



Energiesicherheit als strategisches Ziel: Anforderungen an eine Energieaußenpolitik

von Hartmut Grewe

„Energiesicherheit“ steht derzeit oben auf der politischen Agenda und spielt nicht nur eine Rolle in der energie- und wirtschaftspolitischen, sondern auch in der außen- und sicherheitspolitischen Debatte. Der wachsenden Abhängigkeit von Öl- und Gasimporten aus wenigen und teilweise instabilen Förderregionen soll durch strategisch geplante Maßnahmen, insbesondere eine gemeinsame europäische Energieaußenpolitik, begegnet werden. Bilaterale Beziehungen reichen nicht aus, um potentiellen Lieferunterbrechungen und Versorgungsengpässen angemessen zu begegnen. Insbesondere der politische Energiedialog der EU mit Russland bereitet Schwierigkeiten. Kann Deutschland 2007 mit EU-Vorsitz und G-8-Präsidentschaft die nötigen Impulse geben?

Inhalt

1. Die deutsche Problemsicht	Seite 2
2. Globaler Ölmarkt und regionale Gasmärkte	Seite 3
3. Energiebeziehungen mit Russland	Seite 4
4. Nationale oder europäische Energieaußenpolitik?	Seite 5
5. Binnenmarkt und Marktmacht: Widerspruch an sich?	Seite 7
6. Ihr Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	Seite 8

1. Die deutsche Problemsicht

Das Thema „Energiesicherheit“ hat derzeit Konjunktur als Konferenzthema in Deutschland und Europa. Es steht auch oben auf der politischen Agenda und spielt nicht nur eine Rolle in der energie- und wirtschaftspolitischen, sondern auch in der außen- und sicherheitspolitischen Debatte. Politik, Wirtschaft und Medien haben auf die globale Ressourcenproblematik und ihre möglichen Auswirkungen auf Deutschland und Europa hingewiesen.

Anfang 2006 hat Bundesaußenminister Steinmeier auf einer internationalen sicherheitspolitischen Tagung in München den Fokus der deutschen Politik, insbesondere der Außen- und Sicherheitspolitik, auf die zentrale Frage der Versorgungssicherheit mit Energieressourcen gelenkt. Das geschah vor dem Hintergrund des russisch-ukrainischen Gaskonflikts und der damit verbundenen Sorge um die Verlässlichkeit Russlands als wichtigstem Energielieferanten Deutschlands und Europas. Es wird befürchtet, dass Energie auch als politische Waffe gebraucht und missbraucht werden kann. Die Politik sollte sich mit diesem Problem auseinander setzen.

Die deutsche Industrie beschäftigt sich seit längerer Zeit mit der großen Konkurrenz auf den Weltmärkten für mineralische und energetische Rohstoffe und dem damit verbundenen Preisdruck auf Grund massiv verteuerter Importe. Das kann zu schwindender internationaler Wettbewerbsfähigkeit und auch zum Verlust von Arbeitsplätzen führen. Auslöser war der Nachfragedruck der großen Schwellenländer China und Indien, ihr ungestillter „Ressourcen- und Energiehunger“ zur Befriedigung einer nachholenden Industrialisierung und Motorisierung. Der BDI hat 2005 einen viel beachteten Rohstoffkongress in Berlin organisiert und politischen Handlungsbedarf zur Lösung der Ressourcenfrage im Interesse der deutschen Wirtschaft angemahnt.

Im Juli dieses Jahres hat der „Spiegel“ eine Sondernummer zum Thema „Kampf um Rohstoffe“ herausgegeben. Die Recherchen tragen die Problematik in eine breite Öffentlichkeit. Ob die globale Konkurrenz um Öl- und Gasreserven wirtschaftliche und politische Krisen und kriegereische Konflikte hervorrufen wird, bleibt eine offene Frage. Die potentielle Gefahr sollte insbesondere die Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft interessieren und zum Nachdenken über dieses Problem anregen.

„Weg vom Öl“ ist eine der möglichen Auswegstrategien. Das heißt, wir müssen unsere Abhängigkeit von Öl und Gas als fossilen Brennstoffen, die wir zu hohen Kosten und mit stetig wachsenden Anteilen importieren müssen, reduzieren. Das erfordert gemeinsame Anstrengungen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Aber Unternehmen und Staaten müssen auch handeln, um die Bezugsquellen zu diversifizieren und die Transportwege zu sichern. Schließlich muss die EU auch diplomatisch aktiv werden und politische Dialoge mit den wichtigsten Förder- und Transitländern, aber auch mit anderen großen Verbraucherländern führen.

2. Globaler Ölmarkt und regionale Gasmärkte

Trotz vieler Gemeinsamkeiten als fossile Energieträger haben Erdöl und Erdgas einige Besonderheiten. Sie kommen in der Regel in benachbarten Fördergebieten vor. So sind die meisten Öl-exportierenden Länder auch Gasproduzenten. Viele Jahrzehnte wurde Erdgas als unerwünschtes Nebenprodukt an Ölquellen abgefackelt. Teilweise geschieht dies wegen fehlender Pipelines noch heute. Doch die Marktbedingungen sind unterschiedlich.

Es gibt seit langem einen Weltmarkt für Erdöl, weil Öl nicht nur über Pipelines, sondern auch mit Tankschiffen über weite Seestrecken in andere Kontinente transportiert wird und somit weltweit gehandelt werden kann. Erdgas wird dagegen überwiegend über landgebundene Pipelines von der Quelle zu den Verbrauchszentren in Europa, Nordamerika und Asien gebracht. LNG, also Flüssiggas, was einen Schiffstransport und somit einen weltweiten Handel ermöglicht, ist bislang noch wenig ausgebaut. Es hat allerdings trotz hohem Investitionsbedarf ein großes Entwicklungspotential. Experten sagen voraus, dass es in Zukunft wohl auch globale Vermarktungsstrukturen bei Erdgas geben wird – mit neuen Chancen und Risiken für Erzeuger- und Verbraucherländern. Transitländer werden damit entbehrlicher.

Sorge macht in den OECD-Staaten die Tatsache, dass 85 Prozent des gesamten Ölmarkts und auch des Gasmarkts von staatlichen Fördergesellschaften in den OPEC-Ländern, aber auch in Russland und den rohstoffreichen zentralasiatischen Staaten, kontrolliert werden wegen ihres direkten Zugangs zu heimischen Ressourcen und des Monopols über die Transportrouten. Die großen börsennotierten Ölmultis und Gaskonzerne (wie Exxon, Mobil, Shell, BP, E.ON-Ruhrigas u. a.), welche die westlichen Industrienationen versorgen, verfügen lediglich über einen entsprechend kleinen Anteil an den weltweiten Öl- und Gasreserven. Das hat zweifellos Auswirkungen auf die bilateralen Geschäftsbeziehungen, weil unterschiedliche Interessen- und Motivlagen aufeinander prallen.

Viele rohstoffreiche Länder definieren ihre nationale Souveränität über die Verfügung von Energieressourcen und nationale politische Eliten nutzen deren Export als ein Machtmittel, um materielle Vorteile für ihr Land oder sich selbst zu sichern. Experten sprechen von zwei widersprüchlichen Globalisierungsmodellen. Im globalen Wettbewerb um Energieressourcen plädiert das liberale, westliche Modell für die Beseitigung aller politischen Beschränkungen und fordert freien Zugang zu attraktiven Märkten – sei es bei der Exploration, der Förderung, Transport oder Vertrieb. Privates Kapital und unternehmerisches Fachwissen aus dem Ausland werden als taugliche Mittel zur Denationalisierung von Öl- und Gasreserven gesehen. Nach dieser Auffassung soll die Welthandelsorganisation (WTO) für die internationale Staatengemeinschaft verbindliche Regeln beschließen für den fairen Zugang zu nationalen Energieressourcen und einen freien Handel mit Energiedienstleistungen.

Schwellen- und Entwicklungsländer wollen an den materiellen Vorteilen der Weltwirtschaft teilhaben, aber sie wollen auch die konkreten Bedingungen der Globalisierung mitbestimmen, unter denen sie ihre nationalen Interessen und strategischen Vorteile optimal nutzen können. Das schafft Konflikte, z.B. mit Russland. Dessen Energiepolitik schwankt gegenwärtig zwischen einer eher marktwirtschaftlich orientierten Öl- und Gasindustrie und einem nationalistischen, staatskapitalistischen Kurs, der dem Land dank seines Ressourcenreichtums und Monopols über die russischen Öl- und Gaspipelines wieder einen Großmachtstatus auf Augenhöhe mit den USA und Europa sichern soll. Fraglich ist aber, ob Russland auch ohne westliche Technologie und ausländische Direktinvestitionen seine Exportfähigkeit in diesem Bereich sichern kann, angesichts der maroden Produktionsstätten und Infrastrukturen. Auslandskapital und neue Technologien sind Trumpfasse in den Händen der privaten Öl-Multis, die bei bilateralen Verhandlungen mit dem russischen Staat und seinen Unternehmen ausgespielt werden können. Auch Russlands Wunsch der WTO beizutreten, könnte die Verhandlungsposition des Westens stärken.

3. Energiebeziehungen mit Russland

Deutschland deckt heute ein Viertel seines Ölbedarfs und ein Drittel seines Gasverbrauchs aus russischen Quellen. Für die gesamte EU sind das gegenwärtig 25 Prozent, aber mit steigender Tendenz für die kommenden Jahrzehnte. Die Importabhängigkeit soll nach Schätzungen der Internationalen Energieagentur bis 2030 sogar auf 70 Prozent ansteigen. Kann „Gazprom“ als Lieferant und strategischer Partner die Energiesicherheit Deutschlands und Europas wirklich garantieren?

Gazprom hat als Staatsunternehmen im internationalen Gasgeschäft eine marktherrschende Position, nicht nur in Russland und den angrenzenden GUS-Staaten, sondern in ganz Europa. Als weltweit größte Fördergesellschaft kontrolliert Gazprom rund 61 Prozent der nachgewiesenen Erdgasvorkommen in der Russischen Föderation. Der Konzern verfügt zugleich als alleiniger Inhaber und Betreiber von Gaspipelines in Russland über das staatlich garantierte Exportmonopol. Der Großteil ausländischer Devisen wird vom Unternehmen erwirtschaftet, und es bringt rund ein Viertel der staatlichen Steuereinnahmen auf. Das erklärt seine strategische Rolle und politische Bedeutung für die russische Regierung und Staatspräsident Putin.

Wenn russische Staats- und Unternehmensinteressen also eng aufeinander abgestimmt und verfolgt werden, sind da nicht deutsche und europäische Interessen möglicherweise gefährdet? Die erprobte langjährige Lieferzuverlässigkeit von Gazprom gegenüber Europa wurde erstmals im russisch-ukrainischen Gaskonflikt Anfang 2006 öffentlich in Zweifel gestellt. Russlands Imageschaden im Westen war beträchtlich, und provoziert durch diesen Vorfall setzte in der EU ein politisches Nachdenken über alternative Versorgungsquellen und Transportrouten ein.

Wie sieht es mit der Verlässlichkeit von Gazprom als Vertragspartner westlicher Unternehmen aus? Es gelten langfristige Lieferverträge mit Ölpreisbindung, weshalb die Preisvorstellungen von Gazprom gegenüber den westeuropäischen Kunden voll durchgesetzt werden. Um die Transportkosten niedrig zu halten und die Absatzpreise zu steuern, setzt das Staatsunternehmen auf eine möglichst umfassende Kontrolle des Pipelinesystems auf russischem Territorium, aber auch in den angrenzenden Transitstaaten. Die Ukraine hat dabei eine Schlüsselrolle, weil rund 80 Prozent der Gasexporte in die EU über ihr Staatsgebiet abgewickelt werden. Mit der für 2010 geplanten Inbetriebnahme der Ostseepipeline verringert sich dieser Anteil auf knapp 66 Prozent. Alternative Exportrouten sind derzeit in Planung. Russland will aber auch Anteile am ukrainischen Netz erwerben. Schließlich ist es Absicht der russischen Regierung, dass die beträchtlichen Gasvorräte aus den zentralasiatischen Staaten Turkmenistan und Kasachstan in das Pipeline-Netz von Gazprom eingespeist werden. Seine Rolle als Gasmonopolist soll nach Vorstellungen des Kremls verteidigt werden.

Deutschland hat als größter Absatzmarkt in Europa für Gazprom eine privilegierte Stellung, nicht zuletzt auch wegen der Beteiligung von großen Firmen wie E.ON und BASF am Bau der Ostseepipeline und an der Erschließung neuer Gasfelder. Es könnte nach russischen Vorstellungen auch als Zentrum im europäischen Verteilernetz fungieren. Als Gegenleistung erhielte Gazprom über einen Aktientausch mit den Energieversorgungsunternehmen den erwünschten Zugang zum lukrativen Endverbrauchermarkt in Europa. So werden derzeit Unternehmensanteile bei RWE von russischer Seite nachgefragt und sind offensichtlich auf dem Aktienmarkt erhältlich.

Die Politik hat diese Praxis begleitet und mit dem Begriff „Annäherung durch Verflechtung“ belegt. Damit ist die Wunschvorstellung verbunden, dass wirtschaftliche Verflechtungen in Folge privater Direktinvestitionen und Technologieabkommen zu gemeinsamen Sichtweisen und Interessenlagen von Produzenten und Konsumenten führen und potentielle Konflikte entschärfen. Diese politische Linie verfolgt das deutsche Außenministerium, aber auch die EU-Kommission. Letztlich ist aber die Frage noch nicht beantwortet, wie eine Aufgabenteilung und politische Koordination zwischen einer deutschen und einer europäischen Energieaußenpolitik aussehen soll und gestaltet werden kann. Die Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns in der EU wächst. Aber ist auch der politische Wille von Mitgliedstaaten dafür im Europäischen Rat zu mobilisieren? Die Entscheidung soll im nächsten Frühjahr fallen, wenn Deutschland dort den Vorsitz hat.

4. Nationale oder europäische Energieaußenpolitik?

Die Europäische Kommission hatte bereits im November 2000 in einem „Grünbuch“ eine europäische Strategie für Energieversorgungssicherheit vorgeschlagen und dieses Ziel im März 2006 in einem neuen „Grünbuch“ bekräftigt. Sie empfiehlt darin eine kohärente Energieaußenpolitik für Europa. Welche konkreten Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene und welche auf einzelstaatlicher Ebene erforderlich sind, das be-

darf noch der politischen Klärung. Entsprechende Empfehlungen gibt ein Papier der Kommission und des Hohen Vertreters an den Europäischen Rat. Vorsorglich wird darin festgestellt, dass das legitime Recht der einzelnen Mitgliedsstaaten, eigene Außenbeziehungen zu pflegen und ihren Energiemix selbst zu wählen, nicht in Frage gestellt wird. Außer Frage steht für die Verfasser, dass eine EU-Energieaußenpolitik das gemeinsame Ziel, „nämlich die Gewährleistung einer zuverlässigen, erschwinglichen und ökologisch nachhaltigen Energieversorgung“ effizienter erreichen könne. Man solle die beträchtlichen kollektiven Ressourcen nutzen und sie in den Dienst gemeinsamer Interessen stellen, insbesondere beim politischen Dialog mit Erzeuger-, Transit- und Verbraucherländern. Dieser müsse von der EU auf bilateraler, regionaler und multilateraler Ebene geführt werden.

Konkret schlägt die Kommission folgende Maßnahmen zur Energiesicherheit vor:

- Neue Energiepartnerschaft mit Russland
- Bau einer neuen Versorgungsinfrastruktur in Form von Öl- und Gaspipelines
- Vertrag zur Gründung einer europaweiten Energiegemeinschaft
- Gemeinschaftshilfe im Falle von Versorgungsnotfällen in EU-Staaten
- Vertiefung der Energiebeziehungen zu wichtigen Erzeuger-, Transit- und Verbraucherländern
- Internationales Abkommen über Energieeffizienz

Bislang hat die Europäische Kommission nicht die notwendigen Kompetenzen, d.h. die erforderliche Zustimmung der Mitgliedsstaaten, um eine gemeinsame Energieaußenpolitik in Angriff zu nehmen. Das „Klinkenputzen“ von hochrangigen Vertretern nationaler Interessen aus Wirtschaft und Politik in Moskau und anderen wichtigen Verhandlungsorten ist weiterhin an der Tagesordnung. Der Bilateralismus funktioniert bestens auf nationaler Ebene, aber noch lange nicht auf EU-Ebene. Kreml und Gazprom reiben sich die Hände, weil sich die russischen Monopolisten gegenüber einer Vielzahl von Großkunden in einer vorteilhaften Verhandlungsposition befinden. Gleichgewichtigkeit (Reziprozität) ist unter diesen Bedingungen nicht zu erreichen.

Dabei sind Russland und die Europäische Gemeinschaft „geborene“ Energiepartner, nicht nur wegen ihrer räumlichen Nähe. Russland spielt eine wichtige Rolle, um die Abhängigkeit Europas von Ölimporten aus den OPEC-Staaten des Mittleren Ostens zu reduzieren. Russland ist aber auch auf europäisches Kapital und Know-How angewiesen, um seinen eigenen Energiebedarf - unter Aufrechterhaltung der gewinnträchtigen Öl- und Gasexporte – effizienter zu decken. Beide Wachstumsziele erfordern nach Meinung von Experten eine Reform des russischen Energiemarktes. Die politische Bereitschaft dazu ist aber in Russland noch nicht zu erkennen. Sie wird wohl auch nicht über den Umweg einer noch zu ratifizierenden Energiecharta erzwungen werden können. Es muss mit dem nötigen politischen Realismus weiter verhandelt werden.

Die vom Westen geforderte Transparenz und Markttöffnung für Investoren sowie verbindliche Regeln für einen Schutz dieser Investitionen im Energiesektor lassen auf sich warten. Insbesondere will Moskau seine Verfügungsgewalt über das weit verzweigte Transportnetz und die staatlichen Energieunternehmen nicht verlieren. Die Yukos-Affäre und aktuelle Drohgebärden gegenüber westlichen Ölmultis mit milliardenschweren Beteiligungen an Öl- und Gasexplorationen auf Sachalin lassen Zweifel an Moskaus Vertragstreue aufkommen. Der Trend geht eher in Richtung Renationalisierung der russischen Energiewirtschaft. Es gibt also noch großen Gesprächsbedarf zwischen beiden Seiten. Ob Deutschland dabei seine besonderen Erfahrungen zum Vorteil der Europäischen Union einbringen kann, ist angesichts der widersprüchlichen Interessenlage innerhalb der EU (u. a. ablehnende Haltung Polens) und der nicht mehrheitsfähigen deutschen Energiepolitik fraglich. Das Projekt Ostsee-Pipeline und der Ausstieg aus der Kernenergie werden gemeinhin als deutscher Sonderweg betrachtet. Deutschlands EU-Präsidentschaft 2007 wird daran wohl nicht viel ändern, außer vielleicht durch eine stärkere europäische Orientierung seiner Energie-(außen)politik. Nationale Egoismen sind eher kontraproduktiv.

Die neue „Ostpolitik“ der Bundesregierung gegenüber den früheren GUS-Staaten in Zentralasien und der Kaspischen Region wird in Moskau jedenfalls argwöhnisch betrachtet. Alle Bestrebungen der EU zur weiteren Diversifizierung durch eine Erschließung von Öl- und Gaslieferungen aus dieser Region unter Umgehung des russischen Territoriums mit Hilfe neuer Pipelines (wie z.B. das Nabucco-Projekt) werden von russischer Seite abgelehnt. Moskau tut alles, um sich diese Vorräte mit langfristigen Lieferverträgen zu sichern. Über deren konkrete Verwendung, ob für den subventionierten Binnenmarkt oder lieber für den lukrativen Weiterverkauf an ausländische Nachfrager, will der Kreml selbst entscheiden.

Iran spielt in diesem Machtpoker um Energieressourcen eine ganz zentrale Rolle. Eine mögliche energiepolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und Iran widerspricht den geopolitischen Interessen Russlands. Moskau möchte sich ähnlich wie China auch den strategischen Zugang zu Irans Energieressourcen sichern. Das islamische Land verfügt über die nach Russland zweitgrößten Erdgasreserven der Welt und hat nach Saudi-Arabien auch die zweitgrößten Erdölreserven. Darüber hinaus kontrolliert der Iran die Straße von Hormuz, die das wichtigste, aber auch verwundbarste Nadelöhr des weltweiten Rohöltransports darstellt. Durch diese Meerenge geht rund ein Drittel des globalen Ölhandels. Aus Furcht vor möglichen Sabotageakten und Störungen der Weltölversorgung wird einer friedlichen Lösung des Iran-Atomkonflikts eine hohe politische Priorität eingeräumt. Ob die EU bei ihren Vermittlungsversuchen erfolgreich sein wird, hängt auch von Russland und China ab.

5. Binnenmarkt und Marktmacht: Widerspruch an sich?

Die von der EU betriebene Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte in Richtung auf einen gemeinsamen Binnenmarkt für Energiedienstleistungen ist noch nicht in allen

Mitgliedstaaten konsequent umgesetzt worden. Insbesondere muss die wettbewerbspolitisch gewollte Trennung von Erzeugung und Vertrieb in Energieunternehmen noch umgesetzt werden. Es betrifft insbesondere die unternehmerische Verfügungsmacht über die wichtigen Verteilernetze. Netzzugang und -gebühren werden durch nationale Behörden kontrolliert. Mehr Anbieter sollen den Wettbewerb fördern, wovon sich die Politik niedrigere Strom- und Gaspreise für Unternehmen und private Verbraucher erhofft. So weit die Theorie, doch wie sieht die Praxis aus?

In Deutschland hat die Liberalisierung zu einer oligopolistischen Marktstruktur mit vier großen Energieversorgungsunternehmen (E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall) geführt. Diese verfügen über eigene Kraftwerke, die 90 Prozent des nationalen Strommarktes beliefern, darüber hinaus sind die regionalen Netze in ihrem Besitz. Wenn die Konzerne diese abtreten sollen, verlieren sie einen Großteil ihrer strategischen Marktmacht. Gerade in einer Zeit, in der sich viele Energiekonzerne international aufstellen und neue Märkte auch in anderen Regionen Europas erobern wollen, sei es durch Kapitalbeteiligungen an anderen Gesellschaften oder durch Kooperationsabkommen, zählt Unternehmensgröße als Verhandlungsmacht. Die Frage, ob der Trend in Europa in Richtung nationaler „Champions“, also staatlich geschützter Monopole, geht oder eines offenen Wettbewerbs von transnational operierenden Unternehmen, ist noch offen. Viele Konzerne bevorzugen regionale Märkte, die sie über eine integrierte Versorgung – also die gleichzeitige Kontrolle über Erzeugung und Netze – beherrschen können. Das sichert den Konzernen nicht zuletzt Einfluss auf die Preisgestaltung.

Diskret hört man Hinweise in Brüssel, dass Europa im globalen Wettbewerb um die Energieversorgung auch Unternehmen benötigt, die es mit anderen Global Players aufnehmen können. Marktmacht zählt bei Verhandlungen mit großen ausländischen Staatskonzernen wie Gazprom. Können wir also das strategische Ziel der Energiesicherheit für Europa erreichen, wenn wir mit Rücksicht auf freien Wettbewerb im Binnenmarkt die Verhandlungsmacht von Unternehmen schwächen? Schließlich sind es diese Konzerne, die Kapital mobilisieren und über die notwendige Technologie für die Erzeugung und den Vertrieb von Energie verfügen. Oder wollen die Nationalstaaten wieder an deren Stelle treten – ein Rückfall in alte Zeiten?

Ihr Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung Hauptabteilung Politik und Beratung:

Dr. Hartmut Grewe
Koordinator für Energie- und Umweltpolitik
Klingelhöferstr.23
10785 Berlin
E-Mail: hartmut.grewe@kas.de
Tel. ++49(0)30-26996-3387