

Der Solarplan für das Mittelmeer

Die Solar-Partnerschaft zwischen Afrika und Europa im Schatten der Politik

Von Kirsten Westphal

Beim Gründungsgipfel der „Union für das Mittelmeer“ haben sich im Juli 2008 die 40 Staats- und Regierungschefs aus den Mittelmeer-Anrainerländern und den 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unter anderem auch auf den „Solarplan für das Mittelmeer“ geeinigt. Es war vor allem die Bundesrepublik Deutschland, die auf den Plan, Solarkraftwerke in den Wüstengebieten Nordafrikas zu bauen und darüber Europa mit Strom zu versorgen, besonderen Wert legte. Dieser Solarplan kann einen wichtigen Eckpfeiler für eine integrierte Klima- und Energiepolitik in Europa bilden, der dazu beiträgt, die Abhängigkeit von klimaschädlichen Energieträgern wie Kohle, Erdgas und Erdöl, aber auch von Kernenergie bei der Stromerzeugung zu reduzieren. Damit könnte diese Solarpartnerschaft ein wichtiger Baustein für die Europäer sein, um ihre Klimaziele zu erreichen.

Foto: AP



Beim Gründungsgipfel der „Union für das Mittelmeer“ im Juli 2008 haben sich die Staats- und Regierungschefs auf den „Solarplan für das Mittelmeer“ geeinigt.

Das Projekt einer Solar-Partnerschaft zwischen Afrika und Europa könnte globale Strahlkraft entwickeln, auch weil damit weitergehende politische, ökonomische und ökologische Hoffnungen verknüpft sind. Die Solar-Partnerschaft und mit hin der Plan, Solarkraft im großen Stil zu nutzen, hätte zudem Modellcharakter für andere Weltregionen.

Vollmundige Ziele und ein kurzer Atem?

Mit dem Projekt soll ein großer Schritt weg vom herkömmlichen kohlenstoffbasierten Energiesystem in Europa, aber auch hin zu einer Modernisierung der Energiewirtschaften in Nordafrika gemacht werden. Die weitergehende Vision sollte es sein, das Energiesystem der afrikanischen Länder durch die Nutzung von Sonnenenergie auszubauen. In den Ländern selbst herrscht auf dem Land und in entlegenen Regionen häufig Energiearmut, und Brennholz dient noch als wichtigste Energie- und Wärmequelle. So erhofft man sich von großen Solarprojekten einen Modernisierungsschub, da eben nicht nur ein großer Finanz-, sondern auch ein Technologietransfer stattfinden soll.

Insofern sind auch die internationalen Verhandlungen um ein dem Kyoto-Protokoll von 1997 nachfolgendes Klima-Abkommen für die Solarprojekte hochrelevant. Das Protokoll sieht unter anderem die Möglichkeit vor, dass sich deutsche und europäische Unternehmen, die außerhalb Europas klimafreundliche Technologien ausbauen, die damit verhinderten klimaschädlichen Emissionen gutschreiben lassen. Solche Kyoto-Mechanismen wie der so genannte „Clean-Development-Mechanism“ könnten für einen Technologie- und Know-how-Austausch genutzt werden, da sie Anreize für Unternehmen schaffen, neue Technologie auch ins Ausland zu transferieren, um sich Emissionsrechte zu verschaffen.

Hinzu kommt, dass Solaranlagen dezentraler installiert und damit auch am

Energiebedarf vor Ort orientiert werden können. Davon kann man sich generell einen Modernisierungs- und Wachstumsschub erhoffen, der breitere Bevölkerungsteile erfasst und nicht von paternalistischen Finanzspritzen der Elite abhängig ist, die zumeist ohnehin nur ihre eigene Klientel bedenken. In der politikwissenschaftlichen und demokratietheoretischen Diskussion wird wirtschaftliches Wachstum und breiterer Wohlstand als notwendige, wenn auch nicht alleinig hinreichende Bedingung für eine Demokratisierung gesehen. Nicht zu Unrecht wird deswegen Solarenergie als „demokratischer“ angesehen, als fossile Energieträger wie Öl und Gas, die oft mit autoritären politischen Entwicklungen in Verbindung gebracht werden.

Und gerade hier könnte schon ein Stolperstein für die Realisierung des Projektes auf nordafrikanischer Seite liegen. Die nordafrikanischen Anrainerstaaten des Mittelmeeres verfügen nämlich auch über reiche Erdöl- und Erdgasvorkommen. Die Kontrolle darüber liegt fest in Händen der staatlichen Eliten. Dies rührt von den Spezifika des Wirtschaftszweiges her, der wenig Arbeitskräfte vor Ort erfordert und sich zentral verwalten lässt, was nicht ohne Auswirkungen auf die Wirtschaft und das politische System bleibt. Die Wissenschaft verbindet damit den Begriff des „Ressourcenfluchs“: Die Gewinne aus der Öl- und Gasproduktion und den jeweiligen Exporten werden in den seltensten Fällen genutzt, um andere, arbeitsintensivere Wirtschaftszweige aufzubauen. Deswegen profitiert die Bevölkerung kaum vom fossilen Energiereichtum des Landes. Die Gelder dienen dem Machterhalt der Eliten, weswegen eine Tendenz zu autoritären Regimen in energiereichen Ländern zu beobachten ist. Die Tatsache, dass die Ausbeutung der fossilen Reserven durch staatliche Konzerne und westliche Multis erfolgt und dass im Grunde wenig einheimische Arbeitskräfte vor Ort gebraucht werden, leistet Intransparenz und Korruption Vorschub.

Um maximale Gewinne zu erzielen wird exportiert. Die anvisierte Solar-Partnerschaft könnte dieses Gefüge unterminieren. Man sieht, dass in der Solar-Partnerschaft mit (Nord-)Afrika viel Zukunftsmusik steckt. Die Schwierigkeit liegt darin, um im Bild zu bleiben, ob sich ein Orchester finden wird, um in einem gemeinsamen Konzert von Europa und Nordafrika, von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand das Projekt zu realisieren.

Bisher geeinigt hat man sich nur auf eine Machbarkeitsstudie, denn hinter diesem Großprojekt stehen viele Fragezeichen. Wie groß ist das Interesse der staatlichen Eliten, die sehr gut von der Ausbeutung der fossilen Energieträger leben, an der Solarenergie? Auf welche Partner kann man vor Ort zurückgreifen, um den Technologie- und Know-how-Transfer auch wirklich zu realisieren? Auch die Installation von Solaranlagen nutzt fremdes Territorium – welcher gesetzliche Rahmen wird dafür gefunden?

Neben den politischen Fragestellungen, sind es technische und wirtschaftliche Herausforderungen neuer Art, die es zu bewältigen gilt. Die Frage der Weiterleitung der gewonnenen Energie über weite Distanzen und Grenzen hinweg steht dabei im Mittelpunkt (*siehe dazu die Artikel von Daniel Schäfer, Seite 11 ff., und von Peter Winker und Christoph Preußner, Seite 34 ff.*). Selbst wenn die konkrete Realisierung politisch gewollt sein sollte, braucht es dann zumeist private Wirtschaftsunternehmen, die das Projekt umsetzen. Bei den Großinvestitionen, die zu erwarten sind, wird es enormer staatlicher Anreize oder effektiver public-private-partnerships bedürfen, um die finanziellen Mittel aufzubringen. Die Tatsache, dass der Aus- und Neubau von Stromnetzen in Europa vor allem grenzübergreifend geschehen muss, würde eine konzertierte und multilaterale Projektrealisierung der Mitgliedsländer und europäischen Energiekonzerne und damit auch eine gemeinsame Energie-(Außen-)politik in der EU erfordern.

Das Parabolrinnenkraftwerk Andasol in Andalusien bei Guadix, Provinz Granada, das sich zurzeit noch im Bau befindet.

Von einer gemeinsamen Energiepolitik sind die 27 Mitgliedsstaaten aber weit entfernt und um die Ausformulierung wird heftig gerungen, so dass im besten Fall ein Minimalkonsens zu Stande kommt.

Europäischer Wunsch und europäische Wirklichkeiten

Von den politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in den nordafrikanischen Staaten abgesehen, die bei der Realisierung des Projektes eine Schlüsselrolle spielen, stehen auch die Zeichen in der Europäischen Union keineswegs auf freie Bahn für sauberen



Kohlekraftwerk Großkrotzenburg

Strom aus Afrika. Vielmehr haben sich die Mitgliedsländer in der Europäischen Union in der Vergangenheit immer sehr schwer damit getan, eine effektive, breit angelegte Energiepolitik zu schaffen.

Zwar standen 1951 und 1957 mit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der EURATOM Energiefragen am Startpunkt der europäischen Integration, aber in der jüngeren Geschichte erwiesen sich weiter gehende Versuche, eine gemeinsame, das heißt vergemeinschaftete Energiepolitik mit weit gehenden Kompetenzen für Brüssel zu schaffen,

als ausgesprochen schwierig. Schon in die Römischen Verträge von 1957 wurde kein eigenständiges Energiekapitel integriert, das gilt auch für den Vertrag von Maastricht von 1993 und den Vertrag von Amsterdam von 1997. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Binnenmarktregelungen die Situation grundlegend verändert haben.

Zunächst war nicht einmal ein Binnenmarkt für Energie in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 vorgesehen, aber als klar wurde, wie sehr die Gesetzgebung zum Binnenmarkt auch die Energiemärkte beeinflussen würde, fasste man den Entschluss, auch den Strom- und den Gasmarkt zu liberalisieren. Die Strom- und Gasnetze sollten für alle Anbieter geöffnet und ihnen ein Durchleitungsrecht gegeben werden. Dies war ein erster Schritt in der Privatisierung, Demonopolisierung und Deregulierung, die dann mit der stufenweisen Liberalisierung der Märkte für Strom (1997) und Gas (1998) beschlossen wurden. Die endgültige Liberalisierung sollte bis 2007 erfolgen.

Seit der Entscheidung für einen gemeinsamen liberalisierten Binnenmarkt für Strom und Gas ist kaum ein Politikfeld in der EU von so großen Erschütterungen betroffen gewesen wie die Energiepolitik. Dazu trugen regionale und globale Entwicklungen bei. Im regionalen Kontext spielte vor allem der russisch-ukrainische Gasstreit von 2003/2004 eine tief greifende Rolle, denn er löste einen regelrechten Schock aus, als in Folge des Streits europäische Staaten von Lieferkürzungen betroffen waren und die Zuverlässigkeit Russlands als größter Gaslieferant Europas in Frage gestellt wurde.

Auf globaler Ebene waren es vor allem die enormen Preissprünge bei Erdöl und Erdgas, die seit 2002 die glo-



Foto: Frank Schüssler

bale Energieversorgung erschütterten. Die Gründe dafür sind vielschichtig und auch politischer Natur. So zeichnet sich eine deutliche Verengung auf den Weltmärkten ab, das heißt, die steigende Nachfrage, angetrieben vom Energiehunger Chinas und Indiens, trifft auf geringere Produktions- und Weiterverarbeitungskapazitäten. Politisch betrachtet hat diese Situation auf internationaler Ebene zu einer Machtverschiebung geführt, denn die energiereichen Länder treten in dem Bewusstsein, eine sehr begehrte Ware zu kontrollieren, immer selbstbewusster auf. Energielieferungen erweisen sich nicht nur als reines Handelsgut, sondern auch als strategisches Gut und politisches Instrument. Die EU als größter Energienettoimporteur der Welt ist von



diesen Umwälzungen stark betroffen. Bisher ist die Marktmacht der über 500 Millionen Konsumenten in der EU der 27 Mitgliedsländer nicht effektiv umgesetzt worden.

Die EU – eine ineffektive Markt-Macht

Eigentlich, so kann man argumentieren, ist die EU in einer guten Position auf den Weltenergiemärkten, denn sie verfügt über den größten liquiden Binnenmarkt für Energie weltweit und ist damit attraktive Destination und Sitz für Energieunternehmen. Aber die eigenen fossilen Energiereserven gehen zur Neige und die EU wird zunehmend auf Energieimporte aus dem Ausland angewiesen sein. Die Importabhängigkeit bei Energie insgesamt gesehen wird

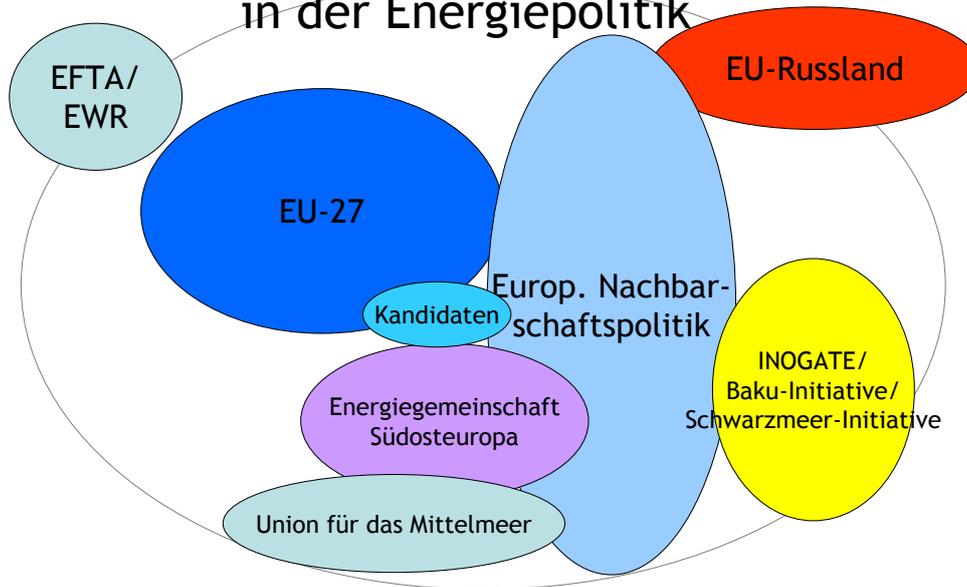
von heute 50 Prozent auf voraussichtlich 65 Prozent im Jahr 2030 steigen, bei Gas von 57 Prozent auf 84 Prozent und bei Öl sogar von 82 Prozent auf 93 Prozent. Damit wächst die Gefahr, von der Politik und den Entwicklungen etwa in Russland, oder dem Mittleren Osten sehr viel stärker als bereits bisher abhängig zu sein.

Außerdem, so muss man feststellen, ist die EU bisher auf halbem Wege stecken geblieben, wenn man die Umsetzung dieser Marktmacht näher betrachtet. Das Ziel, einen funktionierenden Wettbewerb auf einem liberalisierten Binnenmarkt für Strom und Gas zu etablieren, wurde nicht wirklich erreicht. Der deutsche Energiemarkt liefert dafür ein beredtes Beispiel – wird doch der Strommarkt vom Oligo-

pol der vier großen Konzerne E.On, RWE, EnBW und Vattenfall dominiert. Ein echter Wettbewerb konnte sich auch deswegen bisher nicht etablieren, weil die Stromnetze von diesen Unternehmen kontrolliert wurden. Erst massiver Druck von Seiten der Brüsseler Kommission, eine Entflechtung von Produktion und Netzen zu schaffen, führt nun in Deutschland dazu, neue Modelle zu diskutieren.

Deutschland ist dabei kein Einzelfall. Der starke Druck aus Brüssel, Wettbewerb zu etablieren, hat in vielen großen Mitgliedsstaaten zu Abwehrreaktionen geführt, und Übernahmen von Energiekonzernen durch ausländische Konzerne wurden verhindert. „Nationale Energiechampions“ werden von vielen Mitgliedsländern als notwendiges In-

Ordnungspolitische Zusammenhänge in der Energiepolitik



Energiefragen sind Schwerpunkt mehrerer Politikinitiativen der EU, die sich häufig überschneiden.

strument gesehen, um auf dem europäischen, aber vor allem auf den globalen Märkten zu bestehen und die jeweilige nationale Energieversorgung zu sichern. Nationale Alleingänge untergraben so gesamteuropäische Initiativen.

In Folge davon ist es bisher weder gelungen, einen wirklich europäischen Energiemarkt zu schaffen, noch eine gemeinsame Energiepolitik zu formulieren. In der Energiepolitik gehen die Nationalstaaten eigene Wege, und es zeigt sich, dass bisher kein Konsens der

27 Mitgliedsstaaten darüber erzielt wurde, wie der EU-Energiemarkt zu regulieren ist und wie das Verhältnis von staatlichen Interessen und privaten Konzernstrategien auszugestaltet ist. Bis Ende der 90er Jahre lag die Sicherheit der Energieversorgung in staatlicher Hand. Mit der Deregulierung, Entstaatlichung und Privatisierung im Energiesektor haben sich die Rahmenbedingungen fundamental verändert. Im Moment ist zu beobachten, dass die Mitgliedsstaaten, aber auch die Kom-

mission Re-Regulierungskompetenzen im Hinblick auf Wettbewerb und Netze, aber auch die Sicherung der Energieversorgung neu ausgestalten. Die Ansätze in der EU-27 dazu sind so vielfältig wie sich die nationalen Energiesysteme in Bezug auf den Energiemix und die Infrastruktur unterscheiden. All dies hat zentrale Bedeutung für die anvisierte Solar-Partnerschaft zwischen der EU und Afrika.

Die Umsetzung beginnt zu Hause

Seit dem Grünbuch der EU zur Energiesicherheit aus dem Jahr 2000, verstärkt seit 2006 und mit dem Energiepaket 2007, versucht die Kommission, Kompetenzen in der Energiepolitik in Brüssel zu bündeln. Der Widerstand in den Mitgliedsländern ist groß, auch weil die Lobbykraft der Energiekonzerne, die ihre geschützte Position auf den angestammten Heimatmärkten so lange wie möglich behalten wollen, in den Hauptstädten Europas enorm ist. Zwar ist es gelungen, in den dann gescheiterten Verfassungsvertrag sowie in den Lissabon-Vertrag ein Energiekapitel zu integrieren, und das erstmals in der Geschichte der EU, aber der tatsächliche Wortlaut ist stark verwässert und schafft nicht wirklich eine Grundlage für eine gemeinsame Energiepolitik.



Dr. Kirsten Westphal
Stiftung Wissenschaft und Politik
Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon: 030 88007-363
E-Mail: Kirsten.Westphal@swp-berlin.org

Kirsten Westphal, Jahrgang 1969, Studium der Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaft und Geschichte in Augsburg und Hamburg. Promotion 1999 an der Justus-Liebig-Universität Gießen mit einer Arbeit zum Thema „Russische Energiepolitik. Ent- oder Neuverflechtung von Staat und Wirtschaft?“ Von 2003 bis 2008 Wissenschaftliche Assistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Gießen im Bereich Internationale Beziehungen und Außenpolitik. Leiterin mehrerer TEMPUS-Projekte mit russischen Universitäten. Im Oktober 2008 Wechsel zur Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin als Experte für Internationale Energiefragen. Publikationen zu EU-Außenbeziehungen und internationaler Energiepolitik.

Angesichts der gestiegenen Macht der Energieproduzenten und der wachsenden Konkurrenz um schwindende fossile Energiereserven, aber vor allem wegen der großen Energie- und Klimaherausforderungen, die untrennbar miteinander verknüpft sind, wäre aber eine abgestimmte und einheitliche Politik der EU-27 ein Gebot der Stunde für kommende Herausforderungen. Dies gilt auch für die Solar-Partnerschaft mit Afrika.

Die EU verfügt im Hinblick auf die Solar-Partnerschaft mit Nordafrika über eine Reihe von Instrumenten, für die es aber an finanzieller Ausstattung fehlt. Die im Juli 2008 neu gegründete Union für das Mittelmeer ist nur ein Forum in einer Reihe von institutionalisierten Kontakten, die den Rahmen für das Projekt stellen können. Der Mittelmeer-Union fehlt es aber an finanziellen Mitteln, diese müssten aus den Töpfen anderer EU-Politiken wie dem sogenannten Barcelona-Prozess geschöpft werden. Dieser wurde in den neunziger Jahren zum Ausbau der Beziehungen der EU mit einer Reihe von Anrainer-Staaten des Mittelmeeres entwickelt. Seit 2004 gibt es zudem die Europäische Nachbarschaftspolitik. Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik werden bilaterale Aktionspläne mit den Nachbarländern im Osten und Süden ausgehandelt, in denen Energiefragen ein großer Raum eingeräumt wird. Ziel ist es, eine solidarische Energiegemeinschaft basierend auf internationalem Recht, freiem Wettbewerb und Energietransit aufzubauen. Im Grunde geht es darum, den EU-Binnenmarkt mit seinen Prinzipien Solidarität und Wettbewerb und damit Teile des „Acquis Communautaire“, des gemeinsamen Gesetzbestandes der EU, langfristig zu exportieren. Mittelfristige Zielsetzung ist die schritt- und stufenweise regulative und rechtliche Harmonisierung der Energiemärkte und der Ausbau der Energieinfrastrukturen. Dies ist ein richtiges und viel versprechendes Ziel, denn ein funktionierender großer regionaler Energiemarkt ist nicht nur Vorbedingung für wirtschaftliche Prosperität, sondern auch zentrales Element für Stabilität und Sicherheit in der Region.

Ein Blick zurück auf den EU-Energiebinnenmarkt legt aber schonungslos die Schwächen in der politischen Umsetzung offen. Solange nationale Egoismen dominieren, ist nicht nur die angestrebte gemeinsame Energie-Außenpolitik schwach, sondern auch die Ausgestaltung des Binnenmarktes unzulänglich. Beides bedingt sich gegenseitig und führt in eine Sackgasse, die Durchbrüche in beide Richtungen blockiert. Solidarität unter den Mitgliedern im Markt verlangt nach funktionierenden grenzübergreifenden Strom- und Gasnetzen, um im Falle von Kürzungen oder Black-outs Energie bereitzustellen. Bisher ist der grenzüberschreitende Handel nur marginal. Solange aber der

Binnenmarkt innerhalb der EU nicht funktioniert, bleibt der Blick durch die nationale Brille der entscheidende. Es fehlt das gesamt-europäische Denken und mithin der politische Wille, politische und finanzielle Ressourcen zu bündeln.

Ein Großprojekt wie die Solar-Partnerschaft mit Afrika, das ein „Joint Venture“ nicht nur zwischen zwei Regionen, sondern mehreren Staaten und zahlreichen Unternehmen sein muss, um realisiert zu werden, bedarf aber eines klaren Rahmens und der Bereitstellung enormer finanzieller Ressourcen nicht nur der Privatwirtschaft, sondern auch und gerade der Öffentlichen Hände. Brüssel verfügt zum heutigen Zeitpunkt nur über zahnlose Instrumente. Insofern ist die anvisierte Partnerschaft mit Afrika auch im Hinblick auf einen funktionierenden Energiemarkt in Europa wünschenswert, da sie die Schaffung von funktionierenden Netzen und gemeinsamen Regulationsmechanismen voraussetzt und anmahnt. Es ist dem Projekt zu wünschen, dass es nicht in der „doppelten Sackgasse“ stecken bleibt, dazu sind die globalen klima- und energiepolitischen Herausforderungen zu dringlich. Die EU-27 muss für dieses Projekt die Weichen auf Vorfahrt stellen. •