

Die Grenzen der »Energieunion«

Auch in absehbarer Zukunft werden lediglich pragmatische Fortschritte bei der Energiemarktregulierung im Zentrum der EU-Energie- und -Klimapolitik stehen

Severin Fischer/Oliver Geden

Seit dem Amtsantritt der Kommission Juncker Ende 2014 wird die energiepolitische Debatte in der EU vom Schlagwort »Energieunion« geprägt. Inhaltlich schließt das Konzept alle Bereiche der bisherigen europäischen Energie- und Klimapolitik mit ein. Vorrangiges Ziel ist die Gestaltung eines kohärenten Gesamtrahmens. Politisch geht es der Kommission im Kern darum, einer weiteren Renationalisierung der Energiepolitik Einhalt zu gebieten. Doch selbst wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten den Begriff »Energieunion« inzwischen ebenfalls inflationär verwenden, so ist doch bereits absehbar, dass sie die Implementierung weitreichender Schritte verhindern oder zumindest verzögern werden. Vor diesem Hintergrund sind vorerst keine fundamentalen Veränderungen zu erwarten. Auch in den kommenden Jahren werden pragmatische Fortschritte bei der Energiemarktregulierung im Zentrum der EU-Energie- und -Klimapolitik stehen, nicht aber strategische Großprojekte.

Ende Februar 2015 präsentierte EU-Kommissionsvizepräsident Maros Šefčovič das Ergebnis eines mehrmonatigen energiepolitischen Konsultations- und Strategieentwicklungsprozesses. Das Ziel der Kommission ist demnach eine »krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie«, die auf fünf Eckpfeilern ruht: Versorgungssicherheit und Solidarität, Energiemarktintegration, Erhöhung der Energieeffizienz, Verbesserung des Klimaschutzes sowie Intensivierung von Forschung und Innovation.

Aufgrund der thematischen Breite und der Vieldeutigkeit des Begriffs »Energieunion« konnten die 28 Staats- und Regie-

rungschefs beim Europäischen Rat im März 2015 problemlos ihre Zustimmung zur Weiterentwicklung des Konzepts geben. Die Kommission wird nun in den kommenden Monaten Vorschläge zur konkreten Umsetzung der Energieunion unterbreiten.

Karriere eines vieldeutigen Begriffs

Strategiepapiere zur Gründung einer »Energieunion« sind keine Innovation der Juncker-Kommission, sondern werden schon seit mehreren Jahren an politische Akteure in der EU herangetragen. Sie dienten meist als Blaupause für eine weitere Integration der europäischen Energiepolitik.

Bereits 2010 forderten der damalige Präsident des Europäischen Parlaments Jerzy Buzek und der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors eine »Politisierung« der nach ihrem Eindruck rein binnenmarktfokussierten EU-Energiepolitik unter der Devise einer »Europäischen Energiegemeinschaft«. Ziel sollte damals vorrangig die Integration der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten in ein System gemeinsamer Versorgungssicherheit auf der Basis einer neuen primärrechtlichen Grundlage für die Energiepolitik sein. Zwar löste der Vorschlag Debatten unter Europapolitikern aus. Unter den Fachpolitikern, bei der Kommission und auf Seiten der Regierungen der Mitgliedstaaten war das Interesse an einer Grundsatzdebatte hingegen gering, hatte die EU doch in den Jahren 2007 bis 2009 gerade erst eine ganze Reihe von integrationsfreundlichen Entscheidungen getroffen, allen voran die Beschlüsse über die Energie- und Klimaziele bis 2020 und die Einigung auf das Dritte Energiebinnenmarktpaket.

Erst nach Jahren des energie- und klimapolitischen Stillstands gewann die Grundsatzdebatte im April 2014 wieder an Fahrt, ausgelöst durch einen Beitrag des damaligen polnischen Ministerpräsidenten (und heutigen Präsidenten des Europäischen Rates) Donald Tusk in der *Financial Times*. Tusks Ausgangspunkt war die zunehmend konfliktbehaftete Auseinandersetzung unter den EU-Mitgliedstaaten über den Stellenwert klima- und umweltpolitischer Erwägungen bei der Gestaltung der Energiepolitik der Europäischen Union. Diese ökologischen Aspekte hatten aus Sicht mittel- und osteuropäischer Regierungen die wichtigeren Fragen der Versorgungssicherheit, der innereuropäischen Solidarität und des Umgangs mit Gaslieferungen aus Russland von der Agenda verdrängt. Vor diesem Hintergrund formulierte Tusk einen bewusst provokativen Beitrag, in dem er die Rolle konventioneller heimischer Energieträger (Kohle, Schiefergas) und der Kernenergie für die Versorgungssicherheit der EU betonte und unter dem Begriff »Energieunion« einen neuen Politikansatz forderte.

Die schon lange schwelende Kontroverse zwischen den stärker umweltpolitisch motivierten und an einer Transformation des Energiesystems interessierten Nord- und Westeuropäern auf der einen Seite und den auf Versorgungssicherheit und Erhaltung der existierenden nationalen Energiemix-Strukturen fixierten Mittel- und Osteuropäern auf der anderen Seite verließ im Kontext der Ukraine-Krise endgültig die Ebene der Fachpolitik. Die divergierenden Präferenzen der mitgliedstaatlichen Regierungen entwickelten sich zunehmend zu einem europapolitischen Grundsatzkonflikt. Neue Initiativen der Kommission erwiesen sich in diesem konfrontativen Umfeld kaum noch als erfolgversprechend. Die schon seit 2010 zu beobachtende Tendenz zur Renationalisierung der Energie- und Klimapolitik erreichte einen neuen Höhepunkt.

Es erwies sich deshalb als kluger Schachzug, dass Jean-Claude Juncker den von Donald Tusk abgewandelten Buzek/Delors-Vorschlag bereits vor seinem Amtsantritt als Kommissionspräsident im Herbst 2014 aufnahm und für eine Version der »Energieunion« warb, die alle zentralen Bereiche der bestehenden EU-Energie- und -Klimapolitik einschließt. Der Arbeitsauftrag an den neuen Kommissionsvizepräsidenten Šefčovič und den für Energie- und Klimathemen zuständigen Fachkommissar Miguel Arias Cañete, eine Rahmenstrategie für eine Energieunion zu entwerfen, war bewusst umfassend und mehrdeutig formuliert. Seit dem Amtsantritt der Juncker-Kommission beziehen sich zwar alle Regierungen positiv auf die »Energieunion«, versuchen dabei aber stets, den Begriff für ihre jeweiligen energie- und klimapolitischen Positionen innerhalb der EU in Anspruch zu nehmen.

Kommission in der Defensive

Für keinen anderen politischen Akteur im EU-Kontext hat die Fortsetzung der Debatte über die Energieunion einen ähnlich hohen Stellenwert wie für die Kommission. Die Priorisierung dieses Themas in der Agenda Junckers, die Ernennung eines Vizepräsi-

zenten für die Energieunion und die Einbindung aller Aktivitäten innerhalb des Politikfelds Energie- und Klimapolitik unter das Dach der Energieunion verdeutlichen, wie viel politisches Kapital die Kommission und ihr Präsident in diesen Prozess zu investieren bereit sind.

Bislang kann diese Strategie des Agendasettings durch die Kommission als erfolgreich betrachtet werden. Neben den Regierungen der Mitgliedstaaten haben sich auch das Europäische Parlament, Energieunternehmen, Think-Tanks sowie Industrie- und Umweltverbände an die Erarbeitung von Positionspapieren zur Energieunion gemacht und diesbezügliche Wunschlisten aufgesetzt. Die Bereitschaft der Kommission, annähernd alle Vorschläge aufzunehmen und diese in ein Gesamtkonzept einfließen zu lassen, konnte bislang über die tiefgreifenden Interessengegensätze innerhalb der EU-Energie- und Klimapolitik hinwegtäuschen (siehe SWP-Aktuell 73/2014).

In den vergangenen Jahren mussten selbst politisch wenig bedeutsame Gesetzgebungsverfahren bis ins Detail auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs bearbeitet werden. Das hat die Rolle der Kommission und des Europäischen Parlaments mit ihren meist umweltpolitisch anspruchsvolleren und harmonisierungsfreundlichen Positionen fraglos geschwächt. Die gegenwärtigen Initiativen der Kommission sind deshalb nicht zuletzt auch als ein Akt der Selbstvergewisserung ihrer Stellung im interinstitutionellen Verhältnis anzusehen. Dass in der nun anstehenden Phase der Implementierung der Energieunion einmal mehr die Gefahr des Aufbrechens alter Konfliktlinien droht, ist auch der Kommission bewusst. Anders ist nicht zu erklären, dass sie mit ihrem Konzept kaum mehr als eine Fortschreibung bereits existierender Instrumente unter einem neuen Schlagwort wagt und sich damit bescheidet, die lückelose Anwendung der in den vergangenen Jahren beschlossenen Richtlinien und Verordnungen ins Zentrum ihres weiteren Vorgehens zu stellen.

Vermiedene Rückschritte als Fortschritt?

In den kommenden Monaten wird sich zeigen, wo die tatsächlichen Prioritäten der Kommission liegen und wie viel Integrationsbereitschaft auf Seiten der Mitgliedstaaten noch vorhanden ist. In der Regel werden fundamentale Interessengegensätze in der EU nicht im Rahmen umfassender Strategien aufgelöst, sondern durch kleine, oft unscheinbare, aber problemorientierte Fortschritte bewältigbar gemacht. In der EU-Energiepolitik gibt es dafür durchaus positive Beispiele: So haben die durch die EU geförderten Vorrichtungen zur Umkehrung der Gasflüsse in Osteuropa die Versorgungssicherheit der Region deutlich verbessert und ermöglichen heute sogar eine Mitbelieferung der Ukraine. Auch die erfolgreiche Integration der westeuropäischen Strommärkte ist jenseits europapolitischer Großkonzepte umgesetzt worden. Kleine Harmonisierungsschritte im Binnenmarkt unter Wahrung nationaler politischer Präferenzen – das ist bislang das dominierende Integrationsmuster der EU-Energiepolitik.

Diese Methode dürfte auch beim Versuch der Verwirklichung einer Energieunion handlungsleitend sein. Zwei Themen werden dabei aller Voraussicht nach im Mittelpunkt stehen: der gemeinsame Gaseinkauf und die Governance-Struktur zur Umsetzung der EU-Energie- und -Klimaziele 2030.

Bereits im Tusk-Vorschlag und in den ersten Ideensammlungen für eine Energieunion wurde ein gemeinsamer Gaseinkauf der EU als wichtiges Vorhaben identifiziert. Insbesondere die Gestaltungsmacht bei der Aushandlung langfristiger Verträge mit der russischen Seite soll auf diese Weise verbessert werden.

Während dieser Vorschlag vorrangig in sicherheitspolitischen Kreisen positiv aufgenommen wurde, machte sich bei einem Großteil der energiepolitischen Akteure Verwunderung darüber breit, dass damit offensichtlich kartellartige Strukturen im Binnenmarkt entwickelt werden sollen. Bereits während des ersten Austauschs in

den zuständigen Ratsarbeitsgruppen wurde deutlich, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten den Plan ablehnt. In ihrem Strategiepapier zur Energieunion formulierte die Kommission schließlich, sie werde »Optionen für Mechanismen zur freiwilligen Bündelung der Nachfrage« beim Gaseinkauf prüfen. Ob diese Optionen in Zukunft tatsächlich einmal ernsthaft in Betracht gezogen werden, scheint aus heutiger Perspektive durchaus fraglich. Gleiches gilt für die ebenfalls von vielen Regierungen Mittel- und Osteuropas befürwortete Idee, für erheblich mehr Transparenz bei bestehenden privatwirtschaftlichen Gaslieferverträgen zu sorgen.

Weitaus erfolgversprechender dürften jene Vorschläge der Kommission sein, die aufgrund der politisch stark aufgeladenen Debatte über die zukünftige Gestaltung des Verhältnisses zum Gaslieferanten Russland bislang weitgehend unbeachtet geblieben sind: Dazu zählen eine stringentere Regulierung und größere Transparenz bei der Nutzung von Erdgasspeichern und eine Novellierung der EU-Gasversorgungsicherheitsverordnung, die ein koordiniertes Vorgehen im Krisenfall und eine umfassende Krisenprävention vorschreibt. Diese Initiativen sind in sicherheitspolitischen Kreisen zwar auf wenig Resonanz gestoßen, sie würden aber für ein reibungsloses Funktionieren des Gasbinnenmarkts von großer Bedeutung sein. Auch die Pläne für eine verbesserte Koordinierung und Ausweitung der Kofinanzierung von grenzüberschreitenden Infrastrukturvorhaben und für eine Stärkung der Rolle der EU-Agentur für die Zusammenarbeit der nationalen Energie-regulierungsbehörden (ACER) lassen einen deutlichen Mehrwert für die Versorgungssicherheit der EU erwarten.

Ein zweites zentrales Thema der EU-Energie- und Klimapolitik wird in den kommenden Monaten die Gestaltung der Governance-Struktur für die Energie- und Klimaziele 2030 sein. Nachdem sich der Europäische Rat im Oktober 2014 darauf geeinigt hat, in der nächsten Dekade auf verbindliche nationale Ziele für den Ausbau erneuer-

barer Energien zu verzichten und stattdessen lediglich ein verbindliches EU-weites Ziel für 2030 zu formulieren, wird die Kommission eine Gratwanderung zwischen freiwilligen Selbstverpflichtungen von Seiten der Mitgliedstaaten und einer robusten Überprüfung nationaler Maßnahmen machen müssen. Die Debatte über Formen und Inhalte einer verbesserten europäischen Koordinierung der nationalen Energie- und Klimapolitiken, die Ähnlichkeiten mit den Beratungen über eine verstärkte wirtschaftspolitische Abstimmung in der EU (»Europäisches Semester«) aufweist, wird die engen Grenzen einer »Energieunion« offen zutage treten lassen. Aus ebendiesem Grund hat die Kommission das Governance-Thema in ihrem Strategiepapier zunächst komplett ausgespart.

»Energieunion«-Debatte als Krisenphänomen

Die seit 2014 deutlich an Fahrt gewinnende Debatte über die »Energieunion« hat den Eindruck entstehen lassen, die EU sei auf bestem Wege, bedeutende Integrationsfortschritte zu erzielen. Doch bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass sich die meisten Mitgliedstaaten dem Konvergenzdruck, den sie durch gemeinsam beschlossene Energie- und Klimaziele für 2030 selbst erzeugt haben, offen entgegenstemmen und am Primat der nationalen Souveränität in der Energiepolitik festhalten. Der »Energieunion«-Diskurs ist insofern eher als Symptom der EU-Integrationskrise zu deuten.

Für die Kommission erfüllt die breit geführte Debatte aber dennoch einen wichtigen Zweck. Das den Mitgliedstaaten aufgebotene Bekenntnis zur Energieunion erhöht kurzfristig die Wahrscheinlichkeit pragmatischer und wenig politisierter Fortschritte bei der Energiemarktregulierung. Und je stärker die nationalen Strom- und Gasmärkte zusammenwachsen, desto notwendiger wird mittel- bis langfristig eine EU-weite Steuerung der Energiepolitik werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
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