

Getrennte Wege? Transatlantische Energiesicherheit

Die zunehmende Förderung heimischer Öl- und Gasreserven hat die Rolle des Themas Energie in der amerikanischen Politik verändert. Während einige Beobachter die USA bereits auf dem Weg zur geostrategischen Energiesupermacht wähen, konzentriert sich die EU mit der Entwicklung einer Energieunion verstärkt auf das Thema Energieversorgungssicherheit.

Von Andreas Beyer und
Severin Fischer

Wie keine andere Institution steht die Internationale Energieagentur (IEA) für ein gemeinsames Verständnis von Energiepolitik in der westlichen Welt. Ihre Gründung unter dem Dach der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) erfolgte in Reaktion auf die erste Ölkrise 1973 und entsprach damit dem Bedürfnis nach transatlantischer Kooperation zur Sicherung der Energieversorgung der Industriestaaten. Die Sorge, dass Energielieferungen als politisches Druckmittel eingesetzt werden könnten («Ölwaffe»), machte Energiefragen immer häufiger zum Bestandteil von Aussen- und Sicherheitspolitik. Erste Folgen davon waren die Anlegung eines durch die IEA kontrollierten Ölvorrats durch die Vertragsparteien sowie die Einrichtung eines regelmässigen Austauschs und gegenseitiger Beratung über Energiepolitik und -sicherheit in diesem Forum.

Ziel westlicher Politik in den internationalen Energiebeziehungen wurde in der Folge einerseits die Energieträgerdiversifizierung, zunächst insbesondere mit Blick auf den Ausbau der Atomkraft, der erneuerbaren Energien und der vermehrten Nutzung von Erdgas. Andererseits wurde aber auch die Forderung nach einer marktwirtschaftlich orientierten und sicheren Versorgung zum gemeinsamen Ziel. Die Diversifikation der Lieferrouten und Lieferländer, die



Der Export von amerikanischem Erdöl und -gas ist wieder erlaubt. Die gesunkene Importabhängigkeit der USA beeinflusst die Energiesicherheitspolitik des Landes. Beck Diefenbach / Reuters

Ausweitung heimischer Förderung etwa in der Nordsee, und die Etablierung der IEA als Koordinationsforum der Importeure und Gegenpol zur Organisation erdölexportierender Staaten (OPEC) belegen eine erfolgreiche Partnerschaft. Auch wenn nicht in allen energiepolitischen Fragen der gleiche Politikansatz verfolgt wurde und die westeuropäischen Staaten teils unterschiedliche Strategien implementierten, konnten sie sich doch auf eine geteilte Ri-

sikowahrnehmung und eine vorrangig durch die USA gewährleistete militärische Absicherung offener Märkte verlassen. Die Abhängigkeit von Importen auf beiden Seiten des Atlantiks bildete die Basis für eine ähnliche Sichtweise auf Fragen der globalen Energiesicherheit.

Der aktuelle Boom der Schiefergas- und Schieferölförderung in den USA stellt diesen jahrzehntealten Konsens allerdings auf

die Probe. Energieunternehmen aus den USA fragen auf den internationalen Energiemärkten deutlich weniger Importe nach. Gleichzeitig treten sie zunehmend als Exporteure von Flüssiggas (LNG) und Erdölprodukten auf. Dies geht einher mit einer eher zurückhaltenden US-Aussenpolitik unter Präsident Barack Obama. Im Gegensatz dazu ist die Importabhängigkeit Europas seit den 1990er-Jahren tendenziell gewachsen. Damit hat sich auch die Energiesicherheitssituation für Europa seit den 1990er-Jahren auf der Ebene der Importabhängigkeit tendenziell verschlechtert. Durch die Abnahme der Eigenförderung nehmen Lieferungen aus Nicht-EU-Staaten weiter zu. Die Kombination aus einer sich wandelnden US-Aussenpolitik und einer zunehmend importabhängigen EU führte zuletzt vor allem in mittel- und osteuropäischen Hauptstädten zu wachsender Besorgnis.

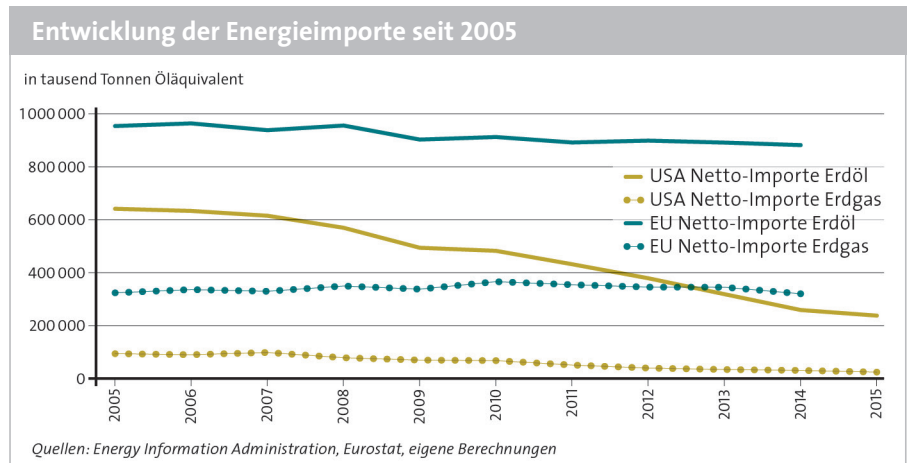
Die neuen energiepolitischen Rahmenbedingungen haben in politischen Kreisen in Washington bereits zu Überlegungen geführt, ob die USA in Zukunft Energieexporte auch als zusätzliches aussenpolitisches Druckmittel und geopolitisches Instrument einsetzen könnten. So wurde das Exportverbot für amerikanisches Rohöl aufgehoben und der Export von Erdgas erleichtert. Erste LNG-Tanker aus den USA kreuzen nun auf den Weltmeeren. Mit der rasanten Zunahme der Eigenför-

Für die USA scheinen die Schnittmengen mit der Gefährdungswahrnehmung der EU abzunehmen.

derung, sinkenden Importen und dem Auftreten als Rohstoffexporteur scheinen die Schnittmengen mit der Gefährdungswahrnehmung der EU abzunehmen. Augenscheinlich suchen die transatlantischen Partner nun in einem von neuen Technologien, flexibleren Energiemärkten und veränderter Geopolitik geprägten Umfeld nach gemeinsamen Interessen.

EU: Sicherer mit der Energieunion?

Die Verwundbarkeit europäischer Energieversorgung war zu keiner Zeit so deutlich wie im Kontext der beiden Ölkrisen in den 1970er- und 1980er-Jahren. Dennoch kam es in den folgenden Jahrzehnten weder zu einer Integration der Energiepolitik noch zu einer rechtlichen Vergemeinschaftung von Energiesicherheitsfragen. Im Gegenteil suchten die europäischen Regie-



rungen entweder Schutz unter dem Mantel der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft oder in der Entwicklung nationalstaatlicher Strategien. Deutschland baute die Energiebeziehungen zur Sowjetunion und Norwegen aus, Grossbritannien erweiterte die Öl- und Gasförderung in der Nordsee und Frankreich sah sich in der Förderung der Nukleartechnik bestätigt.

Trotz der nationalstaatlichen Bemühungen der letzten Jahrzehnte ist die EU heute der grösste Energieimporteur der Welt. Rund 90 Prozent des verbrauchten Erdöls und über 60 Prozent des Erdgases werden aus Nicht-EU-Staaten importiert. Diese Anteile werden aufgrund der abnehmenden Eigenförderung und der zurückhaltenden Nutzung neuer Fördertechnologien zur Erschliessung von Schiefergas und -ölvorkommen wohl auch in den nächsten Jahren weiter wachsen. Während der Ölimport auf einer Vielzahl von Lieferanten beruht, konzentriert sich der Gassektor auf Russland, Norwegen und Algerien.

Erst mit dem EU-Gipfel im Frühjahr 2007 wurde das Thema Energieversorgungssicherheit als EU-Angelegenheit in eine gemeinsame Energiestrategie eingebettet. Grund für diese Neuorientierung war vor allem der Beitritt der in der Energiepolitik stärker sicherheitsorientierten Staaten Mittel- und Osteuropas. Seit der Gaskrise 2009 und der Hochpreisphase im Ölmarkt 2008 fokussiert sich die Energiesicherheitspolitik der EU vorrangig auf eine Verbesserung der Erdölvorratshaltung und der Krisenpräventionsmechanismen im Gasbereich sowie auf ein engeres Zusammenwachsen des europäischen Binnenmarktes.

Dennoch wurde die Verantwortung für die Sicherung der Versorgung weitgehend den Unternehmen auf nationalstaatlicher Ebene überlassen, obwohl die EU-Kommission immer wieder versuchte, europäische Eingriffsmöglichkeiten in den Markt zu schaffen. Akute Versorgungsprobleme traten jedoch nur noch in regional begrenzten Räumen auf.

Mit den Beschlüssen zur Gründung einer europäischen Energieunion im Jahr 2015 setzte die EU-Kommission erneut einen Schwerpunkt ihrer Energiepolitik auf die Sicherung der Versorgung. Infolge der anhaltenden Auseinandersetzungen über Transit und Gaslieferungen zwischen der Ukraine und Russland betonte man den Ausbau der Gastransportinfrastruktur, die Erschliessung neuer Lieferländer und einen erweiterten Zugang zum LNG-Markt. Auffällig bleibt aber der weiterhin starke Fokus auf den Gassektor, während Energiesicherheit im Bereich der Ölversorgung kaum thematisiert werden.

Die EU hat mit der Energieunion auf der Ebene der Strategieformulierung zwar einen weiteren Integrationsschritt vollzogen. Trotzdem bleiben viele Fragen rund um die europäische Energiepolitik unbeantwortet. Dazu gehören der künftige Beitrag der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz zur Minderung von Importabhängigkeit, die insbesondere in mittel- und osteuropäischen EU-Staaten entweder aus Kostengründen abgelehnt oder mit Verweis auf die erheblichen Transformationsanstrengungen im Energiesektor aufgeschoben werden. Neue Fördertechniken im Gas- und Ölbereich stossen in Westeuropa mit Ausnahme Grossbritanniens auf Skepsis, ohne dass diese aber die LNG-Liefe-

Eigenförderung im Vergleich

	Förderung EU		Förderung USA	
	Erdgas	Erdöl	Erdgas	Erdöl
2004	205	132	623	279
2009	157	95	677	274
2014	118	65	815	445

Zahlen in Millionen Tonnen Öläquivalent
 Quellen: Energy Information Administration, Eurostat, Euro-28

rungen aus solchen Quellen einschränken würde. Darüber hinaus ist keinesfalls endgültig geklärt, welche Akteure im Politikfeld tatsächlich inhaltlich-strategisch steuern: Während die EU-Kommission über Jahre ein marktwirtschaftlich orientiertes Versorgungssicherheitsmodell der Unternehmen unterstützte, betont sie in ihren Strategien seit einigen Jahren geopolitische Erwägungen und steuernde Eingriffe stärker. So forciert sie etwa die Abkehr von russischen Gasimporten und unterstützt finanziell den Aufbau von LNG-Terminals durch öffentliche Investitionen. Der stärker regulierende Eingriff zeigt sich auch bei den Vorschlägen für eine neue Gassicherheitsverordnung, welche Marktinterventionen durch die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission erleichtern soll.

Mit der Energieunion haben die EU-Kommission und die EU-Staaten zumindest auf konzeptioneller Ebene auf die wachsende Importabhängigkeit der Gemeinschaft reagiert. Neben der unter den Mitgliedstaaten teils kontrovers diskutierten Dekarbonisierungsstrategie wird vor allem der Gassektor als zentrales Handlungsfeld benannt. Während sich hier ein Modell- und Ebenenkonflikt in den Verhältnissen Markt/Staat und EU/Mitgliedstaaten abzeichnet, bleibt der Ölsektor in der Sicherheitsstrategie der Energieunion bislang weitgehend aussen vor.

Die USA: Eine Energiesupermacht?

Die Energiepolitik der USA wurde in den letzten zehn Jahren durch den unerwarteten Boom der Öl- und Gasförderung im eigenen Land fundamental verändert. Dominierte die Sorge über die Abhängigkeit von Energielieferungen die Diskussionen der Jahre zuvor, stellen sich nun Fragen zum Umgang mit eigenen Rohstoffexporten und der neuen Machtposition, in der sich einige Aussenpolitiker in Washington

sehen. Ein genauer Blick auf die Versorgungsstrukturen zeigt jedoch ein differenzierteres Bild. So hat sich die Situation der USA zwar verändert; als geopolitisches Instrument dient Energiepolitik aber ebenso wenig, wie Energieautarkie ein mittelfristig erreichbares Ziel ist.

Erstens bleiben die USA vorerst von Energieimporten abhängig. Eine sich abzeichnende amerikanische «Energieautarkie» besteht nur bei einer oberflächlichen Aufrechnung der Lieferungen. Die Mehrzahl der Analysen mit diesem Ergebnis unterschlägt aber Unterschiede sowohl bei der Rohstoffförderung wie auch bei etablierten Liefer- und Weiterverarbeitungsketten und der damit verbundenen Infrastruktur. Über Jahrzehnte war die Versorgungsstruktur auf Importe ausgerichtet. Mit ihren spezifischen Verteil- und Verarbeitungsabläufen konnte sie trotz des Förderbooms nicht in kurzer Zeit vollständig transformiert werden. So fehlt etwa am Golf von Mexiko die Transportinfrastruktur für den Export der heimischen Förderung. Neue Gasterminals, Pipelines und Kapazitäten zum Bahntransport müssen erst gebaut werden. In dieser Situation stösst die Transformation des US-Energiesystems an infrastrukturelle Grenzen.

Zweitens ist die wirtschaftliche Zukunft der amerikanischen Schieferöl- und -gasunternehmen ungewiss. Da Energie- und Rohstoffmärkte volatil und inelastisch sind, bringen starke Preisschwankungen Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht: Steigt wie aktuell das Angebot an Energieträgern rasant an, vergrößert sich die Nachfrage nicht automatisch mit. Entsprechend fallen die Preise. Umgekehrt wächst auch das Angebot bei zunehmender Nachfrage nicht in gleichem Masse – neue Öl- und Gasfelder müssen erst gefunden und entwickelt werden. Energiepreissteigerungen sind die Folge. Innerhalb dieses schwierigen Marktumfelds muss sich die Schieferöl- und -gasindustrie nun mittel- und langfristig behaupten. Die hohen Kosten für die Erschliessung neuer Quellen und die steigende Verschuldungsquote zwingen die US-Firmen aktuell weiterhin zur Förderung und Vermarktung von Energieträgern. Als entscheidend für ihr Überleben wird sich erweisen, wie lange die Niedrigpreisphase an den Energiemärkten anhält. Zwar würden viele Firmen bei steigenden Preisen wieder profitabel fördern. Wenn diese aber zu lange

ausbleiben, könnten Kapazitäten und Arbeitskräfte verloren gehen, welche erst wieder aufgebaut werden müssten. In jedem Fall scheint eine lineare Fortsetzung des derzeitigen Förderbooms in den USA ausgeschlossen.

Drittens sind Konzepte zur Politisierung der internationalen Energielieferbeziehungen und Vorstellungen von Energieautarkie in erster Linie Bausteine populärer Wahlkampfretorik auf beiden Seiten des politischen Spektrums in den USA. Verbindendes Element dieser Kampagnen ist eine Dramatisierung der Abhängigkeit und Verwundbarkeit durch Energieimporte und eine Überbetonung staatlicher Handlungsfähigkeit. Die gestiegene heimische

Die tatsächliche Umsetzbarkeit einer Art «strategischer Energiepolitik durch Rohstofflieferungen» als Teil der Aussen- und Sicherheitspolitik ist aber gering.

Förderung von fossilen Energieträgern war in den letzten Jahren weniger Ergebnis gezielter energiepolitischer Strategien als vielmehr ein Zusammenspiel marktwirtschaftlicher und technologischer Faktoren, die auf ein investitionsfreundliches Regulierungsumfeld trafen. So konnten die USA die gefühlte politische Abhängigkeit von Energieexporteuren hinter sich lassen. Ob es nun im zweiten Schritt gelingt, Energielieferungen für die eigene Aussenpolitik einzusetzen, darf bezweifelt werden. Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass Marktentwicklungen zufällig Exporte in Regionen wachsen lassen, die aus amerikanischer Sicht sicherheitspolitische Bedeutung besitzen. Die tatsächliche Umsetzbarkeit einer Art «strategischer Energiepolitik durch Rohstofflieferungen» als Teil der Aussen- und Sicherheitspolitik ist aber gering. Die USA besitzen keinen staatlichen Energiekonzern, der als direktes Instrument einer solchen Politik dienen könnte. Zudem ist die Regulierungshoheit über die US-Energiepolitik zwischen der Bundesebene und ihren Behörden sowie den Bundesstaaten aufgeteilt. Bereits in der Vergangenheit hat dies das Formulieren und Umsetzen kohärenter energiepolitischer Ziele erschwert.

Aus diesen Gründen wird das Spannungsverhältnis in den USA zwischen den eher abstrakten Sorgen um Versorgungssicherheit, dem neuen Selbstbild im Zuge des Booms der Öl- und Gasförderung sowie

der politischen Handlungsfähigkeit der Regierung deutlich. Die freien Energiehandelsrouten waren stets durch die überlegene US-Marine gesichert. Die Möglichkeit eines gegen die USA gerichteten materiellen Embargos bestand nie. Zudem konnten und können steigende Energiepreise und höhere Importkosten für die USA nicht zu einer Zahlungsbilanzkrise wie in einem Schwellenland führen. Für den Emittenten der Handels- und Reservewährung Dollar kann ein Mangel an harter Währung für Energieimporte nicht zu einer realen Gefahr werden. Folglich ist die wiederkehrende Diskussion um Energiesicherheit und -autarkie eher der Popularität des Themas in Wahlkämpfen als einer tatsächlichen strategischen Verwundbarkeit geschuldet. Besonders deutlich wurde dies bereits während der Ölkrisen: Obwohl sich Bürger, Presse und Politik auf beiden Seiten des Atlantiks zeitweise ohnmächtig in der Hand der Erdölexporteure wähten, kam es zu keinen physischen Lieferausfällen für die Importeure. Die internationalen Erdölfirmlen leiteten Lieferungen entsprechend um. Rhetorik und kollektive Erinnerung auf der einen und die Realität auf der anderen Seite lagen also auch damals weit auseinander. Diese Fehlwahrnehmungen bilden allerdings bis heute einen Anknüpfungspunkt für Slogans und Kommentare, weniger aber für konkrete Politikinhalte.

Folgen für die atlantische Kooperation

Im 2009 etablierten EU-US-Energierat werden Fragen der Energie- und Energiesicherheitspolitik diskutiert und an gemeinsamen Strategien gearbeitet. Die klimapolitisch induzierte Transformation der Energiesysteme und der Technologieentwicklung erwies sich dabei von Beginn an als Kooperationsfeld mit grossem Potential. Die transatlantische Kooperation in Fragen der Energiesicherheit wurde hingegen kaum verbessert. Bemerkenswert ist, wie stark sich das Forum gerade in jüngster Vergangenheit auf Themen der europäischen Gasversorgungssicherheit konzentriert. Die US-Seite ist um eine Einbindung

Die Energiesicherheit der Schweiz

Wie die meisten europäischen Staaten ist auch die Schweiz im Bereich der fossilen Rohstoffe vollständig **von Lieferungen aus dem Ausland abhängig**. Durch den hohen Anteil an Wasser- und Atomkraft im Stromsektor beschränkt sich die Schweizer Importabhängigkeit von Erdöl, verarbeiteten Petroleumprodukten und Erdgas allerdings auf den Verkehrssektor, die Industrie und Heizungen in Privathaushalten. Der **Verkehrssektor** weist dabei aufgrund seiner einseitigen Strukturen eine überdurchschnittlich hohe Abhängigkeit auf. Die Schweiz ist über die IEA in ein System gemeinsamer Erdölbevorratung eingebunden, ansonsten aber aufgrund ihrer Binnenlage auf Lieferungen durch das europäische Ausland angewiesen. Schwierigkeiten könnten mittelfristig im Gasbereich entstehen. Dies durch die **Rechtsunsicherheit** in den weiterhin nicht abgeschlossenen bilateralen EU-Schweiz-Abkommen im Energiesektor.

ihrer aussenpolitischen Interessen in den Energiesektor bemüht. Sie priorisiert aus einer kritischen Haltung gegenüber Russland heraus die Stärkung der Ukraine und die Unterstützung für mittel- und osteuropäische LNG-Importe. Von EU-Seite her wurde zuletzt vor allem auf stärkere staatliche Eingriffe in die Energiepolitik durch strategische Investitionen gedrungen.

Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen für die Positionen in der Energiesicherheitspolitik und die Weiterentwicklung des Verhältnisses der beiden Partner ziehen: Auf Seiten der USA sinkt auf politischer Ebene die Relevanz globaler Energiesicherheitsstrategien, die bislang in einem direkten Verhältnis zur Sicherung der amerikanischen Energieversorgung gesehen wurden. Dies hat zur Folge, dass allgemeine aussenpolitische Präferenzen Washingtons eine stärkere Betonung innerhalb der bestehenden energiepolitischen Kooperationsmodelle erfahren. Stellvertretend hierfür stehen das Angebot zur Belieferung von mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten mit Flüssiggas oder die Forderung nach staatlicher Intervention im Bereich der Pipelinegestaltung. Die wettbewerbsorientierte Binnenperspektive der US-Energiepolitik zeigt sich dementsprechend weniger stark in einer eher geopolitisch ausgerichteten (Energie-)Aussenpolitik. Auch innerhalb der EU wird der wettbewerbliche Ansatz bei der Gasversorgungssicherheit zunehmend in Frage

gestellt. Hier ist allerdings auch die Binnenperspektive der Energieunion stärker betroffen. Die zentrale Frage lautet, ob der zu beobachtende, stärker auf geopolitischen Erwägungen und staatlicher Intervention beruhende Eingriff auch tatsächlich der Versorgungssicherheit Europas dient.

Während sich also beide Seiten des Atlantiks aus unterschiedlichen Motiven und mit unterschiedlichen Perspektiven verstärkt mit der regionalen Sicherung der europäischen Gasversorgung auseinandersetzen, treten globale Veränderungen auf dem Ölmarkt in den Hintergrund. Diese dürften jedoch in Zukunft für beide Seiten eine bedeutsame Rolle spielen, insbesondere für die EU mit ihrer fragilen Nachbarschaft. Zunehmend instabile Regime in Lieferstaaten oder die Vorbereitung auf einen möglichen Investitionsstau in der Ölindustrie aufgrund der aktuell niedrigen Preise könnten zu zentralen Themen werden.

Andreas Beyer ist Researcher und Doktorand am Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (ISPK).

Dr. Severin Fischer ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Er ist u.a. Autor von *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik* (2011) und *An Energy World Order in Flux* (2016).

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: Benno Zogg
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Frieden und Gewalt in Kolumbien Nr. 191
Bosnien: Stillstand trotz neuer strategischer Bedeutung Nr. 190
Nordische Sicherheit: Eine Annäherung an die NATO? Nr. 189
Obamas Aussenpolitik: Eine erste Bilanz Nr. 188
Ein Nukleardeal für Pakistan? Nr. 187
Herausgeforderte Koexistenz in Georgien Nr. 186