ener|gate
con|energy gruppe

5|16
Auszug aus
Ausgabe 5
Oktober 2016

e|m|w

Energie. Markt. Wettbewerb.

Special

Power for Gas – Gasmarkt im Umbruch

Der Spaltkeil Nord Stream 2?

Von **Dr. Kirsten Westphal**

ISSN: 1611-2997

Foto: © Nord Stream AG

Der Spaltkeil Nord Stream 2?

Zur Zukunft der EU-Energiepolitik

Die EU ist an einem wichtigen und schwierigen Punkt ihrer Geschichte. Auch in der Energiepolitik. Die Nord Stream liefert dafür ein Beispiel. Während die Pipeline hierzulande als kommerzielles Projekt gilt, dessen ökonomische Rationalität auf der Hand liegt, sehen viele Partner die Pipeline als ein Politikum, das einen Keil in die EU treibt. Die Umsetzung wird nach dem Veto der polnischen Kartellbehörde sicher nicht einfacher. Mehr Realismus tut not.

Von **Dr. Kirsten Westphal**, Stiftung Wissenschaft und Politik

Wirtschaftsprojekt Nord Stream 2

Die europäische Seite

Nord Stream 2 ist zu allererst ein kommerzielles Projekt. Das ist die Hauptbotschaft, die sowohl die Unternehmen als auch die Bundesregierung verlauten lassen. Zu Recht, denn das Projekt braucht zur Realisierung keine öffentlichen Gelder. Als im Herbst letzten Jahres Gazprom, OMV, Wintershall, Uniper, Shell und Engie die Gründung einer Projektgesellschaft verkündeten, lagen die Motive auf der Hand. Die Durchleitungskapazitäten sind fest von Gazprom gebucht, die Verzinsung fixiert. Ein attraktives Modell, auch für die Geldgeber. Die Energieunternehmen stehen zumeist in jahrzehntelangen Lieferbeziehungen zu Gazprom. Außerdem sahen sie in der aktuellen, komplexen Marktlage aus sinkender Förderung in der EU, dümpelnden Erdgaspreisen und einem schwierigen Geschäftsumfeld in Russland in der Beteiligung an der Nord Stream 2 ein Mittel, um ihre Marktposition zu stärken. Vor allem aber reflektierte diese Strategie eine sehr pragmatische Sicht auf ökonomische Realitäten: Absehbar bis nach 2020 ist Gazprom ein Gaslieferant, der zu flexiblen Mengen und Wettbewerbspreisen in die EU liefern kann. Nach dem Einspruch der polnischen Kartellbehörde im August 2016, die Vorbehalte gegen das geplante Joint Venture äußerte, ist Gazprom jetzt allerdings alleiniger Gesellschafter und es bleibt abzuwarten, ob und welche Auffangkonstruktion die Firmen für ihre Kooperation mit Gazprom finden. Es geht nämlich um viel Geld und um Vertrauen.

> LNG birgt kurzfristige Engpass- und Preisrisiken.

Die Tatsache, dass fünf unterschiedliche europäische Konzerne beteiligt waren, gab dem Projekt einen europäischen Rahmen und verdeutlichte die Sinnhaftigkeit des Projektes, denn die Direktverbindung fügt sich in die Weiterentwicklung des (nordwest)europäischen Gasmarktes ein. Deutschland profitiert, da seine Position als Transitland, Umschlag- und Handelsplatz gestärkt wird. Aber die Beteiligung der anderen Firmen hob den europäischen Charakter hervor. Für die deutsche Energiewende ist Erdgas eine Brücke in ein nachhaltigeres Energiesystem. Angesichts schwindender Eigenreserven und gedeckelter Förderung in den Niederlanden sowie stagnierender beziehungsweise sinkender Förderung in Algerien und Norwegen tut sich sichtbar eine Importlücke auf. Die Verdoppelung der Ostseepipeline gilt dafür als Vorsorge und mithin als Beitrag zur Versorgungssicherheit. Sie ist eine direkte Verbindung an die großen Reserven in Westsibirien. Der Transportweg ist kürzer, schneller, effizienter, aber auch moderner als die alte Transportroute durch Zentral- und Südrussland in die Ukraine.

LNG ist eine wichtige Importoption, die aber bei einer künftigen verengten Marktsituation kurzfristige Engpass- und Preisrisiken birgt. LNG-Tanker lassen sich schnell und flexibel nach Preissignalen umlenken. In der Vergangenheit waren asiatisch-pazifische Abnehmer immer willens, höhere Preisaufschläge zu zahlen. Diese dominieren auch den LNG-Markt. Mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher und europäischer Unternehmen sind die immer noch bestehenden Energiepreisunterschiede zu den USA ein wichtiges Argument.

Die russische Seite

Gazprom treibt den Bau nun alleine weiter voran, um im Zeitplan zu bleiben. Seit 2014 hat Russland mehr als deutlich gemacht, dass es alternative Exportrouten sucht, um den aus seiner Sicht mit nicht mehr tragbaren Risiken behafteten Transit durch die Ukraine zu beenden oder zu minimieren. Das ist Hauptziel des Projektes. Auf dem Höhepunkt der Krise um die Ukraine 2014 verlautete unisono aus dem Kreml und der Gazprom-Zentrale, dass der ukrainische Transit auf null reduziert werden sollte. Im darauffolgenden Jahr 2015 wurde diese Aussage etwas relativiert. Gazprom sprach von einer Anweisung, über einen Transit nach 2019 mit der Ukraine zu verhandeln. Neben den geopolitischen Gründen gibt es handfeste ökonomische Interessen im Konzern. Generell reduziert eine direkte Anbindung an den Markt (Transit)Risiken, zumal sich auf der ukrainischen Route die Unwägbarkeiten beim Transit und den Gebühren aus russischer Sicht nicht verringern werden. Das ukrainische Pipeline-System wurde in den vergangenen Jahrzehnten weder saniert noch modernisiert, so dass de facto von einer geringeren Durchleitungskapazität nach Westen von 90-95 Milliarden Kubikmetern jährlich ausgegangen werden muss.

Die politische Dimension

2014 – als Zäsur?

Die Nord Stream 2 erregt die Gemüter in Brüssel, Warschau, Kiew und Washington. Das Projekt kommt für die Gegner zur Unzeit, da es aus ihrer Sicht den Zielen der EU-Energieunion widerspricht, Europas Handlungsmöglichkeiten gegenüber Russland zumindest begrenzt, Russlands außenpolitischem und wirtschaftlichem Kurs Vorschub leistet und die Ukraine zusätzlich destabilisiert.

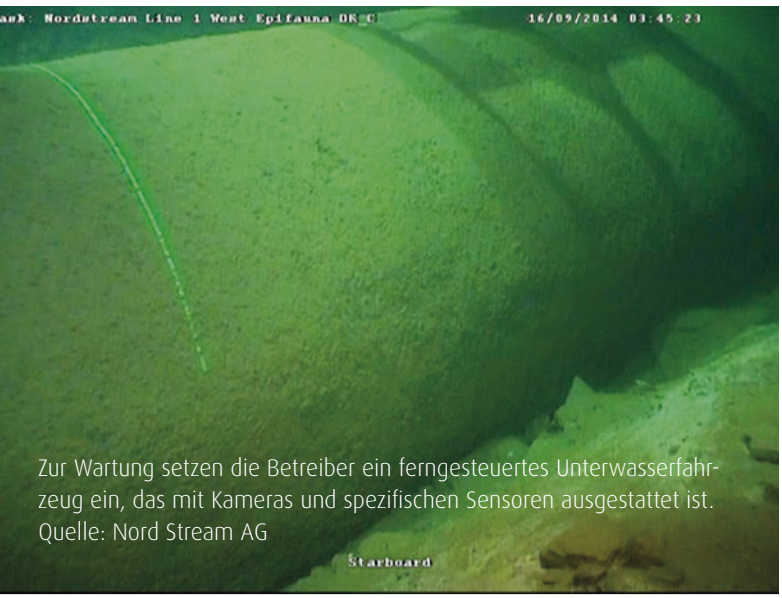
Wirtschaftliche Gegebenheiten und die Perzeption politischer Realitäten klaffen seitdem weit auseinander. Die politische Bewertung erfolgt im Zusammenhang mit der neuen Sicherheitslage in Europa, die durch Russland erschüttert wurde. Politisch sensibel ist zudem, dass der Kreml illiberale Bewegungen in der EU unterstützt, die die europäische Integration in Frage stellen.

Das Jahr 2014 mir dem Beginn der Ukraine-Krise ist also eine Zäsur; sicherheits- und außenpolitisch. Der Konflikt in und um die Ukraine war auch der Anlass für die Energieunion der EU, die nun eine von zehn Prioritäten der Juncker-Kommission ist. Damit verstärkt sich ein Trend, der spätestens 2009, eher wohl 2006/2007 begonnen hat. Energieversorgungsicherheit wird vor allem im Licht der Importabhängigkeiten von Russland diskutiert. Diversifizierung weg von russischem Gas war ein früher Treiber der EU-Energiepolitik. Das hat auch dazu geführt, dass europäisches Energierecht und Regulierung an dieses Ziel angepasst wurden. Die Energiebeziehungen mit Russland waren schon vor 2014 in schwierigem Fahrwasser.

Energiepolitik wird immer mehr strategischen und geopolitischen Überlegungen unterworfen. Für die Energiebeziehungen ist das fatal und kontraproduktiv. Auch die polnische Wettbewerbsbehörde hat mit ihrer Blockade dazu beigetragen, dass das Projekt Nord Stream 2 von seinem „europäischen Charakter“ (zunächst) verloren hat. Mitte September 2016 war völlig unklar, ob und wie sich die Projektgesellschaft zusammenfindet. Dabei war die Beteiligung westlicher Firmen ein wichtiges Korrektiv, um ökonomisch rationale Entscheidungen auch auf russischer Seite zu stärken.

Geopolitik und Divergenzen in der EU

Die Nord Stream 2 und die Zukunft des ukrainischen Transits sind in der politischen Debatte symbolisch hoch aufgeladen. Das



Zur Wartung setzen die Betreiber ein ferngesteuertes Unterwasserfahrzeug ein, das mit Kameras und spezifischen Sensoren ausgestattet ist. Quelle: Nord Stream AG

erschwert nicht nur deren politische Bearbeitung, es treibt auch die EU-Energiepolitik in eine schwierige, wenn nicht gefährliche Richtung.

Der Streit um Nord Stream 2 legt Dilemmata und Diskrepanzen in der EU offen: In der EU-28 herrscht offener Dissens darüber, wie die Zukunft mit Russland – auch in den Energiebeziehungen – ausgestaltet werden soll. Das gilt gleichermaßen für die trilateralen Beziehungen mit Russland und der Ukraine. Vor allem aber ist man sich unter den Noch-EU-28 uneins über die Ausgestaltung der Energieunion und der Klimapolitik der Union. Das gilt nicht nur für die Ambitionen und Ziele beim Klimaschutz, der Dekarbonisierung und Energieeffizienz sowie beim Lastenausgleich. Der Konsens über Prinzipien und Leitmodelle scheint zunehmend brüchig, da sich einige Mitgliedstaaten vom liberalen Energiemarkt-Modell hin zu einer staats-interventionistischen, merkantilistischen Energiepolitik bewegen. Das erhöht politische Unwägbarkeiten und rechtliche Unsicherheiten. Eine Rückbesinnung auf einen verlässlichen Rechtsrahmen, Wettbewerb und Weiterentwicklung des Binnenmarktes tut not.

Mehr Realismus

Die EU und ihre Erfolge

Diversifizierung ist ein Schlüssel für die Versorgungssicherheit. Deswegen soll im Rahmen der Energieunion jeder Mitgliedstaat (und perspektivisch auch die Staaten der Energiegemeinschaft, zu denen die Ukraine gehört) mindestens Zugang zur drei Quellen haben. Die großen Importkorridore waren dabei immer im Fokus der Politik.

Dabei gilt es drei Wahrheiten anzuerkennen: Erstens war die EU bisher nicht erfolgreich, was den Ausbau großer neuer Korridore aus dem Kaspischen Raum anbetrifft und die Ausgangslage dafür hat sich nicht wesentlich verändert. Allerdings schaut die EU, zweitens, auf eine Erfolgsgeschichte zurück, was den Ausbau der Interkonnektoren und Rückflussoptionen nach 2009 betrifft. Drittens hat daran die Nord Stream 1 erheblichen Anteil, denn mit ihr erfolgte der Ausbau der Verbindungen von West nach Ost, was die Belieferung der Ukraine durch neue kommerzielle Transaktionen und Handelsflüsse erst ermöglichte. Das zeigt der Jahresbericht der Agentur für die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden (ACER) von 2015, aber auch eine gelungene Studie von Andreas Goldthau für das European Centre for Energy and Resource Security (EUCERS) sehr deutlich.

Interessenausgleich und neue Sachlichkeit

Die Crux der Europäer ist es, dass es wegen des Vorrangs der Geopolitik nicht gelingt, einen Interessenausgleich auf pragmatischem Weg zu finden. Eine nüchterne Sicht auf die Situation kann neue Wege aufzeigen: Hinter politischen Vorbehalten stecken auch handfeste kommerzielle Interessen. Polen fürchtet um die eigene Rolle als Transitland von Nord nach Süd sowie die Konkurrenz günstigen russischen Erdgases für LNG; das über das polnische Terminal Swinoujscie importiert wird.

Die Vorteile für Nordwesteuropa und gerade für Deutschland liegen auf der Hand. Für Ost- und Südosteuropa aber mögen zunächst Nachteile von verlorenen Transitgebühren, längeren Transportwegen und einem Mehr an Grenzübergängen überwiegen. Die (Um)Verteilung der Konsumentenrente mag ein valider Punkt sein. Außerdem wurden Interkonnektoren gebaut, um Erdgas aus alternativen Quellen (darunter auch „russisches“ Erdgas), das an den Spotmärkten gehandelt wird, nach Osten und Südosteuropa (bis in die Ukraine) zu bringen. Hier besteht die Sorge, dass diese Grenzübergangskapazitäten künftig durch die über die Ostseepipeline zu verbringenden Mengen aus Langfristverträgen verstopft werden. Im Zweifelsfall würde das Wettbewerb verhindern und könnte Kapazitäten blockieren, fände eine Flussumkehr von West nach Ost statt. Dass die Märkte dort so abgeschottet sind, liegt aber auch an der schleppenden Umsetzung der Binnenmarktpakete. Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass mit dem Bau der Nord Stream 2 ein weiteres „Auffräsen“ der Verbindungen nach Osten und Süden erfolgen könnte. Dann wäre es möglich, die Integration des Binnenmarktes mit dem Ausbau von Grenzübergangskapazitäten und dem Abbau von tarifären und regulatorischen Hindernissen in Mittelost- und Südosteuropa voranzutreiben.

Es geht also auch um das Aufwiegen von Vorteilen des einen Mitgliedstaates gegenüber Nachteilen eines anderen. Das rührt an die politische Frage der Solidarität in der EU. Solidarität wirklich durchzubuchstabieren ist bisher in keinem Politikfeld wirklich gelungen. Hier schließen sich die großen politischen Fragen nahtlos an.

Mehr Realpolitik

Mehr Realismus in den Energiebeziehungen zu Russland bedeutet auch ein Abschied vom Idealismus. Russland bleibt ein schwieriger Partner. Eine sanfte Rückkehr zum „business-as-usual“ ist unwahrscheinlich. Dass sich die Beziehungen zu Russland in außen- und sicherheitspolitischen Fragen bei einem Bau der Nord Stream 2 verbessern, wie in Deutschland in der Tradition der Erdgasröhrengeschäfte vielleicht erhofft, ist eher illusorisch. Wohl aber sind negative Einflüsse auf die Sicherheitslage vermeidbar. Energiehandel- und Zusammenarbeit sind ein Wert an sich, vor allem in schwierigen Zeiten. Eine „Entmystifizierung“ der EU-Russland-Erdgasbeziehungen tut not.

Eine pragmatische Sicht auf die künftige Versorgungslage der EU heißt auch in Alternativen denken. Als Liefer- und Transitländer stehen mit Ausnahme Norwegens eher schwierige Partner zur Verfügung. Die Instrumente und das Marktgewicht der Europäer sind im globalen Maßstab – und jenseits des pipelinebasierten Gashandels – begrenzt.

Außerdem besteht ein Paradox darin, dass diejenigen Länder, die den Import russischen Gases minimieren, wenn nicht gar eliminieren wollen, an seinem Transport als Transitland aber sehr wohl weiterverdienen wollen. Sie wollen also weitergedacht die Durchleitung als ihren Verhandlungshebel nutzen. Das macht sie kaum zu einem verlässlichen Glied in der Lieferkette.

Im Grunde lässt sich die Kontroverse um Nord Stream 2 energiepolitisch auf zwei Fragen reduzieren, deren politische Bewertung recht nüchtern ausfallen muss: Liefern sich Deutschland und die EU mit dem Bau der Pipeline einem wirksamen politischen Druckmittel Moskaus aus? – Wohl eher nicht: Je mehr Importoptionen die EU schafft, desto stumpfer ist die „Energiewaffe". Deren Wirkung wäre schon heute kurzfristig und wenig nachhaltig. Die Abhängigkeit Russlands von den Einnahmen ist groß und würde seine Reputation als Gaslieferant nachhaltig schwächen. Entscheidend ist also die Entwicklung der Gasmärkte.

Wird die Ukraine in ihrer Staatlichkeit geschwächt gegenüber Russland? – Das ist schwieriger zu beantworten und eng mit der Einschätzung darüber verknüpft, wie die Ukraine ihre Rolle als Transitland in der Vergangenheit gespielt hat. Sicher wäre ein Bau der Pipeline für die Reformbemühungen der Ukraine ein Rückschlag. Schrumpfende Transiteinnahmen könnten aber wie seit 2014 durch günstigere Gasimportpreise aufgewogen werden. Die Zukunft des Landes wird weniger durch den Erhalt des Transits, sondern vielmehr durch tiefgreifende Reformen und einen Umbau des Energiesystems bestimmt werden.

Fazit

Viele Fragen sind nach der Auflösung des Nord Stream 2-Gesellschaftervertrags offen. Das bietet einen Anlass, mit Russland und Gazprom das Gespräch zu suchen. Verhandlungsposten gibt es einige: Das Kartellverfahren gegen Gazprom, eine konstruktive Lösung für den Ukraine-Korridor und die Versorgung Südosteuropas. Russland sollte eine Marktliberalisierung in Mittel- und Südosteuropa mittragen und Langfristverträge entsprechend anpassen. Es geht auch um den Wiedergewinn verspielten Vertrauens. Zudem kann Berlin sowohl den kommerziellen Charakter der Ostseepipeline betonen als auch strategisch den Blick weiten: Moskau will die Verbindung durch die Ostsee stärken, Europa eine Importverbindung durch das kaspische Meer aus Turkmenistan haben.

DR. KIRSTEN WESTPHAL

- Politikwissenschaftlerin
- seit 2008 Energie-Expertin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
- kirsten.westphal@swp-berlin.org

e|m|w

Energie. Markt. Wettbewerb.

energate gmbh
Norbertstraße 5
D-45131 Essen
Tel.: +49 (0) 201.1022.500
Fax: +49 (0) 201.1022.555
www.energate.de

www.emw-online.com

Bestellen Sie jetzt Ihre persönliche Ausgabe!
www.emw-online.com/bestellen