

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale

Politik und Sicherheit



Friedemann Müller

Sicherheit der Energieversorgung – Zu kompliziert für Europas Politiker?

Gekürzte Fassung erschienen in FAZ 22.08.03

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

Kritische Kommentare sind den Autoren in jedem Fall willkommen

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

Diskussionspapier der FG 8, 2003/04, August 2003
SWP Berlin

Inhalt

Sicherheit der Energieversorgung – Zu kompliziert für Europas Politiker?	4
Globale Ölversorgung	5
Europas einzigartige Position auf dem Erdgasmarkt	6
Was tut not?	7

Sicherheit der Energieversorgung – Zu kompliziert für Europas Politiker?

An Medienereignissen hat es in den letzten Jahren nicht gefehlt, um dem Thema „Energieversorgung“ Aufmerksamkeit zu verleihen. Im Sommer 2000 gab es europaweit Lastwagenblockaden wegen explodierender Benzinpreise. Der 11. September 2001 richtete den Blick auf die Golfregion, speziell auf die mangelnde Verlässlichkeit Saudi Arabiens, dem unangefochten größten Ölproduzenten und -exporteur. Der Irakkrieg brachte im Vorfeld wieder eine Preiseskalation, über Wochen Demonstrationen mit „Kein Blut für Öl“-Transparenten und nachträglich die Sorge, dass die Region, in der 65 Prozent der gesicherten Weltölréserven gelagert sind, nicht zur Ruhe kommt.

Zu der „Blut für Öl“-Hypothese bekannte sich mindestens ein Bundesminister öffentlich, aber die Bundesregierung erweckt nicht den Anschein, dass sie sich Gedanken macht, ob vielleicht eine intelligentere Politik gefragt ist, um die Versorgung sicher zu gestalten. Die USA, denen unterstellt wird, Blut für Öl zu vergießen, haben ihre Versorgung wesentlich breiter diversifiziert. Nur 13 Prozent ihres Ölverbrauchs kommt aus dem Golf, in Europa sind es 22 Prozent. Die USA betreiben eine aktive Versorgungspolitik durch Engagements in Westafrika, der kaspischen Region und Russland, den drei einzigen Regionen mit Ölexportwachstum neben dem Persischen Golf. Europas eigene Ölreserven gehen zur Neige, während sich in Nordamerika dank der Erschließung kanadischer Ölsände neue Versorgungsoptionen auftun. Trotz dieser prekären europäischen Situation ist eine vergleichbare Vorsorgepolitik wie in den USA nicht erkennbar.

Die Debatte um die Versorgungssicherheit ist um die Jahrtausendwende erneut angestoßen worden, nachdem sich das von den Ölkrisen der 1970er Jahre ausgelöste Bedrohungsgefühl gelegt hatte. Der Strukturwandel der 70er und 80er Jahre hatte der OPEC die Zähne gezogen und ihren Marktanteil an der Weltversorgung von 54 auf 29 Prozent schrumpfen lassen. Inzwischen ist die OPEC jedoch dabei, diese Anteile zurückzugewinnen. Sie steht derzeit bei 41 Prozent mit wachsender Tendenz. Seit März 1999 greift ihr wichtigstes Instrument wieder, über Mengenbegrenzungen Erhöhungen des Ölpreises zu erzwingen. Als Folge entwickelte sich ein dreieinhalbfacher Ölpreis innerhalb von 18 Monaten, der dann die Lastwagenzunft aufschreiben ließ. Die OPEC hat jedoch aus ihren Fehlern der Vergangenheit gelernt

und sich angesichts dieser Preisexplosion zwei Selbstverpflichtungen auferlegt, welche die Industrieländer gerne zur Kenntnis nahmen. Erstens, sie hat sich verpflichtet, ihre Kartellmacht nicht zur Durchsetzung politischer Ziele zu instrumentalisieren. Bei der ersten Ölkrise, die sie 1973 auslöste, ging es immerhin noch um die Auslöschung Israels. Zweitens, sie führte einen Preiskorridor von 22 bis 28 Dollar pro Fass ein, und bemüht sich, den Ölpreis darin zu halten.

Trotz Mäßigung der OPEC bleibt das Problem der Konzentration der Ölreserven in politisch instabilen Regionen. Die EU-Kommission hat Ende 2000 ein „Grünbuch – die Sicherheit der Energieversorgung der Union“ zur Diskussion gestellt, das für die kommenden drei Jahrzehnte eine drastisch wachsende Abhängigkeit bei Öl und Gas zeichnete und auf die Entwicklung einer europäischen Energiestrategie drängte, die zugleich mit den klimapolitischen Verpflichtungen der EU im Einklang stünde. Denn in der Tat entwickeln sich Energiepolitik und klimapolitische Ansprüche in Europa und Deutschland in konträre Richtungen, ohne dass seitens der Verantwortlichen allzu viel Anstoß genommen wird. Die Diskussion des Grünbuchs löste vor allem zweierlei Kritik aus. Erstens wurde der Kommission unterstellt, in bürokratischer Weise energiepolitische Kompetenzen an sich zu ziehen, die ihr nicht zustünden. Träger dieser Kritik waren vor allem die Energieindustrie und die Wirtschaftsministerien der Mitgliedsländer. Zweitens wurde kritisiert, dass die Kommission zu kernenergiefreundlich argumentiere, weil sie darauf verwies, dass möglicherweise auf diese Option zurückgegriffen werden müsse, wenn die Vereinbarung der klima- und energiepolitischen Ziele erreicht werden solle. Unabhängig davon, ob diese Kritik ihre Berechtigung hat, wurde dadurch das eigentliche Problem, nämlich das der Versorgungssicherheit so überlagert, dass der Aufruf zur Entwicklung einer konsistenten Strategie der Versorgungssicherung bei gleichzeitiger Beachtung klimapolitischer Ziele ohne Wirkung blieb.

Das Problem liegt auf der Hand: Die Eigenproduktion Europas, d.h. des erweiterten EU-Raumes, geht nach übereinstimmenden Schätzungen absolut zurück sowohl bei Öl, als auch bei Erdgas und Kohle, bei Energie insgesamt bis zum Jahr 2020 um circa 20 Prozent. Die Nachfrage steigt dagegen in diesem Zeitraum um knapp 20 Prozent. Daraus leitet sich ab, dass die Importabhängigkeit drastisch ansteigen wird. Bei Öl liegt sie jetzt schon bei drei Viertel des

Verbrauchs und wächst weiter auf 85 Prozent, bei Erdgas noch drastischer von 40 auf knapp 70 Prozent.

Da Energieversorgung von langfristigen Investitionszyklen lebt, können wir weder heute noch in zwanzig Jahren den Schalter auf eine andere Versorgung umstellen. Die Politik muss für die Investoren langfristig verlässliche Rahmenbedingungen festlegen, die allerdings in sich einem Wandel Vorschub leisten dürfen, so lange nur die Investoren einschätzen können, welcher veränderte Energiemix in zwanzig Jahren in diesen Rahmen passt. Diese Veränderung muss zweierlei berücksichtigen: die langfristig drastische Reduzierung des Verbrauchs fossiler Energieträger (Öl, Erdgas, Kohle) und die Begrenzung des Risikos einer Versorgungsunterbrechung aus politischen Gründen. In der Wirkung ist ersteres ein langfristiges, letzteres ein kurz- und mittelfristiges Ziel. Der kurzfristige Ausstieg aus der fossilen Energiewirtschaft ist angesichts der langfristigen Investitionszyklen weder möglich noch aus klimapolitischen Gründen notwendig, langfristig aber so dringlich, dass wir keine Zeit verstreichen lassen dürfen, um schon bald die Rahmenbedingungen für die Zeit nach 2020 zu setzen. Zum Glück sind klimapolitische Ziele und die der Versorgungssicherheit gleichgerichtet und begünstigen damit eine wirkungsvolle Politik: Je weniger wir uns von Öl- und Erdgas-Importen abhängig machen, umso besser für beide Ziele. Doch leider geht der Trend weit über das Jahr 2020 hinaus in die andere Richtung. Das sollte Grund nicht nur zur Sorge sondern auch für strategische Überlegungen sein.

Globale Ölversorgung

Die gesicherten Welt-Ölreserven reichen bei gleichbleibender Jahresproduktion vierzig Jahre. Auch wenn die Zeiten der großen Neuentdeckungen von Ölfeldern vorbei zu sein scheinen, so lassen sich weitere Ressourcen hinzuzählen, deren Existenz bereits bekannt ist, die konservativ gerechnet jedoch noch nicht wirtschaftlich abbaubar sind. Dazu zählen zum Beispiel Ölsände, welche die Weltreserven um 40 Prozent erhöhen können und in Kanada in naher Zukunft auch erschlossen werden. Auch zusätzliche konventionelle Öllager können zur globalen Produktion beitragen, wenn sich die Erschließungstechnologie weiterhin so rapide verbessert. Das Problem der Versorgung liegt also in den kommenden Jahrzehnten, in denen wir noch überwiegend auf fossile

Energie setzen müssen, nicht in der weltweit verfügbaren Menge, vielmehr in der Konzentration der Ressourcenverteilung auf Regionen, die keine Garantie für einen offenen Wettbewerb der Nachfrager bieten. 65 Prozent der gesicherten Weltreserven lagern in den Anrainer-Staaten des Persischen Golfs, zwölf Prozent in Lateinamerika, sieben Prozent in Afrika, fünf Prozent in Russland, zwei Prozent im kaspischen Raum. Die restlichen neun Prozent verteilen sich auf USA und Kanada, Europa sowie Ost- und Südasien. Afrika, Russland und der kaspische Raum haben die besten Chancen, ihre Anteile leicht zu erhöhen. Der Anteil der Golf-Region an der Weltproduktion liegt mit 30 Prozent weit unter seinem Reservepotential, alle anderen Regionen produzieren dagegen über ihren Reserveanteilen. Das heißt, am Golf geht zuletzt das Öl aus und da die Produktionskosten dort mit Abstand am niedrigsten sind, kann diese Region durch die Fixierung einer Preisobergrenze, wie dies mit dem Korridorpreis erfolgt ist, andere davon abhalten, in sehr teure Öllager zu investieren, um ihr Angebot auszuweiten. In den kommenden zwei Jahrzehnten wird es aber die Möglichkeit der Diversifizierung von Bezugsquellen weiterhin geben.

Es ist also nicht die globale Ressourcenknappheit, vielmehr die hohe Konzentration des Ölangebots in Regionen, deren politische Stabilität ungesichert ist, wodurch die Versorgungssicherheit bedroht ist. Als Maßnahme zur Reduzierung dieses Risikos bietet sich nur die Diversifizierung der Bezugsquellen an. Hier gibt es auf europäischer Seite weit weniger Engagement und deshalb auch ein viel geringeres Maß an Risikoverteilung als auf amerikanischer. Die Meinung ist vielmehr verbreitet, dass der Ölmarkt ein globaler sei, wie man an dem Ölpreis erkennen könne, der sich auf den Spot-Märkten in Rotterdam und Singapur kaum unterscheide und deshalb keine regionale Kooperationspolitik erforderlich sei. Was aber für den Preis (ohne Transportkosten) zutrifft, gilt noch lange nicht für die tatsächlichen Lieferstrukturen. Auch wenn ein einzelner Tanker fast überall hin fahren kann, so sind die realen Transportkapazitäten doch an einer Minimierung der Transportkosten und an traditionellen Lieferwegen ausgerichtet. So erklärt sich, dass fast 80 Prozent der russischen Ölexporte nach Europa und ebenfalls 80 Prozent der Exporte Lateinamerikas nach USA gehen, während 60 Prozent des Öls vom Golf nach Ost- und Südasien fließen, Nordafrika wiederum drei Viertel seiner Exporte in Europa abliefert. Nur Westafrika hat keine eindeutige

regionale Lieferpräferenz, die USA sind aber dabei, zu dieser zu werden. Ihr Anteil an den Exporten beträgt 43 Prozent mit wachsender Tendenz. Gespannt darf man sein, wohin die kaspischen Exporte tendieren, wenn die große Pipeline von Baku zum Mittelmeer funktionsfähig ist und die bestehende Pipeline zum russischen Hafen Novorossisk ihre volle Kapazität nutzt. Wenn die USA in Fortsetzung ihrer Pipeline-Politik dem europäischen Standortvorteil ebenso kräftige politische Hartnäckigkeit entgegensetzen wie dies im Falle des russischen Öls zutrifft, dann werden die kaspischen Ressourcen als Ersatz für den Rückgang der Nordseeproduktion bestenfalls zu einem kleinen Teil zur Verfügung stehen.

Europa besitzt zwei fast gleich große externe Bezugsquellen: Russland und der Golf decken zusammen zwei Drittel der Lieferungen von außerhalb Europas ab. Wenn Russland künftig weniger Europa und mehr die USA, Japan und China beliefert, Europa sich wiederum nicht um weitere Bezugsregionen bemüht, wird es dazu führen, dass Europas Importe statt heute zu 31 Prozent bald zur Hälfte und mehr aus dem Golf kommen werden. Zweifelhaft ist aber, dass diese Region nach dem Irak-Krieg stabiler geworden ist. Kaum etwas spricht dafür, dass Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nunmehr Einzug in Irak und bei seinen ölschergewichtigen Nachbarn finden werden. Die Mühsal des Stabilisierungsprozesses in Afghanistan mag dafür Zeugnis ablegen. Die Hoffnung, dass Irak sich von Afghanistan dadurch positiv unterscheidet, dass es dank des Öls über die Möglichkeit einer selbstfinanzierten Entwicklung verfügt, verschleiert, dass in fast allen Staaten mit Öleinnahmen von Nigeria bis Kasachstan genau diese Renten ein wichtiger Grund sind, weshalb sich Kräfte an der Macht halten, die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie verhindern. Ganz abgesehen davon werden die irakischen Öleinnahmen auch noch in fünf und zehn Jahren weit unter dem Entwicklungsbedarf dieses Landes mit seinen 24 Millionen Einwohnern und einem Raum der Größe Frankreichs liegen.

Europas einzigartige Position auf dem Erdgasmarkt

Erdgas ist ein Energieträger, der viel später als Öl, nämlich erst seit 1960 verbreitet eingesetzt wurde. Die gesicherten Reserven reichen bei der derzeitigen Produktion 62 Jahre. Erdgas ist umweltfreundlicher

als Öl, weil es pro Energieeinheit weniger Schadstoffe, auch weniger CO₂ emittiert. Es erfordert jedoch eine viel umfassendere Transportinfrastruktur als Öl. Im Prinzip benötigt es eine Leitungsinfrastruktur vom Produzenten bis zum Endverbraucher. Transporte über weite Strecken können auch per Tanker erfolgen, doch muss das Gas hierzu verflüssigt und nachher wieder in Gaszustand gebracht werden. Dies ist ein aufwendiges Verfahren. In Deutschland gibt es bis heute keinen Hafen, der Flüssiggas aufnehmen kann. Europa befindet sich jedoch in einer einzigartigen geographischen Umgebung, die einen Leitungstransport begünstigt: 80 Prozent der weltweiten Erdgasreserven befinden sich innerhalb eines Kreises mit Radius 4500 km von Deutschland entfernt. Die entfernteste Quelle, nämlich Westsibirien, ist die am besten angebundene und am reichhaltigsten sprudelnde. 66 Prozent der Erdgasimporte von außerhalb Europas kommen von dort, 30 Prozent aus Algerien, der kleine Rest vor allem aus Nigeria.

Europa ist die bei Weitem größte Erdgas-Importregion der Welt. Sie importiert mehr als alle anderen Regionen zusammen, wenn man USA und Kanada als einen Binnenmarkt betrachtet. Dies wird nach allen Prognosen so bleiben, nur dass der internationale Handel mit Erdgas viel schneller wächst als der Ölmarkt. Das Grünbuch der EU geht davon aus, dass sich die europäischen Importe von außerhalb Europas zwischen den Jahren 2000 und 2020 mehr als verdoppeln. Dem steht entgegen, dass der europäische Hauptlieferant Russland, der weltweit größte Erdgasproduzent und -exporteur, heute wegen mangelnder Investitionen weniger Erdgas produziert als 1990. Selbst wenn alle Planungen und Wünsche, wie sie in der russischen „Energiesstrategie bis 2020“ zum Ausdruck kommen, erfüllt werden, reichte das russische Exportpotential nicht aus, um den wachsenden europäischen Bedarf zu befriedigen, zumal Russland Pläne hat, nicht mehr nur Europa zu beliefern, sondern die großen Märkte Asiens, insbesondere Japans, Chinas und Südkoreas, künftig in seine Exportstrategie einzubeziehen.

Die Erdgasversorgung ist aber wegen der aufwendigen Infrastruktur viel weniger flexibel als die Versorgung mit Öl. Deshalb tendieren Produzenten und Händler in der Verbraucherregion gleichermaßen zu langfristigen Verträgen und beide sind an einem offenen Wettbewerb wenig interessiert. Diese gleichartige Ausrichtung der langfristigen Vertragspartner wird noch verstärkt, wenn eine kapitalmäßige Verflechtung zwischen beiden vorliegt. Die Verbrau

cherinteressen, notwendigerweise vertreten durch den Staat, bzw die EU, sind dagegen aus zwei Gründen an Wettbewerb interessiert. Erstens macht Wettbewerb einen günstigeren Preis für die Verbraucher wahrscheinlich und zweitens gibt es keine bessere Gewährleistung der Versorgungssicherheit als ein funktionierender Wettbewerb der Anbieter. Hier tut sich also ein Spannungsverhältnis auf. Während Russland das Problem seiner unzureichenden Lieferfähigkeit durch die Begründung einer „Erdgas-OPEC“ oder, wie es neuerdings genannt wird, einer „eurasischen Erdgas-Allianz“ auffangen will, macht sich keine Seite stark, um die einzigartige geographische Situation Europas zu nutzen und einen wirklichen Angebotswettbewerb auf diesem riesigen Markt zu etablieren. Allein in den drei südkaspischen Ländern Turkmenistan, Iran und Aserbaidschan lagern, 1000 km näher an Europa gelegen als Westsibirien, über 20 Prozent der gesicherten Welterdgasreserven, die mangels Infrastruktur nicht nach Europa gelangen können. Zählt man die benachbarte Golfregion mit Bahrain und Katar hinzu, gibt es dort insgesamt mehr Erdgasreserven als in ganz Russland. Diese Großregion findet für ihre billig zu erschließenden Ressourcen keinen Absatzmarkt, weil selbst große Länder wie Indien nur punktuell über eine Infrastruktur verfügen, um Erdgas nachfragen zu können. Ein rasches Anwachsen der Erdgasnachfrage außerhalb der Regionen Nordamerika, Europa und Ostasien ist nicht in Sicht.

Ein Ausbau der Infrastruktur zur Belieferung des europäischen Gasmarktes, so dass neben Russland und dem in seinen Lieferkapazitäten wesentlich kleineren Afrika (sieben Prozent der Weltreserven) auch die südkaspische und Golf-Region Zugang finden, scheitert derzeit vor allem an politischen Hindernissen. Iran als Ausgangspunkt und Transitland einer leistungsfähigen Leitung ist den USA ein Dorn im Auge, dies aber nicht nur, weil die USA Iran wirtschaftlich zu isolieren versuchen, sondern, weil diese Leitung zu einem Standortvorteil der Europäer beitragen würde. Die EU-Kommission hat sich in anderem Zusammenhang über die US-Sanktionen gegen Firmen, die in Iran große Projekte verfolgen, hinweggesetzt. Auch hier wäre ein Zeichen angebracht. Dies bedeutete für Investoren allerdings nur ein Signal, wenn eine politische Willenserklärung sowohl der Kommission als auch des europäischen Rates abgegeben würde, einen Wettbewerb der außereuropäischen Erdgasanbieter anzustreben und deshalb einen Zugang der südkaspischen/Golfregion

auf direktem Wege nach Europa zu begünstigen. Dies ist ein Erfordernis, um Russland die Organisation der Lieferströme nach Europa nicht allein zu überlassen. Russland hat nämlich Turkmenistan und Kasachstan bereits vertraglich weitgehend gebunden, ihr Erdgas an Russland zu verkaufen, um damit mehr Eigenproduktion für den europäischen Markt verfügbar machen zu können. Dieses russische Modell könnte im Rahmen der eurasischen Erdgas-Allianz auch auf Iran ausgedehnt werden. Eine solche Entwicklung läuft europäischen Versorgungsinteressen konträr.

Was tut not?

Die Schaffung eines ausreichenden Maßes an Versorgungssicherheit für ein Land oder eine Region ist keine genuine Aufgabe von privaten Unternehmen, sondern Teil der Sicherheitspolitik. Angesichts des europäischen Binnenmarktes und des bereits auf die erste Ölkrise zurückgehenden Bekenntnisses zu einer gemeinsamen Politik der Versorgungssicherheit, die 1974 zur Gründung der Internationalen Energieagentur (IEA) geführt hat, liegt nahe, diese Politik auf europäischer Ebene anzusiedeln. Die Wirtschaftsministerien der EU-Mitgliedsländer neigen dazu, diese Kompetenz nicht an Brüssel abzutreten. Sie überlassen sie dagegen den großen Energieunternehmen, die in einem zunehmend wettbewerbsorientierten Markt hierfür schon aus ordnungspolitischen Gründen nicht geeignet sind. Den Außenministerien, dritter Stakeholder einer solchen Politik, fehlen die Ressourcen, um eine Strategie zu entwickeln und durchzusetzen. Das dadurch erzeugte Vakuum der Zuständigkeit führt zu einer Nichtwahrnehmung von deutschen bzw. europäischen Interessen, wie sie in den USA undenkbar wäre.

Not tut deshalb erstens, eine Kompetenzverteilung für eine solche Politik zu schaffen. Diese Entscheidung muss der Europäische Rat treffen. Zweitens, bedarf es einer politischen Befassung damit, ob die krasse Diskrepanz zwischen dem von der EU und IEA prognostizierten Verbrauch an fossiler Energie und den klimapolitischen Zielen aufgelöst werden soll und welche Folgen dies für die Nachfrage nach Öl und Erdgas haben wird. Drittens, muss erarbeitet werden, welches Maß an Diversifizierung der Bezugsquellen als notwendig betrachtet wird. Viertens ist zu überlegen, ob Europa zur inneren Stabilität der Lieferregionen und zur Stabilität der bilateralen Beziehungen beitragen kann. Es geht dabei um die

Golfregion, wo zum Beispiel mit Iran ein langfristig angelegter und verschiedene Ebenen umfassender Dialog begonnen wurde. Es geht aber besonders auch um die kaspische Region und Afrika, wo in den Regierungs- und Gesellschaftsstrukturen viel im Argen liegt. Schließlich geht es fünftens um konkrete Infrastrukturprojekte. Auch wenn Pipelines von privaten Investoren finanziert werden, spielen bei jeder Investitionsentscheidung die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen eine herausragende Rolle. Die Pipeline-Anbindung der kaspischen, von den Weltmeeren abgeschnittenen Region an Ölhäfen haben dies deutlich vor Augen geführt, ohne dass ein europäischer Einfluss erkennbar gewesen wäre. Ganz besonders aber geht es darum, Chance und Notwendigkeit einer künftigen europäischen Erdgasversorgung so zu nutzen, dass ein wirklicher Wettbewerbsmarkt entsteht. Eine günstigere Konstellation ist kaum vorstellbar: Mit dem direkten Zugang der großen Anbieter Russland, südkaspischer Raum/Golf und Afrika zum europäischen Markt werden gleichzeitig die Verbraucherinteressen an einem marktgünstigen Preis, die Versorgungsinteressen durch Wettbewerb und die Umweltinteressen durch bessere Nutzung des saubersten unter den fossilen Energieträgern wahrgenommen. Eine solche Standortvorteil sollte Europa sich nicht entgehen lassen.