

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Energieaußenpolitik der Europäischen Union

In der EU werden derzeit 46% des Gasbedarfs und 21% des Ölbedarfs durch heimische Energiequellen gedeckt. Da diese allmählich zur Neige gehen, ist die EU zunehmend auf den Energieimport angewiesen. Die bekannten Gas- und Ölreserven lagern überwiegend in Regionen, die politisch und/oder wirtschaftlich eher instabil sind, weshalb die EU nach einer Diversifizierung der Energieversorgung und einem einheitlichen energiepolitischen Auftreten nach außen strebt – ein Vorhaben, das durch eine kompetenzielle Stärkung der EU im Bereich der Energiepolitik durch den Vertrag von Lissabon bekräftigt wird. Mittels einer gemeinsamen Energieaußenpolitik (EAP) will die Union sich gegen die zunehmende Konkurrenz auf dem Weltmarkt besser behaupten und Spannungen aus Verteilungs- und Zugangskonflikten um Energie entgegenwirken.

Gründe für das gestiegene Interesse an einer gemeinsamen EAP

Aufmerksamkeit erhielt das Thema Energieversorgungssicherheit als das russische Erdgasunternehmen Gazprom im Januar 2006 die Energiezufuhr an die Ukraine unterbrach und damit einen Leistungsabfall bei der Versorgung Mittel- und Westeuropas bewirkte. Der Missbrauch von Energielieferungen als politisches Druckmittel durch Russland wiederholte sich später gegenüber Georgien und Weißrussland. Den EU-Mitgliedstaaten führten diese Ereignisse die Abhängigkeit von Energieimporten und die Begrenztheit der nationalstaatlichen Energiekonzepte vor Augen. Allerdings bestehen trotz der Ankündigung der EU, eine kohärente EAP zu entwickeln, weiterhin retardierende Momente, da Kompetenzen in Energiefragen überwiegend bei den Mitgliedstaaten liegen und diese von unterschiedlichen Energieressourcen abhängig sind. So beträgt etwa der Anteil von Erdgas am gesamten Energieverbrauch in Deutschland, im Vereinigten Königreich und in Italien etwa 33%, in Frankreich und Spanien 20% und in Polen 13,5%. Demgegenüber bezieht Polen seine Energie zu über 60% aus Kohle, Frankreich zu über 40% aus Atomenergie. Daraus ergibt sich ein höchst heterogenes Bild der energiepolitischen Interessen der Mitgliedstaaten, die sich negativ auf die Formulierung und Umsetzung einer einheitlichen EAP auswirken.

Rechtliche Grundlagen der europäischen Energiepolitik

Die Übertragung von Hoheitsrechten im Energiesektor auf eine supranationale Behörde gehört

zu den ersten Ideen, auf denen die Europäische Gemeinschaft basiert. Bereits die 1951 gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gab allen Mitgliedern Zugang zu Kohle und Stahl, ohne Zoll zahlen zu müssen. Die nächste Vergemeinschaftung im Energiebereich erfolgte durch die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) am 25. März 1957.

Im EG-Vertrag (EGV) wurde dann die europäische Energiepolitik durch den Vertrag von Maastricht verankert. Gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. u EGV umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft auch Maßnahmen im Bereich der Energie, jedoch ergibt sich daraus keine Kompetenznorm, aus der Einzelermächtigungen abgeleitet werden könnten. Die Regelungen beziehen sich auf die Energiepolitik innerhalb der Union und haben keinen Einfluss auf die EAP. Diese zählt nicht zur „Ersten Säule“ der EU, sie wird vielmehr als Teil der EU-Außenpolitik begriffen.

Im noch zu ratifizierenden Vertrag von Lissabon wird die Energiepolitik deutlich aufgewertet. Sie erhielt in Art. 176 a des Vertrages über die Arbeitsweise der EU einen eigenen Titel, der unter anderem das Ziel der Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union nennt. Die Energiepolitik der Union soll im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts geführt werden. Die Vorschrift soll jedoch ausdrücklich nicht die eigenen Kompetenzen der Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich der Wahl zwischen den Energiequellen und der allgemeinen Struktur ihrer Energieversorgung, berühren.

Internationale Verträge

Neben den Bestimmungen im Primärrecht hat die EU inzwischen eine Reihe von internationalen Verträgen zur Energieversorgungssicherheit abgeschlossen. So wurde im Dezember 1994 der **Vertrag über die Energiecharta** unterzeichnet, der Regeln für den Schutz internationaler Investitionen im Energiesektor, den Handel mit Primärenergieträgern und Energieerzeugnissen, den Transit sowie für die Streitbeilegung festlegt. Alle Staaten des europäischen Kontinents mit Ausnahme von Serbien haben den Vertrag inzwischen unterzeichnet, Russland hat ihn noch nicht ratifiziert.

2005 unterzeichneten die EU, Albanien, Bulgarien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Rumänien und Serbien den **Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft Südosteuropa (ECSEE)**. Darin verpflichteten sich die Vertragsparteien zur Bildung eines rechtlichen Rahmens für einen integrierten Energiemarkt für Gas und Elektrizität nach dem Vorbild der EGKS.

Erste Ansätze zur Formulierung einer Energieaußenpolitik

Im März 2006 forderte die Europäische Kommission im „**Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie**“ die EU-Mitgliedstaaten dazu auf, Maßnahmen für eine europäische Energiepolitik zu treffen. Dabei sollte im Rahmen einer gemeinsamen EU-Energieaußenpolitik das Prinzip der energiepolitischen Solidarität beachtet und ein Instrument für solidarische Soforthilfe in Fällen von Versorgungskrisen bereitgestellt werden. Außerdem sollten Vorkehrungen getroffen werden, um Investitionen durch staatlich kontrollierte ausländische Unternehmen (gemeint war hier vor allem der russische Monopolist Gazprom) in die Gas- und Stromleitungsnetze der EU-Mitgliedstaaten zu unterbinden.

Der **Europäische Rat (ER)** befasste sich auf seiner Sitzung am 8./9. März 2007 mit den energiepolitischen Zielsetzungen der EU und folgte weitgehend den Vorschlägen der Kommission für eine integrierte Energiepolitik. Der ER verabschiedete einen Aktionsplan 2007-2009 für eine Energiepolitik für Europa, regte die Errichtung einer Energiebeobachtungsstelle bei der Kommission an und benannte folgende energiepolitische Projekte als vorrangig: den Bau einer Stromleitung zwischen Deutschland, Polen und Litauen, die Anbindung der Offshore-Windkraftanlagen in Nordeuropa an das europäische Energienetz, die Schaffung eines Elektrizitätsverbundes zwischen Frankreich und Spanien sowie den Bau der Nabucco-Pipeline zwischen dem Kaspischen Meer und Mitteleuropa.

Ähnliche Forderungen erhob das **Europäische Parlament (EP)**. Es forderte im September 2007 eine gemeinsame europäische Energieaußenpolitik auf der Grundlage der Solidarität, Diversifi-

zierung und Nachhaltigkeit. Nach dem Willen des EP sollte nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein Hoher Beauftragter für Energieaußenpolitik benannt werden, dessen Aufgabenbereich die Koordinierung aller Politiken im Bereich der gemeinsamen europäischen EAP sowie die Wahrung der Unionsinteressen bei Verhandlungen mit externen Partnern umfasst. Zugleich forderte das EP die EU-Kommission auf, sich dafür einzusetzen, dass eine „Energiesicherheitsklausel“ in Handels-, Assoziierungs- sowie Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Erzeuger- und Transitländern aufgenommen wird.

Energiepolitische Ziele gegenüber Drittstaaten

a. Norwegen

Problemlos ist die energiepolitische Zusammenarbeit der EU mit seinem Nachbarn Norwegen, dem drittgrößten **Exporteur von Erdgas** weltweit und einem der Hauptenergielieferanten für die EU. 2005 wurde zwischen Norwegen und der EU vereinbart, in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energieträger und Energieversorgungssicherheit enger zusammenzuarbeiten. Seit 2005 finden zudem regelmäßige Konsultationen über energiepolitische Fragen statt.

b. Russland

Weniger unproblematisch stellen sich hingegen die energiepolitischen Beziehungen zu Russland dar. Von dort bezieht die EU 27% der Öl- und 24% der Gaslieferungen (wobei Russland auch Öl und Gas aus den zentralasiatischen Staaten in sein Leitungsnetz mit einspeist).

Die Energiezusammenarbeit mit Russland hat für die EU einen hohen Stellenwert. Bereits in den 1990er Jahren wurde ein bilateraler Energiedialog aufgenommen, in dessen Mittelpunkt die Öffnung des russischen Energiemarkts für den Wettbewerb, die Kooperation bei der nuklearen Sicherheit sowie die Stilllegung von unsicheren Atomkraftwerken stehen. Ein Durchbruch in der Frage der Energiezusammenarbeit steht jedoch noch aus, da Russland es ablehnt, sein Transitmonopol für Gaslieferungen aus Zentralasien aufzugeben.

Energiepolitische Fragen sollen auch Gegenstand des neuen **Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA)** sein, das das 1997 vereinbarte Abkommen ersetzen soll. Bisher hatten Meinungsverschiedenheiten zwischen Russland und einigen mitteleuropäischen Mitgliedstaaten, insbesondere Polen, die Beziehungen zwischen der EU und Russland belastet und die Aufnahme von Verhandlungen behindert. Mitte Dezember 2007 machte jedoch Russland gegenüber Polen Zusagen im sog. Fleischstreit, so dass nun der Weg für die Aufnahme von Verhandlungen frei zu sein scheint und die offiziellen Verhandlungen beim nächsten EU-Russland-Gipfel im Mai 2008 eröffnet werden könnten. Allerdings hat Russ-

land bereits im Vorfeld die Forderung der EU zurückgewiesen, dass die oben beschriebene Energiecharta Teil des neuen Vertragswerks wird, so dass mit schwierigen Verhandlungen zu rechnen ist.

Die EU-Russlandpolitik steht vor einem gewissen Dilemma. Russland hat in der Vergangenheit wiederholt versucht, eine gemeinsame Unionsposition in der Energiepolitik mittels privilegierter Beziehungen zu einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu unterlaufen. So wird etwa die geplante Ostsee-Pipeline insbesondere in Polen und den baltischen Staaten kritisch gesehen, obwohl das sog. North-Stream-Projekt inzwischen Teil der Trans-europäischen Netze (TEN) geworden ist. Kritik an North-Stream äußerte inzwischen auch das EP. Die Europaabgeordneten forderten im September 2007, der energiepolitische „Unilateralismus“ müsse beendet und durch eine Politik der Energiesolidarität ersetzt werden.

Russland hat zuletzt seinen Einfluss in Südosteuropa durch die Übernahme von 51% an der serbischen Erdölgesellschaft NIS durch Gazprom ausgeweitet, und es versucht ebenfalls, die ungarische Regierung von der Beteiligung an der von der EU geförderten Nabucco-Pipeline (s. u.) abzuhalten.

c. Ukraine

Die Ukraine ist ein wichtiges Transitland für russische und zentralasiatische Gaslieferungen. Die EU ist sich der daraus resultierenden geostrategischen Bedeutung des Landes bewusst und versucht im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), die Ukraine stärker an eigene Strukturen anzubinden. Im Februar 2005 wurde ein Memorandum unterzeichnet, in dem sich beide Seiten zur Integration der beiden Strom- und Gasmärkte bekannten. Anfang Februar 2007 nahm die EU Verhandlungen über ein neues bilaterales, verstärktes Abkommen auf, das weitaus ambitionierter als das bisherige sein wird und das Land schrittweise an das rechtliche Regelwerk der Gemeinschaft, den *acquis communautaire*, heranführen soll.

d. Kaukasus und Kaspisches Meer

Um Russlands Transitmonopol für Gas und Öl zu umgehen, ist die Kaukasusregion und insbesondere Aserbaidschan wegen seiner riesigen Öl- und Gaslagerstätten von großer Bedeutung. Als Erfolg westlicher (allerdings vor allem amerikanischer) Energieaußenpolitik kann die Eröffnung der Ölpipeline **Baku-Tbilissi-Ceyhan (BTC)** bezeichnet werden, die das Kaspische Meer mit Georgien und der östlichen Mittelmeerküste der Türkei unter Umgehung Russlands verbindet. Als nächstes Projekt steht die Realisierung der **Nabucco-Pipeline** an, die ab 2013 bis zu 31 Mrd. Kubiktonnen Erdgas von der Osttürkei durch Rumänien, Bulgarien und Ungarn nach Österreich, unter Umgehung Russland, leiten soll.

e. Euromed

Für die Energieversorgungssicherheit der EU rücken zudem die Gasvorkommen Nordafrikas immer stärker in den Fokus. Als Ausgangspunkt für den Ausbau der Energiepartnerschaft mit diesen Ländern bietet sich die 1995 in Barcelona geschlossene **Euro-Mediterrane Partnerschaft** an, die u.a. Algerien, Ägypten und Marokko umfasst. Libyen hat inzwischen einen Beobachterstatus und will Mitglied werden; Mauretanien stellte im Mai 2005 einen Antrag auf Vollmitgliedschaft. Im Energiebereich geht es der EU um die Realisierung einer **Energiepartnerschaft** einerseits und einer Reform des rechtlichen und regulativen Rahmens im Energiesektor der Partnerländer andererseits. Dazu unterstützt die EU wettbewerbsfördernde Reformen im Hinblick auf die bis 2010 geplante Errichtung einer Freihandelszone, den Aufbau unabhängiger Regulierungsbehörden, die Senkung der Subventionen im Energiesektor, die Beteiligung privater Unternehmen, die Vernetzung zwischen den Infrastruktureinrichtungen der Mittelmeerländer sowie zwischen diesen und der EU. Außerdem strebt die EU den Beitritt der Mittelmeerpartner zur bestehenden Energiecharta an. Die Kommission kündigte vor kurzem an, mit Algerien, Marokko und Ägypten Verhandlungen über energiepolitische Abkommen aufzunehmen.

Zur Intensivierung des energiepolitischen Dialogs wurde bereits in den 1990er Jahren ein Europa-Mittelmeer-Energieforum ins Leben gerufen und 1998 ein **Aktionsplan für die Zusammenarbeit im Energiesektor** vereinbart.

f. Afrika

Neben Nordafrika richtet sich das Augenmerk der EU in Energiefragen zugleich auf Zentral- und Südafrika. So sind Angola und Nigeria bereits heute wichtige Öllieferanten. Weitere Länder im Golf von Guinea werden bald eine ähnliche Position erreichen. Die Beziehungen der EU zu den Ländern dieser Region werden hauptsächlich von der Entwicklungszusammenarbeit mit der Economic Community of West African States (ECOWAS) bestimmt. Dabei wird momentan die europäische Position zunehmend von Versuchen Chinas konterkariert, selbst engere Beziehungen zu rohstoffreichen afrikanischen Staaten aufzubauen. China bietet ihnen Darlehen im Gegenzug für Rohstoffe und knüpft dies nicht an Verbesserungen in den Bereichen Demokratie und guter Regierungsführung, wie dies die EU einfordert. Anfang 2007 begannen Vertreter der EU und der Afrikanischen Union (AU) mit einer Diskussion über Möglichkeiten einer engeren Energiepartnerschaft, die auch den Ausbau erneuerbarer Energien und Energieeffizienz sowie den Klimaschutz umfasst. Ein Aktionsplan dazu wurde am 8./9. Dezember 2007 auf dem EU-Afrika Gipfel in Lissabon verabschiedet.

g. OPEC und Golfstaaten

Eine für die Erdöl- und Gasversorgung der EU wichtige Organisation ist die OPEC, aus deren Mitgliedstaaten die EU fast 40% ihres Erdölbedarfs importiert. Mit den **OPEC-Staaten** wurde 2005 ein Dialog über Fragen des Ölpreises, die Ölvorkommen und über den Investitionsbedarf in den Raffinerien in den Abnehmerländern aufgenommen. Neben diesem Dialog mit der OPEC hat die EU **bilaterale Kooperationsabkommen** mit den sechs Golfstaaten abgeschlossen, die im Golfkooperationsrat (Gulf Cooperation Council, GCC) vertreten sind. Die GCC-Staaten verfügen über 45% der Ölreserven der Welt. Sie alle sind - mit Ausnahme von Bahrain und Oman - Mitglieder der OPEC.

h. Zentralasien

Eine Region, die in Zukunft für die Energieversorgungssicherheit der EU ebenfalls an Bedeutung gewinnen wird, ist Zentralasien: Kasachstan und Aserbaidschan sind führend bei der Ölproduktion, zusammen haben sie 92% der bekannten Ölreserven in der Region. Turkmenistan verfügt über 40% des nachgewiesenen Erdgases der Region und über die fünftgrößten Erdgasreserven der Welt. Usbekistan besitzt 27% der nachgewiesenen Erdgasreserven der Welt. Zugleich verfügt die Region über bedeutende Ölressourcen (vergleichbar mit jenen Saudi Arabiens). Angesichts dieser großen Gas- und Ölvorkommen hat die Kommission vorgeschlagen, mit Usbekistan und Turkmenistan langfristige Energieabkommen abzuschließen. Bereits im Dezember 2006 wurde mit Kasachstan eine Ab-

sichtserklärung unterzeichnet, die die Basis für eine tiefere Energiezusammenarbeit darstellen soll. Konkret beabsichtigt die EU, die technologische Zusammenarbeit zu fördern und die Erkundung neuer Lagerstätten zu unterstützen. Außerdem will sie dabei helfen, die aus der Sowjetzeit stammenden Pipelines zu sanieren und neue Pipelines in der Region und nach Europa zu errichten. Während die EU gerade die Kooperation mit den Ländern Zentralasiens intensiviert, ist Russland hingegen bestrebt, diese Bemühungen der EU durch den Abschluss eigener Lieferverträge zu unterlaufen. Zugleich tritt in Zentralasien China immer stärker als Konkurrent um die Rohstoffvorkommen der Region auf.

Schlussbetrachtung

Die regionenspezifische Betrachtung der Ziele der gemeinsamen EAP zeigt die Wichtigkeit und Notwendigkeit eines gemeinsamen Auftretens der Union nach außen, nicht zuletzt um sich gegen Konkurrenten auf dem Weltenergiemarkt durchzusetzen. Das dazu formulierte Instrument der EAP befindet sich noch im Anfangsstadium, doch nur mit Hilfe der neuen vertraglichen Bestimmungen kann die EU ihre angestrebte energiepolitische Rolle als globaler Akteur umsetzen. Nach Ansicht der Kommission ist für die Energiesicherung die Diversifizierung der Lieferanten und Versorgungswege, eine Abkehr vom Unilateralismus, die Solidarität im Krisenfall und eine Uniformität der energieaußenpolitischen Leitlinien erforderlich.

Dr. Jörg Schneider, Michał Deja, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen und Literatur:

- Europäische Kommission: Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sicherere Energie, KOM (2006), 105, Brüssel, 8. März 2006.
- Europäische Kommission: Eine Energiepolitik für Europa, KOM (2007), 1, Brüssel, 10. Januar 2007.
- Papier der Kommission und des Generalsekretärs/Hohen Vertreters für den Europäischen Rat: Eine Außenpolitik zur Förderung der EU-Interessen im Energiebereich. Bewältigung externer Risiken im Energiebereich, S 160/06, Brüssel 2006.
- Europäisches Parlament: Entschließung des EP vom 26. September 2006 „ Auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Energieaußenpolitik, P6_TA (2007) 0413.
- Franz-Lothar Altmann: Südosteuropa und die Sicherung der Energieversorgung der EU, Berlin, Januar 2007.
- Klaus Brummer/Stefanie Weiss: Europa im Wettlauf um Öl und Gas. Leitlinien einer europäischen Energieaußenpolitik, Bertelsmannstiftung (Hrsg.), Gütersloh, Mai 2007.
- Frank Umbach: Zielkonflikte der europäischen Energiesicherheit. Dilemmata zwischen Russland und Zentralasien, Berlin, November 2007.
- Interview mit Jürgen Roth: „Gasprom ist ein Synonym für Korruption“, in: Spiegel-online, 22. Dezember 2005, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,391247,00.html>.
- Jörg Schneider/Frederik von Harbou: Die Nabucco-Pipeline als Teil der EU-Energieaußenpolitik, Europa-Thema Nr. 22/07 (21. Juni 2006).
- Jörg Schneider: Die neue Zentralasien-Strategie der EU, Europa-Thema Nr. 25/07 (19. Juli 2007).
- Mechthild Surholt/Leonce Röth: Grünbuch : Eine Europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, Europa-Thema Nr. 22/06 (23. März 2006).