

Die Steuerung der EU-Energie- und Klimapolitik – Rahmenstrategie, Implementierung und Entwicklungsperspektiven

Oliver Geden

Seit der Verkündung ihrer energie- und klimapolitischen Zielvorstellungen beim Gipfel des Europäischen Rats im März 2007 ist die EU streng genommen nur wenig vorangekommen. Zwar kam es zur Eröffnung einer ganzen Reihe von Gesetzgebungsverfahren, die auch in einer breiteren politischen Öffentlichkeit intensiv diskutiert werden. Neue Rechtsakte wurden seither jedoch noch nicht verabschiedet. Während die Positionen der Europäischen Kommission mit Vorlage ihrer Entwürfe für Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen weithin bekannt sind, befinden sich Rat und Parlament jeweils noch in der Phase der internen Abstimmung über Detailfragen. Eine genauere Kenntnis der EU-internen Verfahrenslogiken ermöglicht es, zukünftige Entwicklungen besser einzuschätzen. Dass die Widersprüche innerhalb der Zielsetzungen der EU-Energie- und Klimapolitik abnehmen werden, ist jedoch auch zukünftig nicht zu erwarten.

Auch wenn in deutschen Medien beinahe wöchentlich über „Einigungen auf europäischer Ebene“ berichtet wird: Bislang existieren diese noch nicht, jedenfalls nicht in belastbarer Form! Sie werden sich erst in den noch ausstehenden, teilweise wohl auch langwierigen Verhandlungen zwischen Rat und Parlament herauschälen, bei denen sich häufig erst relativ spät erkennen lässt, wo exakt die interinstitutionellen Kompromisslinien liegen werden. Öffentliche Ankündigungen der Akteure zu Detailfragen – ganz gleich, ob es dabei um Entflechtungskompromisse, Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe oder die Befugnisse einer europäischen Regulierungsagentur geht – müssen deshalb immer auch als zielgerichtete Einsätze im politischen Spiel betrachtet werden.

Dass sich die Energie- und Klimapolitik der EU darüber hinaus nicht nur in konkreten Legislativverfahren, sondern zudem auch in einer ganzen Reihe weiterer Formate (etwa: internationale Klimaverhandlungen, energieaußenpolitische Dialoge, wettbewerbsrechtliche Verfahren gegen Energieversorger, Beratungen über Policy-Strategien, Festsetzung von Effizienzstandards im Komitologieverfahren) materialisiert, trägt ebenfalls nicht gerade zu einem hohen Maß an Transparenz bei. Doch was sich fernab von Brüssel zumeist als relativ undurchschaubar darstellt, folgt dennoch eingespielten institutionellen Routinen, ohne die die Akteure im europäischen Mehrebenensystem selbst nicht in der Lage wären, ein derart hohes Maß an Komplexität zu bewältigen.

Die Kenntnis der energie- und klimapolitischen Verfahrenslogiken macht es dementsprechend möglich, zukünftige Entwicklungen besser zu antizipieren. Für Stakeholder ist es darüber hinaus von besonderem Interesse, einschätzen zu können, in welchen

Phasen die EU verstärkt bereit sein dürfte, die grundsätzliche Ausrichtung ihrer Energie- und Klimapolitik auf den Prüfstand zu stellen. Da die politische Praxis der EU – wie im folgenden zu zeigen sein wird – derzeit im Kern vom Streben nach einer globalen Vorreiterrolle in der Klimapolitik getrieben wird, ist eine kritische Evaluierung erst dann zu erwarten, wenn die internationalen Verhandlungen über ein Post-Kyoto-Abkommen abgeschlossen sein werden, also frühestens nach der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen Ende 2009.

Große Dynamik in der EU-Energie- und Klimapolitik

Als die 27 Staats- und Regierungschefs der EU beim Frühjahrsgipfel 2007 ehrgeizige energie- und klimapolitische Zielmarken vereinbarten, ernteten sie nicht nur in der europäischen Öffentlichkeit, sondern auch weltweit sehr großen Zuspruch. Das Auftreten der EU beim anschließenden G8-Gipfel in Heiligendamm sowie bei der UN-Klimakonferenz auf Bali brachte sie endgültig in eine globale Vorreiterrolle. Dabei ist der Anspruch, eine integrierte und ambitionierte Energie- und Klimapolitik auf europäischer Ebene zu verfolgen, noch nicht sehr alt. Bis in die 1990er Jahre galt die Energiepolitik beinahe ausschließlich als Domäne der Mitgliedstaaten. Mit der Übertragung des EU-Binnenmarktziels auf den Energiesektor, der Etablierung des CO₂-Emissionshandelsystems (ETS) sowie einigen Initiativen in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger ließ die EU jedoch weitergehende Ambitionen erkennen, obgleich ihr im europäischen Primärrecht bis heute keine explizite Kompetenz im Bereich der Energiepolitik zugewiesen wird [1].

Erst im Herbst 2005 beschloss der informelle EU-Gipfel von Hampton Court den Aufbau

einer europäischen Energiepolitik, die sich nicht in weitgehend unverbundenen Einzelmaßnahmen erschöpft, sondern einen umfassenden Ansatz verfolgt. Eine wesentliche Motivation für diesen Schritt war die Suche nach einer angemessenen Reaktion auf die „Vertrauenskrise“, die der EU nach den kurz zuvor verloren gegangenen Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden zu schaffen machte. Die EU-Institutionen wollten zeigen, dass sie über angemessene Antworten auf die Globalisierung verfügen und ihr Handeln für den Bürger auch einen konkreten Mehrwert erbringt, nicht nur in ideeller Hinsicht, sondern auch in materieller. Geboren war das Konzept eines „Europa der Ergebnisse“, das neben einer Verbraucherschutzpolitischen auch eine energie- und klimapolitische Komponente aufweist [2].

In der Folgezeit wurde die europäische Energie- und Klimapolitik von einer bis dahin unbekannten Dynamik erfasst. Schon im März 2006 legte die Kommission ein Energie-Grünbuch vor, im Januar 2007 – zu Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – den Entwurf einer Energiestrategie samt daraus abgeleitetem Energieaktionsplan für die Jahre 2007-2009 [3]. Während die Strategie vom Europäischen Rat kurz darauf unverändert angenommen wurde, nahmen die Staats- und Regierungschefs beim Aktionsplan einige Modifikationen vor [4].

In der komplexen Architektur der europäischen Energie- und Klimapolitik bilden die Energiestrategie und der Energieaktionsplan das Fundament. Die 2007 beschlossene Version beschreibt erstmals einen – wenn auch noch fragilen – Grundkonsens über Notwendigkeit und Ziele einer gemeinsamen, genuin europäischen Politik. Bereits 2009 soll eine revidierte Fassung der Rahmenstrategie vom Europäischen Rat angenom-

men werden und darauf aufbauend zudem auch ein Aktionsplan für die Jahre ab 2010.

Divergierende Interessen prägen das energiepolitische Zieldreieck

Die derzeit gültige Energiestrategie stellt bekanntermaßen drei Ziele der europäischen Energieversorgung gleichgewichtig ins Zentrum: Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit. Die dabei auf der Hand liegenden Zielkonflikte werden in der Strategie jedoch weitgehend ausgeblendet. Eine Prioritätensetzung fehlt dementsprechend völlig. Dies gilt auch für den Energieaktionsplan, der ohne erkennbare Schwerpunktsetzung lediglich eine Fülle von Einzelmaßnahmen auflistet.

Diese Defizite in Strategie und Aktionsplan mussten 2007 jedoch in Kauf genommen werden, um einen schnellen Konsens unter den Mitgliedstaaten zu erreichen, denn deren energiepolitische Präferenzen liegen weit auseinander. Während in den „alten“ EU-Mitgliedstaaten die Eindämmung des Klimawandels nach wie vor ganz oben auf der Agenda steht, herrscht diesbezüglich in den mittelosteuropäischen Beitrittsstaaten allenfalls freundliches Desinteresse. Hier steht die Energieversorgungssicherheit deutlich im Vordergrund, insbesondere hinsichtlich des Verhältnisses zu Russland, dem wichtigsten Öl- und Gaslieferanten der Region. Das Ziel einer wettbewerbsfähigen – sprich: relativ preisgünstigen – Energieversorgung wird grundsätzlich zwar von allen Regierungen befürwortet. Das für eine Steigerung der Wettbewerbsdynamik zentrale Projekt der Schaffung eines funktionierenden europäischen Energiebinnenmarkts wird jedoch nur von denjenigen Mitgliedstaaten mit Nachdruck gefordert, die bereits über weitgehend liberalisierte Energiemärkte verfügen.

Die Struktur des „energiepolitischen Zieldreiecks“ weist einen unbestreitbaren Vorteil auf: Alle an der frühen Aufbauphase einer „integrierten europäischen Energie- und Klimapolitik“ beteiligten Akteure – das Europäische Parlament zählte nicht dazu – fanden ihre Präferenzen zunächst einmal repräsentiert. Der auf diese Weise vermiedene Streit über die richtigen Prioritätensetzungen wurde damit jedoch unweigerlich in die derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren verlagert, mit dem Effekt, dass deren Verlauf für alle Beteiligten nur in einem beschränkten Maße kalkulierbar ist.

Dominanz der Nachhaltigkeit

Auch wenn seitens aller Akteursgruppen immer wieder betont wird, dass ein Gleich-

gewicht der drei grundlegenden energiepolitischen Ziele anzustreben sei, so lässt sich doch eine latente Priorität des Nachhaltigkeitsziels ausmachen. Obgleich in der öffentlichen Debatte wenig beachtet, legt schon die Energiestrategie den Fokus sehr stark auf die internationale Klimapolitik, in dem sie die Beschränkung des Temperaturanstiegs auf 2 °C (gegenüber dem vorindustriellen Niveau) ausdrücklich als „strategisches Ziel“ der europäischen Energiepolitik deklariert. Ernsthafte Bemühungen, dieses strategische Ziel zu erreichen, würden nicht nur die Umweltfreundlichkeit, sondern in der Regel auch Wirtschaftlichkeit und Sicherheit der europäischen Energieversorgung befördern.

Betrachtet man zudem die nur wenigen quantifizierten Teilziele, für die laut Energiestrategie und Energieaktionsplan ein rechtsverbindlicher Charakter anzustreben ist, und die damit die potenziell größte Steuerungswirkung entfalten werden, so bestätigt sich die Dominanz des Nachhaltigkeitsziels. Bis 2020 sollen die Treibhausgasemissionen gegenüber dem Stand von 1990 in jedem Fall um 20 % gesenkt werden, gar um 30 %, wenn es zu einem ambitionierten Post-Kyoto-Abkommen unter Einbezug aller Industrie- und Schwellenländer käme. Der Anteil der erneuerbaren Energieträger soll im gleichen Zeitraum verbindlich auf 20 % des Endenergieverbrauchs gesteigert werden. Da diese Zielmarken bislang auch im Mittelpunkt der Kommunikationsbemühungen der EU stehen, werden die europäischen Gesetzgebungsorgane daran keine Abstriche vornehmen können, ohne einen massiven Ansehensverlust zu riskieren, nicht nur gegenüber der europäischen, sondern auch der globalen Öffentlichkeit.

Interne Politik und externe Wirkung

Die starke Verschränkung „interner“ und „externer“ Politiken ist derzeit eines der prägenden Strukturierungsprinzipien der EU-Energie- und Klimapolitik. Allerdings wirkt die externe Dimension – gemäß der strategischen Orientierung an dem nur in internationalen Klimaverhandlungen zu erreichende 2 °C-Ziel – weitaus stärker auf die interne Dimension als umgekehrt [5]. Die Selbstverpflichtung auf eine unilaterale Reduktion der Treibhausgasemissionen um 20 % war ausdrücklich dazu gedacht, die festgefahrenen Gespräche über ein Post-Kyoto-Abkommen wieder in Gang zu bringen. Ermutigt durch die Erfolge beim G8-Gipfel in Heiligendamm gewann bei den EU-Organen die Haltung Oberhand, zunächst möglichst alles zu vermeiden, was die inter-

nationalen Verhandlungen (sowie die eigene Vorreiterrolle darin) in negativer Weise beeinträchtigen könnte.

Ausdruck findet dies zum einen in verfahrenstechnischen Fragen. So verschob etwa die Kommission Ende 2007 die Vorlage für eine Verordnung über CO₂-Emissionsnormen bei PKW sowie das komplette Energie- und Klimapaket [6] bewusst um mehrere Wochen nach hinten. Hatte man ursprünglich gehofft, mit einer Vorlage noch vor der UN-Klimakonferenz auf Bali international Handlungsfähigkeit beweisen zu können, so setzte sich bald die Befürchtung durch, der zu erwartende Streit der Mitgliedstaaten über diese Gesetzesvorschläge würde das Ansehen der EU beschädigen. Von ähnlichen Annahmen werden auch die Detailberatungen zwischen Rat und Parlament geprägt sein. Alle klimapolitisch relevanten Rechtsakte sollen nach Ansicht der EU-Organe rechtzeitig vor der (vor-)entscheidenden UN-Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 verabschiedet werden. Die EU kann es sich nicht leisten, den (im juristischen Sinne unverbindlichen) Ankündigungen vom März 2007 keine adäquaten Taten folgen zu lassen. Da jedoch die Legislaturperiode des Parlaments bereits im Mai 2009 endet, stehen die Verhandlungen unter einem enormen Zeit- und Erfolgsdruck.

Die Orientierung der internen Politiken an ihren externen Wirkungen spiegelt sich jedoch auch in der inhaltlichen Ausgestaltung der EU-Politiken wider. So überschreitet die EU mit dem schon beschlossenen Einbezug aller internationalen Flüge in das Europäische Emissionshandelssystem (ETS) regulatorisch das eigene Hoheitsgebiet und betrachtet dies als Vorstufe der internationalen Verknüpfung regionaler Emissionshandelssysteme. Auch die Auseinandersetzungen über Ausnahmeregelungen für energieintensive Industriezweige im ETS ab 2013 ist stark von der externen Dimension der Klimapolitik geprägt. Während die Kommission über den Umgang mit der Carbon Leakage-Problematik erst nach dem Abschluss eines Post-Kyoto-Abkommens entscheiden will, da sie vor dem Signal zurückschreckt, dass die EU die Möglichkeit eines (teilweisen) Scheiterns der internationalen Klimaverhandlungen schon in ihrer Gesetzgebung vorwegnimmt, treten viele Mitgliedstaaten für eine frühzeitige Definition der Branchen ein, streiten jedoch über die WTO-Konformität möglicher Ausgleichsmaßnahmen.

Unterschiedliche Prioritäten

Im Zuge der Implementierung von Energiestrategie und -aktionsplan wurden bis-

lang nicht weniger als 13 Gesetzgebungsverfahren eröffnet. Den Auftakt bildete im September 2007 das Binnenmarkt-Paket [7]. Diesem folgten – im Dezember 2007 und Januar 2008 – die bereits genannten Verfahren im Bereich Klimaschutz. Im Juli 2008 legte die Kommission zudem drei Vorschläge im Bereich Energieeffizienz und Umweltmanagement vor, deren Reichweite jedoch vergleichsweise gering ausfällt. Alle diese Projekte fallen unter das Mitentscheidungsverfahren, mit dem Parlament als gleichberechtigtem Ko-Gesetzgeber. Da das Parlament in der Energie- und Klimapolitik über ein ausgeprägtes Selbstbewusstsein verfügt, ist nicht zu erwarten, dass der überwiegende Teil der laufenden Legislativverfahren schon in der 1. Lesung abgeschlossen werden kann. Vor allem die Einigung über das Binnenmarktpaket, bei dem keine direkte Verbindung zur globalen (klimapolitischen) Rolle der EU existiert, könnte noch sehr lange auf sich warten lassen. Die französische EU-Ratspräsidentschaft zählt es jedenfalls – anders als das Energie- und Klimapaket – nicht zu ihren Top-Prioritäten.

In vielen anderen Implementierungssektoren sind bislang ebenfalls noch keine greifbaren Ergebnisse erzielt worden, sieht man einmal von der fragwürdigen Praxis der Kommission ab, dem im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nicht durchsetzbaren Prinzip des Ownership Unbundling durch Deals im Rahmen von Kartellverfahren zum Durchbruch zu verhelfen. Insbesondere in der Energieaußenpolitik hinkt die EU ihren selbst gestellten Erwartungen meilenweit hinterher. Sie ist entgegen mannigfacher Ankündigungen nicht in der Lage, im Umgang mit Öl- und Gaslieferländern „mit einer Stimme“ zu sprechen. Die wiederholte Ankündigung kurz bevorstehender Vereinbarungen mit alternativen Gaslieferanten (Turkmenistan, Irak) blieb bislang folgenlos.

Selbstprüfung wäre dringend nötig

Der Anspruch der EU, eine strategiegeleitete Energie- und Klimapolitik zu verfolgen, aber auch die seit dem Beschluss des ersten Energieaktionsplans offenkundig geworden Implementierungsprobleme machen es grundsätzlich erforderlich, dass die EU ihre Steuerungsinstrumente einer selbstkritischen Überprüfung unterzieht. Als zentrales Prozessinstrument ist dafür eine im Zweijahresrhythmus durchzuführende Strategieüberprüfung (Strategy Review) vorgesehen. Die turnusgemäß für Anfang 2009 geplante Veröffentlichung der entsprechenden Kommissions-Mitteilung wurde inzwischen jedoch auf den Spätherbst 2008 vorgezogen, vor allem auf Wunsch der amtierenden französischen Ratspräsidentschaft, die die

Gelegenheit nutzen möchte, sich selbst als Motor der europäischen Energie- und Klimapolitik zu präsentieren. Eine Annahme der überarbeiteten Energiestrategie durch die 27 Staats- und Regierungschefs ist für den Frühjahrsgipfel 2009 geplant. Die Diskussion über den neu zu fassenden Energieaktionsplan wird daran anschließen.

Eine ehrliche und aufrichtige Debatte über die Angemessenheit der Ziele und den Erfolg der politischen Instrumente ist in dieser Phase jedoch noch nicht zu erwarten. Es wird vielmehr zu einer Fortschreibung der bisherigen Architektur kommen. Legt man die ersten internen Entwürfe der Kommission zugrunde, so zeichnet sich nicht nur ab, dass das 2 °C-Ziel wohl auch weiterhin als strategisches Ziel im Mittelpunkt stehen wird. Auch eine klarere Prioritätensetzung, die dem Akteur EU erst zu strategischer Handlungsfähigkeit verhelfen würde, ist nicht zu erwarten. Eine eingehende Erörterung der Zielkonflikte zwischen Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit wird ausbleiben, erst recht die weitaus wichtigere Klärung der Frage, wie bei auftretenden Zielkonflikten zu verfahren wäre. Auch bei dem auf der Strategy Review aufbauenden Energieaktionsplan für die Zeit nach 2009 ist keine Prioritätensetzung oder gar eine Beschränkung auf das Wesentliche zu erwarten.

Trotz dieser Mängel ist absehbar, dass der Review-Prozess die öffentliche Debatte befruchten wird. Dies nicht nur, weil es in den Medien und den Mitgliedstaaten Raum für kritische Fragen an die bisherigen Fortschritte der EU-Energie- und Klimapolitik eröffnen wird, sondern auch, weil parallel dazu die Vorlage eines Versorgungssicherheits-Pakets geplant ist. Voraussichtlich wird dieses Paket einen Vorschlag zur Revision der Ölbevorratungs-Richtlinie (2006/67/EG) enthalten, einen Evaluationsbericht zur Revision der Erdgassicherheits-Richtlinie (2004/67/EG), zudem mehrere Mitteilungen, etwa zu Ausbau und Finanzierung der Trans-europäischen Energienetze (TEN-E) oder zur Energieaußenpolitik.

Versorgungssicherheit könnte an Gewicht gewinnen

Die Vorlage eines Versorgungssicherheits-Pakets durch die Kommission soll den Stakeholdern nicht zuletzt signalisieren, dass die EU sich nicht nur in der Klima- und der Binnenmarktpolitik engagiert, sondern nun auch den dritten Pfeiler ihrer Energiepolitik stärker berücksichtigt. Es ist deshalb zu erwarten, dass Versorgungssicherheitsaspekten zukünftig etwas mehr Gewicht in der innereuropäischen Debatte zukommen wird, nicht nur im Verhältnis der drei Pfeiler

zueinander, sondern auch bei der Bewertung von einzelnen Maßnahmen, etwa hinsichtlich der Förderung von Biokraftstoffen oder bei Fragen des Ausbaus von Erzeugungs- und Netzkapazitäten.

Mit der Stärkung des Pfeilers Versorgungssicherheit wird jedoch keine entsprechende Schwächung der Klimaschutz- und Binnenmarktziele einhergehen. Es ist vielmehr zu erwarten, dass die Zahl der – zum Teil widersprüchlichen – Ankündigungen in der Energie- und Klimapolitik weiter ansteigen wird. Die EU neigt – im Übrigen auch in anderen Politikfeldern – dazu, ihre Handlungskapazitäten deutlich zu überschätzen und der Öffentlichkeit mehr zu versprechen, als sie letztlich zu halten in der Lage sein wird. Davon wird sie zumindest auf kurze Sicht auch in der Energie- und Klimapolitik nicht abweichen. Die kommende Strategy Review ist deshalb weniger als Instrument der politischen Steuerung einzustufen, sondern primär als Mittel der politischen Kommunikation.

Realistische Klärung der Prioritäten dringend erforderlich

Die Bereitschaft zu einer ernsthaften Überprüfung der bisherigen EU-Energie- und Klimapolitik ist demgegenüber erst dann zu erwarten, wenn die internationalen Verhandlungen über ein Post-Kyoto-Regime abgeschlossen sein werden, im optimistischsten Szenario also Anfang 2010. Paradoxierteilweise würde gerade ein – reales oder in der europäischen Öffentlichkeit als solches wahrgenommenes – Scheitern der Klimaverhandlungen die Bereitschaft seitens der EU-Organe erhöhen, die Angemessenheit der bisherigen Energiestrategie zu hinterfragen und gegebenenfalls neu zu justieren. Ein internationaler Verhandlungserfolg wiederum würde die Neigung der EU befördern, die derzeit gültige Rahmenstrategie zunächst relativ bruchlos fortzuschreiben. Der dringend erforderliche Prozess einer realistischen Klärung der eigenen Prioritäten in der Energie- und Klimapolitik würde damit jedoch weiter aufgeschoben werden.

Anmerkungen

[1] Dies würde sich jedoch mit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon ändern; vgl. Geden, O.; Fischer, S.: *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2008, S. 23 ff.

[2] Europäische Kommission: *Eine bürgernahe Agenda. Konkrete Ergebnisse für Europa* – KOM(2006) 211.

[3] Europäische Kommission: *Eine Energiepolitik für Europa* – KOM(2007) 1.

[4] Rat der Europäischen Union: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Europäischer Rat 8./9.3.2007 – 7224/1/07.

[5] Zur EU als globalem klimapolitischem Akteur vgl. Luhmann, H.-J.: *Klima-Weltmacht Europa*. In: *Internationale Politik* 4/2008, S. 68-71.

[6] Dieses Paket enthält vier Gesetzesvorschläge. Diese befassen sich mit der Neugestaltung des Europäischen Emissionshandelssystems (ETS) ab 2013, mit der Aufteilung der nicht ETS-gebundenen Reduktionsverpflichtungen auf die Mitgliedstaaten, der geologischen Speicherung von CO₂ sowie dem Ausbau der erneuerbaren Energien.

[7] Hierzu zählen Revisionen der bestehenden Binnenmarktrichtlinien für Strom bzw. Gas, eine Verordnung zur Einrichtung einer Agentur für die Koordination der nationalen Energieregulierungsbehörden sowie Verordnungen zu grenzüberschreitenden Netzverbindungen bei Strom bzw. Gas.

Dr. O. Geden, Forschungsgruppe „Europäische Integration“, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin
oliver.geden@swp-berlin.org