

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hans-Henning Schröder / Denis M. Tull (Hg.)

Europäische Energiesicherheit 2020

Szenarien für mögliche Entwicklungen in Europa und seinen
energiepolitisch wichtigsten Nachbarregionen

S 4
März 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Vorwort**
- 7 **Fragestellung: Energiesicherheit – die außen- und sicherheitspolitische Dimension**
- 9 **Methodisches Vorgehen: Die Szenarioanalyse**
- 11 **Zum Entstehungsprozess der Szenarien**
- 13 **Szenario 1**
 - Trügerische Sicherheit**
 - 13 Charakteristika
 - 19 Risiken
 - 20 Handlungsoptionen
- 21 **Szenario 2**
 - Teures Öl für ein geeintes Europa**
 - 21 Charakteristika
 - 26 Risiken
 - 27 Handlungsoptionen
- 28 **Szenario 3**
 - Europa im energiepolitischen Abseits**
 - 28 Charakteristika
 - 32 Risiken
 - 33 Handlungsoptionen
- 34 **Schlussfolgerungen**
 - Anhang**
 - 40 Deskriptoren mit ihren potentiellen Ausprägungen um das Jahr 2020
 - 41 Abkürzungen
 - 42 Cross-Impact-Matrix

Zu den Herausgebern:

Prof. Dr. Hans-Henning Schröder ist Leiter der Forschungsgruppe Russland/GUS,

*Dr. Denis M. Tull ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe
Nahe/Mittlerer Osten und Afrika*

Vorwort

In dieser Studie werden die Ergebnisse eines Forschungsprojekts zum Thema »Europäische Energiesicherheit 2020« vorgestellt. Für einen mit wissenschaftlichen Texten vertrauten Leser wird bei der Lektüre schnell klar, dass die Ergebnisdarstellung in mancher Hinsicht von den üblichen und gewohnten Formen wissenschaftlicher Arbeiten abweicht. Denn die Resultate dieses Forschungsprojekts sind auf andere Art zustande gekommen, als es bei der traditionellen Bearbeitung einer Problemstellung durch einen einzelnen Autor der Fall ist. Sie basieren auf einem von zwölf Wissenschaftlern gemeinsam durchlaufenen kommunikationsintensiven Prozess, dessen methodische Spezifika auch die Struktur dieser Studie ein Stück weit vorbestimmt: Die Rede ist von einem Szenarioprozess, auf dessen Besonderheiten im Folgenden noch eingegangen wird.

Die Initiative ging aus von Eckard Minx, dem Leiter der Forschungsgruppe Gesellschaft und Technik der Daimler AG, und von Volker Perthes, dem Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Ziel war es, die Kompetenzen beider Häuser für die Bearbeitung eines der zentralen Probleme deutscher und europäischer Politik in den nächsten Jahren zu nutzen: das der europäischen Energiesicherheit.

Die Wahl der Szenario-Methode hatte eine Vielzahl prozessualer und inhaltlicher Konsequenzen. Die Wissenschaftler der SWP lernten eine neue Methode kennen, die durch ein hohes Maß an Teamarbeit und kommunikativem Zusammenwirken geprägt ist. Die Entwicklung von Szenarien ist in jedem Arbeitsstadium ein Gruppenprozess (siehe Methodenkapitel, S. 9f). Das forderte von allen Beteiligten, die gewohnten Spielregeln der analytischen Arbeit auszuklammern und sich auf das Entwickeln gemeinsam getragener Bilder einzulassen.

Die Mitarbeiter der Daimler AG, die seit vielen Jahren Erfahrungen mit unterschiedlichen Szenarioprozessen gesammelt haben, mussten sich ihrerseits mit der systematischen Herangehensweise auseinandersetzen, die ihre Kollegen von der SWP bei der Analyse politischer Fragen gewohnt sind. Gerade die Integration unterschiedlicher Konzepte und Denkkulturen erwies sich dabei als anregend und produktiv.

Gegenstand eines Szenarioprozesses, den die Stiftung Wissenschaft und Politik und die Forschungsgruppe Gesellschaft und Technik der Daimler AG zwischen November 2006 und Dezember 2007 durchgeführt haben, war die Zukunft der europäischen Energiesicherheit. Auf der Basis einer Untersuchung der Beziehungen zwischen Europa und seinen energiepolitisch wichtigsten Nachbarregionen – Russland und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, Nordafrika sowie Naher und Mittlerer Osten – wurde nach den Aussichten für eine gesicherte europäische Energieversorgung gefragt. Einbezogen wurden folgende Länder: Algerien, Aserbaidschan, Bahrain, Belarus, Irak, Iran, Kasachstan, Katar, Kuwait, Libyen, Oman, Russ-

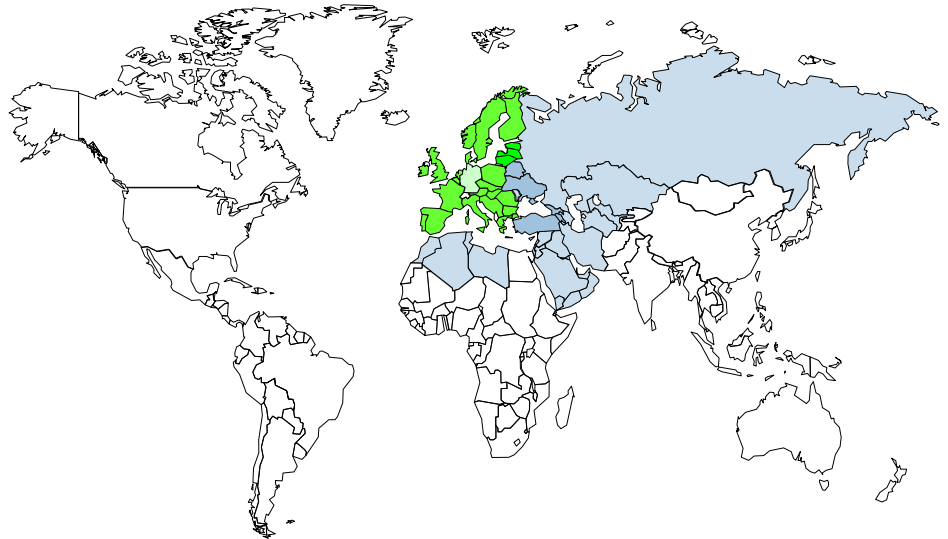
land, Saudi-Arabien, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan und die Vereinigten Arabischen Emirate.

Betrachtet wurde die Entwicklung bis zum Jahre 2020. Die Wahl eines Zeitraums von zwölf Jahren bietet die Möglichkeit, alternative Zukünfte zu entwerfen, die sich aus den demographischen, ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen ergeben *könnten*.

Beteiligt an dem elfmonatigen Prozess waren Muriel Asseburg, Uwe Halbach, Rainer Lindner, Guido Steinberg, Gebhard Geiger, Denis Tull, Hans-Henning Schröder, zeitweise Florian Volmer, Enno Harks und Peter Schmidt von der SWP sowie Ewald Böhlke, Moritz Gekeler, Hubert Schnieder und Michael Steinbrecher von der Daimler AG.

Karte

Europa und seine energiepolitisch wichtigsten Nachbarstaaten und -regionen



Fragestellung: Energiesicherheit – die außen- und sicherheitspolitische Dimension

Eine gesicherte Energieversorgung – kurz: Energiesicherheit – ist für die Zukunft Europas von entscheidender Bedeutung. Denn die Wirtschaftskraft, auf der das Gewicht Europas in der internationalen Politik beruht, ist abhängig von der kontinuierlichen Belieferung mit Energie. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt geht es dabei um die Versorgung mit den fossilen Energieträgern Öl und Gas. Die Lagerstätten in Europa – etwa in Norwegen – reichen längst nicht mehr aus, um den Bedarf zu decken. Europa wendet sich daher verstärkt an Zulieferer aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (Gemeinschaft Unabhängiger Staaten), dem Maghreb sowie dem Nahen und Mittleren Osten. Politische Prozesse in diesen Räumen – Regimewechsel, soziale Revolutionen, Bürgerkriege, zwischenstaatliche militärische Konflikte – haben nachhaltige Auswirkungen auf die Versorgung Europas. Dasselbe gilt für die Verschiebung der Gewichte auf dem Weltenergiemarkt: Angesichts des rasch wachsenden Energiebedarfs der großen Volkswirtschaften China und Indien bei nur langsam steigendem Angebot intensiviert sich die Nachfragekonkurrenz. Die Marktposition der Förder- und Lieferländer wird deutlich gestärkt, und diese Länder gewinnen größeren politischen und wirtschaftlichen Spielraum, weil sie ihre Energieexporte in den jeweils attraktivsten Markt lenken können. Die europäischen Nachfrager müssen langfristig mit Preisen rechnen, die deutlich über dem Niveau der neunziger Jahre liegen und möglicherweise bis 150 US-Dollar pro Barrel und noch darüber hinaus steigen könnten.

Problematik der Energiesicherheit

Die Sicherung einer kontinuierlichen und ausreichenden Energieversorgung ist insofern eine zentrale Herausforderung, der sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten stellen müssen. Die Frage nach den Möglichkeiten, die offenstehen, um diese Herausforderung zu meistern, stand im Zentrum des Szenarioprozesses. Anhand einer Untersuchung der Beziehungen zwischen Europa und seinen energiepolitisch wichtigsten Nachbarregionen wurden außenpolitische Optionen entwickelt, die zu einer stabilen Energieversorgung beitragen könnten.

Optionen der Außenpolitik

Gewiss sind die außenpolitischen Entwicklungen und die Veränderung der Marktkonstellation, die im Szenarioprozess behandelt wurden, nicht die einzigen Faktoren, die die europäische Energiesicherheit beeinflussen. Von erheblicher Bedeutung wird auch der technische Fortschritt sein, der eine effizientere Nutzung von Energie erlaubt und möglicherweise neue Formen der Energieerzeugung hervorbringen wird. Die Durchsetzung einer internationalen Klimapolitik, die sich derzeit abzeichnet, könnte sich unmittelbar auf die Nutzung fossiler Energieträger auswirken und ihrerseits die Entwicklung alternativer Technologien beschleunigen.

Bedeutung des technischen Fortschritts

Fragen der Klimapolitik und der technologischen Fortentwicklung wurden außer Acht gelassen, weil dem Szenarioprozess die Annahme zugrunde liegt, dass der technische Fortschritt in der relativ kurzen Zeit-

Fokus: Außen- und Sicherheitspolitik

Grundannahmen	<p>spanne bis 2020 keine dramatische Verbesserung der Energiesituation mit sich bringen und bis dahin auch das wachsende Bewusstsein für klimapolitische Risiken das Verhalten der Energieverbraucher nicht nachhaltig verändern wird.</p> <p>Der Rahmen des Szenarioprozesses wird durch zwei weitere Grundannahmen definiert: 1. fossile Energieträger werden bis zum Jahre 2020 in ausreichender Menge physisch verfügbar sein, 2. neben Europa und den USA werden andere bedeutende und mit Europa konkurrierende Nachfrager auf dem Energiemarkt aktiv sein.</p>
Faktoren, die die EU-Energiebeziehungen bestimmen	<p>Unter diesen Prämissen soll erörtert werden, welche möglichen Entwicklungen die Beziehungen zwischen der EU und den wichtigsten Lieferländern nehmen werden. Diese Beziehungen werden dabei durch mehrere Faktoren bestimmt: das Verhalten und die Politik der EU-Mitglieder, Entwicklungsprozesse in den Lieferländern (deren Stabilität, geopolitische Orientierung, wirtschaftspolitische Strategien und die Neigung, Energie als Waffe einzusetzen), die Gestaltung des internationalen Umfelds (die Entwicklung des Ölpreises, der Grad multilateraler Verrechtlichung von Energiebeziehungen und das Verhalten der USA auf dem Energiemarkt und in den Produzentenländern) und insbesondere die Strukturen des Energiemarktes.</p>
Methodisches Instrumentarium	<p>Bereits aus dieser Aufzählung wird deutlich, dass die Prozesse außerordentlich komplex sind. Selbst wenn man sich, wie das hier der Fall ist, auf die außen- und sicherheitspolitische Dimension beschränkt, sind ganz unterschiedliche Zukünfte vorstellbar. Um mögliche alternative Entwicklungen in ihrer Vielfalt und Gegensätzlichkeit zu durchdenken, bedurfte es eines besonderen Vorgehens. Es galt, ein methodisches Instrumentarium einzusetzen, das sowohl der Zukunftsorientierung als auch der Komplexität und Dynamik des Themas gerecht wird. Die Wahl fiel auf die Szenario-Methode – ein zuverlässiges und erprobtes Verfahren zur Beschäftigung mit derartigen Zukunftsfragen.</p>

Methodisches Vorgehen: Die Szenarioanalyse

Streng wissenschaftlich gefasst bezeichnet der Begriff Szenario in dem Kompositum »Szenarioentwicklung« einen methodischen Ansatz, der zum Ziel hat, auf Basis eines systematischen, strukturierten Kommunikationsprozesses eine bestimmte Anzahl möglicher Zukunftskonstellationen zu entwerfen. Szenarien geben keine Antwort auf die Frage »Wie wird die Zukunft zum Zeitpunkt x sein?« Stattdessen wird mit ihnen akzeptiert, dass wir prinzipiell nicht wissen können, wie die Zukunft einmal sein wird. Sie konzentrieren sich auf die Darstellung verschiedener denkbarer Zukünfte und stellen insofern eher ein kognitives Hilfsmittel für Überlegungen von der Art dar »Was wäre, wenn ...«. Szenarien sind bildhaft-darstellerische Konstrukte, die bei der Formulierung von Visionen im Horizont eines identifizierten Zukunftsraums das Denken in alternativen Zukünften fördern. Damit ist klar: Szenarien dürfen keinesfalls mit Prognosen – einem anderen, weithin bekannten Instrument der (kurzfristigen!) Zukunftsanalyse – verwechselt werden.

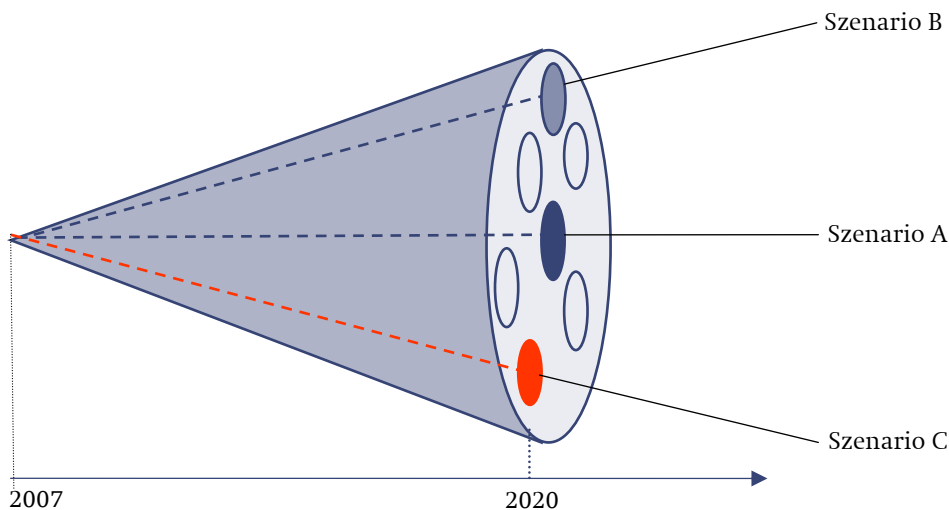
Was sind Szenarien?

Szenarien indes sind mehr als eine »kognitive Spielerei«. Jegliche Zukunftsanalyse, die sich auf Szenarien stützt, dient dazu, sich sehr ernsthaft auf die Zukunft vorzubereiten, indem durch Identifizieren der wesentlichen Einflussfaktoren, ihrer Entwicklungsdynamik und Interdependenzen aktiv und so frühzeitig wie möglich der Handlungsspielraum abgesteckt wird, der für eine angemessene Zukunftsvorsorge nötig ist.

Praxisrelevanz von Szenarioanalysen

Das Szenario-Denkmodell lässt sich mit Hilfe eines sogenannten Szenario-Trichters verdeutlichen:

Der Szenario-Trichter



Der Trichter symbolisiert die mit der Entfernung von der Gegenwart (hier: 2008) zunehmende Unsicherheit und Komplexität angesichts der vielfältig wachsenden Möglichkeiten unterschiedlicher Zukunftsentwicklungen (hier: 2020). Je weiter man sich im Zeithorizont seiner Betrachtungen von der Gegenwart entfernt, desto größer wird der entstehende Mög-

Problematik der Zukunftshorizonte

lichkeitsraum, in dem Zukunft stattfinden kann. In der Szenario-Methodik werden jeweils einige dieser Zukunftsmöglichkeiten durchdacht und als »Szenarien« beschrieben (für diese Studie wurden drei Szenarien ausgewählt).

Drei Säulen der Szenarioentwicklung

Von entscheidender Bedeutung für die Validität der Ergebnisse ist die möglichst vollständige Widerspruchsfreiheit bzw. Konsistenz der einzelnen Szenarien. Im Rahmen der Übersetzung der Szenario-Methodik in einen konkreten Szenarioprozess muss daher der Konsistenzprüfung ganz besondere Sorgfalt gewidmet werden. Jede Szenarioentwicklung basiert auf drei Säulen:

- ▶ Ausgangspunkt ist eine gründliche Analyse der – bezogen auf eine definierte Problemstellung – Ist-Situation in der Gegenwart.
- ▶ Nach Identifizierung der wesentlichen Größen, die das Untersuchungsfeld strukturieren, werden die einzelnen Einflussfaktoren in ihren Entwicklungsmöglichkeiten abgeschätzt und über eine Wechselwirkungsanalyse miteinander vernetzt.
- ▶ Im Ergebnis werden alternative, aber in sich konsistente Zukunftsbilder beschrieben, die als Grundlage für strategische Entscheidungen (bzw. Alternativplanungen) dienen können.

Szenarien und Handlungsempfehlungen

Da in der Szenario-Methode die prinzipielle Ungewissheit der Zukunft anerkannt wird, lässt sich für keines der Szenarien eine höhere Eintrittswahrscheinlichkeit reklamieren als für ein anderes. Demzufolge kann es auch keine direkten Handlungsempfehlungen geben. Andererseits eröffnet eine sorgfältige Analyse der Konsequenzen verschiedener Zukunftskonstellationen durchaus jene »strategischen Korridore«, innerhalb derer systemadäquate und zukunftskonforme Maßnahmen getroffen werden können. Die dazu notwendigen Optionen werden am Ende des Szenarioprozesses bereitgestellt.¹

Zum Szenario-Team

Abschließend noch ein Wort zur Bedeutung der personellen Zusammensetzung des Szenario-Teams. Neben der fachlichen Kompetenz aller Beteiligten ist die Qualität der Szenarioergebnisse auch von der Art und Weise abhängig, wie ein Szenarioprozess gestaltet wird. Es hat sich bewährt, diese Prozesse in einem multidisziplinären Team durchzuführen, dessen Hauptaufgabe darin besteht, sich über die jeweiligen Standpunkte zum Thema auszutauschen. Nur ein solches Team bietet die Gewähr dafür, dass das komplexe Themenfeld hinreichend definiert wird und alle relevanten Aspekte Berücksichtigung finden.

¹ Zum Thema »Szenarien« siehe Jürgen Gausemeier/Alexander Fink/Oliver Schlake, *Szenario-Management: Planen und Führen mit Szenarien*, 2., bearbeitete Auflage, München u.a. 1996; Uwe Götze, *Szenario-Technik in der strategischen Unternehmensplanung*, 2., aktualisierte Auflage, Wiesbaden 1993; Eckard Minx/Ewald Böhlke, »Denken in alternativen Zukünften«, in: *Internationale Politik*, 61 (Dezember 2006) 12, S. 14–22; Peter Schwartz, *The Art of the Long View*, New York 1991; Kees van der Heijden, *Scenarios – The Art of Strategic Conversation*, New York 1996.

Zum Entstehungsprozess der Szenarien

Auf der Grundlage der erläuterten Szenario-Methodik sind die nachfolgenden Szenarien entstanden. Bevor sie jedoch im Detail vorgestellt werden, soll zur besseren Nachvollziehbarkeit ein kurzer Überblick über den Prozess der Entstehung der Szenarien gegeben werden. Dieser folgte einem strukturierten Prozedere, das aus sieben einzelnen Sequenzen bestand.

Sequenzen der Szenarioentwicklung

Als Erstes wurden nach einer inhaltlichen, geographischen und zeitlichen Eingrenzung der Fragestellung die maßgeblichen Einflussbereiche sowie Einflussgrößen ermittelt. Im Anschluss daran wurde die Gesamtheit der Einflussgrößen, Basis eines jeden Szenarioprozesses, in zwei Gruppen eingeteilt: in »Prämissen« und »Deskriptoren«.

Bestimmung der Einflussgrößen

Als »Prämissen« werden jene Faktoren bezeichnet, deren Zukunftsentwicklung als weitestgehend alternativlos eingeschätzt wurde. Im vorliegenden Fall handelte es sich um zwei Prämissen: Die erste Prämisse lautet, dass die physisch vorhandenen Energieressourcen im Jahr 2020 ausreichen, um die Energieversorgung der EU zu gewährleisten. Nach der zweiten Prämisse wird die EU im Jahr 2020 auf dem Weltenergiemarkt mit konkurrierenden Nachfragern konfrontiert sein, die ebenfalls auf den Import von Energie angewiesen sind.

Prämissen

»Deskriptoren« hingegen sind Faktoren, deren zukünftige Entwicklung als unsicher angenommen wurde. Die Gruppe identifizierte 18 solcher Deskriptoren.² Für jeden einzelnen von ihnen wurde eine Beschreibung erstellt, das heißt der Deskriptor wurde definiert, hinsichtlich seiner möglichen Zukunftsentwicklungen analysiert und mit entsprechenden »Ausprägungen« bzw. »Projektionen« versehen.

Deskriptoren

Nach der Projektion aller Einflussfaktoren in die Zukunft wurde in einem vierten Schritt jede denkbare Entwicklungsrichtung eines Deskriptors mit den denkbaren Entwicklungsmöglichkeiten aller anderen Deskriptoren im Rahmen einer Wechselwirkungsanalyse in Beziehung gesetzt. Dafür wurde eine Cross-Impact-Matrix erstellt, in der im Zuge eines umfassenden Gruppenprozesses jede Ausprägung jedes Deskriptors in seiner Wirkung auf jeden anderen Deskriptor quantifiziert wurde.³

Cross-Impact-Matrix

Die Auswertung dieser Matrix erbrachte 42 verschiedene, aber je für sich konsistente Zukunftskonstellationen, hier auch als Szenariogerüste bezeichnet, die jeweils auf einer bestimmten Kombination der einzelnen Deskriptorprojektionen beruhten. Unter Anwendung methodischer und inhaltlicher Kriterien wurden sodann aus den 42 potentiellen Szenariogerüsten drei ausgewählt. Das erste Szenario wurde ausgewählt, da es im Vergleich zu den anderen möglichen Szenario-Konstellationen die größte Häufigkeit aufwies, was bedeutet, dass dieses Szenario am ehesten die Gruppenmeinung abbildet. Die beiden nächsten Entscheidungen fielen für

42 Zukunftskonstellationen

² Vgl. im Anhang die Auflistung zu den Deskriptoren, S. 40f.

³ Vgl. im Anhang die Cross-Impact-Matrix, S. 42.

Generierung der
drei Szenarien

zwei Szenariogerüste, die inhaltlich eher positive (Geschlossenheit der EU, Verrechtlichung der Energiebeziehungen, Ausrichtung der Produzentenländer auf die EU) bzw. negative (geopolitische Turbulenzen, Neuausrichtung der Produzenten auf China und Indien) Elemente enthielten.

In einem fünften Schritt wurden aus diesen drei Gerüsten die eigentlichen Szenarien generiert. Als sechster Schritt schloss sich eine Untersuchung der Frage an, welche Folgen das Eintreten des einen oder anderen Szenarios für den Handlungsbedarf in der Gegenwart hätte. Abschließend, als siebter Schritt, wurden neu aufgeworfene offene Fragen und – mit der gebotenen Zurückhaltung – strategische Empfehlungen an die Politik formuliert.

Vor der nachfolgenden Beschreibung der drei Szenarien sei noch einmal ausdrücklich betont, dass jedes von ihnen eine Erzählung bereithält, in der rückblickend vom Jahr 2020 aus die Entwicklung der vorangegangenen zwölf Jahre seit 2008 reflektiert wird.

Szenario 1

Trägerische Sicherheit



Charakteristika

- ▶ Die Energieversorgung der EU-Staaten im Jahre 2020 ist gewährleistet, bei einem mittleren Ölpreis von ca. 70 bis 90 US-Dollar;
- ▶ Keine gemeinsame Energiepolitik der EU; Nachfrage nach Energieimporten wächst weiter;
- ▶ Internationale Verrechtlichung der Energiebeziehungen (»Energiecharta«) ausgeblieben;
- ▶ Marktmacht der Produzentenländer nimmt zu (Kartelle);
- ▶ Prekäre Stabilität in Produzentenländern; Einhegung einzelner kriegerischer Konflikte durch militärische Präsenz der USA;
- ▶ Geopolitische Orientierung der Produzentenländer weiterhin nach Westen.

Im Jahr 2020 befinden sich die Staaten der Europäischen Union energiepolitisch noch in einer scheinbar passablen Lage. Sie haben keine tiefgreifenden strukturellen Änderungen vollzogen, um eine energiepolitische Wende herbeizuführen. In der Energieversorgung halten sie sich leidlich über Wasser. Trotz steigenden Bedarfs an fossilen Energien – die Klimaschutz-Diskussion der Jahre 2007–2008 hat keine langfristige Verhaltensänderung bewirkt – ist die Versorgung vorläufig gesichert.

Die Situation ist jedoch keineswegs stabil. Die wachsende Nachfrage der weiterhin expandierenden Volkswirtschaften Chinas und Indiens hat die

Die europäische Energieversorgung funktioniert ...

die Lage ist aber nicht stabil

Gewichtsverhältnisse zwischen Anbieter- und Verbraucherländern verschoben, der Energiemarkt wird zu einem Anbietermarkt. Dass die europäische Energieversorgung vorläufig dennoch gesichert ist, hat sie einer glücklichen Entwicklung der Rahmenbedingungen zu verdanken. Im Verlaufe der letzten dreizehn Jahre gab es zwar Konflikte in einzelnen Förderländern, die aber nicht zu weiträumigen Kriegen eskalierten. Die Energieexporte wurden daher insgesamt kaum beeinträchtigt. Aufgrund hoher Ölpreise und in deren Gefolge hoher Exporteinnahmen konnten sich prowestliche Eliten in den Förderstaaten an der Macht halten. Unterstützung fanden sie bei den USA. Deren militärische Präsenz im Nahen Osten und in Nordafrika sichert heute den Zugriff auch europäischer Staaten auf die dortigen Öl- und Gasfelder.

Indes ist zu bezweifeln, ob diese Politik, die letztlich von der Überzeugung getragen wird, dass noch immer alles gut gegangen ist, langfristig wirklich Erfolg haben wird. Denn es bleiben beträchtliche Risiken und Unwägbarkeiten, insbesondere was die politische Situation in den Produzentenländern betrifft.

Die EU – Stagnation
in jeder Hinsicht

Der Europäischen Union ist es zwischen 2008 und 2020 nicht gelungen, eine gemeinsame, zukunftsweisende Energiepolitik zu entwickeln. Ihre Mitgliedstaaten sind nach der letzten Erweiterung – seit 2019 ist auch die Türkei Mitglied – noch weniger imstande, sich auf eine gemeinsame politische Linie zu einigen als zu Anfang des Jahrtausends. Die Mehrheit der Mitgliedsländer hat trotz der Bedrohung durch den Klimawandel, der 2007–2008 kurzfristig Öffentlichkeit und Politik alarmiert hat, keine wirkungsvollen Energiesparmaßnahmen durchgesetzt. Frankreich verweigerte dies mit Rücksicht auf seine Nuklearpolitik, die Staaten in Ostmitteleuropa agieren im Schatten der Verweigerungspolitik der USA, die – flankiert von Indien und China – seit 2007 fintenreich Versuche unternommen, eine globale Klimaschutzpolitik zustande zu bringen. Positive Beispiele Schwedens, Finnlands, Dänemarks und Deutschlands haben keine Sogeffekte erzeugt. Als Folge all dieser Versäumnisse steigt der Bedarf an Importen fossiler Energien insgesamt langsam an – und damit auch die Abhängigkeit von Öl- und Gasimporten. Dies entspricht in etwa den Prognosen aus dem Jahr 2007, die bis 2020 ein weltweites Wachstum der Nachfrage nach fossilen Energien um jährlich 2,2% voraussagten. Anbieterländer wie Russland, Saudi-Arabien, Iran, Turkmenistan oder Algerien, die allesamt von autoritären Regimen regiert werden, gewinnen daher eine immer größere Bedeutung.

Keine gemeinsame Europäische Energiepolitik

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich 2009 auf einen neuen europäischen Grundlagenvertrag verständigt, doch ist dieser nicht viel mehr als ein Formelkompromiss. Eine »Gemeinsame Europäische Energiepolitik« war nicht möglich, da die EU-Mitgliedstaaten in der Energiepolitik ganz unterschiedliche Interessen verfolgten. Während Deutschland seine Sonderbeziehungen zu Russland pflegte, bauten Frankreich und Spanien vor allem auf Gaslieferungen aus Nordafrika. Auf dem Erdölmarkt traten die Ländern nach wie vor als Einzelakteure auf.

Wirtschaftlich hat die EU als Ganzes weltweit relativ an Gewicht verloren. Die großen Volkswirtschaften Indien und China sind zwar nicht mit der Geschwindigkeit gewachsen, die noch 2007 erwartet wurde, doch sie nehmen gleichwohl einen wichtigen Platz in der Weltwirtschaft ein und sind auch auf dem Energiemarkt als kaufkräftige Abnehmer anzutreffen. Vor diesem Hintergrund hat die Attraktivität der EU als Handelspartner relativ zu den asiatischen Schwellenländern abgenommen.

Gewichtsverlust der EU

Entgegen den Befürchtungen der Jahre 2008–2009, als eine von Pakistan, dem Iran und dem Irak ausgehende Destabilisierung des Nahen Ostens zu drohen schien – mit Auswirkungen bis in den Maghreb, den Kaukasus und nach Zentralasien –, sind die staatlichen Strukturen in den Produzentenländern weitgehend intakt geblieben. Allerdings gerät der Maghreb zunehmend unter sozialen und politischen Druck. Der über einen längeren Zeitraum relativ hohe Ölpreis hat die sozialen und wirtschaftlichen Krisen auch in den armen westafrikanischen Staaten, insbesondere im Sahel, weiter verschärft und beträchtliche Migrationsbewegungen in Richtung Maghreb ausgelöst. In den Empfängerländern der Region (vor allem Libyen, Marokko und Algerien) sorgt dies für brisanten sozialen Sprengstoff.

Die Produzentenländer: kein Wandel, aber fragile Stabilität

Indes, die hohen Energiepreise haben es den herrschenden Regimen in der Mehrzahl der Staaten ermöglicht, soziale Konflikte durch die Umverteilung der Renteneinnahmen zu mildern und sich so an der Macht zu halten. In Russland etwa hat sich seit 2001 eine politische Klasse etabliert, die mit den Führungszirkeln der großen Energiekonzerne eng verflochten ist. Steigende Reallöhne, finanziert durch hohe Exporterlöse, haben dreizehn Jahre lang dafür gesorgt, dass viele Russen einen annehmbaren Lebensstandard halten konnten und sie das autoritäre Regime nicht in Frage stellen.

Russland

Im Iran kam nach Abwahl der Regierung Ahmadinejad, die an den sozialen und ökonomischen Problemen scheiterte, eine Gruppe an die Macht, die verstärkt auf Energieexporte und auf vorsichtige Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft setzte. Exportgewinne wurden teilweise im Land umverteilt.

Iran

Nach dem Abzug der amerikanischen Truppen im Jahr 2009 ist der Irak in mehrere quasi-autonome Regionen zerfallen, die – unterstützt von den Nachbarstaaten Türkei, Iran, Saudi-Arabien und Syrien – sechs Jahre untereinander Krieg führten. Auch wenn die Bürgerkriegsparteien inzwischen ermattet sind, schwelt der Konflikt fort. Das Regime in Saudi-Arabien konnte sich bis heute an der Macht halten und verfolgt jegliche Opposition mit großer Härte. Auch in Algerien und Libyen vermochten sich autoritäre Regime zu behaupten, obwohl sie von terroristischen Gruppen immer wieder herausgefordert werden.

Irak, Saudi-Arabien, Maghreb

In der Mehrzahl der Produzentenländer ist die Förderung und der Vertrieb von Gas und Öl in der Hand staatlicher Konzerne geblieben. Sie sind insofern berechenbar, als sie sich in hohem Maße von Gewinninteressen leiten lassen. Die vergleichsweise hohen Energiepreise verschaffen den autoritären Regierungen der Produzentenländer die Möglichkeit, Teile der

Exporteinnahmen dienen der Machtsicherung

Rolle der USA	<p>Opposition zu kooptieren und sich die Loyalität der Sicherheitsapparate zu sichern.</p> <p>Die USA hatten sich zwar aus dem Irak zurückgezogen, unterhalten jedoch in einer Reihe von Staaten der Nachbarschaft (Golfemirate, Georgien, Turkmenistan, Saudi-Arabien u.a.) weiterhin Militärstützpunkte und haben auch Flottenkräfte im Indischen Ozean und im Mittelmeer stationiert, so dass kurzfristige Interventionen möglich sind. Der Einsatz dieser Kräfte verhinderte etwa einen Putsch in Katar. In Libyen, Georgien und in der sunnitischen Irakrepublik bilden amerikanische Truppen lokale Sicherheitskräfte aus. Europa ist energiepolitischer Nutznießer dieser US-Politik.</p>
Produktionsausweitung in den Förderländern	<p>Angesichts der steigenden Energienachfrage – der Importbedarf Indiens und Chinas steigt noch rascher als jener der EU – setzen die politischen und wirtschaftlichen Eliten der Produzentenländer auf eine kontrollierte Ausweitung der Öl- und Gasförderung. Die Mehrzahl der nationalen Konzerne hat denn auch in die Erschließung weiterer Ölfelder und in die Exportinfrastruktur investiert. Russland und die übrigen Gasproduzenten haben ihre Absatzmöglichkeiten durch den Bau neuer Pipelines und von Infrastrukturen für Flüssiggas (Liquefied Natural Gas, LNG) diversifiziert. Im Sommer 2017 wurde nach langen Verzögerungen die russische Gaspipeline nach China fertiggestellt. Die ersten Flüssiggastanker verließen den Hafen von Novorossijsk 2019 in Richtung USA. Angesichts der besseren Absatzmöglichkeiten für Gas fand sich Gazprom 2015 auch endlich bereit, gemeinsam mit ausländischen Partnern neue Gasfelder im Norden Russlands zu erschließen. Damit schien die Erfüllung der seit 2007 fortgeschriebenen Lieferverpflichtungen an die EU wenigstens mittelfristig gesichert zu sein.</p>
Fehlallokation der Energieeinnahmen	<p>Die Produzentenländer sind weiterhin auf Energieexporte angewiesen, weil keines von ihnen imstande war, eine nationale verarbeitende Industrie zu schaffen. Am ehesten gelang dies noch Russland, das auf einer funktionierenden Rüstungs- und Nuklearindustrie aufbauen konnte. Aber in der Mehrzahl der Länder haben die Eliten ihre Gewinne auf dem internationalen Finanzmarkt angelegt – nicht nur, weil die Renditen hier höher sind, sondern auch als Rückversicherung für den Fall von Umstürzen oder sozialen Revolutionen im eigenen Land. Für den Ausbau der industriellen Infrastruktur im eigenen Land blieb dagegen kaum Kapital übrig.</p>
Die Entwicklung des Energiemarktes	<p>Die Energiepreise bewegen sich aufgrund der steigenden Nachfrage nach fossilen Energien seit fünfzehn Jahren auf hohem Niveau. Da die EU keine wirksame Energiesparpolitik durchsetzen konnte und mit China und Indien neue Verbraucher auf den Markt drängten, gaben die Preise in diesen Jahren nie allzu stark nach. Andererseits führten der Krieg im Irak und einzelne Konflikte in Nordafrika und Zentralasien insgesamt nie zu einer deutlichen Einschränkung der Energieproduktion, so dass die Förderung und Lieferung nahezu durchgängig gewährleistet waren. Insofern stiegen die Energiepreise auch nicht exorbitant. Die europäischen Ver-</p>

braucher gewöhnten sich an ein Ölpreisniveau in Höhe von ca. 70 bis 90 US-Dollar.

Die relative Preisstabilität wurde auch dadurch gefördert, dass sich die Zusammensetzung und Kräfteverhältnisse der Akteure auf dem Energiemarkt nur unwesentlich veränderten. Die großen, westlich dominierten transnationalen Konzerne (wie Shell, Exxon oder BP) spielen nach wie vor eine wichtige Rolle. Sie verfügen immer noch neben großen Tankerflotten über ein Netzwerk von Raffinerien und Verladestationen und sind in vielen Regionen an der Exploration und Förderung fossiler Energieträger beteiligt. Allerdings haben sie nationale Konzerne wie Aramco und Gazprom zu »Partnern«, die mitunter eigenen Regeln folgen. Letztere konnten sich, wie andere nationale Ölkonzerne auch, im Laufe der letzten zwanzig Jahre auf dem globalen Markt fest etablieren. Gazprom etwa hat sich 2012 in Deutschland und Österreich in den *downstream*-Bereich eingekauft und beliefert seitdem direkt Haushalte in Wien und Berlin. Aramco, das sich in Europa und den USA in der Petrochemie eine feste Position sichern konnte, unterhält heute die zweitgrößte Tankerflotte der Welt.

Rolle der
Energiekonzerne

Die nationalen Konzerne in den Produzentenländern befinden sich – und das unterscheidet sie grundsätzlich von den transnationalen – nach wie vor in den Händen der politischen Führungsclans, die zwar vor allem an Gewinnmaximierung interessiert sind, doch mitunter durchaus Bereitschaft zeigen, die Konzerne für die Durchsetzung außenpolitischer Vorhaben in den Dienst zu nehmen. Dies gilt allerdings in erster Linie für ihre Außenpolitik gegenüber den Staaten der eigenen Region. 2013, zu Beginn der zweiten Amtszeit des russischen Präsidenten Dmitrij Medwedjew, der sich darum bemüht, die russische Wirtschaft neu zu formieren, kaufte Gazprom etwa die belarussische Militärführung auf. In der Folge schloss sich Belarus nach einem Staatsstreich der Militärs der Russischen Föderation an. Aramco finanzierte jahrelang den militärischen Kampf der Sunnitenrepublik Bagdad gegen den kurdischen Teilstaat im Norden und den schiitischen im Süden.

Interessenpolitik der
nationalen Konzerne

Im Bewusstsein ihrer Marktmacht zogen die Produzentenländer in Erwägung, über Energiekartelle Druck auf die Abnehmerländer und die transnationalen Konzerne auszuüben. Die OPEC spielte in dieser Situation eine größere Rolle, als dies zuvor der Fall war, doch diente sie eher dem Interessenabgleich unter den Lieferländern und der Regulierung des Marktes. Ein Gaskartell kam lange nicht zustande, da Russland, Algerien und Katar durch die vorhandene Infrastruktur und langfristige Verträge gebunden waren. Erst mit dem verstärkten Rückgriff auf Flüssiggas-transporte rückte eine Kartellbildung im Gassektor 2017 in den Bereich des Möglichen. In diesem Jahr kam es auch zur ersten Runde der Gespräche von Kolomenskoje, bei der die großen Gaslieferanten über die Aufteilung von Fördermengen und Lieferquoten verhandelten. Die Uneinigkeit der EU hinderte die europäischen Empfänger daran, mit Nachdruck auf diesen Prozess einzuwirken. Die Verhandlungen über die Errichtung einer Gas-OPEC sind heute, im Jahre 2020, noch immer nicht abgeschlossen.

Energiekartelle und
»Energiecharta«

Keine Verrechtlichung des Energiemarkts

Die fehlende Geschlossenheit der EU und die wachsende Marktmacht der Produzentenländer ließen auch alle Versuche scheitern, den Energiemarkt durch eine »Energiecharta« stärker zu verrechtlichen. Da die Preise nur kurzfristig über 90 US-Dollar stiegen und die europäischen Volkswirtschaften sich auf dieses Preisniveau einstellten, war der Handlungsdruck nur gering.

Sichere Versorgung dank USA und Westausrichtung der Lieferländer

Wenn die europäischen Staaten dennoch dreizehn Jahre lang eine halbwegs sichere Versorgung genossen, profitierten sie von zwei Faktoren: der traditionellen Ausrichtung der herrschenden Gruppierungen in den Produzentenländern auf die »westliche Welt« und der Bereitschaft der USA, in Zentralasien, Nordafrika und dem Nahen Osten für Regimestabilität zu sorgen und Regimewechsel gewaltsam zu verhindern. Die herrschenden Eliten, die ihre Kinder nach wie vor nach Harvard schicken und bei Harrods einkaufen, kooperierten weiterhin mit den USA und den europäischen Staaten. Zwar nahmen sie die Chance wahr, Energie auch nach Asien zu verkaufen, doch taten sie dies in erster Linie, um den Absatz zu diversifizieren und die Preise nach oben zu treiben, nicht aber, um sich vom »Westen« ab- und »Asien« zuzuwenden. Auch wenn es in Russland antiwestliche, »eurasische« Strömungen gibt, in den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas antikoloniale, antiwestliche und islamistische Bewegungen Zulauf finden, so haben beide die Energielieferungen noch nicht beeinträchtigen können.

Szenario 1

Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken

<p><i>Stärken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Sichere Energieversorgung, Transportwege, Investitionen ▶ US-Präsenz in den Förderregionen ▶ Pro-westliche Eliten ▶ Funktionierender Energie»markt« (Angebot/Nachfrage) 	<p><i>Schwächen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Keine kohärente EU-Energiepolitik vorhanden ▶ Kein effektiver Multilateralismus, keine Verrechtlichung ▶ Abhängigkeit von Russland/Nahem und Mittlerem Osten und USA in Bezug auf fossile Brennstoffe
<p><i>Chancen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Politische und wirtschaftliche Kontinuität ▶ Geringer Anpassungsdruck, niedrige Anpassungskosten ▶ Annäherung durch Verflechtung, Ausbau von Netzwerken 	<p><i>Risiken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Erpressbarkeit der EU und einseitige Energieabhängigkeit ▶ Geopolitische Neuorientierung der Produzentenländer: Abkehr von der EU, Hinwendung nach Asien ▶ Politische Umstürze in Produzentenländern

Risiken

Die Staaten der Europäischen Union haben sich während der vergangenen zehn Jahre in Sicherheit gewiegt und die wachsenden Risiken für ihre Energieversorgung weitgehend ignoriert. Dreizehn Jahre lang agierten die EU-Staaten als Konsumenten auf einem immer schwieriger werdenden Energiemarkt, ohne den Versuch zu unternehmen, ihre Position zu verbessern – sei es durch Drosselung des eigenen Energieverbrauchs oder durch ein geschlossenes Auftreten auf diesem Markt. Die alles in allem große politische Kontinuität, sowohl im Inneren der Produzentenländer als auch in der relativ pro-westlichen Ausrichtung ihrer Außenpolitik, war der entscheidende Faktor, der Europas Energiesicherheit gewährleistet hat.

Trügerische Sicherheit

Im Grunde lässt sich von einem völligen Versagen europäischer Energiepolitik sprechen, das nur deshalb nicht offenkundig geworden ist, weil die Energieversorgung dank günstiger Rahmenbedingungen nie ernsthaft in Frage gestellt wurde. Dabei waren seit langem Veränderungen des Energiemarktes ebenso erkennbar wie die fragile Stabilität in der Mehrzahl der Produzentenländer. Die Energiesicherheit Europas ist abhängig von Faktoren und Rahmenbedingungen, die die EU seit 2007 kaum beeinflusst hat und mittlerweile auch kaum mitgestalten kann, schon gar nicht kurzfristig. Da die EU den Wechsel in der Energie- und Umweltpolitik verpasst hat, bleibt ihre Abhängigkeit von Energielieferungen aus dem GUS-Raum und dem Nahen Osten unvermindert groß.

Politisches
Versagen der EU

Mit dieser Abhängigkeit sind zwei wesentliche Unwägbarkeiten und Risiken verbunden: einerseits die innerstaatliche Stabilität in den Produzentenregionen, die aber wesentlich von dem politischen Überleben weitgehend autoritärer Regime abhängt. Umstürze könnten durchaus Regierungen an die Macht bringen, die Partnerschaften mit Asien und den USA deutlich stärker favorisieren oder petro-nationalistische Neigungen an den Tag legen, in deren Folge Europa unter Druck geriete. Diese Gefahr besteht vor allem, wenn eine anhaltende Nachfragesteigerung den Energiemarkt in noch höherem Grad zu einem Nachfragemarkt werden ließe. Andererseits hat die Europäische Union zwischen 2007 und 2020 maßgeblich von der amerikanischen Bereitschaft profitiert, sich in den Produzentenregionen sicherheitspolitisch zu engagieren. Die USA haben in Zentralasien, im Nahen Osten und in Nordafrika regionale Ordnungs- und Interessenpolitik gestaltet und ihre Bereitschaft unter Beweis gestellt, eigene Interessen in der Region notfalls auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Die EU konnte sich im Schatten amerikanischer Machtprojektion komfortabel einrichten. Sie verspürte keinen Handlungsdruck, der sie hätte veranlassen können, durch eigenständige Beiträge die Stabilität der Produktionsländer und die energiepolitischen Beziehungen mit ihnen zu verbessern. Ein außenpolitischer Kurswechsel der USA, der sie in internationale Isolation führen oder von Zerwürfnissen mit Europa begleitet sein könnte, würde die EU unvorbereitet treffen und energiepolitisch in eine Bedrängnis bringen, aus der sie sich kurz- und mittelfristig nicht befreien könnte.

Unwägbarkeiten

Handlungsoptionen

Modifizierung des Energiemixes

Um die Risiken und Unwägbarkeiten zu minimieren, die mit dem Szenario verbunden sind, lassen sich eine Reihe von Handlungsoptionen denken. Erstens sind Anstrengungen vonnöten, um eine energiepolitische Wende herbeizuführen, deren Kern eine Modifizierung des Energiemixes sein muss. Dies erfordert sowohl eine deutlich effizientere Energienutzung als auch die Förderung alternativer Energien, um die Abhängigkeit von Importen fossiler Brennstoffe zu verringern.

Maximale Diversifizierung der Energielieferanten

Zweitens ist eine maximale Diversifizierung der Energielieferanten anzustreben, um die finanziellen und energiepolitischen Kosten möglicher Turbulenzen in einzelnen Lieferländern und -regionen abzufedern und zu minimieren.

Entwicklung einer Gemeinsamen Europäischen Energiepolitik

Drittens gilt es, baldmöglichst eine Gemeinsame Europäische Energiepolitik zu entwickeln. Geschlossenes Auftreten ist eine notwendige Vorbedingung, um die Markt- und Verhandlungsmacht der EU wenigstens auf dem bestehenden Niveau zu erhalten, insbesondere gegenüber konkurrierenden Nachfragern, aber auch gegenüber den Produzentenländern. Eine europäische Energiepolitik kann indes nur erfolgreich sein als Teil einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik. Dies bedeutet, dass die EU größere Anstrengungen unternehmen muss, um die Lieferländer auch politisch stärker an Europa zu binden. Auf diesem Wege kann wiederum eine wirtschaftliche Interdependenz mit den Nachbarregionen hergestellt werden, die die Kosten wirtschaftlicher und politischer Instabilität auch für die Lieferländer deutlich ansteigen lässt. Denn einer allein auf wirtschaftlichen Anreizen basierenden Ein- und Anbindung von Förder- und Transitländern an die Europäische Union wird kaum Erfolg beschieden sein.

Szenario 2

Teures Öl für ein geeintes Europa



Charakteristika

- ▶ Anhaltend hoher Ölpreis (150 US-Dollar);
- ▶ Gemeinsame europäische Energiepolitik: Ressourcensicherung geht vor Effizienzsteigerung;
- ▶ Weiterhin Ausrichtung der Produzentenländer auf die EU;
- ▶ Verrechtlichung der Energiebeziehungen zwischen EU und Produzenten-/Transitländern (u.a. Energiecharta mit Russland) bei zunehmender Lieferabhängigkeit;
- ▶ Politikwechsel in den USA: Bündnispolitik statt Interventionismus;
- ▶ Nord-Süd-Konflikt spitzt sich zu, Migrationsdruck auf die EU wächst.

Der anhaltend hohe Ölpreis von 150 US-Dollar belastet seit nunmehr fünf Jahren die Industrienationen von China bis zu den USA. Die mittlerweile auf 33 Mitgliedstaaten angewachsene Europäische Union sah sich gezwungen, eine gemeinsame Energiepolitik zu formulieren. Die Staaten im Mittleren und Nahen Osten, aber auch Russland, Aserbaidschan und Zentralasien erwiesen sich ungeachtet politischer Turbulenzen als weitgehend zuverlässige Energielieferanten; zur Stabilität der Lieferbeziehungen hatte auch die Unterzeichnung des Energiecharta-Vertrages mit Russland und den Transitländern beigetragen. Unterdessen wurde der Migrationsdruck auf Europa zusehends größer. Darüber hinaus hat die EU erhebliche Probleme, ihre Attraktivität als Handelsmacht zu bewahren.

Europäische
Energieunion 2018

Als die Europäische Energieunion (EEU) am 10. August 2018 im Sankt Petersburger Konstantin-Palais ins Leben gerufen wurde, erinnerten die deutsche Altkanzlerin Merkel und der ehemalige russische Präsident Putin in Anwesenheit der 33 Staatschefs der EU sowie Algeriens, Kasachstans und der anderen Staaten Zentralasiens an die schwierigen Anfänge der Gemeinsamen Energiepolitik. Die Verhandlungen über die Energiecharta hatten die russisch-europäischen Beziehungen in den frühen 2010er Jahren immer wieder an den Rand des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen geführt. Die EU, die nach der vorläufig letzten Erweiterungsrunde (2015 mit der Ukraine und der Türkei und zum 1. Januar 2020 mit Belarus sowie den Kaukasusstaaten Georgien, Armenien und Aserbaidschan) mehrere Transitstaaten und ein Lieferland aufnehmen konnte, wollte mit der Gemeinsamen Energiepolitik gegen das Preishoch vorgehen, das seit nunmehr fast fünf Jahren die großen Abnehmerregionen belastet.

Ölpreis steigt auf
150 US-Dollar

Wie war es zu dem Anstieg des Rohölpreises auf 150 US-Dollar gekommen? Die Krise im Mittleren Osten, ein eskalierender Bürgerkrieg im Irak und amerikanische Kreditspekulationen hatten den Ölpreis im Januar 2008 erstmals über die Marke von 100 US-Dollar pro Fass getrieben. Die Bombardierung des Iran durch amerikanische und Allianztruppen und ein striktes Sanktionsregime, in dessen Folge der Iran als Lieferland auf dem Weltmarkt seit 2010 weitgehend ausfiel, verminderten das Öl- und Erdgasangebot des Mittleren Ostens deutlich und trieben somit den Preis weiter in die Höhe. Nach den Präsidentschaftswahlen des Jahres 2008 in den USA war die Beendigung der militärischen US-Präsenz in der Region eingeleitet worden. Der Politikwechsel in den USA – weg vom Interventionismus hin zu einer strategischen Bündnispolitik – führte nicht nur zu größerer staatlicher Stabilität in den Produzentenländern und einer Begrenzung des Gewaltaustrags auf nur noch wenige isolierte Konflikte, er stimulierte auch eine neue Nachfrage-Offensive in den Produzentenländern.

Instabilität in
Saudi-Arabien

Als Ölproduktion und -exporte Saudi-Arabiens im Sommer 2011 infolge von Wassereinbrüchen in mehreren Großfeldern zusammenbrachen und ein von islamistischen Kräften angezettelter Aufstand am 4. August 2011 zum Umsturz des Regimes führte, erreichte der Preis am 25. September 2011 die Marke von 150 US-Dollar pro Fass. Sprach die Presse damals noch von einem »vorübergehenden *peak*« – Saudi-Arabien konnte relativ rasch unter der neuen konservativen Führung stabilisiert werden –, schnellte der Ölpreis 2013 durch den gleichzeitigen Nachfrageanstieg in China und Indien auf ein Allzeithoch von 180 US-Dollar, bevor er sich nach etlichen Monaten bei 150 US-Dollar einpendelte. Der weiter wachsende Energiebedarf in den USA und der EU, den in Deutschland eine liberale Partei 2013 unter dem Slogan »Freie Fahrt für freie Bürger« sogar zum Gegenstand einer Bundestagswahlkampagne gemacht hatte, erhöhte den Druck auf die Europäische Union, nach langem Zögern endlich eine gemeinsame Energiepolitik zu entwickeln.

Gemeinsame Europäische
Energiepolitik (GEEP)

Die EU, deren Binnenmarktkonzept vor allem für die neuen Mitgliedstaaten attraktiv war, konnte denen mit ihr um Energieressourcen konkurrierenden Akteuren aus den USA und Japan sowie den führenden Indus-

trienationen China und Indien nur mit einer Gemeinsamen Europäischen Energiepolitik (GEEP) begegnen. Dank der damit einhergehenden Abstimmung über Importquoten, Abnahmepreise und die Auswahl der Lieferstaaten war die EU zeitweise in der Lage, den Preisdruck auszugleichen. Begünstigend kam für sie hinzu, dass die alten (Naher/Mittlerer Osten, Russland) und die neuen Produzentenregionen (kaspischer Raum, Zentralasien) energiepolitisch weitgehend nach Westen ausgerichtet waren, so dass die Beziehungen zwischen der EU und den sie beliefernden Produzenteländern gestärkt werden konnten.

Die einmonatige Unterbrechung russischer Lieferungen in die EU im Februar 2009, die der deutsche Außenminister seinerzeit als »Bärendienst« Russlands bezeichnet hatte, ließ einmal mehr die Verrechtlichung der internationalen Energiebeziehungen als unumgänglich erscheinen. Die Gründung der Europäischen Energieunion (EEU), die auf dem EU-Russland-Rat 2018 unter maßgeblicher Vermittlung Deutschlands zustande kam – Algerien und die Zentralasiatische Union schlossen sich der EEU an –, trug dazu bei, die europäische Energiekrise beizulegen.

Die Integration im Rahmen der Europäischen Energieunion war aus Sicht der EU auch deshalb notwendig geworden, weil die weltweite Attraktivität der EU als Handelspartner spürbar abgenommen hatte. Unter den steigenden Produktionskosten, Folge der hohen Ölpreise und des sich stetig anhebenden europäischen Lohnniveaus, litt und leidet vor allem die deutsche Exportwirtschaft. Während zahlreiche Firmenstandorte ins Ausland verlegt wurden, kam es aus der Gegenrichtung zu einer massiven Arbeitsmigration, die sich mit der Neuregelung der Freizügigkeit und der Ausweitung der Schengen-Grenzen im Frühjahr 2010 noch verstärkt hatte. Zwar trugen der anhaltend hohe Ölpreis und der gestiegene Bedarf an Energieimporten zur Entwicklung der GEEP und zum Auftritt der EU als effektiver Akteur im Energiebereich bei, doch die Magnetwirkung Europas als Industrie- und Technologiestandort schwächte sich zusehends ab.

Neben den großen Industriekonzernen büßte auch das Energiekartell OPEC aufgrund hoher Ölpreise seine Bedeutung immer mehr ein. Die OPEC, die noch zu Beginn des neuen Jahrtausends maßgeblich an der Energiepreisgestaltung beteiligt war, verlor aufgrund des fortwährenden Ölpreishochs ihre Daseinsberechtigung und wurde schließlich 2016 aufgelöst. Gleichzeitig drängten zahlreiche Produzenten aus dem Nahen/Mittleren Osten auf eine Verrechtlichung der Energiebeziehungen. Die Energiegiganten am Golf sowie Algerien, das enorme Summen in seine Gasinfrastruktur investiert hatte, wollten sich die langfristig sichere Abnahme durch die EU vertraglich garantieren lassen. Daran wurde erkennbar, dass die Energiebeziehungen zwischen Europa und seinen Lieferregionen vor allem von wirtschaftlichen und strategischen Interessen geleitet waren. In gleichem Maße hatte sich die EU von den Zielen einer wertegeleiteten Politik gegenüber Russland bzw. von Strategien zur Herbeiführung oder Begünstigung des Regimewandels in Nachbarstaaten verabschiedet, die noch in den Ansätzen zur Europäischen Mittelmeer- und Nachbarschaftspolitik der Jahre ab 2004 enthalten waren.

Gründung der Europäischen Energieunion (EEU)

EU: schwindende Attraktivität als Handelspartner

Auflösung der OPEC 2016

China und Indien
größte Ölverbraucher

In den vergangenen zehn Jahren haben mit Indien und vor allem China große Energiekonkurrenten der USA und der EU wachsende Anteile an den Energieweltmärkten übernommen. War 2006 der Späteinsteiger China noch als Störenfried auf dem internationalen Energiemarkt bezeichnet worden, wurde die Volksrepublik einige Jahre später – nunmehr zweitgrößte Wirtschaftsmacht der Welt – als Partner akzeptiert. Die neue Elite des Landes, die sich im Lifestyle-Magazin »Deep« monatlich den Luxus der westlichen Welt ein Stück näherbrachte, verlangte nach immer höherem Lebensstandard.

Chinas Energiepolitik

Die begrenzten Ressourcen und Förderkapazitäten veranlassten China dazu, sich mit Hilfe einer aggressiven Außenpolitik neue Anbietermärkte zu erschließen. Ein langfristiges Engagement auf dem afrikanischen Kontinent und eine vertragliche Sicherung der Beziehungen waren die wohl greifbarsten Ergebnisse der neuen chinesischen Politik autoritärer Modernisierung, die die Kommunistische Partei bereits 2006 beschlossen hatte. Die Zahl der chinesischen Arbeitskräfte in Afrika hatte die Grenze von einer Million bereits im Jahr 2015 überschritten. In Nigerias Wirtschaftsmetropole Lagos entstanden große neue Bürokomplexe und ein Chinatown-Bezirk, in dem 500 000 Menschen leben. Vor allem in Nigeria hat China seit zehn Jahren erhebliche Mittel investiert. Die chinesische Eximbank wurde zur größten ausländischen Bank in ganz Afrika, die Repräsentanz der African Development Bank in Shanghai zu einer der größten Investitionsbanken weltweit.

Chinesische Milliarden-
Investitionen in Afrika

Die jährlichen chinesischen Direktinvestitionen und Kreditgeschäfte in Afrika sind von 6 Mrd. US-Dollar im Jahr 2007 auf 50 Mrd. US-Dollar im Jahr 2020 angestiegen. Nachdem der Westen bei der Krisenbearbeitung in Darfur und im Kongo versagt und die EU, nach mehreren gescheiterten *Battle Group*-Einsätzen, 2010 endgültig auf direkte Interventionen in der Region verzichtet hatte, konnte die chinesische Regierung durch gezielte Investitionen ihren politischen und wirtschaftlichen Einfluss in Afrika konsolidieren und ausweiten, insbesondere im Sudan und im ölreichen Golf von Guinea entlang der westafrikanischen Küste.

Energiemarkt in
Bewegung/
Kräfteverschiebungen

Das Auftreten der neuen Großmächte China und Indien nach 2010, das von symbolpolitischen Akten wie der Übernahme des Vorsitzes im UN-Sicherheitsrat durch Indien (2013) oder der Aufnahme Chinas in die G 8 – nunmehr G 9 – (2015) begleitet war, hatte den Energiemarkt in Bewegung gebracht. Die Konkurrenz zwischen Russland und dem Mittleren Osten um die Gas- und vor allem Ölversorgung verschärfte sich, was Russland zum Anlass nahm, erheblich zu investieren. 62 Prozent der bekannten Ölreserven befanden sich in den 2010er Jahren in den Staaten des Mittleren Ostens. Allein Saudi-Arabien und Iran beherbergten ein Drittel der Weltölreserven. Aufgrund der wachsenden Energienachfrage (speziell nach Öl) erhöhte der Mittlere Osten seine Produktion bis 2015 um das 2,7-Fache, um die Weltnachfrage decken zu können.

Russland erschließt
neue Lagerstätten in
Ostsibirien

In Russland betrieben Präsident Dmitrij Medwedjew und sein Nachfolger, der frühere Finanzminister Russlands, Alexei Kudrin, unterstützt von dem »Nationalen Führer« Wladimir Putin, energisch die Erschließung

neuer Öllagerstätten. Kudrin, der 2008 Russlands Aufnahme in die Welt-handelsorganisation (WTO) herbeigeführt hatte, richtete sein Augenmerk vor allem auf die beiden Fördergebiete Wankor und Werchnechonsk in Ostsibirien. Deren Erschließung war zwischen 2010 und 2020 unter Auf-wendung erheblicher Finanzmittel vorangetrieben worden. In Wankor wurden bereits 2012 400 000 Barrel Öl pro Tag gefördert. Hatte man bis 2010 25 Mrd. US-Dollar investiert, kamen in den letzten zehn Jahren weitere 100 Mrd. US-Dollar hinzu. Dass die entdeckten Reserven in ganz Russland ein Volumen von weit mehr als 130 Mrd. Barrel hatten, trug dazu bei, dass das Land nicht nur seine Vormachtstellung als weltgrößter Erdöl-produzent behaupten, sondern zugleich auch bei den bekannten Reserven am Irak vorbei vom siebten (2007) auf den dritten Rang (2019) rücken konnte. Im Zuge dieser Entwicklungen erhöhte sich für die EU der Grad der Abhängigkeit von Russland als Energieexporteur.

Die ökologische Offensive der US-Demokraten um den früheren Vize-präsidenten Al Gore sorgte nach 2010 für ein neues Bewusstsein von der Endlichkeit der Ressourcen und für ein energiepolitisches Umdenken in den Abnehmer- wie auch den Produzentenländern. Dieser ökologische Wandel, vor allem mit dem Klimagipfel »Kyoto II« von 2014 verbunden, leitete eine Strukturanpassungs- und Diversifizierungspolitik in der Region ein. Betroffen waren vor allem die überwiegend staatlichen Investi-tionen in die Förderstrukturen im Öl- (*modernizing upstream*) und im Gas-bereich; die Abnehmerländer ließen es zugleich an Anstrengungen fehlen, Energie einzusparen oder effizienter zu nutzen. Der Klimawandel gab zwar den Anstoß zu einem neuen Kyoto-Protokoll und zur Entwicklung verbesserter Förder- und Transitechnologien; das Einsparpotential wurde jedoch vor allem in den neuen Nachfrageregionen nicht einmal in Ansätzen ausgeschöpft. Nicht zuletzt aufgrund der ohnehin verminderten Konkurrenzfähigkeit der europäischen und amerikanischen Industrie wehrten sich Europäer und Amerikaner gemeinsam dagegen, einschnei-dende, kostenträchtige Maßnahmen durchzuführen, um Energie zu sparen und effizienter zu nutzen. Sie fügten sich damit insbesondere den Argumenten der Industrielobby. Innerhalb der EU wurden zwar Anstren-gungen zur Klimaverbesserung unternommen, doch die Priorität der GEEP galt eindeutig nicht der Ökologie, sondern der Sicherung des Zu-gangs zu Ressourcen im globalen Energiewettbewerb.

Das Hochpreisniveau hatte ab 2015 ein massives Migrationsproblem und die Verschärfung des Nord-Süd-Gegensatzes zur Folge. Die Worte, die der ehemalige Hohe Vertreter der GASP, Javier Solana, nach dem Sinken der Überseefähre »Mediterranean« vor Gran Canaria im Sommer 2013 aus-gesprochen hatte – 1500 Migrant*innen aus Afrika kamen dabei ums Leben –, galten zahlreichen Beobachtern als Weckruf für die westliche Welt: »Afrika ist nicht länger ein abseitiger Kontinent. Afrika ist Teil unseres Hauses. Wir müssen endlich Verantwortung übernehmen« (»Africa is no longer a continent apart. Africa is in our house. We finally have to assume respon-sibility«). Ströme von Migrant*innen aus Afrika wurden zur zentralen Heraus-forderung für die EU; die Bemühungen um die Einrichtung einer Euro-

Klimawandel schreitet voran, nötige Energie-maßnahmen bleiben aus

Nord-Süd-Gegensatz ver-schärft sich, Migrations-druck auf EU wächst dramatisch

Mediterranen Freihandelszone, die 2010 als Teil des frühen »Barcelona«-Prozesses und der Nachbarschaftspolitik der EU mühsam und nur in eingeschränkter Form zustande gekommen war, hatten keinen Abbau des Wohlstandsgefälles bewirkt. Zwar hatte Frankreich während der ersten Amtszeit von Präsident Sarkozy eine sogenannte Mittelmeerunion ins Leben gerufen; diese ging aber über eine projektgeleitete interessenorientierte Kooperation einiger Mittelmeeranrainer nicht hinaus und konnte keine nachhaltige Entwicklung anstoßen. Auch die Afrikapolitik der EU machte, trotz der Verabschiedung einer gemeinsamen Strategie mit der Afrikanischen Union im Jahr 2007, kaum Fortschritte und bewegte sich im Rahmen traditioneller Entwicklungskooperation.

Kein Umdenken in der Energiepolitik

Auf dem Energiegipfel der Vereinten Nationen, der für Herbst 2020 am neuen UN-Sitz in Neu-Delhi geplant ist, soll nun endlich ein Programm verabschiedet werden, das die industrielle Nutzung regenerativer Energien fördern und bis 2040 deren Anteil an der Energiegewinnung auf 60% verbindlich festlegen soll. Nach wie vor ist fraglich, ob sich dieses Ziel durchsetzen lässt. Denn die Erderwärmung hat die Staaten trotz alarmierender Auswirkungen bislang nicht zu einem grundlegenden Umdenken in der Energiepolitik veranlasst.

Szenario 2

Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken

<p><i>Stärken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Marktmacht der EU ▶ Hohes technologisches Niveau ▶ Hohe Investitionen in Energieeffizienz ▶ Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch 	<p><i>Schwächen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoher Ölpreis ▶ Abhängigkeit von Energieimporten ▶ Nationale Eigeninteressen im Energiebereich ▶ Dominanz fossiler Energien
<p><i>Chancen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Marktmacht als Technologieexporteur ▶ Sichere Energieversorgung ▶ Gesteigerte Konkurrenzfähigkeit durch GEEP ▶ Anreiz zur Erzielung höherer Energieeffizienz 	<p><i>Risiken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Sich verschärfender Nord-Süd-Konflikt ▶ Hohe Kosten für Technologieausbau ▶ Steigende Abhängigkeit von Produzentenländern ▶ Keine Antwort auf den Klimawandel

Risiken

Maßnahmen zur politischen Stabilisierung gefordert

Im Szenario »Teures Öl für ein geeintes Europa« ist die Energieversorgung der EU zwar sichergestellt, aber mit negativen Nebeneffekten. Zentrale Probleme sind der hohe Ölpreis, der das Wachstum in den Nachfragerregionen bremst, und die wachsende Importabhängigkeit der EU. Da ein Großteil des Preisdrucks durch den Wegfall von Förderkapazitäten infolge politischer Instabilitäten (Militärschläge gegen Iran, andauernde Instabilität im Irak, Umsturz in Saudi-Arabien) entsteht, sind insbesondere Maßnahmen zur politischen Stabilisierung der Region gefordert. Dabei gilt es vor allem, eine militärische Konfrontation mit Iran zu verhindern, sich nachhaltig bei der Stabilisierung des Irak zu engagieren und eine Kooperation

mit Saudi-Arabien zu pflegen, die auf eine inklusivere Politik und den Abbau von Repressionen setzt.

Aus dem hohen Ölpreis erwachsen aber auch Chancen. Die Notwendigkeit einer Entkoppelung von Wachstum und Energieverbrauch und einer Reduzierung des Verbrauchs fossiler Energieträger kann im Verbund mit massiven Investitionen in alternative Energien und dem Zwang, Energie effizienter zu nutzen, Anstoß zur Formulierung politischer Ziele geben, für die reale Umsetzungschancen bestehen. Der hohe Ölpreis und der Modernisierungsdruck auf die EU lassen andererseits den Abstand zu Entwicklungs- und Schwellenländern größer werden. Risiken ergeben sich insofern durch die Zuspitzung des Nord-Süd-Konflikts, der sich nicht zuletzt in vermehrten Verteilungskämpfen und *Spill-over*-Effekten wie Migrationsdruck äußert.

Chancen des
hohen Ölpreises

Handlungsoptionen

Die relativ gute Versorgungssituation in Szenario 2 kann nur gewährleistet werden, wenn es gelingt, eine Gemeinsame Europäische Energiepolitik (GEEP) durchzusetzen. Dazu müsste sich die Politik in den kommenden Jahren bemühen, die Zuständigkeit für Energie- und Energieaußenpolitik auf die EU-Ebene zu verlagern (weitgehende Vergemeinschaftung). Die Vertretung dieser Politik wäre Gemeinschaftsinstitutionen (Hoher Repräsentant für die Außenbeziehungen der EU, Hoher Beauftragter für Energiefragen) zu übertragen, die mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet werden müssten. Zudem müsste die EU eine differenzierte und umfassende europäische Strategie zur Sicherung der Energieversorgung verabschieden, mit klaren politischen Leitlinien, vorgegeben von einer GEEP. Darüber hinaus ist der Bau gemeinsamer Energieinfrastruktur innerhalb und außerhalb der EU (inklusive neuer Pipelines, beispielsweise Nabucco/Türkei) oder auch die Einrichtung von Interkonnektoren zwischen den EU-Mitgliedstaaten voranzutreiben. Schließlich sollte der Wettbewerb auf dem Energieanbietermarkt innerhalb der EU (Verhinderung bzw. Zerschlagung von Energiekartellen) gewährleistet sein. In Anbetracht der verheerenden Auswirkungen des hohen Ölpreises auf strukturschwache Regionen, das wachsende Nord-Süd-Gefälle und den hohen Migrationsdruck auf Europa besteht außerdem die Notwendigkeit, eine Modernisierungspartnerschaft mit Entwicklungsländern zu schließen, die auch den Transfer von Know-how zur Erzeugung und Nutzung alternativer Energien umfasst.

Szenario 3 Europa im energiepolitischen Abseits



Charakteristika

- ▶ Energieknappheit in der Europäischen Union;
- ▶ Geopolitische Turbulenzen (Auseinandersetzung USA–Iran);
- ▶ Energiepolitische Zusammenarbeit Iran–China;
- ▶ Inner- und zwischenstaatliche Konflikte in Produzentenregionen;
- ▶ Geopolitische Neuorientierung der Produzentenländer nach Asien;
- ▶ Konflikte zwischen USA und Europa.

EU-Energiebedarf
nicht mehr gedeckt

Geopolitische Turbu-
lenzen (Auseinander-
setzung USA–Iran)

Im Jahr 2020 ist die Europäische Union nicht mehr in der Lage, ihren gesteigerten Energiebedarf zu decken. Dies ist die Folge innen- und außenpolitischer Konflikte in den Produzentenregionen und einer geopolitischen Neuausrichtung der wichtigsten Förderländer nach China und Indien.

Die internationale Politik ist mittlerweile stark von geopolitischen Turbulenzen in den Produzentenländern geprägt, insbesondere im Mittleren Osten und im südlichen GUS-Raum. Nach 2007 eskalierte die amerikanisch-iranische Auseinandersetzung um das Atomprogramm Irans und dessen Versuche, eine regionale Hegemonialstellung zu erreichen. Schon 2008, im letzten Jahr der Bush-Administration, flogen die USA Luftangriffe auf Atomanlagen und militärische Ziele im Iran, die dessen Atomprogramm zunächst zurückwarfen. In den Jahren 2010 und 2012 folgten weitere begrenzte Luftschläge. Der Iran reagierte mit dem Abschuss kon-

ventioneller Raketen auf Israel und Saudi-Arabien und terroristischen Anschlägen im Irak und in den Golfstaaten Saudi-Arabien, Kuwait und Bahrain. Trotz der US-Militärschläge gelang es Iran jedoch, Atomwaffen zu entwickeln. Ab spätestens 2014 galt das Land als Atommacht. Die Eskalation der Auseinandersetzung veranlassten die USA, Pläne für den Rückzug aus dem Irak und Afghanistan zu verwerfen und dauerhaft präsent zu bleiben, um den Iran eindämmen zu können. Es gelang den USA indes nicht, die Lage in Irak und Afghanistan nachhaltig zu stabilisieren.

Unterdessen trat die Volksrepublik China nach 2010 als weltpolitischer Gegenspieler der USA auf den Plan. Während der amerikanisch-iranische Konflikt eskalierte, baute China seine Beziehungen zu Teheran aus, um seinen steigenden Energiebedarf zu decken. Es sicherte sich beispielsweise langfristige Lieferverträge für Flüssiggas (Liquefied Natural Gas, LNG) aus dem iranischen Teil des North Fields im Persischen Golf. Ab 2015 verhinderten das chinesisch-iranische Bündnis und die atomare Bewaffnung Irans erneute amerikanische Militärschläge. Ein militärisches Patt zwischen den USA und China, aber auch zwischen regionalen Klienten der Großmächte wie Iran und Saudi-Arabien war die Folge. Die Situation 2020 wies durchaus Ähnlichkeiten mit dem Ost-West-Konflikt auf, mit dem Unterschied, dass die USA der Volksrepublik China weiterhin überlegen waren. Peking wurde zum großen Gegenspieler, forderte die USA jedoch nicht offen heraus. Die Machtbalance in den Produzentenregionen nahm daher einen eher multipolaren Charakter an: Während die USA den Irak und Afghanistan kontrollieren und eng mit den Staaten des Golfkooperationsrates (Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate) verbündet sind, tritt China als Protektor Irans auf. Russland bleibt im GUS-Raum die Ordnungsmacht.

Der Interventionismus der USA verstärkte einen bereits bestehenden Trend zu fragiler Staatlichkeit im Nahen Osten und im postsowjetischen Raum, den beiden Produzentenregionen. Widerstände gegen die amerikanische Präsenz waren weit verbreitet. In Russland, den Transitländern, im Kaukasus und im kaspischen Raum nahmen die sozialen Spannungen zu. In der Folge verschärfen sich ethnische, tribale und religiöse Spannungen insbesondere im südlichen GUS-Raum. Die anhaltende Instabilität in Afghanistan – gefördert nicht zuletzt durch die fortdauernde amerikanische Präsenz – ließen das Gebiet an der Grenze zu Pakistan zu einem Rückzugsraum für zentralasiatische Oppositionsgruppen werden, die immer wieder für Unruhe sorgten. Auch im Mittleren Osten brachen Konflikte zwischen Regierungen und Opposition aus, insbesondere in jenen Staaten, die eng mit den USA kooperierten. In Kuwait, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten kam es im Zusammenhang mit den amerikanischen Militärschlägen gegen den Iran schon 2010 und 2012 zu Unruhen und Protesten gegen die pro-amerikanischen Regierungen. Insbesondere Saudi-Arabien ist im Jahr 2020 von Instabilität betroffen. Konflikte zwischen Schiiten und Sunniten in dem seit 2012 chronisch fragilen Kuwait griffen mehr und mehr auf das Nachbarland über. Schiitische Oppositionsgruppen nutzten 2018 einen Konflikt in der Herrscherfamilie

Energiepolitische Zusammenarbeit Iran-China

Inner- und zwischenstaatliche Konflikte in Produzentenregionen

über die Nachfolge des verstorbenen Königs Salman Al Saud (geb. 1936), um Forderungen nach einer autonomen schiitischen Ostprovinz (in der auch die großen Ölfelder Saudi-Arabiens liegen) zu erheben. Bürgerkriegs-ähnliche Auseinandersetzungen erschütterten das Land, das unbeschadet dessen weiterhin Öl und Gas exportierte. Die Sicherheitskräfte scheinen die Lage allerdings allmählich in den Griff zu bekommen. Auch der Iran drohte auseinanderzufallen. Mit amerikanischer Unterstützung versuchen kurdische, arabische, aserbaidshanische und belutschische Oppositionsgruppen, für die von ihnen bewohnten Regionen politische Unabhängigkeit zu erreichen. Anhaltende Kämpfe in allen Randgebieten des Iran sind die Folge.

Spannungen im Nahen und Mittleren Osten

Die amerikanischen Interventionen und innenpolitische Konflikte rufen 2020 auch erhöhte zwischenstaatliche Spannungen im Nahen und Mittleren Osten hervor. Der Iran wirft dem Irak und den USA vor, arabische Separatisten in der Provinz Khusistan zu unterstützen. Saudi-Arabien, Kuwait, Bahrain und die Vereinigten Arabischen Emirate protestieren gegen die Förderung schiitischer Terrorgruppen durch den Iran. Vor größeren Konflikten schrecken die Konfliktparteien jedoch zurück, da auch Saudi-Arabien mittlerweile Atomwaffen besitzt. Als nach 2012 immer deutlicher wurde, dass Iran (aufgrund chinesischer Protektion) nicht mehr am Bau von Atomwaffen gehindert werden konnte, »leaste« Riad 2015 atomare Sprengköpfe mitsamt den dazugehörigen Mittelstreckenraketen von Pakistan. Ägypten und der Irak arbeiten ebenfalls an Atomprogrammen, die laut offiziellen Angaben rein friedlichen Zwecken dienen. 2018 flammte ein kurzer Grenzkonflikt zwischen iranischen und irakischen Truppen am Shatt al-Arab auf, der angesichts der Eskalationsgefahr nach Gesprächen zwischen Peking und Washington schnell beendet wird.

Geopolitische Neuorientierung der Produzentenländer nach Asien

Parallel zum machtpolitischen Aufstieg Chinas stieg der Bedarf an Gas- und Ölimporten der ostasiatischen Länder zwischen 2007 und 2020 beträchtlich an. Während die Energieexporte aus dem Mittleren Osten schon 2007 überwiegend nach Ostasien gingen, war nach 2007 auch eine umfassendere geopolitische Neuorientierung der Produzentenländer zu beobachten. Insbesondere China gelang es, durch Annäherung an Iran und sein insgesamt gewachsenes außen- und sicherheitspolitisches Gewicht diesen Wandel anzustoßen.

Arabische Regime unter innenpolitischem Druck

Die Regierungen in Saudi-Arabien, Kuwait und den Vereinigten Arabischen Emiraten geraten angesichts der antiwestlichen Stimmung unter ihren Bürgern in ein Dilemma. Im Verlauf der Krisen von 2008, 2010 und 2012 hatte die Forderung nach Einsatz der Ölwanne gegen die USA und ihre europäischen Verbündeten in der Bevölkerung dieser Länder breite Resonanz gefunden. Aufgrund der sicherheitspolitischen Abhängigkeit von den USA beugten sich die Regime dieser Forderung allerdings nicht.

Motive für die Neuorientierung nach Asien

Unter den Regierungen der arabischen Welt herrscht Verdruss über die stetig wiederholten Forderungen der Europäer nach Demokratisierung und Menschenrechtsschutz. Insbesondere die nordafrikanischen Produzentenstaaten Algerien und Libyen wenden sich von den Europäern ab und Ostasien zu. Der Ausbau der Beziehungen zu China und Indien, der ener-

giepolitisch schon vor 2007 begonnen hatte, ist eine logische Folge. In begrenztem Maße betrifft diese Entwicklung auch Russland, das seine Energieexporte zunehmend diversifizierte und vermehrt Gas nach Asien lieferte. Damit zollte es dem gestiegenen weltpolitischen Gewicht Chinas Tribut, folgte jedoch auch wirtschaftlichen Erwägungen. Während nämlich die Attraktivität der EU als Handelspartner abnahm, galt China schon seit 2010 als Energiemarkt der Zukunft.

Angesichts der weltweit wachsenden Nachfrage können die Europäer ihren steigenden Importbedarf nicht mehr decken. Insgesamt wurde seit 2007 in den Produzentenländern im Ölbereich nur wenig investiert. Dies galt insbesondere für Saudi-Arabien. Auch im Gassektor reichten die Investitionen nicht aus, vor allem in Russland, dem auch 2020 wichtigsten europäischen Lieferanten. Seine Inlandsnachfrage und die Neuorientierung nach Ostasien hatten zur Folge, dass Russland den europäischen Bedarf nicht mehr decken will bzw. kann. In Europa treten Gasversorgungsstörungen auf.

Energieknappheit in Europa

Der Ölpreis liegt dennoch 2020 auf einem mittleren Niveau. Die militärische Präsenz der USA (und in Ansätzen Chinas) im Mittleren Osten dient auch der Sicherung akzeptabler Energiepreise. Während China die potentiellen negativen Folgen hoher Preise für die eigene Wirtschaftsentwicklung abwenden will, sorgen sich die USA vor allem um die Weltwirtschaft und die Interessen multinationaler Ölkonzerne. Im Irak haben die multinationalen Ölkonzerne auf amerikanischen Druck erstmals seit den Verstaatlichungen der siebziger Jahre maßgeblichen Anteil an der eigentlichen Produktion, dem *upstream*-Sektor, erlangt. Die USA benötigen kaum noch Öl aus dem Nahen/Mittleren Osten und dem GUS-Raum; ihre Präsenz in den Produzentenregionen wird hauptsächlich sicherheitspolitisch begründet. Sie importieren vermehrt aus Venezuela und Afrika, zudem ist die Energieeffizienz in den USA seit 2007 deutlich verbessert worden. Neufunde im Irak und in der kaspischen Region verhindern einen weiteren Anstieg der Energiepreise.

Verhalten der USA

Die Beziehungen zwischen der EU und den USA sind 2020 schlecht. Die ersten Konflikte traten im Zusammenhang mit den amerikanischen Militärschlägen gegen den Iran 2008 auf, die die Europäer mehrheitlich ablehnten. Zunächst handelte es sich um eine primär politische Auseinandersetzung. Nach 2010 erhielt der Konflikt zusätzlich eine wirtschaftliche Komponente. Als sich die geopolitische Neuorientierung wichtiger Produzentenländer nach Ostasien allmählich abzeichnete, setzte sich in Brüssel die Einsicht durch, dass vor allem Europa – weniger die USA, deren Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz langsam zu greifen begannen – negativ von dieser Neuorientierung betroffen sein würde. Deshalb treten die Widersprüche zwischen den europäischen und den amerikanischen Interessen insbesondere im Umgang mit dem Iran auf. Die Europäer sind vor allem an den iranischen Energielieferungen interessiert. Da sie sich zunächst noch amerikanischem Druck beugten und nicht in Iran investierten, gelang es China ab 2010, den Iran auch energiepolitisch immer enger an sich zu binden. Erst spät wurde europäischen Politikern

Konflikte USA–Europa

klar, dass Europa auch die enge Bindung an die USA daran gehindert hatte, eine effektive Energiepolitik gegenüber den Produzentenregionen zu führen. 2020 wird rückblickend insbesondere die Iran-Politik der Jahre ab 2007 als Ursache für die aktuellen Versorgungsstörungen gedeutet.

Szenario 3

Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken

<p><i>Stärken</i> ▶ Keine wachsenden Interventionskosten</p>	<p><i>Schwächen</i> ▶ Energiepolitische Inkohärenz in der EU ▶ Geopolitische Ziellosigkeit ▶ Schwindende Attraktivität als Handelspartner</p>
<p><i>Chancen</i> ▶ Unbelastete weltpolitische Reputation der EU</p>	<p><i>Risiken</i> ▶ Einflussverlust (energie- und geopolitisch) ▶ Versorgungsempässe ▶ Wachstumshemmnisse</p>

Risiken

Europa im Abseits

In Szenario 3 ist Europa weit ins energiepolitische Abseits geraten und erscheint insgesamt als unbedeutender internationaler Akteur. Es hat seine internationalen Ambitionen und Aktivitäten, einschließlich militärischer Auslandseinsätze, schrittweise reduziert. An Auslandseinsätze europäischer Truppen in den Produzentenregionen ist nicht mehr zu denken. Die Kosten für Interventionen außerhalb Europas, die bis 2015 stetig angestiegen waren, verringern sich nun. Dies ist allerdings die einzige »Stärke« des Szenarios 3, das beinahe schon einen *worst case* darstellt.

Mangelnde Geschlossenheit, geopolitische Ziellosigkeit

Die Schwächen überwiegen bei weitem. Vor allem ist die EU im Jahr 2020 mangels gemeinsamer (energiepolitischer) Institutionen und aufgrund unterschiedlicher Interessen der Mitgliedstaaten kein energiepolitischer Akteur. Es fehlt ihr die Geschlossenheit, um gegenüber den Produzentenstaaten als Partner auftreten zu können. Dies steht in krassem Gegensatz zu der seit 2007 zunehmend zielgerichteten Vorgehensweise der asiatischen Abnehmerstaaten China und Indien. Mit der energiepolitischen Inkohärenz in der EU geht eine »geopolitische Ziellosigkeit« einher. Ebenso wenig wie die EU bis 2020 eine gemeinsame Energiepolitik entwickelt hat, tritt sie gegenüber den Produzentenregionen als geschlossener außenpolitischer Akteur auf, der unbeirrt genau definierte Interessen verfolgt. Dabei ist sie Akteuren wie China, den USA und Indien hoffnungslos unterlegen. Die mangelnde energie- und geopolitische Konkurrenzfähigkeit der EU geht dabei teilweise auf ihre schwindende Attraktivität als Handelspartner zurück. Für die Produzentenregionen wurde es in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts zusehends interessanter, enge Beziehungen zu den aufstrebenden Wirtschaftsmächten China und Indien aufzubauen als zu Europa, dessen Wirtschaft stagniert.

Unbelastete Reputation

Chancen für eine neue europäische Politik bieten sich in Szenario 3 kaum. Allerdings ist die weltpolitische Reputation Europas weitgehend unbelastet. Da die EU zu Interventionen kaum noch in der Lage ist, festigte sie nach 2007 ihren Ruf als einziger weltpolitischer Akteur, der seine Inter-

essen nur mit *soft power* durchsetzt. Sie hebt sich damit nicht nur von den USA, sondern auch von China positiv ab. Dies wird in der Dritten Welt durchaus gewürdigt und erleichtert es der EU, ihre Beziehungen zu Nichtproduzentenstaaten auszubauen und in Regionalkonflikten zu vermitteln.

In Szenario 3 dominiert das Risiko eines nahezu vollständigen Verlustes an energie- und geopolitischem Einfluss der EU in den Produzentenregionen. Da Europa weder energie- noch geopolitisch als geschlossen handelnder Akteur auftritt und mit mächtigen Gegenspielern konfrontiert ist, vollzieht sich dieser Verlust fast zwangsläufig. Da sich die Produzentenregionen energie- und auch geopolitisch nach Ost- und Südasiens orientieren, treten in Europa Versorgungsengpässe auf, die ab 2020 auch zu einem Wachstumshemmnis werden können. Dies mindert wiederum die Attraktivität Europas als Handelspartner und könnte seinen Einflussverlust intensivieren. Das Risiko ist groß, dass eine Abwärtsspirale in Gang kommt.

Verlust an energie- und geopolitischem Einfluss

Handlungsoptionen

Die in Szenario 3 naheliegende Handlungsoption ist die Steigerung der Energieeffizienz. Denn Europa wird nicht vom Energieexport abgeschnitten, es kann lediglich seinen Mehrbedarf 2020 nicht mehr decken. Eine weitere Möglichkeit, die in Szenario 3 beschriebenen Entwicklungen abzuwenden oder zumindest abzufedern, wäre eine Gemeinsame Europäische Energiepolitik (GEEP), die die EU zu einem energiepolitischen Akteur machen würde. Eine solche Energiepolitik ist eine notwendige, wahrscheinlich aber nicht hinreichende Bedingung, um die in Szenario 3 skizzierten Entwicklungen zu verhindern. Europa könnte auch seinen Energiemix (Märkte, Träger etc.) weiter differenzieren, beispielsweise indem es sich bemüht, vermehrt Energie aus anderen Produzentenregionen wie vor allem Südamerika und Afrika zu beziehen. Europäische Unternehmen müssten ihre Konkurrenzfähigkeit steigern und zu chinesischen und amerikanischen Firmen aufschließen. Da Europa in diesem Szenario als Handelspartner an Attraktivität verliert, ist die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit von EU-Unternehmen eine Möglichkeit, diesen Attraktivitätsverlust auszugleichen oder zumindest in Grenzen zu halten.

Steigerung der Energieeffizienz, Differenzierung des Energiemixes, Stärkung der Konkurrenzfähigkeit

In dem stark geopolitisch geprägten Szenario besteht auch die Option, dass die EU geopolitisch aktiver wird. Nur so kann sie in Konkurrenz zu Staaten wie China und Indien treten. Eine aktivere EU könnte eine geopolitische Neuorientierung der Produzentenregionen nach Ostasien verhindern oder doch weniger konsequent ausfallen lassen. Dies hätte auch Auswirkungen auf die energiepolitischen Beziehungen zu den Produzentenregionen. In diesem Rahmen könnte der Aufbau einer europäisch-japanischen Allianz sinnvoll sein. Japan würde in Szenario 3 neben Europa zu den Verlierern im Wettbewerb um sichere Energieimporte aus den Produzentenregionen gehören. Der Aufbau einer geopolitischen Allianz zwischen der EU und Japan wäre daher eine wichtige Handlungsoption, um auf den Weltenergiemarkt einzuwirken – vorausgesetzt wiederum, die EU wird zu einem aktiven geopolitischen Akteur.

Größere geopolitische Aktivität der EU

Schlussfolgerungen

Europäische Abhängigkeit von fossilen Energieträgern

Bislang ist es den Staaten und Volkswirtschaften der EU nicht gelungen, ihre Abhängigkeit von fossilen Energieträgern merklich zu reduzieren. Selbst wenn Anfang 2008 Rohölhöchstpreise von über 100 US-Dollar und die Debatte über die globale Erderwärmung ein Umdenken in Gang setzen sollten, das dazu führt, dass in Zukunft Energieeinsparung und die Nutzung regenerativer Energien deutlich mehr Bedeutung gewinnen, so ist doch abzusehen, dass Europa auch im Jahr 2020 in hohem Maße von der kontinuierlichen Versorgung mit fossilen Energieträgern durch Drittstaaten abhängig sein wird. Daher bleiben die Staaten der EU auf stabile Bedingungen in ihren energiepolitisch wichtigsten Nachbarregionen angewiesen und auf gute, verlässliche Beziehungen zu ihnen – und zwar sowohl zu den Produzenten- und Lieferländern wie Russland, den Ländern Nordafrikas und des Mittleren Ostens und zunehmend Ländern des kaspischen Raums und Zentralasiens als auch zu den Transitländern wie Ukraine und Belarus.

Szenarien – Bandbreite möglicher Zukünfte

In der Studie wurden drei Szenarien vorgestellt, die illustrieren, wie sich die Situation in den energiepolitisch wichtigen Nachbarregionen und die Beziehungen zu ihnen entwickeln könnten. Dabei handelt es sich keineswegs um die Zukünfte, die als die drei wahrscheinlichsten angesehen wurden oder deren Eintreten unter bestimmten Bedingungen als sicher prognostiziert wird. Vielmehr wurden aus der Vielzahl der denkbaren, in sich plausiblen und konsistenten Zukünfte drei ausgewählt, die eine größtmögliche Breite an vorstellbaren politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen aufweisen – samt ihrer Folgen für europäische Energiesicherheit sowie eventuell anderer wichtiger Nebenwirkungen für europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Eine weitsichtige deutsche und europäische Politik muss auf all diese Entwicklungen vorbereitet sein und schon heute Maßnahmen treffen, die dazu beitragen können, gewünschte Entwicklungen zu fördern und unerwünschte zu verhindern bzw. die Gefahr ihres Eintretens zu minimieren.

1. Trügerische Energiesicherheit

In Szenario 1 »Trügerische Sicherheit« ist die Energieversorgung Europas 2020 bei einem mittleren Ölpreis zwar gewährleistet. Die Situation lässt sich aber keineswegs als stabil beschreiben. Denn die Europäer setzen einerseits darauf, dass die USA regionale und Regimestabilität in den Produzentenländern dauerhaft gewährleisten, nicht zuletzt durch ihre militärische Präsenz. Andererseits sind sie auf Kooperation mit zwar pro-westlichen, aber autoritären und oft korrupten und wenig gemeinwohl- und entwicklungsorientierten politischen Eliten in den Produzentenländern angewiesen. Diese Eliten zögern auch nicht, die nationalen Energiekonzerne immer wieder zur Durchsetzung politischer Interessen in ihrer Region zu instrumentalisieren. Die Europäer haben es versäumt, wirksame Energiesparmaßnahmen zu ergreifen, eine gemeinsame, zukunftsweisende Energiepolitik zu entwickeln und ihre Beziehungen zu den Pro-

duzenten- und Lieferländern stärker zu institutionalisieren bzw. zu verrechtlichen. Insgesamt hat die EU, die durch widerstreitende nationale Interessen entzweit ist und deren Entscheidungsprozesse zunehmend schwerfälliger geworden sind, als Wirtschafts- und Handelspartner an Attraktivität verloren. Das Gewicht Indiens und Chinas als Nachfrager auf dem Energie- und Konsumgütermarkt hat erheblich zugenommen. Damit ist auch der Einfluss der Produzentenländer auf dem Energiemarkt deutlich gestiegen. Letztlich haben in diesem Szenario der Handlungsspielraum und die Handlungsfähigkeit der EU im Energiebereich deutlich abgenommen, ihre einseitige Abhängigkeit von den Produzentenländern und von amerikanischer Ordnungspolitik ist zusehends größer geworden.

Auch in Szenario 2 »Teures Öl für ein geeintes Europa« gelingt es den EU-Staaten, bis ins Jahr 2020 ihre Energieversorgung zu sichern – dies allerdings in erster Linie deshalb, weil sie sich angesichts des anhaltend hohen Preises für Rohöl (von rund 150 US-Dollar) und der Konkurrenz neuer, immer aggressiver auftretender Nachfrager – insbesondere des Wirtschaftsgiganten China – dazu durchgerungen haben, eine Gemeinsame Europäische Energiepolitik (GEEP) zu verabschieden und ihre Energiebeziehungen zu den Hauptproduzentenländern im Rahmen einer Energieunion zu verrechtlichen bzw. diese Länder langfristig an sich zu binden. Die europäische Politik kann sich auch auf einen Politikwechsel in den USA stützen: Nachdem die Gewalt im Mittleren Osten eskaliert war, kehrten sich die USA unter demokratischer Präsidentschaft schrittweise vom militärischen Interventionismus ab und wandten sich einer strategischen Bündnispolitik zu, die deutlich weniger destabilisierende Wirkung in der Region zeitigt hat. Gleichzeitig ist der Energieverbrauch in Europa weiter gestiegen, denn auf durchschlagende Energiesparmaßnahmen konnten Politik und Industrie sich nicht einigen. Damit ist auch die Abhängigkeit von Energieimporten zusehends größer geworden. Das andauernde Ölpreishoch hat die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Exportwirtschaft zusätzlich vermindert. Vor allem aber ging das hohe Preisniveau zu Lasten der rohstoffarmen Entwicklungs- und Schwellenländer, die ihren Ressourcenbedarf nicht länger decken konnten und in ihrer Entwicklung noch weiter zurückgeworfen wurden. Eine Zuspitzung des Nord-Süd-Konflikts und massiver Migrationsdruck auf die EU sind die Folgen.

In Szenario 3 befindet sich »Europa im energiepolitischen Abseits«. Die EU hat im Jahr 2020 deutlich an Attraktivität und an energie- und geopolitischem Einfluss verloren; sie muss sich auf Versorgungsengpässe einstellen, die immer stärker auch als Wachstumshemmnis wirken. In diesem Szenario droht die EU in eine wirtschaftliche und machtpolitische Abwärtsspirale zu geraten. Ursächlich dafür sind vor allem massive geopolitische Turbulenzen, bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen und secessionistische Bewegungen im Mittleren Osten, die durch die amerikanischen Luftangriffe auf iranische Atomanlagen 2008 und die fortwährende amerikanische Militärpräsenz ausgelöst wurden. Eine weitere Nebenfolge war, dass nur unzureichend in Aufrechterhaltung und Ausbau

2. Teures Öl für ein geeintes Europa

3. Europa im energiepolitischen Abseits

der Energieinfrastruktur investiert wurde. Gleichzeitig hat sich ein Teil der Produzentenländer – der Iran, aber auch Algerien und Libyen und zum Teil sogar Russland – geopolitisch nach Asien umorientiert, wo sich vor allem China und Indien als zunehmend attraktive Handelspartner und Energienachfrager sowie als politische Unterstützer angeboten haben. Den USA ist es weitgehend gelungen, Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch zu entkoppeln. Sie sehen es nicht länger als ihre Aufgabe an, durch militärische Präsenz die Versorgung der Europäer zu sichern. Amerikanisch-europäische Differenzen über den Umgang mit dem Iran eskalieren zu scharfen transatlantischen Konflikten; letztlich aber haben die Europäer die amerikanisch initiierte Sanktions- und Eindämmungspolitik gegenüber dem Iran bis hin zu Militärschlägen mitgetragen. China hat als der »lachende Dritte« die Chance genutzt und sich durch eine strategische Partnerschaft mit Teheran den Zugriff auf die iranischen Öl- und Gasvorkommen gesichert.

Risiken für europäische
Energiesicherheit

In allen drei Szenarien werden insbesondere drei miteinander verknüpfte Risiken deutlich, die die Energiesicherheit der Europäer im Jahr 2020 gefährden könnten. Erstens könnte es sein, dass die USA künftig nicht mehr bereit sind, die Kosten für die Bewahrung der Stabilität in den Produzentenregionen weitgehend alleine zu tragen. So besteht die Möglichkeit, dass sie sich aus den Regionen zurückziehen bzw. sich stärker auf diejenigen Subregionen konzentrieren, die für ihre eigene Versorgung wichtig sind. Zweitens ist keineswegs sicher, dass die Produzentenländer – insbesondere in Nordafrika und im Mittleren Osten – auf Dauer stabil bleiben. Aufgrund der derzeit hohen Renteneinkommen kann die sozio-politische Lage in diesen Ländern zwar vorübergehend durch Umverteilung entspannt werden, gleichzeitig ist aber keine liberalere, inklusivere Politik eingeleitet worden, die auf eine nachhaltige und diversifizierte Entwicklung setzen würde. Die großen Konflikte in der Region (Irak, israelisch-arabischer Konflikt, Afghanistan sowie der Atomstreit mit dem Iran) sind bislang nicht befriedet worden. Dies zeitigt negative regionale Ausstrahlungseffekte, nicht zuletzt in Form von Terrorismus und organisierter Kriminalität. Hier ist also nach wie vor mit Turbulenzen, gewalttätigen Auseinandersetzungen und Konfrontationen zu rechnen, die auch die europäische Energiesicherheit beeinträchtigen können. Drittens ist es durchaus denkbar, dass sich die traditionellen Produzenten- und Lieferländer Europas – sei es aus politischen Gründen, etwa nach einem Umsturz oder im Zuge der Bildung neuer Süd-Süd-Allianzen, sei es aus Profitgründen – künftig stärker nach Asien orientieren. Dort finden sie neben attraktiven Nachfrager- und Abnehmermärkten auch die Bereitschaft vor, hohe Investitionen zu tätigen. Die Politik der asiatischen Staaten bietet zudem eine reizvolle Alternative zur europäischen Politik, die oft als schwerfällig empfunden und nicht zuletzt aufgrund ihrer Demokratie- und Menschenrechtsrhetorik als interventionistisch, paternalistisch oder neokolonial abgelehnt wird.

Aufgaben
europäischer Politik

Es liegt auf der Hand, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten das Weltgeschehen und das Verhalten anderer Groß- oder Supermächte nur zum

geringen Teil beeinflussen können. Die Schwierigkeiten, die es den Europäern bereitet, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und entsprechende Institutionen zu etablieren, sind in den letzten Jahren an den Auseinandersetzungen über den europäischen Reformvertrag zur Genüge erkennbar geworden. Zu einer globalen oder auch nur regionalen Ordnungspolitik wird die EU in absehbarer Zeit nicht fähig sein. Dabei machen die hier vorgestellten Szenarien deutlich, dass in verschiedenen Bereichen enormer Handlungsdruck besteht, dem Europa nachgeben muss, wenn sein Energiebedarf auch in Zukunft zuverlässig gedeckt werden soll.

Erstens werden die Europäer gut daran tun, ihre Abhängigkeit von der Lieferung fossiler Brennstoffe drastisch zu reduzieren. Dies erfordert eine Energie- und Klimapolitik, die darauf ausgerichtet ist, regenerative Energien wesentlich konsequenter als bislang zu fördern, den Energieverbrauch in Europa weiter massiv zu senken, die Energieeffizienz zu steigern sowie ökonomisches Wachstum und Energieverbrauch zu entkoppeln. Die entsprechenden Maßnahmen sollten sich indes nicht auf den EU-Raum beschränken. Technologietransfer und die Vermittlung energiepolitischer Bewusstseins sollten vielmehr zu Standardkomponenten deutscher und europäischer Kooperation mit Entwicklungs-, Schwellen-, vor allem aber auch Produzenten- und Transitländern werden.

Abhängigkeit reduzieren

Zweitens machen die Szenarien deutlich, dass eine relativ gute Versorgung nur dann gewährleistet werden kann, wenn es gelingt, eine Gemeinsame Europäische Energiepolitik (GEEP) zu etablieren. Einzig mit einer gemeinsamen europäischen Politik wird die EU als effektiver Akteur im Energiebereich auftreten und dabei ihre Wirtschaftskraft und ihr politisches Gewicht mit dem Ziel einsetzen können, die europäische Markt- und Verhandlungsmacht angesichts neuer Nachfrager zumindest zu erhalten, wenn nicht auszubauen. Dies erfordert die Ausarbeitung einer differenzierten und umfassenden Strategie zur Sicherung der Energieversorgung, die in klare politische Leitlinien zu übersetzen und zu operationalisieren ist, und den Aufbau einer gemeinsamen Energieinfrastruktur, etwa von Interkonnektoren zwischen den Mitgliedstaaten. Erforderlich ist auch eine weitgehende Vergemeinschaftung im Energiebereich, also eine Verlagerung der Zuständigkeit für Energie- und Energieaußenpolitik auf die EU-Ebene und die Vertretung europäischer Energiepolitik durch die mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestatteten Gemeinschaftsinstitutionen (den Hohen Beauftragten für die Außenbeziehungen der EU und den Hohen Beauftragten für Energiefragen). Angesichts der rasanten Veränderungen auf den Weltenergiemärkten bietet nur eine solche Vergemeinschaftung die Möglichkeit, die europäischen Interessen und die Handlungsfähigkeit der EU im nötigen Ausmaß zu bündeln.

Gemeinsame Europäische Energiepolitik

Drittens legen die Szenarien nicht nur eine weitere Diversifizierung der Lieferquellen nahe, um die Kosten sozialer und politischer Krisen in Lieferländern und -regionen für die europäische Energieversorgung auf niedrigem Niveau zu halten. Sie zeigen auch auf, wie wichtig eine stärkere Institutionalisierung und Verrechtlichung der Beziehungen zu den Produzen-

Diversifizierung und Verrechtlichung der Energiebeziehungen

ten- und Transitländern ist – durch das Vorantreiben des Projekts einer Energiecharta oder gar einer Energieunion. Dabei wird es darum gehen, Energiedialoge ergebnisorientiert fortzusetzen, gemeinsame Interessen von Liefer-, Transit- und Abnehmerländern an langfristigen Lieferbeziehungen und Rechtssicherheit zu bestimmen und letztlich zu kodifizieren. Zusätzlich sollten die Europäer die Beziehungen zu Produzenten- und Transitländern auch im Nicht-Energie-Bereich ausbauen, um für das beiderseitige Interesse an Kooperation langfristig eine breitere Basis bereitzustellen.

Konsequente
Stabilisierungspolitik

Viertens machen die Szenarien deutlich, dass die politische Stabilität der Produzenten- und Transitregionen unerlässlich ist für eine ungestörte Energieversorgung. Europäische Politik sollte daher wesentlich konsequenter als bislang auf die nachhaltige Stabilisierung der Region, insbesondere Nordafrikas und des Mittleren Ostens, ausgerichtet sein. Bis jetzt überlassen die Europäer diese für sie energiepolitisch so wichtige Region weitgehend den USA und vertrauen auf deren Konfliktregelungs- und Ordnungskapazität. Konkret würde eine Stabilisierungspolitik implizieren, dass Europa eine militärische Konfrontation mit dem Iran verhindert und statt dessen einen politischen Kurs gegenüber Teheran einschlägt, der auf Einbindung und – mittelfristig – strategische Partnerschaft zielt. Eine solche Politik impliziert auch ein nachhaltiges europäisches Engagement für die Stabilisierung des Irak und die Lösung des Nahostkonflikts. Und letztlich erfordert sie Stabilitätsexport durch konsequentes Hinwirken auf effizientere und inklusivere politische Systeme in der Region im Sinne einer weiterentwickelten Nachbarschaftspolitik (ENP plus), die ihren eigenen Anspruch ernst nimmt, einen »Ring gut regierter Länder« (»ring of well-governed countries«) zu schaffen.

Anhang

Deskriptoren mit ihren potentiellen Ausprägungen um das Jahr 2020

Deskriptoren	Ausprägungen	%
1 Gemeinsame Europäische Energiepolitik (GEEP)	a EU als effektiv handelnder Akteur	30
	b EU kein effektiv handelnder Akteur	70
2 Stabile Staatlichkeit (Produzentenländer)	a stark ausgeprägt	60
	b stark eingeschränkt	40
3 Akteursstruktur des EU-Binnenmarktes (Öl/Gas)	a unangefochtene Stellung traditioneller Akteure	60
	b maßgeblicher Einfluss neuartiger Akteure	40
4 Geopolitische Orientierung (Produzentenländer)	a Neuorientierung	30
	b traditionelle Orientierung	70
5 Kriege in der Region	a Flächenbrand	30
	b isolierte Konflikte	50
	c kein Krieg	20
6 Attraktivität der EU als Handelspartner	a hat abgenommen	60
	b hat zugenommen	40
7 Importbedarf fossiler Energien in EU-Europa	a höher	70
	b gleichbleibend	20
	c niedriger	10
8 Multilaterale Verrechtlichung der Energiebeziehungen	a mehrheitlich ja	30
	b mehrheitlich nein	70
9 Wahrnehmung des transnationalen Terrorismus	a nimmt zu	30
	b bleibt gleich (2007)	50
	c nimmt ab	20
10 Energie als Instrument der Außenpolitik (Produzentenländer)	a Einsatz hoch	40
	b Einsatz niedrig	60
11 Energiepreise	a sehr hoher Ölpreis, um 150 US-Dollar	10
	b mittlerer Ölpreis, ca. 70–90 US-Dollar	60
	c geringer Ölpreis, um 25 US-Dollar	30
12 Entwicklungsstrategien (Produzentenländer)	a gelungen	30
	b nicht gelungen	70
13 Marktmacht von Energiekartellen	a hoch/steigend	40
	b gering/abnehmend	60
14 Struktur des Energiesektors (Produzentenländer)	a überwiegend staatlich	60
	b Mischform: privat/staatlich	30
	c vorwiegend privat	10
15 US-Politik (Interventions-/Isolationspolitik)	a Interventionismus	40
	b Bündnispolitik/Kooperation	50
	c Isolationismus	10
16 Institutionalisierte Beziehungen EU–Produzentenländer (ohne Energie)	a hoher Institutionalisierungsgrad	60
	b niedriger Institutionalisierungsgrad	40

Deskriptoren (Forts.) und Prämissen mit ihren potentiellen Ausprägungen um das Jahr 2020

<i>Deskriptoren</i>	<i>Ausprägungen</i>	<i>%</i>
17 Investitionen im Gasbereich	a ausreichend	60
	b nicht ausreichend	40
18 Investitionen im Ölbereich	a hoch	40
	b gering	60
<i>Prämissen</i>		
1 Physische Energieverfügbarkeit bis 2020 (EU)	a Ständige, ausreichende Energieverfügbarkeit	100
2 Existenz konkurrierender Nachfrager	Für die EU existieren bedeutende Konkurrenten bei der Nachfrage nach Importenergie	100

Abkürzungen

EEU	Europäische Energieunion
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EU	Europäische Union
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden Industriestaaten + Russland)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GEEP	Gemeinsame Europäische Energiepolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
UN	United Nations
WTO	World Trade Organization

Cross-Impact-Matrix

SWP-Energiesicherheitsindikatoren	1 Gemeinsame		2 Stabile St		3 Akteursst		4 Geopolitis		5 Kriege in		6 Orientier		7 Geopolit		8 Binnema		9 Atraktiv		10 Engie a		11 Engiepr		12 Engie d		13 Engie s		14 Engie p		15 US-Politik	
	a EU als effekt	b EU kein effekt	a stark ausgepr	b stark eingeschr	a unangefocht	b unangefocht	a traditionelle	b traditionelle	a Flächenebr	b Flächenebr	a Neuentwerf	b Neuentwerf	a höher	b höher	a nimmt ab	b nimmt ab	a sehr hoher O	b sehr hoher O	a nicht gelung	b nicht gelung	a überwegend	b überwegend	a Struktur d	b Struktur d	a Engie s	b Engie s	a vorwegend p	b vorwegend p	a US-Politik	b US-Politik
1 Gemeinsame Europäische	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 Stabile Staatlichkeit (Produzentenländer)	70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3 Akteursstruktur des EU-Binnenmarktes (Öl/Gas)	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4 Geopolitische Orientierung (Produzentenländer)	70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5 Kriege in der Region	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 Attraktivität der EU als Handelspartner	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7 Importbedarf fossiler Energien in EU-Europa	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8 Multilaterale Verrechtlichung der Energiebeziehungen	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9 Wahrnehmung des transnationalen Terrorismus	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10 Energie als Instrument der Außenpolitik (Produzentenländer)	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11 Energiepreise	60	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12 Entwicklungsstrategien (Produzentenländer)	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13 Marktmacht von Energiekartellen	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14 Struktur des Energie-sektors (Produzentenländer)	60	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15 US-Politik (Interventions-/ Isolationspolitik)	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16 Institutionalisierte Beziehungen EU-Produzentenländer (ohne Energie)	60	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17 Investitionen im Ölbereich	60	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18 Investitions im Ölbereich	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0