

# Europa im Wettlauf um Öl und Gas

Leitlinien einer europäischen  
Energieaußenpolitik

# Europa im Wettlauf um Öl und Gas

## Leitlinien einer europäischen Energieaußenpolitik

Gütersloh, Mai 2007

### Kontakt:

Dr. Klaus Brummer; Stefani Weiss

Projektmanager

Projekt Europas Weltpolitische Mitverantwortung

Themenfeld Internationale Verständigung

Bertelsmann Stiftung

Telefon: 0049 –(0)5241 – 81 81 313; 0049 –(0)5241 – 81 81 317

Email: klaus.brummer@bertelsmann.de; stefani.weiss@bertelsmann.de

Internet: [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

# Inhalt

<b>Vorbemerkung .....</b>	<b>4</b>
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>6</b>
<b>Globale Dynamiken und Risiken.....</b>	<b>8</b>
<b>Europäische Blockaden .....</b>	<b>9</b>
<b>Eckpfeiler einer Europäischen Energieaußenpolitik.....</b>	<b>12</b>
<b>Lackmustest Russland .....</b>	<b>19</b>
<b>Leitlinien.....</b>	<b>21</b>

## Vorbemerkung

Die europäische Integration feierte im März dieses Jahres ihr 50-jähriges Jubiläum. Die Feierlaune war jedoch getrübt. Nach dem „Nein“ der Franzosen und Niederländer zum EU-Verfassungsvertrag dümpelt das Integrationsprojekt vor sich hin. Flott könnten es vor allem neue Erfolge machen. Schließlich ist Erfolg das überzeugendste Argument, um die Zustimmung der Bevölkerung zu erhalten bzw. zurückzugewinnen. Aber auch den politisch Verantwortlichen selbst wären dringend einige Erfolgserlebnisse zu wünschen, damit sie neue Kraft und Selbstvertrauen für die Fortsetzung des Integrationsprojekts schöpfen können. Ihre Verantwortung ist hierbei groß. Die europäische Integration steht nicht nur für eine in der Geschichte Europas bisher einmalige Periode des Wohlstandes und Friedens. Die EU steht vielmehr auch dafür, dass sich die Beziehungen der Staaten sehr wohl auf Recht und friedlichen Ausgleich gründen lassen und damit eine multilaterale Weltordnung keine Utopie zu bleiben braucht.

Doch wird der gemeinsame europäische Erfolg auch gesucht? Daran kann gezweifelt werden. Immer häufiger verhindern nationale Sonderinteressen ein gemeinschaftliches Handeln der Europäer. Dies geschieht, obwohl es mittlerweile unter dem zunehmenden Druck der Globalisierung kaum ein Politikfeld gibt, bei dem ein einziges EU-Mitgliedsland heute oder in der Zukunft hoffen kann, tatsächlich im Alleingang die weiteren Entwicklungen in seinem Sinne beeinflussen und gestalten zu können. Dieser Befund trifft auf die Außen- und Sicherheitspolitik zu, erstreckt sich aber ebenso auf die Industriepolitik wie Sozialpolitik und reicht bis zum Klimaschutz. Bei all diesen Themen macht eine gemeinsame europäische Politik den entscheidenden Unterschied zwischen Erfolg und Misserfolg aus.

Ganz vorne auf die Agenda hat sich hierbei jüngst das Thema Energie geschoben. Gerade die Nachfrage nach Öl und Gas – den Lebenselixieren der westlichen Industrienationen – ist in den letzten Jahren schneller gestiegen als das Angebot. Die Energie wird immer teurer und die Versorgungslage immer prekärer. Zu verlockend scheint zudem der Reiz für einige Produzenteländer, Öl und Gas als strategisches Druckmittel zu nutzen.

Was läge daher unter solchen Vorzeichen näher, als mit der geballten Macht der EU-27, einem der größten Energieverbraucher, die Beziehungen zu den Liefer- wie aber auch den Transitländern neu auszuhandeln. Die EU hätte dabei nicht nur das Potential, sich selbst den freien Zugang zu Energie zu vertretbaren Kosten für die Zukunft zu sichern. Sie könnte sogar – vorausgesetzt alle Mitgliedstaaten ziehen an einem Strang – die treibende Kraft werden, den

Weltenergiemarkt nach den Gesichtspunkten von Verteilungsgerechtigkeit und Nachhaltigkeit neu zu ordnen. Beide Bemühungen blieben nicht unbemerkt bei den Bürgerinnen und Bürgern der EU. Drohen doch in der Zukunft Verteilungskonflikte, deren mögliches Ausmaß und deren Kosten die Zeit des Kalten Krieges noch in den Schatten stellen könnten.

Wo steht die EU jedoch in dieser Frage? Es gibt viele gute Ansätze, aber anscheinend immer noch nicht bei allen Staaten der Union das gleiche Gefühl für die Dringlichkeit der Energieproblematik. Jeder kocht sein eigenes Süppchen und öffnet dadurch Einfallstore, die sich nicht zuletzt die neue russische Politik des Teils und Herrschens zunutze machen kann. Strategische Partnerschaften auf gleicher Augenhöhe lassen sich damit nicht aushandeln.

Der folgende Beitrag versucht herauszuarbeiten, wie die Mitgliedstaaten durch eine Energieaußenpolitik aus der Rolle von Getriebenen in die Rolle von Gestaltern finden können. Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre und freuen uns auf Ihre Kommentare.

Dr. Klaus Brummer

Stefani Weiss

## Zusammenfassung

Europa ist von Energieimporten abhängig – Tendenz steigend. Im Jahr 2005 deckten die EU-Staaten 57 Prozent ihres Erdgas- und 82 Prozent ihres Erdölverbrauchs durch Importe; 2030 sollen es 84 Prozent bzw. 93 Prozent sein. Zeitgleich verschärft sich der globale Wettbewerb um Öl und Gas. Die Nachfrage wächst wesentlich schneller als das Angebot. Die Sorge um Verlässlichkeit und Stabilität der europäischen Hauptenergielieferanten erhöhen den Handlungsdruck zusätzlich.

Vor diesem Hintergrund wird Energiesicherheit zu einer Herausforderung für alle EU-Staaten. Gemeinsamen Antworten stehen allerdings mehrere Hürden entgegen. Hierzu gehören die Zersplitterung von Zuständigkeiten in und zwischen den EU-Institutionen sowie innerhalb der EU-Staaten, nationale Souveränitätsvorbehalte, protektionistische Reflexe sowie die Überlagerung von Energiefragen mit sachfremden Themen. Diese Hindernisse führen dazu, dass Europa Handlungspotenziale verschenkt – und zwar auf Kosten der eigenen Energiesicherheit.

Die EU-Staaten sind sich dieses Defizits bewusst. Die Arbeiten an einer „Energiepolitik für Europa“ wurden in den letzten Monaten forciert und mündeten auf dem Frühjahrsgipfel 2007 in einen Aktionsplan. Zu dessen Kernpunkten zählt die „internationale Energiepolitik“ samt einer „Energieaußenpolitik“. Deren Umriss bleiben jedoch vage. Deshalb die Frage: Wie müsste eine „Europäische Energieaußenpolitik“ (EAP) aussehen? Welchen Prinzipien und Motiven müsste sie folgen? Welche Instrumente sollte sie nutzen, und welche Partner einbeziehen? Und welche Schwierigkeiten und Abwägungsnotwendigkeiten könnten sich bei der praktischen Umsetzung ergeben?

Das strategische Ziel einer EAP wäre es, den Zufluss von Energieimporten aus Nicht-EU-Staaten langfristig zu garantieren. Das zentrale Motiv hieße Diversifizierung. Hauptansatzpunkte sind die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Energiekonsumenten und Energieproduzenten. Mit Blick auf Förder- und Transitstaaten müsste die EAP eine Reihe von Energiepartnern für Europa gewinnen und für die Verlässlichkeit dieser Partnerschaften sorgen. Verlässlichkeit kann sich vor allem aus der Integration von Staaten in den europäischen Rechtsrahmen, der bilateralen Anbindung von Staaten an die EU sowie der Multilateralisierung und Verrechtlichung der Energiebeziehungen ergeben.

In einer umfassend angelegten EAP wären zudem die anderen großen Energiekonsumenten, Entwicklungsländer („Energiegerecht-

keit“) sowie die private Wirtschaft einzubeziehen. Zur Umsetzung einer derartig angelegten EAP müssten die bestehenden auswärtigen Handlungsfelder der EU systematisch um Energiefragen ergänzt oder, wo dies bereits geschehen ist, die Energiefrage mit entschieden mehr Nachdruck verfolgt werden.

Die Verhandlungen zum neuen EU-Russland-Abkommen sind ein Lackmustest für die Energiepolitik der EU. Falls Europa mit einer Stimme spricht und die Chancen ergreift, die sich aus den wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Hauptabnehmer Europa und Hauptlieferant Russland ergeben, kann die EU ihr Ziel erreichen: die Einführung der Prinzipien des Energiechartavertrags in das neue Abkommen.

## Globale Dynamiken und Risiken

Europa ist von Energieimporten abhängig. Die Europäische Union (EU) ist der größte Energieimporteur und der zweitgrößte Energieverbraucher der Welt. Im Jahr 2005 lag die „Energieabhängigkeitsquote“ der damals noch EU-25 laut dem europäischen Statistikamt Eurostat bei 56 Prozent. Die EU-Staaten führten also mehr als die Hälfte der zur Deckung ihres Energiebedarfs notwendigen Ressourcen ein.

**Europas  
Abhängigkeit von  
Energieimporten**

Diese Abhängigkeit resultiert aus den geringen und bald verbrauchten Öl- und Gasreserven der EU-Staaten in der Nordsee. Mit der Erschöpfung der eigenen Vorkommen wird sich die Energieabhängigkeit Europas in den kommenden Jahren weiter vergrößern. Unklar ist nur, wie stark die Zunahme sein und wie groß dadurch die Abhängigkeit des Kontinents von Lieferungen aus Nicht-EU-Staaten ausfallen wird. Besonders hoch ist die Angewiesenheit auf Gas- und Ölimporte. Im Jahr 2005 deckten die EU-Staaten laut Europäischer Kommission 57 Prozent ihres Erdgas- und 82 Prozent ihres Erdölverbrauchs durch Importe; für 2030 rechnet die Kommission mit 84 Prozent bzw. 93 Prozent.

**Erschöpfung der  
europäischen  
Energiereserven**

**2005/ 2030**

Europas Abhängigkeit von Energieimporten wäre unproblematisch, wenn Öl und Gas unbegrenzt vorhanden wären und nur Europa an ihnen interessiert wäre. Beides ist nicht der Fall. Vielmehr wird sich der globale Wettbewerb um Energierohstoffe in den nächsten Jahren verschärfen. Die Risiken für Europas Energiesicherheit wachsen weiter.

**Verschärfung  
des globalen  
Wettbewerbs**

Die Internationale Energieagentur (IEA) prognostiziert, dass der weltweite Energiekonsum im Jahr 2030 um 60 Prozent über dem Konsum des Jahres 2002 liegen wird. Der Hauptanteil des Anstiegs wird auf fossilen Energieträgern beruhen (85 Prozent). Getragen wird die Zunahme laut IEA vor allem vom Ölkonsum Chinas, der um 157 Prozent ansteigen soll, und Indiens (+124 Prozent). Die wachsende Nachfrage wird entweder auf Kosten der heutigen Anteile anderer Staaten oder gar nicht gedeckt werden. In beiden Fällen sind Spannungen und Konflikte vorprogrammiert.

**Indien und China**

Zur Um-/Verteilungsfrage kommt die Politisierung der Energiethematik auf globaler Ebene hinzu. Diese trifft und betrifft die EU mittel- wie auch unmittelbar. Mittelbar, indem beispielsweise die Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen eingeschränkt werden, wenn China im Falle Sudans oder China und Russland im Falle Irans den Beschluss von Sanktionen aufgrund (energie-)wirtschaftlicher Interessen blockieren. Unmittelbar, wenn etwa die auf die Verbindung von Entwicklung und guter Regierungs-

**Politisierung der  
Energiefrage**



führung abzielende Politik der EU durch Dritte unterlaufen wird, die ihre Hilfgelder ohne Bedingungen und normative Erwartungen, jedoch auch unter energiestrategischen Gesichtspunkten verteilen.

Stabilitätsrisiken für die Energieversorgung Europas ergeben sich ferner durch Verhalten und Verfasstheit der beiden wichtigsten Lieferländer bzw. -regionen. Russland hat seinen Ruf als zuverlässiger Energielieferant zuletzt durch den „Gasstreit“ mit der Ukraine (Jahreswechsel 2005/06) und den „Ölstreit“ mit Weißrussland (Jahreswechsel 2006/07) selbst beschädigt. Sicher spielten auf russischer Seite wirtschaftliche Motive eine Rolle. Aufgrund reduzierter Preise für seine Nachbarn entgehen dem Land Milliardenbeträge, die beim Verkauf der Rohstoffe auf Weltmarktpreisniveau in die Firmen- und Staatskassen fließen würden. Während die Lieferausfälle für die europäischen Staaten zu vernachlässigen waren, hat Russlands Ansehen in politischer Hinsicht gelitten: Die Befürchtung, das Russland seine Ressourcenmacht bewusst zu politischen Zwecken einsetzt, ist in Europa deutlich gestiegen.

**Russland:  
Energie als  
Machtfaktor**

Viele der ressourcenreichen Staaten des Nahen Ostens, der zweitgrößten Lieferregion Europas, sind durch innere Verwerfungen geprägt. Diese speisen sich aus fehlender politischer und wirtschaftlicher Teilhabe ebenso wie aus sozialen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Hierzu gehören autoritäre Regierungen, wenig differenzierte Wirtschaftsstrukturen, die ungleiche Verteilung von Wohlstand sowie demografischer Druck aufgrund sehr junger, aber oftmals perspektivloser Gesellschaften. Hinzu kommen bewaffnete Konflikte und Kriege in der Region.

**Stabilitätsrisiken  
im Nahen Osten**

Europa ist besonders anfällig für die Entwicklungen in Russland und dem Nahen Osten, weil die Diversifizierung seiner Bezugsquellen (noch) vergleichsweise gering und es deshalb (bislang) auf Lieferungen aus zwei Staaten bzw. Regionen angewiesen ist. Allein: Faktisch alle Staaten in Zentralasien, im Kaukasus und in Afrika, welche die Europäer als alternative Öl- und Gaslieferanten im Blick haben, weisen ähnliche oder gar identische politische, wirtschaftliche und soziale Probleme im Innern auf wie Russland und die Länder des Nahen Ostens.

**Neue Länder,  
alte Probleme**

## **Europäische Blockaden**

Die Importabhängigkeit Europas ist enorm – Tendenz steigend. Zwar setzt sich die zum Beispiel auf dem EU-Gipfel im März 2006 skizzierte und ein Jahr später in einen Aktionsplan überführte „Energiepolitik für Europa“ zum Ziel, Energie effizienter zu nutzen und insgesamt weniger Energie zu verbrauchen. Dies käme nicht nur dem Klima-

**Weniger und  
besser  
verbrauchen**

schutz zugute, sondern würde auch Europas Abhängigkeit von Energieeinfuhren reduzieren. Praktisch umsetzen lassen sich diese Vorgaben unter anderem durch die Steigerung der Energieeffizienz, Einsparungen oder den Ausbau erneuerbarer Energien.

Diese und weitere Maßnahmen können die Abhängigkeit Europas von Energieeinfuhren vermindern, jedoch nicht beseitigen. Auch in Zukunft wird der Bedarf an Energie zu hoch sein. Die Sicherung einer zuverlässigen Versorgung mit Energierohstoffen von außen ist und bleibt deshalb ein entscheidendes Element für Europas Energiesicherheit. Diese stellt eine gesamteuropäische Herausforderung dar. Einen Raum unterschiedlicher Energiesicherheit in Europa darf es nicht geben. In der Solidargemeinschaft EU ist die Energiesicherheit jedes Staates gleich relevant. Nur durch gemeinsames Handeln („eine Stimme“) werden die EU-Staaten ausreichend Gewicht erhalten, um ihre Energiesicherheit zu gewährleisten.

**Weniger abhängig,  
nicht unabhängig**

**Energiesicherheit  
als gesamt-  
europäische  
Herausforderung**

Konzeption und Umsetzung einer kohärenten externen Energiepolitik stellen die EU allerdings aus mehreren Gründen vor enorme Herausforderungen. Ein Aspekt ist die Teilung der für die EAP relevanten Zuständigkeiten zwischen der zwischenstaatlichen Ebene (Europäischer Rat/ Rat/ Hoher Vertreter) und der Gemeinschaftsebene (Kommission). Hinzu kommt, dass innerhalb des Rats wie auch innerhalb der Kommission verschiedene Ratsformationen bzw. Kommissare mit den unterschiedlichen Facetten der EAP betraut sind. Die Fragmentierung innerhalb des Rats spiegelt die auf verschiedene Ministerien verteilten Zuständigkeiten für Energiefragen innerhalb der EU-Staaten wider. Diese Zersplitterung innerhalb und zwischen den Institutionen wie auch innerhalb der Mitgliedstaaten erschwert eine einheitliche EAP.

**Zersplitterung von  
Zuständigkeiten**

Noch hinderlicher für die EAP sind nationale Souveränitätsvorbehalte. Die Mitgliedstaaten sind sich einig, die eigenen Handlungsspielräume nicht zu stark durch die europäische Ebene einschränken zu lassen. Die Herausbildung einer vergemeinschafteten, von der Kommission dominierten EAP ist in absehbarer Zeit extrem unwahrscheinlich. Größere Spielräume gibt es zumindest prinzipiell für die Vertiefung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf der europäischen Ebene.

**Nationale  
Souveränitäts-  
vorbehalte**

Allerdings überlagern nationale Prioritäten immer wieder europäische Ziele und Handlungsnotwendigkeiten, was langfristig auf Kosten der EU wie auch der einzelnen Staaten gehen wird. Ein Beispiel sind „protektionistische Reflexe“, welche Staaten sowohl gegen die europäische Ebene/ die Kommission wie zumindest indirekt auch gegen andere EU-Staaten an den Tag legen. Ein Beispiel ist die Haltung Spaniens im Falle des letztlich gescheiterten

**Protektionistische  
Reflexe**

Übernahmeangebots von E.ON für Endesa. Solche Streitigkeiten beeinträchtigen die Verwirklichung des Binnenmarkts für Energie innerhalb der EU. Darüber hinaus haben sie Folgen für die Glaubwürdigkeit der Union nach außen. Schließlich ist es wenig überzeugend, wenn sich die EU im Rahmen ihrer EAP gegenüber ihren Partnern für die Öffnung und Liberalisierung von deren Märkten ausspricht, wenn zeitgleich innerhalb der Union diese Prinzipien nicht vorgelebt werden, weder untereinander noch gegenüber Dritten.

An der „Nord Stream Pipeline“ („Ostseepipeline“) lässt sich ein weiteres Hindernis für die EAP illustrieren. Unter Umgehung „traditioneller“ Transitstaaten wie Polen und die Ukraine soll die Pipeline ab 2010 russisches Gas nach Deutschland transportieren. Das Projekt wird zwar von deutscher Seite durch private Wirtschaftsunternehmen verfolgt (E.ON und BASF Wintershall). Die Kritik aus anderen EU-Staaten an Deutschlands „Unilateralismus“ und „fehlender europäischer Solidarität“ zeigt jedoch, dass derartige Großprojekte gerade mit Blick auf die solche Vorhaben unterstützenden Staaten wahrgenommen werden.

**Nord Stream Pipeline**

**Wahrnehmungen**

Hinzu kommt in typisch europäischer Manier, dass Fragen der Energieaußenpolitik mit sachfremden Aspekten verquickt werden. Exemplarisch hierfür ist, dass das Mandat für die Kommission zur Aushandlung des Nachfolgeabkommens zwischen der EU und Russland aufgrund polnisch-russischer Streitigkeiten über Fleischexportfragen bislang nicht erteilt worden ist. Eine sich aus der Sache heraus ergebende Verbindung zwischen den beiden Fragen existiert freilich nicht. Auch solche „Überlagerungen“ durch andere Sachfragen können die Entwicklung der EAP immer wieder zumindest kurzfristig behindern.

**Überlagerungen**

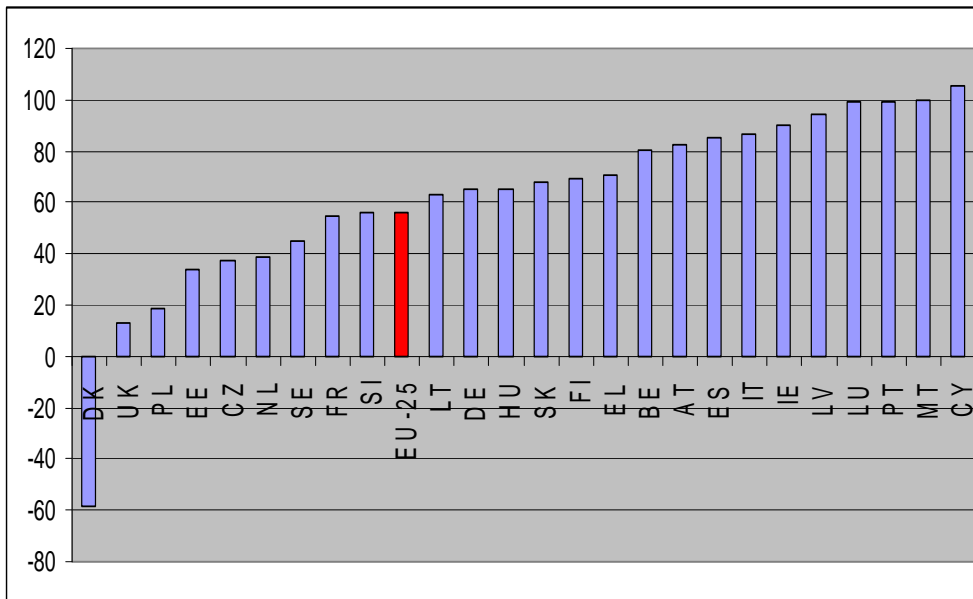
Die Ursachen für die zwischen den EU-Staaten vorhandenen Unterschiede sind vielfältig. Sie reichen vom Wunsch, nationale Champions aufzubauen bzw. zu bewahren, bis hin zu politischen und historischen Vorbehalten gegenüber einzelnen Lieferstaaten. Hinzu kommt, dass der Grad der Abhängigkeit von Energieimporten im Allgemeinen wie auch von bestimmten Energierohstoffen (Öl oder Gas) und Lieferregionen (GUS, Naher Osten, Afrika, etc.) im Speziellen variiert. Die folgende Grafik illustriert die Ungleichgewichte der europäischen Staaten bezüglich der Abhängigkeit von Energieimporten.

**Nationale Champions**

**Politische Vorbehalte**

**Unterschiedliche Abhängigkeiten**

Grafik: Die Abhängigkeit der EU-Staaten von Energieeinfuhren (in %)\*



Quelle: Eurostat 2006

\* Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2005. Zypern (CY) hat mehr Energieerzeugnisse importiert als verbraucht und kommt deshalb auf eine Energieabhängigkeitsquote von 105,5 Prozent)

## Eckpfeiler einer Europäischen Energieaußenpolitik

Die genannten Hindernisse führen dazu, dass Europa in energiepolitischen Fragen Handlungspotenziale verschenkt – und zwar auf Kosten der eigenen Energiesicherheit. Einflussmöglichkeiten zur Durchsetzung europäischer wie auch globaler Interessen, die aus der politischen wie ökonomischen Macht einer mit einer Stimme sprechenden Union erwachsen, bleiben ungenutzt. Europa muss auf die Aktionen anderer Akteure reagieren, anstatt die Entwicklungen mit zu gestalten.

**Warum  
gemeinsam  
Handeln?**

Der vielversprechendste Ansatz, um die Energiesicherheit Europas zu gewährleisten, liegt in einer gemeinsamen europäischen Politik, und dies nicht nur im Innern der EU im Kontext des Binnenmarkts, sondern auch nach außen. Hier setzt die auf der EU-Ebene in den letzten Monaten entwickelte „internationale Energiepolitik“ der Union an. Deren Umriss sind bislang jedoch eher vage geblieben. Auf der Grundlage der bestehenden Vorarbeiten der EU sollen deshalb im Folgenden idealtypisch Leitlinien einer „Europäischen Energieaußenpolitik“ (EAP) dargelegt werden.

**Versorgungs-  
sicherheit**

Danach sollte das strategische Ziel der EAP lauten, die „externe Versorgungssicherheit“ Europas langfristig zu garantieren und somit den Zufluss von Energieimporten aus Nicht-EU-Staaten heute wie in Zu-

kunft zu gewährleisten. Das zentrale Motiv heißt Diversifizierung, und zwar von Bezugsquellen wie von Transportrouten.

**Diversifizierung  
als Leitmotiv**

Mit Blick auf Produzenten- und Transitstaaten muss die EAP zur Risikominimierung eine Reihe von Energiepartnern für Europa gewinnen und zugleich für die Verlässlichkeit dieser Partnerschaften sorgen, sowohl politisch wie auch technisch/ infrastrukturell. In einer umfassend angelegten EAP müssen außerdem die anderen großen Energiekonsumenten, die weniger mächtigen Verbraucherstaaten sowie die private Wirtschaft berücksichtigt werden. Nicht zu vergessen: Durch die Diversifizierung der externen Energiebeziehungen, welche durch neue Infrastrukturen unterfüttert werden muss (u.a. neue Pipelines, Flüssiggasterminals), kann Europa auch Einfluss auf seine Diversifizierung im Innern nehmen (Energie-Mix).

**Energie-  
partnerschaften**

**Energie-Mix  
im Innern**

Verlässlichkeit bei Energiepartnerschaften speist sich aus verschiedenen Quellen. Aus europäischer Sicht gehören hierzu insbesondere:

**Verlässlichkeit  
durch...**

- die Ausdehnung des europäischen Rechtsrahmens und somit die Integration von Staaten in Teilelemente der EU (v.a. Energiegemeinschaft, Europäischer Wirtschaftsraum);
- die bilaterale Anbindung von Staaten bzw. Staatengruppen an Europa (z.B. über die Europäische Nachbarschaftspolitik oder der Kooperation mit dem Golfkooperationsrat); sowie
- die Multilateralisierung und Verrechtlichung von Energiebeziehungen mit Partnerstaaten (beispielsweise durch den Vertrag über die Energiecharta).

**...Ausdehnung  
des europäischen  
Rechtsraums**

**...bilaterale  
Anbindung**

**...Multilateralisie-  
rung und  
Verrechtlichung**

Übergänge von einer Form der Kooperation zur nächsten sind nicht nur möglich, sondern gewünscht. Die strategische Perspektive der EAP besteht darin, möglichst viele Partnerstaaten in den Energiebinnenmarkt der EU zu integrieren und dadurch auf die Standards und Prinzipien der Union zu verpflichten. Im Erfolgsfall werden außenpolitische Energiethemen in die europäische Energieinnenpolitik überführt. Die Energiegemeinschaft ließe sich beispielsweise um Beitrittskandidaten (v.a. Türkei) sowie Länder aus der Nachbarschaftspolitik (z.B. Ukraine) und des Europäischen Wirtschaftsraums (v.a. Norwegen) erweitern. Die „Baku-Initiative“ wiederum, welche die EU mit 14 Staaten der Schwarzmeerregion und des Kaspischen Raums sowie deren Nachbarn zusammenbringt, verfolgt als langfristiges Ziel einen gemeinsamen, integrierten Energiemarkt. Die Partner der EU profitieren, indem Anreize für Energieprojekte in der Region gesetzt sowie Sicherheit und Schutz von Energieinfrastrukturen gefördert werden.

**Übergänge**

Die geografischen Prioritäten der EAP ergeben sich aus dem Energiereichtum sowie dem strategischen Nutzen von anvisierten Part-

**Geografische  
Schwerpunkte**

nerstaaten und -regionen. Hierzu gehören an vorderster Stelle Russland als der kurz- und mittelfristig wichtigste Versorger Europas sowie die Staaten des Nahen Ostens mit den weltweit größten Öl- und Gasreserven. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Diversifizierung gewinnen außerdem Nordafrika (Algerien, Libyen) und der Kaspische Raum (Aserbaidschan) an Bedeutung. Zentralasiatische (u.a. Kasachstan) und afrikanische (Nigeria, Angola) Staaten bieten weitere Optionen zur Diversifizierung. Relevant sind schließlich wichtige Transitstaaten wie Georgien, die Ukraine, Weißrussland oder die Türkei. Das gilt gerade für Lieferungen, die unabhängig – also unter Umgehung – von Russland erfolgen sollen.

Die genannten Staaten und Regionen werden derzeit in verschiedenen Bereichen der europäischen Außenbeziehungen von unterschiedlichen Institutionen behandelt. Die Handlungsfelder reichen von den „strategischen Partnerschaften“, mit denen die Beziehungen der EU zu globalen Akteuren wie Russland gestaltet werden, über die Zusammenarbeit mit dem Golfkooperationsrat (u.a. Saudi-Arabien, Qatar), der Europäischen Nachbarschaftspolitik (u.a. Algerien, Libyen, Aserbaidschan, Ukraine, Georgien) und der im Aufbau befindlichen Zentralasienpolitik (u.a. Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan) bis hin zur Handelspolitik, der Entwicklungspolitik sowie globalen Fragen wie dem Klimaschutz. Die Energiegemeinschaft mit Südosteuropa und der Europäische Wirtschaftsraum schließlich betreffen schon heute mehr Energieinnenpolitik als Energieaußenpolitik.

**Vielfalt der Instrumente**

Konzeption und Durchführung der verschiedenen Facetten der EAP erfolgen somit in unterschiedlichen Institutionen auf der Grundlage unterschiedlicher „Integrationslogiken“. Auf der zwischenstaatlichen Ebene sind der Europäische Rat, der Rat sowie, in deren Auftrag, der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die entscheidenden Akteure. Auf der Gemeinschaftsebene ist die Kommission zentral, in der sich diverse Kommissare (Energie, Außen/ Nachbarschaft, Handel, Entwicklung, etc.) wie auch der Präsident der Kommission der Energiefrage annehmen.

**Vielfalt der Akteure**

Für eine erfolgreiche europäische Energieaußenpolitik ist weder eine grundlegende Neuausrichtung noch eine Unterordnung bestehender Politiken um der EAP willen notwendig. Stattdessen müssen die bestehenden auswärtigen Handlungsfelder systematisch um Energiefragen ergänzt oder, wo dies bereits geschehen ist, die Energiefrage mit entschieden mehr Nachdruck verfolgt werden. Wegen der Vielfältigkeit an Zuständigkeiten und Akteuren auf unterschiedlichen Handlungsebenen ist außerdem Politikkohärenz zwingend notwendig. Wird diese nicht erreicht, verlieren die europäischen Akteure – Staaten wie Institutionen – den Mehrwert an Macht und Einfluss, der ih-

**Ergänzung und Intensivierung anstatt grundlegender Neuausrichtung**

**Imperativ der Kohärenz**

nen aus einem geeinten Vorgehen in Verbindung mit der schieren Marktmacht Europas erwächst.

Ein wichtiger Schritt zur Gewährleistung größerer Kohärenz wäre der europäische Außenminister mit seinem „Doppelhut“, der ihn sowohl in den Rat wie in die Kommission einbinden würde. Als Zwischenlösung könnten innerhalb von Rat und Kommission spezielle Kontaktpersonen für externe Energiefragen eingesetzt werden; im Rat etwa durch einen „persönlichen Beauftragten für Energiefragen“ des Hohen Vertreters für die GASP. Den Kontaktpersonen ließen sich Beauftragte für konkrete externe Energieprojekte zuordnen. Außerdem sollten die Vertretungen der Europäischen Kommission in zentralen Produzenten- und Lieferstaaten gezielt in die Umsetzung der EAP eingebunden werden.

**„Doppelhut“**

Zentraler Ansatzpunkt der durch politischen Dialog und ökonomische Anreize – und nicht durch Abschottung oder Konfrontation – betriebenen EAP sind die wechselseitigen Abhängigkeiten, die zwischen dem Abnehmer EU auf der einen und den Produzenten- und Transitstaaten auf der anderen Seite existieren. Schließlich hat nicht nur die EU ein maßgebliches Interesse an verlässlichen und dauerhaften Energieeinfuhren. Stabile Energiebeziehungen sind auch im ureigenen Interesse der Produzenten- und Transitländer. Diese sind in vielen Fällen von Einnahmen aus dem Öl- bzw. Gasexport abhängig. Zudem benötigen die Staaten Investitionen, um ihre Produktions- und Transportfähigkeiten zukunftsfähig zu machen.

**Nutzung  
wechselseitiger  
Abhängigkeiten**

Von Wechselseitigkeit geprägt sind ferner die Beziehungen zwischen den großen Energiekonsumenten (USA, Europa, China, Japan, etc.). Wie eingangs geschildert, wird die Nachfrage nach Öl und Gas in den kommenden Jahren wesentlich stärker wachsen als das Angebot. Das sich hieraus ergebende Konfliktpotenzial zwischen den globalen Akteuren muss entschärft werden. Die „strategischen Partnerschaften“ der EU zu verschiedenen globalen Akteuren können den Boden für internationale Regelungen bereiten.

**Konkurrenz der  
Konsumenten**

Allerdings werden bilaterale Energiedialoge und -vereinbarungen nicht ausreichen. Um Verteilungsfragen nicht zum Nullsummenspiel werden zu lassen („Meine Gewinne sind deine Verluste“ und umgekehrt), ist eine Multilateralisierung und Verrechtlichung der Beziehungen auf globaler Ebene notwendig, aus der alle Beteiligten als Gewinner hervorgehen. Hierfür ist ein intensiverer Austausch zwischen den Energiekonsumenten wie auch zwischen diesen und Produzenten- sowie Transitstaaten erforderlich. Foren sind beispielsweise die G-8 (inklusive „Outreach-Staaten“ wie China und Indien), die – bislang jedoch auf Finanzfragen fokussierte – G-20, das Internationale Energieforum (IEF) sowie die Internationale Energieagen-

**Allseitiger Nutzen**

**Foren**

tur (IEA), die jedoch alle großen Verbraucherstaaten einbeziehen müsste. Ferner sollten weitere Produzenten-, Transit- und Konsumentenstaaten für den „Vertrag über die Energiecharta“ gewonnen werden.

Zugleich müssen die vermeintlich „schwachen“ Staaten ebenfalls systematisch in multilaterale Regelungen eingebunden werden. Auch deren Energiehunger wächst. Allerdings haben viele Länder weder das politische Gewicht, sich weltweit Zugang zu Quellen zu verschaffen, noch die Finanzen, um Öl und Gas für jeden Preis zu kaufen. Der Wettlauf um Energie zwischen den globalen Akteuren könnte gerade den ärmeren Ländern weitere Entwicklungshemmnisse in den Weg legen. Um der Energiegerechtigkeit willen sind Ausgleichsmechanismen zu entwickeln, durch welche möglichst vielen Staaten Zugang zu Energie und Entwicklung eröffnet werden – und zwar bei gleichzeitiger Entkopplung von Wachstum und Energieverbrauch. Um der Enge des Öl- und Gasmarkts auszuweichen, könnten beispielsweise Finanz- und Technologietransfers der großen Konsumenten dazu führen, den Energiebedarf der Entwicklungsländer durch erneuerbare Energieträger zu decken. Von den hierfür notwendigen technischen Innovationen würden auch die EU-Staaten profitieren.

**Einbindung der  
„Schwachen“**

**Energie-  
gerechtigkeit**

Die Energiefrage ist eng verbunden mit einer anderen globalen Herausforderung, dem Klimawandel. Hier ist es ebenfalls notwendig, alle großen Energiekonsumenten und somit „Großproduzenten“ von Treibhausgasen in den Post-Kyoto-Prozess einzubinden. Das gilt unabhängig davon, ob sie Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsländer sind. Ein weiterer Baustein ist das von der Kommission geforderte internationale Abkommen zur Energieeffizienz. Gelingt in der Klimafrage eine rasche und umfassende Multilateralisierung unter Führung der EU, kann das Signalwirkung für die Regelung der globalen Energiebeziehungen haben.

**Energie und  
Klimaschutz**

Wegen der Instabilität diverser Rohstoffstaaten ist Europa in vielen Fällen gefordert, durch den kombinierten Einsatz seines breit gefächerten außenpolitischen Instrumentariums (Diplomatie, Wirtschaft, Handel, Entwicklung, etc.) die Voraussetzungen für ein verlässliches Agieren des anvisierten Partners zu unterstützen. Ansatzpunkte innerhalb der Staaten sind die Förderung von guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Hinzu kommen Hilfen bei der Sicherung von Energieinfrastrukturen an Land wie auf See. Daneben muss der regionale Kontext mit einbezogen werden, beispielsweise durch die Unterstützung staatenübergreifender Streitbeilegungsmechanismen. Zur Entlastung wie auch um weiter an Gewicht zu gewinnen sollte die EU für diese Grundlagenarbeit

**Grundlagenarbeit**



nach Partnern suchen, die ihre strategischen Ziele teilen. Gerade ein abgestimmtes Vorgehen mit den USA scheint viel versprechend.

Die EU leistet diese Grundlagenarbeit bereits in unterschiedlichen Regionen. Ein Beispiel: Aus dem Förderprogramm TACIS wurde „INOGATE“ (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) unterstützt, das mehr als 20 Staaten aus Zentralasien, dem Kaukasus und Südosteuropa zusammenbringt. INOGATE zielt unter anderem darauf ab, die regionale Integration von Pipelinesystemen zu fördern, den Transport von Öl und Gas in der Region als auch nach Europa zu erleichtern sowie Impulse für neue Infrastrukturprojekte zu setzen. INOGATE unterstützt zudem die angeführte „Baku-Initiative“.

**INOGATE**

TACIS und auch das Förderprogramm MEDA (für den Mittelmeerraum) wurden Anfang 2007 durch das „Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument“ (ENPI) ersetzt. Mit dem ENPI wird ein einheitlicher Förderrahmen zur Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik geschaffen. Einer der mehr als 25 förderfähigen Bereiche von ENPI lautet „Energie, Telekommunikation und Verkehr“. Um die Bedeutung der Energiefrage zu unterstreichen, sollte „Energie“ als eigener Förderbereich geführt und mit nennenswerten Mitteln ausgestattet werden. Auf diese Weise kann die Union über ihre Nachbarschaftspolitik einen finanziell gewichtigen Beitrag zur EAP leisten. Diese Aufwertung muss in eine insgesamt stärkere Beachtung von Energiefragen innerhalb der Nachbarschaftspolitik eingebettet werden. Im Aktionsplan mit Aserbaidschan etwa wird die Energiezusammenarbeit erst als achter von zehn „Prioritätsbereichen“ geführt. Die Notwendigkeit der doppelten Aufwertung der Energiethematik – inhaltlich wie finanziell – gilt auch für andere Politikfelder, zum Beispiel für die europäische Entwicklungszusammenarbeit.

**ENPI**

Die allgemeinen Unterstützungsleistungen wie auch konkret die anvisierten Energiepartnerschaften mit „energiereichen Problemstaaten“ führen die EU in ein Spannungsfeld zwischen ihren grundlegenden normativen Zielen auf der einen und ihren energiepolitischen Interessen auf der anderen Seite. Als Wertegemeinschaft hat sich die EU nicht nur im Innern, sondern auch nach außen auf bestimmte Normen und Prinzipien verpflichtet, allen voran auf Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Die europäische Außenpolitik zielt explizit darauf ab, diese Werte zu vertreten und weltweit zu fördern. Die rohstoffreichen Staaten sind jedoch fast ausnahmslos autoritär. Will Europa seine Energiebeziehungen mit diesen Ländern ausbauen, geht dies nicht unabhängig von der staatlichen Ebene, sondern nur mit und durch diese. Die autoritären Regime erhalten auf diese Weise nicht nur Gelder, sondern auch politisches Prestige.

**Werte und oder vs. Energie?**

**Wertegemeinschaft**

**Rohstoffreiche autoritäre Staaten**

Kurzfristig sind beide Ziele („Werte und Energie“) nicht gleichzeitig umzusetzen. Die EU wird keine Wahl haben, als ein Ziel gegen das andere abzuwägen („Werte vs. Energie“). Bei dieser Abwägung dürfte Energie in verschiedenen Fällen die Oberhand gewinnen. Das gilt vor allem deshalb, weil andere, außereuropäische Akteure ihre Energiekooperation mit Problemstaaten unabhängig von bestimmten Standards und Werten forcieren. Mittel- und langfristig kann sich das Spannungsfeld zwischen Werten und Energie jedoch auflösen. Durch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit autoritären Staaten im Energiebereich eröffnen sich Chancen für einen vertieften Austausch auch in anderen Feldern. Über einen derart breit angelegten Ansatz der Anbindung wird die EU zur Transformation autoritärer Strukturen beitragen.

**Globale Einflüsse**

**Wandel durch Zusammenarbeit**

Durch ihre Unterstützungsleistungen für rohstoffreiche Staaten schafft die EU zudem wichtige Voraussetzungen für das Engagement von privatwirtschaftlichen Energieunternehmen. Die Unternehmen sind an stabilen Energiepartnerschaften zwischen den Staaten interessiert. Rechtssicherheit, die Vermeidung von Diskriminierungen sowie insgesamt ein günstiges Investitionsklima und klare regulative Rahmenbedingungen sind Stichworte in diesem Zusammenhang. Die EAP, welche diese Ziele gegenüber ihren Partnerstaaten verfolgt, würde als „Enabler“ fungieren, indem sie in Transit- und insbesondere in Produktionsländern Bedingungen fördert, welche das Engagement von Privatunternehmen ermöglicht bzw. unterstützt.

**Einbindung der Wirtschaft**

**Die EU als „Enabler“**

Im Gegensatz etwa zum Nahen Osten oder auch zu Russland mit staatlichen oder quasi-staatlichen Energieunternehmen gibt es in Europa keinen Automatismus zwischen staatlichen bzw. europäischen Diversifizierungs-/Wünschen und dem Marktprinzipien folgenden Handeln der oftmals multinationalen privaten Energieunternehmen. Wo wirtschaftliche Risiken zu groß sind – in einigen Staaten werden die angeführten Ziele wie Rechtssicherheit in absehbarer Zeit kaum zu erreichen sein – könnte die EU den Unternehmen zur Abfederung von Risiken Sicherheiten für ihr Engagement geben. Diese dürfen jedoch nicht mehr als Anreize darstellen. Schließlich bieten sich den Unternehmen nur wenige Ausweichoptionen bei der Förderung der hinsichtlich ihres Vorkommens „ortsgebundenen“ Rohstoffe. Aus diesem Grund haben die Energieunternehmen trotz aller Widrigkeiten auch von sich aus ein großes Interesse am Engagement in „schwierigen“ Ländern.

**Sicherheiten**

## Lackmustest Russland

Mit dem Auslaufen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens und der anvisierten Verhandlung einer Folgevereinbarung steht eine neue Wegmarke der EU-Russland-Beziehungen bevor. Die Energiebeziehungen werden das zentrale Thema des neuen bilateralen Abkommens sein. Deren Relevanz ergibt sich nicht nur aufgrund der bestehenden wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Hauptabnehmer (Europa für Russland) und Hauptlieferant (Russland für Europa). Hinzu kommen die jüngsten Streitigkeiten zwischen Russland und seinen Nachbarn Ukraine und Weißrussland, welche die Lieferverlässlichkeit Russlands in Frage gestellt und die Verletzlichkeit der Europäer angedeutet haben.

**Neue  
Wegmarke**

Das zentrale Anliegen der EU ist klar definiert: eine größere Verlässlichkeit der Energiebeziehungen. Hierfür soll Russland den von ihm bereits unterschriebenen „Vertrag über die Energiecharta“ ratifizieren. Alternativ – sowie angesichts des russischen Widerstands gegen den Vertrag realistischer – könnten die Prinzipien des Energiechartavertrags Eingang in das neue EU-Russland-Abkommen finden. Zudem sollen die Verhandlungen zum Transitprotokoll des Energiechartavertrags abgeschlossen werden. Diese Schritte würden europäischen Firmen bessere Investitionsbedingungen in Russland bringen und ihnen – wie beispielsweise auch den Staaten Zentralasiens – russische Pipelines zum Export von Öl und Gas öffnen. Von russischer Seite werden die europäischen Forderungen zögerlich bis ablehnend aufgenommen. Russlands sperrt sich insbesondere dagegen, die Kontrolle seiner Öl- und Gaspipelines durch die staatlichen Monopolisten aufbrechen und die Leitungen für andere Anbieter öffnen zu müssen.

**Europas Ziel:  
Prinzipien des  
Energiecharta-  
vertrags**

**Russlands  
Zögern**

Die Verhandlungen zum neuen EU-Russland-Abkommen stellen einen ersten Lackmustest für die EAP dar. Die entscheidende Frage lautet: Inwieweit kann die EU ihre energiepolitischen Zielvorstellungen in das Abkommen einbringen? Der stärkste Hebel der EU, um Russland zur Anwendung der Prinzipien des Energiechartavertrags zu bewegen, liegt in der eben nicht einseitigen, sondern wechselseitigen Abhängigkeit beider Seiten in Energiefragen. Vorausgesetzt, es spricht mit einer Stimme, scheint Europa hier durchaus Handlungsspielräume gegenüber Russland zu besitzen.

**Härtetest**

**Handlungs-  
spielraum für  
Europa**

Europa ist sich seiner Energieabhängigkeit von Russland bewusst. Von und durch Russland bezieht Europa die größten Öl- und Gasimporte (je ca. 25 Prozent der Gesamtimporte). Verschiedene Projekte zur Diversifizierung der Energielieferanten und Transitrouten unter bewusster Umgehung Russlands versuchen, diese Abhängigkeit zu reduzieren. Ein Beispiel ist die von Baku (Aserbaidschan) ü-

**Umgehungen**

ber Tiflis (Georgien) nach Ceyhan (Türkei) verlaufende BTC-Ölpipeline, die im Juli 2006 eröffnet wurde und kaspisches Gas in die Türkei transportiert. Als Parallelpipeline für Erdgas ist künftig die BTE-Pipeline (Baku, Tiflis, Erzurum/ Türkei) gedacht. Ein anderes, noch im Bau befindliches Projekt ist die Nabucco-Erdgaspipeline, die aus dem kaspischen Raum über die Türkei, Bulgarien, Rumänien und Ungarn nach Österreich führen wird.

Eine Minderung der Abhängigkeit von russischen Energieimporten bedeutet jedoch keine Abkehr von Russland. Angesichts der von Russland bezogenen Mengen an Öl und Gas können alternative Rohstofflieferanten den russischen Anteil an den europäischen Energieimporten nur verringern, nicht ersetzen. Allerdings eröffnet bereits eine Reduzierung der eigenen Abhängigkeit Europa neue Spielräume gegenüber Russland.

**Kein Ersatz für russisches Öl und Gas**

Russland ist seinerseits (noch) weniger flexibel. Ökonomisch wie machtpolitisch ist es auf Rohstoffe und Rohstoff Erlöse angewiesen. Die Anreize für eine Kooperation Russlands sind groß angesichts der enormen Bedeutung des Energiesektors für die russische Wirtschaft und dem russischen Staat insgesamt. Alternativen zum europäischen Absatzmarkt bestehen zumindest kurz- und mittelfristig nicht. Zwar will Russland seine Energielieferungen nach Asien deutlich ausbauen. Die Umleitung der Energieströme von West nach Ost, zumal in der anvisierten Größenordnung, ist jedoch eine ebenso gewaltige wie langfristige Aufgabe, die unter anderem enorme Investitionen in die Transportinfrastruktur verlangt. Eine weitere offene Frage ist, ob sich eine solche Umorientierung für Russland in (global-/geo-)politischer Hinsicht auszahlen wird.

**Russlands geringe Flexibilität**

Kurz- und mittelfristig besteht der stärkste Hebel Russlands gegenüber der EU darin, die Energielieferungen zu unterbrechen. Mit einem solchen Schritt würde sich Russland jedoch selbst stark schaden, sowohl ökonomisch mit Blick auf dann ausbleibende Deviseneinnahmen als auch politisch angesichts des unweigerlichen Vertrauensverlusts. Hinzu kommt, dass Russland nicht nur den Kunden Europa braucht, sondern auch dessen Investitionen und Know-how. Zur Instandhaltung und Erneuerung der Infrastruktur sowie zum Erschließen neuer Vorkommen ist Russland auf den Kapital- und Technologietransfer aus dem Ausland angewiesen. Wie groß der Investitionsbedarf in Russland ist, zeigt eine Untersuchung der Internationalen Energieagentur. Laut dieser belaufen sich die bis zum Jahr 2030 im russischen Energiesektor notwendigen Investitionen auf mehr als 1000 Milliarden Dollar.

**Energie als stumpfe Waffe**

Umgekehrt sind Investitionen auch für Europa wichtig. Öl und Gas in großen Mengen können nur nach Europa strömen, wenn die für För-

**Kongruente Interessen**

derung und Transport erforderliche Infrastruktur steht. Investitionen werden jedoch nur dann getätigt, wenn für Investoren Rechtssicherheit herrscht. Aus rein ökonomischer Sicht muss Russland demnach ein überragendes Interesse an einer stärkeren Verrechtlichung der Energiebeziehungen haben – und somit an den Prinzipien des Vertrags zur Energiecharta. Europa wiederum, das Zugang zum russischen „Upstream“-Sektor (u.a. Produktion) sucht, sollte sich seinerseits offen(er) zeigen für russisches Engagement im europäischen „Downstream“-Sektor (u.a. Endkundengeschäft) – sowie intern die Vollendung des Binnenmarkts für Energie (Strom und Gas) zügig vorantreiben. Auf diese Weise würde die bestehende wechselseitige Abhängigkeit zum wechselseitigen Nutzen eingesetzt.

**Beidseitigkeit**

## **Leitlinien**

Zu einer „Europäischen Energieaußenpolitik“ (EAP) gibt es keine Alternative. Die zentralen Anforderungen an eine EAP lauten:

**Umfassender Ansatz:** Eine umfassend angelegte EAP muss die für Europas Versorgung heute wie morgen entscheidenden Produzenten- und Transitstaaten ebenso einbeziehen wie die anderen großen Energiekonsumenten, weniger mächtige Staaten sowie die private Wirtschaft. Die geografischen Prioritäten der EAP ergeben sich aus dem Energiereichtum sowie dem strategischen Nutzen von Partnerstaaten und -regionen.

**Strategische Zielsetzung:** Die Perspektive der EAP besteht darin, möglichst viele Partnerstaaten in den Energiebinnenmarkt der EU zu integrieren und dadurch auf die Standards und Prinzipien der Union zu verpflichten (Energiegemeinschaft). Als Vorstufen bzw. Ergänzungen dienen die bilaterale Anbindung von Staaten an die EU, etwa durch die Europäische Nachbarschaftspolitik, sowie die Multilateralisierung und Verrechtlichung der Energiebeziehungen. Letzteres kann unter anderem durch den Vertrag zur Energiecharta erfolgen, für den weitere Produzenten-, Transit- und Konsumentenstaaten gewonnen werden müssen.

**Systematische Grundlagenarbeit:** Aufgrund der Instabilität diverser Rohstoffstaaten ist Europa gefordert, durch den Einsatz seiner vielfältigen außenpolitischen Instrumente (Diplomatie, Wirtschaft, Handel, Entwicklung, etc.) die Voraussetzungen für ein verlässliches Agieren der Partner zu unterstützen. Das gilt gerade für Produzenten- und Transitstaaten. Zu diesem Zweck sollte unter anderem das neue „Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument“ (ENPI) mit ausreichend Mitteln für die Kooperation in Energiefragen ausgestattet werden. Bei den anvisierten Energiepartnerschaften mit

„energiereichen Problemstaaten“ ergibt sich für die EU ein Spannungsfeld zwischen normativen Zielen und Energieinteressen. Durch eine intensive und breit angelegte Zusammenarbeit, die Impulse für die Transformation autoritärer Strukturen gibt, kann sich das Spannungsfeld mittel- bis langfristig auflösen.

**Einbindung der „Großen“:** Ohne die Einbindung der anderen großen Energiekonsumenten kann der Wettlauf um Ressourcen nicht entschärft werden. Ansatzpunkte sind ein intensiverer Austausch im Rahmen einer erweiterten, alle großen Verbraucherstaaten einbeziehenden Internationalen Energieagentur (IEA) wie auch innerhalb der G-8. Die Kooperation der größten Verbraucher ist auch wegen des Klimawandels unerlässlich. Die EU muss darauf dringen, alle großen Energiekonsumenten in den Post-Kyoto-Prozess einzubinden, und zwar unabhängig davon, ob sie Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsländer sind.

**Einsatz für Energiegerechtigkeit:** Auch die „schwachen“ Staaten müssen systematisch in multilaterale Energievereinbarungen eingebunden werden. Der Wettlauf um Energie zwischen den globalen Akteuren droht gerade den ärmeren Ländern weitere Entwicklungshürden in den Weg zu legen. Um der Energiegerechtigkeit willen sind Ausgleichsmechanismen zu finden, welche möglichst vielen Staaten Zugang zu Energiequellen eröffnen. Um der Enge der Öl- und Gasmärkte auszuweichen, können etwa Finanz- und Technologietransfers der großen Konsumenten dazu führen, den Energiebedarf der Entwicklungsländer zunehmend durch regenerative Energieträger und somit unabhängig von fossilen Rohstoffen zu decken. Von den hierfür notwendigen technischen Innovationen würden auch die EU-Staaten profitieren.

**Anreize für die Wirtschaft:** Durch ihre Unterstützungsleistungen für Produzenten- und Transitstaaten fungiert die EU als „Enabler“ für die Privatwirtschaft. Sie fördert Rahmenbedingungen, welche das Engagement von Privatunternehmen auf eine verlässliche Grundlage stellen. Wo wirtschaftliche Risiken privatwirtschaftlichem Handeln entgegenstehen, kann die Union den Unternehmen als Anreiz Sicherheiten zur Abfederung von Risiken geben.

**Europäische Solidarität:** Einen Raum unterschiedlicher Energiesicherheit in Europa darf es nicht geben. In der Solidargemeinschaft EU ist die Energiesicherheit jedes Staates gleich relevant. Nur durch gemeinsames Handeln werden die EU-Staaten ausreichend Gewicht erhalten, um ihre Energiesicherheit zu gewährleisten.

**Institutionelle Kohärenz:** Ohne eine kohärente Politik verlieren die europäischen Akteure – Staaten wie Institutionen – den Mehrwert an

Macht und Einfluss, der ihnen aus einem geeinten Vorgehen in Verbindung mit ihrer Marktmacht erwächst. Ein wichtiger Schritt in Richtung institutioneller Kohärenz wäre der europäische Außenminister mit seinem „Doppelhut“, der ihn sowohl in den Rat wie in die Kommission einbinden würde. Als Zwischenlösung ließen sich innerhalb von Rat und Kommission spezielle Ansprechpersonen für externe Energiefragen einsetzen.

**Praktische Kohärenz:** Die Verhandlungen zum neuen EU-Russland-Abkommen stellen einen Lackmustest für die EAP dar. Falls Europa mit einer Stimme spricht und die Chancen ergreift, welche die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Hauptabnehmer Europa und Hauptlieferant Russland eröffnen, kann die EU ihr zentrales Ziel erreichen: die Einführung der Prinzipien des Energiechartavertrags in das neue Abkommen.

**Glaubwürdigkeit:** „Protektionistische Reflexe“ einiger EU-Staaten beeinträchtigen nicht nur die Verwirklichung des europäischen Energiebinnenmarkts. Sie schaden auch der Glaubwürdigkeit der EU nach außen. Schließlich ist es wenig überzeugend, wenn sich die EU und ihre Mitglieder gegenüber ihren Partnern für die Öffnung und Liberalisierung ihrer Märkte ausspricht, wenn zeitgleich innerhalb der Union diese Prinzipien nicht vorgelebt werden – weder untereinander noch gegenüber Dritten. Nicht zuletzt deshalb muss der europäische Binnenmarkt für Energie zügig vollendet werden.