

Kein Europa ohne Russland

Moskau muss über eine strategische Partnerschaft in ein europäisches Bündnis eingeschlossen werden

Alexander Rahr | **Die EU muss endlich eine einheitliche politische Linie gegenüber dem immer selbstbewusster auftretenden Russland finden. Neben der Ausarbeitung eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens sollte die EU mit Russland bei der Reform internationaler Organisation kooperieren und gemeinsame Räume wie Freihandelszonen ausbauen.**

Beinahe 20 Jahre sind seit dem Ende des Ost-West-Konflikts vergangen. In den USA, der EU und Russland gibt es kaum noch aktive Politiker, die die Auseinandersetzung der beiden Blöcke in Führungspositionen erlebt haben. Doch nach einer kurzen Phase der Annäherung, die durchaus zu einer Integration Russlands in den Westen hätte führen können, haben sich Amerikaner und Europäer mit Russland wieder zerstritten. In beiden Lagern ist von einer Rückkehr in den Kalten Krieg die Rede. Der Westen steht vor der Wahl, Russland entweder wie einen weltpolitischen Störenfried zu behandeln und mit den bekannten Mitteln aus dem Arsenal des Kalten Krieges einzudämmen, oder aber die fehlende Kompatibilität der Wertesysteme zwischen dem Westen und Russland zu akzeptieren und Moskau über eine strategische Partnerschaft in ein gemeinsames Bündnis einzuschließen.

Die Regierung von George W. Bush entschied sich in den letzten Jahren auch unter dem Einfluss einer immer autoritäreren russischen Innenpolitik für eine Politik der Eindämmung. Dazu gehörten der Aufbau der Raketenabwehr in Mitteleuropa, der Versuch, die NATO auf die Ukraine und Georgien zu erweitern sowie das russische Pipelinemonopol für den Transport von Öl und Gas in den Westen um jeden Preis aufzubrechen. Der neue US-Präsident Barack Obama, der offensichtlich keinen triftigen Grund für einen neuen Kalten Krieg mit Russland sieht, könnte konkrete, positive Kooperationsangebote an Russland machen. Sollte Russland aber dennoch für die USA weiterhin nicht als potenzieller Bündnispartner auf globaler Ebene in Frage kommen, müsste die EU auf europäischer Ebene eine eigenständige Politik der Annäherung an Russland betreiben. Wenn schon nicht für die Weltordnung, so ist Russland doch ein essentieller Faktor für die europäische Friedensordnung.

Zweifellos wird Russland ein äußerst komplizierter Partner für die EU bleiben. Den Zusammenbruch des Sowjetimperiums vor fast 20 Jahren haben die

russischen Eliten offensichtlich noch nicht überwunden. Sie werfen dem Westen heute offen vor, die Schwächeperiode Russlands Anfang der neunziger Jahre schamlos ausgenutzt zu haben, um es in eine wirtschaftliche Abhängigkeit zu treiben und seiner traditionellen Einflusssphären zu berauben. Russland versteht sich als führende Großmacht in Europa, die am Aufbau der künftigen Wirtschafts- und Sicherheitsarchitektur des Kontinents beteiligt werden möchte. Es will sich nicht von der EU nach Asien „abdrängen“ lassen. Dem westlichen Einwand, Russland sei wirtschaftlich noch zu schwach, um ernst genommen zu werden, kontert Moskau, indem es die Europäer an ihre Abhängigkeiten von russischen Energielieferungen erinnert. Die faktische Annexion Abchasiens und Südossetiens im Georgien-Konflikt vom August 2008 hat im Westen Ängste vor einem russischen Neoimperialismus aufkommen lassen.

Russland will sich von der EU nicht nach Asien „abdrängen“ lassen

Die EU könnte sich nun durchaus auf den Standpunkt stellen, Russland sei aufgrund seiner anders gearteten europäischen Werte, seiner unterentwickelten Demokratie und Marktwirtschaft sowie seines fragilen Rechtssystems kein verlässlicher Partner für den Aufbau einer gemeinsamen europäischen Zivilisation. Zur Verhinderung einer Abhängigkeit müssten die Energieimporte aus Russland radikal diversifiziert werden und die EU müsste alternative Projekte für Gas- und Ölpipelines und Flüssiggastransporte entwickeln und realisieren, um eine energiepolitische Erpressbarkeit zu vermeiden.

Bei seinem Treffen im September 2008 mit internationalen Experten des Waldai-Klubs bemerkte der russische Präsident Dmitri Medwedew, der Westen hätte Russland in den neunziger Jahren in die NATO aufnehmen sollen. Dann wären die heutigen Konflikte im postsowjetischen Raum obsolet. Nur ist der Ausbau der europäischen Architektur entlang der Grundpfeiler NATO und EU inzwischen immer weiter fortgeschritten. Alle ehemaligen Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes wurden in die NATO und EU integriert; die Grundsatzentscheidung, auch die Ukraine und Georgien in das westliche Bündnis aufzunehmen, ist ebenfalls gefallen. Das künftige Europa entsteht ausschließlich auf den Hauptsäulen der NATO und EU, während Russland – das territorial und bevölkerungszahlenmäßig größte europäische Land, welches über alle Bodenschätze verfügt, die Europa für seine künftige wirtschaftliche Existenzabsicherung benötigt – in der institutionellen europäischen Neuordnung isoliert bleibt.

Harte Haltung oder sanfte Einbindung?

Moskaus Begehren, diesen Zustand zu verändern und eigene Machtansprüche auf dem europäischen Kontinent zu stellen, charakterisieren die gegenwärtigen Konflikte zwischen Russland und der EU. Die EU ist in der Frage der Beziehung zu Russland tief gespalten. Einige EU-Staaten glauben nicht an eine gemeinsame europäische Friedensordnung, wobei sich der innereuropäische Zwist in den Fragen der NATO-Erweiterung auf die Ukraine und Georgien, der Raketenabwehr, der Energieallianz mit Moskau sowie der Bewertung des Georgien-Konflikts vom August 2008 äußert. Unterstützt von Großbritannien und Schweden fordern zahlreiche mittelosteuropäische Staaten eine harte Haltung gegenüber

einem „neoimperialen Russland“. Für ihre Russland-kritische Haltung verlangen sie die Solidarität der Westeuropäer.

Andere EU-Länder, wie beispielsweise Frankreich, Italien und Deutschland, wollen unter keinen Umständen eine Europa-Politik gegen die Interessen Russlands oder ohne Einbindung Russlands vorantreiben. Eine eindeutige Schuldzuweisung an Russland im Georgien-Krieg möchten diese alten EU-Staaten ebenfalls nicht akzeptieren. Sie fordern wiederum ihrerseits Solidarität von den Mittelosteuropäern und mehr Vertrauen für ihre Versöhnungspolitik mit dem postkommunistischen Russland. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Europäer, sollte dieser konfliktgeladene Zustand lange anhalten, am Streit um Russland zerreiben und sich in ein „altes“ sowie „neues“ Europa aufspalten werden.

Die französische EU-Ratspräsidentschaft hat in mühsamer Diplomatie die gegensätzlichen Standpunkte zu vereinen versucht. Immerhin ist es Frankreich gelungen, Russland ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU anzubieten, das Moskau eine enge Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Fragen in Aussicht stellt, falls der östliche Nachbar sich nicht weiter vom europäischen Wertekanon entfernt. Im Gegenzug soll Russland ein für alle Mal auf den Aufbau einer eigenen Einflussphäre zugunsten einer gemeinsamen europäischen Nachbarschaftspolitik verzichten. Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy konnte sich damit brüsten, im Verhältnis der EU zu Russland während des russisch-georgischen Krieges mit seinem Sechs-Punkte-Plan eine Eskalation verhindert zu haben. Hätten nicht die Franzosen, sondern beispielsweise die Polen in diesem Moment die Führung der EU innegehabt, wäre es höchstwahrscheinlich zu Strafsanktionen der Europäer gegenüber Russland gekommen. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Jahre 2006 war es Bundeskanzlerin Angela Merkel schließlich nicht gelungen, das sture polnische Veto in der Frage der Aufnahme von Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland zu durchbrechen. Fast drei Jahre lang lagen die Verhandlungen mit Moskau auf Eis. Aufgabe der EU wäre es deshalb zuerst, eine einheitliche politische Linie gegenüber Russland zu finden.

Europa kann sich am Streit um Russland zerreiben und in ein „altes“ sowie „neues“ Europa aufspalten

Teilnahme am Sicherheitsdialog

In den neunziger Jahren hatte sich Russland mit den westlichen Bedingungen im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen einverstanden erklärt, denn im damaligen wirtschaftlichen Existenzkampf erblickte es im ökonomisch mächtigen EU-Europa seinen einzigen Stabilitätsanker. Heute verfolgt Moskau andere Prioritäten. Statt eine Juniorpartnerschaft mit dem Westen anzustreben, verlangt Moskau im Verhältnis zur EU Ebenbürtigkeit. Präsident Medwedew fordert einen neuen gesamteuropäischen Sicherheitsdialog, an dessen Ende die Bildung einer neuen „Dachorganisation“ für alle bestehenden europäischen Institutionen stehen soll. Russland möchte mit der NATO und EU eine Art „ewigen Frieden“ schließen, beide Organisationen jedoch in ein erweitertes Bündnis einschließen,

in dem der Westen und Russland nach dem Prinzip der Kohabitation den europäischen Kontinent gemeinsam stabilisieren könnten.

Während die USA, die mittelosteuropäischen und einige westeuropäische Staaten einen solchen Sicherheitsdialog mit Moskau ablehnen, hat der französische Präsident am Ende seiner EU-Ratspräsidentschaft dem russischen Präsidenten Medwedew Gesprächsbereitschaft angekündigt. Tschechien als neuer Ratspräsident scheint sich von Sarkozys Eifer wieder zu distanzieren. Prag will sich während seiner Präsidentschaft stärker um die Annäherung der ehemaligen Sowjetrepubliken Ukraine, Weißrussland, Moldawien, Armenien, Aserbaidschan und Georgien an den Westen bemühen. Diesen Staaten wird ein ambitioniertes Assoziierungsangebot mit der EU unterbreitet. So wie die neue östliche Partnerschaft konzipiert ist, kann sie durchaus als Versuch der EU interpretiert werden, Russland aus seiner alten Hemisphäre im Westen und Süden zu verdrängen. Sollten die genannten GUS-Länder das erweiterte Partnerschaftsangebot der EU nutzen, können sie mit einer großzügigen Unterstützung des Westens für den notwendigen demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformations- und Integrationsprozess mit der EU rechnen. Die östliche Partnerschaft beinhaltet auch ein neues EU-Energiesicherheitspaket für alle von russischen Energieträgern abhängigen Nachbarstaaten, womit man offen Solidarität mit jenen Ländern zeigt, die sich von einem „imperialistischen“ Russland bedroht fühlen. Anders als die französische Ratspräsidentschaft könnte die tschechische deshalb wieder Akzente der Eindämmungspolitik gegenüber Moskau setzen. Dann würde das Thema der „Bestrafung“ Russlands für die faktische Annexion der beiden abtrünnigen georgischen Provinzen Abchasien und Südossetien erneut an Aktualität gewinnen.

Die nächsten EU-Ratspräsidentschaften nach den Tschechen werden die Schweden und im Jahre 2011 die Polen innehalten. Stockholm hat sich mit der äußerst kritischen Position der Mittelosteuropäer gegenüber Russland solidarisiert. Die Ostpolitik der Mittelosteuropäer, die sich vom traditionellen deutsch-französischen Ostpolitikansatz der Fokussierung auf Russland unterscheidet, könnte neue Gräben in den Beziehungen zu Russland entstehen lassen.

Zehn Punkte für konkrete Zusammenarbeit

Wie könnten positive Ansätze einer gemeinsamen EU-Russland-Politik zum Tragen kommen? Abgesehen von der Ausarbeitung eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Moskau sollte die EU – auch als Antwort auf Medwedews Dialogwunsch – in den folgenden zehn Bereichen neue konkrete Formen der Zusammenarbeit mit Russland suchen, wobei auf verschiedenen Ebenen die USA trilateral eingebunden werden müssten:

- Konzeption einer gemeinsamen Raketenabwehr gegen potenzielle Angriffe der Schurkenstaaten, die Amerika, Europa und Russland gleichermaßen schützen würde. Gemeinsame wissenschaftliche Weltraumerforschung – auch mit dem Ziel, nationale Weltraumaufrüstungsprogramme zu verhindern (trilateral mit den USA).

- Neuauflage der westlichen Energieallianz mit Russland mit dem Ziel, eine langfristige Sicherheit für russische Energielieferungen nach Westen zu garantieren.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© dpa / Bildfunk

ren und im Gegenzug westlichen Technologietransfer für die überfällige Modernisierung des russischen Energiekomplexes bereitzustellen. Verhinderung von Pipelinekriegen in Eurasien durch Zusammenschluss westlicher und russischer Energiekonzerne zu gemeinsamen Gaskonsortien (bilateral EU-Russland).

- Enge Abstimmung bei der Reform der internationalen Organisationen wie UN, G-8, OSZE. Begründung institutioneller globaler „Partnerschaften für den Frieden“, beispielsweise der NATO – Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (trilateral).

- Konzeption eines EU-Russland-Plans für die Modernisierung Sibiriens, praktisch als Verstärkung der Zielorientierung der Energieallianz. Dieser Plan würde nicht nur die wirtschaftliche Zusammenarbeit fördern, sondern den strategischen Wert der russischen Ressourcen für die künftige Prosperität Europas festschreiben (bilateral).

- Wiederherstellung des Vertrauens bei der Kooperation im Rahmen des Nichtverbreitungsregimes von Massenvernichtungswaffen. Konzeption einer gemeinsamen globalen „Sicherheitsdoktrin“, die langfristig Russland, die USA und die EU in ein gemeinsames Bündnis gegen den internationalen Terrorismus einbindet (trilateral).

- Schaffung eines neuen arbeitsfähigen Mechanismus zwischen EU und Russland, der nicht vom Konsens aller 27 EU-Mitgliedsstaaten abhängig wäre. Die alte deutsch-französisch-russische Troika weckt zu viel Unbehagen bei den Mittelosteuropäern. Die Idee des außenpolitischen Sprechers der CDU, Eckart von Klæden, von der Bildung einer europäischen Kernstaatengruppe, die für die EU-Russland-Politik verantwortlich sein würde, sollte umgesetzt werden (bilateral).

- Gemeinsame Maßnahmen im Bereich Klimaschutz und Umweltpolitik. Russland, die EU und die USA könnten eine „ökologische Allianz“ ins Auge fassen. Beide Seiten würden über verschiedenen Fachebenen gemeinsame Her-

Mühsame Verständigung: Frankreichs Präsident Sarkozy und sein russischer Amtskollege Medwedew beim EU-Russland-Gipfel in Nizza 2008

ausforderungen und Handlungsmöglichkeiten im Rahmen des Kyoto-Prozesses entwickeln (trilateral).

- Weiterer Ausbau gemeinsamer Räume von EU und Russland, vor allem in Richtung Freihandelszone, Abbau von Visumbarrieren, Wissenschaftsaustausch, europäisch-russischer Friedensmissionen u.a. im postsowjetischen Raum sowie in Afrika (bilateral).

- Ausdehnung des Quartett-Formats (USA–EU–Russland–UN), das sich bei nahöstlichen Verhandlungen formierte, auf andere regionale Konfliktregionen wie Iran oder Afghanistan. Russland hat sich in den vergangenen Jahren durch eine Intensivierung von Wirtschaftskontakten mit Ländern des arabischen Raumes neues politisches Gewicht verschafft, das im Interesse des Westens genutzt werden könnte (trilateral).

- Gemeinsame Programme zur Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern. Die globalen Finanz-, Nahrungs- und Energiekrisen werden die Weltwirtschaftsordnung verändern. Die Folgen dieser Krisen könnten Massenmigration und Rohstoffkriege sein. Das heutige Russland ist aufgrund seiner lukrativen Exportwirtschaft in der Lage, Hilfgelder für soziale Notprogramme bereitzustellen und damit seine wachsende Verantwortung für die Weltwirtschaft zu demonstrieren (trilateral).



ALEXANDER RAHR
ist Programmdirektor
Russland/Eurasien
im Forschungs-
institut der DGAP.

Volle Kraft voraus

Deutschland als Motor globaler Energieordnungspolitik

Josef Braml | **Die Bundesrepublik sollte in der Energiepolitik eine europäische und globale Führungsrolle spielen. Für ein energieabhängiges und exportorientiertes Land ist es unumgänglich, außenpolitische Initiativen zu ergreifen, um jenseits des Horizonts nationalstaatlicher Lösungen – etwa über die EU – einen neuen globalen ordnungspolitischen Rahmen zu gestalten.**

Europas Ziel, einen einheitlichen und zuverlässigen EU-Binnenmarkt für Strom und Gas zu schaffen, bleibt eine Wunschvorstellung. Einer der wichtigsten Schwachpunkte des europäischen Energiemarkts ist nach wie vor die fehlende Integration der nationalen Energie-, insbesondere der Strommärkte. Um sicher-

zustellen, dass die Mitgliedsländer ihre Energiemärkte öffnen, brauchen wir nicht nur einheitliche Umsetzungsstandards, sondern auch eine europäische Regulierungsbehörde, die mit Sanktionsmechanismen ausgestattet ist und Wettbewerbsverzerrungen entgegenwirkt.

Auch in ihren Außenbeziehungen sollte die EU ein stimmiges Konzept entwickeln. Europa hat derzeit weder eine klare Vorstellung davon, wie die durch die Regierungswechsel in Moskau und Washington eröffneten Chancen genutzt werden können, noch hat es einen Plan, wie es mit Staaten umgehen will, die mit (nuklearen) Energieoptionen ihre Regionalmachtambitionen verfolgen. Ebenso verdeutlicht Europas Abhängigkeit von Erdöl exportierenden Ländern, dass wir multilaterale Strukturen weiterentwickeln müssen, um diesen Markt-mängeln und Marktmächten zu begegnen.

Immenses transatlantisches Wirtschaftspotenzial

Die USA und die EU sind in Energie- und Klimafragen weder bilateral noch multilateral über deklamatorische und unverbindliche Zielsetzungen hinausgekommen. Barack Obamas Wahl zum US-Präsidenten und die Neuausrichtung etablierter Interessengruppen in der energiepolitischen Auseinandersetzung in den USA bieten eine gute Gelegenheit, in einem Politikfeld zu kooperieren, das für die Zukunft energieabhängiger Volkswirtschaften von zentraler Bedeutung ist.

Bereits im Wahlkampf hatte Obama seinen Landsleuten erklärt, dass sich hier ein immenses wirtschaftliches Potenzial biete. Demnach wird die globale jährliche Nachfrage nach Energieträgern mit geringen fossilen Anteilen bis 2050 einen Wert von 500 Milliarden Dollar erreichen. Angesichts der akuten Wirtschaftskrise forderte Obama bereits vor seiner Amtsübernahme die Abgeordneten und Senatoren im Kongress auf, ein 100-Milliarden-Dollar-Konjunkturprogramm auf den Weg zu bringen. Investitionen zur Modernisierung der Energieinfrastruktur sollen nicht nur kurzfristig Arbeitsplätze schaffen, sondern langfristig die amerikanische Wirtschaft auf eine „low carbon economy“, also ein Wirtschaften mit möglichst niedrigem Verbrauch fossiler Brennstoffe, umstellen. In erster Linie wird es in den USA darum gehen, alternative Kraftstoffe und effiziente Technologien für den Transportsektor zu entwickeln. Hier könnte die deutsche, hier könnte die europäische Politik ansetzen: Eine transatlantische Energie- und Umweltpartnerschaft sollte Forschung und Investitionen für neue Technologien und den freien Handel mit alternativen Kraftstoffen im multilateralen Rahmen fördern. Daneben läge es im beiderseitigen Interesse, der russischen Tendenz zur Bilateralisierung traditioneller Energiebeziehungen entgegenzuwirken.

Wir müssen die Erforschung neuer Technologien und den Handel mit alternativen Kraftstoffen gemeinsam fördern

Kooperation mit Russland

Für die künftige strategische Beziehung zu Russland hat Europa nach wie vor kein Konzept. Ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wäre nötig, zumal Russland die Europäische Energiecharta als ein Relikt aus der Zeit der eigenen Schwäche ansieht, als man Anfang der neunziger Jahre noch die west-

lichen Spielregeln akzeptieren musste. Durch exklusive bilaterale Abkommen mit europäischen Unternehmen kann Moskau seine neu gewonnene Energie-macht dafür nutzen, den Wettbewerb europäischer Staaten und Energieunter-nehmen um den Zugang zu russischen Energieressourcen zu verschärfen und sie gegeneinander auszuspielen. Über Pipelinepläne wie das Blue-Stream-Projekt, die europäische Anstrengungen zur Diversifizierung (Nabucco) untergraben, wird im Kreml auch nach geopolitischen Kriterien entschieden.

Gleichwohl eröffnen Finanzkrise und die jüngsten Entwicklungen an den Energiemärkten auch Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Russlands Selbst-bewusstsein ist mit den sinkenden Energiepreisen wieder auf ein Maß reduziert worden, das Verhandlungen auf Augenhöhe ermöglicht. Nach Einschätzungen einiger Beobachter gefährden Rohölpreise unter 60 Dollar pro Fass die Finan-zierung notwendiger Wirtschaftsreformen und möglicherweise – wenn die Petro-Dollars länger ausbleiben sollten – auch die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit und politische Stabilität des Regimes. Die Finanzkrise tut ein Weiteres, um Russ-lands Interesse an ausländischen Investitionen und seine Kooperationsbereit-schaft zu erhöhen.

Nukleares Nichtverbreitungsregime

Die Zusammenarbeit mit Russland ist auch wichtig, um das nukleare Nichtver-breitungsregime an veränderte technische und wirtschaftliche Umstände anzu-passen. Mit zunehmender ziviler Nutzung von Kernenergie zur Stromerzeugung ist der Bedarf an Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsleistungen ebenso gestiegen wie die Nachfrage nach Natururan-Reaktoren, Reaktoren mit hoch angereichertem Uran oder Schnellen Brütern – Reaktortypen, die eines gemein-sam haben: Sie bergen die Gefahr einer Weiterverbreitung atomwaffenfähigen Materials.

Der Blick auf Nordkorea und den Iran zeigt die Schwachstellen der interna-tionalen Nuklearordnung. Es bedarf einer Gruppe von Staaten, die bereit und in der Lage sind, das nukleare Nichtverbreitungsregime gegen Herausforderungen wie das nordkoreanische und das iranische Nuklearprogramm zu verteidigen. Selbst ohne Nuklearoption verfügt der Iran über massives Drohpotenzial: Die unweit der Straße von Hormus, einer strategisch wichtigen Meerenge, stationier-ten iranischen Truppen könnten die tägliche Lieferung von 17 Millionen Fässern Öl unterbinden, was nach Einschätzung amerikanischer Sicherheitsexperten etwa einem Fünftel des globalen Ölbedarfs entspricht. Der Einsatz der „irani-schen Ölwanne“ würde einen merklichen Anstieg des Ölpreises verursachen und damit westlichen und asiatischen Volkswirtschaften nachhaltig schaden.

Strategische Marktmacht der OPEC

Zudem gefährdet die zunehmende Macht der Organisation Erdöl exportierender Staaten (OPEC) die Energiesicherheit und Wirtschaftskraft erdölabhängiger Länder. Das Machtpotenzial der OPEC wird deutlich, wenn man die zehn Län-der mit den größten nachgewiesenen Erdölreserven betrachtet: Mit Ausnahme von Kanada und Russland handelt es sich um OPEC-Mitglieder. Die OPEC kon-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© Roland Magunia / ddp

trolliert über 70 Prozent der heute bekannten Erdölreserven. Obwohl mittelfristig der Anteil der OPEC an der Welterdölproduktion mit etwa 40 Prozent konstant bleiben wird, wächst die Macht des Kartells auf lange Sicht umso stärker, je mehr die Quellen der Nicht-OPEC-Länder zur Neige gehen. Zum Schutz gegen die strategische Marktmacht der OPEC könnten innovationsorientierte Regierungen antizyklische Steuern auf fossile Kraftstoffe erheben, die an den Marktpreis für Öl gekoppelt sind. Damit wären Investitionen in alternative Energien vor plötzlichen, eventuell von der OPEC initiierten Preiseinbrüchen geschützt. Die Steuereinnahmen könnten wiederum für Forschung und Entwicklung erneuerbarer Energien verwendet werden.

Grundlagenforschung made in Germany: Mikroalgen-Pilotanlage des Energiekonzerns Eon-Hanse in Hamburg

Wenn der Markt versagt

Die Steuerungswirkung der Energiepreise sollte konsequent genutzt werden. Wenn das Energiepreisniveau, insbesondere in den Industriestaaten, systematisch, schrittweise und kontinuierlich angehoben würde, dann ließen sich Anpassungsmaßnahmen auf der Energieangebots- und -nachfrageseite verlässlicher planen. Märkte können die Herausforderungen durch die OPEC-Marktmacht, den Klimawandel und unzureichende Forschungsanstrengungen ebenso wenig ohne politische Flankierung lösen wie die mit hohen Ölpreisen verbundenen Verteilungsfragen. Energiesicherheit, Umweltschutz und Menschenrechte sind öffentliche Güter. Sie dürfen nicht den ohnehin unvollkommenen, durch Anbietermacht verzerrten (Energie-)Märkten überlassen werden. Marktunvollkommenheiten wie oligopolistische Strukturen und die Nichtberücksichtigung negativer (wie CO₂-Belastung, nukleare Abfälle und Proliferation) oder positiver externer Effekte (Forschung und Entwicklung) rechtfertigen, ja sie erfordern staatliche Eingriffe.

Ein Beispiel für ein Marktversagen durch eine „negative Externalität“ sind

die Auswirkungen der Verbrennung von Kohle, Gas und Öl auf das Weltklima. Der Marktpreis für Öl oder andere fossile Brennstoffe signalisiert dem Nutzer des Brennstoffs nicht die gesellschaftlichen Kosten, die durch den Schadstoffausstoß entstehen. Mit klimapolitischen Instrumenten wie Emissionssteuern oder dem Emissionsrechtehandel kann die Politik gegensteuern, indem sie diese externen Kosten in den Preismechanismus einbindet. Die EU-Staaten sollten auch in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht von ihren Klimazielen abweichen, wollen sie nicht die Glaubwürdigkeit ihrer Vorreiterrolle für ein globales, völkerrechtlich verbindliches Post-Kyoto-Abkommen und die damit verbundenen Marktchancen für energiesparende Technologien und erneuerbare Energien preisgeben.

Ebenso wenig wie die negativen berücksichtigt der Markt die positiven externen Effekte von Forschung und Entwicklung. Technologische Innovationen kommen vielen Ölimporteuren zugute. Sie können von der Nutzung einer Innovation nicht ausgeschlossen werden – wie das etwa bei privaten Gütern der Fall wäre. Der Pionier selbst hätte demnach hohe Kosten zu tragen, aber geringe Aussichten auf Profit und dementsprechend niedrige Anreize, in Forschung zu investieren. Ohne politische Steuerung, etwa durch Patentschutz oder durch Forschungssubventionen, finden aus gesellschaftlicher Sicht zu wenig Forschung und Innovation statt. Um das Marktversagen zu beheben, gilt es, verstärkt die Erforschung und Entwicklung von energieeffizienzsteigernden Techniken und erneuerbaren Energien zu fördern. Dabei bestehen insbesondere bei alternativen Kraftstoffen und der Entwicklung marktfähiger Technologien Anreize für multilaterales Handeln. Ein weiterer Grund, solche Strukturen für kollektive Forschungsanstrengungen zu schaffen, ist das Problem des „Trittbrettfahrens“ Dritter, also der weltweiten Nutzung der Pionierleistungen von Forschern. Mit multilateraler Finanzierung könnte eine internationale Gruppe von Wissenschaftlern und Wirtschaftsexperten neue Technologien und Marktstrategien entwickeln.

Reform multilateraler Organisationen

Um den neuen Herausforderungen zu begegnen, müsste eine Vielzahl multilateraler Organisationen und transnationaler Strukturen an die neuen Gegebenheiten anpassen werden. Das betrifft zunächst die Internationale Energieagentur (IEA) und die Welthandelsorganisation (WTO). Insbesondere das Versorgungssicherheitssystem der IEA muss weiterentwickelt werden. Die Etablierung der IEA als autonome Einheit der OECD Mitte der siebziger Jahre war Ausdruck

der Erkenntnis, dass die Sicherung der Ölversorgung nicht allein den Ölgesellschaften überlassen werden dürfe und dass langfristig angelegte, über den nationalen Rahmen hinausgehende energiepolitische Maßnahmen notwendig seien. Dieser OECD-Club muss nunmehr erweitert werden.

Man wollte die Sicherung der Ölversorgung nicht allein den Ölgesellschaften überlassen

Alle wichtigen Förder-, Transit- und Verbraucherländer auf regionaler bzw. globaler Ebene sollten eingebunden werden, gegebenenfalls auch im Rahmen neuer Strukturen. Mittel- und langfristig ist vor allem die Zusammenarbeit mit Ländern wie China und Indien unverzichtbar. Bislang verfolgen alle größeren

Wirtschaftsmächte Asiens tendenziell einen neomerkantilistischen oder nationalistischen Ansatz zur Sicherung von Energieeinfuhren und Transportrouten, was die Entwicklung von kooperativen und marktorientierten Ansätzen erschwert.

In der Handelspolitik könnten Verhandlungen zwischen energiereichen Beitrittskandidaten und energieimportierenden Mitgliedern langfristig zu einer Weiterentwicklung des WTO-Regelwerks führen. Insbesondere müssen Regeln entwickelt werden, die Interessen der Öl- und Gasexporteure mit jenen der Produzenten erneuerbarer Energien in Einklang bringen. Im Zuge des wachsenden globalen Handels mit Biokraftstoffen ergeben sich zahlreiche Fragen für die internationale Handelspolitik, die weit über die bestehenden Kernkompetenzen der WTO hinausgehen, zumal sie auch Klimaschutz, Versorgungssicherung und Welternährung berühren.

Energiekoordinator gesucht

Um Energiesicherheit im erweiterten Sinn zu gewährleisten, sprich den teils komplementären, teils miteinander in Konflikt stehenden Zielen der Energiesicherheit, Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit und Menschenrechte ein Stück näher zu kommen, ist zunächst auf einzelstaatlicher Ebene eine ressort- und parteiübergreifende Koordination nötig. Dafür sollte in Deutschland eine Art Bundessicherheitsrat oder ein anderes ressortübergreifendes Instrumentarium etabliert werden. Ein nächster Schritt wäre es, auch auf europäischer Ebene die Funktion eines „Energiekoordinators“ zu etablieren. Das wäre schon deshalb nötig, um anderen Ländern einen Ansprechpartner zu bieten, die, wie Amerika, ihrerseits ähnlich umfassende Strukturen etablieren und ihre globalen Ordnungsvorstellungen in die Tat umsetzen wollen.

Globale Energieordnungspolitik könnte die Energieversorgungssicherheit verbessern, neue volkswirtschaftliche Wachstumsimpulse geben und den Treibhauseffekt eindämmen. Eine derartig umfassend gestaltende Politik könnte menschliches Leid lindern oder verhindern, indem sie die Machtverhältnisse in den Energiemärkten neu austariert und weiteren Ressourcenkriegen vorbeugt. Deutschland als energieabhängiges und exportorientiertes Land ist gefordert, hier eine Führungsrolle zu übernehmen.



Dr. JOSEF BRAML leitet die Redaktion des „Jahrbuch Internationale Politik“ bei der DGAP. Im aktuellen Band „Weltverträgliche Energiesicherheitspolitik“ werden die hier vorgestellten Ideen weiter ausgeführt.