

## EUROPÄISCHE ENERGIEPOLITIK ZWISCHEN VERSORGUNGS- UND KLIMAZIELEN

Die Energiesicherheit Europas stellt für die EU eine grosse Herausforderung dar. Die Minderung der Versorgungsabhängigkeit von Russland gestaltet sich schwierig. Eine Abkoppelung des Gaspreises vom Ölpreis wäre zwar kurzfristig im Interesse der Konsumenten, könnte Moskau aber längerfristig zu Preisabsprachen unter Produzentenstaaten veranlassen. Die Vollendung des EU-Energiebinnenmarkts kommt nur langsam voran. Im Bereich der erneuerbaren Energie dürfte die EU ihre Ziele verfehlen, wobei ihre Klima- und Versorgungsinteressen zunehmend kollidieren.



EU-Kommissionspräsident Barroso und der russische Premierminister Putin nach Energiegesprächen in Moskau, 6. Februar 2009  
REUTERS / RIA Novosti

Herausforderungen für die EU verstärkt. Im Bereich der Versorgungssicherheit unterminiert die Praxis bilateraler Abkommen mit Produzentenstaaten zunehmend die gesamteuropäische Energiesicherheit. Der anhaltende Widerstand vieler Mitgliedstaaten gegen die Vollendung eines EU-Energiebinnenmarktes stellt das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit in Frage, was sich etwa in der Konsolidierung nationaler Energieriesen wie GdF-Suez manifestiert. Im Bereich der Nachhaltigkeit schliesslich zeichnet sich ab, dass die EU ihre ambitionierten Ziele insbesondere im Bereich erneuerbarer Energieträger nicht erreichen wird. Auch steht ihre Klimapolitik in einem wachsenden Spannungsfeld zu ihrer Versorgungssicherheit.

Die knappen Ausführungen zu Energiefragen und das vage Bekenntnis zu Energie-solidarität im Vertrag von Lissabon spiegeln die grossen Probleme der EU in der Gestaltung einer effektiven gemeinsamen Energiepolitik wider. Zwar haben die Ziele der EU-Energiepolitik – d.h. die Versorgungssicherheit, die Wettbewerbsfähigkeit, die Nachhaltigkeit und neu die Interkonnektion der Energienetze – Eingang in den Vertragstext gefunden. Durch diese primärrechtliche Verankerung erhält die EU eine explizite energiepolitische Kompetenz.

Gleichzeitig enthält der Vertrag aber auch einen Hinweis auf das Prärogativ der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle über die Nutzung der nationalen Energieressourcen, der Wahl zwischen Energiequellen und der Struktur der nationalen Energieversorgung. Das Recht der Mitgliedstaaten, nationale Massnahmen zur Sicherung der

Energieversorgung zu erlassen, bleibt bestehen, was nicht zuletzt die Bestimmungen über die europäische Energieversorgung in Krisenfällen relativiert.

Am Kerndefizit der EU-Energiepolitik ändert der Lissabon-Vertrag damit wenig: Noch immer sind die Mitgliedstaaten die dominanten Akteure. Die Kompetenzdelegation auf die supranationale Ebene ist bisher relativ bescheiden ausgefallen. Angesichts der grossen Unterschiede im Energiemix der Mitgliedstaaten tut sich die EU dementsprechend schwer, gemeinsame energiepolitische Prioritäten und konkrete Zielsetzungen zu formulieren und umzusetzen.

Dabei wird der Preis einer fragmentierten Energiepolitik zunehmend deutlich. Seit der ersten CSS-Bestandsaufnahme der europäischen Energiesicherheit vom Juni 2008 (CSS Analyse Nr. 36 [↗](#)) haben sich zentrale

### Versorgungspolitik

Vordergründig präsentiert sich die Versorgungssituation Europas derzeit entspannt. Infolge der Wirtschaftskrise sind die Rohstoffpreise gesunken. Die Energienachfrage hat stark nachgelassen, was sich in Kapazitätsüberschüssen manifestiert. Zugleich stärken die wachsende Verfügbarkeit von verflüssigtem Erdgas (LNG) und die Zunahmen der nichtkonventionellen Gasproduktion potentiell die Konsumentenstaaten innerhalb des Gasmarkts, wobei bereits die Abkoppelung des Gaspreises vom Ölpreis und die Forcierung eines Gas-zu-Gas-Wettbewerbs diskutiert werden.

Doch der Schein trügt. Bezüglich Energieversorgung ist die EU mit enormen Herausforderungen konfrontiert, die bei einem Wirtschaftsaufschwung zu Tage treten werden. Gasproduzentenstaaten assoziieren Europa aufgrund der aktuellen Überschüsse und der EU-Klimapolitik (sie-

he unten) vermehrt mit Nachfrageunsicherheit. Vor allem Produzenten in Nahost und Zentralasien streben eine Diversifizierung ihrer Exportrouten und Märkte an, wobei Asien im Mittelpunkt steht.

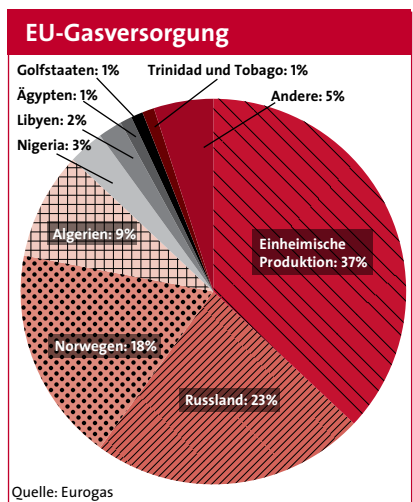
Diese Entwicklung wirft auch Fragen bezüglich der Nabucco-Pipeline auf. Vieles deutet darauf hin, dass Produzentenstaaten wie Turkmenistan, Aserbaidschan und Kasachstan die Europäer zunehmend für ihre Verhandlungen mit Russland und asiatischen Staaten wie China instrumentalisieren. Selbst wenn sie dereinst Gas nach Europa liefern sollten, werden die Transit-routen über Georgien und die Türkei mit einem beträchtlichen wirtschaftlichen Aufpreis und der Forderung nach politischen Gegengeschäften verbunden sein. Die Lieferkapazitäten von Nabucco würden bis 2020 so oder so unter 30smr pro Jahr liegen. Brüssel hat erst spät realisiert, dass die für die Fertigstellung von Nabucco notwendigen Infrastrukturinvestitionen nur mit Hilfe der Politik realisiert werden können.

Derzeit hat Nabucco vor allem eine politische Bedeutung, indem die EU damit zumindest ihren Willen unterstreicht, ihre starke Abhängigkeit von Gaslieferungen aus Russland zu reduzieren. Ob eine Diversifizierung gelingt, bleibt abzuwarten. Tatsächlich sind die Energiebeziehungen zu Russland nach wie vor die Achillesferse der EU-Energiepolitik. Zwar ist die Gefahr einer verstärkten Ausrichtung russischer Gaslieferungen nach Asien aufgrund von geographischen Begebenheiten und Infrastrukturmängeln begrenzt. Die Gas-Krise mit der Ukraine Anfang 2009 hat allerdings einmal mehr die Zuverlässigkeit der Versorgung aus Russland in Frage gestellt. Zudem ist es Moskau gelungen, mit eigenen Pipeline-Projekten und bilateralen Lieferverträgen die EU-Staaten gegeneinander auszuspielen, was zunehmend auf Kosten der gesamteuropäischen Versorgungssicherheit geht.

Ein Musterbeispiel hierfür ist die Nord-Stream-Pipeline, die ein Bindeglied zwischen deutscher Nachfrage und russischem Angebot darstellt, wobei der Transit durch die Ostsee statt durch Polen geht. Die deutsche Regierung hat erheblichen Druck auf Finnland und Schweden ausgeübt, damit diese ihre Bedenken hinsichtlich des Baus der 55smr-Pipeline fallen lassen. Zwar betonen Helsinki und Stockholm seither die geringe geopolitische Relevanz des Nord-Stream-Projekts. Die Realität sieht aber anders aus. Russland wird diese Pipeline als neues Machtinstrument gegen die Ukraine

und osteuropäische EU-Staaten einzusetzen wissen, sei es, um die Gaspreise in die Höhe zu treiben, sei es, um politischen Einfluss zu gewinnen.

Bezüglich der Idee eines Gas-zu-Gas-Wettbewerbs bleibt fraglich, ob damit europäischen Interessen gedient wäre. Eine Abkoppelung des Gaspreises vom Ölpreis, wie sie etwa Ende Februar 2010 in den neuen Gaslieferverträgen zwischen E.ON und Gazprom teilweise beschlossen wurde, wäre kurzfristig sicherlich im Interesse der Konsumenten. Längerfristig könnte dies die Produzentenstaaten jedoch zu Preisabsprachen oder gar zur Bildung eines Gaskartells analog zur OPEC veranlassen, was nicht im Sinne der EU wäre. Vielmehr drängen sich Schritte der EU in Richtung eines gemeinsam agierenden Käuferkartells auf. Basierend auf ihrer Kaufkraft als zentralem energiepolitischem Trumpf sollte sie zum jetzigen Zeitpunkt den Abschluss langfristiger und marktpreisindizierter Lieferverträge anstreben. Dadurch könnte sie den Produzenten positive Signale bezüglich Nachfragesicherheit geben und gleichzeitig ihre politische Abhängigkeit von diesen Staaten reduzieren.



### Binnenmarkt mit Mängeln

Die Vollendung der Binnenmärkte für Strom und Gas ist ein Schlüsselbereich der EU-Energiepolitik. Die nationalen Märkte sind jedoch immer noch durch Protektionismus und die Marktbeherrschung einiger Grossunternehmen geprägt. Das 2009 verabschiedete dritte Energiebinnenmarktpaket wird daran wenig ändern, haben die Mitgliedstaaten die Vorschläge der Kommission doch stark verwässert.

Die Entflechtung der Energieversorger in Form einer Abkoppelung der Energieproduktion von der Übertragung, Verteilung und Speicherung wurde damit nicht erreicht.

Die nationalen Energieriesen in Staaten wie Deutschland, Frankreich und Österreich bleiben als vertikal integrierte Unternehmen bestehen. Noch schwerwiegender ist die Tatsache, dass sich die Europäer nicht auf eine präzise gefasste Klausel gegen die Zulassung von Netzbetreibern einigen konnten, die von Drittstaaten kontrolliert werden (Gazprom-Klausel). In Abwesenheit einer europäischen Regulierungsbehörde obliegt der entsprechende Entscheid damit nationalen Instanzen. Auch wenn die Kompetenzen der nationalen Energiebehörden angeglichen wurden und diese verpflichtet sind, der Haltung der EU-Kommission «in höchstem Masse» Rechnung zu tragen, werden sie den lukrativen Tauschgeschäften europäischer Energieversorger mit Russland kaum Einhalt gebieten.

Der Politik ist es bisher zudem nicht gelungen, ausreichende Investitionen der Energieunternehmen in die physische Energieinfrastruktur wie Stromnetze oder Gasspeicher zu sichern. Rückblickend hat die EU-Kommission zu früh auf Wettbewerb gesetzt und den Aspekt eines transeuropäischen Energienetzes vernachlässigt. Entsprechend haben sich lediglich bilaterale und regionale Netzwerke herausgebildet. Ob sich diese Teilnetze dereinst zu einem gesamteuropäischen Netz zusammenfügen lassen, wie das die Kommission heute anstrebt, muss sich erst weisen.

Das dritte Energiebinnenmarktpaket bringt nicht nur geringen Fortschritt, sondern dürfte nach dem jetzigen Stand der Dinge bis 2011 auch nur lückenhaft umgesetzt werden. Bereits werden deshalb Rufe nach einem vierten Paket laut. Die Tatsache, dass die Kommission im Juni 2009 Vertragsverletzungsverfahren gegen 25 Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung früherer Energiebestimmungen einleiten musste, macht jedoch deutlich, dass die EU von einem funktionierenden Energie-wettbewerb noch weit entfernt ist.

### Schwierige Nachhaltigkeit

Die EU hat in den letzten Jahren eine Vorreiterrolle in der Bekämpfung des Klimawandels übernommen und eine saubere und nachhaltige Energieversorgung zu einer energiepolitischen Priorität gemacht. Bis 2020 will sie die Treibhausgas-Emissionen um 20% reduzieren, den Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch auf 20% erhöhen und die Energieeffizienz um 20% steigern. Bereits heute zeichnet sich jedoch ab, dass zumindest die Zielsetzung für die erneuerbaren Energien nicht realisierbar ist.

Die Investitionen in erneuerbare Energien seitens der Energieversorger sind bisher unter den Erwartungen geblieben. Das hängt damit zusammen, dass das EU-Emissionshandelssystem es dem Markt überlässt, wie sich die Anteile aus erneuerbarer Energie, Nuklearenergie, Energieeffizienz, sauberer Kohle und Gas zusammensetzen. Dieser Ansatz hat zu einer Verunsicherung unter Investoren bezüglich der Rentabilität kohlenstoffemissionsarmer Technologien geführt. Angesichts des tiefen Kohlendioxidpreises von 12 Euro pro Tonne und des Problems der Preisvolatilität lässt sich derzeit ein Richtungswechsel zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft nur schwer anstossen.

Die europäische Klimapolitik scheint kurzfristig vor allem zu einem Zuwachs des Gasanteils am Energiemix zu führen, was wiederum die Abhängigkeit der EU von Russland erhöht. Nicht zuletzt aus Gründen der Versorgungssicherheit zeichnet sich auch eine Renaissance der Kohle ab, über die manche europäische Staaten in grossen Mengen verfügen. Steht diese Option im Widerspruch zu den Klimazielen der EU, so bleibt die Alternative der Nuklearenergie in vielen Staaten politisch umstritten.

Im Sinne einer wirksameren Förderung von umweltfreundlichen Technologien sind Rufe nach der Einführung eines EU-Mindestpreises im Kohlendioxidmarkt laut geworden. Auch wird eine einheitliche CO<sub>2</sub>-Steuer diskutiert. Die Kommission hat bisher auf solche interventionistische Massnahmen verzichtet. Allerdings zeigt sich immer deutlicher, dass nur der öffentliche Sektor die für mehr privatwirtschaftliche Investitionen notwendigen Sicherheiten erbringen kann.

Dies gilt auch für die Förderung der CCS-Technologie (*Carbon Capture and Storage*), die dereinst den Treibhausgasausstoss von Kohlekraftwerken deutlich verringern soll, indem Kohlendioxid aus dem Abgas von Kohlekraftwerken abgeschieden, verflüssigt und unter der Erde eingelagert wird. Tatsache ist, dass die globale Energienachfrage in den nächsten 20 Jahren kräftig wachsen wird und erneuerbare Energien bis dahin nur ein paar Prozent dieses Bedarfs decken können. Auch wenn die EU eine Reduktion ihrer Emissionen erreichen dürfte, muss sie angesichts der stark ansteigenden globalen Emissionswerte ein grosses Interesse an Technologien für saubere Kohle haben. Diese sind nicht als Konkurrenz, sondern als notwendige Ergänzung zu erneuerbaren Energien zu sehen.

## Bedeutung für die Schweiz

Die Ziele der Schweizer Energiepolitik sind vergleichbar mit denjenigen der EU (siehe CSS Analyse Nr. 36 [☞](#)). Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten fällt auf, dass der Anteil von Erdgas am schweizerischen Energieverbrauch mit 12% sehr tief liegt. Trotzdem leidet die Schweiz gesamthaft gesehen wie die meisten EU-Staaten an einer hohen Abhängigkeit von Energieimporten, wobei sie 45% des Energieverbrauchs mit Erdöl und 25% mit Kernbrennstoffen abdeckt.

Mit 55% Wasserkraft im Strommix verfügt die Schweiz über einen weit höheren Anteil an erneuerbaren Energien als andere europäische Staaten. Es ist deshalb durchaus denkbar, dass sie den Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch von heute 18,5% auf die bis 2030 angestrebten 24% erhöhen kann. Allerdings ist auch in der Schweiz der Beitrag neuer erneuerbarer Energien wie Sonnenenergie, Biomasse, Biogas, Wind oder Abfall bisher bescheiden. Im Bereich der Stromproduktion macht er etwa 2% aus. Insgesamt tragen diese Energieträger heute 5,7% zur Deckung der gesamten Energienachfrage bei.

Bei der sich abzeichnenden «Stromlücke» gilt es zu berücksichtigen, dass heute knapp 40% der Schweizer Stromproduktion auf Kernkraft zurückgehen. Mit Blick auf die Versorgungssicherheit ist die Strategie des Bundesrats, mittelfristig auf den Zubau von Kombi-Gaskraftwerken, längerfristig aber auf neue Kernkraftwerke zu setzen, durchaus nachvollziehbar. Die Notwendigkeit autonomer Stromproduktion hängt aber auch von der künftigen Entwicklung der EU-Energiepolitik und der entsprechenden Rolle der Schweiz ab.

Die Schweiz ist weitgehend in die europäischen Energiesysteme integriert. Sie bezieht ihre Energieimporte überwiegend aus dem EU-Raum. Auch wenn die EU-Energiepolitik heute mit grossen Herausforderungen konfrontiert ist, stellt sie damit einen zentralen Rahmen für die Wahrung der Schweizer Energieinteressen dar. Die seit November 2007 laufenden Verhandlungen mit der EU über ein Stromabkommen zeigen allerdings, dass eine engere energiepolitische Zusammenarbeit mit der EU schwierig zu realisieren ist. Zu den Knackpunkten gehören sowohl die Überführung der langfristigen Stromlieferverträge mit Frankreich in das neue Marktliberalisierungsregime der EU als auch die aus dem dritten EU-Energiebinnenmarktpaket resultierende Notwendigkeit einer

Schweizer Mandatsanpassung für die Verhandlungen.

Auch die anstehenden Verhandlungen über eine Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU werden komplex sein, zumal die EU in beiden Dossiers auf die Übernahme von EU-Recht im Falle einer Weiterentwicklung des relevanten *Acquis* drängen dürfte. Ein umfassendes Energieabkommen mit der EU scheint damit noch in weiter Ferne. Um die mit einem solchen Abkommen verbundenen Fragen etwa bezüglich der Öffnung ihres Gasmarkts als Gegenleistung für die Teilnahme am System der EU-Krisenversorgung wird die Schweiz längerfristig aber wohl nicht herumkommen.

Eine vermehrte strategische Ausrichtung der Schweizer Energieausserpolitik auf die EU schliesst eine diplomatische Unterstützung von Schweizer Energieunternehmen, die in Produzenten- und Transitstaaten aktiv sind, keineswegs aus. Ohne den Iran-Besuch von Aussenministerin Calmy-Rey und die Unterzeichnung von Absichtserklärungen mit Aserbaidschan und der Türkei wäre das Trans-Adriatic-Pipeline-Projekt der EGL AG von Beginn an chancenlos gewesen. Auch die Förderung eines *Swiss Village* in der CO<sub>2</sub>-neutralen Ökostadt Masdar in den VAE lässt sich klima- und wirtschaftspolitisch durchaus rechtfertigen. Für die Versorgungssicherheit der Schweiz sind solche Massnahmen jedoch von begrenzter Bedeutung, zumal das EGL-Gas für Italien bestimmt ist.

Aus klima- und wirtschaftspolitischen Überlegungen könnte es schliesslich auch im Interesse der Schweiz sein, die Entwicklung von CCS-Technologien vermehrt zu fördern. Im Vergleich zur EU ist der Entwicklungsstand von CCS in der Schweiz bescheiden, was wohl auf den bisher beinahe CO<sub>2</sub>-freien Schweizer Strommix und den geringen Anteil von Kohle am Gesamtenergieverbrauch zurückzuführen ist. Mit Blick auf die Notwendigkeit einer weltweit saubereren Kohlenutzung und angesichts des grossen Potentials einiger schweizerischer Unternehmen im CCS-Bereich scheint ein vermehrtes Engagement des Bundes aber prüfenswert.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

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