

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Oliver Geden/Severin Fischer*

## Moving Targets

Die Verhandlungen über die Energie- und  
Klimapolitik-Ziele der EU nach 2020

S 1  
Januar 2014  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Struktur des Verhandlungs- und Entscheidungsprozesses**
- 10 **Präferenzbildung der Mitgliedstaaten**
- 10 Veränderte Kontextfaktoren
- 12 Pfadabhängigkeiten und Erfahrungen mit EU-Instrumenten
- 15 **Zentrale Elemente eines Verhandlungskompromisses**
- 15 Zielarchitektur
- 18 Ausgestaltung der »Headline Targets«
- 20 Zeithorizont der Zielbestimmungen
- 21 Grundstruktur des Verhandlungsergebnisses
- 23 **Paradigmenwandel in Europa**
- 24 Fundamentale Verschiebungen
- 25 Wissenschaftliche vs. politische Begründung der Transformation
- 27 **Auswirkungen auf die deutsche Energiewende-Politik**
- 28 Energiewende-Ziele unter Anpassungsdruck
- 29 Strategien einer »Energiewende-Europapolitik«
- 31 **Abkürzungen**

*Dr. Oliver Geden und Severin Fischer,  
Forschungsgruppe EU-Integration*

**Moving Targets.**

**Die Verhandlungen über die Energie- und Klimapolitik-Ziele der EU nach 2020**

Die Energie- und Klimapolitik nimmt seit 2007 einen der vorderen Plätze auf der Agenda der Europäischen Union (EU) ein. Die sogenannten »20-20-20-Ziele«, die unter der deutschen Ratspräsidentschaft beschlossen wurden, waren der erste Schritt hin zu einem integrierten Politikansatz, mit dem die Energieversorgung nicht nur wettbewerbsfähig und sicher, sondern vor allem auch ökologisch nachhaltig gestaltet werden soll.

Aufgrund der langen Investitionszyklen in der Energiewirtschaft und der Zeit, die die EU für ihre interne Positionsbildung im Hinblick auf die internationalen Klimaverhandlungen benötigt, hat inzwischen bereits die Debatte über den Politikrahmen für die Jahre nach 2020 begonnen. Im März 2013 hat die Kommission mit der Vorlage eines Grünbuchs den Diskussionsprozess eröffnet, der 2014 schrittweise in formelle Verhandlungen führen wird. Die Entscheidung über neue EU-Energie- und Klimaziele obliegt letztlich dem Europäischen Rat, in dem die 28 Staats- und Regierungschefs einen Konsens finden müssen.

Diese Studie untersucht, welche Verhandlungsergebnisse bei der Neuformulierung des energie- und klimapolitischen Politikrahmens der EU für die Zeit nach 2020 plausibel und wahrscheinlich sind. Zudem zeigt sie auf, welche Auswirkungen ein absehbar wenig ambitionierter EU-Kompromiss auf die deutsche Energiewende-Politik hätte.

Vergleicht man die gegenwärtige Situation mit den Jahren vor 2007, so wird eine Prioritätenverschiebung erkennbar. Als eine Folge der Wirtschaftskrise hat die Energiepreisentwicklung eine wesentlich größere Bedeutung erlangt. Aufgrund der negativen Erfahrungen, die mit den Klimaverhandlungen der Vereinten Nationen (VN) verbunden sind, ist unter den EU-Mitgliedstaaten zudem umstritten, inwieweit man sich noch auf unilaterale Vorleistungen festlegen sollte. Viele Mitgliedstaaten stellen nicht nur in Frage, dass die EU an der Trias der Ziele Emissionsminderung, Ausbau der Erneuerbaren und Steigerung der Energieeffizienz festhalten soll. Auch was die jeweiligen Ambitionsniveaus betrifft, ist eine Tendenz erkennbar, hinter den bisherigen Planungen zurückzubleiben. Schon jetzt lässt sich prognostizieren, dass das Projekt einer langfristig angelegten Transformation zur

*Low-Carbon Economy* zukünftig mit großen Umsetzungsschwierigkeiten konfrontiert sein wird.

Der sich abzeichnende Paradigmenwandel wird in der energie- und klimapolitischen Debatte bislang kaum reflektiert. Die zentralen Argumente, mit denen die Architektur des EU-Politikrahmens und die Geschwindigkeit seiner Fortentwicklung begründet werden, stützen sich nicht auf die erkennbaren Präferenzverschiebungen bei den Mitgliedstaaten, sondern vor allem auf makroökonomisch optimierte Policy-Designs. In solchen, an strikter Sachrationalität orientierten Modellen werden langfristige Transformationspfade für das europäische Energiesystem entworfen, die außerordentlich hohe Wirkung von genuin politischen Rationalitäten in der EU wird dabei jedoch übersehen. Transformationskonzepte mit strikten *targets and timetables* setzen eine langfristig konsistente Politikgestaltung voraus, wie sie in der Praxis nicht einmal annähernd vorzufinden ist. Ein primär auf makroökonomische Modellierungen gestützter Energie- und Klimadiskurs mündet dementsprechend häufig in politische Fehlperceptionen. Regelmäßig wird die Fachöffentlichkeit durch die Ergebnisse komplexer intergouvernementaler Verhandlungsprozesse überrascht, weil zweit-, dritt- und viertbeste Politikszenerien zuvor kaum einmal detailliert durchgespielt wurden.

Diese Studie wählt bewusst einen anderen Weg. Der Entscheidungsprozess wird primär aus der Perspektive der Verhandler analysiert. Im Zuge der Untersuchung werden nicht nur Faktoren der Präferenzbildung bei den Mitgliedstaaten gewichtet, sondern auch prozedurale Aspekte des Verhandlungsprozesses berücksichtigt, die in der Energie- und Klimadebatte unterbelichtet bleiben. Auf diese Weise lässt sich das Tableau potentieller Verhandlungsergebnisse besser ausloten. Nicht zuletzt ermöglicht es dieser Ansatz auch, die Antizipationsfähigkeit aller Akteure und Stakeholder deutlich zu erhöhen.

Da die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten noch am Anfang stehen und wohl erst nach dem Weltklimagipfel 2015 abgeschlossen werden, lassen sich die konkreten Ergebnisse des Prozesses selbstverständlich noch nicht exakt vorhersagen. Nur ein Teil der Mitgliedstaaten hat bereits klare Präferenzen geäußert, viele verhalten sich bislang bewusst abwartend. Daran werden auch die für Ende Januar 2014 zu erwartenden Vorschläge der Kommission zunächst wenig ändern. Das Europäische Parlament kommt ohnehin erst dann ins Spiel, wenn die Staats- und Regierungschefs die Oberziele festgelegt haben und es

im Rahmen konkreter Gesetzgebungsverfahren gilt, Instrumente wie den Emissionshandel neu zu justieren.

Aus deutscher Sicht ist es notwendig, sich bereits frühzeitig mit der vom Europäischen Rat zu treffenden Grundsatzentscheidung zu befassen, insbesondere mit der Architektur, den Ambitionsniveaus und dem Zeithorizont der zentralen energie- und klimapolitischen Ziele der EU. Aufgabe der vorliegenden Studie ist deshalb nicht nur, die Grundelemente denkbarer Verhandlungskompromisse aufzuzeigen, sondern auch zu analysieren, wie diese Elemente miteinander verknüpft und im Detail ausgestaltet werden können.

Aus heutiger Sicht ist es sehr wahrscheinlich, dass die 28 Staats- und Regierungschefs ein lediglich moderates Emissionsminderungsziel beschließen werden. Zudem dürfte kaum ein Konsens darüber herzustellen sein, das bislang für den gesamten Energiesektor geltende Erneuerbaren-Ausbauziel fortzuführen. Die Auswirkungen eines solchen Verhandlungsergebnisses auf die deutsche Energiewende wären größer, als es hierzulande wahrgenommen wird. Denn im Kontext einer europäisierten Klimapolitik und einer zunehmenden Integration der Strom- und Gasmärkte kann sich Deutschland nur noch bedingt von unliebsamen Entwicklungen auf EU-Ebene abkoppeln. Nicht nur die deutschen Erneuerbaren-Ziele könnten unter Anpassungsdruck geraten. Sollte die EU ihren Ehrgeiz beim Klimaschutz bremsen und der Preis für Emissionszertifikate niedrig bleiben, werden sich auch die im Rahmen der Energiewende gesetzten Emissionsminderungsziele kaum noch einhalten lassen.

Wenn die Bundesregierung dieser Herausforderung wirksam begegnen will, muss sie sich stärker auf EU-Ebene engagieren. Sie wird jedoch nur dann erfolgreich agieren können, wenn sie zuvor klärt, wie sie sich die Ausgestaltung der europäischen Dimension der Energiewende vorstellt, welche Strategie sie mittels einer »Energiewende-Europapolitik« zukünftig verfolgen will. Angesichts der komplexen Verhandlungskonstellation im EU-Rahmen und des immer noch breiten Energiewende-Konsenses ist es naheliegend, einen relativ pragmatischen Ansatz zu wählen. In dessen Zentrum würde das Bestreben stehen, die Energiewende europapolitisch so zu flankieren, dass das nationale Leuchtturmprojekt nicht durch europäische Entwicklungen konterkariert wird. In den EU-Verhandlungen müsste sich die Bundesregierung dementsprechend darauf konzentrieren, zu einer Vereinbarung zu gelangen, die sowohl ein ehrgeiziges Emissionsminderungsziel als auch ein verbindliches Erneuerbaren-Ziel im Stromsektor umfasst.

## Struktur des Verhandlungs- und Entscheidungsprozesses

Als Rechtsgemeinschaft von 28 Mitgliedstaaten ist die EU wie kaum eine andere internationale Organisation durch komplexe institutionelle Strukturen und vertraglich geregelte Modi der Politikgestaltung geprägt. Um ermitteln zu können, welche Verhandlungsergebnisse bei der Neuformulierung des energie- und klimapolitischen Rahmens für die Zeit nach 2020 plausibel und wahrscheinlich sind, ist es notwendig, sich zunächst einigen prozeduralen Fragen, den expliziten wie impliziten Regeln im Verhandlungs- und Entscheidungsprozess und den politikfeldspezifischen Pfadabhängigkeiten zu widmen.

Während der Gesetzgebungsprozess in der EU primärrechtlich bis ins Detail festgelegt ist, unterliegen strategische Grundsatzentscheidungen weniger stark vorstrukturierten Verfahren. Die Klärung von strategischen Grundsatzfragen der EU wird stets durch den Europäischen Rat vorgenommen. Weitgehend unabhängig von den Vorarbeiten der Kommission bestimmt der Gipfel der 28 Staats- und Regierungschefs sowohl über die Inhalte als auch den Zeitpunkt seiner Entscheidungen selbst, und dies stets einstimmig.<sup>1</sup> Im anschließenden *ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* besitzt die EU-Kommission hingegen das Initiativrecht. Sie unterbreitet den Fachministerräten und dem Europäischen Parlament konkrete Vorschläge, über die diese nach den jeweiligen Mehrheitsregeln abstimmen, bis eine Einigung über neue Richtlinien, Verordnungen oder Entscheidungen gelingt. Diese Zweiteilung des Politikgestaltungsprozesses – *intergouvernementale* Strategieentscheidung gefolgt von *vergemeinschaftetem* Gesetzgebungsverfahren – ist in vielen EU-Politikfeldern seit Jahren gängige Praxis. Sie wird auch bei der Neugestaltung des energie- und

klimapolitischen Politikrahmens für die Zeit nach 2020 zur Anwendung kommen.<sup>2</sup>

Für die nun anstehenden Post-2020-Verhandlungen hat die EU-Kommission bereits seit 2011 umfangreiche Vorarbeiten geleistet, während sich die Mitgliedstaaten lange Zeit nur sehr zurückhaltend äußerten, wodurch in der energie- und klimapolitischen Fachöffentlichkeit bisweilen der Eindruck entstand, die Kommission sei der zentrale Akteur in diesem Prozess. Den Auftakt der Debatte bildeten drei bis ins Jahr 2050 reichende Langfristfahrpläne (*Roadmaps*) der Kommission.<sup>3</sup> Ausgehend von einem übergreifenden Fahrplan für eine kohlenstoffarme Wirtschaft (*Low-Carbon Economy Roadmap*) untersuchte die Kommission sowohl für den Energie- als auch speziell für den Transportbereich, wie sich ehrgeizige Emissionsminderungsziele bis zum Jahr 2050 umsetzen ließen und welche Zwischenziele für 2030 und 2040 jeweils angemessen wären. Dass sich die Fachministerräte in der Folgezeit nicht einmal auf rechtlich unverbindliche Schlussfolgerungen zu den einzelnen Roadmaps einigen konnten, wurde in erster Linie der skeptischen Haltung der polnischen Regierung zugeschrieben, die Ratsschlussfolgerungen mit ihrem Veto verhinderte.<sup>4</sup> Dementsprechend agierte die Kommission im nächsten Schritt ein wenig vorsichtiger. Im März 2013 veröffentlichte sie ein stärker an den Präferenzen der Mitgliedstaaten orientiertes, aber immer noch auf den Analy-

<sup>2</sup> Dabei ist es wichtig zu unterscheiden, dass der Europäische Rat die Strategie zwar definiert und bestimmt, aber nicht für ihre Umsetzung verantwortlich ist. Peter Ludlow bringt es mit Blick auf den März-Gipfel 2007, bei dem erstmals eine integrierte EU-Energie- und Klimapolitik beschlossen wurde, treffend auf den Punkt: »A good European Council generates work. A poor one induces lethargy«, Peter Ludlow, »A View on Brussels: A Tale of Two Councils«, in: *Eurocomment Briefing Note*, 5 (März 2007) 1/2, S. 3.

<sup>3</sup> Europäische Kommission, *Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050*, KOM(2011) 112, Brüssel, 8.3.2011; dies., *Energiefahrplan 2050*, KOM(2011) 885, Brüssel, 15.12.2011; dies., *Weißbuch. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem*, KOM(2011) 144, Brüssel, 28.3.2011.

<sup>4</sup> Vgl. Severin Fischer/Oliver Geden, *Die »Energy Roadmap 2050« der EU: Ziele ohne Steuerung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2012 (SWP-Aktuell 8/2012).

<sup>1</sup> So heißt es in Artikel 15 (1) des EU-Vertrags (EUV): »Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest. Er wird nicht gesetzgeberisch tätig.« In Absatz 4 wird ausgeführt: »Soweit in den Verträgen nicht anders festgelegt, entscheidet der Europäische Rat im Konsens.« Diese Formulierung ermöglicht es trotz des Einstimmigkeitsgebots, eine Entscheidung auch dann herbeizuführen, wenn Mitglieder des Europäischen Rats sich enthalten oder nicht anwesend sind, siehe auch Artikel 235 (1) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

sen der Roadmaps basierendes *Grünbuch* zur Energie- und Klimapolitik bis 2030.<sup>5</sup> Im Rahmen der mit dem Grünbuch eingeleiteten Stakeholder-Konsultation wurden über 500 Stellungnahmen eingereicht, darunter lediglich 14 von Regierungen der Mitgliedstaaten.

Unter eigenständiger Gewichtung dieser Stellungnahmen erarbeiten die beiden federführend zuständigen Generaldirektionen der Kommission (GD Energie und GD Klimapolitik) einen konkreten Vorschlag für einen Politikrahmen nach 2020 (etwa in Form eines *Weißbuchs*), ergänzt durch eine umfangreiche makroökonomische Folgenabschätzung (*Impact Assessment*). Nach seiner Veröffentlichung – die bereits mehrfach verschoben wurde und nun für Anfang 2014 geplant ist – wird der Kommissionsvorschlag zwar zunächst als Referenzpunkt der Debatte dienen, das Verfahren selbst aber geht in diesem Moment in einen rein intergouvernementalen Prozess über.<sup>6</sup> Wann und über welche Fragen mit welcher inhaltlichen Ausrichtung entschieden wird, legen allein die Mitgliedstaaten fest. Die Verhandlungen werden zunächst fernab der Öffentlichkeit stattfinden, in den fachlich hauptzuständigen Arbeitsgruppen des Rates der Europäischen Union und im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) der Mitgliedstaaten bei der EU. Strittige Punkte, die auf diesen Ebenen nicht geklärt werden können, werden den Ratstagungen der Energie- sowie der Umweltminister zur weiteren Aussprache vorgelegt. Die beiden Fachministerräte beschließen jeweils konsensuale Ratsschlussfolgerungen, stimmen sich in der Regel jedoch nicht untereinander ab.<sup>7</sup> Es ist also durchaus möglich, dass der Umweltministerrat in dieser Phase anspruchsvollere Ziele befürwortet als der Energieministerrat. Die Bereinigung etwaiger Differenzen zwischen den Ratsschlussfolgerungen übernimmt wiederum der AStV, der auch die Sitzungen des Europäischen Rats vorbereitet und hierfür Schlussfolgerungsentwürfe formuliert. Die endgültige Grundsatzentscheidung über den energie- und klimapolitischen Rahmen für die Zeit nach 2020 fällt

<sup>5</sup> Europäische Kommission, *Grünbuch. Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030*, KOM(2013) 169, Brüssel, 27.3.2013.

<sup>6</sup> Der Kommission kommt ab diesem Zeitpunkt zwar keine Rolle in den Verhandlungen selbst zu. Aufgrund ihrer Kompetenzen im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts ist sie jedoch in der Lage, indirekten Druck auf die Regierungen der Mitgliedstaaten auszuüben.

<sup>7</sup> Daneben dürften auch noch weitere Fachformationen Stellung zum Kommissionsvorschlag beziehen, etwa der Rat für Wettbewerbsfähigkeit.

schließlich den 28 Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat zu.

Form und Umfang dieses Beschlusses stehen nicht von vornherein fest. Im Mittelpunkt des auf diese Weise vereinbarten Politikrahmens werden allgemeinere Ausführungen zur strategischen Prioritätensetzung der EU und die Festlegung von besonders herausgehobenen, quantifizierten Oberzielen stehen (*Headline Targets*), etwa für Emissionsminderungen, den Ausbau der Erneuerbaren oder zur Energieeffizienz. Ergänzend kommt möglicherweise ein Aktionsplan hinzu, um auch solche Themen adressieren zu können, die sich nicht in exakt quantifizierten Oberzielen abbilden lassen, etwa die Energieaußenpolitik oder die Entwicklung des Energiebinnenmarkts. Bei der Entscheidung gilt in jedem Fall ein Einstimmigkeitsgebot, das es vertragsrechtlich auch einem kleinen Staat wie Malta oder Zypern erlaubt, Beschlüsse mit einem Veto zu verhindern. Bei der Durchsetzung eigener Positionen spielen die Größe der Mitgliedstaaten und Allianzen, zu denen sie sich zusammenschließen, allerdings eine maßgebliche Rolle.<sup>8</sup>

Erst wenn diese Phase der Strategiebildung abgeschlossen ist, kann das Prozedere zur Ausarbeitung detaillierter Legislativvorschläge durch die Kommission beginnen. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entscheiden Europäisches Parlament und der jeweils zuständige Fachministerrat dann schließlich über die konkrete Ausgestaltung der Beschlüsse der 28 Staats- und Regierungschefs. Abweichungen von den strategischen Grundsatzentscheidungen sind dabei allenfalls in bescheidenem Umfang möglich.<sup>9</sup> Da

<sup>8</sup> Die Bedeutung von Allianzen und Gruppenzugehörigkeiten unter den Mitgliedstaaten hat zugenommen. Gleichzeitig hat sich die Bündnisbildung themenspezifisch weiter ausdifferenziert, vgl. Erik Jones/Anand Menon/Stephen Weatherill (Hg.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford 2012, dabei insbesondere die Aufsätze in: »Part IV: Member States (Cleavages)«, S. 249–320.

<sup>9</sup> Dies lässt sich vor allem mit der Rolle des Europäischen Rats als »the EU's Ultimate Political Authority« begründen (Jeffrey Lewis, »Council of Ministers and European Council«, in: Jones/Menon/Weatherill [Hg.], *Oxford Handbook* [wie Fn. 8], S. 327). Dass geringfügige Modifikationen durchaus möglich sind, zeigt etwa der Umgang mit dem 2007 vom Europäischen Rat beschlossenen Unterziel zur Steigerung des Anteils von Biokraftstoffen im Verkehrssektor auf 10% bis 2020. Aufgrund der zunehmend negativen Berichterstattung über Biokraftstoffe und in Anbetracht der sich entwickelnden Perspektiven für die Elektromobilität entschied man sich im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zur Erneuerbare-Energien-Richtlinie, diesen Zielwert 2009 neu zu definieren, nämlich als Anteil von 10% erneuerbarer Energien im Verkehrssektor.

die Interpretationsspielräume bei den quantifizierten Oberzielen begrenzt sind<sup>10</sup> und diese erfahrungsgemäß anschließend auch die energie- und klimapolitische Kommunikation der EU bestimmen, stehen die »Headline Targets« im Zentrum der Entscheidung des Europäischen Rats.

Je detaillierter die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat ausfallen, desto weniger Spielraum haben die Akteure in den nachgelagerten Gesetzgebungsverfahren. Zugleich bedeutet dies, dass die »Nicht-Entscheidung« über einen Sachverhalt oder eine bewusst eingesetzte Unschärfe bei der Formulierung von Zielen auch als eine Verschiebung des Verhandlungsgegenstands in eine nachgelagerte Arena verstanden werden kann, mit dann veränderten Akteurskonstellationen und Entscheidungsregeln.<sup>11</sup>

**10** Ein vom Europäischen Rat beschlossener Prozentwert eines Oberziels – beispielsweise »40% Emissionsminderung bis 2030« – kann in der Regel nicht mehr verändert werden. Über regulatorische Präzisierungen ist es jedoch möglich, das ursprünglich intendierte (oder auch nur kommunizierte) Anspruchsniveau zu verändern.

**11** Vgl. George Tsebelis, »Bridging Qualified Majority and Unanimity Decisionmaking in the European Union«, in: *Journal of European Public Policy*, 20 (2013) 8, S. 1083–1103. Tsebelis argumentiert, dass durch die Wahl unspezifischerer Formulierungen während der Verhandlungen die Wahrscheinlichkeit für eine einstimmige Entscheidung erhöht werden kann.

## Präferenzbildung der Mitgliedstaaten

Neben den prozeduralen Aspekten des Entscheidungsprozesses muss eine Analyse der Verhandlungen über den zukünftigen Politikrahmen auch die Präferenzen der maßgeblichen Akteure miteinbeziehen, der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Hier kommen nicht nur grundlegende energie-, klima- und wirtschaftspolitische Interessenlagen und Problemwahrnehmungen zum Tragen, sondern auch die in der Europapolitik der Mitgliedstaaten stets virulente Frage, welche politischen Probleme überhaupt einer Bearbeitung auf EU-Ebene bedürfen. Einen nicht zu unterschätzenden Faktor für das Agieren der Regierungen in den Post-2020-Verhandlungen bilden schließlich die bisherigen Erfahrungen mit einer integrierten europäischen Energie- und Klimapolitik.

Ausgangspunkt der Betrachtungen muss die 2007 beschlossene EU-Energiestrategie sein.<sup>12</sup> Die damals festgelegten »Headline Targets« von jeweils 20 Prozent für Emissionsminderungen, erneuerbare Energien und Energieeffizienz bis 2020 wirken bis heute diskursprägend, nicht nur wegen der eingängigen Formel »20-20-20-Ziele«, sondern auch aufgrund ihres herausgehobenen Rangs innerhalb der EU-Wirtschaftsstrategie *Europa 2020*.<sup>13</sup> Vor allem aber konstituieren die Beschlüsse von 2007 auch prozedurale und inhaltliche Pfadabhängigkeiten, die die anstehenden Verhandlungen für den Politikrahmen nach 2020 stark beeinflussen werden.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Rat der Europäischen Union, *Europäischer Rat Brüssel*, 8./9. März 2007. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 2.5.2007, Dok. 7224/1/07 REV 1, S. 10–23.

<sup>13</sup> Dort bildet die 20-20-20-Zieltrias einen der fünf übergreifenden Zielbereiche für Wachstum und Beschäftigung, vgl. *Europäischer Rat, Tagung am 17. Juni 2010 – Schlussfolgerungen*, 17.6.2010, Dok. EUCO 13/10, S. 11f.

<sup>14</sup> Diese Pfadabhängigkeiten sind allerdings noch nicht so stark ausgeprägt wie etwa in den Verhandlungen über den EU-Haushalt, vgl. die instruktive Analyse von Peter Becker, *Lost in Stagnation. Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014–2020) und das Festhalten am Status quo*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2012 (SWP-Studie 18/2012).

### Veränderte Kontextfaktoren

Der Gipfel des Europäischen Rates im März 2007 war im Vorfeld durch drei Entwicklungen geprägt, die für die Problemwahrnehmung der Mitgliedstaaten entscheidend waren. Einen sehr starken Einfluss hatten die zunehmend auch medial vermittelten Bedrohungen durch den Klimawandel. Höhepunkt dieser verdichteten Meinungsbildungsphase war die Veröffentlichung des 4. Sachstandberichts des Weltklimarats 2007. Bereits im Jahr zuvor hatte der von der britischen Regierung in Auftrag gegebene *Stern-Report* die Aufmerksamkeit auf die ökonomische Dimension des Klimawandels gelenkt und somit maßgeblich zum *Mainstreaming*, das heißt zur Etablierung des Klimathemas, in der EU beigetragen. Ein zweiter wichtiger Aspekt, der stark auf den Politikgestaltungsprozess einwirkte, war die Sorge der neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa um die Sicherheit ihrer Öl- und Gasversorgung, insbesondere mit Blick auf Russland. Und drittens ging auch von der Preisentwicklung auf den internationalen Energiemärkten politischer Handlungsdruck aus. Wenn auch die einzelnen Mitgliedstaaten diese Problemwahrnehmungen durchaus unterschiedlich gewichteten, so flossen sie doch alle in die Beschlussfassung des Europäischen Rates ein, die dementsprechend breit angelegt war. Mit dem damals neuartigen Ansatz einer »integrierten EU-Energie- und Klimapolitik« sollten sowohl die versorgungssicherheitspolitischen Bedürfnisse der Regierungen in Mittel- und Osteuropa adressiert als auch die eher nachhaltigkeitsorientierten Staaten der EU-15 zufriedengestellt werden. Doch während die Bekenntnisse zum Aufbau einer gemeinsamen Energieaußenpolitik oder zur Vollendung des Energiebinnenmarkts nur als allgemein gehaltene Ankündigungen in den Energieaktionsplan integriert wurden, erhielten die Minderung der Emissionen, der Ausbau der Erneuerbaren und das Einsparen von Energie den Status von (zum Teil rechtsverbindlichen) Oberzielen. Das hatte in den Jahren nach 2007 zur Folge, dass das Nachhal-

tigkeitsparadigma in der EU-Energiepolitik spürbar dominierte.<sup>15</sup>

Seitdem die EU-Staats- und Regierungschefs erstmals beschlossen haben, eine integrierte europäische Energie- und Klimapolitik zu entwickeln und dieses Projekt auch mit einigen symbolisch herausgehobenen Mittelfristzielen zu versehen, sind erst wenige Jahre vergangen. Die grundlegende, aber in der alltäglichen Praxis weitgehend folgenlose Konsensformel, wonach die europäische Politik eine nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energieversorgung anstreben sollte, ist nach wie vor in Gebrauch. In der Debatte über einen neuen Politikrahmen stehen weiterhin die drei etablierten Oberziele im Mittelpunkt und damit vor allem die Frage, ob – und falls ja, auf welchem Niveau – sich die EU für 2030 abermals auf Ziele zur Emissionsreduktion, zum Ausbau der Erneuerbaren und zur Steigerung der Energieeffizienz festlegen sollte.

Dies ist nicht allein auf die politisch-administrativen Pfadabhängigkeiten zurückzuführen, auf die noch näher einzugehen sein wird. Erklären lässt sich dies auch mit der konzeptionellen Einbettung der EU-Energiepolitik, die seit 2007 als wichtigster Bestandteil eines umfassenden, klimapolitisch begründeten volkswirtschaftlichen Transformationsprojekts verstanden wird, an dessen Ende eine europäische *Low-Carbon Economy* stehen soll. Alle relevanten Beschlüsse des Europäischen Rats formulieren die (rechtlich unverbindliche) Aspiration, bis zum Jahr 2050 eine Treibhausgasreduktion von 80 bis 95 Prozent zu erreichen, ein Zielkorridor, der seit dem 4. Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) als fairer Beitrag der Industrieländer zur Erfüllung des 2-Grad-Ziels gilt. Die ebenfalls bis ins Jahr 2050 reichenden *Roadmaps* der Kommission für Klima, Energie und Verkehr gehen von ähnlichen Grundannahmen aus, basieren jedoch auf der vom Europäischen Rat so nicht geteilten Annahme, dass die EU in jedem Fall eine Emissionsminderung von mindestens 80 Prozent anstreben sollte, ganz unabhängig vom Verhalten anderer Industrieländer.<sup>16</sup> Ein derart langfristig angelegtes und hinsichtlich des Zeitpunkts und des Ausmaßes der Emissionsreduktionen schon sehr stark festgelegtes Transformationsprojekt lässt es durchaus

ratsam erscheinen, die dafür erforderlichen Konkretisierungen frühzeitig und in Zehn-Jahres-Schritten vorzunehmen, und dies nicht etwa als Serie von Einzelentscheidungen, sondern mittels eines kohärenten Politikrahmens.

In den vergangenen Jahren war es ausschließlich Polen, das diesen Ansatz offensiv kritisiert hat, am offensichtlichsten bei der Verhinderung von Ratsbeschlüssen zu den Roadmaps der Kommission. Doch selbst Polen stellt die Notwendigkeit einer europäischen und globalen Emissionsreduktionspolitik nicht grundsätzlich in Frage. Es negiert auch nicht die in diesem Kontext herausragende Bedeutung des Energiesektors.<sup>17</sup> Im Zentrum der polnischen Kritik, die inzwischen auch von vielen anderen mittel- und ost-europäischen Mitgliedstaaten geteilt wird, stehen das Ausmaß der unilateralen Vorleistungen der EU und die angestrebte Transformationsgeschwindigkeit. In diesen Punkten fordert man eine stärkere Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Regierungen der aus Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn bestehenden *Visegrád-Gruppe* messen dem Energiepreisniveau oder heimischen fossilen Ressourcen ein vergleichsweise höheres Gewicht zu. Das manifestiert sich aber in der Regel nicht darin, dass sie ergänzende »Headline Targets« in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit<sup>18</sup> fordern würden – und das, obwohl diese beiden Aspekte mit dem energiepolitischen Sondergipfel des Europäischen Rats im Mai 2013 auch auf der offiziellen EU-Agenda wieder deutlich nach oben ge-

<sup>17</sup> Die energiebedingten Emissionen haben einen Anteil von ca. 80% am gesamten Treibhausgasausstoß der EU. Die Kommission schlägt in ihren Roadmaps vor, dass die Emissionen des Energiesektors bis 2050 um überdurchschnittliche 85% gesenkt werden sollen, die Emissionen des Stromsektors gar um ca. 95%.

<sup>18</sup> Manche der bislang in die Diskussion eingebrachten Zielvorstellungen lassen sich zwar quantifizieren (z.B. Ausbaustand der grenzüberschreitenden Infrastruktur, Energiepreisdifferenzen gegenüber anderen Industrie- und Schwellenländern oder Grad der Importabhängigkeit), eignen sich jedoch nicht als rechtsverbindliche, sondern allenfalls als indikative Ziele, da sie sich nicht oder nur sehr schwer in Instrumente übersetzen lassen, mit denen eine treffsichere Regulierung der europäischen Energiemärkte möglich wäre. Auch wenn die entsprechenden Ziele lediglich indikativ wären, käme die Kommission nicht umhin, zu deren Umsetzung Rechtsakte vorzuschlagen, die sehr weitgehende staatliche Eingriffe in die Energiemärkte mit sich brächten. Selbst wenn ihr das in europarechtskonformer Weise gelänge, wären entsprechende Regelungen in Rat und Parlament wohl kaum mehrheitsfähig.

<sup>15</sup> Vgl. Oliver Geden/Severin Fischer, *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Baden-Baden 2008, S. 13ff; Severin Fischer, *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, S. 88ff.

<sup>16</sup> Fischer/Geden, »Energy Roadmap 2050« [wie Fn. 4].

rückt sind.<sup>19</sup> Ihre Bemühungen richten sich vielmehr darauf, das Paradigma einer ökologisch nachhaltigen Transformation abzuschwächen.

In konzeptioneller Hinsicht beschränken sich die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zwar darauf, das europäische Transformationsmodell um zusätzliche Umsetzungsbedingungen anzureichern. In der politischen Praxis läuft dies jedoch stets auf die Forderung hinaus, bei der Entscheidung über mittelfristige EU-Ziele Vorsicht walten zu lassen. Stillschweigende Unterstützung erhalten sie dabei auch von den Krisenstaaten im Süden der Union, deren politisches Interesse sich derzeit sehr viel stärker auf eine wirtschaftliche Erholung als auf eine ökologische Wende konzentriert. Früher oder später wird dies Konsequenzen für das Transformationskonzept der EU haben. Der mit der Formel »80–95 Prozent bis 2050« erhobene Anspruch einer zügigen und planvoll gesteuerten Dekarbonisierung wird sich nur dann aufrechterhalten lassen, wenn der energie- und klimapolitische Politikrahmen der EU bis 2030 ein Mindestmaß an Kohärenz erreicht und insbesondere das Emissionsminderungsziel relativ anspruchsvoll ausfällt.

## Pfadabhängigkeiten und Erfahrungen mit EU-Instrumenten

Die Antwort auf die Frage, welche Schlüsse die Mitgliedstaaten aus den bisherigen Erfahrungen mit einer integrierten Energie- und Klimapolitik ziehen, ist eng damit verknüpft, wie die EU-Partner die Implementierung der drei im Jahr 2007 erstmals beschlossenen »Headline Targets« aufgenommen haben und beurteilen.<sup>20</sup> Anders als bei den Debatten im Vorfeld der Beschlussfassung 2007, als noch kaum Erfahrungswerte in diesen Bereichen vorlagen, beeinflussen die praktischen Erkenntnisse beim Umgang mit Zielset-

<sup>19</sup> Europäischer Rat, *Tagung vom 22. Mai 2013 – Schlussfolgerungen*, Brüssel, 23.5.2013, Dok. EUCO 75/1/13 REV 1, S. 1–5; vgl. dazu auch Peter Ludlow, »Energy and Taxation – The European Council of 22 May«, in: *Eurocomment Preliminary Observation* 3/2013.

<sup>20</sup> Vgl. Severin Fischer/Oliver Geden, *Strategiediskussion in der EU-Energie- und Klimapolitik. Neue Ziele für die Zeit nach 2020*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Februar 2013, S. 3ff. Für ein ausführliches Monitoring der Fortschritte der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der 2020-Ziele vgl. European Environment Agency, *Trends and Projections in Europe 2013. Tracking Progress towards Europe's Climate and Energy Targets until 2020*, Kopenhagen 2013.

zungen und Instrumenten die Präferenzbildung inzwischen weitaus stärker.

## Emissionsminderungen

Weil die europäische Wirtschaftsleistung infolge der Krise abgenommen hat, ist das Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2020 (im Vergleich zu 1990) um 20 Prozent zu mindern, sehr viel schneller in erreichbare Nähe gerückt, als 2007 noch vermutet. Ende 2012 war bereits eine Reduktion von 18 Prozent erreicht. Es besteht schon deshalb kaum ein Zweifel daran, dass die EU nach 2020 ein Emissionsminderungsziel beibehalten wird. Stark umstritten dürfte allerdings dessen Höhe sein. Negative Erfahrungen sind beim Klimaschutz vor allem mit dem letztlich gescheiterten Versuch verbunden, eine Verschärfung des Ziels für 2020 auf 30 Prozent in Aussicht zu stellen, falls andere Industrie- und Schwellenländer ähnliche Verpflichtungen eingehen. Der Vorstoß einiger nord- und westeuropäischer Mitgliedstaaten unter Führung Großbritanniens, trotz des enttäuschenden VN-Klimagipfels von Kopenhagen 2009 eine ebensolche Anhebung der Marke auf 30 Prozent durchzusetzen, scheiterte am offenen Veto Polens, das in seiner Haltung von vielen ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten unterstützt wird. Der Umstand, dass die EU ihr Minderungsziel für 2020 wohl nicht mehr anpassen wird, obwohl es schon nahezu erreicht ist, zeigt nicht zuletzt, dass einmal getroffene Zielentscheidungen im Europäischen Rat wegen des Einstimmigkeitsgebots später kaum noch nachjustiert werden können, selbst bei dramatisch veränderter Ausgangslage.

Eine ähnliche Problematik ist beim EU-Emissionshandelssystem (ETS) zu beobachten, dem seit 2013 vollständig europäisiertes Instrument, das etwa die Hälfte des europäischen Treibhausgasausstoßes erfasst<sup>21</sup> und lange als Aushängeschild der EU-Klimapolitik galt. Die unter anderem auch rezessionsbedingte Überausstattung mit Zertifikaten und der damit verbundene Preisverfall haben fast jegliche Steuerungswirkung des ETS zum Erliegen gebracht. Eine tiefgreifende strukturelle Reform ist aufgrund starker Widerstände im Ministerrat für die bis 2020 laufende 3. Handelsperiode nicht zu erwarten. Viele

<sup>21</sup> Die Emissionsminderungen in den nicht vom ETS erfassten Sektoren (z.B. Straßenverkehr, Landwirtschaft, Gebäude, Dienstleistungen) werden bis 2020 über national differierende Zielvorgaben gesteuert, die sich an der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten orientieren.

der klimapolitisch ambitionierten Mitgliedstaaten hoffen deshalb, dass die frühzeitige Einigung auf ein anspruchsvolles Emissionsminderungsziel für 2030 preisstabilisierend wirken kann. Zwar sehen die klimapolitisch weniger ehrgeizigen Staaten Mittel- und Osteuropas eine deutliche Steigerung des Ambitionsniveaus sehr skeptisch. Den Emissionshandel selbst aber werten sie als effizientes regulatorisches Instrument, das auch in Zukunft beibehalten werden sollte.

## Erneuerbare Energien

Anders als die Emissionsminderungspolitik ist der Ausbau der erneuerbaren Energien nach wie vor fast komplett nationalstaatlich organisiert. So gibt es zwar das EU-Ziel, den Anteil der Erneuerbaren am Bruttoendenergieverbrauch auf 20 Prozent zu erhöhen, doch dieser Durchschnittswert wird in stark differierende nationale Ausbauziele aufgelöst, die sich zwischen 10 Prozent (Malta) und 49 Prozent (Schweden) bewegen.<sup>22</sup> Abgesehen von der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Kommission regelmäßig über ihre nationalen Maßnahmen zu informieren, kommt bei der Erneuerbaren-Förderung bislang kein genuin europäisches Instrumentarium zum Einsatz. Im Unterschied zur Emissionshandelsrichtlinie, die schon in ihrer seit 2009 gültigen Fassung Regeln für die Zeit nach 2020 festlegt und somit dem Willen der EU Ausdruck verleiht, Klimaschutz als langfristige Aufgabe zu begreifen, endet der Zielhorizont der Erneuerbaren-Richtlinie im Jahr 2020. Die Frage, ob es auch nach 2020 ein verbindliches Erneuerbaren-Ausbauziel geben soll, ist völlig offen. Die Erfahrungen mit der Ausbaupolitik bis 2020 sind für viele Mitgliedstaaten ein zentraler Faktor ihrer Positionierung. Zwar kommt der letzte Fortschrittsbericht der Kommission zu dem Schluss, dass das 20-Prozent-Ziel bei linearer Fortsetzung des bisherigen Ausbaupfads (Stand 2011: 13%) erreicht werden könnte.<sup>23</sup> Doch die nationalen Entwicklungen driften bereits erkennbar auseinander. Während Deutschland, Österreich, die skandinavischen und auch die baltischen Mitgliedstaaten ihre Ausbauziele mit hoher Wahrscheinlichkeit erreichen dürften, wird dies einer Reihe von Mitgliedstaaten sehr schwerfallen. In vielen Ländern Süd- und Mittel-

osteuropas wurden die Fördersysteme in den vergangenen Jahren entweder aufgrund innenpolitischer Prioritätenverschiebungen stark eingeschränkt, oder aber sie fielen den Konsolidierungszwängen infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise zum Opfer. Sollte sich in den kommenden Jahren abzeichnen, dass diese Mitgliedstaaten ihr nationales Ziel verfehlen werden und ihnen ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission droht, dürfte der Anreiz, ein verbindliches Erneuerbaren-Ziel für die Zeit nach 2020 zu formulieren, weiter sinken.

## Energieeffizienz

Das schwächste der drei im März 2007 formulierten »Headline Targets« war von Beginn an das Energieeffizienzziel. Im Gegensatz zu den beiden anderen 20-Prozent-Zielen wurde der Beschluss, die Energieeffizienz bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent zu steigern, von den Staats- und Regierungschefs nicht als rechtsverbindlich aufgefasst, sondern lediglich als indikativer Richtwert. Damit ging einher, dass die Implikationen der Zielformel selbst sehr undurchsichtig blieben, weil die Steigerung der Energieeffizienz als relative Energieeinsparung definiert wurde. Was die Staats- und Regierungschefs 2007 vereinbarten, war eine Reduzierung *des für 2020 prognostizierten Verbrauchs* um 20 Prozent – wobei die Kommission erst 2010 konkretisierte, auf welche Vorhersagen sich dieser Beschluss eigentlich bezog. Die Entwicklung des EU-Energieverbrauchs zeigt zwar eine leicht rückläufige Tendenz, diese ist aber im Wesentlichen rezessionsbedingt und nur in geringem Maße auf Effizienzsteigerungen zurückzuführen. Dass das 20-Prozent-Ziel im Jahr 2020 erreicht werden kann, ist nicht zu erwarten. Sieht man einmal von Dänemark ab, hat sich das Interesse der Mitgliedstaaten an europarechtlich verpflichtenden Effizienzerhöhungs- oder gar Energieeinsparmaßnahmen im Verlauf der letzten Jahre als äußerst gering erwiesen, was sich nicht zuletzt an den schleppenden Verhandlungen zur Neufassung der Energieeffizienzrichtlinie ablesen lässt. Der Wunsch nach einer neuerlichen Zielformulierung auf EU-Ebene hält sich in diesem Bereich dementsprechend in Grenzen, zumal in einem solchen Fall mit vermehrten Kommissionsinitiativen zu rechnen wäre, selbst wenn das Oberziel abermals indikativ ausfiel. Für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten ist eine Steigerung der Energieeffizienz zwar deutlich leichter zu erreichen als für die fortgeschrittenen Volkswirtschaften.

<sup>22</sup> Das Ziel für Deutschland beträgt 18% und liegt damit unter dem Durchschnitt.

<sup>23</sup> Europäische Kommission, *Fortschrittsbericht »Erneuerbare Energien«*, KOM(2013) 175, Brüssel, 27.3.2013.

ten Nord- und Westeuropas. Eine Effizienzdefinition, die ein Sinken des absoluten Energieverbrauchs voraussetzt, wird inzwischen jedoch gemeinhin als wachstumshemmend aufgefasst. Dies bedeutet keineswegs, dass die Energieeffizienz in der zukünftigen EU-Energiepolitik keine Rolle mehr spielen wird. Die meisten Mitgliedstaaten eint jedoch das Bestreben, sich möglichst große nationale Handlungsspielräume zu erhalten.

Wie die Regierungen der Mitgliedstaaten die Erfolge und Misserfolge bei der Umsetzung der Energiestrategie aus dem Jahr 2007 bewerten, wird eine wichtige Rolle in den Post-2020-Verhandlungen spielen. Dieser Erfahrungshorizont unterscheidet den nun eingeleiteten Prozess deutlich von seinem Vorläufer, der zu den Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs im März 2007 führte. Die Mitgliedstaaten haben nun mehr als eine nur theoretische Vorstellung davon, welche Rolle quantifizierte »Headline Targets« im Alltag einer integrierten EU-Energie- und Klimapolitik tatsächlich spielen und wie diese sich zu eher allgemein formulierten Zielvorgaben wie der »Vollendung des Energiebinnenmarkts« verhalten. Letztere wird vom Europäischen Rat zwar immer für ein konkretes Jahr angekündigt (zuletzt für 2014), regulatorisch lässt sich die Implementierung eines derart komplexen wie unkonkreten Ziels aber nicht mit einigen wenigen Maßnahmen herbeiführen. Wichtiger noch ist der Lernprozess, den die Regierungen bei der Anwendung des politischen Instrumentariums der EU-Energie- und Klimapolitik vollzogen haben. Dies betrifft etwa die Wirkungsmechanismen des Emissionshandels auf dem Strommarkt, den Umgang mit den Ausbaupflichtungen, die sich aus der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ergeben, oder auch die Fülle an Implementierungsforderungen, die die Kommission selbst aus einem nur indikativen EU-Energieeffizienzziel ableitet.

Waren insbesondere die mittel- und osteuropäischen Staaten noch relativ unerfahren im Umgang mit EU-Instrumenten und deren Folgewirkungen, als 2007 die Zielsetzungen für 2020 ausgehandelt wurden, so artikulieren sie ihre Interessen und Positionen inzwischen weitaus deutlicher und präziser, zumal die meisten Regierungen dieser Länder mittlerweile selbst nationale Energiestrategien entworfen haben. Wenn auf EU-Ebene Vorschläge unterbreitet werden, so untersuchen sie diese nun eingehend auf den Grad an Kompatibilität mit ihren nationalen Planungen hin – und nicht etwa umgekehrt. Dementsprechend sind sie auch nicht so sehr an gesamteuropäischen

Folgeabschätzungen interessiert. Stattdessen fordern sie in der Regel detaillierte nationale »Impact Assessments«. Für die Verhandlungen über Post-2020-Ziele besteht deshalb die Gefahr einer Überfrachtung des Prozesses mit genuin nationalen Fragestellungen, die eine schnelle Klärung im Europäischen Rat erschweren dürfte.

## Zentrale Elemente eines Verhandlungskompromisses

Betrachtet man den Prozess einer Festlegung des EU-Politikrahmens für die Zeit nach 2020 aus der Sicht der mitgliedstaatlichen Verhandler, so sind es vor allem drei Dimensionen, die sie im Blick haben werden.<sup>24</sup> Im Zentrum der Diskussion wird die grundlegende europäische *Zielarchitektur* stehen, also die Frage, welche Art von Zielen sich die EU überhaupt noch setzen will. Nicht minder relevant wird die Frage nach der konkreten *Ausgestaltung der »Headline-Targets«* sein, etwa hinsichtlich des Ambitionsniveaus oder der inneren Struktur der ausgewählten Ziele. Auch der *Zeithorizont der Zielbestimmungen* könnte noch zu einem wichtigen Verhandlungsgegenstand werden, obwohl das Jahr 2030 bislang unstrittig scheint. Wie die zentralen Elemente eines Kompromisses schließlich aussehen werden, hängt nicht zuletzt von der *Grundstruktur des Verhandlungsergebnisses* ab, also von der Frage, ob sich der Europäische Rat abermals auf ein umfassendes Gesamtpaket einigen kann oder eine Serie von Einzelentscheidungen bevorzugen wird (siehe Übersicht, S. 16).

Der wichtigste Kontextfaktor für den Prozess der innereuropäischen Entscheidungsfindung ist der Fahrplan der VN-Klimaverhandlungen. Der maßgebliche Fixpunkt ist hier der Klimagipfel Ende 2015 in Paris, die 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP 21) der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Dort soll, gemäß dem 2011 in Durban vereinbarten Verhandlungszeitplan, ein Weltklimaabkommen beschlossen werden, das alle Industrie- und Schwellenländer einbezieht und dessen Ambitionsniveau dem international bereits vereinbarten 2-Grad-Ziel entspricht. Da die EU ihre Emissionsminderungspolitik nicht nur als Selbstzweck begreift, sondern damit vor allem ein globales Problem adressiert, und da der Ansatz einer unilateralen klimapolitischen Vorreiterstrategie zugleich nicht mehr von allen Mitgliedstaaten unterstützt wird, müssen sich die Europäer zunächst darüber abstimmen, in welchem Verhältnis die EU-internen Entscheidungen zum VN-Prozess stehen sollen.

<sup>24</sup> Diese Dimensionen sind primär als analytische Kategorien zu verstehen. In der Verhandlungspraxis werden sie nicht separat als sauber voneinander getrennte Gegenstände bearbeitet werden.

Will man sich bereits vor der COP 21 auf unilaterale Reduktionsverpflichtungen festlegen, um ein positives Signal für die internationalen Verhandlungen auszusenden? Oder will man zunächst die Ergebnisse der COP 21 abwarten und zuvor lediglich ein konditioniertes Ziel formulieren, an das man sich nur für den Fall gebunden fühlt, dass ein anspruchsvoller und die wichtigsten Industrie- und Schwellenländer bindender VN-Vertrag zustande kommt? Oder will man wie 2007, zwei Jahre vor der dann gescheiterten COP 15 in Kopenhagen, wieder beide Ansätze miteinander kombinieren?

Je später der Europäische Rat zu einer endgültigen Entscheidung kommt, desto weniger ehrgeizig dürfte das europäische Emissionsminderungsziel ausfallen. Begründet werden dürfte dies damit, dass eine deutliche Steigerung des Ambitionsniveaus bei einem nur kurzen zeitlichen Vorlauf wirtschaftlich nicht verkraftbar sei. Nach dem enttäuschenden Ergebnis des Klimagipfels in Warschau (COP 19) ist nicht mehr davon auszugehen, dass der Pariser Gipfel 2015 zu einem Abkommen führen wird, das man gemessen an den in Durban 2011 formulierten Kriterien als Erfolg wird bezeichnen können. Dies wirkt sich bereits jetzt erkennbar auf das Erwartungsmanagement seitens der EU-Mitgliedstaaten aus, und dies in einer nur auf den ersten Blick paradox erscheinenden Weise: Die enorme Bedeutung eines umfassenden und anspruchsvollen VN-Klimavertrags wird von denjenigen, die in der EU-Klimapolitik gewöhnlich als »Bremser« auftreten, inzwischen weitaus stärker betont als von jenen Mitgliedstaaten, die sich üblicherweise für ehrgeizige europäische Klimaziele einsetzen. Sollten die Ergebnisse des Weltklimagipfels 2015 in der europäischen Öffentlichkeit als Scheitern aufgefasst werden, darf die von der Visegrád-Gruppe erhobene Forderung, dass die EU ihre Vorreiter-Ambitionen aus wirtschaftlichen Gründen zügeln sollte, auf größere Resonanz hoffen.

### Zielarchitektur

Bislang werden unter den Mitgliedstaaten fast ausschließlich solche Zielarchitekturen diskutiert, die sich aus dem bisherigen Pool an »Headline Targets«

Übersicht

Zentrale Elemente eines Verhandlungskompromisses

Zielarchitektur	Option 1 Emissionsminderung (»Technologieneutrales Klima-Ziel«)	Option 2 Emissionsminderung + Erneuerbaren-Ausbau (»Zwei-Ziele-Modell«)	Option 3 Emissionsminderung + Erneuerbaren-Ausbau + Effizienzsteigerung (»Zieltrias«)
<b>Ausgestaltung der »Headline Targets«</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zielhöhe Emissionsminderung</li> <li>▶ »domestic« oder mit Offsets?</li> <li>▶ unilateral und/oder konditional?</li> <li>▶ Verteilung zwischen ETS und Nicht-ETS-Sektoren</li> </ul>	<p>Alle Elemente von Option 1 <u>plus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zielhöhe Erneuerbaren-Ausbau</li> <li>▶ Nationale Ziele oder EU-weites-Ziel?</li> <li>▶ Anteil am Gesamtenergieverbrauch oder Beschränkung auf Stromsektor?</li> </ul>	<p>Alle Elemente der Optionen 1 + 2 <u>plus</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zielhöhe Effizienzsteigerung</li> <li>▶ Reduzierung des Energieverbrauchs oder Verbesserung der Energieintensität?</li> <li>▶ rechtsverbindlich oder indikativ?</li> </ul>
<b>Zeithorizont der Zielbestimmungen</b>	2025 oder 2030?		
<b>Grundstruktur des Verhandlungsergebnisses</b>	Gesamtpaket oder sequenzielle Einzelentscheidungen?		

speisen. Am weitaus größten fällt der Konsens hinsichtlich der Fortschreibung eines Emissionsminderungsziels aus. Beim Erneuerbaren-Ziel findet sich neben einigen Befürwortern und einer stattlichen Anzahl indifferenter Mitgliedstaaten auch eine nicht zu vernachlässigende Gruppe expliziter Gegner. Am weitaus schwächsten fällt die Unterstützung für ein neues Ziel zum effizienteren Energieeinsatz aus.<sup>25</sup> Aus heutiger Sicht dürften die drei folgenden Architekturoptionen im Zentrum der Debatte über den energie- und klimapolitischen Politikrahmen der EU bis 2030 stehen.

<sup>25</sup> Die bislang vorliegenden öffentlichen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten sind größtenteils im Rahmen der Konsultation zum Grünbuch der Kommission abgegeben worden (verfügbar unter <[http://ec.europa.eu/energy/consultations/-20130702\\_green\\_paper\\_2030\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/consultations/-20130702_green_paper_2030_en.htm)>, »Public consultation«, »Contributions«, Zip-Ordner »Public authorities«, Verzeichnis »MS«, Zugriff am 12.12.2013). Allerdings hat sich etwa die Hälfte der 28 Regierungen nicht an diesem bis zum Juli 2013 befristeten Verfahrensschritt beteiligt. Auch von der Bundesregierung liegt noch keine offizielle Stellungnahme vor. Das Thema wird allerdings in dem am 27.11.2013 vereinbarten Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD kurz angeschnitten. Unsere Analyse stützt sich neben öffentlichen Positionspapieren auch auf nicht-öffentliche Dokumente und Gespräche mit Vertretern verschiedener Mitgliedstaaten, einzelner Stakeholder sowie der Kommission.

**Option 1: Beschränkung auf »technologieneutrales« Emissionsminderungsziel**

Von denjenigen Mitgliedstaaten, die sich in der Debatte um Post-2020-Ziele bereits positioniert haben, spricht sich eine von Großbritannien und Polen angeführte Gruppe<sup>26</sup> dafür aus, sich auf ein einziges, ausschließlich auf die Begrenzung der Treibhausgasemissionen gerichtetes Oberziel zu beschränken. Unter Rückgriff auf den für diesen Ansatz zentralen Begriff der *Technologieneutralität* betonen die Befürworter eines solchen Vorgehens, dass die EU am Ziel einer stetigen Emissionsminderung festhalten soll. Zugleich aber könne nicht politisch festgelegt werden, mit welchen Technologien dies in den kommenden Dekaden am effektivsten zu erreichen wäre. Doch nur ein Teil dieser Staaten ist in der Vergangenheit durch klimapolitischen Ehrgeiz aufgefallen. Politisch richtet sich dieser Vorstoß in erster Linie dagegen, dass den erneuerbaren Energien in der EU-Politik eine herausgehobene Rolle zugemessen wird. Der Ausbau der Erneuerbaren ist unter diesem Blickwinkel nur noch

<sup>26</sup> Zu dieser Gruppe zählen daneben auch Rumänien, Tschechien und Ungarn, mit Abstrichen auch Finnland, Litauen, Slowenien und Spanien.

eine von vielen möglichen Maßnahmen zur Minderung von Emissionen, neben dem Ausbau der Atomenergie, dem Wechsel von Kohle zu Gas in der Stromproduktion, der Steigerung der Energieeffizienz oder dem Einsatz der Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid aus fossilen Kraftwerken (Carbon Capture and Storage, CCS). Sollte sich die EU für diesen Weg entscheiden, würde dies einzelnen Mitgliedstaaten zukünftig erlauben, auf einen starken Ausbau erneuerbarer Energieträger zu verzichten und somit eine tiefgreifende Umgestaltung ihres Energieversorgungssystems zu vermeiden. Ohnehin sehen viele Mitgliedstaaten hier einen potentiellen Konflikt mit dem EU-Primärrecht.<sup>27</sup> Mit dem Argument, dass sich innerhalb eines solchen Politikrahmens die jeweils kostengünstigste Methode der Emissionsreduktion durchsetzen werde, erfüllt der »technologieneutrale« Ansatz auch die symbolische Funktion, den Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit in der EU-Energie- und Klimapolitik wieder stärker hervorzuheben.<sup>28</sup>

### Option 2: Zwei verbindliche Ziele für Klimaschutz und erneuerbare Energien

Bislang setzen sich nur wenige Mitgliedstaaten dafür ein, neben einer verpflichtenden Vorgabe zur Reduktion der Treibhausgasemissionen abermals auch ein verbindliches Ziel zum Ausbau des Anteils erneuerbarer Energieträger festzulegen.<sup>29</sup> Zwar räumen die

<sup>27</sup> Artikel 194 (2) AEUV betont das »Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen«. Hinzu kommt, dass ohne eine Fortsetzung des Erneuerbare-Energien-Rechtsrahmens auch die Zulässigkeit des Fortbestands nationaler Beihilferegelungen im Bereich der Erneuerbare-Energien-Förderung von Seiten des EU-Wettbewerbskommissars in Zweifel gezogen werden könnte. Der Vorschlag der Kommission zur Neufassung der Beihilfavorschriften im Umwelt- und Energiebereich deutet dies bereits an, vgl. Europäische Kommission, *Staatliche Beihilfen: Kommission leitet Konsultation zum Entwurf der Beihilfe für Energie und Umweltschutz ein*, IP/13/1282, Brüssel, 18.12.2013.

<sup>28</sup> Dementsprechend wird dieser Ansatz auch von den meisten Industrieverbänden favorisiert.

<sup>29</sup> Dazu zählen neben Österreich, Irland, Belgien und Portugal auch Frankreich und Dänemark, wobei die beiden Letzteren zusätzlich auch noch ein Energieeffizienzziel fordern, also für eine Beibehaltung der bisherigen Zieltrias plädieren (Option 3). CDU, CSU und SPD haben sich in ihrem Koalitionsvertrag ebenfalls für eine Zieltrias ausgesprochen, allerdings ohne dabei allzu sehr ins Detail zu gehen. Zu den Mitgliedstaaten, die ein Erneuerbaren-Ziel unter – nicht

Befürworter dieser Architektur ein, dass das Verhältnis der beiden Zielkategorien geklärt werden müsse, um mögliche negative Interdependenzen besser bearbeiten zu können.<sup>30</sup> Allerdings lässt sich in der Auseinandersetzung mit den Befürwortern des »technologieneutralen« Ansatzes (Option 1) nicht eingängig begründen, warum die Erneuerbaren dem Klimaschutz zwar untergeordnet, gegenüber anderen Energieträgern aber bevorzugt werden sollten. Deshalb setzt sich bei den Anhängern einer Zwei-Ziele-Architektur zunehmend ein Erklärungsmuster durch, das von der relativen Eigenständigkeit der Erneuerbaren-Politik ausgeht. Sie stellen vor allem heraus, welche über die Emissionsminderung hinausgehenden Vorteile der Ausbau der Erneuerbaren mit sich bringt: mehr Versorgungssicherheit, mehr Anlagensicherheit, mehr heimische Wertschöpfung, weniger Luftverschmutzung.<sup>31</sup>

### Option 3: Beibehaltung der bisherigen Zieltrias

An der bisherigen Zielarchitektur festzuhalten, wäre zweifellos mit dem geringsten Begründungsaufwand verbunden. Allerdings ist die Sichtweise, dass die EU 2007 die bestmögliche Herangehensweise gewählt habe und ihren breit angelegten Politikansatz weitgehend unverändert in die Zukunft fortschreiben sollte, in den vergangenen Jahren schleichend erodiert. Lediglich zwei Mitgliedstaaten haben sich bislang für eine Beibehaltung der Zieltrias ausgesprochen, Dänemark und Frankreich.<sup>32</sup> Während Dänemark in der EU traditionell eine umweltpolitische Vorreiterrolle einnimmt, lässt sich die französische Positionierung wohl nicht zuletzt damit erklären, dass der mutmaßlich entscheidende VN-Klimagipfel Ende 2015 in Paris stattfinden wird. Wenn die COP 21 zu einem Erfolg

immer klar definierten – Umständen für möglich halten, zählen Estland, Finnland, Italien, Litauen und Slowenien.

<sup>30</sup> Damit spielen die betreffenden Mitgliedstaaten auf die Debatte über die derzeitige Krise des ETS an. Die Überausstattung des Systems mit Emissionszertifikaten wird von Erneuerbaren-Kritikern vor allem auf den schnellen Ausbau von Wind- und Solarstrom zurückgeführt, auch wenn der Einfluss von konjunkturellen Faktoren und von Zertifikaten aus internationalen Klimaschutzprojekten deutlich größer sein dürfte.

<sup>31</sup> Warum es zukünftig keines gesonderten Energieeffizienzziels mehr bedarf, wird von den Befürwortern einer Zwei-Ziele-Architektur nicht explizit begründet.

<sup>32</sup> Unterstützung findet diese Positionierung auf Seiten der wichtigsten umweltpolitischen Nichtregierungsorganisationen.

werden soll, so die französische Einschätzung, wird die EU überzeugend vermitteln müssen, dass sie ihren energie- und klimapolitischen Elan nicht eingebüßt hat. Eine Herangehensweise, die eine neuerliche Einigung auf drei Oberziele anstrebt, setzt aber nicht einfach nur auf die Öffentlichkeitswirksamkeit eines möglichst umfassenden Ansatzes. Ein paralleles Verhandeln in drei Zielsektoren würde auch vielfältige Möglichkeiten einer differenzierten innereuropäischen Lastenverteilung eröffnen. Dies wiederum würde die Chance erhöhen, Verhandlungsblockaden aufzulösen und eine Entscheidungsfindung der 28 EU-Staats- und Regierungschefs zu beschleunigen.<sup>33</sup>

### Ausgestaltung der »Headline Targets«

Aus heutiger Sicht ist es sehr wahrscheinlich, dass sich die Verhandlungen über die grundlegende Zielarchitektur auf die Optionen 1 und 2 konzentrieren werden, und damit im Kern auf die Frage, ob es ein verbindliches Erneuerbaren-Ziel geben soll oder nicht. Doch eine solche Entscheidung legt noch nicht fest, wie die ausgewählten Oberziele im Detail ausgestaltet werden sollen. Dies betrifft nicht nur die Höhe der Zielwerte, sondern auch die Frage der konkreten Zielstruktur. Neue »Headline Targets« für Emissionsminderungen, Erneuerbaren-Ausbau oder Energieeffizienz müssen keineswegs in der gleichen Weise konstruiert sein wie die 2007 beschlossenen Vorläufer. So gewinnen die Mitgliedstaaten zusätzliche Verhandlungsspielräume, was die Kompromissfindung erleichtern dürfte.<sup>34</sup>

### Emissionsminderungsziel

Die zentrale Zahl in der Debatte über ein europäisches Klimaziel im Jahr 2030 wird die 40 sein. Die EU-Kommission hat mit der 2011 veröffentlichten *Low-Carbon-Roadmap* erstmals eine Minderung der europäischen

<sup>33</sup> Vgl. Robert Koelemeijer et al., *EU Policy Options for Climate and Energy beyond 2020*, Den Haag: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2013, S. 36f.

<sup>34</sup> Die im Folgenden dargestellten Variationsmöglichkeiten könnten bereits Teil der Beschlüsse des Europäischen Rats sein, etwa im Format eines die Grundsatzbeschlüsse begleitenden Aktionsplans. Manche Detailspezifikationen lassen sich aber auch noch während der anschließenden Gesetzgebungsverfahren vornehmen, mit dem Effekt, für eine breitere Öffentlichkeit weitgehend unsichtbar zu bleiben.

Emissionen um 40 Prozent als Meilenstein für das Jahr 2030 ins Spiel gebracht. Dieser Wert gilt in der EU seit her als das Niveau, das mindestens realisiert werden muss, um bis zum Jahr 2050 wenigstens den unteren Rand des vom Europäischen Rat anvisierten Emissionsreduktionskorridors von 80 bis 95 Prozent erreichen zu können – und somit als Lackmustest für die Glaubwürdigkeit der EU-Klimapolitik. Aus diesem Grund ist der Zielwert symbolisch hochgradig aufgeladen. Dies hat zur Folge, dass diejenigen der klimapolitisch ehrgeizigeren Mitgliedstaaten, die – wie Großbritannien, Spanien oder Frankreich – bereits einen konkreten Wert für 2030 vorgeschlagen haben, allesamt die 40 Prozent gewählt haben.<sup>35</sup> Demgegenüber vermeiden es etwa die Visegrád-Länder, die in der EU-Klimapolitik traditionell als »Bremsler« gelten, überhaupt einen Zielwert für 2030 zu nennen, und zwar selbst diejenigen, die sich vehement für ein singuläres Emissionsminderungsziel einsetzen.

Die Frage, welchen Zielwert die Europäer für 2030 ins Visier nehmen wollen, ist unmittelbar an die ebenfalls noch zu treffende Entscheidung gekoppelt, in welchem Verhältnis die EU-internen Beschlüsse zu den Klimaverhandlungen auf VN-Ebene stehen sollen. Es dürfte weitgehend unstrittig sein, dass sich die EU schon deutlich vor der COP 21 dazu äußern muss, welche Verpflichtungen sie im Rahmen eines umfassenden Weltklimaabkommens einzugehen bereit ist. Offen aber ist auch hier die konkrete Gestalt einer derartigen Ankündigung: Die EU kann für die Zeit nach 2020 ein *unilaterales* Minderungsziel beschließen, das unabhängig vom Ausgang der internationalen Verhandlungen gilt. Ein solcher Beschluss kann aber auch *conditional* ausfallen, also an den Erfolg der VN-Verhandlungen gebunden sein (wie auch immer ein solcher Erfolg definiert sein mag). Während die klimapolitisch ehrgeizigeren Mitgliedstaaten dazu tendieren, frühzeitig ein unilaterales Ziel zu beschließen, um so die VN-Verhandlungen selbst voranzutreiben und den europäischen Unternehmen bereits ein gewisses Maß an Planungssicherheit zu verschaffen, plädieren »Bremsler« wie Polen, Tschechien oder Rumänien für eine strikte Konditionalität.<sup>36</sup> Die EU

<sup>35</sup> Auch der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD schlägt für die EU ein Emissionsminderungsziel von 40% vor.

<sup>36</sup> Anders als 2007 wird mit einem konditionalen Ziel nicht mehr die Hoffnung verbunden, andere Industrie- und Schwellenländer in den VN-Verhandlungen zu mehr Ehrgeiz anzuspornen, indem die EU verspricht, im Fall eines entsprechenden Beschlusses ihr Ziel selbst noch einmal zu verschärfen. Im Vordergrund steht nun das Argument, die aus einer

dürfe sich nur dann zu weiteren Emissionsminderungen verpflichten, wenn andere große Emittenten dazu ebenfalls bereit seien. Ob und in welchem Maße dies der Fall ist und welche Konsequenzen die EU für sich daraus ziehen sollte, darüber könnte frühestens 2016 befunden werden, im Falle eines anhaltend schwierigen VN-Verhandlungsprozesses möglicherweise auch erst deutlich später. Sollte ein innereuropäischer Kompromiss dergestalt ausfallen, dass eine frühzeitige unilaterale Festlegung mit einem konditionalen Angebot an die internationale Staatengemeinschaft kombiniert wird (wie schon jetzt von Großbritannien gefordert), dann dürften die »Bremsler« bestrebt sein, dass die EU auf eine konkrete Quantifizierung ihres konditionalen Angebots verzichtet. Auf diese Weise könnten sie verhindern, dass sich der höhere Zielwert in der europäischen Klimadebatte trotz eines gescheiterten VN-Klimagipfels verselbständigt, wie dies nach der COP 15 in Kopenhagen zu beobachten war, als Polen stark unter Druck stand, einer Verschärfung des EU-Klimaziels auf 30 Prozent bis 2020 zuzustimmen.

Ganz gleich, auf welches Emissionsminderungsziel sich die EU letztlich verständigen wird, zu beachten ist dabei, dass die bloße Zahl noch keineswegs verlässlich darüber Auskunft gibt, wie hoch das europäische Ambitionsniveau tatsächlich ausfällt. Die EU-Kommission hat in ihrer *Low-Carbon-Roadmap* die anspruchsvollste Interpretation von Emissionsminderungszielen gewählt. Dabei wird auf eine Anrechnung von Gutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten verzichtet, die Minderungen müssen also vollständig innerhalb der EU realisiert werden. Das von der Kommission vorgeschlagene Ziel für 2030 lautet dementsprechend »40 Prozent domestic«. Diese Interpretation haben sich mit Dänemark, Frankreich und Großbritannien bislang jedoch nur drei Mitgliedstaaten zu eigen gemacht.<sup>37</sup> Es ist davon auszugehen, dass der Europäische Rat einer weicheren Interpretation des Emissionsminderungsziels den Vorzug geben wird. Da dies einer breiteren Öffentlichkeit aller Erfahrung nach verborgen bleiben dürfte, wäre eine solche Abschwächung auch nicht mit negativen Effekten für die klimapolitische Kommunikation der EU verbunden.<sup>38</sup>

zu ehrgeizigen Vorreiterrolle resultierenden Belastungen für die europäische Industrie vermeiden zu wollen.

**37** Das britische Konzept sieht allerdings vor, dass bei einem (konditionalen) 50%-Ziel auch Zertifikate aus internationalen Klimaprojekten angerechnet werden dürfen, und zwar in einem Umfang von 5 bis 10 Prozentpunkten.

**38** Eine dementsprechend flexiblere Interpretation des Emissionsminderungsziels würde in einer Grundsatzentscheidung

## Erneuerbaren-Ziel

Sollte neben dem Emissionsminderungsziel auch ein neuer Zielwert für den Ausbau der erneuerbaren Energieträger beschlossen werden, so wäre dieser nicht gleichermaßen symbolisch aufgeladen. Es fehlt nicht nur die Verknüpfung mit dem VN-Verhandlungsprozess, der Erneuerbaren-Anteil im europäischen Energiemix steht, anders das Emissionsniveau, im Konzept einer Transformation zur *Low Carbon Economy* auch nicht sichtbar im Vordergrund. Zudem existieren seitens des IPCC keinerlei Zielwerte für 2050, die in Europa als Vorgabe interpretiert werden könnten. All dies lässt vergleichsweise große Verhandlungsspielräume.

Bisher halten sich die wenigen expliziten Befürworter eines Erneuerbaren-Ziels unter den Mitgliedstaaten mit konkreten Zahlen noch zurück. Dass nicht einmal Dänemark, das einen 30-prozentigen Anteil der Erneuerbaren für 2030 fordert, über den schon in der Energie-Roadmap der Kommission genannten Wert hinausgeht, macht deutlich, dass in diesem Bereich keine großen politischen Fortschritte zu erwarten sind. Damit rückt möglicherweise auch die Frage in den Hintergrund, ob ein EU-Erneuerbaren-Ziel wie bisher als Durchschnittswert zu interpretieren wäre, der in einem zweiten Schritt in differenzierte mitgliedstaatliche Ziele aufgelöst wird, oder ob man den Sollwert für die erneuerbaren Energien zukünftig als genuin europäisches Ziel definieren und die Auswahl konkreter Standorte somit weitgehend dem Markt überlassen sollte.<sup>39</sup>

des Europäischen Rats vermutlich noch gar nicht explizit formuliert, sondern erst in die anschließenden Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden, etwa bei der Neufassung der Emissionshandelsrichtlinie oder der Entscheidung über die nationalen Minderungsverpflichtungen in den Nicht-ETS-Sektoren. Auch die Aufteilung der zwischen 2021 und 2030 zu erbringenden Minderungsleistungen auf diese beiden Instrumente dürfte erst in den Gesetzgebungsverfahren erfolgen. Dabei gilt: Je höher der Anteil der über differenzierte nationale Ziele gesteuerten Nicht-ETS-Sektoren, desto größer die Verhandlungsmasse für einen Lastenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Eine weitere Möglichkeit, das für 2030 beschlossene Emissionsminderungsziel nachträglich zu entschärfen, besteht darin, überschüssige Emissionsberechtigungen aus der Phase bis 2020 nicht für ungültig zu erklären, sondern ihren Einsatz in der kommenden Dekade zuzulassen.

**39** Vgl. Severin Fischer/Kirsten Westphal, *Erneuerbare Energien im Stromsektor: Gestaltungsoptionen in der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2012 (SWP-Studie 27/2012), S. 31ff.

Es ist eher unwahrscheinlich, dass der Europäische Rat noch einmal ein Erneuerbaren-Ausbauziel in der gegenwärtigen Form beschließen wird, also eines, das sowohl rechtsverbindlich ist als auch alle Energieverbrauchssektoren miteinbezieht. Dagegen sprechen nicht nur die Verhandlungskonstellation, in der eine relativ große Gruppe von Mitgliedstaaten unter dem Banner der »Technologieneutralität« dafür eintritt, auf die Fortschreibung des Erneuerbaren-Ziels gänzlich zu verzichten, sondern auch die offenkundigen Probleme vieler Mitgliedstaaten, ihre nationalen Ausbauziele für 2020 zu erreichen sowie die anhaltend großen Schwierigkeiten in der gesamten EU, den Erneuerbaren-Anteil im Transportsektor auf eine ökologisch nachhaltige Weise zu steigern.<sup>40</sup>

Sollten die Befürworter des Erneuerbaren-Ausbaus durchsetzen wollen, dass der Europäische Rat auch in diesem Bereich ein Oberziel beschließt, dann müssten sie den skeptischeren Mitgliedstaaten eine Zielformel anbieten, die diesen allenfalls geringe zusätzliche Verpflichtungen auferlegt. Grundsätzlich bieten sich dafür zwei Wege an.<sup>41</sup> Die Erneuerbaren-Befürworter könnten (a) versuchen, die Ausbaupflichten nach 2020 weitgehend allein zu schultern. Ihre nationalen Ziele würden weiter deutlich verschärft werden, die Zielwerte der »technologieneutralen« Mitgliedstaaten allenfalls minimal erhöht. Das sich daraus ergebende EU-Gesamtziel bliebe wohl deutlich unter 30 Prozent. Die Erneuerbaren-Unterstützer könnten (b) aber auch davon abrücken, den gesamten Energieverbrauch zu adressieren und sich darauf konzentrieren, wenigstens ein prominentes sektorales Ausbauziel durchzusetzen. Hier würde sich der Stromsektor anbieten, der aufgrund der fortschreitenden Integration der nationalen Märkte und der hohen Regulierungsdichte in erheblichem Maße binnenmarktrelevant ist. Der Erneuerbaren-Anteil liegt im Stromsektor fast 10 Prozentpunkte höher als im Durchschnitt des Gesamtenergieverbrauchs (Stand 2011: 21,7 vs. 13,0%). Da für 2020 aber kein eigenes Stromsektorziel formuliert

<sup>40</sup> Vgl. Severin Fischer/Sybille Röhrkasten, *EU-Verkehrssektor: Ende der Biokraftstoffpolitik*, Berlin: Stiftung und Politik, Oktober 2013 (SWP-Aktuell 61/2013).

<sup>41</sup> Der in der EU häufig gewählte Weg, Vorschläge für rechtsverbindliche Zielwerte dadurch abzumildern, dass die Zielwerte schließlich nur noch als indikative definiert werden, dürfte im Fall des Erneuerbaren-Ausbau-Ziels nicht gangbar sein. Der Beschluss eines verbindlichen 20%-Ausbauziels für 2020 war auch eine Reaktion darauf, dass die bis dahin bestehenden indikativen Erneuerbaren-Sektorziele kaum Steuerungswirkung entfaltet hatten.

wurde, ließe sich auf diesem Weg ein relativ hoch erscheinender Wert für das Jahr 2030 kommunizieren (z.B. 35%), obwohl das gesamteuropäische Anspruchsniveau in der kommenden Dekade de facto nur moderat steigen würde.<sup>42</sup>

### Effizienzziel

Sollte der Europäische Rat erneut ein »Headline Target« im Bereich Energieeffizienz beschließen, dann sicherlich nicht mehr in einer Form, die auf eine absolute Senkung des Primärenergieverbrauchs zielt. Diese 2007 gewählte Herangehensweise wird inzwischen von vielen Mitgliedstaaten als wachstumsfeindlich eingestuft, insbesondere von jenen mit vergleichsweise niedrigem Wohlstandsniveau. Zudem hat sich der bisher verwendete Indikator als fragwürdig erwiesen, da der absolute Energieverbrauch in Rezessionsphasen auch sinken kann, obwohl der Energieeinsatz keineswegs effizienter wird. Naheliegender wäre deshalb ein Wechsel zu einem relativen Effizienzziel, basierend etwa auf dem international etablierten Indikator *Energieintensität*, mit dem das Verhältnis von Energieverbrauch und Bruttoinlandsprodukt gemessen wird. Welches konkrete Maß an Verbesserung sich die EU bis zum Jahr 2030 vornehmen könnte, ist für diesen Indikator nicht einmal ansatzweise diskutiert worden. Es ist eher unwahrscheinlich, dass der Europäische Rat überhaupt noch einmal ein Energieeffizienzziel beschließen wird. Sollte er es dennoch tun, so kann bereits jetzt ausgeschlossen werden, dass er dazu bereit wäre, diesem zudem noch Rechtsverbindlichkeit zuzumessen.

### Zeithorizont der Zielbestimmungen

Die Debatte um neue Energie- und Klimaziele der EU kreist bislang nur um eine einzige Jahreszahl: 2030. Nicht nur das Grünbuch der Kommission wählt diesen Zeithorizont, auch die Mitgliedstaaten stellen das Zieldatum 2030 in den Mittelpunkt ihrer Positionierungen. Die Festlegung auf das Jahr 2030 ist jedoch keines-

<sup>42</sup> Selbst ein schwaches Ziel wäre mit einer besonderen Hervorhebung der Erneuerbaren gegenüber konventionellen Energieträgern verbunden. Dies würde den Erneuerbaren-Befürwortern helfen, falls es zwischen Mitgliedstaaten und Kommission zu einer politischen Auseinandersetzung über die Binnenmarktcompatibilität von nationalen Erneuerbaren-Fördersystemen kommen sollte.

wegs zwingend, der zu wählende Zeithorizont liegt allein im Ermessen des Europäischen Rats. Es sind auch Verhandlungsdynamiken vorstellbar, bei denen »Post-2020-Ziele« zunächst nur für das Jahr 2025 vereinbart werden. Diese Option ins Spiel zu bringen, bietet sich grundsätzlich vor allem für diejenigen Mitgliedstaaten an, deren Präferenzen in den Verhandlungen wenig Widerhall finden. Die dahinterstehende Logik ist: Je kürzer die Laufzeit des beschlossenen Politikrahmens, desto früher kommt es zu einer Neuverhandlung. Argumentieren ließe sich mit einem Gewinn an Flexibilität, der wünschenswert wäre, um besser auf wirtschaftliche und politische Unsicherheiten reagieren zu können. Die Entwicklung der EU-Energie- und Klimapolitik seit 2007 hat gezeigt, dass es in diesem zur Polarisierung neigenden Politikfeld fast unmöglich ist, einmal beschlossene Oberziele neu zu justieren, selbst wenn sich die Rahmenbedingungen fundamental verändert haben. Das Einstimmigkeitserfordernis im Europäischen Rat steht dem diametral entgegen.

Es ist aber auch ein Szenario denkbar, in dem alle Beteiligten ein Interesse daran haben, 2025 als Zieldatum einzuführen. Sollte es Polen und seinen engsten Verbündeten gelingen, substantielle Entscheidungen vor der COP 21 zu blockieren, und sollte der VN-Klimagipfel 2015 dann ein uneindeutiges Ergebnis bringen, das in eine zeitlich unbestimmte Verlängerung der internationalen Verhandlungen mündet, dann dürften die Staats- und Regierungschefs unter großen Druck geraten, vor allem von Seiten der nach Planungssicherheit strebenden Wirtschaft. Dies umso mehr, weil einzelne Branchen und Unternehmen erst dann einschätzen können, was an neuen Regeln auf sie zukommt, wenn auch die Gesetzgebungsverfahren zur Ausgestaltung der Instrumente abgeschlossen sind. Die Kombination aus einem Patt im Europäischen Rat und einer andauernden Unsicherheit über den weiteren Verlauf der VN-Klimaverhandlungen könnte es als politisch einzig gangbaren Ausweg erscheinen lassen, die bisherige Zielarchitektur befristet fortzuschreiben. Die Staats- und Regierungschefs würden in einem solchen Fall neue Emissionsminderungs-, Erneuerbaren- und Effizienzziele für 2025 beschließen, mit recht moderaten Zielwertsteigerungen, möglicherweise ergänzt um eine Lastenausgleichskomponente zugunsten Polens. Die Grundsatzentscheidung über die Zukunft der europäischen Energie- und Klimapolitik wäre damit erst einmal vertagt.

## Grundstruktur des Verhandlungsergebnisses

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass im Prozess der Entscheidung über Post-2020-Ziele noch sehr vieles offen ist. Ein konkreter Vorschlag der Kommission, der die weitere Debatte beeinflussen, aber die Entscheidung keineswegs determinieren wird, liegt noch nicht vor. Viele Mitgliedstaaten haben sich noch nicht öffentlich positioniert. Auch die Herausbildung von stabilen Verhandlungskoalitionen hat noch nicht begonnen, mit Ausnahme der Visegrád-Gruppe, die sich in energie- und klimapolitischen Fragen inzwischen auch eng mit Rumänien und Bulgarien (V4+2) abstimmt.

Es ist gegenwärtig noch zu früh, um detaillierte Verhandlungsergebnisse zu prognostizieren und deren Auswirkungen auf die Energieversorgungsstruktur der EU zu analysieren. Dies ist auch deshalb nicht möglich – und zumindest diese Prognose kann an dieser Stelle bereits gewagt werden –, weil das Politikmodell einer umfassenden und über Jahrzehnte hinweg zielgenau gesteuerten Transformation des europäischen Energiesystems schon in der zweiten Implementierungsphase zwischen 2021 und 2030 an seine Grenzen gerät. Je näher das Jahr 2050 rückt und je anspruchsvoller die EU-Ziele dementsprechend ausfallen, desto größer wird der Druck auf die Regierungen, diesem volkswirtschaftlichen Transformationsprojekt ungeachtet aller aktuellen Problemlagen eine immer höhere politische Priorität einzuräumen. Würden die Staats- und Regierungschefs jener Masterplan-Logik folgen, wie sie nicht nur den Roadmaps der Kommission, sondern einer Vielzahl von makroökonomischen Studien zur Zukunft der europäischen Energieversorgung zugrunde liegt, dann wäre es selbstverständlich, den heimischen Unternehmen möglichst bald ein Mindestmaß an Investitions- und Planungssicherheit zu geben. Es wäre unumstritten, dass bereits deutlich vor 2015 über eine neue Zielarchitektur und die (unilaterale) Ausgestaltung der »Headline Targets« für 2030 entschieden werden müsste. Im Falle eines positiven Ausgangs der VN-Klimaverhandlungen könnten die eigenen Ziele schließlich noch einmal verschärft werden. Doch ein solch enormes Maß an konsistenter Sachrationalität ist weder in der EU-Energie- und Klimapolitik noch in irgendeinem anderen Politikfeld vorzufinden. Eine entsprechende Erwartungshaltung lässt sich nur dann artikulieren, wenn man die politisch-prozeduralen Rationalitäten innerhalb der EU ausblendet.

Um den Grad ihrer Nachvollziehbarkeit möglichst hoch zu halten, folgte unsere Analyse bis zu diesem Punkt der Logik, die die Debatte über die Zukunft der EU-Energie- und Klimapolitik bislang prägt: alle Ziel- und Maßnahmenbereiche sind miteinander verwoben, jeder Schritt muss in seinem Gesamtzusammenhang gesehen werden, isolierte Einzelentscheidungen müssen dementsprechend vermieden werden. Nur im Rahmen eines solchen *holistischen* Deutungsmusters macht es Sinn, in derart umfassenden Zielarchitekturen zu denken.

Möglicherweise aber wird sich bereits in den Post-2020-Verhandlungen eine eher sequenzielle Herangehensweise durchsetzen. Es ist keineswegs ausgeschlossen, dass eine explizite Entscheidung über die Gestalt einer neuen Zielarchitektur immer wieder verschoben werden muss, während die Staats- und Regierungschefs parallel bereits drängende Einzelentscheidungen treffen. Gegebenenfalls kann der Grundsatzstreit über Zahl und Hierarchie der »Headline Targets« als solcher nicht aufgelöst werden, während im Umfeld der COP 21 bereits ein Klimaziel beschlossen werden muss. Auf diese Weise könnte trotz entsprechender Prüfaufträge und Beschlussvorlagen noch über Jahre hinweg offenbleiben, ob sich die EU tatsächlich noch für weitere Oberziele zum Erneuerbaren-Ausbau oder für Vorgaben zur Verbesserung der Energieeffizienz entscheiden wird. Die Frage nach der endgültigen Gestalt der Zielarchitektur nach 2020 bliebe auf der politischen Agenda, auch wenn es unter diesen Umständen wahrscheinlich wäre, dass sich die Fokussierung auf ein singuläres Emissionsminderungsziel (Option 1) schließlich durchsetzt.<sup>43</sup>

Hier deutet sich ein *prozesszentriertes* Steuerungsmuster an, das für die nächste Phase der EU-Energie- und Klimapolitik stilbildend werden könnte. Die weit auseinanderliegenden Positionierungen innerhalb der EU und die enge Verknüpfung des europäischen Entscheidungsprozesses mit den internationalen Klimaverhandlungen schaffen einen Grad an Komplexität,

dem mit einer »umfassenden« Herangehensweise praktisch nicht mehr beizukommen ist. Dies dürfte die Akteure zu einer zunehmend pragmatischen Haltung bewegen, die darauf abzielt, jeweils den Gegenstandsbereich zur Entscheidung zu bringen, der bereits entschieden werden kann und muss, ohne dass sich dies schon Jahre voraus in exakte Zeit- und Aktionspläne fassen ließe. Kurzum: Die Energie- und Klimapolitik würde sich schrittweise »normalisieren«.

<sup>43</sup> In Anbetracht der in der Umweltpolitik-Kommunikation dominanten Tendenz, baldige Verbesserungen bei Zielen, Abkommen und Instrumenten nicht nur anzumahnen, sondern selbst bei noch so geringen Realisierungschancen stets auch für die nähere Zukunft in Aussicht zu stellen (etwa anhand neuer Verhandlungszeitpläne oder formalisierter Review-Prozesse), dürfte bei den Befürwortern der Optionen 2 und 3 ein Interesse daran bestehen, eine explizite Entscheidung gegen Erneuerbaren- oder Effizienzziele möglichst lange aufzuschieben.

## Paradigmenwandel in Europa

Der Prozess der Entscheidung über den EU-Politikrahmen nach 2020 vollzieht sich unter gänzlich anderen Voraussetzungen als der, der im März 2007 mit den Beschlüssen des Europäischen Rats über die erste Phase einer integrierten EU-Energie- und Klimapolitik endete. Dies gilt zum einen für das wirtschafts- und europapolitische Umfeld. Die anhaltende Schulden- und Wirtschaftskrise hat nicht nur die politischen Schwerpunktsetzungen vieler Mitgliedstaaten fundamental verändert. Für die europäischen Staats- und Regierungschefs genießt die Krise der Finanzmärkte und der Eurozone seit Jahren notgedrungen die oberste Priorität. Konflikte und Problemlagen in anderen Politikfeldern wurden derweil zurückgestellt. Zudem hat sich speziell in der Energie- und Klimapolitik eine gewisse Ernüchterung breitgemacht. Die 2007 vielfach geäußerte Zuversicht, Energie und Klima könnten die großen positiven Zukunftsthemen für die Europäische Integration werden, hat sich recht bald verflüchtigt. Im VN-Klimaverhandlungsprozess gibt es spätestens seit 2008 kaum noch substantielle Fortschritte. Überdies steigen die globalen Emissionen immer noch kontinuierlich an. Innerhalb der EU haben sich die Gräben in den letzten Jahren weiter vertieft, insbesondere zwischen den klimapolitikskleptischen Mittel- und Osteuropäern sowie den klimapolitikaffinen Mitgliedstaaten Nord- und Westeuropas.<sup>44</sup>

Bei ausnahmslos allen Akteuren ist zudem ein gestiegenes Bewusstsein dafür zu beobachten, dass viele Entwicklungen in der EU-Energie- und Klimapolitik nicht wie gewünscht oder zumindest nicht wie vorhergesagt verlaufen. Dies gilt zum einen für genuin europäische Projekte, Instrumente und Marktentwicklungen, etwa das Scheitern der Nabucco-Pipeline, die Krise des Emissionshandels oder das sich abzeichnende Mislingen der CCS-Strategie. Zum anderen waren auf den globalen Energiemärkten aber auch eine Reihe von positiven Entwicklungen zu beobachten, die jedoch von der EU-Energiepolitik nicht

<sup>44</sup> Die südeuropäischen Mitgliedstaaten, 2007 noch größtenteils auf der Seite der entschiedenen Klimapolitik-Befürworter, verhalten sich seit Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise in Klimafragen deutlich zurückhaltender. Sie sind – mit Ausnahme Zyperns – bislang jedoch nicht ins Lager der »Bremsen« gewechselt.

antizipiert worden sind, etwa der Boom beim Schiefergas oder die Kostendegression bei der Photovoltaik. Beide Erfahrungen veranlassen die Entscheidungsträger auf europäischer Ebene allerdings zu einer gewissen Vorsicht, wenn es darum geht, rechtsverbindliche Ziele mit einem Vorlauf von 12 bis 15 Jahren zu beschließen. Das Vertrauen in die Aussagekraft makroökonomischer Szenariostudien und Impact Assessments hat spürbar nachgelassen, der Glaube an die Treffsicherheit von Experten-Prognosen stark gelitten. Die bei komplexen Problemlagen auch durch zusätzliche Informationen nicht mehr auflösbare Kontingenz<sup>45</sup> trägt dazu bei, dass die verschiedenen Akteursgruppen in jeweils eigenen Wirklichkeiten operieren und es in der EU-Energie- und Klimapolitik inzwischen kaum noch möglich ist, gemeinsam weitreichende Entscheidungen zu treffen und diese dann tatsächlich auch umzusetzen. Gegenwärtig dominiert in diesem Politikfeld nicht das vielbeschworene *evidence-based policy-making*, sondern vielmehr der Modus eines *policy-based evidence-making*. Wissenschaftliche Studien sind kaum noch dazu in der Lage, einzelne Mitgliedstaaten zu einer informierten Änderung ihrer Haltung zu bewegen. Sie fungieren vor allem als Legitimationsquelle für bereits festgelegte politische Positionierungen.

Früher oder später wird der Europäische Rat über die Energie- und Klimaziele nach 2020 entscheiden müssen. Aus heutiger Sicht ist dabei nicht nur ein relativ bescheidenes Ergebnis zu erwarten, das deutlich hinter dem Ambitionsniveau der Kommissions- »Roadmaps« zurückbleibt. Vieles deutet auch auf einen grundlegenden Paradigmenwandel hin, wie er sich in der Energie- und Klimapolitik der EU bereits

<sup>45</sup> Vgl. grundlegend Horst Rittel/Melvin Webber, »Dilemmas in a General Theory of Planning«, in: *Policy Sciences*, 4 (1973) 2, S. 155–169; Nikolaos Zahariadis, »Ambiguity and Choice in European Public Policy«, in: *Journal of European Public Policy*, 15 (2008) 4, S. 514–530; Friedbert W. Rüb, »Politisches Entscheiden. Ein prozess-analytischer Versuch«, in: Nils C. Bandelow/Simon Hegelich (Hg.), *Pluralismus – Strategien – Entscheidungen*, Wiesbaden 2011, S. 17–45.

mehrfach vollzogen hat.<sup>46</sup> Auf dem Prüfstand steht sowohl das Primat der Nachhaltigkeitsorientierung als auch die Vision einer zunehmend kohärenteren und gesamteuropäisch ausgerichteten Energiepolitik. Faktisch aufgegeben würde damit nicht weniger als die derzeit noch gültige Transformationsprogrammatur, und zwar nicht nur hinsichtlich des Anspruchsniveaus einer Treibhausgasreduktion von 80 bis 95 Prozent bis 2050, sondern auch in Bezug auf das zugrunde gelegte politische Steuerungsmodell.

## Fundamentale Verschiebungen

Von der eindeutigen Priorität des Nachhaltigkeitsaspekts, die in der EU-Energiestrategie von 2007 noch explizit artikuliert wurde, konnte in den vergangenen Jahren immer weniger die Rede sein, auch wenn dies nicht immer auf den ersten Blick erkennbar war. Weil 2009 bereits alle wesentlichen Legislativverfahren zur Umsetzung des Grundsatzbeschlusses von 2007 abgeschlossen waren, gab es seit 2010 kaum noch den Zwang, neue Entscheidungen zu treffen. Als vorherrschender Modus der Konfliktbearbeitung zwischen den Mitgliedstaaten bildete sich die bewusste Nicht-Entscheidung heraus, sei es bei der Debatte über eine Verschärfung des EU-Klimaziels 2020 oder bei der über eine grundlegende Emissionshandelsreform. Teilweise verdeckt wurde dies durch die Kommunikationspolitik der EU-Kommission. Da die im Laufe des Jahres 2011 veröffentlichten Roadmaps noch deutlich auf dem Nachhaltigkeitsparadigma basieren und mit Ausnahme Polens kein Mitgliedstaat offen dagegen opponierte, konnte der Eindruck befördert werden, dass die EU-Energie- und Klimapolitik im Wesentlichen noch immer vom Geist der 2007er-Beschlüsse getragen sei. Erst mit dem Europäischen Rat vom Mai 2013, der seinen energiepolitischen Schwerpunkt auf eine Erörterung der Energiepreisentwicklung beschränkte, kristallisierte sich für eine breitere Öffentlichkeit sichtbar heraus, dass der Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU-Energie- und Klimapolitik inzwischen höchste Priorität erhalten

<sup>46</sup> Vgl. David Buchan, *Why Europe's Energy and Climate Policies Are Coming Apart*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, Juli 2013 (SP 28); Marcus Carson/Tom Burns/Dolores Calvo (Hg.), *Paradigms in Public Policy. Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU*, Frankfurt a. M. 2009; Tim Rayner/Andrew Jordan, »The European Union: The Polycentric Climate Policy Leader?«, in: *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 4 (2013) 2, S. 75–90.

hat. Die Frage der Preisentwicklung bei Strom und Gas, insbesondere auch im Vergleich mit den USA, ist eines der wenigen Themen, die auf der energiepolitischen Agenda aller Mitgliedstaaten weit oben stehen und bei denen insofern auch breitere Bündnisse möglich sind, als dies in diesem vergleichsweise polarisierten Politikfeld üblich geworden ist.

Die zweite fundamentale Verschiebung in der europäischen Energie- und Klimapolitik ist beim Verhältnis der Mitgliedstaaten zur EU zu beobachten. Zwar hat der Energiesektor in den vergangenen Jahren, auch infolge des 3. Binnenmarktpakets, unbestreitbar einen Europäisierungsschub erfahren. Dieser beschränkte sich aber im Wesentlichen auf eine stärkere Integration der Strom- und Gasmärkte, eine Integration der nationalen Energiepolitiken blieb jedoch größtenteils aus. Nach wie vor pochen die Mitgliedstaaten auf ihre in Artikel 194 AEUV garantierten Souveränitätsrechte bei der Festlegung des nationalen Energiemix. Die meisten wehren sich gegen europäische Initiativen, die auf eine unerwünschte Veränderung der nationalen Energieversorgungsstrukturen hinauslaufen könnten. Die jeweiligen Regierungen wollen in erster Linie ihren selbst gesetzten Präferenzen folgen. Wo diese im Widerspruch zur dominanten Entwicklungstendenz der europäischen Energie- und Klimapolitik stehen, spielen die Mitgliedstaaten in der Regel auf Zeit. Sie versuchen unliebsame europäische Regulierungsinitiativen zu verhindern (Harmonisierung der Energiebesteuerung), zu verzögern (Emissionshandelsreform) oder abzuschwächen (CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für PKWs). Für sich genommen lässt sich diese Praxis auch in vielen anderen Feldern der EU-Politik identifizieren, sie ist also nicht per se ein Alleinstellungsmerkmal der Energie- und Klimapolitik. Rückt man allerdings das politikfeldspezifische Transformationsprojekt mit ins Blickfeld, dann wird ein fundamentaler Widerspruch sichtbar. Wenn sich die EU bis zum Jahr 2050 tatsächlich in eine *Low-Carbon Economy* verwandeln soll, die 80 bis 95 Prozent weniger Treibhausgase emittiert als 1990, dann erfordert dies ein kontinuierlich steigendes Maß an Konvergenz der nationalen Energiepolitiken, dann müssten sich die souveränen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten zunehmend verengen. Es ist illusorisch, derart anspruchsvolle EU-Ziele durch eine bloße Addition von 28 nationalen Energiepolitiken erreichen zu wollen. Da dieser Widerspruch allerdings unmittelbar Fragen der Kompetenzordnung im EU-Primärrecht berührt, haben sich die Mitgliedstaaten und die Kommission

entschieden, diese Illusion vorläufig noch aufrechtzuerhalten.

## Wissenschaftliche vs. politische Begründung der Transformation

Die beiden hier skizzierten Entwicklungslinien lassen nicht erwarten, dass das Projekt einer bis zum Jahr 2050 abzuschließenden Transformation der europäischen Volkswirtschaften (und somit auch des Energiesystems) politisch ernsthaft verfolgt werden wird.<sup>47</sup> Bislang blieb weitgehend unbeachtet, dass schon die von Polen durchgesetzte Langfristzielformel des Europäischen Rats mehrere Sollbruchstellen enthält. Darin heißt es, der Rat unterstütze das Ziel der EU, »im Rahmen der laut Weltklimarat (IPCC) erforderlichen Reduzierungen seitens der Gruppe der Industrieländer die Emissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 zu verringern«.<sup>48</sup> Diese Entscheidung wird inzwischen vornehmlich in dem Sinne als eine konditionale verstanden, als dass sie die Europäer nur dann politisch bindet, wenn die »Gruppe der Industrieländer« auch wirklich als Gruppe agiert, sich also alle Industrieländer<sup>49</sup> auf ein entsprechendes Ambitionsniveau verpflichten. Schon dies ist fraglich, und die zu erwartende Nicht-Erfüllung dieser Bedingung beim Weltklimagipfel 2015 in Paris wird die EU-internen Verhandlungen über Post-2020-Ziele stark beeinflussen. Zudem ist in der politischen Debatte völlig unbeachtet geblieben, dass sich die Zielformel des Europäischen Rats von 2009 konkret auf den

<sup>47</sup> Selbst unter dieser Prämisse ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich diese Transformation bis 2050 dennoch vollziehen wird, allerdings nur dann, wenn eine rasante technologische Entwicklung den fehlenden politischen Gestaltungswillen zu substituieren vermag.

<sup>48</sup> Rat der Europäischen Union, *Tagung des Europäischen Rates, 29./30. Oktober 2009 – Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Dok. 15265/1/09 REV 1, S. 3. Beim Europäischen Rat im Februar 2011 wurde dieser Beschluss noch einmal bekräftigt, mit nur leicht verändertem Wortlaut.

<sup>49</sup> Die entsprechende Passage im 4. Sachstandsbericht des IPCC spricht konkret von den »Annex-I-Ländern« der VN-Klimarahmenkonvention von 1992. Dazu zählen im Wesentlichen die damaligen OECD-Mitglieder sowie die meisten Staaten des vormaligen Ostblocks. Schwellen- und Entwicklungsländer werden im Kontext der VN-Klimapolitik unter dem Begriff »Nicht-Annex-I-Länder« subsumiert, vgl. Sujata Gupta et al., »Policies, Instruments and Co-operative Arrangements«, in: Bert Metz et al. (Hg.), *Climate Change 2007: Mitigation – Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge/New York 2007, S. 776.

dritten Teil-Report des 4. IPCC-Sachstandsberichts von 2007 bezieht und somit jeder neue IPCC-Sachstandsbericht auch eine neue Entscheidung des Europäischen Rats notwendig machen könnte, zumindest jedoch legitimieren würde. Die vom Europäischen Rat 2009 gewählte Zielformel bietet dafür zwei Ansatzpunkte.

Aufgrund der in vielen Schwellenländern stetig steigenden Pro-Kopf-Emissionen, die vielfach bereits das Niveau einzelner EU-Mitgliedstaaten überschreiten, ist es denkbar, dass in zukünftigen IPCC-Berichten<sup>50</sup> die inzwischen anachronistisch anmutende Zweiteilung der Welt in Industrie und Nicht-Industrieländer aufgelöst wird.<sup>51</sup> Möglicherweise wird der IPCC selbst die 28 EU-Mitgliedstaaten nicht mehr gemeinsam einer Ländergruppe zuordnen, sondern stärker zwischen »alten« Industrieländern und postsozialistischen Volkswirtschaften differenzieren – was den innereuropäischen Verhandlungsprozess zusätzlich verkomplizieren dürfte.<sup>52</sup> Doch selbst wenn der IPCC die in der internationalen Klimapolitik traditionell vorgenommene Einteilung in klassische Industrieländer auf der einen sowie Schwellen- und Entwicklungsländer auf der anderen Seite vorläufig beibehalten sollte, ist es sehr unwahrscheinlich, dass der klimawissenschaftliche Erkenntnisfortschritt den Reduktionskorridor von 80 bis 95 Prozent für das Zieljahr 2050, der 2007 für die klassischen Industrieländer formuliert wurde, über Jahrzehnte hinweg unangetastet lässt.<sup>53</sup>

Im Zuge der Verhandlungen über die Post-2020-Ziele der europäischen Energie- und Klimapolitik wird die EU – und infolgedessen auch die Bundesregierung – wohl nicht länger umhinkommen, ihre Emissionsminderungsziele politisch zu begründen. Die Staats-

<sup>50</sup> Der dritte Teil-Report (*Mitigation of Climate Change*) des 5. Sachstandsberichts wird im April 2014 veröffentlicht.

<sup>51</sup> Selbst wenn diese Einteilung – aufgrund ihrer Verankerung in der VN-Klimarahmenkonvention – in der internationalen Klimapolitik weiter wirkmächtig bleiben sollte.

<sup>52</sup> In neueren Ansätzen der Mitigationsforschung geht man auf globaler Ebene von 5 bis 10 regionalen Gruppen aus, deren Emissionsreduktionspotentiale differenziert bewertet werden. Westeuropa wird in der Regel zur Obergruppe »OECD1990« gezählt, die mittel- und osteuropäischen Staaten zu den »Economies in Transition« (EIT), vgl. Niklas Höhne/Michel den Elzen/Donovan Escalante, »Regional GHG Reduction Targets Based on Effort Sharing: A Comparison of Studies«, in: *Climate Policy*, 14 (2014) 1, S. 122–147.

<sup>53</sup> Abhängig von den zugrunde gelegten Annahmen könnte dies in einer Verschärfung, aber auch in einer Abschwächung der für die Industrieländer als notwendig erachteten Mindestleistungen resultieren.

und Regierungschefs werden eine Antwort auf die bislang tunlichst vermiedene Frage geben müssen, welche Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind, dass der schleppende VN-Prozess vorläufig keine überzeugenden Argumente für drastische Emissionsminderungen in Europa liefern wird. Will die EU das Projekt einer *Low Carbon Economy* dann einfach aufgeben? Falls nicht, wie soll dessen Umsetzung politisch gesteuert werden? Soll man das bisherige Ziel für 2050 weiter aufrechterhalten, aber Importe aus Ländern ohne anspruchsvolle Klimapolitik mit erheblichen CO<sub>2</sub>-Abgaben belegen? Soll der »targets and timetables«-Ansatz lediglich modifiziert werden, indem man den angezielten Emissionsreduktionspfad weniger anspruchsvoll gestaltet? Oder soll sich die EU darauf beschränken, die Dekarbonisierung der europäischen Volkswirtschaften zwar als finales Ziel zu definieren, dem man sich kontinuierlich nähern will, ohne sich aber bereits frühzeitig festzulegen, welche Fortschritte 2030 oder 2050 bereits erreicht sein müssen?<sup>54</sup>

Die Erfahrungen mit der europäischen Energie- und Klimapolitik seit 2007 zeigen, dass die EU – anders als von Umweltverbänden, Think-Tanks, Energieunternehmen, Fachpolitikern und modellierenden Makroökonomern eingefordert oder gar vorausgesetzt – eben nicht konsequent jene Entscheidungen trifft oder gar jene Maßnahmen einleitet, die ihrer eigenen Transformationsprogrammatisierung entsprechen. Die Schaffung eines kohärenten Politikrahmens anzumahnen, ist selbstverständlich vollkommen legitim. Jedoch ernstlich von der tatsächlichen Umsetzung eines solchen Politikrahmens auszugehen und Erwartungen in Bezug auf die zukünftige politische Praxis auf die empirisch kaum belastbare These einer konsequent sachrationalen Politikgestaltung zu stützen, ist nicht nur in analytischer Hinsicht fragwürdig, sondern verfehlt auch jegliche politikberatende Orientierungsfunktion.

Inkonsistenzen zwischen Programmatiken, Entscheidungen und deren tatsächlicher Umsetzung sind konstitutiv für den Politikbetrieb, da es Regierungen auf diese Weise noch am ehesten möglich ist, die in ihrer Summe disparaten und einander widersprechenden Anliegen verschiedenster Stakeholdergruppen

und Wählermilieus zu adressieren.<sup>55</sup> Dies vermag zu erklären, warum ein rigides Transformationskonzept, das ein über vier Jahrzehnte hinweg konsistentes politisches Handeln voraussetzt, außerordentlich anfällig für ein Scheitern ist. Die Erkenntnis, dass sich die EU-Energie- und Klimapolitik im Zuge der Verhandlungen über den Politikrahmen nach 2020 in eine Sackgasse zu manövrieren droht, sollte deshalb auch Anlass dazu geben, über andere, neue Steuerungsmodelle für eine langfristig orientierte Energie- und Klimapolitik nachzudenken, über einen dritten Weg zwischen »targets and timetables« und »muddling through«. Dies gilt nicht nur für die EU, sondern auch für Deutschland, das mit der *Energiewende* ebenfalls ein langfristig angelegtes Transformationsprojekt verfolgt, bei dem ein ähnliches Dekarbonisierungsniveau (80–95% bis 2050) mit einem stärker eingeschränkten Set an Technologieoptionen erreicht werden soll.

<sup>54</sup> Vgl. Oliver Geden, »Das Ende der Klimapolitik, wie wir sie kannten«, in: Volker Perthes/Barbara Lippert (Hg.), *Ungeplant ist der Normalfall. Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011 (SWP-Studie 32/2011), S. 19–22.

<sup>55</sup> Vgl. Nils Brunsson, *The Consequences of Decision-Making*, Oxford 2007; ders., *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Kopenhagen 2006.

## Auswirkungen auf die deutsche Energiewende-Politik

Verlauf und Ausgang der europäischen Verhandlungen über eine Fortentwicklung der EU-Energie- und Klimapolitik werden auch die deutsche Energiewendepolitik beeinflussen. Zum einen wird die Bundesregierung eine auf EU-Ebene erfolversprechende, aber in Deutschland auch vermittelbare Verhandlungslinie entwickeln müssen. Zum anderen wird sie mit den wahrscheinlich auftretenden Widersprüchen zwischen dem europäischen und dem deutschen Politikrahmen umzugehen haben. Diese werden – einen gleichbleibenden Ehrgeiz in den Energiewende-Kernbereichen<sup>56</sup> Atomausstieg, Treibhausgasreduktion und Erneuerbaren-Ausbau vorausgesetzt – umso größer ausfallen, je stärker die EU ihr Transformationstempo verlangsamt. Aus heutiger Sicht ist es sehr wahrscheinlich, dass die 28 Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten lediglich ein moderates Emissionsminderungsziel beschließen und sich nicht auf die Fortführung eines für den gesamten Energiesektor geltenden Erneuerbaren-Ziels einigen werden – völlig unabhängig davon, was die EU-Kommission in ihrem Weißbuch zum energie- und klimapolitischen Politikrahmen bis 2030 vorschlagen wird. Infolge einer solchen Entscheidung des Europäischen Rats würden einige der deutschen *Energiewende-Ziele unter Anpassungsdruck* geraten. Wenn die Protagonisten der deutschen Energie- und Klimapolitik dieser Herausforderung wirksam begegnen wollen, wird es nicht ausreichen, dass sie sich

<sup>56</sup> Die Energiewendebeschlüsse von 2011 legen eine Vielzahl von quantifizierten Einzelzielen fest, ohne diese explizit zu hierarchisieren. Eine von der Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring vorgenommene Systematisierung benennt zwei Oberziele der Energiewende, die Senkung der Treibhausgasemissionen (40% bis 2020, 80–95% bis 2050) und den Kernenergieausstieg bis 2022 (vgl. Expertenkommission zum Monitoring-Prozess »Energie der Zukunft«, *Stellungnahme zum ersten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2011*, Berlin u.a., Dezember 2012, S. 5ff). Eine Rekonstruktion des Energiewendediskurses macht deutlich, dass der Ausbau der erneuerbaren Energieträger (mit einem Schwerpunkt im Stromsektor) ebenfalls zu den Kernbereichen der deutschen Energiewendepolitik gezählt werden muss. Die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vereinbarten Korridore für Erneuerbare Energien im Stromsektor (40–45% im Jahr 2025, 55–60% im Jahr 2035) weichen von den im ursprünglichen Energiekonzept festgelegten Ausbaupfaden kaum ab.

einfach nur stärker auf EU-Ebene engagieren. Um dort erfolgreich agieren zu können, wird die Bundesregierung allerdings zunächst klären müssen, welche der möglichen *Strategien einer »Energiewende-Europapolitik«* sie zukünftig verfolgen möchte. Empfehlungen, wie die Bundesregierung im Rahmen der Post-2020-Verhandlungen vorgehen sollte, lassen sich sinnvollerweise nur in Bezug auf die einzelnen Strategieoptionen formulieren.<sup>57</sup>

Ein Blick auf die jüngere Vergangenheit zeigt, dass die deutsche Energie- und Klimapolitik entgegen aller proeuropäischen Rhetorik seit dem Atomausstiegsbeschluss 2011 eher eine Wendung nach innen vollzogen hat. Dies ist kaum verwunderlich angesichts der Größe der Aufgabe und der innenpolitischen Brisanz vieler Detailspekte der Energiewende. Zwar wäre es in funktionaler Hinsicht geboten, die anstehende Reform des deutschen Strommarktdesigns von Beginn an europäisch zu denken und zumindest die Nachbarstaaten und die EU-Kommission in diesen Prozess zu integrieren. Doch der im bundesdeutschen Mehrebenensystem ohnehin schon komplizierte Aushandlungsprozess würde durch die Einbeziehung europäischer Akteure noch zusätzlich an Komplexität gewinnen und für die Bundesregierung sowohl inhaltlich als auch kommunikativ noch weniger steuerbar sein.

Einer Herangehensweise, die die europäische Dimension der Energiewende weitgehend außen vor lässt, liegt keineswegs nur Pragmatismus zugrunde, sondern auch die in Deutschland weitverbreitete Ansicht, ein energie- und klimapolitischer Vorreiter zu sein, dessen gutem Beispiel die anderen Europäer früher oder später ohnehin folgen werden – entweder durch ehrgeizige Beschlüsse auf EU-Ebene oder zumindest durch zeitlich verzögerte Nachahmung. Dieses stabile Deutungsmuster zu bedienen, war für frühere Bundesregierungen fast ohne politisches Risiko möglich. Zwar mussten sie sich in innenpolitischen Debatten bisweilen des Vorwurfs erwehren, Deutschland lege im europäischen Vergleich zu viel umweltschädliche

<sup>57</sup> Vgl. Ralf Tils, *Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik*, Wiesbaden 2005; Joachim Raschke/Ralf Tils, *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden 2007.

tischen Ehrgeiz an den Tag, beschreibe in der Energiepolitik zu kostspielige Sonderwege und gefährde damit die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen. Doch die Wirkung solcher Debatten blieb stets begrenzt und führte zumindest auf dem bisherigen Anspruchsniveau nicht zu einer Infragestellung der deutschen Vorreiterrolle, da in puncto Atomausstieg, Klimaschutz und Erneuerbaren-Ausbau nach wie vor ein breiter nationaler Konsens existiert.<sup>58</sup> Von der Öffentlichkeit noch weitgehend unbemerkt hat inzwischen jedoch eine Entwicklung eingesetzt, in der sich die Voraussetzungen für eine erfolgreiche deutsche Vorreiterrolle innerhalb der EU zu wandeln beginnen.

So könnte etwa das von der EU-Kommission eröffnete Beihilfeverfahren zum deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) das bestehende Fördersystem des größten Mitgliedstaats empfindlich beeinträchtigen.<sup>59</sup> Dies würde nicht nur die nationalen Ausbauplanungen negativ beeinflussen, sondern auch die Erfolgsaussichten für den Beschluss eines Erneuerbaren-Ziels im Kontext der EU-Post-2020-Verhandlungen. Auch in der Klimapolitik ist Deutschland inzwischen stark von der gesamteuropäischen Entwicklung abhängig. Wenn, wie es etwa beim EU-Emissionshandel seit 2013 der Fall ist, regulatorische Systeme transnational konzipiert sind, dann schlägt ein niedriges gesamteuropäisches Ambitionsniveau unmittelbar auf die Umsetzbarkeit des höheren deutschen Anspruchsniveaus durch.<sup>60</sup> Im ungünstigsten Fall wird es Deutschland erheblich erschwert, seine eigenen Klimaziele zu erreichen.

<sup>58</sup> Vgl. Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, *BDEW Energiemonitor 2013. Das Meinungsbild der Bevölkerung*, Berlin, März 2013.

<sup>59</sup> Zwar hat Wettbewerbskommissar Almunia am 18.12.2013 nur eine eingehende Prüfung der Industrie-Ausnahmeregelungen und des Grünstromprivilegs im EEG eingeleitet. Eine Gesamtprüfung des deutschen Fördersystems könnte allerdings nach der Neufassung der Umweltbeihilfeleitlinien folgen, vgl. Europäische Kommission, *Staatliche Beihilfen. Kommission eröffnet eingehende Prüfung der Förderung stromintensiver Unternehmen durch Teilbefreiung von EEG-Umlage*, IP/13/1283, Brüssel, 18.12.2013.

<sup>60</sup> Oliver Geden, *Klimaziele im Mehrebenensystem. Konfliktpotentiale bei der Implementierung der »Kyoto-II«-Verpflichtungen in EU-Recht*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2013 (SWP-Arbeitspapier FG1, 2013/04).

## Energiewende-Ziele unter Anpassungsdruck

Geht man von dem derzeit plausiblen Szenario aus, dass sich die EU-Zielarchitektur nach 2020 auf ein singuläres Emissionsminderungsziel verengt und dieses lediglich ein Ambitionsniveau aufweisen wird, das unterhalb der von der Kommission schon 2011 vorgeschlagenen »40 Prozent domestic«-Marke liegt, dann wären nicht alle zentralen Energiewende-Ziele gleichermaßen davon tangiert. Während eine solche europäische Zielentscheidung den deutschen Atomausstiegsfahrplan bis 2022 wohl überhaupt nicht negativ beeinflussen würde, lässt sich dies für den Erneuerbaren-Ausbau zumindest nicht ausschließen. Im Bereich der Emissionsreduktionspolitik ist es sogar sehr wahrscheinlich.

Zwar würde der Verzicht auf ein europäisches Erneuerbaren-Ziel in seiner heutigen Form Deutschland nicht daran hindern können, seinen schon beschlossenen Ausbaupfad beizubehalten, der für das Jahr 2030 einen Anteil von 30 Prozent am Bruttoendenergieverbrauch vorsieht (Stand 2011: 12,1%). Wenn dieser Weg in Deutschland jedoch als Alleingang innerhalb Europa wahrgenommen würde, dürfte das Projekt eines ehrgeizigen Erneuerbaren-Ausbaus allerdings auf sehr viel härteren politischen Gegenwind treffen. Auch für die Zukunft ist davon auszugehen, dass periodisch immer wieder breite gesellschaftliche Kostendebatten aufkommen werden. Diese könnten sich vermehrt auch an europäischen Fragen entzünden, etwa an dem Umstand, dass die mit dem deutschen Strommarkt gekoppelten Benelux-Länder und Frankreich von Stromgroßhandelspreisen profitieren, die dank der vom deutschen Energieverbraucher subventionierten Wind- und Photovoltaik-Anlagen im gesamten Marktgebiet spürbar gesunken sind. Der Aufwand für die Aufrechterhaltung der Netzsicherheit dürfte signifikant steigen, wenn Nachbarländer wie Polen und Tschechien, die sich explizit gegen eine auf Erneuerbaren basierende Energiestrategie entschieden haben, ihre Stromnetze so auslegen, dass sie in Starkwindphasen nur noch begrenzt für den Transit von Nord- nach Süddeutschland genutzt werden können. Der Ausbau der Stromnetze innerhalb Deutschlands, der noch kaum begonnen hat, wird in vielen Regionen absehbar auf große Akzeptanzprobleme stoßen. Und nicht zuletzt könnte eine deutliche Steigerung der Erneuerbaren-Anteile in den bislang eher geschonten Energieverbrauchssektoren Wärme und Verkehr die Avantgardebereitschaft der deutschen Bevölkerung noch auf eine harte Probe stellen. In allen diesen

Fällen könnte das Argument zum Tragen kommen, Deutschland täte besser daran, sich partiell an das gesamteuropäische Vorgehen anzupassen und das Ausbautempo bei den Erneuerbaren zu drosseln. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, frühzeitig auch innerhalb der EU eine Entwicklung voranzutreiben, die auf einen weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien im Stromsektor setzt. Dies liegt nicht nur im industriepolitischen Interesse Deutschlands, sondern dürfte auch die mit den Nachbarländern zu führenden Diskussionen über ein grenzüberschreitendes Strommarktdesign erleichtern.

Für negative europäische Einflüsse noch wesentlich anfälliger ist die deutsche Emissionsminderungspolitik. Zwar würde es im hier zugrunde gelegten Szenario immer noch einen grundsätzlichen Zielkonsens zwischen Deutschland und der EU geben, problematisch aber wären die deutlich differierenden Ambitionsniveaus bei den Klimazielen. Auch hier gilt zunächst: Niemand kann Deutschland daran hindern, an seinem Emissionsminderungsziel von 55 Prozent bis 2030 festzuhalten (Stand 2012: 25,5%). Ob und inwieweit die deutsche Klimapolitik schon allein deshalb unter Druck geriete, weil ihr Ziel auch am Ende der nächsten Dekade noch weitaus anspruchsvoller ausfiele als jenes der EU, lässt sich nicht vorhersagen. Auch kann nicht mit Sicherheit prognostiziert werden, inwieweit die zur Erreichung des 55-Prozent-Ziels notwendigen Maßnahmen in die Kritik geraten, falls deutliche Fortschritte in den internationalen Klimaverhandlungen ausbleiben.<sup>61</sup>

Weitaus relevanter als mögliche Zweifel am unbirrten Festhalten an einer klimapolitischen Vorreiterrolle Deutschlands sind die sich verschlechternden materiellen Voraussetzungen, um diesen Part auch tatsächlich ausfüllen zu können. Ein wenig anspruchsvolles EU-Klimaziel wird sich negativ auf den ETS-Zertifikatepreis auswirken und somit eine Tendenz verstärken, die schon gegenwärtig spürbar ist. Da knapp die Hälfte der deutschen Treibhausgasemissionen direkt über den EU-Emissionshandel reguliert wird, machte es der anhaltend niedrige Zertifikatepreis für Deutschland schon in den vergangenen Jahren deutlich schwerer, seinen ursprünglich angepeilten und auf Basis sehr viel höherer CO<sub>2</sub>-Preise kalkulierten Emissionsminderungspfad einzuhalten. Vom

<sup>61</sup> Die Zielformeln für mittel- bis langfristige Emissionsminderungen enthalten in Deutschland, anders als auf EU-Ebene, kein konditionales Element, das ähnliche Anstrengungen in anderen Industrie- und Schwellenländern voraussetzen würde.

Preisverfall im ETS profitieren insbesondere die kostengünstigen, aber CO<sub>2</sub>-intensiven Energieträger Braun- und Steinkohle, deren verstärkter Einsatz zunehmend die deutsche Klimabilanz belastet. Eine direkte Erhöhung der Zertifikatepreise – mittels einer nachträglichen Verschärfung des europäischen Klimaziels für 2020 oder als Folge einer Reform des Emissionshandels – kann Deutschland grundsätzlich nur durch Initiativen auf EU-Ebene erreichen. Eben dies wäre im gewählten Post-2020-Szenario einigermaßen aussichtslos. Um den selbst gesetzten Klimazielen nahezukommen, bliebe der Bundesregierung dann nur noch der Einsatz zusätzlicher nationaler Maßnahmen. Zum einen müsste sie für den Kraftwerkssektor weitere regulatorische Instrumente einführen, beispielsweise schärfere technische Emissionsstandards oder einen Mindestpreis für fossile Brennstoffe für Anlagen im ETS (*carbon floor price*).<sup>62</sup> Zum anderen käme die Bundesregierung nicht länger umhin, die Minderungsanstrengungen in den nicht vom Emissionshandel erfassten und bislang politisch eher geschonten Sektoren Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft deutlich zu verstärken.<sup>63</sup>

### Strategien einer »Energiewende-Europapolitik«

Dass die Energiewende über eine europäische Dimension verfügt, ist angesichts der starken regulatorischen Vorgaben seitens der EU und der wachsenden Verflechtung mit den Strom- und Gasmärkten der Nachbarländer unbestritten. Das heißt aber nicht, dass dieser Umstand in der deutschen Energiepolitik zum Gegenstand einer breiteren Reflexion geworden wäre.<sup>64</sup> Die EU-Ebene wird in der deutschen energie-

<sup>62</sup> Solche Maßnahmen könnten zwar die deutsche Emissionsbilanz verbessern, allerdings würde dies in einer gesamteuropäischen Perspektive nicht zu einer Treibhausminderung führen, da die in Deutschland eingesparten Emissionszertifikate in anderen EU-Ländern eingesetzt werden würden, vgl. Stefano Clò/Susan Battles/Pietro Zoppoli, »Policy Options to Improve the Effectiveness of the EU Emissions Trading System: A Multi-criteria Analysis«, in: *Energy Policy*, 57 (2013), S. 477–490.

<sup>63</sup> Vgl. Oliver Geden, *Die Implementierung der »Kyoto-II«-Verpflichtungen in EU-Recht. Enger werdende Spielräume für eine klimapolitische Vorreiterrolle Deutschlands*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2013 (SWP-Aktuell 69/2013).

<sup>64</sup> Vgl. Severin Fischer/Oliver Geden, *Die deutsche Energiewende europäisch denken*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2011 (SWP-Aktuell 47/2011).

politischen Debatte meist nur selektiv einbezogen, um wahlweise für eine Beschleunigung oder Verlangsamung der Energiewende zu plädieren.

Grundsätzlich sind für die Entwicklung einer »Energiewende-Europapolitik« drei idealtypische Strategien denkbar, die sich nicht nur in ihrer Stoßrichtung, sondern auch in ihren jeweiligen Realisierungschancen deutlich voneinander unterscheiden: die Gestaltung der *EU-Energiepolitik nach deutschem Vorbild*, die Durchsetzung nationaler *Kurskorrekturen mit Verweis auf die EU* oder aber eine *Flankierung der Energiewende*. Je nachdem, welche Richtung die Bundesregierung künftig einschlagen will, ergeben sich unterschiedliche Handlungsansätze für die Post-2020-Verhandlungen.<sup>65</sup>

### EU-Energiepolitik nach deutschem Vorbild

Die gesamte EU auf einen Politikpfad bringen zu wollen, der den Grundpfeilern des deutschen Energiewendekonzepts entspricht, ist sicherlich die anspruchsvollste der hier skizzierten Strategien. Ein Transformationsprojekt, bei dem eine unilaterale Reduktion der Treibhausgasemissionen um 80–95 Prozent bis 2050 im Wesentlichen über den Ausbau der erneuerbaren Energien, die Verbesserung der Energieeffizienz und ohne nukleare Stromerzeugung bewerkstelligt werden soll, dürfte – sieht man einmal von Dänemark, Österreich und anderen kleineren Mitgliedstaaten ab – vorläufig nicht mehrheitsfähig sein. Allerdings wäre es im Rahmen der Post-2020-Verhandlungen auch nicht notwendig, explizit einen europäischen Ausstieg aus der Atomenergie zu vereinbaren. Angesichts des äußerst schwierigen Marktumfelds für den Neubau von Kernkraftwerken, der in der EU derzeit nicht ohne umfangreiche Subventionen in die Tat umzusetzen ist, würde es genügen, die Rahmenbedingungen für die Kernenergie nicht signifikant zu verbessern.<sup>66</sup> Dementsprechend müsste sich Deutschland in den Post-2020-Verhandlungen zum einen

<sup>65</sup> Diese wären in den kommenden Jahren jeweils durch politische Initiativen auf EU-Ebene zu ergänzen, die im Rahmen dieser Studie allerdings nicht im Detail ausgearbeitet werden können.

<sup>66</sup> Die von der Kommission eingeleitete Untersuchung gegen den britischen Einspeisetarif zur Förderung des Baus eines neuen Atomkraftwerks müsste dementsprechend explizite deutsche Unterstützung erfahren. Auch läge es im deutschen Interesse, dass entsprechende Einschränkungen in den neuen Beihilfeleitlinien verankert werden.

darauf konzentrieren, die Beschränkung auf ein singuläres »technologieneutrales« Klimaziel zu verhindern und stattdessen die 2007 beschlossene Zieltrias fortzuführen. Zudem wäre darauf hinzuwirken, dass die Entscheidung des Europäischen Rats möglichst frühzeitig getroffen wird und sehr ehrgeizige Zielwerte für Emissionsminderungen, Erneuerbaren-Ausbau und Energieeffizienzsteigerungen beinhaltet. Allerdings besteht dabei das Risiko, dass Deutschland in den europäischen Verhandlungen als unflexibel und wenig kompromissbereit wahrgenommen wird, was zur Verhärtung der Positionen der Verhandlungspartner beitragen dürfte, nicht zuletzt bei der Visegrád-Gruppe. Damit stiege die Gefahr, dass die endgültige Entscheidung im Europäischen Rat immer weiter aufgeschoben wird.

### Kurskorrekturen mit Verweis auf die EU

In einer diametral entgegengesetzten Perspektive lassen sich Prozesse auf EU-Ebene grundsätzlich auch dazu nutzen, um Kurskorrekturen an der deutschen Energiewende zu begründen. Zwar wären theoretisch durchaus Versuche denkbar, auf diese Weise die Transformationsgeschwindigkeit in Deutschland bewusst zu verlangsamen, etwa durch ein sehr zögerliches Agieren in den Post-2020-Verhandlungen oder eine bewusste Eskalation der begleitenden beihilferechtlichen Auseinandersetzungen mit der Kommission. Weitaus naheliegender aber ist die Variante, darauf zu verzichten, den beschriebenen Entwicklungstendenzen auf EU-Ebene mittels einer engagierten Verhandlungsführung entgegenzuwirken. Stattdessen könnte ein absehbar schwacher Kompromiss von der Bundesregierung dazu genutzt werden, das wahrscheinliche Verfehlen einzelner Energiewende-Ziele zu relativieren und das Ausmaß der deutschen Vorreiterambitionen insgesamt in Frage zu stellen. Sollten die EU-Post-2020-Verhandlungen beispielsweise die Vereinbarung eines wenig ehrgeizigen Emissionsminderungsziels zum Ergebnis haben, werden sich die im deutschen Energiewendekonzept festgelegten Klimaziele aufgrund der Funktionsweise des ETS nicht mehr länger aufrechterhalten lassen. Die Verantwortung dafür ließe sich dann bei den klimapolitischen »Bremsern« unter den EU-Mitgliedstaaten verorten, vor allem bei den Visegrád-Ländern unter der Führung Polens.

## Flankierung der Energiewende

Angesichts der komplexen europäischen Verhandlungskonstellation, des energie- und klimapolitischen Paradigmenwandels und des nach wie vor breiten Konsenses für eine Transformation des deutschen Energiesystems erscheint eine vergleichsweise pragmatisch angelegte Strategie am naheliegendsten. In deren Zentrum würde der Versuch stehen, die Energiewende europapolitisch so zu flankieren, dass das nationale Leuchtturmprojekt tunlichst nicht durch europäische Entwicklungen konterkariert wird. In den EU-Post-2020-Verhandlungen müsste sich die Bundesregierung dementsprechend darauf konzentrieren, zu einer Vereinbarung über ein Gesamtpaket zu gelangen, das sowohl ein ehrgeiziges Emissionsminderungs- als auch ein rechtsverbindliches Erneuerbaren-Ziel enthält. Um dies erreichen zu können, müsste Deutschland im Konfliktfall auch bereit sein, die europäischen Verhandlungen zu verzögern oder gar zu blockieren. Wenn das Erfordernis, zusätzliche nationale Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, minimiert werden soll, müsste ein neues EU-Klimaziel aus Sicht der Bundesregierung so ausgestaltet sein, dass es unmittelbar auf die Zertifikatepreise im ETS zurückwirkt, etwa durch eine spürbare Einschränkung von Emissionsberechtigungen aus internationalen Klimaschutzprojekten. Was das Erneuerbaren-Ziel betrifft, so dürfte es nur sehr schwer möglich sein, im Europäischen Rat zu einer Vereinbarung zu kommen, die alle Energieverbrauchssektoren umfasst. Aus deutscher Sicht ist dies auch nicht zwingend notwendig, da Transport- und Wärmesektor nur bedingt binnenmarktrelevant sind und auch im deutschen Energie-wendediskurs nur eine untergeordnete Rolle spielen. Zur Flankierung der Energiewende ist es jedoch unabdingbar, dass der Ausbau der Erneuerbaren im Stromsektor EU-weit vorangetrieben wird, da sich der deutsche Ausbaupfad nur bei einer beihilferechtskonformen Ausgestaltung und einer weitgehend konfliktfreien Einbindung in das europäische Stromnetz effizient umsetzen lässt. Die Bundesregierung wird sich deshalb vehement für ein Erneuerbaren-Ziel im Stromsektor einsetzen müssen.

## Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
CCS	Carbon Capture and Storage
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
COP	Conference of the Parties
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
ETS	Emissionshandelssystem
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GD	Generaldirektion (der Europäischen Kommission)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VN	Vereinte Nationen

### Lektüreempfehlungen

*Peter Becker*

**Lost in Stagnation. Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014–2020) und das Festhalten am Status quo**  
SWP-Studie 18/2012, August 2012, 28 Seiten

*Severin Fischer/Oliver Geden*

**Die »Energy Roadmap 2050« der EU. Ziele ohne Steuerung**  
SWP-Aktuell 8/2012, Februar 2012, 4 Seiten

*Severin Fischer/Kirsten Westphal*

**Erneuerbare Energien im Stromsektor. Gestaltungsoptionen in der EU**  
SWP-Studie 37/2012, Dezember 2012, 37 Seiten

*Oliver Geden*

**Die Modifikation des 2-Grad-Ziels. Klimapolitische Zielmarken im Spannungsfeld von wissenschaftlicher Beratung, politischen Präferenzen und ansteigenden Emissionen**  
SWP-Studie 12/2012, Juni 2012, 31 Seiten