



 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
EUROPA

 Deutsche Umwelthilfe

E-PAPER

Policy Paper

Die europäische Energiewende beschleunigen

Impulse für die
EU-Reformdebatte

VON JULIAN SCHWARTZKOPFF

MIT INPUT VON MICHAEL BLOSS, JANIK FEUERHAHN,
RHEANNA JOHNSTON, MICHÈLE KNOTT UND HEIKE
LEBERLE

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2024

Die europäische Energiewende beschleunigen

Von Julian Schwartzkopff

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Zusammenfassung	4
1 Aktuelle Herausforderungen	6
2 Politische Ziele	8
3 Reformvorschläge für eine beschleunigte europäische Energiewende	10
4 Potenziale für eine Beschleunigung der europäischen Energiewende und Deutschlands Beitrag	15
Der Autor und die Mitglieder der Expert*innengruppe	17

Anmerkung: Dieses Policy Paper entstand unter der Federführung des Autors mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen im Rahmen von zwei Treffen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein.

Vorwort

Der Krieg in Europa, die sich zuspitzende Klimakrise, der Druck auf die liberalen Demokratien und die ungeklärte Position Europas im globalen Machtgefüge – die Europäische Union steht vor historischen Herausforderungen. Um ihre Zukunftsfähigkeit zu behaupten, muss die EU handlungsfähiger werden. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine führt uns auch vor Augen, dass eine Neujustierung der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik dringend geboten ist. Allerdings macht der Erweiterungsprozess die ohnehin notwendige institutionelle Reform der EU zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit noch dringlicher. Über die Frage, wie breit eine solche Reform aufzustellen ist und in welchem Verfahren sie umgesetzt werden kann, gibt es aktuell keine einheitliche Haltung in der EU. Es gibt Vorstöße und Ideen auf der einen, aber auch Vorbehalte und Sorgen auf der anderen Seite. Eine Einigung kann nur zustande kommen, wenn alle Seiten gehört und ernst genommen werden. Deutschland kommt als größtes Mitgliedsland dabei eine besondere Verantwortung zu.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung Fachleute aus verschiedenen Politikbereichen eingeladen, Impulse für die EU-Reformdebatte zu erarbeiten. Ausgehend von den aktuellen Herausforderungen wurden gemeinsame Ziele für eine nachhaltige Politikgestaltung und Empfehlungen für institutionelle Reformen formuliert. Sie sollen in ihrer Gesamtheit die EU handlungsfähiger und demokratischer, ökologischer und sozial gerechter machen. Dabei haben wir uns nicht nur auf das Zusammenspiel der EU-Institutionen im engeren Sinn beschränkt, sondern exemplarisch auch Politikbereiche in den Blick genommen, die für die Zukunftsfähigkeit der EU zentral sind: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik sowie Energie-, Agrar-, Fiskal- und Erweiterungspolitik. Herausgekommen ist eine Reihe Policy Paper, die teils pragmatische Wege, teils Pfadwechsel vorschlagen. Viele Empfehlungen sind ohne Vertragsänderungen möglich. Was es vor allem braucht, ist der politische Willen, die vorhandenen Potenziale zu nutzen. Alle Texte schließen mit der Frage, wie Deutschland zum Gelingen des Reformprozesses beitragen kann. Wir hoffen, damit Impulse für die entsprechende Debatte zu geben.

Das hier vorliegende Policy Paper befasst sich mit der europäischen Energiewende. Wir danken dem Autor Julian Schwartzkopff von der Deutschen Umwelthilfe und den Mitgliedern der Expert*innengruppe – MdEP Michael Bloss, Janik Feuerhahn, Rheanna Johnston, Prof. Dr. Michèle Knodt und Heike Leberle – für ihre wertvollen Beiträge.

Berlin, im April 2024

Jan Philipp Albrecht, *Vorstand*
Eva van de Rakt, *Referatsleitung EU und Nordamerika*
Dr. Christine Pütz, *Referentin EU*
Heinrich-Böll-Stiftung

Zusammenfassung

Mit dem European Green Deal hat die europäische Energiewende in der Legislaturperiode von 2019 bis 2024 einen großen Schritt vorwärts gemacht. Angesichts anhaltend hoher Energiepreise und Lebenshaltungskosten sowie der Folgen von Krieg und Pandemie werden nun Narrative lauter, die den Klimaschutz als Luxus bewerten, den man sich nicht mehr leisten könne. Dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, Industrien und Mitgliedstaaten unterschiedlich stark von der Energiewende profitieren, verschärft die Konflikte. Ihre sozioökonomischen Vorteile kommen vielerorts nicht bei Haushalten und Unternehmen an. Das Ergebnis: Die Output-Legitimität der EU-Energiepolitik sinkt.

Gleichzeitig werden die Folgen des Klimawandels immer eklatanter. Als Unterzeichnerin des Pariser Klimaabkommens steht die EU in der Verantwortung. In der Wissenschaft herrscht Konsens, dass die Antwort ein beschleunigter Umstieg von fossilen auf erneuerbare Energieträger sein muss. Energieverbraucher müssen sich zeitlich besser an das wetterabhängige Angebot von Sonne und Wind anpassen. Die europäische Energieinfrastruktur ist jedoch noch nicht für eine erneuerbare Energiewirtschaft ausgelegt. Auch Strom- und Wärmespeicher sind noch nicht ausreichend ausgebaut.

Um die europäische Energiewende unter diesen schwierigen Bedingungen zu meistern, muss auch deren demokratische Legitimation ein zentrales politisches Ziel darstellen. Mit verbindlicheren Steuerungsinstrumenten und einer kohärenten, gemeinwohlorientierten Infrastrukturplanung können Kosten und Nutzen fairer verteilt und das Tempo erhöht werden. Die Bundesregierung kann maßgeblich zum Gelingen beitragen, indem sie sich bei diesen Herausforderungen als konstruktiver Problemlöser einbringt für Infrastrukturausbau und Investitionssicherheit. Die hier vorgestellten Handlungsempfehlungen bewegen sich bis auf wenige Ausnahmen im Rahmen der EU-Verträge und können ohne Vertragsänderungen umgesetzt werden.

Reformziele

- Mit mehr Verbindlichkeit und Kohärenz Planungssicherheit erhöhen
- Lokale/regionale Ebene bei Umsetzung der Energiewende unterstützen und an lokaler Wertschöpfung beteiligen
- Gemeinwohl über fossile Partikularinteressen stellen
- Kosten und Nutzen der Energiewende gerecht verteilen
- Gesellschaftliche Teilhabe stärken

Vorschlag 1 | Weiche, aber verbindliche Steuerinstrumente

Durchsetzungsmechanismus im NECP-Prozess Nationale Energie- und Klimapläne verbindlicher und effektiver gestalten

- Effektiverer und umfassenderer Gap-Filler-Mechanismus
- Finanzielle Anreize für bessere regionale Kooperation bei der Erstellung von NECPs
- Bevorzugter Zugang zu EU-Fördergeldern
- Einheitliche Mindeststandards für öffentliche Beteiligungsverfahren
- Vertragsverletzungsverfahren ggü. Mitgliedstaaten ermöglichen

Gemeinsame Ambitionsniveaus im EU-Klimagesetz kohärenter verankern

- Zwischenziele für 2035 und 2045 im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festlegen
- Ratchet-Up-Mechanismus zur automatischen Anpassung der EU-Klimaziele einführen
- Sektorspezifische Ziele im Takt mit dem UNFCCC-Prozess ableiten
- EU-Klimasachverständigenrat stärken

Vorschlag 2 | Gemeinwohl- und zukunftsorientierte Infrastrukturplanung

Energieinfrastrukturplanung bei einem unabhängigen Energiesystembetreiber (ISO) bündeln

- Institutionelle Voraussetzungen für die Einrichtung eines ISO prüfen
- Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Netzplanung stärken

Kompetenzen der nationalen Energieregulierungsbehörden und der EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) erweitern

- Mandat für Regulierer klimazielerorientierter Netzplanung & Netznutzungsregeln einführen
- Kompetenzen von ACER bzw. der Zehnjahrespläne für Netzentwicklung ausweiten
- Recht der Regulierer auf Ablehnung oder Überarbeitung der Netzpläne von Netzbetreibern einführen

Vorschlag 3 | EU-Mittel in den Dienst der Energiewende stellen und fair verteilen

Klimaschädliche Technologien von der Förderung durch EU-Finanzmittel ausschließen

- Do-No-Significant-Harm-Prinzip im EU-Haushalt ausweiten
- Erneuerbare Energien bei Fördermitteln konsequenter bevorzugen
- Klimaausgabenquote für den EU-Haushalt anheben

Nächsten EU-Haushalt auf eine faire, beschleunigte Energiewende ausrichten

- EU-Souveränitätsfonds einrichten
- EU-Innovationsfonds deutlich aufstocken
- Just Transition Funds aufstocken und ausweiten
- Gemeinsame EU-gedeckte Ausschreibungen für Erneuerbare Energien
- EU-Klima-Dividende einrichten (Alternativ: als ersten Schritt alle EUMS zu einer Klima-Dividende verpflichten)
- Instrument für Heranführungshilfe für Beitrittskandidaten besser ausstatten

1 Aktuelle Herausforderungen

Die zu Ende gehende EU-Legislaturperiode hat den European Green Deal ermöglicht und der Energiewende in Europa damit einen entscheidenden Schub verliehen. Es gibt kaum ein energierelevantes EU-Gesetz, das in den letzten fünf Jahren nicht überarbeitet und an ein höheres Ambitionsniveau angepasst wurde. Die Europawahl 2019 gab mit einem historischen Stimmenzuwachs für die Grünen/EFA-Fraktion ein klares Mandat für mehr Klimaschutz und eine ambitionierte Energiewende. Mit Fridays for Future entstand eine Klimabewegung mit starkem Rückhalt in breiten Bevölkerungsteilen. Unter dem Eindruck einer sich verschärfenden Klimakrise forderte diese europaweit, den Warnungen der Klimawissenschaft Taten folgen zu lassen.

Dieser breite gesellschaftliche Rückhalt scheint nun zu bröckeln. Vor dem Hintergrund steigender Energiepreise und Lebenshaltungskosten, Krieg und Pandemie werden Narrative lauter, die den Klimaschutz als Luxus bewerten, den man sich nicht mehr leisten könne. Themen wie Versorgungssicherheit, Verteidigung, Energiepreise sowie wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit stehen für die Wähler*innen jetzt im Vordergrund. Klimapolitik ist ganz oben auf der Abschussliste aufstrebender populistischer Kräfte, die einen verkürzten Zusammenhang zwischen hohen Energiepreisen und der Energiewende konstruieren.

Dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, Industrien und Mitgliedstaaten unterschiedlich stark von der Energiewende profitieren, verschärft die Konflikte. Das Potenzial der Erneuerbaren, die Energiekosten zu senken, kommt vielerorts nicht bei privaten Haushalten und Unternehmen an. Komplizierte Genehmigungsprozesse, ein verschleppter Infrastrukturausbau und mangelnde Finanzierung erschweren eine breitere Teilhabe an der Energiewende. Viele Haushalte können sich die Anfangsinvestition, z.B. in eine Wärmepumpe oder ein Elektroauto, nicht leisten, obwohl diese langfristig kostengünstiger sind. Es ist ein Versäumnis der Energiepolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten, die es nicht geschafft haben, die Vorteile der Energiewende für die Bevölkerung flächendeckend nutzbar zu machen. Das Ergebnis: Die Output-Legitimität der EU-Energiepolitik sinkt.

Gleichzeitig werden die Folgen des Klimawandels, wie Flutkatastrophen und Dürreperioden, auch in Europa immer eklatanter. Sie machen deutlich, dass der Klimawandel als grenzüberschreitendes Problem auf oberster politischer Ebene angegangen werden muss. Die Nominierung von Ursula von der Leyen als EVP-Spitzenkandidatin, für die der European Green Deal auch eine Frage des politischen Vermächtnisses ist, lässt auf eine Weiterführung dieses wichtigen Zukunftsprojekts der EU hoffen. Sollte es bei der kommenden Europawahl jedoch zu einem Rechtsruck im Europäischen Parlament kommen, würde ein entscheidender Treiber für mehr Klimaschutz in der EU zumindest geschwächt.

Auch die Differenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die sich ihre Energiezukunft teilweise sehr unterschiedlich vorstellen, verhindern bereits seit Jahren verbindliche

nationale Zielvereinbarungen, die Planungssicherheit für Haushalte und Unternehmen schaffen. Differenzen gibt es vor allem bei der zukünftigen Bedeutung bestimmter Energien, wie der Atomkraft oder der Kohlenstoff-Verpressung, und des damit verbundenen Zentralisierungsgrads des Stromsystems. Wenn die Energiewende in den 27 Mitgliedstaaten aber primär national gedacht wird, bleiben riesige Potenziale zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und Wertschöpfung ungenutzt. Eine mögliche Erweiterung der EU um die aktuellen Beitrittskandidaten wird die gemeinsame Entscheidungsfindung nicht einfacher machen. Gleichzeitig sind viele der nötigen Veränderungen auf lokaler Ebene umzusetzen. Doch stoßen die Kommunen durch chronische Unterfinanzierung und Fachkräftemangel an ihre Grenzen.

Dabei haben die letzten Jahre gezeigt, dass es der EU nicht pauschal an Handlungsfähigkeit mangelt. Neben dem European Green Deal hat die EU ein beispielloses Corona-Hilfspaket verabschiedet, eine fossile Energiepreiskrise überstanden und einem aggressiv auftretenden Russland die Stirn geboten. Das sind große Erfolge, die aber letztlich dazu beigetragen haben, dass die Energiewende nicht mehr als so dringend wahrgenommen wird, wie sie es angesichts der voranschreitenden Klimakrise tatsächlich ist.

Die Energiewende ist ein langfristiges Projekt, das auf die Transformation der gesamten Wirtschaft abzielt. In Krisenzeiten ist das Festhalten an Bestehendem sicherlich ein verständlicher Reflex. Dennoch ist zu bedauern, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten die Chance ungenutzt ließen, sich mit der Abkehr von russischen Gaslieferungen entschieden vom fossilen Zeitalter zu verabschieden. Bei allem, was das RePowerEU-Paket der Europäischen Kommission für den beschleunigten Ausbau der Erneuerbaren Energien erreicht hat, sind fossile Subventionen auf einen historischen Höchststand gestiegen und wurden neue Gasinfrastrukturprojekte auf den Weg gebracht. Dies ist auch auf den starken Lobbyeinfluss der fossilen Industrie auf die EU-Institutionen zurückzuführen. Fossile Interessengruppen sind über Expert*innengruppen und Komitees am Schreiben von Gesetzesvorschlägen beteiligt. In der Planung der Erdgas- und Wasserstoffnetze spielen sie sogar die bestimmende Rolle. So ist ein Vakuum im demokratischen Entscheidungsprozess und damit der Input-Legitimität entstanden, das auch zur erodierenden Unterstützung der Energiewende beiträgt.

Ein Festhalten an fossilen Energien kann sich die EU aber nicht leisten. Teure fossile Brennstoffe schwächen Kaufkraft und Wettbewerbsfähigkeit. Sie machen die EU erpressbar durch jene Autokratien, deren Kassen sie durch fossile Importe weiter füllt. Dabei ist eine resiliente europäische Wirtschaft mit bezahlbarer Energie und intakten Ökosystemen langfristig mit der konsequenten Weiterführung der europäischen Energiewende zu erreichen. In dieser Langfristigkeit liegt auch ein zentrales demokratietheoretisches Problem. Obwohl das Prinzip der Generationengerechtigkeit in den EU-Verträgen und den Verfassungen vieler Mitgliedstaaten verankert ist, haben die Belange zukünftiger Generationen keine starke Stimme.

2 Politische Ziele

Wir befinden uns mitten in der kritischen Dekade der Energiewende, in der mit Blick auf die Klimaziele weitreichende Veränderungen angestoßen werden müssen. Neben einem konsequenten Umstieg von fossilen auf erneuerbare Energieträger muss die Energiewende in allen Sektoren ankommen. Wärme und Verkehr müssen durch Wärmepumpen und Elektroautos elektrifiziert werden. Für schwer zu dekarbonisierende Prozesse in der Industrie muss eine erneuerbare Wasserstoffwirtschaft aufgebaut werden. Der Stromverbrauch wird dadurch steigen, während der Gesamtenergieverbrauch sinken muss. Dafür müssen die Stromnetze ausgebaut und modernisiert, Speichertechnologien flächendeckend eingeführt und die Stromnachfrage besser mit dem wetterabhängigen Angebot von Wind- und Solarenergie abgestimmt werden.

Hier tut sich ein Spannungsfeld auf: Um die Ziele des Pariser Klimaabkommens einzuhalten, müssten die bestehenden Ziele eigentlich noch angezogen werden. Gleichzeitig wird es angesichts des erwarteten Rechtsrucks bei der Europawahl bereits eine Herausforderung, auf dem Pfad des Europäischen Grünen Deals weiter voranzuschreiten. Um die Energiewende auch unter schwierigen Bedingungen zu meistern, müssen die Unterstützung und die demokratische Legitimation dieses Zukunftsprojekts ein zentrales politisches Ziel darstellen. Daraus leiten sich folgende politische Zielsetzungen ab:

Mit mehr Verbindlichkeit und Kohärenz Planungssicherheit erhöhen: Die Wahrung von Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit erfordert angesichts der Klima- und Biodiversitätskrise eine klare politische Richtung. Langfristige Investitionsentscheidungen brauchen Planungssicherheit.

Lokale und regionale Ebene bei der Umsetzung der Energiewende unterstützen und an lokaler Wertschöpfung beteiligen: Kommunen und regionalen Behörden mangelt es oft an Personal, Know-how und finanziellen Mitteln. Sie müssen stärker unterstützt und beteiligt werden, um z.B. ihre Wärmeplanung oder die Ausweisung von Erneuerbaren-Ausbauflächen angemessen umzusetzen und Vorteile der lokalen Wertschöpfung zu realisieren.

Gemeinwohl über fossile Partikularinteressen stellen: Der bevorzugte Zugang der fossilen Industrie zu politischen Institutionen muss beschränkt werden. Zentrale Planungsprozesse in der Hand fossiler Interessengruppen wie die Netzplanung müssen mit Blick auf das Gemeinwohl und die Wahrung der Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen unter unabhängiger und demokratisch legitimierte Kontrolle gebracht werden. Öffentliche Mittel sind im Interesse des Gemeinwohls und der zukünftigen Generationen auszugeben.

Kosten und Nutzen der Energiewende gerecht verteilen: Für Mitgliedstaaten wie für einzelne Haushalte gilt: Sie müssen in die Lage versetzt werden, auf Erneuerbare Energien umzusteigen und die Preisvorteile des erneuerbaren Energiesystems für sich zu nutzen.

Eine wachsende Fragmentierung zwischen den Mitgliedstaaten muss vermieden werden. Der seit Jahren versprochene Abbau fossiler Subventionen muss umgesetzt werden, um die Kosten des Energiesystems für die Allgemeinheit nicht unnötig zu erhöhen. Dabei ist darauf zu achten, dass Subventionen, die zur Bekämpfung der Energiearmut dienen, mit gezielten, energiewendefreundlichen Unterstützungsmaßnahmen verbunden werden.

Gesellschaftliche Teilhabe stärken: Der Wahrnehmung, die Energiewende werde «von oben angeordnet», ist mit der Schaffung besserer Teilhabemöglichkeiten zu begegnen. Insbesondere Kommunen, betroffene Bürger*innen und gesellschaftliche Gruppen jenseits der fossilen Industrie müssen mit ihren Ängsten und Bedürfnissen stärker Gehör finden. Die Energiepolitik der EU soll mehr Partizipation ermöglichen, indem sie institutionell eine bessere Einbindung der kommunalen/regionalen Ebene und von Beginn an die Inklusion bisher nicht oder wenig eingebundener Gruppen garantiert. Die Mitgliedstaaten müssen bei der Erstellung Nationaler Klima- und Energiepläne (NECPs) und der Vergabe von EU-Strukturfördermitteln die politische Teilhabe und Konsultationsprozesse ernsthaft betreiben, statt sie wie derzeit immer noch stiefmütterlich zu behandeln.

3 Reformvorschläge für eine beschleunigte europäische Energiewende

Um die oben formulierten Ziele einer EU-Energiepolitik zu verwirklichen, die auf Verbindlichkeit und Kohärenz, auf Gemeinwohlorientierung und Planungssicherheit setzt, braucht es weiche, aber verbindliche Steuerungsinstrumente ebenso wie eine gemeinwohlorientierte und zukunftsgerichtete Infrastrukturplanung. Alle hier vorgestellten Handlungsempfehlungen bewegen sich im Rahmen der EU-Verträge und können ohne Vertragsänderungen umgesetzt werden.

Weiche, aber verbindliche Steuerungsinstrumente

Die EU-Mitgliedstaaten müssen an einem Strang ziehen und sich auf die Einhaltung vereinbarter Ziele durch andere verlassen können. Aus den EU-Klimazielen abgeleitete nationale Maßnahmen haben einen besonderen Legitimierungsbedarf, da sonst leicht der Eindruck entstehen kann, dass Brüssel sie den Mitgliedstaaten aufbürdet. Hier eine breite Partizipation sicherzustellen ist also für die Unterstützung der Energiewende besonders wichtig. Um diese Ziele zu erreichen, sollte der Nationale Energie- und Klimaplan (NECP)-Prozess zur Erreichung der Klima- und Erneuerbaren-Ziele mit einem effektiven Durchsetzungsmechanismus ausgestattet und ordentlich konsultiert werden.

Da die Mitgliedstaaten laut EU-Verträgen Hoheit über ihre nationalen Energiemixe haben, sind weiche Steuerungsinstrumente die einzige Möglichkeit, die Kohärenz und Verbindlichkeit der EU-Klima- und Energiepolitik zu steigern, ohne die EU-Verträge zu ändern. Die Nationalen Energie- und Klimapläne (NECP) auf Basis der Governance-Verordnung sind das zentrale Instrument, um gemeinsam Ziele zu erreichen.

Der NECP-Prozess hat jedoch bisher keine Dynamik für eine beschleunigte, ambitionierte europäische Energiewende ausgelöst. Mitgliedstaaten bringen in der Regel keine zusätzlichen Maßnahmen ein, sondern schreiben lediglich auf, was national ohnehin schon geplant ist, oder reichen unvollständige, verspätete und ohne Bürger*innenbeteiligung erstellte Pläne ein. Trotz Aufforderung durch die Kommission werden NECP-Entwürfe kaum nachgebessert oder Verstöße gar geahndet. Das Ergebnis: Es klafft eine Lücke zwischen den EU-Klimazielen und den auf Basis der Nationalen Energie- und Klimapläne zu erwartenden Fortschritten. Der NECP-Prozess braucht daher einen effektiveren und umfassenderen Gap-Filler-Mechanismus, der die Mitgliedstaaten dazu bringt, tatsächlich angemessen zur Erfüllung der gemeinsamen EU-Klimaziele beizutragen.

Im Bereich der Energieeffizienz-Richtlinie oder der Lastenteilungsverordnung gilt bereits, dass Mitgliedstaaten, die ihre Ziele nicht einhalten, zusätzliche Maßnahmen ergreifen

müssen. Ansonsten kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Dieser Mechanismus muss auch in anderen Kernbereichen des NECP-Prozesses, wie den Klimazielen und dem Erneuerbaren-Ziel, eingeführt werden. Auch hier sollten Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten zulässig sein, die mindestens einen nationalen Referenzwert nicht erreichen und nach Aufforderung keine zusätzlichen Maßnahmen zur Beseitigung dieses Missstandes ergriffen haben. Für andere oft vernachlässigte NECP-Pflichten wie die breite gesellschaftliche Beteiligung und die Bekämpfung der Energiearmut braucht die Kommission ebenso einen effektiven Durchsetzungsmechanismus.

Die gegenseitige Abstimmung der Nationalen Energie- und Klimapläne im Rahmen der regionalen Kooperation, die aktuell nur wenig genutzt wird, sollte zudem mit klaren Anreizen wie bevorzugtem Zugang zu EU-Fördergeldern versehen werden. Um eine gebührende Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen und die Akzeptanz der Energiewende nicht aufs Spiel zu setzen, müssen die NECP-Konsultationspflichten mit einheitlichen Mindeststandards untermauert werden.

Die Festlegung des Ambitionsniveaus von EU-Klimazielen und spezifischen Zielen wie in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist zeitlich und prozedural bisher nicht schlüssig aufeinander abgestimmt. Darum sollte das EU-Klimagesetz angepasst werden. Die Setzung von Zwischenzielen für 2035 und 2045 sollte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nicht wie bisher über einen indikativen Zielpfad erfolgen. Damit würden auch die direkt demokratisch legitimierten EU-Institutionen beteiligt. Da die bisher gesetzten EU-Klimaziele immer noch weit hinter dem erforderlichen Ambitionsniveau des Pariser Klimaabkommens liegen, braucht es einen Ratchet-Up-Mechanismus, der eine regelmäßige Anpassung der Ziele im Takt mit dem UNFCCC-Prozess, der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, ermöglicht. Dies bedeutet, dass für abgeleitete spezifische Ziele, z.B. für Erneuerbare Energien, die Möglichkeit einer nachträglichen Anpassung an höhere Klimaziele ohne Neuverhandlung der entsprechenden Richtlinien geschaffen werden sollte.

Der EU-Klimasachverständigenrat (European Scientific Advisory Body on Climate Change, ESABCC) sollte in die Lage versetzt werden, die notwendige Expertise zu liefern, um gute evidenzbasierte Politikgestaltung zu unterstützen und zu verbessern. Als beratendes Gremium ohne Verankerung im EU-Vertragsgefüge ersetzt der Beirat nicht die demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament. Er kann aber die Europäische Kommission als Hüterin der EU-Verträge unterstützen. Der ESABCC sollte seine Aufgabe wahrnehmen, die Kohärenz der EU-Gesetzgebung mit den Klimazielen zu überprüfen. Als unabhängiges Gremium mit klimawissenschaftlicher Expertise kann der Beirat Fehlentwicklungen früh aufzeigen und mit seinen Stellungnahmen und Gutachten zu einer zielkonformen EU-Klima- und Energiepolitik beitragen.

Gemeinwohl- und zukunftsorientierte Infrastrukturplanung

Die Dominanz von industriellen Partikularinteressen in der Energieinfrastrukturplanung und -regulierung beeinträchtigt die Gemeinwohlorientierung und Generationengerechtigkeit der Energiepolitik. Das Erreichen von EU-Klimazielen wird durch unzureichende Infrastruktur gefährdet. Leistungsfähige, auf die Energiewende ausgerichtete Energienetze sind jedoch eine Voraussetzung, um positive Effekte Erneuerbarer Energien gerecht an Haushalte und Unternehmen weiterzugeben. Darum sollte die Energieinfrastrukturplanung langfristig bei einem unabhängigen Energiesystembetreiber (Independent System Operator, ISO) gebündelt werden.

Aktuell erfolgt die Planung grenzüberschreitender Netzinfrastruktur in der EU auf Basis von Vorschlägen der Netzbetreiberverbände ENTSO-E (Strom), ENTSG (Gas) und in Zukunft ENNOH (Wasserstoff). Dieser Prozess ist intransparent, nicht demokratisch legitimiert und nur unzureichend auf die Erreichung der Klimaziele ausgerichtet. Gasnetzbetreiber haben einen klaren Anreiz, den Gasausstieg zu verzögern und ein überdimensioniertes Gas- und Wasserstoffnetz zu planen, um ihr bestehendes Geschäftsmodell zu bewahren. Stromnetzbetreiber haben in der bestehenden Netzentgeltstruktur einen Anreiz, den Netzausbau gegenüber weniger kapitalintensiven Optionen (wie der Energiespeicherung) und nachfrageseitige Flexibilität als Lösung für Netzengpässe zu bevorzugen. Durch die bestimmende Rolle der Netzbetreiberverbände in der praktischen Organisation der EU-Energiemärkte besteht die Gefahr, dass Gaskunden mit den Infrastrukturkosten allein gelassen werden und Stromkunden nur begrenzt von den Kostenvorteilen Erneuerbarer Energien und flexiblen Verträgen profitieren können.

Ein unabhängiger Energiesystembetreiber (ISO) mit gebündelter Zuständigkeit für alle Gase, Wasserstoff und Strom könnte die EU-Energieinfrastruktur kohärenter, effizienter und zielgerichteter ausführen als das aktuelle System separater zuständiger und gewinnorientierter Unternehmensverbände. Vorbild könnte der Future Systems Operator in Großbritannien sein, eine unabhängige öffentliche Körperschaft, die seit 2021 die Planung und Regulierung der Strom- und Gasnetze betreibt, mit dem Mandat, Klimaneutralität zu erreichen.

Im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans für Netze der Europäischen Kommission vom November 2023 sollte deshalb auch untersucht werden, welche institutionellen Voraussetzungen für die Einrichtung eines unabhängigen Energiesystembetreibers zu schaffen sind und wie die Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Netzplanung gestärkt werden kann.

Als ersten Schritt könnten die Kompetenzen der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) in der Prüfung und Koordinierung der

Zehnjahrespläne für Netzentwicklung (TYNDPs) erweitert werden. Hier ist insbesondere ein Mandat für klimazielerorientierte Netzplanung und Netznutzungsregeln zu ergänzen, das auch auf die nationalen Regulierungsbehörden ausgeweitet werden sollte. Die Regulierer sollten auch das Recht erhalten, die Netzpläne der Netzbetreiber abzulehnen und grundsätzlich zu überarbeiten, falls diese den Klimazielen widersprechen.

EU-Mittel in den Dienst der Energiewende stellen und fair verteilen

Der EU-Haushalt kann einen großen Beitrag dazu leisten, Kosten und Nutzen der Energiewende gerecht zu verteilen und Kommunen in schwieriger Haushaltslage bei der Energiewende zu unterstützen. Die kommenden EU-Haushaltsverhandlungen bieten eine gute Gelegenheit, diese Schieflagen durch Instrumente wie einen EU-Souveränitätsfonds, EU-gedeckte Ausschreibungen für Erneuerbare Energien oder die Einrichtung einer Klima-Dividende anzugehen.

Mit dem Do-No-Significant-Harm-Prinzip wurden bereits erste Schritte unternommen, die EU-Mittelvergabe auf die Erreichung der Klimaziele auszurichten. Allerdings konkurrieren fossile Energien weiterhin mit Erneuerbaren Energien um Fördermittel.

Im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU sollten darum klimaschädliche Ausgaben durch die Ausweitung des Do-No-Significant-Harm-Prinzips konsequent ausgeschlossen werden. Um Investitionen in die Energiewende anzuregen, ist eine Anhebung der Klimaausgabenquote für den EU-Haushalt eine weitere sinnvolle Maßnahme.

Der EU-Klima- und Sozialfonds ist ein wichtiger Schritt, aber nicht ausreichend, um Verbraucher*innen für die steigenden CO₂-Preise finanziell zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund wäre die Einrichtung einer EU-Klima-Dividende wünschenswert, die über eigene EU-Mittel finanziert und an besonders betroffene Gruppen ausgeschüttet werden sollte. Da der Einrichtung eines solchen Instruments in der Praxis jedoch hohe politische und bürokratische Hürden entgegenstehen, wäre es eine sinnvolle Zwischenlösung, alle Mitgliedstaaten zur Einrichtung einer Klima-Dividende zu verpflichten, die aus den zusätzlich entstehenden Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandel für Gebäude und Verkehr (ETS II) gespeist werden können.

Der EU-Haushalt ist aktuell zu klein, um im Sinne der europäischen Solidarität für einen angemessenen Ausgleich zwischen Mitgliedstaaten und Regionen zu sorgen, die unterschiedlich stark von der Energiewende profitieren. Eine besonders große Leerstelle ist die Förderung von Zukunftstechnologien, bei der die EU von den Vereinigten Staaten, China und Japan mit hunderten von Milliarden umfassenden Förderprogrammen abgehängt wird. Während das neue Netto-Null-Industrie-Gesetz die Grundlagen für eine stärkere

Subventionierung ausgewiesener Technologien durch die Mitgliedstaaten schafft, birgt es auch das Risiko, dass reichere Mitgliedstaaten im Ansiedlungswettbewerb um Zukunftstechnologien davonziehen. Um bestehende Unterschiede auszugleichen, braucht es eine europäische Lösung.

Die Idee eines finanziell gut ausgestatteten EU-Souveränitätsfonds, wie von der Kommissionspräsidentin 2022 vorgeschlagen, der mit den weltweit aufgelegten Investitionsprogrammen mithalten kann, sollte daher wiederbelebt werden. Solch ein Fonds könnte durch EU-Eigenmittel oder durch gemeinsame Kreditaufnahme nach dem Modell des EU-Wiederaufbaufonds NextGenerationEU finanziert werden. Mindestens aber sollte der bestehende Innovationsfonds im Rahmen der kommenden Haushaltsdebatte deutlich aufgestockt werden, da die vorläufig von der EU aufgelegte Plattform für strategische Technologien (STEP) weit hinter den Innovationsförderprogrammen internationaler Wettbewerber zurückbleibt.

Gemeinsame EU-gedeckte Ausschreibungen für Erneuerbare Energien sind ein weiteres Mittel, das ärmeren Mitgliedstaaten helfen kann, bei der Energiewende aufzuschließen. Auch der erfolgreiche Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund, JTF) sollte aufgestockt und für alle interessierten Regionen zugänglich gemacht werden.

Um EU-Beitrittsländern stärkere Anreize zu bieten, den energie- und klimapolitischen Acquis zu übernehmen und die eigene Energiewende voranzutreiben, sollte außerdem das Instrument für Heranführungshilfe finanziell besser ausgestattet werden.

4 Potenziale für eine Beschleunigung der europäischen Energiewende und Deutschlands Beitrag

Der politische Kontext für die Energiewende und die Weiterführung des European Green Deal wird absehbar schwieriger als während der Legislaturperiode 2019-2024. Das lassen aktuelle Umfrageergebnisse zur Europawahl vermuten, aber auch die jetzt schon zunehmenden Konflikte im Europäischen Parlament und unter den Mitgliedstaaten bei den zuletzt auf den Weg gebrachten EU-Gesetzesvorhaben. Im Rat hingegen ist die Lage weniger eindeutig. Zwar wird auch in den 2024 anstehenden nationalen Wahlen, beispielsweise in Österreich, Belgien oder Rumänien, ein Rechtsruck prognostiziert. Bei der Wahl im fünftgrößten Mitgliedstaat Polen war im Herbst 2023 zuletzt aber der gegensätzliche Trend zu beobachten. Auch in Spanien haben die Rechtspopulisten bei den Parlamentswahlen im Juni 2023 an Stimmen verloren. Rechtspopulistische Parteien sind vor allem auch Krisenparteien. Dass sich ihr Aufschwung auch in den kommenden Jahren fortsetzt, ist alles andere als sicher.

Sollte ein politischer Rechtsruck den energiepolitischen Diskurs zu Themen wie Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Energiepreisen verschieben, kann die Energiewende auch dazu überzeugende Antworten liefern. In den kommenden fünf Jahren wird es Gelegenheiten geben, wichtige Reformen wie die oben diskutierten Vorschläge zur Governance, Netzregulierung und Finanzierung der Energiewende voranzubringen. Der Aktionsplan für Netze, ebenso wie die Aktionspläne für Wind- und Solarenergie, enthalten sinnvolle Maßnahmen, die die scheidende Kommission vorbereitet hat, die die kommende Kommission aber über die Zielgerade bringen muss. Zudem wird der Reformdruck auf die Governance-Verordnung steigen, sollte das Ergebnis der zweiten NECP-Runde 2024 wieder ernüchternd ausfallen. Auch die Verhandlung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens bietet Gelegenheit, grundlegende Reformen in der EU-Haushaltspolitik anzustoßen.

Gleichzeitig droht die Gefahr, dass Zukunftstechnologien abwandern und in der EU damit Wertschöpfung und Arbeitsplätze in Bereichen wie der Produktion von Solarmodulen, Windenergieanlagen, Batterien und Elektrolyseuren verloren gehen, sollte die Investitionslücke nicht geschlossen werden und die Planungssicherheit durch einen klimapolitischen Schlingerkurs fehlen. Deutschland hat aufgrund seiner Exportorientierung im EU-Binnenmarkt auch ein starkes Eigeninteresse, die europäische Energiewende nicht stocken und fragmentieren zu lassen. Ebenso hat Deutschland im Rat stärkeren Einfluss als jeder andere EU-Mitgliedstaat und damit auch eine große Verantwortung, einem solchen Szenario entgegenzuwirken und eventuell zukünftig fehlende Impulse aus dem Europäischen Parlament zu kompensieren. Um dieses Potenzial auch nutzen zu können, muss die

Bundesregierung konsequent im Sinne des gemeinsamen Koalitionsvertrags «deutsche Interessen im Lichte europäischer Interessen definieren». Das fängt damit an, das Vertrauen der EU-Partnerländer zurückzugewinnen, das in den letzten Jahren verspielt wurde. Wiederholt wurden zentrale Vorhaben des European Green Deal erst mitverhandelt, um dann bereits erreichte Verhandlungsergebnisse aufzukündigen. Das sogenannte «German Vote» ist in EU-Kreisen mittlerweile sprichwörtlich und steht für ein Abstimmungsverhalten, auf das man sich nicht verlassen kann.

Um erfolgreich in die neue EU-Legislaturperiode zu starten und dabei die Gemeinwohlorientierung und demokratische Unterstützung der Energiewende zu stärken, sollte die Bundesregierung frühzeitig kooperative Akzente setzen. Das könnte damit beginnen, das Weimarer Dreieck zwischen Frankreich, Polen und Deutschland mit einer Fokussierung auf gemeinsame Interessen bei Energiewendetechnologien wieder aufzuwerten. Mit einem besser koordinierten deutsch-französischem Vorgehen, das in den letzten Jahren gelitten hat, und im Verbund mit einer konstruktiver agierenden polnischen Regierung, kann die Bundesregierung zur Schaffung von Mehrheiten für zentrale Vorhaben im Rat beitragen.

Auch das bewährte intergouvernementale Format der grenzüberschreitenden Nordsee-Energiekooperation (North Seas Energy Cooperation, NSEC) von aktuell neun EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission bietet Potenzial für eine bessere Koordinierung der EU- und nationalen Energiepolitiken. Der Fokus des Forums könnte beispielsweise auf die Abstimmung zur benötigten Infrastruktur an Land ausgeweitet werden, allein schon um ein besseres gegenseitiges Verständnis von der jeweiligen Planung des Erneuerbare-Energien-Ausbaus zu schaffen. Ein weiterer Bereich, in dem Deutschland als einkommensstärkster und kreditwürdigster Mitgliedstaat mehr Einfluss geltend machen könnte als jedes andere EU-Land, sind die kommenden EU-Haushaltsverhandlungen. Eine Offenheit gegenüber gemeinsamer Kreditaufnahme wie zu Zeiten der Corona-Pandemie würde ärmeren Mitgliedstaaten, die auf EU-Mittel für große Teile ihrer öffentlichen Investitionen angewiesen sind, ganz neue Perspektiven in der Umsetzung der Energiewende ermöglichen.

Der Autor

Julian Schwartzkopff, Deutsche Umwelthilfe

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Michael Bloss, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Janik Feuerhahn, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag

Rheanna Johnston, E3G

Prof. Dr. Michèle Knodt, Universität Darmstadt

Heike Leberle, Fraktion Grüne/EFA im Europäischen Parlament

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Jörg Mühlenhoff, **Dr. Christine Pütz** und **Georg McCutcheon**, alle Heinrich-Böll-Stiftung

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Fachkontakt: Dr. Christine Pütz, Referat EU & Nordamerika **E** puetz@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: April 2024

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen