

Dröge, Susanne; Geden, Oliver; Westphal, Kirsten

Research Report

Internationale Energie- und Klimapolitik: Spielräume für Akzentsetzungen der Bundesregierung

SWP-Aktuell, No. 59/2009

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Dröge, Susanne; Geden, Oliver; Westphal, Kirsten (2009) : Internationale Energie- und Klimapolitik: Spielräume für Akzentsetzungen der Bundesregierung, SWP-Aktuell, No. 59/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254863>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Internationale Energie- und Klimapolitik

Spielräume für Akzentsetzungen der Bundesregierung

Susanne Dröge / Oliver Geden / Kirsten Westphal

Die drängenden Herausforderungen der Energie- und Klimapolitik können nicht allein auf nationalstaatlicher Ebene bewältigt werden, sondern nur durch europäische und globale Kooperation. Dies betrifft nicht nur Entscheidungen über konkrete Politikziele, sondern auch den Auf- und Ausbau geeigneter Governance-Strukturen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die möglichen Synergieeffekte eines aufeinander abgestimmten Handelns in den Politikfeldern Klimaschutz, Versorgungssicherheit, Energieeffizienz und Marktintegration.

Die zunehmende Internationalisierung der Energie- und Klimapolitik bringt für die Bundesregierung spürbare Einschränkungen ihrer Handlungsautonomie mit sich. Als größtem EU-Mitgliedstaat und weltweit viertgrößter Volkswirtschaft bietet sich Deutschland jedoch zugleich die Chance, die internationalen Rahmenbedingungen maßgeblich mitzugestalten. Im Zentrum sollten dabei fünf miteinander verbundene Handlungsfelder stehen.

Kopenhagen and beyond

Zum Jahresende 2009 und im darauffolgenden Jahr werden die internationalen Klimaverhandlungen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen. Die 15. Vertragsstaatenkonferenz der VN-Klimarahmenkonvention im Dezember 2009 in Kopenhagen will ein neues internationales Abkommen auf den Weg bringen, mit

dem der Klimawandel endlich ernsthaft bekämpft wird. Es soll das Kyoto-Protokoll ablösen, das nicht nur aufgrund seiner geringen Ambitionen bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen kritisiert wird, sondern auch wegen der fehlenden Beteiligung der aufstrebenden Schwellenländer. Die EU und mit ihr Deutschland hatten bislang eine fast unangefochtene Führungsrolle in den internationalen Klimaverhandlungen inne. Zwar besteht die Hoffnung, dass sich unter der Obama-Administration auch die USA zu einem ernstzunehmenden Partner im Kampf gegen den Klimawandel entwickeln werden. Es ist jedoch aus innenpolitischen Gründen unwahrscheinlich, dass die USA bereits in Kopenhagen zu weitreichenden Zugeständnissen bereit sein werden. Zudem ist offen, unter welchen Bedingungen die Ratifizierung eines völkerrechtlich verbindlichen Klimavertrags im US-Senat realistisch wäre. Kopenhagen wird

nicht mehr als ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einem substantiellen globalen Klimaschutzregime sein können. Dieses wird sich nicht allein auf den VN-Prozess stützen können, sondern muss mehrere Kooperationsformate sinnvoll miteinander verknüpfen.

Mit Blick auf den VN-Prozess wird es für die – in internationalen Klimaverhandlungen stets mit einer Stimme auftretende – EU einerseits darum gehen, den Druck auf die anderen großen Verschmutzer hoch zu halten und auf ein möglichst umfassendes Abkommen zu drängen. Andererseits sollten die Europäer ihre mittelfristigen Verhandlungsspielräume nicht dadurch beschränken, dass sie die öffentlichen Erwartungen an das Ergebnis von Kopenhagen weiter erhöhen. Vieles spricht dafür, dass in Kopenhagen nicht mehr als ein Minimalkonsens erreicht werden kann. Die EU steht deshalb vor der Aufgabe, einen Mittelweg zu finden, der sie weder als Verliererin der Konferenz erscheinen lässt noch dazu führt, dass die Tür zu Schlüsselländern wie USA, China oder Indien zuschlägt. Der in Kopenhagen herzustellende Konsens muss so ausbaufähig wie möglich gestaltet werden, damit die internationalen Verhandlungen 2010 ähnlich intensiv fortgeführt werden können.

Es wäre angesichts der bisherigen Erfahrungen kurzsichtig, sich ausschließlich auf den VN-Prozess zu verlassen. Selbst wenn es gelänge, ein ambitioniertes internationales Abkommen zu vereinbaren, wäre damit noch keineswegs garantiert, dass es auch erfolgreich ratifiziert und implementiert würde. Wirkliche Fortschritte im globalen Klimaschutz werden sich nur erzielen lassen, wenn die Europäer nachweisen können, dass es nicht nur realistisch ist, ehrgeizige klimapolitische Ziele zu erreichen, sondern auch wirtschaftlich vorteilhaft. Deshalb müssen die EU und dabei insbesondere Vorreiter wie Deutschland die für 2020 bereits getroffenen klimapolitischen Beschlüsse konsequent in die Tat umsetzen und schon bald die Weichen für den wesentlich anspruchsvolleren

Reduktionspfad bis 2050 stellen. Mehr noch, sie müssen auch deutlich machen, wie positiv sich dies auf benachbarte Felder wie Versorgungssicherheit oder Entwicklung von Zukunftstechnologien auswirkt. Darüber hinaus ist es notwendig, Kooperationen mit wichtigen Industrie- und Schwellenländern anzustoßen, um gemeinsam schnelle Fortschritte in zentralen Emissionssektoren wie Energieerzeugung und Verkehr in die Wege zu leiten. Geeignete Formate, um Zusammenarbeit mit großer Breitenwirkung voranzubringen, sind »Clubs« der größten Emittenten, etwa G8, G13 und G20. Auch angrenzende Fragen der Handels-, Finanz- oder Entwicklungspolitik, die im Rahmen des zunehmend überlasteten VN-Prozesses nicht im Detail zu klären sind, können in diesen Clubs vorbereitet oder weiterentwickelt werden.

Integrierte Klima- und Energiepolitik der EU

Die EU hat sich 2007 unter deutscher Präsidentschaft auf eine ehrgeizige Klimapolitik verpflichtet. Die eigenen Treibhausgasemissionen sollen bis zum Jahr 2020 unilateral um 20% (gegenüber dem Basisjahr 1990) gesenkt werden. Sollte ein ambitioniertes Post-Kyoto-Abkommen zustande kommen, bietet die EU eine Reduktion um 30% an. Zuwege gebracht werden soll dies zum einen durch direkte Obergrenzen für den Ausstoß von Treibhausgasen, zum anderen durch einen deutlich höheren Anteil erneuerbarer Energieträger und verbesserte Energieeffizienz. Die Ende 2008 erzielte Einigung über das aus mehreren Gesetzgebungsvorhaben bestehende EU-Energie- und Klimapaket ist ein wichtiger erster Schritt, um einen integrierten Politikansatz voranzubringen, der bislang kaum aufeinander abgestimmte Regulierungspfade verbinden soll.

Die innereuropäischen Verhandlungen verliefen jedoch alles andere als harmonisch, weder bei der Neugestaltung des Emissionshandels ab 2013 noch bei der

Aufteilung der mitgliedstaatlichen Beiträge zum gesamteuropäischen Ziel eines 20-prozentigen Anteils von erneuerbaren Energieträgern im Jahr 2020. Die Fronten verlaufen dabei in der Regel zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten, so auch bei der nach wie vor offenen Frage, wie der europäische Finanzierungsbeitrag zur Unterstützung von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern ausgestaltet werden soll. Sollten die internationalen Klimaverhandlungen tatsächlich jene Fortschritte bringen, an welche die EU die Erhöhung ihrer Reduktionsziele für 2020 geknüpft hat, so werden die innereuropäischen Konflikte um die Lastenverteilung erneut und vermutlich in verschärfter Form aufbrechen. In den Legislativverfahren des Energie- und Klimapakets hat man darauf verzichtet, Klauseln einzufügen, welche die EU-internen Vorgaben automatisch an einen internationalen Verhandlungserfolg angepasst hätten. Für ein Reduktionsziel von 30% müsste demnach ein völlig neues Paket geschnürt werden.

Allerdings ist es schon unsicher, ob die Mitgliedstaaten überhaupt die 20%-Marke werden einhalten können. Bislang hat lediglich Deutschland ein ehrgeiziges nationales Reduktionsziel (40% bis 2020) formuliert und dafür auch bereits konkrete Maßnahmen eingeleitet, etwa indem es die energetische Gebäudesanierung fördert. Es ist jedoch völlig offen, ob die anderen Mitgliedstaaten ähnlich entschlossen an der Verringerung ihrer Emissionen oder dem Ausbau der erneuerbaren Energien arbeiten werden. Einzig der für Kraftwerksbetreiber und energieintensive Industriezweige verpflichtende Emissionshandel wird garantieren können, dass die vereinbarten Minderungen tatsächlich eintreten werden, weil er europaweit die gehandelte Menge von CO₂ explizit festschreibt. Jenseits des Emissionshandels, also beim Verkehr, der Landwirtschaft oder den privaten Haushalten, müssen die Mitgliedstaaten selbst dafür Sorge tragen, dass die vereinbarten Reduktionsleistungen erreicht werden. Hier wie auch beim Ausbau der Nutzung erneuerba-

rer Energieträger ist fraglich, ob Kommission und Europäischer Gerichtshof wirksame Sanktionen verhängen können, wenn ein Mitgliedstaat seine Ziele zu verfehlen droht.

Für die kommenden Jahre wird es entscheidend sein, dass innerhalb der EU einige der Schlüsselthemen vorangebracht werden, mit denen sich auch die innereuropäischen Differenzen beim Klimaschutz abbauen lassen. Deutschland sollte sich verstärkt um Kooperationsprojekte mit den osteuropäischen Mitgliedstaaten bemühen und sie beim nachhaltigen Umbau ihrer Energiesysteme unterstützen. Neben der thematischen Verknüpfung von Versorgungssicherheit und Klimaschutz zählt hierzu die Verstromung von Kohle in Anlagen, die CO₂ abscheiden, um dieses dann unterirdisch einzulagern (Carbon Capture and Storage – CCS). Die Entwicklung von CCS zur Marktreife bietet mittelfristig hervorragende Exportchancen, erfordert jedoch hohe Investitionen und viel technologisches Know-how. Zudem steht eine intensive Diskussion über Chancen und Risiken dieser klimapolitischen Übergangslösung noch aus. Die unterirdische Einlagerung konkurriert mit anderen Nutzungsmöglichkeiten (etwa Gasspeichern); außerdem gilt es, Pipelines quer durch Europa zu bauen, denn Kraftwerke und geeignete Gesteinsformationen befinden sich meist nicht in denselben Regionen.

Eine der vordringlichsten Aufgaben wird sein, die Energieinfrastruktur in Europa an die Anforderungen eines klimafreundlichen Energie- und Technologiemicx anzupassen, ein Prozess, von dem Deutschland aufgrund seiner zentralen geographischen Lage besonders betroffen sein wird. Nur wenn die Transportnetze massiv ausgebaut werden, können die großen Potentiale für erneuerbare Energien ausgeschöpft werden. Die Erzeugungsschwerpunkte von Wasserkraft, Wind- und Solarenergie sind innerhalb Europas ungleich verteilt, oft weit von den Verbrauchszentren entfernt, weshalb nur eine starke innereuropäische Vernetzung die Deckung von Grund- und Spitzenlast ermöglicht. Darüber hinaus wird sich

aber auch die Qualität der Stromnetze grundlegend wandeln müssen. Benötigt werden intelligente Steuerungsmöglichkeiten, die unter dem Begriff »smart grid« schon lange diskutiert werden, deren Verwirklichung aber noch auf sich warten lässt.

Energieeinsparung und Steigerung der Energieeffizienz

Der bei weitem effizienteste Weg, Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit der Energieversorgung zu erhöhen, besteht darin, die Energieintensität einer Volkswirtschaft zu senken – also den Primärenergieeinsatz zu reduzieren, der notwendig ist, eine Einheit des Bruttoinlandsprodukts zu erwirtschaften. Bei dem Vorhaben einer Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch ist die EU zwar auf dem richtigen Weg, aber noch lange nicht am Ziel. Seit 1990 hat die Energieintensität zwar um rund 25% abgenommen, der Gesamtenergieverbrauch jedoch ist um weitere 10% gestiegen. Mehr Effizienz muss also nicht zwingend zu absoluten Einsparungen führen.

Gemessen an dem enormen energiepolitischen Potential einer Einspar- und Effizienzstrategie fristet dieser Politikbereich auf europäischer Ebene bislang ein Nischendasein. Der Europäische Rat hat 2007 lediglich das vergleichsweise vage und rechtlich nicht bindende Richtziel formuliert, »20% des EU-Energieverbrauchs gemessen an den Prognosen für 2020« einzusparen. Statt das gewünschte Politikergebnis klar und verbindlich festzuschreiben und es den Mitgliedstaaten zu überlassen, wie sie die einmütig beschlossene Verringerung bis 2020 bewerkstelligen, hat sich die EU für den Ansatz einer kontinuierlichen Regulierung der Effizienzstandards energieverbrauchender Konsumgüter entschieden. Diese Standards müssen nun für jede einzelne Produktgruppe (etwa Standby-Schaltungen, Waschmaschinen oder Glühbirnen) separat festgelegt und regelmäßig novelliert werden. So sinnvoll

diese von der EU gewählte Methode auch ist, so wenig lässt sich voraussagen, wie viel Energie mit diesen zahlreichen Einzelmaßnahmen eingespart werden kann. Mit ihrem produktzentrierten Effizienzansatz kann die EU zudem diejenigen Energieverbrauchssektoren kaum beeinflussen, in denen weitgehende Fortschritte nur mit Hilfe systemischer Veränderungen möglich wären (etwa die Organisation des Personen- und Güterverkehrs oder die Struktur der Energietransportnetze). Um einiges wirkungsvoller wäre es deshalb, wenn sich die EU bei der politischen Steuerung des Energieverbrauchs nicht allein auf den Weg konzentrieren würde (Steigerung der Energieeffizienz), sondern mindestens ebenso sehr darauf, das gesetzte Ziel (quantifiziertes Einsparvolumen) zu erreichen. Bindende Verpflichtungen mit überprüfbaren Zwischenzielen für alle EU-Mitgliedstaaten würden diesen weitaus mehr Engagement abverlangen, als sie bisher zu zeigen bereit sind. Verbindliche Vorgaben müssten sich jedoch an den bislang in den Mitgliedstaaten jeweils erreichten Standards orientieren. Die Energieintensität der EU-15-Volkswirtschaften liegt erheblich niedriger als jene der Beitrittsstaaten. Erfolge beim Energieverbrauchsniveau sind deshalb in Mittel- und Südosteuropa wesentlich einfacher und kostengünstiger zu schaffen als in den alten EU-Staaten.

Energiebinnenmarkt und europäischer Energiemix

In der Europäischen Union fehlt es bislang an einem gemeinsamen, sprich grenzüberschreitenden Markt für die netzgebundenen Energieträger Strom und Gas. Die nationalen oder bestenfalls regionalen Teilmärkte sind weitgehend voneinander abgeschottet. Das beeinträchtigt nicht nur den Wettbewerb und die Integration erneuerbarer Energien, sondern auch die Versorgungssicherheit.

Die Debatte um das Dritte Binnenmarktpaket drehte sich vor allem darum, wie

man vertikal integrierte Energieversorger entflechten könnte, also wie sich die Produktion wettbewerbswirksam von den Übertragungs- und Fernleitungsnetzen trennen ließe. Im Verlauf der Diskussion geriet mehr und mehr in den Hintergrund, dass das Hauptziel der Binnenmarktvollendung nicht in der Liberalisierung der Energiemärkte liegt, sondern in der europäischen Integration der Strom- und Gasmärkte.

Die Entflechtung der integrierten Versorger ist ein wichtiges Instrument, aber kein Selbstzweck. Eine fortschreitende Liberalisierung innerhalb der 27 Mitgliedstaaten würde nicht zu einer Europäisierung der Energieströme führen. Ein funktionierender Energiebinnenmarkt kann erst dann entstehen, wenn der diskriminierungsfreie Zugang aller Anbieter zu Netzen und Kunden gewährleistet ist – nicht nur innerhalb der Mitgliedstaaten, sondern gesamteuropäisch. Damit jeder europäische Energieproduzent seine Ware ungehindert an jedem Ort Europas verkaufen und jeder Kunde seinen Energieanbieter frei wählen kann, müssen auch die grenzüberschreitenden Verbindungsleitungen ausgebaut werden und in allen Mitgliedstaaten ähnliche Handelsregeln existieren. Ein gemeinsamer europäischer Strom- und Gasmarkt macht das Gesamtsystem flexibler und ist Voraussetzung dafür, europäische Energieaktionspläne kohärent zu verwirklichen. Wenn man ihn richtig implementiert, wird dieser Markt mittel- bis langfristig gewährleisten, dass sich nicht nur die Unternehmenspolitiken, sondern auch die Energiepolitiken der mitgliedstaatlichen Regierungen europäisieren.

Die Geschichte der Binnenmarktpolitik im Energiesektor hat gezeigt, dass sich die europäische Marktintegration nicht in einem einzigen »großen Wurf« vollziehen lässt. Auch die Beschlüsse zum Dritten Binnenmarktpaket sind nur ein weiterer Schritt auf einem noch langen Weg. Den erforderlichen Zwischenschritt wird vielfach eine regionale Marktintegration

bilden, bei der jeweils Gruppen von Mitgliedstaaten ihre Strom- und Gasmarktgebiete zusammenschließen. Voraussichtlich wird die Kommission schon in wenigen Jahren ein Viertes Binnenmarktpaket vorlegen. Dieses wird sehr wahrscheinlich eine weitere Verschärfung der Entflechtungsregeln enthalten und vorsehen, die Kompetenzen der jüngst gegründeten Agentur zur Zusammenarbeit der nationalen Energie-regulierungsbehörden (ACER) auszubauen. Je weiter die Binnenmarktentwicklung voranschreitet, desto notwendiger wird es schon aus Gründen der Steuerungseffizienz sein, Regulierungsbefugnisse verstärkt auf europäischer Ebene anzusiedeln.

Langfristig betrachtet wird ein europäischer Energiebinnenmarkt die Handlungsmöglichkeiten nationaler Energiepolitik mehr und mehr einschränken. Dies mag vereinzelt zu Widerstand in den Mitgliedstaaten führen. Der Prozess selbst wird sich jedoch nicht aufhalten lassen. Wesentliche Triebfeder ist die sich bereits vollziehende Europäisierung der großen Energieversorger. Sie fördert nicht nur deren Interesse, ihre jeweiligen Erzeugungs- und Speicherportfolios grenzüberschreitend zu optimieren, sondern auch an einem EU-einheitlichen energiepolitischen und regulatorischen Rahmen.

Denkt man die Entwicklung des EU-Energiebinnenmarkts konsequent zu Ende, zeichnet sich deutlich ab, dass die Mitgliedstaaten die Souveränität über die Wahl ihres Energiemix verlieren werden. Jene wird zwar gern betont und ist zudem im EU-Primärrecht verankert. Dennoch gilt sie schon heute nur noch eingeschränkt, etwa aufgrund der klaren gemeinschaftlichen Vorgaben für die von den Mitgliedstaaten zu erreichenden Quoten bei erneuerbaren Energieträgern.

In einem einheitlichen und diskriminierungsfreien Markt werden die derzeit noch dominierenden Debatten, etwa über mögliche nationale »Stromlücken« oder den zukünftigen Stellenwert der Atomenergie, erheblich an Bedeutung verlieren. Zwar wird jeder Mitgliedstaat auch weiterhin

selbst entscheiden können, ob auf seinem Territorium Kernkraftwerke betrieben werden dürfen oder nicht. Wie viel nuklear erzeugten Strom ein Land verbraucht, wird davon aber nur wenig beeinflusst werden. Ausreichende grenzüberschreitende Verbindungskapazitäten vorausgesetzt, stünde es jedem Konsumenten frei, Atomstrom aus den Nachbarstaaten zu beziehen. Die Debatte um den »richtigen« Energiemix wird sich daher schrittweise von der mitgliedstaatlichen auf die europäische Ebene verlagern.

Flexible Versorgungssicherheitspolitik

Wann immer in der Europäischen Union über die Sicherung der unter den fossilen Energieträgern besonders prekären Gasversorgung debattiert wird, steht der Neubau von Importpipelines im Vordergrund – und damit die Energieaußenpolitik. Kein einziges der drei großen Pipeline-Projekte (Nord Stream, Nabucco, South Stream) ist innerhalb der EU unumstritten. In keinem der drei Fälle gelingt es den Europäern, das »Sprechen mit einer Stimme« auch in eine stimmige Politik zu übersetzen. Vor allem streitet man sich darüber, wie man sich gegenüber Russland verhalten soll. Hier schwingen immer auch außen- und sicherheitspolitische Grundsatzabwägungen mit, die sich bei vielen mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten aus dem geopolitischen Paradigma speisen. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die 27 Mitgliedstaaten noch höchst unterschiedliche Energiemixe und Importabhängigkeitsstrukturen aufweisen. Dies erschwert es, einheitlich aufzutreten, gerade im notwendigen Dialog mit den wichtigsten Produzenten- und Transitländern.

Ganz oben auf der EU-Agenda steht die schon seit 2002 geplante Nabucco-Pipeline. Damit könnte Gas aus dem Kaspischen Raum unter Umgehung russischen Territoriums nach Mitteleuropa transportiert werden. Doch ist es mehr als unwahrscheinlich, dass die Leitung zügig gebaut

wird. Nach wie vor fehlen zuverlässige Lieferzusagen. Einigen potentiellen Gasproduzenten mangelt es auch an ausreichenden Förderkapazitäten und Transportinfrastrukturen. Das hält Länder wie Turkmenistan allerdings nicht davon ab, jedem Interessenten – sei es die EU, China oder Russland – regelmäßig größere Gasmengen zu versprechen. Der Bau von Nabucco wäre durchaus ein Fortschritt für die europäische Versorgungssicherheit. Doch eine Pipeline, über die 2020 bestenfalls 5% des EU-Gasverbrauchs geliefert werden könnten, darf auch nicht überschätzt werden.

Das bedeutet nicht zuletzt, dass Russland auf längere Sicht Europas wichtigster Gaslieferant bleiben wird. Dafür sprechen die geographische Nähe, die vorhandene Infrastruktur und bestehende Langzeitverträge. Umso schwerer wiegt es, dass die politische Kooperation mit Russland stockt. Während im Raum der Nachbarschaft Instrumente und Mechanismen existieren wie die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Energiegemeinschaft mit Südosteuropa, hat sich Russland solchen Foren frühzeitig entzogen. Die Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das auch ein gewichtiges Energiekapitel enthalten soll, kommen kaum voran. Der von der Kommission geführte EU-Russland-Energiedialog ist in den vergangenen Jahren ebenfalls an seine Grenzen gestoßen. Die wiederholten Gasstreitigkeiten zwischen Russland und der Ukraine haben das Verhältnis zu Europas größtem Energielieferanten nachhaltig erschüttert. Dass am 19. Oktober 2009 auch noch Russlands Austritt aus dem Energiecharta-Vertrag wirksam wurde, könnte die internationale Energiekooperation erheblich in Mitleidenschaft ziehen.

Der Energiecharta-Vertrag ist derzeit das einzige international bindende Rahmenwerk für Handel, Transit und Investitionen im Energiesektor. Solange Initiativen im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik und der Energiegemeinschaft nicht vollständig greifen, kann der Energiecharta-Vertrag

dazu beitragen, die Energiebeziehungen zu verrechtlichen, und dabei vor allem Investitionssicherheit schaffen. Dies wäre in naher Zukunft insbesondere beim Solar- und Windkraftimport aus Nordafrika vonnöten. Mit den südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeers sucht die EU eine neue Partnerschaft bei der Erzeugung und Lieferung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien. Um die Chancen dafür zu erhöhen, könnte es unter anderem hilfreich sein, zunächst Wind- und Solarkraftwerke für die regionale Versorgung in Nordafrika zu bauen und im Austausch dafür größere Gas-mengen nach Europa zu importieren. Solche umfassenden Geschäfte verlangen jedoch bei allem Pragmatismus nach einem klaren rechtlichen Rahmen. Es ist allerdings zweifelhaft, ob sich Länder wie Algerien oder Libyen nach dem russischen Rückzug noch auf einen Beitritt zum Energiecharta-Vertrag einlassen werden.

Neben energieaußenpolitischen Initiativen sind für die EU insbesondere jene Maßnahmen sinnvoll, bei denen sie das Heft des Handelns selbst in der Hand hat. Bislang konzentriert sich die Aufmerksamkeit in der Versorgungssicherheitspolitik noch sehr stark auf öffentlichkeitswirksame Importpipelineprojekte. Doch es gibt auch andere vielversprechende Betätigungsfelder. Vor allem in den Mitgliedstaaten werden jene Energieverbrauchsprognosen der Kommission noch zu wenig berücksichtigt, die zeigen, dass der europäische Gasimportbedarf trotz sinkender Eigenförderung bis 2020 kaum noch ansteigen würde, wenn die EU ihre selbst gesetzten Ziele bei Klimaschutz, Energieeffizienz und erneuerbaren Energien tatsächlich erreichte. Will die EU also mehr Versorgungssicherheit gewährleisten, sollte sie neben der Energieaußenpolitik auch flexiblere interne Versorgungsstrukturen schaffen – indem sie den Energiebinnenmarkt vollendet, solidarische Krisenreaktionsmechanismen entwickelt und dafür sorgt, dass mehr Flüssigerdgasterminals gebaut werden.

Auch in der Versorgungssicherheitspolitik sind Fortschritte beim Netzausbau

oberstes Gebot. Dies hat nicht zuletzt der russisch-ukrainische Gasstreit im Januar 2009 gezeigt. In der EU war jederzeit genügend Gas vorhanden, aber es war kaum möglich, Ausgleichslieferungen von West- nach Südosteuropa zu bringen. Die Anfälligkeit aller 27 Mitgliedstaaten sank erheblich, wenn die grenzüberschreitenden Verbindungsleitungen deutlich ausgebaut würden. Wo dies für Unternehmen nicht lukrativ ist, sollten Infrastrukturinvestitionen gezielt aus dem EU-Budget bezuschusst werden. Darüber hinaus sollte die EU ein effektives System der gemeinsamen Absicherung gegen Gaslieferkrisen entwickeln, bei dem jeder Mitgliedstaat ein definiertes Mindestmaß an Eigenvorsorge zu betreiben hat.

Ein gemeinsamer Gasbinnenmarkt brächte für alle Mitgliedstaaten mehr Diversifizierung als jede zusätzliche Importpipeline. Algerisches Gas könnte erstmals ungehindert nach Osteuropa fließen, norwegisches nach Griechenland, russisches nach Spanien. Doch würde nicht nur die Flexibilität der Marktstrukturen erhöht. Die partielle Angleichung der Importabhängigkeitsstrukturen und das Bewusstsein um die Gültigkeit des Solidaritätsprinzips im Krisenfall würden auch eine wesentliche Voraussetzung für eine einheitliche und pragmatische Energieaußenpolitik schaffen: eine gemeinsame europäische Interessenlage.

Stärkere Politikfeldintegration notwendig

Supranationale Institutionen und internationale Vereinbarungen werden in der Energie- und Klimapolitik immer wichtiger. Die dabei gesetzten Rahmenbedingungen begrenzen unmittelbar die nationalstaatlichen Handlungsspielräume. Bei der globalen wie europäischen Rahmensetzung ist Deutschland jedoch nicht bloß Zuschauer, sondern auch Gestalter, sowohl hinsichtlich der Politikziele als auch der aufzubauenen Governance-Strukturen. Auf internationaler Ebene kommt es in den

nächsten Jahren vor allem darauf an, einen Ansatz mit Leben zu füllen, der Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit konstruktiv miteinander verbindet. Zahlreichen Deklarationen und Konzeptpapieren zum Trotz ist es in der politischen Praxis nach wie vor gang und gäbe, die großen energie- und klimapolitischen Herausforderungen getrennt zu bearbeiten. Um diese erfolgreich zu bewältigen, muss das Handeln in Politikfeldern wie Klimaschutz, Versorgungssicherheit, Energieeffizienz und Marktintegration weitaus besser aufeinander abgestimmt werden, so dass die damit erzeugten Synergieeffekte produktiv genutzt werden können.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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