



Arbeitskreis Europa*

Auf dem Weg zu einer integrierten Energie- und Klimaaußenpolitik der EU

Die Europäische Union hat unter der deutschen Ratspräsidentschaft wegweisende energie- und klimapolitische Grundsatzbeschlüsse gefasst. Dies geschah nicht nur durch die Vereinbarung ambitionierter Zielsetzungen bei der Reduktion von Treibhausgasen, dem Ausbau erneuerbarer Energiequellen und der Steigerung der Energieeffizienz, sondern auch durch Einfügung energie- und klimapolitisch relevanter Elemente in das Mandat für den Reformvertrag. Im Zeichen des sich verschärfenden Wettlaufs um Ressourcen und Energie werden die nächsten Jahre dadurch geprägt sein, an der tatsächlichen Erreichung der vereinbarten Langfristziele zu arbeiten und auch die neuen Primärrechtsnormen mit Leben zu erfüllen. Von der Existenz einer integrierten Energie- und Klimapolitik wird man jedoch erst dann ernstlich sprechen können, wenn erfolgversprechende politische Instrumente auch wirksam zum Einsatz kommen.

Die auch in Sicherheitsfragen eingebetteten energie- und klimapolitischen Problemlagen lassen sich kaum getrennt voneinander betrachten. Sie sind unmöglich auf nationaler, auch nicht allein auf europäischer Ebene zu bewältigen. Die EU ist in der Energie- und Klimapolitik deshalb zugleich als globaler Akteur gefragt. Anders als in den nach innen gerichteten Politikansätzen verfügt die Europäische Union in der Gestaltung ihrer

externen energie- und klimapolitischen Beziehungen derzeit noch nicht über einen integrierten Ansatz. Die EU muss deshalb darauf hinarbeiten, Energieaußenpolitik und Klimaaußenpolitik enger miteinander zu verschränken. Die Debatten und Beschlüsse der letzten Monate bieten dafür eine vielversprechende Ausgangslage.

1 Der Status Quo in der Energieaußenpolitik

Energieaußenpolitik versteht sich, auf europäischer Ebene ebenso wie in den Mitgliedstaaten, primär als Versorgungssicherheitspolitik. Deren definiertes Ziel liegt in der Gewährleistung einer ausreichenden Menge von Energieimporten zu möglichst wirtschaftlichen Preisen. Dementsprechend stehen insbesondere die Liefer- und Transitländer von Erdöl und Erdgas im Mittelpunkt des Interesses. Als zentrales Mittel zur Erhöhung der Versorgungssicherheit gilt die Reduktion einseitiger Abhängigkeiten durch die Diversifizierung der Herkunftsregionen, aber auch der Verkehrssysteme sowie der Transportrouten von Öl und Gas. Dies geschieht beispielsweise durch den in der Zentralasienstrategie der EU formulierten Versuch, die Länder dieser Region als Energiepartner für Europa zu gewinnen, aber auch durch den Ausbau von Flüssiggasterminals und die Planung von Pipelines mit denen sich potentiell problematische Transitstaaten leichter umgehen lassen. Darüber hinaus ist die EU in ihren Energiedialogen, ihrem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland und

* Der Berliner »Arbeitskreis Europa der Friedrich-Ebert-Stiftung« besteht seit 2005. Die Mitglieder kommen aus dem Deutschen Bundestag, Parteien, Bundesministerien, Ländervertretungen, Verbänden und wissenschaftlichen Instituten. Koordination: Dr. Gero Maaß (Gero.Maass@fes.de).

der Einrichtung eines energiepolitischen Frühwarnsystems bestrebt, den Prinzipien von Transparenz und Investitionssicherheit in wichtigen Liefer- wie Transitländern verstärkt Geltung zu verschaffen. Ein bevorzugtes Mittel hierfür ist die bislang von Russland und Norwegen noch nicht ratifizierte »Energiecharta«. Ergänzt wird die Energieaußenpolitik der EU durch zahlreiche Dialogforen (etwa mit Russland, den OPEC-Staaten, China und den USA) sowie neue regionale Kooperationen (im Schwarzmeerraum, in Südosteuropa und bei der Europäischen Nachbarschaftspolitik).

Gemessen an der Größe der Herausforderung und der Fülle konkreter Handlungsfelder hat die EU auf dem Gebiet der Energieaußenpolitik bislang nur einen Startschuss zum gemeinsamen Handeln geben können. Das liegt nicht nur daran, dass sie es auf der Seite der Lieferländer mit Verhandlungspartnern zu tun hat, die durch stetig steigende Rohstoffpreise deutlich an Selbstbewusstsein gewonnen haben. Da die Energieaußenpolitik nicht vergemeinschaftet ist, kommt jedem Mitgliedstaat ein Veto-Recht zu. Doch selbst wenn alle Mitgliedstaaten »mit einer Stimme« sprechen, ist die EU in der Energieaußenpolitik nur beschränkt handlungsfähig. Sie kann zwar versuchen, die Rahmenbedingungen auf den internationalen Energiemärkten in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die entscheidenden Akteure auf europäischer Seite aber sind die Öl- und Gasimportunternehmen, da sie die Investitionsentscheidungen für konkrete Pipeline-Projekte oder Flüssiggas-Terminals treffen. Wenn die Präferenzen der Unternehmen im Widerspruch zu den ausdrücklichen Zielen der EU stehen, so ist diese letztlich machtlos. Sollte sich beispielsweise die ungarische MOL und die italienische ENI tatsächlich mit Gazprom auf den Bau neuer Pipelines für russisches Gas einigen, dann wäre das von der EU bevorzugte Nabucco-Projekt auf absehbare Zeit nicht mehr realisierbar.

2 Neue Dynamik in der internationalen Klimapolitik

Im Mittelpunkt der globalen klimapolitischen Initiativen der EU steht die Vorbereitung eines Folgeabkommens zum 2012 auslaufenden Kyoto-Protokoll und die Einordnung der vielfältigen Prozesse – insbesondere des Gleneagles-Dialoges – unter dieses Oberziel. In der internationalen Klimapolitik tritt die EU als Vorreiterin auf, nicht nur durch die vergleichsweise ambitionierte Selbstverpflichtung, den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2020 in jedem Fall um 20 % senken zu wollen. Durch die Ankündigung, das Reduktionsziel auf 30 % zu erhöhen, wenn andere Industrie- und Schwellenländer mitziehen, hat die EU in der globalen Klimadiplomatie de facto eine Führungsrolle übernommen. Eine solche Führungsrolle der EU wird auch dadurch ermöglicht, dass die Klimapolitik – im Gegensatz zur Energie(außen)politik – in einem hohem Maße in den gemeinschaftlichen Kompetenzbereich fällt. Der Verhandlungsprozess auf dem Weg zur vor entscheidenden Weltklimakonferenz auf Bali hat in den letzten Monaten eine bis dahin kaum für möglich gehaltene Dynamik

entwickelt. Nicht zuletzt der Verlauf des G8-Gipfels in Heiligendamm gibt Anlass zur Hoffnung, dass die engagierte und zielgerichtete Klimadiplomatie der Europäer einen bedeutenden Beitrag zum Abschluss eines Kyoto-Folgeabkommens leisten kann, das signifikante klimapolitische Fortschritte mit sich bringt, sei es auch nur mit zunächst unterschiedlichen Zielfestschreibungen für Industrie- und Schwellenländern und vorerst regional, aber vernetzt organisierten Kohlenstoffmärkten. Auch wenn ein ambitioniertes Klimarahmenabkommen allein nicht genügt, um die Herausforderung des globalen Klimawandels zu bewältigen, so wäre es dennoch ein eindrucksvoller Beleg für die Potentiale eines vorausschauenden Multilateralismus mit wegweisenden, die Schwellenländer verstärkt einbeziehenden neuen Formen von global governance.

3 Energieeffizienz als gemeinsamer Nenner von Energie- und Klimaaußenpolitik

Das vielbeschworene Zieldreieck aus Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit hat wesentlich dazu beigetragen, in der EU einen breiten energie- und klimapolitischen Konsens zu erreichen. Die ihm zugrundeliegende Annahme, dass sämtliche Herausforderungen gleichermaßen erfolgreich bewältigt werden könnten und alle kurz- und langfristigen Teilziele konfliktfrei miteinander zu vereinbaren seien, ist jedoch wenig realistisch. Der Energiestrategie der EU und dem daraus abgeleiteten Aktionsplan mangelt es bisher an deutlichen Prioritätensetzungen.

Auch wenn sich die Teilbereiche der Energie- und Klimapolitik in hohem Maße gegenseitig beeinflussen, stützen einzelne Entscheidungen und Maßnahmen nicht immer alle Langfristziele zugleich. Bisweilen treten auch deutliche Widersprüche auf. So sind viele Maßnahmen zur Erhöhung der Energieversorgungssicherheit unter klimapolitischen Gesichtspunkten eher kontraproduktiv, etwa der verstärkte Einsatz von Kohle in der Stromproduktion (ohne CCS-Technologie und Kraft-Wärmekopplung) oder die Förderung von Biokraftstoffen der ersten Generation. Wenn sich die europäische Politik (noch) nicht darauf festlegen kann, welchem der Langfristziele Priorität eingeräumt werden soll, dann muss sie unter den konkreten Politikansätzen ganz besonders denjenigen stärken, der sich sowohl auf die Energiesicherheit als auch auf den Klimaschutz positiv auswirkt: die drastische Steigerung der effizienten und rationellen Nutzung von Energie. Dies kann nicht nur zur Verminderung der Importabhängigkeit bei Öl und Gas beitragen, sondern auch zur Verminderung von Treibhausgasemissionen. Zwar hat sich die EU vorgenommen, den Effizienzansatz in ihren internen Politiken stärker zu gewichten (auch wenn das vereinbarte Ziel einer 20-prozentigen Steigerung nicht als verbindliches festgeschrieben wird). In der Außendimension der Energie- und Klimapolitik spielt der Faktor Energieeffizienz bisher aber nur eine Nebenrolle.

Der weltweiten Steigerung der Energieproduktivität einen besonderen Stellenwert einzuräumen bedeutet nun nicht, dass sich Energie- und Klimaaußenpolitik in der Zukunft ausschließlich auf diesen einen Maßnahmenbereich konzentrieren sollen. Es müssen sowohl in der Energieaußen- als auch in der internationalen Klimapolitik nach wie vor auch solche Projekte vorangetrieben werden, deren Einfluss nicht über das jeweilige Politikfeld hinausreicht, etwa bei der anzustrebenden Diversifizierung von Lieferregionen für Öl und Gas. Das Verfolgen eines integrierten Ansatzes, bei dem verstärkt Projekte im Mittelpunkt stehen, die in beiden Politikfeldern zugleich von Nutzen sind, bietet zwar keine Patentlösungen, schafft aber in Teilbereichen immerhin brauchbare win/win-Konstellationen und pragmatische Handlungsorientierung. Dies mindert nicht nur den akuten Problemdruck, sondern ermöglicht es darüber hinaus, Querschnittsprojekte wie die Steigerung der Energieproduktivität in den unterschiedlichsten politischen Arenen zu verfolgen, bevorzugt jeweils dort, wo Fortschritte leichter zu erzielen sind. So können die in einzelnen Arenen bestehenden Blockaden teilweise umgangen werden, indem man auf diejenigen ausweicht, in denen Verhandlungserfolge realistischer erscheinen. Ein solches Vorgehen könnte, sofern es effektiv Ergebnisse herbeiführt, zudem das grundsätzliche Vertrauen in das Funktionieren multilateraler Ansätze stärken.

4 Arenen und Leitprojekte einer integrierten Energie- und Klimaaußenpolitik

Die Energieaußenbeziehungen der Europäischen Union stecken derzeit erst in ihren Anfängen. Die EU muss ihren Politikzielen näher kommen, wenn sie Vertrauen in die Effektivität multilateraler Handlungsansätze schaffen möchte. Es ist deshalb besonders geboten, derzeit auch solche Arenen und Leitprojekte zu nutzen, die jenseits eines klassischen Verständnisses externer Energiesicherheitspolitik liegen, aber in diesem Feld dennoch Fortschritte bewirken können.

Hier bietet sich vor allem das multilaterale Kyoto-Anschlussregime an. Wenn es gelingen sollte, bis 2009 nicht nur alle westlichen Industriestaaten sowie die großen Schwellenländer einzubinden, sondern auch deutlich ambitioniertere Emissionsbegrenzungen als bisher zu vereinbaren, so würde sich dies deutlich auf die Entwicklung des weltweiten Verbrauchs fossiler Energieträger auswirken. Die Verknüpfung des europäischen Emissionshandelssystems mit ähnlichen Initiativen in anderen Weltregionen könnte nicht nur zu einer effektiveren Ausgestaltung dieses Instruments führen, sondern ebenfalls zu einer Stärkung des Multilateralismus: durch eine stärkere Integration der beteiligten Wirtschaftsräume und Finanzmärkte und aufgrund der zu erwartenden Sogwirkung auf andere Regionen. Sollte die in der internationalen Klimapolitik derzeit zu beobachtende Dynamik anhalten, könnte das entsprechende Momentum möglicherweise dazu genutzt werden, um zukünftig auch thematisch verwandte Aspekte in einem verbindlichen multilateralen Rah-

men zu diskutieren, etwa grundlegende Fragen der globalen Energiesicherheit.

Die EU sollte versuchen internationale Energieeffizienzinitiativen zu realisieren, die nicht nur das Klima entlasten, sondern auch einen Beitrag zur Erhöhung der europäischen Energiesicherheit leisten. Sowohl bei den Lieferländern von Öl und Gas, als auch bei den Großverbraucherländern sind entsprechende Potentiale zur Erhöhung der Energieeffizienz vorhanden. Je nach Adressatenkreis sind hierbei unterschiedliche Ansätze zu wählen. Lieferländer von Öl und Gas verwenden die heimischen Ressourcen in der Regel hochgradig ineffizient. Dies ist für die Energiesicherheit der EU insbesondere dann problematisch, wenn die Lieferländer nicht ausreichend in neue Förderprojekte investieren und zugleich der Verbrauch auf dem Heimatmarkt ansteigt. So ist es im Falle Russlands zumindest fraglich, ob es in der Lage sein wird, nach 2011 seinen Lieferverpflichtungen gegenüber den europäischen Energieimporteuren nachzukommen. Rahmenabkommen über umfangreiche europäische Energieeffizienzinvestitionen in Russland würden zur Sicherung der russischen Gasexportkapazitäten beitragen. Dies muss auch im Interesse Gazproms sein, zumal es mit Exporten weit höhere Erlöse erzielen kann als auf dem Heimatmarkt.

Während im Umgang mit Lieferländern zumindest eine theoretische win/win-Konstellation sichtbar wird, ist diese im Umgang mit anderen Industrie- und Schwellenländern weit schwieriger zu bestimmen. Aus diesem Grund sollte die EU nicht ausschließlich versuchen, mit diesen Staaten ein internationales Abkommen auszuhandeln, das alle Beteiligten auf die Steigerung der Energieproduktivität verpflichtet, was angesichts der jeweils sehr hohen Verbrauchsmengen zur Entlastung der globalen Energiemärkte beitragen könnte. Die EU sollte vielmehr auch den Weg gehen, in der globalen Ökonomie de facto die regulatorischen Effizienzstandards zu setzen. Wenn im größten Binnenmarkt der Welt im Bereich des Energieverbrauchs von Konsumgütern (Elektrogeräte, PKWs etc.) die strengsten Regeln gelten, so werden viele global agierende Produzenten ihre Produktpalette komplett danach ausrichten, da es oft nicht rentabel wäre, in jeder Produktkategorie energiesparende und »energiefressende« Varianten anzubieten. Auf diese Weise könnte die EU faktisch als »globaler Effizienzregulator« agieren, der eine Steigerung der Energieproduktivität auch in anderen Großverbraucherländern anstößt.

5 Führen durch Vorbild: die EU als globale Modellregion

Angesichts der großen und sich in Zukunft wohl deutlich verschärfenden globalen Herausforderungen der Energieversorgungssicherheit und des Klimawandels ist die EU mit ihren energie- und klimapolitischen Grundsatzbeschlüssen auf dem besten Weg, im internationalen Kontext zu einer Modellregion zu werden. Ihre Ambition, zukünftig eine ressourcenschonende Produktion mit ökonomischer Prosperität zu verbinden und da-

bei auch zu einem Interessenausgleich zwischen einzelnen Nationalstaaten zu kommen, sucht im globalen Maßstab bislang ihresgleichen. Europa hat in der Energie- und Klimapolitik die richtige Richtung eingeschlagen. Der Anfang, der jetzt durch kollektive nationalstaatliche Anstrengungen unterfüttert werden muss, ist gemacht. Dies wird nicht nur in anderen Teilen der Welt, sondern auch von den eigenen Bürgern wohlwollend zur Kenntnis genommen. Allerdings wird es ungleich schwieriger, die bisher formulierten, durchaus ambitionierten Ziele nun praktisch zu realisieren. Nachhaltige Anerkennung wird sich die EU jedoch allein durch sichtbare Erfolge erwerben können.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/internationalepolitik
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-89892-772-7

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Ursula Müller
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (228) 883-625

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/internationalepolitik

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.