

1 Einführung

Ohne Energie ist unser modernes Leben nicht möglich. So kurz und einfach, vor allem aber brisant ist die Erkenntnis, die am Anfang dieser Arbeit steht.

Dazu im Widerspruch steht die unreflektierte Selbstverständlichkeit, mit der wir die tägliche Energieversorgung hinnehmen und erwarten. Zwar wird die europäische Gesellschaft durch einschneidende Ereignisse wie die Ölkrise 1973 und 1979, die letzten zwei Golfkriege 1990/91 und 2003 und die Gasstreitigkeiten zwischen Russland und der Ukraine 2006 und 2009 immer wieder daran erinnert, dass sie von Drittstaaten abhängig ist und kein Abonnement auf Energie zu Tiefstpreisen hat. Aber selbst diese Krisen haben für uns Europäer bisher „nur“ zu unangenehmen Preissteigerungen und dem einen oder anderen autofreien Sonntag geführt. Maßnahmen wie Energierationierung durch zeitweilige Stromabschaltung, dauerhafte Fahrverbote und vorgegebene Heizkontingente sind für die allermeisten von uns unvorstellbar. Strom, Gas, Heizöl und Benzin sind ja da! Gleichzeitig geht der Verbrauch von Energie oftmals mit erheblichen Umweltbelastungen einher. Die Sorglosigkeit, die die Gesellschaft auch in diesem Zusammenhang teilweise bis heute an den Tag legt, ist nicht nur nicht zeitgemäß, sondern gefährlich. Erst langsam setzt das notwendige Umdenken ein. Dabei wird eines deutlich: das Thema Energie hält in diesen Zeiten einige immense Herausforderungen für uns bereit.

1.1 Die Herausforderungen der Energieaußenpolitik

Sei es durch politische Veränderungen, durch technischen Fortschritt oder durch wirtschaftliches Wachstum in den verschiedenen Regionen der Welt – der Weltmarkt für Energie befindet sich in einem immer währenden Wandel. Umso wichtiger ist es, neue Herausforderungen früh zu erkennen, ernst zu nehmen und offensiv anzugehen.

Die EU leidet unter einer starken *Abhängigkeit von Energieimporten*. Die gefühlte, „stets ausreichende und kontinuierliche, also ununterbrochene Befriedigung der Nachfrage nach Energie“¹ ist weder selbstverständlich noch natürlich. Europa verfügt über weniger eigene Energieressourcen als es verbraucht. Derzeit werden 50 % der benötigten Energie aus dem Ausland importiert.² Bei einer „Business-as-usual“-Politik würde die Abhängigkeit der EU von Energieimporten noch einmal erheblich steigen: Im Jahr 2030 müssten 65 % des Gesamtenergieverbrauchs importiert werden, die Abhängigkeit von Gasimporten würde sich

1 Lippert, M., *Energiewirtschaftsrecht*, S. 194; zur Definition der Energieversorgungssicherheit siehe auch Barton/Redgwell/Ronne/Zillman, Introduction, in: Barton u. a. (Hrsg.), *Energy Security*, S. 3 (5); vgl. auch § 1 I EnWG, der als Zweck eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leistungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas bestimmt.

2 KOM(2006) 105 endg., S. 3.

voraussichtlich von heute 57 % auf dann 84 % erhöhen, die Abhängigkeit von Ölimporten von 82 % auf 93 %.³ Ein großer Teil der Importe stammt aus politisch instabilen Regionen. Gleichzeitig etablieren sich auf dem weltweiten Energiemarkt vor allem mit China und Indien weitere große Nachfragepositionen, die für ihr rasantes Wachstum Energieträger aller Art überall auf der Welt vom Markt kaufen.⁴ Die weltweite Energienachfrage dürfte so bis 2030 um 60 % steigen.⁵ Auch mit dem derzeitigen Energieverbraucher Nr.1, den USA (mit ca. 25 % des Weltverbrauchs), ist auf der Nachfrageseite weiter zu rechnen. Zwar findet – mit erheblicher Verzögerung – auch auf der anderen Seite des Atlantiks ein schmerzhafter Erkenntnisprozess statt, eine entsprechende und vor allem wirksame Umstrukturierung des Energiebereichs wird aber auch dort voraussichtlich noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen.

Eine zweite große Herausforderung für die EU ist der *Klimawandel*. Da der Energiesektor den größten Anteil an den CO₂-Emissionen hat, besteht ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Klima- und der Energiepolitik Europas. Eine Vielzahl neuer Studien zeigt, dass das Weltklima nicht zuletzt durch die derzeitige Art menschlichen Lebens und Wirtschaftens ernsthaft gefährdet ist. Was früher noch als „Risiko“ klassifiziert und weitläufig nicht ernst genommen wurde, wird heute bereits vielerorts zur Realität – von großflächiger Verstepfung, Bodenerosion, Wetterextremen wie Hurrikane und Tornados bis hin zum Abschmelzen der Gletscher und Anstieg des Meeresspiegels. Die Nachhaltigkeit beim Umgang mit Energie rückt daher in den Vordergrund.

Schließlich sei auch der *Mangel an Wettbewerb* auf dem Energiemarkt Europas einerseits und den Märkten der Erzeugerländer andererseits genannt. So verhindern die noch immer verkrusteten Strukturen des Energiewirtschaftssektors der EU einen wirklichen Wettbewerb, was die Preise künstlich auf einem hohen Niveau hält. Dies hängt einerseits mit dem Unwillen der europäischen Energiekonzerne zur Aufgabe ihrer historisch bedingten Privilegien zusammen. Andererseits spielen häufig nationale Egoismen eine Rolle, und die Regierungen schützen die nationalen Unternehmen vor Attacken aus anderen EU-Staaten. Die gescheiterten grenzüberschreitenden Übernahmeveruche innerhalb von Europa sind dafür ein Beleg.⁶ Ähnlich problematisch ist die Tatsache, dass der europäischen Energiewirtschaft der Zugang zu den Märkten in den Erzeuger- und Transitländern weitgehend verschlossen bleibt, während die Unternehmen der Produzentenländer bestrebt sind, den Weg bis zum europäischen Endkunden abzu-

3 KOM(2007) 1 endg., S. 4

4 Schmidt-Preuß, Energieversorgung als Aufgabe der Außenpolitik? – Rechtliche Aspekte, RdE 2007, S. 281 (282).

5 KOM(2006) 105 endg., S. 3.

6 So ist die Übernahme des spanischen Energiekonzerns Endesa durch E.ON gescheitert, genauso wie die des französischen Unternehmens Suez durch den italienischen Konzern ENEL.

decken.⁷ Von liberalen Energiemärkten kann international noch weniger die Rede sein als innerhalb der EU. Die Energiebereitstellung und -nutzung findet nicht zu echten Marktpreisen statt und belastet daher die Wettbewerbsfähigkeit der EU.

Die Europäische Kommission formuliert es wie folgt: „Die Welt ist in ein neues Energiezeitalter eingetreten.“⁸ Es wird deutlich, dass einzelstaatliche Maßnahmen nicht mehr ausreichen, um die Probleme in den Griff zu bekommen. Vielmehr ist ein Handeln auf EU-Ebene gefragt. Die Europäische Union steht damit neuen Herausforderungen gegenüber, deren Bewältigung eine enorme Kraftanstrengung sein wird.

1.2 Der Weg zu einem Aktionsplan

Die Energiepolitik und Energieaußenpolitik ist kein neues Feld europäischer Tätigkeit. Eine solche Politik betrieb die EU schon lange bevor sie die Aufmerksamkeit mit dem *Grünbuch* und dem *Aktionsplan* (neu) auf dieses Thema gelenkt hat. Immerhin waren zwei der drei Gemeinschaftsverträge ausdrücklich auf Energie (wenn auch nur auf bestimmte Energieträger) bezogen. Im Bereich der Kohle und der Atomenergie wird Energiepolitik seit dem Inkrafttreten des inzwischen abgelaufenen *Vertrags über die Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKSV) und des *Europäischen Atomgemeinschaftsvertrags* (EAGV) durchgeführt. Später wurden weitere Sektoren über die allgemeinen Vorschriften des *Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (EGV) miteinbezogen. Schließlich wird die Energieaußenpolitik auch mehr und mehr zum Gegenstand der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf der Grundlage des *Vertrags über die Europäische Union* (EUV).

Die Regeln des Gas- und Elektrizitätsbinnenmarktes werden inzwischen maßgeblich von der EU bestimmt. Als Beispiele für auswärtige Energiepolitik der EU können beispielsweise der Abschluss des Energiechartavertrags 1994, des Energiegemeinschaftsvertrags 2005 und der zahlreichen bilateralen Abkommen mit Regelungen im Energiebereich sowie diverse Energiedialoge (z. B. mit Russland) genannt werden. Der EAGV und der EGKSV sehen und sahen im Atomenergie- und im Kohlesektor sogar die ausschließliche Zuständigkeit der EU für die Außenbeziehungen vor.

Angesichts der wachsenden Herausforderungen ist jedoch die Diskussion über einen (neuen) einheitlichen Ansatz für eine umfassende europäische Energie- und Energieaußenpolitik immer stärker geworden. Am 8. März 2006 hat die Kommission ein Grünbuch mit dem Titel „Eine europäische Strategie für nach-

7 Buttgereit, Die EU-Energiepolitik zwischen Binnenmarkt, globalem Wettbewerb und Energie-Außenpolitik, ET-Spezial Nr. 6/2006, S. 8 (8).

8 KOM(2006) 105 endg., S. 3.

haltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ vorgelegt.⁹ Die für diese Ziele relevanten Faktoren fasst die Kommission in den folgenden sechs „vorrangigen Bereichen“ Wettbewerbsfähigkeit und Energiebinnenmarkt, Diversifizierung des Energieträgermixes, Solidarität, Nachhaltige Entwicklung, Innovation und Technologie und Außenpolitik zusammen.¹⁰ Nach einer umfangreichen Darstellung der neuen Gegebenheiten im Energiebereich unter diesen sechs Kategorien kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Energiepolitik „notwendigerweise eine europäische Dimension“ hat. Sie formuliert die drei Hauptziele „Nachhaltigkeit“, „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Versorgungssicherheit“, die in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen sollen.¹¹ Das Grünbuch endet mit einer ersten Liste möglicher Maßnahmen, die die Kommission für geeignet hält, um diese Ziele zu erreichen. Sie sind aufgeteilt in die sechs „vorrangigen Bereiche“. Für die gemeinsame Energie*außen*politik werden dabei folgende Maßnahmen genannt:

- die Ermittlung europäischer Prioritäten für den Bau neuer Infrastruktureinrichtungen, die für die sichere Energieversorgung der EU erforderlich sind,
- die Konzipierung eines Vertrags zur Gründung einer europaweiten Energiegemeinschaft,
- eine neue Energiepartnerschaft mit Russland,
- einen neuen Gemeinschaftsmechanismus, der eine schnelle und koordinierte Reaktion auf Energieversorgungsnotfälle in Drittländern, die sich auf die EU-Versorgung auswirken, ermöglicht,
- die Vertiefung der Energiebeziehungen zu wichtigen Energieerzeuger- und Energieverbraucherländern und
- ein internationales Abkommen über Energieeffizienz.¹²

Das Grünbuch ist als Ausgangsdokument zu sehen, auf dessen Grundlage eine Diskussion um die europäische Energiepolitik einsetzte.¹³ Die Staats- und Regierungschefs der EU haben dem Vorschlag der Kommission auf dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates am 24. März 2006 prinzipiell zugestimmt.¹⁴ Gleichzeitig ersuchten sie die Kommission und den Rat, „ein Bündel von Maßnahmen mit einem klaren Zeitplan auszuarbeiten“, um auf der Frühjahrstagung

9 KOM(2006) 105 endg.

10 KOM(2006) 105 endg., S. 5.

11 KOM(2006) 105 endg., S. 20f.

12 KOM(2006) 105 endg., S. 23.

13 Siehe auch Youngs, Energy Security, S. 23ff.

14 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung vom 23. und 24. März 2006 (Dok. 7775/1/06), Nr. 44ff.

2007 „einen nach Prioritäten gestaffelten Aktionsplan annehmen“ zu können.¹⁵ Dem kam die Kommission am 10. Januar 2007 mit ihrer Mitteilung an den Europäischen Rat und das EP unter dem Titel „Eine Energiepolitik für Europa“¹⁶ nach.¹⁷ Auf dieser Grundlage hat der Europäische Rat auf seiner Frühjahrstagung am 8. und 9. März 2007 einen Aktionsplan für die Jahre 2007 bis 2009 (Aktionsplan 2007 – 2009)¹⁸ beschlossen, der Leitvorgaben für eine gesamteuropäische Energiepolitik enthält und – aufgeteilt in die fünf Abschnitte I. Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarkt, II. Versorgungssicherheit, III. Internationale Energiepolitik, IV. Energieeffizienz und erneuerbare Energien und V. Energietechnologien – eine Reihe „vorrangiger“ und teilweise sehr konkreter Maßnahmen benennt.¹⁹ Unter dem Punkt „Internationale Energiepolitik“ fordern die Staats- und Regierungschefs die Beschleunigung der Entwicklung eines Konzepts für eine gemeinsame Energieaußenpolitik. In ein solches Konzept sollten Dialogforen und Partnerschaften zwischen Verbraucher- und Erzeugerländern, zwischen Verbraucherländern untereinander und zwischen Verbraucher- und Transitländern – auch über Organisationen wie die OPEC – einbezogen werden. Bei dem Vorhaben, die EU im Interesse der drei energiepolitischen Ziele mit einer „gemeinsamen Stimme“ sprechen zu lassen, käme folgenden Maßnahmen wesentliche Bedeutung zu:²⁰

- Aushandlung und Abschluss eines Folgeabkommens zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland, insbesondere in Bezug auf Energiefragen;
- Intensivierung der Beziehungen der EU zu Zentralasien und zu den Regionen am Kaspischen und am Schwarzen Meer, um die Quellen und Routen weiter zu diversifizieren;
- Ausbau von Partnerschaft und Kooperation im Rahmen der bilateralen Energiedialoge mit den USA sowie mit China, Indien, Brasilien und ande-

15 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung vom 23. und 24. März 2006 (Dok. 7775/1/06), Nr. 50.

16 KOM(2007) 1 endg., S. 6ff.; auch der Rat der EU legte sein Papier vor: Eine Energiepolitik für Europa – Beitrag des Rates (Energie) für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates – Schlussfolgerungen des Rates (Dok. 6453/07).

17 Zum Kommissionspapier vom 10.1.2007 siehe auch Geden/Noetzel, Europas Energiestrategie – Die deutsche Ratspräsidentschaft auf dem Weg zu einer gemeinsamen Energiepolitik?, SWP-Aktuell Nr. 5, 2007.

18 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung vom 8. und 9. März 2007 (Dok. 7224/07), Nr. 36 und Anlage I (Aktionsplan).

19 Siehe auch Umbach/Skiba, Licht und Schatten auf dem EU-Frühjahrgipfel 2007 – Gemeinsame Energie- und Energieaußenpolitik oder nationale Sonderbeziehungen mit Russland, DGAP Standpunkt 3/2007, S. 1ff.

20 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung vom 8. und 9. März 2007 (Dok. 7224/07), Anlage I, S. 19.

ren Schwellenländern, wobei der Schwerpunkt auf der Verringerung der Treibhausgase, der Energieeffizienz, erneuerbaren Energien sowie emissionsarmen Energietechnologien, insbesondere Kohlenstoffabscheidung und -speicherung, liegt;

- Gewährleistung der Umsetzung des Vertrags über die Energiegemeinschaft, und zwar mit dem Ziel, ihn weiterzuentwickeln und möglicherweise auf Norwegen, die Türkei, die Ukraine und Moldawien;
- umfassende Nutzung der Instrumente, die die Europäische Nachbarschaftspolitik bietet;
- Ausbau der Beziehungen im Energiebereich zu Algerien, Ägypten und anderen Erzeugerländern in der Maschrek/Maghreb-Region²¹;
- Aufbau eines besonderen energiepolitischen Dialogs mit afrikanischen Ländern und Einsatz von Gemeinschaftsinstrumenten zur Verbesserung dezentraler erneuerbarer Energiequellen im Besonderen und der Verfügbarkeit und Nachhaltigkeit von Energie in dieser Region im Allgemeinen sowie der Energieinfrastrukturen von gemeinsamem Interesse;
- Förderung des Zugangs zu Energie im Rahmen der VN-Kommission für nachhaltige Entwicklung.²²

Zusätzlich sieht der Europäische Rat im Bereich der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien Bedarf an international ausgerichteten Maßnahmen. So begrüßt er „die Absicht der Kommission, 2007 einen Vorschlag für ein neues internationales Abkommen vorzulegen, um gemeinsame weltweite Anstrengungen, die auf die Förderung der Energieeffizienz gerichtet sind, zu entwickeln“.²³ Außerdem unterstützt er „den Rückgriff auf internationale Verhandlungen zur Förderung nachhaltiger Produktionsmethoden und des internationalen Handels im Bereich umweltfreundlicher und energieeffizienter Güter und Dienste“.²⁴

Im November 2008 hat die Kommission eine "Überprüfung der Europäischen Energiestrategie" vorgelegt, die vom Europäischen Rat beim Frühjahrsgipfel 2009 abschließend beraten werden wird. Ausgehend von der Energiestrategie wird dann ein neuer Aktionsplan aufgestellt, der für den Zeitraum 2010 – 2014 gelten wird und auf dem Frühjahrsgipfel 2010 verabschiedet werden soll.²⁵

21 Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) vom 22. Januar 2007 (Dok. 5463/07).

22 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung vom 8. und 9. März 2007 (Dok. 7224/07), Anlage I, S. 19.

23 Ebd., S. 20.

24 Ebd., S. 20.

25 Ebd., S. 14; KOM(2008) 781 endg.; MEMO/08/703.

1.3 Der Vertrag von Lissabon

In diesen Zeiten soll die Europäische Union grundlegend reformiert werden: Der Vertrag von Lissabon (ursprünglich auch EU-Grundlagenvertrag bzw. EU-Reformvertrag genannt)²⁶ tritt an die Stelle des abgelehnten Vertrags über eine Verfassung für Europa (Europäischer Verfassungsvertrag – EVV)²⁷ und soll der Europäischen Union eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit geben und ihre Handlungsfähigkeit durch institutionelle Reformen sicherstellen. Der Vertrag von Lissabon ersetzt die bestehenden Verträge nicht – er ändert sie lediglich ab. Durch den neuen Vertrag erhält die Europäische Union den rechtlichen Rahmen und die Mittel, die notwendig sind, um künftige Herausforderungen zu bewältigen und auf die Bedürfnisse der Bürger einzugehen. Auf der Regierungskonferenz am 18. Oktober 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf den endgültigen Vertragstext, der am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet wurde.²⁸ Ursprünglich war geplant, dass der Vertrag bis Ende 2008 von allen Mitgliedstaaten ratifiziert sein sollte, so dass er am 1. Januar 2009 hätte in Kraft treten können. Dies scheiterte jedoch an Irland, das den Reformvertrag am 12. Juni 2008 in einem Referendum ablehnte. Die Frage, ob und in welcher Form der Vertrag von Lissabon schließlich in Kraft treten würde, war danach zunächst unklar. Es herrschte jedoch Einigkeit darüber, dass der im Vertrag von Lissabon gefundene Kompromiss auch weiterhin der Maßstab für die zukünftige EU sein sollte. Auf ihrem Gipfeltreffen am 18. und 19. Juni 2009 machten die EU-Staats- und Regierungschefs Irland daher noch einige kleinere Zugeständnisse, um eine erneute Volksabstimmung zu ermöglichen.²⁹ Es bestand die allgemeine Hoffnung, dass die irische Bevölkerung ihre euroskeptische Haltung – auch angesichts der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, von der das Land stark betroffen war – aufgeben würde. Tatsächlich stimmten die Iren bei dem zweiten Referendum am 2. Oktober 2009 dann mehrheitlich für den Vertrag. Der Vertrag von Lissabon konnte damit am 1. Dezember 2009 in Kraft treten.

26 Informationen zum Vertrag von Lissabon unter http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm (besucht 3.12.2008).

27 Zum Verhältnis des Vertrags von Lissabon zum Verfassungsvertrag (EVV) siehe Seeger/Emmanouilidis, *Ausweg oder Labyrinth? Analyse und Bewertung des Mandats für die Regierungskonferenz*, CAP Analyse Nr. 5, 2007; Weilemann, *Ein neuer Anlauf – Vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag*, KAS, 2007.

28 Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen zur Tagung vom 14. Dezember 2007* (Dok. 16616/1/07), S. 1.

29 Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung vom 18. und 19. Juni 2009* (Dok. 11225/09).

1.4 Das Grundproblem: Welche Kompetenzen hat die EU?

Dies ist also die Ausgangslage: Von Energieimporten auf immer stärker umkämpften Weltmärkten abhängig, einem das Ökosystem der Welt bedrohenden und inzwischen allgemein anerkannten Klimawandel ausgesetzt und um ausreichende Wettbewerbsfähigkeit besorgt, wird sich Europa der gemeinsamen Probleme bewusst und erkennt die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens.³⁰ Die Kommission legt ein neues Grünbuch vor, der Europäische Rat nimmt einen Aktionsplan an, es soll „Energiepolitik mit einer Stimme“ gemacht werden. Das Vorhaben der EU, mit einer gemeinsamen Energie(außen)politik auf die neuen Herausforderungen zu reagieren, erscheint nicht nur plausibel, sondern absolut notwendig. Die Staats- und Regierungschefs sind den Kommissionsvorschlägen im Europäischen Rat weitestgehend zustimmend begegnet. Es sieht so aus, als seien auch die Mitgliedstaaten von einem gemeinsamen Vorgehen überzeugt.

Eine Frage ist damit aber noch nicht beantwortet: Ist die EU überhaupt zuständig für die Energieaußenpolitik? Auf welche primärrechtliche Grundlage kann sie sich dabei stützen?

Es geht damit um die Kompetenzordnung in der EU. Kompetenzfragen sind Machtfragen. Das System der Kompetenzverteilung ist für alle Beteiligten von zentraler Bedeutung, denn es entscheidet darüber, wo die maßgeblichen politischen Entscheidungen getroffen werden. Es geht um die Frage „Wer macht was?“.³¹ Einem politischen System mit mehreren Machtzentren ist es immanent, dass jedes einzelne versucht, möglichst viele Befugnisse und damit Handlungsspielraum und Macht auf sich zu vereinen. Dies geschieht auch im System der EU: Auf der einen Seite neigen die Gemeinschaftsorgane – namentlich die Kommission, das Parlament und der EuGH – dazu, die Kompetenzen der Gemeinschaft sehr weit auszulegen. Auf der anderen Seite stehen die Mitgliedstaaten, die bei der Vertretung ihrer legitimen Interessen regelmäßig eine enge Auslegung favorisieren und manchmal sogar versuchen, der Gemeinschaft vertraglich übertragene Zuständigkeiten wieder abzusprenken.

Ein ausgesprochen guter Nährboden für ein solches Treiben ist die uneinheitliche, unklare, sich teilweise widersprechende und insgesamt komplizierte Kompetenzordnung der EU. Im Europarecht besteht daher weit mehr als auf nationaler Ebene die Gefahr, dass verbindliches Recht von der Politik verformt, gedehnt oder ausgehöhlt wird. So normal dieser Zustand ist (föderale Staaten wie Deutschland kennen ihn auch aus der nationalen Verfassungsrealität), so schädlich ist er auch: Das Gezerre um Zuständigkeiten, die Unsicherheit über eigene Befugnisse sowie das parallele Tätigwerden zweier Instanzen gehen re-

30 Siehe auch Baumann, Energy Security as multidimensional concept, CAP Policy Analysis Nr. 1, 20.

31 Schmidt-Preuß, Gemeinschaftskompetenz oder nationale Gestaltungsautonomie – Strukturfragen im Kontext der Energiepolitik, in: Büdenbender/Kühne, FS für Prof. Dr. Jürgen F. Baur, S. 309 (310).

gelmäßig zu Lasten der Effizienz. Dieses Risiko lässt sich nur durch eine klare und daher unumstrittene Abgrenzung von gemeinschaftlichen und nationalen Kompetenzen ausschalten. Wird eine solche Abgrenzung von der vertraglichen Kompetenzordnung nicht vorgenommen, muss sie von der Rechtswissenschaft nachgeholt werden.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das europäische Projekt und damit auch das Kompetenzgefüge der EU mit dem Vertrag von Lissabon auf eine ganz neue vertragliche Grundlage gestellt wird.

1.5 Gegenstand der Untersuchung

1.5.1 Konkrete Fragestellung

Der Gegenstand dieser Dissertation ist – das ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen – in der Thematik „EU-Kompetenzen“ anzusiedeln. Es geht um die Rechtsgrundlagen der europäischen Energiepolitik und, um dieses immer noch sehr weite Feld weiter einzugrenzen, um die Kompetenzen für die nach außen gerichtete Energiepolitik, also die Energieaußenpolitik der EU.

Die veröffentlichte Literatur zur europäischen Energieaußenpolitik teilt sich im Wesentlichen auf die Politik- und die Rechtswissenschaften auf. Dabei ist festzustellen, dass sich die politischen Texte in der Regel nur oberflächlich oder gar nicht mit den Rechtsgrundlagen beschäftigen. Soweit die Rechtswissenschaft versucht, dieses Defizit aufzuarbeiten, setzt sie sich ihrerseits häufig nicht hinreichend mit dem Wesen der Energieaußenpolitik auseinander und verkennt so deren Umfang und Facettenreichtum. Bei der Untersuchung der Kompetenzen bleibt es dann meist bei der Besprechung der „üblichen Verdächtigen“ (vor allem der Binnenmarkt-, Umwelt- und Handelskompetenz). Ein zentrales Anliegen dieser Arbeit ist es daher, den politischen und den rechtlichen Ansatz miteinander zu verknüpfen. Dem Leser soll zunächst ein Eindruck von der Reichweite und der Vielseitigkeit der Energieaußenpolitik in all ihren Formen vermittelt werden, um im Anschluss die rechtlichen Grundlagen möglichst umfassend untersuchen zu können.

Unter dem Titel „*Die europäische Energieaußenpolitik und ihre Rechtsgrundlagen*“ stellt die vorliegende Arbeit vier aufeinander aufbauende Fragen:

1. Wie sieht die bisherige Energieaußenpolitik der EU aus?

- Was charakterisiert die bisherige Energieaußenpolitik der EU? Welche Ziele verfolgt die EU? Wie sehen die Energiebeziehungen der EU zu den wichtigen Energieproduzentenstaaten, Transitländern und Nachfragestaaten aus? Welche Instrumente stehen ihr dabei zur Verfügung?

2. Auf welche Rechtsgrundlagen stützt sich die EU dabei?

- Welche Rechtsgrundlagen sind für die bisherige Energieaußenpolitik herangezogen worden? Wodurch zeichnen sich diese Kompetenzen aus? Welche Ziele lassen sich mit ihnen verfolgen? Wie stark ist die Zuständigkeit der EU nach diesen Rechtsgrundlagen ausgeprägt (Kompetenzform und -umfang)?

3. Welche Veränderungen bringt in diesem Zusammenhang der Vertrag von Lissabon mit sich?

- Ändert sich durch den Vertrag von Lissabon etwas an dem Charakter der bestehenden Rechtsgrundlagen, die für die bisherige Energieaußenpolitik herangezogen worden sind? Wird beispielsweise der Kompetenzumfang erweitert oder gibt es Änderungen hinsichtlich der Kompetenzform? Werden neue Kompetenzen im Energiebereich begründet? Welche Konsequenzen hat dies für die Energieaußenpolitik der EU?

4. Wie sind die energieaußenpolitischen Maßnahmen des Aktionsplans 2007 – 2009 zu bewerten?

- Handelt es sich bei den einzelnen Vorhaben des Aktionsplans 2007 – 2009 um originäre Maßnahmen oder „nur“ um die intensiviertere oder besser koordinierte Anwendung des bestehenden Instrumentariums? Auf welche Rechtsgrundlagen lassen sich diese Maßnahmen stützen?

Während die Fragen 1 und 2 den Titel der Arbeit widerspiegeln und ihr Grundgerüst vorgeben, werden die untergeordneten Fragen 3 und 4 grundsätzlich nicht als eigene Punkte aufgeführt, sondern im Laufe der Arbeit an der jeweils geeigneten Stelle bearbeitet. Der Gang der Untersuchung stellt sich wie folgt dar:

- Zunächst werden die Ziele der europäischen Energieaußenpolitik aufgezeigt (2 Ziele).
- Dem folgt die Betrachtung der laufenden Energiebeziehungen der EU zu Drittstaaten und internationalen Organisationen. Dabei wird herausgearbeitet, welche Maßnahmen und Instrumente die EU in diesen Beziehungen im Einzelnen einsetzt (3 Die Energiebeziehungen der EU).
- Auf der Grundlage der daraus gewonnenen Erkenntnisse werden die wichtigsten Maßnahmen und Instrumente der europäischen Energieaußenpolitik abstrakt dargestellt – auch hinsichtlich der jeweils herangezogenen Rechtsgrundlagen (0 Maßnahmen und Instrumente).
- In einem letzten Schritt werden diese für die Energieaußenpolitik genutzten Rechtsgrundlagen wiederum losgelöst von den einzelnen Maßnahmen und Instrumenten untersucht. Es soll geklärt werden, welche Form und

welche Reichweite die einzelnen Kompetenztitel haben und welche Ziele sich mit ihnen verfolgen lassen. (5 Kompetenzen).

1.5.2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Das Thema „europäische Energieaußenpolitik und ihre Rechtsgrundlagen“ ist sehr komplex und facettenreich. An bestimmten Punkten stößt die Bearbeitung dieser Materie an Grenzen. Mit folgenden Aspekten setzt sich die vorliegende Arbeit daher bewusst nicht umfassend auseinander:

- Explizite Abgrenzung der Energieaußenpolitik der EU zur derjenigen der Mitgliedstaaten (insbesondere auf eine Darstellung der tatsächlich sehr wichtigen Energieaußenpolitiken und Energiebeziehungen der einzelnen Mitgliedstaaten zu Drittstaaten wird verzichtet).
- Abgrenzung der Energieaußenpolitik zur Privatwirtschaft (das im Rahmen der Energiebeziehungen außerordentlich wichtige Wirken der Privatwirtschaft, insbesondere die umfassende Abgrenzung und die Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen der europäischen Energieaußenpolitik und dem Wirken privater Akteure, bleibt außen vor).
- Darstellung möglicher Maßnahmen und ihrer Rechtsgrundlagen.
- (Abstrakte) Abgrenzung der einzelnen Rechtsgrundlagen zueinander.

Auf eine umfassende Darstellung dieser Punkte wurde verzichtet. Einzelne Ausführungen können allenfalls exemplarischen Charakter haben und dienen in der Regel nur der Veranschaulichung.

Daneben kann die Arbeit nur bedingt auf die *Qualität der gemeinsamen Energieaußenpolitik* eingehen. Die Bewertung einzelner Maßnahmen in Bezug auf ihren Nutzen und das Angebot von Verbesserungsvorschlägen muss grundsätzlich der Politik- und Wirtschaftswissenschaft überlassen bleiben.

Zahlen, Statistiken und andere Werte, die wirtschaftliche oder geologische Sachverhalte darstellen, können nur nach der Seriosität ihrer Quellen ausgewählt werden. Dabei sei auf ein häufig anzutreffendes Phänomen hingewiesen: Die verschiedenen Statistiken ziehen oft unterschiedliche Berechnungsgrundlagen heran, so dass bestimmte auf den ersten Blick eindeutige Werte voneinander abweichen können, abhängig davon, aus welcher Quelle sie stammen (So hängt beispielsweise die Größe des Anteils eines Landes an den weltweiten Öl- oder Gasreserven davon ab, ob lediglich auf erschlossene Vorkommen abgestellt wird, oder ob auch entdeckte oder sogar nur vermutete Reserven mitgezählt werden).