

Mehr Pragmatismus, weniger Geopolitik

Effiziente Ansätze für die Energieversorgungssicherheit der EU

Oliver Geden

Die Umsetzung des im März 2007 beschlossenen EU-Energieaktionsplans war bislang an den Zielen Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der europäischen Energieversorgung ausgerichtet. Das dritte Hauptziel der EU-Energiestrategie, Versorgungssicherheit, wurde nur nachrangig behandelt. Mit dem »Energy Security and Solidarity Action Plan« hat die EU-Kommission nun erstmals auch für diesen Bereich ein Maßnahmenpaket vorgestellt, das einige bemerkenswerte Akzentverschiebungen vornimmt. Leitend sind nicht mehr geopolitische, sondern ausgesprochen pragmatische Überlegungen. Fortschritte bei der Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit sollen verstärkt durch EU-interne Maßnahmen erreicht werden – vor allem durch Verbrauchseinsparungen, die Förderung erneuerbarer Energieträger, den Ausbau der Infrastruktur und Mechanismen der solidarischen Krisenreaktion.

Die »Strategy Review« löst die in der EU-Energiepolitik bislang geltenden Festlegungen nicht ab, sondern ergänzt sie lediglich um detaillierte Ausführungen zur Versorgungssicherheit. Dabei wird auch der innere Wirkungszusammenhang der drei energiepolitischen Hauptziele eingehender geklärt. Die jüngsten Kommissionsvorlagen leisten somit eine »strategische Komplettierung« der ersten Phase der Europäischen Energiepolitik, halten gleichwohl aber an dem bisherigen Zeithorizont fest, der bis 2020 reicht. Erst im Jahr 2010 soll eine grundlegende Neufassung der EU-Energiestrategie vorgelegt werden, mit einer Policy-Agenda bis 2030 sowie einer langfristigen Vision für 2050.

Nachhaltige Versorgungssicherheit

Im Mittelpunkt der EU-Energiepolitik stand bisher faktisch der Nachhaltigkeitsaspekt, insbesondere die Realisierung der beiden beim Europäischen Rat im März 2007 verabschiedeten Zielvorgaben, den Ausstoß der Treibhausgase bis 2020 um 20% zu senken und den Anteil der erneuerbaren Energieträger im gleichen Zeitraum auf 20% zu steigern. Zur Implementierung dieser Vorgaben hat die Kommission im Dezember 2007 und Januar 2008 insgesamt fünf Gesetzgebungsvorschläge unterbreitet. Abgesehen von – weitgehend folgenlos gebliebenen – Bemühungen in der Energieaußenpolitik wurden Fragen der Versorgungssicherheit bislang nicht explizit aufgegriffen. Nun hat die Kommission ein

eigenständiges Paket zur Versorgungssicherheit präsentiert. Dabei stehen die Nachhaltigkeitsziele jedoch nach wie vor im Zentrum. Die Kernaussage des neuen Strategiepapiers lautet: Der Aufbau einer ökologisch nachhaltigen und hoch-effizienten Energieversorgung stellt die zentrale Voraussetzung für die Gewährleistung der europäischen Versorgungssicherheit dar.

Die Kommission untermauert ihren Ansatz mit Modellrechnungen im Rahmen des EU-Energieverbrauchsszenarios. Würden die Zielvorstellungen zur Senkung der Treibhausgasemissionen, zum Ausbau der Erneuerbaren sowie zur Verbrauchseinsparung vollständig implementiert, könnte der bislang vorhergesagte rasante Anstieg der Importe fossiler Brennstoffe vermieden werden. Selbst bei Fortschreibung der gegenwärtig niedrigen Ölpreise würde der absolute Importbedarf bis 2020 nur noch unwesentlich steigen, unter den Bedingungen eines sehr viel wahrscheinlicheren Ölpreisanstiegs sogar leicht absinken. Das Beschreiten des Nachhaltigkeitspfads wird von der Kommission dementsprechend als oberste Priorität einer effizienten Versorgungssicherheitspolitik eingestuft.

Da jedoch auch schon der gegenwärtig hohe Grad der Importabhängigkeit bei Öl, Gas und Kohle nicht unproblematisch ist, bedarf es darüber hinaus eines Bündels von Politikansätzen, die spezifisch auf Versorgungssicherheitsaspekte zugeschnitten sind. Dazu zählt die Kommission neben der Energieaußenpolitik eine Reihe von EU-internen Maßnahmen.

Verbrauchsreduktion durch Energieeffizienz

Es liegt auf der Hand, dass Verbrauchseinsparungen der sinnvollste und meist auch günstigste Weg sind, um den Importbedarf an fossilen Energieträgern auf einem vertretbaren Niveau zu halten. Schon in der Vergangenheit hat eine kontinuierliche Verbesserung der Energieproduktivität

dazu einen positiven Beitrag leisten können. Die entsprechenden Potenziale sind noch nicht ausgeschöpft. Dies gilt nicht nur für private Endverbraucher, sondern auch für industrielle Prozesse oder die Produktion und Bereitstellung von Elektrizität.

Anders als bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen oder der verstärkten Nutzung erneuerbarer Energieträger existiert seitens des Europäischen Rats jedoch keine Absichtserklärung, die angestrebte Senkung des Energieverbrauchs – bis 2020 um 20% »gegenüber bisherigen Prognosen« – rechtsverbindlich zu machen. Es handelt sich nur um ein »indikatives Ziel«. Kommission und Gerichtshof könnten ein Verfehlen dieses Ziels durch die Mitgliedstaaten nicht wirksam sanktionieren.

Statt das gewünschte Ergebnis festzuschreiben und es dann letztlich den Mitgliedstaaten zu überlassen, wie sie die 20%-Reduktion jeweils realisieren wollen, hat sich die EU für eine Regulierung der Energieeffizienz-Standards entschieden. So sinnvoll es ist, diese Eingriffe auf europäischer Ebene vorzunehmen, liegt der Nachteil dieses Vorgehens auf der Hand: Die Standards müssen für jede einzelne Produktgruppe separat festgelegt werden, etwa durch den Ökodesign-Regulierungsausschuss, der solche Standards im laufenden Jahr erstmals für fünf Produktgruppen (u.a. Standby-Schaltungen oder Glühbirnen) erarbeitet hat und dessen Vorgaben 2009 in Kraft treten sollen. In ihrem neuen Energieeffizienzpaket schlägt die Kommission nun weitere Detailmaßnahmen vor, insbesondere die Revision der Gebäudeeffizienzrichtlinie und die Verschärfung der Vorschriften zur Energieverbrauchskennzeichnung bei langlebigen Konsumgütern.

Eine kontinuierliche Steigerung der Energieeffizienz führt in jedem Fall zu relativen Einsparungen beim Verbrauch, jedoch nicht zwingend auch zu absoluten. Der Spareffekt dieser Vielzahl von Einzelmaßnahmen ist vorab kaum abzuschätzen, zumal private Endverbraucher dazu neigen, als effizient gekennzeichnete Geräte auch intensiver zu nutzen. Energieverbrauchs-

sektoren, in denen weitgehende Fortschritte wohl nur durch systemische Veränderungen zu erreichen wären (z.B. bei der Organisation des Personen- und Güterverkehrs), werden vom produktzentrierten Effizienzansatz der EU nur unzureichend beeinflusst.

Pragmatismus statt Geopolitik

Die bemerkenswerteste Anpassung im Rahmen der »Strategy Review« betrifft die Energieaußenpolitik. Zum einen wird die bisher dominierende Gleichsetzung von Energieversorgungssicherheits- und Energieaußenpolitik aufgelöst. Zum anderen sind die konkreten Vorschläge zur Ausgestaltung einer EU-Energieaußenpolitik weit weniger von geopolitischen Denkmustern durchzogen, als das bis dahin noch üblich war. Das Konzept der Kommission setzt auf eine pragmatische Kombination von externen und EU-internen Politikansätzen, mit einem deutlichen Übergewicht letzterer. Die Kommission lotet in diesem Kontext nicht nur das Potenzial eines verstärkten innereuropäischen Infrastrukturausbaus sowie der Etablierung von Bevorratungspflichten und Mechanismen zur solidarischen Krisenreaktion aus. Stärker als bisher wird auch die bessere Nutzung heimischer Ressourcen thematisiert, wobei die erneuerbaren Energieträger ausdrücklich ins Zentrum gerückt werden.

Diese Akzentverschiebung kommt dem Eingeständnis gleich, dass in der Energieaußenpolitik in den letzten Jahren kaum etwas erreicht worden ist. Die entsprechenden Abschnitte der »Strategy Review« bestehen zu einem großen Teil aus fast wortgleichen Passagen früherer Papiere, verknüpft mit dem Appell, Europa müsse seine Bemühungen intensivieren, um gegenüber Energielieferanten nun endlich »mit einer Stimme« zu sprechen. Sinnvollerweise empfiehlt die Kommission zwar keine Abkehr von der Energieaußenpolitik, durchaus aber einen Perspektivenwechsel.

Während im energieaußenpolitischen Diskurs und auch im Handeln vieler Mit-

gliedstaaten noch immer ein geopolitisch orientierter Blick vorherrscht, der Energiepolitik explizit eine sicherheitspolitische Dimension zuweist und die Etablierung von »Pipeline-Korridoren« präferiert, mit denen sich vor allem russisches Territorium »umgehen« ließe, erhebt die Kommission einen Interdependenz-Ansatz zum Primat, der bislang nur von einem Teil der Mitgliedstaaten favorisiert wird. Statt ausschließlich die eigenen Interessenlagen zu thematisieren, berücksichtigt das Versorgungssicherheitskonzept der EU nun ausdrücklich auch die Perspektive der Lieferländer, gesteht diesen etwa ein legitimes Interesse zu, Gewissheit über die künftige Energienachfrage der EU (»security of demand«) zu bekommen, vor allem beim pipelinegebundenen Gas. In der Politik gegenüber Russland empfiehlt die Kommission darüber hinaus eine baldige Klärung der Konditionen für den Zugang russischer Energieunternehmen zu den europäischen Endverbrauchern. An der Forderung, wichtige Grundprinzipien des von Russland nie ratifizierten Energiecharta-Vertrags in ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) zu übernehmen, hält die Kommission fest. Sie empfiehlt jedoch, es anders als bisher nicht bei Vereinbarungen im Rahmen des PKA zu belassen, sondern diese Prinzipien auch in eine rechtsverbindliche Form zu gießen.

Infrastrukturausbau und Energiesolidarität

Der neue Schwerpunkt der EU-Versorgungssicherheitspolitik soll nach Ansicht der Kommission im Ausbau der innereuropäischen Infrastrukturen liegen, insbesondere auf den leitungsgebundenen Energieträgern Strom und vor allem Gas. Im Vordergrund steht nun nicht mehr die Schaffung von Pipelinekapazitäten, die den Anschluss zu neuen Gaslieferregionen herstellen, sondern das Ziel, die Diversifizierung der noch weitgehend national abgeschotteten Gasmärkte durch eine starke innereuropäische Vernetzung zu erreichen.

Dazu wird es unumgänglich sein, das bislang nur mit bescheidenen Mitteln ausgestattete Programm zum Aufbau Trans-europäischer Energienetze (TEN-E) deutlich aufzuwerten und zu einem wirksamen Instrument auszubauen. Die Kommission schlägt im Aktionsplan sechs prioritäre Infrastruktur-Projekte vor, allen voran den »Baltic Interconnection Plan«, der dafür sorgen soll, dass Estland, Lettland und Litauen besser in die Netze der EU integriert werden. Weitere Empfehlungen betreffen etwa grenzüberschreitende Leitungen in Mittel- und Südosteuropa, die optimierte Verknüpfung der geplanten Offshore-Windparks in der Nordsee mit den Stromnetzen der Anrainerstaaten oder den weiteren Ausbau der Terminalkapazitäten für verflüssigtes Erdgas (LNG).

Zum Teil aufbauend auf diesen Infrastrukturprojekten plädiert die Kommission nicht zuletzt auch für eine verstärkte Risikovorsorge bei fossilen Brennstoffen. Mit der Eröffnung des Gesetzgebungsverfahrens zur Revision der Ölbevorratungsrichtlinie soll eine stärkere Harmonisierung der bestehenden Vorschriften mit den Mechanismen der Internationalen Energieagentur erreicht werden, konkret durch eine verbesserte Transparenz bezüglich der Vorratsmengen und klarere Regeln für deren Verwendung im Krisenfall. Während dies im Ministerrat kaum auf größeren Widerstand treffen dürfte, sind beim Thema Vorsorge-maßnahmen im Gassektor große Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten zu erwarten. Mit der Vorlage eines Berichts über die Evaluation der bestehenden Gassicherheitsrichtlinie initiiert die Kommission eine Debatte, die in den nächsten Jahren einen der Schwerpunkte der Diskussion über die Versorgungssicherheit bilden dürfte. Hier wird sich entscheiden, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, die zuletzt viel beschworene Idee der »Energiesolidarität« in der Praxis auch mit Leben zu füllen.

Zwar herrscht Einigkeit darüber, dass die Richtlinie grundsätzlich verbessert werden sollte, strittig ist jedoch, wie und zu welchen Kosten. Energiesolidarität setzt neben

einer zwischenstaatlichen Transportinfrastruktur insbesondere die Verpflichtung voraus, Reservekapazitäten vorzuhalten. Da die Speicherung von Gas aufgrund seiner stofflichen Eigenschaften um ein Vielfaches teurer ist als die von Öl, ist es unwahrscheinlich, dass bindende Vorgaben für eine umfangreiche Bevorratung erlassen werden. Damit sich alle Mitgliedstaaten auf das Funktionieren europäischer Energiesolidarität verlassen können, muss eine verbesserte Richtlinie nicht nur klare Kriterien für das Eintreten von Krisenfällen definieren, sondern auch die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sowie Regeln zur Kompensation erhaltener Solidaritätslieferungen festschreiben.

Fazit

Energieversorgungssicherheit wird in der neuesten »Strategy Review« nicht mehr mit Energieaußenpolitik gleichgesetzt, letztere zudem nicht mehr primär geopolitisch interpretiert und in ihrer Bedeutung zugunsten EU-interner Maßnahmen deutlich relativiert. Damit reagiert die Kommission zum einen auf die ausbleibenden Erfolge in der EU-Energieaußenpolitik, die ein gemeinsames europäisches Interesse voraussetzen würden, das sich in einem nach wie vor nationalstaatlich fragmentierten EU-Energiemarkt aber kaum herausbilden kann. Zum anderen folgt die Kommission mit diesem Ansatz aber auch der Prämisse, dass zur Erreichung eines politischen Ziels mehrere Handlungsalternativen existieren sollten, die flexibel und pragmatisch zum Einsatz kommen können. EU-interne Maßnahmen weisen grundsätzlich den Vorteil auf, dass sie sich im wesentlichen ohne Beteiligung externer Akteure implementieren lassen. Dies bedeutet im Umkehrschluss jedoch auch, dass sich in relativ unspektakulären Politikfeldern wie Energieeffizienz, Infrastrukturausbau und Krisenvorsorge erweisen wird, wie ernst es den Europäern mit einer gemeinsamen Versorgungssicherheitspolitik tatsächlich ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364