

## **Diskussionspapier**

Forschungsgruppe Russland/GUS  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit



*Roland Götz*

# **Deutsch-russische Energiebeziehungen – auf einem Sonderweg oder auf europäischer Spur?**

FG 5 2006/10, November 2006

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

## **Deutsch-russische Energiebeziehungen – auf einem Sonderweg oder auf europäischer Spur?**

Deutschlands Energiebeziehungen zu Russland sind enger als die jedes anderen Lands. Deutschland ist Russlands größter Kunde bei Erdöl und Erdgas. Wichtige Exportpipelines aus Russland führen nach und über Deutschland, das dadurch eine geographisch vorgegebene Verteilerrolle für russische Energieträger besitzt – faktisch eine „Energiedrehscheibe“ ist. Die Ostsee-Gaspipeline („Nord Stream“) wird diese Position noch ausbauen. Auch das Projekt eines ukrainisch-russisch-deutschen Gastransportkonsortiums erinnert an eine deutsche „Sonderrolle“.

Der deutschen Energiepolitik wird in diesem Zusammenhang vielfach unterstellt, bilaterale Abkommen mit Russland zu bevorzugen, statt die gemeinsame Haltung der EU zu unterstützen. Der deutschen Russlandpolitik insgesamt wird vorgehalten, wegen des Interesses an guten Energiebeziehungen über Fehlentwicklungen in Russlands inneren Verhältnissen hinwegzusehen, sich – entgegen den eigenen Beteuerungen – mehr von den eigenen Interessen leiten zu lassen, als Werte einzufordern.

Deutschland sieht sich somit unter Erklärungs- und Rechtfertigungsdruck. Gleichzeitig soll es im Rahmen der EU-Ratpräsidentschaft und des G8-Vorsitzes unter anderem Anstöße für die europäische/westliche Russlandpolitik und darunter nicht zuletzt für den Ausbau der Energiebeziehungen zum Osten geben. Dies erfordert Antworten auf Fragen wie: Schlägt die deutsche Politik gegenüber Russland auf dem Energiegebiet wirklich, und vielleicht aus guten Gründen, einen Sonderweg ein oder ist dies eine Fehlwahrnehmung, die es aufzuklären gilt? Wie kann Deutschland seine Sonderbeziehungen, wenn sie wirklich bestehen, für die europäisch-russischen Energiebeziehungen nutzbar machen? Worin besteht überhaupt dieser Sonderweg?

### ***Deutsch-russische Sonderwege: Alternativen und Bewertungen***

Über Energiefragen wird zwar bei vertraulichen deutsch-russischen Regierungskonsultationen und auf deutsch-russischen „Energiegipfeln“ gesprochen, aber es darf bezweifelt werden, dass bei diesen Gelegenheiten die Entscheidungen über deutsch-russische Sonderbeziehungen fallen. Wie die nähere Betrachtung einzelner Fälle zeigt, gehen die eigentlichen Anstöße für die deutsch-russische Zusammenarbeit auf dem Energiesektor auf beiden Seiten von den dort tätigen Unternehmen aus, denen die unterstützende Begleitung durch die Politik freilich durchaus gelegen kommt.

Das beste und wichtigste Beispiel hierfür bietet die Ostsee-Gaspipeline. Sie wurde ursprünglich zwischen der finnischen Gasgesellschaft und der russischen Gasprom für die Nutzbarmachung des Shtokman-Gasfelds erdacht. Später, auf Gasproms Initiative, mutierte sie zu einem Projekt mit anglo-amerikanischen und schließlich mit deutschen Firmen. In seiner jetzigen Ausgestaltung, einschließlich der gegenseitigen Einräumung von Eigentum an Sachanlagen (Fördergebiete, Leitungsnetze), entspricht das Projekt den strategischen

Expansionsinteressen der Geschäftspartner, wobei Gasprom unverkennbar die Schwächung der Macht der Transitländer Belarus, Polen und Ukraine anstrebt. Dass die deutsche Seite dies toleriert, gibt Anlass zu Vorwürfen an die deutsche Politik, die sich im deutsch-polnischen Verhältnis niederschlugen, wenn auch nicht wirklich begründet: Auch die EU-Kommission hat die Ostsee-Pipeline klar befürwortet und ihr den Status eines für Europa prioritären Transportwegs verliehen – das spricht gegen deren Interpretation als rein deutsch-russischer Angelegenheit.

Darüber hinaus hat die deutsche Politik jedoch unter der Kanzlerschaft Schröder der Ostseepipeline fälschlich eine einzigartige Bedeutung für die Sicherung der deutschen und sogar europäischen Energieversorgung zugesprochen, obwohl für die Erweiterung der Gastransportkapazitäten von Russland nach Deutschland/Europa auch andere gangbare Alternativen offen standen, darunter der Ausbau der Transportleitungen durch Belarus/Polen und die Ukraine. Das Paradebeispiel eines angeblichen deutsch-russischen Sonderwegs auf dem Energiegebiet erweist sich vor allem als Beispiel für die Problematik der Politisierung unternehmerischer Entscheidungen.

Im Falle der Ukraine ist die Bundesrepublik formell in das ukrainisch-russisch-deutsche Gastransportkonsortium, das von den Präsidenten Kutschma und Putin sowie Bundeskanzler Schröder beschlossen wurde, involviert. Dieses staatliche Abkommen, das die großen Linien für eine Zusammenarbeit von ukrainischen, russischen und deutschen Unternehmen beim Gastransit durch die Ukraine vorzeichnen sollte, ist allerdings nie richtig zum Leben erwacht, weil die in Frage kommenden Unternehmen aus Russland, der Ukraine und Deutschland sich nicht einigen konnten. Die Revitalisierung des Konsortiums und seine Erweiterung auf ein europäisches Format wären zumindest einen erneuten Versuch wert und würde es in die EU-Russland-Beziehungen auf dem Energiegebiet integrieren, gleichzeitig Deutschland von einer „Sonderbeziehung“ befreien.

Weiter wird in alarmistischen Mediendarstellungen angeführt, dass Deutschland sich wegen seiner angeblichen Fixierung auf den russischen Partner nicht genügend für die Diversifizierung seiner Gasversorgung – vor allem für die Schaffung eines alternativen Versorgungswegs aus dem Nahen Osten bzw. dem Kaspischen Raum über die Türkei nach Europa – einsetze, und damit die EU-Politik der Diversifizierung unterlaufe. Wenn Deutschland sich nicht nachdrücklicher für den „südlichen“ Gaskorridor einsetzt, hat dies jedoch nichts mit geopolitischer Blindheit der deutschen Außenpolitik zu tun, sondern entspricht einer realistischen Einschätzung des europäischen Gasmarkts. Dieser wird bis 2030 außer aus Russland vor allem aus Nordafrika gespeist werden (was auch der World Energy Outlook 2006 der Internationalen Energieagentur, S. 117-119 darlegt). Erdgas aus dem nahöstlichen Raum wird, wenn überhaupt jemals, voraussichtlich erst nach 2025, wenn der Iran seine Großvorkommen erschlossen haben wird, eine ins Gewicht fallende Rolle für die europäische Gasversorgung spielen können. Auch in dieser Frage muss der enge Spielraum deutscher und europäischer Politik bedacht werden: Ob und wann die aus der Osttürkei nach Südosteuropa führende („Nabucco“-) Pipeline gebaut wird, werden die beteiligten Unternehmen (führend ist dabei die österreichische OMV neben der türkischen Botas) entscheiden. Die Politik kann nur, etwa durch Vereinheitlichung von Rechtsnormen im Raum der angestrebten Südosteuropäischen Energiegemeinschaft, hierfür Rahmenbedingungen schaffen.

Für Deutschland, das innerhalb Europas in dieser Hinsicht tatsächlich einen Sonderfall darstellt, ergeben alle Prognosen, dass es zukünftig noch mehr Erdgas als bisher aus Russland beziehen wird, was zur Folge haben wird, dass ab 2025 möglicherweise drei Viertel der deutschen Gasimporte aus Russland kommen werden, gegenüber rund 40% im Jahr 2006. Für die Versorgung Deutschlands und Europas mit Erdgas ist wichtiger als die Transportfrage, ob die Erschließung von neuen Gaslagerstätten in Russland mit dem wachsenden in- und ausländischen Bedarf Schritt halten kann. Um diese durch westliche Investitionen zu befördern, versucht die EU, Russland vom Nutzen des Energiechartavertrags zu überzeugen. Er würde, wenn Russland sich zur Ratifizierung entschließen könnte, nicht nur vermehrt ausländische Investitionen in den russischen Energiesektor lenken, sondern auch die Entwicklungsmöglichkeiten für russische unabhängige Gasproduzenten sowie Erdgas fördernde Ölgesellschaften erleichtern, die bislang von Gasproms Transportmonopol behindert werden. Deutschland fordert daher gemeinsam mit den anderen EU-Ländern für Russlands Energiesektor Transparenz, Geltung des Rechts, Reziprozität und Marktöffnung, die der Energiechartavertrag konkretisiert und völkerrechtlich verbindlich formuliert. Von einem deutschen Sonderweg kann bei diesem Anliegen keine Rede sein. Ob den Bemühungen Erfolg beschieden sein wird, steht allerdings auf einem anderen Blatt, denn die russische Führung, die unter dem starken Einfluss der Gasprom-Lobby steht, meint diesen Vertrag nicht zu brauchen und will ihn durch eine Vereinbarung unverbindlicher Grundsätze mit der EU ersetzen.

Gasproms unternehmenspolitisch motivierte Kehrtwende bei der Erschließung des Schtokman-Gasfelds (die Absage an ein internationales Konsortium, das Flüssiggas produzieren und in die USA exportieren wollte) bzw. die Wiederaufnahme des Plans, von dort Trockengas in die Ostseepipeline einzuspeisen, wurde von der russischen Politik kurzerhand in das Angebot einer deutschen Schlüsselrolle bei der Vermarktung russischen Erdgases umgemünzt. Deutschland kann jedoch nicht auf russische Vorstellungen von einer exklusiven deutsch-russischen Partnerschaft als Ersatz für EU-Russland-Beziehungen eingehen, wie sie Putin mit seinem Vorschlag einer zu schaffenden „Energiedrehscheibe Deutschland“ angedeutet hat. Es hat vielmehr die Aufgabe, im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft und G8-Präsidentschaft 2007 die Energieaussenpolitik der EU zu gestalten und dabei präzise zu formulieren, wo deren Schwerpunkte liegen sollen.

### ***Energieversorgung ist Unternehmensaufgabe, Klimapolitik ist Staatsaufgabe – auch in Bezug auf Russland***

Die in der Öffentlichkeit bei Energie hauptsächlich diskutierten Fragen (angeblich zu hohe Importabhängigkeit, angeblich gefährdete Versorgungssicherheit) führen auf das falsche Terrain, weil sie nur um das Energieversorgungsproblem im engeren Sinn kreisen, dabei die regulierende Wirkung der Marktkräfte unterschätzen und statt derer die Politik mit ihrer Lösung beauftragen und damit überfordern. Energiesicherheit umfasst, und hierbei besteht Einigkeit in den Auffassungen Deutschlands und der EU, neben sicherer Energieversorgung auch deren Wirtschaftlichkeit (d.h. die Einhaltung von Wettbewerbsregeln) sowie Nachhaltigkeit (Umweltverträglichkeit). Bei allen drei Aufgaben ist jeweils zu fragen, wie sie auf die Wirtschaft sowie staatliche Instanzen (Nationalstaat bzw. EU) verteilt sind oder werden sollten.

Man muss sich vor Augen halten: In Deutschland und überwiegend auch in ganz Europa schließt der Staat weder Lieferverträge über Energieträger ab, noch baut er Pipelines. Schon gar nicht wird die EU jemals, auch wenn die künftige EU-Verfassung eine Zuständigkeit für Energiefragen formulieren wird, derartige Aufgaben übernehmen. Die Energieversorgung liegt in Händen der Unternehmen, die hierbei durchaus langfristig planen. Ratschläge der oft kurzatmig agierenden Politik brauchen sie nicht wirklich.

Der Staat wird auf dem Energiegebiet, so weit er seinen ordnungspolitischen Prinzipien folgt, nur dann tätig, wenn der Markt versagt bzw. „externe Effekte“ auftreten, auf die der Markt nicht reagiert. Z.B. greift die deutsche Politik in den vom Markt bereit gestellten Energiemix ein, wenn sie aus sozialen Gründen die Kohleförderung subventioniert, aus Gründen der vorausschauenden Technologieförderung den erneuerbaren Energien Anschubfinanzierung verschafft oder aus Sicherheitsgründen die Kernenergie still legt – wie umstritten diese Entscheidungen im Einzelfall sind, braucht hier nicht näher ausgeführt zu werden. Ansonsten löst der Energiemarkt das Versorgungsproblem selbst. Daher täte die deutsche Politik auch gut daran, die deutsch-russischen Beziehungen wieder von Diskussionen über die Erdöl- und Erdgasversorgung und einzelnen Pipelinetrassen zu entlasten und damit auch Russland nicht in Versuchung zu führen, sich als Energiegroßmacht zu überschätzen. Denn nur wo der Markt versagt, weil keine „Marktsignale“ ausgesandt werden, ist die Politik wirklich zum Handeln aufgerufen. Dies ist im Zusammenhang mit Energie bei der Emission von Treibhausgasen der Fall.

## ***Schlussfolgerungen für die deutsche und europäische Energiepolitik***

Angesichts dessen, dass das quantitative Energieversorgungsproblem durch das Wirken der Marktkräfte bewältigt wird, verbleibt der Energiepolitik vor allem die Setzung eines Ordnungsrahmens, der *Wettbewerb* sichert, sowie die Förderung von *Effizienz* und *Nachhaltigkeit* bzw. *Umweltverträglichkeit*, soweit sie der Marktmechanismus diese nicht herbeiführt. Auch gegenüber Russland sollten diese Ziele in den Mittelpunkt einer Energieaußenpolitik gestellt werden.

Eine solche Konzeption entspricht den Interessen beider Seiten. Wenn in Russland die Förderung von Energieträgern, ihr Transport sowie ihre Umwandlung in Endenergie sowie der Energieverbrauch effizienter als bisher erfolgten, würde der russische Binnenverbrauch (vor allem von Erdgas) stabilisiert oder sogar gesenkt sowie die Aufschließung neuer Fördergebiete zeitlich gestreckt werden können, ohne dass dadurch die Exporte leiden. Russland leistete damit auch einen Beitrag zum weltweiten *Klimaschutz*, der ihm überdies selbst hilft, denn bei Fortgang der globalen Erderwärmung wird seine Energiewirtschaft durch das Auftauen des Permafrostbodens auf Jamal und in Ostsibirien erheblich gefährdet werden, also gerade in seinen künftigen Hauptfördergebieten für Erdöl und Erdgas.

Die EU sollte nicht darin nachlassen, Russland vor Augen zu führen, dass Regelungen, wie sie der Energiechartavertrag bietet, durch Förderung des *Wettbewerbs* langfristig zur Verbesserung der *Effizienz* im Energiesektor beitragen. Mit Hilfe deutscher Technologien könnten nicht nur eine Vielzahl von Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz durchgeführt, sondern auch die gewaltigen Kohleressourcen Russlands umweltunschädlich genutzt werden. Ein entsprechender *Effizienzpakt* mit Russland könnte zentraler Baustein

einer auf den Osten gerichteten europäischen Energieaußenpolitik werden und Deutschland hierbei wegweisend sein.