

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale

Politik und Sicherheit



Enno Harks / Andreas Pointvogl

Das Internationale Energieforum

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 FG 8, 2007/Nr. 04, April 2007
SWP Berlin

Inhalt

Das Internationale Energieforum	3
Entstehung des Internationalen Energieforums	3
Institutionelles	3
Inhaltliches	4
Die Themen und Ergebnisse des	
10. Internationalen Energieforums	5
Entstehung, Institutionelles und Inhaltliches	
der Joint Oil Data Initiative	5
Themen der Experts Meetings	6
Resonanzen auf das IEF und den Produzenten-	
Konsumenten-Dialog	6
Zusammenfassung	7
Weiterführende Links	8

Das Internationale Energieforum

Der 1991 ursprünglich von Frankreich und Venezuela initiierte Dialog zwischen den Produzenten- und Konsumentenländern von Öl hat sich in den Jahren seither zu einer Plattform hochrangiger Diskussionen über die Bedingungen des globalen Marktes entwickelt und ist seit 2003 in einem ständigen Sekretariat (IEF) in Riad institutionalisiert. Wenn auch unterhalb der Schwelle einer internationalen Organisation und eher informeller Natur, so ist das IEF doch einzigartig in der globalen Architektur internationaler Energiepolitik und ein erster und sehr wichtiger Schritt in Richtung auf Vertrauensbildung und (geo-)politische Annäherung.

Entstehung des Internationalen Energieforums

1991 wurde als Reaktion auf die Ölpreis- und -fördermengenproblematik, welche durch den zweiten Golfkrieg hervorgerufen wurde, ein informeller Energiedialog zwischen Energieministern und hohen Ministeriellen führender Industriestaaten und der OPEC auf Initiative von Frankreich und Venezuela hin eingeleitet: das *Ministerial Seminar*. Die Zielsetzungen waren damals die Schaffung einer gemeinsamen Plattform zur Erörterung unterschiedlicher Interessenlagen zwischen Erdölkonsumenten und -produzenten und die Vertrauensbildung zwischen den Ländern der beiden Gruppen. Als Diskussionsthemen wurden der Ölmarkt, die wirtschaftliche und industrielle Kooperation sowie Umweltfragen behandelt – Themen, die in der Anbahnungsphase des Produzenten-Konsumenten-Dialogs weniger der inhaltlichen Auseinandersetzung als der funktionellen Beförderung des Dialogs dienten. Aus dem *Ministerial Seminar* wurde 1992 der *Ministerial Workshop*, aus dem 1994 die 3. Internationale Energiekonferenz

erwuchs. Nach der Umbenennung im Jahr 1999 wurde im Jahr 2000 in Riad das 7. Internationale Energieforum (IEF) abgehalten, auf welchem die Einrichtung eines Sekretariats beschlossen wurde, um die Dialoge des Forums zu institutionalisieren. Drei Jahre später nahm das Sekretariat des Internationalen Energieforums (IEFS) in Riad, begründet durch ein eigenes Statut, die Arbeit auf. Ebenfalls in Riad im Jahr 2000 wurde die Notwendigkeit einer verbesserten Datenerfassung des Geschehens im Ölmarkt erkannt, was ab April 2001 zu monatlichen Erhebungen von Produktions-, Verbrauchs- und Exportinformationen geführt hat. Seither erfasst die so genannte *Joint Oil Data Initiative* (JODI) monatlich weltweit einige der zentralen Parameter. 2004 wurde das IEF um das Internationale Energiewirtschaftsforum (*International Energy Business Forum*, IEBF) ergänzt, in dem der entscheidenden Rolle der Energieunternehmen im Energiesektor Rechnung getragen wird. Die Treffen des IEBF finden seitdem einen Tag vor dem jeweiligen IEF statt, und sollen diesem ihre Diskussionsergebnisse, Ideen und Handlungswünsche unterbreiten. Am IEBF nehmen alle großen Öl- und Gaskonzerne der Welt, meist durch deren CEOs vertreten, teil. Die seit 1996 regelmäßig im Zweijahresrhythmus stattfindenden Internationalen Energieforen stellen die weltweit einzigen kontinuierlichen Treffen von Energieministern der wichtigsten erdölproduzierenden und -konsumierenden Länder dar.

Institutionelles

Die Zahl der Teilnehmerländer am IEF hat seit der Gründung des Dialogs stetig zugenommen und betrug beim letzten Forum 2006 in Katar 59. Unter den Teilnehmern sind alle großen und wichtigen Staaten der Produzenten- wie der Konsumentenseite vertreten, die zusammen über 90% der Weltölproduktion und des -verbrauchs darstellen. Die Mitgliedsländer der OECD (mit Ausnahme von Island und Luxemburg) und die der OPEC waren vollständig vertreten.

Zusätzlich waren sechs internationale Organisationen¹ und 32 Unternehmen repräsentiert.

Dem Sekretariat des Internationalen Energieforums steht das *Executive Board* vor, welches aus Vertretern von 13 Mitgliedstaaten, der IEA und der OPEC besteht. Dabei gibt es drei permanente Sitze (Saudi-Arabien, IEA, OPEC), sechs Sitze für die Gastgeber und Co-Gastgeber der kommenden und letzten Foren und sechs weitere, gleichgewichtig nach bestimmten Kriterien verteilte, von den permanenten Mitgliedern gewählte Sitze. Den Vorsitzenden des *boards* entsendet das kommende Gastgeberland - z.Zt. ist dies Italien, welches 2008 in Rom das IEF ausrichtet. Neben den Teilnehmern der Energieforen gibt es Zusammenarbeiten mit weiteren internationalen Organisationen² und Forschungseinrichtungen³.

Die Aktivitäten des IEFS werden durch dessen Generalsekretariat koordiniert. Seine Aufgaben sind die Stärkung und Vereinfachung des Dialogs und der Kooperation zwischen Produzenten und Verbrauchern sowie zwischen Regierungen und der Energieindustrie. Die ständige Ansprechbarkeit und die Koordinationsaufgaben dieser Institution und seines Generalsekretärs⁴ sollen Kontinuität im Dialogprozess erzeugen und die einheitliche Datenhaltung verbessern.

Neben den Ministertreffen finden in den Jahren zwischen den IEFs im formellen Rahmen des Energiedialogs sog. Expertentreffen (*Experts Meetings*) meist abwechselnd in einem Produzentenland des Nahen Ostens und bei der IEA in Paris statt. Dabei treffen sich ca. 100 Vertreter der Regierungen, der Energiebranche und der Wissenschaft sowie ausgewählte Berater aus ca. 30 Ländern. Es gibt jedoch keine explizite Verbindung mit den IEF Meetings; sie wurden initiiert, um

den Dialog auf eine breitere Basis und der Kooperation die nötige Expertise zur Seite zu stellen. Die Expertentreffen und ihre Agenden sind nicht öffentlich, um ein größtmögliches Maß an vertraulichem Meinungsaustausch zu bieten.

Inhaltliches

Das IEF ist eine informelle Einrichtung zum offenen und freien Meinungs- und Interessenaustausch. Gemeinsame und zukünftige Herausforderungen des globalen Ölmarktes stellen die meisten Themen, zunehmend rücken aber auch regionale Foki und andere Energieträger betreffende Themen auf die Agenda der Foren. Das IEF wie auch die *Experts Meetings* dienen nicht der Verhandlung von bindenden Vereinbarungen. Auch wird das sensible Thema Preis zwar diskutiert, wie z.B. beim IEF 2004 ein möglicher Ölpreis-Korridor, jedoch ohne bindende Festlegungen von Positionen. Zentrales Anliegen des IEF ist der Dialog und die Vertrauensbildung, um mehr Verständnis für die Interessen der beiden Seiten des Marktes zu erzeugen⁵.

Das Forum bietet darüber hinaus Gelegenheit für bilaterale Gespräche zwischen einzelnen Staaten, und auch die OPEC hält regelmäßig Treffen im Rahmen des IEF. Zudem ist insbesondere das Aussenden von beruhigenden Signalen an den globalen Ölmarkt einhellige Zielsetzung des IEF. Die Gefahr eines Produzenten-Konsumenten-Konfliktes oder zumindest die Perception einer solchen Gefahr kann so reduziert werden – was zur Senkung der sog. Risikoprämie im Markt beitragen kann. Ähnlich beruhigend wirkt auch die Dateninitiative des JODI, denn sie kann helfen, der in weiten Teilen des globalen Ölmarktes herrschenden Intransparenz eine Klärung der Datenlage entgegenzusetzen – was prinzipiell Raum für irrationale Spekulationen nimmt. Die Außenwirkung des IEF kann somit durch den Begriff des *soft law* bezeichnet werden, welche sich durch die gemeinsamen Transparenz-, Stabilisierungs- und Informationsbemühungen auf dem Ölmarkt etabliert, ohne dabei gesetzgebend oder regelsetzend tätig zu werden.

¹ International Energy Agency (IEA), Organisation of Petroleum Exporting Countries (OPEC), Organisation of Arabic Petroleum Exporting Countries (OAPEC), Gulf Cooperation Council (GCC), Europäische Gemeinschaft, Vereinte Nationen, World Trade Organisation (WTO)

² Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Energy Sciences Network Collaboration Service (ECS), International Monetary Fund (IMF), Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), United Nations Development Programme (UNDP), World Bank Group

³ Chatham House, The Energy and Resource Institute India, Asia Pacific Energy Research Centre (APERC)

⁴ Der norwegische Botschafter Arne Walther

⁵ In den letzten Jahren kamen außer Öl- auch die internationalen Gasmärkte verstärkt in den Blick.

Die Themen und Ergebnisse des 10. Internationalen Energieforums

Die Teilnehmerländer der bisher stattgefundenen zehn Foren verabschiedeten meist ein gemeinsames Ergebnispapier, das die Diskussions-themen und -ergebnisse zusammenfasst. Beispielhaft wird nachfolgend ein Überblick über die Themen und Ergebnisse des letzten IEF 2006 in Doha gegeben.

Wie auch in den meisten vorhergehenden Foren fanden sich 2006 Stellungnahmen zum gemeinsamen Bewusstsein der möglichen ökonomischen Auswirkungen eines hohen Ölpreises auf Produzenten- wie auch Konsumentenländer, zur Notwendigkeit des verstärkten Dialogs und der Zusammenarbeit und zu den drängenden Investitionsbedürfnissen. Zusätzlich waren auf diesem Forum auch neue Themen festzumachen, wie das verstärkte Eintreten gegen *bottlenecks*⁶ in der Versorgungsinfrastruktur, unter welcher beide Seiten der Energiekette leiden können. Diese Interdependenz der Interessen an der Versorgungssicherheit ist auch fortlaufendes Thema, das sich bis dato jedoch hauptsächlich auf eine Stabilisierung des Ölmarktes durch oben erwähnte Transparenz, Kommunikation und Kooperation hin ausgerichtet hatte. Daneben wurde einhellig die Verlässlichkeit fossiler Energiequellen unterstrichen, jedoch auch die Notwendigkeit der Diversifizierung, die Erhöhung der Energieeffizienz und die Promotion sauberer Technologien angemahnt. Zunehmend werden auch konkretere Inhalte wie z.B. gegenseitige Investitionsverflechtungen zwischen nationalen und internationalen Ölgesellschaften wie auch zwischen Produzenten- und Verbraucherländern thematisiert. Für die beiden am Dialog beteiligten „Parteien“ sind auch eine Verbesserung beim Marktzugang und sichere Rahmenbedingungen gleichgerichtete Interessen. Ebenso wie auch die Verbraucher, stellen die Produzentenländer die Bedeutung stabiler, nicht preisvolatiler Märkte heraus. Die aber wichtigste, weil folgenreichste, Aussage berührt die zunehmende Wichtigkeit von Transparenz um eine beruhigende

⁶ Diese bezogen sich sowohl auf die Infrastruktur in Verbraucherländern (Raffinerien), auf die in Produzentenländern (Upstream-Kapazitäten), wie auch auf Engpässe bei Versorgungsrouten.

Wirkung auf die Märkte auszusenden und den damit verbundenen Austausch von Informationen und Daten und die Bekundung weiterer Zusammenarbeit im Rahmen von JODI. Auch das *highlightpaper* des IEBF 2006 sieht in der Unsicherheit auf den Rohstoffmärkten eine Ursache der hohen Ölpreise wie auch Hürden für Produktionsplanung und Investitionsentscheidungen. Darum proklamierte dieses ebenso wie die Teilnehmer des IEF eine Erhöhung der Transparenz, die dem entgegenwirken und beispielsweise durch die Zusammenarbeit bei JODI erreicht werden könnte.

Entstehung, Institutionelles und Inhaltliches der Joint Oil Data Initiative

Wie bereits erwähnt, hat die Einsicht in die Notwendigkeit besserer Datenhaltung auf dem 7. IEF im Jahr 2000 in Riad zu einer gemeinsamen Daten-Initiative geführt. Diese hat im April 2001 als *Joint Oil Data Exercise* begonnen, und sie wird seit-her von sechs internationalen Behörden und Organisationen⁷ durchgeführt. In den ersten sechs Monaten beteiligten sich dabei 55 Länder, zwölf Monate später über 70, die zu diesem Zeitpunkt bereits über 90% der Weltölnachfrage wie auch der -produktion stellten. Aufgrund der positiven Resonanz sowohl in den Ländern als auch im Markt empfahlen die Teilnehmer des 8. IEF 2002 in Japan die Weiterarbeit an der *Joint Oil Data Exercise*, versicherten ihre politische Unterstützung und forderten die beteiligten Organisationen auf, ihre Bemühung auszubauen. Folge war die Einrichtung einer permanenten monatlichen Datenerhebung (nun umbenannt in *Joint Oil Data Initiative*). JODI erhielt daraufhin weiteren Zulauf, und so wurde mit der JODI World Database eine Datenbank geschaffen, in der die Ergebnisse der gemeinsamen Datenhaltung, Überprüfung und Aufbereitung von den Mitgliedsländern abgerufen werden können. Im Jahr 2004 wurde diese Datenbank frei zugänglich gemacht, und im folgenden Jahr übernahm das IEFS die Koordinierung von JODI. Heute hat die Initiative 94 Mitgliedsländer und wird von den sieben genannten

⁷ APEC, Eurostat, IEA, OLADE, OPEC und die United Nations Statistical Division (UNSD)

Organisationen betrieben. Ihr Ziel ist es, Daten zu Produktion, Verbrauch, Exporten und Vorräten von Rohöl und -produkten zu liefern, um Transparenz auf dem Ölmarkt und einen weltweiten Standard zu Datenhaltung, -ermittlung und -übermittlung zu schaffen. Informationen über andere Energieträger neben Erdöl werden zur Zeit nicht erfasst, sind aber für die Zukunft vorgesehen. Zwar existieren zur Zeit noch einige Probleme mit der Qualität der erhobenen Daten, jedoch ist dies ein erster Schritt in die richtige Richtung. Denn entgegen der Intuition und der Sichtbarkeit des Weltölmarktes in der Tagespresse sind vor der Erfassung im Rahmen des JODI Ölmarktinformationen zu Rohölproduktion, -verbrauch und -export nur für die 26 Länder der Internationalen Energie Agentur erhältlich – die großen OPEC Produzenten haben keine Angaben über Produktion oder Export, die großen neuen Nachfrage Indien und China keine Angaben zum Verbrauch gemacht. Angaben dieser für den Weltölmarkt zentralen Player kamen nur summarisch und mit Jahren Verspätung.

Themen der Experts Meetings

Bei den zweijährlichen Expertentreffen rücken insbesondere Themen von aktueller Bedeutung in den Fokus. Dabei ging es im 8. Treffen in Paris 2005 um aktuelle Entwicklungen auf dem Ölmarkt, die zunehmende Rolle von Händlern, Spekulanten und Finanzinstrumenten darin und die Veränderung von Produktstandards und Anpassungen des Raffinerieparkes. Des weiteren wurden Fragen zu Daten der Erdöl- und -gasreserven und „Erschöpfungsraten“ diskutiert. Die Entwicklungen im Erdgashandel, die zunehmende Bedeutung von LNG und zukünftige Nachfragezentren standen auf der Agenda, ebenso wie Umwelt-, Transport- und Technologiefragen.

Das vorherige Expertentreffen in Bangkok setzte im Gegensatz dazu den Inhalt verstärkt auf die Rolle von Entwicklungsländern im Dialog wie auch in der Energiekette. Zentral hierbei wurden die Themen Investitionsbedarf im ganzen Spektrum der Produktion bis hin zum Verbrauch, die zunehmende Bedeutung von Erdgas bei der

Elektrizitätserzeugung und die Herausforderungen im asiatischen Stromsektor diskutiert.

Ebenso wie auch im Rahmen des IEF wurde hier die zunehmende gegenseitige Abhängigkeit hervorgehoben und das gemeinsame Bedürfnis nach Transparenz und stabilen Preisen betont. Dabei stellen aber nicht nur die Mittel zur Erreichung stabiler Preise Ursache für Differenzen dar, sondern auch Themen wie Umweltfragen und Marktöffnung.

Resonanzen auf das IEF und den Produzenten-Konsumenten-Dialog

Die **Europäische Union** war beim 4. IEF bereits durch die Kommission als Co-Gastgeber vertreten, ist durch Eurostat an JODI beteiligt und nimmt aktiv an den IEF-Treffen teil. Der Dialog mit Produzentenländern wurde im letzten Grünbuch der Kommission zu Energie erwähnt, das IEF wird als wichtiges Instrument des Dialogs gesehen, mit den fünf Grundpfeilern der Sicherstellung der Transparenz und Stabilität der Märkte, der Förderung regelmäßigen Investitionsflusses, der Bekämpfung der globalen Klimaerwärmung, der Stärkung der technologischen Entwicklung und der Fortsetzung des bilateralen Dialogs zwischen Produzenten und Konsumenten. Der Rat der EU betonte, dass Foren wie das IEF sinnvoll zur Verbesserung des energiepolitischen Dialogs zwischen Erzeuger-, Transit- und Verbraucherländern genutzt werden sollten.

Die **EU** hat darüber hinaus zusammen mit den **USA** auf einem gemeinsamen Gipfeltreffen eine bessere Koordinierung in internationalen Foren wie unter anderem dem IEF als gemeinsames Ziel ausgemacht.

Für die **USA** ist der Produzentendialog eine der drei Säulen der internationalen Energiesicherheitspolitik, und das IEF wird dabei neben bilateralen Kontakten explizit erwähnt. Im Speziellen wird die Bedeutung einer umfassenden, zeitnahen, glaubhaften und verlässlichen Datenhaltung im Ölbereich unter Federführung des IEF genannt. JODI wird als der vielleicht wichtigste Schritt zur Kooperation zwischen Produzenten und Verbrauchern angesehen. Skepsis hegten die **USA** anfangs gegenüber den möglichen ölpreisre-

levanten Auswirkungen des im Rahmen des IEF Gesagten.

Der **Saudi-Arabische** Ölminister Ali al-Naimi sagte 2003, dass auch er die transparente und bessere Datenhaltung bei Ölproduktion und -angebot befürwortet, obwohl er Produktionsdaten, die Rückschlüsse auf Reserven zulassen, nicht wünscht.

Der **Russische** Energieminister Victor Khristenko bezeichnete 2006 das IEF als exzellente Plattform, deren Bedeutung zunehmen wird, da zukünftige Lösungen der Energiefragen nur auf Gegenseitigkeit beruhen können und gegenseitig gewinnbringend sein müssen.

Die **G8-Staaten** forderten das IEF 2006 auf, den Produzenten-Konsumenten-Dialog auszuweiten und in diesem Zusammenhang den Informationsaustausch zu fördern.

Die **OPEC-Staaten** wollen im Rahmen der IEF die Versorgungssicherheit der Konsumenten und die Stabilität der Märkte voranbringen.⁸

Die **IEA** sieht im IEF die Chance eines besseren gegenseitigen Verständnisses von Produzenten- und Konsumenteninteressen und umfassender Information. Zudem können so Trends in Produzentenländern eher verstanden, die Volatilität der Energiemärkte gedämpft und die Entscheidungsprozesse im Krisenfall vereinfacht werden. Als die vielleicht wichtigste Errungenschaft des Dialogprozesses wird der Beitrag zur Identifizierung der Interessenlagen beider Parteien gesehen. Eine gemeinsame Sichtweise der Funktionsweise des Ölmarktes ist hier ein sichtbarer erster Schritt.

In den **Medien** findet das IEF kaum Erwähnung, nur selten einmal im Zusammenhang mit Äußerungen, die an Rande des Forums gemacht werden. Meist wird das Forum als Schauplatz einer Aussage der OPEC (-Staaten) erwähnt, nicht jedoch das IEF als solches.

Zusammenfassung

Gegenwärtig werden das IEF und der damit verbundene Produzenten-Konsumenten-Dialog nicht als zentrale globale oder nationale Politikstrate-

gie wahrgenommen. Das IEF agiert im Schatten allgemeiner Öffentlichkeit, seine Errungenschaften sind daher wenig bekannt. Trotzdem stellen JODI wie auch der Dialog an sich eine bis dato einmalige Chance der Vertrauensbildung und Herstellung von Transparenz auf den Energiemärkten dar. Gerade die ‚weiche‘, informell gehaltene Organisationsform des Forums ermöglichen diesen offenen Dialog.

Durch die Institutionalisierung des IEF in einem Sekretariat ist der Grundstein gelegt für eine Verstetigung und einen Ausbau der internationalen Kooperation. JODI ist hierfür ein erster wichtiger Schritt praktischer Kooperation aller an der Versorgungskette im weltweiten Ölmarkt Beteiligten. Das energiepolitische Verhältnis zwischen den großen Produzenten- und Konsumentenstaaten hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte drastisch verbessert, wobei das IEF zumindest teilweise vertrauensbildend an der Aufklärung der reziproken Interessenlage und dem Abbau eines Konfrontationsszenarios beteiligt war. Mittelfristig könnte auch eine Ausweitung von JODI auf Erdgas sinnvoll sein, wodurch Informationssymmetrie und engere Kooperation gefördert wird und die weltweite Transparenz auch für diesen Energieträger erhöht wird.

⁸ Laut dem Abschlussstatement der OPEC zum 10. IEF in Doha, Katar

Weiterführende Links

<http://www.iefs.org.sa> - Homepage des Internationalen Energieforums

<http://www.jodidata.org> - Homepage der Joint Oil Data Initiative

<http://www.jodidb.org> – Homepage der JODI Database

<http://www.10ief.com.qa> – Homepage des 10. IEF in Doha, Katar

Dokumente der Europäischen Union zum IEF:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/267>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/1326>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/374>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/671>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1450>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1527>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/316>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/518>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/749>