

Florian Baumann

Energiesolidarität als Instrument der Versorgungssicherheit

Der Begriff der Energiesolidarität zieht sich seit längerer Zeit durch die energiepolitischen Überlegungen in Europa und findet sich auch im Vertrag von Lissabon. Vor allem die **polnische Regierung** forcierte die Idee einer *Energie-NATO* und eröffnete damit die Debatte um wechselseitige Beistandspflichten unter den EU-Mitgliedstaaten. Die grundsätzliche Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit insbesondere im Falle von Versorgungsengpässen ist innerhalb der EU heute kaum noch umstritten. Energiesolidarität ist dabei vor allem im Sinne einer stärkeren Koordinierung energiepolitischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu verstehen, nicht als vollständige Vergemeinschaftung des Energiesektors. Das Energiekapitel im Lissabonner Vertragswerk ist daher auch geprägt vom „Geiste der Solidarität“ (Art. 176a AEUV). Dennoch blieb die konkrete Umsetzung einer solidarischen Energiepolitik bislang aus, was nicht nur auf die Verzögerungen im Ratifikationsprozess zurückzuführen ist. Damit die Energiesolidarität aber keine wirkungslose Worthülse bleibt, sondern zu einem wirkungsvollen Instrument wird, bedarf es der Implementierung effektiver Solidaritätsmechanismen in die gemeinsame Energiepolitik.

Worthülse oder Allheilmittel

Energiesolidarität als politisches Programm

Vielfach ist zu lesen, dass sich Europa von den Bürgern entfernt hat und dem Prozess der europäischen Integration die Legitimationsgrundlage fehle. Die gegenwärtige Entwicklung im Bereich der Energie- und Klimapolitik eröffnet einen möglichen Ansatzpunkt als Bestandteil eines neuen Narratives der politischen Einheit Europas. Gelingt es der EU, die Versorgungslage der Mitgliedstaaten mittels gemeinsamer Maßnahmen zu verbessern, kann dies durchaus als stichhaltiges Argument für die Sinnhaftigkeit der europäischen Integration gewertet werden. Ein funktionierender Binnenmarkt, der nicht nur den nötigen Wettbewerb garantiert, sondern auch einen substanziellen Beitrag zur Energiesicherheit leistet, kann in seiner Konsequenz auch den EU-Bürgern vermittelt werden. Der Solidaritätsgedanke spielt dabei insofern eine zentrale Rolle, als er dort greift, wo nationale Ansätze unzureichend sind.

Legitimationsgrundlage
Energiesolidarität

Der im März 2007 verabschiedete **Energieaktionsplan** des Europäischen Rates versteht Energiesolidarität als Beitrag zur Versorgungssicherheit. Betont werden dabei die *Diversifizierung* der Energiequellen und Transportrouten, wirksame *Krisenreaktionsmechanismen* sowie eine Verbesserung der *strategischen Vorratshaltung*. Im Vergleich zu früheren Ratsdokumenten wurde jedoch das solidarische Element gestärkt, was sich auch im Vertrag von Lissabon – etwa im Vergleich zum Verfassungsvertrag – niedergeschlagen hat. Unabhängig von den Schwierigkeiten bei der Ratifizierung des Reformvertrages erklärten die europäischen Staats- und Regierungschefs ihre Absicht, bei künftigen energiepolitischen Maßnahmen das Gebot der Solidarität stärker zu berücksichtigen.

Energiesolidarität
im Aktionsplan

Energie- und Klimapaket
der Kommission

Das im Januar 2008 vorgestellte Energie- und Klimapaket der Europäischen Kommission praktiziert Energiesolidarität bereits in Form von *effort sharing* im Bereich der Ziele zur **Emissionsreduktion** und dem **Ausbau erneuerbarer Energieträger**. So orientieren sich etwa die Vorgaben für die nationale CO₂-Vermeidung an den Grundsätzen der Solidarität und der Wirtschaftlichkeit. Das gemeinsame Ziel, den Treibhausgasausstoß bis 2020 um 20 Prozent einzudämmen, wird somit je nach Leistungsfähigkeit auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt. Nach Meinung der Kommission lässt sich nur so eine effiziente Umsetzung des ambitionierten Klimaschutzprogramms garantieren.

Praktische Umsetzung der Energiesolidarität

Problemkomplex
Versorgungssicherheit

Jenseits dieser eher im Kontext der *Nachhaltigkeit* und *Wettbewerbsfähigkeit* zu verortenden Gesetzesinitiativen – obwohl erneuerbare Energieträger auch unter dem Gesichtspunkt einer sicheren Versorgung zu betrachten sind – wird Energiesolidarität auch den dritten Teilaspekt des *Zieldreiecks* in Zukunft stärker prägen. Gerade die *Energieversorgungssicherheit* ist als **Problemkomplex** zu sehen, der die EU mit inneren und äußeren Herausforderungen konfrontiert. Neben dem Risiko politischer Instabilität bei externen Versorgerländern sind hier in besonderem Maße die unzureichende *Interkonnektivität* in der Union sowie die fehlende Vorsorge gegen Versorgungsausfälle zu nennen. Darüber hinaus gefährdet aber auch der verschärfte Wettbewerb um die knapper werdenden fossilen Energieträger die Versorgungssicherheit. Problematisch ist einerseits die höhere Nachfrage aus den Schwellenländern, andererseits die Tatsache, dass vielfach die notwendigen Investitionen für eine Angebotsausweitung unterbleiben. Zudem stellen technische Ausfälle der veralteten Infrastrukturen, terroristische Anschläge, aber auch Piraterie in wachsendem Maße ein Risiko dar.

Erdölvorräte und
Krisenreaktionsmechanismen

Zwei der dringlichsten Maßnahmen in diesem Bereich sind daher eine verbesserte **Vorratshaltung und die Schaffung gemeinsamer Mechanismen zur Krisenreaktion**. Nach wie vor sind die **EU-Mitgliedstaaten verpflichtet** Erdöl bzw. Erdölerzeugnisse im Umfang ihres durchschnittlichen Innlandsverbrauchs über 90 Tage zu halten. Eine Initiative der Kommission, den Zeitraum auf 120 Tage und die eigenen Befugnisse zur Verwaltung der Reserven auszuweiten, war von Parlament und Rat bereits 2002 zurückgewiesen worden. Zudem fehlt bislang ein wirkungsvoller Mechanismus, die Verwendung der *strategischen Ölvorräte* im Notfall unter den Mitgliedstaaten zu koordinieren. Eine Stärkung der Kommission im Bereich des Krisenmanagements, gerade hinsichtlich der grenzüberschreitenden Hilfe bei Versorgungsausfällen, würde hier den gesamteuropäischen Ansatz der Versorgungssicherheit deutlich aufwerten.

Erd- und Biogas

Anders als im Falle des Erdöls, besteht für die Gasversorgung keine rechtliche Bevorratungspflicht, was auf den technischen Aufwand und die damit verbundenen höheren Kosten zurückzuführen ist. Dennoch lässt Gas sich bis zu einem gewissen Grad in geologischen Formationen oder künstlichen Depots speichern. Da die Voraussetzungen dafür aber nicht in allen EU-Ländern gleichermaßen gegeben sind, handelt es sich geradezu um ein Paradebeispiel für die **Ausgestaltung der Energiesolidarität**. Ein System der gemeinsamen *Gasbevorratung* sollte sowohl einen effizienten Beistandsmechanismus beinhalten, als auch Überkapazitäten für die Biogasproduktion, um Erdgas im Falle einer Versorgungslücke zeitnah substituieren zu können. Um die gerechte Aufteilung unter den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, sollte erneut die Kommission als verantwortliche Instanz herangezogen werden.

Schwieriger stellt sich die Situation auf dem Stromsektor dar. Zwar wird Elektrizität schon heute grenzüberschreitend gehandelt, dies ist aber eher auf den Erfolg des Binnenmarktes zurückzuführen, als auf angewandte Solidarität. Grundsätzlich kann hier der Ausbau notwendiger Infrastrukturen – wie etwa die geplante Stromtrasse zwischen Frankreich und Spanien – zumindest die technischen Voraussetzungen für den innereuropäischen Ausgleich schaffen. Energiesolidarität im Kontext der Elektrizitätsversorgung kann daher nur heißen, dass dort, wo der Markt unzureichend funktioniert, die richtigen Anreize gesetzt werden, um einen reibungslosen Stromfluss zu gewährleisten. Die Unmöglichkeit, elektrischen Strom langfristig in großen Mengen zu speichern, stellt sich als großes Hindernis für eine Bevorratung dar. Deshalb muss dort, wo sich aufgrund geologischer Gegebenheiten – beispielsweise unterirdische Druckluftspeicher oder Hochdruck-Speicherkraftwerke – eine strategische Vorrathaltung möglich ist, diese Option auch genutzt werden. Damit lässt sich bei einer *Stromlücke* in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zumindest kurzfristig die Stromversorgung aufrecht erhalten.

Elektrizität und Infrastruktur

Im Hinblick auf die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energieträger ist der Solidaritätsgedanke ebenfalls von großer Bedeutung. Da nicht alle Mitgliedstaaten den steigenden Bedarf an alternativen Energieressourcen mit heimischen Kapazitäten decken können, muss auch hier ein Ausgleichssystem zum Nutzen aller Mitgliedstaaten gefunden werden. So lässt sich Windkraft vor allem in den nördlichen Küstenregionen nutzen, während Solarenergie insbesondere im Süden der EU ein enormes Potenzial bietet. Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der landwirtschaftlichen Produktion und verfügbarer Brachflächen für die Nutzung heimischer Biomasse. Nicht nur für die Versorgungssicherheit, sondern auch als Grundvoraussetzung für das ehrgeizige Ziel, den Anteil der erneuerbaren Energieträger auf 20 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs zu erhöhen, stellt Energiesolidarität ein wesentliches Element dar. Denkbar ist folglich ein System, das zu einem Ausgleich der unterschiedlichen Grundvoraussetzungen bei der Ausbaufähigkeit regenerativer Energiequellen führt. Auch hierfür ist eine Ausweitung der Transportkapazitäten für Energieträger dringend erforderlich um die Energie von dort, wo sie produziert werden kann, dahin zu bringen, wo sie gebraucht wird.

Die Rolle der
Erneuerbaren Energien

Letztlich kann und muss ein Mindestmaß an Solidarität auch im **Umgang mit Drittstaaten** gewahrt werden. Die anhaltenden Querelen im Zusammenhang mit diversen Pipelineprojekten – etwa *Nabucco* und *South Stream* – untergraben erstens die Glaubwürdigkeit der Union als globaler Akteur und sind zweitens kontraproduktiv für die aufkeimende gemeinsame Energiepolitik. Trotz nationaler Souveränität und internationalen Märkten für Energieressourcen erscheint ein abgestimmtes Verhalten gegenüber Förderländern und Transitstaaten durchaus zweckdienlich. Die in den vergangenen Jahren vollzogene Renationalisierung zahlreicher Ressourcen und Energieinfrastrukturen erschwert vor allem westlichen Konzernen häufig einen sicheren und transparenten Marktzugang. Eine europäische *Energieaußenpolitik* sollte daher auf der Grundlage gemeinsamer Interessen die bestehenden außenpolitischen Instrumente für eine Erhöhung der Versorgungssicherheit heranziehen. In erster Linie ist dabei an eine Verrechtlichung des internationalen Energiehandels und den Ausbau angemessener Infrastrukturen über die Grenzen der EU hinaus zu denken.

Energiesolidarität und
Außenbeziehungen

Weiterentwicklung der Energiesolidarität

Solidarität als Grundwert

Der Solidaritätsgedanke ist untrennbar mit dem Prozess der europäischen Integration verbunden und zählt mit dem Grundprinzip der Subsidiarität zu den gemeinsamen Grundwerten der EU. Im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der Energiesolidarität wird es jedoch von entscheidender Bedeutung sein, das solidarische Element tatsächlich mit Leben zu füllen. Rein die permanente Erwähnung in Aktionsplänen und Sonntagsreden reicht nicht aus. Die Kommission erscheint am ehesten geeignet, um den noch zögerlichen Mitgliedstaaten die Vorzüge einer auf Solidarität fußenden gemeinsamen Energiepolitik näher zu bringen. Im Gegensatz zu den nationalen Regierungen kann sie einen ausgewogenen Ansatz, der den gesamteuropäischen Energieinteressen dient, verfolgen.

Energiesolidarität
nach Lissabon

Mit der Aufnahme der Energiesolidarität in den Vertrag von Lissabon sowie in verschiedene Dokumente zur gemeinsamen **Energiepolitik** erfährt das Grundprinzip der Solidarität im Energiebereich eine deutliche Aufwertung gegenüber dem allgemeinen Solidaritätsartikel aus dem Vertrag von Nizza (Art. 100 EGV). Die entscheidende Hürde liegt nun darin, das Prinzip der Solidarität in seiner politischen Realität zu stärken. Weniger die Verlagerung weiterer Kompetenzen nach Brüssel sollte dabei im Vordergrund stehen, sondern eine stärkere Koordinierung einzelstaatlicher Maßnahmen und die Überlegung, in wie weit nationale Beschlüsse die Versorgungssicherheit der anderen Mitgliedstaaten beeinflussen können.

Strategiepapier zur
Versorgungssicherheit

Ein möglicher Ansatzpunkt dafür wäre das Strategiepapier zur Versorgungssicherheit, das derzeit bei der Kommission vorbereitet wird. Energiesicherheit ist als Querschnittsaufgabe verschiedener Politikbereiche zu verstehen. Anpassungen innerhalb der EU – etwa die Vollendung des Energiebinnenmarktes oder der Ausbau von Infrastrukturen – müssen daher von wirksamen Mechanismen zur Krisenbewältigung und einem abgestimmten Verhalten gegenüber Produzentenländern und Transitstaaten flankiert werden. Die EU sollte diese Überlegungen in ihrem Strategientwurf stärker betonen. Der verschärfte globale Wettbewerb um die verbleibenden fossilen Energiereserven, die neu entfachte Klimadebatte und andere Faktoren prägen heutzutage die Versorgungssicherheit maßgeblich. Gerade deswegen werden die Grundzüge der Energiepolitik auf absehbare Zeit eine nationale Domäne bleiben. Eine solidarische Energiepolitik im Kontext der EU kann dabei nichtsdestotrotz einen entscheidenden Beitrag zur Versorgungssicherheit aller 27 EU-Mitgliedstaaten leisten. Energiesolidarität in diesem Sinne sollte auf eine stärkere Abstimmung der nationalen energiepolitischen Entscheidungen einerseits und die Schaffung eines effektiven Kriseninstrumentariums andererseits abzielen. Nur gemeinsam kann es Europa gelingen, die Energieversorgung dauerhaft zu sichern und den notwendigen Strukturwandel für ein zukunftsfähiges Energiesystem zu initiieren. In einem **Europa der Ergebnisse** stellt eine effiziente, auf Solidarität basierende Energiepolitik einen wichtigen Baustein dar, um der Öffentlichkeit die Notwendigkeit der europäischen Integration vermitteln zu können.

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2008

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap-lmu.de