



Dr. Oliver Geden ist Experte für die Energie- und Klimapolitik der EU bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

## VOR DEM PARADIGMENWECHSEL

### DIE INTERNATIONALEN KLIMAVERHANDLUNGEN UND IHR EINFLUSS AUF DIE ENERGIEPOLITIK DER EU

*Oliver Geden*

In Deutschland wie auch in Europa orientiert sich die Energiepolitik seit vielen Jahren an einem Zieldreieck aus Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit. Unter den relevanten unternehmerischen und politischen Akteuren herrscht zwar keineswegs Einigkeit darüber, wie diese drei Ziele jeweils zu gewichten sind, wenn sie im konkreten Anwendungsfall einmal miteinander in Konflikt geraten, wenn also etwa der rasche Ausbau der Erneuerbaren Energieträger die Stabilität der Stromnetze gefährdet oder die Kosten der Energieversorgung ansteigen lässt. Dennoch erfüllt das energiepolitische Zieldreieck seine Funktion als eine Konsensformel, auf deren Basis die konstruktive Verständigung aller Beteiligten möglich ist.

#### NACHHALTIGKEIT ALS SCHWERPUNKT IM ENERGIEPOLITISCHEN ZIELDREIECK

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Interpretation des Zieldreiecks einheitlich ausfiele. So gewichten Industrieunternehmen den Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit am stärksten, die osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU heben vor allem anderen das Thema Versorgungssicherheit hervor. Der dominante Begründungszusammenhang der deutschen wie europäischen Energiepolitik ist jedoch jener der Nachhaltigkeit, in der Regel gemessen an der Klimaverträglichkeit der Energieversorgung.<sup>1</sup> Seit die EU unter deutscher Ratspräsidentschaft 2007 erstmals eine umfassende

1 | Vgl. Severin Fischer, *Die auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2011, 21 ff.

Energiestrategie sowie verbindliche Ziele für Emissionsreduktionen und den Ausbaustand der Erneuerbaren im Jahr 2020 verabschiedet hat, orientiert sie sich in der Energiepolitik an dem „strategische[n] Ziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu beschränken“.<sup>2</sup>

Was zum damaligen Zeitpunkt für viele Akteure in Energiepolitik und Energiewirtschaft wie eine vernachlässigbare Randbemerkung klang – schließlich kann die EU das Einhalten der Zwei-Grad-Marke nicht im Alleingang sicherstellen –, konkretisierte sich in den Folgejahren zusehends. 2009 kündigte der Europäische Rat an, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95 Prozent (gegenüber dem Basisjahr 1990) verringern zu wollen. Die 27 Staats- und Regierungschefs übernahmen damit eine Empfehlung des Vierten Sachstandsberichts des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), in dem ein solcher Emissionsreduktionskorridor als notwendiger Beitrag der Gruppe der Industriestaaten betrachtet wird, um den Temperaturanstieg auf etwa zwei Grad begrenzen zu können. Zahlreiche EU-Mitgliedstaaten haben dieses Reduktionsziel für das Jahr 2050 inzwischen in ihre nationalen Energiestrategien übernommen, so auch Deutschland.

Die von der EU-Kommission 2011 vorgelegten *Roadmaps 2050* für Klima, Verkehr und Energie setzen die Gesamt-reduktion der Treibhausgase von mindestens 80 Prozent als Ausgangspunkt einer aufwändigen ökonomischen Modellierung. In ihren Analysen leitet die Kommission aus diesem Minderungsziel nicht nur die Notwendigkeit einer zügigen und weit reichenden Transformation der europäischen Volkswirtschaften ab (Dekarbonisierung). Sie verzichtet zudem darauf, die politischen und volkswirtschaftlichen Effekte schwächerer Minderungsziele eingehend zu untersuchen.<sup>3</sup>

2 | Rat der Europäischen Union, „Europäischer Rat (Brüssel). 8./9. März 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes“, Dok. 7224/1/07 REV 1, 10, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st07/st07224-re01.de07.pdf> [31.08.2012].

3 | Vgl. Europäische Kommission, „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050“, KOM(2011), 112; „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, KOM(2011), 144; „Energiefahrplan 2050“, KOM(2011), 885.

Auch wenn die EU-Kommission, die klimapolitisch ehrgeizigsten Mitgliedstaaten sowie zahlreiche Umwelt-NGOs in ihrer Kommunikation bisweilen den Eindruck erwecken, die EU verfüge über ein wissenschaftlich abgesichertes Klimaziel für das Jahr 2050, an dem sich die volkswirtschaftlichen Entwicklungspfade der kommenden Dekaden zwingend zu orientieren hätten, so ist der Emissionsreduktionskorridor von 80 bis 95 Prozent nicht rechtsverbindlich festgelegt. Er bezeichnet lediglich eine politische Zielgröße, an der die heute ergriffenen Maßnahmen gemessen werden. Keine Demokratie kann sich knapp 40 Jahre im Voraus auf exakt quantifizierte Zielmarken verpflichten, zumal wenn diese Kernbereiche des Wirtschaftslebens betreffen.<sup>4</sup>

**Der Anteil der Erneuerbaren Energieträger soll bis 2020 auf 20 Prozent ausgebaut werden. Daneben existiert ein – rechtlich allerdings nur unverbindliches – Energieeinsparziel von ebenfalls 20 Prozent.**

Dementsprechend existieren rechtsverbindliche Ziele in der EU-Energiepolitik lediglich für einen mittelfristigen Zeithorizont. Die derzeit gültigen Zielvorgaben für 2020 sehen vor, dass die Treibhausgasemissionen um 20 Prozent reduziert werden, mit der Option einer Erhöhung auf 30 Prozent, falls andere Industrie- und Schwellenländer ebenfalls ehrgeizige Verpflichtungen eingehen. Der Anteil der Erneuerbaren Energieträger soll auf 20 Prozent ausgebaut werden. Daneben existiert ein – rechtlich allerdings nur unverbindliches – Energieeinsparziel von ebenfalls 20 Prozent.

Mit den *Roadmaps 2050* hat die Kommission die Debatte um die energiepolitischen Zielmarken für das Jahr 2030 eröffnet. Während in Deutschland noch weitgehend die Erwartung vorherrscht, dass die gegenwärtige Trias aus Emissionsreduktionsziel, Erneuerbaren-Ziel und Energieeinsparziel mit jeweils höheren Zielwerten fortgeschrieben wird, sind aus zahlreichen Mitgliedstaaten bereits Positionen zu vernehmen, die auf eine Veränderung der energiepolitischen Zielarchitektur hinauslaufen würden. Viele osteuropäische Mitgliedstaaten, allen voran Polen, stellen zudem die Zentralität des Nachhaltigkeitsprinzips für die Weiterentwicklung der europäischen Energiepolitik offen in Frage.

4 | Der britische Climate Change Act, der in Deutschland als Vorbild für die in Bundesländern wie NRW diskutierten Klimaschutzgesetze gilt, spiegelt eine bindende Selbstverpflichtung bis 2050 lediglich vor. Tatsächlich enthält er eine Vielzahl an Revisionsklauseln.

Im Zentrum der Auseinandersetzungen der kommenden Jahre wird die Gewichtung der Prinzipien Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des energiepolitischen Zieldreiecks stehen. Ausgehend von der derzeit noch gültigen Schwerpunktsetzung wird insbesondere die Frage gestellt werden, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen es sinnvoll ist, die europäische Energiepolitik vor allem darauf auszurichten, einen fairen Beitrag zur Eindämmung des globalen Klimawandels zu leisten. Die Antwort wird entscheidend von Entwicklungen in der internationalen Klimapolitik beeinflusst werden, zum einen vom Verlauf der VN-Klimaverhandlungen, zum anderen von der Debatte um die Erreichbarkeit des Zwei-Grad-Ziels.

#### **DIE ABSEHBARE KRISE DER INTERNATIONALEN KLIMAPOLITIK**

Die Erfolgsbilanz der internationalen Klimadiplomatie fällt 20 Jahre nach der Verabschiedung der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) mehr als bescheiden aus. Die Aussichten auf den Abschluss und die Ratifikation eines nicht nur ehrgeizigen, sondern auch mit wirksamen Sanktionsmechanismen ausgestatteten Weltklimavertrags sind trotz der beim VN-Klimagipfel in Durban 2011 verabschiedeten Zeitpläne – Einigung auf ein Abkommen bis 2015, Inkrafttreten ab 2020 – nach wie vor vage, seit dem äußerst unbefriedigenden Verlauf der Rio+20-Konferenz vager denn je. Viel wichtiger noch: Die globalen Treibhausgasemissionen sind seit 1992 um gut ein Drittel gestiegen, eine Trendwende ist nicht in Sicht. Damit gerät zunehmend auch das Ziel, die Erderwärmung auf zwei Grad zu begrenzen, in Gefahr.

**Die globalen Treibhausgasemissionen sind seit 1992 um gut ein Drittel gestiegen, eine Trendwende ist nicht in Sicht. Das Ziel, die Erderwärmung auf zwei Grad zu begrenzen, gerät zunehmend in Gefahr.**

Nach dem wohl entscheidenden Weltklimagipfel Ende 2015 könnte die internationale Klimapolitik in eine Krise von bislang ungekanntem Ausmaß geraten. Die beiden zentralen Entwicklungslinien – die fortwährende Stagnation bei den VN-Verhandlungen und der stetige Anstieg der weltweiten Emissionen – dürften geradewegs in eine Krise des derzeit noch dominanten, von Europäern und Klimawissen-

schaftlern durchgesetzten *Top-Down-Paradigmas*<sup>5</sup> führen. Das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit eines Politikansatzes, der darauf beruht, zunächst eine Grenze für das gerade noch tolerierbare Ausmaß des globalen Klimawandels zu definieren, daraus ein der Welt bis 2050 noch verbleibendes Emissionsbudget abzuleiten und diese Restmenge schließlich im Rahmen von VN-Verhandlungen auf 194 Staaten zu verteilen, dürfte in den kommenden Jahren dramatisch zur Neige gehen.

Seit dem Beginn ihrer Institutionalisierung ist die internationale Klimapolitik ein großes, bis heute aber uneingelöstes Versprechen auf die kollektive Problemlösungsfähigkeit der Weltgemeinschaft. Mit der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention 1992 wurden Problem und Lösungsansatz („Verhinderung eines gefährlichen Klimawandels“) definiert, mit dem Kyoto-Protokoll 1997 erste, aber noch wenig ehrgeizige Minderungsziele für Industrieländer vereinbart.

**Der erste ernsthafte Versuch, einen umfassenden und ehrgeizigen Weltklimavertrag für die Zeit nach 2012 zu besiegeln, scheiterte beim Weltklimagipfel 2009 in Kopenhagen in aufsehenerregender Weise.**

Schon mit dem Inkrafttreten des Protokolls im Jahr 2005 begannen die Debatten über die Notwendigkeit eines umfassenden und ehrgeizigen Weltklimavertrags für die Zeit nach 2012, wenn die erste Kyoto-Verpflichtungsperiode ausläuft. Der erste ernsthafte Versuch, eine solche Vereinbarung zu besiegeln, scheiterte beim Weltklimagipfel 2009 in Kopenhagen in aufsehenerregender Weise.

Seit Kopenhagen ist die internationale Klimadiplomatie ein wenig pragmatischer geworden. Durch ein geschicktes Erwartungsmanagement gelang es, die nachfolgenden Klimagipfel in Cancún und Durban als deutliche Fortschritte erscheinen zu lassen. Am Ergebnis von Cancún wird vor allem positiv hervorgehoben, dass es der EU nach jahrelangem Einsatz gelungen ist, alle relevanten Verhandlungspartner auf das Zwei-Grad-Ziel einzuschwören. Dieses wurde in Cancún erstmals durch eine Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC beschlossen. Formell besteht nun zwar ein breiter Konsens über die Notwendigkeit, das Ausmaß des Klimawandels auf ein gerade noch ungefährliches Niveau zu begrenzen. Eine Vereinbarung von Maßnahmenpaketen,

5 | Vgl. William Hare et al., „The Architecture of the Global Climate Regime: A Top-Down Perspective“, *Climate Policy*, Jg. 10, Nr. 6, 2010, 600-614.

mit denen es möglich wäre, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf zwei Grad Celsius zu beschränken, ist allerdings noch in weiter Ferne.

Auf den ersten Blick scheint die Einigung auf das Zwei-Grad-Ziel auch das *Top-Down*-Paradigma weiter zu stabilisieren, indem erstmals ein Konsens über das konkrete Ziel internationaler Klimapolitik festgeschrieben wird, aus dem sich alle notwendigen Folgeschritte sachlogisch ableiten lassen. Paradoxaerweise wird der Zwei-Grad-Konsens von Cancún jedoch einen gegenläufigen Effekt haben, er wird die Krise des *Top-Down*-Paradigmas noch verschärfen. Denn eine Klimapolitik, die sich die Einhaltung des Zwei-Grad-Limits auf die Fahnen schreibt, setzt sich unter enormen Handlungs- und Erwartungsdruck. Aufgrund der relativen Trägheit des Klimasystems und der langen Verweildauer vieler Treibhausgase in der Erdatmosphäre wird sich bereits Jahrzehnte vor dem tatsächlichen Überschreiten der Zwei-Grad-Marke bestimmen lassen, ob die angezielte Obergrenze noch erreicht werden kann. Angesichts der global weiter ansteigenden Emissionen ist zu erwarten, dass die naturwissenschaftliche und ökonomische Klimaforschung diese Frage ab der Mitte der laufenden Dekade wird verneinen müssen.<sup>6</sup> Modellvergleichende Analysen heben nicht nur hervor, dass der Gipfelpunkt der globalen Emissionen bereits in den kommenden Jahren überschritten werden muss. Auch darf der jährliche Treibhausgasausstoß 2020 ein Niveau von 44 Gigatonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten nicht überschreiten – und damit einen Wert, der zehn bis 15 Prozent niedriger liegt als der gegenwärtig bereits erreichte.<sup>7</sup>

**Angesichts der ansteigenden Emissionen ist zu erwarten, dass die Klimaforschung die Frage nach der Machbarkeit des Zwei-Grad-Ziels verneinen muss.**

Nach den Vereinbarungen der Vertragsstaatenkonferenz von Durban ist absehbar, dass der internationale Politikprozess bis mindestens Ende 2015 von dem Hoffen auf einen

6 | Dies jedenfalls dann, wenn die klimawissenschaftliche Politikberatung die bislang gültigen Kriterien für die Erreichbarkeit des Zwei-Grad-Ziels unverändert beibehält. Vgl. Oliver Geden, „Die Modifikation des 2-Grad-Ziels“, *SWP-Studie*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 2012, [http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012\\_S12\\_gdn.pdf](http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S12_gdn.pdf) [23.06.2012].

7 | Vgl. United Nations Environment Programme (UNEP), *Bridging the Emissions Gap. A UNEP Synthesis Report*, UNEP, Nairobi, 2011; Caroline de Vit und Niklas Höhne, *Why the Durban outcome is not sufficient for staying below 2°C*, Ecofys, Köln, 2012.

großen Durchbruch geprägt sein wird, ähnlich wie in den Jahren vor dem Kopenhagener Klimagipfel. Es ist allerdings wenig wahrscheinlich, dass dieser Durchbruch auch tatsächlich gelingen wird. In den kommenden Jahren ein Abkommen verabschieden zu wollen, das erst-

**Es ist davon auszugehen, dass zumindest die USA sich einer Vertragslösung zum Klimaschutz in den nächsten Jahren entziehen werden. Eine Teilnahme von China, Indien und Russland ist nicht zuletzt deshalb alles andere als sicher.**

mals alle Industrie- und Schwellenländer auf anspruchsvolle und verbindliche Minderungsziele verpflichtet, ist überaus ambitioniert. Es ist davon auszugehen, dass zumindest die USA sich einer solchen Vertragslösung in den nächsten Jahren entziehen werden, eine Teilnahme von China, Indien und Russland ist nicht zuletzt deshalb alles andere als sicher.<sup>8</sup> Doch selbst im Falle des erfolgreichen Abschlusses eines umfassenden, ehrgeizigen und völkerrechtlich verbindlichen Weltklimavertrags ist davon auszugehen, dass dessen Inkraftsetzung sehr viel mehr Zeit benötigen wird als vorgesehen. Schon die Ratifikation des in Anspruch und Umfang wesentlich begrenzteren Kyoto-Protokolls benötigte sieben Jahre. Im Mittelpunkt dürften hier abermals die USA stehen, für deren endgültige Zustimmung unter anderem eine Zweidrittel-Mehrheit im Senat notwendig wäre.

Die bislang üblicherweise gewählte Strategie, Misserfolge bei den Weltklimaverhandlungen durch die Ankündigung noch größerer Anstrengungen in der Zukunft ausgleichen zu wollen, lässt sich aufgrund der Wahl eines absoluten und damit unflexiblen Zielwerts von 2,0 Grad Celsius nicht mehr lange aufrechterhalten. Überdies dürfte die anhaltende kommunikative Überhöhung der Zwei-Grad-Leitplanke als definitive Grenze zum gefährlichen Klimawandel eine Abschwächung des globalen Klimaziels auf 2,5 oder gar drei Grad verhindern.<sup>9</sup> Doch ohne quantifizierbaren Zielkonsens verliert das klimapolitische *Top-Down*-Paradigma sein konstitutives Element.

8 | Vgl. Sven Harmeling et al., *Ein unzureichender Durchbruch. Bewertung des Klimagipfels von Durban*, Germanwatch, Bonn, 2011; Barbara Lewis et al., „U.S. criticized for backing away from U.N. climate goal“, Reuters, 07.08.2012, <http://reuters.com/article/2012/08/07/us-climate-eu-idUSBRE8760LM20120807> [31.08.2012].

9 | Für die Genese des globalen Klimaziels vgl. Samuel Randalls, „History of the 2°C climate target“, *WIREs Climate Change*, 1, 2010, 598-605.

Sollten die VN-Verhandlungen nicht bald zu einem Erfolg geführt und der Trend der weltweiten Emissionsentwicklung nicht rasch umgekehrt werden können, wird das globale Klimaregime unweigerlich in eine Sackgasse geraten. Das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der internationalen Klimapolitik droht zu erodieren, die Bereitschaft zur multilateralen Kooperation ebenso. Fatalismus dürfte um sich greifen. In einem solchen Fall werden Pläne für ambitionierte Emissionsreduktionspfade auf den nationalen politischen Agenden weit nach unten rücken. Stattdessen konzentrieren sich die Staaten fast ausschließlich auf die Erhöhung ihrer eigenen Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel. Einige Industrie- und Schwellenländer, allen voran die USA und China, werden ihr Heil zudem in riskanten Maßnahmen zur technischen Klimamanipulation suchen, was neue politische Konflikte heraufbeschwören könnte.<sup>10</sup>

**Falls das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der internationalen Klimapolitik erodieren sollte, werden sich die Staaten primär auf die Erhöhung ihrer eigenen Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel konzentrieren.**

#### **DIE FOLGEN FÜR EUROPA**

Für die EU würde dies zum einen bedeuten, dass sie außenpolitisch erkennbar gescheitert wäre, und dies in einem der wenigen Felder der internationalen Politik, in dem sie in den vergangenen beiden Dekaden eine Führungsrolle hatte einnehmen können.<sup>11</sup> Zum anderen aber wäre auch der langfristig angelegte wirtschaftspolitische Ansatz vieler west- und nordeuropäischer Staaten in Frage gestellt, der die klimapolitische Notwendigkeit einer erheblichen Emissionsreduktion mit einer ökonomischen Modernisierungsstrategie verbindet und so auf die Erlangung einer globalen Spitzenposition bei grünen Technologien abzielt. Wenn die Perspektive schwindet, dass mittelfristig alle Industrie- und

10 | Vgl. Wilfried Rickels et al., *Gezielte Eingriffe in das Klima? Eine Bestandsaufnahme der Debatte zu Climate Engineering. Sondierungsstudie für das Bundesministerium für Bildung und Forschung*, Berlin, 2011; Susanne Dröge, „Geoengineering auf dem Vormarsch – Klimafolgenabwehr durch die USA und China“, in: Volker Perthes und Barbara Lippert (Hrsg.), *Ungeplant ist der Normalfall. Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, SWP, Berlin, 2011, 15-18, [http://swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/ungeplant\\_ist\\_der\\_normalfall.html](http://swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/ungeplant_ist_der_normalfall.html) [23.06.2011].

11 | Vgl. Alexandra Lindenthal, *Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Umweltpolitik*, Campus, Frankfurt am Main, 2009.



Schwellenländer auf einen anspruchsvollen Dekarbonisierungspfad umschwenken und sich damit weltweit neue Marktchancen bieten werden, macht eine – kurz- bis mittelfristig kostspielige – europäische Vorreiterrolle wirtschaftspolitisch nur noch eingeschränkt Sinn.

Nicht nur das ehrgeizige Vorhaben der EU, die Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent zu reduzieren, dürfte dann von vielen Mitgliedstaaten sowie den Wirtschaftsverbänden kritisch hinterfragt werden. Viel wichtiger noch: Bei der für das Investitionsverhalten europäischer

**Bei der Festlegung verbindlicher klima- und energiepolitischer Ziele für 2030 würde der 2007 eingeleitete Prozess der Transformation zu einer europäischen low carbon economy möglicherweise abgebrochen werden.**

Unternehmen weitaus relevanteren Festlegung verbindlicher klima- und energiepolitischer Ziele für 2030 würde der Europäische Rat große Vorsicht walten lassen. Der 2007 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft eingeleitete Prozess der Transformation zu einer europäischen *low carbon economy* würde unterbrochen, möglicherweise sogar abgebrochen werden. Im Kontext einer weitgehend europäisierten Klimaschutzgesetzgebung und eines zunehmend integrierten europäischen Energiebinnenmarkts dürfte es auch Vorreiter-Staaten wie Deutschland schwer fallen, sich gegen solch einen Trend zu stemmen.<sup>12</sup> Im ungünstigsten Fall würde eine sich europaweit verändernde Grundstimmung auch die Umsetzung der deutschen Energiewende gefährden.

#### **DER ENERGIEFAHRPLAN UND DIE ZÖGERLICHE SUCHE NACH EU-ZIELEN FÜR 2030**

Vor dem Hintergrund einer sehr unbefriedigenden globalen Konstellation, auf deren weitere Entwicklung die EU aufgrund ihrer beschränkten Verhandlungsmacht und ihres geringen Anteils an den weltweiten Emissionen nur begrenzt Einfluss nehmen kann, gewinnt nun der Prozess der Festlegung neuer energiepolitischer Ziele für 2030 allmählich an Fahrt. Die entsprechende Debatte wird bislang noch auf Basis der drei Fahrpläne für Klima, Transport und Energie geführt, die die Kommission zwischen März und Dezember 2011 vorgelegt hat und in denen die Möglichkeiten der

12 | Vgl. Severin Fischer und Oliver Geden, „Die deutsche Energiewende europäisch denken“, *SWP-Aktuell*, Berlin, 10/2011, [http://swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/energiewende\\_europaeisch\\_denken](http://swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/energiewende_europaeisch_denken) [31.08.2012].

Umsetzung eines mindestens 80-prozentigen Emissionsreduktionsziels bis 2050 skizziert werden. Diese Roadmaps ermöglichen es der Kommission zwar, die Struktur von Debatten über die langfristige Entwicklung einzelner Sektoren frühzeitig in ihrem Sinne zu prägen, nicht zuletzt durch die Vorauswahl der zu analysierenden Szenarien. Allerdings lässt die inhaltliche Ausrichtung einer Roadmap noch keine Rückschlüsse auf die Festlegung verbindlicher mittelfristiger Ziele in der Energie- und Klimapolitik zu.

Aufgrund ihrer überragenden ökonomischen Bedeutung müssen die entsprechenden Beschlüsse von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten getroffen werden, und zwar einstimmig. Dem geht eine Beratung in den Fachformationen des Rates voraus. Das Europäische Parlament tritt in dieser Phase allenfalls in beratender Funktion auf.<sup>13</sup> Bislang ist es den Fachministern der Mitgliedstaaten bei keiner der drei Roadmaps gelungen, sich auf gemeinsame Schlussfolgerungen zu einigen. Beim Klima-Fahrplan scheiterte eine konsensuale Bewertung bereits zweimal am Widerstand der polnischen Regierung. Bei der Transport-Roadmap hat man sich an einer solchen Konsensfindung auf Ministerebene noch gar nicht ernsthaft versucht. Im Juni 2012 stellte sich Polen auch beim ersten Versuch quer, einstimmige Ratsschlussfolgerungen zum Energie-Fahrplan zu verabschieden. Die Regierung in Warschau hatte unter anderem gefordert, alle energiepolitischen Maßnahmen unter den Vorbehalt des Zustandekommens eines anspruchsvollen internationalen Klimaabkommens zu stellen und die Unterstützung für Erneuerbare Energieträger auf alle kohlenstoffarmen Energietechnologien auszuweiten, also auch auf die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid aus fossilen Kraftwerken (*Carbon Capture and Storage*, CCS) sowie die Atomkraft.<sup>14</sup>

**Im Juni 2012 forderte Polen, alle energiepolitischen Maßnahmen unter den Vorbehalt des Zustandekommens eines anspruchsvollen internationalen Klimaabkommens zu stellen.**

13 | Seinen Einfluss kann das Europäische Parlament erst dann geltend machen, wenn die Grundsatzentscheidungen der Staats- und Regierungschefs anschließend in spezifischen Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden, etwa bei einer Novellierung der Richtlinie zum Emissionshandel. Auf die Formulierung der Ziele hat das Parlament keinen Einfluss, wohl aber auf die Ausgestaltung der Instrumente der Zielerreichung.

14 | Vgl. Dave Keating, „Poland blocks energy roadmap. Member states unable to back roadmap because of Polish opposition“, *European Voice*, <http://www.europeanvoice.com/article/2012/june/poland-blocks-climate-roadmap/74617.aspx> [21.06.2012].

Es ist nicht zu erwarten, dass die Beratungen zum Energie-Fahrplan, der wie die beiden anderen Roadmaps in Zukunft regelmäßig aktualisiert werden soll, alsbald zu einem einheitlichen Ergebnis führen werden. Dagegen spricht nicht nur der offene Widerstand Polens, der sich gegen einige der fundamentalen Annahmen der Langfrist-Fahrpläne richtet, sondern auch die überaus große Bedeutung des Energiesektors für die Dekarbonisierung der europäischen Volkswirtschaften. Das sektorspezifische Reduktionsziel soll mit 85 Prozent überdurchschnittlich hoch ausfallen. Im politisch sensiblen Bereich der Stromerzeugung wird gar eine Emissionsminderung von mindestens 95 Prozent angestrebt. Zudem sind einige der Technologieoptionen, die die Kommission in den Mittelpunkt ihrer Dekarbonisierungsszenarien stellt, politisch wie gesellschaftlich heftig umstritten. Dies betrifft insbesondere die zukünftige Rolle der Kernenergie, der Erneuerbaren Energien sowie der CCS-Technologie.

Doch auch unabhängig davon, ob die Mitgliedstaaten sich über den Weg bis ins Jahr 2050 einig werden können oder nicht, müssen früher oder später neue energiepolitische Teilziele für die Phase nach 2020 gesetzt werden. Je früher dies geschieht, desto besser können sich Energieversorger und Industrie darauf einstellen, desto reibungsloser wird die Transformation hin zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft verlaufen, ganz gleich, mit welchem Tempo diese Transformation letztlich vorangetrieben werden soll. Auf die wiederholten Angebote der Kommission, einen Entwurf für eine neue Zielarchitektur vorzulegen, reagieren die Mitgliedstaaten jedoch nur zögerlich.<sup>15</sup>

Die ost- und südeuropäischen Bremser einer ambitionierten EU-Klimapolitik hoffen darauf, dass die Nachhaltigkeitsagenda Jahr für Jahr weiter verblasst, dass die Prinzipien

15 | Dies ist jedoch nicht nur auf sachpolitische Differenzen zurückzuführen, sondern auch auf eine tiefsitzende Skepsis vieler Mitgliedstaaten gegenüber einer forcierten Vergemeinschaftung der Energiepolitik. Je anspruchsvoller europäische Ziele ausfallen, desto größer auch die Notwendigkeit einer zentralen Steuerung. Dies droht die europarechtlich verbrieelte Souveränität der Mitgliedstaaten bei der Wahl des eigenen Energieträgermixes zu unterlaufen. Vgl. Severin Fischer und Oliver Geden, „Die ‚Energy Roadmap 2050‘ der EU: Ziele ohne Steuerung“, *SWP-Aktuell*, Berlin, 02/2011, [http://swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/the\\_eus\\_energy\\_roadmap\\_2050](http://swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/the_eus_energy_roadmap_2050) [31.08.2012].

der Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit im energiepolitischen Zieldreieck wieder an Gewicht gewinnen. Je später die EU über die Ziele für die Zeit nach 2020 berät und entscheidet, so ihre Kalkulation, desto weniger ehrgeizig dürften diese ausfallen. Zum einen bliebe weniger Zeit zur Implementierung anspruchsvoller Ziele, zum anderen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die internationale Klimapolitik bereits in heftige Turbulenzen geraten sein wird. Demgegenüber setzen ambitioniertere Mitgliedstaaten wie Deutschland, Großbritannien oder Dänemark darauf, dass die Bereitschaft zu einer ehrgeizigen Politik erst dann wieder wachsen wird, wenn die Wirtschafts- und Finanzkrise überwunden ist. Zudem befürchten sie, dass ein neuer innereuropäischer Kompromiss deutlich unterhalb der Wegmarken liegen dürfte, die in den Szenarien des Energie-Fahrplans für das Jahr 2030 ermittelt wurden. Eine entsprechende Vereinbarung noch vor dem wohl entscheidenden Weltklimagipfel 2015 zu besiegeln, droht deshalb das internationale Vorreiter-Image der EU zu gefährden und würde in einer kritischen Phase der internationalen Klimaverhandlungen das Signal senden, dass selbst die EU bereits Abstriche beim Klimaschutz plant.

#### **VOR DEM PARADIGMENWECHSEL**

Die europäische Energiepolitik wird in den kommenden Jahren von Auseinandersetzungen um die Deutungshoheit geprägt sein, in deren Mittelpunkt der zukünftige Stellenwert des Nachhaltigkeitsprinzips stehen wird.

Viele Indizien sprechen dafür, dass es in der europäischen Klima- und Energiepolitik zu einem Paradigmenwechsel kommen wird. Angesichts der unbefriedigenden Entwicklungen auf globaler Ebene wird sich eine Umsetzung des bislang dominanten *Top-Down*-Prinzips als unrealisierbar erweisen. Europäische Klimapolitik dürfte im Zuge dessen sehr viel pragmatischer werden und zunehmend einem *Bottom-Up*-Ansatz<sup>16</sup> folgen, der sich darauf konzentriert, eine wirtschaftlich vertretbare Vorreiterrolle zu bewahren, und der international auf flexible Koalitionen der Willigen setzt.

**Eine Umsetzung des bislang dominanten Top-Down-Prinzips wird sich als unrealisierbar erweisen. Europäische Klimapolitik dürfte im Zuge dessen sehr viel pragmatischer werden und zunehmend einem Bottom-Up-Ansatz folgen.**

16 | Vgl. Steve Rayner, „How to eat an elephant: a bottom-up approach to climate policy“, *Climate Policy*, Jg. 10, Nr. 6, 2010, 615-621.

Klimapolitisch wäre damit die Abkehr von der Logik des „alles oder nichts“ (Rettung oder Katastrophe) verbunden. An ihre Stelle würde die Botschaft „je weniger (Emissionen/Klimawandel), desto besser“ treten. Reale Fortschritte bei der Dekarbonisierung der großen Volkswirtschaften werden darin stärker gewichtet als wohlklingende Langfristziele, die von vielen Regierungen zwar auf internationaler Ebene unterstützt, national dann aber nicht durch entsprechende Maßnahmen unterlegt werden – nicht zuletzt auch, weil die Ziele oft unrealistisch hoch ausfallen.<sup>17</sup>

Energiepolitisch stünde die EU vor der Aufgabe, den Beweis anzutreten, dass die Transformation hin zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaftsweise technologisch möglich und ökonomisch erfolgreich ist, mit positiven Effekten nicht nur für das Klima, sondern auch für Energiepreise und Versorgungssicherheit. Deutschland kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Verantwortung zu. Mit den Beschlüssen zur Energiewende hat die Bundesregierung ein energiepolitisches Gesamtkonzept verabschiedet, das für ein großes Industrieland bislang einmalig ist: die Beschleunigung eines Technologiepfads, der eine effiziente und regenerative Nutzung von Energieressourcen sicherstellt, und dies unter den erschwerten Bedingungen eines Ausstiegs aus der Atomstromproduktion.<sup>18</sup> Das Modell Deutschland wird nicht nur in Europa, sondern auch in anderen Regionen der Welt in den kommenden Jahren aufmerksam beobachtet werden. Globale Überzeugungskraft wird es jedoch nur dann entfalten können, wenn es gelingt, Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit miteinander in Einklang zu bringen.

17 | Vgl. David G. Victor, *Global Warming Gridlock. Creating More Efficient Strategies for Protecting the Planet*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

18 | Vgl. Christian Hübner, „Beschleunigte Energiewende in Deutschland. Einordnung und Analyse“, *Analysen und Argumente*, Nr. 104, Konrad-Adenauer-Stiftung, 04.06.2012, <http://kas.de/wf/de/33.31227> [23.06.2012].