

ENERGIESICHERHEIT IN EUROPA: STAND UND PERSPEKTIVEN

Energiesicherheit ist zu einem vorrangigen Thema der Europäischen Union geworden. Die Gestaltung und Umsetzung einer gemeinsamen Energiepolitik hat sich jedoch als sehr schwierig erwiesen. Unterschiede im Energiemix und der energiepolitischen Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten stehen einer Einigung über Prioritäten und konkrete Massnahmen im Wege. Innerhalb der EU-Energiestrategie sind im Bereich der Nachhaltigkeit gewisse Fortschritte erkennbar. Die Realisierung eines gemeinsamen Energiemarktes und einer EU-Energieaussenpolitik stellen hingegen unvermindert grosse Herausforderungen dar.



Konkurrierende europäische und russische Pipelineprojekte für einen Gaskorridor in Südosteuropa.

Die Energiesicherheit ist zu einem wichtigen Anliegen der EU geworden. Obwohl das Thema seit der Ölkrise 1973/74 auf ihrer Traktandenliste steht, unternahm die EU erst in den letzten Jahren ernsthafte Anstrengungen zur Formulierung einer gemeinsamen Energiepolitik. In Anbetracht des wachsenden globalen Energiebedarfs, der rückläufigen europäischen Energieproduktion, der Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit russischer Energielieferungen, der steigenden Energiepreise und des Klimawandels verabschiedete der Europäische Rat im März 2007 eine «Energiepolitik für Europa». Es handelt sich um eine Drei-Säulen-Strategie mit den Schwerpunkten Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit.

Ein kohärenter, gemeinsamer energiepolitischer Ansatz der EU ist jedoch erst in Umrissen erkennbar. Nach wie vor zögern viele Staaten, Entscheidungskompetenzen im Energiebereich auf die EU-Ebene zu

verlagern. Zudem erschweren die teilweise grossen Unterschiede im Energiemix und den energiepolitischen Präferenzen zwischen den einzelnen Staaten einen Konsens bezüglich gemeinsamer Prioritäten und spezifischer Zielsetzungen. Die bisherigen strategischen energiepolitischen Entscheide betrafen überwiegend den Bereich der Nachhaltigkeit. Hier will die EU bis 2020 die Treibhausgasemissionen um 20% reduzieren und den Anteil der erneuerbaren Energien – wie Windkraft, Solarenergie, Wasserkraft und Biomasse – von derzeit 6% auf 20% des EU-Energieverbrauchs erhöhen. Doch selbst in diesem Bereich besteht kein Konsens, wie die vereinbarten Ziele und eine Steigerung der Energieeffizienz erreicht werden sollen.

Noch strittiger ist die Substanz der beiden anderen Säulen der EU-Energiestrategie. Einigkeit herrscht weder über die Vollendung eines EU-Energiebinnenmarktes zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

noch über die Schwerpunkte einer gemeinsamen Energieaussenpolitik zur Sicherung der Versorgung. Fortschritte in diesen Bereichen werden aber den Grad der europäischen Energiesicherheit entscheidend mitbestimmen. Errungenschaften im Bereich der Nachhaltigkeit mögen dem öffentlichen Fokus auf den Klimawandel entsprechen, dürfen die EU-Staaten aber nicht dazu verleiten, dringend notwendigen Entscheiden in den anderen Bereichen auszuweichen.

Ein EU-Energiemarkt

Ein leistungsfähiger europäischer Gas- und Strommarkt würde nicht nur die Verbraucher gegen überhöhte Preise schützen und die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Industrie stärken, sondern auch massgeblich zur Energiesicherheit Europas beitragen. Insbesondere würden damit Anreize und Möglichkeiten geschaffen, damit Energieunternehmen die enormen Investitionen tätigen, die für den Ausbau von Energieinfrastruktur, Versorgung und technologischer Innovation in der EU erforderlich sind. Obwohl die Liberalisierung des Gas- und Strommarkts seit mehr als einem Jahrzehnt im Gang ist, sind nationale Segregation und eine starke Marktkonzentration nach wie vor prägende Merkmale. Die EU-Kommission hat darauf mit zwei zentralen Anträgen reagiert. Erstens sollen die nationalen Regulierungsbehörden des Energiesektors mehr Befugnisse bekommen und durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit für mehr Wettbewerb sorgen. Zweitens wird bei vertikal integrierten, den Markt dominierenden Energiekonzernen, die sowohl Erzeuger und Anbieter von Gas bzw. Strom als auch Betreiber von Übertragungs- oder

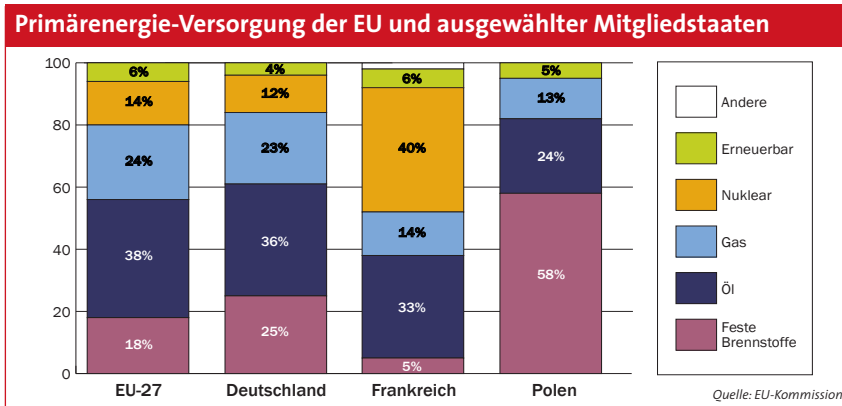
Verteilungsnetzen sind, eine Entflechtung angestrebt (*unbundling*).

Beide Anträge sind umstritten. Die verstärkte Kooperation der nationalen Energieregulatoren wird entweder beschränkt bleiben oder Widerstand hervorrufen, da viele Staaten nicht gewillt sind, ihre – oft staatseigenen – Energiegesellschaften zur Aufgabe eines Anteils ihres Inlandmarkts zu zwingen. Viele Energiefirmen sind mehr am Erhalt ihrer nationalen Marktdominanz als einem wettbewerbsorientierten paneuropäischen Markt interessiert. Zudem beschränkt sich die EU-Rechtskompetenz in den Inlandmärkten derzeit auf die Verhinderung einer weiteren Konsolidierung nationaler Energiekonzerne. Im Mai 2006 wurden bei grossen Gasgesellschaften in Deutschland, Frankreich, Italien, Ungarn und Belgien Untersuchungen auf Verstösse gegen das Kartellverbot eingeleitet. Da Berlin, Paris und Madrid gegenüber der Aufspaltung von Energiekonzernen Vorbehalte geäussert haben, zeichnet sich jedoch ab, dass die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Energiemarkts in absehbarer Zukunft nur geringe Fortschritte machen wird.

Versorgungssicherheit

Die EU importiert gemäss eigenen Angaben etwa 50% ihres Energiebedarfs. Bis 2030 dürfte ihre Importabhängigkeit bei Erdöl von rund 80% auf 93% und bei Erdgas von 57% auf 84% steigen. 27% des EU-Erdölverbrauchs und 30% der Erdöleinfuhren stammen aus Russland. Gleichzeitig liefert Russland 24% des Erdgasverbrauchs und 44% der Erdgaseinfuhren. Europas Abhängigkeit von russischer Energie dürfte vor allem beim Erdgas weiter zunehmen, dessen Verbrauch sich in der EU über die kommenden 25 Jahre etwa verdoppeln wird.

Eine Möglichkeit zur Sicherung der europäischen Energieversorgung besteht in der Verminderung der Importabhängigkeit durch interne Massnahmen wie die Steigerung des Anteils alternativer und erneuerbarer Energiequellen am Energiemix, die Reduktion des Verbrauchs und die Schaffung von Krisenverteilmehanismen. Da jedoch der Öl- und Gasanteil des gesamten EU-Energieverbrauchs in absehbarer Zukunft bei über 50% bleiben dürfte, ist auch eine wirksame Energieaussenpolitik unabdingbar. In diesem Bereich hat die EU jedoch erst wenig erreicht. Noch immer bevorzugen viele Mitgliedstaaten bilaterale Verhandlungen mit Produzentenländern. Die zwei wichtigsten Herausforderungen der EU-Energieaussenpolitik betreffen die



Beziehungen zu Russland sowie die Frage einer Diversifizierung der Energieimporte.

Energiebeziehungen mit Russland

Angesichts seines Ressourcenreichtums wird Russland der zentrale Energiepartner der EU bleiben. Insbesondere seit dem Gastreit zwischen Russland und der Ukraine 2006 sind in Europa jedoch vermehrt Befürchtungen laut geworden, wonach Moskau die europäische Energieabhängigkeit für politische Zwecke ausnutzen könnte. Allerdings zeichnen sich die Energiebeziehungen zwischen der EU und Russland durch eine hochgradige Interdependenz aus. Russland ist stark auf den EU-Energiemarkt angewiesen. Mehr als 60% der russischen Gas- und Ölexporte gehen nach Europa, was 60% der russischen Bar-einnahmen ausmacht. Zudem ist Russland für die künftige Energieförderung auf westliche Technologie angewiesen.

Trotz dieser wechselseitigen Abhängigkeit haben sich keine stabilen Energiebeziehungen zwischen der EU und Russland herausgebildet. Ein Problem betrifft den gegenseitigen Zugang zu den Energieressourcen und -märkten sowie zur Infrastruktur des Gas- und Öltransports. Da russische Staatsfirmen ganze Energieversorgungsketten in Europa zu kontrollieren beginnen, besteht die EU auf gleichberechtigten Zugang europäischer Unternehmen zum russischen Markt. Es ist jedoch äusserst unwahrscheinlich, dass Russland seinen Inlandmarkt, insbesondere den Transportsektor, liberalisieren wird. Derweil stösst Moskaus Forderung nach Garantien für langfristige Lieferverträge und Investitionsmöglichkeiten, die angesichts der Fokussierung der EU auf erneuerbare Energiequellen und der Bemühungen um Diversifizierung (siehe unten) nachvollziehbar sind, in Europa auf Skepsis.

Russland hat die 1994 vereinbarte Energiecharta, die als multilaterales Sektor-

abkommen Handel, Transit, Investitionen und energierelevante Umweltaspekte regelt, nie ratifiziert, betont jedoch immer wieder, deren Hauptgrundsätze befolgen zu wollen. Die EU sollte deshalb die bevorstehenden Verhandlungen über ein neues bilaterales Partnerschafts- und Kooperationsabkommen nutzen, um diese Grundsätze sowie Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten in das neue Rahmen-dokument aufzunehmen. Dem generellen Bestreben der EU, die Produzenten-Transit-Verbraucher-Kette durch die Schaffung gemeinsamer Regulationsräume zu stärken, würden durch ein entsprechendes Abkommen mit Russland wichtige Impulse verliehen. Selbst bei einem Verhandlungserfolg lassen die unterschiedlichen Abhängigkeiten der europäischen Staaten von russischen Gas (von 100% für Bulgarien, Finnland, Estland und Rumänien bis zu 0% für Grossbritannien, Niederlande, Portugal und Spanien) und die konkurrierenden Kooperationsinteressen europäischer Energieunternehmen mit russischen Partnern allerdings erwarten, dass sich die EU weiterhin schwer tun wird mit einer einheitlichen Energiepolitik gegenüber Russland.

Diversifizierung von Lieferanten und Transportrouten

Bilaterale Vereinbarungen von EU-Staaten mit Russland haben auch die europäischen Bemühungen um eine Diversifizierung der Energieversorgung erschwert. Eine solche Diversifizierung wird angestrebt, um die potentiellen Auswirkungen unterbrochener Energieflüsse zu reduzieren. Zudem kann Russland alleine dem wachsenden europäischen Energiebedarf nicht nachkommen. Gerade die russische Marktdominanz steht aber einer Diversifizierung bisweilen im Weg.

Im Mittelpunkt der Anstrengungen um eine Diversifizierung steht in erster Linie das Erdgas. In diesem Bereich geht es nicht nur um die Suche nach zuverlässigen Pro-

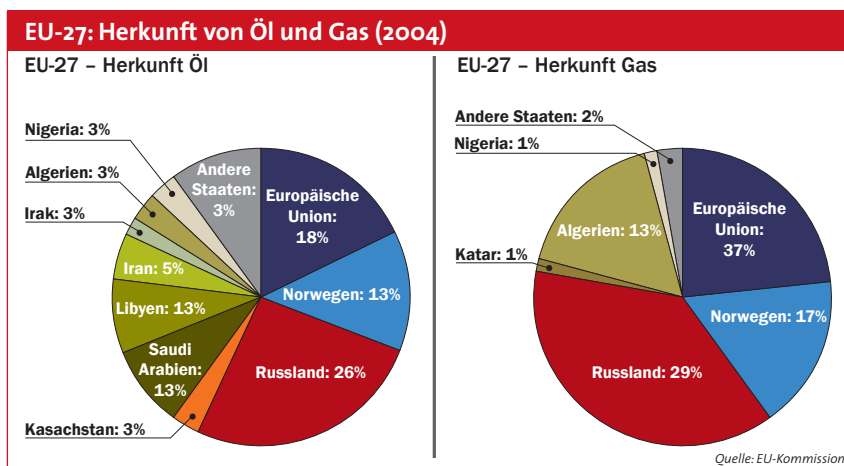
duzenten, sondern auch um den Bau neuer Transportrouten. Im Gegensatz zu Öl ist Gas schwerer zu lagern und wird hauptsächlich in Pipelines transportiert, weshalb es sich um ein regionales statt globales Versorgungssystem handelt. Die gegenwärtige Infrastruktur der europäischen Gasbeförderung ist an Russland, Algerien und Norwegen gebunden. Bis das Verfahren für verflüssigtes Erdgas und die entsprechenden Terminals und Transportschiffe einen höheren Entwicklungsstand aufweisen, wird die EU auf neue Pipelines angewiesen sein.

Bisher hat sich Europa diesbezüglich vor allem auf den Ausbau enger Beziehungen zu den kaspischen Staaten Aserbaidschan, Kasachstan, Turkmenistan und Iran konzentriert. Diese Region besitzt den doppelten Vorteil grosser unerschlossener Gas- und Ölreserven und einer geographischen Lage südlich von Russland, die direkte Transportlinien nach Europa ermöglicht. Das grösste Pipelineprojekt der EU ist die Nabucco-Line, die kaspisches Gas durch die Türkei über Bulgarien, Rumänien und Ungarn nach Österreich leiten soll. Zwei andere Grossprojekte sind die Türkei-Griechenland-Italien (TGI) Pipeline und die Trans-Adriatic Pipeline (TAP), die von der schweizerischen EGL und der norwegischen StatoilHydro gebaut werden soll.

Nabucco und South Stream

Diese europäischen Projekte drohen jedoch von russischen Konkurrenzprojekten unterminiert zu werden. Blue Stream ist eine von Gazprom und der italienischen ENI durch das Schwarze Meer gebaute Pipeline, die Gas aus Russland in die Türkei transportiert. Dieselben Unternehmen forcieren jetzt auch das Projekt der South Stream Pipeline, die Gas von der russischen Schwarzmeerküste nach Griechenland und von dort über eine Südwestroute nach Süditalien sowie über eine Nordwestroute nach Serbien, Ungarn und Österreich respektive Norditalien leiten soll (siehe Karte Seite 1).

Obwohl viele Experten diese russischen Pipelines für unrentabel halten, dienen sie als politisches Gegengewicht zu Nabucco und beeinträchtigen die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Projekte. Bereits haben Bulgarien, Griechenland, Ungarn und Serbien Kooperationsabkommen mit Russland unterzeichnet. Vor allem Ungarn hofft, zu einem neuen Zentrum der europäischen Energieversorgung mit russischem Gas aufzusteigen. Weil eine solche Entwicklung die Position Österreichs als Nabucco-Gas-Zentrum unterminieren würde, spielt



Wien jetzt mit dem Gedanken, durch eine Integration von Nabucco mit South Stream die Pipeline mit russischem Gas zu speisen. Das ursprüngliche Ziel der Diversifizierung durch Nabucco würde damit unterhöhlt. Ähnlich wie die Nord Stream Pipeline, die russisches Gas via Ostsee nach Deutschland befördern soll, beeinflusst auch South Stream die Bemühungen um eine EU-Energieaussenpolitik negativ.

Die Bedeutung der kaspischen Region für die Energiesicherheit der EU könnte aber nicht nur aufgrund russischer Pipelinekonkurrenz beschränkt bleiben. Eine weitere Gefahr für die EU besteht darin, dass sie den Wettstreit mit Russland und asiatischen Mächten um Lieferverträge mit den kaspischen Staaten verliert. Zudem könnte der Konflikt um die Aufteilung des kaspischen Meeresbodens den Gastransport nach Europa erschweren. Iran mit seinen riesigen Gasreserven könnte für die EU zwar zu einem wichtigen Energiepartner werden. Die Umsetzung dieser Option hängt jedoch weitgehend vom weiteren Verlauf der Nuklearkrise und der US-iranischen Beziehungen ab.

Die EU sollte deshalb eine Diversifizierung über die kaspische Region hinaus auch im Nahen Osten und in Afrika, dem möglicherweise grössten Wachstumsmarkt für Gasexporte, forcieren. Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik, der Euro-Mediterranean Partnerschaft, der strategischen Partnerschaft mit Afrika und ihren Beziehungen zum Golfkooperationsrat verfügt die EU über entsprechende bi- und multilaterale Rahmen, um auch in diesen Regionen ihre energieaussenpolitischen Anliegen vermehrt zum Ausdruck zu bringen.

Die Bedeutung für die Schweiz

Auch wenn es der EU-Energiepolitik bisweilen noch an Substanz, Ausgewogen-

heit, Differenzierung und einem säulenübergreifenden Rahmen fehlt, ist sie für die Schweiz dennoch von grosser Bedeutung. Die Schweiz ist faktisch in die europäischen Energiesysteme integriert und wird häufig gar als Teil des EU-Systems dargestellt. Ihre Energieversorgung hängt zu 80% vom Import fossiler Brenn- und Treibstoffe und von Kernbrennstoffen aus dem Ausland ab, wobei sie ihr Gas überwiegend, ihr Öl mehrheitlich von EU-Lieferanten bezieht. Fast gleichzeitig zur EU hat auch der Bundesrat im Frühjahr 2007 eine neue Energiestrategie formuliert, die auf den vier Säulen Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Grosskraftwerke und Energieaussenpolitik basiert. Auffällig ist, dass auch in der Schweiz in den ersten beiden Bereichen, d.h. der Nachhaltigkeit, am meisten Fortschritte in Form von Eckwerten und Aktionsplänen erzielt wurden. Hingegen ist bezüglich der sich abzeichnenden Stromversorgungslücke eine kontroverse innenpolitische Debatte absehbar.

Ihrer energiepolitischen Abhängigkeit von der EU entsprechend verhandelt die Schweiz derzeit mit der EU über ein Strommarktabkommen. Gleichzeitig erarbeitet sie eine Strategie für eine Energieaussenpolitik. Diese wird sich eng an der EU ausrichten müssen. Allerdings strebt die Schweiz auch Dialoge mit der Türkei, Russland, Algerien und Norwegen an. Dass sie bisweilen eigene Akzente zu setzen gedenkt, hat sie mit dem kontroversen iranischen Gasdeal und der TAP-Pipeline der EGL deutlich gemacht, die aus Sicht der Energieversorgungssicherheit aber durchaus auch im Interesse der EU sind.

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli moeckli@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und kostenloses Abonnement: www.ssn.ethz.ch