission im Juni 2011 präsentiert wurde, enthielt er jedoch weder rechtsverbindliche Gesamtziele noch sektorspezifische Vorgaben (Europäische Kommission 2011d). In den Verhandlungen zwischen Rat und Parlament wurde der Richtlinienentwurf weiter aufgeweicht. Schließlich war es der ergebnisorientierten dänischen EU-Ratspräsidentschaft und der um Gesichtswahrung bemühten Kommission zu verdanken, dass im Juni 2012 ein Kompromiss gefunden werden konnte, der die Mitgliedstaaten zwar zur Einleitung weiterer Energieeffizienzmaßnahmen verpflichtet, jedoch weiterhin von einer Steuerung auf EU-Ebene absieht (Europäische Union 2012). Es bleibt jedoch zweifelhaft, ob die neue Energieeffizienzrichtlinie eine effektive Regulierung in den Mitgliedstaaten zur Folge haben wird und ob der nach wie vor aufrechterhaltene Richtwert für das Jahr 2020 auch nur annähernd erreicht werden kann. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sich die Mitgliedstaaten noch einmal auf eine signifikante Verschärfung der Effizienzmaßnahmen einlassen werden.

2. Umstrittene Grundsatzfragen

Seit der Verabschiedung der EU-Energiestrategie im Jahr 2007 steht die Implementierung der 20-20-20-Programmatik im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit. Daneben wurde zwar noch eine Vielzahl weiterer Initiativen angestoßen, weitreichende Fortschritte blieben jedoch aus. Besonders deutlich wird dies im symbolisch zunächst stark aufgeladenen Versuch der Entwicklung einer belastbaren EU-Energieaußenpolitik, der auf ganzer Linie scheiterte und inzwischen kaum noch Erwähnung findet. Die Interessenlagen der für die Versorgungssicherheit primär zuständigen Mitgliedstaaten unterscheiden sich immer noch zu stark. Bei nach wie vor national geprägten Energiemärkten werden die energieaußenpolitischen Präferenzen der Mitgliedstaaten vor allem vom eigenen Energiemix und den jeweils spezifischen Importabhängigkeitsstrukturen bestimmt (vgl. Geden/Dröge 2010).

Die weitere Entwicklung der EU-Energie- und Klimapolitik wird maßgeblich davon abhängen, zu welchen Antworten die europäischen Institutionen in zwei grundlegenden, aber politisch umstrittenen Bereichen kommen werden. Dazu zählt zum einen der Ausbau der Infrastrukturen, die eng mit dem Projekt einer Vollendung des EU-Energiebinnenmarkts verknüpft sind. Zum anderen stellt sich zunehmend die Frage, in welchem Maß die EU-Energie- und Klimapolitik von kohärenten Langfristplanungen geprägt sein sollte.

2.1 Binnenmarkt und Infrastruktur

Schon seit Ende der 1990er Jahre ist es erklärtes Ziel der EU, einen vollständig integrierten Markt für Erdgas und Strom zu schaffen. Nach einigen weitestgehend vergeblichen Anläufen hat dieses Projekt in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte gemacht, vor allem nach der Verabschiedung des Dritten Energiebinnenmarktpakets im Jahr 2009. Politisch standen dabei zwar die Konflikte um abermals verschärfte Bestimmungen zur Entflechtung von großen Energieversorgern im Zentrum der Aufmerksamkeit. Die weitreichendsten Integrationseffekte wurden jedoch durch die jenseits einer engen Fachöffentlichkeit kaum wahrgenommene Schaffung neuer Institutionen und der beschleunigten Implementierung regulatorischer Detailbestimmungen erzielt. Dabei stehen insbesondere die Nutzung sowie der Ausbau der Strom- und Gasnetze im Mittelpunkt, etwa bei der Harmonisierung von Handelsregeln und technischen Netzkodizes, mit denen die grenzüberschreitenden Strom- und Gasflüsse deutlich erleichtert werden. Die bis dahin zumeist national agierenden Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber wurden qua EU-Verordnung auf die Gründung von Kooperationsstrukturen verpflichtet (ENTSO-E für Stromnetze, ENTSO-G für Gasnetze) und mit konkreten Aufgaben betraut, etwa der regelmäßigen Entwicklung von europäischen Zehn-Jahres-Netzinvestitionsplänen. Auch eine Agentur für die Zusammenarbeit der nationalen Energieregulierungsbehörden (ACER) wurde ins Leben gerufen, der das Letztentscheidungsrecht bei grenzüberschreitenden Projekten zukommt, falls sich die mitgliedstaatlichen Behörden nicht einigen können.

Während im Kernbereich der Energiemarktregulierung eine schrittweise und beinahe geräuschlose Europäisierung zu konstatieren ist, wächst beim Thema Infrastrukturausbau ein neues Konfliktfeld heran. Mit ihrem Vorschlag für eine Harmonisierung der Genehmigungsverfahren und einer stärker über die EU-Ebene gesteuerten Finanzierung von Infrastrukturprojekten eröffnete die Kommission 2011 eine grundsätzliche Auseinandersetzung über die Rolle der EU bei der Netzentwicklung. Im Zentrum des »Energieinfrastrukturpakets« stehen ein neues Verfahren zur Identifizierung der »Projekte von gemeinsamem Interesse« und der Vorschlag, dass die EU einen signifikanten Anteil an der Projektfinanzierung übernimmt. Die Kommission hat in ihrem Entwurf hierfür 9,1 Milliarden Euro für die Laufzeit des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens (2014–2020) veranschlagt. Während die Verordnung zur Identifikation und Regulierung der prioritären Projekte bereits im Detail zwischen Parlament und Ministerrat verhandelt wird, ist der Gesamtumfang der Mittelzuweisungen für den Infrastrukturausbau Gegenstand der EU-Haushaltsverhandlungen auf Ebene der 27 Staats- und Regierungschefs.

Bislang beschränkte sich die Rolle der EU bei der Infrastrukturentwicklung im Wesentlichen auf die (Ko-)Finanzierung von Machbarkeitsstudien und kleineren Projekten. Das Programm Transeuropäische Netze Energie (TEN-E) war für den Zeitraum 2007–13 mit 155 Millionen Euro deutlich unterfinanziert. Der im Zuge der Wirtschaftskrise entwickelte, in dieser Form aber einmalige »European Economic Recovery Plan« für Investitionen in den Energiesektor war mit vier Milliarden Euro bereits deutlich umfangreicher ausgestattet. Mit der nun geplanten »Connecting Europe Facility« für 2014–2020 soll eine Fortsetzung der Energieinfrastrukturfinanzierung auf hohem Niveau geleistet werden.

Die Initiative der Kommission stößt keineswegs auf uneingeschränkte Unterstützung. Insbesondere die Nettozahlerstaaten hegen Vorbehalte gegenüber der umfangreichen Beteiligung der EU an Energieinfrastrukturprojekten. Das Argument dieser Mitgliedstaaten folgt der Linie, dass in einem liberalisierten Markt Infrastrukturinvestitionen durch die Wirtschaft und nicht durch die öffentliche Hand getätigt werden sollten. In Ost- und Südeuropa hingegen wird die Notwendigkeit einer stärkeren Beteiligung der EU an Investitionen in die Sektoren und Regionen hervorgehoben, in denen der Markt selbst eine solche Finanzierung nicht leiste. Es darf als sicher gelten, dass das Niveau der Energieinfrastrukturfinanzierung deutlich oberhalb des bisherigen TEN-E-Programms liegen wird, die Nettozahler jedoch deutliche Abstriche an dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag von 9,1 Milliarden Euro durchsetzen werden.

Doch nicht nur die Höhe und Modalitäten der zukünftigen europäischen Energieinfrastrukturfinanzierung sind umstritten. Auch die Benennung von Projekten sowie die Prioritätensetzung sind Gegenstand der Auseinandersetzung. So wollen viele Mitgliedstaaten eine ausgewogene Zuteilung der »Projekte von gemeinsamem Interesse« erreichen, unabhängig vom Kriterium der Relevanz für den EU-Energiebinnenmarkt. Damit würde ein zentraler Fehler der Kohäsionspolitik nun auch in der Energieinfrastrukturpolitik wiederholt werden.

2.2 Die Roadmaps bis 2050

Die langfristige klimapolitische Orientierungsmarke der EU, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 um 80–95 Prozent (gegenüber 1990) reduzieren zu wollen, findet sich seit 2009 in diversen Kommissionspapieren und Schlussfolgerungen des Europäischen Rats sowie der Fachministerräte wieder. Dabei handelt es sich nicht um ein rechtsverbindliches Ziel, sondern um einen vom Weltklimarat IPCC in seinem vierten Sachstandsbericht 2007 vorgeschlagenen Minderungskorridor, mit dem ein fairer Beitrag der Industrieländer zur Erreichung des globalen klimapolitischen Zwei-Grad-Ziels beschrieben wird. Vor allem Polen hat die entsprechenden EU-Deklarationen jedoch derart ausgestalten lassen, dass der 80–95-Prozent-Korridor nur dann gelten soll, wenn sich alle Industrieländer auf ein entsprechendes Minderungsniveau verständigen und auch die Schwellen- und Entwicklungsländer einer signifikanten Minderung zustimmen. Dies macht deutlich, dass die EU-interne Klimapolitik auch nach 2020 an Fortschritte auf globaler Ebene gekoppelt bleiben wird.

Der Europäische Rat beauftragte die Kommission schon 2009, kurz vor dem Klimagipfel von Kopenhagen, mit der Ausarbeitung von makroökonomischen und sektorspezifischen Analysen der Umsetzung eines entsprechenden Emissionsminderungspfads bis 2050. Im März 2011 legte Klimakommissarin Hedegaard mit der »Low Carbon Roadmap« zunächst eine sektorübergreifende Untersuchung vor (Europäische Kommission 2011b). Kurz darauf folgte eine spezifische Analyse der Auswirkungen auf den Verkehrssektor und noch im gleichen Jahr eine Untersuchung des Energiesektors (Europäische Kommission 2011c und 2011e). Anschließend gelang es den Mitgliedstaaten jedoch nicht, konsensuale Schlussfolgerungen zu verabschieden, mit denen sie das Signal hätten geben können, dass die EU trotz Wirtschafts- und Schuldenkrise nicht nur zu dem 80–95-Prozent-Emissionsminderungskorridor stehe, sondern auch bereit sei, bei den anstehenden Verhandlungen über rechtsverbindliche Energie- und Klimaziele für 2030 entsprechende Zwischenmarken zu vereinbaren. Der Versuch der Konsensfindung scheiterte im Fall der sektorübergreifenden »Low Carbon Roadmap« zweimal, bei der Energie-Roadmap einmal – jeweils an einem Veto des zuständigen polnischen Ministers. Die Kompromisslosigkeit des polnischen Vorgehens rief nicht zuletzt deshalb Erstaunen hervor, weil aus den Ratsschlussfolgerungen selbst keine Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten hätten abgeleitet werden können. Der Kommission sollte vielmehr ein Signal gegeben werden, wie diese einen ersten kompromissfähigen Vorschlag für den Politikrahmen ausgestalten könnte, mit dem die EU ihre Energie- und Klimapolitik für den Zeitraum 2021–2030 konkretisiert. Ein solches Signal fehlt bislang – zumal es bei der Transport-Roadmap bisher nicht einmal gelungen ist, auch nur in die Nähe eines Kompromisses zu kommen. Grund hierfür sind die Vorbehalte, die viele Mitgliedstaaten gegen anspruchsvolle Emissionsreduktionen in diesem auch wahlpolitisch sehr wichtigen Sektor hegen.

Ganz unabhängig von ihrer weiteren politischen Behandlung hat die Kommission dennoch mit der Vorlage von drei Roadmaps, die ihren Ausgangspunkt allesamt in einem ehrgeizigen Klimaziel für 2050 finden, ein innovatives Planungsinstrument geschaffen. Mit dessen Hilfe ist es nicht nur möglich, die Konsequenzen von Langfristzielen für das Handeln in der Gegenwart zu veranschaulichen. Für die Kommission bieten auf makroökonomischer Modellierung basierende Planungsprozesse weiterhin die Möglichkeit, die Struktur von energie- und klimapolitischen Debatten entscheidend mitzubestimmen. Dies gelingt ihr nicht zuletzt durch das Setzen von durchaus fragwürdigen, in der Praxis aber eben selten hinterfragten Vorannahmen. So wird die Möglichkeit, dass ein umfassender und ehrgeiziger Weltklimavertrag vorläufig nicht zustande kommt, in den Roadmaps an keiner Stelle auch nur ernsthaft erwogen. Infolgedessen mangelt es an einer fundierten Analyse möglicher Konsequenzen für das Niveau der unilateralen europäischen Anstrengungen bei Emissionsminderungen – sollte der avisierte Klimavertrag scheitern. Dennoch bietet der Roadmap-Ansatz der Kommission einige nützliche Einsichten, etwa zur zentralen Rolle von Energieeffizienzanstrengungen oder zu den Konsequenzen einer ehrgeizigen Dekarbonisierungspolitik für die fossilen Energieträger. Aus ihm geht hervor, dass Kohlekraftwerke schon mittelfristig nur mit Kohlendioxidabscheidung und -speicherung (CCS) denkbar wären. Gleiches würde ab den 2030er Jahren auch für Gaskraftwerke gelten.

Für Polen sind insbesondere zwei Aspekte problematisch. Zum einen kritisiert die Regierung in Warschau die Tendenz zur Entkopplung der europäischen Emissionsreduktionspolitik von Fortschritten in den internationalen Klimaverhandlungen. Zum anderen wäre Polen bei einer Umsetzung der Roadmaps von tiefgreifenden Ver-

änderungen im heimischen Energiemix betroffen, mit entsprechend hohen Transformationskosten. Obwohl sich die polnische Regierung als einzige öffentlichkeitswirksam gegen die Annahme der Roadmaps zu Klima und Energie stellte, ist davon auszugehen, dass ihre Vorbehalte im Grundsatz auch in einer Reihe weiterer mittel- und osteuropäischer Mitgliedstaaten geteilt werden. Dass die von der Kommission und vielen nordwesteuropäischen Mitgliedstaaten öffentlich verbreitete Deutung, 26 der 27 Mitgliedstaaten stünden zu einer ehrgeizigen EU-Klimapolitik, in die Irre führt, zeigt sich im laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Reform des Emissionshandels. Zwar kommt der größte Widerstand abermals aus Polen. Doch wird Warschau nun, wo es anders als bei den Schlussfolgerungen zu den Roadmaps einer Sperrminorität im Ministerrat bedarf, in diesem Fall von einem Großteil der mittel- und osteuropäischen Regierungen unterstützt.

Die Debatte um die klima- und energiepolitischen Fahrpläne bis ins Jahr 2050 hat einige zentrale Konflikte offengelegt. Die Art und Weise ihrer Bearbeitung wird über die zukünftige Richtung in der EU-Energie- und Klimapolitik entscheiden. Im Vordergrund wird die Frage stehen, ob Emissionsreduktionen weiterhin die dominierende Bezugsgröße für die Energiepolitik sein sollten. Weitaus grundsätzlicher aber erscheint die im Hintergrund schwelende Frage, ob die Mitgliedstaaten bereit sein werden, in der Energiepolitik weiter Kompetenzen an die EU abzutreten. Die Roadmaps haben nicht nur gezeigt, dass die angestrebte Transformation erheblichen Einfluss auf die Energieversorgungsstrukturen in den Mitgliedstaaten haben wird, sondern auch, dass diese Transformation im Kontext von 27 nationalstaatlich geprägten Energiestrategien nicht erfolgreich vollzogen werden kann. Bei einer Fortsetzung des bis dato weitgehend unkoordinierten Vorgehens der Mitgliedstaaten in der Energiepolitik dürften die Kosten einer Transformation sehr hoch ausfallen, zu interdependent sind die Energiemärkte bereits heute. Eine genuin europäische Herangehensweise, wie sie zu einer effektiven Umsetzung der Energie-Roadmap notwendig wäre, widerspricht jedoch der primärrechtlich in Artikel 194, Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten Souveränität der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Energieversorgungsstrukturen – und es gibt keinerlei Anzeichen, dass die Mitgliedstaaten dies aufzugeben bereit wären (vgl. Fischer/Geden 2012). Dies gilt unabhängig von der energiepolitischen Ausrichtung der Mitgliedstaaten. Auch jene Länder, die ähnlich der EU über Langfristpläne mit ambitionierten Emissionszielen verfügen, unterscheiden sich in ihrer Prioritätensetzung zum Teil deutlich voneinander (vgl. Notenboom et al. 2012).

3. Die Strategieentwicklung post-2020: Die EU vor schwierigen Verhandlungen

Mit den Zielsetzungen für das Jahr 2020 wurden wichtige Weichenstellungen für die stark an mittel- bis langfristiger Planungssicherheit interessierte Energiewirtschaft vorgenommen. Gleichzeitig symbolisierte die Energiestrategie von 2007 den damals weitgehend unumstrittenen Ansatz einer am Paradigma nachhaltiger Entwicklung orientierten Europäischen Union. Während die beiden anderen Fixpunkte des energiepolitischen Zieldreiecks, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit, im energiepolitischen Alltag eher ein Schattendasein führen, da sie sich kaum angemessen in quantitative Indikatoren übersetzen und somit auch nicht umstandslos regulatorisch implementieren lassen, geht von den primär nachhaltigkeitsorientierten 20-20-20-Zielen ein relativ hohes Niveau an rechtlicher und politischer Verbindlichkeit aus. Selbst bei einem lediglich indikativen Energieeinsparziel lässt sich der Grad an Zielerfüllung bzw. -verfehlung wesentlich leichter evaluieren als dies bei einem generellen Prinzip wie der »Vollendung des Energiebinnenmarkts bis 2014« möglich ist (vgl. Europäische Kommission 2012c).

Damit ist jedoch keineswegs gesagt, dass die 2007 geschaffene Zielarchitektur einfach fortgeschrieben werden wird. Ganz im Gegenteil: Sobald die Kommission ihren Entwurf für eine EU-Energiepolitik bis 2030 vorlegt, werden konfliktträchtige Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten beginnen, die von den Staats- und Regierungschefs im Konsens abgeschlossen werden müssen.[2]

Beim künftigen Emissionsminderungsziel dürfte insbesondere der Verlauf der internationalen Klimaverhandlungen ausschlaggebend sein. Sollte es entgegen des offiziellen UN-Fahrplans nicht gelingen, bis 2015 einen umfassenden und ehrgeizigen Weltklimavertrag zu be-

2. Das Europäische Parlament ist bei der Festlegung der übergreifenden Ziele allenfalls beratend beteiligt. Über das Mitentscheidungsverfahren kann es jedoch die Implementierung der vom Europäischen Rat beschlossenen Ziele beeinflussen, etwa bei der dann notwendigen Novellierung der Emissionshandels- und der Erneuerbare-Energien-Richtlinie.

schließen, wird sich die EU schwer damit tun, ehrgeizige unilaterale Ziele festzulegen. Doch selbst wenn die UN-Klimadiplomatie 2015 nicht scheitern sollte, ist es unwahrscheinlich, dass ein innereuropäischer Kompromiss für die Zeit nach 2020 »roadmap-konform« ausfallen wird.[3] Da der Emissionshandel inzwischen gesamteuropäisch funktioniert, sind die Spielräume für einen innereuropäischen Lastenausgleich zwischen ehrgeizigen und abwartenden Mitgliedstaaten beschränkt. Klimapolitische Vorreiter hätten allenfalls die Möglichkeit, sich in jenen Emissionssektoren überdurchschnittlich zu engagieren, die nicht in den EU-Zertifikatehandel eingebunden sind. Gerade die Bereiche Verkehr und Gebäude sind jedoch wahlpolitisch sensibel, da die Auswirkungen einer ehrgeizigen umweltpolitischen Regulierung für den Einzelnen hier viel unmittelbarer wahrgenommen werden als bei schärferen Vorgaben für Stromproduzenten.

Konflikte sind auch im Bereich der erneuerbaren Energien zu erwarten. Sollte sich der bisherige Trend bestätigen und die Zielsetzungen für 2020 nicht erreicht werden, wird sich dies negativ auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten auswirken, einmal mehr rechtsverbindliche Ziele für die Zeit nach 2020 zu vereinbaren.[4] Dies gilt insbesondere dann, wenn die ehrgeizigen Mitgliedstaaten nicht dazu bereit sein sollten, ihre Fördersysteme für Anlagen in anderen Regionen der EU zu öffnen oder generell über eine Europäisierung der Fördersysteme zu sprechen. Vielmehr würden sich die Vorreiterstaaten in einem solchen Fall auf die jeweiligen nationalen Politikkonzepte in diesem Sektor konzentrieren und diese dadurch vermehrt mit industriepolitischen Erwägungen verknüpfen. Eine solche Entwicklung wäre jedoch gleichbedeutend mit der Absage an ein europäisches Gesamtkonzept für erneuerbare Energien. Die damit verbundenen Probleme auf dem Strombinnenmarkt müssten dann jeweils regional bearbeitet werden (vgl. Fischer/Westphal 2012).

Am geringsten fällt die Wahrscheinlichkeit einer Neuauflage des Energieeffizienzziels aus. Das absehbare Verfehlen der Zielsetzung für 2020 und die äußerst zähen Verhandlungen über die Energieeffizienzrichtlinie dürften die Neigung der Mitgliedstaaten befördert haben, auf quantifizierte Vorgaben für den Gesamtenergieverbrauch zu verzichten.

Eine substanzielle Debatte über die grundlegende Zielarchitektur oder gar das konkrete Ambitionsniveau von post-2020-Zielen hat bislang noch nicht begonnen. Es ist denkbar, dass Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur eine verzögerte Entscheidung, sondern auch den Einsatz von interpretationsoffenen Kompromissformeln zur Folge haben. Je enger die Leitplanken bereits bei der Strategieformulierung durch die Staats- und Regierungschefs gesetzt sind, desto weniger Spielraum bleibt Mitgliedstaaten und Parlament im komplexen Umsetzungsprozess europäischer Gesetzgebung.

Ob sich die Europäische Union überhaupt ein weiteres Mal auf ein umfassendes energie- und klimapolitisches Gesamtkonzept verständigen kann, wird stark vom zeitlichen Kontext der Verhandlungen abhängen. Sollte Energiekommissar Oettinger – wie angekündigt – noch in seiner Amtszeit einen Vorschlag hierzu unterbreiten, und sollte der Verhandlungsprozess zwischen den Mitgliedstaaten demnach im Jahr 2014 beginnen, so wäre frühestens 2015 mit einem Ergebnis zu rechnen. Ob die EU jedoch bereit sein wird, schon vor dem wohl entscheidenden Weltklimagipfel Ende 2015 neue rechtsverbindliche Verpflichtungen einzugehen, darf als eher unwahrscheinlich gelten. Auch die Formulierung eines an Bedingungen geknüpften Emissionsreduktionsziels, analog zum Beschluss von 2007 (»20 Prozent unilateral, 30 Prozent konditional bis 2020«), erscheint aufgrund der Erfahrungen beim Klimagipfel in Kopenhagen 2009 kaum denkbar. Vielmehr dürften die Mitgliedstaaten versuchen, die Entscheidung über das Emissionsreduktionsziel auf die Zeit nach dem Klimagipfel 2015 zu verschieben, wobei Energiewirtschaft und Umweltbewegung aus unterschiedlichen Interessen eine möglichst frühe Festlegung der EU fordern werden. Wie lange die Regierungen diesem Druck standhalten können, lässt sich nicht vorhersagen.

Sollte sich die EU tatsächlich dazu entscheiden, hinsichtlich des Emissionsreduktionsziels auf ein eindeutiges Signal aus dem UN-Verhandlungsprozess zu warten, eröffnen sich variable Vorgehensmöglichkeiten. Infolgedessen könnte über die einzelnen Bestandteile der

3. Die Low-Carbon-Roadmap der EU-Kommission sieht für 2030 eine Emissionsreduktion von 40 Prozent (gegenüber 1990) vor, die – anders als beim 20-Prozent-Ziel für 2020 – ausschließlich durch Maßnahmen in Europa erreicht werden soll (»40 Prozent domestic«), also ohne Inanspruchnahme von Emissionsgutschriften aus Klimaschutzprojekten in Schwellen- und Entwicklungsländern.

4. Die britische Regierung geht bereits jetzt soweit, die Notwendigkeit eines Erneuerbare-Energien-Ziels generell infrage zu stellen. Stattdessen solle die EU eine »technologieneutrale Klimapolitik« betreiben, die alle emissionsarmen Technologien, also auch fossile Kraftwerke mit CCS und Atomenergie, gleich behandelt, auch hinsichtlich der Möglichkeit einer gesonderten finanziellen Förderung.

Zielarchitektur nicht gleichzeitig, sondern nacheinander entschieden werden, d. h. die politische Debatte über ein Erneuerbare-Energien-Ziel könnte vorgezogen werden. Dies wäre durchaus im Interesse einer Reihe von politischen und unternehmerischen Akteuren aus dem Erneuerbaren-Sektor, die angesichts der schleppenden UN-Klimaverhandlungen negative Rückwirkungen auf die Erneuerbaren-Politik befürchten und deshalb für eine Entkopplung der beiden Politikbereiche plädieren. Der damit einhergehende Abschied von einem holistischen Politikkonzept würde es grundsätzlich auch ermöglichen, ein europäisches Erneuerbare-Energien-Ziel (zunächst) ausschließlich für den Stromsektor zu formulieren. Die negativen Erfahrungen mit der Biokraftstoffdebatte im Verkehrssektor und der geringe grenzüberschreitende Bezug des Wärme- und Kältesektors könnten eine solche Beschränkung argumentativ untermauern.

4. Fazit

Mit den Entscheidungen zur Entwicklung einer integrierten EU-Energie- und Klimapolitik im Jahr 2007, der Festlegung von quantitativen Zielen für 2020 und der Implementierung wesentlicher Bestandteile dieser Zielsetzungen im Rahmen des Klima-Energie-Pakets im Jahr 2008, hat die EU Handlungsfähigkeit in diesem neuen Politikfeld bewiesen. Die bisherige Bilanz fällt hingegen gemischt aus: Während beim Klimaschutz mehr möglich gewesen wäre, droht die Erneuerbare-Energien-Politik in national sehr unterschiedlich verlaufende Prozesse abzugleiten. Die Erfolge der Energieeffizienzpolitik dürften auch in Zukunft vom Ehrgeiz nationaler Politikgestaltung abhängen. Die 2007 vage formulierte Zielsetzung hat jedenfalls kaum Wirkung entfalten können.

Vor diesem Hintergrund dürfte die Entwicklung einer energie- und klimapolitischen Strategie der EU für den Zeitraum nach 2020 zu einem Lackmustest für dieses junge Politikfeld werden. Aufgrund der Komplexität eines Transformationsprozesses, der aus der Sicht vieler wichtiger Akteure auf die fast vollständige Dekarbonisierung der europäischen Volkswirtschaften zielt, sind die mittelfristigen Positionierungen der Mitgliedstaaten noch unklar. Verlauf und Ausgang des Verhandlungsprozesses lassen sich bislang nur in Ansätzen prognostizieren. Aus heutiger Sicht ist es jedoch wahrscheinlich, dass die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten in den Verhandlungen künftig zumindest eine Verlangsamung der Transformationsgeschwindigkeit werden durchsetzen wollen und vermutlich auch können. Dieser Prozess dürfte die Schere zwischen der deutschen Energiewende-Politik und der europäischen Energie- und Klimapolitik deutlich öffnen, oder aber Deutschland zu einer Kurskorrektur nötigen.

Spätestens nach einer Einigung auf europäischer Ebene wird sich eine erneute Grundsatzdebatte über die Richtung und das Tempo der Energiewende in Deutschland kaum vermeiden lassen. Wenn die EU ihren Ehrgeiz bremst und weniger anspruchsvolle energie- und klimapolitische Ziele verabschiedet, sollte Deutschland sich dieser Entwicklung dann weitgehend anpassen? Oder sollte man – umgekehrt – gerade in diesem Fall Kurs halten und eine selbstbewusste Vorreiterstrategie verfolgen, selbst wenn damit zu rechnen ist, dass Nachbarstaaten kaum noch dazu bereit sind, die Folgelasten deutscher Alleingänge mitzutragen oder bei nationalen Entscheidungen auf deutsche Befindlichkeiten Rücksicht zu nehmen?

Unabhängig davon, welchen Weg man für den besseren hielte: Die derzeit von der Implementierung der Energiewende fast völlig absorbierte deutsche Energiepolitik muss sich frühzeitig mit der europäischen Perspektive auseinandersetzen. Nur dann hat Deutschland eine Chance, den europäischen Rechtsrahmen in seinem Sinne zu beeinflussen.

Literatur

Europäische Gemeinschaft (2009a): *Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion von Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020.*

– (2009b): *Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung von 2001/77/EG und 2003/30/EG.*

– (2009c): *Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung des Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten.*

Europäische Kommission (2010a): *Analyse der Optionen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um mehr als 20 Prozent und Bewertung des Risikos der Verlagerung von CO_2-Emissionen.* Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2010) 265, Brüssel, 26.5.2010.

– (2010b): *Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz,* Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2010) 677, Brüssel, 17.11.2010.

– (2011a): *Renewable Energy: Progressing towards the 2020 Target,* Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, SEC(2011) 130, Brüssel, 31.1.2011.

– (2011b): *Fahrplan für den Übergang zu einer CO_2-armen Wirtschaft bis 2050,* Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 112, Brüssel, 8.3.2011.

– (2011c): *Weißbuch. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem.* KOM(2011) 144, Brüssel, 28.3.2011.

– (2011d): *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG.* KOM(2011) 370, Brüssel, 22.6.2011.

– (2011e): *Energiefahrplan 2050.* Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 885, Brüssel, 15.12.2011.

– (2012a): *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.* KOM(2012) 595, Brüssel, 17.10.2012.

– (2012b): *Erneuerbare Energien: Ein wichtiger Faktor auf dem europäischen Energiemarkt.* Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2012) 271, Brüssel, 6.6.2012.

– (2012c): *Ein funktionierender Energiebinnenmarkt,* Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2012) 663, Brüssel, 15.11.2012.

– (2012d): *Stopping the clock of ETS and aviation emissions following last week's International Civil Aviation Organisation (ICAO) Council.* MEMO/12/854, Brüssel, 18.11.2012.

Europäische Union (2012): *Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG.*

Expertenkommission zum Monitoring-Prozess »Energie der Zukunft« (2012): *Stellungnahme zum ersten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2011.* Berlin, Mannheim, Stuttgart.

Fischer, Severin (2009): *Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter?* In: Internationale Politik und Gesellschaft, 2/2009, S. 108–126.

– (2011): *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union.* Baden-Baden: Nomos.

Fischer, Severin / Geden, Oliver (2011): *Die deutsche Energiewende europäisch denken.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

– (2012): *Die »Energy Roadmap 2050« der EU: Ziele ohne Steuerung.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Fischer, Severin / Westphal, Kirsten (2012): *Erneuerbare Energien im Stromsektor. Gestaltungsoptionen in der EU.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Geden, Oliver / Dröge, Susanne (2010): *Integration der europäischen Energiemärkte. Notwendige Voraussetzung für eine effektive EU-Energieaußenpolitik.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Notenboom, Jos et al. (2012): *Climate and Energy Roadmaps towards 2050 in north-western Europe.* The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Rat der Europäischen Union (2007): *Europäischer Rat Brüssel, 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 7224/1/07 REV 1.*

Über die Autoren

Severin Fischer ist Fellow in der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Dr. Oliver Geden ist Senior Associate bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik«,
Redaktion: Dr. Björn Hacker, bjoern.hacker@fes.de. Redaktionsassistenz: Nora Neye, nora.neye@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

EFQM
Committed to excellence

ISBN 978-3-86498-448-4