

# Die EU-Politik zur Sicherung der Gasversorgung

Die Spannungen mit Russland rücken die Gasversorgungssicherheit Europas wieder in den Fokus. In der EU wurden Erfolge bisher vor allem im Infrastrukturausbau zwischen Mitgliedstaaten erzielt und nicht bei der Diversifikation der Lieferanten. Eine Eskalation der Ukraine-Krise könnte weitere Integrationsschritte beschleunigen. Die Schweiz hingegen kann ihre Versorgungssicherheit grossenteils durch engere Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten verbessern.

Von Oliver Geden und Jonas Grätz

Der russisch-ukrainische Gastreit zum Jahreswechsel 2005/06, der einen kurzen Lieferstopp Russlands zur Folge hatte, hat das Thema Gasversorgungssicherheit auf der politischen wie medialen Agenda der EU salonfähig gemacht. Seither wurde die Versorgungssicherheitspolitik im Erdgasbereich teilweise europäisiert. Die Versorgungssicherheit ist generell am stärksten, wenn die Gasproduktion und die Lieferwege den eigenen Regeln unterworfen sind. Erdgasförderung im eigenen Land ist dementsprechend von Vorteil. Ist sie nicht vorhanden oder nicht ausreichend, gilt es, intern in Redundanzen zu investieren, um politische Erpressbarkeit und Versorgungsengpässe durch technische Schwachstellen zu reduzieren. Interne Redundanzen können geschaffen werden durch Investition in Speicherkapazitäten, sowie in den Ausbau des Transportnetzes und dessen Regulierung. Externe Redundanzen, wie neue Pipelines und Terminals zum Import von Erdgas und verflüssigtem Erdgas (LNG), können die Durchhaltefähigkeit bei einem Lieferunterbruch nochmals deutlich erhöhen und politische Abhängigkeiten verringern.

In der öffentlichen Aufmerksamkeit steht vor allem die Schaffung externer Redundanzen. Die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Ansatzes in der Energieaussenpolitik war dementsprechend eine Priorität der 2007 erstmals entwickel-



Eine Druckmessgerät einer unterirdischen Gasspeicheranlage in Mryn, 120 Kilometer nördlich von Kiew. *Gleb Garanich / Reuters*

ten EU-Energiestrategie. Als konkretes Handlungsfeld wesentlich wichtiger war aber die Schaffung interner Redundanzen. Dies zeigt sich auch daran, dass EU und Efta insgesamt zwar noch über die Hälfte ihres Verbrauchs selbst decken, Mitgliedstaaten in Ostmittel- und Südosteuropa sich aber oft zu 60–100 Prozent aus Russland beliefern lassen und im Falle einer Unterbrechung nicht alternativ versorgt werden konnten. Schritte im Innern wie

der Bau neuer Verbindungen zwischen Mitgliedstaaten und die Aufrüstung bestehender Verdichterstationen mit Vorrichtungen zur Umkehr der Gasflussrichtung (*Reverse Flow*) sorgten für Verbesserungen.

Bisher hat die Krise in der Ukraine nicht zu neuen substanziellen Integrationsschritten geführt. Das wird sich am Europäischen Rat im Oktober 2014, der nächsten Möglichkeit für die 28 Staats- und Regierungs-

chefs über die strategische Ausrichtung der Energie- und Klimapolitik zu entscheiden, kaum ändern. Auch in den kommenden Jahren dürfte die interne Dimension das zentrale Handlungsfeld der EU-Versorgungssicherheitspolitik bleiben. Allerdings könnte eine weitere Eskalation der Ukraine-Krise zu einem kohärenteren Vorgehen in der Energieaussenpolitik beitragen. In jedem Fall wirkt sich die fehlende Fähigkeit zur Schaffung externer Redundanzen zunehmend auf die Ausgestaltung des Binnenmarkts aus, da externe Versorger wie Gazprom weiterhin zentral bleiben und ihren Einfluss geltend machen.

### Extern enttäuschend

Die Bilanz der EU-Energieaussenpolitik fällt schlecht aus: Die 2007 forcierte Nabucco-Pipeline, die Gas aus dem Kaspischen Raum unter Umgehung Russlands bis nach Österreich bringen sollte, konnte nicht realisiert werden. Stattdessen erhielt die Kombination der von Aserbaidschan und der Türkei vorangetriebenen Transanatolischen Pipeline (Tanap) und der auch von der Schweiz unterstützten Transadriatischen Pipeline (TAP) den Zuschlag des Gaskonsortiums Shah-Deniz II, welches ab 2019 zusätzliches Erdgas liefern soll. Diese Projekte bieten aber für die Diversifikation des Gasbezugs in Zentraleuropa kaum einen Mehrwert.

Die Misserfolge illustrieren, dass der EU die Mittel für die Realisierung einer gemeinsamen Energieaussenpolitik fehlen:

## Der EU fehlen die Mittel für die Realisierung einer Energieaussenpolitik.

Sie verfügt weder über Unternehmen noch aussenpolitische Kompetenzen, sondern kann lediglich monetäre und regulatorische Anreize für Konzerne und Mitgliedstaaten setzen. Gleichzeitig gibt es auch keinen Energiekonzern, der EU-weite Interessen vertreten würde.

Das Missverhältnis zwischen der Leistungsfähigkeit der EU und der auf Importpipelines fixierten Debatte spielt indes grossen Versorgern wie Russland in die Hände, die «alles aus einer Hand» anbieten können. Russland verfügt sowohl über Erdgasvorkommen als auch über grosse Konzerne und diplomatisches Geschick. So kann Russland erfolgreich eigene Pipelineprojekte wie «South Stream» vorantreiben (siehe Karte). Die Pipeline schafft als neue

Gaspipelines in Europa 2014



Lieferroute zwar Redundanzen, welche aber für die EU nicht optimal sind, da das Lieferland das Gleiche bleibt und bestehende Lieferkorridore und Transitländer leer ausgehen werden.

### Intern erfahren

Bei der Schaffung interner Redundanzen war die EU wesentlich erfolgreicher. In der russisch-ukrainischen Gaskrise von 2009 standen in der EU ausreichende Mengen an Erdgas zur Verfügung. Es waren unzureichende Pipelineverbindungen innerhalb der EU, besonders solche von Westen nach Osten, welche die Menschen in Südosteuropa frieren liessen. Die Lehre daraus war, dass es zur Bewältigung kürzerer Versorgungskrisen ausreichen würde, bessere Verbindungen zwischen den mitgliedstaatlich fragmentierten Märkten der EU zu schaffen. Es entstand zwar kein gesamteuropäisches Konzept, aber immerhin ein Flickenteppich von fünf Massnahmenbündeln, um die Versorgungssicherheit zu verbessern.

Die EU verpflichtete *erstens* die Gasfernleitungsnetzbetreiber zur Gründung einer paneuropäischen Organisation (Entsog), die EU-weite Netzentwicklungspläne für die kommenden zehn Jahre zu erstellen hat. Diese müssen alle zwei Jahre aktualisiert werden und erlauben eine Aussage darüber, wie sich die bestehende Infrastrukturplanung zum voraussichtlichen zukünftigen Gasbedarf und zur Verfügbarkeit von Erdgas verhält. Die Qualität dieser Pläne wird kontinuierlich und insbesondere hinsichtlich der Identifikation von regi-

onalen Engpässen verbessert. Es handelt sich aber nicht um einen «Masterplan» mit einer EU-Gesamtschau, da nur die Planungen der einzelnen Pipelinebetreiber berücksichtigt werden und diese oft nur in einem einzigen Mitgliedstaat tätig sind. Effizientere grenzüberschreitende Projekte finden daher oft keine Berücksichtigung.

Aus diesem Grund versucht die EU *zweitens*, Projekte mit spezifischen Anreizstrukturen voranzutreiben, die aus versorgungssicherheitspolitischen Gründen gewünscht sind. Nachdem im Rahmen des Programms Transeuropäische Energienetze (TEN-E) stets nur niedrige Millionenbeträge für Machbarkeitsstudien bewilligt worden waren, wurden nach der Gaskrise 2009 einmalig € 4 Mrd. für den Ausbau von Energieinfrastrukturen bereitgestellt. Davon wurde etwa ein Drittel in Gasinfrastrukturen investiert, wobei vor allem grenzüberschreitende Verbindungsleitungen und Vorrichtungen für *Reverse Flow* zum Zuge kamen. Mit der «Connecting Europe Facility» (CEF) werden für 2014–2020 weitere € 5,85 Mrd. für Energieprojekte bereitgestellt.

Komplementär zu diesen Massnahmen erliess die EU *drittens* detaillierte Vorschriften, um direkt für zusätzliche Redundanzen zu sorgen. 2010 wurde beschlossen, dass jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere alternative Infrastrukturen vorhalten muss, die den Ausfall seiner derzeit grössten Versorgungsquelle – meist einer Importpipeline – ersetzen können. 2013 erfüllten aber erst 16 der 28 Mitgliedstaaten diese Regel. Eine weitere Vorschrift sieht vor, dass seit Ende

2013 alle Grenzübergangspunkte innerhalb der EU über Vorrichtungen zum permanenten *Reverse Flow* verfügen sollen. Dies würde es ermöglichen, im Notfall die Flussrichtung umzukehren. Dennoch ermöglichen selbst wichtige Grenzübergangspunkte an der deutsch-tschechischen oder ungarisch-rumänischen Grenze eine permanente Umkehrung noch immer nicht.

Darüber hinaus beschlossen die Mitgliedstaaten *viertens* einen Versorgungsstandard. Mitgliedstaaten müssen aufzeigen, wie sie die Lieferungen an Haushalte und je nach Land auch an Heizkraftwerke, Schulen oder Krankenhäuser für 30 Tage aufrecht erhalten wollen, wenn die grösste Versorgungsquelle unter üblichen Winterbedingungen ausfällt. Da dieser Standard relativ geringe Anforderungen stellt, wird er von den meisten Mitgliedstaaten bereits erfüllt.

Sobald zwei oder mehr Mitgliedstaaten von einem Versorgungsunterbruch betroffen sind, kann die EU-Kommission *fünftens* die Koordination der nationalen Behörden übernehmen. Letztere bleiben aber weiterhin für die Umsetzung zuständig und haben gewisse Spielräume.

**Kurz- und langfristige Perspektiven**

Der politische Zeithorizont ist in der EU kurzfristig angelegt, weshalb der Fokus auf Massnahmen für den Winter 2014 liegt. Daneben gibt es Bestrebungen, die derzeitige Krisensituation längerfristig für neue europäische Integrationsschritte zu nutzen, wie es etwa dem polnischen Premierminister Donald Tusk mit der «Energie-Union» vorschwebt.

Im Bereich kurzfristiger Massnahmen hat die EU-Kommission im Mai 2014 einen Entwurf für eine neue Energiesicherheitsstrategie vorgestellt. Bei den Vorschlägen geht er aber nicht über die bestehenden Instrumente hinaus: Koordination und Solidarität im Notfall sowie Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Vollendung des Energiebinnenmarkts. Insbesondere die bereits existierenden Notfallpläne sollen an die neue Lage angepasst werden. Die Kommission will dabei eine stärker koordinierende Rolle einnehmen und zudem den Dialog mit neuen Lieferländern intensivieren.

Auch die Beschlüsse des Europäischen Rats vom 27. Juni 2014 bestätigen die bisherige Politik: stringenterer Regulierung und bessere Vernetzung. Hervorzuheben ist, dass das Prinzip der Solidarität, welches zu Beginn der energiepolitischen Integration aus Angst vor Trittbrettfahrern noch

stark umstritten war, nun fast vorbehaltlos bekräftigt wird. Zudem fordern die 28 Staats- und Regierungschefs die strikte Einhaltung des EU-Rechts bei neuen Investitionen, was auf Versuche des russischen Staatskonzerns Gazprom zur Aufweichung der Regeln verweist. Weitere Beschlüsse sollen beim EU-Gipfel Ende Oktober 2014 fallen.

Dass der Europäische Rat vor allem die bisherige Politik bekräftigt, ist auch der Tatsache geschuldet, dass die kohärente Implementierung der EU-Regeln so schon schwer genug ist. Dies hängt damit zusammen, dass sich die Rolle Russlands als Versorger in den letzten Jahren wieder verstärkt hat. Insbesondere will der russische Staatskonzern Gazprom durchsetzen, dass für neue grenzüberschreitende Grossprojekte andere Regeln gelten als für bestehende Transportnetze. Dies würde seine Stellung zementieren. Da Gazprom in der EU auch als Pipelinebetreiber tätig ist, nimmt Gazprom über diverse Arbeitsgruppen erheblichen Einfluss auf den Prozess der Regelformulierung. Daneben hat Russland vorgesorgt und mit den Mitgliedstaaten, durch welche die «South Stream»-Pipeline verlaufen soll, zwischenstaatliche Abkommen unterzeichnet, die dem EU-Recht widersprechen. Die wenig erfolgreiche externe Diversifikation beschränkt so inzwischen die Fähigkeit, interne Massnahmen zu ergreifen.

Währenddessen wird der längerfristig angelegte Plan von Donald Tusk zur stärkeren Integration der Kompetenzen in einer

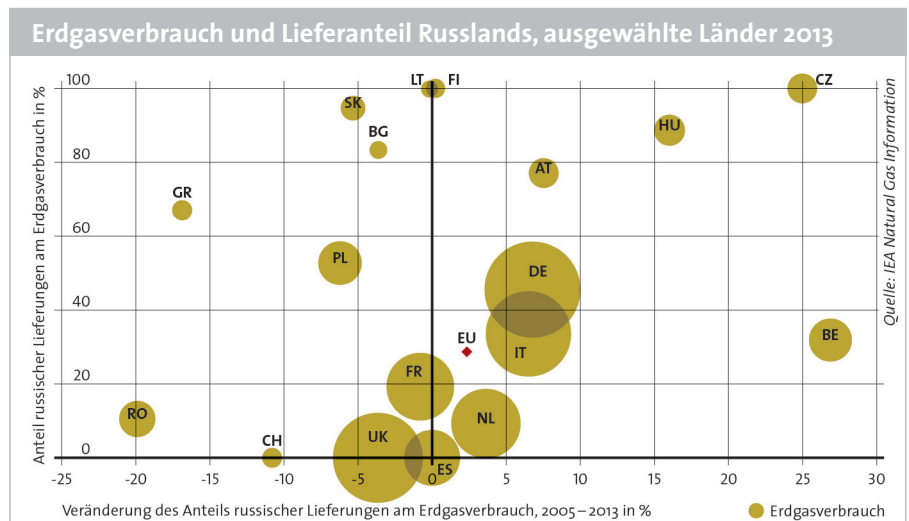
«Energie-Union» in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zwar terminologisch aufgegriffen, in der Substanz aber abgelehnt. Wie das Tusk-Papier schlägt zwar auch der Rat eine Stärkung des «Vertrags über die Energiegemeinschaft» vor, der die Balkanstaaten, die Republik Moldau und die Ukraine in den EU-Energiemarkt integrieren soll. Dort aber, wo eine Änderung der bestehenden Regeln nötig wäre, treffen Tusks Vorschläge auf wenig Enthusiasmus. Rundheraus abgelehnt werden Vorschläge, die paradigmatische Änderungen und neue Kompetenzen auf EU-Ebene vorsehen wie etwa der Vorschlag zur EU-weiten gemeinsamen Aushandlung

**In der EU ist man sich einig, dass man sich gegen mögliche Ausfälle bei Gaslieferungen aus Russland wappnen muss.**

von Gaslieferverträgen. Mit der Wahl von Tusk zum Präsidenten des Europäischen Rats könnten einige seiner Ideen bessere Chancen bekommen, insbesondere wenn Erdgaslieferungen auf Grund der Krise in der Ukraine in die Sanktionsspirale hineingezogen werden.

**Kein Paradigmenwechsel**

Nennenswerte neue Integrationsschritte sind letztlich nicht zu erwarten, auch wenn die Lage volatil ist und unerwartete Ereignisse weitere Integration befördern würden. Zwar ist man sich in der EU einig, dass man sich gegen mögliche Ausfälle bei Gaslieferungen aus Russland wappnen muss, doch über den gemeinsamen Weg



## Die Gasversorgungssicherheit der Schweiz

Erdgas macht nur einen geringen, aber tendenziell wachsenden Anteil der schweizerischen Energieversorgung aus. 2013 wurden aufgrund des kalten Winters 3,34 Mrd. Kubikmeter Erdgas konsumiert, was **13,5 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs** entspricht. Drei Viertel davon werden aus Deutschland und Frankreich über die **Transitgasleitung** importiert. Sollte die Schweiz den Ausstieg aus der Kernenergie wie in der «Energiestrategie 2050» vorgesehen vollziehen, so ist ein Anstieg des Gasverbrauchs ab 2020 wahrscheinlich. Die Sicherheit der Stromversorgung wird dann auch von einer sicheren Gasversorgung abhängen.

In der Schweiz wird weder Erdgas gefördert noch bestehen saisonale Gasspeicher. Die Transitgasleitung bietet durch die Gaslieferungen nach Italien eine gewisse Sicherheit. Bei einem Gasnotstand in Süddeutschland – zum Beispiel einer Reduktion der Versorgung aus Russland in einem strengen Winter wie etwa 2012 – würde aber auch sie aller Wahrscheinlichkeit nach leer stehen. **Reverse Flow auf der Transitgasleitung** von Deutschland nach Italien könnte Abhilfe schaffen, zumal sich die Versorgung Italiens ab etwa 2020 mit der Transadriatischen Pipeline voraussichtlich weiter verbessern wird. Die Vorbereitungen für den *Reverse Flow* sind weit fortgeschritten und eine positive Investitionsentscheidung gilt als wahrscheinlich.

Die fehlende formelle Einbindung in Entscheidungsstrukturen der EU wurde durch bilaterale Kooperation mit den Behörden und Konzernen der einzelnen Nachbarländer kompensiert. Die Schweiz hat noch bis 30. September 2030 die formelle Zusage Frankreichs, dass schweizerische und französische Verbraucher bei einer Versorgungskrise gleichbehandelt würden. Bis 2016, ohne Widerspruch der französischen Seite bis 2023, besteht auch ein gesicherter Zugang zum **Gasspeicher «Étrez»**, in dem schweizerische Unternehmen bis zu acht Prozent des Jahresverbrauchs einlagern können, was insbesondere der Versorgungssicherheit der Westschweiz zugutekommt. Auch an der Ausbauplanung wird die Schweiz beteiligt. Mit den anderen Nachbarstaaten besteht keine rechtlich abgesicherte Zusammenarbeit.

Trotz fortschreitender Europäisierung verbleiben auf mitgliedstaatlicher Ebene bedeutende Spielräume. Die bilaterale Kooperation mit Mitgliedstaaten und auf Konzernebene ist daher ausbaufähig. Lediglich bei einem **regionalen oder gar europaweiten Gasnotstand** könnten Versorgungsprobleme für die Schweiz auftreten, allerdings hat auch dann die EU-Kommission nur koordinierende Funktion.

Lieferunterbrechung erhöhen liesse. Der regulatorisch bislang vernachlässigte Zugang zu Speicherkapazitäten wird im Kontext von liberalisierten Märkten immer wichtiger, da nur sie die notwendige Flexibilität liefern können. Es kann zudem vorkommen, dass Speicher nicht effizient genutzt werden, da dominante Akteure zwar Kapazitäten reservieren, aber kein Gas einlagern. Speicherung rückt mithin auch in der aktuellen Krise in den Vordergrund, was neue Initiativen wahrscheinlich macht. Als symbolischer Schritt könnte die EU-Kommission neue Aufgaben in der Energieaussenpolitik erhalten, was aber kaum greifbare Ergebnisse bringen dürfte.

Wie auch in der Vergangenheit hat die gegenwärtige politische Krisensituation die EU zwar ein Stück näher zusammengebracht; nationale Eigeninteressen hat aber auch sie nicht beseitigt. Die Gasversorgungssicherheit wird auch in naher Zukunft vor allem mit einer weiteren Schaffung von Redundanzen innerhalb der EU bearbeitet. Eine stringente, auf Diversifikation von Lieferländern gerichtete europäische Energieaussenpolitik bleibt vorläufig eine nur vage Zukunftshoffnung. Für die Schweiz heisst dies, dass über pragmatische bilaterale Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten, der EU und mit Energieversorgern weiterhin viel erreicht werden kann. Für Erdgas gilt, dass nur beim Eintritt eines überregionalen Gasnotstandes der Abschluss eines Energieabkommens mit der EU einen Mehrwert für die Versorgungssicherheit bieten könnte, da die Schweiz dann die gleiche Priorität wie ein EU-Mitgliedstaat besässe.

**Dr. Oliver Geden** ist Wissenschaftler bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und war im Sommer 2014 Visiting Fellow am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er ist unter anderem Ko-Autor von «Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union» (2008).

**Dr. Jonas Grätz** ist Senior Researcher im Team «Globale Sicherheit» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und Autor von «Russland als globaler Wirtschaftsakteur» (2013).

herrscht Uneinigkeit. Jenseits von kurzfristig angelegten Schritten und von einem gewissen Mass an Pragmatismus getragenen Notfallplänen wird die Krise von allen 28 Regierungen primär als Bestätigung ihrer fundamentalen energiepolitischen Prioritäten interpretiert. Viele Länder Nord- und Westeuropas treten für mehr Klimaschutz und den Ausbau der erneuerbaren Energien ein; in Osteuropa sieht man dagegen die heimische Kohle im Vorteil und möchte in die Förderung von Schiefergas einsteigen. Lediglich über die Bedeutung der Energieeffizienz sind sich alle einig. Dennoch möchte eine Mehrheit der Mitgliedstaaten eine stringente europarechtliche Regelung tunlichst vermeiden.

Mehr Europa wird meist nur angestrebt, wenn die eigenen Präferenzen EU-weit durchgesetzt werden können. Falls nicht, betont man die durch die EU-Verträge pri-

märrechtlich verbriefte Souveränität beim nationalen Energiemix und der Gewährleistung der nationalen Energieversorgungssicherheit. Politisch wird sich dieser Status quo nicht rasch überwinden lassen.

Schaut man auf die im Oktober 2014 zu beschliessenden nächsten Schritte der EU-Gasversorgungssicherheitspolitik, ist neben symbolischen Schritten vor allem eine pragmatische Fortschreibung des seit 2009 eingeschlagenen Wegs zu erwarten: Schaffung eines funktionierenden europäischen Gasbinnenmarkts durch Förderung des Infrastrukturausbaus sowie der Durchsetzung fairer und transparenter Marktregeln und zudem stringenter Versorgungsstandards auf nationaler und regionaler Ebene. Als neuer Bereich könnte vor allem eine stärkere Regulierung von Gasspeichern hinzukommen, mit denen sich die Durchhaltefähigkeit im Fall einer

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri  
Lektorat: Tashi Dolma Hinz  
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden  
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Bezug und Abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

**Ägypten ein Jahr nach dem Putsch gegen Mursi** Nr. 158  
**Indonesien: Herausforderungen für die neue Regierung** Nr. 157  
**China im Indischen Ozean: Wirtschafts- und Militärmacht** Nr. 156  
**Japans militärische Wiedergeburt** Nr. 155  
**Die Bundeswehr 2014 – Zwischen Kabul und Krim** Nr. 154  
**Bewährungsprobe für Saudi-Arabiens Aussenpolitik** Nr. 153