

Der neue EU-Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030: Handlungsoptionen für die deutsche Energiewende-Politik

Fischer, Severin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fischer, S. (2014). *Der neue EU-Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030: Handlungsoptionen für die deutsche Energiewende-Politik*. (SWP-Aktuell, 73/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-410813>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Der neue EU-Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030

Handlungsoptionen für die deutsche Energiewende-Politik

Severin Fischer

Die Staats- und Regierungschefs der 28 EU-Mitgliedstaaten haben sich Ende Oktober auf die Grundzüge einer gemeinsamen Strategie für die Energie- und Klimapolitik bis 2030 geeinigt. Bis zuletzt stand die Übereinkunft unter dem Vorbehalt einer Zustimmung von Seiten Polens. Formal beibehalten wurden drei quantifizierte Zielsetzungen für die Bereiche Emissionsminderung, erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Gleichzeitig hat sich der Europäische Rat für eine stärkere Gewichtung nationaler Strategien in der Energiepolitik und eine Zunahme intergouvernementaler Entscheidungsvorbehalte in der Klimapolitik ausgesprochen. Außerdem wurden auf dem EU-Gipfel umfangreiche finanzielle Transfers und Ausnahmeregelungen für mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten vereinbart. Damit stellen sich neue Herausforderungen für die deutsche Energiewende-Politik, deren Zielsetzungen absehbar weniger Rückhalt in den Strukturen der EU-Energie- und Klimapolitik finden werden.

Seit den Beschlüssen des Europäischen Rates vom März 2007 über eine »integrierte Energie- und Klimapolitik« hat sich die EU zu einer relevanten Steuerungsebene für dieses Politikfeld entwickelt. Im Mittelpunkt standen damals verbindliche Zielvorgaben für die Bereiche Emissionsminderung und Ausbau der erneuerbaren Energien sowie ein indikatives Ziel für die Energieeffizienz. Unter dem Titel »20-20-20 bis 2020« wurde eine Governance-Struktur geschaffen, über die erste Schritte einer EU-weiten Transformation des Energiesystems eingeleitet werden sollten. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die EU-Entscheidun-

gen von 2007 waren die UN-Klimaverhandlungen.

Die enttäuschenden Ergebnisse des Kopenhagener Klimagipfels 2009, die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise und die zunehmende europapolitische Emanzipation der neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten führten in den Folgejahren zu einer Prioritätenverschiebung hin zu einer stärkeren Betonung der Aspekte Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit. Die für das Politikfeld zuvor stets handlungsleitende Nachhaltigkeitsdimension verlor allmählich an Unterstützung. Vor diesem Hinter-

grund stellte die Kommission im Januar 2014 ihre Vorschläge als »Politik des Machbaren« dar. Neben einem Emissionsminderungsziel in Höhe von 40 Prozent gegenüber 1990 schloss die Kommissionsvorlage zwar auch eine Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien auf 27 Prozent ein. Das Erneuerbare-Energien-Ziel sollte jedoch nicht wie bisher über die Implementierung verbindlicher nationaler Ziele erreicht werden, sondern lediglich im Hinblick auf die EU-Ebene verpflichtend sein. Ein neuer Governance-Mechanismus soll künftig gewährleisten, dass die nationalen Planungen und die Strategiesetzung der Gesamt-EU kohärent sind. Im Juli 2014 hat die Kommission ihre Vorschläge vom Januar um das Ziel ergänzt, die Energieeffizienz bis 2030 um 30 Prozent zu erhöhen. Dafür hatte sich auch der designierte EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker eingesetzt.

Polnische Innenpolitik als Taktgeberin der EU-Klimapolitik

Da die Festlegung langfristiger Ziele für die Energie- und Klimapolitik eine grundsätzliche Frage der strategischen Ausgestaltung des Politikfelds ist, wurde die Rahmensezung für 2030 auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs verlagert. Für Entscheidungen im Europäischen Rat gilt stets das Konsensprinzip (Art. 15 EUV), das in der politischen Praxis einem Einstimmigkeitsgebot mit Vetooption für jede Regierung gleichzusetzen ist. Nach diesem Verfahren waren bereits 2007 und 2008 die Strategie für das Jahr 2020 beschlossen und wichtige Entscheidungen im Implementierungsprozess getroffen worden.

Seit einigen Jahren zeichnet sich in diesem Politikfeld eine Polarisierung ab, bei der sich zwei Lager gegenüberstehen. Auf der einen Seite finden sich die ökologisch-progressiven Mitgliedstaaten rund um Deutschland und Dänemark. Sie treten für eine Fortsetzung der bestehenden Strukturen mit ambitionierteren Zielsetzungen für das Jahr 2030 ein. Nach ihrem Willen sollte die EU weiterhin drei verbindliche

Ziele vorgeben, um die Transformation des europäischen Energiesystems voranzubringen, und in der Lage sein, die nationalen Energiestrategien zu steuern. Auf der anderen Seite arbeiten die Visegrád-Staaten (»V4-Gruppe«: Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn) sowie Bulgarien und Rumänien schon seit längerem auf ein Konzept hin, in dem der nationalen Souveränität über den Energiemix (Art. 194 AEUV) Vorrang eingeräumt wird und sich die Rolle der EU auf die Festsetzung eines singulären Treibhausgasminderungsziels konzentriert. Dieses wiederum soll eng an die Ergebnisse der UN-Klimaverhandlungen gekoppelt sein und somit ein unilaterales Voranschreiten der EU verhindern. Im Verlauf der Verhandlungen präsentierte sich die polnische Regierung als Vertreterin der Interessen des Lagers der mittel- und osteuropäischen Staaten. Mit dem Vorschlag zur Gründung einer »Energie-Union« machte sich der bis September 2014 amtierende polnische Ministerpräsident Donald Tusk in den Verhandlungen zudem zum Wortführer jener Kräfte, die den Fokus der europäischen Energiepolitik stärker auf die Dimension der Versorgungssicherheit gerichtet sehen wollen.

Zwischen den beiden Lagern hatten sich Staaten wie Großbritannien und die Niederlande positioniert, die zwar für ein ehrgeiziges Klimaziel eintraten, gleichzeitig jedoch verhindern wollten, dass die EU ihre Zuständigkeiten in den Bereichen Energieeffizienz und Ausbau der erneuerbaren Energien ausweitet.

In Anbetracht der Konsensregel im Europäischen Rat und der öffentlichen Verlautbarung der polnischen Regierung, Beschlüsse im Zweifelsfall durch ein Veto zu verhindern, war früh deutlich, dass ein Ergebnis des Gipfels ganz wesentlich von der Kompromissbereitschaft Warschaws abhängen würde. Somit war es die polnische Innenpolitik, die den Verhandlungsspielraum definierte, in dem der EU-2030-Rahmen festgelegt werden konnte.

Für die polnischen Verhandlungsführer wiederum waren drei Faktoren entschei-

dend: erstens eine skeptische Grundhaltung in weiten Teilen der polnischen Politik gegenüber einer von Brüssel aus gesteuerten Veränderung des polnischen Energiesystems – eine Haltung, die auch von den Gewerkschaften, Unternehmen und Oppositionsparteien des Landes überwiegend geteilt wird. Zweitens die Übergabe der Regierungsverantwortung von Donald Tusk an die neue Ministerpräsidentin Ewa Kopacz, deren erste Schritte von den Medien und der Öffentlichkeit Polens naturgemäß mit größter Aufmerksamkeit verfolgt wurden. Diese beiden Faktoren erschwerten eine Kompromissfindung. Begünstigend wirkte sich jedoch drittens aus, dass die Entscheidung über die Energie- und Klimapolitik der EU, wäre sie jetzt nicht getroffen worden, wohl in das Frühjahr 2015 und damit in das Vorfeld der polnischen Parlamentswahlen vertagt worden wäre. Eine Auseinandersetzung über diese Thematik in dieser Phase konnte nicht im Interesse der polnischen Regierung sein.

In ihrer Erklärung zum Amtsantritt machte Ministerpräsidentin Kopacz deutlich, dass sie sich in Brüssel für die Belange der polnischen Stromverbraucher einsetzen und keine zusätzlichen Kostenbelastungen durch EU-Beschlüsse zulassen werde. Polnische Regierungspolitiker betonten darüber hinaus, dass ein Veto Polens wahrscheinlich sei, wenn die westlichen Regierungen auf ihren Positionen beharren würden.

Somit war den Verhandlungsparteien klar, dass ein Ergebnis nur zu erreichen war, wenn die polnische Regierung dieses innenpolitisch als Erfolg verbuchen könnte.

Kompromisslinien für 2030

Obwohl der ständige Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, schon im Frühjahr 2014 damit beauftragt worden war, in Sachen EU-2030-Rahmen Kompromisslinien zu sondieren, und dieser im Verlauf des Jahres zahlreiche bilaterale Gespräche in den europäischen Hauptstädten geführt hatte, waren zu Beginn der Sitzung des Europäischen Rates am 23. Okto-

ber nur wenige Bestandteile des Gesamtpakets entschieden. Die Visegrád-Staaten unter Führung von Polen schienen zu diesem Zeitpunkt mit dem Stand der Verhandlungen ebenso wenig zufrieden, wie eine Reihe anderer Mitgliedstaaten, die ihre jeweiligen individuellen Interessen in die Schlussfolgerungen aufgenommen sehen wollten. Dazu gehörten etwa Spanien, Portugal und die baltischen Staaten, die ihren Strommarkt stärker mit dem Rest Europas verknüpfen wollen und denen an konkreten Zielsetzungen in diesem Bereich gelegen ist. Dies wiederum stieß auf den Widerstand Frankreichs, das eine Verpflichtung zur Anbindung der iberischen Halbinsel an den eigenen Strommarkt verhindern wollte.

Dass schließlich doch ein Verhandlungsergebnis zustande kam, ist auf drei klassische Mechanismen der Kompromissfindung im Europäischen Rat zurückzuführen: ein hohes Maß an Ambiguität bei der Formulierung der Schlussfolgerungen, die Zusicherung, die Beschlüsse nur durch konsensuale intergouvernementale Entscheidungen verändern zu können, sowie umfangreiche finanzielle Transfers und Ausnahmeregelungen für die blockierenden Staaten.

Ambiguität

Die Ausarbeitung von Kompromissformeln im Europäischen Rat ist von dem Grundsatz geprägt, dass am Schluss der Verhandlungen alle Beteiligten ihr Gesicht wahren können. Dies lässt sich oft nur durch eine bewusste Mehrdeutigkeit oder Ambiguität von Formulierungen erreichen, die dann verschiedene Interpretationen zulassen.

Für eine Mehrheit der nord- und westeuropäischen Mitgliedstaaten war das Festhalten an der Zieltrias von Emissionsminderung, Ausbau der erneuerbaren Energien und Erhöhung der Energieeffizienz im Hinblick auf die Rezeption des Verhandlungsergebnisses in ihren jeweiligen nationalen Öffentlichkeiten von großer Bedeutung. In den Schlussfolgerungen finden

sich alle drei Themenfelder wieder, unterlegt mit quantifizierten Zielwerten (40%; 27%; 27%) und der Bestimmung, dass diese »mindestens« erreicht werden sollen. Für die Energieeffizienz ist sogar eine Erhöhung auf 30 Prozent zu einem späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt worden. Gleichzeitig spiegeln sich in den Schlussfolgerungen auch die Forderungen der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie Großbritanniens wider, denn weder das Erneuerbare-Energien-Ziel noch die Energieeffizienzformel sollen Einfluss auf die nationale Entscheidung über den Energiemix und die Formulierung von Energiestrategien haben. Eine direkte nationalstaatliche Implementierung der EU-weiten Ziele ist somit nicht vorgesehen. Auch das Ambitionsniveau der beiden Zielsetzungen befindet sich am unteren Ende des Spektrums der Verhandlungspositionen und ist somit ein Zugeständnis an die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten.

Ähnlich vieldeutig lesen sich die Ausführungen zur Revidierbarkeit der Beschlüsse. So soll nach Ende der Klimakonferenz COP 21 in Paris im Dezember 2015 eine Überprüfung der Beschlüsse des Europäischen Rates stattfinden. In Deutschland wurde diese Klausel mehrheitlich dahingehend interpretiert, dass mit der Festlegung eines Mindestziels von 40 Prozent Treibhausgasminderung nur eine Korrektur nach oben erfolgen könne. Im Gegensatz dazu sehen sich die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten in ihrer Annahme bestätigt, dass die Emissionsminderungsleistungen künftig stärker an die Erfolge der internationalen Klimaverhandlungen angepasst werden. Sollten diese unbefriedigend ausfallen, wäre von einer Korrektur nach unten auszugehen.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates werden die Debatte über den energiepolitischen Rahmen für das Jahr 2030 also nicht beenden. Stattdessen dürften auch in den kommenden Monaten und insbesondere nach Abschluss der Pariser Konferenz Forderungen nach einer neuerlichen Beschäftigung mit dem Dossier aufkommen,

die wiederum ein hohes Maß an Unsicherheit über die tatsächlichen Verpflichtungen der EU mit sich bringen.

Intergouvernementalismus

Die großen Meinungsunterschiede unter den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Struktur und des Inhalts der EU Energie- und Klimapolitik nach 2020 einerseits und die Sorge vieler Staaten vor einer ausgreifenden Interpretation der Verhandlungsergebnisse durch die EU-Organe andererseits sind der Grund, warum die Schlussfolgerungen mit einem engmaschigen Netz zwischenstaatlicher Zusicherungen durchzogen wurden. Der offensichtlichste Beleg für die Fülle von Einstimmigkeitsvorbehalten findet sich in einer Formulierung der Staats- und Regierungschefs, der zufolge weiterhin alle Elemente des Politikrahmens durch den Europäischen Rat überprüft werden sollen. Explizit haben sich die Staats- und Regierungschefs vorbehalten, die Weiterentwicklung des Emissionshandelssystems, die Entscheidungen über nationale Emissionsminderungsverpflichtungen in den nicht vom Emissionshandel abgedeckten Sektoren und Verpflichtungen zum Ausbau der Interkonnectoren und zur Energieeffizienz im Europäischen Rat unter Berücksichtigung der Konsensregel zu behandeln. Polen (das sich diesen Vorbehalt vor allem für die Klimapolitik reservieren wollte), Frankreich (Interkonnectoren) und Großbritannien (Energieeffizienz) ließen sich auf diese Weise zusichern, dass eine Veränderung an zentralen Stellschrauben innerhalb des beschlossenen Rahmens nicht ohne ihre Zustimmung erfolgen kann.

Dass die Zuständigkeit des Europäischen Rates für Fragen des energie- und klimapolitischen Instrumentariums in dieser Form hervorgehoben wurde, stellt eine neue Qualität der Intergouvernementalisierung in der EU dar. Obwohl eine solche Zuständigkeitsübertragung in den Verträgen nicht vorgesehen ist und der Europäische Rat formal nicht als Gesetzgebungsorgan agieren kann, ergibt sich doch eine politische

Bindungswirkung aus diesen Beschlüssen. Wie sich das in der Energie- und Klimapolitik eigentlich vorgesehene »ordentliche Gesetzgebungsverfahren« nach Artikel 294 AEUV (mit der Kommission als Initiativorgan und einer gleichberechtigten Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Ministerrats) mit den Weichenstellungen des Europäischen Rates in diesem Bereich verträgt, wird sich in den kommenden Jahren zeigen. Es scheint vor diesem Hintergrund jedoch nur schwer vorstellbar, dass zukünftig ein Mehrheitsbeschluss in den zuständigen Fachministerräten gefällt wird, ohne dass zuvor eine Entscheidung der Staats- und Regierungschefs eingeholt wurde. In den vergangenen Jahren mussten bereits zahlreiche klimapolitische Beschlüsse mit Verweis auf den Mangel an Konsens unter den Mitgliedstaaten so lange hinausgezögert werden, bis auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs eine informelle Einigung zustande kam.

Während sich infolge der Beschlüsse des EU-Gipfels insbesondere in der Klimapolitik ein Trend zu intergouvernementalen Entscheidungen abzeichnet, dürfte sich in der Energiepolitik eine stärkere Betonung nationalstaatlicher Steuerung ergeben. So wurde nicht nur denjenigen Regierungen, die neuen EU-Zielsetzungen in der Erneuerbare-Energien- und Energieeffizienzpolitik generell skeptisch gegenüberstehen, bestätigt, dass sie ihren Energiemix auf der Grundlage von Artikel 194 AEUV selbst gestalten dürfen, sondern auch den ökologisch-progressiven Staaten ein Passus zugestanden, gemäß dem ihre ehrgeizigen nationalen Maßnahmen im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz nicht durch EU-Recht belangt werden dürfen. Angesichts der in Zukunft absehbar wachsenden Schwierigkeiten, in der EU zu gemeinsamen Entscheidungen zu gelangen, dürfte all dies eine Tendenz zur Renationalisierung der Energiepolitik innerhalb der EU begründen. Die Ausgestaltung des neuen Governance-Mechanismus wird Antworten auf diese Herausforderung liefern müssen.

Fragmentierung

Wie bereits im Kontext der Implementierung des 2020-Pakets konnte auch bei den Verhandlungen über den neuen EU-Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030 die Zustimmung mittel- und osteuropäischer Mitgliedstaaten nur sichergestellt werden, indem man ihnen umfangreiche finanzielle Kompensationen und Ausnahmeregelungen zugestand. Insgesamt 12 Prozent der Zertifikate im Emissionshandel werden ab 2021 an Mitgliedstaaten mit unterdurchschnittlichem Bruttoinlandsprodukt verteilt und können von diesen verkauft werden. Über die Erlöse dürfen die Mitgliedstaaten weitgehend frei verfügen. Darüber hinaus können die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten weiterhin 40 Prozent ihrer Zertifikate im Stromsektor frei zuteilen.

Eine Folge dieser umfangreichen Zugeständnisse an die Regierungen mittel- und osteuropäischer Staaten dürfte eine regionale Fragmentierung des Transformationsprozesses hin zu einem emissionsarmen Energiesystem in Europa sein. So kann der über das EU-Emissionshandelssystem entstehende Kostendruck auf die Kohleverstromung durch eine freie Zuteilung deutlich gesenkt werden. Sollte es dennoch zu erhöhten Kosten kommen, könnten diese direkt oder indirekt durch die zusätzlichen Verkaufserlöse kompensiert werden. Die zugesicherte Flexibilität bei der Gestaltung des Energiemixes wird den Einfluss der EU auf die Energiewirtschaft in Mittel- und Osteuropa zudem auf ein Minimum reduzieren. Eine Transformation der zwei Geschwindigkeiten in Ost und West wird die Folge sein.

Offene Fragen im Implementierungsprozess

Die Kommission wird in den kommenden Monaten gefordert sein, die im Europäischen Rat geschlossenen politischen Kompromisse in Rechtsform zu gießen, Gesetzesvorschläge zu unterbreiten und offene Fragen zu adressieren. Dies wird

auch ein erster Praxistest für die Kommission Juncker sein. Dort soll künftig der für Energie und Klimaschutz verantwortliche spanische Kommissar Miguel Arias Cañete die Themen inhaltlich vorbereiten. Maroš Šefčovič wird als Vizepräsident mit Zuständigkeit für die Energie-Union die Kohärenz des Programms verantworten.

Im Rahmen des nun beginnenden Implementierungsprozesses auf EU-Ebene werden drei Dossiers im Mittelpunkt stehen, von denen jedes einzelne ein erhebliches Konfliktpotential birgt.

Reform des EU-Emissionshandelssystems

Als zentrales Instrument der EU-Klimapolitik ist das Emissionshandelssystem seit geraumer Zeit reformbedürftig. Zwar erfüllt es noch immer seine Funktion als Mengensteuerungsinstrument zur Begrenzung der EU-weiten, von Industrie und Stromwirtschaft verursachten Treibhausgasemissionen. Wegen des Überangebots an Zertifikaten sendet der Emissionshandel jedoch derzeit kein Knappheitssignal an den Markt aus, weshalb die erhofften Investitionen in emissionsarme Technologien und Energieeffizienz ausbleiben. Noch unter EU-Klimakommissarin Connie Hedegaard wurde daher ein Gesetzgebungsvorschlag vorgelegt, der ab dem Jahr 2021 die Einführung einer sogenannten Marktstabilitätsreserve (MSR) für den Emissionshandel vorsah. Auf diesen Vorschlag nahm der Europäische Rat Bezug und beschloss »die Einführung eines Instruments zur Stabilisierung des Marktes auf Grundlage des Vorschlags der Kommission«. Zentraler Konfliktpunkt unter den Mitgliedstaaten dürfte in den kommenden Monaten daher weniger die Frage des »ob« als vielmehr des »wann« der Einrichtung der MSR sein. Deutschland, Großbritannien und Frankreich setzen sich für einen frühen Termin bereits ab 2017 ein, während Polen auf den zeitlichen Vorgaben des Kommissionsvorschlags besteht. Vom Datum der Einführung dürfte auch abhängen, ob die 900 Millionen Zertifikate, die im Rahmen eines Korrekturmechanismus, des Back-

loading, aus dem Handel genommen wurden, wie geplant bis 2020 wieder in den Markt eingebracht werden oder direkt in die MSR fließen.

Die Frage nach der Einführung der MSR und nach dem Umgang mit den Zertifikaten aus dem Backloading-Verfahren ist auch in einem Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Emissionshandels ab 2021 zu sehen, die vom Europäischen Rat in Grundzügen skizziert wurde. Die mittel- und osteuropäischen Regierungen werden sich daher voraussichtlich für eine Beschäftigung mit dem Gesamtpaket einsetzen und die Aufspaltung in unterschiedliche Einzelverfahren verhindern wollen. Hier dürfte sich zum ersten Mal zeigen, welche Konsequenzen die künftige Befassung des Europäischen Rates mit Detailfragen der EU-Klimapolitik haben wird.

Aufteilung der Verpflichtungen in den nicht vom Emissionshandel abgedeckten Sektoren

Rund die Hälfte der EU-weit anfallenden Emissionen werden über das Emissionshandelssystem abgedeckt. Für die verbleibenden Sektoren (v.a. Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft) haben sich die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit auf eine differenzierte Lastenteilung geeinigt. Im Zeitraum zwischen 2005 und 2020 sollten Emissionsminderungen in Höhe von 21 Prozent über den Emissionshandel und von 10 Prozent über nationale Ziele in den anderen Sektoren erbracht werden. Für 2030 wird diese Grundstruktur beibehalten, die Vorgabe indes auf 43 Prozent Reduktion durch den Emissionshandel sowie auf 30 Prozent durch nationale Einsparungen in den Nicht-Emissionshandelssektoren erhöht. Der Europäische Rat hat zwei Kriterien formuliert, nach denen die nationalen Zielmarken für das Erreichen des 30-Prozent-Ziels im Bereich der Nicht-Emissionshandelssektoren festgelegt werden: So sollen sich die nationalen Leistungen einerseits zwischen 0 und 40 Prozent Emissionsminderung gegenüber 2005 bewegen.

Andererseits soll gleichermaßen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (anhand des Faktors Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) wie auch den Schwierigkeiten wohlhabenderer Mitgliedstaaten bei der Suche nach günstigen Emissionsminderungspotentialen Rechnung getragen werden. Da jeder Mitgliedstaat Argumente für eine Absenkung der eigenen Zielmarken finden wird, dürfte sich die Aufteilung des Globalziels für die nicht vom Emissionshandel abgedeckten Sektoren in den kommenden Monaten zu einem Hauptkonflikt entwickeln, bei dem die mittel- und osteuropäischen Regierungen einmal mehr an die Solidarität der nord- und westeuropäischen Staaten appellieren werden. Auch an diesem Punkt könnte die Tatsache, dass sich der an das Einstimmigkeitsprinzip gebundene Europäische Rat mit dieser Frage befasst, die Kompromissfindung kompliziert machen.

Energie-Union und Governance-Mechanismus

Die größte Kreativität wird die Kommission in den kommenden Monaten bei der Formulierung ihrer Vorschläge zu den Themen Energie-Union und Governance-Mechanismus an den Tag legen müssen. Der vom Europäischen Rat gewährte Spielraum für die Ausgestaltung beider Prozesse erscheint zunächst eng, da die Kommission den Energiemix der Mitgliedstaaten ja unangetastet lassen muss. Die Energie-Union wird dementsprechend auf bestehenden Instrumenten aufgebaut werden müssen, also im Wesentlichen eine Fortsetzung der Energiebinnenmarktagenda und eine Ausweitung der Maßnahmen zur Gasversorgungssicherheit beinhalten. Damit dürfte das Konzept aller Voraussicht nach jedoch lediglich eine symbolische Wirkung entfalten und zu einem Surrogat für eine sich zunehmend renationalisierende Energiepolitik werden. Beim Design der Governance-Struktur erscheint eine Anlehnung an das bekannte Instrument des Europäischen Semesters wahrscheinlich. Doch wird bereits die Definition relevanter Indikatoren für die

Gestaltung nationaler Energiepläne ein politisch hochsensibles Unterfangen sein. Sollte es doch gelingen, hier eine Einigung zu erzielen, wäre die Frage der Verbindlichkeit von Empfehlungen der Kommission eine weitere offene Flanke des Konzepts. Denn bleibt es bei bloßen Empfehlungen, dürfte sich der Prozess kaum als wirkungsvoll erweisen.

Die Ausarbeitung beider Vorhaben und der sich anschließende politische Entscheidungsprozess werden sich für die Kommission und das Europäische Parlament zu einem Themenfeld entwickeln, auf dem mit den nationalen Regierungen um den drohenden Verlust der Zuständigkeit für energie- und klimapolitische Themen gerungen werden kann.

Im Zuge der weiteren Bearbeitung der drei Dossiers wird sich nicht nur die Frage stellen, wie diese jeweils inhaltlich ausgestaltet werden, sondern auch, in welcher zeitlichen Abfolge die relevanten Entscheidungen getroffen werden. Insbesondere für die klimapolitischen Aspekte des Umsetzungspakets dürfte der Klimagipfel in Paris Ende 2015 eine wichtige Wegmarke sein. Je nachdem, wie sie die Erfolgswahrscheinlichkeit der internationalen Klimaverhandlungen einschätzen, dürften die einen Mitgliedstaaten auf eine schnelle, die anderen auf eine verzögerte Umsetzung der Beschlüsse vom Oktober 2014 drängen. Die Gestaltung der Revisionsklausel in den Schlussfolgerungen, das Einstimmigkeitsgebot in der Klimapolitik und die historischen Erfahrungen mit der (Nicht-)Veränderbarkeit von Klimazielen legen jedoch die Vermutung nahe, dass es keinem Akteur gelingen wird, eine Abkehr von der 40-Prozent-Zielmarke für die Emissionsminderung bis 2030 durchzusetzen.

Handlungsoptionen für die deutsche Energiewende-Politik

Die Ergebnisse der Verhandlungen zum neuen Rahmen für die EU Energie- und Klimapolitik machen deutlich, dass sich im

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Hinblick auf die Transformationsziele und -geschwindigkeit zwischen Deutschland und der EU zunehmend Divergenzen ergeben. Konnte die deutsche Energiewende in ihrer Konzeption von 2011 noch nahezu problemlos in den EU-Rahmen bis 2020 eingepasst werden – nur der Atomausstiegsbeschluss stellte eine eigenständige Schwerpunktsetzung dar – werden die Flexibilität, die den Mitgliedstaaten nun eingeräumt wurde, und die Unverbindlichkeit der Zielsetzungen in der EU zu größeren Unterschieden bei der Formulierung nationalstaatlicher Energiestrategien führen. Auch die Ableitbarkeit politischer Entscheidungen auf EU-Ebene aus dem 80-95-Prozent-Emissionsminderungsziel bis 2050 wird in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates nicht mehr erwähnt und die Zielmarke selbst dürfte mittelfristig an Bedeutung verlieren.

Dieser Prozess des Auseinanderdriftens kann im Hinblick auf die deutsche Energiewende-Politik in zweierlei Weise interpretiert werden. In einer positiven Interpretation lässt sich die zunehmende Flexibilität auf EU-Ebene als Signal für mehr Freiheit bei der Umsetzung der deutschen Energiewende betrachten. Die Absicherung des nationalen Transformationspfades gegenüber Angriffen der EU-Kommission, wie es sie zuletzt bei den Diskussionen über das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz gegeben hat, kann aus diesem Blickwinkel heraus als Erfolg verbucht werden. In einer eher negativen Deutung stellt die Renationalisierung der Energiepolitik ein Problem für die deutsche Energiewende-Politik dar: Weil sich die europarechtliche Absicherung des deutschen Transformationspfades in Auflösung befindet, muss die Bundesregierung möglicherweise mehr bilaterale Konflikte austragen.

Welche der beiden Sichtweisen auch immer näher an der Wirklichkeit liegen wird, in jedem Fall werden sich in den kommenden Jahren vier Themen als zentral für die deutsche Energiewende-Europapolitik herausstellen. *Erstens* wird der Fokus künftig stärker auf den bi- und multilateralen

Dialogen mit Nachbarstaaten liegen. Dies scheint im Vergleich zu einer Top-down-Steuerung aus Brüssel auch der aussichtsreichere Weg zu sein, um Energiewende-induzierte Herausforderungen auf den Märkten (z.B. Ringflüsse über Nachbarstaaten) politisch zu bearbeiten und um einen gemeinsamen europäischen Transformationspfad in der Energiepolitik zu bewerben.

Zweitens sollten die bereits unionsweit harmonisierten Politikbereiche, dazu gehören insbesondere der Emissionshandel und der Strom- und Gasbinnenmarkt, als verbliebene EU-Instrumente gestärkt werden. Zusätzliche ordnungsrechtliche Interventionen Deutschlands in diesen Bereichen bergen die Gefahr, dass die Renationalisierungstendenzen in der Energie- und Klimapolitik eher befördert werden. Vor diesem Hintergrund sollte die Debatte sowohl über die Erfüllung des nationalen Klimaziels als auch über die Einführung eines nationalen Kapazitätsmarkts stets mit Blick auf die EU-weite Wirkung und auf die Folgen für bereits harmonisierte Bereiche des Politikfelds geführt werden.

Drittens bedarf es der Entwicklung neuer Instrumente auf EU-Ebene, um die Attraktivität der deutschen Energiewende als Transformationskonzept zu steigern. Insbesondere in der Erneuerbare-Energien-Politik ist ein Umdenken dahingehend erforderlich, dass stärker auf EU-weite Anreize als auf Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten gesetzt wird. Letzteres hat sich als zu abhängig von politischen und ökonomischen Konjunkturen erwiesen.

Viertens wird ein Neustart der EU-Energiepolitik nur gelingen, wenn aus Deutschland heraus Impulse für gemeinsame Konzepte gesendet werden, die Fragen jenseits der Erneuerbare-Energien- und Energieeffizienzpolitik berühren. Insbesondere in den Bereichen Erdgasversorgung und Netzentwicklung könnte ein unmittelbarer europäischer Mehrwert geschaffen werden. Erscheint Deutschland nur mit Blick auf spezifische Energiewende-Themen sprechfähig, könnte es in naher Zukunft an relevanten Gesprächspartnern mangeln.