

# EU-Energiepolitik nach dem Jahr 2020

## Vorteile eines Ziel- und Instrumentenmixes



Paul Lehmann, Sebastian Strunz,  
Erik Gawel, Klaas Korte

*Die EU hat sich bis zum Jahr 2020 klare Ziele hinsichtlich Klimaschutz, Ausbau erneuerbarer Energien und Steigerung der Energieeffizienz gesetzt – doch welche klima- und energiepolitischen Vorgaben sollen über 2020 hinaus gelten und welche Maßnahmen eignen sich, sie zu erfüllen? Aus ökonomischer Sicht ist weiterhin ein Mix aus mehreren umweltpolitischen Zielen und Instrumenten notwendig.*

**EU Energy Policy beyond 2020.** Benefits of a Policy Mix | GAIA 23/1 (2014): 60–61

**Keywords:** climate change, emissions trading, energy policy, EU, renewable energies

Die EU hat sich bis zum Jahr 2020 mit drei klaren Umweltvorgaben für den Energiesektor zum Ziel gesetzt,

- die Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 um 20 Prozent zu reduzieren,
- den Anteil erneuerbarer Energien (EE) am Gesamtenergieverbrauch auf 20 Prozent zu steigern und
- die Energieeffizienz um ebenfalls 20 Prozent zu verbessern.

Obwohl es unsicher ist, ob diese Ziele tatsächlich erfüllt werden, plant die Europäische Kommission schon über 2020 hinaus: Bis 2030 möchte die Kommission (2014) primär auf ein Klimaschutzziel vertrauen. Ein Ziel für den EE-Ausbau soll nur noch auf EU-Ebene gesetzt und nicht mehr, wie bislang, in verbindliche Vorgaben für die einzelnen Mitgliedstaaten umgerechnet werden. Ein Energieeffizienzziel enthält der Vorschlag der Kommission gar nicht mehr. Doch ist ein ambitioniertes Klimaschutzziel genug oder bedarf es weiterhin dreier Ziele? Mit welchen Instrumenten werden diese am besten erreicht? Welche Auswirkungen sind für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu erwarten?

Der Vorschlag der Kommission kam nicht überraschend. So forderte etwa BusinessEurope (2013), der europäische Dachverband der Arbeitgeber, die Abschaffung sowohl des Ausbauziels für EE als auch des Energieeffizienzziels: Drei parallele umweltpolitische Ziele seien zwei zu viel. Die EU solle sich auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen konzentrieren. Zur Erreichung dieses Ziels sollte nur der europäische Emissionshandel zum Einsatz kommen. Zusätzliche Ziele und entsprechende Instrumente zur Förderung von EE und Energieeffizienz, wie das deutsche *Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)*,

schränkten die Marktakteure bei ihrer Suche nach möglichst günstigen Wegen zur Emissionsvermeidung unnötig ein. Folglich erhöhe ein Ziel- und Maßnahmenbündel die Kosten des Klimaschutzes.

Ins gleiche Horn stößt auch die Kritik mancher Ökonom(inn)en (unter anderen Weimann 2013). Doch die Argumentation beruht auf fragwürdigen Prämissen, denn eine genauere Betrachtung offenbart, dass sowohl parallele Umweltziele als auch ein umweltpolitischer Instrumentenmix für den Energiesektor ökonomisch gut zu begründen sind. Die Forderung, sich auf die Klimafolgen und zu deren Berücksichtigung auf den derzeit notleidenden Emissionshandel zu beschränken, greift somit zu kurz.

### Mehrere Umweltziele verfolgen

Liest man die Kritik von BusinessEurope und anderen, scheint es so, als sei der Klimaschutz das einzige umweltpolitisch relevante Problem des Energiesektors. Der EE-Ausbau sowie Energieeffizienzsteigerungen werden allein als Mittel zur Senkung der Treibhausgasemissionen verstanden und bedürften daher keiner eigenen Ziele. Die mit der Energieerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen sind freilich vielfältig: Sie reichen vom Abbau der Energieträger (etwa Landschaftsverbrauch

**Kontakt Autoren:** Dr. Paul Lehmann |  
E-Mail: paul.lehmann@ufz.de

Dr. Sebastian Strunz | E-Mail:  
sebastian.strunz@ufz.de

Prof. Dr. Erik Gawel | E-Mail: erik.gawel@ufz.de

Klaas Korte | E-Mail: klaas.korte@ufz.de

alle: Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung –  
UFZ | Department Ökonomie | Leipzig |  
Deutschland

**Kontakt ENERGY-TRANS:** Dipl.-Geogr. Jens Schippl |  
Karlsruher Institut für Technologie (KIT) | Institut  
für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse  
(ITAS) | Postfach 3640 | 76021 Karlsruhe |  
Deutschland | Tel.: +49 721 60823994 | E-Mail:  
jens.schippl@kit.edu | www.energy-trans.de

© 2014 P. Lehmann et al.; licensee oekom verlag.  
This is an article distributed under the terms  
of the Creative Commons Attribution License  
(<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>),  
which permits unrestricted use, distribution, and reproduction  
in any medium, provided the original work is properly cited.

und Gewässereingriffe durch Kohletagebau und Fracking) über deren Transport (Tankerhavarien) sowie deren Einsatz zur Strom-, Wärme- und Kraftherzeugung (Feinstaubemissionen und nukleare Störfälle) bis zur Entsorgung von Atommüll oder Importrisiken.

Die gesellschaftlichen Kosten dieser Risiken spiegeln sich typischerweise nicht in den Energiepreisen wider. Preissignale, die die Energieträgerwahl und den Energieverbrauch steuern, sind deswegen vielfach verzerrt. Aus ökonomischer Sicht versagt der Markt daher nicht nur beim Klimaschutz. Um die gesellschaftlichen Kosten zu minimieren, muss der Staat eingreifen. Natürlich sollten die genannten Umweltprobleme im Idealfall möglichst direkt angegangen werden, etwa durch die Besteuerung umweltbelastender Energieträger. Aus verschiedenen Gründen ist dies aber auf europäischer Ebene nicht immer möglich oder sinnvoll, etwa wenn Umweltverschmutzungen außerhalb des Hoheitsgebiets der EU auftreten und internationale Handelsabkommen eingehalten werden müssen. Unter diesen Bedingungen eröffnen separate Ziele für den Ausbau von EE und die Senkung des Energieverbrauchs zumindest eine pragmatische Lösung. Sie beeinflussen Energieträgerwahl und -verbrauch und leisten so einen indirekten Beitrag zur Reduzierung der genannten negativen Umweltwirkungen. Zu berücksichtigen ist, dass auch EE nicht frei von Umweltproblemen sind, die beim Ausbau beachtet werden müssen.

#### Das Mittel der Wahl: ein Instrumentenmix

Dass mehrere politische Ziele gleichzeitig nur durch eine entsprechende Anzahl von Instrumenten kostengünstig erreicht werden können, ist in der ökonomischen Theorie eine Binsenweisheit. Doch selbst wenn einzig der Klimaschutz das maßgebliche Umweltziel europäischer Energiepolitik wäre, könnte der Emissionshandel in der Praxis überfordert sein. Denn rein marktliche Technologieentscheidungen im Energiesektor werden nicht nur durch die fehlende Berücksichtigung der Kosten des Klimawandels verzerrt (Lehmann und Gawel 2013). Der Markt versagt auch häufig bei der Technologieentwicklung. Von techno-

logischen Innovationen profitieren nicht nur die forschenden Unternehmen selbst, sondern auch ihre Mitbewerber. Aus volkswirtschaftlicher Sicht führt dieser Effekt tendenziell zu ineffizient niedrigen Investitionen in die EE-Entwicklung. Zudem werden Investitionsentscheidungen im Energiesektor stark durch staatliche Regulierungen beeinflusst und verzerrt. So werden gerade auch fossile und nukleare Energieträger durch massive staatliche Subventionen gestützt – entweder direkt oder durch die Freistellung von den oben genannten gesellschaftlichen Kosten. Unter diesen Bedingungen kann selbst ein optimal gestalteter Emissionshandel eine effiziente Zielerfüllung nicht gewährleisten (Lehmann und Gawel 2013).

Auch unter Berücksichtigung der Bedingungen politischer Willensbildung genügt der Emissionshandel allein eventuell nicht: Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass die Ausgestaltung dieses Instruments weit vom ökonomischen Lehrbuch abweicht. Das gilt vor allem für die Festlegung der Emissionsobergrenze. Diese ist primär Ergebnis zäher politischer Verhandlungen zwischen den Interessengruppen und nach überwiegender Auffassung zu hoch angesetzt (vergleiche Gawel et al. 2013). Zudem bleibt unklar, inwieweit der Emissionsdeckel in Zukunft tatsächlich zieladäquat herabgesetzt werden wird. Die langfristigen Investitionen in die Energieinfrastruktur hängen aber gerade an diesen Preis- und Glaubwürdigkeitssignalen – politische Unsicherheit ist dabei ein klares Hemmnis. Der Emissionshandel wird somit kaum in der Lage sein, die für den Klimaschutz notwendige Umstrukturierung des Energiesystems allein voranzutreiben. Selbst wenn die Energieumweltpolitik ausschließlich die Klimafolgen zu berücksichtigen hätte, wären zusätzliche Instrumente wie die Förderung der EE und Anreize zur Senkung des Energieverbrauchs wohl unverzichtbar.

Außerdem sind die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Ziel- und Instrumentenmixes im Vergleich zu einer rein auf Klimaschutz und Emissionshandel fokussierten Strategie nicht, wie oft suggeriert, negativ. Dies zeigen erste Simulationen mit numerischen Modellen,

die in Zusammenarbeit mit dem Energy Research Centre of the Netherlands (ECN) im Rahmen einer Gastprofessur der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS erstellt werden (Lehmann et al. 2014): Die bis ins Jahr 2030 reichenden Modellierungen zeigen bei Wirtschaftswachstum und Beschäftigung fast identische Entwicklungen. Mit separaten EE-Zielen und -Instrumenten können auch Umweltfragen jenseits des Klimaschutzes adressiert und gesellschaftliche Wohlfahrtsgewinne generiert werden. Sollten diese Ziele allein mit dem Emissionshandel erreicht werden, wäre mit sehr hohen CO<sub>2</sub>-Preisen und – infolgedessen – signifikant negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zu rechnen.

#### Fazit

Eine umweltverträgliche Gestaltung der europäischen Energieerzeugung erfordert auch aus rein ökonomischer Sicht einen Mix aus Zielen und Instrumenten. Dieser muss sich an Konsistenz- und Effizienzforderungen messen lassen; eine einseitige Fokussierung auf den Klimaschutz und ein vermeintlich einfaches Allein-Instrument wie den Emissionshandel geht an den Anforderungen der Praxis an eine rationale Energieumweltpolitik vorbei.

#### Literatur

- BusinessEurope. 2013. *A competitive EU energy and climate policy*. Brüssel: BusinessEurope.
- Europäische Kommission. 2014. *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. [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) (abgerufen am 23.01.2014).
- Gawel, E., S. Strunz, P. Lehmann. 2013. A public choice view on the climate and energy policy mix in the EU: How do the emissions trading scheme and support for renewable energies interact? *Energy Policy* 64: 175–182.
- Lehmann, P., E. Gawel. 2013. Why should support schemes for renewable electricity supplement the EU Emissions Trading Scheme? *Energy Policy* 52: 597–607.
- Lehmann, P., J. Sijm, E. Gawel, U. Chewpreecha, H. Pollit, S. Strunz. 2014. *EU climate and energy policy in 2030: How many targets and instruments are necessary?* UFZ Discussion Paper 3/2014. Leipzig: Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ.
- Weimann, J. 2013. Rettet die Energiewende? Warum eigentlich? *Wirtschaftsdienst* 93/11: 793–795.