

EU-Verkehrssektor: Ende der Biokraftstoffpolitik

Energie- und klimapolitische Erwägungen werden nur noch selektiv in die EU-Verkehrspolitik integriert

Severin Fischer / Sybille Röhrkasten

Der Verkehrssektor hat maßgeblichen Einfluss darauf, ob eine sichere Energieversorgung gewährleistet und klimapolitische Ziele verwirklicht werden können. In den politischen Diskussionen, die über die Transformation des Energiesystems in Deutschland und Europa geführt werden, wird die Gestaltung von Transport- und Mobilitätsstrukturen indes zunehmend ignoriert. Wesentliche Veränderungen wurden in den vergangenen Jahren durch die Erhöhung des Anteils von Biokraftstoffen erzielt. Die EU-Kommission möchte den damit eingeleiteten Prozess nun stoppen. Damit reagiert sie oberflächlich auf Forderungen nach mehr Umweltschutz und Nahrungsmittelsicherheit. Sie bekämpft damit aber lediglich Symptome. Die Ursachen der Probleme bleiben weiter unangetastet.

Mit einem Anteil von über 30 Prozent am EU-Primärenergieverbrauch müsste der Verkehrssektor eigentlich zu den wichtigsten Anwendungsfeldern energiepolitischer Steuerung gehören. Hinzu kommt, dass dieser Anteil im Zuge der fortschreitenden Globalisierung des Güterverkehrs und der wachsenden Nachfrage nach individualisierten Mobilitätsdienstleistungen auch in Zukunft weiter steigen dürfte. Außerdem ist kein anderer Sektor in der EU ähnlich abhängig von einem einzelnen Energieträger: dem Erdöl. Auch die verkehrsbedingten Emissionen zeigen alarmierende Tendenzen: Während die EU zwischen 1990 und 2005 ihre Gesamtemissionen um knapp 8 Prozent mindern konnte, stiegen die Emis-

sionen im Verkehrssektor um 27 Prozent an. Einzig in den Krisenjahren 2008 bis 2011 kam es zu einem konjunkturbedingten Rückgang. Im Gegensatz zum Stromsektor mangelt es der EU im Verkehrsbereich an gemeinsamen Zielsetzungen und an geeigneten Instrumenten, um entsprechende Zielvorgaben umzusetzen. Während das EU-Emissionshandelssystem als Deckel für die CO₂-Emissionen aus der Stromerzeugung wirkt, entscheiden im Wesentlichen die Mitgliedstaaten, welche Maßnahmen und Instrumente sie einsetzen wollen, um nationale Ziele für all jene Sektoren zu erreichen, die nicht am Emissionshandel teilnehmen – dazu zählen neben dem Verkehr auch das Gebäudewesen oder die Landwirtschaft.

Das Klima-Verkehr-Paradox

Sollte die EU langfristig wirksame Klimaschutzmaßnahmen ergreifen wollen, wird sie auch den Verkehrssektor einbeziehen müssen. Anhand von zwei Beispielen lässt sich allerdings verdeutlichen, dass dieser Kausalzusammenhang keinen unmittelbaren Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse hat.

Im März 2011 hatte die EU-Kommission in einem Weißbuch zum europäischen Verkehrsraum auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass im Verkehrsbereich neben der Ölnachfrage auch die Emissionen deutlich reduziert werden müssten – und zwar bis 2050 um 60 Prozent des Wertes von 1990, sollte in diesem Zeitraum eine EU-weite Emissionsminderung um mindestens 80 Prozent als Ziel vorgegeben sein. Während die Ablehnung ähnlicher Strategie-papiere (»Roadmaps«) zu Energie und »Low-Carbon Economy« durch einzelne Mitgliedstaaten in den entsprechenden EU-Fachministerräten noch öffentliche Kritik hervorrief, wurde klaglos hingenommen, dass sich der zuständige Ministerrat nicht einmal um Schlussfolgerungen zum Verkehrs-Weißbuch bemühte.

Ähnlich paradox erscheint die aktuelle Diskussion über Emissionsobergrenzen, die in der EU für neue PKW ab 2020 gelten sollen. Während in unterschiedlichen nationalen Szenarien quantitative Ziele für den Klimaschutz im Verkehrssektor vorgegeben und die Anzahl »sauberer Fahrzeuge« ausgewiesen werden, stehen zahlreiche Mitgliedstaaten einer Neuregelung auf EU-Ebene skeptisch gegenüber. Auch hier mangelt es derzeit an Unterstützern einer konsequenten Fortsetzung des geltenden Regelungsregimes nach 2020.

Statt kurz- und mittelfristige Maßnahmen zu benennen und Zielkorridore festzulegen, neigt die EU-Verkehrspolitik dazu, einzelne Technologieoptionen übermäßig zu betonen. So werden etwa die Elektromobilität oder die Nutzung von Wasserstoff öffentlich eifrig diskutiert. Die entsprechenden Technologien sind allerdings noch nicht so weit ausgereift, dass von einer un-

mittelbar bevorstehenden Marktdurchdringung die Rede sein könnte. Einziger treibender Faktor für eine Transformation des Verkehrssektors ist bis dato die Erhöhung des Anteils von Biokraftstoffen auf rund fünf Prozent der verbrauchten Kraftstoffe. Ausschlaggebend dafür war die politische Entscheidung des Europäischen Rates im Jahr 2007, den Anteil biogener Kraftstoffe am Kraftstoffverbrauch bis 2020 auf mindestens 10 Prozent zu vergrößern.

Die Abkehr von der Biokraftstoffpolitik

Die Erhöhung des Anteils der Biokraftstoffe ist der bislang einzige Indikator dafür, dass eine Transformation im Verkehrssektor vorangetrieben wird. Ungeachtet dessen hat sich eine Reihe von Akteuren nun dazu entschlossen, der Biokraftstoffpolitik ein vorzeitiges Ende zu bereiten. Im Oktober 2012 hatte die EU-Kommission vorgeschlagen, den Anteil der Biokraftstoffe der ersten Generation – Biodiesel oder Bioethanol aus Soja- oder Palmöl, Weizen, Mais oder Zuckerrüben – auf dem heutigen Stand von 5 Prozent einzufrieren.

Hintergrund ist wachsende Kritik an der Nutzung dieser Biokraftstoffe. Umwelt- und Entwicklungs-NGOs warnen insbesondere vor negativen Konsequenzen in Entwicklungsländern, die solche Biokraftstoffe für den europäischen Markt produzieren. Sie befürchten, dass deren Produktion zur Abholzung von Regenwäldern führt, die Preise für Lebensmittel in die Höhe treibt und Landkonflikte zwischen Agrarindustrie und Kleinbauern verschärft. Aber auch in den Vereinten Nationen mehren sich kritische Stimmen. So warnen der UN-Sonderbericht-erstatte für das Recht auf Nahrung und diverse UN-Organisationen ebenfalls vor einem Anstieg der Nahrungsmittelpreise.

Angesichts der indirekten Auswirkungen der Biokraftstoffproduktion bezweifeln verschiedene umweltpolitische Akteure zudem, dass Biokraftstoffe überhaupt einen Beitrag zur Minderung von Emissionen leisten können. Schließlich kann der Anbau von Bio-

masse, die als Kraftstoff dienen soll, indirekte Landnutzungsänderungen mit sich bringen, die wiederum mit erhöhten Emissionen einhergehen.

Die Kommission möchte die rechtsverbindliche Zielsetzung – bis 2020 den Anteil erneuerbarer Energien auf 10 Prozent zu erhöhen – aber aus politischen Gründen nicht aufgeben. Darum schlug sie vor, den Beitrag technologisch weiter entwickelter, bislang aber noch nicht breit verfügbarer Biokraftstoffe der zweiten Generation (z.B. aus Abfall, Stroh, Algen oder Klärschlamm) in Zukunft vierfach statt wie bislang doppelt auf den Anteil erneuerbarer Energien am Endverbrauch anzurechnen. Somit würden die Biokraftstoffe der zweiten Generation nur einen Anteil von 1,25 Prozent beisteuern müssen, um die Lücke zu den rechnerisch geforderten 10 Prozent an erneuerbaren Energien zu schließen.

Darüber hinaus forderte die Kommission zwei weitere gesetzliche Änderungen: Erstens sollen die Mindestschwellenwerte für Emissionsminderungen bei neuen Biokraftstoff-Anlagen angehoben werden. Zweitens sollen Kraftstofflieferanten und Mitgliedstaaten künftig in ihren einschlägigen Berichten auch solche Emissionen berücksichtigen, die durch indirekte Landnutzungsänderungen entstehen. Solche Änderungen ergeben sich immer dann, wenn die Produktion von Biokraftstoffen den Anbau anderer landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf bisher ungenutzten Flächen verdrängt. Ab 2020 sollen Biokraftstoffe der ersten Generation außerdem finanziell nicht mehr gefördert werden.

Das Europäische Parlament hat im September 2013 sein Votum zum Kommissionsvorschlag abgegeben. Eine Mehrheit der Abgeordneten möchte den Anteil von Biokraftstoffen der ersten Generation bei 6 statt bei 5 Prozent deckeln. Während der Kommissionsvorschlag offenlässt, ob die zusätzlichen Prozentpunkte von Biokraftstoffen der zweiten Generation oder von anderen erneuerbaren Energien kommen sollen, fordert das Parlament eine feste Quote für Biokraftstoffe der zweiten Generation in

Höhe von 2,5 Prozent. Zudem sollen indirekte Landnutzungsänderungen nicht nur erfasst, sondern bei der Bewertung der CO₂-Bilanz des Verkehrssektors auch mit einberechnet werden.

Jetzt müssen die Mitgliedstaaten zum Kommissionsvorschlag Stellung nehmen. Im Ministerrat ist vor allem mit Widerstand aus Frankreich und den ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten zu rechnen. Die Landwirtschaft dieser Länder hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt auf die Produktion von Biokraftstoffen konzentriert. Entsprechend formiert sich Widerstand gegen eine Deckelung des Anteils von Biokraftstoffen der ersten Generation. Auch Vertreter der europäischen Biokraftstoffindustrie warnen vor einer Realisierung des Kommissionsvorschlags. Sie fürchten um ihre wirtschaftliche Existenz. Schon heute werden nicht einmal die Hälfte der vorhandenen Kapazitäten zur Produktion von Biokraftstoffen ausgeschöpft. Das EU-Parlament hat nach erster Lesung eine Entschließung verabschiedet, der zuständigen Berichterstatterin aber kein Mandat für Verhandlungen mit dem Ministerrat erteilt. Mit einer Entscheidung wird darum erst nach der Europawahl im Mai 2014 gerechnet.

Symptom- statt Ursachenbekämpfung

In der Debatte über das Für und Wider von Biokraftstoffen werden die Auswirkungen einer Nutzung fossiler Kraftstoffe fast vollständig ausgeblendet. Während Biokraftstoffe vielfältigen Nachhaltigkeitsforderungen ausgesetzt sind, werden fossile Kraftstoffe davon eher verschont. Bei ihnen wird zwar eine CO₂-Bilanz erstellt, externe Effekte auf Natur und Umwelt – man denke nur an die Folgen der Tiefseeölförderung oder den Abbau von Ölsanden – bleiben jedoch außer Acht. Dabei ist eines klar: Die Entscheidung für eine Deckelung von Biokraftstoffen hat unter den gegebenen Rahmenbedingungen vor allem zur Folge, dass auf längere Sicht fossile Kraftstoffe weiterhin genutzt werden.

Es ist kaum vortellbar, dass Biokraftstoffe der zweiten Generation in naher Zukunft die Lücke schließen können, die durch eine Deckelung des Anteils von Biokraftstoffen der ersten Generation entsteht. Der Anteil von Biokraftstoffen der zweiten Generation am Energieverbrauch im Verkehrssektor war 2011 mit nur 0,11 Prozent verschwindend gering. Derzeit existieren lediglich Pilotanlagen zur Produktion solcher Kraftstoffe. Mit einer Marktdurchdringung ist bis 2020 nicht zu rechnen. Wirksame Anreize für massive zusätzliche Investitionen in den Biokraftstoffsektor liefert auch der Kommissionsvorschlag nicht.

Die negativen Begleiterscheinungen der Nutzung von Biokraftstoffen sind allerdings unverkennbar. Um sie einzudämmen, ist politisches Handeln gefordert. Dabei ist zweifelhaft, dass eine Abwicklung der bisherigen Biokraftstoffpolitik und die Aufgabe mittelfristiger Ziele dem globalen Umweltschutz und der weltweiten Nahrungsmittelsicherheit dienlich sind. Mit einer Umsetzung des Kommissionsvorschlags lassen sich allenfalls Symptome bekämpfen. Auf die Ursachen der Probleme zielt ein solcher Politikwechsel nicht. Die EU beraubt sich vielmehr eines Hebels, mit dem sie nachhaltige Landwirtschaft in Entwicklungsländern fördern könnte. Gerade indem sie Möglichkeiten zum Export von Biokraftstoffen bietet, kann die Union über Nachhaltigkeitsanforderungen die Produktionsbedingungen in diesen Ländern beeinflussen und strukturelle Reformen anstoßen.

Solcherart gestärkte landwirtschaftliche Sektoren können zudem einen signifikanten Beitrag zur Bekämpfung von Armut und Hunger leisten. Um eine weltweit nachhaltige Produktion von Biokraftstoffen zu fördern, sollte die EU auf geeignete globale Foren setzen, etwa die Global Bioenergy Partnership (GBEP). Diese hat bereits umfassende Indikatoren für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen entwickelt und möchte nun die zur Umsetzung erforderlichen Kapazitäten in Produzentenländern aufbauen.

Emissionen im Zuge indirekter Landnutzungsänderungen betreffen den gesam-

ten Agrarsektor, sie werden nicht nur bei der Produktion von Biokraftstoffen verursacht. Folgt man dem umfassenden Ansatz der Kommission, müssten auch Bereiche wie die Fleischproduktion oder der Anbau von Nahrungsmitteln einer gründlichen Analyse unterzogen werden. Eine Fokussierung nur von Biokraftstoffen greift zu kurz. Möchte man Emissionen durch indirekte Landnutzungsänderungen global erfassen und bekämpfen, bietet sich dafür die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) an. Abgesehen davon wäre es eine gefährliche Illusion, zu glauben, dass Tropenwälder erhalten werden, nur weil die EU weniger Biokraftstoffe nachfragt. Ohne positive Anreize für Entwicklungsländer ist ein effektiver Tropenwaldschutz nicht zu erreichen. Eine zügige Umsetzung des Klimaschutzinstruments REDD plus könnte solche Anreize bieten.

Integration in den Energie- und Klimapolitikrahmen 2030

Mit der Abkehr von der Biokraftstoffpolitik auf halbem Weg Richtung 2020 ist es deutlich wahrscheinlicher geworden, dass die bestehenden Strukturen im Verkehrssektor zementiert werden. Die nachträglichen Zieländerungen lassen an der Verlässlichkeit energiepolitischer Entscheidungen der EU zweifeln und schaden ihrer Glaubwürdigkeit. Auf diese Weise werden Unsicherheiten für künftige Investitionsentscheidungen geschaffen, ohne dass die Änderungen einen unmittelbar ersichtlichen Mehrwert hätten. Sinnvoller wäre es, die Debatte über eine Strategie für die Transformation des Verkehrssektors im Kontext der energiepolitischen Diskussionen über Zielsetzungen für 2030 zu führen, die gerade begonnen haben. Dabei könnten Antworten auf übergeordnete Fragen erarbeitet werden: Dazu gehört der Umgang mit zunehmend volatilen Ölpreisen, mit einer überdurchschnittlich hohen Erdölabhängigkeit und mit den klimapolitisch bedingten Anforderungen an die Transformation des Verkehrssektors.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364