

Zielkonflikte der EU-Klima- und -Energiepolitik Das Setzen von Prioritäten bleibt politisch unangenehm

Von Oliver Geden*

Die Europäische Union hat sich auch in der Klima- und Energiepolitik ehrgeizige Ziele gesetzt. Doch mit der Verwirklichung hapert es. Der Autor konstatiert, dass die energiepolitischen Präferenzen der Mitgliedstaaten weit auseinanderklaffen und von Kohärenz kaum etwas zu spüren ist. Die EU müsste Prioritäten setzen, wenn sie weiterkommen will.

Als die 27 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union bei ihrem Frühjahrsgipfel im März 2007 ehrgeizige energie- und klimapolitische Zielmarken vereinbarten, ernteten sie nicht nur in Europa, sondern weltweit grossen Zuspruch. Das Auftreten der EU an der Uno-Klimakonferenz in Bali brachte sie gar in eine globale Vorreiterrolle. Doch so sehr sich die Europäische Union in dieser Rolle augenscheinlich auch gefällt, das Streben nach einer «integrierten Energie- und Klimapolitik» hat seit der Verabschiedung eines Energieaktionsplans vor gut einem Jahr kaum greifbare Ergebnisse gebracht. Derzeit laufen nicht weniger als zwölf einschlägige Gesetzgebungsverfahren. Ob diese wie geplant bis Anfang 2009 abgeschlossen werden können, ist mehr als ungewiss. Ebenso fraglich ist, ob sich Mitgliedstaaten und Parlament in allen Verfahren auf eine zielkonforme Durchsetzung des Energieaktionsplans einigen können.

Die Energiestrategie von 2007

Will man die Entwicklungsperspektiven der EU-Energie- und -Klimapolitik näher bestimmen, ist es notwendig, sich deren Ausgangspunkt zu vergegenwärtigen. Auf Basis von Vorarbeiten der Kommission und einem einjährigen Diskussionsprozess nahmen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im März 2007 eine umfassende Energiestrategie an. Diese stellt drei Ziele der europäischen Energieversorgung gleichgewichtig ins Zentrum: Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit. Die dabei auf der Hand liegenden Zielkonflikte blendet die Energiestrategie weitgehend aus. Eine Prioritätensetzung fehlt dementsprechend völlig, auch im Energieaktionsplan, der für den Zeitraum 2007-2009 lediglich eine Fülle von Einzelmassnahmen auflistet.

Dieser Webfehler der EU-Energiestrategie musste in Kauf genommen werden, um einen schnellen und breiten Konsens unter den Mitgliedstaaten zu erreichen, denn deren energiepolitische Präferenzen gehen weit auseinander. Während in den alten Mitgliedstaaten die Eindämmung des Klimawandels ganz oben auf der Agenda steht, herrscht diesbezüglich in den mittelosteuropäischen Beitrittsstaaten bestenfalls freundliches Desinteresse. Hier steht die Sicherheit der Energieversorgung, insbesondere das Verhältnis zu Russland, deutlich im Vordergrund. Eine Steigerung der Wettbewerbsdynamik wird mit Nachdruck vor allem von den Mitgliedstaaten gefordert, die - wie Grossbritannien, die Niederlande oder Schweden - bereits über weitgehend liberalisierte Energiemärkte verfügen.

Die Konstruktion des «energiepolitischen Zieldreiecks» weist dementsprechend den unbestreitbaren Vorteil auf, dass alle Beteiligten ihre Präferenzen darin erst einmal repräsentiert

finden. Der so zunächst vermiedene Streit um die richtigen Prioritätensetzungen in der europäischen Energie- und Klimapolitik verlagert sich damit jedoch unweigerlich in die Gesetzgebungsverfahren, was deren Verlauf und deren mögliche Ergebnisse nur schwer kalkulierbar macht.

Betrachtet man die wenigen quantifizierten Teilziele des Energieaktionsplans, so zeigt sich eine deutliche Schlagseite zugunsten des Strebens nach einer nachhaltigen Energieversorgung. Bis 2020 sollen die Treibhausgasemissionen gegenüber dem Stand von 1990 verbindlich um 20 Prozent gesenkt und soll der Anteil der erneuerbaren Energieträger auf 20 Prozent gesteigert werden. Da diese Zielmarken bis jetzt auch im Mittelpunkt der Kommunikationsbemühungen der EU stehen, werden die Gesetzgebungsorgane daran keinerlei Abstriche vornehmen können, ohne einen beträchtlichen Ansehensverlust zu riskieren. Harte Auseinandersetzungen werden jedoch darüber geführt, auf welchen Wegen diese Ziele erreicht werden können. Dies betrifft zum einen die Verteilung der Belastungen auf einzelne Energieverbrauchssektoren, zum anderen den Grad der Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten.

Vorteil Italien, Frankreich

Im Handelssystem für Emissionszertifikate (ETS), dem zentralen Mechanismus der EU-Klimapolitik, wird nicht nur fortlaufend über eine Integration neuer Sektoren diskutiert, gegenwärtig anhand eines Verordnungsentwurfs über den Einbezug des Luftverkehrs ab 2011/12. Mit einer neuen Richtlinie soll das ETS darüber hinaus ab 2013 einer tiefgreifenden Revision unterzogen werden. Der weitaus grösste Teil der Zertifikate soll dann versteigert werden, statt wie bisher weitgehend kostenlos verteilt, ein Umstand, der vor allem energieintensive Industriezweige beunruhigt. Ein Bruch mit dem bisherigen System läge auch in der Festlegung einer EU-weiten Emissionsobergrenze, die anders als bis heute nicht mehr zwischen den volkswirtschaftlichen Ausgangsbedingungen der einzelnen Mitgliedstaaten differenziert. Hier sehen sich insbesondere mittelosteuropäische Staaten benachteiligt.

Für die nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren (Gebäude, Strassenverkehr, Dienstleistungen), die derzeit für knapp 60 Prozent des CO₂-Ausstosses verantwortlich sind, bleibt es beim bisherigen Prinzip mitgliedstaatlich differenzierter Zielvorgaben, einer Methode, die auch beim Ausbau der Erneuerbaren angewandt wird. Es kann nicht verwundern, dass sich beinahe jedes Mitgliedsland durch den von der Kommission vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel über Gebühr belastet sieht. Ähnlich argumentiert die deutsche Regierung auch in den Verhandlungen über eine Verordnung zur Begrenzung der CO₂-Emissionen bei Personenwagen, in der sie eine Bevorteilung der französischen und italienischen Kleinwagenproduzenten erkennt.

Verwässerungen, Schlupflöcher

Während das Ziel einer umweltverträglichen Energieversorgung im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit steht und quantifizierte Teilziele einer kritischen Evaluation sehr leicht zugänglich sind, verhält es sich bei der Herausforderung der Wettbewerbsfähigkeit komplizierter. Die Schaffung eines funktionierenden europäischen Binnenmarkts für die leitungsgebundenen Energieträger Strom und Gas wird vor allem von der Kommission seit nunmehr 15 Jahren betrieben, jedoch mit nur bescheidenem Erfolg. Viele Mitgliedstaaten lassen sich bis heute primär vom Prinzip der nationalen Souveränität der Energieversorgung leiten und schotten ihre

Märkte nach aussen ab. Veränderungswille wird meist nur in Gipfelcommuniqués dokumentiert, Richtlinienvorschläge der Kommission werden jedoch regelmässig verwässert oder bei der Umsetzung in nationales Recht mit zahlreichen Schlupflöchern versehen.

Die Kommission setzt mittlerweile auf die Radikallösung der eigentumsrechtlichen Entflechtung von Energieproduktion und -netzen. Zugleich nutzt sie auch ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen, um Oligopolisten wie die deutsche E.ON zum Netzverkauf zu nötigen. Die Debatte unter den Mitgliedstaaten hat sich mittlerweile fast völlig auf das Für und das Wider bei einzelnen Entflechtungsmodellen verengt. Übersehen wird dabei zumeist, dass es nicht in erster Linie eigentumsrechtliche Fragen sind, die der Schaffung eines diskriminierungsfreien europäischen Marktes entgegenstehen, sondern mindestens ebenso sehr auch regulatorische. Im Parlament deutet sich inzwischen eine Mehrheit für die deutliche Stärkung der europäischen Energiemarktregulierung an, die über den Kommissionsvorschlag einer reinen Koordination der nationalen Regulierungsbehörden weit hinausgeht. Hier könnte im Laufe der Beratungen über das Legislativpaket zum Energiebinnenmarkt das grösste Konfliktfeld entstehen, da eine Ausweitung der gemeinschaftlichen Regulierungsbefugnisse von den Mitgliedstaaten abgelehnt wird.

Im dritten Zielkorridor europäischer Energiepolitik, der Gewährleistung von Versorgungssicherheit, sind mit Abstand die geringsten Fortschritte zu verzeichnen. Vor allem das Vorhaben einer gemeinsamen Energieaussenpolitik kommt kaum über blosser Absichtserklärungen hinaus. Der EU ist es bisher nicht gelungen, das immer wieder betonte Prinzip des «Sprechens mit einer Stimme» im Umgang mit Erdöl- und Gaslieferländern auch praktisch umzusetzen. Sichtbarstes Zeichen sind bilateral vereinbarte Pipelineprojekte wie «South Stream», mit dem sich Italien und Ungarn den Zufluss von russischem Gas sichern, zugleich aber die Realisierung des europäischen Vorzeigeprojekts «Nabucco» gefährden, mit dem Gas vom Kaspischen Meer unter Umgehung von Russland nach Mitteleuropa geleitet werden soll.

Dass in der Energieaussenpolitik nach wie vor eine nationalstaatliche Perspektive dominiert, kann angesichts der Unterschiede zwischen den mitgliedstaatlichen Energieversorgungsstrukturen jedoch kaum überraschen. Erst die Realisierung eines integrierten Energiebinnenmarkts, ergänzt um solidarische Krisenreaktionsmechanismen, würde zu der notwendigen Vereinheitlichung der energieaussenpolitischen Interessenlagen beitragen. Generell darf das Potenzial einer gemeinsamen Energieaussenpolitik ohnehin nicht überschätzt werden. Zum einen stehen die Interessen der eigentlichen Marktakteure, der europäischen Energieimportunternehmen, nicht immer im Einklang mit denen der europäischen Politik. Zum anderen ist die Verhandlungsmacht gegenüber Lieferländern beim gegenwärtigen Preisniveau nur eine sehr begrenzte, was sich auch bei den bevorstehenden Gesprächen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und Russland zeigen wird.

Unbequeme Prioritätensetzung

Der Anspruch der EU, eine kohärente Energie- und Klimapolitik zu entwickeln, ist angesichts der grossen Zukunftsherausforderungen grundsätzlich zu befürworten. Eine erfolgreiche Realisierung dieses Anspruchs ist aber nur dann zu erwarten, wenn der Akteur seine Handlungskapazitäten nicht überschätzt und der Öffentlichkeit nicht mehr verspricht, als er

realistischerweise zu halten in der Lage sein wird. Die Vielzahl der Ziele, die Fülle der laufenden Gesetzgebungsverfahren sowie der internationalen Verhandlungsformate bergen jedoch die Gefahr von unbeabsichtigten Nebenfolgen. In Zukunft wird es notwendig sein, dass sich die Europäische Union in der Energie- und Klimapolitik auf eine klare Prioritätensetzung besinnt. Eine erste Gelegenheit wird die Ende 2008 beginnende Diskussion über eine Neufassung der europäischen Energiestrategie bieten.

* Oliver Geden ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Europäische Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.