



Achillesferse der Politik – Energiesicherheit für Europa

Europa ist zunehmend abhängig von Energie-Importen. Die damit verbundenen Risiken zu mildern, ist Aufgabe einer weitsichtigen Energie- und Außenpolitik. Nach Meinung des Berliner Politologen **FRANK UMBACH** wird bei der Energiepolitik vieler EU-Staaten noch zu sehr in kurzfristigen nationalen Kategorien gedacht.

Seit Anfang der 90er Jahre haben sich die Fachleute darauf verständigt, einen umfassenden Begriff von Sicherheit zu verwenden, der ökonomische, ökologische und andere nichtmilitärische Sicherheitsüberlegungen mit einschließt. In amtlichen Deklarationen und offiziellen Äußerungen findet dieser erweiterte Sicherheitsbegriff seinen Niederschlag. Der konkreten operativen Politik in Deutschland dagegen fällt es häufig schwer, derartige nichtmilitärische Sicherheitsdimensionen in ihr Denken und Handeln einzubeziehen.

Bezeichnenderweise lagen bis zum russisch-ukrainischen Gaskonflikt im Januar 2006 Fragen der nationalen und internationalen Energiesicherheit noch immer

allein in der Kompetenz des Wirtschaftsministeriums. Allenfalls das Umweltministerium und zuweilen das Innenministerium sowie das Kanzleramt (wenn die deutsch-russische Energiepartnerschaft betroffen war) hatten in den letzten Jahren versucht, ihre Interessen einzubringen. Anders als in vielen anderen Staaten (auch der EU) blieb der länder- und regionalspezifische Sachverstand, der sich im Außen- und im Verteidigungsministerium findet, außen vor, statt ihn ressortübergreifend in sicherheitspolitische Strategien der Energieversorgung einzubeziehen.

ÄHNLICHES GILT auf der Ebene der Wissenschaft. Bis 2006 fanden in Deutschland kaum Konferenzen und Seminare zur Energiesicherheit statt, auf denen Experten aus Wirtschaft und Außenpolitik systematisch miteinander diskutiert hätten. In Ländern außerhalb der EU werden Energieressourcen seit langem als strategische Güter betrachtet: Energiesicherheit gilt bei ihnen als sensitiver Bereich sowohl der Innen- als auch der Außenpolitik. In Deutschland dagegen sehen noch immer viele Wirtschaftsexperten Energieressourcen ausschließlich als normale Wirtschaftsgüter an. Unerschütterlich scheint zudem der Glaube an die „unsichtbare Hand“ des Marktes, der die Lösung aller globaler Energieprobleme schon bringen werde.

In Wahrheit haben sich die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen auf internationaler Ebene bereits seit Ende der 90er Jahre so stark verändert, dass der Hinweis auf vergangene Jahrzehnte, in denen doch „alles gut gegangen“ sei, ins Leere geht und auf die Herausforderungen der Zukunft keine ausreichenden Antworten liefert. So wurde bis Mitte 2004 auch die rapide steigende Energienachfrage aus China, Indien und anderen asiatischen Staaten mit ihren nachhaltigen Auswirkungen auf Deutschland kaum zur Kenntnis genommen. Das änderte sich erst, als die deutsche Wirtschaft zunehmend Probleme bei der Energie- und Rohstoffbeschaffung bekam, weil aufstrebende Wirtschaftsmächte wie China der marktwirtschaftlichen Philosophie nicht folgten und bereit waren, weit mehr als die üblichen Weltmarktpreise für Energie zu bezahlen.

Im März 2005 fand daraufhin erstmals seit mehr als 20 Jahren ein vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) veranstalteter großer internationaler Kongress zur Energie- und Rohstoffsicherheit Deutschlands statt. Auf einer zweiten Zusammenkunft zwei Jahre später stellte die daraufhin etablierte Arbeitsgruppe ihre Ergebnisse, Handlungsoptionen und Empfehlungen vor, die in ein nationales Rohstoffkonzept der Bundesregierung einfließen sollen.

Für die Diskussion in Deutschland und in der EU über die künftige Energieversorgungssicherheit sind folgende Fakten und neueren strategischen Entwicklungen zu berücksichtigen:

Die EU-27 ist bereits heute der größte Energieimporteur der Welt, und ihre Abhängigkeit von Energieimporten – vor allem bei Rohöl und Erdgas – wächst. Mit Sorge sah die EU-Kommission schon in ihrem ersten „Grünbuch“ vom November 2000 einen starken Anstieg der Importabhängigkeit voraus. Nach neuesten Angaben wird diese bis 2030 bei Erdöl von derzeit 82 Prozent auf 93 Prozent und bei Erdgas von 57 auf 84 Prozent des deutschen Energiebedarfs ansteigen. Damit nehmen die Abhängigkeiten, Risiken und Verwundbarkeiten durch steigende Energieimporte aus politisch instabilen Ländern zu. Die Energieversorgungssicherheit wird demnach mehr denn je im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der EU stehen. Die EU-Kommission hatte bereits in ihrem „Grünbuch“ von 2000 gewarnt, das Fehlen gemeinsamer energiepolitischer Ziele sei die „Achillesferse“ jeder zukünftigen EU-Wirtschaftspolitik. Eine rein nationale Energiepolitik wäre im Zuge der allgemeinen Globalisierungstendenzen zunehmend kontraproduktiv.

Nach Jahren der Diskreditierung der Kohle sah die Kommission in den letzten Jahren diesen Rohstoff ebenfalls als eine wichtige Energiequelle der Zukunft, um die zukünftige Versorgungssicherheit der EU wesentlich zu erhöhen. Sie hat daher politisch und finanziell den technischen Fortschritt hin zu einer sauberen Verbrennung von Kohle („Kohlesequestrierung“) nachhaltig unterstützt. Die Eigendynamik der Klimaschutzdiskussionen droht nun jedoch erneut das Problem der Versorgungssicherheit der EU in den Hintergrund zu drängen. Da aus Sicht der Kommission der hohe Kohlendioxid-Ausstoß bei der Kohleverstromung im Widerspruch zur den EU-Klimaschutzzielen steht, sollen die Ausnahmeregelungen für Staatsbeihilfen zugunsten des Steinkohlebergbaus bis 2010 auslaufen. Da Kohle jedoch zur Zeit für 17 Prozent der gesamten deutschen Energieproduktion und für 30 Prozent der Stromproduktion aufkommt, könnte ein Ausstieg aus der Kohleverstromung mittelfristig zu noch höherem Gasbedarf führen und damit die Importabhängigkeit Deutschlands und der EU von Russland weiter erhöhen.

AUCH RENOMMIERTE EXPERTEN und Organisationen haben in ihren Prognosen den Anstieg der Rohölpreise seit Jahren unterschätzt. Die Fehlprognosen wurden im Nachhinein mit dem Hinweis auf vermeintlich singuläre, nicht vorhersehbare Ereignisse erklärt, wozu auch Naturkatastrophen, die explodierende Nachfrage aus China und Indien oder politische Spannungen in Erdöl und Erdgas exportierenden Staaten gezählt wurden. Auch wurden „internationale Spekulationen“ für das Ansteigen des Rohölpreises verantwortlich gemacht, ohne die zugrunde liegenden Probleme und Entwicklungstrends zu analysieren und das traditionelle analytische Instrumentarium kritisch zu hinterfragen. Geopolitische Faktoren (einschließlich der Frage nach der politischen Stabilität der Exportstaaten von Rohöl und Erdgas) werden in den Analysen internationaler Energiesicherheit noch immer zu wenig berücksichtigt. Anders als in Europa und vor allem in Deutschland wurden in Asien die Zusammenhänge zwischen Energiesicherheit und geopolitischen Entwicklungen

Der Hinweis auf vergangene Jahrzehnte, in denen doch „alles gut gegangen“ sei, liefert keine Antworten für die Zukunft.

frühzeitig antizipiert. Asiatische und amerikanische Experten warnten seit Mitte der 90er Jahre vor einem verschärften Energie- und Ressourcenwettbewerb, bis hin zum Ausbruch von zwischenstaatlichen und regionalen Konflikten. In zahlreichen Staaten Asiens sind – vor dem Hintergrund eines historischen Autarkiestrebens und eines tradierten, in Zeiten der Globalisierung überholten Verständnisses von staatlicher Souveränität – zunehmend unilateralistische Tendenzen einer staatlichen Energiepolitik auszumachen. Multilaterale Kooperationsansätze treten demgegenüber zurück. Die Folge ist ein globales Nullsummenspiel um Zugriffsrechte auf Erdöl- und Erdgasfelder und ein „Great Game“ um Pipelines, das keineswegs nur auf Zentralasien beschränkt ist.

Gleichzeitig gibt es weltweit zunehmende Tendenzen zur Renationalisierung und Wiederverstaatlichung der Energiewirtschaft (wie in Russland, Asien und Lateinamerika), die zu einem grundlegenden Wandel der internationalen Machtbeziehungen zwischen Energieproduzenten- und Energiekonsumenten-Staaten sowie zwischen den Internationalen Ölkonzernen (IOCs) und den nationalen Erdölkonzernen (NOCs) führen. So befinden sich rund 85 Prozent der verbleibenden konventionellen Erdölressourcen und ca. 70 Prozent der weltweiten Gasressourcen in der Hand staatlicher Energiekonzerne. Ob westliche IOCs zu ihnen Zugang erhalten, wird von politischem Wohlverhalten abhängig gemacht. Diese Veränderung der Machtgleichgewichte hat weitreichende Auswirkungen auf die globale Außen- und Sicherheitspolitik und die politische Stabilität vieler Länder und Regionen: Je höher die Preise für Rohöl auf den internationalen Märkten, desto geringer die innenpolitische Reformbereitschaft dieser Staaten (deren Ökonomien und Staatshaushalte auf großen Erdölexporten basieren). Hinzu kommt eine konfrontativere Außenpolitik, wie sie derzeit vor allem bei Russland, Iran und Venezuela zu beobachten ist. Während diese Energieexporteure nach innen Rede- und Pressefreiheit, demokratische Wahlen, unabhängige Justiz und Rechtsstaatlichkeit zunehmend unterhöheln, nehmen sie außenpolitisch – bei wachsenden Öleinnahmen – immer weniger Rücksicht darauf, was der Westen und was die Welt von ihnen hält.

AUF DIESE WACHSENDEN Tendenzen eines globalen Ressourcennationalismus sind Deutschland und die EU wenig vorbereitet. Dies gilt insbesondere auch für die strategische Energiepartnerschaft mit Russland. Ohne eine aktive Diversifizierungspolitik von Energieträgern und Energie-Importen würde Deutschland künftig mehr als 60 Prozent seiner Erdgasimporte von Russland beziehen. Eine derartig hohe Abhängigkeit von Moskau, das seine Rohstoffmacht gegenüber den Nachbarstaaten mal mehr, mal weniger subtil als außen- und sicherheitspolitisches Instrument einsetzt, ist wirtschaftlich wie politisch problematisch. Jeder Ölförder- oder Gaspipelinebau wird im Kreml nicht nur unter finanziell-ökonomischen, sondern vor allem unter außen- und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten entschieden. Dies steht im krassen Gegensatz zur europäischen Energiepolitik, die auf eine zunehmende Liberalisierung der Energiemärkte setzt.

Schon bevor die beunruhigenden Renationalisierungstendenzen in Russland einsetzten, haben in den letzten Jahren nicht nur die EU-Kommission und die Internationale Energie-Agentur, IEA, sondern auch die Regierungen Großbritan-

niens und Frankreichs vor einer zu großen Energieabhängigkeit Deutschlands von Moskau gewarnt. Daher überrascht es, wie wenig die Kritik der letzten liberalen Reformer im Putin-Lager an derartigen Renationalisierungsplänen in Deutschland Beachtung gefunden hat. Dies gilt umso mehr, als Yukos der einzige private Ölkonzern war, der nicht nur dank der Kooperation mit westlichen (vor allem amerikanischen) Ölkonzernen über modernste Fördertechnologie verfügte, sondern auch wesentlich kostenbewusster und produktiver arbeitete und weniger von Korruption geplagt war als die staatlichen und halbstaatlichen

Putins Energiepolitik unterläuft den liberalisierten Wettbewerb in den europäischen Energiemärkten, öffnet die Tür für politische Manipulation und verzerrt die künftige Entwicklung der russischen Wirtschaft.

Ölfirmen im Lande. Ende 2004 gebot die neue informelle „Kreml AG“, die von sieben engen Vertrauten Wladimir Putins geleitet wird, über neun Großkonzerne, die rund 40 Prozent des russischen Bruttosozialprodukts erwirtschaften. Diese sind alle staatlich kontrolliert und in ihrer Branche jeweils Monopolisten oder Quasimonopolisten.

Zudem erfolgte die Übergabe lukrativer Ölfördereinrichtungen an Gazprom mit der Intention, den Gasmonopolisten zum weltgrößten Energieunternehmen zu machen, während gleichzeitig die staatliche Kontrolle über das Unternehmen (mit mehr als 50 Prozent der Aktien) wiederhergestellt wurde. Mit der Unterzeichnung des neuen Gesetzes „Über Exporte von Erdgas“ durch Präsident Putin am 19. Juli 2006 wurde das russische Monopol für den Gasexport auch gesetzlich verankert. Dies hat den Zugang ausländischer Unternehmen zu russischen Öl- und Gasfeldern wesentlich erschwert. Für die EU bedeutet es weitreichende Konsequenzen bei der „strategischen Energiepartnerschaft“, da die Liberalisierung der EU-Energiemärkte und die russischen Monopolstrategien einander widersprechen. Putins Energiepolitik unterläuft so den Wettbewerb in den europäischen Energiemärkten, öffnet die Tür für politische Manipulation und verzerrt die künftige Entwicklung der russischen Wirtschaft.

Eine naive und unkritische Haltung Deutschlands in dieser Frage ist nicht nur aus außenpolitischen Gründen („Schweigen für Gas“) kontraproduktiv; sie hilft auch nicht den innenpolitischen Reformern in Moskau, die eine größere Liberalisierung und marktwirtschaftliche Ausrichtung der russischen Energiepolitik anstreben. Zwar gibt es zu einer prinzipiellen strategischen Energiepartnerschaft

zwischen EU und Deutschland auf der einen Seite und Russland auf der anderen Seite keine wirkliche Alternative, doch heißt dies nicht zwangsläufig, dass die Interessen und Strategien beider Seiten wirklich kompatibel sind.

Seit den 70er Jahren hat sich in vielen Industrieländern, so auch in Deutschland, die nationale Energiepolitik an einer Trias von Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit orientiert. Dabei hatte der Faktor Umweltverträglichkeit spätestens seit Beginn der 90er Jahre an Bedeutung zugenommen, die Frage der Versorgungssicherheit war in den Hintergrund gerückt. Sie wurde faktisch den privatwirtschaftlichen Energiekonzernen überlassen, deren Unternehmensstrategien jedoch primär auf Gewinne ausgerichtet sind.

INDES ZEIGEN GERADE die sicherheitspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre, wie kurzfristig es ist, in einem sich rapide verändernden globalen Umfeld von einem rein „marktwirtschaftlichen Ansatz“ auszugehen, speziell wenn es um Erdöl und Erdgas geht. Ein solcher Ansatz beleuchtet nicht die jeweiligen innenpolitischen und regionalen politischen Rahmenbedingungen der Erdölförderländer und ist so letztlich apolitisch. Dahinter wird auch ein problematisches Verständnis von Globalisierung („It's the economy – stupid!“) deutlich, das sich seit Anfang der 90er Jahre bei vielen Ökonomen, Politikern und in großen Teilen der Öffentlichkeit wiederfindet – als ginge es nur um einen verschärften wirtschaftlichen Wettbewerb und nicht auch um dessen Auswirkungen auf die globalen außen- und sicherheitspolitischen Beziehungen. Klar ist:

- Trotz weltweiter Anstrengungen um die Entwicklung von Alternativenergien werden in mittelfristiger Perspektive weiterhin die fossilen Energieträger (Rohöl, Erdgas und Kohle) den weitaus größten Teil des weltweiten Verbrauchs ausmachen. Den weltweiten Anstieg der Energienachfrage werden sie zu mehr als vier Fünfteln decken müssen.
- Zwar wird die Erdgasnachfrage in den nächsten 25 Jahren stark zunehmen, dennoch bleibt Rohöl mit etwa 32 Prozent im weltweiten Energiemix der wichtigste Energieträger bis etwa 2030.
- Gegenläufig zu den Bemühungen um Klimaschutz ist in den letzten Jahren ein stärkeres Wachstum der globalen Kohlennachfrage zu konstatieren. Die IEA erwartet, dass der Kohlenverbrauch in der Welt um jährlich ein bis 2,2 Prozent zunehmen und damit womöglich auch weiterhin stärker wachsen wird als die Nachfrage nach dem saubereren Erdgas.
- Die Entwicklungs- und die industriellen Schwellenländer (wie China und Indien mit zusammen 40 Prozent der Weltbevölkerung) werden aufgrund ihres Bevölkerungsreichtums und ihrer wirtschaftlichen Dynamik mit einem Anteil von nahezu 85 Prozent zum globalen Anstieg der Rohölnachfrage beitragen. Bereits kurz nach 2010 dürfte China die USA als derzeit größten Energiekonsumenten der Welt überflügelt haben.

Die entscheidende Frage jedoch – wie viele Erdöl- und Erdgasressourcen stehen nicht nur auf dem Papier, sondern tatsächlich auf dem Weltmarkt jederzeit zur Verfügung? – hängt nicht nur von eng definierten ökonomischen Faktoren

wie Angebot und Nachfrage ab, sondern auch von den politischen Rahmenbedingungen. Sie waren in der Vergangenheit weitgehend stabil, von dieser zumeist nicht weiter hinterfragten Vorbedingung jeglicher Energiesicherheit aber kann nicht länger ausgegangen werden.

Gegenwärtig müssen bereits 10 der 14 führenden Rohöl exportierenden Staaten als politisch instabil eingestuft werden, ein Aufbrechen der Konflikte könnte jederzeit zu Unterbrechungen des Rohöl- und Erdgasexports dieser Länder führen. 50 Prozent der Weltenergienachfrage werden von Erdöl produzierenden Staaten gedeckt, deren innenpolitische Spannungen ein hohes Risiko darstellen. Energieengpässe mit drastischen Preissteigerungen oder sogar größeren Versorgungskrisen können daher für den mittelfristigen Zeitraum bis 2020 immer weniger ausgeschlossen werden.

Welches sind, vor diesem Hintergrund, die wichtigsten Herausforderungen für die Zukunft der Energiepolitik? Die derzeit hohen Ölpreise von fast 100 US-Dollar sind im Wesentlichen durch fünf Faktoren zu erklären:

- die unterschätzte Nachfrage aus Asien (insbesondere China und Indien);
- kaum noch freie Produktionskapazitäten, die kurzfristig beim Ausfall von Fördermengen in einzelnen Exportstaaten von Rohöl mobilisiert werden können;
- ebenso eng begrenzte Raffinerie- und Transportkapazitäten;
- vielfältige politische Krisen in Öl und Gas exportierenden Staaten und Naturkatastrophen, die zu Produktions- und Exportausfällen führten; und
- neue politische Allianzen in der Opec (wie Iran-Venezuela) und zwischen einzelnen Opec- und Nicht-Opec-Staaten, die aus innen- und außenpolitischen Gründen an sehr hohen Rohölpreisen interessiert sind.

Im Gegensatz zur Ölkrise in den 70er Jahren oder während des irakisch-iranischen Krieges ab 1980 sind die gegenwärtig hohen Preise nicht auf eine einzelne akute politische Krise im Mittleren Osten zurückzuführen, sondern auf die globale Nachfrage und auf strukturelle Probleme auf der Angebotsseite

Gegenwärtig müssen bereits 10 der 14 führenden Rohöl exportierenden Staaten als politisch instabil eingestuft werden. Ein Aufbrechen der Konflikte könnte jederzeit zu Unterbrechungen des Exports führen.

(Engpässe bei Produktions-, Raffinerie- und Transportkapazitäten). Da diese Probleme für absehbare Zeit andauern, wird in den nächsten Jahren kein signifikanter Preisrückgang auf den Rohölmärkten erwartet. Allenfalls eine größere wirtschaftliche Krise in China könnte die weltweite Rohölnachfrage verringern. Eine Lösung der Energieprobleme in der asiatisch-pazifischen Region ist ohne die Berücksichtigung des Faktors China kaum denkbar. Chinas Energieeinsatz macht etwa 64 Prozent des gesamten Verbrauchs in der Region aus. Seit 2000 ist China allein für 40 Prozent des weltweiten Anstiegs der Rohölnachfrage verantwortlich. Seit 1999 haben sich Chinas Rohölimporte mehr als verdoppelt. China hat Japan als zweitgrößten Energie- und Rohölkonsumenten nach den USA abgelöst und ist gleichzeitig zum drittgrößten Exportstaat der Welt aufgestiegen. Bis 2030 könnten Chinas Rohölimporte auf fast 10 Millionen Barrel pro Tag (mb/d) ansteigen – ein Importvolumen, das der derzeitigen Gesamtproduktion von Saudi-Arabien entspricht. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass Fragen eines gesicherten Energieimports eine Frage des politischen Überlebens der Regime in Asien wird. Nur der garantierte weltweite Zugang zu Energieressourcen sichert der Regierung in Peking ein hohes Wirtschaftswachstum von mindestens sechs Prozent, das für die Lösung der sich zuspitzenden innenpolitischen Probleme als unverzichtbar angesehen wird. Gleichzeitig wird sich der prognostizierte Energiebedarf Südasiens insgesamt bis 2020 verdoppeln.

AUSSER DURCH DIE STEIGENDE Rohölnachfrage ist die gegenwärtige Krise der weltweiten Energiesicherheit mit Engpässen auf der Angebotsseite zu erklären. Vermehrt waren Ausfälle der Erdölproduktion zu verzeichnen, vor allem auf Grund von innenpolitischen Krisen oder Bürgerkriegen; Länder im Mittleren Osten waren davon ebenso betroffen wie Staaten in Afrika und Lateinamerika. Zudem wächst die Gefahr von Störungen und Lieferunterbrechungen durch immer größere maritime Energietransporte, die durch strategische Nadelöhre („choke points“) müssen, darunter der Bosphorus, die Straße von Hormuz, die Malakka-Straße und andere. Allein die Öltransporte durch die Straße von Hormuz betragen bis zu 17 Millionen Fass pro Tag.

Der politisch instabile Irak, der theoretisch bis zu sechs Millionen Barrel Rohöl pro Tag produzieren könnte, wird aufgrund der angespannten Sicherheitslage in den nächsten Jahren kaum als ein führender Ölexporteur auf dem Weltmarkt erscheinen. Die derzeitige Förderung hat mit 2 mb/d noch nicht einmal das Niveau der Vorkriegszeit (2,5 mb/d) erreicht. Ohne massive Investitionen in Höhe von mindestens 25 Milliarden US-Dollar und eine Verbesserung der prekären Sicherheitssituation ist eine nennenswerte Produktionserhöhung nicht zu erwarten.

Zusätzliche Förder- und Produktionskapazitäten von Rohöl und Erdgas, die bei Engpässen in Krisen- und Konfliktzeiten als Ausgleich dienen können, sind gegenwärtig begrenzt denn je. Bereits im April 2003 war die theoretisch verfügbare freie Rohölproduktionskapazität weltweit von ursprünglich 7,3 mb/d auf ein historisches Tief von nur noch 0,7 bis 1,2 mb/d gesunken. Die Schlüsselstellung Saudi-Arabiens als eine Art „Rohöl-Zentralbank“ für die globale Energiesicherheit resultiert vor allem aus dem Umstand, dass Riad der einzige

Öllieferant ist, der noch über nennenswerte ungenutzte Förderkapazitäten verfügt (US-Experten nennen es ein „Energieäquivalent von Nuklearwaffen“). Allerdings sind es (bei einem Produktionsniveau von insgesamt rund 10 mb/d) auch jetzt nur rund 1,5 bis 2 mb/d, die der weltweit größte Rohölproduzent locker machen kann. Vor diesem Hintergrund hat der Internationale Währungsfonds (IWF) im Frühjahr 2005 die Opec-Staaten aufgefordert, zusätzliche freie Produktionskapazitäten von mindestens 5 mb/d in den nächsten Jahren bereitzustellen, da sonst die globale Rohölversorgung nicht länger stabil zu halten sei. Doch mit Ausnahme Saudi-Arabiens ist es sowohl aus politischen als auch wirtschaftlichen Gründen fraglich, ob die Opec-Staaten dieser Aufforderung Folge leisten werden.

Bereits vor den beiden Hurrikanen im Sommer 2005 waren die Raffineriekapazitäten der USA im Golf von Mexiko mit bis zu 96 Prozent stärker ausgelastet als je zuvor. Weltweit war in den letzten Jahren die Raffineriekapazität stets knapp, weil vor allem in den USA und Europa während der vergangenen 30 Jahre keine größeren Anlagen neu errichtet worden sind. Selbst in die Modernisierung bestehender Raffinerien wurde kaum investiert, weil mit der Veredelung von Rohöl lange Zeit kaum Geld zu verdienen war. Die Anzahl der Raffinerien sank auf 149 – weniger als die Hälfte verglichen mit 1981. Der durchschnittliche Auslastungsgrad betrug 1990 noch etwa 80 Prozent und stieg dann weltweit auf etwa 92 Prozent an. In den USA konnten die Raffineriekapazitäten den Bedarf des Landes schließlich nur noch zu 90 Prozent decken. Trotz der inzwischen gestiegenen Gewinnmargen im Bereich der Rohölveredelung mangelt es im Westen weiterhin an der Bereitschaft, ins Raffineriegeschäft zu investieren. Auch bei den Raffinerien kann der globale Zuwachs zurzeit nicht mit der steigenden Nachfrage mithalten. Zusätzliche Kapazitäten sind wohl frühestens in sechs Jahren zu erwarten – auch das ein Grund für die Annahme, dass sich am hohen Ölpreis vorerst wenig ändern wird.

MIT DER VERSCHIEBUNG der weltweiten Rohölnachfrage aus den westlichen Industriestaaten in die bevölkerungsreichsten industriellen Schwellenstaaten wie China und Indien wird sich im 21. Jahrhundert auch der Hauptanteil der Raffinerien aus den USA und aus Europa nach Asien und in andere Weltregionen verlagern. Dies bedeutet: Nicht nur der größte Teil der Erdölförderung, sondern auch 60 Prozent der weltweiten Raffineriekapazität werden sich dann in zumeist politisch instabileren Ländern und Regionen befinden. So neu, wie es scheint, sind die Probleme allerdings nicht. Das arabische Ölembargo 1973/74, die iranische Revolution von 1979, der irakisch-iranische Krieg 1980–1988 und der irakische Überfall auf Kuwait am 2. August 1990 haben die Verwundbarkeit der westlichen Industriestaaten und ihre Abhängigkeit von den Erdölimporten aus der Region des Nahen und Mittleren Ostens wiederholt offengelegt. Trotz der weltweiten Fortschritte zur Deregulierung und Liberalisierung der Energiemärkte, bei der staatliche Interventionen aus innen- und/oder außenpolitischen Gründen zurückgedrängt und letztlich völlig verhindert werden sollen, ist vor

ROHÖLSORTEN

Beim konventionellen Rohöl werden unterschiedliche Sorten gehandelt. „Leichtes, süßes“ Öl mit niedriger Dichte und niedrigem Schwefelgehalt (z. B. aus Texas und der Nordsee) ist teurer als „saurer“ Schweröl (z. B. aus Dubai, Venezuela und Mexiko).

Eine Lösung der Energieprobleme in der asiatisch-pazifischen Region ist ohne die Berücksichtigung des Faktors China kaum denkbar.

allem der Ölmarkt (der fast 39 Prozent der weltweiten Energieversorgung ausmacht) nach wie vor von politischen Faktoren stark beeinflusst. Jeder größere regionale Konflikt im Nahen und Mittleren Osten oder zukünftig auch in Zentralasien könnte unter bestimmten Konstellationen die Versorgung der westlichen Industriestaaten mit Rohöl und Erdgas ernstlich gefährden, zumindest könnte er zu temporären Versorgungsengpässen oder rapiden Preisanstiegen führen, mit negativen Folgen für die Weltwirtschaft. Daher suchen die Energie importierenden Staaten nach Möglichkeiten, einerseits die Abhängigkeiten zu reduzieren und andererseits im Rahmen ihrer Außen- und Sicherheitspolitik gute Beziehungen zu den Erdöl und Erdgas exportierenden Staaten aufzubauen. Die Frage nach der Energiesicherheit in den Industriestaaten war somit zu keiner Zeit nur eine außenwirtschaftliche Problematik, der mit ausschließlich (markt-)wirtschaftlichen Mitteln zu begegnen wäre.

Im Zuge der Globalisierung verstärken sich zwar die wirtschaftlich-politischen Kooperationszwänge zwischen Erdöl und Erdgas exportierenden und importierenden Staaten. Ebenso wachsen die Interdependenzen zwischen diesen Staaten und den privaten oder staatlichen Energiekonzernen. Die daraus resultierenden gegenseitigen Abhängigkeiten können in der Tat die ökonomisch-politische Kooperation stärken und Konflikte dämpfen. Gleichzeitig macht das Interdependenzgeflecht jedoch beide Seiten auch verwundbarer, sowohl in Bezug auf innen- wie auf außenpolitische Entwicklungen regionaler und globaler Prägung. Auch können ungleichgewichtige Abhängigkeiten Konflikte eher heraufbeschwören und anheizen als eindämmen. Gegenseitige Abhängigkeiten setzen, wenn sie hilfreich sein sollen, zunächst das Anerkennen der Realitäten auf beiden Seiten voraus, sie dürfen auch nicht von einer Seite instrumentalisiert werden. Zudem wirken sich die weltweiten Renationalisierungstrends negativ auf die Effizienz, Produktivität und ausreichenden Investitionen der Erdöl- und Erdgasförderung aus und gefährden so die zukünftige globale Energiesicherheit.

ANGESICHTS EINER RAPIDE ansteigenden Energienachfrage in den kommenden Jahrzehnten gilt es die Frage zu beantworten, ob die politischen Lehren, die nach der Ölkrise in den 70er Jahren gezogen wurden, auch im Zeitalter der Globalisierung noch helfen können, Verwundbarkeiten im Energiebereich zu mindern. Das traditionelle Konzept der Energieversorgungssicherheit der 70er und zum Teil auch der 80er Jahre zielte vor allem auf die Vergrößerung des Energieangebots. Diesem Ziel sollten eine Diversifizierung von Energieträgern (einschließlich des Ausbaus der Kernenergie) und eine Diversifizierung der Energieimporte aus verschiedenen Lieferländern und -regionen dienen. Mit Beginn der 90er Jahre wurden Deregulierung und Liberalisierung der nationalen Energiemärkte forciert. Regelungen und Subventionen, die den Markt behindern, sollten abgebaut, die Öffnung gegenüber bis dahin abgeschotteten Staaten sollte beschleunigt werden. Darüber hinaus wurden besonders in Europa und Japan die Erforschung und Entwicklung alternativer Energiequellen gefördert. Auch die effizientere Nutzung von Primärenergieträgern, die Förderung von Energieeinsparmöglichkeiten sowie die stärkere Abstützung auf andere Energieträger (Kernkraft, Erdgas) haben die energiepolitische Verwundbarkeit Europas und Amerikas seit den 70er Jahren bis vor wenigen Jahren verringert.

Seither hat die EU wichtige Schritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Energie(sicherheits)politik unternommen: Der von den Staats- und Regierungschefs der EU-27 auf ihrem Frühjahrsgipfel im März 2007 verabschiedete „Energieaktionsplan“, der sich zu einer nachhaltigen Energiepolitik bekennt; die „Dreimal-20-Prozent“-Zielsetzung der EU (je 20 Prozent bei der Verbesserung der Energieeffizienz, der Senkung der CO₂-Emissionen und beim Anteil der erneuerbaren Energien bis 2020); die Proklamation einer aktiven globalen Energieaußenpolitik – all das zielt in die richtige Richtung. Doch das Überwinden des „alten Denkens“ in einer kurzfristigen nationalen Energiepolitik, welche sich nicht an den gemeinsamen Interessen der EU-27 und dem politischen Solidaritätsgebot orientiert, wird noch einige Zeit brauchen und wohl auch außenpolitischer Krisen bedürfen. Das Ziel ist jedoch vorgegeben. Unilaterale Alleingänge Deutschlands und anderer EU-Staaten sind insbesondere in der Energiepolitik, die noch stärker als andere Wirtschaftszweige internationalisiert ist, in jeder Hinsicht kontraproduktiv.

ANGESICHTS DER STEIGENDEN globalen Nachfrage und der hohen Konzentration von Erdöl- und Erdgasressourcen in der politisch labilen Region zwischen Persischem Golf und Kaspischem Becken empfehlen sowohl die EU-Kommission als auch die IEA und der Weltenergieericht, dass alle energiepolitischen Handlungsoptionen offen gehalten werden. Verbesserungen der Energieeffizienz und Energieeinsparungen gehören dazu, wären jedoch für sich allein unzureichend. Auch aus diesem Grund wäre ein Verzicht auf fossile Energieträger wie Kohle und auf die Kernenergie in den nächsten Jahrzehnten weder realistisch noch vernünftig. In mittelfristiger Zukunft stellen die erneuerbaren Energien aber eine zunehmend wichtige Ergänzung für den Energiemix dar und verringern so die Importabhängigkeiten vor allem bei Erdöl und Erdgas. Daher muss der unsinnige Streit zwischen den Verfechtern erneuerbarer Energien und denen, die vorrangig auf fossile Energieträger und Kernenergie setzen, schnell beendet werden. Es geht nicht um ein „entweder – oder“, sondern um ein „sowohl – als auch“. Außerdem: Liberalisierung und Versorgungssicherheit sind keine Gegensätze, sondern bedingen einander. Es gilt, sie in einer komplementären Strategie zu integrieren, die auch die geopolitischen Dimensionen ausreichend berücksichtigt. Nur so kann den sich verändernden wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen der Globalisierung sowohl konzeptionell als auch in der politischen Praxis Rechnung getragen werden. ◀



DR. FRANK UMBACH ist Programmleiter im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin.