

Energieversorgungssicherheit: Was kann Europa leisten?

Severin Fischer



Severin Fischer

Zusammenfassung

Energieversorgungssicherheit stellt neben Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit einen der drei Grundpfeiler europäischer Energiepolitik dar. Dabei richtet sich die öffentliche Wahrnehmung von politischer Handlungsfähigkeit meist einseitig auf die Entwicklung einer EU-Energieaußenpolitik. Es wird übersehen, dass Europa weit mehr Spielräume in der Bearbeitung der „internen Dimension“ besitzt. Hierzu gehören der Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur, die Entwicklung solidarischer Krisenreaktionsmechanismen sowie mehr Transparenz auf den Märkten für Strom, Erdgas und Erdöl.

1. Versorgungssicherheit als politische Herausforderung

Die Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit gilt als einer der klassischen energiepolitischen Handlungsbereiche. Sie dient grundsätzlich einer sicheren, stabilen und unterbrechungsfreien Befriedigung des nationalen Energiebedarfs (Laumanns 2005: 280). Zunehmend richtet sich die Perspektive heute auch auf den privaten Konsumenten, dem ein Recht auf den Konsum von Energie in Form der Energieträger Strom, Erdgas oder raffinierter Erdölprodukte zugestanden wird. Betrachtet man die mittlerweile umfangreiche Literatur zum Themenkomplex Energieversorgungssicherheit auch hinsichtlich der Entwicklungen auf europäischer Ebene, so fällt auf, dass die überwiegende Mehrheit der mit diesem Bereich befassten Experten einen eindimensionalen Blick auf die Gestaltung von Energiesicherheit wirft.¹ Geopolitische Herausforderungen bestimmen den Diskurs, führen zur Überbetonung einer bislang nur in ihren Grundzügen existenten Energieaußenpolitik und versperren damit die Sicht auf andere Bereiche, die in gleichem Maße zur Sicherung der Energieversorgung beitragen können.

Überbetonung der
Energieaußenpolitik

Wann immer vom „Peak Oil“², der politisch genutzten „Gaswaffe“ oder dem wachsenden Energiehunger der Entwicklungs- und Schwellenländer die Rede ist, wird die Forderung nach Maßnahmen nationalstaatlicher Akteure oder der Europäischen Union außerhalb ihres genuinen Handlungsbereichs, des Ho-

Akteure der
Energiewirtschaft
sind mit einer
faktischen Ent-
scheidungsgewalt
ausgestattet

heitsgebiets der 27 Mitgliedstaaten, laut. In Folge dieser einseitigen Fokussierung erfährt ein zentrales Charakteristikum der Energiepolitik einen ungerechtfertigten Bedeutungsverlust: Nicht die politischen Akteure, also Regierungen oder internationale Organisationen, sondern die Akteure der Energiewirtschaft, häufig sogenannte „Global Player“, sind in Folge ihrer Kontrolle über Produktion und meist auch über die Verteilung von Energieträgern mit einer faktischen Entscheidungsgewalt ausgestattet, während den politischen Akteuren in der internationalen Energiepolitik meist nur die Rolle der Gestaltung von Rahmenbedingungen für die Beziehungen zwischen Unternehmen auf dem internationalen Parkett zukommt (Geden/Fischer 2008: 81f.). Dies trifft in besonderem Maße auf Unternehmen in den liberalisierten Märkten Europas zu, auf denen sich die politisch forcierte Trennung von Staat und Wirtschaft in Folge weitreichender Privatisierungsprozesse in den vergangenen Jahrzehnten durchgesetzt hat.

Aus diesen Entwicklungen resultiert eine Reihe neuer Problemstellungen, deren Tragweite erst in der jüngsten Vergangenheit zur Geltung kam. Einerseits hat sich das Verhältnis zwischen Importeuren und Exporteuren von Rohstoffen fundamental gewandelt. Auf Grund der Tatsache, dass die meisten Erdöl oder Erdgas exportierenden Staaten, ganz gleich ob in Nordafrika, dem Nahen und Mittleren Osten, dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion oder in Südamerika, dem Prozess der Liberalisierung ihrer Wirtschaft nach westlichem Vorbild nicht gefolgt sind oder diesen wieder revidiert haben, wurden auch die globalen energiepolitischen Rahmenbedingungen nachhaltig verändert. Auf der einen Seite lassen sich heute von staatlicher Kontrolle weitgehend gelöste und rohstoffhungrige Energieversorgungsunternehmen entwickelter Marktwirtschaften beobachten; auf der anderen Seite finden sich weitgehend gleichgeschaltete Staatsunternehmen, die meist politischen Zwängen unterworfen sind. In Folge dieser Konstellation wird häufig der Vorwurf eines sogenannten „Ressourcen-nationalismus“ laut, der mit den Zugriffsmöglichkeiten populistisch agierender politischer Akteure auf die umfangreichen Rohstoffreserven in autoritären oder semi-demokratischen Systemen begründet wird.

Privatwirtschaftlich
organisierte
Unternehmen
entscheiden nach
eigenem Kalkül, aus
welchen Staaten
und über welche
Transportrouten sie
fossile Rohstoffe
beziehen.

Gleichzeitig fehlen den Regierungen der westlichen Welt Eingriffsmöglichkeiten in Entscheidungen von internationaler Tragweite, die von heimischen Akteuren der Energiewirtschaft auf globaler Ebene getroffen werden. Privatwirtschaftlich organisierte, meist börsennotierte Unternehmen entscheiden grundsätzlich nach eigenem Kalkül, aus welchen Staaten der Welt und über welche Transportrouten sie ihre Produkte, also fossile Rohstoffe, beziehen. Dies sind Prozesse, die von der Politik nur zu einem sehr geringen Ausmaß steuerbar sind und in einigen Fällen auch auf das Missfallen politischer Akteure stoßen können.

Neben der Tatsache, dass Europa international durch seine dreifache Vertretung in Form der EU-Kommission, der mitgliedstaatlichen Regierungen und der Energieunternehmen nur selten als einheitlicher Akteur wahrgenommen wird und dieser Umstand häufig dazu genutzt wird, einzelne Akteure oder Staatengruppen innerhalb Europas gegeneinander auszuspielen, führen auch fehlgeleitete Annahmen über die Tragweite der eigenen Handlungsfähigkeit zu Reaktionen zwischen Hilflosigkeit und Selbstüberschätzung. Als prominentes Beispiel hierfür können die Reaktionen europäischer Regierungen auf den ra-

sant gestiegenen Ölpreis angeführt werden. Trotz der weit verbreiteten Einsicht, dass weder die Europäische Union noch – und dies sogar zu einem viel geringeren Maße – der Nationalstaat faktisch Einfluss auf die Preisentwicklung auf den globalen Spot-Märkten für Erdöl nehmen kann, suchten Regierungen dennoch nach nationalen Strategien zur vermeintlichen Lösung des Problems. So schlug etwa der französische Staatspräsident eine Senkung der Mineralölsteuer vor, andere Regierungschefs erhofften sich von erhöhtem politischen Druck auf die OPEC eine Linderung. Dass weder der eine, noch der andere Ansatz eine nachhaltige Lösung eines Problems darstellt, das durch politische Akteure kaum mehr erfolgversprechend behandelt werden kann, ging im panikartigen Aktivismus auf allen Ebenen bedauerlicherweise unter.

hilflose Reaktionen
europäischer
Regierungen auf
den Ölpreis

Welche Handlungsoptionen bleiben Regierungen aber, wenn ihre Einflussmöglichkeiten auf die wichtigsten Importeure oder die Wahl der Importwege derart gering sind? Liegt das politische Konzept einer Diversifizierung von Lieferländern und Transportrouten, das insbesondere auf europäischer Ebene prominente Unterstützung erfährt, überhaupt im Bereich der Entscheidungen von Regierungen und Parlamenten?

2. Die Analyse der Gefährdungslage als Voraussetzung politischen Handelns

Um derartige Fragen hinreichend beantworten zu können, muss man die Herausforderungen für eine sichere Energieversorgung Europas analysieren. Hierbei hilft ein Blick auf die Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit und die daraus resultierenden Problemstellungen. Zunächst sollte die Gefährdungslage auf einer zeitlichen Ebene betrachtet werden: Die deutliche Mehrheit der Probleme, die mit Lieferunterbrechungen oder Versorgungsengpässen verbunden sind, beschränkten sich bislang auf einen kurzen Zeitraum von wenigen Stunden bis hin zu einigen Tagen. Seit der Ölkrise der 1970er Jahre kann in Europa nicht mehr von einem mehrmonatigen Ausfall der Lieferungen eines für die Energieversorgung relevanten Rohstoffs berichtet werden (Defilla 2007: 37f.). Selbst in den 1970er Jahren konnte man nicht von einem völligen Lieferausfall sprechen. Die erste These lautet also, dass sich die Gefährdungslage vorrangig auf kurzfristige Lieferunterbrechungen oder Versorgungsengpässe bezieht.

Gefährdungslage
bezieht sich
vorrangig auf
kurzfristige Liefer-
unterbrechungen
oder Versorgungs-
engpässe

Die zweite Frage, die in diesem Kontext aufgeworfen werden muss, betrifft die Struktur europäischer Energieversorgung. Auch hier ist eine Differenzierung notwendig und zwar auf der Basis der Unterscheidung zwischen versorgungssicherheitspolitisch sensiblen und weniger sensiblen Rohstoffen. Es lässt sich feststellen, dass das höchste Risiko für den Energieträger Erdgas besteht. Der einfache Grund hierfür liegt in dessen Leitungsgebundenheit und dem wachsenden Importbedarf Europas, der wiederum seinen Grund in der sinkenden Eigenproduktion und der Attraktivität, die Erdgas in Folge seiner emissionsarmen Nutzbarmachung in der Stromerzeugung besitzt. Während die Versorgung mit Erdöl nur zu einem Teil über Pipelines erfolgt, dieser Rohstoff also zu einem geringeren Ausmaß leitungsgebunden ist, gilt für Erdgas das genaue Gegenteil.

höchstes Risiko
Erdgas

Über 90 Prozent der europäischen Erdgasversorgung erfolgt über fest installierte Leitungen und der Ausfall dieser Leitungen kann nicht flexibel kompensiert werden. Nur rund 10 Prozent der Gasimporte erreichen Europa auf Tankern (Götz 2008: 8). Für den Transport über speziell für diesen Zweck ausgerüstete Schiffe fallen deutlich höhere Kosten als für den Öltransport an. Diese Kosten setzen sich aus dem Prozess der Verflüssigung von Erdgas und einer ebenso kostspieligen Regasifizierung zusammen, aus technischen Schritte also, die erforderlich sind, um den Rohstoff im gewünschten Aggregatzustand an den Endverbraucher ausliefern zu können.

Betrachtet man diese Faktoren im Lichte der Erfahrungen der vergangenen Jahre – erinnert sei an den Konflikt um Zahlungsrückstände für Gaslieferungen zwischen Russland und der Ukraine und die daraus resultierende Unterbrechung der Importe über die betroffenen Pipelines –, so scheint das Risiko bei der Lieferung von Erdgas im Vergleich zu anderen Energieträgern also kurz- und mittelfristig verhältnismäßig hoch zu sein. Eine Gefährdung der Versorgung mit Erdgas über einen längeren Zeitraum erscheint jedoch derzeit, vor allem wegen der hohen Interdependenz von Produzenten und Konsumenten sowie des kostspieligen Betriebs bestehender Infrastruktur wenig wahrscheinlich. Die Abhängigkeit zwischen Importeuren und Exporteuren einer leitungsgebundenen Ware ist zu hoch, um eine einseitige Unterbrechung des Verhältnisses über einen längeren Zeitraum aufrecht erhalten zu können, ohne selbst mit immensen wirtschaftlichen Einbußen konfrontiert zu werden (Götz 2007).

Strom als zweiter
Problemfall

Neben Erdgas kann Strom als zweiter Problemfall für die Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit ausgemacht werden. Auch hier sprechen Erfahrungswerte der vergangenen Jahre für sich. Die Anzahl der Fälle von Lieferunterbrechungen im Bereich Strom war – verglichen mit anderen von Verbrauchern genutzten Produkten – relativ hoch. Man erinnere sich an den Ausfall der Stromversorgung in Italien im Jahr 2003 oder den Blackout großer Teile des westeuropäischen Netzes 2005. Der Grund hierfür liegt zumeist in der unzureichenden Wartung der Erzeugungs- und Transportinfrastruktur, also geringen Investitionen in die Erneuerung von Kraftwerken und Übertragungs- und Verteilungsnetzen. An dieser Stelle wird besonders deutlich, dass neben der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Energieaußenpolitik andere Faktoren einen erheblichen Einfluss auf die Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit haben.

Erdöl:
entscheidender
Faktor der Preis

Den Kreis der für die europäischen Energieversorgung relevanten Güter komplettiert der Rohstoff Erdöl. Dass Erdöl hier nur am Rande behandelt werden muss, hat zwei Ursachen: Erstens ist Erdöl weitgehend frei auf dem Markt verfügbar, zu einem viel geringeren Anteil leitungsgebunden und somit flexibel zwischen Staaten oder Unternehmen zu handeln. Zweitens zeigt sich für den Handel mit Erdöl der Preis und weniger die Gestaltung der Transportrouten als der entscheidende Faktor. Selbst bei stetig steigender Nachfrage nach Öl, werden die Weltregionen mit den größten finanziellen Mitteln stets einen kompetitiven Vorteil haben, sollte sich der Verteilungskampf auf weitgehend funktionierenden Märkten zuspitzen.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre und die Besonderheiten unterschiedlicher Energieträger lassen also den Schluss zu, dass Europas Energieversorgungssicherheit in erster Linie von kurz- oder mittelfristigen Unterbre-

chungsrisiken oder Versorgungsengpässen in den Sektoren Erdgas und Elektrizität betroffen ist. Dies muss den Ausgangspunkt einer Analyse der Handlungsoptionen für die Gestaltung europäischer Politik darstellen. Eine solche empirische Feststellung darf selbstverständlich nicht dazu verleiten, andere mögliche Risiken völlig auszuschließen.

3. Die interne Dimension der Versorgungssicherheit: Ungenutzte Potenziale

Die Gestaltung einer Energiepolitik auf EU-Ebene wird seit Beginn des Integrationsprozesses von einem entscheidenden Faktor eingeschränkt: dem Mangel an ausreichenden Kompetenzen (Geden/Fischer 2008: 30f.). Während für die Ausgestaltung des Energiebinnenmarktes eine Ermächtigungsgrundlage der Europäischen Union über die Bereiche Wettbewerb und Angleichung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt entwickelt werden kann und gleichzeitig in der Klimapolitik die weitreichende europäische Kompetenz der EU im Rahmen der Gestaltung einer Umweltpolitik zum Tragen kommt, verbleiben große Bereiche der Energiepolitik, dabei insbesondere der Bereich Energieversorgung, explizit in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

große Bereiche der Energiepolitik in der Verantwortung der Mitgliedstaaten

Zur Änderung dieses Zustands würde der Vertrag von Lissabon zur Reform der Europäischen Union beitragen, der erstmals eine spezifisch energiepolitische Handlungsgrundlage vorsieht. Die Europäische Union kann aber auch ohne die Ratifizierung dieses neuen Vertragswerks über Umwege gesetzgeberisch tätig werden. So bietet etwa der Artikel 100 des gültigen EG-Vertrages die Möglichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, „falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren auftreten“. Dies trifft erstens auf den Warencharakter von Erdgas und Elektrizität zu, der seit Beginn der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als solcher definiert wird, und kann zweitens auch präventiv genutzt werden. Vorsorgende Maßnahmen für potenziell eintretende Schwierigkeiten lassen sich auf diese Weise weitgehend problemlos begründen. In jedem Fall bleiben der Europäischen Union mehr Handlungsoptionen innerhalb Europas als bei der Entwicklung einer etwaigen – unter Umständen wirkungslosen – Energieaußenpolitik.

Artikel 100 des gültigen EG-Vertrages

3.1 Ausbau von Speicherkapazitäten und grenzüberschreitender Infrastruktur

Ein grundlegendes Problem der europäischen Energieversorgung liegt in der Struktur des sich entwickelnden Energiebinnenmarktes. Europa besteht auch rund zwanzig Jahre nach Beginn der Liberalisierung der Märkte für Erdgas und Elektrizität aus sogenannten Energieinseln. Auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Barcelona im Jahr 2002 wurde zwar beschlossen, den Anteil des grenzüberschreitenden Handels mit Strom und Gas auf mindestens zehn Prozent anzuheben. Dieses Ziel haben neben den durch ihre Insellage ohnehin geogra-

Energieinseln

phisch benachteiligten Mitgliedern wie Irland und Großbritannien auch Staaten auf dem europäischen Festland, wie Polen, Frankreich, Spanien, Portugal, Italien, Rumänien oder Bulgarien bislang nicht erreicht. Prominente Beispiele für ausgebliebene oder zeitlich hinausgezögerte Infrastrukturprojekte finden sich etwa in den mangelhaften Verbindungen der Märkte Spaniens und Frankreichs sowie der ausgebliebenen Integration der baltischen Staaten in das Europäische Höchstspannungsnetz (UCTE).³

Gasspeicheranlagen

Defizite lassen sich jedoch auch bei der Bereitstellung von Gasspeicheranlagen feststellen. So scheiterte beispielsweise ein Richtlinienentwurf zum verpflichtenden Ausbau von Speicherkapazitäten für Erdgas aus dem Jahr 2002 am Widerstand einzelner Regierungen, die ihren ehemals staatseigenen Energieversorgungsunternehmen Investitionen in dieser Größenordnung nicht zumuten wollten. So lässt sich zeigen, dass im Bereich der grenzüberschreitenden Infrastruktur, also der Interkonnektoren für Gas oder der Koppelstellen für Strom, aber auch bei der Entwicklung ausreichender Speicherkapazitäten für Erdgas enormer Handlungsbedarf besteht.

Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur liegt nicht im strategischen Interesse der meisten Energieversorgungsunternehmen

Die Ursachen für diese Probleme liegen auf der Hand. Einerseits ist der Ausbau von Infrastruktur mit Kosten verbunden, die weder Energieversorgungsunternehmen noch Mitgliedstaaten zu tragen gewillt sind. Darüber hinaus ist auch die Europäische Union mit ihren begrenzten finanziellen Mitteln nicht in der Lage, die Kosten für Investitionen in der Höhe einiger Milliarden Euro bereitzustellen. Andererseits, und dies spielt in vielen Fällen eine weit wichtigere Rolle, liegt der Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur nicht im strategischen Interesse der meisten Energieversorgungsunternehmen, hätte er doch zur Folge, dass andere europäische Marktteilnehmer leichter Zugang zu den national abgeschotteten Märkten für Strom und Gas erhalten würden und somit der Wettbewerbsdruck auf die etablierten Unternehmen stiege. Der Ausbau von Speicheranlagen verursacht gleichermaßen hohe Kosten, ohne den Unternehmen einen unmittelbaren Nutzen zu bringen, schließlich hätten die Verbraucher unter einem möglichen Ausfall von Lieferungen weit mehr zu leiden, als die Energieversorgungsunternehmen selbst.

die Möglichkeit, kurz- oder mittelfristige Versorgungsengpässe europaweit auszugleichen

Die grundlegende Frage, welchen Nutzen der Ausbau der angesprochenen Infrastruktur für die Versorgungssicherheit Europas bringen kann, ist leicht zu beantworten. Die Entwicklung eines einheitlichen europäischen Energiebinnenmarktes ohne technische Barrieren bietet die Möglichkeit, kurz- oder mittelfristige Versorgungsengpässe europaweit auszugleichen. Der Veranschaulichung dient folgendes Szenario: In Folge eines Konflikts zwischen Russland und der Ukraine wird eine der zentralen Achsen für die Erdgasversorgung Ostmitteleuropas unterbrochen. Vorausgesetzt entsprechende Infrastruktur bestünde, könnten nun über ein funktionierendes Leitungsnetz Reserven aus Frankreich oder Spanien freigesetzt werden, um den Bedarf an Erdgas, beispielsweise in der vorrangig betroffenen Slowakei, zu decken. Dies kann jedoch nur dann geschehen, wenn einerseits die entsprechende Infrastruktur zur Gewährleistung dieser Ausgleichslieferungen existiert, andererseits in den solidarisch handelnden Staaten die notwendigen Reserven bereitstehen, und diese, ohne die eigene Versorgung industrieller und privater Verbraucher zu gefährden, genutzt werden können. Anhand dieses einfachen und von der Realität nicht weit entfernten

Beispiels lässt sich vor Augen führen, dass, unabhängig von Strategien einer Energieaußenpolitik, Handlungsoptionen im Inneren Europas bestehen, durch die kurz- oder mittelfristige Lieferunterbrechungen kompensiert werden könnten. Im Stromsektor könnte der Netzausbau eine effizientere Nutzung und Verteilung von Kapazitäten sowie ein besseres Krisenmanagement zu ermöglichen.

3.2 Entwicklung solidarischer Krisenreaktionsmechanismen

Dass die Idee eines materiellen Ausgleichs zwischen Mitgliedstaaten bei Lieferunterbrechungen oder Produktionsausfällen kein sonderlich innovatives Konzept darstellt, zeigt die Einführung entsprechender, allerdings in ihrem Wortlaut vage gehaltener Bestimmungen zur Anwendung solidarischer Maßnahmen im Energiebereich in den Lissabonner Vertrag.⁴ Dass diese Bestimmungen jedoch Teil des neuen Vertrags werden sollen, stellt einen wichtigen und notwendigen Schritt dar, um insbesondere diejenigen Mitgliedstaaten, die um die Sicherheit ihrer Energieversorgung fürchten – etwa die baltischen Staaten oder Polen – von der Ernsthaftigkeit europäischer Bemühungen zu überzeugen. Dennoch reicht eine reine Willenserklärung nicht aus, um im Krisenfall entsprechende Kapazitäten freizusetzen. Empirische Studien belegen, dass eine unkoordinierte Gemeinschaft im Falle von Versorgungsengpässen für den einzelnen Staat teilweise einen geringeren Wert besitzen kann, als dies bei einer im Vorfeld gesteuerten Versorgung möglich wäre (Le Coq/Paltseva 2008: 96f.). Ursache für diesen Effekt ist das mangelnde Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft und die daraus resultierende höhere Eigenvorsorge. Diese Erkenntnis muss zu dem Schluss führen, dass klare Regelungen für die Gewährleistung von Ausgleichslieferungen bei Versorgungsproblemen vonnöten sind.

eine bloße
Willenserklärung
reicht im Krisenfall
nicht aus

Um also ein höheres Maß an Versorgungssicherheit gewährleisten zu können, müsste den teils stark divergierenden Strukturen der Energieversorgung unter den Mitgliedstaaten durch eine entsprechend differenzierte EU-Strategie Rechnung getragen werden. Vergleicht man etwa die Abhängigkeit von Erdgasimporten von Ungarn und Polen, so erstaunt, dass Ungarn pro Kopf viermal so viel Gas importiert wie das, folgt man der politischen Rhetorik, deutlich gefährdetere Polen. Zusätzlich ist Ungarn, wie viele andere Staaten Europas, beinahe vollständig von einem einzigen Importeur, in diesem Fall Russland, abhängig. Diese Ausgangslage ist eine der Ursachen für die öffentliche Debatte bezüglich der ungarischen Position zum Bau der Nabucco-Pipeline⁵. Während die Europäische Union, unterstützt von der Mehrheit der mitgliedstaatlichen Regierungen, den Bau dieses Pipelineprojekts voranbringen will, versucht der russische Gasmonopolist Gazprom das Vorhaben durch Alternativprojekte zu torpedieren. In Abwesenheit eines funktionierenden Ausgleichsmechanismus innerhalb Europas war die grundsätzlich positive Reaktion der ungarischen Regierung auf das Angebot Gazproms mit Blick auf die langfristige Strategie des Landes zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit durchaus verständlich. Hätte Ungarn Russland durch ein brüske Ablehnung des Gazprom-Angebots nachhaltig verstimmt, hätte dies der ungarischen Erdgasversorgung in einem Krisenfall Schaden zufügen kön-

nen, ohne dass der mittelosteuropäische Staat sich auf sichere Zusagen für Hilfsleistungen aus anderen EU-Staaten hätte verlassen können (Fischer 2007).

Die Entwicklung solidarischer Ausgleichsmechanismen in Form rechtsverbindlicher Beschlüsse sollte dementsprechend elementarer Bestandteil des europäischen Werkzeugkastens für den Bereich Energieversorgungssicherheit sein. Dabei kann durchaus bei der Formulierung von Speicherverpflichtungen über die gewohnheitsmäßige Orientierung an Tagesverbrauchssätzen hinaus die Vorkhaltung unterschiedlichen Rohstoffe miteinander verknüpft werden, um den unterschiedlichen Versorgungsstrukturen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Die Beschränkung auf informelle Zusagen oder ein unkoordiniertes Vorgehen könnte nationale Sicherheitsstrategen hingegen dazu verleiten, aus gesamt-europäischer Sicht irrationale Entscheidungen zu treffen, die einzig und alleine der eigenen nationalen Versorgungssicherheit dienen.

3.3 Transparenz auf den Energiemärkten

Setzt man die genannten Schritte hinsichtlich des Ausbaus der Infrastruktur und der Entwicklung von Krisenreaktionsmechanismen voraus, so bleibt ein weiterer Aspekt, der entscheidend für die interne Dimension der Gewährleistung von Versorgungssicherheit ist: Die Erhöhung der Transparenz auf den Energiemärkten. Die zeitnahe Überwachung von Speicherreserven sowie der Import- und Verbrauchsmengen aller Mitgliedstaaten durch eine neutrale europäische Stelle, stellt eine der Voraussetzungen für eine effektive und kostengünstige Gewährleistung von Energiesicherheit dar. Kombiniert mit einer starken Regulierung auf europäischer Ebene können eine effiziente Erzeugung von Strom und eine effiziente Verteilung von Gas innerhalb Europas zu niedrigeren Importmengen und damit zu einem höheren Maß an Sicherheit führen. Sind Erzeuger von Strom oder Importeure von Erdgas vollständig über die produzierten und importierten Strom- und Gasmengen informiert, wird dementsprechend weniger produziert bzw. mehr gespeichert. Hierzu könnte im Elektrizitätssektor auch die Gründung einer europäischen Strombörse beitragen, die einheitliche Preise ausweisen würde und damit für Manipulationen weniger anfällig wäre (Kemfert 2008: 183). Auch dies würde zu mehr Transparenz und zu einer Verbesserung der Energieversorgungssicherheit innerhalb Europas führen.

zeitnahe
Überwachung von
Speicherreserven

europäische
Strombörse

4. Was also tun?

Das Thema Versorgungssicherheit ist in den vergangenen Monaten zu Gunsten der Diskussion über die Entwicklung einer europäischen Klimapolitik und unter dem Druck, der durch die öffentliche Reaktion auf die Preisentwicklungen auf dem Ölmarkt entstand, in den Hintergrund gedrängt worden. Gleichzeitig hat der militärisch ausgetragene russisch-georgische Konflikt zu neuerlichen Zweifeln an der Zuverlässigkeit Russlands als größtem einzelnen Rohstoffimporteur der Europäischen Union geführt. Dass die Energieversorgungssicherheit in Kür-

ze wieder ein politisches Thema wird, ist zu erwarten. Die Europäische Kommission hat sich für November 2008 zum Ziel gesetzt, gemeinsam mit einer ersten Überprüfung der Energiestrategie aus dem Jahr 2007, ein Legislativpaket zum Thema Versorgungssicherheit zu veröffentlichen und konkrete Maßnahmen vorzuschlagen.

EU: Legislativpaket
zum Thema Ver-
sorgungssicherheit

Wie bereits erwähnt, ist der Einfluss der Europäischen Union im Rahmen einer EU-Energieaußenpolitik mehr als gering. Bislang sind nur zwei Projekte im internen Arbeitsprogramm der Kommission vorgesehen: eine Revision der Ölbevorratungsrichtlinie sowie eine Revision oder ein Fortschrittsbericht zur Gassicherheitsrichtlinie. Die Ölbevorratungsrichtlinie regelt über die Vorgaben der Internationalen Energie Agentur (IEA) hinaus die Bevorratungspflicht für Ölreserven mit der Maßgabe der Vorhaltung von 90 durchschnittlichen Tagesverbrauchssätzen. Die Gassicherheitsrichtlinie beinhaltet ein eher loses Gerüst von Bestimmungen zur Versorgungssicherheit mit Erdgas, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten angehalten werden. Neben diesen beiden mehr oder weniger konkreten Schritten stellte die Kommission ein Grünbuch zu den Transeuropäischen Netzen für Energie und eine Mitteilung zur Gestaltung einer zukünftigen Energieaußenpolitik in Aussicht. Die Tatsache, dass unter den bislang bekannten Vorschlägen nur maximal zwei konkrete Gesetzgebungsvorhaben zu finden sind, gibt keinen Anlass zu großem Optimismus.

Ölbevorratungs-
richtlinie

Gassicherheits-
richtlinie

Grünbuch zu den
Transeuropäischen
Netzen

Dass Europa im Bereich der Energiepolitik handlungsfähig wird, könnte eines der zentralen Zukunftsprojekte der europäischen Integration sein. Hierfür bedarf es jedoch ambitionierterer Vorhaben. Folgende Maßnahmen könnten zu einer effektiven Risikominimierung bei Lieferunterbrechungen oder Versorgungsengpässen im Bereich Strom und Gas beitragen:

- (1) *Der Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur.* Die EU-Kommission hat in ihrem Energiebinnenmarktpaket vom September 2007 einen Entwurf vorgelegt, der die Energieversorgungsunternehmen verpflichten soll, Investitionspläne für den Zeitraum von zehn Jahren mit konkreten Schritten zum Ausbau der Verbindungen in Nachbarstaaten vorzulegen. Diese Investitionspläne sollen durch die Kommission und eine zu gründende Agentur für die Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden abgenommen oder mit Änderungsvorschlägen zurückgesandt werden. Die Stoßrichtung der Kommissionsvorlage ist klar, könnte jedoch beispielsweise durch eine Richtlinie, die jeden Mitgliedstaat zum Ausbau seiner Infrastruktur mit Nachbarstaaten in einer festzulegenden Größenordnung verpflichtet, erweitert werden. Damit würden die Mitgliedstaaten stärker in die Verantwortung einbezogen und müssten sich für Versäumnisse selbst rechtfertigen. Gleichzeitig bliebe es ihnen überlassen, wie sie die in ihrem Staat ansässigen Energieunternehmen von entsprechenden Investitionen überzeugen. Eine Kompetenzgrundlage der EU für den Bereich Transeuropäische Netze besteht im Rahmen der gültigen Verträge. Darüber hinaus könnte ein erneuter Versuch unternommen werden, eine Richtlinie zur Bevorratungspflicht für Erdgas zu verabschieden. Die Ablehnung eines solchen Vorhabens müssten sich die Regierungen gegen den Widerstand zahlreicher Akteure auf nationaler aber auf europäischer Ebene, nicht zuletzt des in diesem Bereich ä-

berst ambitionierten Europäischen Parlaments, teuer erkaufen. Eine Richtlinie zur Gasbevorratung könnte durch den verstärkten Ausbau von LNG-Terminals⁶ und Regasifizierungsanlagen unterstützt werden, um mehr Flexibilität auf dem Gasmarkt zu entwickeln. Diejenigen Mitgliedstaaten, deren geologische Bedingungen Speicheranlagen für Erdgas nur in geringem Umfang oder nur unter hohen Kosten zulassen, könnten Kooperationen mit solchen Staaten eingehen, die naturgegeben günstigere Voraussetzungen haben. Ein solches Lastenausgleichsmodell ist bereits im Rahmen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und im Bereich der EU-Klimapolitik vorgesehen.

- (2) *Die Entwicklung solidarischer Krisenreaktionsmechanismen darf kein Papiertiger bleiben.* Eine klare rechtliche Regelung für die Verpflichtung zu Hilfestellungen für andere Mitgliedstaaten muss schon allein deswegen entwickelt werden, weil die Wirksamkeit dieser durchaus sinnvollen Bestimmungen des Lissabonner Vertrags ansonsten in Frage gestellt und die Möglichkeit der Schaffung größeren zwischenstaatlichen Vertrauens in diesem Bereich ungenutzt verstreichen würde. Zu diesem Zweck könnte eine Verordnung entwickelt werden, die ihre Rechtsgültigkeit ohne Umsetzung in nationales Recht in allen Mitgliedstaaten direkt entfaltet.
- (3) *Ein höheres Maß an Transparenz* kann durch eine Reihe von Maßnahmen gewährleistet werden. Zum einen könnte die Einrichtung einer zentralen und unabhängigen europäischen Energiebeobachtungsstelle, wie bereits im Energieaktionsplan aus dem Jahr 2007 vorgeschlagen, zur Konzentration von Informationen dienen, um Sicherheitskonzepte und Frühwarnmechanismen zu entwickeln. Eine ähnliche Aufgabe nimmt derzeit die IEA für den Erdölsektor wahr. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht alle EU-Mitgliedstaaten der IEA angehören. Zum anderen sollten Regelungen entwickelt werden, die die Mitgliedstaaten zur Weitergabe zentraler Informationen durch ihre nationalen Energieversorgungsunternehmen verpflichten. Diese sind für eine effiziente Nutzung der Netze und Produktionskapazitäten unerlässlich. Auch hierfür bietet das Energiebinnenmarktpaket eine Grundlage. Die darin vorgesehenen Regelungen könnten durch Vorgaben einer spezifischen Richtlinie bezüglich der Transparenz auf den Elektrizitäts-, Erdöl- und Erdgasmärkten weiter ausgebaut werden.

5. Fazit

Energieversorgungssicherheit kann keinesfalls allein über die Entwicklung von Maßnahmen für die interne Gestaltung der Energiemärkte Europas gesteuert werden. Dies zu behaupten wäre verkürzt, in der praktischen Anwendung fahrlässig und würde die Abhängigkeit der Europäischen Union von Importen aus aller Welt verkennen. Dennoch ist es notwendig, sich mit denjenigen Bereichen der Energiepolitik auseinanderzusetzen, in denen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten regulierend eingreifen können. Die Handlungsoptionen bei vergleichsweise einfach und effektiv handhabbaren Fragen aus dem Blickfeld zu verlieren, wäre daher nicht minder fahrlässig. Es müssen demnach integrierte

Konzepte entwickelt werden, die sowohl die externe als auch die interne Dimension der Energieversorgungssicherheit in ein Gleichgewicht bringen und damit sowohl Wirksamkeit als auch Kostenaufwand der beiden Ebenen gegeneinander abwägen. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass eine Reihe zentraler Maßnahmen an dieser Stelle noch nicht angesprochen wurden. Der Ausbau erneuerbarer Energiequellen, die Steigerung der Energieeffizienz sowie ganz allgemein die Energieeinsparung spielen eine fundamentale und nicht zu unterschätzende Rolle für die Gewährleistung von Versorgungssicherheit im Energiesektor. Nur durch die Einbeziehung dieser Bereiche kann eine erfolgversprechende Sicherheitsstrategie entwickelt werden. Die Gesetzgebungsverfahren im Rahmen des Binnenmarktpakets sowie des Klima-Energie-Pakets sind mit Blick auf ihre versorgungssicherheitspolitischen Auswirkungen der erste Schritt. Ob dieser durch ein ambitioniertes Projekt für die interne Dimension der Versorgungssicherheit ergänzt wird, werden die Vorschläge der Europäischen Kommission im November 2008 zeigen.

integrierte Konzepte

Anmerkungen

- 1 Vgl. etwa Frank Umbach (2003): Globale Energiesicherheit. Strategische Herausforderungen für die europäische und deutsche Außenpolitik, München 2003; Antje Nötzold (2007): Europäische Versorgungssicherheit mit Erdöl und Erdgas. Einflussfaktoren und Abhängigkeiten, Saarbrücken; Thomas Fischermann (2008): Achillesferse der Weltwirtschaft. Kriege und Terroranschläge bedrohen das internationale Netz der Öl- und Gaspipelines. Die Gefahr wird unterschätzt, in: Die Zeit, Nr. 35, 21.08.2008, S.23.
- 2 Mit dem Begriff „Peak Oil“ wird der Höhepunkt der globalen Erdölförderung bezeichnet, nach dessen Überschreiten die Förderung sinkt und die stetig wachsende Nachfrage nach Erdöl nicht mehr befriedigt werden kann.
- 3 Vgl. Europäische Kommission (2006): Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament. Priority Interconnection Plan, COM (2006) 846 final.
- 4 Vgl. Art. 194 und Art. 122 AEUV.
- 5 Das Projekt „Nabucco-Pipeline“ soll ab 2013 Erdgas aus dem kaspischen Raum und Zentralasien unter Umgehung russischen Staatsgebiets nach Europa leiten. Die Route führt durch die Türkei, erreicht die Europäische Union über Bulgarien und wird durch Rumänien und Ungarn in das österreichische Baumgarten geleitet. Der Baubeginn ist für 2010 geplant. Das Projekt steht seit Jahren auf den vorderen Plätzen der Prioritätenliste Transeuropäischer Netze und hat seit verganginem Jahr mit dem ehemaligen niederländischen Außenminister Josias von Aartsen einen prominenten Projektkoordinator.
- 6 Mit der Abkürzung LNG („Liquified Natural Gas“) wird zum Transport mit Tankschiffen verflüssigtes Erdgas bezeichnet. Siehe dazu u.a.: Pfeiffer, Hermannus (2008): Flüssiges Gas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 7/2008, S. 113-115.

Literatur

- Defilla, Steivan (2007): Energiepolitik. Wissenschaftliche und wirtschaftliche Grundlagen, Zürich/Chur.
- Fischer, Severin (2007): Verrat an Europa? Ungarns pragmatische Energieaußenpolitik im Spannungsfeld von Diversifizierung und Versorgungssicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier FG 1 2007/19, Berlin.
- Geden, Oliver/Fischer, Severin (2008): Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden.

- Götz, Roland (2007): Die Debatte um Europas Energieversorgungssicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier FG 3 2/2007, Berlin.
- Götz, Roland (2008): Europas Gasimporte durch Pipelines: Projekte und Sicherheitsaspekte, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 8/2008, S. 8-13.
- Kemfert, Claudia/Traber, Thure (2008): Strommarkt: Engpässe im Netz behindern den Wettbewerb, in: *Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)*, 15/2008, S. 178-183.
- Laumanns, Ulrich (2005): Determinanten der Energiepolitik, in: Reiche, Danyel: *Grundlagen der Energiepolitik*, Frankfurt/Main, S. 279-289.
- Le Coq, Chloe/Paltseva, Elena (2008): *Common Energy Policy in the EU: The Moral Hazard of the Security of Supply*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Report 1/2008, Stockholm.