

Eine Bewertung des REPowerEU-Plans – Energiewende trifft auf Geopolitik

*Marco Siddi**

The European Union (EU) has been facing an energy crisis since the autumn of 2021, which has been exacerbated by Russia's attack on Ukraine, geopolitical tensions, and the climate crisis. The war in Ukraine has changed European perceptions of energy trade with Moscow. In May 2022, the EU announced the REPowerEU plan, which aims at reducing imports of Russian energy by diversifying trade partners, increasing energy efficiency, and accelerating the energy transition. This article analyses the main developments in EU climate and energy policy since 2021, with a focus on the REPowerEU plan. The main elements of the plan are investigated, including a preliminary assessment. The article argues that the war in Ukraine has led to an acceleration of policies to implement the energy transition in the EU. However, numerous challenges and contradictions exist, such as the EU's quest of new and more polluting fossil fuel supplies in the short-run, which could lead to new forms of carbon lock-in.

Seit der zweiten Jahreshälfte 2021 kämpft Europa mit einer andauernden Energiekrise. Diese hat zu erheblichen Preisanstiegen bei Strom, Gas, anderen fossilen Brennstoffen und – dadurch – auch bei zahlreichen Gütern des Grundbedarfs geführt. Ursprünglich war die Krise durch eine Kombination verschiedener Faktoren ausgelöst worden. Zu diesen zählen das knappe weltweite Energieangebot während der Konjunkturerholung nach der COVID-19-Pandemie, die niedrigere inländische Energieerzeugung (etwa von Wasserkraft) und geringere Gaslieferungen aus Russland ab Herbst 2021. Durch den Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 und die bis heute anhaltende militärische Eskalation verschärfte sich diese Situation noch weiter.

Da Russland bis zum Beginn des Konflikts der wichtigste Gas-, Öl- und Kohlelieferant der Europäischen Union (EU) sowie ein wichtiger Lieferant von Kernbrennstoff und verschiedenen kritischen Mineralien (insbesondere Palladium, Nickel, Platin, Molybdän und Aluminium)¹ war, sahen sich politische Entscheidungsträger:innen mit Ausbruch des Krieges mit einer bisher ungekannten Problematik konfrontiert. Vor dem russischen Angriff hatten viele europäische Politiker:innen, insbesondere in Mittel- und Westeuropa, den Energiehandel mit Russland als verlässliche, für beide Seiten vorteilhafte Beziehung betrachtet bzw. als letzte verbleibende Brücke für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Moskau. Ab Februar 2022 änderte sich der Diskurs tiefgreifend und der Energiehandel mit Russland wurde zum Synonym europäischer Angreifbarkeit und der Unterstützung von Russlands Kriegshandlungen und Wladimir Putins Regime. Infolgedessen verhängte die EU in den sechs Monaten nach Kriegsausbruch ein Einfuhrverbot für Kohle und ein teilweises Einfuhrverbot für Öl aus Russland. Dieses stoppte seinerseits die Gaslieferungen an mehrere EU-Mitgliedstaaten, die eine neue Zahlungsmethode in Rubel ablehnten, und fuhr die Gasexporte in weitere Staaten zurück.

* Marco Siddi, Senior Research Fellow, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki und Montalcini Assistant Professor, Università di Cagliari

¹ Einige dieser Mineralien sind auch für die Energiewende und für digitale Technologien von entscheidender Bedeutung. Vgl. Vasileios Rizos/Edoardo Righetti: Low-Carbon Technologies and Russian Imports: How far can recycling reduce the EU's raw materials dependency?, Centre for European Policy Studies: CEPS Policy Insight 4/2022.

Die folgende Energiekrise hat den bereits laufenden Wandel in Diskurs und Politik im Rahmen der Energie- und Klimaagenda der EU beschleunigt. Klimaagenda und Energiewende hatten mit der Vorstellung des europäischen Grünen Deals im Dezember 2019 und der Verabschiedung eines überarbeiteten, ambitionierteren Klima- und energiepolitischen Rahmens bis 2030, des Europäischen Klimagesetzes sowie des Pakets „Fit für 55“ im Jahr 2021 bereits hohe Priorität erhalten.² Der Angriff Russlands auf die Ukraine bewegte europäische Politikverantwortliche dazu, Pläne zur weiteren Beschleunigung der Energiewende zu erarbeiten, insbesondere durch eine verringerte Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland. So veröffentlichte die Europäische Kommission am 8. März 2022 die Mitteilung „REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie“, mit der diese Ziele zu einem zentralen Aspekt der EU-Politik wurden. Außerdem setzte sie einen Prozess in Gang, der zur Veröffentlichung des detaillierteren REPowerEU-Plans im Mai 2022 führte. Dieser umfasst konkrete Maßnahmen zur Beschleunigung der Energiewende und zu Alternativen von russischen Importen. Wie der am 18. Mai 2022 vorgestellte REPowerEU-Plan zeigt, scheinen Energie- und Klimaagenda der EU mit dem geopolitischen Ziel im Einklang zu stehen, die Verflechtungen mit Russland sowie die Einnahmen des Landes aus dem Handel mit der EU zu reduzieren.³

Zugleich birgt REPowerEU die Gefahr von Spannungen und Risiken. Die Europäische Kommission hat REPowerEU mit Bedacht als Instrument zur Beschleunigung der Energiewende formuliert, doch kurz- und mittelfristig haben die Strategie, die Einfuhr von fossilen Brennstoffen und von Gas aus Russland zu reduzieren, in einigen Fällen dazu geführt, dass Gas durch Kohle ersetzt wurde und dass vor allem auch die Importe von Flüssigerdgas (englisch: liquefied natural gas, LNG) über weite Entfernungen hinweg rasch angestiegen sind. In Kombination mit dem geplanten Bau zusätzlicher Infrastruktur für LNG-Importe und neuer Pipelineanbindungen bergen diese Entwicklungen das Risiko, dass sich die Umsetzung der Klimaagenda verzögern könnte, weil sie Ressourcen an falscher Stelle binden und schlimmstenfalls zu neuen Abhängigkeiten und der Verfestigung von emissionsintensiven Verfahren und Strukturen („carbon lock-ins“) führen könnten. Mit der verknüpften weltweiten Energieversorgung und reduzierten Einfuhren in die EU schossen die Preise für Gas und Strom in der EU in die Höhe, was Folgen für ganze Wirtschaftszweige und insbesondere für das Wohl einkommensschwacher Bürger:innen hatte. Schlimmer noch: Geopolitische Konfrontationen – die sich auch in Asien im Sommer 2022 mit starken Spannungen zwischen China, Taiwan und den USA verschärften – werden sich aller Wahrscheinlichkeit nach negativ auf die globale Klimaagenda auswirken, bei der eine multilaterale Zusammenarbeit unentbehrlich ist. Politische Spannungen können sich zudem auf die globalen Lieferketten für Mineralien auswirken, die für Energiewende und digitalen Wandel in Europa und andernorts unverzichtbar sind.⁴

In diesem Beitrag wird der aktuelle Wandel in Diskurs und Politik im Rahmen der Energie- und Klimaagenda der EU anhand einer Analyse der Entwicklungen in den Jahren 2021 und 2022 nachgezeichnet. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem REPowerEU-Plan. Nach einer Zusammenfassung der bisher vorgenommenen zentralen Schritte bei der Umsetzung des europäischen Grünen Deals werden die anhaltende Energiekrise und die

² Ingmar von Homeyer/Sebastian Oberthür/Claire Dupont: Implementing the European Green Deal during the Evolving Energy Crisis, in: Journal of Common Market Studies S1/2022; Marco Siddi: The European Green Deal: Assessing its Current State and Future Implementation, Finnish Institute of International Affairs: FIIA Working Paper 5/2020; Marco Siddi: Coping with Turbulence: EU Negotiations on the 2030 and 2050 Climate Targets, in: Politics and Governance 3/2021, S. 327–336.

³ Europäische Kommission: REPowerEU-Plan, COM(2022) 230 final, 18.5.2022.

⁴ ABC News: China halts climate, military ties over Pelosi Taiwan visit, 5.8.2022; Marco Siddi: The geopolitics of the energy transition: Global issues and European policies driving the development of renewable energy, Finnish Institute of International Affairs: FIIA Briefing Paper 12/2021.

energierelevanten Aspekte des Krieges in der Ukraine untersucht. Die wichtigsten Elemente von REPowerEU werden analysiert und es wird eine vorläufige Bewertung vorgenommen. Dabei wird die Ansicht vertreten, dass der Angriff Russlands auf die Ukraine dazu geführt hat, dass die Pläne zur Umsetzung der Energiewende in der EU beschleunigt wurden. In diesem Zusammenhang gibt es allerdings zahlreiche Schwierigkeiten, etwa die sich kompliziert gestaltende Suche nach Gaslieferanten und das Risiko, dass neue Partnerschaften zu fossilen Brennstoffen geschlossen werden, die der Klimaagenda entgegenstehen. Während die EU im Hinblick auf Energie- und Klimaschutzpolitik eine stärker strategische Haltung eingenommen hat,⁵ drohen außerdem geopolitische Konfrontationen auf breiterer Ebene die multilaterale Klimaagenda zu untergraben.

Der europäische Grüne Deal: wichtigste Entwicklungen der Jahre 2020 und 2021

Nach der Präsentation des europäischen Grünen Deals im Dezember 2019 arbeiteten die europäischen Institutionen auf zwei übergeordnete Ziele hin: die Einigung auf ein neues, ambitioniertes Reduktionsziel bei Treibhausgasen für 2030 sowie das Ausarbeiten eines Europäischen Klimagesetzes, in dem das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 festgeschrieben ist. Parallel dazu wurden Strategien und Pläne ausgearbeitet mit dem Ziel, die Energiewende in zahlreiche Politikbereiche zu integrieren: von der Landwirtschaft über das Finanzwesen bis hin zum Außenhandel. Gleichzeitig fanden auch Debatten zu neuen Zielen für erneuerbare Energie und Energieeffizienz statt. Trotz der negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft und trotz Widerstands einiger östlicher Mitgliedstaaten (insbesondere Polens) stand die Energiewende auch weiterhin im Mittelpunkt der EU-Politik. Dies zeigte u. a. die Ankündigung der EU, dass 30 Prozent der Gesamtausgaben aus dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 sowie aus dem Aufbauinstrument „NextGenerationEU“ für klimabezogene Projekte aufgewendet werden sollten.⁶

Im Juni 2021 wurde das Europäische Klimagesetz verabschiedet, welches das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 verankerte und das Ziel der EU zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen bis 2030 auf „mindestens 55 %“ im Vergleich zu den Werten von 1990 erhöhte.⁷ Die neue Zielvorgabe für 2030 wurde als national festgelegter Beitrag der EU bei der 26. Konferenz der Vertragsparteien (COP) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) im Oktober und November 2021 in Glasgow vorgestellt. Zusammen mit dem Europäischen Klimagesetz wurde damit das Streben der EU nach einer Vorreiterrolle beim weltweiten Klimaschutz unterstrichen.

Ebenfalls im Jahr 2021 stellte die EU-Kommission das Paket „Fit für 55“ zur Umsetzung des Reduktionsziels für Treibhausgasemissionen für 2030 vor.⁸ Hierzu gehörten 14 Vorschläge zur Änderung von Richtlinien und Verordnungen zu erneuerbarer Energie, Energieeffizienz, dem Emissionshandelssystem (EHS), Emissionen in nicht unter das EHS

⁵ Zur strategischen Neuausrichtung siehe auch Marco Siddi/Irina Kustova: From a liberal to a strategic actor: the evolution of the EU's approach to international energy governance, in: *Journal of European Public Policy* 7/2021, S. 1076–1094.

⁶ Im vorigen MFR für den Zeitraum 2014–2020 stellte die EU ihre tatsächlichen Ausgaben für Klimaschutzmaßnahmen allerdings deutlich zu hoch dar. Sie beliefen sich – laut Europäischem Rechnungshof – auf rund 13 Prozent des Haushalts statt auf die angegebenen 20 Prozent. Siehe Frédéric Simon: EU spending on climate action 'overstated' by €72 billion, auditors say', in: EURACTIV, 30.5.2022.

⁷ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“).

⁸ Europäische Kommission: „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final, 14.7.2021.

fallenden Sektoren (Landwirtschaft, Gebäude, Verkehr), Bodennutzung und Forstwirtschaft sowie Emissionsnormen für PKW. Die Ziele für erneuerbare Energie und Verbesserung der Energieeffizienz wurden von 32 auf 40 Prozent angehoben (bezogen auf den Energieendverbrauch). Die in das EHS fallenden Gebiete wurden um den Seeverkehr erweitert. Es wurde ein Klima-Sozialfonds vorgeschlagen, mit dem die sozialen Auswirkungen der Energiewende auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen abgemildert werden sollen. Zudem legte die Europäische Kommission ein CO₂-Grenzausgleichssystem zur Besteuerung der Einfuhren emissionsintensiver Erzeugnisse wie z. B. Stahl, Aluminium, Zement und Strom vor.⁹

Dennoch sind auch die neuen EU-Klimaschutzziele und -verpflichtungszusagen nicht ehrgeizig genug, um das im Pariser Klimaschutzübereinkommen verankerte Ziel der Begrenzung der durchschnittlichen Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu erreichen.¹⁰ Außerdem führte die Energiekrise, die in der zweiten Jahreshälfte 2021 begonnen hatte, zu wirtschaftlichen und sozialen Problemen, durch die die grüne Agenda der EU zunehmend unter Druck geriet.

Wie oben ausgeführt, wurde diese Krise ursprünglich durch das Zusammenwirken der Konjunkturerholung nach der COVID-19-Pandemie (und der mit dieser einhergehenden höheren Nachfrage nach Energie) und eines knappen weltweiten Energieangebots ausgelöst. Im Herbst 2021 beschloss der russische Staatskonzern Gazprom – der einzige Energielieferant der EU, der seine Exporte erheblich hochfahren konnte –, lediglich die in langfristigen Verträgen vereinbarten Gasmengen zu liefern und die Verkäufe an Spotmärkten zu reduzieren, bis er diese am 13. Oktober 2021 vollständig einstellte.¹¹ In dieser Situation, in der das Angebot schwach war, zeigten sich die gravierenden Mängel der Gestaltung des EU-Gasmarktes. Denn frühere Reformen hatten zu einer Verlagerung von langfristigen Verträgen hin zu Käufen am Spotmarkt geführt – gegen den Willen langjähriger Lieferanten wie Russland. Zu diesem Zeitpunkt schien Russland die Situation dahingehend zu nutzen, aus den höheren Preisen Gewinne zu schlagen und die EU im Hinblick auf die Inbetriebnahme der Pipeline Nord Stream 2 unter Druck zu setzen. Diese war aus rechtlichen und politischen Gründen verschoben worden. Ein weiterer Aspekt trat in den Wochen vor dem russischen Angriff auf die Ukraine deutlicher zutage: Die politische Führung Russlands war bereit, die Gaslieferungen an die EU zu beschränken, während sie diplomatische und sicherheitsbezogene Zugeständnisse vom Westen verlangte und sich auf Kampfhandlungen vorbereitete.¹²

Der Angriff Russlands auf die Ukraine und seine Folgen für die EU-Energiepolitik

Durch den Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 wurde die europäische Energiekrise zu einer strukturellen Krise. Der Preisanstieg beim Gas hatte auch den Strommarkt erfasst. Durch den Krieg stiegen zudem die Preise für Öl und Ölderivate sowie für mehrere kritische Mineralien, für die Russland ein wichtiger Exporteur ist. Neben den Spannungen zwischen den USA und China sorgte auch der Krieg für einen verschärften Anstieg von Rohstoffpreisen und für Unterbrechungen von Lieferketten – Faktoren, die

⁹ Von Homeyer/Oberthür/Dupont: Implementing the European Green Deal, 2022, S. 2–4.

¹⁰ Eine Bewertung der Wirksamkeit von EU-Maßnahmen in Bezug auf die im Pariser Klimaschutzübereinkommen festgelegten Ziele bietet der Climate Action Tracker, abrufbar unter: <https://climateactiontracker.org/countries/eu/> (letzter Zugriff: 12.12.2022).

¹¹ Mike Fulwood/Anouk Honoré/Jack Sharples: REPowerEU and the Short-Term Outlook for the European Gas Market, The Oxford Institute for Energy Studies: Oxford Energy Comment 7/2022.

¹² Von Homeyer/Oberthür/Dupont: Implementing the European Green Deal, 2022, S. 5–6.

aufgrund der COVID-19-Pandemie bereits in früheren Monaten zum Tragen gekommen waren.¹³

Im Fokus: der Gashandel mit Russland

Im Bereich Energie reagierte die Europäische Kommission auf die militärische Eskalation, indem sie am 8. März 2022 die Mitteilung „REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie“ veröffentlichte. Zentrale Elemente waren das Vorhaben der EU, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland zu beenden, die durch den Krieg hervorgerufene wirtschaftliche Notsituation zu bewältigen sowie die Energiewende zu beschleunigen.¹⁴ Darin wurde u. a. vorgeschlagen, die Gaseinfuhren aus Russland bis Ende 2022 um zwei Drittel zu reduzieren. Dieses Ziel wurde in dem im Mai veröffentlichten REPowerEU-Plan jedoch herabgesetzt (siehe unten). Da sich die Gaseinfuhren der EU aus Russland 2021 auf rund 155 Milliarden Kubikmeter beliefen, bedeutete dies in der Praxis dennoch eine Senkung von über 100 Milliarden Kubikmeter innerhalb von zehn Monaten.¹⁵

Zwar stammen Russlands Energieeinkünfte zum größten Teil aus dem Export von Erdöl und Erdölzeugnissen, doch aufgrund der technischen und politischen Merkmale des Gashandels legte die Europäische Kommission besonderes Gewicht auf Gas. Insbesondere in Europa beruhten die Gasflüsse in erster Linie auf Lieferungen per Pipeline aus Nachbarländern (Russland, Norwegen, Algerien) und in deutlich geringerem Maße auf Flüssiggaseinfuhren per Tanker, da per Pipeline geliefertes Gas bis zum Herbst 2021 reichlich zur Verfügung stand und die Kosten niedriger waren als bei LNG. Daher handelt es sich beim europäischen Gasmarkt auch weiterhin überwiegend um einen regionalen Markt und LNG-Importe von anderen Kontinenten spielten bis vor Kurzem nur eine untergeordnete Rolle. Hierdurch hatten die großen per Pipeline liefernden Gaslieferanten wie Russland erheblichen Einfluss. Bis Mitte des Jahres 2021 bestand die Strategie des russischen Staatskonzerns Gazprom darin, sich auf Marktveränderungen in der EU einzustellen und große Mengen zu liefern, nicht zuletzt, um konkurrierende LNG-Lieferanten (die in der Regel zu höheren Preisen verkauften) aus dem Markt zu drängen. Das reichliche Angebot schien dem Bestreben der EU-Politikverantwortlichen im Bereich Energie zu entsprechen, die den EU-Gasmarkt durch Förderung des Wettbewerbs zwischen den Erzeugern zu einem „Käufermarkt“ machen wollten. Außerdem betrachteten sie Gas als weniger umweltbelastenden fossilen Brennstoff, der mittels Umstellung von Kohle auf Gas in verschiedenen Sektoren zur Verringerung von Emissionen beitragen konnte, sowie als Ersatzenergiequelle für Systeme, die mit erneuerbarer Energie betrieben werden.

Energiepolitik als Teil der Sicherheitspolitik

Mit der Mitte 2021 einsetzenden Energiekrise erhielt diese Logik Risse, was sich nach Russlands Angriff auf die Ukraine noch erheblich verstärkte. Die (insbesondere in größeren Mitgliedstaaten) verbreitete Wahrnehmung, dass es sich bei Russland – dem Hauptlieferanten der EU für Gas – um einen verlässlichen Energielieferanten handele, wich zunehmend der

¹³ Laurence Tubiana et al.: Between Crises and Decarbonisation: Realigning EU Climate and Energy Policy for the New ‘State of the World’, European University Institute, Florence School of Regulation: EUI Policy Brief 42/2022.

¹⁴ Europäische Kommission: REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie, COM(2022) 108 final, 8.3.2022.

¹⁵ Fulwood/Honoré/Sharples: REPowerEU and the Short-Term Outlook for the European Gas Market, 2022, S. 2.

Wahrnehmung des Landes als Sicherheitsbedrohung. Sicherheits- und geopolitische Aspekte waren somit zentrale Antriebskräfte einer neuen EU-Politik, in deren Mittelpunkt eine sofortige Diversifizierung der Einfuhren, Energieeinsparungen und eine beschleunigte Energiewende standen. Von April bis Juni 2022 beschloss die EU ein Embargo gegen Kohlelieferungen und ein Teilembargo gegen Lieferungen von Öl und einigen Erdölzerzeugnissen aus Russland. Das Kohleembargo trat im August 2022 in Kraft. Für Rohölimporte per Pipeline in EU-Mitgliedstaaten, die in besonderem Maße auf Lieferungen aus Russland angewiesen sind und nicht über tragfähige Alternativen verfügen, waren vorübergehende Ausnahmen vorgesehen. Da die meisten Öllieferungen aus Russland in die EU auf dem Seeweg erfolgten, ging die EU davon aus, dass 90 Prozent dieser Lieferungen bis Ende 2022 vom Embargo betroffen sein würden – mit umfangreichen Auswirkungen auf Russlands Einnahmen.¹⁶

Das Volumen russischer Energieverkäufe in die EU sank zwar stark, doch konnte Russland seine Kohle- und Ölexporte zu ermäßigten Preisen in andere wichtige Verbraucherländer wie etwa China und Indien steigern. Aufgrund des gleichzeitigen Anstiegs der Energiepreise erzielt Russland bisher mit Energieverkäufen ins Ausland weiterhin erhebliche Gewinne.¹⁷ Dieses Bild könnte sich mittel- und langfristig ändern, wenn sich die wirtschaftliche Erholung verlangsamt, die Energiepreise sinken und Russland auch weiterhin von seinem langjährigen europäischen Markt abgeschnitten bleibt. In diesem Szenario könnten die Einbußen der russischen Wirtschaft zunehmen und zu denen hinzukommen, die von anderen Sanktionen (in den Sektoren Finanzen, Gold, Stahl, Eisen, Holz, Spirituosen und Meeresfrüchte) des Westens verursacht werden. Zugleich kann die Bereitschaft zentraler nichtwestlicher Akteure, die Energiegeschäfte mit Russland weiterzuführen oder sogar auszuweiten – trotz diplomatischen Drucks der USA und der EU – als Anzeichen sich wandelnder geopolitischer Trends und eines schwindenden Einflusses des Westens betrachtet werden.

Notfallpläne für den Winter 2022/23

Im Frühjahr und Sommer 2022 verschärfte sich die Energiekrise in der EU. Während das Ölembargo der EU gegen Russland zum Anstieg der Ölpreise beitrug, stoppte bzw. reduzierte Russland die Gaslieferungen an mehrere EU-Mitglieder. Im Anschluss an die Verhängung weitreichender finanzieller Sanktionen durch den Westen verlangte Russland von europäischen Energieunternehmen, Gaskäufe über ein in Rubel geführtes Konto bei der Gazprombank zu bezahlen anstatt Zahlungen in Euro oder Dollar entgegenzunehmen. Die Lieferungen in EU-Mitgliedstaaten, die dieses System nicht akzeptierten – angefangen mit Polen und Bulgarien im April 2022 und Finnland im Mai 2022 – wurden gestoppt. Andere Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Frankreich), die – wie von Russland gefordert – ein in Rubel geführtes Konto eröffneten, konnten dies umgehen, erlebten in den nachfolgenden Monaten jedoch reduzierte bzw. schwankende Lieferungen. Russland machte als Ursache der reduzierten Gasflüsse technische Gründe, Wartungsarbeiten an den Pipelines sowie die Sanktionen des Westens geltend, die den Austausch einer Turbine der Nord-Stream-Pipeline

¹⁶ Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Die EU-Sanktionen gegen Russland im Detail, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/> (letzter Zugriff: 26.1.2023).

¹⁷ Timothy Gardner: Russia's energy revenue higher now than just before Ukraine war, U.S. official says, in: Reuters, 9.6.2022.

verhinderten. Westliche Politiker:innen und Unternehmen wiesen diese Behauptungen jedoch zurück.¹⁸

Um Lieferengpässen und steigenden Preisen zu begegnen, arbeiteten die EU-Mitgliedstaaten Notfallpläne für den kommenden Winter 2022/23 aus und lenkten Geldmittel in Konzepte, mit denen die Energiekosten für Verbraucher:innen gedämpft werden sollten. Ziel dieser Maßnahmen war es, die europäische Gesellschaft vor den schlimmsten Auswirkungen der Energiekrise zu bewahren, sie führten jedoch auch zu hohen Subventionen im Bereich der fossilen Brennstoffe. Bisher hat dieser Sektor – neben der Rüstungsindustrie – von der geopolitischen Krise und der Energiekrise 2022 sogar am stärksten profitiert.¹⁹

Ausbuchstabieren der neuen Strategie: der REPowerEU-Plan

Am 18. Mai 2022 stellte die Europäische Kommission den REPowerEU-Plan vor, mit dem die Mitteilung vom März aktualisiert und erweitert wurde, zusammen mit weiteren Dokumenten: einer EU-Strategie für ein auswärtiges Engagement im Energiebereich, einer Solarstrategie, einer Mitteilung der EU zu Energieeinsparungen, einer Initiative zum Ausbau von Solardachanlagen sowie einem Aktionsplan für Biomethan.²⁰ Im REPowerEU-Plan und den zugehörigen Dokumenten und Strategien wurden die Ziele genauer ausgearbeitet, die die EU-Kommission bereits im März kurz vor Beginn der Angriffe durch Russland umrissen hatte: schrittweises Einstellen des Imports fossiler Brennstoffe aus Russland, Diversifizierung der Lieferanten fossiler Brennstoffe sowie Beschleunigung der Energiewende. Wie nachfolgend dargelegt wird, bergen einige dieser Ziele zahlreiche Herausforderungen und so läuft bereits wenige Monate nach dem Start von REPowerEU nicht alles nach Plan. Geopolitische Faktoren und Marktentwicklungen lassen sich nicht immer mit der Klimaagenda in Einklang bringen, zeitweise widersprechen sie ihr sogar.

REPowerEU: zentrale Elemente

Der REPowerEU-Plan baut auf der „Fit für 55“-Agenda auf und entwickelt sie weiter, indem er den Schwerpunkt auf die Senkung des Energiebedarfs, die Diversifizierung der Lieferanten fossiler Brennstoffe sowie die Beschleunigung des Übergangs zu erneuerbaren Energiequellen legt.²¹

Element 1: Energieeffizienzziel anheben

Da die EU zur Deckung ihres Bedarfs an Öl und Gas fast vollständig auf Importe angewiesen ist, wird eine sinkende Nachfrage automatisch eine Senkung des Bedarfs an Einfuhren nach sich ziehen.²² Hierfür wird im REPowerEU-Plan vorgeschlagen, das

¹⁸ Jorge Liboreiro: Which EU countries have been totally or partially cut off from Russian gas?, in: Euronews, 7.7.2022; on the Nord Stream turbine issue, siehe Mike Fulwood et al.: The Curious Incident of the Nord Stream Gas Turbine, Oxford Institute for Energy Studies: Oxford Energy Comment 7/2022.

¹⁹ Dmitry Zhdannikov/Julia Payne: Big oil firms set to post record profit despite gas outages, in: Reuters, 26.7.2022; Alexa Phillips: Ukraine war: How weapons makers are profiting from the conflict, in: Sky News, 10.6.2022.

²⁰ Siehe Europäische Kommission: REPowerEU: Ein Plan zur raschen Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland und zur Beschleunigung des ökologischen Wandels, Pressemitteilung, 18.5.2022.

²¹ Europäische Kommission: REPowerEU-Plan, COM(2022) 230 final, 18.5.2022.

²² 2020 betrug die Importabhängigkeit der EU bei Öl über 96 Prozent und bei Gas fast 84 Prozent. Siehe Eurostat: From where do we import energy?, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html> (letzter Zugriff: 12.12.2022).

Energieeffizienzziel anzuheben und die nationalen Energie- und Klimapläne der Mitgliedstaaten entsprechend anzupassen. Wie bei der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden²³ liegt auch beim REPowerEU-Plan großes Gewicht auf der Gebäudesanierung – einem Bereich, in dem es in Europa großes Verbesserungspotenzial gibt. Aufgrund der aktuellen Preisanstiege und der fehlenden Baustoffe gestalten sich Sanierungen schwierig und kostspielig. Um dies zumindest teilweise aufzufangen, empfiehlt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten, bspw. die Mehrwertsteuer für neue hocheffiziente Heizsysteme und Gebäudedämmung zu senken. Zusätzlich zu mittel- und langfristigen Anpassungen der Infrastruktur wird in REPowerEU und der Mitteilung der EU zu Energieeinsparungen hervorgehoben, welche Bedeutung bereits kurzfristige Verhaltensänderungen haben.²⁴ Entsprechend haben europäische Politiker:innen die Bürger:innen aufgerufen, sich bei der Nutzung von Klimaanlage im Sommer und von Heizungen im Winter einzuschränken. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission vom März 2022 ließen sich mithilfe dieser Energiesparmaßnahmen die Einfuhren von russischem Gas um 10 Milliarden Kubikmeter senken.²⁵

Element 2: Energieeinfuhren diversifizieren

Die zweite zentrale Komponente des REPowerEU-Plans, die Diversifizierung von Energieeinfuhren, ist im Hinblick auf die Klimaschutzpolitik wohl die umstrittenste. Wie bei der neuen EU-Strategie für ein auswärtiges Engagement im Energiebereich steht bei diesem Teil von REPowerEU die Steigerung von Einfuhren fossiler Brennstoffe verschiedener externer Lieferant:innen im Mittelpunkt, um der Abhängigkeit von Russland ein Ende zu setzen. Insbesondere könnte die EU die Importe von LNG von anderen Lieferanten steigern. Dies bedeutet, dass neue Infrastruktur für fossile Brennstoffe gebaut werden muss, etwa LNG-Einfuhrterminals, schwimmende Anlagen für Lagerung und Wiederverdampfung sowie Verbindungsleitungen. Zwar sollen ganz offensichtlich die Kosten dieser Anstrengungen heruntergespielt werden, da sonst Zweifel an der Umweltfreundlichkeit aufkommen könnten. Im REPowerEU-Plan selbst wird allerdings geschätzt, dass für neue Infrastruktur für fossile Brennstoffe 10 Milliarden Euro benötigt werden.²⁶ Außerdem sollen die deutlich umfangreicheren LNG-Einfuhren aus einer Reihe weit entfernter Länder wie den USA und Katar erfolgen, sodass die Umweltbelastung durch den Transport noch verstärkt würde und zu den mit LNG verbundenen höheren Methanemissionen noch hinzukäme.²⁷ Zusätzliche Einfuhren aus Algerien und Aserbaidschan per Pipeline sind durch die begrenzte Verfügbarkeit von Gas beschränkt und würden sowohl geopolitische Risiken als auch die Abhängigkeit von anderen nichtdemokratischen Staaten mit sich bringen.²⁸ Eine höhere

²³ Siehe Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, COM(2021) 802 final, 15.12.2021.

²⁴ Zu letzterer Mitteilung siehe Europäische Kommission: Ein Energiesparplan für die EU, COM(2022) 240 final, 18.5.2022.

²⁵ Europäische Kommission: REPowerEU, 8.3.2022, S. 6.

²⁶ Europäische Kommission: REPowerEU, 8.5.2022, S. 13.

²⁷ Siehe auch von Homeyer/Oberthür/Dupont: Implementing the European Green Deal, 2022, S. 6. Außerdem gibt es Bedenken zu diesen Einfuhren, weil in den USA Schiefergas und -öl durch Fracking gefördert werden. Dies geschieht unter Einsatz großer Mengen Wasser und Chemikalien, mit denen unter hohem Druck Gestein aufgebrochen wird, in dem sich Gas- und Ölvorkommen befinden. Dieses Verfahren verursacht eine erhebliche Umweltbelastung und ist in mehreren EU-Mitgliedstaaten verboten (z. B. in Frankreich). Durch eine starke Erhöhung der Gaseinfuhren aus den USA begibt sich die EU in eine Energieabhängigkeit von einem industriellen und wirtschaftlichen Konkurrenten.

²⁸ Um nur zwei Beispiele zu nennen: Aserbaidschanisches Gas stellt für die autoritäre Regierung in Baku eine wichtige Stütze dar und gibt der Türkei als Transitland Einfluss. Eine der zwei Pipelines, über die Gas von Algerien nach Spanien befördert wird, ist seit November 2021 aufgrund eines Konflikts zwischen Algerien und

Nachfrage der EU nach fossilen Brennstoffen aus diesen Ländern wird sie außerdem dazu veranlassen, nach Möglichkeit die Produktion zu erhöhen, entsprechende Investitionen in Exploration und Infrastruktur vorzunehmen und so die Energiewende im eigenen Land zu verzögern. Weil im REPowerEU-Plan der geopolitische Fokus ausschließlich auf Russland liegt, werden diese Probleme dort außer Acht gelassen.

Im REPowerEU-Plan wird auch die potenzielle Rolle der EU-Energieplattform hervorgehoben, die EU-Kommission und Mitgliedstaaten im Frühjahr 2022 zur freiwilligen gemeinsamen Beschaffung von Gas, Wasserstoff und LNG eingerichtet haben. Mit der Plattform wird die seit Langem erörterte Idee aufgegriffen, die EU-Nachfrage nach Gas zu bündeln und die Größe des EU-Marktes gegenüber Lieferanten wirksam einzusetzen. Diese Idee wurde nicht früher umgesetzt, da mehrere Mitgliedstaaten skeptisch waren und lieber auf den freien Markt und auf andere Vertragsformen setzen wollten. Im Hinblick auf grünen (erneuerbaren) Wasserstoff spricht sich die neue EU-Strategie für ein auswärtiges Engagement im Energiebereich für die Erzeugung bzw. Einfuhr von weiteren 15 Millionen Tonnen – zusätzlich zu den 5,6 Millionen Tonnen, die im Rahmen von „Fit für 55“ vorgesehen sind – bis 2030 aus, um die Gaseinfuhren aus Russland im Umfang von rund 27 Milliarden Kubikmeter zu ersetzen.²⁹ Um die Einfuhr von bis zu 10 Millionen Tonnen regenerativen Wasserstoffs zu ermöglichen, hat die Europäische Kommission zugesagt, die Schaffung von drei wichtigen Importkanälen für Wasserstoff durch Mittelmeer- und Nordseeraum und – wenn die Umstände es erlauben – durch die Ukraine zu unterstützen.

Element 3: erneuerbare Energiequellen schneller nutzen

Beim dritten zentralen Element des REPowerEU-Plans geht es darum, fossile Brennstoffe durch erneuerbare Energiequellen zu ersetzen und den Übergang zu sauberer Energie in Europa zu beschleunigen. Im Plan ist vorgesehen, das Ziel für erneuerbare Energien bis 2030 von 40 auf 45 Prozent des Endenergieverbrauchs zu erhöhen. Außerdem beinhaltet er Zielwerte für die Installation neuer Photovoltaikleistung (320 Gigawatt bis 2025 und knapp 600 Gigawatt bis 2030) sowie eine europäische Initiative zum Ausbau von Solardachanlagen mit rechtlicher Verpflichtung zur Installation von Solarpaneelen auf neuen Gebäuden. Ferner wird vorgeschlagen, das Tempo bei der Einführung von Wärmepumpen zu verdoppeln, und empfohlen, Planungs- und Genehmigungsverfahren für Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie zu vereinfachen. Neben dem verstärkten Einsatz von grünem Wasserstoff plädiert REPowerEU auch für die Ausweitung der Biomethan-Erzeugung auf 35 Milliarden Kubikmeter bis 2030.

Aus geopolitischer Sicht lassen sich diese Ziele zum Großteil dadurch erreichen, dass mehr erneuerbare Energie innerhalb der EU erzeugt wird, was die Abhängigkeit von ausländischen Einfuhren reduziert – mit Ausnahme von grünem Wasserstoff, bei dem die EU zum Erreichen des gesetzten Ziels weitgehend auf Importe angewiesen sein wird. Gleichzeitig wird die Abhängigkeit von Mineralien zunehmen, die für Erzeugung und Speicherung erneuerbarer Energie von zentraler Bedeutung sind. Es wird daher unabdingbar sein, internationale Partnerschaften mit Erzeugern einzugehen und die Lieferketten abzusichern. Ebenso wichtig, wenn nicht sogar noch wichtiger, wird es sein, eine Kreislaufwirtschaft zu schaffen und kritische Mineralien zu „recyclen“.

Marokko zur Westsahara geschlossen; siehe auch: Marco Siddi: The EU's Botched Geopolitical Approach to External Energy Policy: The Case of the Southern Gas Corridor, in: Geopolitics 1/2019, S. 124–144.

²⁹ Europäische Kommission: Auswärtiges Engagement der EU im Energiebereich in einer Welt im Wandel, JOIN(2022) 23 final, 18.5.2022, S. 5. Laut REPowerEU-Plan werden bis 2030 10 Millionen Tonnen Wasserstoff importiert und weitere 10 Millionen Tonnen in der EU erzeugt.

Was die Kosten angeht, so gibt die Europäische Kommission an, dass bis 2027 zur Umsetzung des REPowerEU-Plans weitere Investitionen in Höhe von 210 Milliarden Euro benötigt werden, zusätzlich zu den für „Fit für 55“ erforderlichen Geldmitteln. Diese beträchtliche Summe muss größtenteils aus bereits bestehenden Mitteln finanziert werden, insbesondere aus der Aufbau- und Resilienzfazilität. Diese wurde ursprünglich eingerichtet, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzufedern. 20 Milliarden Euro sind durch die Versteigerung zusätzlicher Emissionszertifikate aufzubringen, was höhere Treibhausgasemissionen ermöglichen würde.³⁰ Zugleich könnten einige Kosten teilweise durch den geringeren Bedarf an Einfuhren fossiler Brennstoffe ausgeglichen werden.

REPowerEU: eine vorläufige Bewertung

Externe Entwicklungen beeinflussen die Ergebnisse

Zwar ist es für eine umfassende Bewertung des REPowerEU-Plans noch zu früh, eine vorläufige Analyse der Schwierigkeiten und Risiken – neben den zuvor bereits erörterten – und insbesondere auch der kurzfristigen Ziele lässt sich jedoch bereits vornehmen. Das wichtigste kurzfristige Ziel von REPowerEU besteht in der drastischen Reduzierung der Energieeinfuhren aus Russland. Die Energiewende der EU soll hierdurch nicht beeinträchtigt, sondern vielmehr beschleunigt werden. Das Ziel, die Gasimporte aus Russland im Jahr 2022 um zwei Drittel (rund 100 Milliarden Kubikmeter) zu senken, das die Kommission im März skizzierte, wurde im REPowerEU-Plan, der im Mai veröffentlicht wurde, offenbar auf eine Senkung um 70 Milliarden Kubikmeter heruntergeschraubt.³¹

Nach den Entwicklungen in der ersten Jahreshälfte 2022 zu urteilen, sieht es so aus, als werde die EU dieses Ziel erreichen, allerdings auch aufgrund anderer Faktoren und Entwicklungen als erwartet. Dank des milden Winterwetters Anfang 2022 und hoher Preise sank die Gesamtnachfrage nach Gas noch stärker als erwartet. Die LNG-Einfuhren fielen in der ersten Jahreshälfte 60 Prozent höher aus. Allerdings wurde die Steigerung der Einfuhren in den ersten Monaten des Jahres 2022 größtenteils durch das Umleiten von Strömen aus anderen Regionen erzielt. Das endgültige Ergebnis wird also davon abhängen, ob die Nachfrage in China, Südostasien sowie Mittel- und Südamerika weiterhin schwach bleibt. Die Zunahme an nicht-russischen Importen per Pipeline könnte bis Ende des Jahres rund 7 bis 8 Milliarden Kubikmeter betragen. Sie stammen fast ausschließlich aus Norwegen. Die Kapazitätsgrenze für Lieferungen aus Aserbaidschan ist dagegen bereits erreicht und die Gasflüsse aus Nordafrika scheinen durch mangelnde Verfügbarkeit für Exporte beeinträchtigt zu sein. Dank dieses Anstiegs der Einfuhren, in Kombination mit einer geringeren Nachfrage, erreichte die EU ihr Ziel, ihre Gasspeicher bis zum 1. November 2022 zu 80 Prozent zu füllen. Was die geplante Senkung der Gaseinfuhren aus Russland um 70 Milliarden Kubikmeter betrifft, so wird diese zum Großteil dadurch erreicht, dass das Land seine Lieferungen selbst einschränkt.³²

Lösungen sind nicht zwangsläufig klimafreundlich und wirtschaftlich

In diesem Zusammenhang sind verschiedene problematische Aspekte hervorzuheben. Aus Klimaschutzpolitischer Sicht stellt eine geringere Nachfrage nach Gas dann eine positive Entwicklung dar, wenn es sich dabei um das Ergebnis von Energieeinsparungen und der

³⁰ Von Homeyer/Oberthür/Dupont: Implementing the European Green Deal, 2022, S. 7.

³¹ Fulwood et al.: REPowerEU and the Short-Term, 2022, S. 2.

³² Fulwood et al.: REPowerEU and the Short-Term, 2022, S. 14.

stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien handelt – und nicht um das Ergebnis eines Wechsels von Gas zu Kohle oder Öl. Es gibt besorgniserregende Anzeichen dafür, dass EU-Mitgliedstaaten die Stilllegung von Kohlekraftwerken verzögern und den Kohleverbrauch sogar steigern werden, um die Gasnutzung zu senken.³³ Im Hinblick auf die LNG-Einfuhren beziehen sich die wichtigsten problematischen Aspekte auf die Umweltbelastung, die mit Methanemissionen und Transport einhergeht (wie oben ausgeführt), den globalen Wettbewerb um die Sicherung der Versorgung und neue Investitionen in Infrastruktur, die später nicht benötigt wird oder einen „carbon lock-in“ nach sich ziehen können. Weitere Probleme im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit, geopolitische Fragen und potenzielle verlorene Vermögenswerte ergeben sich aus den andauernden Bemühungen Europas, die Einfuhren per Pipeline insbesondere aus Nordafrika und Aserbaidschan zu erhöhen. Durch diese Diversifizierung könnten neue Abhängigkeiten von hochproblematischen Partnern entstehen, etwa vom autoritären Regime Aserbaidschans (als Lieferant) oder von der Türkei unter Recep Tayyip Erdoğan (als Transitland).³⁴ Wenn die Reduzierung der russischen Gaslieferungen sogar die Pläne der EU übertrifft, könnte dies andererseits zu Engpässen auf dem EU-Markt, zu weiteren Preisanstiegen sowie zu drastischen Maßnahmen mit dem Ziel der Verbrauchssenkung im Winter 2022/23 führen.

Aus wirtschaftlicher Sicht hat Russlands Krieg in der Ukraine auf dem europäischen Energiemarkt starke Störungen verursacht. Nach einem halben Jahrhundert zunehmenden Handels und wachsender gegenseitiger Abhängigkeit wird Russland von seinen Abnehmern in der EU nicht mehr als zuverlässiger Lieferant wahrgenommen. Da das Land seine Gaslieferungen reduziert und die EU ihre Diversifizierungsstrategie umsetzt, bleibt das dichte Netz aus Pipelines, das die beiden miteinander verbindet, weitgehend ungenutzt und könnte eine gigantische Infrastrukturuine werden. Zugleich investiert die EU in teure Projekte zur Diversifizierung fossiler Brennstoffe und muss sich auf langfristig hohe Preise und einen deutlich härteren Wettbewerb um LNG-Lieferungen auf dem Weltmarkt einstellen.

Außerdem werden durch Investitionen in neue Infrastruktur für fossile Brennstoffe Mittel und Fokus der Politik von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz weggelenkt. Die Europäische Kommission argumentiert, neue LNG-Terminals könnten später für den Import von erneuerbarem Wasserstoff und Ammoniak genutzt werden. Ob das realistisch ist, bleibt jedoch unklar. Das Risiko bleibt hoch, dass öffentliche Gelder für umfangreiche Projekte zu fossilen Brennstoffen ausgegeben werden, die nach ein paar Jahren zur Infrastrukturuine werden oder durch die die EU schlimmstenfalls in neue Abhängigkeiten von fossilen Brennstoffen gerät. Dieses Risiko wurde durch die Entscheidung der Kommission, Investitionen in Gasinfrastruktur 2022 in die grüne Taxonomie der EU aufzunehmen, noch akuter. Das bedeutet, dass derartige Investitionen als „grün“ bezeichnet und vermarktet werden und somit einfacher politische und wirtschaftliche Unterstützung erhalten können.³⁵

Ein weiterer Kritikpunkt zu REPowerEU betrifft die geplante drastische Steigerung der Biomethanherzeugung, die – wie von verschiedener Seite angemerkt wird – zur Konkurrenz mit pflanzlichen Agrarerzeugnissen führen und die Ernährungssicherheit gefährden könnte. Einige Interessengruppen machen auch geltend, dass ein zu starker Fokus auf Wasserstoff

³³ Sabine Kinkartz: Germany's energy U-turn: Coal instead of gas, in: Deutsche Welle, 4.8.2022.

³⁴ Vgl. Marco Siddi: The EU's Botched Geopolitical Approach to External Energy Policy, 2019.

³⁵ Neue Infrastruktur müsste allerdings bestimmte Bedingungen erfüllen. Gemäß der vorgeschlagenen EU-Taxonomie müssen neue gastbetriebene Kraft- bzw. Heizkraftwerke Lebenszyklus-Emissionen von unter 100 g CO₂/kWh aufweisen bzw. verschiedene strenge Bedingungen erfüllen und bis 2030 eine Baugenehmigung erhalten haben. Bei Gaskraftwerken muss die Umstellung auf erneuerbare bzw. CO₂-arme Gase bis 2035 vorgesehen sein; siehe Henry Edwardes-Evans: EU parliament votes in favour of gas, nuclear inclusion in sustainable finance taxonomy, in: S&P Global, 6.7.2022.

gelegt werde und ohne sorgfältige Regulierung knappe Stromressourcen aus erneuerbarer Quelle gebunden werden könnten.³⁶

Kein Schwerpunkt auf Kernenergie

Kernkraft spielt im REPowerEU-Plan eine untergeordnete Rolle. Es wird darauf hingewiesen, dass Kernenergie als inländische Ressource – neben Kohle und Gas – und in Zukunft für die Erzeugung von kohlenstofffreiem Wasserstoff eine Rolle spielen kann. Davon abgesehen findet sie nur im Zusammenhang mit der Abhängigkeit einiger östlicher Mitgliedstaaten von russischem Kernbrennstoff Erwähnung. Diese wird als Schwachstelle betrachtet, wegen der die EU alternative Quellen für Uran finden und die inländischen Kapazitäten für Umwandlung, Anreicherung und Brennstoffherstellung ausbauen muss.³⁷

Die Mitgliedstaaten vertreten im Hinblick auf Kernkraft auch unterschiedliche Ansichten. Deutschland steht im Mittelpunkt der aktuellen Debatte um Kernkraft, da das Land in hohem Maße auf russisches Gas angewiesen ist und die deutsche Regierung kurz nach dem Reaktorunfall in Fukushima im Jahr 2011 die Entscheidung traf, die Kernkraftwerke des Landes bis Ende 2022 stillzulegen. Es wurde darüber diskutiert, die Laufzeit der letzten drei noch in Betrieb befindlichen Atomkraftwerke des Landes zu verlängern. Finanzminister Christian Lindner zeigte sich dieser Möglichkeit gegenüber offen. Am 21. August 2022 schloss Wirtschaftsminister Robert Habeck die Laufzeitverlängerung jedoch aus und machte geltend, dass sich durch die drei Kernkraftwerke höchstens 2 Prozent des Gasverbrauchs in Deutschland einsparen ließen. Auch dass Deutschland Frankreich aufgrund der gesunkenen Erzeugung von Kernkraft mit Strom beliefern musste, spielt eine Rolle. Vom Spätsommer 2022 an war fast die Hälfte der Reaktoren in Frankreich wegen Korrosion und Wartungsarbeiten außer Betrieb. Dieses Problem griff Habeck auf, um sein Argument zu untermauern, dass die Technologie problematisch sei und entsprechende Investitionen die Strompreise stärker nach oben treiben würden als Investitionen in erneuerbare Energien.³⁸

Andererseits wurde Kernkraft zusammen mit Gas in die „grüne“ Taxonomie der EU aufgenommen. Diese Energiequelle und die mit ihr verbundene Technologie finden also offenbar in Teilen der europäischen Wirtschaft und Politik nach wie vor starke Unterstützung. Neben Frankreich und (vorerst) Deutschland setzen elf weitere Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße auf Kernenergie.³⁹ Somit teilen sich die Ansichten zur Kernenergie in Europa grob in zwei Lager: Einige Mitgliedstaaten – insbesondere die, die bereits Kernkraftwerke betreiben – betrachten sie als wichtigen Bestandteil eines grünen Energiemixes. Andere heben Risiken in Bezug auf Sicherheit und Speicherung abgebrannter Brennstäbe und die Untauglichkeit neuer Investitionen aufgrund der hohen Kosten und der langen Zeit hervor, die für den Bau von Kernkraftwerken notwendig ist und die nicht der Dringlichkeit entspricht, mit der es die Klimakrise anzugehen gilt.

³⁶ Ilaria Conti/James Kneebone: A first look at REPowerEU: The European Commission's plan for energy independence from Russia, European University Institute, Florence School of Regulation, 19.5.2022, abrufbar unter: <https://fsr.eui.eu/first-look-at-repowereu-eu-commission-plan-for-energy-independence-from-russia/> (letzter Zugriff: 12.12.2022).

³⁷ European Commission, REPowerEU Plan, 18.5. 2022, S. 2, 5, 8.

³⁸ Reuters: German economy minister rules out keeping nuclear plants running to save gas, 21.8.2022.

³⁹ Bei den elf Mitgliedstaaten handelt es sich um Belgien, Bulgarien, Finnland, die Niederlande, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn. 2020 entfielen 24,6 Prozent des gesamten in der EU erzeugten Stroms auf Kernkraftwerke. Siehe Eurostat: Nuclear energy statistics, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Nuclear_energy_statistics (letzter Zugriff: 12.12.2022).

Potenzial für eine beschleunigte Energiewende

Insgesamt liegt trotz der angesprochenen problematischen Aspekte im REPowerEU-Plan durchaus Gewicht auf einer beschleunigten Energiewende, der Förderung der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen sowie auf Energieeffizienz und Energieeinsparungen. Wird diesen Punkten konkrete Priorität eingeräumt, können sie bewirken, dass die EU Maßnahmen im Einklang mit dem auf UN-Ebene festgelegten Ziel umsetzt, die durchschnittliche globale Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius und deutlich unter 2 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen.⁴⁰ Auch hier gibt es jedoch einige Vorbehalte. So ist nicht klar, ob die EU alle von der Kommission im Rahmen des REPowerEU-Plans vorgeschlagenen Maßnahmen auch umsetzen wird. Damit dies geschieht, müssen sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat zustimmen. So beschloss der Rat bspw. im Juni 2022 das 40-Prozent-Ziel für erneuerbare Energien, das im Paket „Fit für 55“ vorgeschlagen wird. Es erscheint jedoch unwahrscheinlich, dass er in naher Zukunft dem neuen Ziel von 45 Prozent zustimmen wird, das die Kommission im REPowerEU-Plan vorschlägt. Während die Mitgliedstaaten sich auf die Bewältigung der Energiekrise konzentrieren, vertreten einige EU-Diplomat:innen die Ansicht, dass man die „Büchse der Pandora“ öffnen würde, wenn man das Ziel für erneuerbare Energien erneut zur Diskussion stellte.⁴¹

Zudem erfordert die umfassende Umsetzung von Maßnahmen zur Energieeffizienz und zum Einsatz erneuerbarer Energien einen ausgezeichneten Planungs- und Steuerungsapparat, insbesondere, um sicherzustellen, dass Mittel gerecht zugeteilt werden und an Projekte mit möglichst geringer Umweltbelastung gehen. Neue Erkenntnisse lassen darauf schließen, dass Fehler bei Planung und Steuerung zu unerwünschten Folgen bei der Verwendung von Mitteln, im wirtschaftlichen Bereich und bei der Energiegerechtigkeit (gleichberechtigter Zugang zu und gleichberechtigte Teilhabe an Energiesystem und Energiewende) führen können.⁴²

Zusätzlich wird der groß angelegte Einsatz von Infrastruktur und Speichersystemen für erneuerbare Energien verlässlichen Zugang zu den notwendigen kritischen Mineralien und seltenen Erden erfordern, bei denen die EU in hohem Maße auf Einfuhren angewiesen ist. Frühere geopolitische Spannungen und die von der COVID-19-Pandemie verursachten Unterbrechungen von Lieferketten haben bereits relevante Risiken deutlich gemacht.⁴³ Die EU hat hierzu mehrere Initiativen gestartet, etwa den Aktionsplan zu kritischen Rohstoffen (Start 2020), die Europäische Batterie-Allianz (Start 2017) und bilaterale Partnerschaften wie etwa den Handels- und Technologierat von EU und USA (Start 2021).⁴⁴ Eine breite internationale Zusammenarbeit wird Voraussetzung dafür sein, die Energiewende in der EU und über ihre Grenzen hinaus zu beschleunigen.⁴⁵

⁴⁰ Siehe Climate Action Tracker: abrufbar unter: <https://climateactiontracker.org/countries/eu/> (letzter Zugriff: 12.12.2022).

⁴¹ V. Pop: Why EU capitals are rather wary of Liz Truss, in: ft.com, 5.9.2022.

⁴² In diesem Zusammenhang ist der Fall Italiens sehr aufschlussreich, das die meisten Hilfgelder für Wiederaufbau und Konjunkturerholung nach der Corona-Pandemie erhalten hat. Aufgrund komplizierter bürokratischer Gegebenheiten ging ein unverhältnismäßig großer Anteil öffentlicher Mittel für ein großes Energieeffizienzprogramm an die wohlhabenden Teile der Gesellschaft. Außerdem trieb die großzügige Unterstützung die Bau- und Rohstoffpreise in die Höhe, hatte hinsichtlich einer verbesserten Energieeffizienz von Gebäuden auf nationaler Ebene dagegen nur begrenzt Wirkung. Siehe auch Marco Bertacche/Flavia Rotondi: Italy's Push to Create Greener Cities Led to \$5 Billion in Fraud', in: Bloomberg, 23.2.2022.

⁴³ Marco Siddi: The geopolitics of the energy transition, 2021, S. 5.

⁴⁴ Ebenda, S. 5.

⁴⁵ See Sven Grimm/Niklas Helwig/Wulf Rainers/Marco Siddi: Leadership and Partnerships for the European Green Deal: EU Relations with (Re)Emerging Economies, in: L'Europe en Formation 2/2021, S. 40–63.

Ausblick

Die europäische Energie- und Klimapolitik befindet sich an einem kritischen Punkt. Der Angriff Russlands auf die Ukraine ereignete sich mitten in einer Energiekrise, die durch den nachfolgenden andauernden Krieg und den Einsatz des Energiehandels als Waffe noch verschärft wurde. Während die EU versucht, ihre Abhängigkeit von russischen Energielieferungen zu reduzieren, wurde die inländische Energieerzeugung in mehreren Teilen Europas durch die Folgen der Klimakrise gebremst. Nicht nur die Stromerzeugung aus Wasserkraft war davon betroffen – im Spätsommer 2022 gefährdeten Dürre und hohe Wassertemperaturen den Normalbetrieb von Kernkraftwerken und beeinträchtigten sogar den Kohletransport auf europäischen Wasserstraßen.⁴⁶

Auf die durch den Krieg in der Ukraine verursachte Energieproblematik reagierte die Europäische Kommission schnell. Am 8. März 2022 veröffentlichte sie die Mitteilung zu REPowerEU, deren Schwerpunkt auf der Verringerung von Einfuhren aus Russland durch eine beschleunigte Energiewende und durch Diversifizierung der Lieferanten fossiler Brennstoffe lag. Im REPowerEU-Plan, der im Mai veröffentlicht wurde, vertiefte sie dann diese Vorhaben und führte sie weiter aus. Zusammen mit dem Plan wurden auch weitere Dokumente zu zentralen Themen wie Energieeffizienz, dem Einsatz erneuerbarer Energien und einer neuen Strategie für ein auswärtiges Engagement im Energiebereich veröffentlicht. Im Sommer 2022 war die Energieabhängigkeit von Russland erheblich verringert worden. Die Energiekrise in Europa hält jedoch an und es gibt keine Anzeichen dafür, dass sie sich abschwächt. Als die G7-Staaten Anfang September 2022 eine Preisobergrenze für russisches Öl ankündigten, führte dies zu weiteren Unsicherheiten auf den Energiemärkten. Die Deckelung kann einerseits nur dann greifen, wenn wichtige Importeure von russischem Gas (China, Indien) sie akzeptieren. Allerdings veranlasste sie Russland auch dazu, die Gaslieferungen in die EU über die Pipeline Nord Stream 1 zu stoppen, wodurch sich die Energiekrise in Europa noch verschärfte.⁴⁷ Im Dezember 2022 beschlossen westliche Länder eine Preisobergrenze für russisches Öl. Dementsprechend können Abnehmer von russischem Rohöl nur dann westliche Dienste wie Versicherungen und Vermittlungsdienste in Anspruch nehmen, wenn sie nachweisen, dass sie nicht mehr als 60 US-Dollar pro Barrel bezahlt haben. Während Russland androhte, kein Öl mehr an Länder zu verkaufen, die den Preisdeckel anwenden, lassen erste Berichte darauf schließen, dass Moskau weiter Handel mit indischen Abnehmern betreibt, die ihn mittragen. Dies erklärt sich damit, dass Russland auch mit dem Verkauf von Öl zu einem Preis von unter 60 US-Dollar pro Barrel Gewinne machen kann (und dies auch bereits vor Einführung der Preisobergrenze getan hat).⁴⁸

Die Umsetzung der sehr umfangreichen, umfassenden Vorhaben im Rahmen von REPowerEU wird mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Während dieser Zeit werden europäische Politikverantwortliche und die europäische Gesellschaft sicher schwierige Momente erleben und schwere Entscheidungen zu treffen haben. Das Hauptrisiko besteht darin, dass die EU – und der Rest der Welt – die Umsetzung der Klimaagenda aufgrund von Wirtschafts- und geopolitischer Krise aufschieben wird. Bisher berufen sich EU-Institutionen darauf, dass sich Klimaagenda und geopolitische Prioritäten miteinander vereinbaren lassen und zwei Seiten derselben Medaille sind. Wie oben ausgeführt, entsprechen viele der geplanten europäischen Maßnahmen dieser Auffassung. Doch mit der weiter andauernden Vergabe öffentlicher Mittel zur Bezuschussung hoher Energierechnungen (verursacht durch

⁴⁶ Jason Horowitz: Europe's scorching summer puts unexpected strain on energy supply, in: The New York Times, 18.8.2022.

⁴⁷ Henry Foy et al.: G7 countries back price cap on Russian oil, in: ft.com, 2.9.2022.

⁴⁸ Chris Cook/David Sheppard: Russian crude being shipped to India under G7 price cap, in: ft.com, 16.12.2022.

Preisanstiege bei fossilen Brennstoffen) und der geplanten Diversifizierung der Versorgung mit fossilen Brennstoffen (für die neue Infrastruktur zur Einfuhr kostspieliger, umweltverschmutzender Energieträger notwendig ist) wird die Energiewende in Europa wohl kaum beschleunigt.

Schlimmer noch, die multilateralen Bemühungen gegen den Klimawandel könnten von geopolitischen Spannungen untergraben werden. In dieser Hinsicht war die UN-Klimakonferenz in Sharm el-Sheikh im November 2022 ein wichtiger Test. Schon vor Ausbruch des Krieges in der Ukraine und den aktuellen Spannungen zwischen den USA und China wegen Taiwan wollten sich mehrere wichtige Akteure (insbesondere Indien und China) nicht klar zum Kohleausstieg bekennen. Bei der UN-Klimakonferenz COP26 im November 2021 in Glasgow hatten die Industrieländer ihr Ziel noch nicht erreicht, jährlich 100 Milliarden US-Dollar zur Finanzierung des Klimaschutzes bereitzustellen (ursprünglich ab dem Jahr 2020 geplant).⁴⁹ Bei der COP27 wurde nur wenig erreicht. Die Reduzierung der Nutzung fossiler Brennstoffe fand im „Umsetzungsplan“ von Sharm el-Sheikh keine Erwähnung, und es gab auch kaum Hinweise darauf, dass es den Staaten ernst damit war, ihre Bemühungen zur Senkung der Emissionen zu intensivieren. Der wichtigste Fortschritt bestand darin, dass ein neuer Fonds für „Schäden und Verluste“ in Folge des Klimawandels geschaffen wurde – Höhepunkt jahrzehntelanger Bemühungen kleiner Inselstaaten und anderer besonders gefährdeter Nationen, die zuvor durch Widerstand von Industriestaaten – vor allem der USA – behindert worden waren.⁵⁰

Die EU-Klimadiplomatie in multilateralen Gremien wird glaubhafter sein und stärker Wirkung entfalten, wenn sie von konkreten Fortschritten in den Mitgliedstaaten untermauert ist. Trotz zahlreicher Hindernisse und Schwierigkeiten können mit den Umweltschutzbemühungen im Rahmen von REPowerEU potenziell die europäische Energiewende in Europa beschleunigt und so die globalen Klimaschutzmaßnahmen der EU unterstützt werden. Im besten Fall könnte die EU mit gutem Beispiel vorangehen und eine Strategie fahren, die die verschiedenen Krisen voneinander trennt und Fortschritte in der Klimaschutzpolitik von Auseinandersetzungen in anderen Bereichen abschirmt.

Übersetzung: Bettina Röhrich

⁴⁹ James Henderson: The Road to COP27 – key milestones and objectives, in: The Oxford Institute for Energy Studies (Hrsg): Key Themes for the Global Energy Economy in 2022, 2022, S. 19–20.

⁵⁰ Aruna Chandrasekhar et al.: COP27: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Sharm el-Sheikh, 21.11.2022, aufrufbar unter: <https://www.carbonbrief.org/cop27-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-sharm-el-sheikh/> (letzter Zugriff: 9.1.2022).