

gien ist groß. Auch als Resultat aus diesen Veränderungen geht die Energiesupermacht Russland inzwischen erste Schritte in Richtung auf mehr Energieeffizienz, einer vorsichtigen Entwicklung der erneuerbaren Ener-

gien sowie eines besseren wissenschaftlichen Verständnisses der globalen Erwärmung. Insbesondere in diesen Bereichen liegen die konkreten Kooperationsmöglichkeiten, die Deutschland und die EU aufgreifen können.

Über den Autor:

Oldag Caspar ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

Lesetipps:

- Korppoo, Anna/Safonov, George/Lugovoy, Oleg, Russia and the Post 2012 Climate Regime. Emission Trends, Commitments and Bargains, 2010, <https://www.norden.org/en/publications/publications/2010-584>
- McKinsey&Company, Pathways to an Energy and Carbon Efficient Russia. Opportunities to Increase Energy Efficiency and Reduce Greenhouse Gas Emissions, 2009, http://www.mckinsey.it/storage/first/uploadfile/attach/141678/file/russian_cost_curve_summary.pdf

ANALYSE

Der Energieeffizienz-Dialog zwischen der EU und Russland und die Rolle Deutschlands

Von Vadim Kononenko, Helsinki

Zusammenfassung:

Seit 2009 verfolgt die russische Regierung im Rahmen ihrer Modernisierungsbestrebungen auch eine Verbesserung der Energieeffizienz. Hierzu wurden ambitionierte Ziele gesteckt sowie aktiv Partnerschaften mit der EU, einzelnen Mitgliedsstaaten sowie Unternehmen in der EU entwickelt. Fraglich bleibt jedoch die Dauerhaftigkeit dieser Bemühungen. Auch müssen die *top-down*-Manier der russischen Modernisierungs-

bemühungen und die institutionellen Schwierigkeiten kritisch bewertet werden.

Modernisierung und Energieeffizienz

Seit dem Amtsantritt von Präsident Medwedew hat das Thema der Energieeffizienz (EE) auf der russischen politischen Agenda an Bedeutung gewonnen und wurde mit Medwedews Modernisierungsprojekten sowie den russischen klimapolitischen Anstrengungen in Verbindung gebracht.

Die Gesetzgebung zu sektorspezifischen Energieeffizienzmaßnahmen von 2009 zielt darauf ab, die Energieeffizienz bis 2020 um 40 % anzuheben um die russische Wirtschaft durch den zusätzlichen Export von eingespartem Öl und Gas zu unterstützen, deren globale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern sowie die allgemeine Lebensqualität der russischen Bevölkerung zu verbessern.

Seit 2009 hat sich die russische Haltung von einem vorwiegend zurückhaltenden Partner zu einem aktiven Initiator von Kooperationen mit der EU im Bereich der Energieeffizienz gewandelt. Dieser Trend wird durch die Einrichtung von Kooperationsagenturen wie dem

Finnisch-Russischen Energieclub (2010), der Deutsch-Russischen Energie-Agentur (2010) sowie dem Französisch-Russischen Energieeffizienz-Zentrum (2011) veranschaulicht. Diese Organisationen wurden durch russische Akteure initiiert und mitbegründet. Die Ausweitung bilateraler Politikdialoge zur Energieeffizienz mit EU-Mitgliedsstaaten geht einher mit fortgesetzten Gesprächen mit der EU-Kommission im Rahmen des Energiedialogs und der Modernisierungspartnerschaft.

Auch wenn in letzter Zeit der Zuspruch besonders rasch gewachsen ist, ist die Energieeffizienz kein völlig neues Thema auf der EU-Russland Agenda. In der Tat wird es schon seit Beginn des EU-Russland Energiedialogs im Jahr 2000 diskutiert. Einige Mitgliedsstaaten, zum Beispiel Finnland, initiierten schon Mitte der 1990er Jahre bilaterale Projekte mit Russland. Jedoch gab es im Bereich der Energieeffizienz wenig praktische Kooperationen. Die bilateralen Projekte der 1990er Jahre, d. h. Zuschüsse und Darlehen für den öffentlichen Wohnungsmarkt auf regionaler Ebene, fielen gemischt aus, manche scheiterten sogar. Der geringe Fortschritt

war darauf zurückzuführen, dass von russischer Seite Anreize zur Verbesserung der Energieeffizienz fehlten, die Energiepreise für den lokalen Verbrauch niedrig waren und ein geringer politischer Wille bestand, an dieser Situation etwas zu ändern.

Sind die Kooperationsvoraussetzungen solide genug?

Erstens ist Energieeffizienz ein wichtiger Kalkulationsposten für Russland, da eine reduzierte Energieintensität der russischen Wirtschaft das Exportpotential von Energieressourcen für den europäischen Markt verbessern und somit teilweise mit den Bedürfnissen der europäischen Energiesicherheit korrelieren würde. Dies würde auch den russischen Interessen als Energieexporteur, vor allem in Zeiten hoher Energiepreise, entsprechen. Mehr noch, ein besserer, sparsamerer Energieverbrauch führt auch zu einer Reduzierung der CO₂-Emissionen der energieintensiven Industriesektoren in Russland und somit zu einem positiven Effekt für des Weltklima.

Zweitens, da Russlands neue Energieeffizienzpolitik und -gesetzgebung die aktive Beteiligung von Privatinvestitionen vorsieht, bestehen Möglichkeiten für europäische Akteure, in potentiell profitable Projekte zu investieren, zum Beispiel im Rahmen des Joint Implementation Mechanismus [im Rahmen des Kyoto-Protokolls, AdÜ].

Drittens hat die Energieeffizienz einen geringen Grad an Politisierung und scheint allgemein ein mehr wirtschaftlich als politisch angetriebener Prozess zu sein. Entgegen anderer, sensibler Bereich in den EU-Russland Beziehungen, in denen Fortschritte häufig auf Grund gegenseitiger Meinungsverschiedenheiten blockiert sind.

Obwohl diese Prämissen existieren, sollten sie nicht als garantiert verstanden werden. So ist zum Beispiel die interne Energienachfrage der EU kurzfristig schwer vorherzusehen, langfristig aber wird die Nachfrage nach russischen Exporten wahrscheinlich zurückgehen. Dies bedeutet, dass Russland bei begrenzten Exportmöglichkeiten ein Energieüberschuss produzieren könnte. Was wiederum bedeutet, dass die Energieeinsparung aus Exportgründen eine weniger attraktive Option wäre.

Das russische Energieeffizienzpotential und die Erfolgsaussichten für private Investitionen in diesem Bereich hängen von der tatsächlichen Nachfrage nach solchen Investitionen vor allem in Subsektoren der Industrie sowie vom allgemeinen Investitionsklima ab. In vielen Fällen, so zum Beispiel bei den Deutsch-Russischen Energieeffizienzprojekten in Jekaterinburg, sind Investitionen auf Grund des politischen Engagements der russischen Führung aufrechterhalten worden. Wo solch eine Beteiligung ausbleibt, sei es aus Mangel an

persönlichem Interesse oder aus anderen Gründen, fällt es schwer, Investoren anzulocken, die mit einem Einstieg in diesen Sektor eher zögern.

Bezüglich des politischen Engagements und der Bedeutung von Energieeffizienz als Priorität auf der EU-Russland Agenda ist unklar, ob das Thema angesichts der fehlenden Haushaltsfinanzierung seine Bedeutung behalten wird. Die russische Regierung wird, um die Ziele ihrer Energieeffizienzpolitik zu erreichen, öffentliche Finanzen bereitstellen oder private Investoren anlocken müssen. Letzteres ist jedoch sehr schwer, da die wirtschaftlichen Anreize fehlen. Allein schon aus diesen Gründen ist es schwierig, große Fortschritte in der Zusammenarbeit vorherzusehen. Dennoch ist es wichtig zu analysieren, wie sich die politische Zusammenarbeit im Moment entwickelt.

Fortschritt auf EU-Russland Ebene?

Was die EU-Russland Ebene betrifft, so zeigt sich die Energieeffizienz in verschiedenen politischen Strukturen, die Moskau und Brüssel seit 2000 eingerichtet haben. An erster Stelle wird die Energieeffizienz im EU-Russland Energiedialog (ED) vertreten. Der Energiedialog ist ein im Jahr 2000 eingerichteter Rahmen, um Russland und die EU im Energiesektor zusammenzubringen und die Öffnung der jeweiligen Energiemärkte zu garantieren. Der Energiedialog ist mit weiteren Kooperationsstrukturen, wie den »Vier gemeinsamen Räumen« (Gemeinsamer Raum für Energie) und der Modernisierungspartnerschaft verbunden.

Der Energiedialog umfasst drei Themengruppen, die von Sekretariaten in Brüssel organisiert werden. Den Vorsitz der Themengruppe zu Energieeffizienz übernimmt ein Repräsentant eines EU-Mitgliedsstaates sowie ein russischer Beamter des Energieministeriums. Den Co-Vorsitz der Gruppe übernimmt seit 2001 Deutschland. Die Arbeit der Gruppe ist auf drei wesentliche Ziele ausgerichtet:

- den Informationsaustausch über gesetzliche und regulatorische Rahmenbedingungen;
- den Austausch von Erfahrungen und Wissen bei Projekten im Bereich der Energieeffizienz, Energieeinsparung, Gasabfackelung sowie Erneuerbare Energiequellen;
- die Implementierung gemeinsamer Projekte von gegenseitigem Interesse.

Weiterhin organisiert die Themengruppe Expertenseminare und trifft sich zwei Mal im Jahr, normalerweise in Russland und in Brüssel. Sie stützt ihre Arbeit auf jährliche Aktionspläne, die durch den ministeriellen permanenten Partnerschaftsrat zu Energie bestätigt werden. Die Generaldirektion Energie der Europäischen Kommission und das russische Energieministerium sind die

direkten Gesprächspartner, die bei der Kooperation auf dieser Ebene beteiligt sind.

Von 2005–2010 organisierte die Themengruppe einige Projekte, darunter Investitionen in Energieeffizienz-Projekte in Russlands Regionen, Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Energieeffizienz im russischen Gebäudesektor, insbesondere in Verwaltungsgebäuden abzielten, sowie eine gemeinsame Studie zu Energieeffizienz-Indikatoren. Zu den aktuellsten und wichtigsten Projekten zählen die Unterstützung bei der Entwicklung eines russischen Energieeffizienz-Management-Systems im Jahr 2009 und ein Projekt zu Energieeffizienzindikatoren in Russland, das im Februar 2010 angelaufen ist. Des Weiteren werden Projekte auch in Kooperation mit anderen EU-Russland Programmen wie der Umweltpartnerschaft im Rahmen der Nördlichen Dimension (NDEP) und des EU-Russland Umweltdialogs vorbereitet. Als Kooperationsbeitrag der EU-Kommission wird die Förderung eines Austausches von Erfahrungen und gewohnten Praktiken beschrieben, sowie die Fähigkeit, in einer »schwierigen institutionellen Umgebung«, zum Beispiel im regionalen Wärmesektor, in Russland zu operieren.

Die Zusammenarbeit mit Deutschland

Deutschland pflegt mit Russland eine intensive und langjährige Zusammenarbeit, auch im Energiesektor. Hieran sind einige Bundesministerien beteiligt: das Ministerium für Wirtschaft und Technologie, das Umweltministerium und das Auswärtige Amt. Ein zentraler Akteur in diesem Kooperationsbereich ist die Deutsche Energie-Agentur (DENA). Motive für die Kooperation liegen zum einen in der Möglichkeit des Technologieexports und der Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu dem strategischen Partner. Zum anderen wird auch die Energiesicherheit angeführt, was sich am wachsenden Anteil russischer Gasimporte nach Deutschland zeigt. Aus Sicht eines Beobachters sieht Deutschland die Zusammenarbeit mit Russland auch als einen Weg, Veränderungen in Russland zu fördern. Demnach bestimmt eine Mischung aus Pragmatismus und Optimismus die deutsche Haltung zu Kooperationen mit Russland. Vor diesem Hintergrund nahm Deutschland im Jahr 2008 den russischen Vorschlag an, eine bilaterale Modernisierungspartnerschaft einzurichten, die in der Folge als Modell für die Modernisierungspartnerschaft zwischen Russland und der EU diene.

Deutsche Beteiligte merken stolz an, dass die bilaterale Zusammenarbeit mit Russland dem EU-Russland Format vorausgegangen ist und schon Mitte der 1990er Jahre begann. Die Deutsche Energie-Agentur gehörte hierbei zu den Pionieren der Zusammenarbeit und organisierte zunächst vor allem Seminare und Pilotprojekte.

Die Rolle der DENA war zudem bei der Gründung der Russisch-Deutschen Energie-Agentur (RUDEA) im Jahr 2008 zentral, die seit Juli 2009 in Moskau angesiedelt ist. Die RUDEA ist ein Unternehmen in deutsch-russischem Besitz. Die DENA besitzt 40 % der Eigentumsrechte, während Russland 60 % (der Russische Karbon-Fond und die Gazprombank jeweils 30 %) der Anteile hält. Die Aufteilung erfolgte bewusst, um die neue Agentur so fest wie möglich in Russland zu verankern und das Eigentümerbewusstsein bei den russischen Beteiligten zu erhöhen. Der Aufsichtsrat von RUDEA besteht aus Repräsentanten des deutschen Ministeriums für Wirtschaft und Technologie, der DENA sowie des russischen Energieministeriums und dem Nationalen Kohlenstoff Fond. Im Expertengremium der RUDEA sind einige weitere Ministerien sowie deutsche Unternehmen vertreten.

Die RUDEA hat ein Büro in Moskau, in den Räumlichkeiten des Deutschen Wirtschaftszentrums, und hat hochqualifizierte Mitarbeiter, von denen viele vorher im öffentlichen Dienst bei russischen Ministerien gearbeitet haben. Der aktuelle Direktor ist ein Deutscher, sein Stellvertreter ein Russe. Die Agentur verfolgt folgende drei Ziele:

- Förderung der Umsetzung der russischen Energieeffizienzpolitik
- Unterstützung bei der Entwicklung eines Marktes für energieeffiziente Technologien und Dienstleistungen in Russland
- Steigerung des Exportpotentials des russischen Energie- und Treibstoffsektors.

Als Prioritäten werden die Energieeffizienz im Energiesektor (zum Beispiel Strom und dessen Verteilung), Energieeffizienz im Industriesektor, die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen, Energieeffizienz bei öffentlicher Beleuchtung (zum Beispiel Straßenbeleuchtung) sowie die Energieverbrauchsbewertung identifiziert.

Jekaterinburg mit dem Swerdlowsker Gebiet wurde von Deutschland als prioritäre Region in Russland ausgewählt. Die Auswahl wurde durch die Tatsache bestimmt, dass das Gebiet sehr stark industrialisiert ist und als solches ein beachtliches Potential für Energieeffizienz besitzt. An der Einrichtung einer Pilotregion als Schaufenster war Moskau ebenfalls stark interessiert, wie an der Profilierung Jekaterinburgs als zukünftige »Energieeffizienz-Stadt« zu bemerken ist.

Institutionelle Schwierigkeiten

Ein Grund zur Sorge bleibt die Qualität der russischen Institutionen, auch wenn sich die exekutive Stärke der Institutionen im Energieeffizienz-Sektor durch die Gründung der neuen, oben beschriebenen Strukturen, seit 2008/09 verbessert hat. Eine Sorgenquelle ist der

Ansatz von oben nach unten, wenn politische Strategien ausgearbeitet und umgesetzt werde. Es wird zuviel Gewicht auf Föederalinstitutionen wie die Ministerien in Moskau und die Präsidialadministration gelegt. Die vom föderalen Zentrum beschlossenen Entscheidungen werden in den Regionen nicht immer so umgesetzt wie gewünscht. Die Entscheidungen des föderalen Zentrums werden vor Ort oft blockiert, da sie als unpassend für die Bedürfnisse der Regionen angesehen werden. Dies kann aber auch andere Gründe haben, wie die schlechten Beziehungen zwischen unterschiedlichen Behörden, zum Beispiel zwischen dem Gouverneur einer Region und dem Bürgermeister einer Stadt. Ein solcher Vorfall wurde in einem von RUDEA geleiteten Projekt gemeldet, als die schlechten persönlichen Beziehungen zwischen dem Gouverneur der Region Swerdlowsk und der Stadt Jekaterinburg einen nachteiligen Effekt auf das Vorhaben hatten, da die beiden Offiziellen eine Entscheidung treffen mussten, diese Entscheidung jedoch auf Grund von administrativen Streitigkeiten nicht gefällt wurde.

Noch mehr fehlt es an einem institutionellen Umfeld, das die Gesellschaft als Ganzes, darunter Experten, NGOs und Wirtschaftsverbände, die ein Interesse an der Verbesserung der Energieeffizienz äußern, umfassen würde. Anders gesagt mangelt es in Russland an einer »Energieeffizienz-Lobby«.

Die Schwäche des gesellschaftlichen Umfeldes wird im Allgemeinen als Hindernis wahrgenommen. So ist es zum Beispiel schwierig, einen Projektpartner in Russland zu finden, der nicht durch die Behörden »ernannt« wurde oder Erfahrung bei der Arbeit mit internationalen Partnern mitbringt. Ein Beispiel hierfür bietet ein finnisches Energieunternehmen, dass im Jahr 2006 ein neues Bewertungsprogramm für den Energieverbrauch in St. Petersburg startete. Der Projektpartner auf russischer Seite erhielt eine Finanzierung aus dem Nachbarschaftsprogramm des finnischen Außenministeriums, konnte aber seine Zusagen nicht einhalten. Schließlich zog sich der russische Partner aus dem Projekt zurück und die finnischen Beteiligten mussten nach einer neuen Organisation in Russland suchen. Es konnte ein neuer Partner gefunden werden, der schon zuvor mit finnischen Unternehmen zusammengearbeitet hatte. 2008 wurde ein neuer Projektantrag eingereicht. Das Projekt verzögerte sich jedoch erneut, da eine neue Genehmigung der Stadtverwaltung von St. Petersburg nötig wurde.

Über den Autor:

Vadim Kononenko ist Forscher am Finnischen Institut für Internationale Angelegenheiten (FIIA) in Helsinki. Seine Forschungsbereiche umfassen die russische Außenpolitik und die russischen Energiebeziehungen mit der EU. Kononenko ist Mitglied des St. Anthony's College an der Universität von Oxford, an dem er für seine Doktorarbeit zur Rolle informeller Netzwerke bei der Herausbildung der russischen Energiepolitik forscht.

Fazit

Bisher ist noch schwer vorherzusagen, wie dauerhaft der neue Aktivismus Russlands sein, und welchen Einfluss diese Aktivität auf russischer Seite auf den Kooperationsprozess haben wird. Der Enthusiasmus könnte ein Echo auf die politischen Stellungnahmen auf höchster Ebene sein oder eine Folge des administrativen Drucks, die staatliche, 2009 begonnene Energieeffizienz-Reform umzusetzen. Parallel zu den positiven Äußerungen wurden aber auch Vorbehalte geäußert. Von russischer Seite wurde wiederholt geäußert, dass das Bewusstsein über die Notwendigkeit einer Senkung des Energieverbrauchs in Russland genügend ausgeprägt sei und somit wenig Bedarf nach europäischem Rat oder »moralischer Unterstützung« bei diesem Thema bestehe. Stattdessen werden Investitionen und materielle Unterstützungen für Verbesserungen im Bereich der Energieeffizienz erwartet.

Der zweite Vorbehalt ist, dass die Kooperation im Bereich der Energieeffizienz nicht einfach nur eine Möglichkeit für europäische Unternehmen sein sollte, Gewinn zu machen. Die Kooperation sollte vielmehr den gegenseitigen Interessen und internen Prioritäten der russischen Wirtschaftsmodernisierung dienen.

Die europäischen Akteure sollten ein ausgeglicheneres und kritischeres Verständnis der russischen Position gegenüber zeigen. Politische Entscheidungen werden häufig in einer *top-down*-Manier umgesetzt, wobei das föderale Zentrum die Ziele für die Regionen sowie die an der Umsetzung beteiligten Unternehmen vorgibt. Dieselbe Tendenz wird an der Art, wie Moskau die Zusammenarbeit mit der EU sieht, sichtbar. Aus Moskauer Sicht ist es zwingend erforderlich, dass die europäischen Partner die russischen Prioritäten anerkennen und bereit sind, auf diese mit Projekten zu antworten, die einen tatsächlichen materiellen Effekt haben (wie zum Beispiel Direktinvestitionen und die Einführung von Technologien). Russische politische Entscheidungsträger würden es zudem bevorzugen, wenn sie sich selbst, möglichst viele, europäische Partner auswählen könnten. Dieser Trend zeigt sich sehr deutlich an der Zahl der Absichtserklärungen zu Energieeffizienz-Kooperationen, die Russland in den letzten zwei Jahren mit beinahe der Hälfte der EU-Mitgliedsstaaten abgeschlossen hat. Ziel dieser Abkommen ist es, eine Basis an Unternehmen in EU-Staaten zu haben, die der russische Staat bei der Umsetzung unterschiedlichster Energieeffizienzprojekte einladen könnte.

Übersetzung: Christoph Laug