

Energiepolitik

Mirja Schröder

Die Schaffung einer Energieunion war eine der zentralen Prioritäten der Europäischen Kommission unter Jean-Claude Juncker. Die neue Kommission unter der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bekräftigt diese Ziele für 2019 bis 2024 und stellt mit dem „Europäischen Grünen Deal“¹ die neue Wachstumsstrategie der EU vor. Er umfasst einen Aktionsplan, der aufzeigt, welche Investitionen für ein klimaneutrales Wirtschaften bis zum Jahr 2050 erforderlich sind. Angesprochen sind alle Wirtschaftsbereiche, dazu zählen unter anderem die Dekarbonisierung des Energiesektors und die Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden. Zentral für die Umsetzung ist das Legislativpaket „Saubere Energie für alle Europäer“², welches einen neuen EU-Rechtsrahmen im Energiebereich schafft. Darüber hinaus hat der Rat der Europäischen Union Prioritäten und Grundsätze vorgelegt, wie die Energiewende hin zu einem wettbewerbsfähigen, gesicherten und nachhaltigen Energiesystem erfolgen kann. Daneben prägten erneut Diskussionen zur Versorgungssicherheit inklusive Auseinandersetzungen um die umstrittene Gaspipeline „Nord Stream 2“ die energiepolitische Debatte.

Energiepakt „Saubere Energie“ in nationale Energie- und Klimapläne gegossen

Das EU-Legislativpaket „Saubere Energie für alle Europäer“ bildet zusammen mit Legislativakten im Klimabereich sowie im Gassektor den Rahmen für die Umsetzung der Energieunion und der europäischen Klima- und Energieziele bis 2030. Ziel des neuen europäischen Rechtsrahmens ist es, die Integration erneuerbarer Energien in die Energiemärkte zu erleichtern, die Stellung der Verbraucher zu verbessern und zu einer besseren Steuerung der Energieströme in der EU beizutragen. Es legt ein neues, verbindliches Ziel für 2030 von mindestens 32 Prozent erneuerbarer Energie sowie ein Energieeffizienzziel von mindestens 32,5 Prozent fest.

Nachdem im März 2019 die letzten Richtlinien und Verordnungen des Legislativpakets verabschiedet wurden, war es an den Mitgliedstaaten, bis Ende 2019 ihre nationalen Energie- und Klimapläne für den Zeitraum 2021 bis 2030 auszuarbeiten. Wurden für die Klimaziele 2020 noch verbindliche nationale Zielsetzungen festgelegt, verzichtete man für die Klimaziele 2030 oder die Energieunion darauf. Stattdessen sollen die Mitgliedstaaten verbindliche EU-weite Ziele und Programme in nationalen Plänen realisieren. Sie bilden ein wichtiges Element beim Ausbau der ökologischen Ambitionen der EU im Rahmen des „Europäischen Grünen Deals“ und beim Erreichen von Kohlenstoffdioxidneutralität bis 2050. In dem von der Europäischen Kommission am 27. Mai 2020 veröffentlichten EU-

1 Europäische Kommission: Der europäische Grüne Deal. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 11. Dezember 2019, COM (2019) 640 final.

2 Europäische Kommission: Saubere Energie für alle Europäer. Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, 30. November 2016, COM (2016) 860 final.

Wiederaufbauplan³ zur Konjunkturbelebung als Antwort auf die Covid-19-Pandemie dienen die Empfehlungen im Rahmen der nationalen Energie- und Klimapläne und des Europäischen Semesters als Kriterien für die Förderfähigkeit nationaler Konjunkturprogramme mit EU-Mitteln. Die Hoffnung ist, dass die kurzfristigen Kapitalspritzen für die Wirtschaft zu einem großen Teil in Projekte fließen, die den langfristigen Klimazielen der EU dienen.

Energieversorgungssicherheit – die Abhängigkeit von russischem Gas

Die Versorgung mit Erdgas wird in den kommenden Jahren weiterhin eine zentrale Rolle spielen, nicht zuletzt da Gas als emissionsarme Energieressource eine wichtige Säule bei der Verwirklichung der gesteckten Klimaziele darstellt.

Prognosen gehen davon aus, dass die Abhängigkeit der EU von Gasimporten weiter zunimmt. Dies liegt zum einen an sinkenden Produktionen der Mitgliedstaaten. Im Vergleich zum Vorjahr fiel die Gasproduktion um 23 Prozent im ersten Quartal 2020.⁴ Alleine für die Niederlande war im entsprechenden Zeitraum ein Rückgang um 33 Prozentpunkte zu verzeichnen, der größte Rückgang in den letzten sechs Jahren. Zum anderen wird der Trend durch den Austritt des Vereinigten Königreichs, einem der größten europäischen Gasproduzenten, aus der EU noch verstärkt. So betrug der Anteil der Nettogasimporte am Gesamtgasverbrauch der EU im Jahr 2018 mit dem Vereinigten Königreich 77 Prozent, ohne das Vereinigte Königreich waren es 83 Prozent.⁵ In diesem Zusammenhang formuliert die Energieunion Energieversorgungssicherheit als eine der Prioritäten, wobei sie Versorgungssicherheit in erster Linie mit Gassicherheit übersetzt. Die wiederholten Gaskrisen zwischen Russland und der Ukraine in der Vergangenheit hatten die EU zum Handeln gezwungen. Sogenannte Stresstests, welche die Gasversorgung und deren Unterbrechungen simulieren, haben gezeigt, dass rein nationale Vorgehen im Fall einer schweren Versorgungsstörung nicht ausreichen. Als Konsequenz trat bereits 2017 eine neue Verordnung zur Gewährleistung der Gasversorgungssicherheit⁶ in Kraft, welche das Solidaritätsprinzip verankert, indem Mitgliedstaaten künftig in regionalen Gruppen zusammenarbeiten und im Falle einer Lieferunterbrechung nachbarschaftlich füreinander einstehen.

Nach wie vor kommt das meiste Pipelinegas aus Russland (40 Prozent der Gesamtimporte im ersten Quartal 2020). Daneben wird Flüssiggas immer wichtiger. Vergleicht man das erste Quartal 2020 mit dem von 2019, so verzeichnet Flüssiggas einen Zuwachs von 26 Prozentpunkten. Die drei Hauptlieferanten sind die USA (30 Prozent aller Flüssiggasimporte), Russland (22 Prozent) und Katar (15 Prozent).⁷ Auch wenn die Einfuhr von Flüssiggas im Vergleich zum Vorjahr stark zugenommen hat, bleibt russisches Pipelinegas die Hauptbezugsquelle für die europäische Gasversorgung. Doch während im Jahr 2019 russisches Gas noch hauptsächlich über die ukrainische Transitroute in die EU floss, ist es Anfang 2020 die bereits bestehende Ostseepipeline „Nord Stream“ mit 45 Prozent des

3 Europäische Kommission: Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen. Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 27. Mai 2020, COM (2020) 456 final.

4 Europäische Kommission: Quarterly Report on European Gas Markets, Brüssel 2020.

5 Daten der Statistikbehörde Eurostat, Juli 2020.

6 Verordnung (EU) 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2017 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010, in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 211/94 vom 28.10.2017.

7 Europäische Kommission: Quarterly Report on European Gas Markets, Brüssel 2020.

russischen Gasimports. Auf die ukrainische Route entfallen 26 Prozent, gefolgt von der Route durch Belarus mit 25 Prozent. Vier Prozent entfallen auf die neue Pipeline „Turkstream“, die am 8. Januar 2020 in Betrieb genommen wurde.⁸

Nachdem der bestehende Zehn-Jahres-Vertrag zwischen Russland und der Ukraine über den Gastransit nach Europa Ende 2019 auslief, einigten sich die beiden Parteien im Dezember 2019 über einen neuen Fünf-Jahres-Transitvertrag. Als Transitgebühren erhält die Ukraine mindestens sieben Mrd. US-Dollar. Dennoch fallen die Liefermengen geringer aus als in der Vergangenheit. Statt wie bisher 90 Mrd. Kubikmeter sollen im Jahr 2020 65 Mrd. Kubikmeter und ab dem Jahr 2021 nur noch 40 Mrd. Kubikmeter durch die Ukraine in die EU fließen. Hintergrund sind die geplanten direkten Lieferungen nach Deutschland durch die umstrittene Pipeline „Nord Stream 2“, die kurz vor der Fertigstellung steht.

Die geplante Erweiterung der bestehenden „Nord Stream“-Pipeline um zwei weitere Stränge ist seit Jahren außerordentlich umstritten, weil es die Abhängigkeit von Russland erhöhe, was wiederum die strategischen Bemühungen der EU um eine Verringerung der russischen Gasabhängigkeit und der Diversifizierung ihrer Bezugsquellen untergrabe, so die Kritik. Die Bundesregierung befürwortet das Projekt. Etliche europäische Staaten sowie die Vereinigten Staaten lehnen es ab. Die USA prangern russischen Einfluss in Europa an, haben aber auch selbst wirtschaftliche Interessen am Verkauf von Flüssiggas in Europa. Im Dezember 2019 verhängte US-Sanktionen gegen die Gaspipeline führen zum vorläufigen Baustopp der Pipeline.

Neue Erdgasfunde im Östlichen Mittelmeer – geopolitisches Gerangel

Seit im östlichen Mittelmeer große Gasvorkommen entdeckt wurden, gibt es Streit um die Ausbeutung. Vermutet wird ein Erdgasvorkommen von circa 3,5 Bio. Kubikmeter zwischen Zypern, Ägypten, Israel und dem Libanon. Während Israel und Libanon Verhandlungslösungen suchen, eskaliert die Auseinandersetzung zwischen der Türkei und Griechenland seit Mitte 2019 zusehends.⁹ Die Türkei schickt seit Sommer 2019 Erkundungsschiffe zum Teil mit militärischem Geleitschutz in ein Gebiet, das Griechenland für sich reklamiert. Griechenland entsandte daraufhin ebenfalls Kriegsschiffe. Zuvor schon erhob die Türkei Anspruch auf zyprische Gasfelder, die nach Ansicht Ankaras in großen Teilen zur türkischen Wirtschaftszone zählt. EU-Diplomaten verurteilen das Vorgehen der Türkei und setzen auf eine Verhandlungslösung. Längst ist zu vermuten, dass es bei dem Streit nicht nur um Erdgas geht. Geostrategische Interessen, Seerechtsauslegungen und nicht zuletzt innenpolitische Erwägungen lassen den Streit weiter köcheln. Zwar deckt nach Einschätzung von Völkerrechtlern das Seerechtsübereinkommen von 1982 im Grundsatz die Auslegung Griechenlands, wonach Griechenland für seine Inseln eine eigene Wirtschaftszone von 200 Seemeilen beansprucht, doch sieht das Seerecht gleichzeitig zwingend Verhandlungen vor, wenn sich die Wirtschaftszone mit der eines anderen Staates überschneidet.

Aus Sicht der EU ist zudem fraglich, ob die neuen Erdgasfunde im östlichen Mittelmeer überhaupt zur Diversifizierung der europäischen Gasversorgung beitragen könnten. Bei dem 2019 in Kairo gegründeten „Eastern Mediterranean Gas Forum“ bekräftigten die

⁸ Europäische Kommission: Quaterly Report on European Gas Markets, Brüssel 2020.

⁹ Deutschlandfunk: Spannungen im Mittelmeer: Worum es im Gasstreit zwischen der Türkei und Griechenland geht, 26.8.2020; vgl. hierzu auch die Beiträge „Türkei“ und „Zypern“ in diesem Jahrbuch.

Regierungen Ägyptens, Zyperns, Griechenlands und Israels Pläne für ein gemeinsames Mega-Projekt „East Mediterranean Gas Pipeline“ (EastMed). Die EastMed Pipeline soll – so zumindest die Pläne – ab dem Jahr 2025 von der östlichen Mittelmeerregion zyprisches und israelisches Gas (eventuell unter Einbeziehung Ägyptens) über Griechenland nach Italien bringen. Unterstützt werden die Pläne von den USA. Zwar räumt die Europäische Kommission dem Pipeline-Projekt in ihrer Exploration den Status eines Vorhabens von gemeinsamem Interesse ein, umstritten bleibt jedoch, inwiefern das Gas tatsächlich gefördert und nach Europa transportiert werden könnte. Nicht nur, dass die Förderung ausgesprochen anspruchsvoll und kostspielig wäre, auch der internationale Verfall der Öl- und Gaspreise aufgrund steigenden des Angebots reduziert die Erfolgsaussichten.

Ausblick

Eine integrierte Klima- und Energiepolitik bleibt Priorität der nächsten Jahre. Sie findet Eingang in die Strategische Agenda des Europäischen Rates für 2019 bis 2024, welche den Gesamtrahmen und eine Richtschnur für das Handeln der EU-Institutionen bildet. Darin formuliert der Europäische Rat das Ziel, den Übergang zu erneuerbaren Energien zu beschleunigen, die Energieeffizienz zu steigern, die Abhängigkeit von externen Quellen zu verringern und ihre Versorgungsquellen weiter zu diversifizieren.¹⁰ Mit dem „Europäischen Grünen Deal“ schafft die Europäische Kommission einen Handlungsrahmen für einen klimaneutralen Kontinent bis zum Jahre 2050.

Abzuwarten bleibt, wie sich die Ambitionen vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie umsetzen lassen. Die Pandemie wird einschneidende und langfristige Auswirkungen auf die europäischen wie globalen Energiesysteme haben. Nicht nur wird die europäische Energieindustrie den weltweiten Einbruch der Öl- und Gas-Preise spüren, fehlende Investitionen im Energiesektor können unmittelbar zur Verzögerung im Bau kritischer Infrastruktur oder zum Ausbau erneuerbarer Energien beitragen.

Die Versorgung mit Erdgas wird auch zukünftig eine der großen Herausforderungen sein, auf die die EU geopolitisch strategische Antworten finden muss.

Weiterführende Literatur

Michèle Knodt/Jörg Kemmerzell (Hrsg.): Handbook of Energy Governance in Europe, Cham 2020.

Maria Pastukhova/Jacopo Pepe/Kristen Westphal: Die EU-Energiediplomatie – Aufwertung und Neuausrichtung für eine neue Ära, in: SWP-Aktuell 07/2020.

Mirja Schröder: EU Gas Security Supply. A Geopolitical Vision of the Southern Gas Corridor, Baden-Baden 2019.

10 Europäischer Rat: Eine neue Strategische Agenda 2019-2024, 26.6.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/39963/a-new-strategic-agenda-2019-2024-de.pdf> (letzter Zugriff: 22.10.2020).