

Norbert Eickhof, Verena L. Holzer

Energiepolitische Kompetenzen in der Europäischen Union

Am 18. Juni 2004 haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf einen Verfassungsvertrag für Europa geeinigt. Tritt der Vertrag in Kraft, erhält die EU erstmalig in ihrer Geschichte eine eigene Zuständigkeit im Energiebereich. Wie sollten in einem föderalen System wie der Europäischen Union die Kompetenzen grundsätzlich verteilt werden? Auf welcher Basis erfolgt bisher die europäische Energiepolitik? Und wie sind die energiepolitischen Neuregelungen der EU-Verfassung zu beurteilen?

O bwohl die energiepolitischen Maßnahmen der Europäischen Union zunehmen, verfügt diese bisher über keine eigene energiepolitische Kompetenz. Vielmehr stützen sich die Maßnahmen auf Zuständigkeiten aus anderen Politikbereichen. Diese fragmentierte und unübersichtliche Struktur der europäischen Kompetenzen sollte durch die Arbeit des Verfassungskonvents unter der Leitung von Valéry Giscard d'Estaing geändert werden. Der inzwischen vom Europäischen Rat verabschiedete Verfassungsvertrag hat unter anderem das Ziel, die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten neu zu regeln und transparenter zu machen. Zu den betroffenen Politikbereichen gehört auch die Energiepolitik. Worin die heutigen sowie die neuen Regelungen bestehen und wie diese volkswirtschaftlich zu bewerten sind, soll im Folgenden untersucht werden. Vorher wollen wir uns jedoch kurz der Frage der Zuständigkeitsverteilung zwischen Gebietskörperschaften im Allgemeinen zuwenden.

Zuständigkeitsverteilung zwischen Gebietskörperschaften

Unter der Annahme, dass die Präferenzen der Bewohner eines Gebietes nicht homogen sind, stellt sich die Frage nach der zweckmäßigen Zuordnung einzelner Rechts- und Verwaltungskompetenzen zu den unterschiedlichen Gebietsebenen. Generell kann davon ausgegangen werden, dass regional differenzierte Präferenzen auf dezentraler Ebene besser erfüllt werden können, da die Entscheidungsträger auf dieser Ebene mehr Informationen besitzen und flexibler auf Änderungen reagieren können. Als weiterer Vorteil

einer dezentralen Verwaltungsstruktur kommt der Systemwettbewerb zwischen den einzelnen Jurisdiktionen hinzu. Auf der anderen Seite sind bei zentral organisierter Aufgabenerledigung in vielen Fällen Economies of Scale und Transaktionskostensparnisse möglich.

Da es sich bei der Entscheidung über die geeignete Verwaltungsstruktur also um einen Trade-off zwischen Präferenz Erfüllung und Kostenminimierung handelt, gibt es theoretisch für jedes einzelne Aufgabengebiet eine optimale Größe der Verwaltungseinheit. Aus Rechts- und Organisationsgründen kann allerdings nicht jedem Politikbereich ein eigenes „single-function-government“¹ zugeordnet werden. In der Praxis wird daher nicht die optimale Größe der Verwaltungseinheit bestimmt und errichtet, sondern zwischen bereits bestehenden unter- und übergeordneten Ebenen nach Kosten-Nutzen-Kriterien entschieden.

Subsidiaritätsprinzip in der EU

Für die hier interessierenden Politikbereiche geht es um die Frage, ob die jeweiligen Kompetenzen den Nationalstaaten oder der EU zuzuordnen sind. Im Falle von Unsicherheiten gilt das Subsidiaritätsprinzip: Wird angenommen, dass beide Ebenen in der Lage sind, eine bestimmte Aufgabe ähnlich gut zu erledigen, so muss sie der dezentralen zugewiesen werden. Die verpflichtende Anwendung dieses Prinzips ist in den Artikeln 2 des EU-Vertrages (EUV) und 5 des EG-Vertrages (EGV) festgelegt. Nach der Zuordnung der formalen Kompetenz können jedoch bezüglich der faktischen Aufgabenerfüllung auch andere Ebenen einbezogen werden. Werden beispielsweise EU-Richtlinien als Instrument der Politik eingesetzt, so ist den Nationalstaaten die Art und Weise der Durchführung freigestellt, solange sie das gesetzte Ziel erreichen².

Prof. Dr. Norbert Eickhof, 61, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität Potsdam; Verena L. Holzer, 27, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an demselben Lehrstuhl.

¹ Vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke: Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München 2001, S. 181.

Ein völlig anderer Grund für eine Zentralisierung von Entscheidungen besteht dann, wenn grenzüberschreitende externe Effekte vorliegen, deren Internalisierung die vorhandenen Verwaltungseinheiten überfordert. Jetzt stimmt die theoretisch optimale Größe der Jurisdiktion nicht mit dem politisch gegebenen Verwaltungsraum überein. Dies zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der internationalen Klimapolitik. Trotz globaler externer Effekte ist eine weltweite Lösung nicht abzusehen. Sowohl das Kyoto-Protokoll als auch der von der EU beschlossene Zertifikatehandel stellen insofern nur Second-best-Lösungen dar, die jedoch im Vergleich zu rein nationalen Ansätzen Effizienzgewinne erwarten lassen³. Alle genannten Kriterien für eine zweckmäßige Kompetenzverteilung sind bei einer Untersuchung der europäischen Energiepolitik zu beachten.

Historische Entwicklung

Europäische Energiepolitik ist nicht erst in letzter Zeit ein aktuelles Thema. Zwei der drei Gemeinschaftsverträge beschäftigen sich mit Energiethemen: der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) von 1951 sowie der Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) von 1957. Kohle war Anfang der 50er Jahre der Hauptenergieträger. Durch die Regelungen des EGKS-Vertrags wurde somit ein Großteil des Energiesektors erfasst. Neben der Friedenssicherung durch gegenseitige Kontrolle sollte die Ausweitung des Marktes den nach dem Krieg bestehenden Versorgungsengpass reduzieren. Auch EURATOM hatte die Zielsetzung, durch die Entwicklung der zivilen Nutzung der Kernenergie die zukünftige Energieversorgung sicherzustellen und hierdurch den Lebensstandard der Bevölkerung in den Mitgliedsländern zu heben⁴. Mit dem Auslaufen des EGKS-Vertrags am 23. Juli 2002 ist EURATOM jedoch inzwischen das einzige geltende Vertragswerk, das sich auf europäischer Ebene explizit mit Energie befasst, denn weder in den Römischen Verträgen (1957) noch in den Verträgen von Maastricht (1992), Amster-

dam (1997) oder Nizza (2001) wurde eine gesonderte energiepolitische Kompetenz verankert.

Zahlreiche Versuche der Kommission, eine zentrale europäische Energiepolitik durchzusetzen, scheiterten am Widerstand der Mitgliedstaaten. Diese wollten sich die Möglichkeit erhalten, Energiepolitik gemäß ihren nationalen Präferenzen durchzuführen⁵. Trotz dieser nationalen Vorbehalte gegen eine zentrale Planung und Verwaltung der Energiepolitik gibt es gleichwohl eine europäische Zielsetzung bei der Ausrichtung der energiepolitischen Maßnahmen. Diese konzentriert sich auf die erste Säule der Unionspolitik, die Europäische Gemeinschaft, und propagiert eine ausgewogene Berücksichtigung des Zieldreiecks Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit durch effizienzorientierte Energiepreise und Umweltverträglichkeit.

Energiepolitisches Zieldreieck

Hinsichtlich des Ziels der Versorgungssicherheit geht die Kommission davon aus, dass die EU unter Beibehaltung der bisherigen Verbrauchsstrukturen im Jahre 2030 über 70% ihres Energiebedarfs importieren muss⁶. Dies impliziert eine hohe Abhängigkeit und damit entsprechende Risiken für Wirtschaft, Politik und Umwelt. Im Zuge der beiden Ölpreiskrisen von 1973/74 und 1979/80 begann die Vertretung der gemeinsamen Versorgungsinteressen nach außen. Ein Beispiel ist die Energiepartnerschaft mit Russland: Durch die Stabilisierung der Lieferbeziehungen und die Erhöhung der Sicherheit für Investoren sollen eine Stärkung des russischen Rechts- und Transportwesens im Energiebereich und hierdurch verlässliche Lieferbedingungen für die EU erreicht werden⁷. Der in Art. 3 Abs. 1 lit. o) EGV propagierte Auf- und Ausbau trans-europäischer Netze hat insbesondere die Ausweitung des Handels mit Strom und Gas als Zielsetzung. Vom innergemeinschaftlichen Energieaustausch und der damit einhergehenden sichereren und effizienteren Versorgung werden auch Wettbewerbsvorteile erhofft⁸. Als weiteren internen Beitrag zur Verminderung der Importabhängigkeit fördert die EU Maßnahmen zur Verringerung der Energieintensität und zur Energieeinsparung. Hier konzentriert sich die Politik der Gemeinschaft zunehmend darauf, die Nachfrageseite in ihrem Verbrauchsniveau zu beeinflussen⁹.

² Die nationale Verantwortung für die Umsetzung der Richtlinien bedeutet nicht, dass die EU nach Prüfung der Ergebnisse nicht auch einen geeigneten Weg der Zielerreichung oder eine Auswahl möglicher Vorgehensweisen festlegen kann. Vgl. dazu etwa unsere späteren Ausführungen zu den Binnenmarkt- und Beschleunigungsrichtlinien Strom und Gas im Rahmen der ökonomischen Bewertung der heutigen Kompetenzen der EU, insbesondere Fußnoten 10 und 24.

³ Aufgrund der in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich hohen Grenzvermeidungskosten für CO₂-Emissionen wird durch den EU-weiten Zertifikatehandel innerhalb dieses Gebiets wiederum eine optimale Allokation ermöglicht.

⁴ Vgl. D. Saml and: Gemeinschaftliche Energiepolitik aus der Sicht des Europäischen Parlaments, in: K. Ibsen (Hrsg.): Energiepolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihr gemeinschaftsrechtlicher Rahmen, Stuttgart 1992, S. 26.

⁵ Vgl. F. McGowan: EC energy policy, in: A. El-Agraa et al. (Hrsg.): The economics of the European Community, New York et al. 1994, S. 266 ff.

⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Grünbuch „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“, <http://europa.eu.int>, 2000.

⁷ Vgl. European Commission: The EU-Russia Energy Partnership, <http://europa.eu.int>, 2002.

⁸ Vgl. C. Theobald, C. Theobald: Grundzüge des Energiewirtschaftsrechts, München 2001, S. 38 f.

Gemäß Art. 2 EGV gehört die Wettbewerbsfähigkeit der in der EU ansässigen Unternehmen zu den intendierten Ergebnissen der Errichtung des Binnenmarktes. Dies impliziert, dass entsprechende Maßnahmen zur Realisierung der vier Grundfreiheiten (freier Warenverkehr, Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit und freier Kapitalverkehr) auch den Energiesektor betreffen und in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen. Ein weitreichender Schritt zur Schaffung wettbewerblicher Bedingungen auf den Energiemärkten war die Verabschiedung der so genannten Binnenmarktrichtlinien Strom (1996) und Gas (1998)¹⁰. Die sich daraus ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre Energiemärkte zu liberalisieren, führte zu mehr Wettbewerbsbewusstsein und einer stärkeren Effizienzorientierung. Die nationalen Umsetzungen der Richtlinien und die einzelnen Liberalisierungserfolge unterscheiden sich jedoch stark, so dass noch nicht von einem einheitlichen Binnenmarkt für Energie gesprochen werden kann¹¹.

Umweltverträglichkeit

Besonders im Hinblick auf die Klimaentwicklung gehört das Ziel der Umweltverträglichkeit zu den Hauptintentionen europäischer Energiepolitik. Energiepolitik bedeutet indirekt auch Klimapolitik, da ein großer Teil der prognostizierten anthropogenen Klimaveränderung auf CO₂-Emissionen zurückgeht. Ungefähr drei Viertel dieser Emissionen resultieren aus der Nutzung fossiler Brennstoffe. Aufgrund der begrenzten Möglichkeiten, CO₂ zu speichern oder durch den Ausbau natürlicher Senken zu vermindern, müssen Emissionsreduktionen über eine geringere bzw. effizientere Nutzung fossiler Energien erfolgen¹².

Eine gemeinsame Zielsetzung zeigt sich durch die auf europäischer Ebene eingegangene Verpflichtung, die Treibhausgase im Rahmen des Kyoto-Protokolls zu reduzieren. Die EU will ihre Emissionswerte gegenüber den Referenzzahlen von 1990 in der Periode von

2008 bis 2012 um insgesamt 8% senken¹³. Aus dem umweltpolitisch motivierten Zusammenhang ergibt sich auch das gemeinsame Interesse an der Förderung regenerativer Energien. Dies spiegelt sich in der Zielsetzung, EU-weit den Anteil „grünen Stroms“ am Gesamtstromverbrauch von 14% im Jahre 1997 auf 22% bis 2010 zu steigern.

Das Europäische Parlament verzichtete in der Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen¹⁴ vorerst auf einen harmonisierenden Rechtsrahmen. Vielmehr beschränkt sich die EU derzeit auf die Beobachtung und Auswertung der einzelnen Fördermechanismen der Mitgliedstaaten. Die Kommission beschloss, wettbewerbliche Einwände gegen die Beihilfensysteme zunächst nicht geltend zu machen. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten ab 2006 Fördersysteme einführen, die einen diskriminierungsfreien Stromaustausch und Wettbewerb auch bei erneuerbaren Energien ermöglichen¹⁵.

Heutige Kompetenzen der EU

Wie bereits angedeutet, verfügt die EU bisher noch nicht über die formale rechtliche Kompetenz im Energiebereich. Ohne eine „begrenzte Einzelermächtigung“ der EU verbleibt die energiepolitische Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten. Dies ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 1 und 2 EGV. Im Bereich der begrenzten Einzelermächtigung gibt es wiederum zwei Möglichkeiten der Aufgabenzuweisung an die EU: anhand eines genau umrissenen Politikfeldes oder, was häufiger der Fall ist, durch eine umfassende Zielbeschreibung. Da das Politikfeld Energiepolitik bislang nicht als solches der EU untersteht, ist Letztere nur zuständig, wenn Energiepolitik durch andere Zielbeschreibungen betroffen ist. Diese beziehen sich hauptsächlich auf die beiden Politikfelder Gemeinsamer Markt und Umweltpolitik, hier insbesondere auf die Verpflichtung zu einer nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftslebens¹⁶.

Bei der Realisierung des Binnenmarktes können die gemeinschaftspolitischen Zielsetzungen auch zu Maßnahmen in Bereichen führen, die nicht direkt der

⁹ Vgl. R. Scholz, S. Langer: *Europäischer Binnenmarkt und Energiepolitik*, Berlin 1992, S. 19; Kommission der Europäischen Gemeinschaft: *Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines mehrjährigen Programms für Maßnahmen im Energiebereich: Programm „Intelligente Energie für Europa“ (2003 – 2006)*, <http://europa.eu.int>, 2002. Im Gesetzgebungsverfahren befindet sich eine 2003 von der Kommission vorgelegte Richtlinie zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen.

¹⁰ Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt; Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt.

¹¹ Vgl. J. Hake u. a.: *Wettbewerbs- und Unternehmensstrukturen in europäischen Elektrizitätsmärkten*, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 52. Jg. (2002), S. 613.

¹² Vgl. P. Jean-Baptiste, R. Ducroux: *Energy policy and climate change*, in: *Energy Policy*, 31. Jg. (2003), S. 158 ff.

¹³ Zu den 1998 festgelegten unterschiedlichen Quoten, um die die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Emissionen verringern müssen, vgl. F. Schafhausen: *Der Emissionshandel als Klimaschutzpolitisches Instrument*, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 52. Jg. (2002), S. 563 ff.

¹⁴ Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt.

¹⁵ Vgl. A. Neu: *Eine Zwischenbilanz zum Einsatz und zur Förderung erneuerbarer Energien in Deutschland*, Kieler Diskussionsbeitrag Nr. 363, Kiel 2000, S. 25 f.

¹⁶ Vgl. I. von Hohmeyer: *The Impact of Enlargement on EU Environmental Governance*, in: *INTERECONOMICS*, 37. Jg. (2002), November/December, S. 293; Art. 2 EGV.

Kompetenz der EU unterliegen. Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft zur Verwirklichung ihrer Ziele im Rahmen des Gemeinsamen Marktes erforderlich, so kann gemäß Art. 308 EGV der Rat einstimmig die geeigneten Vorschriften erlassen. Dies trifft auch für die Energiepolitik zu¹⁷. Die Rechtsgrundlage für die Angleichung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt ist Art. 95 EGV. Der Binnenmarkt für Energie untersteht somit als Teil des Gemeinsamen Marktes den Befugnissen der EU¹⁸. Auf der Grundlage dieser Regelungen basieren auch die Binnenmarktrichtlinien Strom und Gas. Ziel der Richtlinien bzw. ihrer Umsetzung ist die Schaffung ähnlicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen aus den einzelnen Mitgliedstaaten. Auch eine Genehmigungspflicht für staatliche Beihilfen im Energiebereich soll dazu beitragen, einseitige Wettbewerbsvorteile durch nationale Subventionen zu vermeiden¹⁹.

Die für die Energiepolitik relevante umweltpolitische Zuständigkeit der EU stützt sich gemäß Art. 174 EGV auf die Rechtszuständigkeit der Gemeinschaft in Umweltangelegenheiten. Normiert ist hier unter anderem die „umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen“. Diese Norm dient auch als rechtliche Grundlage für die Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt²⁰. In dem 1997 hinzugefügten Art. 6 EGV ist für die gesamte Politikausrichtung der EU das Bekenntnis zur nachhaltigen Entwicklung verankert. Aus dieser Vorschrift ergibt sich die europäische Umweltquerschnittsverpflichtung: Sämtliche Politikfelder und damit auch die Energiepolitik müssen hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit überprüft und im Zweifelsfall angepasst werden. Prüfung der Umweltverträglichkeit bedeutet in diesem Kontext, dass die umweltrelevanten Folgewirkungen der nationalen Energiepolitik berücksichtigt werden müssen²¹. Explizit erscheint die Energiepolitik im Katalog der möglichen Tätigkeiten der EU, konkret in Art. 3 Abs.

1 lit. u) EGV, wenn hierdurch das in den Art. 2 und 6 EGV festgelegte Ziel der nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftslebens erreicht werden kann, so in der Klimapolitik.

Ökonomische Bewertung

Auch wenn die groben Zielvorstellungen zwischen den Mitgliedstaaten übereinstimmen, so wäre es doch vorschnell, auf homogene energiepolitische Präferenzen zu schließen, die eine zentrale Verwaltungsinstanz rechtfertigen würden. Nationale Abweichungen bei der Schwerpunktsetzung innerhalb des Zieldreiecks werden schon aufgrund der unterschiedlichen Ausstattung mit Energieträgern offensichtlich. Ferner variiert der Stellenwert der Umweltpolitik sehr stark. Hinsichtlich dieser speziellen Ausrichtungen dürfte eine zentrale europäische Energiepolitik zu einer verschlechterten Erfüllung der Präferenzen führen. Der Status quo der Kompetenzverteilung ist indessen ökonomisch positiv zu bewerten.

Bisher hat die europäische Binnenmarktkompetenz durch die Verabschiedung der Binnenmarktrichtlinien Strom und Gas eine Orientierung der Mitgliedstaaten hin zur Öffnung der Energiemärkte sowie eine gewisse Effizienzausrichtung auf diesen Märkten bewirkt²². Für eine Fortführung dieser volkswirtschaftlich gebotenen Öffnungspolitik ist jedoch keine spezielle energiepolitische Kompetenz der EU notwendig: Nicht ein mangelnder rechtlicher Rahmen, sondern vielmehr nationale Umsetzungsprobleme und konkurrierende Zielsetzungen²³ sind für die in bestimmten Bereichen noch fehlende Effektivität verantwortlich.

Die eindeutige Binnenmarktkompetenz der EU impliziert, dass ihr auch die Ergebniskontrolle obliegt. Im Fall der Energierichtlinien bedeutet dies Nachbesserungen bei den nationalen Politikansätzen: Durch die so genannten Beschleunigungsrichtlinien Strom und Gas von 2003²⁴ wird die bisherige Wahlmöglichkeit der Mitgliedstaaten zwischen verhandeltem und reguliertem Netzzugang aufgehoben und die Einrichtung von Regulierungsbehörden zwingend vorgeschrieben.

¹⁷ Vgl. R. Bieber: Föderalismus in Europa, in: W. Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn 2001, S. 369 f.

¹⁸ Im Einzelnen vgl. hierzu J. Baur, H. Blask: Regelungszuständigkeiten der EG im Bereich Energie, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 52. Jg. (2002), S. 638 f.

¹⁹ Vgl. grundsätzlich Art. 87 EGV; zur Kraft-Wärme-Kopplung vgl. C. Schalast, F. Hermonies: Kraft-Wärme-Kopplung und EU-Beihilfenverbot, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 50. Jg. (2000), S. 688 ff.

²⁰ Vgl. J. Baur, H. Blask, a.a.O., S. 638 f.

²¹ Durch das Einstimmigkeitserfordernis, d.h. das Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedstaates, sind hierbei „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ [Art. 175 Abs. 2 lit. a)] sowie „Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren“ [Art. 175 Abs. 2 lit. c)], von dem Zugriff der Gemeinschaft ausgenommen.

²² Vgl. N. Eickhof, D. Kreikenbaum: Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 48. Jg. (1998), S. 666 ff.; J. Hake u. a., a.a.O., S. 610 ff.

²³ Nach Art. 95 Abs. 5 können Mitgliedstaaten die Harmonisierungsmaßnahmen, d.h. in diesem Fall die Liberalisierung des Binnenmarktes, einschränken, wenn dies dem Schutz der Umwelt dient. Hier sei auf den oft entstehenden Zielkonflikt zwischen aus Effizienzgesichtspunkten günstiger Energieversorgung und umweltpolitischen Zielsetzungen verwiesen.

²⁴ Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG; Richtlinie 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG.

Die Begründung hierfür liegt in der erhofften höheren Effektivität nationaler Regulierungslösungen, nicht jedoch in einer notwendigen Harmonisierung der Mittel.

Eine zentrale europäische Regulierung würde indes das bereits bei nationalen Behörden bestehende Problem der Informationsasymmetrie verstärken. Zudem wird die Festlegung angemessener Preise durch nationale Besonderheiten bei der Kostenermittlung erschwert.

Auch die umweltpolitische Kompetenz der EU unterliegt dem Subsidiaritätsprinzip. Beispielhaft für ein Problem, das zumindest auf europäischer Ebene gelöst werden sollte, ist die prognostizierte anthropogene Klimaveränderung und die damit verbundene Notwendigkeit, Treibhausgasemissionen zu verringern. In der Klimapolitik wird dem Subsidiaritätsprinzip dahingehend Rechnung getragen, dass die EU als Ganzes an den internationalen Verhandlungen zur Eindämmung des Treibhauseffektes teilnimmt und auch ein EU-weites Reduktionsziel der Emissionen im Rahmen des Kyoto-Protokolls festgelegt hat, während die Entscheidungen, durch welche Maßnahmen einzelne Länderquoten erfüllt werden sollen, grundsätzlich den Nationalstaaten vorbehalten sind.

Anders sieht es jedoch aus, wenn die zentrale Koordination eines umweltpolitischen Instruments ein effizienteres Ergebnis verspricht. Dies ist der Fall bei dem ab 2005 vorgesehenen EU-weiten Handel mit CO₂-Emissionsrechten²⁵. Trotz der nun auf EU-Ebene festgelegten Instrumentenwahl behalten die Nationalstaaten allerdings einen weiten Gestaltungsspielraum, beispielsweise bei der Aufstellung nationaler Allokationspläne. Zentrale Koordination ist also bereits nach bestehender Rechtslage möglich und widerspricht nicht dem Prinzip der Subsidiarität.

Somit besteht auch im Bereich der Umweltpolitik kein weiterer rechtlicher Harmonisierungsbedarf. Auf nationale Fragestellungen bezogene Umweltpolitik wie beispielsweise Genehmigungsverfahren für Windkraftparks verbleibt sinnvollerweise bei den Mitgliedstaaten. Hier ist es die Aufgabe der Politik, nationalen Präferenzen gerecht zu werden. Aber auch in der Klimapolitik ist eine weitere Ausweitung der Zuständigkeit der EU nicht notwendig. Ähnlich wie beim Binnenmarkt liegt die Herausforderung hier weniger in der Setzung eines Rechtsrahmens als vielmehr in seiner Umsetzung.

Für den Bereich der Versorgungssicherheit gibt es bisher keine Zuständigkeit der EU. Diese wird jedoch seit Jahren von der Kommission angestrebt, wie in

ihrem 2000 verfassten Grünbuch „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“ deutlich zu erkennen ist. Eine zentrale Koordination der Vorsorgepolitik birgt aber die Gefahr, dass wegen der stärkeren Marktferne der EU und infolge gleichartiger Maßnahmen für alle Mitgliedstaaten mit einer stark interventionistischen und nationale Interessen sowie Möglichkeiten vernachlässigenden Politik zu rechnen ist. Demgegenüber sind keine unmittelbaren und nicht auf anderem Wege erreichbaren Vorteile ersichtlich: Die Nutzung gemeinsamer Verhandlungsmacht gegenüber Lieferantenstaaten oder von Austauschmechanismen zwischen den Mitgliedstaaten ist auch ohne eine zentral koordinierte Vorsorgepolitik durchführbar und wird bereits praktiziert.

Grundsätzlich offen bleibt die Frage, inwiefern die EU durch ihre hohe Energieimportquote verwundbar ist. Lagerhaltung kann ohnehin nur kurzfristige Lieferengpässe beseitigen und nicht die Abhängigkeit prinzipiell bekämpfen. Da die Quote der Nettoimporte der zehn neuen EU-Länder unter derjenigen der 15 bisherigen Mitgliedstaaten liegt, ist seit der jüngsten Erweiterung von einer Verbesserung der Energieversorgungssicherheit auszugehen. Somit folgt die Osterweiterung der schon bei der Gründung der EGKS angewendeten Logik, einer Knappheitssituation durch die Vergrößerung des Marktes zu begegnen. Eine stärkere Differenzierung der Bezugsquellen mindert zudem die Abhängigkeit der nationalen Abnehmer von ausländischen Lieferanten²⁶. Hinzu kommen auch umweltschutzpolitisch motivierte Bemühungen der EU, das Energieangebot zu diversifizieren, was vor allem durch die Energiegewinnung aus heimischen erneuerbaren Energiequellen erreicht werden soll. Weitere Einsparungen im Verbrauch bzw. Erhöhungen der Energieeffizienz können schließlich dazu beitragen, die notwendigen Energieimporte absolut zu reduzieren.

Insgesamt ergibt sich somit eine positive Bewertung des Status quo der Zuständigkeitsverteilung: Eine spezielle energiepolitische Kompetenz der EU ist keineswegs erforderlich. Sie dürfte zu einer verschlechterten Erfüllung der nationalen Präferenzen führen, ohne erkennbare ökonomische Vorteile zu bieten.

Energiepolitische Neuregelungen des Verfassungsvertrags

Der am 18. Juni 2004 vom Europäischen Rat verabschiedete Verfassungsvertrag (VerfV) enthält in Art. III-157 Abs. 1 einen eigenständigen Zielkatalog für eine gemeinsame europäische Energiepolitik. Dieser umfasst im Einzelnen die

²⁵ Vgl. hierzu bereits Fußnote 3.

²⁶ Vgl. M. Horn: Die europäische Energieversorgung in langfristiger Perspektive, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 53. Jg. (2003), S. 316 f.

- „a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts,
- b) Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union und
- c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen.“

Den Rahmen hierfür bildet weiterhin das Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes; Umwelterfordernisse müssen dabei explizit berücksichtigt werden. Die Bestimmungen des Art. 175 Abs. 2 lit. c) EGV, nach denen die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung durch die Einstimmigkeitsregel vor Maßnahmen der Gemeinschaft geschützt sind²⁷, werden in Art. III-157 Abs. 2 VerfV beibehalten und noch um das Recht der Mitgliedstaaten ergänzt, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen selbst festzulegen. Und auch Art. 6 EGV, der die Umweltquerschnittsverpflichtung der gesamten Politik der EU festlegt, ist ohne wesentliche Änderungen als Art. III-4 in den Verfassungsvertrag übernommen worden.

Ein Novum stellt die explizit betonte Zuständigkeit der EU im Bereich der Versorgungssicherheit dar. Dieser Aspekt der Energiepolitik fiel bisher ja nicht unter eine europäische Kompetenz. Anders als im deutschen Energiewirtschaftsgesetz bekommt im Verfassungsvertrag neben der soeben angesprochenen Versorgungssicherheit sowie der Funktionsfähigkeit des Energiemarktes und der damit bezweckten preisgünstigen Versorgung mit Energie allerdings nicht die Umweltverträglichkeit, sondern explizit die Förderung der Energieeffizienz und -einsparung sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen Verfassungsrang. Umweltverträglichkeit stellt somit in Art. III-157 VerfV keine Zielsetzung, sondern nur eine Bedingung dar. Demgegenüber wird in Deutschland eine sichere, preisgünstige und umweltverträgliche Energieversorgung angestrebt²⁸.

Im ersten Teil des Verfassungsvertrags, in dem unter anderem die Zuständigkeiten der Union festgelegt sind, wird unterschieden zwischen Politikbereichen, in denen die EU ausschließliche, geteilte oder ergänzende Kompetenzen erhält. Energiepolitik fällt gemäß Art. I-13 Abs. 2 VerfV unter die geteilten Kompetenzen: Generell liegt die Zuständigkeit bei der Gemeinschaft; nur wenn sie von dieser nicht wahrgenommen wird, geht sie auf die Mitgliedstaaten über. Letztere sind ansonsten für die Anwendung und Umsetzung der „europäi-

schen Gesetze“ und „europäischen Rahmengesetze“ zuständig, wie „Verordnungen“ und „Richtlinien“ in der neuen Terminologie des Verfassungsvertrags heißen²⁹.

Gegenüber der bisherigen Kompetenzverteilung hat im Bereich der Energiepolitik somit eine wesentliche Änderung stattgefunden: Die entsprechende Zuständigkeit liegt nicht mehr grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Das Tätigwerden der Gemeinschaft, welches bislang bei Berufung auf Art. 308 EGV für die Energiepolitik den Umweg über deren Beitrag zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes nehmen musste, wird nunmehr auf die im dritten Teil des Verfassungsvertrags festgelegten Politikbereiche – und damit eben auch auf die Energiepolitik – ausgeweitet. Wegen der sehr allgemein gehaltenen Zielformulierungen in Art. III-157 Abs. 1 VerfV kann praktisch der gesamte Bereich der Energiepolitik subsumiert werden³⁰. Sofern nicht Umweltbelange betroffen sind, schränkt Art. III-157 Abs. 2 VerfV die Regelungszuständigkeit der EU, wie bereits angesprochen, nur dahingehend ein, dass die Bedingungen für die Nutzung der Energieressourcen, die Wahl der Energiequellen und die allgemeine Struktur der Energieversorgung den Mitgliedstaaten nicht vorgeschrieben werden dürfen³¹.

Der Wunsch nach mehr Bürgernähe und einer besseren Kontrollierbarkeit der Kompetenzen der Union schlägt sich in dem dem Verfassungsvertrag angehängten „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ nieder. Einen wesentlichen Punkt stellt dabei die Möglichkeit der nationalen Parlamente dar, Stellungnahmen hinsichtlich der Gewährleistung der Subsidiarität bei Vorschlägen der Kommission abzugeben. Besonders kontrovers wurde im Verfassungskonvent der Umgang mit dem EURATOM-Vertrag diskutiert. Wegen der unterschiedlichen Einstellungen der Mitgliedstaaten zur Nutzung der Kernkraft konnte jedoch hinsichtlich der Frage, ob dieser Vertrag überhaupt in die Verfassung aufgenommen werden soll, keine Einigung erzielt werden. Als Kompromisslösung wurde er schließlich in den Anhang gestellt.

Volkswirtschaftliche Beurteilung

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind die energiepolitischen Neuregelungen des Verfassungsvertrags

²⁷ Vgl. Fußnote 21.

²⁸ Vgl. N. Eickhof: Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H.1, S. 21.

²⁹ Vgl. A. Klasing: Die Verteilung von Zuständigkeiten. Reformvorschläge und ihre Auswirkungen auf die Umwelt, in: Ecologic Briefe. Eine nachhaltige Verfassung für Europa, www.ecologic.de, 2003, S. 15.

³⁰ Vgl. M. Jasper: Der Verfassungsentwurf des europäischen Konvents und mögliche Konsequenzen für das Energie- und Atomrecht, in: Zeitschrift für neues Energierecht, 5. Jg. (2003), S. 211.

³¹ Ausführlicher vgl. hierzu S. Neveling: Der Europäische Verfassungsentwurf, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 54. Jg. (2004), S. 343.

kritisch zu beurteilen: Die Kompetenz der EU in Energiefragen wird eindeutig gestärkt. Dies geht allerdings einher mit einer generellen Ausweitung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips. Insgesamt steigt somit der Druck, die Grundsätze der Subsidiarität zu berücksichtigen, und die zusätzlichen Kompetenzen der EU bleiben nicht ohne Gegengewicht³². Im Einzelnen soll die volkswirtschaftliche Beurteilung analog zum Zielkatalog des Art. III-157 Abs. 1 VerfV erfolgen:

Nicht zuletzt im Hinblick auf die Strategie von Lissabon, die EU bis 2010 zum innovativsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum weltweit zu machen³³, ist die Verfolgung des Ziels eines funktionierenden Binnenmarktes auch im Energiebereich aus volkswirtschaftlicher Sicht zu begrüßen. Gerade bei kurzfristigen Schwankungen der nationalen Energieangebote können durch den Energiehandel bedeutende Effizienz- und Sicherheitsgewinne realisiert werden. So ermöglicht es beispielsweise ein EU-weiter Markt für Regelernergie, dass nationale Kapazitäten abgebaut werden können, ohne dass dies zu Einbußen an Versorgungssicherheit führt.

Die Ausweitung der Zuständigkeit der EU auch auf den Bereich der Energieversorgungssicherheit ist unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten unzweckmäßig. Alle oben genannten Argumente, die für eine Zentralisierung sprechen, wie das Vorliegen von Externalitäten oder Economies of Scale bzw. eine größere Leistungsfähigkeit der übergeordneten Gebietskörperschaft, sind hier nicht gegeben.

Fragen, die die Versorgungssicherheit betreffen, spiegeln in starkem Maße nationale Präferenzen wider. Durch die unterschiedliche Struktur der Energieversorgung sind die Mitgliedstaaten zudem unterschiedlich importabhängig. Eine zentrale Vorsorgepolitik kann diese unterschiedlichen Präferenzen und Risiken jedoch nicht berücksichtigen, sondern führt vor allem zu einer Zunahme der erforderlichen Verwaltungstätigkeit. Demgegenüber können eine weitere Öffnung und damit Vergrößerung der Energiemärkte sowie die dadurch ermöglichte Zunahme des Energieaustausches effektiver zur Versorgungssicherheit beitragen.

Generell ist es aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht nachzuvollziehen, warum im Verfassungsvertrag die Förderung der Energieeffizienz und -einsparung sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen, die eher ein Instrument zur Erreichung einer

sicheren bzw. umweltverträglichen Energieversorgung als ein eigenständiges Ziel darstellen, völlig gleichberechtigt neben der Verwirklichung des Binnenmarktes für Energie und der Gewährleistung der Versorgungssicherheit aufgeführt werden. Unter Föderalismusaspekten wäre vielmehr die Festlegung des Oberziels Umweltschutz wünschenswert gewesen, beispielsweise in der Form von maximalen Emissionswerten, wobei dann den Mitgliedstaaten der Weg zur Erreichung dieses Ziels grundsätzlich offen stehen sollte.

Die Steigerung der Energieeffizienz ist ein möglicher Weg zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen, die Förderung erneuerbarer Energien ein anderer. Da die EU-weite Förderung erneuerbarer Energien gegenüber rein nationalen Maßnahmen zu Effizienzgewinnen führen kann, sind Überlegungen hierüber ein sinnvoller nächster Schritt. So ließe sich eine geringere Förderung in Staaten, die beispielsweise aufgrund ihrer geographischen Gegebenheiten für bestimmte Technologien ungeeignet sind, durch eine vermehrte Förderung in anderen Staaten kompensieren. Mögliche Förderinstrumente wären eine europaweite Ausschreibung von Quoten erneuerbarer Energien, ein europäischer Handel mit grünen Zertifikaten oder eine gemeinsame Einspeisevergütung³⁴.

Fazit

Die Einigung des Europäischen Rates auf den Verfassungsvertrag ist somit in energiepolitischer Hinsicht generell negativ zu beurteilen. Relevante Kompetenzen der EU, die volkswirtschaftlich zu begrüßen sind, bestehen schon heute. Den Vorteilen einer transparenteren Rechtsgrundlage gegenüber der aktuellen Kompetenzverteilung stehen nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht gerechtfertigte zusätzliche Befugnisse der EU entgegen. Die neue Zuständigkeit im Bereich der Versorgungssicherheit lässt eine stark interventionistische Politik befürchten.

Die Förderung erneuerbarer Energien stellt in der Energiepolitik indessen ein Mittel zur Erreichung von Umweltverträglichkeit der Energieversorgung dar. Die eigenständige Zielsetzung ist somit eher technologie- bzw. industriepolitisch zu erklären. Volkswirtschaftlich zu begrüßen wäre ein Abwägen der unterschiedlichen Instrumente, Umweltverträglichkeit zu erreichen, und nicht die Förderung einzelner Technologien. Es bleibt abzuwarten, ob die nationalen Parlamente ihrer energiepolitischen Entmachtung zustimmen werden.

³² Vgl. A. Klasing, a.a.O., S. 13.

³³ Vgl. auch Europäischer Rat: Schlussfolgerung des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, <http://www.europarl.eu.int>, 2000.

³⁴ Zu den unterschiedlichen Fördermöglichkeiten für erneuerbare Energien vgl. W. Bräuer: Ordnungspolitischer Vergleich von Instrumenten zur Förderung erneuerbarer Energien im deutschen Stromsektor, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 25. Jg. (2002), S. 61-103.