

Der Kontinent ringt
nach Fukushima
um seinen
energiepolitischen Kurs

Gespaltenes Europa

Stefan Gehrold/Joscha Ritz

Seit dem Atomunglück im Kernkraftwerk Fukushima steht die Ausrichtung der europäischen Energiepolitik auf dem Prüfstand. Der Fokus richtet sich auf die Sicherheit europäischer Kernanlagen. Darüber hinaus ist zu klären, wie bei reduzierter Nutzung der Kernenergie energiepolitische Ziele der Europäischen Union wie Klimaschutz, Energieunabhängigkeit und bezahlbare Energiepreise erreicht werden können. Konsens zeichnet sich für eine Verschärfung der Sicherheitsstandards für Atomkraftwerke ab. Strittig ist hingegen, welche Rolle die Kernenergie künftig im europäischen Energiemix spielen soll. Europa ist dabei entlang nationaler und politischer Linien gespalten. Kritiker der Kernenergie akzentuieren die Nichtbeherrschbarkeit der Risiken und die ökologischen sowie ökonomischen Chancen erneuerbarer Energien. Befürworter hingegen führen vor allem die Bedeutung der Kernenergie für die Versorgungssicherheit ins Feld. Divergierende Positionen manifestieren sich auch auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten: Während sich vor allem die Regierungen Frankreichs und der Tschechischen Republik für die Zukunft der Kernenergie starkmachen, fordert insbesondere Österreich den EU-weiten Atomausstieg. Nichts verdeutlicht die Kluft mehr als die Schilder in tschechischer und deutscher Sprache, die die Bundesstraße zwischen der tschechischen Grenze und Linz in Oberösterreich zieren. Sie warnen nachhaltig vor einem Ausbau des Kernkraftwerks Temelín in Südböhmen. Für

die Tschechen ist der Bau zweier weiterer Reaktoren dort jedoch längst beschlossen. Im Europäischen Parlament scheiterte ein fraktionsübergreifender Entschließungsantrag zur Nuklearsicherheit am Widerstand radikaler Gegner und Befürworter der Atomkraft.

Kontroverse Positionen zur Kernenergie

Die Kernenergie zählt zweifelsfrei zu den wichtigsten Energiequellen der EU. 2010 betrug der Anteil der Atomenergie an der Bruttostromerzeugung 28 Prozent und lag damit noch vor Kohle (27,6) und Erdgas (23,2). Der Anteil der erneuerbaren Energien (Wasser, Wind, Biomasse, Sonne et cetera) stieg im Jahr 2010 von 14,2 Prozent (im Jahr 2000) auf 19 Prozent Anteil an der Bruttostromerzeugung und verzeichnete damit neben Erdgas den prozentual stärksten Anstieg. Kernenergie wird in insgesamt 143 Atomkraftwerken (AKW) erzeugt. Weitere sechs befinden sich im Bau, davon jeweils zwei in Bulgarien und der Slowakei sowie jeweils ein AKW in Finnland und Frankreich. Weitere Anlagen sind geplant. Allein Großbritannien strebt den Bau von bis zu zehn AKW an. Sie sollen die bestehenden Anlagen ersetzen, die – mit einer Ausnahme – altersbedingt bis 2023 vom Netz gehen. Darüber hinaus plant Polen den Einstieg in die Kernenergie. Die italienische Regierung unter der Führung von Silvio Berlusconi zog aus dem Atomunglück in Fukushima Konsequenzen und stoppte den Wiedereinstieg vorerst.

Trotz der zentralen Rolle der Kernenergie im europäischen Energiemix sind die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in der Frage der Nutzung gespalten. Kontroverse Positionen sind dabei zum einen auf divergierende Abhängigkeiten von der Nuklearenergie zurückzuführen. Nur vierzehn Mitgliedstaaten betreiben AKW (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Niederlande, Rumänien, Schweden, Slowenien, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich); dagegen erzeugen dreizehn Mitgliedstaaten gar keine Atomenergie (Dänemark, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Zypern). Europas AKW sind dabei primär in Frankreich (58), Großbritannien (19) und Deutschland (17) zu finden. Der Anteil der Atomkraft an der Bruttostromerzeugung fällt in Frankreich (78,4 Prozent), Belgien (56,7) und Schweden (42,6) besonders hoch aus – in Deutschland liegt er bei 22,6 Prozent. Europas größter Atomstromproduzent, Frankreich, profitiert ferner wirtschaftlich vom Export der Nukleartechnologie.

Zum anderen geht die öffentliche Meinung zur Kernenergie in den Mitgliedstaaten traditionell deutlich auseinander. Tendenziell ist die Haltung positiver in Mitgliedstaaten, die AKW betreiben. Vor allem Tschechen (64), Ungarn (63) und Schweden (62) sprechen sich insgesamt eher für die Kernenergie aus. Besonders gering fällt die Anzahl der Befürworter hingegen in Zypern (sieben Prozent), Österreich (vierzehn) und Malta (fünfzehn) aus – wie aus einer Eurobarometer-Umfrage 2008 hervorgeht. In Deutschland lag die Zustimmung 2008 mit 46 Prozent knapp über dem EU-Durchschnitt von 44 Prozent, hat jedoch infolge der Atomkatastrophe von Fukushima stark abgenommen. Gemäß einer Studie der GfK-Gruppe aus dem April 2011 halten nur noch fünf Prozent der Deutschen die

Kernkraft für zukunftsfähig. Die Divergenzen sowohl im Bereich der ökonomischen Abhängigkeiten als auch in der Haltung der Bevölkerungen zur Kernenergie wirken sich auf die Positionen der Regierungen aus.

Die auseinanderfallenden Positionen zur Kernenergie spiegeln sich in der energiepolitischen Ausrichtung der Mitgliedstaaten nach Fukushima. Während die Bundeskanzlerin ein dreimonatiges Moratorium anordnete und eine beschleunigte Wende hin zu erneuerbaren Energien anstrebt, machen sich vor allem Frankreich und die Tschechische Republik weiterhin für die Kernenergie stark.

Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy hält an der Energiepolitik des Landes fest, deren Kernelement die Atomenergie ist. Die Sozialisten (Parti Socialiste) diskutieren hingegen noch ihre Ausrichtung. Der tschechische Ministerpräsident Petr Necas setzt ebenfalls weiterhin auf Kernenergie: Die Planungen zur Erweiterung des AKW Temelín werden fortgesetzt. Dabei hebt der Premier hervor, die Lage in der Tschechischen Republik sei nicht mit der in Japan zu vergleichen; die beiden tschechischen AKW lägen in einer besonders erdbebensicheren Region, dem böhmischen Massiv. Landesweit ist eine Verlängerung der Laufzeiten von vierzig auf sechzig Jahre geplant. Auch der polnische Premierminister Donald Tusk verfolgt den Bau eines AKW, um die CO₂-Emissionen durch Kohle sowie die Abhängigkeit von Öl und Gas aus Russland zu reduzieren und Energie gleichzeitig bezahlbar zu halten.

Weniger eindeutig das Bild in Großbritannien. Der liberaldemokratische Minister für Energie und Umwelt, Chris Huhne, beauftragte den Vorsitzenden des *Health and Safety Executive's Nuclear Directorate*, Mike Weightman, innerhalb von sechs Monaten einen Bericht zu den Sicherheitsstandards der britischen AKW

vorzulegen. Am 18. Mai präsentierte Weightman einen Zwischenbericht. Darin wird betont, es bestehe keine Notwendigkeit, den Betrieb britischer AKW zurückzufahren. Gleichzeitig empfiehlt Weightman Regierung und Industrie, weitere Maßnahmen – beispielsweise zum Schutz vor Stromausfällen – zu prüfen. Der Abschlussbericht ist für September angekündigt. Dies wird das Programm zum Bau neuer Nuklearanlagen um mindestens drei Monate verzögern. Huhne, der sich in der Opposition gegen den Neubau von AKW positioniert hatte, betont ferner, über Kernenergie müsse neu nachgedacht werden.

Die italienische Regierung verfügte, dass zunächst die Suche nach geeigneten Standorten zum Bau von AKW für ein Jahr ausgesetzt wird. Die Opposition warf der Regierung Berlusconi Taktieren vor: Man wolle damit lediglich einem „Nein“ zum Atomeinstieg im Rahmen des ursprünglich für Juni 2011 geplanten Referendums entgehen. Im April 2011 brachte die Regierung schließlich eine Gesetzesänderung im Senat ein, die die Suche nach Standorten für neue Atommeiler endgültig stoppt.

Darüber hinaus hat in Mitgliedstaaten wie Belgien oder den Niederlanden eine vorsichtig kritische Diskussion über den geplanten Bau weiterer AKW und mögliche Laufzeitverlängerungen begonnen.

Einige Mitgliedsländer der EU bewerten die umgehende energiepolitische Reaktion Deutschlands kritisch. Befürchtet wird ein Anstieg der Energiepreise vor allem in Staaten, die in größerem Umfang Energie aus Deutschland importieren. Dies gilt beispielsweise für Belgien. Der sozialistische belgische Energieminister, Paul Magnette, betrachtet den Kurs der Bundesregierung als Gefahr für die europäische Energiesicherheit. Die tschechische Regierung hingegen sieht in einem möglichen Atomausstieg der deutschen Regierung verbesserte Chancen für

den eigenen Export von Kernenergie.

Trotz der Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten reagierte die EU umgehend auf das Atomunglück in Japan. Auf Initiative des zuständigen Kommissars Günther Oettinger einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung am 24./25. März 2011 auf umfassende Sicherheitsüberprüfungen aller Kernkraftwerke („Stresstests“) nach EU-weit einheitlichen Standards.

Einigung auf EU-weite Stresstests

Bei den Tests sollen Risikoszenarien wie Erdbeben, Flugzeugabstürze, Terror- oder Cyberangriffe, Flutwellen und Stromausfälle berücksichtigt werden. Details werden aktuell von der Europäischen Kommission und der ENSREG (*European Nuclear Safety Regulatory Group*) ausgearbeitet. Unabhängige nationale Behörden sind mit der Durchführung der Tests bis Ende des Jahres zu beauftragen. Die Testergebnisse werden dann der Kommission mitgeteilt. Diese ist gehalten, dem Europäischen Rat bis zu seiner Tagung im Dezember 2011 Bericht zu erstatten. Auch die beiden stärksten Fraktionen im Europäischen Parlament, die Europäische Volkspartei (EVP) und die Sozialdemokraten (S&D), fordern EU-weite Stresstests. Entscheidend wird sein, wie streng und umfassend die Testkriterien definiert sind. Offen ist ferner, welche Konsequenzen zu ziehen sind, sollte ein AKW nicht bestehen.

Zudem will die EU auf vergleichbare Sicherheitsüberprüfungen in Nachbarstaaten und weltweit dringen. Vor allem die baltischen Staaten sorgen sich um die Sicherheit von Nuklearanlagen in Russland und Weißrussland. Zudem bestehen in Griechenland und Zypern Bedenken wegen der Pläne der Türkei zum Bau eines Atomkraftwerks in einer erdbebengefährdeten Region. In der EU-Nachbarschaft setzen vor allem Russland (zehn Kraftwerke mit 31 Reaktorblöcken, zehn

weitere Reaktoren befinden sich im Bau), die Ukraine (vier AKW mit fünfzehn Reaktorblöcken, zwei weitere Reaktoren werden errichtet) und die Schweiz (vier Kraftwerke mit fünf Reaktorblöcken) auf Kernenergie. Die Kommission soll nun eruieren, wie Nuklearsicherheit in der Nachbarschaft im Rahmen der EU-Politik gefördert werden kann.

Ferner wurde die Kommission damit beauftragt, den bestehenden rechtlichen Rahmen zur Nuklearsicherheit zu überprüfen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Konfliktpotenzial

Die Einigung auf EU-weite Stresstests kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Neuausrichtung der europäischen Energiepolitik erhebliches Konfliktpotenzial enthält. Dies manifestiert sich bereits in Form von Kompetenzstreitigkeiten zwischen nationaler und europäischer Ebene. Insbesondere Frankreich befürchtet einen Eingriff der EU in die Festlegung des nationalen Energiemix zulasten der Kernenergie. Für diesen Bereich sind gemäß Artikel 194 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ausschließlich die Mitgliedstaaten verantwortlich. Kritisch verfolgt wird in Paris vor allem das Vorgehen von Energiekommissar Günther Oettinger, der in der Konsequenz der japanischen Reaktorkatastrophe die traditionelle Zurückhaltung der Kommission in atompolitischen Fragen aufgegeben hat. So berief Oettinger am 15. März 2011, nur vier Tage nach dem Unglück von Fukushima, Vertreter der Mitgliedstaaten und AKW-Betreiber zum Krisengipfel nach Brüssel ein, um über Konsequenzen für die EU zu beraten. Zudem sprach sich der Energiekommissar für die Durchführung von Studien zum künftigen Energiebedarf aus. Sein Ziel ist dabei die Klärung der Frage, ob der Energiebedarf der EU kurz- und mittelfristig

auch ohne Kernenergie gedeckt werden kann. Darüber hinaus äußerte er öffentlich Zweifel, dass alle AKW die geplanten Stresstests bestehen werden. Der Europäische Rat trug Ende März den Bedenken Frankreichs Rechnung und hob in seinen Schlussfolgerungen nochmals die nationale Zuständigkeit in Fragen der Energiepolitik hervor.

Divergierende Positionen zur künftigen Rolle der Kernenergie prägen auch die Diskussion zu Ausgestaltung und Durchführung der Stresstests. Strittig war, wer diese Tests durchführen soll. Insbesondere die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und Tschechiens strebten möglichst weitgehende staatliche Kontrolle an. Entsprechend forderten sie, nationale Behörden mit der Durchführung zu betrauen. Im Gegensatz dazu drängte vor allem Österreich auf die Beauftragung unabhängiger Experten, um maximale Objektivität zu garantieren. Heraus kam ein Kompromiss: Unabhängige nationale Behörden werden die Tests unter wechselseitiger Kontrolle durchführen. Diskussionen entzündeten sich auch an der Frage, welche Rolle die supranationale Kommission künftig bei der Stärkung nuklearer Sicherheit in Europa spielen soll. Vor allem Deutschland setzte dabei – mitunter gegen den Widerstand Frankreichs – durch, dass der Kommission eine zentrale Funktion zukommt.

Bei der Stärkung nuklearer Sicherheit in Europa geht es nicht zuletzt um handfeste wirtschaftliche Interessen. Vor allem Frankreich hofft, von einer Verschärfung der Sicherheitsstandards wirtschaftlich zu profitieren, da französische AKW nach besonders hohen Sicherheitsstandards produziert werden. Rumänien und Bulgarien, die auf kanadische Nukleartechnologie zurückgreifen, fürchten hingegen wirtschaftliche Nachteile, falls französische Standards auf EU-Ebene verankert und die Kooperation mit den

kanadischen Partnern dadurch erschwert würde.

Die mittel- und langfristige Neuausrichtung der EU-Energiepolitik birgt erhebliches Konfliktpotenzial. Strittig ist, ob die Kernenergie langfristig notwendige Voraussetzung dafür ist, dass die EU ihre CO₂-Emissionen und ihre Abhängigkeit von Energieimporten senken und eine Kostenexplosion der Strompreise verhindern kann. Deutschland fordert als Konsequenz der Havarie in Fukushima verstärkte Anstrengungen zum Ausbau erneuerbarer Energien sowie bei der Förderung von Energieeffizienz. Dabei wird auch auf das wirtschaftliche und Beschäftigungsfördernde Potenzial einer energiepolitischen Wende verwiesen. Im Gegensatz dazu hält vor allem Frankreich die Kernenergie für ein zentrales Instrument zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der EU.

Nuklearsicherheit ist unteilbar

Oberstes Gebot ist größtmögliche nukleare Sicherheit in Europa. Die Handlungsmaxime muss dabei lauten: Sicherheitsstandards für Kernkraftwerke sind eine europäische Aufgabe, Nuklearsicherheit ist unteilbar. EU-weit einheitliche Stress-tests sind Voraussetzung dafür. Dies erfordert die verbindliche Festlegung und Anwendung umfassender und strenger Kriterien in den Mitgliedstaaten. Bei Nichtbestehen sind umgehend angemessene Maßnahmen – bis hin zur endgültigen Abschaltung – zu ergreifen. Elementar ist auch die Einbeziehung der EU-Nachbarstaaten in die Bemühungen um maximale Sicherheit. Darüber hinaus sollte die Kommission umgehend mit der Prüfung des rechtlichen Rahmens für nukleare Sicherheit beginnen und schnellstmöglich Vorschläge zur Überarbeitung der EU-Rahmenrichtlinie von 2009 vorlegen.

Abschließend ist eine pragmatische Debatte über die Neuausrichtung der Energiepolitik in Europa zu führen. Bes-

tenfalls basiert der zukünftige energiepolitische Kurs der einzelnen Mitgliedstaaten auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens. Es ist davon auszugehen, dass Kernenergie in einigen Ländern der Europäischen Union auch in Zukunft fester Bestandteil des Energiemix sein wird. Umso wichtiger ist die Verständigung auf ein gemeinsames und entschiedenes Vorgehen. Im Rahmen der Diskussion über die zukünftige Energiepolitik ist zu klären, wie sich der beschleunigte Umstieg auf erneuerbare Energien mit Klimaschutz, Sicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Haushaltskonsolidierung verbinden lässt. Um das Ziel einer von fossilen Energieträgern (Braunkohle, Erdöl und Erdgas) weitgehend unabhängigen Versorgung der EU-Mitgliedstaaten zu erreichen, müssen die Anstrengungen zur Förderung erneuerbarer Energien, zum Ausbau der Energieinfrastruktur sowie zur Steigerung der Energieeffizienz intensiviert werden.

Dabei gilt es, auch das wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Potenzial einer Energiewende zu berücksichtigen. Die polnische Regierung hat bereits angekündigt, die Themen EU-Energiepolitik im Allgemeinen und Energiesicherheit im Besonderen zu Schwerpunkten ihrer Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 zu machen.

Der energiepolitische Dialog in der EU bleibt spannend: Schon jetzt zeichnet sich ab, dass auseinanderfallende nationale Interessen Konfliktpotenzial bergen. So stehen sowohl die französische als auch die deutsche Regierung unter hohem innenpolitischen Druck, den eingeschlagenen politischen Kurs zu halten: Förderung versus beschleunigten Ausstieg aus der Kernenergie. Für beide Regierungen geht es im Vorfeld der französischen Präsidentschaftswahlen 2012 beziehungsweise der Wahlen zum Deutschen Bundestag 2013 um nichts Geringeres als das hohe Gut der Glaubwürdigkeit politischen Handelns.