



Dr. Hartmut Kahl, LL.M. (Duke) ist Leiter des Forschungsgebiets Internationales Umweltenergie-recht bei der Stiftung Umweltenergierecht in Würzburg.

ENERGIERECHT UND VERSORGUNGSSICHERHEIT IN EUROPA

Hartmut Kahl

Die Ukraine-Krise ist in mehrerer Hinsicht eine der wichtigsten außenpolitischen Herausforderungen der neuen EU-Kommission. So ist das Verhalten Russlands in diesem Konflikt nicht zuletzt für die Sicherheit der Energieversorgung¹ in Europa von zentraler Bedeutung.² Das betrifft – in unterschiedlicher Intensität – nicht nur die Energielandschaft der einzelnen Mitgliedstaaten. Genauso betroffen sind die benachbarten Transit- und alternativen Lieferländer, die sich nunmehr zwangsläufig im Interessen- und Verantwortungsbereich der *soft power* EU wiederfinden. Die Vermittlerrolle der EU-Kommission und der Ratspräsidentschaft im Gasstreit zwischen der Ukraine und Russland im letzten Herbst³ und die zeitweise Drosselung von Gaslieferungen auch an EU-Mitgliedstaaten⁴ haben dies deutlich vor Augen geführt.

- 1 | Der Begriff der (Energie-)Versorgungssicherheit wird in einem eher nationalen Kontext häufig über zwei Gefährdungslagen beschrieben, nämlich als die „Verfügbarkeit von Energie zur Befriedigung der Nachfrage und die technische Komponente der Anlagensicherheit“. International hingegen verdichtet sich der Begriff nicht selten auf den Aspekt der „Verfügbarkeit ausreichender Energie“, siehe Katja Frey, *Globale Energieversorgungssicherheit*, Tübingen, 2013, S. 7 ff.
- 2 | Vgl. Kirsten Westphal, „Russlands Energielieferungen in die EU – Die Krim-Krise: Wechselseitige Abhängigkeiten, langfristige Kollateralschäden und strategische Handlungsmöglichkeiten der EU“, *SWP-Aktuell* 11, 3/2014, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A11_wep.pdf [17.11.2014]; Tim Altegör, „Katar statt Russland?“, *neue energie*, 10/2014, S. 12 ff.
- 3 | Vgl. „Russland sagt Gasversorgung für den Winter zu“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.10.2014, <http://faz.net/-gqg-7vs08> [11.12.2014].
- 4 | Vgl. „Österreich erhält ein Viertel weniger russisches Gas“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.09.2014, <http://faz.net/-gqe-7u7vz> [11.12.2014].

AKZENTE DER NEUEN EU-SPITZE

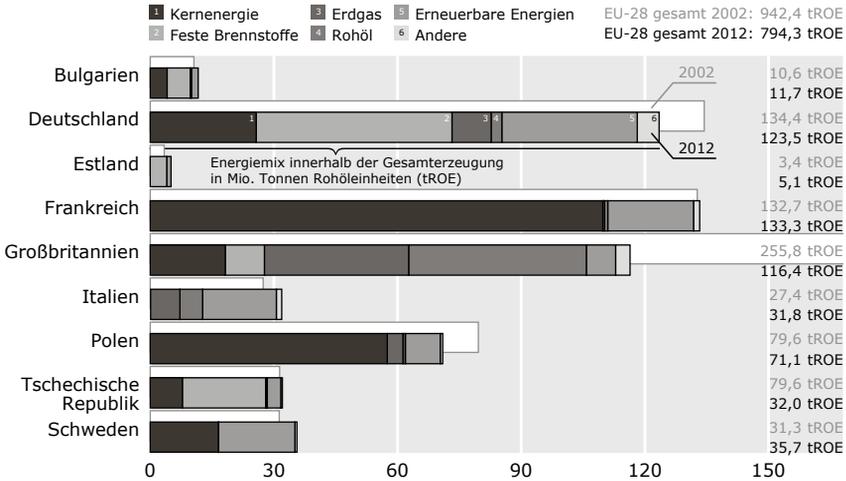
Der Vorschlag des vormaligen polnischen Premiers und jetzigen EU-Ratsvorsitzenden Donald Tusk, angesichts der selektiven Preis- und Lieferpolitik des russischen Staatskonzerns Gazprom eine „Europäische Energieunion“ zu formen, die einheitliche Lieferkonditionen aushandeln könnte, hat vor diesem Hintergrund einen nicht zu unterschätzenden Widerhall gefunden: Im Zuschnitt des von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker entworfenen Portfolios der neuen Kommission findet sich nunmehr ein Vizepräsident für die Energieunion. In Person des erfahrenen slowakischen Diplomaten Maroš Šefčovič soll dieser die Energiepolitik der EU ressortübergreifend entwickeln, koordinieren und durch bestimmte Schlüsselinitiativen umsetzen. Nicht zuletzt die kontroverse Anhörung der ursprünglich für dieses Amt nominierten slowenischen Kandidatin Alenka Bratušek im Europäischen Parlament hat gezeigt, dass die Energieunion derzeit eher noch ein zu füllender Begriff als ein inhaltliches Gebilde ist. Sie ist daher wohl umso mehr auf eine Persönlichkeit angewiesen, die dem Vorhaben Profil verleiht.



Erfahrener Diplomat: Als Vizepräsident der Kommission verantwortlich Maroš Šefčovič seit November 2014 federführend die Energiepolitik der EU. | Quelle: Pietro Naj-Oleari, Europäisches Parlament ©©©©.

Abb. 1

**Energieerzeugung ausgewählter EU-Staaten
2002 und 2012**



Quelle: Eurostat, „Energieerzeugung und -einführen“, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports/de [10.12.2014].

Allerdings hat Präsident Juncker in seinem „Mission Letter“⁵ an den neuen Vizepräsidenten für die Energieunion schon die Richtung vorgegeben. So schreibt Juncker erstens, dass der Energiebinnenmarkt zu vollenden sei, und zweitens, dass die EU um ihrer eigenen Glaubwürdigkeit willen ein ambitioniertes Energieeffizienzziel brauche und zur Nummer eins in der Welt bei den erneuerbaren Energien werden müsse. Schließlich gibt er drittens eine Vorstellung von dem, was eine Energieunion nach außen leisten können muss:

„We need to pool our resources, combine infrastructures and unite our negotiating power vis-à-vis third countries. We need to diversify our energy sources, and reduce the high energy dependency of several of our Member States. I want to keep our European energy market open to our neighbours. However, if the price of

5 | Jean-Claude Juncker, „Mission Letter to Maroš Šefčovič, Vice-President for Energy Union“, Brüssel, 01.11.2014, http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/sefcovic_en.pdf [11.12.2014].

energy from the East becomes too expensive, either in commercial or political terms, Europe should be able to switch swiftly to other supply channels.“⁶



Richtungsweisend: In der Energiepolitik steht die neue EU-Kommission vor großen Herausforderungen. Dazu gehört auch, ein höheres Maß an Unabhängigkeit von Energieimporten sicherzustellen. | Quelle: Pietro Naj-Oleari, Europäisches Parlament ©©©©.

Damit wird deutlich, dass Energielieferungen von Dritten nur so weit als machstrategisches Druckmittel benutzt werden können, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten dies zulassen, indem sie weiter in etablierten Abhängigkeiten verharren. Schon die früheren Gaskrisen zwischen Russland und der Ukraine hatten letztlich die Schaffung des Postens eines Energiekommissars zur Folge. Nunmehr ist wiederum ein Konflikt zwischen diesen beiden Ländern zum Katalysator für eine stringenteren Institutionalisierung der Energiepolitik in der EU geworden. Man mag bedauern, dass dieser Lernprozess immer erst unter äußerem Druck einsetzt. Doch ist mit dem von Juncker skizzierten energiepolitischen Arbeitsprogramm der Kommission nunmehr ein ambitionierter Rahmen gesetzt, der die Resilienz der europäischen Energieversorgung⁷ langfristig zu fördern im Stande ist und in seinem Anspruch auch einen

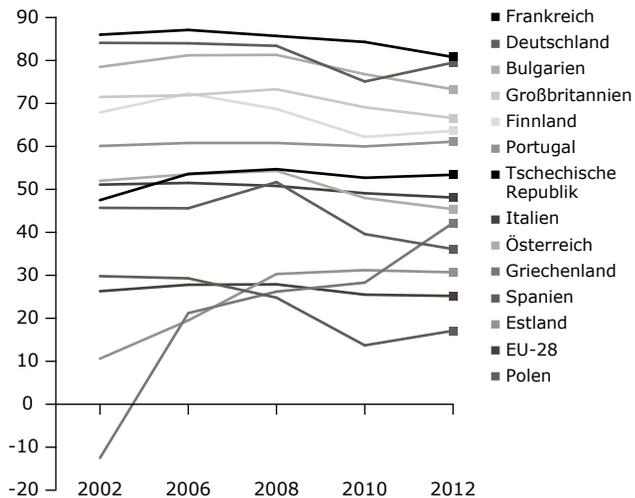
6 | Ebd., S. 4.

7 | Dazu Friedbert Pflüger, „Resilienz – Schlüsselwort der Energiesicherheit“, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Jg. 63, Heft 11, 2013, S. 30 ff.

Gegenentwurf zu der vielfach beobachteten Renationalisierung der Energiepolitiken der Mitgliedstaaten bildet. Es ist nun kritisch zu begleiten, wie dies im Alltagsgeschäft der Kommission ausbuchstabiert wird, hatten sich die zuständigen Kommissare unter Präsident Barroso doch zuletzt bisweilen ohne gemeinsamen Kompass präsentiert.

Abb. 2

Energieabhängigkeit ausgewählter EU-Mitgliedstaaten



Die Energieabhängigkeit zeigt den prozentualen Anteil, inwieweit sich eine Volkswirtschaft auf Importe verlässt, um ihren Primärenergiebedarf zu decken. Sie berechnet sich aus dem Nettoimport dividiert durch die Summe des Bruttoinlandsenergieverbrauchs inkl. gespeicherten Vorräten. | Quelle: Eurostat, „Energieabhängigkeit (tsdcc310)“, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/main_tables# [10.12.2014].

Neben der Ernsthaftigkeit und Stringenz der politischen Zielsetzungen stellt sich aber auch die nicht unbedeutende Frage, wie sich die Herausforderung Versorgungssicherheit rechtlich angehen lässt und welche Handlungsinstrumente und Stellschrauben hierfür infrage kommen. Denn der Markt allein vermag das öffentliche Gut Versorgungssicherheit augenscheinlich nicht zur Verfügung zu stellen. Der Beitrag konzentriert sich daher im Folgenden auf Rechtsquellen und rechtsförmige Verfahren, die den juristischen Handlungsrahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten

in diesem Feld bestimmen. Dabei sollen vor allem das Recht der EU und internationales Investitionsschutzrecht betrachtet werden.⁸

EU-RECHT

Schon im Primärrecht der EU findet sich die Versorgungssicherheit prominent platziert. So heißt es in Art. 194 Abs. 1 und 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV):

„(1) Die Energiepolitik der Union verfolgt im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt folgende Ziele:

- a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts;
- b) Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union;
- c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und
- d) Förderung der Interkonnektion der Energienetze.

(2) Unbeschadet der Anwendung anderer Bestimmungen der Verträge erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Ziele nach Absatz 1 zu verwirklichen.“

8 | Soweit Rechtstexte und Dokumente der EU betroffen sind, bleibt darauf hinzuweisen, dass diese hier weitgehend noch aus der Amtszeit der Barroso-Kommission stammen und insoweit nicht repräsentativ für die Energiepolitik unter Juncker sein müssen. Sie identifizieren dennoch hinreichend präzise die Handlungsfelder, für die es in den kommenden fünf Jahren geeignete Konzepte (weiter) zu entwickeln gilt.

Während hier also energiepolitische Ziele der EU benannt sind, die von Rat und Parlament in teils langwierigen Gesetzgebungsverfahren kontinuierlich umzusetzen sind und durch Sekundärrecht erst ausbuchstabiert werden müssen, gibt es auch eine Notfallkompetenz, auf die der Rat ad hoc zurückgreifen kann. So heißt es in Art. 122 Abs. 1 AEUV:

„Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.“

In dieser Vorschrift geht es also um kurzfristige Maßnahmen aufgrund von Akutsituationen, in denen die Einhaltung des üblichen auf Art. 194 Abs. 2 AEUV gestützten Gesetzgebungsverfahrens ausnahmsweise nicht erforderlich ist. Denkbare Anwendungsfälle sind hier etwa die konzentrierte Freigabe von Bevorratungsreserven oder der Abschluss von internationalen Abkommen, sofern dadurch eine gegenwärtige Akutsituation behoben werden kann.⁹ Derlei Krisenreaktionsmechanismen können aber nur punktuell und zeitlich begrenzt eingesetzt werden. Die strategische Ausrichtung der Gesetzgebung zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit muss hingegen über die konzeptionelle Verankerung von langfristig angelegten Handlungsinstrumenten im klassischen Sekundärrecht, also in Verordnungen und Richtlinien erfolgen. Beide Ansätze haben freilich gemeinsam, dass sie „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ gehandhabt werden sollen.¹⁰

Krisenreaktionsmechanismen können nur punktuell eingesetzt werden. Die strategische Ausrichtung der Gesetzgebung muss im Sekundärrecht erfolgen.

9 | Vgl. Daniel Hackländer, *Die allgemeine Energiekompetenz im Primärrecht der Europäischen Union*, Frankfurt am Main, 2010, S. 172, 174.

10 | Näher dazu Georg Hermes, „Die Solidarklausel in der europäischen Energiepolitik“, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.), *Solidarität als europäisches Rechtsprinzip?*, Baden-Baden, 2014, S. 59 ff.



Mindestreserve: Die Versorgungsstrategie der EU sieht vor, dass die Mitgliedstaaten eine Bevorratungsreserve an Öl und Gas verfügbar halten müssen. Dazu dienen etwa riesige Öltanks wie hier in den Niederlanden. | Quelle: E. Dronkert, flickr ©.

Im Sekundärrecht finden sich nun in der Tat verschiedenste Ansatzpunkte, die teils unmittelbar, teils mittelbar der Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit dienen. Als anschauliches Beispiel sind hier zunächst die Bevorratungspflichten der Mitgliedstaaten zu nennen. Diese sind laut Erdölbevorratungsrichtlinie¹¹ dazu verpflichtet, jeweils eine Mindestreserve für 90 Tage vorzuhalten. Die Verordnung zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung¹² hingegen schreibt eine Versorgung für geschützte Kunden (vor allem Haushalte) vor, die im jeweiligen Mitgliedstaat je nach Wetterlage für sieben (extreme Temperaturen) oder 30 Tage (durchschnittliche Winterbedingungen) ausreichen muss. In Reaktion auf die Gaskrisen im Winter 2006 und 2009 verpflichtet die Verordnung die Mitgliedstaaten auch dazu, nationale Präventions- und Notfallpläne auszuarbeiten. Weitere wichtige Bausteine der Verordnung sind die Einrichtung der „Koordinierungs-

11 | Vgl. „Richtlinie 2009/119/EG des Rates vom 14. September 2009 zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen zu halten“, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0119&from=DE> [11.12.2014].

12 | Vgl. „Verordnung (EU) Nr. 994/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung“.

gruppe Erdgas“ als Schnittstelle zwischen Behörden, Versorgern und Verbrauchern sowie Vorkehrungen zur Schaffung von „Kapazitäten für Lastflüsse in beide Richtungen“ (auch Umkehrfluss, Schubumkehr oder *reverse flow* genannt). Wenig überraschend nimmt die Kommission in ihrer aktuellen „Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung“¹³ (im Folgenden auch nur Strategie) wiederholt Bezug auf die mit der Verordnung eingeführten Instrumente als Anknüpfungspunkt für mögliche Sofortmaßnahmen und aktualisierte Risikobewertungen. Die Durchführung des jüngsten Erdgas-Stresstests¹⁴ zu den Auswirkungen möglicher Lieferunterbrechungen durch Russland im Winterhalbjahr 2014/2015 fußt ebenfalls auf dieser Strategie, ist als solches aber kein Element der Verordnung. So erschöpft sich der Stresstest nicht nur in der Abbildung der EU-internen Datenlage, sondern bindet auch benachbarte Nichtmitgliedstaaten ein.¹⁵

Die Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung betont neben den Sofortmaßnahmen vornehmlich im Erdgassektor darüber hinaus den Schutz kritischer Infrastrukturen:

„Diese Debatte sollte sich mit der Kontrolle strategischer Infrastrukturen durch außerhalb der EU ansässige Rechtspersonen, insbesondere durch staatseigene

- 13 | Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung“, 28.05.2014, COM(2014) 330 final, [http://europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/itre/dv/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_de.pdf](http://europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/itre/dv/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_de.pdf) [11.12.2014].
- 14 | Vgl. Europäische Kommission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the short term resilience of the European gas system“, 16.10.2014, COM(2014), 654 final, http://ec.europa.eu/energy/doc/nuclear/2014_stresstests_com_en.pdf [11.12.2014].
- 15 | So heißt es auf S. 3 des Berichts zum Stresstest (ebd.): „In the present Communication, the Commission reports on the main findings of this stress test exercise and formulates a number of specific recommendations. In parallel to this Communication, the Commission services have prepared staff working documents which contain the reports of the three ‚focus groups‘, a report on the cooperation with G7 and other partner countries as well as a report on the review of the Security of Gas Supply Regulation. In addition, the Commission is also adopting its Recommendation for the application of internal market rules for the Energy Community.“

Unternehmen, Nationalbanken oder Staatsfonds wichtiger Lieferländer, befassen, die darauf abzielen, den EU-Energiemarkt zu durchdringen, und nicht das Ziel verfolgen, die Netze und Infrastrukturen in der EU auszubauen.“¹⁶



Ohne Investitionssicherheit in der Netzinfrastruktur kann es keine sichere Energieversorgung geben. | Quelle: Uwe Hees, flickr .

Die Kommission erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die europäischen Vorschriften zur Entflechtung der Fernleitungsaktivitäten von Netzbetreibern¹⁷ auch von Unternehmen einzuhalten sind, die von Rechtspersonen außerhalb der EU kontrolliert werden, und insoweit auch eine strengere Anwendung oder Verschärfung in Betracht zu ziehen ist. Dieser Aspekt spielte auch bei den mittlerweile gescheiterten Verhandlungen um die Gaspipeline South Stream von Russland über den Balkan nach Österreich eine entscheidende Rolle, da Gazprom hier das Interesse verfolgte, das Gas nicht nur zu liefern, sondern die

16 | Europäische Kommission, Fn. 13, S. 6.

17 | Vgl. „Richtlinie 2009/73/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, https://beck-online.beck.de/default.aspx?bcid=Y-100-G-EWG_RL_2009_73 [11.12.2014].

Die im EU-Recht geforderte Trennung zwischen Energieversorgung und Transport hat das Ziel, Interessenskonflikte zu vermeiden.

Pipeline auf EU-Territorium auch zu betreiben.¹⁸ Die im EU-Recht geforderte Trennung von Energieerzeugung und -verkauf vom Transport, also von Versorgung und Netzbetrieb, hat aber gerade das Ziel, Interessenskonflikte zu vermeiden, Investitionen in die Netzinfrastruktur zu fördern und diskriminierendes Verhalten gegenüber Wettbewerbern zu unterbinden.¹⁹ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Praxis der EU-Kommission auch bei der Fusionskontrolle Ansätze bereithält, den Einfluss staatlich gesteuerter Unternehmen aus dem Ausland zu begrenzen. So prüft die Kommission im Sinne der Herstellung echten Wettbewerbs etwa, inwieweit staatseigene Unternehmen tatsächlich unabhängige wirtschaftliche Akteure sind oder etwa zu einer größeren Unternehmensgruppe gehören, auf die der Staat einen entscheidenden Einfluss ausübt.²⁰

Einzelne Mitgliedstaaten gehen in ihrem Außenwirtschaftsrecht²¹ teils einen restriktiveren Weg, insbesondere in strategischen Sektoren. Allerdings ist dieses mitgliedstaatliche Instrumentarium begrenzt, wenn in der EU ansässige Unternehmen involviert sind oder wegen der unionsweiten Bedeutung einer Transaktion ohnehin eine Zuständigkeit der Kommission gegeben ist. Dies haben die Diskussionen um die Übernahme des größten Gasspeichers Westeuropas im niedersächsischen Rehden durch eine deutsche Tochter von Gazprom oder den Verkauf des Öl- und Gasgeschäfts von RWE in Gestalt der Dea AG an eine vom russischen

18 | Siehe dazu Michael Thumann, „Sein großer Pipeline-Schwenk. Wladimir Putin beendet das Röhrengroßprojekt South Stream. Was bedeutet der Anschluss an die Türkei?“, *Die Zeit*, Nr. 50, 04.12.14, S. 27.

19 | Siehe dazu: Europäische Kommission, „EU adopts new rules strengthening the internal energy market“, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1038_en.htm?locale=en [11.12.2014].

20 | Vgl. Alex Nourry/Nelson Jung, „Protectionism in the Age of Austerity – A Further Unlevelling of the Playing Field“, *Competition Policy International*, Jg. 8, Heft 1, 2012, S. 5.

21 | Vgl. etwa § 5 Abs. 2 des deutschen Außenwirtschaftsgesetz (AWG): „Beschränkungen oder Handlungspflichten [...] können insbesondere angeordnet werden in Bezug auf den Erwerb inländischer Unternehmen oder von Anteilen an solchen Unternehmen durch unionsfremde Erwerber, wenn infolge des Erwerbs die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland [...] gefährdet ist. Dies setzt voraus, dass eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.“

Oligarchen Michail Fridman kontrollierte luxemburgische Holding deutlich vor Augen geführt.²²

Abb. 3

Gas-Pipelines in Mitteleuropa



Pipelines aus Russland versorgen Abnehmer in der EU mit Gas und Öl. In politischen Konflikten kann die Kontrolle über den Gashahn zu einem Druckmittel werden. | Quelle: Darstellung © racken.

Im Rahmen einer Optimierung des Binnenmarktes für Strom und Gas hebt die Strategie auch die Bedeutung des beschleunigten Baus wichtiger grenzüberschreitender Verbindungsleitungen hervor. So identifiziert etwa die Verordnung zu den Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (TEN-E-VO) bestimmte Vorhaben von gemeinsamem Interesse (*projects of common interest, PCI*). Demgemäß wurden für die Energieversorgungssicherheit 27 Projekte im Gas- und sechs im Stromsektor als kurz- und mittelfristig entscheidend ausgewiesen,²³ „weil ihre Durchführung voraussichtlich zu einer stärker diversifizierten Energieversorgung und zu mehr Solidarität in den am meisten gefährdeten Teilen Europas führen wird“.²⁴ Für diese vornehmlich in Ost- und Südwesteuropa liegenden Projekte, die auch Flüssiggasterminals und Speicherprojekte umfassen, soll eine Realisierung bis 2017 bzw. 2020

22 | Siehe dazu im Einzelnen die Antwort der Bundesregierung in BT-Drs. 18/1210 vom 17.04.2014 auf die parlamentarische Anfrage in BT-Drs. 18/961 vom 01.04.2014, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/012/1801210.pdf> [11.12.2014].

23 | Siehe die indikative Liste in Anhang 2 der TEN-E-VO.

24 | Europäische Kommission, Fn. 13, S. 11.

vor allem durch eine Sonderfinanzierung über die Fazilität Connecting Europe (CEF) sowie gestraffte und länderübergreifend koordinierte Genehmigungsverfahren erreicht werden.



Verankert im EU-Recht: Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es in Art. 194, dass die EU auch die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen fördert. | Quelle: Mark Mühlhaus/attenzione, Windwärts Energie GmbH ©️©️.

Als einen eher langfristig angelegten Beitrag für die Erhöhung der Energieversorgungssicherheit in der EU weist die Strategie nicht zuletzt auf diejenigen Instrumente hin, mit denen einerseits Energie eingespart und andererseits die heimische Energieerzeugung gestärkt werden können. Auf Seiten der Energieeinsparung sei es vordringlich, konsequent und ohne Verzug die in der Energieeffizienz-Richtlinie und in der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen. Nur so könne das Ziel erreicht werden, in der EU bis 2020 (gegenüber 1990 als Basisjahr) 20 Prozent Energie einzusparen. Aber auch die Richtlinie für die Energieverbrauchskennzeichnung und die Ökodesign-Richtlinie sollen überarbeitet werden, um den Energieverbrauch von Produkten zu verringern. Eine Antwort auf die Frage, wie sich ein höherer Gesamtenergieverbrauch infolge einer höheren Gerätedichte trotz im Einzelnen sparsamerer Produkte (Rebound-Effekte), verringern lassen, bleibt die Kommission in ihrer Strategie hingegen schuldig. Energieeinsparung wird hier schlicht mit Energieeffizienz gleichgesetzt. Hinsichtlich der maximalen Nutzung einheimischer Energiequellen zur

stärkeren Substitution von Importen erinnert die Strategie an das Ziel der EU, bis zum Jahr 2020 20 Prozent des Endenergieverbrauchs aus erneuerbaren Quellen zu decken. Insbesondere Strom und Heizwärme aus erneuerbaren Quellen böten eine kostenwirksame Alternative, den Erdgasverbrauch bis 2020 beträchtlich zu senken. Aufgrund der gesunkenen Technologiekosten seien viele erneuerbare Energien wie etwa Windkraft an Land zunehmend wettbewerbsfähig und marktreif.

Wie sich dies konkret bei einer Novellierung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie niederschlagen müsste, wird vorerst nicht thematisiert. Stattdessen wird als Problemkreis für nationale Förderpolitiken auf die Grundfreiheiten des Binnenmarktes und das Beihilfenrecht hingewiesen. Ob freilich allein aus diesen Komplexen ein konziser europäischer Rahmen für den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien ableitbar ist, darf indes bezweifelt werden. Ein wirklich konstruktiver gesetzgeberischer Gestaltungswille wird hier nicht erkennbar. Dies korrespondiert freilich mit dem Beschluss des Europäischen Rates, das Effizienzziel und den Erneuerbaren-Anteil der EU bis 2030 jeweils nur auf mindestens 27 Prozent festzusetzen.²⁵ Ein Signal der EU, sich durch umfängliche Energieeinsparungen und den Austausch fossiler Energieträger durch Erzeugung aus erneuerbaren Quellen deutlich unabhängiger von Importen zu machen, dürfte durch dieses Ambitionsniveau nicht gesendet worden sein. Augenscheinlich haben derlei nach außen gerichtete Absichten dabei auch nur eine untergeordnete Rolle gespielt.

INVESTITIONSSCHUTZRECHT

Da es (noch) keinen allgemeinen völkerrechtlichen Rahmen²⁶ für die sichere Verfügbarkeit von Energie gibt, ist für die Mitgliedstaaten der EU – und nicht nur für diese – als weiteres Handlungsfeld der Gewährleistung von Versorgungssicherheit vor allem das internationale Investitions-

25 | Vgl. Europäischer Rat, „Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Oktober 2014“ (hier: I. Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030), http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/145424.pdf [11.12.2014].

26 | Vgl. Frey, Fn. 1, S. 64.

Gerade bei langfristig angelegten Auslandsinvestitionen, wie sie im Energiesektor typisch sind, kommt dem Investitionsschutz eine wichtige Rolle zu.

schutzrecht von Belang, das sich aus Rechtsquellen in bilateralen Verträgen oder multilateralen Abkommen speist. Gerade bei langfristig angelegten Auslandsinvestitionen, wie

sie im Energiesektor typisch sind, kommt dem Investitionsschutz als besondere Ausprägung des völkerrechtlichen Fremdenrechts traditionell eine wichtige Rolle zu. Von Bedeutung für große grenzüberschreitende Infrastrukturvorhaben (wie etwa Gaspipelines) sind hier vor allem projektbezogene Investor-Staat-Verträge. Hier wird zwischen den beteiligten Staaten einerseits meist ein Intergovernmental Agreement (IGA) geschlossen, das ausgewählte Investorenrechte für ein bestimmtes Projekt völkerrechtlich fixiert. Daneben stehen andererseits regelmäßig Host Government Agreements (HGA), die die konkreten Projektbedingungen zwischen dem (privaten) Investor und dem jeweiligen Staat festhalten.²⁷ Ein wesentliches Ziel eines HGA ist es, die auf lange Realisierungs-, Betriebs- und Amortisationszeiten angelegten Infrastrukturprojekte gegen politische und gesetzgeberische Änderungen abzusichern, die die Investition gefährden könnten.

Es liegt auf der Hand, dass derlei Festlegungen die Souveränität des betreffenden Staates teils deutlich einschränken können. Daher sind Klauseln dieser Art auch nicht unumstritten. Dennoch dürfte ohne das in Investor-Staat-Verträgen verankerte Instrumentarium im Energiesektor kaum ein großes Leitungsprojekt zwischen Ost- und Westeuropa realisiert worden sein. Entscheidend ist, dass die Vertragsparteien über ihr gegenseitiges Interesse an der zu verteilenden Wertschöpfung zu einem fairen Interessenausgleich gelangen. Stark einseitige Belastungen dürften die politische Verlässlichkeit solcher Abkommen ohnehin nicht erhöhen, sodass eine möglichst ausgewogene Verteilung der Projektrisiken letztlich auch ein wichtiger Garant für die Versorgungssicherheit in den Zielländern ist.²⁸

Eine weitere zentrale Rechtsquelle für den Investitionsschutz im europäischen Energiesektor ist der Energiechartavertrag von 1994. Dort findet sich ein eigenes Kapitel

27 | Umfassend dazu Ralf Schäfer/Christian Thole/Jan Voß, „Die Ausgestaltung von Investor-Staat-Verträgen für internationale Infrastrukturprojekte“, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Jg. 63, Heft 7, 2013, S. 75 ff.

28 | Vgl. ebd.

zur Förderung und zum Schutz von Investitionen. Darin werden durch ein Diskriminierungsverbot für ausländische Investoren ein Anspruch auf Inländergleichbehandlung und Meistbegünstigung vermittelt und neben der bereits getätigten Investition auch schon die Vorbereitung einer Investition geschützt.²⁹ Ein vergleichsweise weiter Investitionsbegriff³⁰ und die Verankerung eines Klagerechts für Investoren³¹ sind hier ebenfalls hervorzuheben. Der Energiechartavertrag geht auf eine Initiative des damaligen niederländischen Premiers Ruud Lubbers zurück, die zunächst in die (unverbindliche) Europäische Energiecharta von 1991 mündete.³² Ziel des Vorhabens war es, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs durch eine neue Ost-West-Partnerschaft insbesondere auch die Versorgungssicherheit für Westeuropa zu erhöhen.³³ Der Energiechartavertrag, der als Basisabkommen aus der Europäischen Energiecharta hervorging, beschränkt sich dabei territorial nicht mehr nur auf Europa, sondern umfasst mittlerweile auch viele asiatische Signatarstaaten.³⁴

Ziel der Energiecharta war es, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs durch eine neue Ost-West-Partnerschaft die Versorgungssicherheit für Westeuropa zu erhöhen.

Obwohl die investitionsschutzrechtlichen Vorschriften praktisch am bedeutsamsten sind,³⁵ geht der Energiechartavertrag inhaltlich durchaus weit darüber hinaus. So finden sich dort unter anderem Regelungen zu Handel und Transit, Technologietransfer, Kapital- und Marktzugang, Transparenz, Umweltschutz, Besteuerung und Streitbeilegung. Die tatsächliche Bedeutung des Energiechartavertrages für die Energieversorgungssicherheit Europas hat allerdings erheblich abgenommen, seit Russland im Oktober 2009 verkündete, die Ratifikation des Abkommens definitiv nicht anzustreben. Russland hatte den Vertrag zunächst nicht ratifiziert und über Jahre hinweg

29 | Vgl. ebd., Teil III „Förderung und Schutz von Investitionen“ ab Art. 10 ff.

30 | Vgl. ebd., Art. 1 Nr. 6.

31 | Vgl. ebd., Teil V „Streitbeilegung“ ab Art. 26 ff.

32 | Vgl. Markus Kachel, „Handel, Transport und Verteilung von Energie – gegenwärtige und künftige Rechtsfragen“, in: Dirk Ehlers/Hans-Michael Wolfgang/Ulrich Jan Schröder (Hrsg.), *Energie und Klimawandel*, Frankfurt am Main, 2010, S. 17 ff.

33 | Vgl. ebd., S. 18.

34 | Eine Übersicht der Mitglieder findet sich unter Energy Charter Secretariat, „Members and Observers“, <http://www.encharter.org/index.php?id=61> [11.12.2014].

35 | Vgl. Tim Martin Metje, *Der Investitionsschutz im internationalen Anlagenbau*, Tübingen, 2008, S. 92.

nur provisorisch angewendet, soweit er im Einklang mit innerstaatlichem Recht stand.³⁶ Jahrelange Verhandlungen über die Transitbedingungen blieben ebenso ohne Ergebnis wie der Abschluss eines separaten Transitabkommens.³⁷ Es ist wohl kein übertriebener Pessimismus, wenn man deshalb die Zielerreichung der ursprünglichen Initiative Lubbers – jedenfalls vorerst – als gescheitert betrachten muss. Möglicherweise kann der bestehende institutionelle Rahmen des Energiechartavertrags mittelfristig jedoch einmal die Plattform sein, auf der die Gespräche zur Energieversorgungssicherheit mit Russland wiederbelebt werden.

Im Zusammenhang mit der Verlässlichkeit von Importen fossiler Brennstoffe weist der Energiechartavertrag freilich auch auf ein völkerrechtliches Prinzip hin, das bei der rechtlichen Diskussion um die Versorgungssicherheit nie vergessen werden sollte. So betont Art. 18 die Souveränität des Staates über Energievorkommen und dessen „Recht, über die geographischen Bereiche innerhalb seines

Es gibt völkerrechtlich zunächst keinen Anspruch Dritter darauf, dass ein Staat fossile Energievorkommen in seinem Territorium abbaut und geförderte Bodenschätze auch exportiert.

Gebiets zu entscheiden, die für die Aufsuchung und Erschließung seiner Energievorkommen [...] zur Verfügung gestellt werden, und wie und in welchem Tempo sie abgebaut oder auf andere Weise erschlossen werden“.

Dieser Aspekt staatlicher Souveränität findet sich ähnlich formuliert bereits in der Resolution 1803 der Generalversammlung der Vereinten Nationen („Permanent Sovereignty over Natural Resources“) von 1962. Darin wird Bezug genommen auf „the inalienable right of all States freely to dispose of their natural wealth and resources in accordance with their national interests, and on respect for the economic independence of States“. Es gibt völkerrechtlich somit keinen Anspruch Dritter darauf, dass ein Staat fossile Energievorkommen in seinem Territorium überhaupt abbaut, geschweige denn tatsächlich geförderte Bodenschätze auch exportiert. Hat sich ein Staat rechtlich indes gebunden und spezifische Zusagen gemacht, so kann er insoweit auch in Anspruch genommen werden. Das gilt

36 | Vgl. Kachel, Fn. 32, S. 17-25.

37 | Zu den Hintergründen ausführlich Kirsten Westphal, „Medjedew beim Wort nehmen. Der Energiecharta-Vertrag und der Vorschlag des russischen Präsidenten für ein internationales Energierahmenabkommen“, *SWP-Aktuell* 42, 7/2009, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A42_wep_ks.pdf [11.12.2014].

sowohl für multilaterale Abkommen³⁸ als auch für bilaterale Verträge. Bezeichnenderweise steht bei den russischen Erdgasexporten nach Westen auch nicht das grundsätzliche „Ob“ der Lieferung, sondern der Lieferpreis und die Zuverlässigkeit bestimmter Transportwege in Frage.



Gasstreit: Die Ukraine ist Transitland für russische Gaslieferungen nach Europa. Die Sorge um die Infrastruktur ist daher auch Aufgabe europäischer Akteure. | Quelle: Dmytro Glazkov, Weltbank, DG-UK003 © ① ② ③ ④.

Abschließend ein Spezifikum zum Rechtsschutz: Gemeinsam ist nahezu allen relevanten internationalen Rechtsquellen im Energiesektor die Festlegung auf private Schiedsgerichte für mögliche Streitfälle. Noch aus Zeiten des Kalten Krieges herrührend, als Schwedens Neutralität eine wichtige Rolle spielte, gehen insbesondere Streitigkeiten, in die russische Unternehmen involviert sind, traditionell zum Schiedsgericht der Stockholmer Handelskammer.³⁹ Auch die jüngsten Differenzen zwischen Gazprom und dem ukrainischen Staatskonzern Naftogaz wegen des Liefer-

38 | Dies zeigt beispielhaft die bei der Welthandelsorganisation anhängige Beschwerde gegen chinesische Exportrestriktionen für Seltene Erden. Vgl. Welthandelsorganisation, „China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum“, *World Trade Organization Appellate Body Report*, 07.08.2014, WT/DS/431/AB/R, http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm [11.12.2014].

39 | Siehe dazu etwa jüngst Helmut Steuer, „Das Schweigen der Schlichter im Gasstreit“, *Die Welt*, 14.07.2014, <http://welt.de/politik/ausland/article130133100/Das-Schweigen-der-Schlichter-im-Gasstreit> [11.12.2014].

preises für russisches Erdgas werden letztlich in Stockholm entschieden.⁴⁰ Gerade dieses Beispiel zeigt allerdings auch, dass die Anrufung privater Schiedsgerichte selbst für eine nur vorübergehende Lösung akuter Situationen meist ungeeignet ist. Denn die Gerichte benötigen für ihre Entscheidungen bisweilen bis zu zwölf Monate Zeit. Für die Versorgungssituation der Ukraine war daher die politische Vermittlung der EU umso wichtiger, die zu Beginn der Heizperiode wenigstens eine Zwischenlösung bis zur Entscheidung der Stockholmer Schlichter ermöglicht hat.

FAZIT

Versorgungssicherheit als öffentliches Gut kann der Markt allein nicht garantieren; sie lässt sich aber auch nicht einfach per Gesetz anordnen, erst recht nicht in liberalisierten Energielandschaften, wie wir sie in Europa zunehmend antreffen. Allerdings kann Rechtsetzung gerade auf EU-Ebene mit vielfältigen Instrumenten Versorgungssicherheit befördern und so einen Rahmen sowohl für eine vorausschauende Vorsorge als auch für akute Krisensituationen setzen. Je besser die Vorsorge gesetzgeberisch organisiert wird, desto weniger Krisenreaktion samt kurzfristigen innereuropäischen Notfall- und Solidaritätsmechanismen wird vonnöten sein. Internationales Investitionsschutzrecht kann diesen europäischen Rechtsrahmen nicht ersetzen, sondern allenfalls flankieren. Kommissionspräsident Juncker hat richtig beobachtet, dass der Preis für Energieimporte für die EU nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch zu hoch werden kann. Die Frage nach einer kohärenten Energiepolitik der EU, die im Sinne einer Diversifizierung erneuerbare und damit heimische Energiequellen konsequent weitererschließt und die durch die Umsetzung ambitionierter Effizienzziele den tatsächlichen Nutzwert von Energie erhöht, definiert sich daher nicht mehr nur in einem klimapolitischen Kontext. Sie wird vielmehr zu einem Gradmesser dafür, wie strategisch die EU ihre Vorhaben zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit ausrichtet. Letztlich hängt davon auch ab, welche außenpolitischen Handlungsspielräume die EU und ihre Mitgliedstaaten gegenüber Russland haben können.

40 | Vgl. ebd.