

Energie - Die politische Dimension

Kurzzusammenfassung des Statements:

Mit Blick auf die Entwicklung der globalen Öl- und Gasmärkten möchte ich die damit verflochtene politische Dimension entlang von zehn Thesen zuspitzen.

These 1: Die internationalen Beziehungen werden auf längere Sicht von Multipolarität geprägt, das verschärft auch die Unsicherheiten im globalen Energiesystem.

Der Aufstieg der Schwellenländer hat in den internationalen Beziehungen zu einem multipolaren System geführt. Im globalen Energiesystem lässt sich eine zunehmende Ausdifferenzierung der Entwicklungspfade in den nationalen Energiesystemen beobachten. Deutschland setzt auf die „Energiewende“, in den USA erleben wir die „shale gas Revolution“, viele Länder stehen zumindest vor der Notwendigkeit der Modernisierung der Infrastruktur. Das verschärft die schon bestehenden „beispiellosen Ungewissheiten“ (World Energy Outlook 2010). Unsicherheiten zeigen sich darüber, welcher Weg wohl der „richtige“ nachhaltige und kosteneffiziente ist, oder welche Irrwege „teuer zu stehen kommen“. Diese Gemengelage stellt aber erhebliche Herausforderungen an die internationale Steuerung und das Management („Governance“) der Energiebeziehungen. Die fehlende geteilte Ausgangsbasis erschwert gemeinsame Ansätze; individuelle Pfade verstärken letztlich exklusive Zugangs- und Nutzungsstrategien. Eine Herausforderung für die freien Märkte und Energiehandel.

These 2: „Managing Decline“ Versorgungssicherheit wird eine Herausforderung von neuer Qualität für Europa.

In Europa schwinden finanzielle, wirtschaftliche und politische (Handlungs)ressourcen. Damit sinkt auch der Einfluss. Die EU-27 müssen sich darauf einstellen, zumindest von einer Situation schwindender relativer Marktanteile aus auf den Öl- und Gasmärkten zu agieren. Mit der unsicheren Nachfragesituation sinkt auch die Attraktivität des europäischen Marktes.

Und die EU? Energiesicherheit wird zwar zunehmend kollektiv gefasst (Art. 194 AEUV, „Energiesolidarität“), aber der Energiemix ist nationale Prärogative und mithin verstärken sich Tendenzen der Fragmentierung in Europa, anstatt die „Kräfte zu bündeln“.

These 3: Allein zu Haus und auf weiter Flur? Europa setzt im globalen Umfeld auf den Markt, daheim wächst das Spannungsverhältnis zwischen Liberalisierung und Regulierung.

In der EU werden Energieträger als Handelsgut und Dienstleistung definiert und das bestimmt auch den Zugriff und Umgang mit ihnen. Das ist prinzipiell „gut so“, nur: Der Rest der Welt hat einen zunehmend strategischen Zugriff und definiert Versorgungssicherheit eng am nationalen Interesse. Ferner erleben wir eine zunehmende Renationalisierung und Verstaatlichung des Sektors. Staatsunternehmen sind die entscheidenden Akteure. Mithin

überwiegen häufig Kurzfristlogiken der Rentenabschöpfung und des Machterhalts. Das treibt international die Öl-, und im Schlepptau auch (noch) die Gaspreise.

Energie ist ein Langzeitgeschäft. Kommt die Langzeitperspektive abhanden, schafft das neue Herausforderungen. Auch in der EU dominiert Kurzfristigkeit. Gerade die Gasmärkte durchlaufen eine sensible Transformationsphase mit den Binnenmarktpaketen und in Folge des Unbundling. Die Akteure ändern sich und auch die Logik hinter ihren Transaktionen: Das eigene Tätigkeitsfeld im Segment wird optimiert und effizient gestaltet. Puffer im System indes „abgespeckt“. Vielfach sind Player im Markt, die mit dem jeweiligen Standort nicht mehr verwurzelt sind. Anders als im „vertikal-integrierten System“ hat kein Unternehmen mehr ein intrinsisches Interesse am Gesamtfunktionieren des Systems und das Wissen und die Information darüber gehen verloren, sind fragmentiert. Die Situation im Februar 2012 hat dafür beredtes Beispiel geliefert. Wird in Zukunft unter dem Paradigma der „Versorgungssicherheit“ eine Re-Regulierung stattfinden (müssen)?

Im Rahmen der Entflechtung sind in Deutschland die starken Akteure im Gasmarkt signifikant geschwächt worden, die Produzenten nutzen dagegen die Möglichkeiten und werden in midstream- und downstream-Segmenten aktiv. Auch dieses ist mit neuen Herausforderungen an die Versorgungssicherheit und die Preisentwicklung verbunden.

These 4: Russland und Europa bleiben mittelfristig voneinander abhängig, auch wenn keiner damit mehr wirklich glücklich ist.

Russland konzentriert sich auf Europa (Beispiele Nord Stream und South Stream), da Exportstrategien in die USA nicht mehr funktionieren. Gleichzeitig steht Europa vor der Herausforderung, dass andere Regionen mehr Nachfragedynamik bei Erdgas versprechen. Mittelfristig sind beide auf die enge Partnerschaft angewiesen, aber beide möchten eigentlich diversifizieren: Die EU ihre Bezüge, Russland seine Exporte.

Die allgemeinen politischen Beziehungen zu Russland haben sich verschlechtert. Zu einem Zeitpunkt, wo man im Energiebereich mit neuen Ungleichgewichten und Unsicherheiten im bilateralen Verhältnis konstruktiv umgehen müsste, wiegt das schwer. Es fehlt an einer Vision und an einem Modell für die Gestaltung der Energiebeziehungen und die Schaffung einer Interessenbalance. Viel eher sieht man ein Kräftemessen, bei dem sich beide auf der Verliererseite verstehen und wiedersehen. Das ist eine Hypothek, die anwächst.

These 5: Die externe Energiepolitik der EU changiert von den konzentrischen Kreisen zum Flickenteppich bilateraler Partnerschaften und muss (fast) dankbar sein für den Brückenschlag der Türkei.

Die externe EU Energiepolitik steht vor großen Herausforderungen. Die Initiativen des Energiecharta-Vertrags, der Europäischen Nachbarschaftspolitik, der Schwarzmeer-Initiative, INOGATE – um nur einige zu nennen – haben sich als nicht sehr schlagkräftig erwiesen für die Diversifizierung der europäischen Erdgasimporte aus dem Kaspischen Raum. Natürlich spielt dabei auch die unklare Nachfrage eine Rolle. Letztlich wurde aus dem „südlichen Korridor“ ein rein kommerzielles „Spiel“ – und die EU muss fast dankbar sein, dass die Türkei und Aserbaidschan mit der Transanatolischen Pipeline für die notwendige Anbindung sorgen. Auch die Frage, ob TAP oder Nabucco-West „als Gewinner“ hervorgehen, obliegt der Entscheidung des Shah Deniz Konsortiums.

Für die Energiegemeinschaft wird sich die Ukraine als wichtiger Testfall erweisen. Das „Big Game“ dort ist fast aus dem Blick geraten, ist aber von hoher strategischer Bedeutung für eine zukünftige „Erdgasversorgungssicherheitsarchitektur“, vor allem wegen der Speicherkapazitäten.

These 6: Geopolitische Risiken: Der arabische Raum offenbart die Rat- und Konzeptlosigkeit der Europäer.

Der arabische Raum offenbart die Rat-, die Konzept- und die Instrumentenlosigkeit der Europäer sowie den fehlenden politischen Willen und die Ressourcen. Die Unruhen in der MENA Region haben gezeigt, wie hoch die geopolitischen Risiken für die globale Öl- und Gasversorgung aus der Region sind. Hinzukommt, dass in den USA mit der „Shale Gas“ Revolution zumindest das unmittelbare energiepolitische Interesse an der Region schwindet. Was heisst das etwa für die notwendige Produktionssteigerung im Irak, in der der aktuelle World Energy Outlook einen zentralen Baustein für die Sicherung der globalen Ölversorgung sieht?

Ein Trend wird außerdem chronisch negiert: Die Region wird selbst einen Großteil ihres Öls und Gases verbrauchen. Auch weil sie dieses hoch subventioniert. Eine Antwort für die Versorgungssicherheit dies- und jenseits des Mittelmeeres liegt in der EU-MENA Kooperation bei den Erneuerbaren Energien, aber auch hier fehlt der gemeinsame Wille der Mitgliedsstaaten, um Projekte voranzutreiben.

These 7: Die Ausgestaltung der Energiemärkte hängt von den USA ab.

Die USA sind auf dem Weg zum Selbstversorger bei Erdgas und Erdöl, da sie die Produktion von unkonventionellen Reserven in Nordamerika vorantreiben. So lautet das Narrativ, dass die (Außen-/ Energie)Politik der nächsten Zeit bestimmen und anleiten wird. Die Shale Gas Revolution hat dazu geführt, dass sich die Unterschiede auf den regionalen Gasmärkten auch in Bezug auf die Preise vertiefen. Werden nun die Ölmärkte folgen? Auch wenn dem „Hype“ nicht zu trauen ist, so gilt auf den Gasmärkten, dass die USA der entscheidende Player sind, dafür, ob die Dreiteilung der Gasmärkte bleibt, oder der globale LNG Handel dem entgegen wirkt. Die Entscheidung, vor der Washington steht, ist nicht einfach: Das würde bedeuten, das eigene Interesse an günstigen Energiepreise zugunsten globaler Handelsflüsse hintenanzustellen. Europa muss hier früh den transatlantischen Dialog suchen. Dabei darf auch nicht übersehen werden, dass der „unkonventionelle Boom“ Probleme nur verschiebt, nicht beseitigt. Schon nach 2020 steigt die Abhängigkeit von der OPEC wieder.

These 8: China wird für Europa der entscheidende „Gegenspieler“.

China wird mit seiner Nachfrage der entscheidende Akteur. Europa muss sich auf die asiatisch-pazifische Verschiebung der Handelsströme und den wachsenden Einfluss Chinas viel stärker als bisher einstellen. Wie wird sich das Land verhalten mit Blick auf freien Handel und Transit? Europa „begegnet“ dem Konterpart direkt im kaspischen und zentralasiatischen Raum, aber perspektivisch auch in Russland: Die Wechselwirkung betrifft nicht nur verfügbare Mengen, sondern auch das Preisregime.

These 9: Triple „A“ für Erdgas – aber in Europa bleibt das goldene Zeitalter (bisher absehbar) aus und illustriert damit fehlende Konsistenz der Energie- und Klimapolitik der EU.

Erdgas hat das „Triple A“ „abundant, available and affordable“. Aber: Die Realität sieht anders aus: In der EU verdrängt die billige Kohle aus den USA Erdgas und ist bei der Stromerzeugung kommerzielle Wahl Nummer Eins. Für die Entwicklung der klimaschädlichen Emissionen und mithin die Klimaziele der EU ist das fatal. Deswegen braucht es eine „prononciertere Erdgaspolitik“ in der EU, bevor es um eine externe Energiepolitik gehen kann. Es bedarf mehr Klarheiten über die Nachfrageentwicklung und vor allem eines höheren CO₂-Preises.

These 10: Die „beispiellosen Ungewissheiten“ sind der Rahmen, in den die Energiewende gestellt werden muss.

Die internationalen Energiebeziehungen wie das globale Energiesystem stehen vor „beispiellosen Ungewissheiten“. Weltweit differenzieren sich die nationalen Energiesysteme entlang unterschiedliche Energiemixe und Nutzungspfade aus. Angesichts der großen Herausforderung für 2050 beim Klimaschutz und der Versorgungssicherheit für geschätzte neun Milliarden Erdbevölkerung ist der Weg einer nachhaltigen Energietransformation richtig und unabdingbar. Europa kann darüber auch neue Handlungsspielräume und Verhandlungsmacht gewinnen. Es braucht dafür aber auch klarer Zielpfade in der EU bei der integrierten Klima- und Energiepolitik, um die Unsicherheiten einzuhegen. Erdgas hat in einem klimafreundlichen Energiesystem eine entscheidende Rolle, als Substitut für Kohle, aber auch im Transportsektor, denn es bietet zumindest eine Brücke. Das ist der Weg, den die europäische Gasindustrie vorantreiben sollte.

Für Nachfragen und weitere Informationen:

kirsten.westphal@swp-berlin.org