

# Die deutsche Energiewende in der Europapolitik

Severin Fischer

Die ‚Energiewende‘ ist eines der nationalen Vorzeigeprojekte Deutschlands und nimmt in der innenpolitischen Auseinandersetzung zwischen den Parteien einen vergleichsweise hohen Stellenwert ein. In den vergangenen Jahren hat dabei auch die europäische Dimension des Projekts eine wachsende Bedeutung erlangt. Häufiger als noch vor einigen Jahren wird nun die Frage gestellt, welche Inhalte der Energiewende die Bundesregierung nach Brüssel transferiert und welchen EU-induzierten Einflüssen deutsche Akteure bei der Gestaltung der energiepolitischen Transformation ausgesetzt sind. Antworten auf diese Fragen lassen sich nur durch eine Analyse der Strukturen deutscher Europapolitik im Bereich der zunehmend integrierten Energie- und Klimapolitik erlangen, die seit den Beschlüssen infolge des Reaktorunfalls von Fukushima 2011 mit dem Titel ‚Energiewende‘ versehen ist. Die Analyse der institutionellen Strukturen, der Akteure und der Regelungsinhalte über den Verlauf der Jahre zeigt, dass sich das Politikfeld Energie und Klima durch den Einfluss der Europäischen Union nachhaltig verändert hat. Dies blieb nicht ohne Wirkung auf die deutsche Europapolitik, die gerade in diesem Politikfeld zuletzt ebenfalls wahrnehmbare Nejustierungen erfahren hat. Im vorliegenden Beitrag werden daher zunächst die Strukturen und Akteure der deutschen Europapolitik mit Blick auf Energie- und Klimathemen dargestellt, bevor auf deutsche Positionen zu einzelnen Teilbereichen des Politikfelds eingegangen wird. In der abschließenden Betrachtung stehen die Veränderungen deutscher Europapolitik infolge der Beschlüsse zur Energiewende im Mittelpunkt.

## **Akteure, institutionelle Strukturen und Politikfeldintegration**

Die beiden zentralen deutschen Akteure in der europäischen Energie- und Klimapolitik sind seit den 1990er Jahren die fachlich zuständigen Ministerien: das Bundesministerium für Wirtschaft (BMW) und das Bundesministerium für Umwelt (BMU).<sup>1</sup> Sowohl der Deutsche Bundestag als auch die Bundesländer über den Bundesrat nahmen in diesem Politikfeld bislang eine eher nachgeordnete Rolle ein. Einen Bedeutungszuwachs hat die Interessenvertretung von Unternehmen der Energiebranche über Dachorganisationen wie Eurelectric und Eurogas erfahren. Dieser Prozess verstärkte sich durch die Eröffnung eigener Repräsentanzen deutscher Konzerne in Brüssel. Auch Umweltschutzorganisationen und andere Nichtregierungsorganisationen haben frühzeitig die Europäische Union als neue Schaltstelle für energie- und klimapolitische Weichenstellungen erkannt und ihre Vernetzung und Vertretung in Brüssel ausgebaut.

Geprägt wird die deutsche Europapolitik seit jeher durch Konflikte und Konkurrenzverhalten zwischen BMW und BMU. Dieses Strukturproblem geteilter Zuständigkeiten zeichnete sich in den vergangenen Jahren durch ein Ungleichgewicht bei Informationen, Personal und Ressourcen aus. Dem BMW kommt bis heute der Vorteil eines Informati-

---

1 Auch wenn die beiden Ministerien im Verlauf der Jahre unterschiedliche Ressortzuschnitte und entsprechende Titel erhielten, werden im Folgenden die beiden gängigen Abkürzungen BMW und BMU stellvertretend verwendet.

onsvorsprungs zugute. Da das BMWi die Zuständigkeit für die europapolitische Koordination der Bundesregierung im Ausschuss der Ständigen Vertreter I des Rates der Europäischen Union innehat, verläuft neben der Energiepolitik auch die Koordinierung umwelt- und klimapolitischer Themen in der Europapolitik über das BMWi. Entsprechend ergeben sich aus dieser Struktur sowohl ein Informationsvorsprung als auch eine ‚gatekeeper‘-Funktion auf Seiten des BMWi. Dies verstärkt ein Ungleichgewicht, das sich historisch aus der unterschiedlichen Größe der Ministerien speist und der unterschiedlichen Bedeutsamkeit in der informellen Rangfolge der Ministerien Rechnung trägt, die sich auch an der jeweiligen Besetzung der beiden Ministerien zeigt. Wichtig für das Verständnis des Verhältnisses zwischen den beiden Ministerien ist zudem die Tatsache, dass die Besetzung der Ministerposten seit Gründung des BMU (1986 unter dem Namen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, und Reaktorsicherheit) stets auf zwei unterschiedliche Koalitionspartner entfiel. Die Konkurrenz zwischen den jeweiligen Persönlichkeiten der Ressortminister (Wolfgang Clement/Jürgen Trittin, Michael Glos/Sigmar Gabriel, Philipp Rösler/Norbert Röttgen) lässt sich als traditionell beschreiben, was stets auch negative Folgen für die Kohärenz der deutschen Europapolitik mit sich brachte.

Auch wenn die Vorteile hinsichtlich von Größe, Relevanz und Koordinierungsprimat klar auf Seiten des BMWi zu finden sind, bemühte sich das BMU darum, diese Defizite gerade mit Blick auf die Europapolitik zu kompensieren. So verzeichnete das BMU über die Jahre einen deutlichen Personalzuwachs, brachte sich inhaltlich immer stärker und gestaltend in die Europapolitik ein und erreichte noch unter der rot-grünen Regierung Gerhard Schröders 2002 einen thematischen Neuzuschnitt, der dem BMU die Zuständigkeit für die Erneuerbare-Energien-Politik zusprach. Dies sollte sich als wichtiger Schritt erweisen, da dem BMU somit erstmals ein direkter Zugriff auf die Strukturen der Energiewirtschaft und die Energiepolitik in Deutschland ermöglicht wurde. In der Folge hatte dies auch Auswirkungen auf die Positionierung der Bundesregierung in der Erneuerbaren-Energien-Politik auf EU-Ebene.<sup>2</sup>

Eine fundamentale Reform der beschriebenen Strukturen erfolgte im Jahr 2013 mit dem Amtsantritt der zweiten Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Angela Merkel. Die Entscheidungen vom Sommer 2011 zur Einleitung der deutschen Energiewende wurden in diesem Zusammenhang auch institutionell nachvollzogen. Wurden die Konflikte zwischen Wirtschafts- und Umweltministern und der Konkurrenzkampf zwischen BMWi und BMU vor 2011 noch als ein alltägliches systemimmanentes Phänomen regierungsinterner Auseinandersetzungen angesehen, erwuchs nun immer häufiger der Vorwurf, dass die Umsetzung der gesellschaftlich und wirtschaftlich so wichtigen Energiewende durch diese Konflikte infrage gestellt werde. Die Forderung nach einem besseren Management der Energiewende entwickelte sich somit zu einem Thema im Bundestagswahlkampf 2013 und sollte entsprechend Konsequenzen bei der Regierungsaufstellung und dem Ressortzuschnitt haben. Im Zuge der Koalitionsverhandlungen wurde vereinbart, dass beide Ressorts erstmals einer einzelnen Partei, der SPD, zufallen sollten. Obwohl der Trend der vergangenen Jahre zunächst eine weitere Stärkung des BMU vermuten ließ, wurde dieses vielmehr seiner energiepolitischen Zuständigkeiten beraubt. Nahezu alle Energiewende-relevanten Themen wurden gemeinsam mit den zuständigen Abteilungen und Fachreferaten in das BMWi überführt. Dementsprechend entwickelte sich

---

2 Vgl. Bernd Hirschl: Erneuerbare-Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt, Wiesbaden 2008.

das BMWi zum Energiewende-Ministerium, das dem Vizekanzler und Parteivorsitzenden des kleineren Koalitionspartners zufiel. Obwohl diese Umgestaltung vorrangig aus innenpolitischen Motiven erfolgte, sollte sie auch Auswirkungen auf die Kohärenz deutscher Europapolitik haben. Lediglich im Bereich Klimaschutz und Emissionsminderung konnte das BMU Personal und Zuständigkeit behalten, wobei auch hier Einschränkungen gelten, sodass beispielsweise im Jahr 2015 die Entscheidung über eine zusätzliche Regulierung von Treibhausgasemissionen im deutschen Kraftwerkspark im Wesentlichen durch das BMWi getroffen wurde. Für die europapolitische Koordinierung der deutschen Energiewende-Politik erweisen sich sowohl die parteibezogene Kohärenz als auch die Bündelung von Zuständigkeiten im BMWi als Vorteil, ermöglichen sie doch in Zukunft ein einheitlicheres Auftreten Deutschlands, eine Minimierung interministerieller Konflikte und bessere Abstimmungsmöglichkeiten mit europäischen Partnern, die in der Vergangenheit häufig durch langwierige Koordinierungserfordernisse verhindert wurden.

### **Eine ‚integrierte Energie- und Klimapolitik für Europa‘: Erfolg der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007**

Für die deutsche Europapolitik im Bereich Energie und Klima stellten die EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 und die Beschlüsse des Europäischen Rates vom März 2007 entscheidende Wegmarken dar. Innerhalb eines halben Jahres war es gelungen, zentrale Elemente nationaler Politikformulierung auf die EU-Ebene zu übertragen und diese als zusätzliche Legitimation für nationales Handeln wieder zurückzuspielen.

Die Entscheidung von Bundeskanzlerin Merkel das Thema Energie- und Klimapolitik 2007 zu einer Priorität der eigenen EU-Ratspräsidentschaft zu machen, speiste sich gleichermaßen aus innen- wie außenpolitischen Motiven. Innenpolitisch war die damalige Große Koalition in der Energiepolitik anhand der Frage des Umgangs mit der Atomenergie tief gespalten. Ein Konsens entwickelte sich jedoch hinsichtlich der wachsenden Bedeutung der erneuerbaren Energien und der Notwendigkeit, stärkere Anstrengungen im Bereich des Klimaschutzes zu betreiben. Die Tatsache, dass das Vertragswerk der Europäischen Union die Nutzung einzelner Technologien der Entscheidung ihrer Mitgliedstaaten überlässt, verhinderte dementsprechend, dass dieser innenpolitische Konflikt auf die Europapolitik übertragen wurde. Dies erleichterte eine gemeinsame Positionierung erheblich. Ein weiterer wichtiger Bezugspunkt war der anstehende Klimagipfel Ende des Jahres 2009 in Kopenhagen. Dieser Termin wurde durch eine wachsende Anzahl an Warnungen renommierter Forschungsinstitute vor den gefährlichen Entwicklungen der globalen Erwärmung begleitet, die nun auch eine breite Öffentlichkeit erreichten. Innerhalb der Europäischen Union erwies sich das Thema Energie- und Klimapolitik mit seinen unterschiedlichen Facetten zudem als Politikfeld mit Integrationspotenzial. Durch den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten gewannen die Energieversorgungssicherheit und der Umgang mit Russland in Energiefragen an Bedeutung. Gleichzeitig bestand weitgehender Konsens darin, dass die Europäische Union in Fragen der Energie- und Klimapolitik geschlossener auftreten sollte. Die Europäische Kommission wurde dementsprechend von der deutschen Bundesregierung darin unterstützt, ein integriertes Gesamtprogramm für das Politikfeld aufzustellen, das erstmals Energie- und Klimafragen gemeinsam behandeln sollte.

In der Vorbereitung des Europäischen Rates vom März 2007 zeigte sich in der europapolitischen Koordinierung, dass Gestaltungswille in erster Linie auf Seiten des BMU zu finden war, während sich das BMWi vor allem für eine Bewahrung geltender Regelungen einsetzte. Zwei zentrale Forderungen des BMU konnten letztlich in den Politikprozess

eingespeist werden: Ein verbindliches Emissionsminderungsziel für 2020 mit einem reformierten EU-Emissionshandelssystem als zentralem Instrument und ein verbindliches Ziel für den Ausbau der erneuerbaren Energien, das auf nationale Zielsetzungen aller EU-Mitgliedstaaten übertragen werden sollte. Während die entsprechenden Vorbereitungen in den zuständigen Fachministerräten erfolgten – in erster Linie durch Bundesumweltminister Gabriel im Umweltministerrat – übernahm das Bundeskanzleramt kurz vor dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs die Regie, sodass Merkel während des Gipfels letzte offene Fragen im Sinne der Bundesregierung klären konnte. Auch die enge Koordination zwischen der in der Europäischen Kommission zuständigen Generaldirektion Umwelt und dem BMU erwies sich als erfolgreich für die Gestaltung der klimapolitischen Aspekte der EU-Beschlüsse. Das deutsche Eintreten für verbindliche Zielsetzungen in der Europäischen Union sollte auch für die Folgezeit eine wichtige Funktion einnehmen. So wurde die energiepolitische Transformation in den Bereichen Emissionsminderung und erneuerbare Energien bis 2020 vorgezeichnet. Obwohl die Beschlüsse vom März 2007 ein Gleichgewicht der drei energiepolitischen Zielsetzungen von Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit propagierten,<sup>3</sup> zeigte sich doch deutlich, dass nicht nur eine Aufwertung der umweltpolitischen Dimension erfolgt war, sondern dass diese auch eine dominante Rolle im energiepolitischen Gesamtkonzept einnehmen sollte. So wurden zwar Themen rund um die Sicherung von Öl- und Gaslieferungen, die Entwicklung einer Energieaußenpolitik oder die Weiterentwicklung des Marktes adressiert. Diese erfuhren jedoch kaum deutsche Unterstützung und blieben mit Ausnahme der weiteren Binnenmarktentwicklung ohne unmittelbare gesetzgeberische Folgen.

Eine wichtige Funktion sollten die Beschlüsse des Europäischen Rates jedoch für die innenpolitische Debatte bekommen. Die Bundesregierung hatte für die Jahre 2007/2008 eine umfangreiche energie- und klimapolitische Strategieformulierung geplant, die aufgrund der nun gesetzten europäischen Rahmenbedingungen eine bessere Chance auf Umsetzung erhielten. So konnte sich die Bundesregierung bereits während der Kabinettsklausur auf Schloss Meseberg im Sommer 2007 auf die Grundzüge eines „Integrierten Klima- und Energieprogramms“<sup>4</sup> einigen, das nicht zufällig bereits im Titel Ähnlichkeiten mit der EU-Strategie aufwies. Kritische Stimmen gegenüber einer weiteren Stärkung der umwelt- und klimapolitischen Dimension innerhalb der nationalen Energiestrategie wurden mit Verweis auf den notwendigen Beitrag zum europäischen Gesamtziel geschwächt. Die Europapolitik der Bundesregierung, insbesondere der Bundeskanzlerin und des BMU, dienten also nicht nur der Festlegung eines geeigneten europäischen Rahmens für die Umsetzung einer energiepolitischen Transformation, sondern sollten auch eine legitimierende Funktion für innenpolitische Vorhaben besitzen.<sup>5</sup>

Während die Beschlussfassung zur Gesamtstrategie der Europäischen Union in der Energie- und Klimapolitik durch die deutsche Bundesregierung, insbesondere durch das BMU und das Bundeskanzleramt, vorangetrieben worden war, mussten die einzelnen Teilbereiche in Gesetzgebungsverfahren überführt werden. Hierbei zeigte sich die Ausdifferen-

---

3 Siehe Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat vom 8./9. März 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 2. Mai 2007.

4 Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Integriertes Energie- und Klimaprogramm (IEKP) der Bundesregierung, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Service/gesetze,did=254040.html> (letzter Zugriff: 11.2.2016).

5 Vgl. Severin Fischer: Die Europäisierung der deutschen Energie- und Klimapolitik. Neue Formen der Politikgestaltung und Steuerung im EU-Mehrebenenystem, Dissertationsschrift, Trier 2015.

zierung der deutschen Europapolitik ebenso anhand von strukturellen Faktoren wie historischen Pfadabhängigkeiten. Diese Prozesse werden im Folgenden in drei Teilbereichen einzeln beleuchtet.

### **Kampf um die Liberalisierung im Energiebinnenmarkt: Deutschland als Nachzügler**

Ein zentrales Thema der EU-Energiepolitik ist seit den 1990er Jahren die Entwicklung eines gemeinsamen EU-Energiebinnenmarkts für Strom und Gas. Während Großbritannien und eine Reihe weiterer Mitgliedstaaten bereits frühzeitig eine Liberalisierung und Öffnung ihrer Märkte vollzogen hatten, blieb Deutschland lange Zeit an seinem Modell regionaler Gebietsmonopole mit klaren Demarkationslinien hängen. Erst auf Druck der Europäischen Kommission und auf der Grundlage lange durch Deutschland blockierter europäischer Gesetzgebung leitete die Bundesregierung 1998 eine Reform der Energiemarktstrukturen ein.<sup>6</sup> Auch im Verlauf der Folgejahre bestätigte sich das Bild Deutschlands als Nachzügler bei der Umsetzung von Reformen und als Bremser bei der Weiterentwicklung von Normen auf dem Binnenmarkt. Die Tatsache, dass Deutschland als letzter EU-Mitgliedstaat eine unabhängige Regulierungsbehörde für den Energiebereich einrichtete und zunächst am Modell einer Regulierung durch das BMWi festhielt, steht stellvertretend für die starken Beharrungskräfte am alten Modell staatlich-unternehmerischer Kooperation im Energiemarkt, das in Deutschland vorherrschte. Bis zum Abschluss der Verhandlungen über das Dritte Energiebinnenmarktpaket im Jahr 2009 bemühte sich das BMWi weitgehend darum, die Interessen der großen deutschen Energieversorger gegen den Einfluss der Europäischen Kommission zu verteidigen. Insbesondere im Bereich der Marktregulierung besaß das BMWi schließlich bis zuletzt ein hohes Maß an Autonomie mit Blick auf die Gestaltung der deutschen Europapolitik.

Der Verhandlungsprozess zum Dritten Energiebinnenmarktpaket in den Jahren 2007 bis 2009 machte deutlich, wie gegensätzlich die Positionen zwischen der Europäischen Kommission und dem deutschen BMWi in dieser Phase ausgestaltet waren. Frustriert von den unzureichenden Fortschritten auf dem Energiebinnenmarkt in den vorangegangenen Jahren hatte die Kommission im Frühjahr 2007 beschlossen, den ersten beiden Gesetzgebungspaketen ein drittes folgen zu lassen. Im Mittelpunkt dieses Vorhabens stand der Vorschlag zur eigentumsrechtlichen Trennung von Übertragungsnetz- und Kraftwerksbetrieb sowie dem Fernleitungsbetrieb und dem Gasimport. Ohne einen eigenen Vorschlag zum Umgang mit der mangelnden Dynamik im EU-Binnenmarkt unterbreitet zu haben, lehnte das deutsche BMWi dieses Vorhaben aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Dies entsprach auch der Haltung der vier großen Stromanbieter in Deutschland, die bis zu diesem Zeitpunkt als vertikal integrierte Unternehmen alle im Besitz ihres regionalen Übertragungsnetzmonopols waren. Erst nachdem die Vorschläge der Kommission formuliert und veröffentlicht waren, begann das BMWi damit, aktiv Widerstand zu organisieren und eine Allianz mit anderen Mitgliedstaaten zu formen. Erste Ansprechpartnerin war in diesem Zusammenhang die französische Regierung, die sich ebenfalls gegen das Konzept der eigentumsrechtlichen Entflechtung aussprach. Erst relativ spät im Gesetzgebungsverfahren formulierten die Bundesregierung und eine Reihe weiterer Mitgliedstaaten ihre Vorstellung eines ‚Dritten Weges‘, der den Mitgliedstaaten weitgehende Freiheit hinsichtlich der Eigentumsstrukturen im Bereich ihrer Netzgebiete überließ. Obwohl sich die Alli-

---

6 Vgl. Susanne Schmidt: Liberalisierung in Europa: die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt am Main 1998.

anz letztlich mit ihrer abgeschwächten Version der Kommissionsvorschläge durchsetzen konnte, verzichteten drei der vier in Deutschland tätigen Unternehmen in der Folge auf den Betrieb ihrer Netze und veräußerten diese freiwillig. Unter anderem hatte sich der dauerhaft hohe Kontrolldruck aus der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission als zu hoch erwiesen, um weiterhin problemlos Netz und Erzeugung in einem vertikal integrierten Unternehmen zu vereinen. Die Bundesregierung hielt in dieser Phase an den etablierten Strukturen und den Interessen der Unternehmen auf dem deutschen Strommarkt fest, obwohl sich bereits andere Entwicklungsdynamiken innerhalb der Europäischen Union ergeben hatten. Dennoch war eine problemlose Koordinierung deutscher Positionen möglich, da nur das BMWi an diesem Verfahren direkt beteiligt war.

Eine intendierte Folge des Dritten Binnenmarktpakets war die Steigerung der Akteursvielfalt und damit des Wettbewerbs auf dem deutschen Strom- und Gasmarkt. Diese wurde nicht nur auf Unternehmensseite erreicht, sondern auch durch die Zuteilung neuer Aufgaben an neue Akteure jenseits der Regierung. So hatte die Bundesnetzagentur als deutsche Regulierungsbehörde mehr Zuständigkeiten in Deutschland und mehr Aufgaben in der europäischen Koordinierung erhalten. Gleiches gilt für die zunehmend unabhängigen Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber, die als Folge heute auf nationaler Ebene Aufgaben in der Netzplanung wahrnehmen und in Brüssel im Rahmen der Vereinigungen European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO E) und European Network of Transmission System Operators for Gas (ENTSO G) eine Rolle bei der Gestaltung europaweiter Netzplanung und -koordinierung spielen.

Seit Inkrafttreten des Dritten Energiebinnenmarktpakets hat sich die deutsche Europapolitik im Bereich des Energiebinnenmarkts von einer im Wesentlichen auf Besitzstandswahrung konzentrierten hin zu einer mitgestaltenden Rolle entwickelt. Dafür sind nicht nur die vielzähligen Akteure, sondern auch die neuen Herausforderungen der Energiewende verantwortlich.

### **Deutschlands aktive Rolle in der europäischen Erneuerbare-Energien-Politik**

Deutschland gehörte in den späten 1990er Jahren zu den ersten Mitgliedstaaten, die sich für eine spezifische Erneuerbare-Energien-Politik und entsprechende Fördermaßnahmen entschieden. Obwohl diese Ansätze zunächst in überschaubarem Umfang wirksam wurden, entwickelte sich die Erneuerbare-Energien-Politik spätestens mit der Einführung eines Gesetzes zur Förderung der erneuerbaren Energien (EEG) zu einem Markenzeichen deutscher Energiepolitik, das nach kurzer Zeit auch Einfluss auf die Europapolitik Deutschlands nahm. Hierbei spielte das BMU als zentraler Akteur eine entscheidende Rolle.

Bereits die erste Richtlinie zur Förderung der erneuerbaren Energien im Stromsektor wurde mit Unterstützung deutscher Abgeordneter im Europäischen Parlament und des BMU entwickelt und teilweise gegen Widerstände innerhalb der Europäischen Kommission und unter den Regierungen im Rat der Europäischen Union durchgesetzt. Mit dem neuen Ressortzuschnitt der Bundesregierung im Jahr 2002 und der Übertragung der Zuständigkeit für den Bereich erneuerbare Energien vom BMWi an das BMU sollte auch die deutsche Europapolitik eine deutlicher auf die Förderung erneuerbarer Energien zugeschnittene Struktur erhalten. Das BMU entwickelte in der Folgezeit eine Strategie, die zwei wesentliche Elemente beinhaltet: Zum einen sollte auf eine klare Verpflichtung der einzelnen Mitgliedstaaten und der Europäischen Union als Ganzes zum weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien hingewirkt werden. Insbesondere im Vorfeld der Verhandlungen zum Gipfel im Frühjahr 2007 stellte dies ein Kernelement der deutschen Strategie dar.

Zum anderen musste aus Sicht des BMU ein Einfluss der Europäischen Kommission auf die nationalen Fördersysteme, im deutschen Fall auf das EEG, verhindert werden. Insbesondere innerhalb der Generaldirektion Wettbewerb, aber auch in der Generaldirektion Energie wurde das EEG lange Zeit als marktverzerrendes nationales Instrument wahrgenommen, das einer weiteren Integration des Binnenmarkts im Wege stand. Mit dem PreussenElektra-Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union war 2001 zwar entschieden worden, dass nationale Maßnahmen zur Förderung der erneuerbaren Energien nicht dem Prinzip des Binnenmarkts entgegenstehen.<sup>7</sup> Die Europäische Kommission bemühte sich jedoch gleichzeitig über den Weg der Gesetzgebung eine Harmonisierung der unterschiedlichen Fördersysteme innerhalb der Europäischen Union herbeizuführen. Hier formierte sich starker Widerstand in der deutschen Umweltbewegung und bei den Verbänden der Erneuerbare-Energien-Wirtschaft, die im BMU einen Fürsprecher in Brüssel fanden.

Eine Sonderrolle im Kontext der Erneuerbare-Energien-Politik nahm die Förderung der Biokraftstoffe im Verkehrssektor ein, die Deutschland frühzeitig als Klimaschutzmaßnahme propagierte. BMU und Landwirtschaftsministerium bemühten sich um eine Übertragung des deutschen Politikansatzes auf EU-Ebene. Dies gelang 2003 mit dem Beschluss einer Richtlinie zur Erhöhung des Anteils der Biokraftstoffe am Kraftstoffverbrauch auf 5,75 Prozent bis 2010. Auch im Rahmen der Verhandlungen über die Erneuerbare-Energien-Richtlinie setzten sich beide Ministerien für die Einführung eines spezifischen Anteils erneuerbarer Energien im Verkehrssektor in Höhe von 10 Prozent für jeden Mitgliedstaat bis 2020 ein. Schon während der Zielformulierung im Europäischen Rat äußerten Umweltverbände allerdings erhebliche Zweifel an der nachhaltigen Herstellung der Biokraftstoffe und forderten Zurückhaltung mit Blick auf die weitere Förderung der Biokraftstoffe, konnten die Festlegung aber nicht mehr verhindern. Erst im Gesetzgebungsverfahren zur Richtlinie setzte sich das BMU auch für eine Nachhaltigkeitszertifizierung der Biokraftstoffe ein. Gleichzeitig wurde die Festlegung einer EU-weiten Quote auch als Argument für die Veränderung des Förderinstrumentariums auf nationaler Ebene von steuerlichen Anreizen hin zu einer Beimischungsquote verwendet.

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009 wäre ohne deutschen Einfluss zweifellos nicht in dieser Form verabschiedet worden. Bereits im Rahmen des politischen Beschlusses über ein verbindliches Erneuerbare-Energien-Ziel während des Europäischen Rates vom März 2007 hatte die Bundeskanzlerin erheblichen Einfluss genommen. Im darauffolgenden Gesetzgebungsverfahren war es das deutsche BMU, das gleichermaßen auf der Festlegung verbindlicher nationaler Ziele beharrte und eine Harmonisierung der Fördersysteme zu verhindern wusste. Wichtig war in diesem Zusammenhang auch die Allianzbildung mit anderen EU-Staaten wie Dänemark, Schweden oder Spanien, die eine ambitionierte nationale Erneuerbare-Energien-Politik unterstützten. Das BMWi übte in diesem Zusammenhang durchaus Kritik an der Festlegung verbindlicher Ziele für den Ausbau erneuerbarer Energien, konnte aufgrund der Ressortzuständigkeit und der bereits 2007 erfolgten Zustimmung der Kanzlerin jedoch kaum Einfluss auf die Verhandlungen nehmen.

Eine aktive und gestaltend wirkende Erneuerbare-Energien-Politik kann als Konstante in der Energie- und Klimapolitik mit Blick auf Europa bezeichnet werden. Dabei verfolgte die Bundesregierung stets eine Doppelstrategie: einerseits die Festlegung gemeinsamer Normen in der EU, andererseits die Verhinderung des Einflusses der Kommission auf die

---

7 Siehe Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Zweiten Senats vom 13. März 2001, Rechtssache C-379-98, PreussenElektra AG.

nationalen Fördersysteme. Bis 2014 kann diese Strategie als erfolgreich bezeichnet werden. Mit Blick auf die Auswirkungen der EU-Entscheidungen in Deutschland ist in erster Linie eine legitimierende Funktion für das ohnehin angestrebte Ziel nationaler Akteure zu erkennen. Lediglich im Bereich der Biokraftstoffpolitik konnten die EU-Beschlüsse für eine Veränderung des Fördersystems genutzt werden.

### **Emissionshandel und EU-Klimapolitik: Deutschlands späte Unterstützung**

Auf internationaler Ebene bemühte sich Deutschland bereits in den 1990er Jahren um eine Vorreiterrolle in der Klimapolitik. So unterstützte bereits die Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl und mit Merkel als Umweltministerin die Bemühungen im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention und die Verabschiedung des Kyoto-Protokolls. Auch an der sich entwickelnden EU-Klimapolitik beteiligte sich die Bundesregierung aktiv. Die ersten Vorschläge der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines EU-weiten Emissionshandelssystems wurden in Deutschland hingegen mehrheitlich skeptisch gesehen und trafen zunächst auf Widerstand.

Diese abwehrende Haltung gegenüber dem EU-Emissionshandelssystem speiste sich aus zwei Strömungen: Innerhalb des BMU wie auch unter den Umweltverbänden wurden zunächst grundsätzliche Bedenken gegenüber der Einführung eines marktbasierten Instruments zum Klimaschutz geäußert. Steuerliche und regulative Eingriffe wurden klar favorisiert. Innerhalb der deutschen Industrie und im BMWi bereiteten hingegen die zusätzlichen finanziellen Belastungen Sorgen, die durch ein neues, auf nationaler Ebene kaum mehr zu kontrollierendes Instrument geschaffen würden. Bislang stellten lediglich freiwillige Selbstverpflichtungen die zentrale Klimaschutzmaßnahme der deutschen Wirtschaft dar. Eine Geschichte von Zielverfehlungen war die Folge. Dies führte zu einer Situation, in der während des EU-Gesetzgebungsprozesses zur ersten Emissionshandelsrichtlinie in den Jahren 2001 bis 2003 zwar eine ablehnende deutsche Haltung zu erkennen war, diese sich innerhalb der Europäischen Union aber nicht als mehrheitsfähig erwies. Die Bundesregierung, vertreten durch ein skeptisches BMU und ein ablehnendes BMWi, verpasste es insofern, eine Verhandlungsposition aufzubauen, die den weiteren Werdegang des Gesetzes zumindest in ihrem Sinne beeinflusste, wenn dieses schon nicht zu verhindern war.

Nachdem die grundsätzliche Entscheidung für die Einführung des Emissionshandelssystems gefallen war, veränderte sich die Positionierung im BMU und bei den Umweltverbänden. In der Auseinandersetzung über die ersten Allokationspläne für Deutschland wurde deutlich, dass sich die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission als eine Verbündete für strenge Allokationsbudgets auszeichnen würde und ihre Durchsetzung auf EU-Ebene leichter fiel als im nationalen Kontext. Die Unternehmen konzentrierten sich zu diesem Zeitpunkt noch weitgehend auf den nationalen Gesetzgeber. In den Folgejahren setzte sich die Kommission immer wieder mit den aus ihrer Sicht unzureichenden deutschen Allokationsplänen auseinander und forderte Nachbesserungen von der Bundesregierung. Die Übertragung von Steuerungskompetenzen an die Europäische Union erwies sich aus Sicht deutscher Umweltpolitiker bis zu diesem Zeitpunkt als Erfolg.

Mit dem wachsenden öffentlichen Handlungsdruck in der Klimapolitik veränderte sich auch die Haltung der deutschen Industrie und der Stromwirtschaft zum Emissionshandel. Die Gefahr nationaler Zusatzregulierung und die Aussicht auf ein ‚level-playing field‘ innerhalb des EU-Binnenmarkts erhöhten die Zustimmung zu einem europaweiten Instrument deutlich. Hinzu kamen eine Überallokation an Zertifikaten und fragwürdige Kompensationsmöglichkeiten über internationale Gutschriften im System, die dazu führ-



ten, dass sich der Emissionshandel für deutsche Unternehmen zu einer vergleichsweise leichten Bürde entwickelte. Die Reform des EU-Emissionshandelssystems im Nachgang zum Gipfel des Europäischen Rates vom März 2007 wurde von deutschen Akteuren – wenn auch aus unterschiedlichen Motiven – unisono unterstützt. Die weiteren Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Kommission riefen in Deutschland nur wenig Protest hervor. Der Konflikt zwischen Umwelt- und Wirtschaftsakteuren konzentrierte sich hier vor allem auf Fragen der freien Zuteilung von Zertifikaten und auf den Umgang mit dem Thema ‚carbon leakage‘, der Abwanderung von Industrie ins Ausland aufgrund zusätzlicher klimapolitischer Belastungen. Letztlich war es dennoch das Verhandlungsgeschick der Bundeskanzlerin, die während des Treffens des Europäischen Rates vom Dezember 2008 gemeinsam mit dem französischen Präsidenten eine Einigung über die Neugestaltung der EU-Klimapolitik zwischen den skeptischen mittel- und osteuropäischen Staaten und dem Rest der Europäischen Union herbeiführte. Die Verknüpfung von klimapolitischer Integrität des Instrumentariums und einem glaubwürdigen Schutz der Industrie gehörte dabei zum Erfolgsrezept für einen politischen Kompromiss.<sup>8</sup>

Obwohl im Zuge der Harmonisierung des EU-Emissionshandelssystems mit Beschluss im Jahr 2009 ein weitreichender Schritt für die EU-Klimapolitik vollzogen worden war, hatte dieser kaum Auswirkungen auf die nationale Klimapolitik in Deutschland. Diese veränderte sich in ihren Strukturen nicht und hielt auch weiterhin an nationalen Zielfestlegungen innerhalb eines gemeinsamen Binnenmarkts und einer harmonisierten Klimapolitik für Stromsektor und Industrie fest. Gleichzeitig wuchs spätestens nach der Wirtschaftskrise und dem daraus resultierenden Überangebot an Zertifikaten die Kritik am Emissionshandelssystem innerhalb der deutschen Umweltbewegung.

Zusammenfassend lassen sich deutliche Veränderungen in der Haltung der deutschen Europapolitik im Bereich Klima feststellen. Die Ausgestaltung einer EU-Klimapolitik und die gemeinsame Vertretung als Europäische Union in der internationalen Klimapolitik wurden durch Deutschland von Beginn an unterstützt. Die Einrichtung des Emissionshandelssystems traf hingegen auf deutschen Widerstand aus unterschiedlichen Richtungen, der eine konstruktive Beteiligung an der Gestaltung des Systems weitgehend verhinderte. Die Haltung des BMU veränderte sich bereits kurz nach der Verabschiedung der entsprechenden Richtlinie, während das BMWi noch über Jahre an der grundsätzlichen Ablehnung des Systems festhielt. Erst zwischen den Jahren 2004 und 2007 änderte sich hier die Haltung. Die Harmonisierung des Emissionshandels und die Abschaffung der konfliktträchtigen nationalen Allokationspläne wurden letztlich auch durch Deutschland unterstützt.

### **Die ‚Energiewende‘ und die deutsche Europapolitik**

Die energiepolitischen Entscheidungen des Jahres 2011 beendeten den jahrzehntealten Konflikt über die Nutzung der Atomenergie in Deutschland. So wurde ein verbindlicher Ausstiegsplan in Gesetzesform gegossen, der zuvor von allen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien mitgetragen worden war. Zusätzliche Unterstützung und mehr Aufmerksamkeit fanden nun auch die bereits im Jahr zuvor festgelegten Zielsetzungen aus dem Energiekonzept der Bundesregierung, die gleichermaßen Klimaschutz, Ausbau der erneuerbaren Energien und Steigerung der Energieeffizienz betrafen. Während die

---

8 Vgl. Severin Fischer: Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter?, in: Internationale Politik und Gesellschaft 2/2009, S. 108-126.

Bundesregierung ihre Planungen für die energiepolitische Transformation und den Ausstieg aus der Atomenergie vorantrieb, blieb die Europapolitik mit Blick auf Energie- und Klimafragen allerdings zunächst außen vor.

Die erste Phase deutscher Energiewende-Europapolitik in den Jahren 2011 bis 2013 war von zwei zentralen Merkmalen geprägt: einer strukturellen Vernachlässigung der europäischen Dimension des Themas und einem teils auch in der Öffentlichkeit ausgetragenen Konflikt zwischen den beiden zentralen Bundesministerien BMU und BMWi.

Mit beeindruckender Gleichgültigkeit gegenüber dem europäischen Umfeld wurde die nationale Atomausstiegsdebatte in den Wochen und Monaten nach dem Reaktorunfall von Fukushima geführt. Die Integration des europäischen Strommarkts und die Entwicklung der EU-Energie- und Klimapolitik spielte in den Beratungen der kurzfristig eingesetzten Ethikkommission ‚Sichere Energieversorgung‘ lediglich am Rande eine Rolle. Auch in den Debatten im Deutschen Bundestag und den Redebeiträgen der zuständigen Bundesminister wurde Europa weitgehend ignoriert. Damit einher ging auch eine mangelhafte Informationspolitik der Bundesregierung gegenüber den Nachbarstaaten und den EU-Institutionen in Brüssel. Die enorme politische Herausforderung, welche die kurzfristige politische und rechtliche Verankerung eines nationalen Transformationspfades mit sich brachte, mag als eine Erklärung für diese Defizite angeführt werden. Es zeigte sich dabei jedoch deutlich, dass die Europäische Union bislang keine relevante Rolle in den energiepolitischen Überlegungen nationaler Fachpolitiker spielte.

Deutlich wurde in der ersten Phase nach Verabschiedung der Beschlüsse zur Energiewende zunächst auch die wachsende Distanz zwischen BMWi und BMU. Diese äußerte sich auf inhaltlicher Ebene insbesondere in der Europapolitik, da auf nationaler Ebene das BMU seine über Jahre propagierte Position mit den Beschlüssen zur Energiewende schließlich erfolgreich durchgesetzt sah. Die Gegensätze wurden auch auf persönlicher Ebene zwischen den beiden Ministern zur Schau gestellt. Während Wirtschaftsminister Rösler weder ein überzeugter Verfechter der Energiewende noch ein glühender Europäer war, gehörte Umweltminister Röttgen frühzeitig zu den Befürwortern eines raschen Atomausstiegs und anspruchsvoller Klimaschutzanstrengungen. Diese auf nationaler Ebene nun zwangsweise befriedeten Konfliktlinien übertrugen sich in den Jahren 2012 und 2013 schließlich auf die Europapolitik.

Deutlich wurden diese Konflikte anhand von zwei europapolitisch bedeutsamen Verfahren: zum einen bei den Reformen in der EU-Klimapolitik, zum anderen im Umgang mit der EU-Energieeffizienzrichtlinie. Die EU-Klimapolitik war nach dem gescheiterten Klimagipfel von Kopenhagen 2009 und der aufziehenden Wirtschaftskrise in Turbulenzen geraten. So argumentierte das ökologisch-progressiv orientierte Lager, die Europäische Union solle ihr Klimaziel von 20 auf 30 Prozent Emissionsminderung bis 2020 erhöhen, um als weltweites Vorbild zu wirken und die ohnehin durch die Wirtschaftskrise erfolgten Emissionsminderungen durch zusätzliche Maßnahmen zu verstetigen. Die Gegenseite wies darauf hin, dass Wirtschaftskrise und mangelnde Fortschritte in der internationalen Klimapolitik für die Europäische Union Grund genug sein sollten, Abstand von weiteren teuren Klimaschutzmaßnahmen zu nehmen. Diese Konfliktlinie verlief auch quer durch die Bundesregierung. Röttgen trat mit seinen britischen und französischen Amtskollegen für ambitionierte Ziele in der Europäischen Union ein, während Rösler öffentlich vor einer Verteuerung der Strompreise und dem Verlust industrieller Produktion warnte. Dieser Konflikt hatte zur Folge, dass die Bundesregierung letztlich ohne Position in dieser Frage agierte, die Bundeskanzlerin aber gleichzeitig nicht von ihrer Richtlinienkompetenz Gebrauch machen wollte. Nachdem sich keine Mehrheit für eine Korrektur am Klimaziel

fand, begann die Europäische Kommission damit zu argumentieren, dass zumindest eine Nachbesserung des Emissionshandels notwendig sei, um die drastisch gesunkenen Preise im System zu stabilisieren und wieder einen funktionierenden Markt herzustellen. Doch trotz der klimapolitisch anspruchsvollen Energiewende-Beschlüsse in Deutschland, formierten Wirtschaftsminister Rösler in der Bundesregierung und die Energie- und Wirtschaftspolitik der CDU/CSU- und FDP-Fraktionen im Bundestag hier ihren Widerstand. Umweltminister Röttgen warb hingegen vehement für das sogenannte ‚Backloading‘ als notwendige Korrekturmaßnahme, um das Emissionshandelssystem dauerhaft am Leben zu erhalten. Der bisher national geführte Streit über das Ausmaß umweltpolitischer Eingriffe verlagerte sich dabei auf die EU-Ebene. Letztlich konnte der Konflikt innerhalb der Bundesregierung nicht aufgelöst werden, sodass sich Deutschland im Rat der Europäischen Union zunächst enthalten musste.

Eine ähnliche Situation war auch in der Energieeffizienzpolitik zu beobachten. Während im Rahmen der Energiewende-Beschlüsse ehrgeizige Ziele für die Steigerung der Energieeffizienz gesetzt wurden, spiegelten sich diese nicht in der Europapolitik wider. Stattdessen bemühte sich das BMWi darum, weitere Regulierung und strengere Vorgaben für Energieeffizienzdienstleistungen zu verhindern. Auch prägte der Gegensatz zwischen den beiden Ministerien für eine lange Zeit die Positionierung Deutschlands und blockierte eine aktive Beteiligung an den entsprechenden Aushandlungsverfahren im Rat der Europäischen Union. Letztlich wurde eine stark abgeschwächte Version des Richtlinienentwurfs der Kommission verabschiedet, die erwartungsgemäß auf dem Weg zu der von Seiten der Bundesregierung wiederholt geforderten nationalen Energieeffizienzrevolution nur einen kleinen Beitrag liefern dürfte.

Mit den bereits einleitend beschriebenen strukturellen Veränderungen innerhalb der Bundesregierung nach den Wahlen 2013 wurde auch eine neue Phase der Energiewende-Europapolitik eingeläutet. In einem ersten Schritt veranlasste die Bundesregierung noch vor Unterzeichnung des Koalitionsvertrags eine Zustimmung zum ‚Backloading‘-Verfahren und machte damit deutlich, dass Deutschland auch in Zukunft wieder eine aktive Rolle in der EU-Klimapolitik einzunehmen gedachte. Das BMWi übernahm in der Folgezeit die zentrale Koordinierungsrolle für deutsche Anliegen in der EU-Energie- und Klimapolitik und bereitete unter anderem die strategischen Entscheidungen des Europäischen Rates zum EU-2030-Rahmen vom Oktober 2014 inhaltlich vor. Auch wenn die Bundesregierung aufgrund der Bundestagswahlen und der Koalitionsverhandlungen erst vergleichsweise spät in den Verhandlungsprozess eingreifen konnte, war es insbesondere den deutschen Bemühungen zu verdanken, dass auch in Zukunft drei Ziele in den Bereichen Emissionsminderung (40 Prozent), Ausbau erneuerbaren Energien (27 Prozent) und Energieeffizienz (27 Prozent) die Entwicklung des europäischen Energiesystems bis 2030 prägen werden.<sup>9</sup>

Auch für die kommenden Jahre ist davon auszugehen, dass wichtige Fragen in diesem Politikfeld durch die Bundesregierung wieder aktiver mitgestaltet werden, etwa wenn es um die neue EU-Governance der Energie- und Klimapolitik oder die Weiterentwicklung des EU-Strommarkts geht. Auch die von Seiten der Europäischen Kommission vorangetriebene Entwicklung einer Energieunion wird von der Bundesregierung wohlwollend begleitet. Gleichzeitig ist erkennbar, dass Deutschland zunehmend auf flexible Formate der energiepolitischen Koordinierung setzt. Dazu zählen beispielsweise Vereinbarungen mit den ‚zwölf elektrischen Nachbarn‘ oder die Kooperation im Pentilateralen Forum.

---

9 Vgl. Severin Fischer: *Die Energiewende und Europa*, Heidelberg 2016 (im Erscheinen).

Beide Prozesse dienen vorrangig der Bearbeitung von gemeinsamen Herausforderungen im Strommarkt und der gegenseitigen Absicherung in Fragen der Versorgungssicherheit. Eine offene Frage bleibt jedoch, wie die Bundesregierung in Zukunft mit aus Sicht der nationalen Transformationsansprüche unzureichenden Ergebnissen der Verhandlungen in der EU-Energie- und Klimapolitik umgehen wird. Die abnehmenden nationalen Einflussmöglichkeiten in einem zunehmend integrierten europäischen Markt- und Politikgeflecht könnten eine neue Herausforderung für die Energiewende-Europapolitik darstellen.

### **Deutschland in der europäischen Energie- und Klimapolitik – ein Akteur im Wandel**

Deutschlands Europapolitik mit Blick auf die Themenbereiche Energie und Klima hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert und muss anhand einzelner Teilbereiche betrachtet werden. Als prägend erwiesen sich bislang Dualität und Konkurrenzverhalten der beiden federführenden Ministerien. Die dabei zu beobachtende Dominanz des BMWi erklärt sich zunächst durch seine breite thematische Zuständigkeit und den Informationsvorsprung als koordinierendes Ministerium für die Vorbereitung der entsprechenden Ministerräte. Dem BMU gelang es über die Jahre durch den Aufbau von Fachexpertise und eine klare europapolitische Agenda aufzuholen. Dennoch zeichnete sich das Verhältnis der beiden Ministerien in erster Linie durch Konflikte bei der Formulierung deutscher Positionen aus, die nur selten durch die Richtlinienkompetenz der Bundeskanzler beziehungsweise der Bundeskanzlerin aufgelöst wurden.

Auch auf der inhaltlichen Ebene lassen sich Unterschiede erkennen. So agierte das BMWi meist defensiv und versuchte die Strukturen auf dem deutschen Energiemarkt zu bewahren, während das BMU proaktiv deutsche Ansätze in der EU-Politik zu verankern versuchte. Auffällig ist über die Jahre hinweg die Übertragung umwelt- und klimapolitischer Themen auf die EU-Ebene, die auch der Legitimation nationalen Handelns dienen. Insbesondere in der Erneuerbare-Energien-Politik und bei der Formulierung klimapolitischer Positionen unter Berücksichtigung der Erhaltung industrieller Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Europäischen Union ist bis heute eine deutsche Handschrift erkennbar.

Mit den Beschlüssen zur Energiewende zeichnete sich ein Bruch in der deutschen Energie- und Klimapolitik ab, der erst verspätet auch in die Europapolitik übertragen wurde. Zunächst gelang es dem in der innenpolitischen Auseinandersetzung unterlegenen Wirtschaftsminister und seinem Ministerium korrespondierende Beschlüsse in der Europapolitik zu verhindern. Mit dem Regierungswechsel 2013 änderte sich schließlich die Ausgangslage durch einen Neuzuschnitt der Ministerien, die parteipolitische Kohärenz der zuständigen Minister und den erklärten politischen Willen zur aktiven Gestaltung deutscher Energiewende-Europapolitik. Die größte Herausforderung für die deutsche Europapolitik findet sich künftig aller Voraussicht nach im Umgang mit ambitionierten nationalen Zielsetzungen die in einem immer konflikträchtigeren Verhältnis zu einem zunehmend weniger transformationsfreundlichen europäischen Umfeld stehen.