

# Energiepolitik

Daniel Göler / Kristina Kurze

Die zunehmende Bedeutung der Klimadebatte, die Auseinandersetzung über die Liberalisierung der nationalen Energiemärkte sowie Engpässe bei Öl- und Gaslieferungen machten die Energiepolitik im letzten Jahr zu einem der meistdiskutierten Politikfelder der EU. Augenfälliger Ausdruck hierfür war das Frühjahrestreffen des Europäischen Rates, das traditionell ein Wirtschaftsgipfel ist, 2007 aber durch die Verabschiedung des Aktionsplans „Eine Energiepolitik für Europa“<sup>1</sup> zu einem Energiegipfel wurde. Inhaltlich bewegte sich die energiepolitische Debatte wie auch schon in den Vorjahren im Spannungsfeld von Umweltschutz, Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit.

## Klimaschutz und Umweltverträglichkeit

Die klimaschutzpolitischen Ergebnisse des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007 fanden in der Öffentlichkeit überaus große Resonanz, wobei der Klimaschutz teilweise sogar als neues integrationspolitisches Großprojekt bezeichnet wurde. Vor allem die Selbstverpflichtung der EU, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990 zu reduzieren, wurde als großer Erfolg gewertet; sollten andere Staaten sich zu einem gemeinsamen Vorgehen entschließen, wäre die EU sogar zu einer Reduktion um 30% bereit.<sup>2</sup> Umstritten war jedoch der Weg, auf dem dies erreicht werden sollte. Während man sich beim Ziel, die Energieeffizienz bis 2020 um 20% zu steigern, weitgehend einig war, gab es bei der Frage einer verbindlichen Zielquote für den Anteil erneuerbarer Energien heftige Auseinandersetzungen, welche die Verabschiedung des Energieaktionsplans zu gefährden drohten. So befürworteten die Länder, die sich gegen eine Nutzung der Kernenergie entschieden haben, einen verbindlichen Mindestanteil erneuerbarer Energien; Staaten, die auch in Zukunft Kernenergie nutzen wollen, forderten hingegen die entsprechende Zielquote auf alle CO<sub>2</sub>-armen Technologien zu beziehen, inklusive der Kernenergie. Letztlich einigte man sich darauf, den Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU bis 2020 auf 20% zu steigern, die Verteilung dieser EU-weiten Zielquote auf die Mitgliedstaaten aber unter „gebührender Berücksichtigung einer fairen und angemessenen Aufteilung, die den unterschiedlichen nationalen Ausgangslagen und Möglichkeiten, einschließlich des bestehenden Anteils erneuerbarer Energien und des bestehenden Energiemixes (...), Rechnung trägt“<sup>3</sup>, durchzuführen. Bei der Nennung des „bestehenden Energiemixes“ erfolgte im Aktionsplan ein expliziter Querverweis auf die klimaschonende Wirkung der Kernenergie und der CO<sub>2</sub>-Sequestrierung. Auch wenn die Kernenergie damit nicht den erneuerbaren Energien gleichgesetzt wird, kann die mit ihr erzielte Vermeidung von Treibhausgasemissionen bei der Festlegung der nationalen Zielquoten für erneuerbare Energien angerechnet werden.

---

1 Vgl. Aktionsplan (2007-2009) des Europäischen Rates: Eine Energiepolitik für Europa, Anlage I zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007, S. 16-23.

2 Vgl. Europäischer Rat vom 8./9. März 2007: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 12.

3 Aktionsplan (2007-2009), a.a.O., S. 21.

Die unterschiedliche Bewertung der Kernenergie wird auch darin deutlich, dass der Aktionsplan sich darauf beschränkt, die Einschätzung der Kommission über den positiven Effekt der Kernenergie für den Klimaschutz zur Kenntnis zu nehmen und die Frage der Nutzung den Mitgliedstaaten zu überlassen. Damit liegt der Aktionsplan auf einer Linie mit der bisherigen Position des Europäischen Rates, die Frage des nationalen Energiemixes im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten zu belassen. Abzuwarten bleibt allerdings, ob die Feststellung der Staats- und Regierungschefs, „dass die Wahl, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf den Energiemix treffen, sich auf die Lage des Energiesektors in anderen Mitgliedstaaten und auf die Fähigkeit der Union auswirken kann, die drei Ziele der Energiepolitik für Europa (d.h. Versorgungssicherheit, Umweltverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit) zu erreichen,“<sup>4</sup> langfristig nicht doch ein Einfallstor für europäische Regelungen im Bereich des nationalen Energiemixes sein könnte.

Kritisch anzumerken ist, dass der Aktionsplan durch die indirekte Anrechenbarkeit der Kernenergie für die nationalen Zielquoten bei erneuerbaren Energien zwar eine Blockade auf dem Frühjahrsgipfel vermied, die Probleme damit aber in die Zukunft verlagerte. Denn hierdurch werden sich die ohnehin schon schwierigen Verhandlungen über die Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten nochmals verkomplizieren. Aber auch wenn die nationalen Zielquoten für erneuerbare Energien ebenso wie für die Treibhausgasreduktionen noch offen sind, ist der Energieaktionsplan als Erfolg anzusehen, da er ein politisches Bekenntnis zu einer integrierten Energie- und Klimaschutzpolitik der Union darstellt. Darüber hinaus war er die Grundlage dafür, dass die EU auf dem G-8-Gipfel in Heiligendamm eine geschlossene Position einnehmen und damit selbst die USA zu einigen – wenn auch noch sehr begrenzten – Zugeständnissen bewegen konnte.

### **Energiebinnenmarkt und Wirtschaftlichkeit**

Obwohl das Ziel der Vollendung des Energiebinnenmarktes von der Kommission seit Jahren als besonders wichtig hervorgehoben wird, hat sich wenig daran geändert, dass viele Richtlinien in den Mitgliedstaaten nur unzureichend umgesetzt werden. So kritisiert die Kommission in ihren „Aussichten für den Erdgas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt vom 10. Januar 2007“<sup>5</sup> auch zweieinhalb Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist für die Energiemarktliberalisierung im gewerblichen Sektor noch zahlreiche Mängel und Unzulänglichkeiten in der Umsetzung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens; hierzu wurden von der Kommission insgesamt 34 Vertragsverletzungsverfahren gegen 20 Mitgliedstaaten eingeleitet. Auch bei der Öffnung der Energiemärkte für Privatverbraucher zeichnen sich in einigen Mitgliedstaaten Verzögerungen bei der Umsetzung der entsprechenden Richtlinien ab, so dass das Ziel eines vollständig liberalisierten Energiebinnenmarktes für alle Konsumentengruppen zum 1. Juli 2007 nicht eingehalten werden konnte.

Ein weiteres Problem der Liberalisierung der Energiemärkte besteht darin, dass sich einige Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland und Frankreich, aufgrund entsprechender Interventionen von Seiten der großen nationalen Energieversorgungsunternehmen bei den Verhandlungen zum Energieaktionsplan gegen die von der Kommission vorgeschlagene eigentumsrechtliche Entflechtung von Netz und Betreiber sowie die Einführung eines euro-

---

4 Europäischer Rat vom 8./9. März 2007: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 13.

5 Europäische Kommission: Aussichten für den Erdgas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt, KOM(2006) 841 endg., Brüssel, 10.01.2007.

päischen Regulators sperren: Statt Letzterem wurde auf dem Märzgipfel nur eine weitere Harmonisierung der Befugnisse sowie eine Stärkung der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsstellen vereinbart. Zu Ersterem wurde lediglich die Notwendigkeit einer wirksamen Trennung der Versorgung und Erzeugung vom Betrieb der Netze festgestellt, was nicht zwingend eine eigentumsrechtliche Entflechtung erfordert.<sup>6</sup> Zudem zeigt sich trotz prinzipieller Zustimmung zum Ziel der Vollendung des Binnenmarktes bei vielen Mitgliedstaaten in konkreten Einzelfragen nach wie vor eine Tendenz zum Schutz nationaler ‚Energie-Champions‘. Dies wird auch an der Kontroverse um das neue Legislativpaket der Kommission vom September 2007 zum Abbau der noch bestehenden Wettbewerbshindernisse im Strom- und Gasmarkt deutlich, wobei insbesondere die Form der Entflechtung von Netz und Betreibern weiterhin im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen steht.<sup>7</sup>

Während sich damit die aus den letzten Jahren bekannten Schwierigkeiten bei der ‚politischen‘ Verwirklichung des Energiebinnenmarktes fortsetzten, konnten bei seiner ‚technischen‘ Herstellung Fortschritte erzielt werden, indem der Europäische Rat sich im Energieaktionsplan auf den Ausbau des europäischen Gas- und Stromnetzes verständigte. Vor allem soll beim Elektrizitätsnetz die Anzahl der so genannten Grenzkoppelstellen erhöht werden, um die Möglichkeiten zu grenzüberschreitendem Elektrizitätshandel zu verbessern. Ein Schwerpunkt soll ferner in Infrastrukturprojekten liegen, um isolierte Energiemärkte (wie das Baltikum und die iberische Halbinsel) in ein gesamteuropäisches Verbundnetz einzubeziehen. Dieses Ziel betonte die im Oktober 2007 abgeschlossene Regierungskonferenz nochmals, indem sie beschloss, die Förderung der Interkonnektion der Energienetze explizit in den neuen EU-Reformvertrag aufzunehmen.<sup>8</sup>

Dass bei diesen technischen Fragen Einigkeit erzielt werden konnte, wurde auch dadurch begünstigt, dass ein effektives gesamteuropäisches Strom- und Gasnetz die Abhängigkeit einzelner Regionen von bestimmten Produzenten- und Transitländern deutlich verringert, da hierdurch kurzfristige Lieferengpässe schneller ausgeglichen werden können, was dem zunehmenden Bedürfnis nach einer Steigerung der Versorgungssicherheit entgegenkommt.

### **Energieaußenpolitik und Versorgungssicherheit**

Die schon in den letzten Jahren zu beobachtende Sensibilisierung für das Problem der Energieversorgungssicherheit wurde durch den russisch-ukrainischen Gaskonflikt zum Jahreswechsel 2005/06 und die Unterbrechung der Lieferungen durch die Ölpipeline „Druschba“ (Freundschaft) im Januar 2007 weiter verstärkt. Die erhöhte sicherheitspolitische Wahrnehmung von Energiefragen drückt sich zum Beispiel im Vorschlag der polnischen Regierung für eine „Gas-NATO“<sup>9</sup> aus, die als energiepolitischer Sicherheitspakt der EU- und NATO-Staaten konzeptionalisiert wird. Im Gegensatz zu einer solchen ‚Blockbildung‘ insbesondere gegenüber Russland, die auch in der öffentlichen Debatte über einen „neuen Kalten Krieg“<sup>10</sup> widerhallt, schlug der deutsche Außenminister Steinmeier vor, sich in sensiblen Energiefragen eher am Vorbild des KSZE-Prozesses zu orientieren und „Ener-

6 Vgl. Aktionsplan (2007-2013), a.a.O., S. 16f.

7 Vgl. Pressemitteilung: Energie für Europa durch Versorgungssicherheit und einen echten Markt, IP/07/1361, 19.09.2007.

8 Vgl. Europäischer Rat vom 21./22. Juni 2007: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 22.

9 Vgl. Gespräch des polnischen Präsidenten Lech Kaczynski mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: Kaczynski – Mit der EU-Reform von vorn beginnen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.03.2006.

giesicherheitspolitik“ vielmehr als Friedenspolitik zu verstehen.<sup>11</sup> Denn die Interdependenzen zwischen Produzenten-, Transit- und Verbraucherländern bergen nicht nur Konfliktpotenzial in sich, sondern auch Kooperationsbedarf, z.B. im Bereich von Infrastruktur- und Forschungsprojekten. Abgesehen von den divergierenden Vorstellungen, wie eine gemeinsame Politik aussehen sollte, sind sich die Staats- und Regierungschefs jedoch einig, dass die „Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts für die Energieaußenpolitik beschleunigt werden [muss].“<sup>12</sup> Denn die zunehmende Importabhängigkeit von Energielieferungen aus zumeist instabilen Regionen wie dem Nahen Osten stellt ein „ernsthaftes Risiko“<sup>13</sup> für die wirtschaftliche und soziale Stabilität der Union dar.

Die Sicherung der externen Energieversorgung soll vor allem durch die Diversifizierung der Bezugsquellen und der Transitrouten erreicht werden. Im Zuge dessen wird insbesondere die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) als geeigneter institutioneller Rahmen gesehen, um die energiepolitische Kooperation sowohl mit Produzenten (z.B. Algerien, Aserbaidschan, Libyen) als auch Transitländern (z.B. Ukraine, Georgien) zu stärken und so die mit der Importabhängigkeit verbundenen Risiken zu mildern. Während sich die ENP bisher primär auf bilaterale Aktionspläne stützt, sollen zukünftig in der Energiepolitik aber auch verstärkt multilaterale Übereinkommen getroffen werden.<sup>14</sup> Beispielhaft für eine solche multilaterale Weiterentwicklung der nachbarschaftlichen Energiebeziehungen ist die Europäische Energiegemeinschaft zwischen der EU und den Staaten Südosteuropas, die im Juli 2006 in Kraft trat und den größten Energiebinnenmarkt der Welt bildet.<sup>15</sup> Durch den Export des energiepolitischen ‚Acquis‘ im Strom- und Gasbereich, vor allem der Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln, wurde ein Regulierungsrahmen institutionalisiert, der sowohl Investitionsanreize als auch ein höheres Maß an Vertrauen und Verbindlichkeit schafft und damit wesentlich zu einer Verbesserung der Versorgungssicherheit aller beteiligten Länder beiträgt. Die Ausweitung der Europäischen Energiegemeinschaft auf strategisch wichtige Transit- und Produzentenländer wie die Türkei, die Ukraine und Norwegen stellt daher ein zentrales Ziel der gemeinsamen Energieaußenpolitik dar.<sup>16</sup>

Als weiterer Schritt zum Ausbau regionaler Energiekooperationen kann die so genannte „Schwarzmeersynergie“ – eine Initiative für die Zusammenarbeit der EU mit der Schwarzmeerregion vom April 2007 – angesehen werden. Neben sicherheitspolitischen Fragen strebt diese eine verbesserte Kooperation im Energiesektor an, da der Schwarzmeerraum aufgrund der dortigen Energieressourcen und der sich kreuzenden Transportrouten von strategischer Bedeutung für die Energieversorgung der EU ist.<sup>17</sup> Einen ver-

---

10 Umbach, Frank: Europas nächster Kalter Krieg. Die EU braucht endlich die GEEP: eine gemeinsame Politik zur Energiesicherheit, in: Internationale Politik 2/2006, S. 6-14; Kornelius, Steffen: Im neuen kalten Krieg, in: Süddeutsche Zeitung, 20.01.2007, S. 4.

11 Vgl. Rede von Bundesaußenminister Steinmeier: Kooperative Strategien zur globalen Energiesicherung, 16.02.2007, <http://www.auswaertiges-amt.de>.

12 Aktionsplan (2007-2009), a.a.O., S. 19.

13 Vgl. Papier der Kommission und des Generalsekretärs/Hohen Vertreters für den Europäischen Rat: Eine Außenpolitik zur Förderung der EU-Interessen im Energiebereich, S160/06, S. 1.

14 Europäische Kommission: Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006) 726 endg., 04.12.2006.

15 Vgl. Treaty Establishing the Energy Community, <http://www.energy-community.org>.

16 Vgl. Aktionsplan (2007-2009), a.a.O., S. 19.

17 Europäische Kommission: Die Schwarzmeersynergie. Eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit, KOM(2007) 160 endg., S.5.

gleichbaren Ansatz verfolgt die EU auch in Bezug auf die ressourcenreiche Region Zentralasien: Der Europäische Rat verabschiedete im Juni 2007 erstmals eine umfassende Strategie für eine Politik gegenüber den fünf zentralasiatischen Staaten.<sup>18</sup> Neben einer Verdopplung der finanziellen Hilfen für den Zeitraum 2007-2013 und der Einrichtung von neuen EU-Delegationen sollen speziell im Energiebereich bilaterale und multilaterale Dialogforen aufgebaut sowie Infrastrukturprojekte, darunter der Bau neuer Pipelines nach Europa, unterstützt werden.

Zusätzlich zu diesen Kooperationsmechanismen verfügt die EU mit dem neugegründeten Netzwerk der Energiesicherheits-Korrespondenten (NESCO), die im Mai 2007 zum ersten Mal tagten,<sup>19</sup> über ein weiteres Instrument zur Gestaltung der gemeinsamen Energieaußenpolitik. Die Aufgabe der NESCO besteht in einer Bewertung externer Faktoren, die sich auf die Energieversorgung Europas auswirken können; die Arbeit des Netzwerks wird von den 130 Delegationen der EU-Kommission sowie der Krisenzentrale der Generaldirektion für Außenbeziehungen unterstützt. Die gemeinsame Risikobewertung und der Austausch von sensiblen Informationen sollen dazu beitragen, dass die EU zukünftig koordiniert gegenüber externen Akteuren auftreten kann.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die EU – wenig beachtet in der aktuellen öffentlichen Debatte über unsichere Energieversorgung – bereits vielfältige Energieaußenbeziehungen aufgebaut hat, die es nun zu verstärken und in eine Gesamtstrategie einzubinden gilt. Denn die jüngsten ‚Energiekrisen‘ haben erneut verdeutlicht, dass Energieversorgung nicht allein im Vertrauen auf den freien Markt zu gewährleisten ist. Die EU sollte daher ihre Nachfragemacht als größter Energieimporteur der Welt nutzen und auch in Fragen der externen Energieversorgung mit einer Stimme sprechen. Zudem können kooperative Ansätze wie die Europäische Energiegemeinschaft eine gute Möglichkeit bieten, energiepolitische Interessen zu kommunizieren und mit den Partnern gemeinsam umzusetzen. Die Maßnahmen zur Diversifizierung der Importstruktur dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Russland auch in absehbarer Zukunft wichtigster Energielieferant der EU bleiben wird. Ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), zu dem auch auf dem letzten EU-Russland-Gipfel im Oktober 2007 keine Fortschritte erzielt werden konnten, wird daher weiterhin eine Priorität der europäischen Energieaußenpolitik bleiben. Letztlich ist die Sicherung der externen Energielieferungen aber auch nur ein Element der europäischen Energiesicherheit. Für einen umfassenden und nachhaltigen Politikansatz bedarf es daher einer kohärenten Abstimmung zwischen externen und internen energiepolitischen Zielen der Europäischen Union.

### Neue primärrechtliche Grundlagen

Ein Grundproblem europäischer Energiepolitik ist, dass eine solche politikfeldübergreifende Gesamtstrategie bisher nur unzureichend entwickelt wurde. Dies liegt unter anderem daran, dass energiepolitische Maßnahmen mangels einer expliziten primärrechtlichen Kompetenz über die ‚Hilfskonstruktionen‘ des europäischen Umwelt- und Binnenmarktrechts sowie in geringerem Maße über die Außen- und Sicherheitspolitik erfolgen. Hierdurch werden nicht selten Widersprüche zwischen bestimmten Einzelmaßnahmen her-

18 Vgl. Europäischer Rat vom 21./22. Juni 2007: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 12.

19 Vgl. Pressemitteilung: Europäische Kommission startet am 10. Mai ein EU-Netz von Energiesicherheits-Korrespondenten, IP/07/629, 10.05.2007.

vorgerufen, was zu dem oft kritisierten Zustand führt, dass „[the] Community has many policies for the energy sector, but no overall policy.“<sup>20</sup> Der Europäische Verfassungsvertrag wäre hier ein Fortschritt gewesen, da er einen eigenständigen energiepolitischen Abschnitt eingeführt und die Ziele der europäischen Energiepolitik verbindlich kodifiziert hätte: (1.) die Sicherstellung eines funktionierenden Energiebinnenmarktes, (2.) die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit der Union und (3.) die Förderung von Energieeffizienz und Energieeinsparung sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen.<sup>21</sup>

Die Regierungskonferenz 2007 ging sogar noch über die Ergebnisse des Verfassungsvertrages hinaus, indem sie nicht nur die Eingliederung des dort vorgesehenen Abschnitts zur Energiepolitik als neuen Titel in den künftigen EU-Reformvertrag beschloss, sondern in diesen neuen Titel auch die Förderung der Interkonnektion der Energienetze als weitere Zielbestimmung sowie einen expliziten Verweis auf den Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in Energiefragen aufnahm.<sup>22</sup> Auf polnischen Druck hin wurde zudem in Artikel 100 EGV die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bei Versorgungsschwierigkeiten im Energiebereich hervorgehoben. Und schließlich wurde die Bekämpfung des Klimawandels durch eine Ergänzung von Artikel 174 EGV (umweltpolitische Ziele) primärrechtlich verankert.<sup>23</sup> Außerdem führt der Reformvertrag – wie bereits der Verfassungsvertrag – Energie als eigenständigen Punkt unter der neuen Kompetenzkategorie der geteilten Zuständigkeiten auf.<sup>24</sup>

All diese Veränderungen wären, wenn der Reformvertrag die Hürde der Ratifizierung nimmt, ein wichtiger Schritt zur Überwindung der bisherigen Aufsplitterung energiepolitischer Fragen auf unterschiedliche Politikfelder. Damit könnte sich das Jahr 2007 rückblickend als Schlüsseljahr für die Entwicklung einer kohärenten neuen europäischen Energiepolitik erweisen.

### Weiterführende Literatur

- Bahgat, Gawdat: Europe's Energy Security. Challenges and Opportunities, in: *International Affairs*, 5/2006, S. 961-976.
- Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.): *Energie für das 21. Jahrhundert*, Internationale Politik (Themenheft) 2/2006.
- Finon, Dominique/Midttun, Atle (Hrsg.): *Reshaping European Gas and Electricity Industries. Regulation, Markets and Business Strategies*, Amsterdam 2004.
- Müller-Kraenner, Sascha: *Energiesicherheit. Die neue Vermessung der Welt*, München 2007.
- Petermann, Jürgen (Hrsg.): *Sichere Energie im 21. Jahrhundert*, Hamburg 2006.
- Rodi, Michael (Hrsg.): *Environmental Policy-Instruments in Liberalized Energy Markets*, Berlin 2006.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung/Globale Umweltveränderungen: *Welt im Wandel. Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlin 2007.

---

20 McGowan, Francis: EU Energy Policy, in: El-Agraa, Ali M. (Hrsg.): *The European Union. History, Institutions, Economics and Policies*, London, u.a., S. 289.

21 Vgl. Vertrag über eine Verfassung für Europa, Teil III, Titel III, Kapitel III, Abschnitt 10.

22 Vgl. Entwurf eines Vertrages zur Änderung der Verträge über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, CIG 1/1/07 Rev1, S. 96.

23 Vgl. Ebd., S. 95.

24 Vgl. Ebd., S. 47.