

## Licht und Schatten auf dem EU-Frühjahrgipfel 2007

### Gemeinsame Energie- und Energieaußenpolitik oder nationale Sonderbeziehungen mit Russland

von Frank Umbach und Alexander Skiba

*Nach dem EU-Frühjahrgipfel 2007 steht fest: die Europäische Union ist in den Bereichen Klimaschutz, Energie und Energieaußenpolitik nur vordergründig so geeint, wie es die Ratsbeschlüsse nahe legen. Sie muss (1) gegenüber Russland künftig mit »einer Stimme« sprechen, (2) energiepolitische Entscheidungen zielgerichteter planen und (3) Pipelineprojekte außenpolitisch stärker flankieren. Nur so kann sich die EU zu einem strategischen Akteur in internationalen Energiefragen entwickeln. Die innereuropäische Uneinigkeit gegenüber dem Hauptenergielieferanten Russland bleibt indes als größtes Problem der angestrebten Energieaußenpolitik bestehen. Auch beim Klimaschutz steht die konkrete Lastenteilung der ehrgeizigen Ziele zwischen den 27 Mitgliedstaaten noch aus.*

Der Frühjahrgipfel der Europäischen Union ist traditionell wirtschaftlichen Fragen gewidmet. Im Mittelpunkt des diesjährigen Gipfels am 8. und 9. März 2007 stand die Grundsteinlegung für eine »nachhaltige integrierte europäische Klimaschutz- und Energiepolitik«. Die Ausgangslage ist klar: der globale Wettbewerb verschärft sich, die Energiepreise steigen, die Instabilitäten insbesondere im Nahen Osten nehmen zu und die Instrumentalisierung von Energieressourcen und Abhängigkeiten durch Russland wird zunehmend als Problem erkannt. Vor diesem Hintergrund bilden Energiesicherheit und Klimaschutz zwei der Hauptthemen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft.

Die Diskussion über eine europäische Politik in diesen Bereichen wurde bereits auf dem EU-Frühjahrsrat 2006 angestoßen, der die Europäische Kommission aufforderte, einen Aktionsplan zur Energiesicherheit und Energieaußenpolitik auszuarbeiten. Konflikte zwischen den 27 EU-Mitgliedern im Frühjahr 2007 bestanden vor allem bei der Erhaltung der nationalen Souveränität in Bezug auf den Energiemix (insbesondere bei der Frage nach der Zukunft der Kernenergie), der Einigung auf eine verbindliche Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien, der Entflechtung von Netzbetrieb und Produktion bzw. Vertrieb sowie der

Festlegung auf eine gemeinsame europäische Energieaußenpolitik gegenüber Russland.

#### Die Ergebnisse des Gipfels

Insgesamt sind die Ergebnisse des Frühjahrgipfels beeindruckend. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft erreichte die Verabschiedung des weltweit größten Aktionsplans für Klimaschutz und Energieversorgung mit insgesamt 17 Einzelmaßnahmen und setzte die eigenen Zielvorgaben überwiegend durch. Dabei folgten die Beschlüsse weitestgehend den Empfehlungen der Europäischen Kommission. Die Energiepolitik soll zukünftig an einem Gleichgewicht im Zieldreieck aus Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltverträglichkeit ausgerichtet werden.

Noch vor dem Gipfel konnten sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine Reihe von Zielsetzungen einigen:

- Die Energieeffizienz der EU soll um insgesamt 20 Prozent verbessert werden;
- die Bestimmungen des Kyoto-Protokolls zur Einsparung von CO<sub>2</sub>-Gasen sollen übertroffen und die Emissionen innerhalb der EU bis zum Jahr 2020 um ein Fünftel gesenkt werden (bzw. um 30 Prozent, sollten sich andere Industrieländer, insbesondere

- USA, Indien und China hierzu ebenfalls bereit erklären);
- außerdem soll der Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch bis 2020 auf 20 Prozent angehoben werden. Dieses Ziel erreichen Lettland, Schweden, Finnland und Österreich bereits heute, wobei die Erfolge Schwedens und Finnlands auf die Nutzung von Kernenergie zurückzuführen sind.

Uneinigkeit bestand bei den ehrgeizigeren Klimazielen, wie der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien. Es war vor allem umstritten, ob bei der Ermittlung des Wertes von 20 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs die Nutzung der Kernenergie berücksichtigt werden sollte. Die deutsche Ratspräsidentschaft war in dieser Frage weitgehend isoliert und konnte sich lediglich auf die ausdrückliche Unterstützung Österreichs gegen die Anrechnung von Kernenergie als kohlenstofffreie Energiequelle stützen. Frankreich, Polen, Tschechien und die Slowakei stimmten für die Anrechnung und setzten sich mit dieser Position durch.

## Energieaußenpolitik und Versorgungssicherheit

Die Verabschiedung des energiepolitischen Aktionsplans, welcher die Entwicklung der europäischen Energieaußenpolitik (EAP) beschleunigen und ihr eine strategischere Ausrichtung geben soll, fand in der Öffentlichkeit nur wenig Beachtung. Die EAP soll durch die folgenden Komponenten gestärkt werden:

- Aushandlung und Abschluss eines Nachfolgers zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland insbesondere in Bezug auf Energiefragen;
- Intensivierung der Beziehungen zu Zentralasien und zu den Regionen am Kaspischen und am Schwarzen Meer, um Bezugsquellen und Transportrouten zu diversifizieren;
- Ausbau von Partnerschaften und Kooperationen im Rahmen der bilateralen Energiedialoge mit den USA sowie mit China, Indien, Brasilien und anderen Schwellenländern;

- Umsetzung des Vertrags über die Energiegemeinschaft, mit dem Ziel, ihn weiterzuentwickeln und möglicherweise auf Norwegen, die Türkei, die Ukraine und die Republik Moldau auszudehnen;
- stärkere Nutzung der Instrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik;
- Ausbau der Beziehungen im Energiebereich zu Algerien, Ägypten und anderen Produzenten in der Maschrik/Maghreb-Region;
- Aufbau eines besonderen energiepolitischen Dialogs mit afrikanischen Ländern.

Zur Stärkung der Energie- und Versorgungssicherheit wurden außerdem vier »vorrangige Vorhaben von europäischem Interesse« benannt. Dazu gehören:

- eine Stromleitung zwischen Deutschland, Polen und Litauen;
- die Anbindung der Offshore-Windanlagen in Nord-europa;
- der Elektrizitätsverbund zwischen Frankreich und Spanien; und
- die Nabucco-Erdgaspipeline vom Kaspischen Meer nach Mitteleuropa.

Das deutsch-russische Projekt der Nordstream-Gas-pipeline in der Ostsee wird nicht zu diesen vorrangigen Projekten gezählt.

## Bewertung und Ausblick

Die »historische Einigung beim Klimaschutz« fand in der öffentlichen Debatte über die Ergebnisse des Frühjahrsgipfels hohe Aufmerksamkeit. Die wegweisenden energiepolitischen Entscheidungen wurden in ihrer Bedeutung aber eher verkannt. Es steht zu befürchten, dass das Gleichgewicht im energiepolitischen Zieldreieck zugunsten einer einseitigen Ausrichtung auf den Klimaschutz verloren geht und den Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit und vor allem der Versorgungssicherheit zu wenig Beachtung gewidmet wird.

Bei den Beschlüssen zum Klimaschutz stehen die eigentlichen schmerzhaften Entscheidungen noch an. Die Umsetzung und Verteilung auf die 27 EU-Mitgliedstaaten der klimapolitischen Mindestziele ist weit aus wichtiger als ihre Ausformulierung. Deutschland übernimmt bislang 75 Prozent der CO<sub>2</sub>-Reduktionen, welche die Europäische Union im Rahmen des Kyoto-Protokolls bis 2012 erbringen soll. Eine derartige EU-weite Verpflichtung Deutschlands wird sich bei den geplanten Einsparungen bis 2020 nicht weiter durchhalten lassen, da die Stilllegung von emissionsstarken Industrieanlagen in den neuen Bundesländern bereits abgeschlossen ist.

Die Ankündigung der EU, im Falle der Unterstützung durch andere Industrieländer bis 2020 gar 30 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen einzusparen, erscheint wenig realistisch. Es ist derzeit mehr als fraglich, ob die Vorreiterrolle der Europäer von den USA und vor allem von China, Indien und den anderen Schwellenländern honoriert wird und ob sie dem europäischen Beispiel beim Klimaschutz folgen.

Bei der Frage der Kernenergie hat sich Deutschland weitgehend isoliert und seine Position einmal mehr (wie beim letzten G8-Gipfel) nicht durchsetzen können. Der Frühjahrsgipfel 2007 hat offiziell anerkannt, dass die Laufzeitverlängerung von Atomkraftwerken die CO<sub>2</sub>-Bilanz verbessern kann. Die gefundene Regelung läuft auf einen Formelkompromiss hinaus und lässt eine gemeinsame Antwort zur Zukunft der Kernenergie in Europa vermissen. So erlaubt die Lösung etwa Frankreich, das 40 Prozent seines gesamten primären Energiebedarfs (und 77% der Stromverbrauchs) durch Kernkraftwerke abdeckt, die Erreichung des geforderten Anteils erneuerbarer Energien auch ohne die Implementierung weiterer Maßnahmen.

Der Kompromiss hat die Position der Bundeskanzlerin, der CDU/CSU-Fraktion und der deutschen Energiekonzerne in der deutschen innenpolitischen Debatte über die Kernenergie gestärkt. Der »Ausstieg

aus dem Ausstieg« im Sinne einer Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken könnte nun forciert werden, um die Klimaschutzziele unter wirtschaftlich vertretbaren Belastungen zu verwirklichen und um die Versorgungssicherheit zu steigern.

Der EU ist es bisher nicht gelungen, sich auf eine gemeinsame Position im Hinblick auf Russland, dem bedeutendsten Energielieferanten Europas, festzulegen. Russland setzt weiterhin auf die »Bilateralisierung« energiepolitischer Kooperationen und macht sich dabei den Mangel an Kohärenz in der europäischen Energieaußenpolitik zu Nutzen. Moskau spielt die einzelnen europäischen Staaten und Energiekonzerne mittels seiner traditionellen Politik des »Teile und herrsche!« gegeneinander aus. Zuletzt wurde diese Politik Anfang April bei den Verhandlungen über die Bildung eines Gemeinschaftsunternehmens zwischen den italienischen Energieversorgern ENI und ENEL sowie dem russischen Energiegiganten Gazprom deutlich.

Die Spaltungspolitik zeigt sich gegenwärtig insbesondere im Moskauer Bemühen, eine gemeinsame Zentralasien-Politik der EU zu unterlaufen. Russland versucht aktiv, das Nabucco-Pipelineprojekt zu torpedieren, durch das die EU erstmals eine von Russland unabhängige Gasleitung aus Zentralasien nach Zentraleuropa erhalten würde. Für die EU stellt dieses Projekt derzeit (neben der zukünftigen Forcierung von Flüssiggasimporten) die wichtigste Option für die Diversifizierung von Gasimporten dar. Gleiches gilt auch für die Ölleitung von Odessa über Brodi nach Plock. Berlin nimmt hierbei auf die russischen Befindlichkeiten zu viel politische Rücksicht. Die angestrebte Verflechtungs- und Integrationspolitik gegenüber Russland erscheint als langfristige Strategie zwar sinnvoll. Sie ist gegenwärtig und für die nahe Zukunft allerdings wenig realistisch. Noch immer unterstützt die Bundesregierung das Nabucco-Projekt nur halbherzig und nicht mit der notwendigen außenpolitischen Flankierung. Diese ist jedoch für die Realisierung der Pipeline

erforderlich und wird auch von Ungarn sowie anderen Transitstaaten eingefordert.

Russische Politiker lassen aufgrund des vorherrschenden Nullsummendenkens keinen Zweifel daran, dass Energielieferungen aus Zentralasien nach Europa unter Umgehung russischer Pipelines aus ihrer Sicht mit »Verlust von Geld und strategischem Einfluss« einhergehen. Eine »geopolitische Krise« wäre aus russischer Perspektive die Folge. Die EU und Deutschland übersehen in diesem Zusammenhang:

- Unabhängige Gaspipelines aus der Kaspischen Region nach Zentraleuropa würden Moskau zwingen, vermehrt in die Exploration eigener Gasfelder zu investieren. Damit würde die russische wie auch die europäische Gasversorgung langfristig gesichert.
- Die geopolitisch begründete russische Fokussierung auf Gasimporte aus Zentralasien hat die Verschärfung der inneren Gaskrise in Russland erst hervorgerufen und Moskaus Position als sicherer Energielieferant für die EU unterminiert.

Moskau hat in den letzten Wochen den Druck auf Budapest massiv erhöht und so die Zustimmung der ungarischen Regierung zur Verlängerung der russisch-türkischen Blue-Stream-Pipeline von der Türkei nach Ungarn sichergestellt. Der Kreml hat gleichzeitig mit Griechenland und Bulgarien eine Transbalkan-Pipeline vom bulgarischen Hafen Burgas zur nordgriechischen Hafenstadt Alexandroupolis bis 2011 vertraglich vereinbart. Moskau hat Athen auch für weitere Pipelineprojekte umworben. Durch die bilaterale Kooperation scheint Griechenland eher den Aufbau eines geopolitischen Gegengewichts zur Türkei anzustreben als eine gemeinsame EU-Energieaußenpolitik gegenüber Russland zu unterstützen.

Einzelne europäische Energiekonzerne haben auch nach dem EU-Frühjahrgipfel mit politischer Rücken- deckung ihrer Regierungen die Sonderbeziehungen mit Moskau intensiviert. Die Beschlüsse des Frühjahrs- gipfels laufen angesichts dieser bilateralen Energiege- schäfte Gefahr, nur politische Absichtserklärungen zu bleiben. Einzelne EU-Mitgliedsstaaten haben noch immer nicht verstanden, dass Russland »hard ball« spielt, während die Europa glaubt, sich ein »soft ball« Spiel leisten zu können. Die Nabucco-Pipeline muss durch die EU und Deutschland wesentlich stärker außenpolitisch flankiert werden (nach dem Vorbild der USA bei den Baku-Ceyhan- und Baku-Erzurum- Pipelines). Moskau wird sonst in der Lage sein, die Diversifizierung von Gasimporten der EU zu blockie- ren, noch bevor sie offiziell einen Beauftragten für das Projekt berufen kann und erste Ansätze einer gemein- samen Energieaußenpolitik implementiert hat. Dies ist aus strategischer Sicht unverständlich, da die gesamte Gasexportkapazität der kaspischen Region mit rund 200 Milliarden m<sup>3</sup> jene Russlands von derzeit 150 m<sup>3</sup> in die EU deutlich übersteigt. Kurzsichtige nationale Sonderinteressen drohen erneut die Oberhand über eine langfristig angelegte, gemeinsame EU-Politik zu gewinnen.



Dr. Frank Umbach  
<umbach@dgap.org>



Alexander Skiba  
<skiba@dgap.org>

Die hier geäußerten Meinungen sind die der Autoren.