

spotlight europe

2007/05 – August 2007

Testfall Energie

Stefani Weiss

Bertelsmann Stiftung, stefani.weiss@bertelsmann.de

Klima- und Energiepolitik rücken zusehends ins Zentrum europäischer Politik. Die öffentliche Wahrnehmung ist so wach wie noch nie. Darin liegt eine große Chance: Für die EU ist der Augenblick gekommen, nach innen wie nach außen eine kohärente Strategie des Umsteuerns zu entwickeln. Fünf Notwendigkeiten müssen dafür erfüllt werden.

spotlight europe # 2007/05

Probleme der Energieversorgung

Der wirtschaftliche Erfolg des Westens beruhte in der Vergangenheit maßgeblich auf dem ungehinderten Zugang zu fossilen Brennstoffen, und das zu relativ geringen Kosten. Das ist Vergangenheit. Europa muss aus zahlreichen Gründen in seiner Energiepolitik neue Wege gehen:

- Die Nachfrage nach Öl und Gas übersteigt mittlerweile das knapper werdende Angebot. Die anziehende Weltkonjunktur hat zusammen mit der rasch steigenden Nachfrage aus China und Indien den Öl- und Gaspreis auf Rekordniveau getrieben. Ein Fass

Öl kostet zurzeit um die 70 US Dollar. 1990 lag der Preis pro Barrel noch bei 20 Dollar.

Reiche Länder können sich diesen Preis noch leisten, Entwicklungs-länder nicht. Einige Staaten in Afrika geben über die Hälfte ihres schmalen Bruttosozialprodukts für Energie aus. Dieses Geld fehlt für den Aufbau dringend benötigter Infrastrukturen, für Bildung und Gesundheit. Der hohe Energiepreis zementiert das Entwicklungsgefälle und rückt den Anschluss mancher Länder an die Weltwirtschaft in noch weitere Ferne.

- Fossile Brennstoffe sind endlich. Schätzungen zufolge ist das Fördermaximum bei Erdöl schon erreicht. Die bekannten Vorkommen bei Rohöl belaufen sich auf 1.292,936 Milliarden Barrels und bei Gas auf

176.389,66 Billionen Kubikmeter. Beim derzeitigen **Energieverbrauch** reichen diese Rohstoffe bis 2040 (Öl) bzw. 2060 (Gas).

Durch den hohen Preis für Gas und Öl rechnet es sich zwar zusehends, in immer unzugänglicheren Regionen mit immer höherem technischem Aufwand zu bohren. Doch diese Ausweitung der Förderzonen hat allenfalls aufschiebende Wirkung. Die Folgen sind weit reichend - darauf gibt der gerade ausgebrochene Run auf die Arktis einen Vorgeschmack. Manche mögen schmunzeln, wenn Russland wie zuzeiten des Goldrauschs am Klondike mit einer Titanfahne auf dem Meeresgrund seine Claims abzustecken sucht. Das Schmunzeln dürfte rasch vergehen, sobald neue Konflikte über Hoheitsansprüche in den Schelfzonen der Meere die internationalen Beziehungen erschüttern.

- **Öl und Gas gehören einigen Wenigen.** Die Vorkommen sind so ungleich verteilt, dass die überwiegende Mehrheit der Staaten diese Energierohstoffe importieren müssen. Die EU-Staaten decken 57 Prozent ihres Erdgas- und 82 Prozent ihres Erdölverbrauchs mit Importen ab. Die USA, der weltweit größte Energieverbraucher, importiert rund 700 Millionen Tonnen Erdöl, gefolgt von Europa mit 650. Und Chinas Energiehunger ist so groß, dass es inzwischen Platz zwei beim Energieverbrauch einnimmt. Sein Erdölverbrauch beträgt heute auch schon rund 200 Millionen Tonnen.

Verteilungskämpfe um knapper werdende Ressourcen werden wahrscheinlicher. Mühsam errungene internationale Standards werden unterlaufen. So fragt China in seiner Energie- und Afrikapolitik nicht danach, ob die Menschenrechte im Sudan mit Füßen getreten werden, sondern will sich dort lediglich seinen Anteil am Energiekuchen exklusiv sichern.

- **Die energiefördernden Länder bekennen sich kaum oder gar nicht zu Demokratie und Marktwirtschaft.** Die Abhängigkeit der Verbraucherstaaten bekommt damit eine heikle Dimension. So liegen die größten Ölzapfstellen der Welt im Nahen und Mittleren Osten einer der **instabilsten und**

konfliktträchtigsten Regionen überhaupt. Jederzeit könnte es hier zu einer Unterbrechung der Ölversorgung kommen.

Problematisch ist zudem, dass in vielen energiefördernden Ländern die Energieunternehmen **Staatskonzerne** sind. Entscheidungen orientieren sich nicht nur am Markt. Als Gazprom der Ukraine, Weißrussland und Georgien jüngst den Gashahn zudrehte, ging es nicht nur um höhere Gaspreise, sondern auch um eine neue Ausdrucksmöglichkeit des russischen Selbstbewusstseins - Gas als politisches Druckmittel.

„Problematisch: Energieunternehmen sind oft Staatskonzerne“

- **Die Energiegewinnung aus Kohle, Öl und Gas forciert den Klimawandel.** Spätestens seit dem britischen **Stern-Report** hat die verfehlte Energiepolitik der Industriestaaten, die sich nun in fataler Weise in den Boomzonen Asiens wiederholt, auch ein Preisschild. Sie wird auf bis zu 20% des Weltbruttonsozialprodukts geschätzt, wenn nicht bald und entschieden gegengesteuert wird.

Die Klimaveränderungen tragen den Keim neuer Spannungen und Konflikte in sich. Anhaltende Dürre und die gleichzeitige Zunahme von Überschwemmungen werden den Migrationsdruck aus Afrika, aber auch aus Teilen Asiens auf Europa erhöhen. Ebenso sind Konflikte um Wasser im Nahen Osten programmiert. Mit der Abnahme landwirtschaftlich nutzbarer Flächen bei gleichzeitig steigender Bevölkerungszahl weltweit entsteht eine in ihren Folgen für Europa noch unübersehbare Konfliktgemengelage.

ERSTE NOTWENDIGKEIT

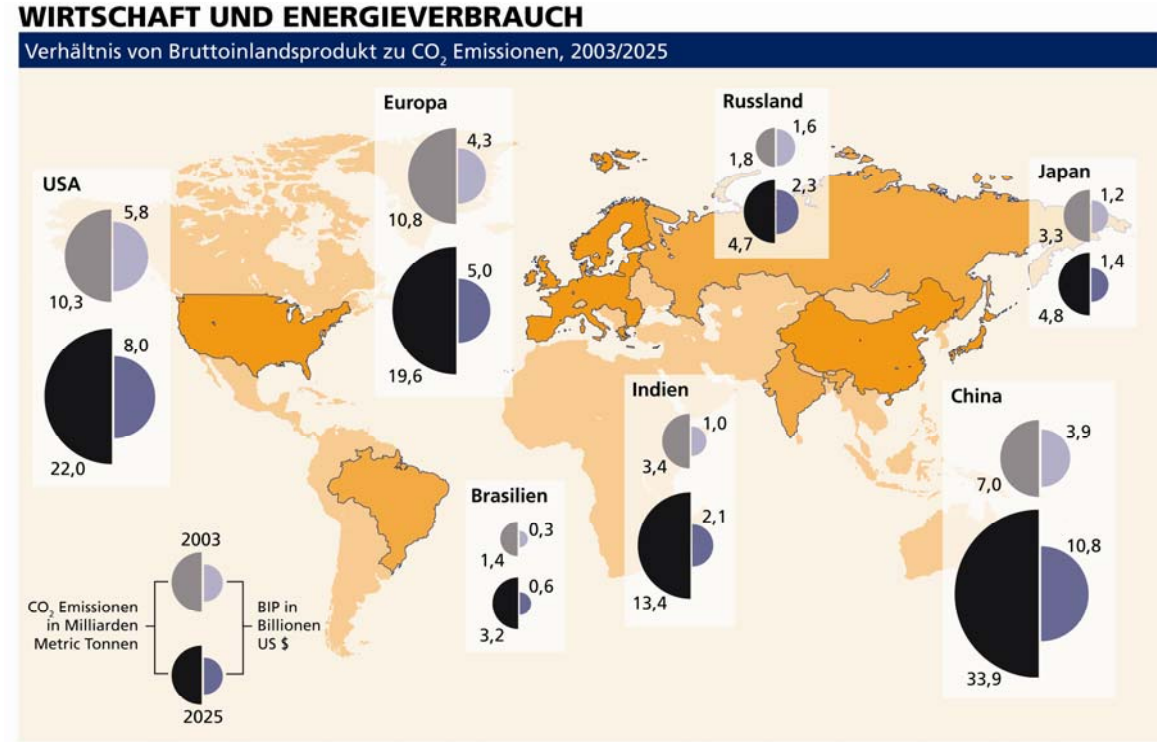
Entkopplung von Wachstum und Energieverbrauch

Die mit dem Energieverbrauch zusammenhängenden Probleme lassen sich nicht allein national lösen. Die Staaten, die das versuchen, befinden sich auf einem Holzweg. Auch die Diversifizierung der Energieversorgung löst das Problem nicht. In den entscheidenden Punkten bleibt sie wirkungslos. Öl und Gas sind endliche Ressourcen, die von immer mehr Ländern nachgefragt werden.

Da die Europäer weder wollen noch verhindern können, dass andere Regionen zum Schutz endlicher Energieressourcen wie des Weltklimas von Wachstum und

politik in den Entwicklungszonen Afrikas zu legen, so dass sich die Fehler ihrer eigenen Industrialisierung dort nicht wiederholen. Und die Europäer müssen sich, drittens, selbst entschlossener zeigen, mit der weiteren Entkopplung von Wachstum und Energieverbrauch ernst zu machen - durch eine gezielte gemeinsame Forschungs- und Energiepolitik der EU.

Gerade für den dritten Schritt sind die Potentiale groß. Sie reichen vom Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung über verbesserte Wärmedämmung, energiesparende Elektrogeräte, der Direkteinspritzung bei Ottomotoren bis hin zur Entwicklung und dem Ausbau alternativer Formen der Energiegewinnung.



Modernisierung ausgeschlossen bleiben, müssen sie dreierlei erreichen: Sie müssen erstens dafür sorgen, dass in den boomenden Wirtschaftsregionen vor allem Asiens das Wirtschaftswachstum von einem Anstieg des Energieverbrauchs sukzessive entkoppelt werden kann. Sie müssen, zweitens, mithelfen, die Grundlagen für eine neue energie- und umweltschonende Wirtschafts-

Energieeinsparungen und Energieeffizienz sind vor allem in den Produzentenstaaten Fremdwörter. Öl und Gas, weil weit unter Weltmarktpreisen erhältlich, werden hier bisher schlichtweg verschwendet. Das führt nicht zuletzt in Russland dazu, dass dessen Spielräume zur Wertschöpfung bei steigender Inlands- wie Auslandsnachfrage deutlich kleiner werden. Die EU böte sich mit ihrem

technischen Know-how auch hier als Partner an und übernehme so eine verantwortungsvolle Aufgabe.

ZWEITE NOTWENDIGKEIT

Umstrukturierung des EU-Haushalts

Die EU könnte noch viel mehr tun. Durch Kürzungen und Umwidmungen der Agrarausgaben gewänne sie formidable Mittel für eine Forschungspolitik, die sie bei der Entwicklung alternativer Energien weiter an die Weltspitze führte. Sie könnte der europäischen Wirtschaft damit hervorragende Zukunftschancen eröffnen. Das gilt vor allem für die Beherrschung der Wasserstofftechnologie, wie sie in dem Fusionsforschungsreaktor Iter im französischen Cadarache erprobt wird. Andererseits bieten der Wasserstoffverbrennungsmotor oder die Wasserstoff-Sauerstoff-Brennstoffzelle ebenfalls großes Potential für den Ausstieg aus der fossilen Brennstoffwirtschaft.

Mit den aus dem Agrarhaushalt freigesetzten Mitteln könnten die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der beschlossenen europäischen Klimaziele unterstützt werden. Sie könnten für Maßnahmen für mehr Energieeffizienz und alternative Energieprojekte eingesetzt werden. Warum sollte die große Solidarität, die die Mitgliedstaaten untereinander über Jahrzehnte für die Sicherung der Landwirtschaft gezeigt haben, nicht auch in der Zukunft für die Sicherung unserer Energieversorgung aufgebracht werden?

„Agrar- und Entwicklungspolitik neu ausrichten“

Als größter Geber von Entwicklungshilfen kann die EU auch gegenüber den Entwicklungsländern Klimaschutz und Energiesicherheit durchsetzen. Entwicklungszusammenarbeit unterliegt schon heute einem Bündel von Bedingungen. Die Vergabe von

Mitteln wird immer stärker an die Einhaltung von Normen gekoppelt. So richtig es ist, auf die Einhaltung der Menschenrechte und gute Regierungsführung zu pochen, so wichtig wäre es ebenso, bei allen geförderten Infrastrukturprojekten jedes Mal nach dem Beitrag zu Energiesicherheit und Klimaschutz zu fragen. Die [EU-Energieinitiative](#) zur Armutsreduktion und nachhaltiger Entwicklung bildet insofern nur einen Anfang, dem weitere Schritte folgen sollten. Die Förderung alternativer Energieprojekte in diesen Ländern käme nicht zuletzt auch der europäischen Wirtschaft zu Gute.

DRITTE NOTWENDIGKEIT

Europäische Standards schaffen

Auf dem Europäischen Gipfel im Juni dieses Jahres hat die EU weitreichende Beschlüsse für ihre künftige Klimaschutz- und Energiepolitik gefasst. Wichtig ist, dass sie sich nun zügig an die Ausarbeitung gemeinsamer Standards für mehr Energieeffizienz begibt. Allerdings wird hierzu erst im Frühjahr 2010 ein Aktionsplan verabschiedet. Die Wirtschaft wird jedoch nur mit einheitlichen Regelungen im erforderlichen Tempo neue energiesparende und klimaschonende Techniken entwickeln. Um entsprechende Absatzmärkte zu haben, muss die EU die Voraussetzungen im Binnenmarkt schaffen. Auch die Wirtschaft benötigt klare Vorgaben: Warum nicht ein EU-weites Tempolimit oder die Begrenzung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen?

Sollte die EU zu gemeinsamen Standards finden, stünden die Aussichten gut, diese auch auf internationaler Ebene einzuführen. Die Produzenten der Welt richten sich nach Europas Kaufkraft. Wenn der Import von gesundheitsschädlichem Spielzeug aus China unterbunden werden kann, sollte es auch möglich sein, für importierte Elektrogeräte hohe Energieeinsparnormen durchzusetzen. Wenn in Deutschland Standby-Funktionen verboten würden, sparte dies schon ein mittleres Kraftwerk ein.

Jede Technik, die Energie einsparen hilft, ist auch für China und Indien in naher Zukunft von vitaler Bedeutung. Beide Länder mögen heute aus Furcht um ihre Konjunktur noch nicht bereit sein, das Steuer herumzureißen. Schließlich muss China fürchten, dass ein Wachstumseinbruch die Systemfrage stellen könnte. Der hohe Preis für Öl und Gas sowie die steigenden Erwartungen ihrer eigenen Bevölkerungen auf eine gute Lebensqualität werden aber beiden Ländern schon bald gar keine andere Wahl lassen, als umzusteuern.

VIERTE NOTWENDIGKEIT

Geschlossenheit und Marktliberalisierung

Der EU fehlt es in Energiefragen entgegen öffentlicher Verlautbarungen an der nötigen Geschlossenheit. Dies reißt eine Glaubwrdigkeitslcke auf. Noch agieren die Mitgliedstaaten in Energiefragen eher nach dem Motto: jeder ist sich selbst der nächste. Anders sind jedenfalls die verschiedenen Abkommen der jüngsten Zeit nicht zu bewerten, die Deutschland mit Russland oder Ungarn und Italien mit Russland über Gaslieferungen und Pipelines geschlossen haben. Sie erfolgten durchaus zum Nachteil einiger anderer Mitgliedstaaten, setzen zum Teil europäische Normen aufs Spiel oder gefährden gemeinsame EU-Projekte wie die Nabucco-Pipeline. Auch die Lieferung eines Kernkraftwerks durch Frankreich and Libyen gehört in diesen Kontext.

Die EU sollte daher auch gegen stärker werdende Widerstände im Inneren die Liberalisierung ihres eigenen Energiemarktes vorantreiben. Die Europäische Kommission verdient hierfür jede Unterstützung. Gleichzeitig sollte der Binnenmarkt für ausländische Investitionen geöffnet werden.

Goldene Aktien könnten bei einer Öffnung der europäischen Märkte für ausländische Investoren die Sorge nehmen, dass europäische Schlüsselindustrien in die Hand problematischer Staatskonzerne gelangen. Aber Energiesicherheit wird nicht dadurch

erhöht, dass Rohstoffproduzenten vom Liefernetz- und Endkundengeschäft ausgeschlossen werden.

FÜNFTE NOTWENDIGKEIT

Ein internationales Energiemanagement

Wenn die EU mit Standards und einem liberalisierten Energiemarkt mit gutem Beispiel vorangeht, schafft dies Glaubwürdigkeit und Verhandlungsmacht. Beides wird sie benötigen, um in den anstehenden Verhandlungen über ein Kyoto-Folgeabkommen zur Senkung des CO₂-Ausstosses andere Staaten davon zu überzeugen, dass ihre klimapolitischen Ziele kein trojanisches Pferd sind. Bisher scheiterten die Bemühungen vor allem am Misstrauen der Schwellen- wie Entwicklungsländer. Deren Befürchtung ist, dass der Westen sich mit seiner Klimaschutzpolitik nur einseitig Wettbewerbsvorteile verschaffen und den Rest der Welt vom Fortschritt ausschließen will.

Glaubwürdigkeit nutzt der EU aber auch gegenüber den Energierohstofflndern. Will die EU die drohende Energiekrise abwenden, muss sie das Vertrauen bei den Produzenten stärken, dass sich neue Investitionen lohnen. Berechnungen zeigen, dass der Verbrauch bei fossilen Energieträgern allein weltweit um 85 Prozent bis 2030 ansteigen wird. Die Investitionen, die zur Erschließung und Ausbeutung neuer Öl- und Gasvorkommen sowie deren Transport erforderlich würden, belaufen sich auf 20 Billionen US-Dollar. Kaum einer der Rohstofflnder dürfte sich bereit finden, diese enormen Investitionen anzugehen, wenn die Konsumenten in Europa ihm das Gefühl geben, in erster Linie nach Alternativen zu suchen, um ihre Nachfrage zu diversifizieren bzw. zu drosseln.

Für mehr Transparenz und zur Vertrauensbildung in diesem Verhältnis sind strategische Partnerschaften zwischen der EU und den Rohstofflndern ein probates Mittel - solange sie nicht bilateral, sondern

multilateral gestaltet werden. Denn sonst droht, wie die Abkommen einzelner EU-Mitglieder mit Russland zeigen, eine altbekannte Form der Macht- und Interessensicherung, die in der Vergangenheit Konflikte eher vergrößert als vermindert hat. Schließlich verhindern exklusive Beziehungen der EU zu Russland oder Zentralasien nicht, dass auch andere Länder ebensolche exklusiven Beziehungen eingehen. Möchten wir aber in Europa, dass China mit Iran über Pakistan eine solche Energiepartnerschaft gründet?

„Die EU besitzt Glaubwürdigkeit für diese Jahrhundertaufgabe“

Zur Vermeidung von Nullsummenspielen zwischen neuen Energieblöcken sollten die Beziehungen zwischen Produzenten und Verbrauchern daher auf eine komplett neue multilaterale Grundlage gestellt werden. Ein internationales und kooperatives Energiemanagement ist notwendig. Das ist eine Jahrhundertaufgabe, gewiss. Doch wann, wenn nicht jetzt, und wer, wenn nicht die EU könnte mit einiger Glaubwürdigkeit einen solchen Vorstoß machen? Die EU bringt hierfür ideale Voraussetzungen mit. Schließlich bietet ihre eigene Geschichte das beste Beispiel dafür, dass wirtschaftlicher Erfolg auf der Basis verbindlicher Rechtsregelungen möglich ist.

Ein solches Regime ist auch zur Vertrauensbildung zwischen den Konsumenten überfällig. Der globale Wettbewerb um endliche Ressourcen ließe sich hierdurch entschärfen. In jedem Fall könnte es in Energiekrisen die Spannung aus den Märkten wie aus den internationalen Beziehungen selbst nehmen.

Bis heute existiert allerdings kein Rahmen, indem die OECD-Staaten, die Schwellen- und Entwicklungsländer gemeinsam vertreten wären. Die Internationale Energieagentur (IEA) ist - anders als ihr Name nahelegt - weitgehend identisch mit dem Mitgliederkreis der OECD. Gegründet als Verbraucherverein nach dem ersten Erdölschock 1974 ist ihre

Bilanz zudem gemischt. Es ist ihr nur teilweise gelungen, die Mitglieder bei Versorgungsengpässen und Preisschocks davon abzubringen, die Krise durch Hamsterkäufe zu verschärfen. Für die Zukunft stellt sich zudem die Frage, ob die strategischen Ölreserven der IAE überhaupt ausreichen werden, wenn Indien und China bei Versorgungsengpässen zusätzlich den Markt leer räumen.

Die EU müsste sich mit aller Macht dafür einsetzen, China, Indien und andere asiatische Staaten in ein gemeinsames System einzubinden. Diese Staaten sind davon zu überzeugen, dass ihre Interessen bei der Verteilung von Energie im Krisenfall angemessen berücksichtigt werden. Der Vertrag über die Energie-Charta, der 1991 zunächst ausschließlich als EU-Initiative ins Leben gerufen wurde, könnte hierfür zusammen mit Elementen aus der Internationalen Energie Agentur das Fundament legen.

Schließlich haben die meisten Länder ein Interesse an funktionierenden Energiemärkten, dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen, Informationssicherheit wie sicherer Lieferwege und nicht zuletzt der Entwicklung alternativer Energien.

Die Gunst der Stunde nutzen

Wenn Energiesicherheit bedeutet, vertrauensvolle Beziehungen zwischen Produzenten und Konsumenten wie unter den Konsumenten selbst aufzubauen, bringt die EU hierfür jede Voraussetzung mit. In der Praxis ist das Ziel noch nicht erreicht. Sollte das gelingen, könnte sie weltweit zum Vorbild werden für einen Weg, an dessen Ende die Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch steht.

Die Zeichen für eine kohärente europäische Energiepolitik in diesem Sinne stehen günstig. Die Bevölkerung in Europa ist für das Thema

Klimaschutz aufgeschlossen wie noch nie. Da Klimaschutz nur die andere Seite der Energiepolitik bildet, trägt jede Politik für Klimaschutz auch zur Energiesicherheit bei. Sie vermindert die Spannungen, die aus der Verknappung der Energierohstoffe herrühren. Und sie sorgt gleichzeitig dafür, dass nicht neue Spannungen als Folge des Klimawandels entstehen.

Möglicherweise ist die Zeit noch nicht reif für den großen Wurf einer Welt-Energieagentur. Die EU sollte aber nicht hinter ihren eigenen Möglichkeiten zurückbleiben und sich in allen internationalen wie regionalen Foren intensiv um effektive multilaterale Lösungen bemühen. Politische Vision ist gefragt. Sie wird von den Bürgern gerade hier erwartet.

Weiterführende Literatur:

Bertelsmann Stiftung, Europa im Wettlauf um Öl und Gas. Leitlinien einer europäischen Energieaußenpolitik, Gütersloh, Mai 2007.

Lars Hendrik Röller, Juan Delgado and Hans W. Friederiszick, Energy: Choices for Europe, Bruegel Blueprint Series, Brüssel 2007.

Nicholas Stern, The Economics of Climate Change. The Stern Review, Cambridge University Press, 2007.

Institut Montaigne, What energy policy for the European Union? Report, März 2007.

Kristina Notz, Energie für Europa - Im Spannungsfeld von Sicherheit, Wettbewerb und Nachhaltigkeit, C·A·P Aktuell, Ausgabe 5, München, August 2006.

Florian Baumann, Klimafreundliches Brüssel? Die neue EU-Energiepolitik, C·A·P Aktuell, Ausgabe 5, München, März 2007.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, Brüssel, 8.3.2006, KOM(2006) 105 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, Energiepolitische Außenbeziehungen – Grundsätze – Maßnahmen, Brüssel, 12.10.2006 KOM(2006) 590 endgültig.

Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament, Eine Energiepolitik für Europa, Brüssel, 10.1.2007, KOM(2007) 1 endgültig.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

dominik.hierlemann@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81537

joachim.vannahme@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81421

Centrum für angewandte Politikforschung
Maria-Theresia-Straße 21
D-81675 München
www.cap.uni-muenchen.de

sarah.seeger@lrz.uni-muenchen.de
Telefon + 49 89 2180 1375

ISSN 1865-7451

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2007/04
Mehr politische Führung wagen
Dominik Hierlemann, Armando Garcia-Schmidt

spotlight europe # 2007/03
Wer will was und warum?
FAQ's zum Verfassungsgipfel
Dominik Hierlemann, Sarah Seeger

spotlight europe # 2007/02
Austritt oder Neugründung –
(Irr-)Wege aus Europas Verfassungsdilemma?
Janis A. Emmanouilidis

spotlight europe # 2007/01
Der westliche Balkan nach dem Ahtisaari-
Vorschlag – Handlungsfelder auf
dem Weg in die EU
Dominik Tolksdorf