

Effektive Gaskrisenvorsorge in Europa

Wegweisende Kommissionsvorschläge für eine neue Architektur der Risikoabsicherung
Oliver Geden

Die EU-Kommission hat im Juli 2009 einen Verordnungsvorschlag zur Krisenvorsorge im Erdgassektor vorgelegt, der das Potential hat, einen Paradigmenwechsel in der europäischen Versorgungssicherheitspolitik einzuleiten. Nach Jahren vergeblicher Versuche, eine gemeinsame europäische Energieaußenpolitik aufzubauen, könnte nun eine Phase folgen, in der sich die Europäische Union verstärkt auf ihre Handlungsoptionen im Inneren besinnt. Die von der Kommission entwickelte Architektur der Risikoabsicherung wird nicht zuletzt zu einer Versachlichung der Energiesicherheitsdebatte beitragen. Wenn alle Mitgliedstaaten, so wie in dem Entwurf vorgesehen, ein einheitliches Vorsorgeniveau erreichen müssen, werden sie gezwungen sein, eine pragmatische Versorgungssicherheitspolitik zu entwickeln. Anders als bisher wird sich das Augenmerk nicht mehr auf einige wenige Großprojekte mit symbolischem Gehalt konzentrieren; im Vordergrund werden vielmehr nüchterne Kosten-Nutzen-Abwägungen für eine Vielzahl von recht unspektakulären Handlungsoptionen stehen.

Wenn in der Europäischen Union über die Sicherheit der Gasversorgung debattiert wird, richtet sich der Blick in aller Regel nach außen. Das Problem wird seit Jahren vor allem bei den Lieferländern verortet, allen voran bei Russland. Seit Anfang 2009 ist zwar immerhin auch das Bewusstsein für die Bedeutung von Transitstaaten wie der Ukraine gewachsen. Doch dies ändert wenig an der irriterweise dominierenden Gleichsetzung von Versorgungssicherheit und Energieaußenpolitik.

Die Gasversorgungssicherheit der EU wird von einer Vielzahl von Variablen bestimmt. Importpipelines und Flüssiggas-Terminals (LNG) sind dabei wichtige

Mosaiksteine, aber sie allein ergeben kein vollständiges Bild. Ebenso wichtig sind Faktoren, die das Volumen der zukünftigen Gasnachfrage der EU und den Grad der Flexibilität der innereuropäischen Marktstrukturen beeinflussen werden. Dazu zählt neben der Steigerung der Energieeffizienz, dem Ausbau der erneuerbaren Energieträger und der Schaffung eines Gasbinnenmarkts nicht zuletzt auch die Etablierung von effektiven Krisenreaktionsmechanismen.

EU-interne Defizite

Der jüngste russisch-ukrainische Gas-konflikt hatte in Mittel- und Südosteuropa

erhebliche Versorgungsstörungen zur Folge. Dies war zum einen auf die mangelhafte Eigenvorsorge der betroffenen Staaten zurückzuführen, zum anderen auf den nach wie vor nur unzureichenden Ausbaustand des europäischen Energiebinnenmarkts. In der Region fehlt es nicht nur an Erdgasspeichern und funktionierenden Krisenplänen, sondern auch an zwischenstaatlichen Pipelineverbindungen und Koordinierungsinstanzen. Zu jedem Zeitpunkt der Krise waren innerhalb der EU ausreichende Mengen an Gas vorhanden. Diese konnten jedoch nicht oder nur mit sehr großer Verzögerung in die von den Lieferausfällen besonders in Mitleidenschaft gezogenen Länder transportiert werden.

Die im Januar 2009 offenkundig gewordenen EU-internen Defizite kamen keineswegs überraschend. Sie waren von der Kommission bereits wenige Monate zuvor in einem Evaluierungsbericht zur derzeit noch gültigen Richtlinie 2004/67 zur Sicherung der Gasversorgung konstatiert worden. Die Furcht vor einer neuerlichen Eskalation des energiepolitischen Konflikts zwischen Russland und der Ukraine hat aber im Rat und im Europäischen Parlament die Bereitschaft erheblich verstärkt, zügig ein wirksames System zur Vorsorge gegen kurzfristig auftretende Versorgungsstörungen aufzubauen.

Primat der flexiblen Eigenvorsorge

Mit ihrem nun vorgelegten Verordnungsvorschlag will die Kommission bewirken, dass alle Mitgliedstaaten ein einheitliches Niveau der Risikovorsorge erreichen. Im Mittelpunkt ihres Konzepts steht dabei das (n-1)-Prinzip. Selbst beim Ausfall der wichtigsten Gasinfrastruktur eines Landes müsse es möglich sein, Privathaushalte und andere »geschützte Verbraucher« wie Schulen und Krankenhäuser noch 60 Tage lang zu versorgen – und zwar selbst während einer extremen Kaltwetterperiode, wie sie statistisch gesehen nur einmal in 20 Jahren auftritt. Um diese durchaus ambitionierten Vorgaben zu erfüllen, wären die Mitglied-

staaten in einem ersten Schritt verpflichtet, eine detaillierte Risikobewertung für verschiedene Ausfallszenarien vorzunehmen. In einem bei der Kommission vorzulegenden und regelmäßig zu aktualisierenden Präventionsplan wären dann die geplanten Maßnahmen zu skizzieren, mit denen die zukünftige Einhaltung des 60-Tage-Kriteriums garantiert werden kann.

Was die im Einzelnen von den Mitgliedstaaten zu treffenden Vorkehrungen angeht, gewährt der Vorschlag der Kommission ein sehr hohes Maß an Flexibilität. Als Prinzip soll lediglich gelten, dass »marktgerechten Maßnahmen«, die eine sichere Gasversorgung gewährleisten, stets Vorrang einzuräumen ist. Dazu zählen angebotsseitig etwa die kommerzielle Gasspeicherung, die Diversifizierung von Anbietern und Lieferwegen, der Ausbau der Gasnetzkapazitäten oder die Entwicklung der technischen Voraussetzungen für die Gasflussumkehr (*reverse flow*) bei Transitpipelines. Gleichberechtigt sind jedoch Maßnahmen zur Beeinflussung der Gasnachfrage. So steht es den Mitgliedstaaten frei, ihre Ausgangslage auch durch eine ambitionierte Effizienzpolitik oder den Ausbau der erneuerbaren Energien – etwa durch die Förderung der Biogasproduktion – zu verbessern. Hinzu kommt die in der Gaswirtschaft bereits etablierte Option »unterbrechbarer Verträge«, nach deren Abschluss Erdgasgroßverbraucher darauf vorbereitet sein müssen, bei Lieferengpässen einen Brennstoffwechsel vorzunehmen oder einzelne Anlagen vorübergehend außer Betrieb zu setzen.

»Nicht marktgerechte« Instrumente, wie zum Beispiel eine staatlich kontrollierte Pflichtbevorratung oder ein erzwungener Brennstoffwechsel, dürfen nach Ansicht der Kommission allenfalls im Notfall zum Einsatz kommen. In den von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorzulegenden Notfallplänen muss bereits vorab festgelegt sein, welche Maßnahmen bei einer Lieferunterbrechung ergriffen werden und welche Effekte von ihnen jeweils zu erwarten sind. In der Praxis soll die Hauptverant-

wortung für die Versorgungssicherheit auch zukünftig bei der Gaswirtschaft liegen, mitgliedstaatliche Vorkehrungen sind lediglich als Ergänzung gedacht. Die Regulierungsbehörden können situativ selbst entscheiden, wann sie jeweils den nationalen Notfall ausrufen. Der Verordnungsvorschlag sieht jedoch schon bei Überschreiten relativ geringer Eintrittsschwellen vor, dass die Kommission den »gemeinschaftsweiten Notfall« ausrufen darf. In diesem Fall würde die Kommission nicht nur die Befugnis zur Koordination der nationalen Behörden an sich ziehen, sie wäre diesen gegenüber auch umfassend weisungsberechtigt.

Zielorientierter Politikansatz

Die Vorgabe, das (n-1)-Kriterium gewährleisten zu müssen, würde Deutschland, das im Gasbezug breit diversifiziert, mit den Nachbarländern gut vernetzt und mit Speichern hervorragend ausgestattet ist, kaum Kopfzerbrechen bereiten. Mit ihrem Ansatz, die Pflicht zur Eigenvorsorge deutlich in den Mittelpunkt zu stellen, würde die Verordnung vielen osteuropäischen Staaten jedoch erhebliche Anstrengungen abverlangen. Denn diese müssten nicht nur erstmals detaillierte Risikoabschätzungen erarbeiten und vorlegen, sondern auch ihre nationalen Regulierungsbehörden ausbauen und gegebenenfalls beträchtliche Infrastrukturinvestitionen tätigen. Europaweit würde die vorgeschlagene Architektur der Risikoabsicherung eine partielle Depolitisierung von Versorgungssicherheitsfragen nach sich ziehen. Wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission darlegen müssen, mit welchen länderspezifischen Maßnahmenpaketen sie die Erfüllung des 60-Tage-Ziels gewährleisten wollen, so zwingt sie dies geradewegs zu Schritten, die sich im Sinne eines Kosten-Nutzen-Kalküls primär an der Effizienz eines jeden Instruments orientieren. Versorgungssicherheitspolitik könnte sich dann nicht mehr darin erschöpfen, wortreich über das Gebaren des russischen Haupt- oder gar Alleinlieferanten zu klagen

und einstweilen auf die Realisierung visionärer Pipelineprojekte zu warten. Setzt sich die Kommission mit ihrem Vorschlag durch, so wäre die Grundlage für ein evidenzbasiertes System der Risikovorsorge geschaffen, das die Mitgliedstaaten zu einer pragmatischen Politik der passgenauen Schritte veranlassen und nicht zuletzt auch davor bewahren könnte, politische Energie und finanzielle Ressourcen in symbolträchtige, aber gemessen an der eigenen Versorgungsstruktur doch überdimensionierte Projekte zu investieren. Denn, um ein Beispiel zu nennen, nicht jeder Meeresanrainer benötigt zwingend einen »eigenen« LNG-Terminal. Es ist häufig ausreichend, die Netzverbindungen in entsprechend ausgestattete Nachbarstaaten auszubauen. Aufgrund der Wachstumsdelle, die infolge der Finanzkrise zu erwarten ist, und der Effekte des ambitionierten EU-Energie- und Klimapakets ist ohnehin davon auszugehen, dass die europäischen Gasbedarfsprognosen künftig schrittweise nach unten korrigiert werden.

Versorgungssicherheit im Binnenmarkt

Die Maßnahmen zur Errichtung einer europäischen Krisenvorsorgearchitektur werden nur dann effizient sein, wenn sie den nach wie vor schleppenden Aufbau eines funktionierenden Gasbinnenmarkts ergänzen, nicht aber darauf zielen, ihn zu ersetzen. Dabei ist weniger die Entflechtung der integrierten Energieunternehmen von Belang. Wenn der Binnenmarkt selbst zu einem wirksamen Instrument der Versorgungssicherheit werden soll, muss sich die Aufmerksamkeit auf eine stärkere infrastrukturelle Verknüpfung der mitgliedstaatlichen Energiemärkte und die europaweite Harmonisierung der Handelsregeln und Netzkodizes richten, kurzum: auf den koordinierten Aufbau eines europäischen Netzverbands, der einer einheitlichen Energiemarktregulierung unterworfen ist. In einem europäischen Gasbinnenmarkt wären Haushalte und Unternehmen

wesentlich besser gegen das Risiko von Lieferunterbrechungen gewappnet als heute. Solange irgendwo in Europa noch Reservekapazitäten verfügbar wären, würden diese in Krisenfällen auch geliefert – sofern der Preis stimmt.

Dieser Marktmechanismus ist jedoch nicht mit dem in der EU zuletzt viel beschworenen Prinzip der Energiesolidarität zu verwechseln. Wenn sich auch die ökonomisch schwächeren Mitgliedstaaten tatsächlich auf eine innereuropäische Unterstützung verlassen können sollen, werden verbindliche marktergänzende Regeln benötigt. Anders als bislang von der Kommission vorgesehen, müsste es deshalb in Extremsituationen möglich sein, Mitgliedstaaten mit besserer Versorgungslage zur Freigabe vorhandener Reserven an unverschuldet in Not geratene Partner zu verpflichten – ähnlich wie beim Ölkrisenmechanismus der Internationalen Energieagentur (IEA). Erst dann werden sich die Befürchtungen vieler osteuropäischer Staaten zerstreuen, sie könnten gezielt durch einen Gasproduzenten unter Druck gesetzt werden.

Interessenkonflikte

Die ersten Reaktionen auf den Verordnungsvorschlag lassen eine der klassischen europapolitischen Konfliktkonstellationen aufscheinen. Eine Mehrheit der nationalen Regierungen kritisiert, dass sich die EU-Kommission in ihrem Proposal bei weitem zu viele Detailkompetenzen zuspreche. Damit untergrabe sie die primärrechtlich verbrieft Verantwortung, die den Mitgliedstaaten für die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit nach wie vor zukomme. Denn die Verordnung würde unmittelbar in allen 27 EU-Staaten gelten und rechtlich verbindlich sein. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten in den kommenden Verhandlungen darauf hinarbeiten wird, die neuen Regelungen in das Format einer Richtlinie zu überführen, um auf diese Weise mehr Spielräume bei der nationalen Organisation

der Krisenvorsorge zu gewinnen. Da sich der Kommissionsvorschlag auf das Binnenmarktkapitel der EG-Vertrags (Art. 95) stützt, ist im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens auch das Europäische Parlament beteiligt. Doch selbst wenn das neu gewählte Parlament ähnlich integrationsfreundlich ausgerichtet sein sollte wie seine Vorgänger, ist dennoch zu erwarten, dass im Verlauf der Gesetzgebungsverhandlungen viele Abstriche am ursprünglichen Vorschlag vorgenommen werden. Diese dürften neben den sehr weitgehenden Befugnissen der Kommission auch die Eintrittsschwellen für die Ausrufung des gemeinschaftsweiten Notfalls oder den Umfang der Transparenzverpflichtungen der Gasversorgungsunternehmen betreffen.

Für den Erfolg der europäischen Versorgungssicherheitspolitik ist es jedoch unabdingbar, dass die grundlegende Architektur der Risikoabsicherung erhalten bleibt, also die Verpflichtung eines jeden Mitgliedstaats, gemäß dem (n-1)-Prinzip den Ausfall der wichtigsten Infrastruktur für 60 Tage kompensieren zu können. Eine Umsetzung dieser Verpflichtung wird nicht nur die Gasversorgungssicherheit in der EU deutlich erhöhen, sondern auch den Energiesicherheitsdiskurs versachlichen und zur Beschleunigung des Ausbaus des europäischen Gasbinnenmarkts beitragen. Dies alles würde den Aufbau einer einheitlichen EU-Energieaußenpolitik keineswegs obsolet machen, aber das »Sprechen mit einer Stimme« zukünftig doch deutlich erleichtern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364