

# Brexit: Folgen für Europas Energie- und Klimapolitik

Das Ausscheiden Grossbritanniens aus der EU wird die Energie- und Klimapolitik der Gemeinschaft massgeblich verändern. Die EU verliert einen wichtigen Akteur und muss die Interessen der Mitgliedstaaten in diesem Politikfeld neu ausbalancieren. Eine Verzögerung bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben ist zu erwarten.

Von Severin Fischer / Oliver Geden

Seitdem sich eine Mehrheit der Wähler in Grossbritannien am 23. Juni 2016 für das Verlassen der Europäischen Union (EU) ausgesprochen hat, ist der «Brexit» zum beherrschenden Thema der EU-Politik aufgestiegen. Der Austritt eines Staates aus der EU stellt ein Novum in der Geschichte der Gemeinschaft dar. Das vertraglich nur rudimentär geregelte Verfahren – beginnend mit einem Austrittsantrag nach Art. 50 EU-Vertrag, über einen zweijährigen Verhandlungsprozess bis zum Austrittsbeschluss und der Neuausrichtung der Beziehungen – lässt erwarten, dass die Entscheidungsfähigkeit beider Seiten mit Blick auf politikfeldspezifische Regelungen in der Zwischenzeit erheblich gehemmt ist. Dies wird insbesondere im Bereich der Energie- und Klimapolitik Auswirkungen haben, da in den kommenden Monaten umfangreich über die Ausgestaltung der «Energieunion» beraten werden soll. Der rechtliche Status und das Verhalten der britischen Regierung, die bislang eine engagierte Rolle in diesem Politikfeld spielte, dürften für den Ausgang der Verfahren von grosser Bedeutung sein.

## Grossbritanniens Rolle

Die Themenschwerpunkte und Steuerungsinstrumente der EU-Energie- und Klimapolitik in ihrer heutigen Form sind ohne Beteiligung britischer Regierungen im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte kaum zu erklären. Dabei lassen sich drei



Grossbritannien vertritt seine Positionen in Energie- und Klimafragen innerhalb der EU stets engagiert. Der Brexit wird in diesem Bereich gravierende Folgen für die EU-Politik haben. *Toby Melville / Reuters*

zentrale Aspekte britischen Einflusses identifizieren: Liberalisierung, Klimaschutz und der Erhalt nationaler Kontrolle über den Energiemix. Bereits in den 1980er-Jahren erhielt die EU-Kommission britische Unterstützung bei ihren Bemühungen, staatlichen Einfluss in den Unternehmen der Energiewirtschaft zurückzudrängen, grenzüberschreitenden Strom- und Gashandel zu ermöglichen und effektive Wettbewerbskontrolle durchzusetzen. Auch die Einrichtung von unabhängigen Regulie-

rungsbehörden für den Strom- und Gasbereich und die Trennung von Netz und Erzeugung wurden durch London unterstützt.

Ähnlich engagiert trat Grossbritannien für eine hervorgehobene Stellung von Klimaschutzfragen in der EU-Politik ein. Ambitionierte Emissionsminderungsziele innerhalb der EU sowie beharrliches Engagement in den internationalen Klimaverhandlungen prägten die britische Rolle in der Klimapolitik. Zwar blockierte London

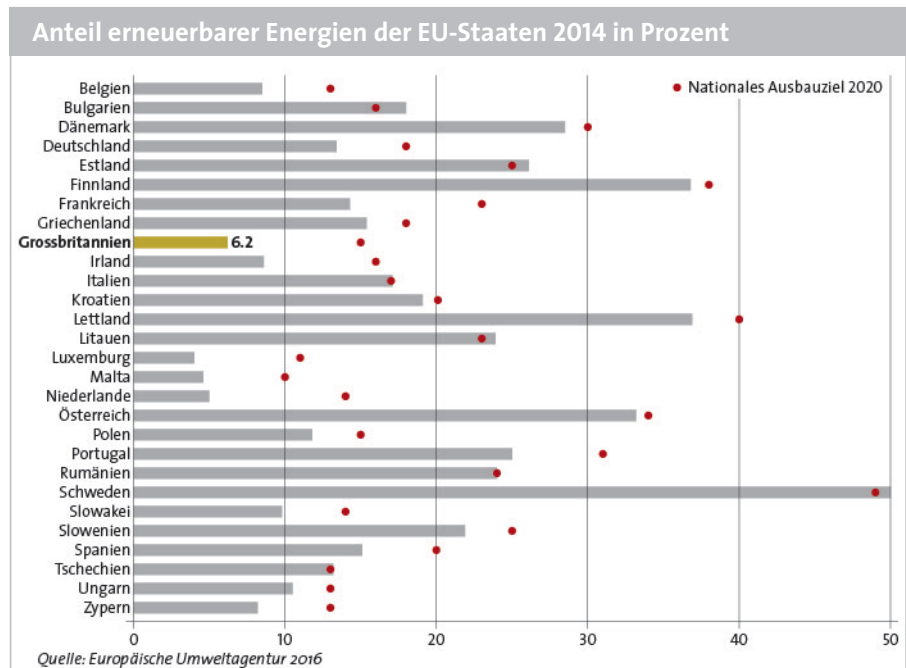
die Einführung einer EU-weiten CO<sub>2</sub>-Steuer über Jahre hinweg, jedoch trugen britische Akteure wesentlich zur Gestaltung des EU-Emissionshandelssystems bei.

Obwohl Energie- und Klimafragen zu den wichtigen Themen britischer Europapolitik zählen, drängte sie auch in diesem Politikfeld den Einfluss der EU-Kommission zurück, begleitet von einem stetigen Beharren auf der nationalen Entscheidungsgewalt. Einen übermässigen Einfluss Brüssels kritisieren britische Regierungen seit Jahren. Dies betraf bislang vor allem technologiespezifische Vorgaben (erneuerbare Energien, Energieeffizienz) und die Einflussnahme auf den Energiemix durch die EU-Kommission. Dies manifestierte sich in der Ablehnung verbindlicher Ziele für den Ausbau der erneuerbaren Energien auf EU-Ebene oder anhand der Entscheidung Grossbritanniens, ein Finanzierungssystem für den Neubau von Atomkraftwerken aufzulegen.

Das engagierte Eintreten für diese Positionen erforderte in der Vergangenheit stets eine flexible Allianzbildung mit anderen EU-Mitgliedstaaten. Zuletzt wurde dies im Rahmen der Verhandlungen über die Energie- und Klimaziele der EU für 2030 deutlich, die beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Oktober 2014 ihren Abschluss fanden. Grossbritannien setzte sich gemeinsam mit Deutschland und Frankreich für ein möglichst ehrgeiziges Emissionsminderungsziel und eine Reform des Emissionshandelssystems ein. Gleichzeitig organisierte London eine Allianz mit mittel- und osteuropäischen Regierungen gegen mitgliedstaatlich verbindliche Ziele im Bereich der Erneuerbare-Energien- und der Energieeffizienzpolitik. Die neue Zielarchitektur für 2030 mit ihren inhärenten Formelkompromissen wäre ohne den Einfluss Grossbritanniens anders aufgebaut worden. Für die nun anstehenden Verhandlungen zur Umsetzung der Entscheidungen des Gipfels in Legislativakte wird entscheidend sein, ob London sich weiterhin aktiv im Rat für eigene Positionen einsetzt, auch wenn sie in Grossbritannien absehbar keine Anwendung finden werden, oder ob London sich bei langfristigen Gestaltungsfragen enthalten wird.

### Gewichtsverlagerungen

Die EU-Kommission bezeichnet 2016 als Jahr der Realisierung der angestrebten «Energieunion». Entsprechend überrascht es kaum, dass eine Reihe massgeblicher Gesetzgebungsverfahren noch 2016 oder im Frühjahr 2017 initiiert werden. Auf-

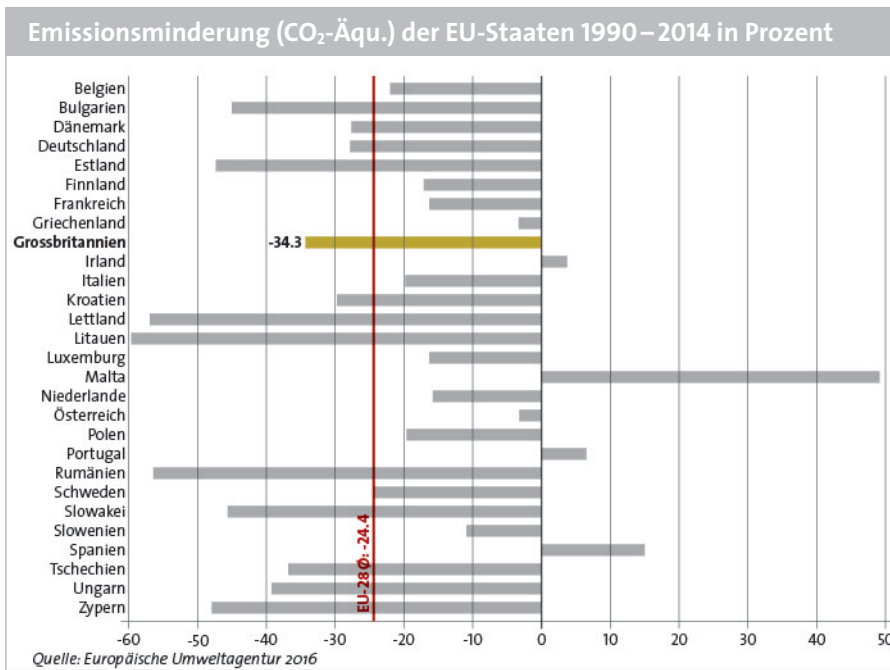


grund der langfristigen Wirkung bis 2030 sind Gestaltungsfragen in diesem Bereich massgeblich für die Zukunft der EU-Energie- und Klimapolitik. Entsprechend bedeutsam ist auch die britische Strategie im Umgang mit den EU-Verfahren: Wird das Land seine Positionen aktiv im Ministerrat einbringen und durchzusetzen versuchen? Und welche Gewichtsverschiebungen würden sich in Verhandlungen ohne massgebliche britische Einflussnahme ergeben?

*Versorgungssicherheit Gas:* Bereits im Februar 2016 hatte die EU-Kommission eine Verordnung zur Versorgungssicherheit beim Erdgas und eine Entscheidung zum Umgang mit bilateralen intergouvernementalen Verträgen der Mitgliedstaaten im Energiebereich vorgeschlagen. Ziel beider Vorschläge ist es, Solidarität bei Lieferunterbrechungen im Krisenfall besser zu organisieren und den Einfluss mitgliedstaatlicher Deals mit Versorgern ausserhalb der EU, insbesondere Russland, transparenter zu gestalten. Grossbritannien als zweitgrösster Gasproduzent in der EU und wichtiger Handelsplatz hatte hierbei in der Vergangenheit stets auf marktbasierter Lösungen und eine Flexibilisierung der Versorgung durch Marktintegration gedrängt. In diesem Bereich wird die Kommission demnach absehbar einen wichtigen Partner verlieren, der nicht nur staatliche Einflussnahme auf die Gasmärkte in Mittel- und Osteuropa, sondern auch die engen bilateralen Beziehungen im Gasgeschäft zwischen Berlin,

Paris und Moskau ablehnte. Inwieweit der britische Gasmarkt mit dem Binnenmarkt der EU nach einem Brexit verknüpft und regulatorisch eingebunden bleiben wird, dürfte in versorgungssicherheitspolitischer Hinsicht eine wichtige Rolle spielen.

*Strommarktdesign:* Auch bei der Regulierung des Strombinnenmarkts der EU spielte Grossbritannien bislang gemeinsam mit der EU-Kommission eine treibende Rolle. Die britische *Electricity Market Reform* aus dem Jahr 2015 dürfte in weiten Teilen auch Vorlage für die Pläne der Kommission zur Reformierung des Strombinnenmarkts Ende 2016 sein. Zentrales Element soll dabei der Erhalt der Funktionsweise des heutigen Stromhandels und dessen Ergänzung durch marktbasierter Lösungen zur Integration erneuerbarer Energien und Verbesserung der Versorgungssicherheit sein, während in anderen Hauptstädten über einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel bei der Gestaltung des Strommarktes diskutiert wird. Das britische Strommarktdesign und die Einführung eines Kapazitätsmarktes (Kraftwerksbetreiber werden lediglich für die bereitgestellte Leistung bezahlt, unabhängig vom effektiv verkauften Strom) wurden 2015 als erstes vergleichbares Modell nach wettbewerbsrechtlicher Prüfung durch die Kommission genehmigt. Auch wenn der britische Strommarkt auf technischer Ebene für das Funktionieren des kontinentalen Marktes nicht von herausragender Bedeu-



Eine entsprechende Mehrleistung der anderen Mitgliedstaaten zur Kompensation des britischen Austritts wird absehbar einen sehr schwierigen Verhandlungsprozess nach sich ziehen. Bei einer exakten Neukalkulation müsste das EU-Klimaziel zahlenmässig abgesenkt werden, weil Grossbritannien im Klimaschutz bislang weit mehr erreicht hat als der EU-Durchschnitt. Für den Klimaschutz-Vorreiter EU wäre es jedoch mit einer problematischen Symbolik verbunden, ein Post-Brexit-Klimaziel zwischen 38 und 39 Prozent festzulegen. Dies würde dem Ruf der EU wohl international schaden. Würde hingegen – politisch gesichtswahrend – das 40-Prozent-Ziel beibehalten, so müssten die Anstrengungen in der EU-27 verstärkt werden. Dies würde unweigerlich zu Verteilungskämpfen zwischen den Mitgliedstaaten führen.

*Governance der «Energieunion»:* Auf die Beschlüsse des Europäischen Rates vom Oktober 2014 folgend, soll die angestrebte «Energieunion» erstmals mit einem robusten Governance-Instrument unterlegt werden, das eine Neustrukturierung des Verhältnisses zwischen Mitgliedstaaten und Kommission im Bereich der Energie- und Klimapolitik zur Folge hätte. Dabei wird insbesondere geregelt werden, wie verbindlich und durchsetzungsfähig die Kontrollrechte der Kommission gegenüber den nationalen Politiken ausfallen sollen. Grossbritannien hatte sich hierbei für einen *Light-Touch*-Ansatz ausgesprochen, der nun einen starken Fürsprecher verlieren wird. Der britische Austritt aus der Union könnte den Verhandlungsspielraum der Kommission deutlich ausweiten, haben doch insbesondere Deutschland und Frankreich mit Blick auf Umwelt- und Klimaziele sowie Polen und die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten mit Blick auf Versorgungssicherheitsthemen ein Interesse an einer stärkeren Kontrolle der gemeinsamen Politik durch die EU-Kommission.

Ein Gesamtblick auf die anstehenden Gesetzgebungsverfahren in der EU-Energie- und Klimapolitik verdeutlicht, dass der britische Austritt erhebliche Gewichtsverlagerungen nach sich ziehen dürfte. Es handelt sich hierbei um eine ungleichmässige Verschiebung der Gravitationszentren. Während der liberal-marktwirtschaftliche Ansatz im Strom- und Gasbereich ebenso wie der Klimaschutz in der EU geschwächt werden könnte, besteht eine

tion ist, so wird die EU-Kommission bei regulatorischen Gestaltungsfragen doch einen wichtigen Partner verlieren. Politikansätze mit stärkerer staatlicher Einflussnahme dürften an Bedeutung gewinnen.

*Richtlinie für erneuerbare Energien:* Der Konflikt zwischen Deutschland und Grossbritannien um eine Fortschreibung der Erneuerbare-Energien-Politik mit verbindlichen nationalen Zielen bis zum Jahr 2030 endete im Oktober 2014 in einem Formelkompromiss: Die EU soll verbindlich einen Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch in Höhe von 27 Prozent bis 2030 erreichen, ohne dass aus dieser Vorgabe verbindliche nationale Ziele abgeleitet würden. Die Kommission hat angekündigt, hierzu im Oktober 2016 einen Gesetzgebungsvorschlag zu präsentieren. Auch wenn sich mit Grossbritannien ein zentraler Gegner der EU-Erneuerbare-Energien-Politik zurückziehen wird, fehlt es Deutschland an genügend Unterstützern, um eine verbindlichere Interpretation des 2014 geschlossenen Formelkompromisses durchzusetzen. Ein britischer Austritt aus der EU würde zudem dazu führen, dass der angestrebte Anteil von 27 Prozent mit geringeren Anstrengungen zu erreichen sein wird, da der weit unterdurchschnittliche Anteil Grossbritanniens (siehe Abb. 1) aus der Gesamtrechnung fallen würde. Für eine mögliche Erhöhung des EU-Ziels fehlen derzeit aber Mehrheiten unter den Mitgliedstaaten.

*Klimapolitik:* Während Grossbritannien bei der Entwicklung erneuerbarer Energien über viele Jahre eine unterdurchschnittliche Ausbaurate vorzuweisen hatte, zählte London im Bereich der Emissionsminderung stets zu den Musterschülern. Dies zeigt auch die nationale Klimabilanz. Mit einer Emissionsreduktion von 34 Prozent (1990–2014) liegt Grossbritannien deutlich über dem EU-Durchschnitt von 24 Prozent (siehe Abb.2). Die beiden bereits vorgelegten Gesetzgebungsvorschläge der

### London zählte im Bereich der Emissionsminderung stets zu den Musterschülern.

Kommission zur Neuregelung des Emissionshandels und zu nationalen Zielen in den Bereichen, die nicht vom Emissionshandel abgedeckt werden (Verkehr, Gebäude, Land- und Forstwirtschaft), wurden im Grundsatz durch die britische Regierung unterstützt. Eine nur schwer zu lösende Frage für die Zukunft lautet, wie die EU ihr Ziel einer Emissionsminderung in Höhe von 40 Prozent bis 2030 ohne Grossbritannien zu erreichen plant. Während eine Kooperationsvereinbarung im Bereich des Emissionshandels denkbar erscheint, wird sich London kaum an der erforderlichen Fortsetzung nationaler Ziele jenseits des Emissionshandels im Rahmen eines EU-Gesetzgebungsaktes beteiligen.

## Zukunft der Beziehungen EU-GB

### Mögliche Modelle:

- *EWR-Mitgliedschaft:* Die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ermöglicht den vollen Zugang zum EU-Binnenmarkt, erfordert gleichzeitig aber die Gewährleistung der vier Grundfreiheiten. Im Bereich der Energie- und Klimapolitik würde die Mitgliedschaft im EWR die Umsetzung einer Reihe von EU-Binnenmarktnormen bedingen, ohne aber an deren Gestaltung beteiligt zu sein.
- *Beitritt zur Energiegemeinschaft:* Die Energiegemeinschaft umfasst bislang die EU und Nachbarstaaten auf dem westlichen Balkan und in Osteuropa (Ukraine, Moldau). Sie dient der Ausweitung des EU-Energiebinnenmarktes und der Angleichung der Regeln, die ursprünglich für einen späteren Beitritt zur EU erforderlich sind. Die Energiegemeinschaft setzt dabei formal die zuvor von der EU beschlossenen Binnenmarktnormen autonom um.
- *Bilaterale Verträge:* Wie die bisherigen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz könnten in Zukunft auch die EU-Grossbritannien-Beziehungen von bilateralen Verträgen geprägt werden. Dabei werden sich die Partner gleichwohl auf gemeinsame Institutionen verständigen müssen. Die Einhaltung der vier Grundfreiheiten wird auf Seiten der EU als Vorbedingung für einen Zugang zum Binnenmarkt definiert werden.

Chance auf eine Verbesserung der Kontrolle gemeinsamen Handelns innerhalb der «Energieunion» durch die Kommission.

### Auswirkungen auf die Schweiz

Die Schweiz ist vom Austritt Grossbritanniens aus der EU im Bereich der Energie- und Klimapolitik nur indirekt betroffen.

Im Vorfeld der Entscheidung wurde das Schweizer Modell insbesondere von Austrittsbefürwortern in Grossbritannien immer wieder als möglicher Weg für die zukünftige Gestaltung der Beziehungen zwischen London und Brüssel angeführt. Während die EU-Schweiz-Beziehungen im Bereich der Klimapolitik durch das angestrebte *Linking* der Emissionshandelsysteme tatsächlich eine Vorbildfunktion einnehmen könnten, existiert derzeit noch kein bilateraler Vertrag für den Energiebereich. Ein solcher würde Schweizer Unternehmen einen unbeschränkten Zugang zum europäischen Strommarkt ermöglichen und eine effizientere Nutzung der Grenzkuppelstellen ermöglichen. Über ein entsprechendes Abkommen wird zwar seit einigen Jahren verhandelt, ein rascher Abschluss ist derzeit allerdings mit Verweis auf die ungeklärte Frage der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative und die offenen institutionellen Fragen von Seiten der EU-Kommission seit längerem nicht mehr in Aussicht gestellt worden.

Eine häufig geäusserte Hoffnung innerhalb der Schweizer Debatte, die Neuregelung der Beziehungen zur EU nach dem Brexit gemeinsam mit Grossbritannien zu verhandeln, erscheint gleichwohl unbegründet. Es besteht weder auf Seiten der EU-Kommission noch auf Seiten Grossbritanniens ein Interesse daran, die ohnehin komplexen bilateralen Verhandlungen durch das Hinzuziehen eines weiteren Verhandlungspartners zu erschweren. Hier wird auch in Zukunft ein separater Verhandlungsprozess zwischen der Schweiz und der EU stattfinden müssen.

Der Austritt Grossbritanniens aus der EU und die Neuregelungen der Beziehungen

beider Partner könnten sich für die Schweiz vielmehr zu einem zusätzlichen Problem entwickeln. Denn selbst für den Fall, dass eine Lösung rund um die Personenfreizügigkeit gefunden würde, ist das Interesse an einem Abschluss der Verhandlungen über ein Energieabkommen auf Seiten der EU vor Abschluss des Brexit-Verfahrens erheblich gesunken. Dies lässt sich vor allem mit der symbolischen Wirkung einer solchen bilateralen Vereinbarung begründen, die ein Teilergebnis der Verhandlungen mit Grossbritannien vorwegnehmen könnte. Die Schweiz wird sich darauf einstellen müssen, dass im Bereich der Energiepolitik erst nach dem Austritt Grossbritanniens und der Klärung des zukünftigen Verhältnisses zwischen London und Brüssel an einer Erneuerung der bilateralen Beziehungen zu Bern gearbeitet werden wird.

**Dr. Severin Fischer** ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Er ist u. a. Autor von «*An Energy World Order in Flux*» (2016).

**Dr. Oliver Geden** ist Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Er ist u. a. Ko-Autor von «*Die EU-Politik zur Sicherung der Gasversorgung*» (2014).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri  
Lektorat: Benno Zogg  
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni  
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Bezug und Abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

**GWK und Polizei: Ausgebildet für den «Asyl-Notfall»?** Nr. 196  
**«One Belt, One Road»: Chinas Vision von Konnektivität** Nr. 195  
**Weshalb SSR ausgehandelt werden muss** Nr. 194  
**Libyen: Kleine Schritte aus dem Chaos** Nr. 193  
**Getrennte Wege? Transatlantische Energiesicherheit** Nr. 192  
**Frieden und Gewalt in Kolumbien** Nr. 191