

---

**Die Klima- und Energiepolitik  
der deutschen Bundesregierung**  
**Ein Beitrag zum deutsch-französischen Dialog**

---

**Dr. Camilla Bausch**

**Matthias Duwe**

**Benjamin Görlach**

*Juli 2014*

Comité d'études des relations franco-allemandes



Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (IFRI) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über große internationale Fragen informiert und diskutiert. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch seine Studien und Debatten, die interdisziplinär angelegt sind, bringt das IFRI Politiker, Wirtschaftswissenschaftler, Forscher und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Mit seinem zweiten Büro in Brüssel (IFRI-Bruxelles) positioniert sich das IFRI als eines der wenigen französischen think tanks im Kern der europäischen Debatte.

*Die Verantwortung für die im weiteren Text  
geäußerten Standpunkte tragen die Autoren.*

Die Aktivitäten des Cerfa (Forschung, Editing und Publikationen) werden von dem Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und dem Planungsstab des Ministère des Affaires étrangères et du Développement international gefördert.



Herausgeber: Dr. Yann-Sven Rittelmeyer und Prof. Dr. Hans Stark

ISBN: 978-2-36567-299-3

© Ifri – 2014 – Tous droits réservés

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE  
Tel.: +33 (0)1 40 61 60 00  
Fax: +33 (0)1 40 61 60 60  
Email: [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tel.: +32 (0)2 238 51 10  
Fax: +32 (0)2 238 51 15  
Email: [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

Website: [ifri.org](http://ifri.org)

# Autoren

---

Dr. Camilla Bausch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am *Ecologic Institut*. Schwerpunkte ihrer Arbeit sind die internationale Klimapolitik, der Emissionshandel und energierechtliche Fragestellungen. Sie promovierte zum Doktor der Rechtswissenschaften an der Humboldt Universität Berlin.

Matthias Duwe ist Leiter des « Climate » Programms am *Ecologic Institut*. Er beschäftigt sich vorrangig mit der Klima- und Energiepolitik der EU und deren Verknüpfungen zur nationalen Ebene wie auch zu den internationalen Verhandlungen. Zwischen 2001 und 2011 arbeitete er beim *Climate Action Network Europe* (CAN Europe) bei dem er ab 2005 das Brüsseler Büro leitete.

Benjamin Görlach leitet das “Economics and Policy Assessment” Programm am *Ecologic Institut*. Sein Arbeitsschwerpunkt liegt auf der Evaluation umweltpolitischer Instrumente und der ökonomischen Bewertung von Umweltgütern. Zuvor war Benjamin Görlach bei der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt (UBA) tätig.

# Zusammenfassung

---

Die von Deutschland beschlossene Energiewende ist zentrales Element der Klima- und Energiepolitik der Bundesregierung, bestimmt aber gleichzeitig die deutsche Haltung bei internationalen Verhandlungen. Abgesehen von der notwendigen Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes ist es nun Aufgabe der Großen Koalition sich für die Fortführung der bisherigen Ansätze in der Klima- und Energiepolitik einzusetzen. Gewichtige Änderungen haben sich bereits durch die Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Wirtschafts- und Umweltministerium ergeben, die darüber hinaus nun beide erstmals von Ministern gleicher Parteizugehörigkeit geführt werden.

Auf europäischer Ebene könnte Berlin dank der neuen Einigkeit seine klimapolitische Handlungsfähigkeit wiedergewinnen und diese nutzen, um die Verhandlungen über ein „Klima- und Energiepaket 2030“ voranzutreiben. Letztlich braucht Deutschland auf EU-Ebene auch ein hohes Ambitionsniveau, um eigene Interessen durchzusetzen, da sich nationale Ziele im europäischen Rahmen kostengünstiger und leichter umsetzen lassen.

Der persönliche Einsatz der Kanzlerin wird bei internationalen Verhandlungen sicherlich ebenfalls eine tragende Rolle spielen, insbesondere im Hinblick auf die G7-Präsidentschaft, die Deutschland 2015 innehaben wird. Des Weiteren wäre eine vertiefte deutsch-französische Zusammenarbeit in Aussicht auf die im kommenden Jahr anstehende Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (COP 21) in Paris von beidseitigem Interesse und könnte zu einer neuen positiven klima- und energiepolitischen Dynamik beitragen.

# Executive Summary

---

The German energy turnaround is at the heart of its climate and energy policy, but also determines Germany's attitude in international negotiations. Apart from the necessary revision of the Renewable Energy Act, the new coalition that took power in December 2013 will probably continue the previous climate and energy policy. The main changes are of a structural nature, and relate to a new distribution of competences between the Economy and Environment Ministries, which are, furthermore, for the first time headed by members of the same political party.

At the EU level, Berlin could recover, thanks to a unified approach, its ability to influence climate and energy policies, and thus facilitate an agreement on the 2030 climate and energy package. Besides, for its own interests, Germany needs Europe to have high ambitions in so far as its national goals would be less difficult and costly to attain if they form part of an overall European approach.

The personal engagement of the chancellor would certainly be an important variable in the negotiations, since Germany will chair the G7 in 2015. Similarly, in view of France hosting the United Nations climate summit (COP 21) in Paris in the same year, enhanced Franco-German cooperation would be in the interest of both countries and generate a strong political dynamic.

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>EINLEITUNG</b> .....	5
<b>ENTWICKLUNGEN IN DER NATIONALEN KLIMAPOLITIK</b> .....	7
<b>Neuer Zuschnitt der Ressorts</b> .....	8
<b>Förderung für erneuerbare Energien</b> .....	11
<i>Die Diskussion um die Kosten des EEG</i> .....	12
<i>Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes</i> .....	14
<b>Die vergessenen Baustellen der Energiewende: Gebäude und Verkehr</b> .....	16
<b>Die Energiewende und das nationale 40%-Klimaziel</b> .....	18
<b>Eine deutsch-französische Energiewende?</b> .....	20
<b>DIE DEUTSCHE ROLLE IN DER EUROPÄISCHEN KLIMAPOLITIK</b> .....	23
<b>Rückblick: Lähmende Uneinigkeit</b> .....	23
<b>Rückblick: Die Rolle der Kanzlerin</b> .....	25
<b>Tatkraft und Geschlossenheit nach der Wahl</b> .....	26
<b>EEG als Konfliktfall zwischen Berlin und Brüssel</b> .....	27
<b>Ausblick: Die Rolle der Bundeskanzlerin</b> .....	28
<b>DEUTSCHE POSITIONEN IN DER INTERNATIONALEN KLIMAPOLITIK</b> .....	30
<b>Rahmenbedingungen</b> .....	30
<b>VN-Klimaverhandlungen</b> .....	33
<i>Europäische Einbettung</i> .....	33
<i>Kontinuität</i> .....	35
<i>Inhaltliche Positionierung</i> .....	36
<b>Deutsche Handlungsoptionen in anderen internationalen Foren</b> .....	40
<b>Deutsch-Französische Beziehungen und internationale Klimapolitik</b> .....	41
<b>FAZIT</b> .....	43

# Einleitung

---

2007 profilierte sich Angela Merkel als „Klimakanzlerin“. Dies war in dem Jahr, in dem Deutschland die Doppelpräsidentschaft für EU und G8 innehatte und das politische Profil der Klimapolitik rasant anstieg. Damals konnte das politische Geschick der Kanzlerin dazu beitragen, den US-amerikanischen Präsidenten G. W. Bush enger in die internationalen Klimaschutzbemühungen unter dem Dach der Vereinten Nationen (VN) einzubinden. Damit hat nicht zuletzt auch das deutsche Engagement dazu beigetragen, dass beim VN-Klimagipfel Ende 2007 ein wegweisender Verhandlungserfolg in Form des sogenannten „Bali Aktionsplans“ erreicht werden konnte.

Spätestens jedoch nach den Rückschlägen 2009, wo die VN-Verhandlungen in Kopenhagen vor den Augen einer aufmerksamen Welt und in Anwesenheit von über 100 Staats- und Regierungschefs scheiterten, hat die ehemalige Klimakanzlerin andere Prioritäten gesetzt – sowohl auf internationaler, als auch auf europäischer Ebene.

Nun steht 2015 wieder ein entscheidender Klimagipfel auf der internationalen Agenda: In Paris soll ein Zukunftsabkommen unter der Klimarahmenkonvention (KRK) verabschiedet werden. Die EU, ihre Mitgliedstaaten und insbesondere Frankreich als Präsidentschaftsvorsitzender der Vertragsstaatenkonferenz haben ein großes Interesse daran, dass sich die negativen Erfahrungen von Kopenhagen nicht wiederholen. Allerdings stocken die Verhandlungen und der Erfolg des Pariser Gipfels ist keineswegs sicher.

Zu einer positiven Dynamik beitragen könnte ein Durchbruch bei den Verhandlungen über ein Europäisches Klima- und Energiepaket für 2030. Hier könnte Europa ein Zeichen setzen. Für eine solche Einigung ist Deutschland als ökonomisches und politisches Schwergewicht – und selbsterklärter klimapolitischer Vorreiter – von entscheidender Bedeutung. Was also ist von Deutschland mit seiner im Dezember 2013 eingesetzten neuen Regierung zu erwarten? Wie werden sich die neuen Minister positionieren? Was bedeuten die nationalen Herausforderungen für europäische Positionen und die internationalen Verhandlungen? Sprich: Wie wird sich die neue Regierung mit der alten Kanzlerin klimapolitisch einbringen? Diese Fragen sollen nachfolgend näher beleuchtet werden. Der Text wird dabei zunächst auf die nationale Politik eingehen, um sodann die europäische und danach die

internationale Ebene – mit Fokus auf die VN-Verhandlungen – zu betrachten.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Die nachfolgenden Ausführungen berücksichtigen Entwicklungen bis Mai 2014.



# Entwicklungen in der nationalen Klimapolitik

---

Spätestens seit der Reaktorkatastrophe von Fukushima im März 2011 ist die Energiewende das beherrschende Thema in der deutschen Klima- und Energiepolitik: Die Energiewende verbindet den Atomausstieg mit einem grundlegenden Umbau des Energiesystems, weg von fossilen und hin zu erneuerbaren Energiequellen. Grundlage der Energiewende ist im Prinzip das Energiekonzept vom September 2010.<sup>2</sup> In diesem Dokument hatte die damalige Regierung (die Zweite unter Führung von Kanzlerin Merkel) aus CDU/CSU und FDP ihre langfristige Strategie für eine zukünftige Energieversorgung dargelegt, die – so die eigene Zielsetzung – ambitionierte Klimaschutzziele mit wettbewerbsfähigen und sozial verträglichen Energiepreisen kombinieren und dabei Versorgungssicherheit gewährleisten wollte. Eckpunkte des Konzepts sind unter anderem eine stetige Verringerung der Treibhausgasemissionen bis Mitte des Jahrhunderts.<sup>3</sup> Um dies zu erreichen, sieht das Energiekonzept langfristig eine Energieversorgung weitgehend auf Basis erneuerbarer Energien vor. Im ursprünglichen Konzept von 2010 war allerdings auch vorgesehen, dass die Kernkraft als sogenannte Brückentechnologie in das Zeitalter der erneuerbaren Energien dienen sollte. Dieser Baustein bedeutete einen Bruch mit der Politik der vorherigen Regierungen, die den 2000 beschlossenen Ausstieg aus der Kernenergie verfolgten – inklusive der ersten von Kanzlerin Merkel geführten Großen Koalition (2005-2009).

Dieser „Ausstieg aus dem Ausstieg“ im Jahr 2010 war jedoch bereits nach einem halben Jahr Makulatur. Als unmittelbare Reaktion auf die Katastrophe von Fukushima beschloss die Bundesregierung, sieben ältere Kernkraftwerke umgehend stillzulegen. Für die restlichen Kernkraftwerke legte sie einen Ausstiegsfahrplan bis 2022 fest – nur Monate, nachdem sie die Laufzeiten für just diese Kraftwerke verlängert hatte.

---

<sup>2</sup> Deutsche Bundesregierung, „Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“, September 2010.

<sup>3</sup> 40% Minderung gegenüber 1990 bis 2020, 55% bis 2030, 70% bis 2040 und 80-95% bis 2050.

Die übrigen Ziele des Energiekonzepts bleiben jedoch grundsätzlich weiter gültig. Als politischen Prozess zur Umsetzung dieser Ziele machte die CDU/CSU-FDP-Regierung die „Energiewende“ zum Leitthema der deutschen Energie- und Klimapolitik. Die Energiewende selbst ist an sich kein neues Projekt: Die Grundideen für einen Umbau der Energieversorgung stammen bereits aus den 1970er Jahren; der Begriff Energiewende wird seit 1980 verwendet,<sup>4</sup> die Einspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Quellen wurde 1991 eingeführt und der Atomausstieg im Jahr 2000 erstmals vereinbart. Neu ist allerdings, dass es seit Fukushima einen parteiübergreifenden Konsens über die wesentlichen Ziele der Energiewende gibt.

Eine erneute Revision des Atomausstiegs unter der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD ist so gut wie ausgeschlossen. Diese Annahme baut auf klare politische Positionierungen ebenso wie den Umstand, dass sich Befürchtungen über eine Gefährdung der Versorgungssicherheit nicht bewahrheitet haben: Vielmehr hat Deutschland nach wie vor große Überkapazitäten bei der Stromerzeugung. So exportiert Deutschland seit Jahren Strom in seine Nachbarländer, aktuell mehr als zuvor. Die gesicherte Leistung des Kraftwerkparcs ist auf absehbare Zeit ausreichend für die Deckung des eigenen Bedarfs.<sup>5</sup> Zuletzt hat die Krise in der Ukraine zu einer stärkeren Diskussion über Deutschlands Abhängigkeit von russischem Gas geführt. Dies haben jedoch nur vereinzelte Stimmen zum Anlass genommen, den Atomausstieg in Frage zu stellen.

Insofern ist die Energiewende auch ein Projekt der neuen Regierung. Nun muss die schwarz-rote Koalition dieses industrie- und gesellschaftspolitische Großprojekt gestalten.

## **Neuer Zuschnitt der Ressorts**

Ein Umstand, der die nationale Klimapolitik der deutschen Bundesregierung lange geprägt – und zeitweilig gelähmt – hat, waren die Spannungen zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium. Die unterschiedlichen Meinungen beider Häuser – und der jeweils zuständigen Minister – darüber, wie ambitioniert Deutschland seine Klima- und Energieziele verfolgen soll, führten über die Jahre immer wieder zu offenen Konflikten. Gerade die Umsetzung der Energiewende litt unter diesem Gegensatz, da im konservativ geführten Umweltministerium (BMU) und im liberal geleiteten

---

<sup>4</sup> Florentin Krause, Harmut Bossel, Karl-Friedrich Müller-Reißmann, *Energie-Wende: Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran. Ein Alternativ-Bericht*, Frankfurt a.M., Fischer, 1980.

<sup>5</sup> Engpässe in der Stromversorgung könnten sich allenfalls regional in Süddeutschland ergeben, wenn der Ausbau der Übertragungsnetze weiterhin auf sich warten lässt.

Wirtschaftsministerium (BMWi) zwischen 2009 und 2013 unterschiedliche Vorstellungen herrschten, wie die Energieversorgung der Zukunft aussehen sollte, wie der Weg dorthin auszugestaltet sei, und wie schnell Deutschland auf diesem Weg vorangehen sollte. Die Konfliktlinien waren dabei stets identisch: Das Wirtschaftsministerium bemühte sich entweder, Maßnahmen, die nach seiner Auffassung nicht im Interesse der deutschen Wirtschaft waren, zu mildern (beispielhaft sei hier die Diskussion um die Nationalen Allokationspläne im Rahmen des Emissionshandels 2004 und 2007 genannt) oder blockierte gemeinsame Entscheidungen.

In einigen Situationen griff das Kanzleramt vermittelnd ein und führte eine Entscheidung herbei. In anderen Fällen verzichtete Angela Merkel darauf zu intervenieren oder zwischen den Ministerien zu schlichten. So führte der offene Konflikt zwischen BMU und BMWi mitunter schlicht dazu, dass keine Entscheidung zustande kam und die jeweiligen Prozesse zum Stillstand kamen. So gab es in der EU-Politik monatelang keine gemeinsame Position der Bundesregierung zur Reform des Emissionshandels (backloading), wodurch die Reform entsprechend verzögert wurde (siehe auch S. 23).<sup>6</sup>

Seit dem Amtsantritt der gegenwärtigen Bundesregierung 2013 gibt es nun erstmals die Aussicht (wenn auch keine Garantie), dass dieser Streit zwischen den Häusern entschärft wird und die deutsche Bundesregierung in Fragen der Klima- und Energiepolitik einer gemeinsamen Linie folgt. Insbesondere zwei Gründe sprechen für diese Annahme: Die gebündelte Zuständigkeit für Energiefragen und die Parteizugehörigkeit der Minister.

Mit dem Amtsantritt der neuen Bundesregierung wurden die Ressorts neu zugeschnitten: So kehrte die Zuständigkeit für erneuerbare Energien aus dem BMU zurück ins BMWi. Damit wurde eine frühere Verlagerung rückgängig gemacht: Elf Jahre zuvor, mit Beginn der zweiten rot-grünen Bundesregierung, war die politische Zuständigkeit für erneuerbare Energien vom BMWi ins BMU übergegangen. Mit der erneuten Verlagerung sind wieder alle energiepolitischen Kompetenzen im neu organisierten Ministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) gebündelt. Das Umweltministerium erhielt, gewissermaßen als Kompensation, die Zuständigkeit für Bauen aus dem Verkehrsministerium und wurde so zum BMUB. Das BMUB hingegen bleibt zuständig für Klimaschutz – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Damit wurden die

---

<sup>6</sup> Der Konflikt zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium in Klima- und Energiefragen hat eine lange Historie und macht sich interessanterweise kaum an den handelnden Personen oder ihrer Parteizugehörigkeit fest. Die Häuser waren seit jeher in der Hand unterschiedlicher Parteien. Allein in den letzten zehn Jahren hat es drei verschiedene parteipolitische Konstellationen gegeben (von grün regiertem BMU und SPD-geführtem BMWi bis 2005, zu SPD-geführtem BMU und CSU-geführtem BMWi bis 2009, zu CDU-geführtem BMU und FDP-geführtem BMWi). Die Konflikte zwischen beiden Häusern und den jeweiligen Ministern waren dabei in manchen Phasen intensiver als in anderen.

Zuständigkeiten für Energie- und Klimapolitik stärker voneinander getrennt.

Ein Novum in der deutschen Klimapolitik ist, dass mit Sigmar Gabriel und Barbara Hendricks erstmals das Wirtschafts- und das Umweltministerium von Ministern mit gleicher Parteizugehörigkeit – hier SPD – geführt werden. Dazu kommt, dass Sigmar Gabriel als ehemaliger Umweltminister mit vielen der klimapolitischen Dossiers und Instrumenten gut vertraut ist. Darüber hinaus haben mit Kanzleramtsminister Peter Altmaier – und letztlich auch Kanzlerin Angela Merkel – zwei weitere ehemalige Umweltminister und Kenner der Materie entscheidende Positionen inne.

Abgesehen von gleicher Parteizugehörigkeit, scheint auch die Machtverteilung zwischen Gabriel und Hendricks zunächst relativ eindeutig: Auf der einen Seite steht Gabriel als Parteivorsitzender und Vizekanzler, machtbewusst, konfliktfreudig und durchsetzungsstark. Und auf der anderen Seite ist Barbara Hendricks, die als langgediente Parteifunktionärin öffentlich kaum bekannt ist und umweltpolitisch bis zu ihrem Amtsantritt nicht in Erscheinung getreten war.

Eine offene Frage ist, wie gut die personelle und organisatorische Umsetzung innerhalb des BMWi gelingen wird. Dort wurden die entsprechenden Fachreferate aus dem (ehemaligen) BMU und dem (ehemaligen) BMWi zusammengeführt, so dass die Kompetenzen nun innerhalb einer Abteilung unter der Führung des Staatssekretärs Rainer Baake gebündelt sind. Diese Personalie ist insofern bemerkenswert, als dass Baake Mitglied der Grünen ist und bis 2005 als Staatssekretär im damals grün geführten Umweltministerium gewirkt hat. Damals hatte er sich über Parteigrenzen hinweg Respekt erworben. Zudem verfügt er über hervorragende Kompetenzen in inhaltlichen Diskussionen um die Zukunft der Energiewende: Unter anderem war er in den vergangenen zwei Jahren als Gründer und Direktor der Denkfabrik „Agora Energiewende“ tätig, welche sich parteiübergreifend und unter Einbeziehung von Wirtschaft, Wissenschaft und breiterer Fachöffentlichkeit mit Fragen der Umsetzung der deutschen Energiewende beschäftigt. Auf diese Weise hatte sich Baake als Vordenker der Energiewende profiliert.

Somit stellt sich die Ausgangslage zunächst günstig dar: Das Wirtschaftsministerium könnte eine Energiepolitik aus einem Guss voran treiben und dabei mit dem ehemaligen Umweltminister Gabriel und dem klimapolitisch versierten Staatssekretär Baake auch klimapolitische Aspekte angemessen berücksichtigen – sofern dies auch vom christdemokratisch geführten Kanzleramt unterstützt wird. Jetzt muss die Zeit zeigen, wie gut zum einen die Integration der verschiedenen energiepolitischen Themengebiete auf der Arbeitsebene funktioniert, da im BMWi nun frühere Kontrahenten aus BMU und BMWi unter einem Dach zusammen arbeiten. Eine kohärente Energiepolitik wird auch davon abhängen, wie gut es der

neuen Spitze gelingt, die lang gehegten Vorbehalte und Antipathien abzubauen. Zum anderen muss Barbara Hendricks beweisen, wie ernst es ihr mit der Klimapolitik ist und wie durchsetzungsstark sie sein kann – gegebenenfalls auch gegen Gabriel, der ihr Parteivorsitzender ist. Und schließlich wird sich zeigen, ob jetzt, wo womöglich Einigkeit zwischen den ehemals zerstrittenen Ressorts einzieht, das Kanzleramt zum Stolperstein wird, oder ob die Christdemokraten der SPD die politische Führung in Energie- und Klimafragen überlassen.

## **Förderung für erneuerbare Energien**

Die Geschwindigkeit und die Kosten der Energiewende waren zwei der wichtigsten innerdeutschen Streitthemen der letzten Regierung. Gemessen an seinen Zielen ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) eine einzigartige Erfolgsgeschichte: Die garantierte Förderung durch die EEG-Einspeisevergütung hat Innovationsanreize geschaffen, die einen regelrechten Investitionsboom bei erneuerbaren Energien im Stromsektor zur Folge hatten. Auf dem Höhepunkt dieses Booms im Jahr 2010 stiegen Investitionen auf 27 Mrd. Euro.<sup>7</sup> Gleichzeitig sind die erneuerbaren Energien durch die EEG-Förderung zu einer Massenbewegung geworden: Weit über eine Million Menschen haben – als Hausbesitzer, Landwirte oder Mitglieder von Energiegenossenschaften – in erneuerbare Energien investiert. Die Stromerzeugung mit erneuerbaren Energien ist kontinuierlich gewachsen: 2012 lag sie bei 144,2 TWh. Bei einer Bruttostromerzeugung von 629,8 TWh entsprach dies einem Anteil von etwa 23% im Jahr 2012, mit weiter steigender Tendenz.<sup>8</sup>

In Folge dieses rapiden Ausbaus sind die erneuerbaren Energien in der Stromversorgung von einer Nischentechnologie angewachsen zu einer Energieform, die einen spürbaren Einfluss auf die etablierte Energiewirtschaft hat. Dies geht weit über die bloße Verteilung von Marktanteilen hinaus. So führt die neue Erzeugungsstruktur zu unerwarteten und z.T. unerwünschten Effekten, etwa im Strommarkt.<sup>9</sup> Zu den Schattenseiten des rasanten

---

7 Jürgen Blazejczak et al., "Energiewende erfordert hohe Investitionen", *DIW Wochenbericht* 80, n° 26/2013, 26. Juni 2013, S. 19–30.

8 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Zweiter Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“*, Berlin, März 2014.

9 Dazu gehört etwa der „Merit-Order-Effekt“: Wind- und Sonnenenergie haben kaum laufende Kosten, da keine Kosten für Brennstoffe anfallen. Aus diesem Grund sind die Grenzkosten der Erneuerbaren Energien nahe null. Am deutschen Strommarkt kommen alle Kraftwerke und Stromerzeuger in der Reihenfolge ihrer Grenzkosten zum Einsatz; die letzte verkaufte Einheit setzt den Preis für alle. Erneuerbare Energien kommen dabei, aufgrund ihrer geringen Grenzkosten und der garantierten Einspeisung, stets als erste zum Einsatz – und drücken dadurch andere, teurere Energiequellen aus dem Markt – insbesondere Gaskraftwerke. Auf diese Weise führen Erneuerbare Energien dazu, dass der Großhandelspreis für Strom sinkt.

Wachstums der erneuerbaren Energien zählen die Kosten der EEG-Förderung, die erheblich angestiegen sind und wegen langfristigen Garantien nicht kurzfristig gesenkt werden können.<sup>10</sup> Derartige Effekte haben zu einer breiten, kritischen Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit über die Wirkungen des EEG geführt. Die jetzige Bundesregierung wird darauf Antworten finden müssen; eine Reform des EEG zählt dementsprechend zu den obersten Prioritäten für Sigmar Gabriel.

## Die Diskussion um die Kosten des EEG

Die EEG-Vergütung finanziert sich durch einen Aufschlag auf den Strompreis, der von Stromkunden gezahlt wird (EEG-Umlage). Der rasante Ausbau der erneuerbaren Energien geht mit einem ebenso schnellen Anstieg der EEG-Umlage einher. Das Gesamtvolumen der Umlage im Jahr 2014 wird voraussichtlich auf über 23 Mrd. Euro steigen. Seit 2002 hat sich das Volumen damit mehr als verzehnfacht. Aktuell liegt die EEG-Umlage bei 6,24 Cent pro Kilowattstunde und macht damit gut ein Fünftel des durchschnittlichen Strompreises für Haushaltskunden aus.

Für den absoluten und relativen Anstieg gibt es mehrere Gründe:

- Den Zuwachs der vergüteten Strommenge;
- der Rückgang des Börsenpreises für Strom sowie;
- bezogen auf die konkreten Umlagesätze die vielen Ausnahmeregeln.

---

Inzwischen führt der Effekt (zusammen mit anderen Faktoren) dazu, dass eine Reihe von Kraftwerke nicht mehr profitabel zu betreiben sind und das Geschäftsmodell der etablierten Energiekonzerne zunehmend unter Druck gerät. Es führt aber auch zu z.T. negativen Energiepreisen und zu Defiziten bei Gaskraftwerken, die für eine klimafreundliche Energiewende gebraucht werden.

<sup>10</sup> Das EEG garantiert neuen Anlagen für 20 Jahre eine feste Vergütung für jede eingespeiste Kilowattstunde. Anfangs waren die festgesetzten Preise durchaus angemessen. Doch insbesondere in der Solarindustrie sind die Herstellungskosten für PV-Module drastisch – und schneller als erwartet – gesunken. Die Anpassung der Vergütungen, die im EEG durchaus vorgesehen sind, konnten nicht schnell genug und, auch aufgrund von erfolgreichem Lobbying entsprechender Interessenträger, nicht konsequent genug durchgeführt werden. In Folge dessen stieg die Profitmarge von PV-Anlagen deutlich an. Diese attraktive Marge war einer der Hauptgründe für den rasanten Ausbau der Erneuerbaren Energien. Da die EEG-Vergütung für bestehende Anlagen langfristig garantiert ist, hat sich so eine erhebliche Zahlungsverpflichtung aufgebaut. Unabhängig davon, wie das System in Zukunft reformiert wird, muss diese Verpflichtung für die Bestandsanlagen bedient werden. Das kurzfristige Potenzial, die Kosten des Systems zu senken, ist daher begrenzt – eine Reform kann allenfalls den Zuwachs der Kosten begrenzen. Eine tatsächliche Entlastung entsteht erst dann, wenn die garantierte Förderung für Bestandsanlagen nach jeweils 20 Jahren ausläuft.

Fallende Preise an der Strombörse führen dazu, dass die EEG-Umlage steigt, denn diese ist so angelegt, dass sie die Differenz zwischen der garantierten Vergütung und dem Marktwert des erzeugten Stroms ausgleicht.<sup>11</sup> Fällt der Börsenpreis, wächst die Differenz, die die EEG-Umlage ausgleichen muss.

Die Ausnahmeregeln bedeuten, dass nur ein Teil der Stromkunden die Umlage voll zahlen. Ein Großteil der industriellen Stromkunden ist von der Zahlung fast vollständig befreit. Diese Vergünstigung wird begründet mit der Befürchtung, dass diesen Firmen andernfalls Nachteile im internationalen Wettbewerb entstehen könnten. Von dieser Vergünstigung – der „besonderen Ausgleichsregelung“ – profitierten im Jahr 2013 1.720 Unternehmen mit einem Stromverbrauch von insgesamt 95,6 TWh.<sup>12</sup> Hinzu kommen zwei andere Vergünstigungen: Eigenstromerzeugung (etwa von Industriekraftwerken, die für den eigenen Verbrauch der Industrie produzieren) sowie das Grünstromprivileg für Strom aus erneuerbaren Quellen, der direkt an Endverbraucher verkauft wird. Insgesamt sind damit 30% des Nettostromverbrauchs in Deutschland von der EEG-Zahlung (ganz oder teilweise) befreit.

In den letzten Jahren rückten daher die Kosten des EEG und die Belastungen für private Haushalte zunehmend in den Mittelpunkt der politischen Diskussion. Diese Diskussion hatte der damalige Umweltminister Altmayer selbst noch befeuert, als er im März 2013 die Gesamtkosten der Energiewende auf bis zu einer Billion Euro bezifferte, wovon laut seiner Rechnung zwei Drittel allein auf die EEG-Umlage entfallen. Damit hat er seine Förderung nach einer „Strompreisbremse“ begründet.<sup>13</sup> Insgesamt hat sich in den großen Parteien die Meinung durchgesetzt, dass die EEG-Kosten aus dem Ruder gelaufen seien, und dass ein weiterer Anstieg aus sozialen Gründen unbedingt vermieden werden sollte.

Intensität und Fokus der Diskussion sind insofern bemerkenswert, als dass die Ausgaben privater Haushalte für Strom im Vergleich zu denen für Heizung und Verkehr nur geringfügig zugenommen haben. So ist der Anteil der Letztverbraucher Ausgaben für Strom am BIP seit 2000 zwar stetig gestiegen, auf zuletzt etwa 2,5%. Dem vorangegangen war aber andererseits ein Jahrzehnt fallender Ausgaben für Strom, so dass der Anteil heute niedriger liegt

---

<sup>11</sup> Der Börsenstrompreis ist von dem Maximalwert von über 90 Euro/MWh Mitte 2008 Anfang 2014 auf unter 35 Euro/MWh gefallen. Für diese Preisentwicklung gibt es verschiedene Gründe: dazu zählen, neben den Preisentwicklungen bei den wichtigsten Brennstoffen Kohle und Gas auch der Preisverfall der Emissionsberechtigungen im Emissionshandel – aber auch der Merit-Order-Effekt im deutschen Strommarkt.

<sup>12</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Zweiter Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“*, Berlin, März 2014.

<sup>13</sup> Andreas Mihm, Holger Steltzner, „Energiewende könnte bis zu einer Billion Euro kosten“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Politik-Ressort, 19. Februar 2013.

als noch 1990. Zudem sind die Ausgaben für Kraftstoffe im Verkehr und für Heizung im gleichen Zeitraum eher stärker gestiegen.<sup>14</sup>

## Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes

Eine der ersten Aufgaben, mit denen sich Sigmar Gabriel nach seinem Amtsantritt als Energieminister konfrontiert sah, war daher eine Reform des EEG. Für diese Reform gab es im Wesentlichen zwei Triebkräfte: Zum einen das Bestreben, ein weiteres Ansteigen der EEG-Umlage zu verhindern, oder zumindest den Anstieg abzubremsen. Und zum anderen hatte Ende 2013 die EU-Kommission ein Beihilfeverfahren gegen die Bundesregierung eröffnet, um zu prüfen ob die oben beschriebene besondere Ausgleichsregelung im EEG eine unzulässige Beihilfe darstellt (siehe auch Abschnitt S. 23).

Minister Gabriel agierte mit Rückendeckung der Kanzlerin schnell. Das Bundeskabinett beschloss am 8. April den Entwurf für ein novelliertes EEG. Dieser durchläuft derzeit das parlamentarische Verfahren. Sofern das Parlament zustimmt – was angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag sehr wahrscheinlich ist – soll die Novelle zum 1. August 2014 in Kraft treten.

Der Entwurf verfolgt im Wesentlichen drei Ziele: Den Kostenanstieg bei der EEG-Umlage zu bremsen, einen Ausbaukorridor für erneuerbare Energien festzulegen und erneuerbare Energien besser in den Strommarkt zu integrieren. Parallel verhandelte Sigmar Gabriel mit Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia die Neuregelung der Ausnahmetatbestände für industrielle Stromverbraucher, um so das laufende beihilferechtliche Verfahren abzuwenden. Der Kompromiss, der dabei gefunden wurde, ist einerseits in den neuen Beihilferichtlinien der EU-Kommission und andererseits in einem Kabinettsbeschluss zur Reform der besonderen Ausgleichsregelung vom 7. Mai reflektiert.

Um den Anstieg der EEG-Umlage zu bremsen, sollen nach dem Vorschlag der Bundesregierung zum einen die Vergütungssätze für erneuerbare Energien mit unmittelbarer Wirkung gekürzt werden. Zum anderen sieht die Novelle vor, dass ab 2017 die EEG-Förderung für eine bestimmte Strommenge technologiespezifisch ausgeschrieben wird, so dass nur der günstigste Anbieter zum Zuge kommt. Dies bedeutet eine grundlegende Änderung des Förderregimes. Zudem sollten – so die ursprüngliche Zielsetzung – die Ausnahmetatbestände für den industriellen Stromverbrauch abgeschmolzen und der Eigenverbrauch herangezogen werden, um die anfallenden Kosten auf eine breitere Basis zu verteilen.

---

<sup>14</sup> Andreas Löschel et al., *Stellungnahme zum zweiten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2012*, Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“, Berlin, Mannheim, Stuttgart, März 2014.



Eine weitere grundlegende Änderung des EEG, die bereits im Koalitionsvertrag vorgesehen war, ist die Festlegung eines Ausbaukorridors. Gab es bisher nur Mindestziele für den Ausbau erneuerbarer Energien, so sollen diese nun durch eine Obergrenze ergänzt werden. So soll im Jahr 2015 ein Anteil von 40 bis 45 Prozent an der Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen stammen, ansteigend auf 55 bis 60 Prozent im Jahr 2035.<sup>15</sup> Als dritte wesentliche Änderung sieht der Entwurf für die EEG-Novelle eine stärkere Integration der erneuerbaren Energien in den Strommarkt vor.<sup>16</sup>

Der Gesetzentwurf ist in Fachkreisen auf ein gemischtes bis negatives Echo gestoßen. So kommt u.a. das Öko-Institut zu dem Ergebnis, dass nach den aktuellen Vorschlägen der Umfang des privilegierten Stromverbrauchs keineswegs zurückgeht, sondern vielmehr um bis zu 2,5 Milliarden Euro steigen könnte. Demnach könnte sich der Beitrag der industriellen Stromkunden zur EEG-Umlage fast halbieren. Dann würde nicht nur das ursprüngliche Ziel verfehlt, Haushalte vom Kostenanstieg zu entlasten – sondern die neue Regelung wäre tatsächlich sogar eine deutliche Verschlechterung gegenüber dem Status Quo.<sup>17</sup>

Und auch beim zweiten Ziel zur Kostendämpfung – der Beteiligung des Eigenverbrauchs, insbesondere von Industriekraftwerken – ist der Gesetzesvorschlag nicht sehr ambitioniert. So sollen nur Neuanlagen herangezogen werden, Bestandsanlagen dagegen bleiben ausgenommen. Bei Industriekraftwerken müssen auch Neuanlagen nur einen deutlich verringerten Beitrag leisten. Damit bleibt die Beteiligung der

---

<sup>15</sup> Hinzu kommt, dass nicht nur für die Erneuerbaren Energien insgesamt ein Zielkorridor vorgegeben ist, sondern dass auch für die verschiedenen Arten von Erneuerbaren technologiespezifische Ausbaupfade vorgesehen sind: zu diesem Zweck ist für jede Art von Erneuerbarer Energie der jährliche Zubau gedeckelt.

<sup>16</sup> Dazu werden die Betreiber neuer Anlagen verpflichtet, den erzeugten Strom direkt zu vermarkten. Diese Verpflichtung wird stufenweise eingeführt: zunächst ab August 2014 für Neuanlagen mit einer Leistung ab 500 kW, danach ab 2016 für Neuanlagen ab 250 kW und schließlich 2017 ab 100 kW. Diese Direktvermarktung war bereits seit 2010 freiwillig möglich: dabei verkauft der Betreiber zunächst den erzeugten Strom zum Marktpreis. Für den verkauften Strom erhält er nachträglich eine Marktprämie in Höhe der Differenz zwischen Marktpreis und der EEG-Einspeisevergütung, sowie eine Managementprämie. Auch aufgrund der Förderung durch eine Managementprämie wird von dieser Möglichkeit bereits reger Gebrauch gemacht; so wurden im Jahr 2013 bereits 50% der gesamten Stromproduktion aus Erneuerbaren Energien und fast 90% des Stroms aus Windenergieanlagen direkt vermarktet. In Zukunft soll dieses Modell – mit Ausnahme von Kleinanlagen unter 100 kW – zum verpflichtenden Standard werden.

<sup>17</sup> Felix Chr. Matthes, *Schnellanalyse der Richtlinien der Europäischen Kommission für die Umwelt- und Energie-Beihilfen für 2014 - 2020*, Öko-Institut e.V., Berlin, 9. April 2014.

Eigenerzeugung deutlich hinter dem ursprünglichen Anspruch zurück.<sup>18</sup>

Insgesamt besteht also der Eindruck, dass die deutsche Industrie in dem neuen Wirtschaftsminister einen guten Partner für die Verteidigung ihrer Interessen gefunden hat.

## **Die vergessenen Baustellen der Energiewende: Gebäude und Verkehr**

Die grundlegende Reform des EEG ist zweifellos das beherrschende Thema der Klima- und Energiepolitik seit Amtsantritt der Großen Koalition. Dabei gerät allerdings schnell aus dem Blick, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien für die Stromerzeugung nur eine Baustelle von vielen ist, um die Energiewende erfolgreich und zu vertretbaren Kosten umzusetzen. Diese anderen Baustellen der Energiewende – allem voran der Gebäudebereich, der Bereich Verkehr und der Netzausbau – erfahren wesentlich weniger Aufmerksamkeit. Folglich sind hier auch weniger politische Initiativen, und dementsprechend weniger Fortschritte zu verzeichnen. Mangels konkreter Initiativen der neuen Regierung kann daher hier eher auf Defizite aufmerksam gemacht werden.

Die fehlende Aufmerksamkeit führt zu einem dazu, dass die Umsetzung der Energiewende unnötig teuer ausfällt: So besteht die Gefahr, dass durch die starke Fokussierung auf die Stromerzeugung relativ teure Technologien gefördert werden, während deutlich günstigere Einsparpotenziale im Verkehr und im Gebäudebereich ungenutzt bleiben.

Im Gebäudebereich bestehen Defizite sowohl bei der Energieeffizienz als auch bei der Nutzung von Wärme aus erneuerbaren Quellen. Hier muss zum einen insbesondere erneuerbare Wärme im Gebäudebestand angegangen werden.<sup>19</sup> Im Effizienzbereich hingegen wird es um das Energiespar-Zwischenziel der Bundesregierung für 2020 (Minderung des Wärmebedarfs um 20%, laut Energiekonzept aus dem Jahr 2010) sowie das langfristige

---

<sup>18</sup> Ralph Bollmann and Georg Meck, "Die BASF zeigt, wie Lobby geht", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Wirtschafts-Ressort, 5. April 2014.

<sup>19</sup> Bei Neubauten gibt durchaus Erfolge, insbesondere aufgrund der ordnungsrechtlichen Quotenvorgaben des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes, sowie der Förderung durch das Marktanzreizprogramm für Erneuerbare Wärme. Für den Gebäudebestand spielt erneuerbare Wärme aber nur eine kleine Rolle: hier werden aktuell nur 6% der Gebäude ausschließlich, und weitere 13% anteilig mit erneuerbaren Energien beheizt. Und auch in den etwa 500.000 Fällen, in denen Heizungsanlagen im Gebäudebestand modernisiert werden, kommen zu 90% fossile Energien zum Einsatz, da die Vorgaben des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes hier nicht greifen. Löschel et al., *Stellungnahme zum zweiten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2012*.

Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestands zu erreichen, noch erheblicher zusätzlicher Anstrengungen und Investitionen bedürfen.<sup>20</sup> Ob es dafür ausreicht, wie bislang vor allem auf Investitionszuschüsse durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu setzen, erscheint zweifelhaft. Die finanzielle Förderung sollte zumindest ergänzt werden durch strengere ordnungsrechtliche Vorgaben zur Energieeffizienz etwa im Rahmen der Energieeinsparverordnung, insbesondere auch für den Gebäudebestand.

Der Verkehr macht fast 30% des Energieverbrauchs in Deutschland aus. Da die Verkehrsleistung – mit Ausnahme eines krisenbedingten Rückgangs 2008 – stetig wächst, reicht der Effizienzgewinn gerade eben aus, um den Energieverbrauch des Verkehrs seit 2005 in etwa konstant zu halten. Das von der alten Regierung übernommene Ziel, diesen bis 2020 um 10% gegenüber 2005 zu senken, ist damit in weiter Ferne. Ebenfalls schlecht bestellt ist es um das zweite Ziel, das einen zehnpromzentigen Anteil der Biokraftstoffe im Verkehr vorsieht. Dieser Anteil stagniert seit mehreren Jahren bei etwa 5,5%, nachdem er 2007 bereits 7,4% erreicht hatte.<sup>21</sup> Die Tatenlosigkeit der Bundesregierung legt den Eindruck nahe, dass sie – angesichts der anhaltenden Diskussionen um die negativen Umweltwirkungen und die sozialen Folgen des Biomasseanbaus – sich von diesem Ziel stillschweigend verabschieden könnte.

Allerdings ist auch sonst nicht zu erkennen, mit welchen Mitteln die Bundesregierung eine deutliche Minderung von Energieverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr erreichen will. Die Steuern auf Treibstoffe etwa wurden seit dem Ende der ökologischen Steuerreform 2003 nicht mehr erhöht – und da die Steuersätze nominell fixiert sind, d.h. nicht an die Preisentwicklung gekoppelt sind, nimmt die Lenkungswirkung der Steuern faktisch seither ab. Eine Erhöhung der Sätze, oder zumindest eine Anpassung an die Inflation, steht jedoch aktuell nicht zur Diskussion.

Ein zentrales Instrument zumindest für PKW sind die EU-weiten Effizienzstandards für Neuwagen. Diese sind jedoch bei der Bundesregierung ungeliebt, da sie als Widerspruch zu den Interessen der deutschen Automobilindustrie gesehen werden, insbesondere der Hersteller schwerer und stark motorisierter Autos im Premium-Segment. Insofern bestand der Beitrag der Bundesregierung hier eher darin, bereits gefundene Kompromisse auf EU-Ebene aufzuweichen und zeitlich zu verschieben (siehe S. 25).

---

<sup>20</sup> Bei der Energieeffizienz im Gebäudebereich gibt es Licht und Schatten: zwar sind sowohl der spezifische Energieverbrauch pro Quadratmeter als auch der absolute Energieverbrauch für Raumwärme seit Jahren rückläufig, und in den letzten Jahren konnte das Minderungstempo gesteigert werden. *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

Was an Maßnahmen bleibt, ist damit letztlich vor allem die Förderung der Elektromobilität. Aber auch wenn hier in den letzten Monaten eine stärkere Dynamik zu beobachten war, bleibt Elektromobilität – mit etwas mehr als 7.000 reinen Elektroautos und knapp 65.000 Hybridautos – vorerst eine Nischentechnologie. Das Ziel der alten wie der neuen Bundesregierung, dass bis 2020 eine Million Elektrofahrzeuge in Deutschland unterwegs sein sollen, lässt sich insofern wohl nicht mehr erreichen.

## **Die Energiewende und das nationale 40%-Klimaziel**

Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition bestätigt das Ziel der Vorgängerregierungen, die deutschen Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um 40% gegenüber 1990 zu verringern. Ende 2013 lagen die deutschen Emissionen 23,8% unter denen von 1990. Damit war in 23 Jahren etwas mehr als die Hälfte der nötigen Minderung erreicht. Für die verbleibenden 16,2% Minderung bleiben aber nur noch sieben Jahre. Um das Ziel zu erreichen, müsste Deutschland seine Emissionen bis 2020 daher mehr als doppelt so schnell verringern wie im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 2013 – und das ohne die wall fall profits, d.h. die Emissionsminderungen der 1990er in Folge des Zusammenbruchs weiter Teile der ostdeutschen Industrie. Die jetzige Bundesregierung geht selbst davon aus, dass mit den bestehenden Politikmaßnahmen allenfalls eine Minderung von 33% möglich sei, das 40%-Ziel also deutlich verfehlt würde.<sup>22</sup>

Erschwerend kommt hinzu, dass Deutschland faktisch die Kontrollgewalt über die Hälfte seiner Emissionen an die EU abgegeben hat. Etwa 50% der deutschen Emissionen unterliegt dem Europäischen Emissionshandelssystem.<sup>23</sup> Dieses Instrument soll einen CO<sub>2</sub>-Preis liefern und so Anreize für Emissionsminderungen schaffen. Aktuell, und für die absehbare Zukunft, liegt dieser CO<sub>2</sub>-Preis jedoch bei niedrigen 5-6 Euro. Dies hat Folgen – insbesondere für die Stromerzeugung. Durch den niedrigen CO<sub>2</sub>-Preis, in Verbindung mit einem relativ niedrigen Preis für Kohle und die niedrigen Großhandelspreise für Strom, sind Gaskraftwerke in

---

<sup>22</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, *Aktionsprogramm Klimaschutz 2020: Eckpunkte des BMUB*, Berlin, 28. April 2014.

<sup>23</sup> Im Rahmen dieses Systems sind die Emissionen der beteiligten Anlagen europaweit gedeckelt. Aus Angebot und Nachfrage nach Emissionsberechtigungen soll sich ein CO<sub>2</sub>-Preis ergeben, der dort zu Emissionsminderungen führt, wo sie am kostengünstigsten möglich sind. Soweit zur Theorie – in der Praxis allerdings krankt das System an einem erheblichen Überschuss an Berechtigungen, unter anderem in Folge der Wirtschaftskrise in Südeuropa. Durch die Krise (und andere Faktoren) sind zwar die Emissionen stark gesunken – die freiwerdenden Emissionsberechtigungen jedoch haben den Markt überschwemmt, und führen dazu dass der CO<sub>2</sub>-Preis niedrig verharrt.

Deutschland kaum noch rentabel zu betreiben. Zu den wenigen Kraftwerken, die noch Erträge erwirtschaften, gehören ausgerechnet Braunkohlekraftwerke: Da Braunkohle mit Abstand der CO<sub>2</sub>-intensivste Brennstoff in der deutschen Stromerzeugung ist, profitiert Braunkohle auch am stärksten von niedrigen CO<sub>2</sub>-Preisen. Daher ergibt sich in Deutschland aktuell die paradoxe Situation, dass einerseits CO<sub>2</sub>-freier Strom aus erneuerbaren Energien massiv gefördert wird, andererseits aber das Versagen des EU-Emissionshandels dazu führt, dass verstärkt Kohle zur Stromerzeugung eingesetzt wird.<sup>24</sup>

Es ist jedoch ein Fehlschluss, dass die abgeschalteten Atomkraftwerke schlicht durch Kohlekraftwerke ersetzt worden wären. Denn dieses Argument übersieht, dass Deutschland auch nach dem Atomausstieg weiterhin einen Überschuss an Erzeugungskapazität haben wird. Tatsächlich produzierte Deutschland seit 2003 durchgängig mehr Strom, als es benötigt. Selbst das Abschalten von sieben Atomkraftwerken im Jahr 2011 – immerhin ein Wegfall von 11,4 TWh – hat den Exportüberschuss nur kurzfristig verringert; schon im nächsten Jahr lag der Stromüberschuss bei einem neuen Rekordwert von 23,1 TWh, die in die europäischen Nachbarländer exportiert wurden.

Angesichts des Risikos, dass Deutschland sein nationales 40%-Emissionsminderungsziel verfehlen könnte, hat das BMUB unter Ministerin Hendricks – als eine der ersten nationalen klimapolitischen Initiativen seit Amtsantritt – im April 2014 Eckpunkte für ein „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ lanciert.<sup>25</sup> Das Papier umreißt das Problem und beschreibt technische Minderungspotenziale in verschiedenen Sektoren. Was konkrete Politikmaßnahmen angeht, um diese Minderungspotenziale zu heben, sieht das Aktionsprogramm einen ressortübergreifenden Dialogprozess unter Beteiligung von Verbänden und Zivilgesellschaft vor. Dieser soll in Vorschläge der Ressorts münden, mit dem Ziel noch im November 2014 ein Aktionsprogramm Klimaschutz im Kabinett zu beschließen.

---

<sup>24</sup> Dies gilt allerdings vor allem für Steinkohle, da hier tatsächlich – bei ausreichend hohen CO<sub>2</sub>-Preisen – ein Brennstoffwechsel von Steinkohle zu Gas stattfindet. Für einen Wechsel von Braunkohle zu Gas wären noch deutlich höhere CO<sub>2</sub>-Preise nötig. Insofern richtet sich die Stromerzeugung aus Braunkohle eher nach der verfügbaren Kraftwerkskapazität als nach dem CO<sub>2</sub>-Preis. In Deutschland ist diese Kapazität zuletzt 2012 gestiegen, als das Kraftwerk Neurath – das zweitgrößte Kohlekraftwerk Europas – um zwei Blöcke erweitert wurde. In der Folge erreichte die Stromerzeugung aus Braunkohle 2013 einen neuen Höchstwert. Interessanterweise gilt dies allerdings nicht für die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Braunkohleverfeuerung, da die – vergleichsweise effizienten – neuen Blöcke ältere, ineffiziente Blöcke u.a. im Kraftwerk Frimmersdorf ersetzt haben.

<sup>25</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, *Aktionsprogramm Klimaschutz 2020: Eckpunkte Des BMUB*, Berlin, 28. April 2014.

## Eine deutsch-französische Energiewende?

Ein grundlegendes Defizit der deutschen Energiewende besteht darin, dass die Diskussionen über das ob, warum, wann und wie der Energiewende überwiegend auf nationaler Ebene geführt werden. Eine Diskussion im EU-Rahmen findet nur ansatzweise statt und auch die grenzüberschreitende Abstimmung mit den deutschen Nachbarländern lässt zu wünschen übrig – obwohl diese über den gemeinsamen Energiebinnenmarkt von der deutschen Politik direkt betroffen sind.<sup>26</sup> Dabei gibt es eine Reihe von Argumenten für eine bessere Abstimmung. Zu den Wichtigsten zählt zum einen die Tatsache, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen für deutsche Energiepolitik zu einem großen Teil auf EU-Ebene verhandelt und entschieden werden. Und zum anderen die physische Dimension: Insbesondere die Strom- und Gasmärkte sind im Rahmen des europäischen Energiebinnenmarktes zunehmend verflochten. Entscheidungen, die in der deutschen Energiepolitik getroffen werden, wirken sich daher auch auf das Stromangebot, die Versorgungssicherheit, Energieflüsse im Netz, den Bedarf an Netzinfrastruktur und letztlich auch den Strompreis in den Nachbarstaaten aus und beeinflussen damit deren Handlungsspielräume.<sup>27</sup> Die Abstimmung zwischen Deutschland und seinen Nachbarn rund um die Energiewende ist insofern also noch ausbaufähig. Erste Schritte hin zu einer besseren Koordination und Kooperation gab es immerhin, gerade auch mit Frankreich.

Die französische Perspektive auf die deutsche Energiewende ist gemischt. Einerseits wurde das Hin- und Her der Regierung in der Atomausstiegsfrage (Verlängerung im September 2010 und dann beschleunigter Ausstiegsbeschluss 9 Monate später) in Frankreich

---

<sup>26</sup> Severin Fischer, Oliver Geden, "Die Deutsche Energiewende europäisch denken", *SWP Aktuell*, Berlin, Oktober 2011.; Raffaele Piria et al., *Greening the Heartlands of Coal in Europe. Insights from a Czech-German-Polish Dialogue on Energy Issues*, Heinrich Böll Stiftung, 2014.

<sup>27</sup> In diesen Zusammenhang fällt auch die oft geäußerte Kritik, dass der deutsche Atomausstieg ein Etikettenschwindel sei, weil lediglich deutscher Atomstrom durch importierten Atomstrom aus Frankreich ersetzt würde. Die Realität ist tatsächlich komplexer, da die grenzüberschreitenden Stromflüsse im Jahres- und auch im Tagesverlauf variieren: so kann es passieren, dass Deutschland mittags Solarstrom nach Frankreich exportiert, und dafür nachts Atomstrom aus Frankreich importiert. Über das gesamte Jahr saldiert, importiert Deutschland typischerweise Strom aus Frankreich – im Jahr 2012 waren im Umfang von 12.5 TWh. Gleichzeitig exportiert Deutschland jedoch Strom in die Mehrzahl seiner Nachbarländer, so dass per saldo 2012 ein Exportüberschuss von 23 TWh zu verzeichnen war. Siehe BDEW, Stromaustausch mit dem Ausland 2012, [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE\\_Stromaustausch\\_mit\\_dem\\_Ausland](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE_Stromaustausch_mit_dem_Ausland) gesehen am 23.5.2014; Siehe auch: Raffaele Piria et al., *Greening the Heartlands of Coal in Europe. Insights from a Czech-German-Polish Dialogue on Energy Issues*. Heinrich Böll Stiftung, 2014.

mit Kopfschütteln wahrgenommen und sorgte für Verärgerung.<sup>28</sup> Andererseits hat der Unfall von Fukushima auch in Frankreich zu einer kritischen Diskussion geführt.<sup>29</sup> So gab es zunehmend Stimmen aus der Umweltbewegung und der grünen Partei, die das Atomdogma in Frage stellten und die deutsche Energiewende als Vorbild betrachteten, dem Frankreich nachfolgen sollte.<sup>30</sup>

Unter der Regierung von Präsident François Hollande findet derzeit ein zaghafter Wandel in der Energiepolitik statt, weg von der Atomenergie, hin zu mehr erneuerbaren Energien. Bereits im Wahlkampf hatte Hollande angekündigt, er wolle den Anteil der Atomenergie auf 50% reduzieren, um Frankreichs Abhängigkeit von dieser Technologie zu verringern. Dabei ging es nicht mehr nur um die Bewertung der Sicherheitsrisiken beim Betrieb von Atomkraftwerken, sondern zunehmend auch um die Kosten, die durch eine fortgesetzte Nutzung der Kernkraft entstehen würden – sei es durch eine Ertüchtigung der vorhandenen Anlagen, um diese auf einen besseren Sicherheitsstandard zu bringen, oder durch den kapitalintensiven Ersatz der bestehenden Anlagen.<sup>31</sup>

Dieser Wandel in der französischen Energiepolitik ermöglichte eine Annäherung zwischen beiden Ländern und eine konkrete Kooperation zum Thema Energiewende, weniger als anti-nukleares sondern vielmehr als pro-erneuerbares Projekt. Der bestehende Dialogprozess wurde ausgebaut, inklusive einer Reihe von Treffen auf ministerieller Ebene, die im Juli 2013 in einer deutsch-französischen Energiekonferenz gipfelten. Der damalige konservative Umweltminister Altmaier erklärte dabei in Anwesenheit seiner französischen Amtskollegin Delphine Batho: „Bei aller Unterschiedlichkeit der energiepolitischen Entwicklung in der Vergangenheit verbinden uns nun ähnliche Ziele.“<sup>32</sup> Auf der Liste der geteilten Ziele stehen laut Altmaier auch die ambitionierte Weiterführung der europäischen Klimapolitik, die Reform des Emissionshandels, „aber auch Ziele für den Ausbau der erneuerbaren Energien und der Steigerung der Energieeffizienz für 2030.“<sup>33</sup> Auch auf institutioneller Ebene gab es konkrete Verbesserungen. So wurde etwa die bestehende bilaterale Koordinierungsstelle in das „Deutsch-

---

<sup>28</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Reaktionen auf den Atomausstieg: Lob in Wien, Ärger in Paris“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Mai 2011.

<sup>29</sup> „Fukushima hat Frankreich verändert, Russland nicht“, *Zeit Online*, 3. Oktober 2012.

<sup>30</sup> Maité Jauréguy-Naudin, „Verbotene Liebe: Eine französische Position zur Zukunft der Kernenergie“, *DGAP Analyse*, Berlin, Oktober 2012.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, „Altmaier will Energiezusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich vorantreiben“, 2. Juli 2013.

<sup>33</sup> *Ibid.*

Französische Büro für Erneuerbare Energien“ (DFBEE) umgewandelt und ausgebaut.<sup>34</sup>

Unter der neuen Regierung wurden der Dialog und die Zusammenarbeit fortgesetzt. Französische und deutsche Minister unterzeichneten im Dezember 2013 und Januar 2014 gemeinsam Briefe an die EU-Kommission mit ihren Forderungen zu den Klima- und Energiezielen für 2030 (siehe S. 26). Im Februar 2014 verabschiedeten sie bei einem Deutsch-Französischen Ministerrat Leitlinien zur Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen, inklusive der Klima- und Energiepolitik in Europa und signalisierten darin Unterstützung für die im Januar veröffentlichten Vorschläge der Kommission.<sup>35</sup> Der französisch-deutschen Zusammenarbeit könnte dabei in den kommenden Monaten bei der Aufgabe, einen innereuropäischen Konsens zu erzielen, eine besondere Rolle zukommen. Auch Kanzlerin Merkel und Präsident Hollande messen dieser Kooperation weiterführende Bedeutung bei – die aus französischer Sicht sogar zu einer „Wiederbelebung Europas“ führen könnte.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, „Gemeinsame Erklärung zwischen dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der Ministerin für Umwelt, Nachhaltige Entwicklung und Energie der Französischen Republik über die Zusammenarbeit im Bereichern Erneuerbarer Energien und die Schaffung eines deutsch-französischen Büros für Erneuerbare Energien im Rahmen der Energiewende“, 7. Februar 2013.

<sup>35</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, „Ambitioniertes Klimaschutzziel Für Den Klima- Und Energierahmen 2030 Der EU“, 10. Januar 2014, <http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/klima-klimaschutz-download/artikel/-77d5f1e3b3/>.

<sup>36</sup> John McGarrity, „Franco-German Summit Calls for Greater Co-Operation on Renewables“ (RTCC - Responding to Climate Change, February 19, 2014), <http://www.rtcc.org/2014/02/18/franco-german-summit-to-unveil-solar-tie-up-report/>, gesehen am 22.05.2014.



# Die deutsche Rolle in der Europäischen Klimapolitik

---

## *Rückblick: Lähmende Uneinigkeit*

Während die Große Koalition ihr Augenmerk auf die für 2015 geplante Verhandlungsrunde in Paris richtet, war der Beginn der Arbeit der letzten Regierung stark geprägt von der Erfahrung des Gipfels von Kopenhagen, der nur wenige Wochen nach der Bundestagswahl von 2009 stattfand. Aus Kopenhagen hatten die europäischen Staats- und Regierungschefs, Angela Merkel inklusive, die Erkenntnis mitgebracht, dass ihre selbstformulierte Vorreiterrolle auf internationalem Parkett nicht mit entsprechendem Einfluss belohnt worden war. Sie hatten der internationalen Gemeinschaft eine Anhebung des EU-Emissionsreduktionsziels für 2020 angeboten, unter der Bedingung, dass andere ähnliche Verpflichtungen eingingen<sup>37</sup> – aber niemand war auf den Handel eingegangen.

Nach dem gescheiterten Gipfel schien die europäische Klimapolitik ihrer Dynamik beraubt. In dieser Zeit fanden sich nur wenige, die willig waren, sich aus der Lähmung zu befreien. Zwar versuchte die ehemalige dänische Ministerin und neue und erste EU Klimakommissarin Connie Hedegaard den Mitgliedstaaten eine Anhebung des EU-Ziels für 2020 schmackhaft zu machen. In einer Mitteilung analysierte die Kommission verschiedene Optionen, um über das bestehende Ziel von 20% hinauszugehen.<sup>38</sup> Doch fand sie dafür wenig direkten Rückhalt.

Auch die damalige deutsche Regierung tat sich schwer: Zwar unterstützte der konservative deutsche Bundesumweltminister Röttgen, der erst wenige Wochen vor dem Kopenhagener Gipfel sein Amt angetreten hatte und von dem Gipfel-Ergebnis enttäuscht war,

---

<sup>37</sup> European Council, "Presidency Conclusions 8/9 March 2007", May 2, 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf>.

<sup>38</sup> European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Analysis of Options to Move beyond 20% Greenhouse Gas Emission Reductions and Assessing the Risk of Carbon Leakage. COM(2010) 265 Final", May 26, 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0265&from=FR>.

nach dem Motto „jetzt erst recht“ die Bemühungen der Klimakommissarin, das 2020 Treibhausgas-Minderungs-Ziel auf 30% anzuheben.<sup>39</sup> Doch der liberale Bundeswirtschaftsminister Brüderle, ebenfalls erst wenige Monate im Amt, stellte sich dem klar entgegen. So war die Position der CDU/CSU-FDP Regierung zur EU-Klimapolitik von Beginn an von Uneinigkeit geprägt.<sup>40</sup> Kanzlerin Merkel entschied sich dagegen, diesen Koalitionsstreit mit dem Gewicht ihres Amtes zugunsten der konservativen Haltung zu klären.

In der Folgezeit diskutierte die EU eine Reihe wichtiger politischer Entscheidungen und Maßnahmen, wie Änderungen des Emissionshandelssystems, eine Neuordnung der Energieeffizienzpolitik sowie weiterführende Emissionsstandards für Autos. Die deutsche Position in diesen Prozessen war zum Teil uneinheitlich und nicht immer dem Klimaschutz zuträglich. Besonders deutlich wurden die innerdeutschen Konflikte beim Emissionshandel. Umwelt- und Wirtschaftsminister trugen ihren Streit Ende 2012 schließlich sogar über die Medien aus.<sup>41</sup> Aufgrund dieser Uneinigkeiten war Deutschland bei EU-Abstimmungen nur begrenzt sprechfähig. Auf Ratsebene war der Entscheidungsfindungsprozess aufgrund der fehlenden deutschen Position zwischenzeitlich blockiert.<sup>42</sup>

Die Uneinigkeit der Bundesregierung in diesen und anderen Fragen sorgte für Kritik aus Brüssel.<sup>43</sup> Auch die Kanzlerin wurde verantwortlich gemacht. Der Vorsitzende des EP-Umweltausschusses Groote (SPD) sah Merkel als „mitschuldig“, da sie „nicht dafür gesorgt [hat], dass die Bundesregierung in Brüssel mit einer Stimme spricht“.<sup>44</sup> Der inter-ministerielle Streit über die Energieeffizienzrichtlinie wurde sogar von Parteifreunden wie dem Europaparlamentarier Herbert Reul (CDU) kritisiert: „Es kann nicht

---

<sup>39</sup> Norbert Röttgen, „Energiepolitische Ziele nach Kopenhagen. Rede vor dem Deutschen Bundestag“, 21. Januar 2010.

<sup>40</sup> „EU-Klimaziel: Brüderle vs. Röttgen“, *Euractiv*, 26. Mai 2010, <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/eu-klimaziel-brderle-vs-rttgen-003154>.

<sup>41</sup> „Altmaier verliert Geduld mit Rösler“, *Spiegel Online*, Dezember 2012, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/klimaschutz-altmaier-macht-bei-emissionshandel-druck-aufroesler-a-872256.html>.

<sup>42</sup> Dave Keating, „MEPs Back Emissions ‘backloading’ Scheme“, *European Voice*, July 4, 2013.

<sup>43</sup> So bemerkte der Generaldirektor der Energie-Abteilung der Kommission, Philip Lowe, im Juni 2013: „Das allerletzte Mitgliedsland, das zustimmt, ist immer Deutschland. Warum? Weil es überhaupt gar keine Abstimmung zwischen den Bundesministerien für Umwelt und Wirtschaft gibt“. Europäisches Informationszentrum Niedersachsen, „Hoher EU-Beamter kritisiert Berliner Passivität auf EU-Parkett“, 28. Juni 2013.

<sup>44</sup> Susanne Ehlerding, „Kritik an Merkel nach ‘Backloading’-Aus“, *Klimaretter.info*, 16. April 2013.

sein, dass die größte Volkswirtschaft der EU in dieser zentralen Frage keine Position in die Verhandlungen einbringen kann.<sup>445</sup>

## **Rückblick: Die Rolle der Kanzlerin**

Das Schweigen der Kanzlerin zu den Auseinandersetzungen ihrer Minister hatte verschiedene Gründe. Zum einen hatte Merkel auf europäischer Ebene eine klare Priorität: Die Eurokrise. Dieses Problem verdrängte andere Dossiers aus dem politischen Fokus. In der Wirtschafts- und Finanzkrise gab es zudem keinen ausreichenden öffentlichen Druck, der sie zu mehr Engagement im Klimaschutz gedrängt hätte.

Desweiteren war die Aufmerksamkeit der Kanzlerin durch die neuen Entwicklungen bei Energiefragen – insbesondere die von ihr in einem politischen Kraftakt durchgesetzte Energiewende 2011 – beansprucht. Dieser Fokus führte jedoch auch dazu, dass Deutschland post-Fukushima eine sehr spezifisch deutsche Debatte führte und einem Sonderweg folgte, der nicht Teil einer europäisch abgestimmten Strategie war. Dies wurde von seinen europäischen Nachbarn entsprechend wahrgenommen.

Nur einmal brachte sich die Kanzlerin mit Nachdruck in die europäische Klimapolitik ein: Bei der Entscheidung zu Effizienzstandards für Neuwagen. Diese Grenzwerte haben sich als ein effektives Instrument erwiesen, den Anstieg der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Straßenverkehr zu bremsen.<sup>46</sup> In Deutschland sind sie jedoch unbeliebt, insbesondere weil die deutsche Automobilindustrie traditionell ihre größten Gewinne mit hochwertigen, schweren und stark motorisierten Autos erzielt, für welche die Grenzwerte besonders schwer zu erreichen sind.<sup>47</sup>

So brachte sich die Kanzlerin selbst bremsend in die Verhandlungen um eine Fortschreibung der Ziele bis 2020 ein. Kanzlerin Merkel soll im Juni 2013 persönlich erheblichen Druck auf die damalige irische Ratspräsidentschaft ausgeübt haben, um die Abstimmung über einen bereits vereinbarten Kompromiss zwischen

---

<sup>45</sup> "EU-Kommission besorgt um Koalitionsstreit", *EurActiv*, 13. Februar 2012, <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/energieeffizienz-eu-kommission-besorgt-um-positionslose-bundesregierung-005966>.

<sup>46</sup> Während die durchschnittlichen Emissionen aller neu zugelassenen PKW in der EU zwischen 2000 und 2007, vor der Einführung der Standards, nur um 1,2% pro Jahr zurückgingen (von 172 auf 159 g CO<sub>2</sub>/km), hat sich das Tempo der Effizienzsteigerung seit 2007 auf 3,8% verdreifacht. In der Folge wird das 2015-Ziel von 130 g CO<sub>2</sub>/km voraussichtlich übererfüllt.

<sup>47</sup> Christian Hey, "The German Paradox: Climate Leader and Green Car Laggard", Sebastian Oberthur, Marc Pallemerts, *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy. Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Brussels, 2010, p. 211–230.

Rat und EU-Parlament zu verhindern und die Ziele aufzuweichen und zeitlich zu verschieben.<sup>48</sup> Noch Ende 2013 blockierte die Bundesregierung weithin akzeptierte Kompromissvorschläge.<sup>49</sup> Ein Kompromiss kam schließlich im November zustande – der Einsatz der Bundesregierung hatte die Einführung der neuen Standards „lediglich“ um ein Jahr verzögert.

## **Tatkraft und Geschlossenheit nach der Wahl**

Auch wenn die Kanzlerin nach der Wahl 2013 nicht gewechselt hat: Angesichts der Zerstrittenheit der christdemokratisch-liberalen Regierung von 2009-2013 erscheint der Wandel, der mit der Arbeitsaufnahme der neuen Bundesregierung einhergeht, von besonderer Bedeutung. Von den beiden entscheidenden Ministerien – Umwelt und Wirtschaft – kann nun, zumindest aus dem Blickwinkel der zuvor stark parteipolitisch geprägten Zerwürfnisse, eine einheitlichere Linie erwartet werden, mit dem Wirtschaftsministerium als neuen zentralen Akteur.

Das Kernthema auf EU-Ebene ist gegenwärtig die Ausrichtung der Klima- und Energiepolitik bis 2030. Diese Diskussion trat im Januar 2014 in eine neue Phase. Die Kommission, die bereits im März 2013 ein Grünpapier zur möglichen Neuordnung für 2030 veröffentlicht hatte, präsentierte eine Mitteilung mit Vorschlägen zu Anzahl, Art und Höhe der Ziele für Treibhausgasminde rung und erneuerbare Energien, allerdings (noch) nicht für Energieeffizienz<sup>50</sup> sowie einen Vorschlag zur Reform des Emissionshandels.<sup>51</sup>

Die neue Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag die Absicht erklärt „sich in der Europäischen Union für 2030 für ambitionierte Ziele auf der Grundlage der weltweiten langfristigen Ziele für 2050 einzusetzen“. Der Vertrag stellt sich auch hinter einen „wirksamen Emissionshandel auf europäischer Ebene“, hält aber fest,

---

<sup>48</sup> Arthur Neslen, „Germany Went ‘rogue’ to Freeze Green Cars Law, Say Diplomats“, *EurActiv*, July 22, 2013), <http://www.euractiv.com/transport/germany-went-rogue-freeze-green-news-529481>.

<sup>49</sup> Während in Berlin schon die Koalitionsverhandlungen liefen, machte Noch-Minister Altmaier im Oktober 2013 im Auftrag der Kanzlerin beim Umweltrat den anderen Umweltministern einen Beschluss zunächst unmöglich; siehe dazu: „Deutschland Blockiert Strengere Abgasgrenzwerte“, *Kölner Stadt-Anzeiger*, 27. Juni 2013.; „CO<sub>2</sub>-Grenze Für Autos: EU Will Kompromiss Ausloten“, *Kölner Stadt-Anzeiger*, Oktober 2013.

<sup>50</sup> European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Policy Framework for Climate and Energy in the Period from 2020 to 2030“, January 22, 2014, [http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/docs/com\\_2014\\_15\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/docs/com_2014_15_en.pdf), gesehen am 22.05.2014.

<sup>51</sup> Zudem stellte sie einen Bericht zum Sachstand zu Energiekosten vor und äußerte sich zum Thema Schiefergas.

dass es sich beim backloading um einen „einmaligen Eingriff in das System“ handeln müsse.<sup>52</sup>

Das verstärkte deutsche Engagement und die neue Einigkeit wurden sofort in der öffentlichen Kommunikation nach Brüssel sichtbar, und auch dadurch, dass entsprechend wieder gemeinsam mit gleichgesinnten Mitgliedstaaten verhandelt wurde. So unterzeichnete Minister Gabriel bereits im Dezember 2013 mit anderen EU-Partnern einen Brief an die Kommission, in dem er auf die Wichtigkeit eines 2030-Ziels für erneuerbare Energien hinwies.<sup>53</sup> Im Januar 2014 unterschrieben Gabriel und Umweltministerin Hendricks gemeinsam einen Brief an Kommissarin Hedegaard, in dem sie zusammen mit Kollegen aus Großbritannien, Frankreich und Italien ein Treibhausgasreduktionsziel von mindestens 40% für die EU forderten.<sup>54</sup> Beide Forderungen fanden ihren Widerhall in der letztlich veröffentlichten Fassung des Kommissionsvorschlags. Noch kurz zuvor waren kommissionsintern zirkulierte Entwürfe der Mitteilung weniger eindeutig formuliert gewesen.

## **EEG als Konfliktfall zwischen Berlin und Brüssel**

In den ersten Monaten der neuen Bundesregierung war das Verhältnis zur EU jedoch vor allem geprägt von der Auseinandersetzung mit der Generaldirektion Wettbewerb über die Zukunft des EEG. Dabei machte sich die beihilferechtliche Kritik aus Brüssel vor allem an den Ausnahmeregelungen für stromintensive Unternehmen fest. Minister Gabriel wehrte sich vehement gegen das Vorgehen der Kommission.<sup>55</sup> Auch der Koalitionsvertrag spricht eine deutliche Sprache: „Die Erreichung ambitionierter europäischer Klimaschutzziele darf nicht zu Nachteilen für energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende Industrien führen.“ Angesichts des sich abzeichnenden Konflikts mit Brüssel wurde jedoch auch festgelegt, „unverzüglich den Dialog mit der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten darüber [zu] beginnen, wie [...] Förderbedingungen

---

<sup>52</sup> CDU, CSU, SPD, „Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode“, 2013.

<sup>53</sup> Reinhold Mitterlehner et al., „Call for a Renewable Energy Target in EU’s 2030 Climate and Energy Framework“, December 23, 2013, <https://docs.google.com/file/d/0B3Tt3iwiid6uJMmxzcTRCbWlwdVk/edit>.

<sup>54</sup> Barbara Hendricks et al., *Joint Letter on a 40% GHG Emissions Target*, January 6, 2014, <https://docs.google.com/file/d/0B3Tt3iwiid6uJNjBJZEFyZlVKcnc/edit?pli=1>, gesehen am 22.05.2014.

<sup>55</sup> „EEG: Gabriel wehrt sich gegen Einmischung Brüssels“, *Euractiv*, 8. Januar 2014, <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/eeg-gabriel-wehrt-sich-gegen-einmischung-bruessels-008407>, gesehen am 22.05.2014.

europarechtskonform weiterentwickelt werden können.<sup>56</sup> Im April 2014 wurde eine Einigung erzielt, nach der Deutschland die Ausnahmen weitgehend beibehalten darf (siehe auch S. 14). Insgesamt hat Gabriel – gemeinsam mit der Kanzlerin – Durchsetzungskraft bewiesen.

## **Ausblick: Die Rolle der Bundeskanzlerin**

Ob und in welcher Form sich auch die Kanzlerin nun verstärkt zur Frage der 2030-Ziele einbringen wird, ist noch unklar. Bisher hat sie sich selbst kaum persönlich dazu geäußert.

Im März 2014 beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs jedoch, sich im Oktober auf eine Neuausrichtung für 2030 zu einigen. Dies wird angesichts der vielfältigen und verfestigten Positionen in den EU-Mitgliedstaaten eine Herausforderung. Ob diese gemeistert wird, wird letztlich auch vom Einsatz und Geschick der Kanzlerin abhängen.

Eine Entscheidung über ambitioniertere EU-Klimaziele etwa wurde in den vergangenen Jahren maßgeblich von Polen blockiert, das wiederholt Ratsschlussfolgerungen der Umweltminister zu weiterführenden Zielen verhinderte.<sup>57</sup> Diese - vor allem durch ein einzelnes Land hervorgerufene Pattsituation<sup>58</sup> - war u.a. deshalb möglich, weil sich die Staats- und Regierungschefs der großen Mitgliedstaaten nicht entschieden auf die Klärung der Debatte drängten. Allein das Vereinigte Königreich versuchte sich als Vorreiter (inklusive der Unterstützung von Premier Cameron) hervor zustellen<sup>59</sup>, begleitet durch kleinere Mitgliedstaaten wie Dänemark, Schweden und Portugal. Ohne die Rückendeckung von Mitgliedstaaten wie Deutschland konnte sich auch Klimakommissarin Hedegaard nicht mit ihren Ambitionen für das 2030-Paket durchsetzen.

Die voraussichtlich nun klarere, da national weniger strittige Positionierung Deutschlands kann sich künftig positiv auf die EU-Klimapolitik auswirken. Wie die Kanzlerin sich einbringt, bleibt jedoch unklar. Ihr Einsatz könnte aber entscheidend dazu beitragen, die

---

<sup>56</sup> CDU, CSU, SPD, "Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode".

<sup>57</sup> Raffaele Piria et al., *Greening the Heartlands of Coal in Europe. Insights from a Czech-German-Polish Dialogue on Energy Issues*, Heinrich Böll Stiftung.; "Polen Blockiert Den EU-Klimafahrplan", *Klimaretter.info*, 15. Juni 2012.

<sup>58</sup> Hierzu muss angemerkt werden, dass auch andere Staaten wenig Appetit auf eine Zielanhebung hatten und sich einige hinter der öffentlichen Blockade Polens verstecken konnten. Jedoch gab es zumindest zeitweilig für die Ratstexte von allen anderen Mitgliedsstaaten Zustimmung.

<sup>59</sup> Fiona Harvey, "David Cameron Poised to Step into MEP Climate Target Row", *The Guardian*, June 22, 2011.

großen Fragen der europäischen Klima- und Energiepolitik zu lösen. Eine Einigung mit Polen ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass die EU in den kommenden Jahren gemeinsame 2030-Ziele und eine Emissionshandelsreform verabschieden kann. Hier könnte sich die Bundeskanzlerin auch im direkten Dialog mit dem polnischen Premier Tusk einbringen, mit dem sie sich u.a. zum Thema Ukraine und Energiesicherheit bereits in Gesprächen befindet.

Sollte Deutschland sich – zusammen mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich – auf höchster Ebene für mehr Ambition bei der 2030-Debatte aussprechen und bereit sein, im Zweifel dafür auch Angebote auf den Tisch zu legen, würde sich eine ganz neue Dynamik mit Blick auf das 2030-Paket ergeben. Dies allerdings sind eher theoretische Überlegungen – und die jüngste Erfahrung hat gezeigt: Wenn sie innen- und wirtschaftspolitische Probleme sieht, setzt die Kanzlerin sich insbesondere für die deutschen Interessen ein, notfalls auch zu Lasten des Klimaschutzes.

# Deutsche Positionen in der internationalen Klimapolitik

---

Die ehemalige „Klimakanzlerin“ Angela Merkel ist in den letzten Jahren kaum noch durch themenspezifische Ambitionen in diesem Bereich aufgefallen. Doch wird angesichts des wichtigen internationalen Klimagipfels im Jahr 2015 auf europäischem Boden –in Paris – klimapolitisches Engagement von Staats- und Regierungschefs gefragt sein. Dies zeigt sich bereits bei der Einladung von VN-Generalsekretär Ban Ki-moon, der auf dieser politischen Ebene im September 2014 nach New York eingeladen hat, um vorbereitend Klimafragen zu erörtern.

Wie also positioniert sich die Kanzlerin bzw. die neue Regierung? Hier spielt neben Angela Merkel auch Umweltministerin Hendricks – welche die Federführung für die internationalen Klimaverhandlungen innehat – eine entscheidende Rolle.

Zwar haben auch andere Ressorts relevante Aufgaben. So sind viele Aspekte des internationalen Engagements wichtig für die Klimapolitik. Auch wenn letztere nicht immer im Fokus steht, spielt sie eine Rolle bei der Entwicklungszusammenarbeit, bei internationalen Wirtschaftsbeziehungen – inklusive etwa Rohstoffhandel oder Energieinfrastrukturen – und in vielen internationalen Vertragsregimen z.B. zu Wasser oder zum Handel. Es sprengt jedoch den Rahmen dieses Beitrags, auf alle Regime, Initiativen und Aspekte einzugehen. Angesichts des 2015 anstehenden VN-Klimagipfels wird im Folgenden der Fokus auf das wohl wichtigste multilaterale klimapolitische Forum gesetzt: Die Verhandlungen unter der Klimarahmenkonvention (KRK).<sup>60</sup>

## **Rahmenbedingungen**

Deutschland hat nicht das politische Gewicht der USA oder Chinas. Als Mittelmacht hat Deutschland tendenziell ein Interesse an international verbindlichen Regeln in Form von vertraglichen

---

<sup>60</sup> Camilla Bausch, Michael Mehling, „Alternative Venues for Climate Cooperation“, Erkki J. Hollo, Kati Kulovesi, Michael Mehling, *Climate Change and the Law*, vol. 21, Ius Gentium, Comparative Perspectives on Law and Justice, Dordrecht, 2013.



Einigungen. Gleichzeitig hat es nur begrenzt Möglichkeiten, Großmächte zu drängen, sich auf entsprechende Einigungen einzulassen. Allerdings ist es international deutlich und bekannt, dass Deutschland innerhalb der EU ökonomisch wie politisch ein Schwergewicht ist – und vor diesem Hintergrund die deutsche Haltung bei der Gestaltung europäischer Positionen eine wichtige Rolle spielt. Auch aus diesem Umstand nährt sich das politische Gewicht Deutschlands auf der internationalen Bühne. Es ist ein Anliegen der deutschen Außenpolitik, als glaubwürdiger und verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden. Dies wird auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung unterstrichen.<sup>61</sup> Dabei wird die Bedeutung der VN besonders hervorgehoben.<sup>62</sup>

Die deutsche Verhandlungsposition in klimapolitischen Angelegenheiten auf internationaler Ebene wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt dadurch erschwert, dass

- der internationale Klimaschutz angesichts anderer politischer Herausforderungen – wie etwa der Auseinandersetzungen in der Ukraine, der nationalen Energiepolitik oder der europäischen Finanzkrise – auf der politischen Agenda nicht mehr vergleichbar prominent verortet ist wie etwa noch 2007. Das ist außerdem darauf zurückzuführen, dass nicht zuletzt das Scheitern des Kopenhagen-Gipfels zu einer politischen Ernüchterung geführt hat, aufgrund derer die Bereitschaft, politisches Kapital in die VN-Verhandlungen zu investieren, zurückgegangen ist;
- die deutschen Pro-Kopf-Emissionen über dem Weltdurchschnitt, über dem EU-Durchschnitt und über den Pro-Kopf-Emissionen vieler Industrie- und Entwicklungsländer liegen – wenn auch unter denen etwa der USA, Russlands und Japans.<sup>63</sup> Dabei sei angemerkt, dass die Deutschen noch 2012 pro Kopf fast doppelt soviel CO<sub>2</sub> emittierten wie Frankreich;<sup>64</sup>
- der langjährige Trend sinkender Treibhausgas-Emissionen in Deutschland wurde 2011 umgekehrt. Auch wenn Deutschland die europäisch und international vereinbarten Minderungsziele aller

---

<sup>61</sup> CDU, CSU, SPD, „Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode“, S. 168.

<sup>62</sup> *Ibid.*, S. 171.

<sup>63</sup> Otmar Edenhofer, Christian Flachsland, „Globale Energiewende. Dekarbonisierung der Wirtschaft“, Heike Leitschuh, Gerd Michelsen, *Jahrbuch Ökologie 2014. Mut zu Visionen: Brücken in die Zukunft*, Stuttgart, 2013, S. 130.

<sup>64</sup> Jos G.J. Olivier et al., *Trends in Global CO<sub>2</sub> Emissions: 2013 Report*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague, 2013, S. 50.

Voraussicht nach erreichen wird<sup>65</sup>, bringt die Stagnation Deutschland klimapolitisch in die Defensive. 2013 sind die deutschen Treibhausgas-Emissionen sogar um 1,2% gestiegen (was auf die Verdrängung von Erdgas durch Stein- und Braunkohle in der Stromerzeugung sowie fehlende Emissionsreduktionen bei Wärme, Verkehr und Industrie zurückgeführt wird),<sup>66</sup>

- nicht zuletzt auch die Position der EU als Vorreiterin im Bereich Klimaschutz angezweifelt wird.

Gleichzeitig hat Deutschland einiges vorzuweisen, z.B.:

- Deutschland hat – über die internationalen und europäischen Verpflichtungen hinausgehend – sein nationales Emissionsminderungsziel bis 2020 auf 40% festgelegt. Dieses Ziel ist zwar rechtlich unverbindlich, wurde aber von mehreren Bundesregierungen – darunter auch die neue – bestätigt;
- Deutschland hat mit der Energiewende ein international mit großem Interesse verfolgtes Projekt gestartet, um seine Energieversorgung klimafreundlich und nuklearfrei auszugestalten;
- Deutschland kann auf einen seit über einer Dekade ungebrochenen Trend steigender Anteile erneuerbarer Energien im Strom-Mix verweisen. Von etwa 6% um die Jahrtausendwende konnte der Anteil auf knapp 25% 2014 gesteigert werden.<sup>67</sup> Das Erneuerbare-Energien-Gesetz, das hierbei eine entscheidende Rolle gespielt hat, wird international als Leuchtturm-Projekt für den Ausbau von erneuerbaren Energien angesehen;<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> "Trends and Projections in Europe 2013: Tracking Progress towards Europe's Climate and Energy Targets until 2020", *EEA Report*, European Environment Agency, Copenhagen, October 9, 2013,

<http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-2013>, p. 10 ff., p.49 ff.

<sup>66</sup> Patrick Graichen, Christian Redl, *Das deutsche Energiewende-Paradox: Ursachen und Herausforderungen. Eine Analyse des Stromsystems von 2010 bis 2030 in Bezug auf Erneuerbare Energien, Kohle, Gas, Kernkraft und CO2-Emissionen*, Agora Energiewende, Berlin, 2014, S. 1 ff.

<sup>67</sup> *Ibid.*, S. 5 ff.

<sup>68</sup> So etwa das VN Klimasekretariat: „A prime example of national policy to stimulate an increase in renewable energy is Germany's introduction of an Electricity Feed-in Act in 1991. This led to a growth in electricity generation from renewables such as wind, solar and biomass from 3.1% in 1991 to 16.9% in 2009 to around 25% today." United Nations Climate Change Secretariat, "Press Release: First Round of UN

- Deutschland hat sich durch verschiedene Initiativen international profilieren können – so etwa durch die Initiative zur Gründung der Internationalen Erneuerbaren Energien Agentur (IRENA), die wesentlich durch Deutschland vorangetrieben wurde,<sup>69</sup>
- Im Jahr 2015 hat Deutschland die G7-Präsidentschaft inne.

Insgesamt ist die Ausgangsposition für die neue Bundesregierung bei den internationalen Klimaverhandlungen also zwar durchwachsen, doch mit einigem Potential zur Gestaltung.

## VN-Klimaverhandlungen

### Europäische Einbettung

Bei den VN-Klimaverhandlungen ist zu beachten, dass Deutschland als Teil der EU auftritt und sich entsprechend der abgestimmten EU-Linien positioniert. Jedoch hat Deutschland einen gewissen Spielraum, politische Akzente zu setzen und ein eigenständiges politisches Profil zu entwickeln.

Wie bereits angemerkt, ist die nationale Haltung bei den internationalen Klimaverhandlungen für EU-Mitgliedstaaten nicht allein entscheidend. Die EU-Position prägt die Verhandlungen. Die europäischen Mitgliedstaaten sprechen bei den Verhandlungen mit einer Stimme – oder zumindest sollte dies so sein.

Prozesse innerhalb der EU (z.B. die Verhandlungen zum 2030-Paket) sind dabei wichtig, auch für die Definition von internationalen EU-Positionen. So war bei den Verhandlungen zur 2. Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll das innereuropäisch vereinbarte Ambitionsniveau für 2020 Leitfaden für die internationale Positionierung. Die gegenwärtige politische Diskussion zum europäischen 2030-Klima- und Energiepaket zeigt, dass dies auch für die Verhandlungen zum zukünftigen VN-Klimaregime gilt.

In diesem Zusammenhang hat Deutschland erhebliche Verhandlungsmacht innerhalb der EU. Dies ergibt sich nicht nur aus dem politischen und ökonomischen Gewicht, sondern bei den VN-Verhandlungen selbst auch aufgrund der personellen Ausstattung der deutschen Delegation. Diese ist deutlich größer als die vieler kleinerer Mitgliedstaaten. Außerdem besteht beim deutschen Team

---

Climate Change Negotiations in 2014 Set to Kick off in Bonn with Special Focus on Renewables and Energy Efficiency”, *United Nations*, May 3, 2014, p. 4.

<sup>69</sup> Außerdem ist Deutschland immer wieder internationaler Gastgeber – etwa für Verhandlungstreffen unter der KRK oder auch im April 2014 für den Weltklimarat (IPCC). Nicht zuletzt beherbergt Deutschland in Bonn das KRK Klimasekretariat.

eine große personelle Kontinuität bei den Verhandlern, die z.T. schon über ein Jahrzehnt in den Prozess involviert sind. Dies führt zu Expertise und Netzwerken, die bei den Verhandlungen innerhalb und außerhalb der EU entscheidend sein können. Die Kontinuität und die damit verbundene auch auf Erfahrung bauende Fachkunde haben dazu geführt, dass Deutsche mehrere wichtige Positionen innerhalb des internationalen Verhandlungsprozesses besetzen. Auch unter der neuen Umweltministerin ist Kontinuität bei Schlüsselpositionen zu erwarten – zumal dies vor dem wichtigen Klimagipfel 2015 auch im Interesse der Ministerin sein dürfte, da Schlüsselpersonen privilegierten Zugang zu Informationen und Gestaltungspotential bieten.

Trotz der europäischen Einbettung ist Deutschland in der Lage, bestimmte Akzente bei den internationalen Klimaverhandlungen zu setzen. Dies ist möglich etwa durch:

- Initiierung von Dialogen oder Prozessen;<sup>70</sup>
- Finanzierungszusagen, z.B. auf VN-Ebene für den Anpassungsfonds oder den *Green Climate Fund* oder auch durch andere Kanäle;<sup>71</sup>
- Verhandlungsschwerpunkte innerhalb der deutschen Delegation, durch welche themenspezifische Positionen innerhalb der EU oder auch darüber hinaus für die EU z.B. in bilateralen Gesprächen mit anderen Staaten oder Vergabe von Forschungsprojekten in besonderer Weise geprägt und vorangetrieben werden.

Angesichts der europäischen Einbettung und der nationalen Spielräume stellt sich die Frage, ob die neue Bundesregierung

- bei der Aushandlung von EU-Verhandlungspositionen für die internationalen Klimaverhandlungen eine andere Haltung einnehmen wird als bisher;

---

<sup>70</sup> So geschehen in früheren Bundesregierungen z.B. durch die Petersberger Klimadialoge oder der „International Partnership on Mitigation and MRV“; siehe Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, „Petersberger Klimadialog IV,“ 2013, <http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/petersberger-klimadialog/>, gesehen am 22.05.2014 und „International Partnership on Migration and MRV,“ n.d., <http://www.mitigationpartnership.net/>, gesehen am 22.05.2014.

<sup>71</sup> Wie etwa bilaterale Entwicklungszusammenarbeit oder die deutsche Internationale Klimaschutzinitiative (IKI); siehe Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, „Internationale Klimaschutzinitiative“, n.d., <http://www.international-climate-initiative.com/de/>, gesehen am 22.05.2014.

- nationale Initiativen neu schaffen, weiter fortführen, beenden bzw. inhaltlich anders ausrichten wird.

Ohne auf alle oben genannten Einzelelemente und –stränge eingehen zu können, zeigt die Betrachtung von Institutionen, Personen und bisheriger inhaltlicher Positionierung der Bundesregierung, dass insgesamt mit Kontinuität zu rechnen ist.

## Kontinuität

Die neue Bundesregierung ist noch zu neu im Amt, als dass sich mit Sicherheit sagen lässt, an welchen Stellen mit Kontinuität zu rechnen ist, und wo die neue Regierung ggf. neue Akzente in der internationalen Klimapolitik setzen und mit Traditionen brechen wird. Es gibt jedoch viele Anzeichen, die eine Kontinuität in Deutschlands Positionen und keinen Bruch bei bestehenden Initiativen erwarten lassen.

### *Institutionelle Betrachtung*

Anders als beim Energiethema ist die Federführung für die internationalen Klimaverhandlungen sowohl unter der alten als auch unter der neuen Regierung im Umweltministerium angesiedelt. Der größte Wechsel ist, dass das Ministerium – nach vier Jahren unter CDU-Führung – nun wieder von einer SPD-Ministerin geleitet wird. Dies spricht allerdings nicht notwendiger Weise für Brüche, da die schwarze und die rote Position zu den internationalen Klimaverhandlungen nicht wesentlich divergieren. Dies gilt umso mehr, als dass das Kanzleramt in konservativer Hand ist, so dass die Interessen der CDU bei wichtigen Punkten angemessen berücksichtigt werden müssen. Bei der Ressortabstimmung allerdings könnte es das Umweltministerium zukünftig sogar leichter haben, da das Wirtschaftsministerium nun von einem SPD-Minister geleitet wird.

### *Personelle Betrachtung*

Trotz des personellen Wechsels an der Spitze des Umweltministeriums sind ggw. keine Brüche in der internationalen Klimapolitik zu erwarten – auch wenn der Stil von Ministerin Hendricks vielleicht zurückhaltender sein wird als insbesondere der ihres Vorgängers Gabriel:

- In der Vergangenheit zeigte sich eine große Stetigkeit bei den Wechseln von Umweltminister Gabriel (SPD) zu Umweltminister Röttgen bzw. Altmaier (CDU), auch wenn es Unterschiede, insbesondere mit Blick auf Stil und persönlicher Ambition gab. Es gibt bisher keine Anhaltspunkte, dass sich beim jetzigen Wechsel von Altmaier zu Hendricks (SPD) etwas Wesentliches ändert. Ähnlich wie bei Altmaier weist die bisherige Vita von Ministerin Hendricks zu ihrem Amtsantritt keine Positionierungen im Bereich der internationalen Klimapolitik auf. Der

Fokus auf nationale bzw. regionale Themen entspricht ihrer bisherigen politischen Laufbahn. Allerdings eröffnet ihr die neue Position Zugang zu neuen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Praxis muss zeigen, ob die Ministerin die internationale Bühne als wichtiges Element ihres politischen Profils entwickeln möchte. Die folgenden Ausführungen zu der inhaltlichen Positionierung deuten aber auf keine Brüche hin;

- Auch die Personalie Gabriel als ehemaliger Umweltminister und jetziger Wirtschaftsminister spricht für eine Kontinuität. Für den gegenwärtig wohl einflussreichsten SPD-Politiker bedeutet die Fortführung der Regierungspositionen in internationalen Verhandlungen nämlich auch eine Fortführung seiner Politik als Umweltminister. Das heißt selbstverständlich nicht, dass er sich auf internationaler Bühne in die Klimaverhandlungen einbringt – dies ist nicht mehr seine Zuständigkeit. Aber in den Abstimmungen zwischen den Ministerien zu internationalen Verhandlungspositionen kann dies eine Rolle spielen, ebenso wie gegebenenfalls bei der Koordinierung mit relevanten internationalen Initiativen des Wirtschaftsministeriums (z.B. bei der IRENA);
- Aufgrund der personellen Kontinuität im Kanzleramt sind auch von Seiten Angela Merkels keine Überraschungen zu erwarten.

## **Inhaltliche Positionierung**

Hinsichtlich ihrer Haltung bei den internationalen Klimaverhandlungen ist die Bundesregierung in vielen Bereichen gebunden durch Vorentscheidungen auf europäischer und internationaler Ebene. Allerdings können sich aus frühen Positionierungen (Koalitionsvertrag, Stellungnahmen der Ministerin) Hinweise dazu ergeben, inwieweit die neue Bundesregierung sich für eine Fortführung oder Reform der bisherigen Ansätze einsetzen wird.

### *Koalitionsvertrag*

Leitthema des Koalitionsvertrags im Klima- und Energiebereich ist die Energiewende. Trotzdem: Auch dem Klimawandel wird eine große Bedeutung zugemessen. Er soll als Fortschrittmotor entwickelt werden; die Bedeutung der Erfüllung von – auch international – vereinbarten Zielen wird explizit hervorgehoben. Bei den Klimaverhandlungen will man sich für „ambitionierte Klimaschutzziele und verbindliche Vereinbarungen“ und insgesamt „für ein

ambitioniertes, weltweites Klimaschutzabkommen“ einsetzen.<sup>72</sup> Klimaschutz und der Ausbau erneuerbarer Energien soll „weltweit durch Kooperationen und Programme mit anderen Staaten, insbesondere Schwellen- und Entwicklungsländern, vorangebracht“ werden.<sup>73</sup> Letzteres heißt, dass Deutschland sein Engagement für den Klimaschutz auch außerhalb der VN-Verhandlungen fortführen will und wird. Dies kann und sollte aber – wie in der Vergangenheit – als Ergänzung und nicht als Konkurrenz zum VN-Prozess verstanden werden.

Die Bedeutung der europäischen und internationalen Klimapolitik für das nationale Ambitionsniveau wird hervorgehoben: „In Deutschland wollen wir die weiteren Reduktionsschritte im Lichte der europäischen Ziele und der Ergebnisse der Pariser Klimaschutzkonferenz 2015 bis zum Zielwert von 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050 fest-schreiben und in einem breiten Dialogprozess mit Maßnahmen unterlegen (Klima-Schutzplan).“<sup>74</sup>

Insgesamt jedoch ist die internationale Klimapolitik kein Schwerpunkt des Koalitionsvertrags. Der geringe Detailgrad und die Verortung in und im Vergleich zu der nationalen Energiepolitik machen deutlich, dass der Fokus klar auf die nationale Energiepolitik ausgerichtet ist. Dies ist erklärbar durch den innen- und europapolitischen Druck, die deutsche Energiewende samt all ihrer europarechtlichen, ökonomischen, technischen, sozialen und politischen Herausforderungen zeitnah auf ein sicheres Gleis zu setzen. Dahinter treten die angeschlagenen internationalen Klimaverhandlungen mit ihrer eingeschränkten Dynamik in der politischen Prioritätensetzung zurück.

Da der Koalitionsvertrag keinerlei konkrete Initiativen oder neue Schwerpunkte aufzeigt, spricht dies für die Fortführung der bisherigen Praxis. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass es im Wesen von solchen Verträgen liegt, dass sie eher für ausgewählte, besonders strittige oder politisch brisante Fragen Impulse setzen. Dazu gehörte die internationale Klimapolitik Ende 2013 nicht. Die Bereiche außerhalb der primären politischen Aufmerksamkeit können dann aber in der Praxis durchaus fortentwickelt werden.

In den nächsten Wochen sind dabei interessante Entwicklungen in Zusammenhang mit der Erstellung des deutschen Haushalts zu erwarten. Hier werden Zeichen gesetzt, was Deutschland im Bereich der internationalen Klimafinanzierung plant. Im Koalitionsvertrag heißt es in Zusammenhang mit internationalen Finanzierungsfragen: „Deutschland wird für international gegebene Zusagen ein verlässlicher Partner in der Welt sein. [...] Wir stehen zu

---

<sup>72</sup> CDU, CSU, SPD, "Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode", S. 50 f.

<sup>73</sup> *Ibid.*, S. 50.

<sup>74</sup> *Ibid.*

den in Kopenhagen eingegangenen Verpflichtungen.<sup>75</sup> Die Finanzierungszusagen vom Kopenhagen-Gipfel sagen, dass Industrieländer den Entwicklungsländern 2020 100 Milliarden US Dollar aus verschiedenen Quellen zur Verfügung stellen werden. Dabei wurden Fast-Start-Gelder in Höhe von 30 Milliarden Dollar für den Zeitraum 2010 bis 2012 in Aussicht gestellt. Deutschland hat seinen zugesagten Anteil für die Fast-Start-Gelder von 1,26 Milliarden Euro geleistet.<sup>76</sup> Nun gibt es aber national wie international keine Klarheit über den Aufwuchs der Mittel zwischen 2013 und 2020. Die Koalitionsaussage kann aber dahingehend interpretiert werden, dass ein Aufwuchs stattfinden soll – d.h. die deutschen Geldflüsse zunehmen sollen. Mit Blick auf die laufenden Haushaltverhandlungen gibt es zwar Kritik über Pläne, Klimafinanzierung zu kürzen.<sup>77</sup> Jedoch scheint in der Regierung nun eine Dynamik zu entstehen, die den im Haushalt verankerten Aufwuchs für internationale Klimafinanzierung wahrscheinlich machen. Damit könnte Deutschland andere Staaten animieren, ebenfalls ambitionierter an die internationale Finanzierungsfrage heran zu gehen – was ein wichtiger Beitrag für den Paris-Gipfel 2015 wäre. Eine entsprechende deutsche Initiative wäre vor dem Hintergrund des Gipfels und der G7 Präsidentschaft Deutschlands im kommenden Jahr denkbar, denn beides erzeugt politischen Druck ebenso wie politische Sichtbarkeit. Zum Zeitpunkt des Schreibens des Beitrags war der Haushalt noch nicht verabschiedet.

#### *Die ersten Monate der neuen Umweltministerin*

Einen Vorgeschmack auf die Legislaturperiode können die ersten politischen Handlungen und Stellungnahmen von Umweltministerin Hendricks geben. Sie ist federführend für die *internationalen* Klimaverhandlungen. Auch wenn Details noch nicht erarbeitet oder zumindest noch nicht öffentlich sind, werden bereits bestimmte politische Trends deutlich.

In einer einführenden Videobotschaft hat die Ministerin für den Umweltbereich verschiedene Prioritäten benannt, wobei neben der Endlagersuche und den Atomtransporten der Klimaschutz an dritter Stelle genannt wurde, gefolgt vom Hochwasserschutz. Diese Themen sollen nach einer werbenden Selbstdarstellung der Ministerin Schwerpunkte für die kommenden zwei Jahre werden.<sup>78</sup> Das

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, S. 181 f.

<sup>76</sup> Nach Lesart des Ministeriums wurden die Zusagen sogar leicht übererfüllt. Kritisch in diesem Zusammenhang eine Gruppe von Nichtregierungsorganisationen: Jan Kowalzig, *Fast-Start-Zusage Abgelaufen – Wie steht Deutschland da?*, Deutsche Klimafinanzierung, 2013.

<sup>77</sup> Jan Kowalzig, *Bundshaushalt 2014: Jetzt kommt der Rotstift bei den Klima-Hilfen*, Deutsche Klimafinanzierung, 2014.

<sup>78</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, "Das Kabinett Stellt Sich Vor: Die Umweltministerin", 2014, [http://www.bmub.bund.de/service/fotos-und-filme/videogalerie/detailansicht/video/das-kabinett-stellt-sich-vor-die-umweltministerin/?tx\\_cpsbmuvideo\\_pi1\[backPid\]=102#jump](http://www.bmub.bund.de/service/fotos-und-filme/videogalerie/detailansicht/video/das-kabinett-stellt-sich-vor-die-umweltministerin/?tx_cpsbmuvideo_pi1[backPid]=102#jump), gesehen am



Priorisieren des Klimaschutzes ist angesichts des – trotz aller Rückschläge – hohen öffentlichen Interesses an dem Thema (insbesondere im Vergleich zu anderen umweltpolitischen Fragestellungen) politisch gut nachvollziehbar. Gleichzeitig wird in der BMUB-Online-Liste von Interviews und Stellungnahmen deutlich, dass dabei die *internationalen* Klimaverhandlungen bisher hinter nationalen Fragestellungen eher zurückgetreten sind.

Doch auch wenn beim Klimaschutz nationale Themen (noch) internationale Themen dominieren, ist Staatssekretär Flasbarth kurz nach Amtsantritt bereits in die USA, nach Indien, China und Russland gereist, um politische Gespräche zum internationalen Klimaschutz zu führen. "Unser Ziel ist, die weltweit wichtigsten Emittenten von Treibhausgasen mit ins Boot zu holen. [...] Wir wollen die gute Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene verstärkt nutzen, um Blockaden im internationalen Klimaschutz zu überwinden", so Flasbarth. Dabei hat er in New York auch Vertreter von der *Allianz der kleinen Inselstaaten* (AOSIS) und den VN getroffen. „Im Vordergrund der Gespräche steht der Austausch zur internationalen Klimapolitik im Hinblick auf den geplanten Abschluss eines neuen internationalen Klimaschutzabkommens im Jahr 2015 auf der UN-Klimakonferenz in Paris“, so die BMUB-Pressemitteilung.<sup>79</sup>

Ministerin Hendricks hat darüber hinaus an einem Treffen im Mai 2014 in Abu Dhabi teilgenommen, zu dem Ban Ki-moon eingeladen hatte – in Vorbereitung auf den Klima-Gipfel im September. In Zusammenhang mit dem Treffen warb sie für ein Engagement für das Thema auf höchster politischer Ebene.<sup>80</sup> Auch anlässlich der 20-Jahr-Feier zum Inkrafttreten der KRK nahm Hendricks Stellung, mit einem klaren Bekenntnis zum internationalen Regime als Antwort auf den Klimawandel. Mit Blick auf die Verhandlungen hielt sie fest: „We must still complete the task of negotiating a new agreement, setting all states on a path that keeps temperature rise under 2°C. Paris is the starting line for a global race to perform a fundamental transformation.“<sup>81</sup> Damit wirbt sie für

---

22.05.2014 siehe auch, <http://www.sueddeutsche.de/wissen/umweltministerin-barbara-hendricks-unbegrenztes-wachstum-ist-nicht-moeglich-1.1943486>.

<sup>79</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, "Umweltstaatssekretär Jochen Flasbarth wirbt für Klimaschutz in den USA, Indien, China Und Russland". *Pressemitteilung*, Nr. 019/14, 2014.

<sup>80</sup> „Bei der Konferenz 2015 in Paris muss ein weltweites Abkommen stehen. Darum ist es wichtig, dass Ban Ki-moon die Staats- und Regierungschefs rechtzeitig einbezieht. Wir werden alles tun, um ihn dabei zu unterstützen, mehr Dynamik in die Klimaverhandlungen zu bringen. Klimaschutz gehört ganz oben auf die Agenda der Staats- und Regierungschefs.“ Siehe: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, "Hendricks und Ban Ki-moon werben in Abu Dhabi für mehr Engagement im Klimaschutz", *Pressemitteilung* 077/14, 2014.

<sup>81</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, "UNFCCC -- 20 Years of Effort and Achievement. Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy," *n.d.*, <http://unfccc.int/timeline/>, gesehen am 22.05.2014.

bekannte Positionen, ohne dass bereits eigenständige Akzente deutlich werden.

## **Deutsche Handlungsoptionen in anderen internationalen Foren**

Wie oben ausgeführt, gibt es noch eine Vielzahl von Initiativen und Handlungsräumen auf internationaler Ebene, die relevant für das Klima sind. So etwa bei der Finanzierung oder bei von Deutschland (mit)gegründeten bzw. betriebenen Foren und Institutionen,

- die direkt mit den Klimaverhandlungen verbunden sind, wie die Petersberger Dialoge;
- die themenspezifisch fokussiert sind, wie etwa die IRENA oder der deutsche Energiewendeclub, der vom konservativen Umweltminister Altmaier gegründet wurde.

Dabei sind die Zuständigkeiten nun geteilt zwischen Umweltministerium (für klimapolitische Foren) und Wirtschaftsministerium (für energiepolitische Foren). Insgesamt ist aber für beide Ministerien auch hier aus den oben genannten Gründen viel Kontinuität zu erwarten. Entsprechendes scheinen interne Absprachen zu reflektieren. Zwar gibt es wegen des Zuständigkeitswechsels bei den energiepolitischen Initiativen z.T. Wandel bei den betreuenden Personen. Gerade beim deutschen Engagement in mittlerweile etablierten multilateralen Foren wie etwa der IRENA sollte es aber wohl trotzdem nur wenig Veränderung geben. Anders ist es bei neueren, von Deutschland getriebenen Initiativen wie etwa dem noch „jungen“ Energiewendeclub, der in der Vergangenheit sogar kritisch als potentielle Konkurrenz zur IRENA gesehen wurde. Hier gibt es zwar anscheinend ein Einverständnis, den Energiewendeclub weiter zu betreiben, doch es ist unklar, welches Profil Minister Gabriel (in Kooperation mit dem Umwelt- und Entwicklungshilfeministerium) für diese Initiative entwickeln will. Zwar gibt es Vorschläge und Forderungen aus der Zivilgesellschaft, den Club über das Format eines unverbindlichen Gesprächskreises hinaus zu entwickeln<sup>82</sup>, doch muss sich zeigen, wieviel politische Aufmerksamkeit Gabriel einer Institution, die von konservativer Seite gegründet wurde und bisher wenig Dynamik und Profil entwickeln konnte, zukommen lassen wird. Schließlich hat er mit der deutschen Energiewende und seiner Rolle

---

<sup>82</sup> Dirk Messner, Hans Joachim Schellnhuber, Jennifer Morgan, „Globale Wende durch Energiewende-Club“, *Die Aktuelle Kolumne*, 28. April 2014.; aufgegriffen auch in Christiane Beuermann, Lukas Herzwille, „Voraussetzungen Einer Globalen Energietransformation“, *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Mai 2014, S. 61.

als Parteivorsitzender politisch ganz andere und für seine Karriere entscheidende Herausforderungen zu meistern.

Insbesondere interessant werden könnte aber das deutsche Engagement in einem thematisch breit positionierten multilateralen Forum: Der G7, deren Vorsitz Deutschland im Jahr 2015 innehat.

Im Jahr 2007 hat Kanzlerin Merkel diese Position nutzen können, um Annäherungen insbesondere mit den USA hinsichtlich der internationalen Klimaverhandlungen zu erreichen. Jedoch hat die Bedeutung der G7 seitdem abgenommen – zum einen durch das Erstarken der G20, aber kürzlich auch durch die internen Konflikte mit dem G8-Mitglied Russland aufgrund der Ukraine-Krise. Es muss sich noch zeigen, ob die G7 aus dieser Krise geschwächt oder gestärkt hervorgehen werden. Außerdem ist internationaler Klimaschutz nicht mehr vergleichbar „politisch en vogue“ wie etwa 2007. Trotzdem kann sich aus dem G7-Gipfel politisches Gestaltungspotential für Deutschland ergeben.

Noch ist unklar, was genau 2015 auf der Agenda stehen wird. Dies wird sich erst im Laufe des Jahres klären. Jedoch sind Klima- und Energiethemen wiederkehrende Themen auf diesen Gipfeln und angesichts der KRK-Vertragsstaatenkonferenz 2015 auf europäischem Boden werden Klimathemen aller Voraussicht nach auch auf die Agenda des G7-Treffens gesetzt werden.

## ***Deutsch-Französische Beziehungen und internationale Klimapolitik***

Angesichts des genannten politischen Priorisierens, des politischen Gewichts Deutschland innerhalb der EU und der französischen Präsidentschaft für die KRK-Vertragsstaatenkonferenz 2015 könnte eine intensiviertere deutsch-französische Kooperation im beidseitigen politischen Interesse sein.

Nichtregierungsorganisationen aus dem Umweltbereich fordern entsprechend von der deutschen Kanzlerin und von Präsident Hollande, deutsch-französische Beziehungen zum Aufbau und Ausbau ambitionierter Klimapolitik in Europa und auch international zu nutzen.<sup>83</sup> Es wird sich ein „deutsch-französisches Klimatandem“<sup>84</sup> gewünscht. Dabei wird die europäische Politik – sprich das 2030-Klima- und Energie-Paket – als entscheidende Grundlage für erfolgreiche Verhandlungen auch auf internationaler Ebene gesehen.

---

<sup>83</sup> WWF Deutschland, „Deutsch-französischer Gipfel am 19. Februar 2014. Offener Brief französischer und deutscher Umwelt- und Entwicklungsverbände an Frau Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und Staatspräsident Francois Hollande“, 2014.

<sup>84</sup> Germanwatch, „Deutsch-Französischer Gipfel: Klimatandem überzeugt noch nicht“, 2014.

Ob es allerdings in der neuen Regierungsperiode Angela Merkels zu einer erfolgreichen Vertiefung der deutsch-französischen Beziehungen kommen wird, wird verschiedentlich angezweifelt, auch wenn Klima und der Gipfel 2015 prominent auf der bilateralen Agenda stehen.<sup>85</sup> Es ist auch das erste Thema der Beschlüsse nach dem deutsch-französischen Ministerrat. So wird etwa konkret festgehalten, dass die nationalen Förderbanken „im Vorfeld der Pariser Klimakonferenz im Jahr 2015 gemeinsam Ideen entwickeln, mit welchen Instrumenten private CO<sub>2</sub>-arme Investitionen gefördert werden können“. Sehr viel allgemeiner wird noch konstatiert, dass die europäischen 2030-Ziele ambitioniert sein sollen, um „das richtige Signal an weitere wichtige Akteure in der Welt“ zu senden und so „zum Abschluss der Pariser Vereinbarung im Jahr 2015“ beizutragen.<sup>86</sup>

Um auf internationaler Ebene Dynamik zu entfalten, müsste hier noch eine klarere gemeinsame politische Vision entwickelt werden. Gleichzeitig ist auch klar: Frankreich muss eine KRK-Präsidentschaft für alle Staaten sein und sollte sich daher mit nationalen oder auch europäischen Interessen nicht dominant positionieren. Gerade deswegen aber könnte es ein Interesse an einem engeren Austausch mit Deutschland haben, selbst wenn Frankreich die eigenen Positionen dann eher moderat oder zurückhaltend vertritt.

Deutschland und Frankreich müssen des Weiteren als Teil der EU und nicht separat agieren. Beide sind hier politische Schwergewichte. Bei gemeinsamen Positionierungen kann erheblich politische Dynamik erzeugt werden.

---

<sup>85</sup> Sascha Lehnartz, Leo Klimm, „Die Leerstelle im Deutsch-Französischen Verhältnis,“ *Die Welt*, 19. Februar 2014.

<sup>86</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Gemeinsame Erklärung zum Deutsch-Französischen Ministerrat am 19. Februar 2014“, *Pressemitteilung*, Nr. 39/14, 2014, S. 4, S. 8.

## Fazit

---

Das wesentliche Kennzeichen der Energie- und Klimapolitik der neuen Bundesregierung ist bisher Kontinuität: Nach allem was bekannt ist, wird es weder eine Abkehr von der Energiewende, noch eine merkliche Intensivierung der Anstrengungen in der Klimapolitik geben – sowohl national wie international. Allerdings legt die neue Konstellation von Ministerien und Ministern nahe, dass einige institutionelle Blockaden mit der neuen Regierung gemindert, wenn nicht gar ausgeräumt sind und Deutschland daher insbesondere in der nationalen Energiepolitik sowie bei klima- und energierelevanten Themen auf europäischer Ebene leichter agieren können wird.

Die neue Regierung steht zu den Zielen der Energiewende und dem Energiekonzept aus dem Jahr 2010, die von Vorgängerregierungen etabliert worden waren. Zwar wurden die Ausbauziele für erneuerbare Energien durch einen Ausbaukorridor ersetzt, der neben Untergrenzen nun auch Obergrenzen für den Ausbau vorsieht. Dieser Korridor bewegt sich jedoch, was das Ambitionsniveau angeht, im gleichen Bereich wie die vorherigen Ziele. Auch eine erneute Revision des Atomausstiegs ist nicht zu erwarten.

Die wichtigste Änderung, die die neue Regierung vorgenommen hat, ist struktureller Natur: Die Neuorganisation der Zuständigkeiten für die Energiewende, die jetzt in einem Haus – dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – gebündelt sind. Zudem werden erstmals das Wirtschafts- und das Umweltministerium von Ministern geführt, die derselben Partei angehören.

Aus klimaschutzpolitischer Sicht ist diese Änderung ambivalent. Einerseits steigen die Chancen für eine Energiepolitik aus einem Guss und für die Überwindung des lähmenden Konfliktes zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium. Mit dem Staatssekretär Rainer Baake ist zudem ein ausgewiesener und anerkannter Experte für die Energiewende zuständig. Andererseits muss Sigmar Gabriel trotz all seiner Durchsetzungskraft auch den „Kohleflügel“ seiner Partei im Auge behalten, insbesondere die einflussreiche NRW-SPD, die in der Vergangenheit nicht durch ambitionierte klimapolitische Positionen aufgefallen ist. Gabriel selbst hat schon wiederholt deutlich gemacht, dass er es als wesentlichen Teil seiner Aufgabe betrachtet, die energieintensiven Industrien in Deutschland vor einem zu schnellen und zu grundlegenden Wandel zu schützen. Auch seine Reformvorschläge zum EEG und insbesondere zu

dessen Ausnahmetatbeständen tragen eine entsprechende Handschrift.

Auf europäischer Ebene ist der neue Zuschnitt vielleicht am direktesten spürbar. Deutschland könnte durch die zumindest derzeit herrschende Klarheit der gemeinsam getragenen Position seine Handlungsfähigkeit wiedergewonnen haben und diese nutzen, um eine Einigung für die 2030-Diskussionen voranzutreiben. Letztlich braucht Deutschland ein hohes Ambitionsniveau auf EU-Ebene auch aus eigennützigen Gründen: Die nationalen Ziele werden ohne ein europaweites Vorgehen schwieriger zu erfüllen sein, und ihr Erreichen wäre kostspieliger. Zudem würde ein als schwach zu interpretierender EU-interner Kompromiss (oder gar ein Scheitern) auch eine entsprechende Diskussion über nationale Ambitionen auslösen. Des Weiteren würde dies international sicherlich die deutsche (und europäische) Position schwächen. Daher sollte Kanzlerin Merkel ein Interesse daran haben, bei Bedarf in den EU-Verhandlungen und in Gesprächen mit wichtigen Partnern wie Polen auch das Kanzleramt aktiv einzuschalten.

Mit Blick auf die internationalen Klimaverhandlungen ist Kontinuität zu erwarten. Dafür spricht die Einbettung in die EU und die allgemeine außenpolitische Ausrichtung der neuen deutschen Regierung, die Deutschland weiterhin als verlässlichen Partner auf dem internationalen Parkett positionieren will. Aber auch von der international wie umweltpolitisch wenig profilierten neuen Umweltministerin gibt es keine Signale, dass überraschende neue Akzente gesetzt werden sollen. Angesichts der großen personellen Kontinuität beim Verhandlungsteam und auch im Kanzleramt ist schließlich auch von dieser Seite „alles beim Alten“. Den politischen Schwerpunkt scheint Ministerin Hendricks jedoch zunächst eher auf nationaler Ebene zu setzen. Dies mag sich mit zunehmender Nähe des Paris-Gipfels ändern. Außerdem wird der in Kürze zu verabschiedende deutsche Haushalt zeigen, inwiefern Deutschland im Bereich der Klimafinanzierung Akzente setzen will. Hierfür haben sich verschiedene Ressorts und insbesondere auch das Umweltministerium aktiv eingesetzt.

Aufgrund der klimapolitisch verhältnismäßig ambitionierten Haltung innerhalb der EU ist zu erwarten, dass Deutschland sich bei den europäischen Abstimmungsrunden zu den VN-Verhandlungen mit vergleichsweise progressiven Positionen einbringen wird. Dies betrifft z.B. bei Minderungszielen den Zeitpunkt, die Ambition und Verbindlichkeit von europäischen Zusagen an die internationale Gemeinschaft oder auch den allgemeinen Anspruch auf eine europäische Vorreiterrolle.

Was das deutsch-französische Verhältnis angeht, sind weder Sigmar Gabriel noch die neue Barbara Hendricks prädestiniert dafür, neue Impulse zu setzen. Anders als Hendricks' Amtsvorgänger Peter Altmaier, der ausgewiesener Europapolitiker ist und fließend Französisch spricht, sind weder Gabriel noch Hendricks in

europapolitischen Fragen besonders profiliert. Für eine stärkere Kooperation spricht immerhin die Parteizugehörigkeit: Gabriel und Hendricks sind prominente SPD-Politiker und gehören damit der gleichen Parteienfamilie an wie die regierende Sozialistische Partei Frankreichs. Gut vorstellbar ist zudem, dass Gabriel weniger in seiner Eigenschaft als Wirtschaftsminister, sondern eher als Vizekanzler Gefallen an einem stärkeren europapolitischen Engagement findet, vielleicht auch um die starke und bislang unangefochtene Position von Angela Merkel in diesem Bereich herauszufordern. Diese Herausforderung wird er aber wohl nur annehmen, wenn die innenpolitischen Herausforderungen als Minister und Parteivorsitzender ihm dafür den Raum lassen.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die bisherige Regierungszeit noch nicht ausreicht, um die Untiefen der neuen Großen Koalition vollständig auszuloten. So stellt sich etwa die Frage, wie sich das Kanzleramt verhalten wird, wenn es tatsächlich zu einer koordinierten Energie- und Klimapolitik der SPD-geführten Wirtschafts- und Umweltministerien kommen sollte. Wird das Kanzleramt, wird Angela Merkel dieses Feld tatsächlich der SPD überlassen? Ebenfalls spannend wird es sein zu beobachten, wie die Bundesregierung mit dem nationalen 40%-Emissionsminderungsziel umzugehen gedenkt. Um dieses Ziel noch zu erreichen, müsste die Bundesregierung wohl einerseits auf europäischer Ebene eine ambitionierte Reform des Emissionshandels aktiv vorantreiben und andererseits ihre Anstrengungen in der nationalen Klima- und Energiepolitik nochmals deutlich intensivieren. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, neben den Anstrengungen im Bereich der Stromerzeugung auch jene zur Energieeffizienz sowie zum Einsatz erneuerbarer Energien im Gebäudebereich und im Verkehr zu intensivieren.

Und auch auf europäischer und internationaler Ebene wird der Einsatz der Kanzlerin entscheidend sein. Das gilt sowohl innerhalb wie auch außerhalb der deutschen Grenzen. Interessant kann dabei nicht zuletzt die Dynamik werden, die sich in Zusammenhang mit der G7-Präsidentschaft Deutschlands 2015 entwickelt. 2007 hat die auch damalige Kanzlerin Angela Merkel die deutsche G8-Präsidentschaft klimapolitisch aktiv genutzt. Dass das Thema der Klimapolitik im Jahr des Paris-Gipfels bei den G7 wieder eine interessante Rolle spielen wird, davon ist jedenfalls auszugehen.

Für den Paris-Gipfel könnte Angela Merkel – institutionell noch gestärkt durch die G7-Präsidentschaft – Akzente setzen. Barbara Hendricks scheint dies bereits einzufordern. Die Möglichkeit, dass Merkel ihr Gestaltungspotenzial nutzen wird, ist zumindest wesentlich größer, nun da die politische Positionierung der Bundesregierung in wichtigen Fragen gefestigt scheint und der Koalitionspartner in Klima- und Energiefragen nicht mehr fundamental andere Ansichten vertritt. Nicht zuletzt der Paris-Gipfel wird Angela Merkel die Möglichkeit eröffnen, sich in ihrer dritten Amtszeit erneut als „Klimakanzlerin“ zu profilieren.

## Notes du Cerfa

---

Die Reihe „Notes du Cerfa“ erscheint seit 2003 in monatlichem Rhythmus und analysiert die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des heutigen Deutschlands: Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „Notes du Cerfa“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Die Publikation wird in elektronischer Form kostenlos an etwa 2.000 Abonnenten versandt, ebenso wie die „Visions franco-allemandes“, und ist zudem auf der Internetseite des Cerfa verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

### ***Letzte Veröffentlichungen des Cerfa***

Elise Julien, *Asymétrie des mémoires. Regard franco-allemand sur la Première Guerre mondiale*, « Vision franco-allemande », n° 24, juillet 2014.

Claudia Major, Christian Mölling, *La politique de défense allemande en 2014 et au-delà : un changement est-il possible ?*, «°Note du Cerfa°», n° 113, juin 2014.

René Lasserre, *La formation professionnelle en Allemagne. Dynamiques socio-économiques et capacités d'adaptation d'un système*, «°Note du Cerfa°», n° 112, mai 2014.

Christoph Partsch, *Les relations germano-algériennes. Une relance par la coopération énergétique ?*, «°Note du Cerfa°», n° 111, avril 2014.

Marwan Abou-Taam, *Le salafisme en Allemagne : Un défi pour la démocratie*, «°Note du Cerfa°», n° 110, mars 2014.



# Das Cerfa

---

Das „Comité d'études des relations franco-allemandes“ (Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen, Cerfa) wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Die Amtsvormundschaft des Cerfa kommt seitens Frankreich dem Ifri und seitens Deutschland dem DGAP zu. Das Cerfa wird paritätisch durch das Ministère des Affaires étrangères et européennes und das Auswärtigen Amt finanziert. Des Weiteren besteht der Verwaltungsrat aus einer gleichen Anzahl an deutschen und französischen Persönlichkeiten.

Das Cerfa setzt sich das Ziel, Prinzipien, Bedingungen und Lage der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren.

Dieses Ziel wird durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare, die hohe Beamte, Experten und Journalisten versammeln sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses verwirklicht.

Prof. Dr. Hans Stark leitet das Generalsekretariat des Cerfa seit 1991. Dr. Yann-Sven Rittelmeyer arbeitet dort als wissenschaftlicher Mitarbeiter und ist für die „Notes du Cerfa“ und die „Visions franco-allemandes“ zuständig. Nele Wissmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und für das Projekt „Deutsch-französischer Zukunftsdialog“ zuständig. Lea Metke ist Projektbeauftragte im Cerfa.