

Florian Baumann

Klimafreundliches Brüssel?

Die neue EU-Energiepolitik

Klimaschutz wird derzeit groß geschrieben. Auch die Europäische Union (EU) trägt diesen seit geraumer Zeit wie eine Monstranz vor sich her, erreicht wurde dabei bislang wenig. Erst auf dem Gipfeltreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs am 8. und 9. März in Brüssel konnte zumindest ein erster Durchbruch erzielt werden. Mit der Formel „20 Prozent bis 2020“ wurde eine Kurskorrektur in der EU-Klimapolitik eingeleitet. Bis zum Jahr 2020 soll nun nicht nur der CO₂-Ausstoß um 20 Prozent verringert werden, sondern auch der Anteil regenerativer Energieträger am Energiemix auf mindestens 20 Prozent erhöht werden. Die Zahlen sind bereits seit längerem im Gespräch, galten aber nur als Richtwerte. Die verbindliche Festlegung dieser Ziele kann daher durchaus als Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft gewertet werden.

1. Klimaschutz

Der Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine im Januar 2006 gilt als Schlüsselereignis für die neue Dynamik in der europäischen Energiepolitik. Das erneute Säbelrasseln der Energiesupermacht Russland, der Atomstreit mit dem Iran und die Häufung von Anschlägen auf Versorgungseinrichtungen haben ebenfalls dazu beigetragen, dass das Thema Energie heute einen derart prominenten Platz im Fokus der Öffentlichkeit einnimmt. Mit etwas Verzögerung drängte sich auch der Klimawandel in den Vordergrund. Der Stern-Report und der Klimaschutzbericht des „International Panel on Climate Change“ lieferten dafür das notwendige Datenmaterial. In ihrem Grünbuch „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“ aus dem Jahr 2000 stellte die Kommission noch fest, dass die Ziele einer preisgünstigen und sicheren Energieversorgung das Bemühen um verminderte Schadstoffemissionen konterkarieren. Im Zieldreieck Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit spielte die Umweltverträglichkeit lange eine untergeordnete Rolle. Große Skepsis herrschte daher, als die Union bekannt gab, eine 20- bis 30-prozentige Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2020 anzupeilen (Siehe dazu: Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007) 1 endgültig und Begrenzung des globalen Klimawandels auf zwei Grad Celsius - Der Weg in die Zukunft bis 2020 und darüber hinaus, KOM(2007) 2 endgültig). Vor allem die Einsicht, dass die wirtschaftlichen Schäden eines *business-as-usual* Szenarios gravierender ausfallen, als Investitionen in den Klimaschutz mögen den Ausschlag für eine verbindliche Festlegung des 20 Prozent Zieles gegeben haben. Damit haben sich die EU-Mitgliedstaaten ein mehr als ehrgeiziges Programm auferlegt (Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 8./9. März 2007, 7224/07, S. 12 ff). Sah das Kyoto-Protokoll lediglich einen Rückgang des CO₂-Ausstoßes um acht Prozent vor, hat der Europäische Rat die Messlatte nun deutlich höher gelegt.

Stiefkind Klimaschutz

Die Folgen des globalen Klimawandels und der menschliche Einfluss darauf sind heute nicht mehr zu leugnen. Steigende Meeresspiegel, Bodendegradation, schrumpfende Gletscher und die Zunahme extremer Wetterbedingungen sind in

Folgen des Klimawandels

wachsendem Maße zu beobachten. Zudem beschleunigt sich die globale Erwärmung unaufhaltsam, je mehr Eisflächen verschwinden. Die darunter liegenden, dunkleren Erdschichten heizen sich stärker auf und treiben die Temperaturanstieg zusätzlich in die Höhe. Neben den direkten Umweltschäden stellen insbesondere die Nebenfolgen des Klimawandels eine massive Bedrohung dar:

- Lebensräume und landwirtschaftliche Nutzflächen werden vernichtet, insbesondere sind hiervon einerseits Gebiete in Küstennähe und andererseits Regionen mit geringen Niederschlägen betroffen. Überflutung bzw. Versteppung gelten als primäre Risiken des Klimawandels. Die daraus entstehende Lebensmittel- und Frischwasserknappheit schürt neue Konflikte, verschlechtert die Lebensqualität besonders auf der Südhalbkugel zusätzlich und erhöht den Migrationsdruck.
- Hitzewellen und extreme Temperaturänderungen fordern auch in Europa immer wieder Todesopfer. Höhere Durchschnittstemperaturen führen möglicherweise zur Ansiedlung von Krankheiten und Schädlingen, die bisher in Westeuropa nicht heimisch waren. Hinzu kommen die unmittelbaren Gesundheitsschäden durch die hohen Schadstoffanteile in der Atemluft.
- Klimaschutz galt lange als Problem der Umweltpolitik. Seit eine ernstzunehmende Folgenabschätzung stattfindet, werden aber auch die wirtschaftlichen Effekte stärker berücksichtigt. Verschiedene Studien zeigen nun, dass Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen aus volkswirtschaftlicher Sicht geringere Kosten verursachen, als die drohenden Schäden durch den Klimawandel selbst (Europäische Kommission: Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung, KOM(2005) 35 endgültig, 09.02.2005, S. 16 ff).

Zusammenarbeit mit
Drittstaaten

Die Begrenzung des Klimawandels zählt zu den dringlichsten Aufgaben, denen sich die Menschheit heute gegenüber sieht. Vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Entwicklung stellen die von der Europäischen Union beschlossenen Reduktionsziele von 20 Prozent einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar. Damit ist der Klimawandel – insbesondere der Temperaturanstieg um mehr als 2° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau – aber nicht aufzuhalten. Daher ist erstens eine weitere Verringerung der Treibhausgasemissionen anzustreben. Zweitens stellt ein europäischer Alleingang keine Lösung dar. Vielmehr müssen die anderen Industrienationen, aber auch die Schwellenländer – vor allem China und Indien – ebenfalls zu mehr Engagement im Klimaschutz angehalten werden. Die EU sollte in allen relevanten internationalen Organisationen sowie im Rahmen ihrer Außenbeziehungen das Thema Klimaschutz noch stärker thematisieren.

2. Erneuerbare Energien

Vorzüge erneuerbare Energien

Der Klimawandel ist untrennbar mit den Themen Energie und Verkehr verknüpft. Daher ist es sehr zu begrüßen, dass der Europäische Rat gleichzeitig mit dem verbindlichen CO₂-Zielen eine Erhöhung des Anteils regenerativer Energieträger beschlossen hat. Energiegewinnung bzw. -verbrauch sind in der EU für 80 Prozent der Treibhausgasemissionen verantwortlich und tragen damit die Hauptschuld am Klimawandel „made in Europe“. Die Erhöhung des Anteils nachwachsender Rohstoffe im Energieträgermix senkt nicht nur den Ausstoß schädlicher Treibhausgase, sondern leistet zudem einen wichtigen Beitrag zur Versorgungssicherheit. Je mehr Energie innerhalb der EU selbst erzeugt wird, desto geringer ist die Abhängigkeit

von Importen aus dem Ausland. Angesichts der auslaufenden europäischen Öl- und Gasförderung sollte dieser Aspekt nicht vernachlässigt werden. Auch die Folgen der hohen Preisvolatilität für Rohöl können durch einen höheren Anteil regenerativer Energien abgefedert werden.

Seit 1997 wollte die EU den Anteil erneuerbarer Energien auf 12 Prozent bis 2010 verdoppeln. Trotz deutlicher Fortschritte ist bei einem gegenwärtigen Stand von 6,5 Prozent dieser Zielwert wohl nicht zu erreichen. Als Haupthemmnis gelten momentan die höheren Kosten, da die Energiegewinnung mit alternativen Rohstoffen einen nicht unerheblichen Umbau der bestehenden Infrastrukturen erfordert. Werden aber die externen Kosten der fossilen Energieträger berücksichtigt, so sind die erneuerbaren Energien bereits heute konkurrenzfähig. Dennoch zeigen sich in den drei Sektoren Stromerzeugung, Verkehr und Wärme sehr unterschiedliche Erfolge. Bei der Stromproduktion wird schon annähernd ein Anteil von 20 Prozent erreicht, während sich im Kraftstoffbereich die Verwendung nachwachsender Rohstoffe hauptsächlich auf die Beimengung von Biokraftstoffen beschränkt. Das geringste Wachstum verzeichnen regenerative Energien jedoch bei der Kälte- und Wärmeerzeugung. In diesem Bereich fehlen sogar unverbindliche Zielvorgaben, obwohl er für etwa die Hälfte des EU-Endenergieverbrauchs verantwortlich ist (Siehe dazu: Fahrplan für erneuerbare Energien, KOM(2006) 848 endgültig).

Erneuerbare Energien –
aktueller Stand

Angesichts steigender Rohstoffpreise und zunehmender Unsicherheit auf den Öl- und Gasmärkten muss der Anteil alternativer Energieträger weiter ausgebaut werden. Mittelfristig ist in diesem Zusammenhang auch der Atomausstieg - wie ihn Belgien und Spanien planen bzw. Deutschland schon beschlossen hat - hinsichtlich der Restlaufzeit der Reaktoren kritisch zu hinterfragen. Aufgrund der Begrenztheit der Uranvorräte, sowie der unkalkulierbaren Risiken die damit verbunden sind, stellt die Kernenergie jedoch ohnehin keine langfristige Lösung dar. Wichtiger wäre in diesem Zusammenhang auch ein verbindliches Ziel für die Energieeffizienz nach der Formel 20 Prozent bis 2020 festzulegen. Damit ließe sich der Energieverbrauch deutlich reduzieren und gleichzeitig der Ausbau regenerativer Energien vereinfachen. Als positiver Nebeneffekt würde damit auch ein weiterer Beitrag zur CO₂-Reduktion geleistet. Die Förderung nachwachsender Rohstoffe darf allerdings nicht in eine Flächenkonkurrenz mit der Nahrungsmittelproduktion treten. Ebenso wenig wie eine stärkere Abholzung der Regenwälder zum Anbau von Energiepflanzen mit dem Gedanken der Nachhaltigkeit vereinbar ist. Vorrangig sollte daher weiter in Forschung und Entwicklung regenerativer Energieträger investiert werden. Exemplarisch können hier die so genannten Biokraftstoffe der zweiten Generation genannt werden, die sich gegen ihre Vorläufer vor allem durch höhere Wirkungsgrade auszeichnen. Innovative Technologien im Bereich der regenerativen Energien dienen nicht nur dem Umwelt- und Klimaschutz, sondern stellen auch einen Standortfaktor dar.

Zukunft der regenerativen
Energieträger

3. Klare Ziele – keine Maßnahmen

Grundvoraussetzung für die vom Europäischen Rat verabschiedeten Ziele ist eine integrierte Klima- und Energiepolitik. Das heißt beide Bereiche dürfen nicht isoliert betrachtet werden, sondern nur im Zusammenhang mit anderen Politikfeldern. In den vergangenen Jahren hat hier ein Umdenken stattgefunden, wodurch Klimaschutz und regenerative Energieträger aus ihrer Öko-Nische herausgeholt wurden und heute verstärkt als Querschnittsaufgaben wahrgenommen werden. Die vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 8./9. März skizzier-

Vage Vorgaben für die
CO₂-Verminderung

ten Maßnahmen um das CO₂-Ziel zu erreichen, sind dennoch sehr vage gehalten. Dazu zählen unter anderem: die Weiterentwicklung von Technologien zur Emissionsverringerung, die Begrenzung der Entwaldung und die mögliche Aufnahme des internationalen Luft- und Seeverkehrs sowie der Landwirtschaft in die Emissionsziele. Darüber hinaus wurde vereinbart, sich weiterhin für globale Lösungen einzusetzen. Sollten andere Industrieländer sich dem Ziel den Ausstoß von Treibhausgasen um mindestens 20 Prozent zu reduzieren anschließen, wollen die EU-Mitgliedstaaten ihren Beitrag einseitig auf 30 Prozent erhöhen.

Ausbau erneuerbarer Energien

Neben dem generellen Ziel eines 20-prozentigen Anteils am Gesamtverbrauch spricht sich der Rat auch dafür aus, den Anteil der Biokraftstoffe verbindlich auf zehn Prozent des verkehrsbedingten Kraftstoffbedarfs festzulegen. Der Ausbau regenerativer Energien dient dabei nicht nur dem Klimaschutz, sondern kann auch die Versorgungssicherheit erhöhen sowie dem Anstieg der Energiepreise entgegen wirken. Ansonsten verweist die Schlussfolgerung des Rates lediglich auf den bereits zwei Jahre alten „Aktionsplan für Biomasse“ der Kommission (KOM(2005) 628 endgültig). Der jüngere Fahrplan für erneuerbare Energien (KOM(2006) 848 endgültig) – der ebenfalls nur allgemein gehaltene Zielvorgaben enthält – wird gar nicht erst erwähnt. Festzuhalten bleibt damit, dass sich die EU zwar neue ehrgeizige Ziele gesetzt hat, bisher aber zurückschreckt, diese in konkrete Handlungsanweisungen umzusetzen.

4. Schleppender Politikwandel

Die Richtung stimmt

Eine Bewertung der jüngsten Ergebnisse in Sachen Klimaschutz und regenerativer Energie fällt ambivalent aus. Einerseits ist die Festlegung verbindlicher Ziele ein Schritt in die richtige Richtung und folgt damit einem langjährigen Trend der EU-Politik. Andererseits ist es der EU bisher nicht gelungen, ihre ernstzunehmenden Bemühungen in handfeste Maßnahmen zu überführen. Zu unterschiedlich scheinen dabei die Ansichten der 27 EU-Mitgliedstaaten darüber, wie eine nachhaltige Energiepolitik gestaltet werden kann. Die weit auseinander liegenden Positionen zur Kernenergie stellen dabei nur einen von vielen Streitpunkten dar. Nationale Alleingänge sind angesichts des (Energie-)Binnenmarktes aber kontraproduktiv und verhindern eine strategisch ausgerichtete, gemeinsame Energiepolitik.

Drängende Präzisierungen

Nach diesem erneuten Zögern bleibt nur zu hoffen, dass die anstehenden Probleme bald in Angriff genommen werden. Der Rat hat die Kommission beauftragt, noch in diesem Jahr konkrete Maßnahmenkataloge für den Klimaschutz und die erneuerbaren Energien zu erarbeiten. Zu den dringendsten Aufgaben zählen:

- Die zügige Ausarbeitung eines Verteilungsplanes der mitgliedstaatlichen CO₂-Einsparungen.
- Die Erarbeitung einer gemeinsamen Energiestrategie, die auch Rahmenbedingungen für einen nachhaltigen Energiemix enthält.
- Darüber hinaus sollten Überlegungen angestellt werden, wie andere Industrienationen – insbesondere die USA – aber auch die Schwellenländer in die klima- und energiepolitischen Ziele der EU integrierbar sind. Die Union muss sich selbst beim Wort nehmen und bei internationalen Verhandlungen den Klimaschutz stärker thematisieren.
- Investitionsprogramme für die Energie- und Klimaforschung, mit dem Ziel dauerhaft Weltmarktführer im Bereich klimafreundliche Energiegewinnung zu werden.

Der Europäische Rat hat einen überschaubaren Zeitrahmen für die Umsetzung der beiden Ziele gesetzt. Nun sind die Kommission, aber auch die Mitgliedstaaten, aufgefordert an der Umsetzung zu arbeiten. Da die Union keine energiepolitischen Kompetenzen hat, liegt es vor allem an den nationalen Entscheidungsträgern die notwendigen Rahmenbedingungen zur Einhaltung der Zielvorgaben bei den erneuerbaren Energieträgern zu schaffen. Der Kommission fällt dabei vor allem die Rolle eines kreativen Ideengebers zu. Hinsichtlich der CO₂-Einsparungen werden hingegen die Richtlinien aus Brüssel vorgegeben werden. Den Mitgliedstaaten fällt dann die Aufgabe zu, diese zügig umzusetzen. Aber auch politische Eliten allein sind kaum in der Lage einen derartig grundlegenden Wandel in der Energiepolitik ohne die Mithilfe der Bürger sowie wirtschaftlicher Akteure herbeizuführen. Noch nie war die Sensibilität für die Klimaproblematik so hoch, die Zeiten sind somit günstig die notwendigen Schritte jetzt zu tun. Insofern stellen die Ergebnisse des Frühjahrsgipfels einen weiteren Mosaikstein oder Puzzleteil für eine langsam wachsende, zukunftsfähige Energie- und Klimapolitik dar.

Mehrere Akteure – ein Ziel

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1320
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de