

## Pragmatismus statt Panikmache

Für eine unaufgeregte Ressourcendebatte

Oliver Geden und Claudia Zilla | **Sind Biokraftstoffe Hoffnungsträger oder verantwortlich für steigende Nahrungsmittelpreise? Droht uns die Abhängigkeit von Russland, sollte das Nabucco-Projekt scheitern? Kaum eine Debatte ist so alarmistisch aufgeladen wie die über Ressourcenpolitik. Das jedoch verhindert ein nüchternes und funktionierendes Risikomanagement.**

Auf die Gefahren einer verschwenderischen Ressourcennutzung hinzuweisen, ist nicht nur legitim, sondern auch ein Gebot vorausschauender Politikgestaltung. Wie die Beteiligten jedoch Rohstoffkonflikte wahrnehmen und welche Konsequenzen sie daraus ziehen, beeinflusst entscheidend, welche Handlungsoptionen sie wählen. Ein wesentlicher Teil der hiesigen Debatte über Ressourcenkonflikte ist von Deutungsmustern geprägt, die ein pragmatisches Risikomanagement erheblich erschweren. Dies lässt sich anhand von zwei Beispielen zeigen, die in den vergangenen Jahren im Zentrum der europäischen bzw. internationalen Debatte standen: die Bewertung des immer umfänglicheren Einsatzes von Biokraftstoffen und die Sicherheit der Gasversorgung.

### Heilsbringer, Schadensstifter?

Treibstoffe, die aus Biomasse gewonnen werden, sind in den vergangenen Jahren zu einem Politikum geworden. Zahlreiche staatliche wie nichtstaatliche Akteure beteiligen sich an einem internationalen Deutungskampf, der bereits bei der Frage der angemessenen Bezeichnung beginnt: Da das üblicherweise verwendete Präfix „Bio“ – sicherlich nicht unbeabsichtigt – ein hohes Maß an „Umweltverträglichkeit“ suggeriert, wählen Kritiker gezielt Alternativbezeichnungen wie „Agrotreibstoffe“. Damit spielen sie auf eine in der Umwelt- und entwicklungspolitischen Debatte fest etablierte Dichotomie zwischen „nachhaltiger Landnutzung“ und schnödem „Agrobusiness“ an.

In einer solch polarisierten internationalen Debatte über Vor- und Nachteile von Biokraftstoffen finden moderate Positionen kaum noch Gehör. Die Befürworter präsentieren biogene Treibstoffe als Hoffnungsträger, mit deren Hilfe eine Vielzahl politischer Ziele erreicht werden können. So arbeitet etwa Brasilien als weltweit größter Exporteur von Bioethanol im Rahmen seiner

„Ethanol-Diplomatie“ kontinuierlich am Image des Produkts, indem es dessen Vorzüge in den Bereichen Klimaschutz, Energiesicherheit, technologische Innovation und wirtschaftliche Entwicklung des Südens betont. Die Kritiker hingegen halten Biotreibstoffe für einen Unheilbringer und die Ursache vieler negativer Entwicklungen, denen man möglichst schnell entgegenwirken sollte. Unter anderem machen sie die Produktion von Biokraftstoff für den Anstieg der Nahrungsmittelpreise und die Zerstörung von Regenwald verantwortlich. Rohölbasierte Treibstoffe schlicht durch biogene zu ersetzen, wirke außerdem als Innovationsbremse, die die Entwicklung zukunftsfähiger Antriebs- und Mobilitätskonzepte behindere.

Kaum ein anderer Energieträger wird so konträr diskutiert wie Biokraftstoff, wobei Befürworter wie Kritiker gleichermaßen zu gehörigen Übertreibungen neigen. Entweder überschätzen sie dessen Potenzial oder aber die angeblich schädlichen Auswirkungen bei dessen Produktion. Beide Seiten nutzen dabei die Tatsache, dass verschiedene Anbau- und Produktionsverfahren für biogene Treibstoffe existieren und man deshalb einer relativ uninformierten Öffentlichkeit eine „Wirklichkeit“ präsentieren kann, die lediglich auf einer Reihe willkürlich ausgewählter „Belege“

Befürworter wie Kritiker von Biokraftstoff neigen gleichermaßen zu gehörigen Übertreibungen

beruht. Wesentlich wichtiger ist: Die Pläne für eine umfassende Nutzung von Biokraftstoffen in Industrieländern sind recht neu. Deshalb werden oft Argumente vorgebracht, die einer genaueren Überprüfung kaum standhalten. Die Behauptung, Biofuels würden sich im Vergleich mit herkömmlichen Kraftstoffen positiver auf das Klima auswirken, ist nicht mehr aufrechtzuerhalten, wenn man komplexe Lebenszyklusanalysen durchführt, die auch die Effekte von Landnutzungsveränderungen einbeziehen. Ebenso fragwürdig ist es, wenn Kritiker speziell den Import von Biokraftstoffen in die EU an die Einhaltung von vergleichsweise strikten Sozial- und Umweltstandards binden wollen. Die entsprechenden Kriterien sind meist so streng formuliert, dass sie auch von anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder fossilen Energieträgern kaum erfüllt werden könnten. Wollte man sich an solche Rahmenbedingungen halten, müsste in der Konsequenz auch der Import von Erdgas oder Pflanzenmargarine verhindert werden.

Oberflächlich betrachtet dreht sich der Streit zwar darum, welchen Beitrag Biokraftstoffe zukünftig zur Lösung energie- und klimapolitischer Probleme tatsächlich leisten können und unter welchen Bedingungen sie mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Der Subtext der gesellschaftlichen Debatte ist jedoch zutiefst moralisch: Sind Biokraftstoffe „gut“ oder „böse“? Spätestens seit dem rasanten Anstieg der weltweiten Nahrungsmittelpreise in den Jahren 2007/2008 und der damit verbundenen Furcht vor Hungeraufständen und neuen Migrationswellen tendiert die öffentliche Meinung in Europa zu einer negativen Sicht. Dabei ist ein Zusammenhang von Nahrungskrisen und Biokraftstoffproduktion gar nicht eindeutig zu belegen.

Dass es sich bei den Auseinandersetzungen um Biokraftstoffe um einen stark wertegeladenen Konflikt handelt, der in den Kategorien des Entweder-

oder ausgetragen wird, erschwert die Formulierung einer mittelfristig angelegten EU-Biokraftstoffpolitik. Wenn jede pragmatisch zu entscheidende Detailfrage – etwa die konkrete Ausgestaltung von Nachhaltigkeitskriterien – von Kritikern in ein dichotomes Gut-Böse-Schema gepresst wird oder wenn europäische Agrarverbände ihr Interesse an handelsdiskriminierenden Importschranken in wertbezogene Argumentationsmuster kleiden, so trägt dies sicherlich nicht zur Verbesserung der Politikergebnisse bei.

### Abhängigkeit von Russland?

Auch die Debatte über die Sicherheit der Gasversorgung innerhalb der Europäischen Union (EU) trägt größtenteils alarmistische Züge. Meist richtet sich dabei der Blick nach außen: Das Problem wird seit Jahren vor allem bei den Lieferländern verortet, allen voran bei Russland. Seit den russisch-ukrainischen Gaskrisen vom Januar 2006 und Januar 2009 geraten immer häufiger auch die Transitländer in den Fokus. Dies ändert jedoch nichts daran, dass Versorgungssicherheit und Energieaußenpolitik faktisch gleichgesetzt werden. Zentrales Leitmotiv der Debatte ist die Diversifizierung der Lieferländer und Transportwege, meist verbunden mit der Warnung „vor einer immer weiter steigenden Abhängigkeit von Russland“.

Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen folglich die wichtigsten Importpipelines nach Europa, insbesondere noch in Planung befindliche Projekte wie die Nabucco-Pipeline, die kaspisches Gas unter Umgehung Russlands in die EU bringen soll. Gerade die aufgeregte Nabucco-Debatte zeigt, dass europäisches Denken im Bereich der Versorgungssicherheit noch von den außenpolitischen Kategorien des 20. Jahrhunderts geprägt ist und auf einer beständig wiederholten Erzählung beruht: In deren Zentrum steht die Hoffnung, eine Gemeinschaft aus Produzenten-, Transit- und Verbraucherländern möge sich zusammenschließen, um einen neuen Rohstoffkorridor zu eröffnen; bang erwartet man dabei die Störmanöver der russischen Gegenseite und den möglichen „Verrat“ in den eigenen europäischen Reihen. Dabei lässt sich der Spannungsbogen der Erzählung schon aufgrund der langen Realisierungszeit solcher Projekte über viele Jahre aufrechterhalten.

Der russische Anteil am europäischen Gasverbrauch stagniert schon seit Jahren bei etwa 25 Prozent

In der stetig befeuerten Furcht vor einem von Russland dominierten Gasmarkt gerät eine nicht unwesentliche Tatsache völlig aus dem Blick: Der russische Anteil an den Gasimporten der EU-27 ist seit 1990 von 75 auf heute 41 Prozent beträchtlich gesunken. Aufgrund der reduzierten Eigenförderung in der EU sind die Importmengen seither zwar deutlich angestiegen, diese wurden jedoch hauptsächlich aus anderen Ländern und Regionen, vor allem aus Norwegen und Nordafrika, importiert. Der russische Anteil am europäischen Gasverbrauch stagniert schon seit Jahren bei etwa 25 Prozent.

Zwei Deutungsmuster stehen im Mittelpunkt der Debatte um Versorgungssicherheit: eine geopolitische Interpretation, die Energiesicherheit primär als Angelegenheit staatlicher Akteure betrachtet, die sich einen möglichst exklusiven Zugriff auf ressourcenreiche Regionen sichern sollten („New Great

Game“). Und die Auffassung, der EU stünde ein selbstverständliches Recht auf die Versorgung stetig steigender Ansprüche zu akzeptablen Preisen zu, das ihr einzelne Lieferländer oder aufstrebende Großkonsumenten wie China streitig machen wollen. Beide Interpretationen blenden jedoch wichtige Aspekte aus, die Ansatzpunkte für ein pragmatisches Risikomanagement sein müssten.

Das geopolitische Deutungsmuster ignoriert die energiewirtschaftliche Dimension des Problemfelds fast vollständig. Unternehmen in Liefer- und Verbraucherländern lediglich als Erfüllungsgehilfen ihrer Regierungen zu betrachten, führt immer wieder zu einem Fehlschluss: dass nämlich die Europäer nur geeint auftreten müssten, um sich den Zugriff auf die Ressourcen des kaspischen Raumes zu sichern. Differierende Pipeline-Präferenzen werden als „nationale Egoismen“ gebrandmarkt, die das „gemeinsame europäische Interesse“ untergraben würden. Dies unterschlägt jedoch die bestehenden Interessengegensätze innerhalb der Europäischen Union. Die voneinander weitgehend abgeschotteten Energiemärkte der Mitgliedsstaaten weisen große Unterschiede hinsichtlich Energiemix und Importabhängigkeitsstruktur auf – die nationalen Regierungen setzen dementsprechend unterschiedliche Prioritäten. Zudem wird wohl kein europäisches Unternehmen so weit gehen, Präferenzen der EU über die eigenen Geschäftsinteressen zu stellen.

Die Frage der Energiesicherheit unter einem geopolitischen Blickwinkel zu betrachten, überschätzt nicht nur die Handlungskapazitäten der EU. Die Auffassung, Europa stünde eine Lieferung „ausreichender Mengen“ aus Drittstaaten gewissermaßen automatisch zu, verhindert zudem die Entwicklung einer tragfähigen EU-Strategie, mit der sich die Sicherheit der Gasversorgung pragmatisch und eher unspektakulär verbessern ließe. Schließlich könnte man mit einiger Berechtigung fragen, ob der Gasbedarf auch in Zukunft kontinuierlich ansteigen muss. Falls die EU ihre eigenen klimapolitischen Ziele wirklich ernst nimmt, dann dürften in größerem Umfang eingesetzte erneuerbare Energieträ-

Man kann mit einiger Berechtigung fragen, ob der europäische Gasbedarf in Zukunft weiter steigen muss

ger wie Biogas sowie eine erhebliche Steigerung der Energieeffizienz wenigstens zu einer Stabilisierung des Importbedarfs führen. Außerdem würde die Schaffung eines gemeinsamen Gasbinnenmarkts für alle Mitgliedsstaaten einen stärkeren Diversifizierungseffekt mit sich bringen als jede zusätzliche Import-Pipeline. Nordafrikanisches Gas

könnte ungehindert nach Osteuropa fließen, norwegisches nach Griechenland, russisches nach Spanien. Würde die EU den Mitgliedsstaaten zudem eine Mindestreservehaltung und die gegenseitige Unterstützung im Krisenfall vorschreiben, könnten Gasexporteure in Zukunft wohl kaum noch einzelne EU-Mitglieder durch Lieferstopps gezielt unter Druck setzen.

#### Weniger Interpretation – mehr Management

Gesellschaftliche Auseinandersetzungen um Risiken der Ressourcennutzung enthalten immer auch eine starke Deutungsdimension. In Europa dreht sich die Debatte vor allem um zukünftige Gefährdungen oder das Verhalten externer Akteure (zumeist der Lieferländer). Dies eröffnet breiten Raum für Pro-

jektionen, die nur bedingt der Realität entsprechen. Energie- und Klimapolitik müssen obendrein die schwierige Aufgabe leisten, binnen kurzer Zeit einen tiefgreifenden ökonomischen Transformationsprozess einzuleiten, dessen Dimensionen und Auswirkungen alles andere als klar sind. Wahrnehmungs- und Deutungsmuster erfüllen eine wichtige Funktion. Sie dienen Gesellschaften als Instrument, Komplexität zu reduzieren, vorläufige Gewissheiten zu erlangen, Unsicherheiten zu vermindern. Bewertungskategorien wie „richtig“ und „falsch“ sind jedoch untauglich. Die Einschätzung der gegenwärtigen Konstellation durch andere Regierungen lässt sich höchstens als „anders“ bewerten, nicht aber als gut oder schlecht. Da es beim Thema Versorgungssicherheit aber immer um Projektionen in die Zukunft geht und ultimative Gewissheiten deshalb nicht zu haben sind, schließen sich diese Kategorien ohnehin von selbst aus. Wohl aber sollten die jeweiligen Einschätzungen der Akteure auf die Frage hin untersucht werden, ob sie politiktauglich und umsetzbar sind.

Bei einem Scheitern des Nabucco-Projekts steht uns keine „russische Zangenbewegung“ bevor

Es spricht vieles dafür, dass Bedrohungsszenarien zwar ein gesellschaftliches Bewusstsein für bis dahin nicht diskutierte Probleme schaffen können, selten aber zu einem angemessenen Umgang mit diesen Problemen führen. David Victor, Direktor des „Program on Energy and Sustainable Development“ der Stanford University, hat im Zusammenhang mit der US-amerikanischen Debatte mit einiger Berechtigung über eine „Threat Industry“ gesprochen. Für Europa wäre dieser Begriff noch übertrieben. Doch ist die europäische Debatte über Gasversorgungssicherheit oder Biokraftstoffe oft überzogen einseitig. Weder führt eine Erhöhung der Beimischungsquoten für Biotreibstoffe geradewegs zu neuen Hungeraufständen, noch würde die EU bei einem Scheitern des Nabucco-Projekts unweigerlich Opfer eines „russischen Zangengriffs“ werden. Angesichts knapper werdender Ressourcen sind alarmistische und moralisch aufgeladene Auseinandersetzungen wenig hilfreich. Klüger wäre die Entwicklung eines effektiven Risikomanagements.



CLAUDIA ZILLA  
ist Lateinamerika-  
Expertin bei  
der SWP.



Dr. OLIVER GEDEN  
ist Experte für EU-  
Energiepolitik bei  
der SWP.