

SWP-Studie

Kai-Olaf Lang / Kirsten Westphal

Nord Stream 2

Versuch einer politischen und
wirtschaftlichen Einordnung



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 21
Dezember 2016, Berlin

Die vorliegende Studie setzt sich mit den kommerziellen, wirtschaftlichen, regulatorischen und politischen Implikationen auseinander, die das Nord-Stream-2-Projekt mit sich bringt. Die Planungen für den Bau eines dritten und vierten Strangs der Nord-Stream-Pipeline durch die Ostsee haben in der Europäischen Union erhebliche Kontroversen ausgelöst. Das Pipeline-Projekt zieht hohe politische Kosten nach sich und das fast unabhängig davon, ob es scheitert oder implementiert wird, denn es berührt die Interessenlagen vieler Akteurinnen und Akteure empfindlich. Nord Stream ist eine kommerzielle Unternehmung, hat aber weit über das Betriebs- und Energiewirtschaftliche hinausreichende Folgen, die sich für die einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich darstellen. In jedem Fall also bedeutet das Vorhaben eine Herausforderung für die Energiediplomatie nach innen und nach außen. Es geht darum, die möglichen Spaltungseffekte des Projekts für die europäische Energiepolitik und die Energieunion einzudämmen und abzupuffern.

SWP-Studie

Kai-Olaf Lang / Kirsten Westphal

Nord Stream 2

Versuch einer politischen und
wirtschaftlichen Einordnung

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 21
Dezember 2016, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Auszügen
nur mit vorheriger schriftlicher
Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem
Begutachtungsverfahren durch
Fachkolleginnen und -kollegen
und durch die Institutsleitung
(peer review). Sie geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2016

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 34
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Nord Stream 2 – ein kommerzielles Projekt mit politischen Dimensionen
10	Nord Stream 2 im Lichte betriebswirtschaftlicher Erwägungen
10	Das kommerzielle Kalkül hinter der Nord Stream 2 AG aus Sicht der westlichen Unternehmen
10	Gazproms Kalkül
14	Nord Stream 2 und die Regulierung im EU-Binnenmarkt
14	Rechtliche Rahmenbedingungen im EU-Binnenmarkt
15	Nord Stream 2 – Rechtliche Ansätze und strittige Fragen
17	Die Anschlussleitungen der Nord Stream 2
21	Marktentwicklungen, Markt(macht)verhältnisse und Versorgungssicherheit
21	Nord Stream 2 und das Gasangebot in Nordwesteuropa
22	Nord Stream 2: Preisentwicklungen und Liquidität
22	Der Transit durch die Ukraine und ungelöste Probleme
24	Die Gasmärkte in Ostmitteleuropa
27	Nord Stream und veränderte Gasflüsse in Osteuropa
29	Nord Stream 2 – Die politische Dimension
29	Nord Stream 2: Eine Einordnung aus Sicht des strategischen Energiedreiecks
30	Das Projekt im Zeichen von klima- und umweltpolitischen Erwägungen
31	Kritikpunkte aus Ostmittel- und Südosteuropa
33	Interessenlagen in den einzelnen Mitgliedstaaten
39	Fazit und Ausblick
42	Empfehlungen an die deutsche und europäische Politik
44	Abkürzungen

*Dr. Kai-Olaf Lang
ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa*

*Dr. Kirsten Westphal
ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe
Globale Fragen*

Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung

Die Planungen für den Bau eines dritten und vierten Strangs der Nord-Stream-Pipeline durch die Ostsee haben in der Europäischen Union erhebliche Kontroversen ausgelöst. Während der russische Energiekonzern Gazprom, aber auch die am Projekt interessierten europäischen Firmen argumentieren, das »Nord Stream 2«-Vorhaben und die damit geschaffene zusätzliche Direktanbindung der EU-Energiemärkte an den Produzenten Russland erhöhte die Energie-sicherheit in Europa, sehen insbesondere die Kommission und einige Mitgliedstaaten das Projekt kritisch. Sie befürchten unter anderem einen weiteren Ausbau der Vormachtstellung Gazproms auf EU-Märkten und die Schwächung der bisherigen Transitländer, die im Extremfall künftig nicht mehr für die Verbringung von russischem Erdgas nach Mittel- und Westeuropa benötigt würden. Vor allem im östlichen Teil der EU gibt es überdies Sorgen, dass das Projekt negative Folgen für die eigene Versorgungssicherheit und politische Konsequenzen in Gestalt einer Revitalisierung der deutsch-russischen Kooperation haben könnte, die sich dann über den Energiesektor hinaus europa- und außenpolitisch niederschlägt.

Die intensiven Auseinandersetzungen um das Pipeline-Projekt spielen sich in einem mehrdimensionalen Kontext ab. Für die EU stellt sich im Zusammenhang mit Nord Stream 2 nicht zuletzt die Frage, ob sie im Falle des Baus der Leitung in der Lage sein wird, einen dreifachen Konsistenz- und Kohärenztest zu bestehen: erstens mit Blick auf die Anwendung ihrer für den Energiebinnenmarkt geltenden Regeln, die weder aufgeweicht noch aus politischen Gründen gebeugt werden sollten; zweitens hinsichtlich ihrer außen- und sicherheitspolitischen Ziele, konkret gegenüber der Ukraine, die ja durch Entscheidungen in der Energiepolitik nicht unterlaufen werden sollten; und drittens bezüglich ihres inneren Zusammenhalts, der durch Nord Stream 2 leiden könnte – politisch, weil sich die Kluft zwischen den Mitgliedstaaten in Sachen Russland- oder Energiepolitik vergrößern könnte, und wirtschaftlich, weil der Bau der Pipeline möglicherweise dazu führt, dass Mitgliedstaaten stärker auf nationale Energie- und vor allem Energie-

sicherheitspolitik setzen und die Marktfragmentierung damit zunimmt.

Einerseits könnte das Projekt Nord Stream 2 nach der dramatischen Verschlechterung der EU-Russland-Beziehungen infolge der Krise um die Ukraine 2014 dazu dienen, gemeinsamen Interessen wieder mehr Raum und Gewicht zu verschaffen. Andererseits lässt sich die geopolitische Dimension des Vorhabens nicht ignorieren, denn es ist darauf angelegt, den Transit durch die Ukraine zu umgehen. Zudem ist die Idee, eine weitere Pipeline durch die Ostsee zu bauen, im politischen Diskurs stark aufgeladen worden. Die Gegner des Projekts argumentieren, eine solche zusätzliche Rohrleitung führe die Energieunion ad absurdum und laufe all ihren Zielen zuwider. Der Pipeline-Plan zieht also hohe politische Kosten nach sich und das fast unabhängig davon, ob er scheitert oder implementiert wird. Nord Stream ist eine kommerzielle Unternehmung, hat aber weit über das Betriebs- und Energiewirtschaftliche hinausreichende Folgen. In jedem Fall also stellt das Vorhaben eine Herausforderung für die Energiediplomatie nach innen und nach außen dar.

Die Bundesregierung betont zwar mit Fug und Recht den kommerziellen Charakter des Projekts, gleichwohl hat sie es aus dem Interessenkalkül des Anlandelands heraus und aus energiepolitischen Gründen flankiert. Aus deutscher Sicht geht es insbesondere darum, den Nutzen des Pipelinebaus für den gesamteuropäischen Gasmarkt offensiv zu vermitteln und Mythen entgegenzutreten. Die Sorge, es werde ein bilaterales Monopol entstehen, ist unbegründet, denn der deutsche Gasmarkt ist wettbewerblich organisiert. Deutschland muss (in den Nachbarländern) um Vertrauen werben in seine Kartell- und Missbrauchsaufsicht und sollte Markt(macht)verschiebungen penibel beobachten. Gleichzeitig gilt es, die eventuellen europapolitischen und bilateralen Kosten im Blick zu haben und diese möglichst zu senken. Deutschland könnte dazu mit den Nachbarländern in Ostmitteleuropa einen strukturierten multilateralen Energiedialog führen, der auf einen Interessenausgleich im Rahmen der Ausgestaltung der Energieunion abzielen könnte. Das Projekt sollte symbolisch nicht weiter aufgeladen werden, aber in seinen politischen Bezügen reflektiert und im Rahmen der Energieunion akkommodiert werden, um Verwerfungen mit Partnern in der EU zu verhindern.

Außerdem sollten die genannten denkbaren Spaltungseffekte des Nord-Stream-2-Projekts reduziert und Inkonsistenzen vermieden werden:

- Die Anschlussleitungen der Nord Stream an Land unterliegen der Regulierung nach EU-Recht. Für den Offshore-Teil der Pipeline besteht aber insofern eine Grauzone, als sich Deutschland, die EU und Russland uneins sind über das anzuwendende »Regime«. Das aber eröffnet auch Möglichkeiten für einen breiteren Interessenausgleich.
- Ein solcher Interessenausgleich zwischen der EU und Russland sollte trilateral, unter Einbeziehung der Ukraine, und unter Beteiligung der betroffenen Mitgliedstaaten ausgehandelt werden. Der anzustrebende Kompromiss müsste es Russland und Nordwesteuropa erlauben, ihre direkten Erdgasbeziehungen durch die Ostsee auszubauen, aber gleichzeitig festlegen, dass für eine bestimmte Gasmenge der Transit durch die Ukraine als Flexibilitätsoption erhalten bleibt. Nur auf Basis eines Minimalkonsenses kann ein attraktives Geschäftsmodell für den ukrainischen Transitkorridor gefunden werden. In jedem Fall sollten die EU und die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur energiewirtschaftlichen und energiepolitischen Stabilisierung der Ukraine (über den Erdgassektor hinaus) im Rahmen der Energiegemeinschaft fortführen.
- Die Situation der Energieversorgung und die Marktbedingungen in Ostmittel- und Südosteuropa sollten sehr zügig verbessert werden. Dazu gehört neben der Umsetzung des Dritten Binnenmarktpakets, dass die Folgen möglicher Veränderungen der Routen für den Import von Gas aus Russland mit Blick auf die Staaten dieser Region kalkuliert und die betroffenen Länder bei notwendigen Anpassungen ihrer Transportinfrastruktur unterstützt werden.
- Sollte Nord Stream 2 nicht wie geplant in Betrieb gehen, blieben das Problem des Ost-West-Transits und die Frage nach der Sicherheit und Zuverlässigkeit des ukrainischen Transportkorridors weiter virulent. Auf die Transitmengen hat zudem auch die Revitalisierung des Turk-Stream-Vorhabens Auswirkung. Auf der anderen Seite werden die »Gazprom-skeptischen« EU-Mitgliedstaaten genau auf einen eventuellen »Nord-Stream-2-Ausstiegsdeal« blicken. Ein Kompromiss, bei dem Gazprom etwas zugestanden wird, könnte von diesen Ländern als übermäßiges Nachgeben interpretiert werden und die bisher meist positive Wahrnehmung der Rolle der Europäischen Kommission verändern.
- An einer Verschleppung und Verzögerung des Genehmigungs- und Bauprozesses sollte keiner Seite gelegen sein, da damit die Ungewissheit nur

Nord Stream 2 – ein kommerzielles Projekt mit politischen Dimensionen

Die Baukosten für die Verdoppelung der Nord-Stream-Pipeline um zwei weitere Stränge und die damit einhergehende Erhöhung der Transitkapazität um nochmals 55 Milliarden Kubikmeter im Jahr werden auf 8 bis 10 Milliarden Euro beziffert. Die Realisierung der Pipeline ist das erklärte Ziel einer Projektgesellschaft, die im September 2015 in St. Petersburg ins Leben gerufen wurde. Ursprünglich war vorgesehen, dass die Gazprom, die sich zu mehr als der Hälfte der Anteile in der Hand des russischen Staates befindet, 50 Prozent und die »europäische Seite« die anderen 50 Prozent der Aktien an der Nord Stream 2 AG halten sollten. Der Anteil der westeuropäischen Firmen hätte sich zu je zehn Prozent auf die privatwirtschaftlich geführten Unternehmen Uniper (einstmals E.On), BASF/Wintershall, die österreichische OMV, die anglo-niederländische Shell und die französische Engie verteilt.

Um das Projekt in seiner europäischen Dimension zu beurteilen, ist es notwendig, auch den weiteren Weg des russischen Erdgases zu verfolgen.

Für die Ablandung der Offshore-Pipeline in Russland (siehe Karte, S. 8) gibt es der Webseite der Nord Stream 2 AG zufolge zwei Ausgangspunkte, die geprüft werden. Sie liegen südlicher als bei Nord Stream 1, die seinerzeit geplant worden war, um das (bisher noch nicht entwickelte) Offshore-Feld Shtokmanovskoje in der Barentssee anzubinden. Laut der Projektgesellschaft sollen die geplanten zwei Stränge das bereits erschlossene russische Erdgasfeld Bovanenkovo mit einer jährlichen Förderkapazität von 115 Milliarden Kubikmetern auf der Jamal-Halbinsel mit dem europäischen Gasmarkt verbinden. Der Offshore-Verlauf soll aber ab der Außengrenze der exklusiven Wirtschaftszone Russlands dem der Röhren der Nord

Stream 1 folgen, die schon 2011 und 2012 in Betrieb genommen worden sind. Diese Pipelines liegen parallel in einer Entfernung von circa 150 Metern nebeneinander, ein Abstand, der einen sicheren Betrieb gewährleisten soll. Sie passieren dabei die exklusiven Wirtschaftszonen Finnlands, Schwedens und Dänemarks (und die Küstengewässer Bornholms), bevor sie in der deutschen exklusiven Wirtschaftszone und im Küstenmeer bei Greifswald enden. Die Rohre und die Betonummantelung für die Nord Stream 2 wurden mittlerweile bestellt. Ein genauer Routenverlauf wurde aber noch nicht bekanntgegeben (Stand: Anfang Dezember 2016).

Um das Projekt in seiner europäischen Dimension zu beurteilen, ist es notwendig, auch den weiteren Weg des russischen Erdgases zu verfolgen. Nicht von ungefähr wird der Bauplan neben Uniper und Wintershall auch von OMV, Shell und Engie unterstützt. Bisher erfolgt der Weitertransport des Erdgases aus Nord Stream 1 von Greifswald über die Norddeutsche Erdgasleitung (NEL) Richtung Westen und über die Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung (OPAL) Richtung Süden an die tschechische Grenze. Um die vollen Mengen aus Nord Stream 1 und 2 abtransportieren und das Erdgas in Nachbarländer im Westen, Süden und Osten weiterleiten zu können, müssten die bestehenden Anschlussleitungen voll ausgelastet und neue Kapazitäten geschaffen werden.

Das Projekt Nord Stream 2 energiepolitisch und energiewirtschaftlich »wertneutral« oder »objektiv« einzuordnen, scheint aus heutiger Sicht fast unmöglich. Während der Pipeline-Bau insbesondere in Deutschland unter Verweis auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und die privatwirtschaftliche Trägerschaft als kommerzielles Projekt gilt, dessen ökonomische Rationalität auf der Hand liegt, betrachten Deutschlands Nachbarländer im Osten, aber auch die EU-Kommission in Brüssel das Vorhaben als ein Politikum, das als Spaltpilz in der Union wirken



Karte: Die wichtigsten bestehenden, im Bau befindlichen und geplanten Gasfernleitungen in Europa
 © www.mapz.com – Map Data: OpenstreetMap, ODbL

wird. Der Plan für Nord Stream 2 kommt aus Sicht der Gegner zur Unzeit, da er den Zielen der EU-Energieunion widerspreche, Russlands außenpolitischem und wirtschaftlichem Kurs Vorschub leiste und die Ukraine zusätzlich destabilisiere. Auch wenn das ins Auge gefasste Unternehmen anhand der Kriterien des klassischen Zieldreiecks der EU-Energiepolitik (Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umwelt-/Klimaschutz) bewertet wird, zeigt sich eher ein hohes Maß an Uneinigkeit, als dass Chancen für Kompromisse und einen Interessenausgleich innerhalb der Union sichtbar würden. Auch fällt die Beurteilung der Auswirkungen des Leitungsbaus auf Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Klimaverträglichkeit des europäischen Energiesystems je nach zugrundeliegendem Zeithorizont sehr unterschiedlich aus.

Jenseits der skizzierten Konfliktlinien in der Energiepolitik rührt das Projekt Nord Stream 2 auch an einem wunden Punkt in der Europäischen Union:

In der EU-28 herrscht offener Dissens darüber, wie die Zukunft mit Russland – auch in den Energiebeziehungen – gestaltet werden soll. Das gilt gleichermaßen für die trilateralen Beziehungen mit Russland und der Ukraine. Zwar betont Brüssel offiziell seine Solidarität mit der Ukraine, aber die konkreten politischen Maßnahmen sind von kurzfristigem Krisenmanagement diktiert. Außerdem macht sich in der Union eine gewisse Ernüchterung breit.

Die Nord Stream 2 auf ein kommerzielles Projekt zu reduzieren, greift zu kurz. Dennoch sind die betriebswirtschaftlichen Erwägungen die Basis des Projekts und deswegen Gegenstand des ersten Kapitels. In einem zweiten Schritt werden die rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt, unter denen das Vorhaben verwirklicht werden soll. Die Regulierung ist der entscheidende Hebel der EU-Kommission, um den wettbewerblichen und integrierten Binnenmarkt für Erdgas zu gestalten. Vor dem Hintergrund der Ak-

tivitäten des Gazprom-Konzerns wurde sie seit 2009 weiterentwickelt. Die Marktstellung des russischen Konzerns und die Auswirkungen auf die Gasmärkte im Nordwesten, in Deutschland sowie Mittel- und Südosteuropa sind deswegen Thema des dritten Kapitels (»Marktentwicklungen, Markt(macht)verhältnisse und Versorgungssicherheit«, S. 21ff). Nach der Krim-Annexion im Jahr 2014 und den militärischen Auseinandersetzungen in der Ostukraine wurde der Energiehandel mit Russland in der EU noch stärker als in der Vergangenheit einer politisch qualitativen Bewertung unterzogen. In diesem Kontext wurde auch das Konzept der Energieunion der EU – eine der zehn Prioritäten der Juncker-Kommission – entwickelt. Nord Stream 2 wird ein erhebliches Spaltpotential innerhalb der EU-28 und für die Energieunion zugeschrieben. Das Projekt bringt hohe politische Kosten mit sich. Der Flurschaden im Verhältnis zu Deutschlands direkten östlichen »Gasnachbarn« ist hoch. Sollte das Projekt scheitern oder sich massiv verzögern, könnte das wiederum zusätzlich die Energiebeziehungen mit Russland belasten. Diesen außen- und geopolitischen Implikationen widmet sich das vierte Kapitel (»Nord Stream 2 – Die politische Dimension«, S. 29 ff). Der Schlussteil folgt der These, dass zwar der Bau Gazprom und seinen europäischen Partnern obliegt, es aber an der deutschen und europäischen Politik ist, die Nebenwirkungen und zu erwartenden negativen Begleiterscheinungen zu bearbeiten. Wie wiederum die EU-Politik das Nord-Stream-2-Unternehmen einordnet und wie sie mit dem Vorhaben umgeht, berührt Grundprinzipien der EU-Integration und kann eine richtungsweisende Wirkung haben.

Nord Stream 2 im Lichte betriebswirtschaftlicher Erwägungen

Das kommerzielle Kalkül hinter der Nord Stream 2 AG aus Sicht der westlichen Unternehmen

Nach dem Einspruch der polnischen Kartellbehörde im August 2016, die Vorbehalte gegen die geplante Aktiengesellschaft geltend machte, ist Gazprom jetzt alleiniger Gesellschafter des im schweizerischen Zug eingetragenen Unternehmens. Ursprünglich wollten Uniper, BASF/Wintershall, OMV, Engie und Shell je zehn Prozent der Anteile übernehmen. Das Risiko einer Beteiligung an der Nord Stream 2 AG wäre für die Firmen überschaubar gewesen: Die Durchleitungskapazitäten sind fest von Gazprom gebucht und die Verzinsung fixiert. Damit waren Einnahmen und Amortisierung der Investitionen kalkulierbar. Auch für Geldgeber wie Banken und Versicherungen sind solche Konditionen attraktiv. Dieser Firmenzusammenschluss unterlag jedoch sowohl in Deutschland als auch in Polen der Fusionskontrolle, weil Auswirkungen auf die dortigen Märkte zu erwarten waren. Während das Bundeskartellamt in Deutschland im Dezember 2015 eine Freigabeentscheidung erließ, legte die polnische Kartellbehörde dem Konsortium einen Fragenkatalog vor. Daraufhin zogen die Firmen ihren Antrag zurück. Es bleibt abzuwarten, ob und welche Auffangkonstruktion (im Gespräch sollen Wandelanleihen sein) die westeuropäischen Firmen für ihre Kooperation mit der Gazprom finden. Es erweist sich als schwierig, ein Konstrukt zu finden, das ähnlich transparent ist und eine Balance von Risiken und Kontrolle ermöglicht, aber nicht als schlichte Umgehung des Fusionskontrollverfahrens in Polen interpretiert werden kann.

Die westeuropäischen Firmen Uniper (ehemals E.On), BASF/Wintershall, OMV, Shell und Engie würden es begrüßen, die Partnerschaft mit Gazprom

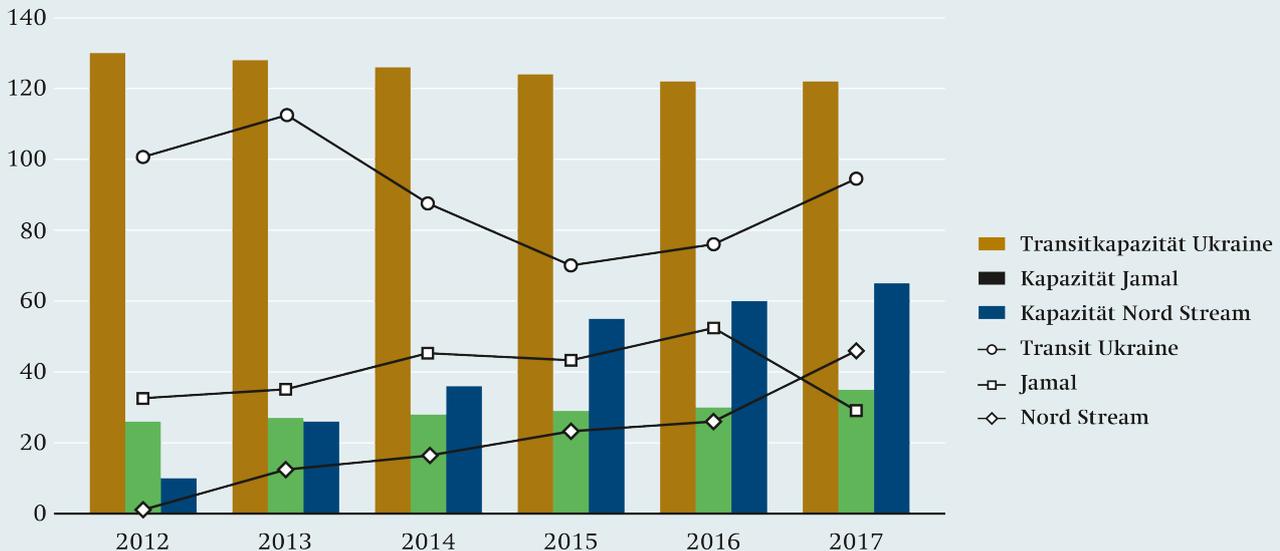
mit dem Bau der Pipeline auszuweiten, zumal sie in jahrzehntelangen Lieferbeziehungen mit dem russischen Energieriesen stehen. Angesichts der aktuell komplexen Marktlage, die von sinkender Förderung in der EU, dümpelnden Erdgaspreisen und einem schwierigen Geschäftsumfeld in Russland geprägt ist, sind sie daran interessiert, ihre Marktposition als Lieferant, Energiehändler und/oder Gasproduzent zu stärken und ihre Investitionen in Russland abzuschern. Nicht zuletzt reflektiert diese Strategie eine sehr pragmatische Sicht auf ökonomische Realitäten: Auf kurze und mittlere Sicht (bis nach 2020) ist Gazprom ein Lieferant, der zu flexiblen Mengen und Wettbewerbspreisen Gas in die EU liefern kann.

Wenn westeuropäische Firmen Teil des Konsortiums gewesen wären, hätte dies aus EU-Sicht erhebliche Vorteile gehabt.

Wenn westeuropäische Firmen Teil des Konsortiums gewesen wären, hätte dies aus EU-Sicht erhebliche Vorteile gehabt, denn ihre Beteiligung hätte die Transparenz des Projekts und die Kontrolle darüber erhöht. Unter rein ökonomischen Aspekten war und ist bemerkenswert, dass von westlicher Seite keine Gelder der öffentlichen Hand zur Realisierung benötigt werden. Insbesondere das Konstrukt einer gemeinsamen AG, mithin eines von Unternehmen getragenen Infrastrukturprojekts, hätte zum Modell eines freien Wettbewerbsmarkts gepasst und zur Erhöhung von Transportflexibilitäten und zu neuen Importkapazitäten beigetragen. Nun ist Gazprom alleiniger Anteilseigner. Auch wenn die gerade skizzierten Logiken und Effekte dadurch nicht annulliert werden, so hat sich doch qualitativ etwas verschoben: Für den Fall, dass Gazprom nun diese Gasleitung allein baut und

Graphik 1:

Russische Gasexporte in die EU und Transportkapazitäten 2010–2015 (in Mrd. Kubikmeter pro Jahr)



Quelle: »Gas Trade Flows in Europe, in Mcm«, International Energy Agency (IEA) (online), 2016, <www.iea.org/gtf/index.asp> (Zugriff am 2. 12. 2016), und IEA, Gas: Medium Term Market Report 2015. Market Analysis and Forecasts to 2020, Paris 2015, S. 106.

betreibt, wäre es die erste direkte Pipelineverbindung zum europäischen Markt, die ausschließlich vom russischen Konzern kontrolliert wird.

Gazproms Kalkül

Russland hat seit 2014 mehr als deutlich gemacht, dass es alternative Exportrouten sucht, um den Gastransport durch die Ukraine zu beenden oder zu minimieren, der aus seiner Sicht mit nicht mehr tragbaren Risiken behaftet ist. Russischen Darstellungen zufolge ist genau dies das Hauptziel des Baus von Nord Stream 2. Auf dem Höhepunkt der Krise um die Ukraine 2014 äußerten sich der Kreml und die Gazprom-Zentrale unisono dahingehend, dass der ukrainische Transit auf Null reduziert werden soll.¹ Im darauffolgenden Jahr 2015 wurde diese Aussage

etwas relativiert und Gazprom ließ nun verlauten, dass man Anweisung habe, mit der Ukraine über Konditionen der Durchleitung nach 2019 zu verhandeln.

Im Westen wird kritisiert, dass der Bau zusätzlicher Pipelines durch die Ostsee auf Seiten Moskaus geopolitisch motiviert und konkret mit dem Ziel verbunden sei, die Ukraine zu umgehen und zu schwächen. Viel spricht dafür, dass im Fall des Projekts Nord Stream 2 auf russischer Seite wirtschaftliche und politische Interessen zusammenfallen. Der russische Staat hält immerhin mehr als die Hälfte der Gazprom-Anteile. Doch Nord Stream 2 ist nur eine von mehreren Rohrleitungen nach Europa und nach Asien, die Gazprom in den Jahren 2014/15 aufs Tapet gebracht hat. In der fluiden geopolitischen Lage will sich der Kreml möglichst viele Handlungsoptionen offenlassen, die sowohl einer wirtschaftlichen als auch einer politischen Beurteilung unterliegen. Gazprom steht auf allen seinen angestammten Märkten unter Druck und muss deswegen neue Verkaufsstrategien probieren und neue Absatzwege erschließen. Zudem diene allein die Ankündigung des Nord-Stream-2-Projekts und seiner Trägerschaft durch ein

¹ »Miller: Rol' Ukrainy' v kachestve transitera svedetsya k nulyu« [Miller: Die Rolle der Ukraine beim Transit wird sich auf Null reduzieren], *Vzglyad*, 6. 12. 2014, <<http://vz.ru/news/2014/12/6/719045.html>> (Zugriff am 19. 12. 2014).

breites Konsortium aus Sicht der Führung in Moskau dazu, zu zeigen, dass Russland trotz der internationalen Sanktionen nicht isoliert und unverändert ein attraktiver Wirtschaftspartner ist.

Jenseits der geopolitischen gibt es indes auch nachvollziehbare geoökonomische Gründe dafür, die Ukraine zu umgehen. Generell reduziert eine direkte, effiziente und moderne Anbindung an den Markt (Transit-)Risiken. Die Position als Durchgangsland verleitet Staaten dazu, das Transportmonopol als Verhandlungspfand einzusetzen und die erwirtschafteten Renten zu maximieren. Russland war seit Ende der 1990er Jahre, aber noch vehementer seit Beginn der 2000er Jahre darauf bedacht, die Exportrouten zu diversifizieren und die Gasvolumen, die durch die Ukraine geleitet wurden, zu reduzieren. Schon die Jamal-Europa-Pipeline und die Nord Stream 1 hatten in der Vergangenheit erheblich dazu beigetragen, die durch die Ukraine gelieferten Transitmengen zu drosseln (siehe oben Graphik 1).

Der Ausbau der Verbindung durch die Ostsee gibt Gazprom die Möglichkeit, seinen größten Absatzmarkt, Deutschland, direkt mit neuen Mengen zu beliefern und die Risiken des Transits zu weiteren großen Abnehmern (unter anderem Frankreich) zu reduzieren. Seit 2009/10 hat sich der europäische und globale Gasmarkt fundamental verändert. Weit mehr als die Hälfte des gehandelten Erdgases ist nun an Preise an den Hubs gekoppelt. Die Gaspreise sind gesunken und konvergieren zwischen den nordwesteuropäischen Marktgebieten mit nur noch geringen Preisunterschieden. Gazprom hat sich dieser neuen Marktsituation in seiner Preisstrategie sukzessive angepasst. Der Konzern hat vielen seiner Abnehmer in Nordwesteuropa retroaktive Preisabschläge gewährt. Außerdem hat er Erdgas in Deutschland und dem Baltikum auktioniert. Allerdings sind die Geschäftsbeziehungen mit Gazprom noch durch Langfristverträge mit festen Liefer- und Abnahmepflichten geprägt. Gazprom hat die Gasquellen vorzuhalten, um die Mengen zu liefern, die die Vertragspartner in der EU bestellen (nominieren).

Diese Langfristverträge, die Gazprom mit europäischen Firmen geschlossen hat, reichen bis weit über 2019 hinaus. Sie verpflichten den Konzern auf bestimmte Liefermengen und Lieferpunkte, garantieren ihm aber gleichzeitig stabile Absatzmengen bis nach 2030. Aus Sicht des russischen Energiegiganten ist es äußerst vorteilhaft, Deutschland als Umschlagplatz für das in den Westen exportierte Erdgas zu wählen. Deutschland ist der größte Gasmarkt in der

EU und auch der größte Abnehmer russischen Erdgases mit Langfristverträgen bis 2034. Das Unternehmen hat in Deutschland eine starke Präsenz entlang der gesamten Versorgungskette. Die Nähe zum deutschen und europäischen Markt und der Zugang zu großen Speicherkapazitäten eröffnen Gazprom alle Möglichkeiten, nicht nur die Langfristverträge zu erfüllen, sondern in Anpassung an den sich wandelnden (und nach den Wünschen der EU stärker spotmarktgetriebenen) EU-Gasmarkt auch eine mengenbasierte Strategie zu verfolgen. In einem saturierten Gasmarkt sinkt womöglich der Anreiz für andere Unternehmen, in alternative Projekte zu investieren. Die Gazprom verfügt (gerade auch mit einer zusätzlichen Pipeline durch die Ostsee) über ein hohes Maß an Flexibilität in ihren Vermarktungsstrategien, eine Flexibilität, die vorher bei der europäischen Seite lag.² Das heißt, die Gazprom könnte ihre Marktanteile im derzeit überversorgten Erdgasmarkt konsolidieren und (zumindest zeitweise) gegenüber Konkurrenten verteidigen. Eine solche Optimierung der eigenen Marktposition und Preisstrategie wäre ökonomisch rational. Hier ist dann die deutsche Kartellaufsicht gefordert, die Marktaktivitäten zu observieren.

Aus russischer Sicht wird sich das Transitrisko auf der ukrainischen Route nicht verringern.

Aus russischer Sicht wird sich das Transitrisko auf der ukrainischen Route nicht verringern. Das ukrainische Pipeline-System wurde in den vergangenen Jahrzehnten weder saniert noch modernisiert, so dass de facto von einer geringeren Durchleitungskapazität nach Westen, nämlich von lediglich 90–95 Milliarden Kubikmetern jährlich, ausgegangen werden muss.³

² Thierry Bros, *Has Ukraine Scored an Own-goal with Its Transit Fee Proposal?*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, November 2016, S. 5 (Oxford Energy Comment), <www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/11/Has-Ukraine-scored-an-own-goal-with-its-transit-fee-proposal.pdf>.

³ Andreas Goldthau, *Assessing Nord Stream 2: Regulation, Geopolitics & Energy Security in the EU, Central Eastern Europe & the UK*, London: The European Centre for Energy and Resource Security (EUCERS), 2016 (Strategy Paper Nr. 10), S. 18, und Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)/Council of European Energy Regulators (CEER), *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2014*, Ljubljana/Brüssel, November 2015, S. 258.

Die ukrainisch-russischen Gashandelsbeziehungen waren in den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten nach Auflösung der Sowjetunion gekennzeichnet von einem Prozess des ununterbrochenen Aushandelns von politischen und wirtschaftlichen Zugeständnissen (z. B. Erhaltung des russischen Schwarzmeerflotten-Stützpunkts gegen Preisabschläge für Erdgaslieferungen). Der Zugang zu verbilligten Gaslieferungen aus dem Osten und die Transiteinnahmen waren in der Ukraine (aber auch auf russischer Seite) ein Nährboden für Korruption und ein Hindernis für Reformen. Auch die Versuche, den Gashandel und Gastransit 2009 auf eine neue Vertragsbasis zu stellen, machten diesen Quid-pro-quo-Deals nicht wirklich ein Ende. Außerdem sind im Juni 2014 im Kontext der Krim-Annexion und der militärischen Destabilisierung der Ostukraine zum wiederholten Mal Streitigkeiten über Gaspreise und ausstehende Zahlungen der Ukraine aufgekommen.⁴ Das Zerwürfnis liefert Gazprom und Russland eine Rechtfertigung, sich um neue Lieferwege zu bemühen; nicht zuletzt, um den Lieferverpflichtungen aus den Langzeitverträgen mit europäischen Kunden nachzukommen.

Aus kommerzieller Sicht ist bedeutsam, dass der gegenwärtig gültige Transitvertrag 2019 endet. Aber wie bis dahin und danach die Transportgebühren und Transitbedingungen ausbuchstabiert werden, ist ungewiss (siehe dazu das Kapitel »Der Transit durch die Ukraine«, S. 22).

Somit sind die Unwägbarkeiten im Rahmen des Transits von russischem Gas durch die Ukraine größer geworden, da die rechtliche, wirtschaftliche und technische Gemengelage kompliziert ist und bleiben wird (siehe unten, S. 22f). Schließlich führte und führt die Diskussion in der Ukraine über neue, weit höhere Gastransporttarife⁵ dazu, dass die Beurteilung des ökonomischen Nutzens der Nord Stream 2 noch entschiedener zugunsten des Projekts ausfällt. Die für Nord Stream 2 prognostizierten Durchleitungskosten liegen ungefähr 20 Prozent unter den derzeitigen Gebühren für den ukrainischen Transportkorridor.⁶

⁴ ACER/CEER, *Annual Report* [wie Fn. 5], S. 262.

⁵ Während der alte Transitvertrag einen Tarif von circa 2,70 US-Dollar pro 1000 Kubikmeter pro 100 Kilometer vorsah, zeichnet sich nun eine annähernde Verdoppelung der Transitgebühren für die Gazprom ab, wenn der nicht-regulierte (mengenbasierte) Transitvertrag in einen regulierten Vertrag mit Kapazitätsbuchungen überführt würde, siehe Bros, *Has Ukraine Scored an Own-goal* [wie Fn. 4], S. 3/4.

⁶ Goldthau, *Assessing Nord Stream 2* [wie Fn. 5], S. 19.

Nord Stream 2 und die Regulierung im EU-Binnenmarkt

Rechtliche Rahmenbedingungen im EU-Binnenmarkt

In der Europäischen Union stieß das Nord-Stream-2-Projekt schon in jener Phase, als noch von einem russisch-europäischen Konsortium ausgegangen werden konnte, auf eine schwierige politische wie regulatorische Gemengelage. Das Pipeline-Projekt läuft den politischen Zielen Brüssels und vieler Mitgliedstaaten zuwider, deren erklärtes Ziel es ist, die Erdgasbezüge zu diversifizieren und die Importabhängigkeit von Russland zu reduzieren (vor allem dort, wo sie zu Vulnerabilität führt). Dieses langfristige Interesse war auch bestimmend bei der Konzipierung der Energieunion. Die politischen Vorbehalte sind Gegenstand eines späteren Kapitels. Die folgenden Ausführungen widmen sich zunächst den rechtlichen Rahmenbedingungen. Denn die Binnenmarktregulierung hat sich bisher als wirksamstes Instrument für Brüssel erwiesen, um seine energiepolitischen Ziele zu verfolgen.⁷ Deswegen hat die Kommission auch eine Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen vorgenommen.

Um die rechtlich-regulatorischen Diskussionen zu verstehen, muss man sich vergegenwärtigen, dass die Kompetenz in der Energiepolitik zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt ist.⁸ Zwar haben Letztere nationale Souveränität über ihren Energiemix. Die Union aber erlässt im Gesetzgebungsverfahren Normen, die das Funktionieren des Energiemarkts

und die Energieversorgungssicherheit gewährleisten sollen. Was die Nutzung und den Betrieb von Gaspipelines betrifft, sind die »Verordnung über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen« (715/2009/EG) und die »Richtlinie über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt« (2009/73/EG) von besonderer Bedeutung. Beide Rechtsakte sind Teil des Dritten Binnenmarktpakets. Nach Richtlinie 2009/73/EG müssen Fernleitungsnetze aus vertikal-integrierten Gasunternehmen herausgelöst, also von Produktion, Import und Vertrieb getrennt werden (Art. 15). Die Entflechtungsvorgaben umzusetzen und die Zertifizierung des unabhängigen Betreibers der Pipelines vorzunehmen, obliegt den Mitgliedstaaten bzw. der jeweiligen nationalen Regulierungsbehörde.⁹ Bei der Zertifizierung des Pipeline-Betreibers kann die Kommission nur eine unverbindliche Stellungnahme abgegeben. Der Zugang für Dritte (Art. 13) zu den Pipelines wird über die sogenannten Netzcodes geregelt: Sie enthalten Bestimmungen über die Vergabe von Transportkapazitäten, die Modalitäten des grenzüberschreitenden Betriebs und den Umgang mit Engpässen in den Netzen und legen Tarife fest. Die Netzcodes werden von der Vereinigung Europäischer Gasnetzbetreiber (ENTSOG) auf Basis der Rahmenleitlinien der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) erarbeitet, von der Kommission gebilligt und von den nationalen Regulierungsbehörden umgesetzt. Für Transportkapazitäten, die in schon bestehenden Langfristverträgen fixiert sind, wurden lange Übergangsfristen geschaffen und der Netzcode für Kapazitätsallokation, der am 1. November 2015 in Kraft trat, erlaubt die Buchung von großen Kapazitäten bis auf 15 Jahre hinaus. Die EU ist hier Erdgasexporteuren wie Gazprom entgegengekommen. Außerdem ließ die Kommission Ausnahmeregelungen für große In-

⁷ Andreas Goldthau/Nick Sitter, »Soft Power with a Hard Edge: EU Policy Tools and Energy Security«, in: *Review of International Political Economy*, 22 (2015) 5, S. 941–965; Kirsten Westphal, »Gazprom und die EU-Regeln des Binnenmarktes – auch eine politische Frage«, in: *Russland-Analysen*, (20. 11. 2015) 305, S. 2–5.

⁸ Siehe dazu auch Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, *Ausarbeitung: Nord Stream 2 – Vorgaben des europäischen Energierechts*, März 2016 (PE 6-3000-27/16).

⁹ Ebd., S. 7.

frastrukturprojekte (Verbindungsleitungen, LNG-Terminals; Speicher) zu, zu denen Dritte in Sonderfällen keinen Zugang erhalten müssen. Solche Ausnahmen können zwar von der nationalen Regierungsbehörde gewährt werden, wenn dadurch Versorgungssicherheit und Wettbewerb gestärkt werden; sie müssen allerdings von der Kommission bestätigt werden. Diese Binnenmarktregelungen definieren also die jeweiligen Handlungsräume von Union und Mitgliedstaat.

Nord Stream 2 – Rechtliche Ansätze und strittige Fragen

All diese oben genannten Zusammenhänge spielen eine wichtige Rolle für die Frage, wie schnell und unter welchen rechtlich-regulatorischen Prämissen Nord Stream 2 realisiert werden könnte.

Das Nord-Stream-2-Konsortium hat auf den gleichen Realisierungspfad gesetzt, wie beim Bau der Nord Stream 1.¹⁰ Indes haben sich seit der Planungsphase der Nord Stream 1 die politischen Rahmenbedingungen in der EU verändert. Der Bau der Ostseeleitung wurde 2005 besiegelt und 2010 begonnen. 2011 und 2012 wurden die beiden Stränge in Betrieb genommen.¹¹ Für Nord Stream 1 wurde kein Intergouvernementales Abkommen (IGA) zwischen Deutschland und Russland geschlossen.¹² Im September 2005 unterzeichneten der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder und der russische Präsident

Wladimir Putin lediglich eine Absichtserklärung. Es gibt auch kein entsprechendes Abkommen zwischen der EU und Russland, obwohl das Projekt ursprünglich eine gesamteuropäische Dimension haben sollte und als Teil des Transeuropäischen Netzes (TEN) geplant war. Seinerzeit sollte das große Shtokman-Feld ans europäische Netz angebunden werden. Der Planungs- und Bauprozess der Nord Stream 1 wurde unter Berücksichtigung der Vorgaben des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS) und der Espoo-Konvention durchgeführt. Gemäß der Konvention wurden zum Beispiel Umweltverträglichkeitsprüfungen vorgenommen.

Das Nord-Stream-2-Konsortium hat auf den gleichen Realisierungspfad gesetzt, wie beim Bau der Nord Stream 1.

Für Offshore-Pipelines, die durch exklusive Wirtschaftszonen und Küstenmeere von EU-Mitgliedstaaten verlaufen, aber außerhalb der EU beginnen, können unterschiedliche juristische Interpretationsansätze bestehen. Zugespitzt geht es um die Frage, ob sich das rechtliche Setting der Leitungen durch die Ostsee an EU-Regeln oder an internationalem Recht orientieren oder ob ein internationales Abkommen geschlossen werden sollte. Sollte EU-Recht auch offshore Anwendung finden (was technisch schwer umsetzbar ist),¹³ wäre für die Anwendung der entsprechenden EU-Regelungen entscheidend, wie die Pipeline kategorisiert würde. Nach deutschem Rechtsverständnis sind es die nationalen Regulierungsbehörden, durch deren Gewässer die Pipeline verläuft und die deshalb die notwendigen Prüfungen vornehmen und das Projekt genehmigen müssten. Nach Artikel 34 der Richtlinie 2009/73/EG sind vorgelagerte Rohrleitungen von der Anwendung des Binnenmarktpakets ausgenommen und unterliegen der Regulierung des Anlandestaats. Auf der Basis dieser Rechtsauslegung hat Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel bei seinem Besuch in Moskau im Oktober 2015 erklärt, dass Deutschland sich darum bemühe, die Regulierung im Kompetenzbereich sei-

¹⁰ Karel Beckman, »Can Nord Stream 2 Be Stopped?«, *Energy Post (online)*, 14. 4. 2016, <www.energypost.eu/can-nord-stream-2-stopped/> (Zugriff am 8. 9. 2016).

¹¹ Eine sehr ausführliche Darstellung des Prozesses findet sich hier: *Nord Stream, Sichere Energie für Europa, Das Nord Stream-Pipelineprojekt 2005–2012*, Zug, Juli 2013, <www.nord-stream.com/media/documents/pdf/de/2014/04/sichere-energie-fur-europa-komplette-fassung_245_20140417.pdf> (Zugriff am 8. 9. 2016).

¹² Üblicherweise regeln IGAs wichtige Fragen für Offshore-Pipelines zwischen dem Exportland und dem Anlandestaat. In solchen Abkommen sind in der Regel Fragen des Umweltschutzes, der Aufsichtszuständigkeit und der Haftpflicht im Versicherungsfall geklärt. Sie legen darüber hinaus zum Beispiel fest, wann von einem Ereignis höherer Gewalt auszugehen ist oder welche Grundsätze der Transparenz zu beachten sind, wenn eine technische Wartung ansteht, siehe Philipp Offenberg, *The European Neighbourhood and the EU's Security of Supply with Natural Gas*, Berlin: Jacques Delors Institut, 15. 1. 2016 (Policy Paper 156), S. 17 <www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/01/20160115_EU_Neighbourhood_And_Gas-Offenberg-JDIB-Jan161.pdf> (Zugriff am 1. 2. 2016).

¹³ Dann müsste theoretisch unter Wasser an einem bestimmten Punkt (des Küstenmeeres, der exklusiven Wirtschaftszone oder in Russland) ein Zugang für Dritte offeriert werden.

Pipelines und Vorgaben des EU-Energierechts

Seit der Ankündigung des Projekts, zwei neue Ostseerohrleitungen für den Gastransport zu bauen, wird in der EU die Frage diskutiert, ob eine Offshore-Pipeline, die durch das Küstenmeer (und die exklusive Wirtschaftszone) eines oder mehrerer Mitgliedstaaten verläuft, der Regulierung durch das Dritte Binnenmarktpaket unterliegt. Dann müssten die darin enthaltenen Bestimmungen umgesetzt werden und die Entflechtungsvorgabe für Fernleitungsnetzbetreiber gelten. Zuvor wäre jedoch zu prüfen, ob es sich bei Nord Stream 2 um ein vorgelagertes Rohrleitungsnetz oder um eine Fernleitung für den Transport von Gas handelt.

Vorgelagerte Rohrleitungen (»upstream pipelines«) sind Teil der Gasgewinnung, denn sie verbringen das Gas zu anderen Anlagen (Aufbereitung oder Terminal). Sie enden dort, wo das vermarktungsfähige Erdgas in das Fernleitungsnetz eingespeist wird.¹ Eine solche Upstream-Pipeline unterliegt der nationalen Regierungsbehörde des Anlandestaats.² Die Kategorisierung der Nord Stream 2 als Interkonnektor bzw. grenzüberschreitende Verbindungsleitung, die eine Grenze zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten (im Sinne des EU-Rechts) quert, scheidet nach dem Wortlaut der Verordnung eigentlich für die Nord Stream 2 aus. In Bezug auf eine Fernleitung für den Transport von Erdgas zwischen zwei Märkten, die unterschiedlicher Regulierung unterliegen, gibt es im EU-Recht keine Vorgaben.

ner Behörden zu behalten.¹⁴ Viele Beobachter haben dieses Statement als Absage an die Energieunion missverstanden.

Nach der Ankündigung des Projekts im Jahr 2015 wurde in der EU kontrovers über Rechtsauslegungen diskutiert, denn die Widerstände gegen das Bauvorhaben sind nicht nur bei manchen Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb der Kommission und des Parlaments groß. Daher wurde nach regulatorischen Hebeln gesucht (siehe Kasten »Pipelines und Vorga-

¹⁴ »Sostojalas vstrecha Vladimira Putina c vize-kanzlerom, ministrom ekonomiki i energetiki Federativnoj Respubliki Germanija Sirgmarom Gabrielem« [Treffen zwischen Wladimir Putin und Vizekanzler und Minister für Wirtschaft und Energie der Bundesrepublik Deutschland, Sigmar Gabriel], 28. 10. 2015, <www.kremlin.ru/events/president/news/50582> (Zugriff am 29. 10. 2015).

EU-Regulierung und Gazprom-Engagement im EU-Gasmarkt

Dem Paradigma, einen funktionierenden, wettbewerbsorientierten Binnenmarkt zu schaffen, hat die EU unter dem Eindruck der sich verschlechternden Beziehungen zu Russland spätestens ab 2009 das politisch motivierte Ziel an die Seite gestellt, die Energieimportbezüge geographisch zu diversifizieren. Anders als Norwegen und Algerien, deren Exportpipelines zumeist direkt an ihrem Hauptabsatzmarkt anlanden, musste sich das Unternehmen Gazprom nach der Auflösung der Sowjetunion und des Comecon auf den Transit durch mehrere Länder stützen, um seinen Verpflichtungen zum Beispiel gegenüber seinen deutschen Vertragspartnern zu erfüllen. Parallel zur Osterweiterung der EU änderte sich Mitte der 2000er Jahre die politische Wahrnehmung der Lieferbeziehungen mit Russland. Die neuen Mitgliedsländer der Union brachten ihre Erfahrungen und ihre Prägungen aus ihrem früheren Abhängigkeitsverhältnis zu Moskau in die Gemeinschaft ein. Außerdem rückten die Gastransitkrisen 2006 und 2009 die Abhängigkeit von russischem Erdgas auf dem erweiterten EU-Gasmarkt in den allgemeinen Fokus. So wurde die Diskussion über die konkrete Ausgestaltung des Dritten Binnenmarktpakets und die Umsetzung der Entflechtung (»unbundling«) stark vom Vorgehen Gazproms beeinflusst. Mit Blick auf den russischen Monopolisten wollte die EU-Kommission den Erwerb von Transportinfrastruktur nur Unternehmen aus solchen Drittstaaten erlauben, die das gleiche Recht reziprok gewährten. Diese sogenannte »Gazprom-Klausel« ließ sich aber nicht durchsetzen. Eingang in das Gesetzespaket fand allerdings die Bestimmung, dass Investitionen aus Drittstaaten nun von den betreffenden nationalen Kartellbehörden geprüft und von der Kommission bestätigt werden müssen.

ben des EU-Energierechts«, S. 16).¹⁵ Allerdings besteht schlicht eine Rechtslücke für Transportpipelines die zwei unterschiedliche Märkte verbinden.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen bereits existierender Pipelines als Modell heranzuziehen, ist

¹⁵ Deutscher Bundestag, *Ausarbeitung: Nord Stream 2* [wie Fn. 10], S. 6.

South Stream

Die South Stream Pipeline war das Projekt eines von Gazprom geführten Konsortiums, an dem die BASF Wintershall, die italienische Eni und die französische EdF beteiligt waren. Die Leitung sollte mit einer Kapazität von 63 Milliarden Kubikmetern durch das Schwarze Meer nach Bulgarien und dann bis Österreich bzw. Italien führen, teilweise also offshore, teilweise onshore verlaufen. Ein erstes Abkommen dazu wurde im Februar 2009 geschlossen. Im August desselben Jahres trat das Dritte Energiebinnenmarktpaket in Kraft. Die Auswirkungen auf das South-Stream-Projekt waren weitreichend. Da die Gazprom für die Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung (OPAL) keine auflagenfreie Ausnahmegenehmigung bekommen hatte und sie deswegen deren Kapazität bis Oktober 2016 nur zur Hälfte nutzen durfte, sah sie für die Onshore-Sektion der South Stream von einem Antrag auf eine Ausnahmegenehmigung ab. Stattdessen schloss Russland für diese Multi-Länder-Pipeline mit den EU-Mitgliedstaaten Regierungsabkommen (IGAs). Moskau stützte seine Argumentation auf folgende Position: Es sah internationale Verträge als über dem Dritten Binnenmarktpaket stehend an. Zugleich legte es im April 2014 Beschwerde bei der Welthandelsorganisation (WTO) ein.^a

Die EU-Kommission dagegen sah in den IGAs einen Bruch mit den Bestimmungen des Dritten Binnenmarktpakets und

forderte von den betroffenen Mitgliedstaaten, diese Regierungsabkommen zu kündigen oder neu zu verhandeln, andernfalls drohe ein Verfahren wegen Verstoßes. Tatsächlich eröffnete die Kommission denn auch zwei Verfahren gegen Bulgarien, unter anderem wegen Verstoßes gegen das Dritte Binnenmarktpaket. Bulgarien stellte dann den Bau der Pipeline im August 2014 ein. Im Ergebnis wurden die Hürden für die Realisierung der South Stream Pipeline von Brüssel immer höher gesteckt. Die Ausdehnung der Regeln des Dritten Binnenmarktpakets auf die South Stream ist nicht unstrittig, da die dazugehörigen Richtlinien und Verordnungen eigentlich keine klaren Regeln (z. B. für die Vergabe von Kapazitäten) für im Bau befindliche und neue Infrastrukturen enthalten.

In Bezug auf die South Stream hat die EU-Kommission im Geiste ihres Binnenmarktpakets argumentiert, sich dabei aber nicht auf solidem rechtlichem Boden befunden. Dass das Projekt in Brüssel ohnehin auf wenig Gegenliebe stieß, weil es mit dem von der EU-Kommission präferierten »Südlichen Korridor« konkurrierte, liegt auf der Hand. Unter dem Eindruck der Krise wurden dann aber alle Hebel in Bewegung gesetzt, um das Projekt aus politischen Gründen zu stoppen.

^a World Trade Organization (WTO), Dispute Settlement, Dispute DS476: European Union and Its Member States – Certain Measures Relating to the Energy Sector. Request for Consultation by the Russian Federation, 8. 5. 2015, <<http://bit.ly/2fgfYqd>> (Zugriff am 2. 12. 2016).

schwierig.¹⁶ Das heißt im Ergebnis, dass es für die geplanten Nord-Stream-2-Leitungen durch die Ostsee kein von allen Seiten anerkanntes Regulierungsregime gibt. Da das Projekt in einem hochsensibilisierten

Umfeld realisiert wird, besteht die Gefahr, dass seine Gegner auch nach dem Veto der polnischen Kartellbehörde alle Hebel und darunter auch EU-Vorschriften als Instrument nutzen werden, um den Bau zu erschweren und zu verzögern (siehe Kasten

¹⁶ Die vier Pipelines, die von Nordafrika nach Spanien und Frankreich führen, sind weder entflochten noch halten sie Dritten den Zugang offen. Die Pipelines können als Upstream-Pipelines (oder als vorgelagerte Rohrleitungen), als Produzenten-Pipelines, gesehen werden, da sie Gasfelder an das europäische Netz anbinden. Dagegen unterliegen die Pipelines aus Norwegen der Binnenmarktregulierung, da das Land Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums ist (siehe dazu: Banet, *Access to Upstream Infrastructures* [wie Fn. 19]).

»EU-Regulierung und Gazprom-Engagement im EU-Gasmarkt«).

Die Gashandelsbeziehungen zwischen der EU und Russland haben sich nach dem Bau der Nord Stream 1 und den Liefer- und Transitstörungen in der Ukraine nachhaltig verschlechtert. Die Konflikte zwischen Russland und der EU haben sich vor allem an zwei Pipelines entzündet: an der South Stream (siehe Kasten »South Stream«) und OPAL, der Anbindungsleitung an die Nord Stream 1 (siehe das folgende Kapitel zu den Anschlussleitungen).

Bisher sind aus Brüssel noch keine offiziellen Statements über die Einordnung der Nord-Stream-2-Pipeline laut geworden. Die rechtliche Auffassung Deutschlands, die wegen dessen Status als Anlandestaat zentral ist, wird sich nicht verändern und ist von der Konsortialfrage unberührt.

OPAL

Die Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung (OPAL) wurde einzig für den Abtransport der Gasmengen aus der Nord Stream 1 gebaut. Deswegen hat das Konsortium früh eine Ausnahmegenehmigung zur alleinigen Nutzung der Pipeline beantragt. Zwar ist die Bereitstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs für Dritte eine Vorgabe des Dritten Binnenmarktpakets, aber es gab und gibt in Greifswald außer Gazprom (bisher) keinen weiteren Anbieter von Erdgas.

Eine von der Bundesnetzagentur (BNetzA) gewährte Ausnahmegenehmigung von 2009 lehnte die Kommission im gleichen Jahr mit dem Argument ab, dass damit zwar die Gasversorgungssicherheit, nicht aber der Wettbewerb verbessert würde. Die Kommission regte in ihrem Schriftsatz an, ein sogenanntes Gas Release Programme durchzuführen, bei dem Gazprom drei Milliarden Kubikmeter Erdgas in Greifswald in einer Auktion hätte anbieten können.¹ Damals war das russische Unternehmen dazu nicht bereit. Am 31. Oktober 2013 schlossen dann die Gazprom, die OPAL Gastransport und die Bundesnetzagentur einen Vergleichsvertrag.² Dieser Kompromiss hätte es der Gazprom erlaubt, 100 Prozent der Transportkapazitäten zu nutzen. 50 Prozent wären fest zuge-

¹ Ebd., S. 22.

² »OPAL Gastransport muss geplante Jahresauktion verschieben. Beteiligungsverfahren der EU-Kommission noch nicht abgeschlossen«, Kassel, 28. 2. 2014, OPAL Gastransport (online), <www.opal-gastransport.de/fileadmin/user_upload/140224_OPAL_Mitteilung.pdf> (Zugriff am 8. 9. 2016).

wiesen, die anderen 50 Prozent hätte der russische Konzern in einer Auktion ersteigern können. Die Zustimmung zu dieser Lösung, die die Beteiligten im Beisein der Kommission erzielten, wurde in Brüssel aber nicht wie erwartet im März 2014 erteilt, sondern immer wieder verschoben.

Offenkundig spielte hier der Konflikt in und um die Ukraine eine Rolle. Im Dezember 2014 zog sich dann die Gazprom selbst von dem Vergleich zurück.

Deswegen konnten jahrelang nur 18 Milliarden Kubikmeter per annum über die OPAL weitergeleitet werden.

Mitte Mai 2016 einigte sich die BNetzA mit Gazprom und OPAL Gastransport auf einen neuen Vergleich, der im Wesentlichen auf dem bereits ausgehandelten Agreement beruht.

Danach lag das Notifizierungsverfahren wieder bei der EU-Kommission. Brüssel stimmte dem Kompromiss letztlich mit strengeren Auflagen am 28. Oktober 2016 zu: 50 Prozent der Kapazität bleiben von der Netzzugangs- und Netzentgeltregulierung weiterhin komplett ausgenommen. Bis zu 20 Prozent der Kapazität am Exit-Point Brandov müssen mit kurzfristiger Laufzeit am virtuellen Handlungspunkt des deutschen Marktgebiets Gaspool angeboten werden. Hier kann Gazprom zum Basispreis mitbieten. Zudem muss sich der Netzbetreiber OPAL als unabhängiger Netzbetreiber zertifizieren lassen. Nun kann Gazprom die OPAL zu mindestens 80 Prozent auslasten, was 28,8 Milliarden Kubikmetern jährlich entspricht. Bekommt sie den Zuschlag zum Basispreis kann sie (kurzfristig) die 36 Milliarden Kubikmeter per annum voll nutzen. Diese Ausnahmeregelung gilt bis 2033, danach greift die EURegulierung in vollem Umfang.

Die Anschlussleitungen der Nord Stream 2

Die Nord Stream 2 ist ohne die Lösung der Frage, wie (und wohin) das russische Gas weitertransportiert werden soll, kein vollständiges Projekt. Für die vorgesehenen zusätzlichen 55 Milliarden Kubikmeter Gas, die ab 2019 jährlich in Greifswald anlanden sollen, fehlt es an Weiterleitungskapazitäten. Für die Onshore-Sektion in Deutschland sind folgende Varianten denkbar und zu prüfen:

- a) die volle Auslastung der Kapazität der OPAL,
- b) der (Aus)Bau einer Rohrleitung im regulierten Prozess der Netzplanung und
- c) der Bau neuer Kapazitäten im Rahmen der geplanten Zusatzbestimmungen für neue Kapazitäten im

Netzcode-Kapazität-Management,¹⁷ die im Oktober 2016 durch das Komitologieverfahren gelaufen sind.¹⁸

Im Jahr 2016 stellt sich die Situation wie folgt dar: Das Nord-Stream-1-System verfügt über zwei Offshore-Pipelines und zwei Anschlussleitungen in Deutschland. Nord Stream 1 hat eine technische Kapazität von 55 Milliarden Kubikmetern jährlich. Sie war bisher aber nur zu 38 Milliarden Kubikmetern

¹⁷ ACER, Public Consultation on the Incremental Capacity Proposal and Further NC CAM Amendments (PC_2015_G_05), Ljubljana 2015, <www.acer.europa.eu/Official_documents/Public_consultations/Pages/PC_2015_G_05.aspx> (Zugriff am 8. 9. 2015).

¹⁸ Heiko Lohmann, »Thema des Monats: Netzkodex Entgeltharmonisierung«, in: Energiate Gasmarkt, 11/2016, November 2016, S. 7.

auslastbar. Davon wurden 20 Milliarden Kubikmeter über die Nordeuropäische Gasleitung (NEL) nach Westen verbracht. Die OPAL ist die Weiterverbindungsleitung von Lubmin, der Anlandestelle der Nord Stream, über das sächsische Olbernhau nach Tschechien. Die Pipeline hat eine Kapazität von 36 Milliarden Kubikmeter, aber sie durfte bis Oktober 2016 aus regulatorischen Gründen nur zu 50 Prozent von Gazprom genutzt werden. Am 28. November 2016 wurde ein Vergleichsvertrag unterzeichnet.¹⁹ Dieser erlaubt Gazprom nun eine Nutzung von 80 Prozent. Unter bestimmten Umständen darf der russische Energiekonzern auch noch die verbleibenden 20 Prozent der Kapazität temporär nutzen (siehe Kasten OPAL).²⁰

Die Nordeuropäische Gasleitung (NEL) ist von der EU-Kommission nicht als Interkonnektor klassifiziert worden und unterliegt damit der vollen Regulierung durch die Bundesnetzagentur. Für den Transport von zusätzlichen Mengen aus der Nord Stream 2 müsste diese Pipeline ausgebaut werden. Konsequenterweise haben bei der Netzentwicklungsplanung 2016 viele »Stakeholder«, also Gashändler, Gasexporteure und Gasimporteure, entsprechende Eingaben gemacht. Die Erweiterung der Nord Stream 2 ist im deutschen Netzentwicklungsplan 2016 in einer Variante Q2 modelliert und unterliegt damit der Regulierung durch die BNetzA.²¹ Für jeden Pipeline-Bau sind außerdem ein Raumordnungs- und ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen.

Die deutschen Netzbetreiber gehen insgesamt von zusätzlichen Mengen von 65 Milliarden Kubikmetern (Nord Stream 1 und 2) aus.²² Generell werden Entgelte für einen Ausbau jeweils auf die künftigen Nutzer

der Pipeline oder des Gesamtnetzes des Betreibers umgelegt. Im Netzentwicklungsplan von 2016 werden die Zusatzkosten für den regulierten Ausbau des deutschen Netzes mit 500 Millionen Euro veranschlagt.

Die Nordeuropäische Gasleitung (NEL) ist von der EU-Kommission nicht als Interkonnektor klassifiziert worden und unterliegt damit der vollen Regulierung durch die Bundesnetzagentur.

Erdgas, das über Nord Stream 2 anlandet, soll Richtung Baumgarten (Österreich) über bzw. nach Tschechien und nach Polen transportiert werden. Zu diesem Schluss sind die Netzbetreiber Gascade, Gasunie und Ontras nach einer europaweiten Markt-abfrage gekommen, mit der der Bedarf an neuen Transportkapazitäten für Erdgas an den Grenzen des norddeutschen Marktgebiets GASPOOL ermittelt werden sollte.²³ Nun wird eine komplett neue Anschlussleitung nach Tschechien geplant, die den Namen EUGAL bekommen hat und weitgehend parallel zur OPAL verlaufen soll.

Dieses Verfahren der »Markt-abfrage« und die Planungsschritte für die EUGAL sind in mehrererlei Hinsicht interessant. Ziel der Marktanalyse war es, den künftigen Bedarf für neue marktraumüberschreitende Transportkapazitäten so früh und so realistisch wie möglich einschätzen zu können, um die Gasfernleitungsinfrastruktur entsprechend auszubauen. Dass sich an der unverbindlichen Markt-abfrage acht Marktteilnehmer (und damit mehr als die damaligen sechs Konsortialmitglieder der Nord Stream 2) beteiligt haben, bezeugt das große Interesse, das am Gasbezug und der Erweiterung der grenzüberschreitenden Transportverbindungen besteht.

Und noch ein anderer Aspekt ist im Hinblick auf die gewählte Methode der Markt-befragung bemerkenswert: Die Netzbetreiber bauten dabei auf die bereits erwähnte, noch in der Diskussion befindliche Regulierung der EU zur Vergabe neuer und zusätzlicher Kapazitäten im Rahmen des Netzkodex zur Kapazitätsallokation (NC CAM). Dieser Netzkodex hat bisher gefehlt (siehe Kasten South Stream, S. 17). Die europäische Agentur für die Zusammenarbeit der

19 Bundesnetzagentur, Antrag auf Freistellung von der Regulierung gemäß § 28a EnWG. Hier: Information Vergleichsvertrag OPAL, <www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/

Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK7-GZ/2008/2008_0001bis0999/2008_001bis099/BK7-08-009_BKV/Veröffentlichung_Aktuelles.html> (Zugriff am 8. 12. 2016).

20 Europäische Kommission, Gasmärkte: Kommission stärkt die Marktbedingungen in ihrem Beschluss zur Änderung der Ausnahme für die OPAL-Pipeline, Pressemitteilung, Brüssel, 28. 10. 2016 <europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3562_de.htm> (Zugriff am 15. 11. 2016).

21 Allerdings zeichnen sich erhebliche Verzögerungen im Netzentwicklungsplan 2016 ab. Es könnte Herbst 2017 werden, bis der Plan bestandskräftig wird.

22 FNB Gas/Prognos AG, Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan Gas der Fernleitungsnetzbetreiber, Berlin, 4. 9. 2015, S. 37, <www.fnb-gas.de/files/2015_09_04_nep_gas_2016_szenariorahmen.pdf> (Zugriff am 8. 9. 2016).

23 Siehe dazu »Neue Kapazitäten für den Gastransport von morgen«, More Capacity (c/o Gascade Gastransport GmbH) (online), <www.more-capacity.eu/aktuelles/> (Zugriff am 31. 8. 2016).

Energieregulierungsbehörden ACER hat den von ihr erarbeiteten Netzkodex-Entwurf der EU-Kommission am 13. Oktober 2015 zur Annahme empfohlen. Das Komitologieverfahren wurde aber erst im Oktober 2016 abgeschlossen. Sollte der Code beizeiten rechtlich verbindlich werden, könnten 2017 erste Auktionen stattfinden.²⁴ In welchem Verhältnis das neue Verfahren der Marktabfrage zur Netzentwicklungsplanung steht, ist weitgehend offen. Allerdings zeichnet sich wohl ab, dass die EUGAL-Marktabfrage durch den neuen Code abgedeckt ist. Als Betreiber der EUGAL ist mit Gascade ein bereits zertifizierter Netzbetreiber vorgesehen. Die Transportkapazitäten sollen auf der Kapazitätshandelsplattform PRISMA versteigert werden.²⁵

Oben ist schon dargestellt worden, wie stark sich die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Europäischen Union verändert haben unter der Vorgabe, einen funktionierenden und integrierten Erdgasbinnenmarkt zu schaffen (siehe Seite 14 ff). Aus (geo-)politischen Gründen hat die EU-Kommission bei OPAL und South Stream eine sehr harte Position bezogen. Nun ist ein Kompromiss für OPAL gefunden und der Aus- bzw. Neubau von weiteren Kapazitäten würde reguliert erfolgen. Für die projektierte Offshore-Pipeline Nord Stream 2 gibt es indes kein von allen Seiten anerkanntes Regulierungsregime. Weder aus dem Wortlaut des EU-Rechts noch mit Verweis auf existierende Pipelines lässt sich eine Berechtigung für die Ausdehnung der EU-Regulierung auf die Nord Stream 2 einfach herleiten. Das heißt im Klartext, dass EU-Recht frei und weit ausgelegt würde, wenn Gegner des Projekts die Leitungen durch die Ostsee als »Verbindungsleitung« klassifizieren wollten, damit sie nach dem Dritten Binnenmarktpaket zu regulieren wären. Im Hinblick auf das Neutralitätsgebot, das die EU-Kommission im Zuge von Regulierungsmaßnahmen beachten muss, und auf das Gebot der Transparenz und Berechenbarkeit rechtlicher Rahmenbedingungen wäre das problematisch.²⁶ Mit der Funktion der Kommission als Hüterin der Verträge wäre das kaum vereinbar. Zudem würde es einem Paradigmenwechsel gleichkommen und den Prinzipien des Wettbewerbs und des Marktes zuwiderlau-

fen. An diesem Punkt spielt es nämlich eine Rolle, dass keine öffentlichen Gelder zur Realisierung der Offshore-Pipeline benötigt werden.

24 Siehe dazu »Gasmarkt Deutschland«, in: Energate, 1/2016, S. 20/21, und ACER, Public Consultation [wie Fn. 21], sowie dies., Incremental Capacity, <http://www.acer.europa.eu/en/gas/framework%20guidelines_and_network%20codes/pages/incremental-capacity.aspx> (Zugriff am 15. 11. 2016).

25 Goldthau, *Assessing Nord Stream 2* [wie Fn. 5], S. 26.

26 So argumentiert auch Goldthau, ebd., S. 21.

Marktentwicklungen, Markt(macht)verhältnisse und Versorgungssicherheit

Nord Stream 2 und das Gasangebot in Nordwesteuropa

Die nordwesteuropäischen Gasmärkte haben sich seit 2009/10 rasant entwickelt. Ein Überangebot an Erdgas hat nicht nur die Umsetzung des Dritten Binnenmarktpakets beschleunigt, sondern auch eine komfortable Versorgungslage herbeigeführt. In dieser Situation eines Käufermarkts profitieren die Gas-handelsplätze (Hubs) im Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Belgien, aber auch zunehmend in Deutschland vom Wettbewerb, von zahlreichen neuen potentiellen Lieferquellen und Lieferwegen sowie von der Liquidität der Märkte. Da diese (über Interkonnektoren) gut vernetzt sind, korrelieren und korrespondieren die Preise an den Hubs. Das schlägt sich auch in einem niedrigen Preisniveau (und einem erhöhten Konsumentennutzen) nieder. Zwar bestehen Preisdifferenzen über die EU-Marktgebiete hinweg fort, aber die Preisschere zwischen »Hubprodukten« und Langzeitverträgen hat sich verringert, da Letztere angepasst wurden.

Dennoch stehen die Erdgasmärkte in Nordwesteuropa in puncto Versorgungssicherheit vor einer besonderen Herausforderung. Wenn der Erdgasbedarf nicht gravierend sinkt, sondern eher stagniert, muss die rapide zur Neige gehende Eigenförderung in Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien ersetzt werden. Anstelle des sogenannten L-Gases, eines niedrigkalorischen Erdgases mit geringerem Brennwert, aus deutscher und niederländischer Produktion muss Gas mit einem höheren Brennwert (HGas) ins System integriert werden. Da auch die Produktion in der Nordsee abnimmt, wird sich der Anteil des importierten Erdgases in der EU weiter erhöhen. Das schlägt sich auch in der Netzentwicklungsplanung nieder: In Deutschland wird die jährliche

Gasnachfrage voraussichtlich nur leicht zurückgehen, von 91,5 Milliarden Kubikmeter im Jahr 2016 auf 86,3 Milliarden Kubikmeter im Jahr 2026.²⁷ Da sich die Förderung im gleichen Zeitraum aber von 8,8 Milliarden Kubikmetern auf 3,8 Milliarden Kubikmeter mehr als halbieren wird, werden die Importe in etwa auf einem Niveau (2016: 81,9 Milliarden Kubikmeter; 2026: 81,5 Milliarden Kubikmeter) bleiben.²⁸ Auch für die EU insgesamt ergibt sich bis 2035 ein zusätzlicher Importbedarf zu den als konstant angenommenen Importmengen von 170 Milliarden Kubikmetern jährlich.²⁹ Die Förderung in Norwegen wird nach 2023 ebenfalls rapide abnehmen, sollten nicht schnell große Investitionen getätigt werden. Russland ist in dieser Situation nicht nur wegen der historisch gewachsenen Beziehungen ein bevorzugter Partner für die Unternehmen. Die Nord Stream 2 bindet den deutschen und europäischen Gasmarkt an die großen Gasfelder in Westsibirien und auf der Jamal-Halbinsel an. Physische Engpässe sind im Hinblick auf diese Vorkommen nicht zu erwarten, da die Gazprom dort über weit mehr als 100 Milliarden Kubikmeter freie

²⁷ Eigene Umrechnung in Milliarden Kubikmeter basierend auf den Angaben von FNB Gas, *Konsultationsdokument zum Netzentwicklungsplan 2016*, Berlin, 15.2.2016, S. 19 <www.fnb-gas.de/files/2016_02_12-konsultationsdokument_nep-gas-2016.pdf> (Zugriff am 8.9.2016).

²⁸ Ebd.

²⁹ Ebd., S. 34. Dabei weisen die Bedarfsszenarien eine ziemliche Varianz auf, siehe ENTSOG, *Ten-Year Network Development Plan 2015 – Main Report*, April 2015, <www.entsog.eu/publications/tyndp#ENTSOG-TEN-YEAR-NETWORK-DEVELOPMENT-PLAN-2015> (Zugriff am 8.9.2016).

Förderkapazitäten verfügt.³⁰ Zudem bergen die direkte Anbindung über die Ostsee und der Weitertransport durch den wettbewerblich und sehr diversifiziert organisierten deutschen Markt geringe Transportrisiken. Gazprom gilt im Markt außerdem als ein Unternehmen, das ausreichend Bevorratung betreibt. Der Konzern hat in Speicherkapazitäten investiert. Da die Förderung in der EU sinkt, das heißt eine Flexibilitätsquelle nah am Verbraucher ausfällt, ist das – zumindest theoretisch – ein wichtiger Baustein für eine punktgenaue Gasversorgung.

Nord Stream 2: Preisentwicklungen und Liquidität

Die deutschen Marktgebiete Gaspool im Norden und NetConnect Germany im Süden werden mit ihren virtuellen Handelspunkten, Gasnetzbetreibern und Händlern von einer neuen Pipeline Nord Stream 2 ebenso profitieren wie das österreichische Marktgebiet und dessen Handelsplatz CEGH (Central European Gas Hub). Der Ausbau der Leitung durch die Ostsee stärkt den physischen Umschlagplatz Baumgarten. Die Liquidität in diesen Märkten steigt signifikant und damit mehren sich auch die Wohlfahrtsgewinne durch sinkende Gaspreise.³¹ Anders als oft behauptet wird, werden die Baukosten des Projekts keine Preiserhöhungen für das Erdgas nach sich ziehen. Denn die Gaspreise in der EU sind Vertrags- bzw. Marktpreise und folgen nicht einem Kosten-Plus-Modell. Das Risiko erhöhter Transportkosten liegt beim Gaslieferanten.

In den deutschen Marktgebieten werden keine öffentlichen Gelder für den Ausbau der Netze eingesetzt. Generell werden in der EU im regulierten Marktsegment die Kosten des Transports von den Gaslieferanten getragen. Die Tarifsetzung bei den Anschlussleitungen im deutschen Hoheitsgebiet obliegt der deutschen Regulierungsbehörde, der Bundesnetzagentur (BNetzA). Sie legt Tarife unter Berücksichtigung von Amortisierungsfristen und Betreiberkosten fest. Gashändler und Gaslieferanten zahlen entweder

³⁰ Siehe zur Situation auf dem russischen Gasmarkt ausführlich Alexander Gusev/Kirsten Westphal, *Russian Energy Policies Revisited. Assessing the Impact of the Crisis in Ukraine on Russian Energy Policies and Specifying the Implications for German and EU Energy Policies*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2015 (SWP Research Paper 8/2015).

³¹ ACER/CEER, *Annual Report* [wie Fn. 5], S. 169; Goldthau, *Assessing Nord Stream 2* [wie Fn. 5], S. 27.

punktgenau für die Nutzung einer Leitung oder des gesamten Netzes eines Gasnetzbetreibers. Während in Deutschland die Netzbetreiber vorrangig privatwirtschaftlich organisiert sind, dominiert in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten ein staatlicher Netzbetreiber. Die Gefahr von »gestrandeten Investitionen«, die von der öffentlichen Hand (im Fall staatlicher Netzbetreiber) getätigt wurden und deren Verlust der Steuerzahler tragen muss, besteht dort theoretisch.

In den deutschen Marktgebieten werden keine öffentlichen Gelder für den Ausbau der Netze eingesetzt.

Die Frage, ob der weitere Ausbau der Erdgasbeziehungen mit Russland dazu beiträgt, dass der EU-Markt zu einem liquiden und sicher versorgten Markt wird, hängt davon ab, wie konsequent die EU-Wettbewerbsregeln umgesetzt, aber vor allem auch andere Flexibilitäts- und Importoptionen (auch auf der Nachfrageseite) geschaffen werden. Die Nutzung der neuen Infrastruktur ist von Preisentwicklungen abhängig, für die wiederum die regionalen und globalen Schwankungen von Angebot und Nachfrage für Pipelinegas und LNG entscheidend sind. Gazprom hat bereits seine Vermarktungsstrategien angepasst. Dazu zählen zum Beispiel Gasauktionen für den deutschen, aber auch den baltischen Markt. Ferner vollzieht sich, wenig beachtet von der EU, eine Liberalisierung im russischen Gasmarkt, die auf lange Sicht mit einer Aufweichung des Gazprom-Monopols für den Export nach Europa einhergehen könnte.³²

Der Transit durch die Ukraine und ungelöste Probleme

Die großen Erdgasmärkte im Nordwesten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) hängen gar nicht oder nur teilweise vom Transit durch die Ukraine ab (siehe Tabelle 1). Die einzige Ausnahme bei den großen Gasmärkten bildet Italien, das aber über sein Unternehmen ENI am South-Stream-Projekt beteiligt war und sich auch schon als Konsortialmitglied bei der Nord Stream 2 ins Gespräch gebracht hat. Tabelle 1 illustriert, welche Mitgliedstaaten ihr Erdgas nicht (mehr), teilweise oder ausschließlich über die Ukraine bekommen.

³² Gusev / Westphal, *Russian Energy Policies Revisited* [wie Fn. 34], S. 18–31.

Tabelle 1

Erdgasimporte aus Russland nach Europa (in Mrd. Kubikmeter) und Anteile am Gesamtaufkommen, Bruttoinlandsverbrauch (in Mrd. Kubikmeter)

Land	Importe aus Russland					Anteil des russischen Gases am Gesamtaufkommen 2014	Bruttoinlandsverbrauch 2014
	2000	2005	2010	2014	2015		
<i>Länder, die ihre gesamten Erdgaseinfuhren aus Russland über die Ukraine bekommen</i>							
Italien	21,0	23,3	15,0	25,8	21,7	39%	60,3
Österreich*	5,1	6,8	5,6	4,2	5,0	31%	7,7
Griechenland	1,5	2,4	2,1	1,7	2,0	57%	3,0
Bulgarien	3,3	3,0	2,6	2,8	3,1	94%	2,8
Tschechische Republik	7,2	7,1	7,5	0,8	0,9	87%	7,4
Rumänien	3,4	5,3	2,2	0,5	0,3	4%	11,1
Slowenien	0,6	0,7	0,5	0,4	0,5	37%	0,7
Slowakei	7,0	7,4	6,1	4,4	3,8	105%	4,5
Serbien	1,1	2,1	1,8	1,5	1,9	70%	1,9
Kroatien	1,1	1,1	1,0	0,6	0,6	0%	2,4
Ungarn	7,9	8,8	9,1	5,4	6,0	93%	8,3
<i>Länder, die einen Teil ihres Erdgases über die Ukraine bekommen</i>							
Frankreich	12,0	9,5	7,5	7,6	10,5	14%	38,8
Polen	6,6	6,9	9,8	9,1	8,9	55%	16,0
Türkei	10,1	17,5	17,6	15,5	22,5	29%	47,8
<i>Länder, die kein Erdgas über die Ukraine bekommen</i>							
Deutschland	34,7	38,2	34,0	40,3	47,4	38%	76,2
Finnland	4,2	4,4	4,7	3,1	2,8	100%	3,0
Niederlande	0	4,4	4,0	4,7	8,4	6%	34,6
Dänemark	0	0	0	0,4	0,7	0%	3,3
Estland	0,8	1,0	0,7	0,4	0,5	100%	0,5
Lettland	1,4	1,8	1,1	1,0	1,3	72%	1,3
Litauen	2,5	3,1	3,1	2,5	2,2	98%	2,5
Vereinigtes Königreich*	0	3,8	10,7	15,5	22,5	18%	71,1

* Exporte, Quellen: Gazprom, Gazprom in Figures 2000–2004, 2005, S. 29, <www.gazprom.com/f/posts/20/985450/3statistikan.pdf>, dies., Gazprom in Figures 2005–2009. Factbook, 2010, <www.gazprom.com/f/posts/05/285743/gazprom-in-figures-2009-en.xls>, dies., Gazprom in Figures 2010–2014. The Power of Growth, 2015, S. 82, <www.gazprom.com/f/posts/00/463337/gazprom-in-figures-2010-2014-en.pdf> (Zugriff jeweils am 17. 11. 2016).

Gesamtaufkommen = Primärerzeugung + Einfuhren + Bestandsveränderung, Quellen: Simon Pirani/Katja Yafimava, *Russian Gas Transit across Ukraine Post-2019: Pipeline Scenarios, Gas Flow Consequences, and Regulatory Constraints*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, Februar 2016 (OIES Paper, NG 105), S. 60/61, und Eurostat.

Die Anlehnung der Ukraine an die EU geht seit dem Ausbruch der sicherheitspolitischen Krise in dem Land 2014 mit einer radikalen Senkung des Gasverbrauchs im Land selbst, einer ebensolchen Reduzierung der Gasimporte aus Russland und einer Zunahme der Gasbezüge aus der EU über Rücktransfers einher. Seit im September 2014 an der slowakisch-ukrainischen Grenze mit dem physischen Rückfluss von 15 Milliarden Kubikmeter jährlich begonnen wurde, verfügt die Ukraine im Westen über Importkapazitäten von 20 Milliarden Kubikmetern jährlich (fünf Milliarden Kubikmeter können aus Polen und Ungarn transportiert werden). Diese Kapazitäten sind somit höher als der Importbedarf.³³ Zwischen 2013 und 2015 wurde der Gasverbrauch von 50,4 Milliarden Kubikmetern jährlich auf 33,8 Milliarden Kubikmeter jährlich gesenkt. Die Importe lagen 2015 bei 16,5 Milliarden Kubikmetern und wurden zu 60 Prozent aus der EU bezogen.³⁴ Die Ukraine setzt mittlerweile selbst darauf, (russisches) Erdgas aus dem Westen zu erhalten.

Interessanterweise waren die West-Ost-Gasflüsse in die Ukraine anfangs vor allem politisch motiviert, später wurden sie aber auch getragen von ökonomischen Erwägungen, da im Westen zeitweise günstigeres Gas auf dem Markt verfügbar war.³⁵

Eines der wirtschaftlichen Hauptargumente gegen den Bau der Nord Stream 2 ist der Ausfall von etwa zwei Milliarden US-Dollar an jährlichen Transiteinnahmen für die Ukraine.³⁶ Goldthau verweist allerdings zu Recht darauf, dass die Ukraine zwar Durchleitungsgebühren verlieren würde, aber Preisvorteile aus der Flussumkehr der russischen Gaslieferungen hätte.³⁷

Die Krise um die Ukraine hatte nicht nur Auswirkungen auf die Gasimporte des Landes, sondern hat auch Reformen im ukrainischen Gassektor beschleunigt. Über die (vertrags)rechtlichen Rahmenbedingungen wird zwischen Russland und der Ukraine noch gerungen werden: Die 2009 geschlossenen Liefer- und Transitverträge enden eigentlich erst am 31. Dezem-

ber 2019.³⁸ Allerdings ist die Ukraine wie die Staaten des Westbalkans sowie Moldau Mitglied der europäischen Energiegemeinschaft und hat sich damit verpflichtet, die für den Energiemarkt relevanten Teile des *Acquis communautaire* schrittweise zu übernehmen. Entsprechend hat sie im April 2015 zunächst das Primärrecht, im November und Dezember 2015 dann sukzessive auch die sekundären Rechtsvorschriften aus dem Dritten Binnenmarktpaket der EU in nationales Recht übernommen. Inwieweit bzw. wann das neue Transitregime, die Zugangsregeln (das heißt der entsprechende Netzcode)³⁹ und der Transporttarif, implementiert werden und welche Auswirkungen das auf das 2009 für zehn Jahre geschlossene Gasabkommen mit Russland haben wird, ist ungeklärt.⁴⁰

Mit Blick auf das neue Pipeline-Regime kommen aus Sicht Kiews neben dem erklärten Ziel, die »Transitpipeline« in der verbleibenden Zeit bis 2019 zu »amortisieren«, wohl auch technische Überlegungen ins Spiel. Eigentlich entspricht es dem Usus in der EU, kostenbasierte Transportgebühren anzulegen. Im ukrainischen Fall gibt es durchaus Gründe dafür anzunehmen, dass sich dieses Prinzip nicht ganz einfach umsetzen lässt. Wie Tabelle 1 zeigt, hat sich der Gastransit durch das Land mit jeder neuen Pipeline von Russland in die EU (Jamal Pipeline und Nord Stream) verringert. Zudem ist in der Ukraine selbst der Gasverbrauch massiv nach unten gegangen. Gleichzeitig ist das aus Sowjetzeiten übernommene »Transitsystem« eng mit dem ukrainischen Gasversorgungsnetz verwoben und optimal für weit höhere Gasmengen ausgelegt. Wenn sich die tatsächlich verbrachten Gasmengen weiter reduzieren, könnte dies technische Probleme nach sich ziehen und verschärfen. Im Prinzip müsste eine Verbindung (zum Beispiel Pomary – Uzhgorod mit circa 30 Milliarden Kubikmetern jährlicher Kapazität) für den Transit nach Europa ausgegliedert werden. Dazu wären wiederum unter Umständen erhebliche Investitionen notwendig, die in diesen hohen Transitgebühren mit abgebildet werden sollen. Für die Frage, inwieweit und mit

33 Yuriy Vitrenko, »Naftogaz Procurement Strategy in Europe: Switching from East to West?«, E-world Congress 2016, International Gas Market – Part 2: The European Development, Power Point-Präsentation, 16. 2. 2016, Folie 2.

34 Ebd.

35 ACER/CEER, *Annual Report* [wie Fn. 5], S. 253/54.

36 »Nord Stream-2 Pipeline to Kill Ukraine's Gas Transit Business – Naftogaz CEO«, *Reuters*, 6. 11. 2015.

37 Goldthau, *Assessing Nord Stream 2* [wie Fn. 5], S. 6.

38 Jonas Grätz/Kirsten Westphal, *Ende gut, alles gut? Das russisch-ukrainische Gasabkommen auf dem Prüfstand*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (SWP-Aktuell 3/2009).

39 Der Netzcode ergibt sich in der Europäischen Union nach den Regeln des Dritten Binnenmarktpakets. Zugang zu den Pipelines, Engpassmanagement und Entgeltfragen werden darin geregelt.

40 »Ukraine Network Code Aims to Liberalise, but Hurdles Remain«, in: *Heren Report*, 4. 8. 2015, S. 14/15.

welcher Kapazität der ukrainische Transitkorridor als Flexibilitätsoption für Europa (und Russland) erhalten bleibt, sind diese Zusammenhänge ganz entscheidend. Neben der Entflechtung müsste auch ein »Business-Modell« für die ukrainische Leitung entwickelt werden, dass für Investoren eine Langfristperspektive schafft. Im Grunde bedürfte es hier unter den neuen Rahmenbedingungen des Dritten Binnenmarktpakets einer Ausnahmeregelung für den Transit russischen Erdgases durch die Ukraine.

Nicht nur das Transitregime ist Gegenstand von Streitigkeiten, sondern auch der Liefervertrag und die Begleichung von Schulden. Hier laufen Schiedsverfahren, in denen beide Seiten von der jeweils anderen Partei erhebliche Summen fordern. Das birgt einiges Konfliktpotential für die Zukunft und stellt auch eine Herausforderung für die Versorgungssicherheit der EU dar.

Die Gasmärkte in Ostmitteleuropa

Während Deutschland und die nordwesteuropäischen Gashandelsplätze vom Bau der Nord Stream 2 wirtschaftlich profitieren werden, liefert die Analyse der ostmitteleuropäischen und südosteuropäischen (aber auch baltischen) EU-Gasmärkte ein wesentlich gemischteres Bild. Die kleinen ostmittel- und südosteuropäischen Märkte mit hoher Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen verbindet auch die Abhängigkeit vom ukrainischen Transit. Diese Länder zahlen überdies die höchsten Großhandelsgaspreise.⁴¹ Es gibt mehrere Gründe für den Fortbestand von Preisdifferenzen innerhalb der EU: spezifische Vertragsgestaltungen, unterschiedliche Hauptlieferquellen und divergierende Wettbewerbssituationen und Liquiditäten in den einzelnen Mitgliedstaaten.⁴² Es zeigt sich also zum einen, dass mit der Entwicklung des Binnenmarkts die Verluste für die öffentliche Wohlfahrt geringer geworden sind. Zum anderen verteilt sich der Konsumentennutzen indes nach wie vor sehr ungleich auf die Mitgliedstaaten.⁴³ Die höheren Importpreise, die in manchen Staaten gezahlt werden

müssen, sind auf die Marktdominanz einer Gasquelle (Gazprom), aber auch auf die geringere Vernetzung und die schwächere Entwicklung des Wettbewerbs innerhalb der Gasmärkte zurückzuführen.⁴⁴ Die Länder streben seit langem mit Vehemenz eine Diversifizierung ihrer Erdgasbezüge an und klagen über die Marktmacht des russischen Konzerns und dessen politische Instrumentalisierung. Dies erklärt ihre vehemente Opposition gegen das Nord-Stream-Projekt.

Tabelle 2 (siehe S. 26) veranschaulicht die zentrale Marktstellung der Gazprom. Ostmittel- und Südosteuropa beziehen zu großen Teilen Erdgas aus Russland (siehe Tabelle 1). Dieses wird wiederum ausschließlich über die Ukraine geleitet.

Gazprom hat in Mittel- und Osteuropa einen Marktanteil von weit über 50 Prozent und bis zu 100 Prozent. Die marktbeherrschende Stellung des russischen Konzerns und deren Missbrauch war Gegenstand des Kartellverfahrens der EU-Kommission. Die Kommission veröffentlichte die Ergebnisse im April 2015:⁴⁵ Demnach habe Gazprom die mit Bulgarien, Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen und der Slowakei geschlossenen Lieferverträge um territoriale Restriktionen wie Destinations- oder Exportverbotklauseln ergänzt. Die in Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Polen festgesetzten Preise seien darüber hinaus unfair, da sie zum Teil 40 Prozent⁴⁶ über Orientierungswerten (Produktions- und Transportkosten, Marktpreise und Gaspreise) in anderen Märkten gelegen hätten. Außerdem hat Gazprom den Verkauf von Gas von der Beteiligung des Importeurs und Händlers an großen Infrastrukturprojekten wie der South Stream abhängig gemacht (Bulgarien). In Polen soll das Unternehmen Gaslieferungen daran gekoppelt haben, dass es die Kontrolle über Investitionsentscheidungen im Zusammenhang mit der Jamal-Europa-Pipeline erhält. Seit Herbst 2016 mehren sich die Zeichen, dass die Kommission und Gazprom einen Kompromiss gefunden haben, dessen Details aber noch nicht bekannt sind (Stand: Anfang Dezember 2016). Das könnte zum einen bedeuten, dass Gazprom seine Marktstrategien in Ostmitteleuropa weiter den Regeln der EU anpasst, zum anderen könnte es aber auch ein Hinweis dafür sein, dass die Belege der EU nicht stichhaltig genug sind,

⁴¹ European Commission, DG Energy, *Quarterly Report on European Gas Markets, Market Observatory for Energy*, Bd. 9 (2015/16) 1, S. 29, <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/quarterly_report_on_european_gas_markets_q4_2015-q1_2016.pdf> (Zugriff am 8.9.2016).

⁴² ACER/CEER, *Annual Report* [wie Fn. 5], S. 237.
⁴³ Ebd., S. 242 – 250.

⁴⁴ Ebd., S. 239.

⁴⁵ European Commission, *Antitrust: Commission Sends Statement of Objections to Gazprom – Fact Sheet*, Brüssel, 22.4.2015.

⁴⁶ Najia Badykova, »Politics and Pricing Sharpen Gazprom's Competitive Edge«, *Newsbase*, (online), 16.9.2015, S. 5.

um in diesem politisch sensiblen Verfahren auf einer Strafzahlung beharren zu können.

Ungeachtet dieser aktuellen Entwicklungen ist die Haltung der ostmittel- und südosteuropäischen Staaten gegenüber Gazprom sehr kritisch. Aufgrund ihrer geographischen Lage, der bestehenden Langfristverträge und des relativ geringen Gasvolumens, welches sie abnehmen, tun sich diese Länder schwer, ihre Gasbezüge zu diversifizieren. Langzeitverträge mit Russland binden für viele Jahre einen Großteil der Nachfrage bzw. übersteigen gar den jährlichen Bedarf (siehe Tabelle 2, S. 26). Da die Gasmärkte zu meist klein sind, lohnen sich umfangreiche Diversifizierungs- und Infrastrukturprojekte nicht. Deswegen hatte auch die EU bisher keinen Erfolg damit, große alternative Lieferkorridore (wie Nabucco) auszubauen. Den Ländern fehlt es an Verhandlungsmacht, um bessere Preise zugestanden zu bekommen, erst recht, wenn alternative Bezugsoptionen fehlen. In dieser Situation haben es Lieferanten leicht, die Märkte zu

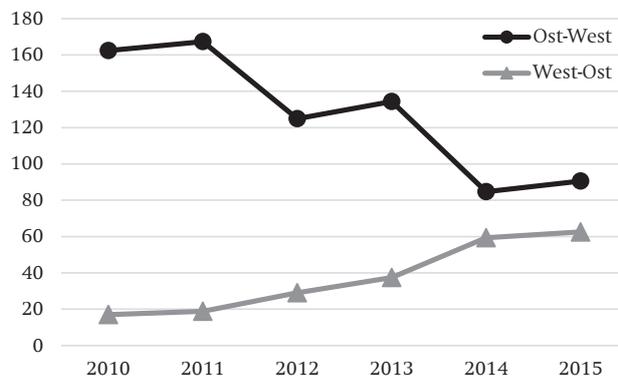
segmentieren und Preistaktiken anzuwenden.⁴⁷ Die Umsetzung des Dritten Binnenmarktpakets verläuft dort zum Teil schleppend, die etablierten Erdgasunternehmen verhindern den Ausbau des grenzüberschreitenden Handels. Ein effizienter Ausbau des Netzes und die Auslastung von Grenzübergangspunkten sind aber der Schlüssel für eine zuverlässige und preisgünstige Gasversorgung in der EU.

Für den Fall, dass tatsächlich große Gasmengen über die Nord Stream 2 nach Südosten umgeleitet werden sollen, würde sich die Zahl der Entries und Exits erhöhen, denn das Erdgas müsste durch eine Reihe von Marktgebieten verbracht werden. Engpässe an Grenzübergangskapazitäten bestehen vor allem in Süd- und Südosteuropa, aber auch zwischen Deutschland und Polen und Deutschland und Tschechien, Österreich und Ungarn, Rumänien und Bulgarien, Bulgarien und Griechenland, Slowenien und Kroatien. Allerdings muss an Grenzübergangspunkten mit knappen Kapazitäten seit Juli 2016 die Regel »Use-it-or-lose-it« (UIOLI) umgesetzt werden, der zufolge ungenutzte Kapazitäten anderen Anbietern zur Verfügung gestellt werden müssen.⁴⁸

Nord Stream 2 wird wegen der langen Transportwege kaum den Südosten Europas mitversorgen. Mit der Umlenkung der Gasmengen für Nordwesteuropa durch die Ostsee verbinden diese Länder aber neben dem Verlust ihrer eigenen Position als Transitland die Sorge, dass der Energieriese Gazprom seine Marktmacht wesentlich punktgenauer ausüben könnte, indem er nur die nordwesteuropäischen Märkte (über Nord Stream 2) ausreichend versorgt, aber die (über den ukrainischen Korridor) fließenden Mengen für die ostmittel- und südosteuropäischen Märkte und die Ukraine selbst instrumentalisiert. Diese Bedenken beruhen zum einen auf den Ergebnissen des Kartellverfahrens gegen die Gazprom, zum anderen aber auch auf der Erfahrung mit den Lieferkürzungen des russischen Konzerns im Winter 2014, die offensichtlich darauf ausgerichtet waren, die Versorgung der Ukraine über die westlichen Einspeisepunkte zu erschweren oder zu verhindern. Damit verknüpft sich darüber hinaus die Befürchtung, durch den Wegfall des Status als Transitland einen Trumpf in den Verhandlungen mit Russland zu verlieren. Während diese Punkte aus Sicht der betroffenen Staaten nicht ohne Weiteres von der Hand gewiesen werden können, stellen sie sich aus dem Blickwinkel der nordwesteuropäischen

Graphik 2

Erdgasflüsse in Ostmitteleuropa (in Mrd. Kubikmeter pro Jahr), Ost-West- und West-Ost-Gasflüsse



Anmerkung: Erfasst sind folgende Gasflüsse von Ost nach West: Ukraine – Slowakei, Slowakei – Österreich, Tschechien – Deutschland, Slowakei – Tschechien, Österreich-Deutschland, Tschechien – Österreich, und folgende von West nach Ost: Deutschland – Tschechien, Tschechien – Slowakei, Slowakei – Ukraine, Deutschland – Österreich.

Quelle: »Gas Trade Flows in Europe, in Mcm«, International Energy Agency (IEA) (online), 2016, <www.iea.org/gtf/index.asp> (Zugriff am 2. 12. 2016).

47 ACER/CEER, *Annual Report* [wie Fn. 5], S. 240.

48 Ebd., S. 251.

Tabelle 2

Langzeit-Lieferverträge in ausgewählten mittel- und osteuropäischen Staaten

Land	Jährliche Vertragsmengen (in Mrd. m ³)	Laufzeit	Jährlicher Verbrauch 2014 (in Mrd. m ³)	Jährliche Vertragsmengen / 2014er Verbrauch	Importeur	Hauptanteils-eigner
Bulgarien	0,4	2019 ^a	2,8 ^b	117,8 %	Overgas	Gazprom ^c (50%)
	2,9 ^d	2022				
Tschechien	9,0 ^f	2035	7,35	129,2 %	RWE Supply & Trading CZ a.s.	RWE AG
	0,5	2017 ^g			Vemex s.r.o	Gazprom ^h (50%)
Polen	10,24 ⁱ	2022	15,95	64,2 %	PGNiG	Polnischer Staat ^j
Ungarn	9,9	2015 (verlängert bis 2019 ^k)	8,3	119,3 %	Panrusgaz	Ungarischer Staat/Gazprom ^l
Rumänien	5,0 ^m	2030	11,14	62,8 %	WIEE Romania	Rumänischer Staat/Gazprom ⁿ
	2,0 ^o	2030			Conef Energy	Conef SA (Vimetco N.V.)
Slowakei	6,5	2028	4,5 (4,48)	145,0 %	SPP	Slowak. Staat ^p
Slowenien	0,83 ^q	2018 (2035)	0,745	111,4 %	Geoplin Plinovodi	Slowen. Staat ^r

Die Tabelle basiert auf einer Zusammenstellung des Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont (REKK)/Regional Centre for Energy Policy Research (RCEPR), Budapest.

a »Overgas Takes Gazprom to Court over Halt in Supplies«, novinite. com, 7. 4. 2016, <www.novinite.com/articles/173914/Overgas+Takes+Gazprom+to+Court+over+Halt+in+Supplies> (Zugriff 12. 12. 2016).

b Verbrauchszahlen (2014): <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_103a&lang=en>, umgerechnet in Mrd. m³ auf Delek Drilling (online), <www.delekenergy.co.il/?pg=calc&CategoryID=198> (Zugriff 8. 9. 2016).

c »Foreign Partners: Bulgaria«, Gazprom Export (online), <www.gazpromexport.ru/en/partners/bulgaria/> (Zugriff 8. 9. 2016).

d »Bulgaria Signs on to South Stream«, Natural Gas World (online), 15. 11. 2012, <www.naturalgaseurope.com/bulgaria-gas-contract-south-stream-fid> (Zugriff 8. 9. 2016).

e »Foreign Partners: Bulgaria« [wie Fn. c].

f RWE Transgas, Annual Report, Prag, März 2007 <www.rwe.cz/media/o-rwe/rwe/RWE_Transgas-EN.pdf> (Zugriff 8. 9. 2016).

g »Foreign Partners: Czech Republic«, Gazprom Export (online), <www.gazpromexport.ru/en/partners/czech/> (Zugriff 8. 9. 2016).

h »Vemex Ownership Structure«, Vemex s.r.o. (online), <www.vemex.cz/en/about/structure/> (Zugriff 12. 12. 2016).

i »PGNiG SA Signs an Annex to the Yamal Contract for Natural Gas Supplies«, PGNIG SA (online), 2. 11. 2010, <http://bit.ly/2fw5Sg5> (Zugriff 8. 9. 2016).

j »Shareholder Structure of PGNIG SA«, PGNIG SA (online), <http://en.pgnig.pl/investor-relations/stock-informations/shareholder-structure>.

k »Press-Konferentsiya po zawerschenii rossijsko-wengerskih peregpworow« [Pressekonferenz nach dem Abschluss russisch-ungarischer Verhandlungen], kremlin.ru (online), 17. 2. 2016, <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/51352> (Zugriff 8. 9. 2016).

l »State Energy Group MVM Buys 50% of Panrusgaz under Option«, in: Budapest Business Journal, 16. Februar 2015 <http://bbj.hu/economy/state-energy-group-mvm-buys-50-of-panrusgaz-under-option_92607>; »About Us«, Panrusgaz Gas

Märkte anders dar: Hier sieht man die Gefahr, in politische Querelen zwischen den Transitstaaten und Russland (ungeachtet wer für diese verantwortlich ist) hineingezogen zu werden.

Nord Stream und veränderte Gasflüsse in Osteuropa

Mit dem Bau der Nord Stream 1 und dem Ausbau der Interkonnektoren, der Verbindungsleitungen zwischen den Mitgliedstaaten, haben sich in der EU und in Europa die Gasflüsse von West nach Ost verstärkt. Traditionell war die Flussrichtung Ost-West. Als Folge der Ukraine-Russland-Krise von 2009 und der im Jahr darauf erlassenen europäischen Verordnung für Erdgasversorgungssicherheit sind die Verbindungen in die östlichen EU-Mitgliedstaaten ausgebaut worden, was ab 2014 die Versorgung der Ukraine über Rückflussoptionen aus dem Westen ermöglicht hat. Zwar dominieren wegen der bestehenden Langfristverträge und festen Lieferpunkte nach wie vor Ost-West-Flüsse, denn die Gazprom hat Transitzkapazitäten fest gebucht und besitzt das Eigentum am Gas bis zum Lieferpunkt, aber West-Ost-Flüsse haben zugenommen (siehe Graphik 2).⁴⁹ Der Gasbezug aus Westen beruht auf einer Reihe von kommerziellen Transaktionen. Graphik 2 zeigt deutlich, was nach Inbetriebnahme der Nord Stream 1 geschehen ist. Die Studie von ACER und CEER illustriert ferner, dass diese West-Ost-Flüsse zu einem verstärkten Gas-zu-Gas-Wettbewerb geführt haben. Pointiert gesagt, konkurrierte dabei zumeist russisches Erdgas, das an den Handelsplätzen in Nordwesteuropa erworben wurde, mit russischem Erdgas aus den bestehenden Langfristverträgen.⁵⁰ Dank dieser Entwicklungen hatten die ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten und die Ukraine Zugang zu günstigerem Gas.

Festzuhalten ist also, dass der Ausbau der Interkonnektoren den Wettbewerb gestärkt hat und Einfluss auf die Preise hatte. Für die Beantwortung der Frage, welche Effekte in diesem Zusammenhang von Nord Stream 2 zu erwarten wären, ist entscheidend, welche Route die Mengen aus den Langfristverträgen nehmen und wie viel freie technische und vertragliche Kapazität an den Grenzübergangspunkten verfügbar ist. Die Interkonnektoren wurden

gebaut, um Erdgas aus alternativen Quellen (darunter auch »russisches« Erdgas), das an den Spotmärkten gehandelt wird, nach Osten (bis in die Ukraine) und Südosteuropa zu verbringen. Die Sorge besteht, dass Grenzübergangskapazitäten blockiert werden, falls die Mengen aus Langfristverträgen auch von West nach Ost transportiert und die Märkte abgeschottet würden. Das würde den Wettbewerb einschränken, und die Preise würden hoch bleiben. Die technischen Grenzübergangskapazitäten liegen aber über den Vertragsmengen. Außerdem spricht einiges dafür, dass Gazprom daran gelegen ist, Lieferpunkte für die Langfristverträge neu zu verhandeln. Dies würde umgekehrt den Ländern die Chance geben, neue Regelungen zum Beispiel für Abnahmeverpflichtungen zu vereinbaren. Die Integration des Binnenmarkts könnte über die Erweiterung von Grenzübergangskapazitäten und den Abbau von tarifären und regulatorischen Hindernissen in Ostmittel- und Südosteuropa vorangetrieben werden.

Festzuhalten ist also, dass der Ausbau der Interkonnektoren den Wettbewerb gestärkt hat und Einfluss auf die Preise hatte.

Allerdings gibt es auch den Einwand, dass die Etablierung eines Nord-Süd-Korridors in Westeuropa den Ausbau eines Nord-Süd-Korridors (zur Verbringung alternativer Gasquellen) in Osteuropa verhindern würde.⁵¹ Bei Nord Stream 2 geht es also auch darum, dass den Vorteilen des einen Mitgliedstaats Nachteile eines anderen gegenüberstehen. Das rührt an die politische Frage der Solidarität in der EU.

⁴⁹ Ebd., S. 260.

⁵⁰ Ebd., S. 17–18; Goldthau, *Assessing Nord Stream 2* [wie Fn. 5], S. 6.

⁵¹ Agata Łoskot-Strachota/Paweł Popławski, »EUGAL: The Unknown German Branch of Nord Stream 2 Will Make Germany the Key Gas Hub in Europe«, *Energy Post* (online), 6. 6. 2016, <www.energypost.eu/eugal-project-unknown-german-branch-nord-stream-2-will-make-germany-key-gas-hub-europe/> (Zugriff am 8. 9. 2016).

Nord Stream 2 – Die politische Dimension

Das Projekt Nord Stream 2 und die Funktion des ukrainischen Korridors sind in der politischen Debatte symbolisch stark aufgeladen. Das Bauvorhaben steht im Kontext der Krise um die Ukraine. Zur ohnehin schwierigen politischen Lage kommt hinzu, dass Russland illiberale Bewegungen in der EU unterstützt, die die europäische Integration in Frage stellen. Mithin verstärkt sich in der EU der Eindruck, dass es dem Kreml um die Schwächung des Zusammenhalts in der Union geht.

Vor allem aber steht Nord Stream 2 im Hinblick auf die Intentionen, die mit der Energieunion verbunden wurden, politisch auf dem Prüfstand. Als das Nord-Stream-Projekt-Konsortium 2015 aus der Taufe gehoben wurde, hatte die Juncker-Kommission wenige Monate zuvor die Schaffung der Energieunion zu einer ihrer zehn Prioritäten gemacht. Die Krise um die Ukraine und die weitere Verschlechterung des europäisch-russischen Verhältnisses hatten im April 2014 den Anstoß gegeben für den Vorschlag des damaligen polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk. Dessen Vorstellungen zufolge sollte sich die Energieunion vorrangig auf die Gasversorgungssicherheit konzentrieren und die Energiebezüge stärker diversifizieren. Seither hat sich die Zielsetzung des Konzepts aber verbreitert. In der Strategie zur Umsetzung der Energieunion, die auf Solidarität und Vertrauen beruhen soll, werden fünf Dimensionen genannt: Versorgungssicherheit und Diversifizierung der Energiequellen, Schaffung eines funktionierenden Binnenmarkts, Erhöhung der Energieeffizienz, Dekarbonisierung und Unterstützung von technologischer Forschung und Innovation.⁵² Auch die Verordnung zur Gasversorgungssicherheit von 2010 soll nach dem Willen der Kommission den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Auf den Punkt gebracht: Das Nord-Stream-2-

Projekt kam zu einem sehr brisanten Zeitpunkt aufs Tapet.

Nord Stream 2: Eine Einordnung aus Sicht des strategischen Energiedreiecks

Kriterien der Versorgungssicherheit und Diversifizierung spielen nicht nur aus regulatorischer Sicht eine Rolle für die Gewährung von Ausnahmeregelungen, sondern auch für politische Erwägungen. Der europäischen Politik dürfte es ungleich schwerer fallen, das Projekt Nord Stream 2 energie- und volkswirtschaftlich einzuordnen, als den daran beteiligten Unternehmen, die kommerzielle Rationalität des Vorhabens zu bewerten. Das liegt vor allem daran, dass die Gewichtung der Zielkategorien des energiepolitischen Dreiecks von Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit sowie Umwelt- und Klimaverträglichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten einer individuellen politischen Prioritätensetzung unterliegt und diese erheblich differiert.

Versorgungssicherheit wird in der EU unterschiedlich definiert, je nachdem, wie bestimmte Aspekte davon – physischer Lieferausfall, Preisausschläge oder politische Kosten – gewichtet werden. Die EU-Mitgliedstaaten legen außerdem für ihre Energiemärkte ganz verschiedene Ordnungsprinzipien an. Während Deutschland die Herstellung von Versorgungssicherheit primär privaten Unternehmen und dem Markt überlässt, verstärken sich besonders in den ostmitteleuropäischen Staaten, unter anderem im Nachbarland Polen, Renationalisierungstendenzen in der Energiewirtschaft. Diversifizierung und Reduzierung der Importe aus Russland sind dort die energiepolitischen Leitbilder. Dementsprechend uneinheitlich werden in der EU-28 auch die Kosten und Nutzen von (strategischen und mit Preisaufschlägen verbundenen) Diversifizierungsprojekten beurteilt. Diese Asymmetrien werden durch die unterschied-

⁵² European Commission, Priority – Energy Union and Climate. Making Energy more Secure, Affordable and Sustainable, <ec.europa.eu/priorities/energy-union-and-climate_en> (Zugriff am 11. 4. 2016).

liche Umsetzung des Dritten Binnenmarktpaketes in der EU noch verschärft.

Zugespißt heißt das, dass es in der EU keine einvernehmliche Haltung gegenüber Gazprom gibt. Gilt der Energieriese den nordwesteuropäischen Gasabnehmern als ein hauptsächlich wirtschaftlich agierender, verlässlicher (im Sinne von rational kalkulierender) Konzern, sehen die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten in dem Unternehmen vor allem ein geopolitisches Instrument des Kreml, dessen Gaslieferungen politischen Maßgaben folgen. An dieser Grundfrage scheiden sich die Geister.

In Deutschland wird wirtschaftliche Interdependenz, das heißt die wechselseitige Abhängigkeit von Liefer- und Abnehmerland, vor dem historischen Hintergrund der Erdgas-Röhren-Geschäfte und der Ostpolitik in den 1970er Jahren immer noch wesentlich positiver bewertet als in Brüssel oder in den ostmitteleuropäischen Staaten. Dabei kamen die Planungen für die Nord Stream 2 im Frühsommer 2015 für die Bundesregierung überraschend. Gleichwohl kristallisierte sich schnell eine politische Linie heraus: Zum einen ist aus deutscher Sicht die Rechtslage klar, zum anderen ist das Projekt von hohem Symbolcharakter für die deutsche Außen- und Wirtschaftspolitik, die gegenüber dem Kreml auf eine Doppelstrategie von Abschreckung und Kooperation baut. Schon die Planung der Nord Stream 2 setzt in diesem Kontext ein deutliches Signal für ein Festhalten an engen energiewirtschaftlichen Beziehungen.

Die EU-Energie- und Klimapolitik ist von einer Reihe von Konfliktlinien durchzogen, die beim Erdgas besonders tief gehen. Die einen schreiben diesem Energieträger für das Konzept der Dekarbonisierung eine wichtige Brückenfunktion zu, die anderen sehen in ihm größtenteils die Quelle einer wachsenden Abhängigkeit von Russland und möchten seinen Anteil im Energiemix deshalb reduzieren. Die Unwägbarkeit, die von möglicherweise 28 (27) künftigen Energiepfaden in der EU ausgeht, macht es schwierig, die volks- und energiewirtschaftlichen Auswirkungen des Pipelinebaus mit Blick auf die Kosten-Nutzen-Relation und die Versorgungssicherheit, aber auch auf seine Konsequenzen für den Erdgas-Binnenmarkt abzuschätzen. Und der Grad dieser Unvorhersehbarkeit variiert je nachdem, welcher Zeitpunkt in der Zukunft als Referenzpunkt herangezogen wird.

Das Projekt im Zeichen von klima- und umweltpolitischen Erwägungen

Die pointierteste Kritik an der Nord Stream 2 kommt in Deutschland von umwelt- und klimapolitischer Seite. Die Studien⁵³ fokussieren sich auf die Umwelt- und Klimaverträglichkeit der Planungen und auf die Gefahr von »gestrandeten Investitionen«, die in der Tat gegeben ist, wenn die EU ihre Klima- und Energieziele für 2030 umsetzt und den vorgezeichneten Dekarbonisierungspfad bis 2050 konsequent beschreitet. Die Kritiker blenden dabei allerdings die Klimavorteile einer direkten, modernen und effizienten Pipeline gegenüber einem veralteten Leitungssystem aus.

Indes wird der Anteil von Erdgas am Energiemix mit Blick auf das im Pariser Abkommen von 2015 genannte Langfristziel der Dekarbonisierung auf längere Sicht auch tatsächlich zurückgehen müssen.

Die Modellierung des Nutzungspfades ist deswegen schwer, weil politisch keine Weichenstellung in der Frage getroffen wurde, in welchem Maße Erdgas genutzt werden soll, um schnell und effektiv Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Erdgas wird als Brückenenergieträger in ein nachhaltigeres Energiesystem gesehen, da es weitaus sauberer verbrennt als Kohle oder Erdöl(produkte) und weniger Feinstaubbelastung mit sich bringt.⁵⁴ Ein offensichtliches Dilemma hat die Politik also bisher nicht gelöst: Die künftige Nachfragesituation in Deutschland und der EU ist mit großen Unwägbarkeiten behaftet, da sie nicht nur von relativen Preisentwicklungen,⁵⁵

53 Stellvertretend genannt seien hier: Energy Union Choices, *A Perspective on Infrastructure and Energy Security in the Transition*, Juli 2016, <www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2016/Energy_Union_Choices_Gas/EUC_Full_Technical_Report_Embargoed_10.00_CET_3_March_1_2_.pdf> (Zugriff am 8.9.2016), und Jonathan Gaventa/Manon Dufour/Luca Bergamaschi, *More Security, Lower Cost. A Smarter Approach to Gas Infrastructure in Europe*, Berlin, März 2016 (E3G Energy Union Insight Series Nr. 1).

54 Nimmt man die ganze Lieferkette in den Blick, könnte Methan-Leakage, also das Entweichen von Methan (Erdgas), die Klimabilanz von Erdgas erheblich eintrüben, da Methan ein wesentlich wirksameres Treibhausgas ist als Kohlendioxid, auch wenn seine Verweildauer in der Atmosphäre deutlich kürzer ist. Hier sind aber effektive Vorkehrungen möglich.

55 Relative Preisentwicklungen spielen beim Erdgas eine wichtige Rolle, da es in nahezu allen seinen Anwendungsbereichen (Strom- und Wärmeerzeugung, Industrie, Transport) in Konkurrenz zu anderen Energieträgern oder Grundstoffen steht.

sondern auch von der Umsetzung von Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz, Elektrifizierung und Sektorkopplung abhängt. Der Bedarf kann auf der Basis der heute bekannten Rahmenbedingungen nur sehr vage abgeschätzt werden (siehe Kapitel »Marktentwicklungen«, S. 21 ff.). Kurzum, auf die Fragen, inwieweit öffentliche Gelder für den Ausbau fossiler Infrastruktur (noch) bereitgestellt werden sollen und auf welcher Grundlage diese Projekte innerhalb des Zieldreiecks zu bewerten sind, haben die politischen Entscheidungsträger noch keine Antwort gegeben.⁵⁶ Diese Frage ist auch und gerade mit Rücksicht auf das Gebot der Versorgungssicherheit akut, die auf der Erhaltung (und dem Ausbau) von Flexibilität und Puffern im System sowie auf zunehmender Diversifizierung beruht.

Allerdings ist es in der gegebenen offenen und unsicheren Marktsituation Teil des Wettbewerbs und der üblichen Geschäftsaktivitäten, dass Energiefirmen auf ganz unterschiedliche Pfade und Projekte setzen. Das Risiko gestrandeter Investitionen für die Offshore-Pipeline liegt bei Gazprom. Das macht unter anderem den kommerziellen Charakter des Projekts aus. Diese Perspektive entspricht auch der Leitidee des freien Marktes, die in Deutschland vorherrscht und von der auch die Binnenmarktpakete geprägt sind. Die deutsche Politik setzt sich freilich dem Vorwurf der Inkonsistenz aus, wenn sie einerseits fordert, Investitionen von fossilen Brennstoffen zu nachhaltigen Energieprojekten zu verschieben, und gleichzeitig den Ausbau der Gasleitungen durch die Ostsee begrüßt und politisch gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten flankiert. Allerdings artikulieren viele EU-Mitgliedstaaten nicht aus Klimaschutzgründen Vorbehalte gegen das Nord-Stream-Pipeline-Projekt, sondern weil sie durch das Bauvorhaben ihre Bemühungen um eine Diversifizierung ihres Energiebezugs und damit um ihre Versorgungssicherheit konterkariert sehen.

Kritikpunkte aus Ostmittel- und Südosteuropa

Während die Nord Stream 2 die Gasmärkte in den nordwestlichen und westlichen Gasmärkten mit ihren liquiden Hubs stärkt, sind ihre Auswirkungen auf die ostmittel- und südosteuropäischen Länder wesentlich ambivalenter zu beurteilen. Deswegen hat das Projekt Konsequenzen für die Beziehungen unter den EU-Mitgliedstaaten. Bereits die Phase der Planungen für die ersten beiden Leitungen hatte zwischenzeitlich zu größeren Verwerfungen geführt, insbesondere zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarn, zum Teil auch mit Ländern Nordeuropas. Die partizipierenden Firmen und jene politischen Akteure, die sich für das Projekt aussprachen, argumentierten unter anderem mit den Vorteilen stabilerer Lieferbeziehungen dank Routendiversifizierung und einer direkten Anbindung an den Produzenten Russland. Bedenken der ostmitteleuropäischen Staaten sollten unter Verweis darauf zerstreut werden, dass durch das neue Leitungssystem lediglich zusätzliche Mengen verbracht würden und sich an bestehenden Transitflüssen nur wenig ändere. Dieser Argumentation folgten die meisten Länder der Region allerdings nicht. Für sie waren gerade auch vermeintlich sekundäre außenpolitische Konsequenzen ausschlaggebend für ihre Bewertung. Sie befürchteten nicht nur ungünstige Entwicklungen im eigenen Energiebereich, sondern eine deutsch-russische Annäherung mit strategischen und geopolitischen Folgen. Dass sich die bilateralen Spannungen nach dem Bau und der Inbetriebnahme von Nord Stream 1 nicht verschärften, hing damit zusammen, dass die skeptisch eingestellten Länder Fortschritte bei ihrer Diversifizierungspolitik machten und Deutschland durch sein Verhalten im Ukraine-Russland-Konflikt Vertrauen gewinnen konnte.

Allerdings unterscheiden sich die Rahmenbedingungen für Nord Stream 2 erheblich von denen des Vorgängerprojekts, insbesondere was die Beweggründe für das Vorhaben und dessen Rechtfertigung angeht. Die ostmitteleuropäischen Länder befürchteten, dass Nord Stream 2 ihre Handlungsoptionen zur Verbesserung ihrer Versorgungssicherheit und zur Reduktion ihrer Abhängigkeit von russischen Lieferungen einschränkt und gleichzeitig die außenpolitische Position der Ukraine in der Auseinandersetzung mit Russland unterminiert. Überdies unterstellen sie dem Projekt entgegen den Beteuerungen seitens der deutschen Politik, bei Nord Stream 2 handle es sich um

⁵⁶ Eine Studie des energiepolitischen Forschungsverbunds Energy Union Choices wirft zudem in ihrem Schlusskapitel die provokante Frage auf, ob öffentlichen Institutionen die Rolle zukommen sollte, private Investitionen und Handelsverträge zu kontrollieren oder gar zu bewilligen, die im fossilen Energiesektor getätigt bzw. geschlossen werden, Energy Union Choices, *A Perspective on Infrastructure* [wie Fn. 57], S. 38.

eine rein betriebswirtschaftliche Unternehmung, eine politische Absicht. Vor diesem Hintergrund sehen sie in Nord Stream 2 in erster Linie ein egoistisches Vorhaben zu Lasten Dritter. Deutschland werfen sie vor, dass es die Unterstützung seiner Partner in der EU etwa in der Flüchtlingspolitik anmahne, den Begriff der Solidarität aber immer nur dann hervorziehe, wenn es seinem Eigeninteresse entspreche.

Nicht vergessen werden dürfen auch die möglichen Konsequenzen einer weiteren Nord-Stream-Pipeline für die EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten in Südosteuropa. Die Transportinfrastruktur einiger dieser Länder ist bislang einseitig auf Bezugswege aus der Ukraine ausgerichtet. Sollte diese Route marginalisiert werden oder gar wegfallen, so wären sie dazu gezwungen, ihre Gastransportnetze rasch um entsprechende Verbindungsleitungen zu ergänzen, was ihre bisherigen Infrastrukturplanungen möglicherweise verändert und sie zu zusätzlichen Investitionen zwingt.

Die Ankündigung von Nord Stream 2 stieß insbesondere im östlichen Mitteleuropa auf zum Teil heftige Kritik – sowohl an dem Vorhaben selbst als auch an der Politik Deutschlands. Dabei wurden und werden sowohl energiepolitische als auch außen- und europapolitische Argumente ins Feld geführt. Das Projekt Nord Stream 2, so formulierten es die für Energiefragen zuständigen Minister aus sieben ostmittel- und südosteuropäischen Ländern (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Ungarn, Rumänien) in einem gemeinsamen Brief an den für die Energieunion zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, beinhalte »alarmierende Aspekte«, die sich negativ auf die »Energiepolitik in Europa« auswirken könnten.⁵⁷ Auch wird bemängelt, dass das Projekt gegen den Geist der europäischen Energiepolitik und insbesondere gegen den Gedanken der Energiesolidarität verstoße. Nord Stream 2 komme geradezu einer »Demontage der Energieunion« gleich.⁵⁸ Denn die mittel- bis langfristige Ausschaltung der Ukraine als Durchgangsland werde auch negative Folgen für diejenigen EU-Mitgliedstaaten haben, die bislang an die ukrainische Ost-West-Transportroute angeschlossen sind. Diese würden entweder

selbst als Transitländer verschwinden (allen voran die Slowakei) oder als Endverbraucher neue Infrastrukturen für den Bezug russischer Lieferungen aufbauen müssen (dies gilt etwa für Staaten in Südosteuropa). Damit würden die betroffenen Regierungen im Verhältnis zu Moskau, etwa bei der Neuaushandlung von Lieferverträgen, geschwächt. Überdies bestehe die Gefahr, dass (anfangs) günstiges russisches Gas aus dem künftig dominanten deutschen Hub die Märkte in Mitteleuropa überströme, so dass die Rentabilität der dort initiierten Diversifizierungsprojekte (z. B. der Bau von Flüssiggasterminals oder Verbindungsleitungen) in Frage gestellt werde. Außerdem sei es möglich, dass die in der Region im Rahmen des sogenannten Nord-Süd-Korridors entstehende Transportinfrastruktur nicht zur Einfuhr und Verbringung von Gas aus alternativen Bezugsquellen, sondern mehrheitlich für russisches Gas genutzt werde.⁵⁹

Die Ankündigung von Nord Stream 2 stieß insbesondere im östlichen Mitteleuropa auf zum Teil heftige Kritik – sowohl an dem Vorhaben selbst als auch an der Politik Deutschlands.

Auch sah man die Gefahr, dass sich die Firmen des Nord-Stream-2-Konsortiums politische Unterstützung in wichtigen Mitgliedstaaten sichern würden, damit diese auf die Kommission Druck ausüben mit dem Ziel, bedeutende Prinzipien der europäischen Energiepolitik, vor allem im Rege-lungsbereich des Dritten Binnenmarktpakets, auszuhebeln. Konkret geht es darum, dass sich Gazprom mit seiner Forderung nach weitgehenden oder vollumfänglichen Ausnahmen vom Gebot des diskriminierungsfreien Netzzugangs Dritter zu den Anbindungsleitungen in Mitgliedstaaten – vor allem OPAL und Gazela (eine Pipeline, die von Sachsen über tschechisches Territorium nach Bayern führt) – durchsetzen könnte. Folglich ist der Beschluss der Europäischen Kommission von Ende Oktober 2016, dem zufolge Gazprom künftig bis zu 80 Prozent der OPAL-Pipeline nutzen kann, in östlichen EU-Ländern recht kritisch aufgenommen worden, da man in dieser Entscheidung die Bestätigung bislang gehegter Befürchtungen sieht.

⁵⁷ Brief des slowakischen Wirtschaftsministers Vazil Hudák (im Namen der zuständigen Energieminister aus Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakei und Ungarn) an den stellvertretenden Kommissionspräsidenten Maroš Šefčovič vom 30. 11. 2015.

⁵⁸ Mikołaj Budzanowski, »Demontaż unii energetycznej« [Zerlegung der Energieunion], in: *Rzeczpospolita*, 5. 11. 2015.

⁵⁹ Agata Loskot-Strachota, »The Case against Nord Stream 2«, *Energy Post* (online), 23. 11. 2015, <www.energypost.eu/case-nord-stream-2/#_ftnref6> (Zugriff am 8. 9. 2016).

Insgesamt, so die Gegner, verschlechtere sich die Versorgungssicherheit der EU, denn Nord Stream 2 bringe nicht nur keine Diversifizierung von Bezugsquellen, sondern reduziere die Anzahl bestehender Transportrouten, so dass die Anbindung an Russland im ungünstigsten Fall in Zukunft ausschließlich über einen Weg führe. Damit werde der europäische Gasmarkt anfälliger als bisher für Lieferunterbrechungen – von technisch bedingten bis zu politisch motivierten.

Zu diesen im engeren Sinne energiepolitischen Befürchtungen gesellen sich außen- und sicherheitspolitische Erwägungen. Zum einen sehen die Kritiker in den Plänen für Nord Stream 2 ein politisches oder gar strategisches Flaggschiffprojekt, das in einer schwierigen Phase der Beziehungen des Westens zu Russland eine Vertiefung der Kooperation signalisiere und gleichzeitig ein deutsch-russisches Bündnis revitalisiere, welches man in den letzten Jahren überwunden glaubte. Zum anderen wird auf die außen- und sicherheitspolitischen Implikationen für die Ukraine und damit für die europäische Ostpolitik insgesamt verwiesen. Nord Stream 2 nehme der Ukraine nicht nur Einnahmen aus der Verbringung von Gas von Osten nach Westen, sondern entreiße ihr auch Gegenmacht aus ihrem Status als wichtiges Bindeglied im Transitverkehr, also einen der wenigen Trümpfe, über die Kiew im asymmetrischen Verhältnis zu Russland verfüge.

Interessenlagen in den einzelnen Mitgliedstaaten

Bei näherem Hinsehen sind die Interessenlagen derjenigen EU-Mitgliedstaaten, die Nord Stream 2 ablehnend gegenüberstehen und dies offen artikuliert haben, recht unterschiedlich. Zwar beziehen viele ostmittel- und südosteuropäische Länder kritische Positionen. Manche verhalten sich indes pragmatisch oder haben gar ein Kooperationsinteresse.

Slowakei. Sollte Nord Stream 2 Wirklichkeit werden, wäre die Slowakei sicherlich der potentiell größte »Verlierer« unter den EU-Staaten. Über die Pipelinestränge des nationalen Netzbetreibers Eustream können pro Jahr bis zu 90 Milliarden Kubikmeter Erdgas verbracht werden. Aufgrund des Rückgangs des Exports aus Russland nach Westeuropa und infolge des Baus von Nord Stream 1 sank das Transitvolumen nach 2008 von 76 Milliarden auf 46,5 Milliarden

Kubikmeter.⁶⁰ Eustream hat mit Gazprom einen Vertrag, der den obligatorischen Transport von jährlich etwa 50 Milliarden Kubikmeter bis 2028 vorsieht (»ship-or-pay«-Klausel). Damit wären mittelfristig die Einnahmen des slowakischen Staatshaushalts aus dem Transitgeschäft (diese beliefen sich 2015 auf 355 Millionen Euro)⁶¹ gesichert. Allerdings könnte Gazprom versuchen, den Vertrag vor seinem Ablauf neu auszuhandeln oder – im schlimmsten Fall – unter Verweis auf höhere Gewalt die Lieferung über die ukrainische Route unterbrechen (beispielsweise wenn es aus technischen oder anderen Gründen zu einer Störung im Pipelinebetrieb auf ukrainischer Seite käme). Gleiches gilt für den Liefervertrag von Gazprom mit dem slowakischen Gasversorger SPP (der ebenfalls bis 2028 läuft), in dem abgesehen von verbindlichen Abnahmemengen auch die Übernahme an der slowakisch-ukrainischen Grenze festgeschrieben ist. Ende Juni 2016 sicherte Gazprom der Eustream mündlich zu, dass der slowakische Transportkorridor auch im Fall des Baus von Nord Stream 2 weiterhin genutzt werde. Dies wurde in der Slowakei positiv gewertet, aber insgesamt mit Zurückhaltung aufgenommen.⁶²

Besonders unangenehm ist für die Slowakei auch, dass als Folge des Nord-Stream-2-Baus und der damit geplanten Aufstockung von Liefermengen, die über die OPAL-Leitung und die Tschechische Republik ins österreichische Baumgarten gelangen sollen, eine neue Direktanbindung vom tschechischen ins österreichische Netz geschaffen werden soll (sog. BACI-Pipeline, siehe unten). Dies hätte zur Konsequenz, dass der bislang gänzlich durch die Slowakei verlaufende Transport aus der Tschechischen Republik

⁶⁰ Eustream, *Výročná správa* [Jahresbericht], Bratislava 2014, <http://www.eustream.sk/sk_media/sk_vyroczne-spravy> (Zugriff am 8.9.2016).

⁶¹ »Firma Eustream stále štedro prispieva do štátneho rozpočtu« [Die Firma Eustream trägt weiterhin großzügig zum Staatshaushalt bei], *Portal V energetike.sk* (online), 15.7.2016, <<http://venergetike.sk/firma-eustream-stale-stedro-prispieva-do-statneho-rozpocetu/>> (Zugriff am 8.9.2016).

⁶² »Uistenie Gazpromu je pozitívny signál, dôležitejšie sú uzavreté zmluvy« [Die Zusage von Gazprom ist ein positives Signal, wichtiger sind geschlossene Verträge], *Portal dennikn* (online), 1.7.2016, <<http://energia.dennikn.sk/spravodajstvo/zemny-plyn-a-ropa/analytik-uistenie-gazpromu-je-pozitivny-signal-dolezitejsie-su-uzavrete-zmluvy/20586/>> (Zugriff am 7.11.2016).

reduziert würde oder gar komplett entfele.⁶³ Sollte das Projekt in großem Maßstab realisiert werden, würde dies zu einer erheblichen Belastung der tschechisch-slowakischen Beziehungen führen.

Um ihre Position als Transitland auszubauen bzw. zu bewahren, verfolgt die Slowakei zumindest zwei Vorhaben. Schon jetzt wird über die Slowakei durch Umkehrung der Fließrichtung Gas aus der EU in die Ukraine verkauft. Sollte das Durchleitungssystem der Slowakei künftig nicht mehr in Ost-West-Richtung genutzt werden, könnten noch weitaus größere Mengen als bisher auf diesem Weg in die Ukraine gelangen. Das Projekt Eastring wiederum würde eine Verbindung des slowakischen Transportsystems mit Ungarn (alternativ mit der Ukraine), Rumänien und Bulgarien bis zur türkischen Grenze herstellen. Der slowakische Ministerpräsident Fico hat Eastring bei einem Besuch in Moskau im Juni 2015 gegenüber seinen russischen Gesprächspartnern ins Spiel gebracht, offensichtlich als eine Art Substitut für das gescheiterte South-Stream-Vorhaben, mit dem russisches Gas von Südosten in die EU gebracht werden sollte. In letzter Zeit indes wird die als reverse-flow-fähig gedachte Leitung aber auch als eine Möglichkeit diskutiert, Gas aus west- oder mitteleuropäischen Hubs nach Südosteuropa zu verbringen. Ungeachtet dieser Unklarheiten wurde Eastring auf die Ende 2015 angepasste EU-Liste der Projekte von gemeinsamem Interesse gesetzt.⁶⁴

Es erstaunt daher wenig, dass aus der Slowakei besonders kritische Stimmen kommen. Premierminister Fico sprach (in Richtung der Mitgliedstaaten, aus denen die beteiligten Firmen stammen) von »Verrat«, der Chef der Eustream warf Deutschland »Verhalten à la von Ribbentrop« vor.⁶⁵ Sowohl in Regierungskreisen als auch in der Opposition wird nicht ausgeschlossen, im Fall des Baus von Nord Stream 2 Klage beim

Europäischen Gerichtshof zu erheben.⁶⁶ Allerdings gab sich die Regierung zuletzt gemäßigter und wollte erst den Ausgang des Projekts abwarten.

Als sich im Herbst 2016 eine Revitalisierung des Turk-Stream-Projekts andeutete, wurde dies in der Slowakei mit einiger Hoffnung aufgenommen, da man darauf setzt, Eastring an diese Leitung anzubinden und so Transitareal für Gas aus südöstlicher Richtung zu werden. Überdies ist man in Bratislava der Auffassung, dass Gazprom finanziell kaum in der Lage wäre, sowohl Turk Stream als auch Nord Stream 2 gleichzeitig voranzubringen. Folglich würden mit Turk Stream die Chancen von Nord Stream 2 fallen.⁶⁷

Polen. Polen hat in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um seine Versorgungssicherheit im Gassektor zu verbessern. So wurden neue Anbindungen an die Tschechische Republik gebaut, Kapazitäten bestehender Verbindungsleitungen nach Deutschland erhöht und die Voraussetzungen (technisch oder virtuell, also lediglich per Verrechnung und ohne physische Schubumkehr) dafür geschaffen, dass die Jamal-Transitpipeline im Reverse-Flow-Betrieb genutzt werden kann. Nach Angaben des polnischen Netzbetreibers GAZ-SYSTEM können dadurch im Notfall bis zu 10 Milliarden Kubikmeter Erdgas aus Westeuropa eingeführt werden, was etwa 90 Prozent des Importbedarfs entspricht.⁶⁸ Im Juni 2016 wurde nach einiger Verzögerung das polnische LNG-Terminal in Swine-münde (Świnoujście) in Betrieb genommen. Die Anlage hat eine Kapazität von 5 Milliarden Kubikmeter (mit Ausbaumöglichkeiten bis zu 7,5 Milliarden Kubikmeter). Ein Vertrag über den Bezug von Gas aus Katar sichert Polen zunächst die Lieferung von jährlich 1,5 Milliar-

63 »Češi, Němci a Rakušané prý chtějí z tranzitu plynu vyšachovat Slovensko« [Tschechen, Deutsche und Österreicher wollen angeblich die Slowakei aus dem Gastransit drängen], *Servis O energetice* (online), 21. 4. 2016, <<http://oenergetice.cz/>

plyn/hamzik-cesi-nemci-a-rakusane-pry-chteji-z-tranzitu-plynu-vysachovat-slovensko/> (Zugriff am 8. 9. 2016).

64 European Commission, *Annex VII: The Union List of Projects of Common Interest*, Brüssel, 18. 11. 2015, <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/5_2%20PCI%20annex.pdf>.

65 »Mareček, Hlavný problém je konanie Nemecka à la von Ribbentrop« [Mareček, Das Hautproblem ist das Verhalten Deutschlands im Stil von Ribbentrop], *Energia.sk* (online), 25. 11. 2015, <<http://energia.dennikn.sk/dolezite/zemny-plyn-a-ropa/marecek-hlavny-problem-je-chovanie-nemecka-a-la-von-ribbentrop/18413/>> (Zugriff am 8. 9. 2016).

66 Der slowakische Regierungschef kündigte an, er wolle allerdings zunächst abwarten, wie die deutsche Regulierungsbehörde das Projekt einschätzt; »Slovenskí politici odkazujú »nie« ruskému plynovodu« [Slowakische Politiker sagen »Nein« zur russischen Gaspipeline], *HNonline.sk* (online), 5. 1. 2016, <<http://hn.hnonline.sk/ekonomika-a-firmy-117/slovenski-politici-odkazuju-nie-ruskemu-plynovodu-1049976>> (Zugriff am 8. 9. 2016).

67 Erik Cziria, »Plynovod Turkov a Rusov berie Slovensko zatiaľ ako príležitosť« [Die Pipeline der Türken und Russen betrachtet die Slowakei einstweilen als Chance], *Pravda* (online), 23. 10. 2016, <<http://spravy.pravda.sk/ekonomika/clanok/408776-plynovod-turkov-a-rusov-berie-slovensko-zatial-ako-prilezitost/>> (Zugriff am 18. 11. 2016).

68 GAZ-SYSTEM, *Nasze Inwestycje* [Unsere Investitionen], <www.gaz-system.pl/nasze-inwestycje/> (Zugriff am 8. 9. 2016).

den Kubikmeter. Diese Maßnahmen führen zu einer weiteren spürbaren Verbesserung der polnischen Versorgungssicherheit in Sachen Gas.

Nord Stream 2 würde die polnische Energiesicherheit nicht direkt beeinträchtigen. Mittelbar könnten der Pipeline-Bau und die mit ihm geschaffenen neuen Transitkapazitäten indes zur Folge haben, dass irgendwann auch die Jamal-Route für den Transport von russischem Gas nach Westeuropa zur Disposition steht (die Vereinbarung mit Gazprom sichert die Nutzung der Pipeline bis 2019). Polnische Kritiker des Nord-Stream-2-Projekts haben aber vor allem die Sorge zum Ausdruck gebracht, dass über Deutschland geliefertes kostengünstiges russisches Gas das polnische LNG-Terminal oder die Förderung von konventionellem Gas – etwa ein Drittel des polnischen Bedarfs wird durch heimische Produktion gedeckt – wirtschaftlich gefährden könnte.⁶⁹ Darüber hinaus befürchten sie, dass der Versuch, einen neuen Nord-Süd-Energiekorridor auf- und auszubauen und Polen zu einem Hub für die Verbringung von Gas (aus Norwegen oder dem LNG-Terminal) nach Ostmitteleuropa und in benachbarte Länder zu machen, durch Nord Stream 2 vereitelt werden könnte.⁷⁰ Derlei Ängste bestehen auch schon im Zusammenhang mit der stärkeren Nutzung der OPAL-Pipeline durch Gazprom, der die Europäische Kommission kürzlich zugestimmt hat. Polen, so der Vorstandschef der PGNiG, werde durch diese Entscheidung von Lieferungen aus dem Osten abgeschnitten, um mit Gas aus dem Westen überflutet zu werden. Anfang Dezember 2016 reichte die (in Deutschland registrierte) PGNiG-Tochtergesellschaft PGNiG Supply and Trading beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen den Beschluss der Kommission ein.⁷¹

Neben solchen energiepolitischen Aspekten werden von polnischer Seite (wie bereits im Zusam-

menhang mit den ersten beiden Nord-Stream-Leitungen) auch wirtschaftliche und logistische Probleme ins Feld geführt. Die Verlegung von Pipelines auf dem Meeresgrund beeinträchtigt die Entwicklung des Schiffsverkehrs in Swinemünde und Stettin, da aufgrund bestehender seerechtlicher Vorschriften größere Schiffe nicht mehr in die dortigen Häfen einfahren dürften.⁷²

Polen reagiert auf zweierlei Art auf das Projekt Nord Stream 2. Zum einen versucht man das Vorhaben wenn nicht zu verhindern, dann doch durch Rückgriff auf europäische oder nationale Instrumente zu verkomplizieren oder hinauszuschieben. So erwartet man beispielsweise auch von der Europäischen Kommission eine konsequente Überprüfung des Projekts. Der polnische Außenminister forderte die dänische Regierung auf, keine Genehmigung für die Pipeline zu erteilen, die auch durch dänische Hoheitsgewässer führen soll. Das polnische Kartellamt UOKiK hat Einwände gegenüber dem Genehmigungsersuchen des Nord-Stream-2-Konsortiums formuliert, weil es eine Stärkung der jetzt schon dominanten Marktstellung von Gazprom kommen sieht.

Zum anderen wird verstärkt nach zusätzlichen Diversifizierungsoptionen gesucht. So wird der weitere Ausbau des LNG-Terminals in Swinemünde oder die Erstellung einer schwimmenden Flüssiggas-anlandevorrichtung in der Danziger Bucht erwogen. Die polnische Regierung möchte überdies einem bereits vor mehreren Jahren angedachten, zwischenzeitlich aber wieder fallengelassenen Projekt neuen Schwung verleihen: Durch die sogenannte Baltic Pipe, eine Offshore-Pipeline nach Dänemark, soll Polen eine Anbindung an norwegisches Gas erhalten. Der polnische Gasversorger PGNiG hat in der Vergangenheit in norwegische Gasfelder investiert und nun angekündigt, die Baltic Pipe zu priorisieren. Der

69 Budzanowski, »Demontaż unii energetycznej« [wie Fn. 62].

70 »Zamiast Unii Energetycznej wojna na huby gazowe. »Sprzeczne interesy Berlina i Warszawy« [Krieg um Gashubs statt Energieunion. »Gegensätzliche Interessen Berlins und Warschaus«], *Portal Energetyka24* (online), 7. 8. 2016, <www.energetyka24.com/424730,zamiast-unii-energetycznej-wojna-na-huby-gazowe-sprzeczne-interesy-berlina-i-warszawy> (Zugriff am 8. 9. 2016).

71 »Woźniak: Jeśli Bruksela pomoże Gazpromowi ominąć Polskę, PGNiG pójdzie do sądu« [Wenn Brüssel Gazprom dabei hilft, Polen zu umgehen, wird die PGNiG vor Gericht gehen], *Biznes Alert* (online), 9. 11. 2016, <<http://biznesalert.pl/wozniak-jesli-bruksela-pomoze-gazpromowi-ominac-polske-pgnig-pojdzie-sadu/>> (Zugriff am 18. 11. 2016).

72 Hierbei geht es um den maximalen Tiefgang von Schiffen, die einen Mindestabstand zum Meeresgrund aufweisen müssen. Dieser in den betroffenen Hafengewässern ohnehin geringe Abstand wird durch Pipelines reduziert, sofern diese nicht vergraben werden. Da die polnische Seite mit einem vor Baubeginn geschlossenen Kompromiss nicht zufrieden war, legte sie gegen die entsprechenden Entscheidungen in Deutschland Klage ein. Das zuständige Verwaltungsgericht in Hamburg wies die Klage Ende 2015 zurück, Andrzej Kublik, »Niemcy blokują rurą Nord Stream rozwój portu w Świnoujściu« [Deutschland blockiert die Entwicklung des Hafens Swinemünde durch die Nord Stream Pipeline], in: *Gazeta Wyborcza*, 19. 12. 2015, <<http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,19369299,niemcy-blokuja-rura-nord-stream-rozwoj-portu-w-swinoujsciu.html>> (Zugriff am 8. 9. 2016).

Bau einer Leitungsverbindung zu den norwegischen Förderstätten sei bis 2022 möglich. Wenn jährlich 7 Milliarden Kubikmeter transportiert würden, sei das Projekt rentabel. Gegenwärtig produziert PGNiG etwa eine halbe Milliarde Kubikmeter in seinen norwegischen Feldern für den polnischen Markt.⁷³ Auffallend ist, dass in der polnischen Diversifizierungsdiskussion Interkonnektoren nach Deutschland kaum erwogen werden. Es wird argumentiert, dass über solche Anschlüsse ohnedies nur Gas aus Russland – lediglich aus anderer Richtung – importiert würde. Vor allem aber sieht man die Gefahr, dass Gas aus Deutschland Vorhaben wie das LNG-Terminal oder die angestrebte Baltic Pipe kommerziell unter Druck setzen könnte.⁷⁴

Mindestens ebenso deutlich wie energiepolitische oder wirtschaftliche Vorbehalte werden in Polen außenpolitische Einwände gegen Nord Stream 2 laut. Diese stützen sich auf die Hypothese, dass der Handel mit Erdgas, wie es der polnische Minister für Europäische Angelegenheiten formulierte, »in unserem Teil des Kontinents strategische Konsequenzen hat« und etwa Erlöse aus dem Energiegeschäft über den russischen Staatshaushalt direkt in den Rüstungssektor fließen könnten.⁷⁵ Bei Nord Stream 2 gehe es vornehmlich um ein politisches Projekt mit negativen sicherheits- und geopolitischen Implikationen für Osteuropa. Bereits Nord Stream 1 habe es Moskau er-

möglicht, Druck auf diesen Teil Europas auszuüben.⁷⁶ Nord Stream 2 verbessere die Energiesicherheit in Europa daher nicht und sei eine »unnötige und politisch schädliche« Investition (so Staatspräsident Duda).⁷⁷

Mindestens ebenso deutlich wie energiepolitische oder wirtschaftliche Vorbehalte werden in Polen außenpolitische Einwände gegen Nord Stream 2 laut.

Die baltischen EU-Staaten. Zum Lager der dezidierten Nord-Stream-2-Kritiker gehören auch die baltischen Staaten. Obwohl diese durch die geplanten Pipelines keine direkten Auswirkungen zu befürchten haben (durch keines der Länder führen Transitpipelines), sind sie wegen möglicher außenpolitischer Folgen und eventueller indirekter Konsequenzen für ihre Diversifizierungsbestrebungen beunruhigt. Die Ministerpräsidenten der drei Länder demonstrierten daher öffentlich den Schulterschluss mit der Ukraine⁷⁸ und drängten auf eine konsequente Prüfung des Projekts durch die Europäische Kommission. Nord Stream 2, so die litauische Staatspräsidentin Dalia Grybauskaitė, sei ein weiterer Versuch Russlands, die EU zu spalten. Unter Anspielung auf den Verkauf französischer Hubschrauberträger nach Russland, zu dem es aus außenpolitischen Gründen nicht kam, nannte Grybauskaitė Nord Stream 2 einen

73 »Kowalski: Baltic Pipe priorytetem. »Kluczowa kolejność powstawania gazociągów« [Kowalski: Die Baltic Pipe ist eine Priorität. »Die Reihenfolge des Baus von Pipelines ist entscheidend], *Energetyka 24* (online), 16. 5. 2016, <<http://energetyka.defence24.pl/370388,kowalski-baltic-pipe-priorytetem-kluczowa-kolejnosc-powstawania-gazociagow>>; »Będzie więcej ropy i gazu z PGNiG« [Es wird mehr Öl und Gas von PGNiG geben], *Wirtualny Nowy Przemysł* (online), 25. 10. 2016, <http://gazownictwo.wnp.pl/bedzie-wiecej-ropy-i-gazu-z-pgnig,284184_1_0_0.html> (Zugriff jeweils am 18. 11. 2016).

74 Mit solchen Sorgen wird etwa der mögliche Bau einer Leitung von Bernau nach Stettin betrachtet, »Szansa i zagrożenia Korytarza Północnego. Eksperti o największym projekcie III RP« [Chancen und Bedrohungen des Nördlichen Korridors. Experten zum größten Projekt der III. Republik], *Energetyka 24* (online), 17. 5. 2016, <<http://energetyka.defence24.pl/371268,szansa-i-zagrozenia-korytarza-polnocnego-eksperti-o-najwiekszym-projekcie-iii-rp>> (Zugriff am 8. 9. 2016).

75 PAP, »Konrad Szymański, PiS: będziemy podnosić argumenty przeciw Nord Stream 2« [Konrad Szymański, PiS: Wir werden Argumente gegen Nord Stream 2 vorbringen], *Wirtualny Nowy Przemysł* (online), 12. 11. 2015, <http://gazownictwo.wnp.pl/konrad-szymanski-pis-bedziemy-podnosic-argumenty-przeciw-nord-stream-2,261187_1_0_0.html> (Zugriff am 8. 9. 2016).

76 »Saryusz-Wolski: Nord Stream 2 jest szkodliwy nie tylko energetycznie, ale przede wszystkim geopolitycznie« [Saryusz-Wolski: Nord Stream 2 ist nicht nur energiepolitisch schädlich, sondern vor allem geopolitisch], Interview mit Jacek Saryusz-Wolski, 24. 11. 2015, *Defence24* (online), <<http://energetyka.defence24.pl/274179,saryusz-wolski-nord-stream-2-jest-szkodliwy-nie-tylko-energetycznie-ale-przede-wszystkim-geopolitycznie-wywiad>> (Zugriff am 8. 9. 2016).

77 »Budowa Nord Stream 2. Duda: To politycznie szkodliwa decyzja« [Bau von Nord Stream 2. Duda: Das ist eine politisch schädliche Entscheidung], *money.pl* (online), 3. 11. 2015, <www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/budowa-nord-stream-2-duda-to-politycznie,2,0,1945602.html> (Zugriff am 8. 9. 2016).

78 Anfang November 2015 trafen sich die drei Regierungschefs mit dem ukrainischen Ministerpräsidenten Jaceniuk in Riga und schlossen sich dessen Kritik an Nord Stream an, »Baltics Back Ukraine and Blast Nord Stream 2 Project«, *LSM.lv* (online), 5. 11. 2015, <www.lsm.lv/en/article/politics/baltics-back-ukraine-and-blast-nord-stream-2-project.a153658/> (Zugriff am 8. 9. 2016).

»Mistral-Test für die Energieunion.«⁷⁹ Im Mai 2016 bezeichnete der damalige estnische Ministerpräsident Taavi Rõivas Nord Stream 2 als ein »politisches Projekt, das der Energiepolitik der EU widerspricht« und »Bestandteil von Russlands außenpolitischen Ambitionen ist, die auf die Unterminierung der Einheit Europas abzielen.«⁸⁰

Tschechien. In der Tschechischen Republik verläuft die Diskussion differenziert. Das Land ist gleichsam Bestandteil des weiteren Nord-Stream-1-Systems, da über tschechisches Territorium Gas von der OPAL-Pipeline über die Gazela-Leitung von Sachsen nach Bayern verbracht wird. Nord Stream 2 bietet der Tschechischen Republik daher tendenziell die Chance, ihre Position als Transitland noch aufzuwerten, zumal über die Route aus der Ukraine und der Slowakei nur noch geringe Mengen durch Tschechien nach Westen transportiert werden. Überdies hat das Land schon in den 1990er Jahren diversifiziert, so dass die Einbindung in den westeuropäischen Gasmarkt bereits weit vorangeschritten ist. Es passt daher ins Bild, dass sich die tschechische Regierung letztlich auch nicht dem gemeinsamen Brief der Energieminister aus der Region in Sachen Nord Stream 2 angeschlossen hat. Insgesamt versucht Prag eine Politik des »Sowohl-als-auch« zu betreiben, bei der die Interessen an einer Teilnahme an Nord Stream 2 und an der Aufrechterhaltung des Gastransits aus der Ukraine miteinander in Einklang gebracht werden. Der tschechische Wirtschaftsminister hat angedeutet, dass der Bau von Nord Stream 2 durch eine Vereinbarung kompensiert werden soll, die der Ukraine weiterhin die Verbringung substantieller Gasmengen sichert.⁸¹

Ungarn. Auch in Ungarn ist die Haltung abgestuft. Das Aus für den Gastransport über die Ukraine würde auch eine Umstellung der Lieferwege für Ungarn

implizieren, das bisher ebenfalls an das Netz der Ukraine angeschlossen ist. Überdies sind in Budapest Stimmen laut geworden, dass man nicht mehr darauf hoffen dürfe, das Geschäft mit ungarischen Speicherkapazitäten für Gas aus östlicher Richtung zu konsolidieren oder gar auszubauen, wenn Nord Stream 2 in Betrieb ist. Die ungarischen Vorbehalte beruhen auch darauf, dass man in der neuen Ostseepipeline eine Art Konkurrenz für South Stream sah – ein Projekt, an dem man starkes Interesse hatte. In diesem Zusammenhang wurde der Europäischen Kommission von ungarischer Seite vorgeworfen, sie »messe mit zweierlei Maß« (so Ungarns Außenminister Péter Szijjártó)⁸², denn bei der Beurteilung des South-Stream-Projekts habe sie strenge rechtliche Standards angelegt. Nach dem Wiederaufleben des Turk-Stream-Projekts im Herbst 2016 hielt sich Ungarns Politik mit Kommentaren zunächst zurück, obwohl man in dem Vorhaben wahrscheinlich neue Chancen für eine Anbindung an einen Bezugsweg aus südöstlicher Richtung sieht.

Insgesamt spielen in Ungarn außenpolitische Argumente (z. B. Auswirkungen auf die Ukraine) eine weit geringere Rolle als etwa im Falle Polens. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die ungarische Regierung einen pragmatischen Kurs gegenüber Russland fährt und geostrategische Erwägungen für sie eine verhältnismäßig reduzierte Bedeutung haben. Überdies verfügt man durch die Schaffung einer neuen Verbindungsleitung zur Slowakei über einen zusätzlichen Einspeisepunkt für Gas und ist nicht mehr allein auf die Interkonnektoren mit der Ukraine und Österreich angewiesen. Mögliche Veränderungen von Lieferströmen aus Russland können so aufgefangen werden. Die Mitte 2015 fertiggestellte Leitung hat eine Kapazität von jährlich 4,5 Milliarden Kubikmeter zur Verbringung von Gas nach Ungarn, das über das

⁷⁹ »Lithuania's President: Nord Stream-2 Is Mistral Test for EU's Energy Union«, *The Baltic Course* (online), 22. 1. 2016, <www.baltic-course.com/eng/energy/?doc=115719> (Zugriff am 8. 9. 2016).

⁸⁰ »Estonia Considers Nord Stream 2 Project as Disruption of EU's Unity«, *Gas News* (online), 30. 5. 2016, <<http://gasnews.today/2016/05/30/news/estonia-considers-nord-stream-2-project-disruption-eus-unity.html>> (Zugriff am 14. 11. 2016).

⁸¹ »Mládek: Nord Stream by se mohl rozšířit, kdyby padla dohoda o zachování ukrajinské cesty« [Mládek: Nord Stream könnte erweitert werden, wenn es ein Abkommen gäbe, das die ukrainische Route aufrechterhält], *Euractiv.cz* (online), 7. 1. 2016, <www.euractiv.cz/energetika/clanek/mladek-nord-stream-by-se-mohl-rozsirit-kdyby-padla-dohoda-o-zachovani-tranzitu-pres-ukrajinu-013090#sthash.mlfxf2D.dpuf> (Zugriff am 8. 9. 2016).

⁸² Website of the Hungarian Government, »Közép-Európa érdeke a dél-európai gázfolyosó« [Interessen Mitteleuropas im südeuropäischen Gaskorridor], 12. 11. 2015, <www.kormany.hu/hu/kulgazdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/kozep-europa-erdeke-a-del-europai-gazfolyoso> (Zugriff am 12. 11. 2015).

Nord-Stream-2-System (via Tschechien und die Slowakei) eingeführt werden könnte.⁸³

Bulgarien. Wie die Tschechische Republik unterzeichnete auch Bulgarien den gemeinsamen Brief der Energieminister aus der Region letztlich nicht. In Sofia setzt man immer noch bzw. wieder darauf, das Projekt South Stream (möglicherweise in modifizierter Form und unter anderem Namen) zu revitalisieren, zumal bereits erste Investitionen hierfür getätigt wurden. Der bulgarische Regierungschef zumindest betonte erst Ende 2015, dass sein Land daran interessiert sei, zu einem Verteilzentrum für Gas zu werden (Balkan Gas Hub), über das abgesehen von Lieferungen aus Aserbaidschan und Mengen aus eigener Produktion hauptsächlich auch russisches Gas umgeschlagen werden soll.⁸⁴ Von kritischen Beobachtern wird vermutet, Gazprom habe sich in die um die Jahreswende 2015/16 ausgebrochene Auseinandersetzung zwischen staatlichen Energiefirmen und dem privaten Gasversorger Overgas eingemischt und durch die Ausbootung der einzigen Konkurrenz zu den staatlich kontrollierten Akteuren Anreize für die Regierung in Sofia gesetzt, sich mit dem russischen Partner zu arrangieren.⁸⁵ Gazprom spekuliert vermutlich darauf, dass EU-rechtliche Sonderregelungen für Nord Stream 2 einen Präzedenzfall auch für eine südliche Transportroute bilden würden, so dass die Chancen für South Stream wieder steigen könnten. Bulgarien müsste bei einer völligen Außerdienststellung des Transits über die Ukraine auf jeden Fall erst die infrastrukturellen Voraussetzungen schaffen, um

Gas aus Russland auf einer anderen Route beziehen zu können. Bislang gelangt dieses Gas über Rumänien ins Land. Ähnliche Probleme würden sich auch für einige Nicht-EU-Mitglieder auf dem Westbalkan, insbesondere für Mazedonien, ergeben.⁸⁶

Rumänien. Rumänien schließlich ist Teil der Nord-Stream-kritischen Gruppe. Dank beachtlicher heimischer Vorkommen erhält das Land nur relativ geringe Mengen an russischem Gas. Nach einem stetigen Rückgang des Verbrauchs konnten die gut 10 Milliarden Kubikmeter aus eigener Produktion zuletzt schon über 90 Prozent des rumänischen Bedarfs decken.⁸⁷ Für Bukarest dürften daher bei der Ablehnung des Nord-Stream-2-Projekts außenpolitische Motive, also die Unterstützung der Ukraine und eine traditionelle Skepsis gegenüber Russland, im Vordergrund stehen. Energiepolitisch spielt Nord Stream 2 für Rumänien insofern eine Rolle, als es möglicherweise Folgen für geplante Pipeline-Vorhaben haben könnte, an denen rumänische Firmen beteiligt wären. So ist es für das Land von Bedeutung, ob Nord Stream 2 sich positiv auf das von der rumänischen Transgaz favorisierte BRUA-Projekt (zur Vernetzung Bulgariens, Rumäniens, Ungarns und Österreichs bzw. zum eventuellen Transport von Gas aus südöstlicher Richtung oder aus dem Schwarzen Meer)⁸⁸ auswirkt oder eher das von slowakischer Seite betriebene Eastring-Projekt begünstigt.

83 Überdies wird nicht ausgeschlossen, auf diese Art und Weise Flüssiggas über den Nord-Süd-Korridor aus Polen zu beziehen; vgl. »Új irányból hoznának orosz gázt Magyarországra« [Man könnte russisches Gas aus einer neuen Richtung nach Ungarn bringen], Világgazdaság (online), 18. 8. 2016, <www.vg.hu/vallalatok/energia/uj-iranybol-hoznának-orosz-gázt-magyarországra-474246>, »Slovensko-madarský plynovod ožil« [Die slowakisch-ungarische Pipeline ist wieder aufgelebt], V energetike (online), 30. 3. 2016, <<http://venergetike.sk/slovensko-madarsky-plynovod-ozil/>> (Zugriff jeweils am 18. 11. 2016).

84 Georgi Gotev, »Borissov: I Told Merkel Bulgaria Plans Pipeline Similar to Nord Stream 2«, *EurActiv.com* (online), 17. 12. 2015, <www.euractiv.com/sections/energy/borissov-i-told-merkel-bulgaria-plans-pipeline-similar-nord-stream-2-320564> (Zugriff am 8. 9. 2016).

85 »Bulgaria's Overgas ›Warned EU‹ Russia Might Seek to Renew South Stream Business Energy«, *novinite.com* (online), 7. 1. 2016, <www.novinite.com/articles/172530/Bulgaria%27s+Overgas+%27Warned+EU%27+Russia+Might+Seek+to+Renew+South+Stream> (Zugriff am 8. 9. 2016).

86 Jack Sharples/Andy Judge, »Bulgaria and Macedonia Would be Hardest Hit by a Suspension of Russian Gas Exports through Ukraine«, *LSE Europp Blog* (online), März 2014, <<http://bit.ly/1gnh8IG>> (Zugriff am 8. 9. 2016).

87 Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei (ANRE), *Raport anual de monitorizare pentru piața internă de gaze naturale – 2014*, [Jahresbericht 2014 – Monitoring des Binnenmarkts für Erdgas], <www.anre.ro/download.php?f=gayBgg%3D%3D&t=vdeyut7dlcecrLbbvbY%3D> (Zugriff am 8. 9. 2016).

88 Anca Elena Mihalache, »Energy Security in Central and South Eastern Europe – The Ongoing Saga«, *Natural Gas Europe* (online), 15. 6. 2015, <www.naturalgaseurope.com/energy-security-in-central-and-south-eastern-europe-4168> (Zugriff am 8. 9. 2016).

Fazit und Ausblick

Zusammenfassend sind folgende Punkte festzuhalten: Nord Stream 2 hat zum Ziel, die Ukraine zu umgehen und den nordwesteuropäischen Gasmarkt direkt zu versorgen. Dahinter stehen geopolitische und ökonomische Interessen des Kremls und der Gazprom. Die Pipeline durch die Ostsee bringt dem deutschen, aber auch den angrenzenden großen Gasmärkten Vorteile, vor allem dann, wenn die Transitverbindung durch die Ukraine als Flexibilitätsoption erhalten bleibt. Nord Stream 2 stellt eine direkte, moderne und effiziente Anbindung an die großen westsibirischen Gasfelder dar. Mittelfristig liegen also die ökonomischen Vorteile auf der Hand. Allerdings bringt die Nord Stream 2 für die südosteuropäischen Mitgliedstaaten und den Balkan keine Lösung. Sie müssen eher auf Alternativprojekte zur Diversifizierung setzen oder auf Turk Stream bzw. eine Revitalisierung der South Stream sowie auf die fortgesetzte Nutzung der Leitungen durch die Ukraine.

Die Auswirkungen des Nord-Stream-2-Projekts reichen weit über die Energiebeziehungen hinaus. Trotz bzw. gerade wegen der sich abzeichnenden Kompromisse um schwelende Streitfragen zwischen der Kommission und Gazprom stößt die Pipeline auf große Vorbehalte. Das Vorhaben ist mit hohen politischen Kosten verbunden und das unabhängig davon, ob die Pipeline zügig, verspätet oder gar nicht gebaut wird. Die Interessenunterschiede und abweichenden Wahrnehmungen haben schon jetzt Folgen für die Beziehungen unter den EU-Mitgliedstaaten sowie für die zwischen der EU und Russland bzw. zwischen einzelnen Mitgliedsländern und Russland. Am Projekt Nord Stream 2 werden energiepolitische, aber auch im weiteren Sinne binnenmarktpolitische und außenpolitische Dilemmata der EU offenbar.

Ausgestaltung der Energieunion. Das Nord-Stream-2-Vorhaben läuft aus Sicht kritischer Beobachter und mehrerer EU-Mitgliedstaaten den Zielen der Diversifizierung und Versorgungssicherheit zuwider. Deswegen ist das Projekt einer qualitativen politischen Überprüfung zu unterziehen, die sich insbesondere an den Paradigmen »Solidarität und Vertrauen« ausrichtet, die der Energieunion zugrunde liegen. Eine von diesem Ansatz ausgehende Abschätzung

der auf die einzelnen Mitgliedstaaten entfallenden Kosten- und Nutzeneffekte ist allerdings schwer: zum einen, weil eine deutliche Priorisierung unter den Zielkategorien Versorgungssicherheit, Wettbewerb und Umwelt- und Klimaschutz fehlt und kein Konsens über die Ausgestaltung der Energieunion in der EU existiert; zum anderen, weil nicht klar definiert ist, wie weit das energiepolitische Solidaritätsgebot in der EU geht, also wie massiv mögliche Negativeffekte für ein oder mehrere Mitgliedstaaten sein müssen, damit Firmen und/oder einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten ein Projekt verwehrt werden kann. Nutznießer eines Vorhabens wie Nord Stream 2 werden überdies das Argument herumdrehen: Sie werden eventuelle projektbedingte Schlechterstellungen anderer Mitgliedstaaten relativieren und gleichzeitig behaupten, eine politisch motivierte Verhinderung des Vorhabens sei unsolidarisch, weil sie es den Benefizienten verwehre, sich kommerziell oder energiewirtschaftlich besserzustellen.

Im EU-Verband ist die Frage der Solidarität und Kooperation bei der Ausgestaltung der Energieunion entscheidend. Das aber heißt eigentlich auch, dass nicht das eine Projekt über das Schicksal der Energieunion entscheidet, schließlich besteht sie aus fünf Dimensionen.⁸⁹ Die Priorisierung einzelner dieser fünf Dimensionen fällt in der EU-28 und in den EU-Organen sehr unterschiedlich aus. Das eröffnet aber auch Möglichkeiten für einen Interessenausgleich.

Regulierung und Marktparadigma. Das Nord-Stream-2-Projekt illustriert, dass das Konkurrenzverhältnis von Markt und Staat im Energiesektor in der EU nicht gelöst ist. Auch über die Verteilung der Kompetenzen in diesem Politikfeld gibt es zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Kommission zunehmend Spannungen. Während Deutschland das Paradigma eines rein von kommerziellen Erwägungen regierten Marktes vertritt und propagiert, verstärken sich in einigen Nachbarländern Trends zur Renationalisie-

⁸⁹ So argumentiert auch Severin Fischer, *Nord Stream 2: Trust in Europe*, Zürich: Center for Security Studies (CSS), März 2016 (CSS Policy Perspectives 4/4).

rung und staatlichen Einflussnahme. Es geht in der EU also sowohl darum, die desintegrativen Tendenzen einzuhegen, als auch, die Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Unternehmen auszutarieren.

EU-Kommission als politischer Akteur? Im Rahmen der Ausgestaltung der Energieunion versucht die Kommission verstärkt, eine politischere Rolle wahrzunehmen. Die Diskussionen um die Anwendung der Binnenmarktregulierung auf die Nord Stream 2 zeigen, dass sie Energiepolitik zunehmend auch unter geostrategischen Gesichtspunkten gestalten will. Als wirksamster Hebel steht ihr dafür die »Regulierung« zur Verfügung. Diese aber zur Durchsetzung (geo) politischer Interessen zu instrumentalisieren, wäre ein gefährlicher Weg. Ein Rückzug auf legalistische Argumentationen ist schwierig und den weit über das Energiewirtschaftliche hinausreichenden Implikationen des Nord-Stream-2-Projekts nicht angemessen. Die eigenen Leitlinien zu wahren und allgemeingültige Rahmenbedingungen aufrechtzuerhalten (auch wenn sie nicht-intendierte Folgen haben), ist eine Frage der Glaubwürdigkeit der EU und ein Gebot des regelbasierten Umgangs zwischen Unternehmen, Staaten und der Kommission. Ferner ist freies unternehmerisches Handeln in einem Wettbewerbsmarkt ein Grundprinzip, das nicht leichtfertig geopolitischen und strategischen Überlegungen geopfert werden sollte.

Gleichzeitig gehen also von dem Projekt Nord Stream 2 Signale aus, die über die Wirtschaftsbeziehungen hinausreichen.

Politische Kosten und das Verhältnis zu Russland. Strategisch-politisch ist die Frage von Bedeutung, ob das Pipeline-Bauvorhaben Deutschland und die EU letztlich der russischen Gasmachtmacht ausliefert, was dann auch zu politischer Vulnerabilität führen würde.⁹⁰ Denn sicherlich stärkt das Projekt einmal mehr die Position der Gazprom im deutschen Markt, gibt es dem Konzern ein weiteres Instrument für die Optimierung seiner Marktstrategie an die Hand und könnte es den Appetit anderer Marktakteure hemmen, in Diversifizierungsprojekte zu investieren. Zum einen ist hier die deutsche Kartell- und Missbrauchsaufsicht gefordert. Zum anderen ist Deutschland Teil

⁹⁰ Die Autoren verdanken diesen Punkt Gesprächen mit und Kommentaren von Heiko Lohmann.

des integrierten nordwesteuropäischen Gasmarkts und verfügt mithin über eine Reihe von Optionen, um Erdgas aus alternativen Quellen zu beziehen.

Ungeachtet der eigentlichen Marktentwicklungen spielen aber politische Perzeptionen eine Rolle. Der Energiehandel mit Russland wird in der EU sehr unterschiedlich politisch flankiert. Während für die ostmitteleuropäischen Staaten Dependenz und Vulnerabilität im Mittelpunkt stehen, gestaltet Deutschland seine Beziehungen seit Jahrzehnten unter den Paradigmen von Annäherung, Wandel und Interdependenz. Dieser Ansatz impliziert die Erkenntnis, dass wirtschaftliche Wechselbeziehungen dazu beitragen können, politisches Handeln vorhersehbarer zu machen, da die Kosten für eine Verschlechterung des Verhältnisses steigen. Darauf gründet sich auch die Doppelstrategie von Abschreckung und Kooperation, die die deutsche Außenpolitik seit der Krise um die Ukraine verfolgt.

Mit Blick auf den generellen Zustand der Beziehungen zwischen der EU und Russland gibt es gute Gründe, auf die ökonomische Dimension der Beziehungen zu setzen und den Energiehandel als einen wichtigen »Kanal« der Zusammenarbeit zu pflegen. In Zeiten eines angespannten Verhältnisses und wachsender Divergenzen bietet wirtschaftlicher Austausch einen Mehrwert. Gleichzeitig haben in den letzten Jahren bemerkenswerte Reformen im russischen Gasmarkt stattgefunden und Gazprom folgt immer stärker den Spielregeln in der EU. Es wird nicht gelingen, dieses ökonomisch-rationale Momentum zu stärken, wenn sich die EU selbst auf geopolitische Positionen zurückzieht. Zwar ist in der gegenwärtigen schwierigen Lage nicht zu erwarten, dass sich positive Effekte für andere Politikfelder ergeben, wohl aber besteht die Gefahr von negativen Spill-over-Effekten, sollte es bei den Erdgasbeziehungen Konflikte geben. Es gibt allerdings große Spielräume für einen Interessenausgleich, denn Gazprom und andere russische Gasunternehmen brauchen den europäischen Absatzmarkt auch in Zukunft.

Gleichzeitig gehen also von dem Projekt Nord Stream 2 Signale aus, die über die Wirtschaftsbeziehungen hinausreichen. Sollte es realisiert werden, würde Russland ein sichtbares Zeichen gesendet, dass Kooperationsvertiefung mit der EU bzw. mit Wirtschaftssubjekten aus der Union möglich und erwünscht ist und ökonomisch fundierte Projekte nicht durch mitgliedstaatliche Interessen, außenpolitisches Kalkül oder EU-Recht blockiert werden. Russland könnte sich in Anbetracht dieses grundsätzlichen Signals darin

bestätigt sehen, dass es in der EU keine mächtigen Vetoakteure gegen vitale energiewirtschaftliche Vorhaben gibt, unabhängig davon, ob deren Einwände außenpolitisch oder kommerziell motiviert sind. Ob sich diese Interpretation in Russland durchsetzt, wird gleichwohl auch davon abhängen, wie die Modalitäten der Umsetzung letztlich aussehen, also welche Voraussetzungen und Konditionen möglicherweise an den Bau der Ostsee- und Anschlussleitungen geknüpft werden.

Wenn Nord Stream 2 wegen des Widerstands in der EU zunächst nicht gebaut wird, würde Gazprom »gezwungen«, Verträge mit europäischen Abnehmern weiter über die Ukraine zu bedienen, da es sich bei diesen Kontrakten überwiegend um Langfristverträge mit fixierten Abnahmeverpflichtungen und Lieferpunkten handelt. Auf mittlere Sicht könnte Russland versuchen, die Ukraine als unsicheres Transitland weiter zu diskreditieren und durch Destabilisierungsmaßnahmen die Zuverlässigkeit der Route in Frage zu stellen.

Der Bau von Nord Stream 2 hingegen würde von Russland politisch in mehrfacher Hinsicht als Erfolg gewertet. Erstens, weil man ein wichtiges außenpolitisches Ziel gegenüber dem »nahen Ausland« erreicht hätte; zweitens, weil es ein Beleg dafür wäre, dass man imstande ist, trotz europäischer Energiepolitik und Energieunion Lücken im System zu nutzen, die spezielle Interessen und Kooperationsbeziehungen sichern; und drittens, weil man gezeigt hätte, dass es möglich ist, in schwierigen Zeiten ein groß angelegtes Projekt der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit europäischen Akteuren umzusetzen. Insgesamt würde Russland den Bau der beiden neuen Ostseeleitungen daher auch als Schritt zur Festigung der Beziehungen zur EU werten, die in anderen Bereichen stagnativ verlaufen oder unerfreulich sind. Auch hier ergeben sich für Brüssel und die Mitgliedstaaten also Zielkonflikte, denn Russland würde mit Nord Stream 2 eine Art Offerte mit Signalwirkung erhalten, der zufolge ein massiver Konflikt mit der EU der Kooperation mit selbiger in Schlüsselbereichen nicht entgegenstehen muss.

Ukraine: Grenzland, Brücke oder Teil des europäischen Marktes? Die Europäische Kommission wie auch zahlreiche Mitgliedstaaten halten am Tran-

sit durch die Ukraine fest.⁹¹ Sollte die Ukraine als Durchgangsland für die Verbringung von Erdgas aus Russland nach Mittel-, und Südosteuropa ausfallen, so hätte dies für das Land schwere außen- und sicherheitspolitische Konsequenzen: Kiew würde seine »Transitmacht« gegenüber Russland verlieren und ohnedies bestehende Asymmetrien würden sich weiter zugunsten Moskaus verschieben. Der Ukraine geht es also um die Erhaltung eines gewissen Druckpotentials, was angesichts der geopolitischen Dimension des Energiehandels aus Sicht der Importeure eher problematisch zu bewerten ist.

Der Bau von Nord Stream 2 hingegen würde von Russland politisch in mehrfacher Hinsicht als Erfolg gewertet.

Eigentlich müssten alle Seiten – die Ukraine, die EU und Russland – schon aus Gründen der Diversifizierung ein Interesse daran haben, dass weiterhin signifikante Transportmengen durch das Land geleitet werden. Eine »Kompartmentalisierung« der Transportfrage, also deren Isolierung von der geopolitischen Situation, ist aus technischer und wirtschaftlicher Sicht rational. Das aber setzt den politischen Willen aller Parteien voraus, sachorientiert zu handeln. Bisher laufen die Entwicklungen im gesamteuropäischen Gasmarkt auf eine Spaltung und regulatorisch-technisch-netzplanerische Verwerfungen hinaus, denn es fehlt an einem perspektivischen Dialog über gemeinsame Regeln zwischen der EU/Energiegemeinschaft und Russland/Eurasischer Wirtschaftsunion. Dabei ist eine langfristig nachhaltige Lösung für den ukrainischen Gastransit weder ohne Russland noch die Ukraine denkbar.

Gerade mit Blick auf die Ukraine lässt sich der breitere Kontext des Projekts Nord Stream 2 erkennen. Unter strategisch-politischen Gesichtspunkten stellt sich zunächst die Frage, ob die Nord Stream 2 die Ukraine destabilisieren würde.⁹² Der Verlust von Transitgebühren und damit einer wichtigen Einnah-

⁹¹ Die Kommission ist »weiterhin der Auffassung, dass die Ukraine ein glaubwürdiger Partner für den Transit russischen Erdgases ist und dass es im Interesse aller Seiten liegt, dass die Ukraine ein wichtiger Transitstaat bleibt«, Antwort des Kommissars Miguel Arias Cañete vom 21. 1. 2016 auf eine schriftliche Anfrage des EP-Abgeordneten Jacek Saryusz-Wolski.

⁹² Die Autoren verdanken diesen Punkt Gesprächen mit und Kommentaren von Heiko Lohmann.

mequelle kann teilweise über günstigere Gaspreise kompensiert werden. Die Versorgungssicherheit mit Erdgas hat sich in der Ukraine durch die Flussumkehr von West nach Ost fundamental verbessert. Zudem wird die Zukunft des Landes kaum durch ein Festhalten an seiner Rolle als Transitstaat, sondern viel eher durch tiefgreifende Reformen (im Energiebereich) und einen Umbau des Energiesystems bestimmt werden. Vor allem in Anbetracht der dringend notwendigen, lange verschobenen, nun aber greifenden Energiemarktreformen lassen sich gute Argumente dafür finden, dass das (energie)wirtschaftliche und damit letztlich auch das politische Schicksal der Ukraine kaum am Erdgastransit hängt. Wichtig ist der Ansatz, den die EU mit der Energiegemeinschaft verfolgt, nämlich auf breite Reformen zu setzen und die Energiemärkte der Ukraine mit denen anderer Westbalkan-Staaten und Moldovas besser mit dem EU-Binnenmarkt zu vernetzen.

Für die trilateralen Gespräche, in denen russische, ukrainische und EU-Vertreter seit Beginn der Krise um die Ukraine regelmäßig zusammenkommen, tut sich aber perspektivisch noch ein weiteres Problem auf: Russland und die Ukraine stecken wegen Streitigkeiten über die Liefer- und Transitverträge, die beide als internationale Rechtsabkommen geschlossen wurden,⁹³ seit Sommer 2014 in Schiedsverfahren. Ein Spruch des Stockholmer Schiedsgerichts wird nicht vor Frühjahr 2017 erwartet. Der ukrainische Gasversorger Naftohaz klagt gegen einen unfairen, hohen Preis, die Gazprom beruft sich auf die Preisformel und die Mengenabnahmeverpflichtung aus dem Liefervertrag von 2009.⁹⁴ Mittlerweile sind noch weitere Schiedsverfahren anhängig. Insgesamt geht es um Summen, die sich auf ukrainischer Seite in der Höhe von ungefähr 10 Milliarden US-Dollar bewegen. Die Forderungen von russischer Seite könnten sich angesichts der Minimal-Abnahmeverpflichtungen aus dem Liefervertrag von 2009 in einer ganz ähnlichen Größenordnung bewegen. Es steht zu bezweifeln, dass diese Summen beglichen werden, ganz unabhängig davon, wie die Schiedsverfahren ausgehen. Das würde die Konflikte zwischen Russland und der Ukraine eher vertiefen als glätten. Deswegen sollten

93 Grätz/Westphal, *Ende gut, alles gut?* [wie Fn. 42].

94 Helmut Steuer, »Das Schweigen der Schlichter im Gasstreit«, in: *Die Welt*, 14. 7. 2014, <www.welt.de/politik/ausland/article130133100/Das-Schweigen-der-Schlichter-im-Gasstreit.html> (Zugriff am 8. 9. 2016).

die EU und Deutschland die offenen und schwelenden Streitfragen politisch einhegen.

Gas-Entwicklungsregion Südosteuropa. Veränderungen in Bezug auf den ukrainischen Transitkorridor haben potentiell Folgen für EU-Südosteuropa und die Länder der Energiegemeinschaft auf dem Balkan sowie für die Türkei (europäischer Teil und Istanbul). Während die Nord Stream 2 eher für die Gasmärkte Nordwesteuropas von Bedeutung ist, hängen die Märkte Südosteuropas und des Balkans von der Ausgestaltung der regionalen Interkonnektoren, aber vor allem vom Schicksal der Import-Projekte Turk Stream und South Stream ab, über die gerade diskutiert wird. Hier tut sich für die EU bzw. die Energiegemeinschaft ein strategisches Dilemma bei der Netzentwicklung auf. Aus russischer Sicht ist es taktisch klug, sich alle Optionen – auch, aber nicht nur wegen der volatilen geopolitischen Situation – offenzuhalten. De facto erhöht das für die Länder in der Region die Unwägbarkeiten bei der Netzentwicklung, was nicht nur die Planung alternativer Projekte erschwert, sondern auch die angestrebte innereuropäische Vernetzung zwischen der EU und der Energiegemeinschaft hemmen wird.

Empfehlungen an die deutsche und europäische Politik

Auch wenn die deutsche Politik nach außen die Auffassung vertritt, dass es sich bei Nord Stream 2 um ein strikt kommerzielles Projekt handelt, so ist Berlin doch wegen der politischen Dimension des Vorhabens gefordert, die damit verbundenen Entwicklungen außenpolitisch abzufedern.

So ist insbesondere mit außen- und europapolitischen Kosten zu rechnen, da diejenigen Länder, die sich durch Nord Stream 2 benachteiligt oder gar geschädigt sehen, Gegenstrategien wählen und möglicherweise die Partnerschaft mit Deutschland in einem allgemeineren Sinne hinterfragen werden. Um diese Effekte zu reduzieren, bedarf es klarer Signale und sichtbarer Schritte zur Sicherung bzw. Wiederherstellung von Vertrauen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf einige ostmitteleuropäische Staaten wie Polen oder die Slowakei. Die Felder, auf denen zu vorderst solche vertrauensbildenden Schritte getätigt werden sollten, sind die Energiepolitik (bilateral und europäisch) und die Außen-, Russland- und Nachbarschaftspolitik. Die entsprechenden Maßnahmen sind über Brüssel und im Rahmen der Energieunion

zu initiieren, aber auch durch die deutsche Europa- und Energiepolitik zu flankieren. Dies verlangt ein hohes Maß an Energiediplomatie. Dabei muss es darum gehen, Nord Stream 2 mit den Grundsätzen der europäischen Energiepolitik und den Zielen der Energieunion zu akkommodieren und die Integration des Binnenmarkts voranzutreiben. Das heißt vor allem Folgendes:

- Es ist im Interesse Deutschlands, die europäische Energiepolitik und die Energieunion aktiv zu gestalten. Die deutsche Politik sollte es vermeiden, aufgrund ihres Vorgehens in Sachen Nord Stream 2 als Spoiler von Solidarität und Vertrauen auf einem wichtigen Feld europäischer Politik wahrgenommen zu werden. Insofern ist es ein unglückliches Timing und ein missverständliches Signal, dass Deutschland bei der Diskussion über die neue EU-Verordnung zur Erdgasversorgungssicherheit als Bremser bei der regionalen Kooperation auftritt, auch wenn sie im Detail gute Argumente für ihre Kritik hat. Die Bundesregierung sollte deutlich machen, dass sie der Idee regionaler Gasversorgungs-sicherheitsmechanismen grundsätzlich positiv gegenübersteht.
- Die Integration des Gasmarkts voranzutreiben ist im genuinen deutschen Interesse und deswegen gilt es, Spaltungstendenzen entgegenzuarbeiten, die durch das Projekt durchaus ausgelöst werden können. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass Nord Stream 2 neue Trennlinien aufreißt, da manche Staaten sich nun veranlasst sehen, ihre Diversifizierungsbemühungen oder Gegenmaßnahmen im regionalen Verbund zu beschleunigen, etwa um sich vor dem Zustrom billigen russischen Gases zu schützen, weil sie befürchten, dies werde ihre Diversifizierungsstrategie durchkreuzen. Um dem entgegenzuwirken, sollten die technisch-operative Zusammenarbeit und die regulatorische Kooperation entlang der Versorgungskorridore bilateral und regional verstärkt werden. Das A und O ist die Umsetzung des Dritten Binnenmarktpakets in Ostmittel- und Südosteuropa und die Schaffung eines funktionierenden Wettbewerbs in der Region, auch durch Änderungen im Tarifsystem.
- Deutschland sollte signalisieren, dass es grundsätzlich an einer Vielfalt von Gasimportrouten aus Russland, also an einer Koexistenz von Nord Stream (1 und 2), Jamal und dem Ukraine-Korridor, interessiert ist. Es zeichnet sich ab, dass es auch künftig auf dem Ukraine-Korridor zu Streitigkeiten kommen wird, die ohnehin einer Konfliktbearbeitung und einer vermittelnden Rolle der EU-Kommission bedürfen. Spannungen werden mindestens auftreten beim Übergang vom 2009 geschlossenen Transitvertrag zum regulatorischen Regime unter dem Dritten Binnenmarktpaket und im Kontext der drei Schiedsverfahren, in denen hohe Summen im Spiel sind und von denen rechtlich keine Lösung erwartet werden kann. Bei der Bearbeitung dieser Konflikte werden sich indes Spielräume für Kompromisslösungen öffnen, zum Beispiel bei der Festlegung von Übergangsfristen zur Umsetzung neuer Tarife und in Form der Verbesserung der Transparenz von Kriterien der Tarifbildung nach 2019. Für die Modernisierung und Neuausrichtung des ukrainischen Gasleitungsnetzes ist es ganz entscheidend, dass Klarheit darüber herrscht, welche Mengen transportiert werden sollen und zu welchen Transittarifen. Darüber hinaus muss aber auch ein »Business-Modell« für den Pipeline-Betreiber geschaffen werden. Alle Seiten sollten an der Erhaltung dieser Flexibilitätsoption ein Interesse haben.
- Im Rahmen der energiepolitischen Verhandlungen mit Russland sollten konstruktive Ergebnisse im Mittelpunkt stehen. Dass sich im Herbst 2016 Lösungen für die OPAL ergeben und für das Kartellverfahren abgezeichnet haben, ist ein wichtiger Schritt nach vorn. Ein Element eines umfassenden Paketdeals könnte die Entwicklung der ostmittel- und südosteuropäischen Gasmärkte und Netzpläne zunächst im Central Eastern and South Eastern Gas Connectivity Forum sein – idealerweise unter Einbeziehung Russlands und der Türkei. Dabei ist eine gemeinsame Energievision für den Raum Schwarzmeer und östliche Adria zu suchen. Das setzt einen regulatorisch-technischen Dialog, aber auch einen Interessenausgleich voraus, denn während Russland ein Interesse an Nord Stream 2 hat, möchte die EU ihre Gasbezüge aus Aserbaidschan (und perspektivisch Turkmenistan) ausweiten.
- Zwischen Deutschland und den Visegrád-Ländern könnte eine »Task Force Energie- und Versorgungssicherheit« (ähnlich dem Pentalateralen Forum im Strombereich) eingerichtet werden, in der etwa die Frage diskutiert wird, wie sich die Energiesolidarität zwischen Deutschland und diesen Nachbarlän-

dern verbessern lässt, zum Beispiel im Gassektor zwischen Deutschland, Polen, Tschechien und der Slowakei. In diesem Format könnte auch erörtert werden, inwieweit die Slowakei ein neues Transitland für die Verbringung von Gas in die Ukraine oder nach Südosteuropa werden kann. Ein Dialog im multilateralen Setting könnte zeigen, dass auch unter den ostmitteleuropäischen Ländern unterschiedliche Interessen bestehen (wie etwa schon die abweichende Haltung der Tschechischen Republik zu Nord Stream 2 gezeigt hat).

- Falls der Bau der Nord Stream 2 oder die Durchleitung von Erdgas verzögert werden oder die Pipeline aufgrund der Kommissionsentscheidung zur OPAL-Pipeline und eines für Gazprom akzeptablen Kompromisses im Anti-Trust-Verfahren von der Tagesordnung genommen wird, wäre dies lediglich eine strategische Pause, aber kein Endpunkt auf dem Weg zu einer dauerhaften Lösung für das Problem des Gastransits von Osten in die EU. Gazprom bzw. die russische Regierung werden den Stellenwert der Ukraine als Transitkorridor weiterhin hinterfragen. Allein das Turk-Stream-Projekt wird für Bewegung bzw. Unruhe in dieser Angelegenheit sorgen. Gleichzeitig werden die Sorgen ostmitteleuropäischer EU-Länder keineswegs zerstreut sein. Erste Reaktionen auf den OPAL-Beschluss legen nahe, dass sie befürchten, ein Arrangement der Kommission mit Gazprom werde zumindest zu einer effektiveren Nutzung von Nord Stream 1 führen, womit sie sich zwar quantitativ abgemilderten, aber qualitativ ähnlichen Effekten wie bei Nord Stream 2 gegenübersehen, etwa wenn es um die Einspeisung russischen Gases auf heimische Märkte geht. In der Summe könnte sich hierdurch die Skepsis gegenüber der Europäischen Kommission wieder verbreiten, denn diese wurde in der Vergangenheit als wichtiger Bundesgenosse in der Auseinandersetzung mit Gazprom gesehen. Daher bedarf es auch nach einem eventuellen – und sei es nur vorläufigen – Aus für Nord Stream 2 eines verstärkten energiewirtschaftlichen und energiepolitischen Dialogs zwischen der Kommission und exponierten Mitgliedstaaten bzw. zwischen diesen Mitgliedstaaten und Deutschland. Bleiben diese Länder auf dem Standpunkt, Nord Stream 2 oder ein »Ausstiegsdeal« aus Nord Stream 2 verletze die Grundprinzipien der europäischen Energiepolitik bzw. der Energieunion, so werden sie sich berechtigt fühlen, an anderer Stelle (von der Energie- bis

zur Klimapolitik) diesbezügliche Grundsätze in ihrem Sinne auszulegen oder ihre Positionen zu verhärten.

Abkürzungen

ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
BNetzA	Bundesnetzagentur
CEER	Council of European Energy Regulators
CEGH	Central European Gas Hub
ENTSO-G	European Network of Transmission System Operators for Gas
EUGAL	Europäische Gas-Anbindungsleitung
IEA	Internationale Energie-Agentur
IGA	Intergouvernementales Abkommen
LNG	Liquefied Natural Gas
NC CAM	Network Code Capacity Allocation Mechanisms
NEL	Nordeuropäische Gasleitung
OMV	Österreichische Mineralölverwaltung
OPAL	Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung
PGNiG	Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (Polish Oil & Gas Company)
RCEPR	Regional Centre for Energy Policy Research (Budapest)
REKK	Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont (Budapest) (= Regional Centre for Energy Policy Research; RCEPR)
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG
SPP	Slovenský plynárenský priemysel, a.s.
TEN	Transeuropäisches Netz
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of Sea
UOKiK	Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Amt für Wettbewerbs- und Verbraucherschutz, Polen)
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization

Zeile mit freundlicher
Unterstützung von

Kooperationslogo

Kooperationslogo

Kooperationslogo

