

Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter?*

SEVERIN FISCHER

Einleitung

Selten waren sich die Akteure der europäischen Institutionen bei der Bewertung eines Ergebnisses so uneinig wie in der Folge des »EU-Klimakompromisses«, den der Europäische Rat am 11. und 12. Dezember 2008 in Brüssel entwickelt hatte¹ und der schließlich vom Europäischen Parlament am 17. Dezember 2008 bestätigt wurde. Während Kommissionspräsident José Manuel Barroso in dem Ergebnis die Glaubwürdigkeit europäischer Klimaschutzbemühungen gewahrt sah und der amtierende Ratspräsident Nicolas Sarkozy gar von der »historischen Dimension« der Einigung schwärmte, gingen EU-Parlamentariern und Vertretern von Umweltorganisationen ähnliche Lobpreisungen kaum über die Lippen.² Die Frage, ob die EU auf Grundlage dieses politischen Kompromisses nun tatsächlich mit gutem Beispiel vorangeht oder nur zeitlich, aber nicht qualitativ der Schrittmacher im Rahmen der globalen Klimaverhandlungen sein wird, erfordert einen genaueren Blick auf die Rahmenbedingungen, den Inhalt sowie die Folgewirkungen der erzielten Einigung.

Europas Klimapolitik: Rahmen und Projekte

Im internationalen Vergleich begann die Europäische Union relativ früh, die Problematik globaler Erwärmung und deren Ursachen auf die Agenda einer europäisierten Umweltpolitik zu bringen und für sich eine Füh-

* Dieser Aufsatz ist im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojekts des Instituts für Europäische Politik und der ASKO EUROPA-STIFTUNG entstanden.

1. Vgl. Europäischer Rat 11./12.12.2008: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 17271/08 und Anhang Dok. 17215/08.
2. Vgl. »Sarkozy Praised for Brussels Agreement«, in: *Financial Times* online, 14.12.2008; »EU will Führungsrolle beim globalen Klimaschutz behalten«, in: *EurActiv*, 15.12.2008.

rungsrolle in diesem Themenbereich zu beanspruchen (Oberthür/Roche Kelly 2008). Nachdem eine europaweite CO₂-Steuer in den Jahren 1992 und 1995 am Widerstand einzelner Mitgliedstaaten gescheitert war, begann die Europäische Kommission sich mit dem von amerikanischen Ökonomen bereits in den 1960er Jahren entwickelten Konzept eines Emissionshandelssystems auseinanderzusetzen (Santarius/Braun 2008). Im Jahr 2003, also einige Jahre bevor Al Gore einen massenwirksamen Film produzierte und als der »Weltklimarat« IPCC noch ein Nischendasein fristete, beschlossen der Umweltministerrat und das Europäische Parlament, die erste Testphase eines EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS) im Jahr 2005 anlaufen zu lassen.³ Dieses Projekt stellt bis heute den übergeordneten Rahmen für eine europäische Klimapolitik dar.

Ein »Cap-and-Trade«-System wie das EU-Emissionshandelsregime bietet die Möglichkeit, die Gesamtmenge der CO₂-Emissionen aus Industrie und Stromerzeugung zunächst europaweit zu bemessen und schließlich gezielt zu reduzieren. Darüber hinaus eröffnet die Grundstruktur des Systems die Option, langfristig einen globalen oder interregionalen Kohlenstoffmarkt zu etablieren. Dies erscheint als einer der Gründe, weshalb die Kommission von der »Speerspitze«⁴ europäischer Klimapolitik spricht. Trotz der Defizite, die das Emissionshandelssystem in seiner Anfangsphase erkennen ließ, darf heute mit einigem Recht behauptet werden, dass die Europäische Union dieses Kernelement ihrer Klimaschutzpolitik als Erfolgsmodell verkaufen kann.

Europäische Klimapolitik besteht jedoch nicht nur aus den komplexen Wirkungszusammenhängen des Emissionshandelssystems. Zahlreiche, teils kleinteilige Maßnahmen fanden im Laufe der vergangenen Jahre Einzug in den sich entwickelnden Rechtsrahmen der EU-Klimapolitik, der mittlerweile über die Schnittmenge einer bereits existierenden europäischen Umweltpolitik und einer sich entwickelnden Energiepolitik hinausgeht. Teil dieses sektoralen Rahmens waren bislang Richtlinien für erneuerbare Energien im Strom- und Verkehrssektor, Energieeffizienz-

3. Vgl. Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

4. Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für die Verbesserung und Ausweitung des Handels mit Treibhausgasemissionszertifikaten, KOM(2008) 16 endgültig (23.1.2008): 2.

maßnahmen für Gebäude, Bürogeräte oder Fahrzeuge sowie Verbraucherinformationen. Im Ergebnis kann die europäische Klimapolitik folglich als Konstruktion aus einem übergeordneten Marktmechanismus mit spezifischen Regelungen, dem Emissionshandelssystem, und einer Vielzahl einzelner Verordnungen und Richtlinien für unterschiedliche Sektoren beschrieben werden.

Die Europäische Kommission hatte im Januar 2008 ein Legislativpaket vorgelegt, um das Zusammenwirken der einzelnen Mechanismen besser zu steuern, die Erfüllung der 2007 beschlossenen Zielwerte für Emissionsreduzierungen und erneuerbare Energien zu verwirklichen sowie Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Europas zu vermeiden. Eine politische Einigung über dieses Paket wurde schließlich von den Staats- und Regierungschefs sowie dem Europäischen Parlament am 17. Dezember nach schwierigen Verhandlungen und zahlreichen Änderungen erreicht. Die endgültige Ausfertigung der Rechtsakte wird sich jedoch noch bis Mitte 2009 verzögern.

Die wichtigsten Elemente des neuen europäischen Klimaschutzprogramms

Das EU-Emissionshandelssystem nach 2012

Im Mittelpunkt der zwischenstaatlichen wie interinstitutionellen Verhandlungen unter französischer Ratspräsidentschaft standen die Rahmenbedingungen für die zukünftige Ausgestaltung des europäischen Emissionshandelssystems. Hierfür hatte die Kommission im Januar 2008 einen Richtlinienentwurf präsentiert, der die Gemüter in vielerlei Hinsicht erregte.⁵ Erstmals sollte das System nun zentral durch Brüssel gesteuert werden und somit nationale Allokationspläne für die Verteilung von Emissionszertifikaten überflüssig machen. Durch diese Veränderung würde die Einflussnahme der betroffenen Akteure aus Industrie und Energiewirtschaft über den Umweg nationaler Interessen deutlich begrenzt und die Entwicklung von Sonderbehandlungen oder Ausnahme-

5. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für die Verbesserung und Ausweitung des Handels mit Treibhausgasemissionszertifikaten, KOM(2008) 16 endgültig (23.1.2008).

regeln bei der Vergabe der Zertifikate verhindert. Stattdessen sollte die EU-Kommission die Verteilung europaweit vornehmen und somit gleiche Ausgangsbedingungen für Unternehmen in Luxemburg wie in Bulgarien schaffen.

Der größte politische Sprengstoff fand sich jedoch in der Frage, wie die Verteilung der Emissionszertifikate für energieintensive und exportorientierte Industriezweige zukünftig geregelt werden sollte. Grundsätzlich existieren zwei Möglichkeiten zur Ausgabe der Zertifikate: Einerseits können sie den Unternehmen frei zugeteilt werden. Dies hat zur Folge, dass die Marktteilnehmer ihre Emissionslast nur um die jährliche Reduzierung der Gesamtemissionsmenge verringern müssen, ohne zusätzliche Kosten zu verursachen. Andererseits können Emissionszertifikate von staatlicher Seite aus an Märkten, wie etwa der Leipziger Strombörse, versteigert werden. Dies bietet Unternehmen Anreize, durch eine Emissionsreduzierung über die notwendige jährliche Reduktionsquote (»Cap«) hinaus Kosten einzusparen.⁶ Arbeiten die Konzerne nicht effizient genug, entstehen im Umkehrschluss höhere Kosten, da eine Erlaubnis für den Ausstoß jeder einzelnen Tonne CO₂ erkaufte werden muss. Diese zusätzlichen Kosten waren, insbesondere im Zuge der aufkommenden Finanz- und Wirtschaftskrise, das Hauptargument für die Anwendung der freien Zuteilung. Vor allem energieintensive und exportorientierte Unternehmen sahen sich ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der globalen Konkurrenz beraubt. Als Konsequenz wären ganze Industriezweige im Zweifelsfall genötigt, ihre Produktionsstandorte aus der Europäischen Union zu verlagern (ein Prozess, der unter dem Begriff »carbon leakage« einen gewissen Bekanntheitsgrad erlangte), oder müssten aufgrund der hohen Kosten und der damit einhergehenden Wettbewerbsnachteile die Produktion einstellen, so die Befürworter einer freien Zuteilung.

Mit der politischen Einigung auf dem Dezembergipfel in Brüssel beschränkten die Staats- und Regierungschefs einen Mittelweg zwischen beiden Distributionsmethoden. Versteigerung wurde als Standardweg festgelegt, doch sollten zahlreiche Branchen teilweise oder komplett davon ausgenommen werden und ihre Zertifikate weiterhin umsonst zugeteilt

6. Die jährliche Reduzierung der Gesamtmenge an Zertifikaten innerhalb des EU-Emissionshandelssystems beträgt 1,74 Prozent. Dies ergibt sich aus der Zielsetzung, bis zum Jahr 2020 21 Prozent der 2005 angefallenen systeminternen Emissionen einzusparen.

bekommen. Als Kriterien für die Einteilung in die Gruppe der betroffenen Branchen wurden zwei Faktoren benannt: die Exportabhängigkeit und die Energieintensität der Produktion eines Industriezweiges. Die Europäische Kommission wurde damit beauftragt, in den kommenden Monaten eine Marktanalyse anhand dieser Kriterien vorzunehmen und diejenigen Industriezweige auszuweisen, deren Produktionskosten durch das Emissionshandelssystem um mehr als fünf Prozent der gesamten Wertschöpfungskette ansteigen und deren Exportquote gleichzeitig bei über zehn Prozent liegt. Wenn beide Faktoren den entsprechenden Prozentsatz erreichen, sollte der Industriezweig in den Genuss von Ausnahmeregelungen kommen. Alternativ sollten Unternehmen in denjenigen Branchen von einer freien Zuteilung profitieren, in denen nur einer der beiden Werte bei über 30 Prozent liegt. Um die Unternehmen jedoch zu einem klimafreundlicheren Produktionsprozess zu animieren, legte der Europäische Rat fest, dass nur diejenigen Konzerne ihre Zertifikate vollständig kostenfrei erhalten, deren Anlagen sich auf dem technologisch energieeffizientesten Niveau der jeweiligen Industriesparte befinden. Alle Emissionen, die über dieses jährlich festzulegende Niveau hinausgehen, müssen von den Unternehmen per Auktion erworben werden. Für alle Industriezweige, die nicht der Gefahr des »carbon leakage« ausgesetzt sind, gilt für 2013 eine freie Zuteilung von 80 Prozent der Zertifikate, 2020 sollen zumindest 70 Prozent der Verschmutzungsrechte an entsprechenden Handelsplätzen erworben werden. Als Zielmarke für eine volle Auktionierung wird 2027 genannt.

Den aussichtslosesten Kampf im Rennen um frei zugeteilte Zertifikate hatten die Stromkonzerne zu führen. Bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Verhandlungen schien festzustehen, dass es für sie keine Ausnahmen von der vollen Auktionierung geben würde. Erst im Zuge der aufkommenden Wirtschaftskrise schien Lobbyarbeit wieder Sinn zu machen, und insbesondere die mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten sprangen mehrheitlich auf diesen Zug auf. Ursache für die ursprüngliche Einigkeit über eine volle Auktionierung im Stromsektor war zweierlei: Einerseits hatten die Energieunternehmen in der Vergangenheit bewiesen, dass sie die durch eine freie Zuteilung entstehenden Einsparungen nicht an ihre Kunden weitergegeben, sondern diesen den theoretischen Preis für die Gratiszertifikate in Rechnung gestellt hatten.⁷

7. Vgl. etwa New Carbon Finance: *The Impact of Auctioning on European Wholesale Electricity Prices Post-2012*. A report for WWF, London 2008.

Andererseits besteht im Bereich der Stromerzeugung keine übermäßige Gefahr des »carbon leakage«. Zwar könnte Strom ohne die erhöhten Kosten eines Emissionshandelssystems außerhalb Europas erzeugt werden, doch erscheint der Transport zu den Kunden in Europa als äußerst schwierig – die Strombranche ist also weitgehend an den Wohnort ihrer Abnehmer gebunden. Dennoch gelang es der Koalition mittel- und osteuropäischer Staaten unter Führung Polens, Ausnahmen für die Strombranche geltend zu machen: Anhand einer Reihe von Kriterien, für die nur Unternehmen in mittelosteuropäischen Staaten in Frage kommen, können hier im Jahr 2013 maximal 70 Prozent der Zertifikate frei zugeteilt werden – allerdings nur für Kraftwerke, die vor 2008 errichtet wurden, und nur auf Antrag des jeweiligen Mitgliedstaats. Entgegen der Bestimmungen für die Industrie muss eine volle Auktionierung bereits im Jahr 2020 erreicht werden. Zudem gelten strenge Kriterien für die Modernisierung des Kraftwerksparks. Stetige Investitionen in Energieeffizienz durch die Unternehmen stellen eine weitere Voraussetzung für die Inanspruchnahme der freien Zuteilung im Elektrizitätssektor dar.

Von vielen Beobachtern vernachlässigt, entwickelte sich bei den Debatten rund um die Zukunft des Emissionshandelssystems auch die Frage nach der Verteilung der Erlöse zum Politikum. Zertifikate, soweit sie versteigert werden, entwickeln einen Marktpreis. Die Mitgliedstaaten erhalten die Verschmutzungsrechte entsprechend der historischen Emissionsmenge, die im Rahmen der ersten zwei Handelsperioden zwischen 2005 und 2012 festgelegt wurde. Die entsprechende Menge an Zertifikaten verkaufen sie anhand der zuvor festgelegten Regeln an den entsprechenden Handelsplätzen. Ausgehend von 1,974 Milliarden Tonnen CO₂ (und äquivalent umgerechneter Gase) unter dem Dach des Emissionshandelssystems im Jahr 2013, würde sich bei einem Marktpreis für Zertifikate am unteren Rand des Spektrums, beispielsweise 20 Euro, eine europaweite Einnahmequelle von jährlich rund 40 Milliarden Euro ergeben.⁸ Der Verteilungslogik folgend, werden Mitgliedstaaten mit einem hohen Kohleanteil an ihrer Stromproduktion auch mit entsprechend hohen Erlösen aus dem Emissionshandel rechnen dürfen. Dennoch drängten wiederum die mittel- und osteuropäischen Staaten darauf, dass weitere Finanzmittel

8. Angaben über die Menge der Treibhausgasemissionen, die unter das Emissionshandelssystem fallen: Europäische Kommission, DG Environment, 2009. Eine solche Summe würde sich allerdings nur ergeben, wenn 100 Prozent der Zertifikate auktioniert werden.

für die Umstrukturierung ihrer Energiewirtschaft und der Industrie benötigt werden. Der von Seiten der Europäischen Kommission ursprünglich vorgeschlagene Solidaritätsmechanismus, in den zehn Prozent der Erlöse fließen und an wirtschaftlich nachholende Mitgliedstaaten verteilt werden, wurde um weitere zwei Prozent exklusiv für neun mittelosteuropäische Staaten aufgestockt. Damit entwickelt sich neben der Kohäsionspolitik im Rahmen der Klimapolitik zukünftig ein zweiter europäischer Ausgleichsfonds.

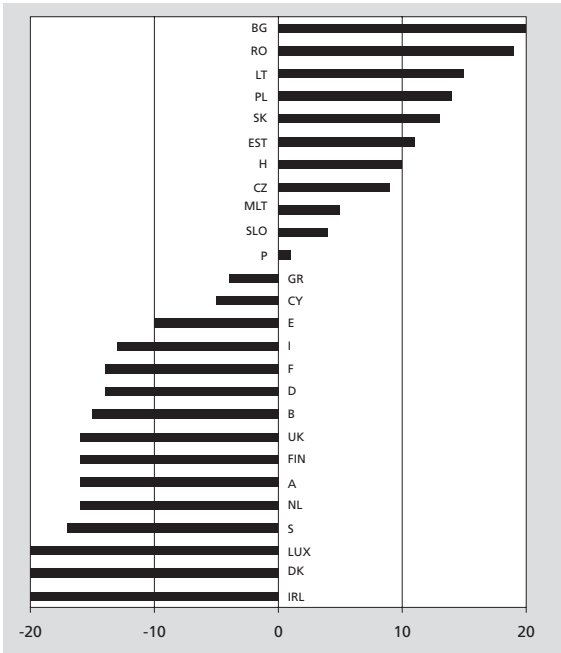
Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten für Emissionen, die nicht unter das Handelssystem fallen

Da das EU-Emissionshandelssystem auch in Zukunft nur einen Anteil von rund 40 Prozent der innerhalb der Grenzen Europas entstehenden Treibhausgase beschränken wird, muss der verbleibende Rest von den Mitgliedstaaten in Eigenregie eingedämmt werden. Dies betrifft die Sektoren Landwirtschaft, Verkehr (Ausnahme: Luftverkehr), Gebäude (Wärme) und kleine Industrieanlagen. Während für den Bereich, der vom Handelssystem abgedeckt wird, eine Minderung der Emissionen um 21 Prozent bis 2020 gegenüber 2005 vereinbart wurde, müssen die Mitgliedstaaten im sogenannten »Non-ETS-Sektor« zusammengerechnet lediglich zehn Prozent reduzieren. Hier, so der Vorschlag der Kommission und schließlich auch die Entscheidung des Europäischen Ratgipfels, sollen national differenzierte Ziele rechtsverbindlich festgelegt und von den Mitgliedstaaten durch Umsetzung nationaler Aktionspläne verwirklicht werden.⁹ Dabei reichen die Emissionsreduzierungen, entsprechend der klimapolitischen Erfolge vergangener Jahre sowie des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes, von 20 Prozent für Dänemark, Luxemburg und Irland bis hin zu einer Begrenzung der Emissionssteigerungen auf 20 Prozent über dem Niveau von 2005 für aufholende Volkswirtschaften wie Bulgarien (siehe Schaubild 1).

9. Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, KOM(2008) 30 endgültig (23.1.2008).

Schaubild 1:

Veränderungen der Menge an Treibhausgasemissionen der Mitgliedstaaten im Non-ETS-Sektor im Vergleich 2005 und 2020



Die von Europäischem Rat und Parlament finalisierte Entscheidung bindet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (und nicht einzelne Personen) erstmals gemeinschaftsrechtlich an Vorgaben über die zukünftige Entwicklung ihrer Treibhausgasemissionen. Durch einen konstanten Überprüfungsmechanismus wird der Entwicklungspfad der Mitgliedstaaten von Seiten der Kommission beobachtet. Fehlentwicklungen können in geringem Ausmaß durch die Kommission sanktioniert werden, bei gravierenden Verstößen muss jedoch der Europäische Gerichtshof entscheiden. Diese juristische Überprüfung stellt einen deutlichen Fortschritt dar, verglichen etwa mit der vagen völkerrechtlichen Basis der globalen Klimaschutzbestrebungen oder den indikativen Zielsetzungen bisheriger europäischer Regelungen. Gleichzeitig wird den Mitgliedstaaten eine er-

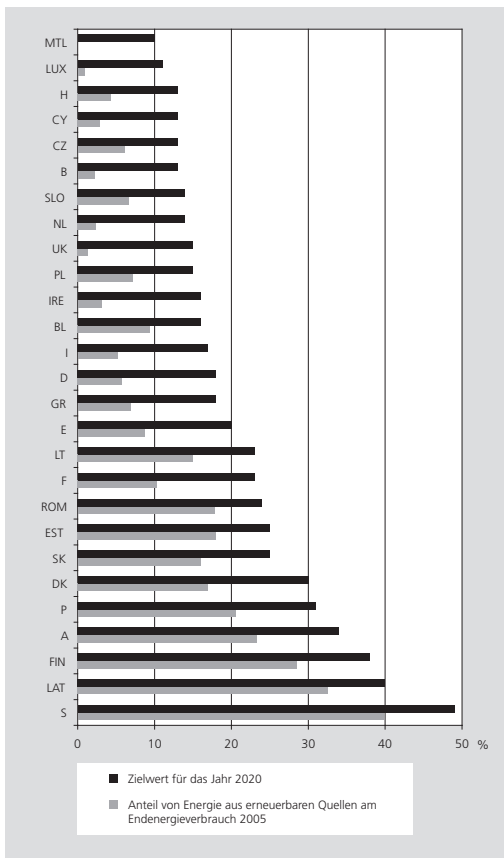
weiterte Nutzung von Emissionsreduzierungen außerhalb Europas und deren Anrechnung für das eigene Reduktionsziel im Rahmen des Kyoto-Mechanismus ermöglicht: ein zweischneidiges Schwert, über das Experten weiterhin debattieren dürften und das trotz seiner zahlreichen negativen Effekte sowohl im Rahmen des Emissionshandelssystems als auch bei den Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Nichtemissionshandelsbereich extensive Anwendung finden wird (vgl. Luhmann/Sterk 2008).

Erneuerbare Energien

Neben den exklusiv auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen gerichteten Gesetzesvorschlägen stand ein zweiter Aspekt des Klima-Energie-Pakets im Mittelpunkt der Kommissionsinitiative: die Erneuerbare-Energien-Richtlinie.¹⁰ In der medialen Berichterstattung wurde diesem neuen Regelwerk vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit entgegengebracht. Dies darf vor dem Hintergrund, dass die Europäische Union durch den Gesetzestext eine grundsätzliche Neugestaltung des Sektors Erneuerbare Energien auf europäischer Ebene ermöglicht, durchaus verwundern. Erstmals deckt die Richtlinie nicht nur einen einzelnen Sektor ab, in dem regenerative Energieträger verwendet werden können, sondern bezieht sich auf alle drei wichtigen Bereiche des Energieverbrauchs: Stromerzeugung, Gebäude (Wärme/Kälte) und Verkehr. Durch die Richtlinie werden erstmals verbindliche Zielwerte festgelegt, zu deren Erfüllung die Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtlich verpflichtet sind. Dabei wird dem Subsidiaritätsprinzip insoweit Rechnung getragen, als dass das übergeordnete Ziel für jeden einzelnen Mitgliedstaat zwar europäisch definiert wird und in seiner Summe einen Anteil von 20 Prozent am europäischen Gesamtenergieverbrauch ergibt, die Entscheidung, welche Energieträger in welchem Sektor verwendet werden, jedoch den nationalen Behörden bzw. den Produzenten und Verbrauchern überlassen bleibt. Somit können Regionen in Küstennähe einen großen Teil ihrer Stromerzeugung durch Offshore-Windenergie ergänzen, während ländliche Regionen ihren Wärmesektor mit Biogas abdecken. Diese Flexibilität könnte sich zu einem Erfolgsrezept für die Förderung erneuerbarer Energien in Europa entwickeln.

10. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, KOM(2008) 19 endgültig (23.1.2008).

Schaubild 2:
Anteil Energie aus erneuerbaren Quellen am Gesamtenergieverbrauch
2005 und 2020



Ein Teilaspekt der Erneuerbare-Energien-Förderung stand im Mittelpunkt teils hitzig geführter Debatten zu Beginn des Jahres 2008: die Biokraftstoffe. Befürworter und Gegner beschuldigten sich gegenseitig des Populismus, und eine Flut neuer Studien versuchte die öffentliche Meinung auf ihre Seite zu ziehen. Dabei wurde entweder wissenschaftlich belegt, dass die exzessive Förderung von Biokraftstoffen sowohl negati-

ven Einfluss auf die Lebensmittelkette habe als auch für einen Anstieg der CO₂-Emissionen durch die Rodung von Regenwäldern verantwortlich sei. Auf der Gegenseite wurde argumentiert, dass durch die wachsende Verwendung dieser Rohstoffe ein höherer Grad an Versorgungssicherheit bei steigenden Ölpreisen gewährleistet und im gleichen Zuge die heimische Landwirtschaft nachhaltig gefördert werden könne. Hatte die Kommission in ihrem ursprünglichen Richtlinienentwurf noch ein separates Zehn-Prozent-Ziel für Biokraftstoffe im Verkehrssektor mit nur vagen Kriterien für deren nachhaltige Produktion vorgegeben, so wurde die Zahl der Befürworter dieses Ansatzes im Laufe der Monate immer kleiner. Schließlich drohte die komplette Streichung des Zielwerts aus der Richtlinie.

Es war letztlich der grüne Europaabgeordnete Claude Turmes, der als Berichterstatter für die Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Europäischen Parlament durch seinen Einsatz dazu beitrug, dass ein Kompromiss zwischen den komplex gelagerten Fronten erreicht wurde: Der Zielwert für erneuerbare Energien im Verkehrssektor im Jahr 2020 wird zwar beibehalten, die Kommission muss jedoch strikte Nachhaltigkeitskriterien für die Biokraftstoffe entwickeln. Darüber hinaus wird die Nutzung von Elektromobilität unter Verwendung von Strom aus erneuerbaren Quellen ebenso mit einem höheren Prozentsatz angerechnet wie die Verwendung von Biokraftstoffen der zweiten Generation, die nicht gezüchtete Energiepflanzen als Basisrohstoff verwenden.

Abseits der Biokraftstoffdebatte sorgten einige mitgliedstaatliche Regierungen gemeinsam mit dem parlamentarischen Berichterstatter Turmes dafür, dass eine vorgesehene obligatorische Kennzeichnung aller regenerativ erzeugten oder verwendeten Energie hinfällig wurde und nur im Fall grenzüberschreitenden Handels erstellt werden muss. Auf diese Weise wurde eine bürokratische Ausuferung des Zertifizierungssystems verhindert und die Produktion erneuerbarer Energien von unnötigen Zusatzkosten befreit.

»Carbon-Capture-and-Storage« (CCS): Rechtliche Rahmenbedingungen und finanzielle Anreize für eine Zukunftstechnologie

Während die Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien immerhin im Rahmen der Biokraftstoffdebatte mediale Aufmerksamkeit erlangte, blieb ein weiteres Kernelement des Klima-Energie-Pakets nahezu unberücksichtigt. Die Kommission hatte im Rahmen des Klima-Energie-

Pakets rechtliche Rahmenbedingungen für die Verwendung der Technologie zur Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid (CCS) in Kraftwerken und Industrieanlagen vorgeschlagen.¹¹ Hinter dem Kürzel CCS verbirgt sich ein komplexer technischer Prozess, in dem Kohlenstoffdioxid vor oder nach der Verbrennung fossiler Rohstoffe abgesondert und schließlich in unterirdische Lagerstätten verbracht wird. Meist eignen sich hierfür erschöpfte Erdgasfelder, aber auch Hohlräume in undurchlässigen Gesteinsschichten. Diese technologische Entwicklung befindet sich derzeit noch im Teststadium und soll durch erste Projekte in Europa ihre breite Anwendbarkeit unter Beweis stellen. Im Ergebnis könnten Kohlekraftwerke in Zukunft Strom produzieren, ohne dass nennenswerte Mengen an Treibhausgasen in die Atmosphäre entweichen.

Um einerseits sichere Investitionsgrundlagen zu schaffen und andererseits die rechtliche Verantwortung für Anwendung der Technologie und Einlagerung der Emissionen sicherzustellen, legte die Kommission im Januar 2008 einen entsprechenden Richtlinienentwurf vor. Dieser enthält klare Spezifizierungen für die in den Anlagen verwendete Technologie, die chemische Zusammensetzung der CO₂-Ströme und die langfristige Zuständigkeit für die Beaufsichtigung der Lagerstätten. Letztere geht nach einiger Zeit vom Betreiber an den Staat über, muss jedoch finanziell abgesichert werden. Während die Richtlinie unmittelbar kaum nennenswerte klimapolitische Fortschritte bringen dürfte, stellt sie dennoch die notwendige Rechtsgrundlage für zukünftige Forschungsanstrengungen dar. Sie bietet Betreibern Investitionssicherheit und vermittelt die Bedeutung, die der CCS-Technologie in Zukunft für den Standort Europa zukommen dürfte.

Die CCS-Technologie wird in Zukunft jedoch nicht nur einen rechtlichen Rahmen bekommen, sondern erhält auch finanzielle Zuschüsse aus dem Emissionshandelssystem. Für diese Entwicklung hatten sich unter anderem die Berichterstatterin für die Richtlinie zum Emissionshandel und der Berichterstatter für die CCS-Richtlinie im Europäischen Parlament, die irische Konservative Avril Doyle und der britische Liberale Chris Davies, eingesetzt. Ab dem Jahr 2013 werden aus dem Emissionshandelssystem 300 Millionen Emissionszertifikate für die Förderung von CCS sowie für noch nicht wettbewerbsfähige Großprojekte im Bereich

11. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die geologische Speicherung von Kohlendioxid, KOM(2008) 18 endgültig (23.1.2008).

erneuerbare Energien zurückgehalten. Selbst bei einem vergleichsweise niedrigen Marktwert der Emissionszertifikate kann diese Entscheidung als substantielle Technologieförderung wahrgenommen werden. Hinzu kommt, dass Betreiber einer Anlage mit CCS-Technologie keine Emissionszertifikate für das gespeicherte CO₂ einlösen müssen. Selbst wenn im europäischen Kraftwerkspark in den kommenden Jahren keine Veränderung in Richtung CCS stattfindet, so ist die Forschungsförderung und die Entwicklung von Rahmenbedingungen dringend geboten, um die Technologie in die schnell anwachsenden kohlelastigen Energiemärkte der Entwicklungs- und Schwellenländer zu exportieren, allen voran nach China.

Emissionsgrenzen für Neuwagen

Einen völlig anderen Bereich, nämlich die Autoindustrie, betrifft der fünfte Teil des Klima-Energie-Pakets. Erstmals werden im Rahmen einer Verordnung Emissionsobergrenzen für PKW festgelegt. Entgegen der Vorstellung der Kommission, die Verordnung für Neuwagen unabhängig vom Klima-Energie-Paket zu behandeln, begannen Rat und Parlament bereits kurz nach deren Vorlage, diese in die übergreifende Debatte über Emissionshandel und erneuerbare Energien einzubeziehen.¹² Dies passte insofern nicht in die Konstruktion des Pakets, da die vorgelegten Gesetzestexte zum Emissionshandel, zu erneuerbaren Energien und zu CCS vor allem als Rahmenregelungen zu verstehen sind, wohingegen die Begrenzung der Emissionen bei Neuwagen einem ordnungspolitischen Instrument entspricht und sich eher in die Kategorie sektoraler Einzelregelungen fügt. Die Verordnung wurde nichtsdestotrotz kurz nach ihrer Veröffentlichung zu einem Politikum, das dazu führte, dass zahlreiche Lobbyisten der Automobilindustrie in den Büros Brüsseler Abgeordneter, Kommissionsbeamter und nicht zuletzt bei den nationalen Regierungen vorstellig wurden.

Im Kern war der Verordnungsentwurf der Kommission darauf ausgelegt, die nicht erfüllten Selbstverpflichtungen der europäischen Automob-

12. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, KOM(2007) 856 endgültig (19.12.2007).

bilindustrie durch die Anwendung von Ordnungsrecht durchzusetzen. Das Ziel lautete, den durchschnittlichen CO₂-Wert eines Neuwagens in Europa auf 120 Gramm pro gefahrenen Kilometer zu begrenzen. Bis zum Grenzwert von 130 Gramm sollten die Verbesserungen durch eine effizientere Motorentchnik erreicht werden, die verbleibenden zehn Gramm durch andere technische Verbesserungen oder die Verwendung von Biokraftstoffen. Ein hartes Stück Arbeit für die Automobilindustrie, die laut Berechnungen für das Jahr 2007 im Durchschnitt weit von diesen Grenzwerten entfernt war.¹³ Besonders betroffen sind die deutschen Autobauer, aber auch Schweden und andere Mitgliedstaaten, deren Automobilindustrie auf schwere und kraftstoffintensive Fahrzeuge setzt.

Noch bis zum Herbst 2008 schien der absehbare Kampf zwischen »Ecologists« und »Industrialists«, den Verfechtern einer strengen, klimapolitisch wirksamen Regelung und den Befürwortern wirtschaftlicher Interessen gegenüber umweltpolitischen Aspekten, unentschieden.¹⁴ Im bayerischen Straubing wurde das Thema zwar in den Mittelpunkt der deutsch-französischen Regierungsgespräche gestellt, doch eine endgültige Entscheidung war bis zum Ende der Verhandlungen im Dezember nicht getroffen worden. Erst als die aufkommende Wirtschaftskrise und der drohende Verlust von Arbeitsplätzen in der Automobilindustrie mehr Parlamentarier und Regierungen für eine flexiblere Regelung zugänglich machten, konnte ein Schwenk des Meinungspendels eindeutig zu Gunsten der »Industrialists« konstatiert werden. Zähneknirschend musste Umweltkommissar Stavros Dimas einen »Phase-in-Mechanismus« für die Autohersteller akzeptieren, der eine schrittweise Anpassung der Flotte einzelner Hersteller von 2012 (beginnend mit 65 Prozent der Gesamtflotte) bis zur vollständigen Einbeziehung 2015 vorsieht. Auch die fälligen Strafzahlungen für das Verfehlen der Grenzwerte wurden deutlich nach unten korrigiert. Hatte die Kommission noch mit einem Einstiegsatz von 20 Euro pro Gramm Abweichung begonnen, beschlossen die Staats- und Regierungschefs, dass eine Abgabe von fünf Euro pro Gramm

13. Europäische Kommission: Commission Staff Working Paper, Accompanying Document to the Proposal of the Commission to the European Parliament and the Council for a Regulation to Reduce CO₂ Emissions from Passenger Cars, Impact Assessment, SEC(2007) 1723, 19.12.2007.

14. Vgl. »Eingemischt und ausgebremst. Wie die Autolobby die Absatzkrise nutzt, um den Klimaschutz aufzuschieben – mithilfe der Bundesregierung«, in: *Die Zeit* (6.II.2008): 32–33; »Klima als Katastrophe für Lobbyisten«, in: *Süddeutsche Zeitung* (9.9.2008): 8.

und Fahrzeug völlig ausreichend sei. Diese Verwässerung der Verordnung konnte auch nicht durch die Tatsache ausgeglichen werden, dass eine spezielle Förderung von »Ökoinnovationen« durchgesetzt werden konnte. Dass nach der Abstimmung im Parlament nur wenige Kommentare von Seiten der Automobilindustrie in Brüssel zu vernehmen waren, kann als deutliches Zeichen für deren Zufriedenheit mit dem Ergebnis gewertet werden.

Ein Kompromiss mit Verlierern?

Es liegt in der Natur von Kompromissen unter gleichberechtigten Akteuren innerhalb eines politischen Systems begründet, dass sie einen Ausgleich zwischen den Beteiligten bewirken. Dies hat zur Folge, dass eine solche Einigung nur in den seltensten Fällen tatsächliche Gewinner oder Verlierer generiert, sondern stattdessen in den meisten Fällen ein Nullsummenspiel der Interessen oder eine »win-win«-Situation für die Teilnehmer zur Folge hat. Es entwickelt demnach den Charakter eines Treffens in der Mitte. Dennoch kann ein Kompromiss Verlierer erzeugen. Diese finden sich entweder unter den Akteuren, die nicht an dessen Entstehung beteiligt sind, oder unter denen, deren Entscheidungsspielraum durch spezifische Rahmenbedingungen derart eingeschränkt ist, dass sie nur die im eigenen Interesse »weniger schlechte« Lösung annehmen können.

In die letztgenannte Kategorie muss im Rahmen der Einigung zum Klimaschutz das Europäische Parlament eingeordnet werden. Es konnte sich nur für eine von zwei vergleichsweise schlechten Lösungen entscheiden: Die eine hätte darin bestanden, das vom Europäischen Rat erzielte Ergebnis abzulehnen und damit eine Entscheidung über das Klima-Energie-Paket zu vertagen. Da durch die anstehenden Europawahlen eine zweite Abstimmung – nach vorhergehenden Verhandlungen im Rat – vor Juni 2009 unwahrscheinlich gewesen wäre, hätte das Europäische Parlament in diesem Fall die Verantwortung für die Verzögerung der Entscheidung übernehmen müssen. Dies wiederum hätte negative Auswirkungen zur Folge gehabt, da die Vertreter der Europäischen Union im Dezember 2009 ohne verbindliche Beschlüsse zu den globalen Klimaverhandlungen nach Kopenhagen hätten reisen müssen. Die Parlamentsmehrheit entschloss sich deshalb für die weniger konfliktträchtige Lösung und nahm den vom Europäischen Rat gefundenen Kompromiss

zum Verdruss vieler Abgeordneter in erster Lesung an. Damit wurden die ambitionierten Zielsetzungen des Parlaments im Bereich Klimaschutz durch die Verzögerungstaktik der Staats- und Regierungschefs sowie durch die verfahrenstechnischen Prozesse im Gefüge der Europäischen Union untergraben. Aus den Kommentaren der verantwortlichen Berichterstatter lässt sich die Unzufriedenheit über die mangelnde Beteiligung des Europäischen Parlaments am Entscheidungsprozess deutlich ablesen.¹⁵

Neben dem Europäischen Parlament lässt sich ein zweiter Verlierer des Kompromisses definieren, der allerdings in die Kategorie der externen Benachteiligten fällt: die Entwicklungsländer. Unabhängig davon, wie die weiteren Klimaverhandlungen auf globaler Ebene ausgehen werden und ob es der Weltgemeinschaft gelingen wird, einen Prozess in Gang zu setzen, der die Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels einschränken kann, werden die ärmsten Länder der Welt am schwersten von der drohenden Katastrophe betroffen sein. Dies haben sowohl der letzte Assessment Report des IPCC wie auch die Stern-Review zu den ökonomischen Folgen des Klimawandels überdeutlich herausgestellt. Argumentiert man dabei auf Grundlage westlicher Gerechtigkeitsvorstellungen, etwa dem Verursacherprinzip, so liegt die Schuld an dieser Entwicklung zum allergrößten Teil bei den westlichen Industrienationen, darunter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (vgl. Ott 2007). Durch die Entwicklung des Emissionshandelssystems hat sich die Europäische Union ein Instrument zu eigen gemacht, welches die Internalisierung externer Kosten als handlungsleitendes Prinzip etabliert. Der »Verwendung« der Umwelt – und damit unserer Lebensgrundlage – wird durch dieses System ein Preis gegeben. Dieser abstrakte Preis wird innerhalb Europas mittelfristig über den Marktwert der Emissionszertifikate festgelegt. Dass die Verwendung der so generierten Mittel nun vollständig den nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten überlassen bleibt, stellt einen Bruch in der Logik des Systems dar. Wäre es stattdessen nicht angemessen, den eingeforderten Preis für die Verursachung von Schäden auch den Geschädigten zukommen zu lassen? Hier hatte der erstgenannte Verlierer des Kompromisses, das Europäische Parlament, Vorschläge unterbreitet, wie zumindest ein Teilbetrag der Erlöse aus dem

15. Vgl. »EU will Führungsrolle beim globalen Klimaschutz behalten«, in: *EurActiv* (12.12.2008); »MEP's Likely to Back EU's Climate Change Package«, in: *euobserver.com* (17.12.2008).

Emissionshandelssystem für Anpassungsmaßnahmen an die Folgen des Klimawandels und die Verwendung energieeffizienter Technologien in Schwellen- und Entwicklungsländern eingesetzt werden könnte.¹⁶ Dieser wurde von den Staats- und Regierungschefs aus unterschiedlichen Gründen nicht berücksichtigt und mündete nur in der losen Formel, dass es denjenigen Staaten, die einen Transfer der eingenommenen Mittel für derartige Maßnahmen vorsehen möchten, freigestellt sei, die entsprechenden Maßnahmen zu treffen. Es dürfte sich lohnen, die Haushaltsdiskussionen der kommenden Jahre unter diesem Gesichtspunkt zu beobachten.

Europas Vorreiterrolle

Viel war im Vorfeld des Gipfels von Barack Obamas »green revolution« die Rede. Medien konzentrierten sich in ihrer Berichterstattung auf die unterschiedliche Herangehensweise an die Frage nach der Verbindung von Klimaschutz und Wirtschaftskrise diesseits und jenseits des Atlantiks. Allzu häufig wurde dabei jedoch übersehen, dass sich die Europäische Union und die Vereinigten Staaten in vollkommen unterschiedlichen Entwicklungsstadien ihrer klimapolitischen Bemühungen befinden. Während Europa, wie einleitend bemerkt, seine Umweltpolitik seit mehreren Jahren auf die Problematik des Klimawandels und dessen globale Dimension ausrichtet, haben die Vereinigten Staaten die Notwendigkeit der Einleitung dieser Prozesse in den vergangenen Jahrzehnten auf gesamtstaatlicher Ebene ignoriert, in einigen Fällen sogar geleugnet. Einige Leuchtturmprojekte in einzelnen Bundesstaaten, so etwa in Kalifornien, seien an dieser Stelle ausgenommen.

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union hingegen hatten sich im März 2007 bereits auf weitreichende energie- und klimapolitische Zielsetzungen geeinigt (vgl. auch Geden/Fischer 2008: 30). Diese sollten nun in Form konkreter Gesetzgebung rechtsverbindlich gestaltet werden. Im Ergebnis ist dieses Vorhaben gelungen, was die ein-

16. Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für die Verbesserung und Ausweitung des Handels mit Treibhausgasemissionszertifikaten, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, Berichterstatterin Avril Doyle, A6-0406/2008 (15.10.2008).

klagbare Natur der Zielwerte für erneuerbare Energien oder der festgelegten Minderung der Gesamtmenge in den Markt zu bringender Emissionszertifikate zeigt. Die umfangreichen Ausnahmeregelungen für einzelne Industriezweige und möglicherweise auch die osteuropäische Energiewirtschaft mögen aus der Logik der Verteilungsgerechtigkeit heraus bedauerlich erscheinen, an der Gesamtmenge der eingesparten Emissionen ändern sie unmittelbar nichts. Die Frage, ob Emissionsrechte frei zugeteilt oder auktioniert werden, betrifft eher die ökonomische als die ökologische Dimension des Emissionshandels. Zwar mag man den verpassten finanziellen Anreizen für die rasche Entwicklung effizienterer Anlagen und Technologien nachtrauern, sie sind jedoch nicht der entscheidende Faktor für die erfolgreiche Ausfüllung der Rolle, die Europa bei den globalen Klimaverhandlungen in Kopenhagen einzunehmen gedenkt. Hinzu kommt, dass die 2007 vorgegebene Konditionalität zur Ausweitung der europäischen Klimaschutzbemühungen auf eine Reduzierung der Emissionen um 30 Prozent bis 2020 ebenfalls Bestandteil des Regelwerks geworden ist.¹⁷ In diesem Kontext muss der neue amerikanische Präsident Barack Obama erst beweisen, ob er in der Lage ist, der amerikanischen Wirtschaft ähnlich nachhaltig ausgestaltete Rahmenbedingungen vorzugeben.

Aus der medialen Berichterstattung über die Brüsseler Verhandlungen wurde verlautbar, dass der ungarische Ministerpräsident Férenc Gyurcsány während der Gespräche im Europäischen Rat vorgeschlagen hatte, sich im Zuge der drohenden Rezession nicht mit zusätzlichen Belastungen zu quälen und deshalb die Umsetzung einer Klimapolitik auf die Zeit wirtschaftlichen Aufschwungs zu verschieben.¹⁸ Daraufhin nahmen ihn die Vertreter einiger Mitgliedstaaten während einer Sitzungspause zur Seite und erklärten ihm, dass es dafür schlichtweg zu spät sei. Vielleicht erzählten sie ihm auch von dem gewachsenen gesellschaftlichen Druck auf nationale wie europäische Politik, sich des Problems der globalen Erwärmung anzunehmen. Diese kleine Geschichte aus dem Innen-

17. Vgl. Europäischer Rat 8./9.3.2007: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 7224/1/07 REV 1, Punkt 31: »(...) billigt der Europäische Rat das Ziel der EU, die Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 1990 um 30 % zu reduzieren (...), sofern sich andere Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsreduzierungen und die wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer zu einem ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag verpflichten«.

18. Vgl. »Sarkozy praised for Brussels agreement«, in: *Financial Times Online* (14.12.2008).

leben des Europäischen Rats zeigt beispielhaft, dass sich seit einigen Jahren eine Grundüberzeugung in Europas Hauptstädten manifestiert hat, Klimapolitik von einem Randgebiet politischen Interesses zu einem zentralen Gesichtspunkt wichtiger politischer Entscheidungen zu verschieben. Diese Entwicklung lässt, ebenso wie das dargestellte Gesamtergebnis der Verhandlungen über das Klima-Energie-Paket, darauf hoffen, dass die Aussichten für ein ambitioniertes Programm im Rahmen der Weltklimakonferenz im Dezember 2009 in Kopenhagen nicht so schlecht stehen, wie vielerorts vermutet wird.

Literatur

- Geden, Oliver und Severin Fischer (2008): *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Luhmann, Hans-Jochen und Wolfgang Sterk: »Klimaziele zu Hause erreichen oder wo es am billigsten ist? Der ›Clean-Development-Mechanism‹ als klimaregime-interner Investitionsmittelgenerator«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2/2008: 107–125.
- Oberthür, Sebastian und Claire Roche Kelly: »EU Leadership in International Climate Change Policy: Achievements and Challenges«, in: *The International Spectator* 3/2008: 35–50.
- Ott, Hermann E.: »Internationale Klimapolitik 2020. Herausforderung für die deutsche (Umwelt-)Außenpolitik«, Kompass 2020: Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven; Friedrich-Ebert-Stiftung 2007.
- Santarius, Tilman und Marcel Braun: »Praxisschock? – Die Genese der EU-Emissionshandlungsrichtlinie und ihre klimapolitische Bedeutung«, in: Schüle, Ralf (Hrsg.) (2008): *Grenzenlos handeln? Emissionsmärkte in der Klima- und Energiepolitik*. München: 22–36.