

Schenuit, Felix

Research Report

Europäische Klimapolitik nach den Wahlen: Herausforderungen für die Umsetzung und Fortentwicklung

Global Governance Spotlight, No. 4/2024

Provided in Cooperation with:

Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Suggested Citation: Schenuit, Felix (2024) : Europäische Klimapolitik nach den Wahlen: Herausforderungen für die Umsetzung und Fortentwicklung, Global Governance Spotlight, No. 4/2024, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/307117>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Europäische Klimapolitik nach den Wahlen: Herausforderungen für die Um- setzung und Fortentwicklung

Felix Schenuit

Die Europawahlen im Juni 2024 fanden vor dem Hintergrund zahlreicher politischer Krisen statt: Es waren die ersten EU-Wahlen seit der russischen Invasion in die Ukraine, der Energiekrise und der globalen Coronapandemie, die der EU ihre vielfältigen wirtschaftlichen Abhängigkeiten offenbarten. Angesichts dieser Krisen, die mit hoher Inflation und wirtschaftlicher Stagnation bzw. Rezession einhergingen, sowie zahlreicher weiterer geopolitischer Herausforderungen ist es kaum überraschend, dass der Klimapolitik im Vorfeld der Wahlen keine große Bedeutung zukam. Angesichts der grundlegend veränderten politische Lage setzt Ursula von der Leyen in der zweiten von ihr angeführten Kommission deshalb auch auf Wettbewerbsfähigkeit als höchste Priorität. Inwieweit damit Abschwächungen der klimapolitischen Ambitionen einhergehen, ist bislang offen und wird sich erst in konkreten Gesetzgebungsprozessen zeigen. Neben der Kommission kommt hier auch den nationalen Regierungen und dem Europäischen Parlament eine entscheidende Rolle zu. Die Entscheidungsträger*innen stehen dabei vor drei grundlegenden Herausforderungen: 1) knappere Mehrheiten im Parlament und Rat für ambitionierten Klimaschutz; 2) die Krise der europäischen Industrie und Wirtschaft insgesamt, aus der sich neuer Legitimationsdruck für klimapolitische Maßnahmen ergibt; 3) viele offene Fragen in Bezug auf sogenannte „schwer vermeidbare Emissionen“, die bislang kaum von der Klimapolitik adressiert wurden, z.B. in der Landwirtschaft und der Industrie.

Die Europawahlen 2024 – Klimapolitik als nachgeordnetes Thema

Die Europäische Union gilt als eine der Vorreiterinnen in der Klimapolitik, sowohl hinsichtlich der Ambitio-

nen zur Emissionsreduktion als auch durch innovative Politikinstrumente und ihre Rolle in internationalen Verhandlungen. Vor den Europawahlen 2024 dominierte mit Blick auf die starken Umfragewerte rechtspopulistischer und -nationalistischer Parteien die Sorge vor einer Rückabwicklung der bestehenden klimapolitischen Maßnahmen die öffentlichen Diskussionen. Nach den Wahlen zeigte sich, dass die bisherigen Unterstützer des Green Deals aus Europäischer Volkspartei, Sozialdemokraten, Liberalen und Grünen ihre Mehrheit verteidigen konnten und die Zugewinne der rechtspopulistischen Parteien die Handlungsfähigkeit des Europäischen Parlaments nicht grundlegend einschränken.

Auch die weiterhin ausgeprägte Fragmentierung der rechtspopulistischen und -nationalistischen Parteien führt dazu, dass wirksame Initiativen zur Abschwächung oder Rückabwicklungen der Klimapolitik wohl eher im Rat der Europäischen Union, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind, als im Europäischen Parlament zu erwarten sind.

Die anstehenden Reformen und die Weiterentwicklung der bestehenden klimapolitischen Architektur werden maßgeblich darüber entscheiden, ob die aus dem Europäischen Green Deal resultierenden Ambitionssteigerungen auch über das Jahr 2030 hinaus umgesetzt werden oder lediglich ein kurzfristiger Impuls in der Klimapolitik waren. Internationale Partner der EU werden diese Entwicklungen genau beobachten, insbesondere weil neue Instrumente, wie der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus, die europäische Klimapolitik um eine internationale Dimension jenseits der multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) erweitert haben.

Die Vorreiterrolle der EU: Entwicklungen in der Klimapolitik

Seit dem Referenzjahr 1990 konnten die Netto-Treibhausgasemissionen EU-weit bis 2023 um 37% gesenkt werden. Die Klimapolitik fällt in den Bereich der geteilten Zuständigkeiten (Art. 4 AEUV) und zeichnet sich durch einen Modus gradueller Fortentwicklung aus, der seit den späten 2000er Jahren zu einem durch eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsakte geprägten Politikfeld geworden ist (für einen Überblick zur Entwicklung der europäischen Klimapolitik siehe Rayner et al. 2023).

Zu den Kernbestandteilen des Green Deals als einem politischen Großprojekt der EU gehörte das neue, sogenannte europäische Klimaschutzgesetz (Verordnung

den Emissionshandel) und neue Instrumente durch Rechtsakte zu verankern (z.B. CO₂-Grenzausgleichsmechanismus).

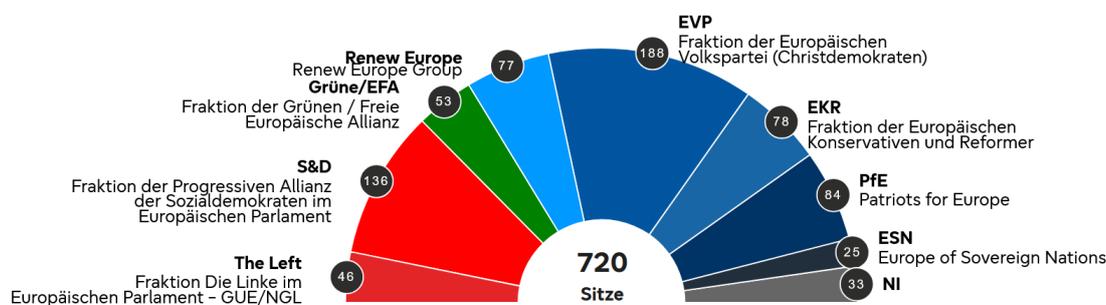
Drei Trends in der Klimapolitik der EU

Zusammenfassend lassen sich aus dieser umfassenden Initiative drei größere Trends ableiten: die Stärkung des Emissionshandels, die externe Dimension europäischer Klimapolitik und die Verknüpfung mit anderen Politikfeldern.

Die Reformen im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets führten zu einer deutlichen Stärkung des Emissionshandelssystems (EHS) als klimapolitisches Instrument. Dies zeigt sich nicht nur an der Ambitionssteigerung und der Einbeziehung des Schifffahrtssektors

Europäisches Parlament 2024–2029

Konstituierende Sitzung



Quelle: Europäisches Parlament, [2024](#)

2021/1119), das die Kommission 100 Tage nach Amtsantritt vorlegte und im Jahr 2021 im Mitentscheidungsverfahren vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union verabschiedet wurde. Neben der Festschreibung des langfristigen Ziels, EU-weit bis 2050 Netto-Null-Treibhausgasemissionen zu erreichen, legte das Gesetz auch Zwischenziele fest. So wurde das bisherige Ziel von 40% Brutto-Reduktion der Emissionen bis 2030

im Vergleich zu 1990 auf netto 55% erhöht. Für ein weiteres Zwischenziel für das Jahr 2040 legt die Verordnung einen Zeitplan und Kriterien fest. Um die bestehende klimapolitische Architektur an die neu beschlossenen Ziele anzupassen, legte die Kommission mit dem „Fit for 55“-Paket das bislang größte klima-

politische Gesetzgebungspaket vor, das darauf abzielte, Ambitionen bestehender Rechtsakte zu erhöhen (z.B.

in das bestehende EHS, sondern vor allem auch an der Schaffung eines zweiten, vorerst separaten Emissionshandels für politisch sensible Sektoren wie Gebäude, Straßenverkehr und andere Brennstoffe, die bislang im Rahmen der Lastenteilungsverordnung reguliert wurden. Dieser sogenannte ETS-2 soll ab 2027 (bei hohen Energiepreisen 2028) in Kraft treten. Im Rahmen dieses neuen Systems müssen die Inverkehrbringer von Brennstoffen Emissionsberechtigungen abgeben, deren Kosten an die Endverbraucher*innen weitergegeben werden. Um die absehbaren politischen Konflikte zu entschärfen, wurde parallel dazu ein Klima-Sozialfonds eingerichtet, der die Auswirkungen abmildern soll. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung des ETS-2, des Klima-Sozialfonds und weiterer flankierender Maßnahmen bleiben jedoch viele Fragen offen – auch aufgrund der bevorstehenden politischen Herausforderungen (siehe unten).

Zweitens zeigen die im Rahmen des Green Deals beschlossenen Maßnahmen die wachsende Bedeutung der externen Dimension der europäischen Klimapolitik. Zum ersten Mal wurde mit dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Me-



Hier scannen für weitere Informationen zum „Fit for 55“-Paket der Europäischen Kommission

chanism, CBAM) ein Instrument verabschiedet, das Importeure von energieintensiven Produkten in den europäischen Binnenmarkt verpflichtet, entweder eine CO₂-Bepreisung im Ursprungsland nachzuweisen oder entsprechende Zahlungen für Zertifikate zu leisten. Mit diesem Instrument verfolgt die EU das Ziel, die Abwanderung der heimischen Industrie in klimapolitisch weniger ambitionierte Länder (*Carbon Leakage*) zu verhindern. In vielen Ländern, darunter die USA und China, hat die Ankündigung dieses Mechanismus für Kritik gesorgt und Protektionismus-Vorwürfe nach sich gezogen. Die neue Kommission steht vor schwierigen Umsetzungsfragen, da Importeure bereits ab 2026 Zertifikate erwerben müssen. Ein ohnehin angespanntes geopolitisches Umfeld und handelspolitische Konflikte werden eine strikte Umsetzung nicht einfacher machen. Der neue Fokus der Kommission, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie wiederherzustellen, würde eine wirksame und zügige Umsetzung des Instruments erfordern. Andernfalls droht in Sektoren mit schwer zu vermeidenden Emissionen die Reduktion oder gar Abwanderung von Produktion.

Drittens deuten die beschlossenen Rechtsakte auf die Bemühungen hin, die Klimapolitik stärker mit anderen Politikbereichen zu verknüpfen. Über das eigentliche „Fit for 55“-Paket hinaus legte die Kommission zahlreiche weitere Gesetzesvorschläge vor, darunter das Renaturierungsgesetz, das zu erheblichen Konflikten an der Schnittstelle von Klima- und Landwirtschaftspolitik führte. Um die Schnittstelle von Klima- und Industriepolitik zu adressieren, wurde der Net-Zero Industry Act und der Critical Raw Materials Act beschlossen. Beide Verordnungen spiegeln die wachsende Bedeutung resilienter Lieferketten und der Wettbewerbsfähigkeit wider und wurden als Antwort auf ähnliche Initiativen in anderen Ländern beschlossen. Die Initiativen an den unterschiedlichen Schnittstellen können jedoch nur als erste Schritte betrachtet werden. Die weitere Ausgestaltung wird zu den zentralen Konfliktpunkten der nächsten fünf Jahre zählen. Dabei wird vor allem die Frage relevant, ob und wie die bislang schwer zu vermeidenden Emissionen in der nächsten Dekade europäischer Klimapolitik adressiert werden. Die Antworten darauf wird maßgeblich darüber entscheiden, ob das Langfristziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 in Reichweite rückt.

Politische Herausforderungen – alte und neue Konflikte in der Klimapolitik

Folgt man den von Ursula von der Leyen vorgelegten politischen Prioritäten der neuen Kommission, steht zu erwarten, dass diese übergeordneten Trends fortgeschrieben werden. Allerdings ergeben sich aus der neuen politischen Lage hinsichtlich der gesellschaftlichen und politischen Unterstützung für eine ambitionierte Klimapolitik auch grundlegende politische Herausforderungen für deren Fortentwicklung.

Populistische Parteien und knappere Mehrheiten

Populistische Parteien nutzen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene das Themenfeld Klimapolitik wieder verstärkt zur Profilierung. Zwar verfügen die Parteien, die den Green Deal bisher maßgeblich unterstützt haben, weiterhin über eine Mehrheit im Europäischen Parlament. Die Mehrheitsverhältnisse sind jedoch knapper als im letzten Europäischen Parlament und Mehrheiten zwischen der EVP und rechten Parteien möglich. Dies erfordert in den Gesetzgebungsverfahren zur Fortschreibung der Klimapolitik bis 2040 mehr Koordination und Interessensausgleich, sowohl zwischen als auch innerhalb der Fraktionen. Allerdings scheint das Europäische Parlament derzeit nicht das größte Risiko für politische Blockaden oder Verzögerungen zu sein. Zwar ist auch hier – wie in der letzten Legislatur bei den Abstimmungen zum ETS₁ oder dem Renaturierungsgesetz – mit erheblichen Konflikten zu rechnen, das größere Risiko für Blockaden geht aber von den Mitgliedstaaten aus. Gerade mit Blick auf steigende CO₂-Preise und die Fortschreibung des Emissionshandels für die nächste Dekade sowie politisch umstrittene Reformen im Agrarbereich dürften politische Blockaden nicht mehr nur noch als Drohkulissen erscheinen, sondern politische Prozesse aufhalten. Ein erster Test für die Funktionsfähigkeit der europäischen Entscheidungsprozesse wird das 2040-Ziel darstellen, das planmäßig im Jahr 2025 beschlossen werden soll.

Wettbewerbsfähigkeit und Krise der europäischen Industrie

Neben den veränderten und knappen politischen Mehrheitsverhältnissen wird die Fokussierung auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie die Bedeutung der Klimapolitik insgesamt schmälern. Ein zentrales Thema sind die nach wie vor vergleichsweise hohen Energiepreise. Während die Industrie die extremen Spitzen der Energiekrise mit Hilfe staatlicher Sofortprogramme überbrücken konnte, rückt nun der strukturelle Unterschied der Energiepreise zu anderen Standorten wieder stärker in den Vordergrund klimapolitischer Prozesse. Damit wird der Legitimationsdruck für eine ambitionierte Klimapolitik steigen. Dies muss nicht zwangsläufig zu einer Rücknahme bereits beschlossener Maßnahmen führen, aber sowohl die Debatten über bestehende Handlungsspielräume und neue Flexibilitäten in der Umsetzung als auch insbesondere die Entscheidungsprozesse über die Klimapolitik zwischen 2031 und 2040 werden maßgeblich von dieser neuen Prioritätensetzung geprägt sein. Gleichzeitig stehen die europäischen Entscheidungsträger*innen unter hohem Druck, die europäische Industrie durch eine rasche Umsetzung des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus und gegebenenfalls weitergehende Maßnahmen wie Zölle zu schützen. Neben dem Spannungsfeld zwischen Industrieschutz und ambitionierter Klimapolitik wird die neue Kommission in diesem Zusammenhang noch stärker als bisher mit

dem Spannungsfeld zwischen internationalem Freihandel und Protektionismus konfrontiert sein, dass die Debatte nicht zuletzt auch wegen der Wahl Donald Trumps in den USA maßgeblich prägen wird.

Schwer vermeidbare Emissionen

In dieser schwierigen Gemengelage liegt eine dritte zentrale Herausforderung der nächsten Dekade der Klimapolitik darin, dass zukünftig auch schwer vermeidbare Emissionen adressiert werden müssen. Mit fortschreitender Dekarbonisierung werden die verbleibenden Reduktionen technisch anspruchsvoller, erfordern höhere Investitionen, und teilweise sind die notwendigen Technologien noch nicht in großem Maßstab verfügbar. Ein Beispiel für sogenannte „schwer vermeidbare Emissionen“ sind Prozessemissionen in der Industrie, die auch bei der Nutzung erneuerbarer Energien weiterhin anfallen würden. Ein weiteres Beispiel sind die Emissionen aus der Tierhaltung in der Landwirtschaft, die beispielsweise durch Ernährungsumstellungen zwar reduziert, aber nicht vollständig vermieden werden können. Diese Emissionen aktiv zu adressieren, erfordert eine stärkere Verknüpfung der Klimapolitik mit politisch sensiblen Sektoren wie Landwirtschaft und Industrie. Die EU könnte hier durch eine Weiterentwicklung ihrer klimapolitischen Architektur eine internationale Vorreiterrolle einnehmen. Denn auch in den meisten anderen Staaten sind bislang keine Politikinstrumente etabliert, die das Netto-Null-Ziel in greifbare Nähe rücken lassen.

Empfehlungen

Aus diesen Konfliktlinien lassen sich die folgenden drei Empfehlungen für die anstehenden Entscheidungen über die Zukunft der europäischen Klimapolitik ableiten:

Industriepolitische Initiativen in Einklang mit Klimazielen bringen

Das neue Momentum für industriepolitische Initiativen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sollte als Chance begriffen werden, die Handlungsoptionen der EU in diesem Feld schrittweise zu erweitern und mit den rechtlich bindenden Emissionsreduktionszielen in Einklang zu bringen. Zwar sind die Mehrheiten für einen starken EU-weiten industriepolitischen Impuls fraglich, aber EU-weit koordinierte Maßnahmen könnten besser als 27 Einzelinitiativen auf ihre Auswirkungen auf die klimapolitischen Ambitionen und Instrumente geprüft und angepasst werden.

Betonung der externen Dimension des Green Deals

Die externe Dimension des europäischen Green Deals wird kurzfristig unter anderem durch das Inkrafttreten

des CBAM an Aufmerksamkeit gewinnen. Auch mittel- und langfristig sollte die EU - analog zur deutschen Klimadiplomatie - die außenpolitischen Bezüge des Green Deals stärker betonen, insbesondere wenn Maßnahmen zur Förderung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit neue internationale Spannungen auslösen. Ohne diplomatische Flankierung und strukturierten Austausch mit internationalen Partnern würden industriepolitische Maßnahmen bestehende handelspolitische Konflikte weiter verschärfen und damit auch die klimapolitische Vorreiterrolle schwächen.

Stärkung der politischen Resilienz

Die klimapolitische Architektur und die Entscheidungsmechanismen der EU haben sich bisher als krisenfest erwiesen. So konnte die Ambitionssteigerung und Weiterentwicklung im Rahmen des Green Deals trotz Coronapandemie und russischer Invasion in der Ukraine beschlossen werden. Diese Resilienz - bisher auch im internationalen Vergleich eine der großen Stärken der europäischen Klimapolitik - könnte jedoch durch die zunehmende Fragmentierung der Regierungen in den Mitgliedstaaten und die knapperen Mehrheiten im Europäischen Parlament sukzessive geschwächt werden. Neue klimapolitische Initiativen sollten daher neben einem hohen Ambitionsniveau immer auch die politische Resilienz der Instrumente als zentrales Ziel verfolgen.

Autor

Dr. Felix Schenuit ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe EU/ Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Im Forschungscluster Klimapolitik der SWP arbeitet er insbesondere zu europäischer Klima- und Industriepolitik sowie Carbon Management Technologien.

Literatur

Europäische Kommission (2024): Unsere Zukunft sichern Europas Klimaziel für 2040 und Weg zur Klimaneutralität bis 2050 für eine nachhaltige, gerechte und wohlhabende Gesellschaft, [Mitteilung](#)

Pahle, Michael (2024): [Die CO₂-Bepreisung im Umbruch](#). Was ist vom ETS₂ zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten?, Friedrich Ebert Stiftung

Rayner, Tim, Kacper Szulecki, Jordan Andrew J., und Sebastian Oberthür, Hrsg. (2023) [Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics](#). Edward Elgar Publishing

Schenuit, Felix (2024): Der europäische Green Deal: Ambitionssteigerung und Weiterentwicklung europäischer Klimapolitik. In: Bosson, Raphael, und Nicolai Von Ondarza, Hrsg. [Stand der Integration: zehn zentrale politische Projekte der EU und wie sie die Union verändern](#)

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : [@sefbonn](#)
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Marcus Kaplan

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Davina Albrecht

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2566-6258

© sef: 2024