

Die Ausfälle von Erdgaslieferungen in weiten Teilen Europas infolge des russisch-ukrainischen Gasstreits im Januar dieses Jahres trafen die EU-Staaten zwar nicht unerwartet, da Russland bereits im Dezember nach monatelangen erfolglosen Verhandlungen mit der Ukraine einen Lieferstopp angedroht hatte. Gleichwohl waren die meisten Länder aber unvorbereitet auf die Lieferausfälle, obwohl derartige Risiken für die europäische Energieversorgungssicherheit durch den steigenden Importbedarf der EU bei gleichzeitiger Abhängigkeit von wenigen Lieferländern und Transitstaaten schon lange bekannt sind.

Auch die Europäische Kommission hat wiederholt auf diesen Missstand hingewiesen, beispielsweise bereits im Jahr 2000 im Grünbuch „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“, dem Grünbuch aus dem Jahr 2006 oder dem Vorschlag für „Eine Energiepolitik für Europa“ vom Januar 2007. Ebenso werden seit Jahren Forderungen nach einer stärkeren Diversifizierung vor allem im Hinblick auf die europäischen Erdgasimporte erhoben. Im Zuge der Osterweiterungen 2004 und 2007 hat die Abhängigkeit der EU von Russland weiter zugenommen, da viele neue EU-Mitglieder durch ihre Infrastruktur aus Sowjetzeiten weitgehend bis vollständig von russischen Erdgas- und Erdöllieferungen abhängig sind.

Der manchmal zu vernehmende Ruf, größtenteils oder sogar komplett unabhängig von russischen Lieferungen zu

werden, ist allerdings vollkommen unrealistisch. Denn fossile Energieträger bleiben mittelfristig zwangsläufig das Rückgrat europäischer Energieversorgung trotz Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und des Ausbaus erneuerbarer Energien. Selbst wenn die EU ihr ambitioniertes Ziel eines Anteils erneuerbarer Energieträger am Primärenergiebedarf der Union von zwanzig Prozent bis 2020 erreicht, müssen noch immer achtzig Prozent des gesamten Energieverbrauchs aus fossilen Energiequellen oder Kernkraft gedeckt werden. Dabei wird zum anderen die Bedeutung von Erdgas in Europa sogar weiter zunehmen. Denn um das EU-Ziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um zwanzig Prozent unter das Niveau von 1990 zu erreichen, wird zunehmend auf die Nutzung des „sauberen“ Energieträgers Erdgas gesetzt, da er bei der Verbrennung weniger Kohlenstoffdioxidemissionen als Kohle verursacht und Atomkraft für viele europäische Länder aus politischen Gründen keine Alternative darstellt.

Wachsender Bedarf

Mit allein rund dreißig Prozent der weltweiten Reserven verfügt Russland über die größten Erdgasvorkommen. Europa hingegen als Markt mit dem am stärksten wachsenden Erdgasbedarf, der aufgrund sinkender eigener Förderung nahezu komplett über Importe gedeckt werden muss, kann es sich daher nicht leisten, Russland als Lieferanten zu ignorieren. Zumal zum einen die Pipelineinfrastruk-

tur zum Transport nach Europa schon vorhanden ist und zum anderen weitere bedeutende Erdgasreserven vor allem in der weitaus instabileren Region des Nahen und Mittleren Ostens lagern. So verfügt Iran, mit dem eine Kooperation derzeit politisch nicht möglich ist, über die zweitgrößten Reserven, gefolgt von Katar, das jedoch hauptsächlich auf LNG (*Liquefied Natural Gas*, das heißt verflüssigtes Erdgas) zum Export seiner Gasförderung setzt.

Expansion der Märkte

Während der Markt für Erdgas weltweit bisher relativ starr und regional begrenzt war, da der Transport aufwendiger und teurer als bei Erdöl ist und meist leitungsgespenden erfolgt, bricht LNG langsam die regionale Struktur der Gasmärkte auf und bietet die Möglichkeit, neue, auch weiter entfernte Lieferanten für Europa zu erschließen. Gleichwohl setzt der Import von Erdgas in Form von LNG entsprechende Annahmeterminals voraus, deren Bau kapitalintensiv ist. In der EU gibt es aber bisher lediglich fünfzehn solcher Terminals, was die mögliche Importkapazität stark einschränkt. Um ihren steigenden Bedarf an Erdöl und vor allem Erdgas zu decken, braucht die EU daher künftig quantitativ sogar mehr Importe aus Russland, selbst wenn der prozentuale Anteil russischer Erdgaslieferungen in die EU nicht weiter ansteigt. Somit sind schon aus Kapazitätsgründen auch mehr Pipelines aus Russland notwendig. Dementsprechend trägt auch die hoch umstrittene North-Stream- beziehungsweise Ostsee-Pipeline zur Sicherung der europäischen Versorgung bei, obwohl sie zwar keine neuen Lieferquellen erschließt, aber die ebenso wichtige Diversifizierung der Transportrouten und damit die Verringerung der Abhängigkeit von einzelnen Transitstaaten fördert.

Über verschiedene Maßnahmen kann die EU im begrenzten Umfang Liefer-

rückgänge oder -ausfälle beim Erdgas ausgleichen. Neben der Ausweitung der noch bestehenden Produktion in Europa (Niederlande, Großbritannien, Rumänien, Polen und Norwegen) kann der Verbrauch eingeschränkt oder womöglich auf andere Brennstoffe (Öl, Kohle, Atomkraft) umgestellt werden. In der 2007 beschlossenen gemeinsamen Energiepolitik setzt die EU darüber hinaus auf die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, indem Gasreserven und aus anderen Ländern oder über andere Wege (LNG) bezogenes Erdgas geteilt werden sollen. Der jüngste russisch-ukrainische Gasstreit hat im Hinblick auf Ausgleichsmaßnahmen der EU nicht nur die weitreichenden Versorgungsgapäse beim Ausfall eines so bedeutenden Lieferanten wie Russland vor Augen geführt. Darüber hinaus wurden die Schwierigkeiten der technischen Umsetzung von Solidaritätsmechanismen durch den Mangel an zwischenstaatlichen Verbindungen zur flexiblen Weiterleitung von Erdgas innerhalb des EU-Gebietes offenbart. Aufgrund der fehlenden Anbindung an andere EU-Staaten konnten insbesondere Bulgarien während des Gasstreits im Januar 2009 keine Hilfslieferungen erreichen. Neben der Aufstellung fester Solidaritätsmechanismen bedarf die EU daher zu deren Umsetzung ebenso essenziell Pipelineverbindungen zwischen den Ländern, um Gas innerhalb Europas auch entgegen den Lieferströmen weiterleiten zu können. Dementsprechend wäre die vollständige Umsetzung des geplanten EU-Binnenmarkts für Strom und Gas dringend erforderlich, da er nicht nur den Wettbewerb fördern, sondern ebenso solche zwischenstaatlichen Verbindungen fordern würde. Um bei Bedarf auch zusätzliches LNG aus anderen Ländern beziehen zu können, müssen Flüssiggasterminals nicht nur freie Kapazitäten haben, sondern schließlich auch mit den von Lieferausfällen betroffenen Staaten verbunden sein.

Gleichwohl die EU Russland durch andere Lieferanten nicht ersetzen kann, sind die Diversifizierungsbestrebungen der EU richtig und notwendig, um zusätzliche Importquellen zu erschließen. Denn zum einen wird Russland nicht den gesamten europäischen Bedarfsanstieg allein decken können, und zum anderen bestehen erhebliche Unsicherheiten über die Höhe der künftigen russischen Erdgasförderung und die dem Export zur Verfügung stehenden Mengen. Um diesen Risiken entgegenzuwirken, muss die EU neue Lieferanten erschließen, was im Hinblick auf Erdgas neuer Pipelineverbindungen und LNG-Terminals bedarf. Dazu mangelt es nicht an Ideen und konkreten Projekten, egal ob sie von allen oder nur einigen EU-Staaten forciert werden wie die Nabucco-Pipeline oder Standorte für neue LNG-Terminals in Mittel- und Osteuropa. Das größte Hindernis für die Umsetzung liegt vor allem darin, dass diese Projekte aus strategischen Gesichtspunkten zweifelsohne vorteilhaft für die europäische Versorgungssicherheit sind, ihre Rentabilität allerdings aufgrund hoher Investitionskosten und durch Konkurrenzprojekte, zum Beispiel South-Stream, oder den Ausbau bestehender Pipelineverbindungen unsicher ist.

Orientierung am Gewinn

Da die Energieunternehmen in Europa privatwirtschaftlich organisiert sind, tägeln sie ihre Investitionen nicht strategisch nach dem übergeordneten Interesse der europäischen Versorgungssicherheit, sondern handeln gewinnorientiert. Damit sind sie grundsätzlich im Einklang mit den Prinzipien der EU, die zur Sicherung ihrer Versorgung auf die Mechanismen der Marktwirtschaft setzt, das heißt, dass die Kräfte des Marktes (Angebot und Nachfrage, freie Preisbildung) die Versorgungssicherheit am besten gewährleisten können. Viele Mitgliedstaaten wie

unter anderem Deutschland teilen diese Auffassung und sehen die Sicherung der Versorgung als Aufgabe der Energieunternehmen an, bei denen der Staat oder die EU nur unterstützend eingreift, indem in anderen Ländern für die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien geworben wird. So streben die zahlreichen Energiedialoge und Energiebeziehungen der EU als Teil ihrer Nachbarschafts- und Kooperationsbeziehungen mit Drittstaaten an, für die energiepolitischen Prinzipien der EU – marktwirtschaftliche Organisation des Energiesektors, Förderung von Energieeffizienz, Ausbau erneuerbarer Energien – zu werben.

Strategische Aspekte

Obgleich dies für die jeweiligen Partnerstaaten und den langfristigen weltweiten Energiebedarf vorteilhaft ist, birgt diese Politik der EU, wenn ausschließlich verfolgt, erhebliche Risiken für die europäische Versorgungssicherheit. So wünschenswert und geeignet die marktwirtschaftliche Organisation innerhalb der EU durch einen funktionierenden Binnenmarkt für die Erreichung der energiepolitischen Ziele ist, kann das alleinige Vertrauen auf die Marktwirtschaft nicht ohne Weiteres auf die weltweiten Rohstoffmärkte und damit die externe Dimension der Versorgungssicherung übertragen werden. Denn diese Strategie ignoriert die Tatsache, dass ein (halbwegs) funktionierender Wettbewerb im Erdölmarkt nur bis Ende der 1990er-Jahre bestand; im Markt für Erdgas durch dessen regionale Struktur sogar eigentlich nie. Des Weiteren ist der Markt seit der Jahrtausendwende von der Zunahme staatlich gelenkter Energieunternehmen geprägt, die nicht zwangsläufig nur nach marktwirtschaftlichen Kriterien, sondern auch nach strategischen Aspekten agieren. Diese Einsicht dringt jedoch erst langsam bei allen europäischen Regierungen

durch, wie sich im Januar 2009 zeigte. Während die EU den russisch-ukrainischen Gasstreit zunächst ausdrücklich als reinen Handelsstreit bezeichnete, wurden erst nach dem russischen Lieferstopp auch politische Ziele der beiden staatlich kontrollierten Energieunternehmen Gazprom und Naftogas in Betracht gezogen.

Wenn die Voraussetzungen für einen (halbwegs) freien und transparenten Markt somit fehlen, darf sich die EU zur Sicherung ihrer Energieversorgung nicht allein auf die Prinzipien des Marktes und die Energieunternehmen verlassen. Die weltweiten Rahmenbedingungen erfordern, dass Energieversorgung nicht nur marktwirtschaftlich gesichert werden kann, sondern auch nach strategischen Gesichtspunkten ausgerichtet werden muss. Dementsprechend muss die EU dies auch als Aufgabe der öffentlichen Hand wahr- und die daraus resultierende Erfordernis einer gemeinsamen europäischen Politik annehmen.

Als Energiekonsument, der im großen und weiter zunehmenden Ausmaß von Energieträgerimporten abhängig ist, kommt der externen Dimension der Versorgungssicherung besondere Bedeutung zu. Im Bereich der Dialoge mit Produzenten- und Transitländern sowie anderen Energiekonsumenten ist die EU in ihrer Energieaußenpolitik auf den ersten Blick mittlerweile recht gut aufgestellt. Insbesondere in den letzten Jahren wurde eine Vielzahl an neuen Dialogen und Kooperationsprogrammen aufgenommen und in die allgemeine Außenpolitik der Europäischen Kommission integriert. Doch obgleich die EU ihren Dialogpartnern Know-how- und Technologie-Transfer im Hinblick auf die Steigerung der Energieeffizienz, den Ausbau erneuerbarer Energieträger und die Umsetzung marktwirtschaftlicher Mechanismen im Energiesektor bietet, können die Kooperationsanreize an Energieproduzenten kaum darüber hinausgehen. Da

die europäischen Energieunternehmen privatwirtschaftlich organisiert und nicht an die Politik und strategischen Entscheidungen der EU gebunden sind, kann diese ihre Dialog- und Kooperationsangebote nicht mit energiewirtschaftlichen Aufträgen oder anderen Angeboten verknüpfen wie andere große Spieler auf dem Weltmarkt.

Notwendige Investition

Einigkeit aller 27 EU-Mitgliedstaaten auf dringend benötigte Projekte im Energiebereich wird aller Voraussicht nach zukünftig weiterhin eher die große Ausnahme als die Regel bleiben. Daher muss die Europäische Kommission in die Lage versetzt werden, im europäischen Interesse strategische Entscheidungen nicht nur zu treffen, sondern diese Projekte auch selbst umsetzen zu können, zu denen private Energieunternehmen aufgrund ihres Zwangs zur Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit nicht fähig sind. So besteht erheblicher Investitionsbedarf beim Ausbau der Transportinfrastruktur nicht nur zur Deckung des steigenden Verbrauchs der EU, sondern darüber hinaus insbesondere beim Erdgas zur Sicherung des Angebotswettbewerbs durch eine Diversifizierung der Importquellen, Transportrouten und -methoden. Während beispielsweise die Erhöhung der Anzahl von LNG-Annahmeterminals in der EU oder der direkte Anschluss der Energiereserven der Kaspischen Region an den europäischen Markt unter Umgehung des Territoriums und damit der Kontrolle Russlands von strategischer Bedeutung für die Versorgungssicherheit sind, treffen europäische Energieunternehmen die Entscheidung zu deren Umsetzung gezwungenermaßen lediglich nach Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit.

Der Gasstreit Anfang dieses Jahres rückte den Handlungsdruck zur Diversifizierung der Erdgaslieferungen und die be-

reits jahrelangen Diskussionen um eine einzelne Pipeline wie Nabucco erneut in den Blickpunkt des Interesses. Trotzdem verhallte Barrosos Vorschlag, nicht abgerufene Gelder aus dem EU-Haushalt in Investitionen zur Energiesicherheit Europas und erneuerbare Energien zu lenken, schnell wieder. Um derartige strategische Projekte selbst verwirklichen zu können, bedarf es daher einer dauerhaften Lösung. Die Europäische Kommission sollte als Vertretung gemeinsamer europäischer Interessen mit einem eigenen Fonds zur Finanzierung strategischer Infrastrukturprojekte ausgestattet werden. Obwohl die Förderung zur Bereitstellung nationaler Gelder für die Umsetzung von Infrastrukturprojekten, deren Auswahl dann durch die Kommission getroffen wird, schwer durchsetzbar scheint, ist es in anderen Politikfeldern wie der Förderung strukturschwacher Regionen auch gelungen.

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise drängt derartige Überlegungen in Folge des kurzfristig gesunkenen Energieverbrauchs und enormer finanzieller Aufwendungen für wirtschaftliche Rettungsaktionen jedoch derzeit in den Hintergrund. Allerdings wird sich die in den letzten Jahren zu beobachtende Entwicklung zunehmender Politisierung weltweiter Rohstoffmärkte und wachsender Konkurrenz um die sich in wenigen Regionen konzentrierenden Reserven von Erdöl und Erdgas bei wieder einsetzendem, weltweitem Wirtschaftswachstum mit zunehmender Härte fortsetzen. Daher muss die

EU gerade jetzt strategisch handeln, um sich weiterhin als attraktiver Absatzmarkt zu etablieren und nicht hinter anderen Konsumenten wie China, die auch in der derzeitigen Krise aktiv ihre Versorgungssicherung vorantreiben, zurückzubleiben.

Die einzelnen über die EU finanzierten Projekte wie Pipelineverbindungen oder LNG-Annahmeterminals werden zwar nicht im direkten Interesse jedes EU-Mitgliedstaates stehen. Über die interne Dimension der Versorgungssicherheit – ein vollständiger Binnenmarkt für Strom und Gas und entsprechende interne Infrastruktur zur flexiblen Weiterleitung – tragen sie aber für alle EU-Mitglieder zur Sicherung ihres Energiebedarfs sowie zur Verminderung von Abhängigkeitsrisiken bei. Denn während die EU langfristig mit der breiten Förderung alternativer Energien und großen Anstrengungen für Energieeinsparungen verhältnismäßig gut aufgestellt ist, wird auch Europa mittelfristig zur Befriedigung seines Energiebedarfs weiter massiv auf fossile Energieträger angewiesen sein. Die Sicherung der Energieversorgung und damit vor allem des Bedarfs an Erdöl und Erdgas darf Europa neben der Suche nach langfristigen Alternativen und trotz divergierender nationaler Interessen nicht vernachlässigen. Dazu dürfen neben dem Prinzip der Marktwirtschaft auch strategische Maßnahmen nicht vernachlässigt werden, sonst verliert die europäische Wirtschaft noch vor Ende des Erdölzeitalters schon ihren „Lebenssaft“.

... als habe das alles mit ihnen nichts zu tun

„Kurras ist zwar nicht Oswald, und Ohnesorg war auch nicht Kennedy. Aber so wie das Attentat auf Kennedy Amerikas Gesellschaft verändert hat, war auch Ohnesorgs Tod damals für die Bundesrepublik ein Ereignis von kaum zu übertreibender Bedeutung.“

„Und dennoch reagieren heute viele Veteranen und später berufene Sympathisanten der 68er-Bewegung auf die Enthüllung von Kurras‘ Vergangenheit so, als habe dies alles mit ihnen oder gar der von ihnen damals verfolgten Ziele nur wenig zu tun.“

Kurt Kister am 26. Mai 2009 in der Süddeutschen Zeitung