

Die Energie- und Klimapolitik der EU nach dem Brexit-Referendum

Politische Unsicherheit bremst den Transformationsprozess

Severin Fischer / Oliver Geden

Großbritannien zählt seit vielen Jahren zu den Hauptakteuren bei der Gestaltung der europäischen Energie- und Klimapolitik. Die Entscheidung der Briten, aus der EU auszutreten, wird die Gewichte in diesem von tiefgreifenden Differenzen und prekären Formelkompromissen geprägten Politikfeld dauerhaft verlagern. Zugleich wird durch das Brexit-Votum auch die Frage nach der Lastenverteilung innerhalb der EU neu aufgeworfen, vor allem mit Blick auf die stark differenzierten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Die gesetzgeberische Umsetzung des mühsam ausgehandelten EU-Klimaziels für 2030 wird komplizierter werden – mit der Folge, dass sich auch die Ratifikation des Pariser Klimaabkommens durch die EU noch einmal deutlich verzögern dürfte.

Das Referendum zum britischen EU-Austritt war nur der erste Schritt in einem mehrjährigen Prozess. Sobald die Regierung in London den Austrittswunsch – gemäß Artikel 50 des EU-Vertrags – formell erklärt hat, werden zunächst die Modalitäten der Trennung und dann die Neuordnung des Verhältnisses der EU-27 zu Großbritannien verhandelt. Die Resultate lassen sich derzeit kaum prognostizieren (siehe SWP-Aktuell 42/2016). Auch bleibt abzuwarten, wie aktiv sich die britische Regierung bis zum Vollzug des Austritts noch in politikfeldspezifischen Gestaltungsfragen engagieren wird. Die in der EU für die kommenden Jahre anstehenden Entscheidungen werden sich durch das Brexit-Votum daher erheblich verkomplizieren.

Insbesondere für die Energie- und Klimapolitik der EU hätte das britische Referendum kaum zu einem schlechteren Zeitpunkt erfolgen können. In der zweiten Jahreshälfte 2016 beginnen wichtige Legislativ-Verfahren, mit denen der 2014 nach komplizierten Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschefs der EU erreichte Kompromiss über die europäischen Energie- und Klimaziele für 2030 gesetzgeberisch umgesetzt werden soll. Dazu zählen neben dem bereits 2015 eingeleiteten Verfahren zur Neuausrichtung des Emissionshandels (ETS) etwa die Entscheidung über eine Verordnung zu differenzierten mitgliedstaatlichen Reduktionszielen in den nicht vom ETS abgedeckten Sektoren (u.a. Verkehr, Gebäude, Land-

und Fortwirtschaft), eine neugefasste Erneuerbare-Energien-Richtlinie oder Instrumente zur Schaffung einer »Europäischen Energie-Governance« im Rahmen der »Energieunion«.

Gewichtsverlagerungen

Großbritannien zählt zu den wenigen Mitgliedstaaten, deren Position in der Energie- und Klimapolitik der EU seit vielen Jahren konstant ist. Die heutige Ausgestaltung des europäischen Instrumentenmixes hat London maßgeblich mitbeeinflusst. Der Brexit wird die Gewichte auf diesem Politikfeld der EU daher spürbar verlagern. Deutschland verliert in manchen Bereichen einen starken Verbündeten, in anderen einen wirkmächtigen Gegenpart.

Klimapolitisch plädierte das Vereinigte Königreich gemeinsam mit Deutschland und anderen nordwesteuropäischen Mitgliedstaaten stets für ehrgeizige Emissionsminderungsziele und eine aktive Rolle der EU in der internationalen Klimapolitik. Dies spiegelt sich auch in der nationalen Klimabilanz wider. Mit einer Emissionsreduktion von 34 Prozent (1990–2014) liegt Großbritannien nicht nur deutlich über dem EU-Durchschnitt (24 Prozent), sondern steht sogar besser da als Deutschland (28 Prozent). Bei konkreten Maßnahmen setzen die Briten seit langem primär auf marktbasierende Instrumente. Nachdem Initiativen für eine EU-weite CO₂-Besteuerung gescheitert waren, wurde auf britisches Bestreben das EU-Emissionshandelssystem eingeführt, dessen größte Verfechter bis heute in London zu finden sind. Bei der Gestaltung des EU-Energiebinnenmarktes trat Großbritannien frühzeitig und beständig dafür ein, die Strom- und Gasmärkte europaweit zu liberalisieren – inklusive starker Eingriffsmöglichkeiten der Kommission über den Hebel des Wettbewerbsrechts sowie der Schaffung unabhängiger Regulierungsbehörden. Nicht immer geschah dies zur Freude der Bundesregierung.

Als explizite Gegenspielerin Deutschlands trat die britische Regierung in der

Vergangenheit im Rahmen der Erneuerbare-Energien-Politik auf. Während die Bundesrepublik seit langem eine hervorheobene Stellung der Erneuerbaren favorisiert, vertritt Großbritannien einen technologieneutralen Ansatz, der alle Energieträger nur nach ihrem relativen Emissionsgehalt bewertet. Dementsprechend forciert das Vereinigte Königreich nach wie vor den Neubau von Atomkraftwerken.

In den vergangenen Jahren formulierte London zudem vermehrt Souveränitätsvorbehalte hinsichtlich der Gestaltung des nationalen Energiemixes. Dies richtete sich nicht nur gegen zusätzliche Detailvorgaben seitens der EU, sondern auch gegen eine stärker koordinierende Rolle der Kommission in den Querschnittsbereichen von Klima- und Energiepolitik (»Europäische Energie-Governance«). Bei den Verhandlungen über den Politikrahmen bis 2030 konnte Großbritannien zusammen mit den Mitgliedstaaten Ostmitteleuropas sowohl verbindliche nationale Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien verhindern als auch eine quantitative wie qualitative Abschwächung des Energieeffizienz-Ziels erreichen (siehe SWP-Aktuell 73/2014).

Wie sehr ein Brexit die inhaltliche Ausrichtung der europäischen Energie- und Klimapolitik langfristig verschieben wird, lässt sich noch nicht treffsicher prognostizieren. Klar ist jedoch, dass Großbritannien bei keinem der momentan diskutierten Modelle einer künftigen Kooperation mit der EU – Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum, ein Paket bilateraler Verträge, separates Handelsabkommen – noch gestaltenden Einfluss auf die Energie- und Klimapolitik der Union nehmen könnte. In der Tendenz dürfte dies dazu führen, dass die EU-Klimaschutzbemühungen schwächer werden und die EU eine stärkere Rolle übernimmt, um nationale Maßnahmen beim Erneuerbare-Energien-Ausbau zu koordinieren und die Energieeffizienz zu steigern.

Komplexere Gesetzgebungsverfahren

Solange das Vereinigte Königreich seinen Austrittswunsch nach Artikel 50 noch nicht einmal formell erklärt hat, muss die Kommission alle neuen Legislativ-Verfahren unter der Annahme starten, dass die ausgehandelten Rechtsakte auch für Großbritannien gelten werden. Das gilt selbst dann, wenn es – wie in der Klimapolitik sowie der Erneuerbare-Energien- und Effizienzpolitik – um Regeln für die Zeit nach 2020 geht.

Die größten Herausforderungen stellen sich bei der Ausgestaltung des EU-Emissionsminderungsziels von 40 Prozent bis 2030 (Basisjahr 1990). Mit Großbritannien will der zweitgrößte Emittent Europas die Union verlassen. Bei einer exakten Neukalkulation müsste das EU-Klimaziel numerisch abgesenkt werden, weil die Briten im Klimaschutz bislang weit mehr erreicht haben als der EU-Durchschnitt. Für den Klimaschutz-Vorreiter EU wäre es jedoch mit einer problematischen Symbolik verbunden, ein Post-Brexit-Klimaziel von 38 oder 39 Prozent festzulegen. Wird hingegen – politisch gesichtswahrend – das 40-Prozent-Ziel beibehalten, so müssten die Anstrengungen in der EU-27 verstärkt werden. Dies würde unweigerlich zu Verteilungskämpfen zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Auf der Ebene der Umsetzung nehmen die Komplikationen weiter zu. Die größten Probleme treten dabei nicht im europaweit organisierten ETS auf, der knapp die Hälfte der EU-weiten Emissionen reguliert. Hier muss bei einem Brexit lediglich die Zertifikatsobergrenze neu kalkuliert werden. Politisch komplexer ist die Entscheidung über eine Verordnung zu mitgliedstaatlich differenzierten Zielen für die Nicht-ETS-Sektoren (»effort sharing«). Im Rechtsetzungsvorschlag der Kommission vom 20. Juli 2016 ist Großbritannien selbstverständlich noch enthalten, jedoch mit einem Reduktionsziel von 37 Prozent (Basisjahr 2005), das deutlich über dem von der gesamten EU-28 zu erbringenden Durch-

schnitt von 30 Prozent liegt. Bei einem Austritt Großbritanniens müssten sich die EU-27 daher einigen, welche Länder zusätzliche Verpflichtungen übernehmen. Dies ist schon deshalb kein leichtes Unterfangen, weil sich bereits seit 2014 abzeichnet, dass die Verhandlungen über die nationalen Minderungsziele sehr konfliktreich verlaufen werden. Vor allem die in dieser Frage von Warschau angeführten Visegrád-Länder (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) werden energisch darauf drängen, möglichst geringe Minderungsvorgaben zu erhalten. Dies ist nicht allein auf volkswirtschaftliche, sondern auch auf innenpolitische Erwägungen zurückzuführen. Die polnische Regierung hat bereits erklärt, sie halte das ihr zugeordnete Reduktionsziel von 7 Prozent für zu anspruchsvoll. Es ist fraglich, ob und inwieweit klimapolitische Vorreiter wie Deutschland (im Kommissionsvorschlag mit 38 Prozent bedacht) bereit sein werden, zusätzliche Lasten zu schultern, damit der Verhandlungsprozess beschleunigt wird. Dies gilt zumal dann, wenn – wie im Fall der Bundesrepublik – geprüft werden muss, inwieweit die Verpflichtungen auf europäischer Ebene noch mit nationalen Klimazielen kompatibel sind.

Verschänkungen mit der UN-Klimapolitik

Dass die Verfahren innerhalb der EU durch das Brexit-Votum noch einmal komplexer geworden sind, droht auch die internationale Reputation der Europäer beim Klimaschutz zu beeinträchtigen. Denn die Ratifikation des Pariser Klimaabkommens durch die EU dürfte sich nun verzögern. Zwar haben einzelne Mitgliedstaaten ihre nationalen Ratifikationsverfahren bereits abgeschlossen (Ungarn, Frankreich) oder zumindest eingeleitet (Deutschland). Die EU kann das Abkommen von Dezember 2015 aber erst dann ratifizieren, wenn alle Mitgliedstaaten den nationalen Prozess abgeschlossen haben. Polen hat bereits deutlich gemacht, dass es die nationale

Ratifikation erst vollziehen wird, wenn die polnischen Verpflichtungen im Rahmen der EU geklärt sind – sprich die Verhandlungen über die neue ETS-Richtlinie und die mitgliedstaatlichen Ziele in den Nicht-ETS-Sektoren abgeschlossen sind. Da das Paris-Abkommen schon deutlich vor der Ratifikation durch die EU in Kraft tritt, werden die Europäer zunächst kaum in der Lage sein, die Gestaltung der Detailregeln des neuen globalen Klimaregimes zu beeinflussen (siehe SWP-Aktuell 16/2016).

Es rächt sich nun, dass die »effort sharing«-Verhandlungen auf die Zeit nach dem Pariser Klimagipfel verschoben wurden. Die Kommission hatte aus politischen Gründen vermeiden wollte, dass die tiefgreifenden EU-internen Differenzen im Vorfeld von Paris auf offener Bühne ausgetragen werden. Das Brexit-Votum verkompliziert jedoch nicht nur die Einigung auf mitgliedstaatliche Reduktionsziele. Es bleibt vorläufig auch ungeklärt, ob Großbritannien, dessen EU-Austritt frühestens für 2019 erwartet wird, das Paris-Abkommen noch als Teil der EU-28 ratifizieren will. In diesem Fall könnte es der Union gelingen, das Abkommen noch 2018 vor Vollzug des Brexit zu ratifizieren. Ähnlich wie bereits mit Norwegen und Island angedacht, wäre es auf Basis einer »joint fulfillment«-Vereinbarung von EU-27 und Großbritannien sogar möglich, die Minderungszusagen bis 2030 im Rahmen des Paris-Abkommens unverändert zu lassen. Sollte London aus übergeordneten politischen Gründen jedoch von Beginn an den Weg einer eigenständigen Ratifikation favorisieren, könnte die EU den Prozess erst abschließen, wenn der Austritt Großbritanniens vollzogen ist.

gewandt werden, hat das Referendum bei der Energie- und Klimapolitik schon jetzt relativ große Effekte – unabhängig davon, ob der Austritt vollzogen wird. Verantwortlich dafür sind die auf diesem Politikfeld vorherrschende Konfliktstruktur, die starke Ausdifferenzierung mitgliedstaatlicher Verpflichtungen und die enge Verknüpfung der EU-internen Auseinandersetzungen mit der internationalen Klimapolitik. Auf der Strecke bleibt damit einmal mehr die politische Erwartungssicherheit. Sie ist eine der zentralen Voraussetzungen für die umfangreichen Investitionen, die für eine Transformation der EU zur »low carbon economy« unabdingbar sind und die in der energie- und klimaökonomisch geprägten Politikberatung oft umstandslos vorausgesetzt werden.

Der Brexit wird in den kommenden Jahren bei zentralen EU-Akteuren einen Großteil der politischen Aufmerksamkeit absorbieren. Energie- und Klimapolitik wird auf der Prioritätenliste der Staats- und Regierungschefs wohl deutlich nach unten rücken. Gleichzeitig dürfte der ressourcenschonende Hang zu Formelkompromissen weiter zunehmen. Dies wird die Transformation der europäischen Energiesysteme nicht grundsätzlich gefährden, sie wohl aber zumindest mittelfristig verlangsamen.

Abnehmende Erwartungssicherheit

Die Energie- und Klimapolitik der EU ist grundsätzlich nur eines von vielen Politikfeldern, die durch das britische Austrittsvotum beeinträchtigt werden. Anders als bei Bereichen, für die ein Brexit lediglich zur Folge hat, dass spezifische EU-Rechtsakte in Großbritannien nicht mehr an-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren 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