

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

**PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND
DEUTSCHE AUßENPOLITIK**



Hallenser IB-Papier 1/2008

Danko Knothe

**Energiesicherheit: analytische Unzulänglichkeiten eines
Modebegriffs**

Dr. Danko Knothe
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
danko.knothe@politik.uni-halle.de
Website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

Rohstoff- und energiepolitische Themen erleben seit einigen Jahren eine Renaissance. Ressourcenfragen bestimmen immer häufiger Schlagzeilen und Gipfelagenden. Im Zuge verstärkter öffentlicher Berichterstattung über „Energiekonflikte“ oder sich abzeichnende „Energiekrisen“ scheint auch die politikwissenschaftliche Erforschung von ressourcenorientierter Machtpolitik und den dadurch (vermeintlich) drohenden Konflikten (wieder) deutlich an Schwung zu gewinnen¹. Die rhetorischen Verweise auf die Notwendigkeit eines verstärkten rohstoffpolitischen Engagements häufen sich. Angesichts möglicher Verteilungskonflikte hat Ressourcen- und Energiesicherheit als außenpolitisches Handlungsmotiv deutlich an Bedeutung gewonnen.

Allerdings wird die anschwellende Debatte von alarmistischen Fehlwahrnehmungen, Pessimismus und zahlreichen Missverständnissen dominiert. Sowohl die Handlungserfordernisse als auch die tatsächlich Eingriffsmöglichkeiten werden überzeichnet. Vielerorts wird – auf der Basis eines malthusianischen Konfliktszenarios² – umstandslos eine Rückkehr der Realpolitik vermutet. So wird argumentiert, die Verknappung von wichtigen Rohstoffen und Primärenergieträgern führe bei einer gleichzeitig steigenden Weltbevölkerung zu massiven Verteilungskonflikten³. Der Streit um Zugang zu Rohstoffen könne sich zu neuen Konflikten auswachsen. In Anbetracht zunehmender Interessenkonflikte zeige sich, so die vielfach anzutreffende Argumentation, nationale Machtpolitik (wieder) deutlich ungenierter als in den Neunziger Jahren. In einem „neuen Kalten Krieg“⁴ um Rohstoffe würden die Karten der potentiellen Verlierer und Gewinner neu gemischt. Sowohl die politische Instrumentalisierung von Gaslieferungen durch Russland oder den Iran, als auch Chinas forsches Auftreten in Afrika und Lateinamerika scheinen eine Rückkehr macht- und sicherheitsorientierter Außenpolitikstrategien anzuzeigen. Auch die Invasion im Irak 2003 ist verschiedentlich als durch Rohstoffsicherungsmotive angeleitete hegemoniale Intervention der USA gedeutet worden. Die USA, China oder Russland scheinen den meisten Autoren für die (vermuteten) geostrategischen Auseinandersetzungen besser gerüstet als die durch fehlende Koordination eher behäbig-schlafmützig EU⁵. Dem Oberziel Energiesicherheit verpflichtete Rohstoffsicherungspolitik schaffe neue geopolitische Konfliktlinien und verändere die außenpolitischen Prioritäten aller Staaten.

¹ Vgl. u.a. die Themenhefte „Energie für das 21. Jahrhundert“ (*Internationale Politik* 61 (2), 2006) und „Natural Resources and Conflict“ (*International Journal* 62 (1), 2007) sowie die Sammelbände Reinhard C. Meier-Walser (Hrsg.): *Energieversorgung als sicherheitspolitische Herausforderung*, München 2007 bzw. Enno Harks/Friedemann Müller (Hrsg.): *Petrostaaten. Außenpolitik im Zeichen von Öl*, Baden-Baden 2007.

² Vgl. stellvertretend Richard Heinberg: *The Party's Over. Oil, War and the Fate of Industrial Societies*, 2. Aufl., Gabriola Island, BC 2005.

³ Stellvertretend dafür mit besonderer Betonung der globalen Verteilungsgerechtigkeit Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (Hrsg.): *Fair Future. Begrenzte Ressourcen und Globale Gerechtigkeit*, München 2005.

⁴ Vgl. Frank Umbach: *Europas nächster Kalter Krieg. Die EU braucht endlich die GEEP. eine gemeinsame Politik zur Energiesicherheit*, in: *Internationale Politik* 61 (2), 2006, S. 6-14.

⁵ Vgl. stellvertretend für diese Argumentation den reißerisch-apokalyptischen Band der SPIEGEL-Redakteure Erich Follath/Alexander Jung (Hrsg.): *Der neue Kalte Krieg. Kampf um die Rohstoffe*, Frankfurt 2006. Ähnlich Michael T. Klare: *Resource Wars. the New Landscape of Global Conflict*, New York 2002.

Insgesamt wird mit solchen Darstellungen der fehlerhafte Eindruck erweckt, bei der Auseinandersetzung um Rohstoffzugang handele es sich um ein globales Nullsummenspiel; aktive Ressourcensicherung werde belohnt, Tatenlosigkeit aber mit Macht- oder Wohlstandsverlusten bestraft. In einer globalen Konkurrenz um Energiesicherheit werde der rücksichtslose Einsatz von außenpolitischen Machtmitteln notwendig und zur Voraussetzung für wirtschaftliche Stabilität. Diesen Interpretationsmustern ist neben ihrer fragwürdigen empirischen Basis vor allem ihre Ignoranz gegenüber einer immer stärker interdependenten Weltwirtschaft vorzuwerfen. Wesentliche Entwicklungstendenzen des Internationalen Systems und normative Handlungsrestriktionen drohen vernachlässigt zu werden. In diesem Papier soll versucht werden, einige analytische Unzulänglichkeiten der Debatte zu beleuchten. Dabei wird die *stabilisierende* und tendenziell *konflikt-einhegende* Wirkung wachsender weltwirtschaftlicher Interdependenz betont. Es wird gezeigt, dass der Begriff der Energiesicherheit im heutigen internationalen System kaum sinnvoll gebraucht werden kann. Rohstoffsicherungspolitik im nationalen Rahmen stößt in einer globalisierten Weltwirtschaft an Grenzen. Ihre Erfolgsaussichten sind zweifelhaft.

Aus mindestens vier Gründen besteht wenig Anlass für Konfliktszenarien: 1. Die Preise an den internationalen Rohstoffmärkten werden zuvorderst von Marktkräften beeinflusst. Die Märkte reagieren zwar kurzfristig (und durchaus heftig) auf politische Ereignisse (Krisen, Embargos) oder Interventionen von Produzentenkartellen (OPEC); auch spekulative Übertreibungen durch Finanzinvestoren oder unbeabsichtigte Nebeneffekte politischer Entscheidungen (Förderung von Agrarrohstoffen) können die Preise steigen lassen. Langfristig jedoch folgen sie der Dynamik von Angebot und Nachfrage. Die langfristige Preisentwicklung entzieht sich – ebenso wie die Menge verfügbarer Ressourcen – politischer Einflussnahme weitgehend. 2. Rohstoffexportierende Staaten sind durch ihre Wirtschaftsstruktur sehr stark an einer langfristigen Absatzperspektive, dauerhaft hohen Exporterlösen und insgesamt stabilen Beziehungen zu den Abnehmern interessiert. Ungeachtet der durchaus vorhandenen und ökonomisch nachvollziehbaren Neigung, eine marktbeherrschende Stellung weiter auszubauen oder für Preisdiktate zu nutzen, bleiben Exporteure auf Absatz angewiesen. Zwischen ihnen und den Verbraucherstaaten besteht symmetrische Interdependenz. Diese ökonomische Abhängigkeit dürfte politisches Abenteuerertum weitgehend bremsen. 3. Die Hauptimporteure von Rohstoffen, also die westlichen Industrienationen und die stark wachsenden Schwellenländer, verfolgen gegenüber den wichtigsten Exporteuren weitgehend *gleichgerichtete* Interessen: nämlich nachhaltige Versorgungssicherheit zu wirtschaftlich vertretbaren Preisen. Massive Konflikte um Rohstoffzugang *zwischen den Verbraucherstaaten* würden unmittelbar preistreibend wirken. Die wirtschaftlichen Folgen geopolitischer Großkonflikte fielen negativ auf alle wichtigen Volkswirtschaften zurück. Viele Indizien lassen auf eine informelle Arbeitsteilung der Großimporteure schließen. In dieser fällt vor allem China die Rolle zu, Ressourcen in Ländern zugänglich zu machen, die bisher entweder vom Westen aus politischen Gründen gemieden wurden (Sudan) oder wegen politischer Instabilität kein lohnendes Investitionsziel waren (Kongo, Angola). 4. Die den Importländern zur Verfügung stehenden politischen Steuerungsmöglichkeiten zur Herstellung *nationaler* Energiesicherheit sind beschränkt. Angesichts von massiven Verstaatlichungstendenzen in wichtigen Lieferantenländern (bzw. verstärkter „Pipelinepolitik“) lassen sich die Rohstoffinteressen der entwickelten Volkswirtschaften nicht in

Alleingängen, sondern nur auf (informell) kooperativem Wege Erfolg versprechend durchsetzen. Die Tatsache, dass Rohstoffpreise ganz überwiegend auf *globalen* Märkten ermittelt werden, erschwert die Verfolgung ausschließlich „nationaler“ Strategien.

Mein Hauptargument lautet: Nationale Versorgungsstabilität ist in der globalisierten Weltwirtschaft letztlich ein *öffentliches* Gut. Exklusive Energiesicherheit lediglich für einen Teil der Importeure dürfte sich wegen wachsender Internationalisierung und steigender Handelsintegration als Illusion erweisen. Nebenwirkungen von *nationalen* Versorgungsengpässen würden mit Sicherheit über kurz oder lang immer *globale* Auswirkungen haben. Umgekehrt sind, wie zur Zeit zu beobachten, globale Nachfrageveränderungen in allen importabhängigen Volkswirtschaften zu spüren. Von externen Preisschocks – ausgelöst etwa durch verstärkte Nachfrage, Spekulationen an den Terminmärkten, politische Unruhen oder meteorologische Extremereignisse – kann sich keine Land abkoppeln. Bei relativer Versorgungsstabilität und niedrigen Energiepreisen tritt dagegen ein Trittbrettfahrerphänomen auf: alle Akteure profitieren, unabhängig davon, ob sie strategische Rohstoffsicherungspolitik betrieben haben oder nicht. Der ökonomische Nutzen rohstoffpolitischer Alleingänge ist äußerst zweifelhaft, weil der Kreis indirekter Profiteure nicht eingeschränkt werden kann.

Im Folgenden werde ich zunächst die Gründe für das Comeback der Debatte um Rohstoff- und Energiesicherheit darlegen. Danach möchte ich skizzieren, wie hoch der Bedarf an Rohstoffsicherungspolitik ausfällt und welche Strategien von unterschiedlichen Akteuren verfolgt werden. Vor allem aber sollen die (eingeschränkten) Erfolgsaussichten sowohl nationaler Alleingänge eingeschätzt werden. Bei der Preisbildung an den globalen Rohstoffmärkten bleiben Marktmechanismen wirksam, die politisch kaum zu kontrollieren sind – zuallerletzt von den großen importabhängigen Volkswirtschaften. Das Maximum an administrativ herstellbarer Energiesicherheit liegt m.E. in einem „Flexicurity“-Ansatz: die Akzeptanz von Preisschwankungen bei maximaler Versorgungsstabilität.

Gründe für ein Comeback des Themas Energiesicherheit

Debatten über Energie- oder Rohstoffsicherheit verliefen bisher stets zyklisch – offenkundig mit einer starken Korrelation zum Preisniveau für Primärenergieträger. In der Vergangenheit sind angesichts abrupter Preisanstiege wiederholt globale „Energiekrisen“ ausgerufen worden, so etwa 1973 oder 1980. Wenige Jahre später konnten Krisenperzeptionen freilich schon ganz anders ausfallen: 1987 beispielsweise drängte US-Vizepräsident Bush Saudi-Arabien zu einer Förderbegrenzung, um die Ölpreise *ansteigen* zu lassen und bankrottgefährdeten US-Ölkonzernen Luft zu verschaffen⁶. 1997 wurde von vielen Analysten eine langanhaltende Phase billigen Öls vorhergesagt – zehn Jahre später, nach einer Versiebenfachung des Ölpreises, haben dagegen „Peak-Oil“-Szenarien die Debattenhoheit erobert.

⁶ Vgl. Thomas Seifert/Klaus Werner: Schwarzbuch Öl. Eine Geschichte von Gier, Krieg, Macht und Geld, Wien 2005, S. 25.

Der Ruf nach mehr Energiesicherheit wurde in der Vergangenheit vor allem dann laut, wenn die Versorgungs- und Preisrisiken in den westlichen Industrienationen als unakzeptabel hoch und konjunkturfährdend eingeschätzt wurden. Energieunsicherheit wurde wahrgenommen, wenn geopolitische Krisen und ihre ökonomischen Auswirkungen die Gesellschaften mit Abhängigkeiten konfrontierten, die in Zeiten politischer Stabilität oder konjunktureller Zuversicht ausgeblendet zu werden pflegen. Das für die derzeitige Debatte typische, diffuse Verunsicherungsgefühl ist insofern von neuer Qualität, als keine unmittelbare geopolitische Destabilisierung (durch einen sicherheitspolitischen Konflikt oder ein Exportembargo der Förderländer) erkennbar ist. Derzeit steigen die Rohstoffpreise trotz mutmaßlich sich ausweitender Förderkapazitäten. Die globale Ressourcenausbeutung wird permanent gesteigert. Weltenergieverbrauch und Treibhausgasemissionen erreichen immer neue Rekordwerte. Ungeachtet eines globalen Hochkonjunkturzyklus werden galoppierende Preise für Bodenschätze, Energie und Strom als *Bedrohung* für Sicherheit und Konjunktur dargestellt. Das zeigt, wie virulent stereotype Verwundbarkeitsängste sind, die ihren Referenzpunkt vermutlich in den kollektiven Schockerfahrungen vergangener Energiekrisen haben. Bedrohungsängste sind erkennbar bei der realitätsfernen Diskussion über eine „Gas-OPEC“ unter russischer Führung und die als Antwort auf russische Machtdemonstrationen in Spiel gebrachte „Energie-Nato“. Tatsächlich sind für den aktuell zu beobachtenden Bedeutungszuwachs des Themas Rohstoffpolitik m.E. vier ineinander greifende Entwicklungen maßgeblich:

1. *Verschiebung der weltwirtschaftlichen Gewichte.* Zum höheren politischen Stellenwert von Rohstoffen haben das in den letzten Jahren robuste Wachstum der Weltwirtschaft und die dadurch steigende Ressourcennachfrage beigetragen⁷. Aufgrund ihres rasanten Wirtschaftswachstums treten China und Indien zunehmend als Nachfragekonkurrenten auf den globalen Rohstoffmärkten auf. Obwohl beide Volkswirtschaften als Absatzmärkte für westliche Produkte eine an Goldgräberstimmung grenzende Euphorie ausgelöst haben, wird ihr wachsender Energie- und Ressourcenbedarf – ein unvermeidlicher Nebeneffekt des wirtschaftlichen Aufholprozesses – eher argwöhnisch beäugt. Wohl vor allem deshalb, weil man die Folgen in der OECD-Welt direkt zu spüren meint. Möglicherweise ist die Ressourcensicherungspolitik wirtschaftlich aufholender Nationen eine der „dunklen“, weniger geschätzten Seiten ökonomischer Globalisierungsprozesse. Die Schere zwischen der seit Jahren rasant steigenden Nachfrage nach Rohstoffen (bzw. Primärenergieträgern) und der schleppenden Steigerung in der Rohstoffproduktion hat unmittelbar zu steigenden Preisen geführt. Weltweit steigt der Abbau von Rohstoffen, hinkt aber seit mehreren Jahren dem Bedarf deutlich hinterher, so dass sich die Lagerbestände sukzessive leeren. Die fast alle Rohstoffklassen umfassende Hausse der letzten Jahre – nach einer ausgeprägten Baisse an den globalen Rohstoffmärkten in den 1990er Jahren – ist deutlichstes Indiz für die überschießende Nachfrage. Vergessen wird aber oft, dass der wachsende Energieverbrauch der Schwellen- und Entwicklungsländer nur *ein* Preisauftriebsfaktor unter vielen ist und sich die energiepolitischen Gewichte noch längst nicht fundamental verschoben haben. Beispielsweise

⁷ Die gestiegene Nachfrage hat auch zu einer neuen Attraktivität des Rohstoffsegments als Anlageklasse geführt. Ein (naturgemäß schwer bestimmbarer) Teil der deutlichen Preissteigerungen bei allen Rohstoffen ist auf die liquiditätsgetriebene Schwemme spekulativen Kapitals und dem Agieren von Hedgefonds zurückzuführen. Bei Öl wurde der Spekulationsanteil von verschiedenen Analysten auf mindestens 15 bis maximal 50 US\$ pro Fass geschätzt.

wird der „Ölhunger“ der Schwellenländer bisher eher mit Butterbroten gestillt, während die Hauptgänge noch immer in der OECD-Welt verzehrt werden: Indien und China erreichen *zusammen* gerade einmal die Hälfte des US-Erdölverbrauchs und liegen im Pro-Kopf-Verbrauch noch deutlich unter dem OECD-Schnitt⁸. Gleichwohl ist China bei vielen Rohstoffen zum wichtigsten Importeur geworden und hat – angetrieben von der politischen Vorgabe, das Wirtschaftswachstum um jeden Preis sicherzustellen – verstärkt aktive Rohstoffsicherung betrieben. Immer deutlicher wird aber, dass die rasanten Preissteigerungen in den aufholenden Volkswirtschaften zu größeren Problemen führen als in den entwickelten, weil z.B. die Inflation massiv steigt oder sozialpolitisch motivierte Subventionen für Energie und Treibstoffe nicht länger aufrecht erhalten werden können. Als verheerend für das Weltklima könnten sich die Umlenkungseffekte in den Schwellenländern und die Konzentration auf billige heimische Energieträger erweisen: unter allen Primärenergieträgern verzeichnet Kohle die stärksten Wachstumsraten bei Abbau und Verbrauch.

2. *Wachsende Rolle des Staates im Rohstoffsektor (resource nationalism)*. Massiv gestiegene Rohstoffpreise haben in vielen Exportländern Begehrlichkeiten geweckt und (Wieder)Verstaatlichungsprozesse im extraktiven Sektor befördert⁹. Obwohl der Großteil der globalen Rohstoffvorkommen schon immer staatlich kontrolliert wurde, zeichnet sich heute ein historisches Höchstmaß an politischem Zugriff auf den Energie- und Rohstoffsektor ab – schätzungsweise 90% der bekannten Primärenergiereserven befinden sich unter staatlicher Kontrolle. Das Ausmaß des Staatszugriffs schwankt und ist abhängig von der geologischen Verteilung der Vorkommen und dem Entwicklungsstand der Förderländer: Erdöl und Erdgas unterliegt politischer Kontrolle in erheblich stärkerem Maße als Kohle, Eisenerz oder Kupfer. Der insgesamt deutlich zunehmende Einfluss der Politik im Rohstoffsektor macht verlässliche Prognosen über Investitionen und die Ausbeutungseffizienz schwierig. Einerseits verfolgen Staatsklassen im Rohstoffsektor oft ein Rentiersinteresse, d.h. die Förderung soll möglichst langfristig eine stabile Rohstoffrente generieren. Außenpolitisch motivierte Angebotsverknappungen sind eher selten und nicht über einen längeren Zeitraum aufrecht zu erhalten, weil Exportembargos aufgrund ihrer ökonomischen Folgekosten kaum akzeptabel sind – sie würden die Verteilungskoalitionen im Inland ihrer Renteneinkünfte berauben und in den Verbraucherstaaten die Suche nach Alternativtechnologien vorantreiben. Auf der anderen Seite droht durch einen hohen Staatsanteil im Energiesektor ein Investitionsstau und infolge dessen ein Absinken der Produktion. Die Liste entsprechender Beispiele ist lang; an ihrer Spitze stehen Venezuela und Mexiko, bald vermutlich Russland. Der Staatseinfluss dürfte zu einer abnehmenden Effizienz bei der globalen Ressourcenausbeutung führen: Viel schwerer als die Gefahr, dass die Rohstoffproduktion zukünftig wegen außenpoliti-

⁸ Vgl. zu Verbrauchsangaben und Projektionen ausführlich *International Energy Agency: World Energy Outlook 2007*, Paris 2007.

⁹ Die größten Verstaatlichungsmaßnahmen im Energiesektor waren bereits in den 1970er Jahren zu beobachten, vor allem in Saudi-Arabien sowie im Iran. Damals standen nationalistisch-merkantilistische Rentiersinteressen im Vordergrund, weniger außenpolitische Machtambitionen. Ähnliche Motivlagen lassen sich auch heute bei der Verstaatlichung und Monopolisierung des Rohstoffsektors in Venezuela oder Russland beobachten – auch wenn eine verbreitete Wahrnehmung diese Prozesse unter machtpolitischen Vorzeichen zu deuten geneigt ist.

scher Machtinteressen verknappt wird, wiegt der Preisauftrieb durch fehlende oder aufgeschobene Investitionen.

Ressourcennationalismus zeigt sich allerdings noch in einer zweiten Dimension. Staatliche bzw. halbstaatliche Firmen aus China oder Russland verfolgen immer deutlicher Internationalisierungsstrategien und treten global verstärkt als Konkurrenten der etablierten westlichen Öl-, Bergbau- und Energiekonzerne auf. Unklar bleibt meist das Verhältnis von ökonomischen und politischen Kalkülen. Obwohl meist politische Steuerungsmotive insinuiert werden, lassen sich durchaus auch „unpolitische“, rein profitorientierte Motive für den Expansionskurs identifizieren: die Wertschöpfungskette wird durch den Zugang zu westlichen Märkten erheblich erweitert, neue Förderlizenzen im Ausland sichern die Diversifizierung des Ressourcenportfolios; beides unterstützt die angestrebte Entkopplung vom (meist wenig lukrativen) Heimatmarkt¹⁰. Im Übrigen ist der Rohstoffsektor auch dort, wo er von nichtstaatlichen Unternehmen dominiert wird, etwa im Bergbau, durch den hohen Kapitalbedarf, stark oligopolisiert. Marktbeherrschung und monopolistische Preiskontrolle werden auch von unabhängigen Konzernen angestrebt. Gleichwohl hat die wachsende Bedeutung von staatsnahen Konzernen zu Befürchtungen über eine Gefährdung (oder drohende Aushebelung) von Marktmechanismen auf den Rohstoffmärkten beigetragen. Ressourcennationalismus mit neomerkantilistischen oder geostrategischen Untertönen *könnte* eine Politisierung der Preise zur Folge haben. Andererseits scheint die politische Bereitschaft westlicher Industrieländer, ihre nationalen Energiemärkte (weiter) zu liberalisieren, dramatisch zu schwinden. Die Angst vor Staatsfonds oder staatsnahen Energiemultis wird von liberalisierungsunwilligen westlichen Konzernen geschickt für eigene Interessen instrumentalisiert. Der protektionistisch gefärbte Widerstand (in den USA und der EU) gegen ein stärkeres Engagement chinesischer oder russischer Energiekonzerne auf westlichen Märkten ist damit lediglich eine andere, wegen der ordnungspolitisch verheerenden Signale nicht minder gefährliche Form wachsenden Ressourcennationalismus.

3. *Sicherheits- und Entwicklungsprobleme sowie politische Instrumentalisierung des Rohstoffsektors.* Viele Regionen, die für die westliche Versorgungssicherheit mit Primärenergieträgern von zentraler Bedeutung sind, müssen wegen ausbleibender Modernisierung, hoher interner Repressionsneigung und ausgeprägter regionaler Konflikintensität als politisch instabil eingeschätzt werden. Ein Großteil der Exportstaaten sieht sich mehr oder weniger direkt mit islamistischen Bedrohungen konfrontiert. In den allermeisten dieser Staaten ist die gesellschaftliche Partizipation mangelhaft, Erscheinungsformen fragiler Staatlichkeit sind endemisch. Ungeachtet hoher Exporterlöse ist die Entwicklungs- und Demokratisierungsperspektive vieler rohstoffreicher Länder aufgrund unzulänglicher politischer Institutionen trübe. Der Nachfrageüberhang auf den globalen Märkten sichert in den Produzentenländern eine auskömmliche Finanzierung politischer Klientelstrukturen. Die gestiegenen Rohstoffrenten haben den Demokratisie-

¹⁰ Viele Staatskonzerne mit Monopolen auf ihren Heimatmärkten, wie etwa Petrochina, Petronas oder Gasprom, sind gezwungen, im Inland marktferne Preise ansetzen. Die meist sozialpolitisch motivierte Preisdeckelung führt bei den Unternehmen teilweise zu Verlusten – ein Großteil der Gewinne wird im Ausland erwirtschaftet. Auslandskunden sind deshalb Premiumkunden; vgl. u.a. Roland Götz: Gasproms Zukunftsstrategie. Marktbeherrschung und Expansion, *SWP-Aktuell* 39, Berlin 2007.

rungsdruck auf korrupte Staatsklassen in zahlreichen Exportländern deutlich *vermindert* (besonders deutlich in Afrika, im Mittleren Osten und Zentralasien)¹¹. Andererseits speisen, etwa in Nigeria oder im Irak, hohe Rohstoffrenten ethnische Konflikte. Nicht zuletzt haben mit steigenden Exporterlösen aus dem extraktiven Sektor auch die Versuche zugenommen, Rohstoffe als außenpolitische Machtwährung einzusetzen. Russland strebt für sich eine Rolle als „Energiesupermacht“ an und möchte ausdrücklich an zentralen Weichenstellungen der europäischen und globalen Energiepolitik beteiligt werden. Auch wenn die Interessen von Kreml und Gazprom nicht immer deckungsgleich sind, werden Rohstoffreichtum und Energielieferungen als zentrale strategische Instrument betrachtet. Dagegen sind die ständigen Drohungen von Venezuelas linkspopulistischem Präsident Chavez, den USA den „Ölhahn“ zuzudrehen, von geringerer Relevanz. Dieser Theaterdonner verursacht westlichen Strategen vermutlich kaum Kopfzerbrechen, weil ein Ölboykott (in Form entgangener Exporterlöse) mit voller Wucht auf das Land (und dessen politische Führung) zurückfiele. Vermutlich käme es sehr schnell zu Umleitungseffekten¹². Die „Rohstoffwaffe“ wäre letztlich stumpf.

4. *Gestiegene Verwundbarkeitsängste des Westens*. Durch die zunehmende Volatilität der Rohstoffpreise und einen global beständig wachsenden Energiebedarf ist in den westlichen Industriestaaten, das politische Bewusstsein für Abhängigkeiten erheblich geschärft worden. Auch wenn es bisher kaum zu spürbaren Wohlstandseinbußen gekommen ist und der Preisauftrieb (beispielsweise durch Steigerung der Arbeitsproduktivität) weitgehend beherrschbar scheint, ist mit Blick auf *prognostizierte* Nachfrageentwicklungen eine wachsende Responsivität der OECD-Welt gegenüber Rohstoff- und Energieangelegenheiten zu beobachten. Aufgrund ihrer (vermeintlichen) volkswirtschaftlichen Implikationen rücken Fragen der Versorgungssicherheit immer stärker in den Vordergrund. Unverkennbar (und für die öffentliche Wahrnehmung maßgeblich) ist auch die Instrumentalisierung des Themas Energiesicherheit durch Umwelt- und Bauernverbände, Klimaschützer oder die Atomlobby – mit freilich zum Teil völlig entgegen gesetzten Akzentuierungen. Das Thema eröffnet neue argumentative Anknüpfungspunkte für alte Anliegen (Atomtechnik) und neue Subventionsbegehrlichkeiten (Biotreibstoffe).

Ressourcenfluch

Die analytische Fokussierung auf die machtpolitischen Implikationen von (teurer werdenden) Rohstoffen sollte nicht zu einem unreflektierten Rückfall in Denkkategorien der Großmachtpolitik führen. Zwar haben Rohstoffe seit der Entwicklung moderner Staatlichkeit einen gewichtigen Treibstoff geostrategischer Phantasien und außenpolitischer Auseinandersetzungen gebildet. Der Verfügbarkeit von Ressourcen wurde in

¹¹ Zu Ölreichtum als Demokratisierungshemmnis vgl. v.a. Michael L.Ross: Does Oil Hinder Democracy?, in: *World Politics* 53 (2), 2001, S. 325-361, oder Nicholas Shaxson: Oil, Corruption and the Ressource Curse, in: *International Affairs* 83 (6), 2007, S. 1123-1140.

¹² Länder, die exklusiv von Venezuela beliefert würden, träten in geringerem Umfang als Nachfrager am Weltmarkt auf. Die dadurch „freien“ Kontingente könnten ohne weiteres in die USA umgeleitet werden. Solange es zu keiner Produktionsdrosselung käme, würden mittelfristig wohl auch die Preise einigermaßen stabil bleiben.

geostrategischen Analysen ein zentraler Stellenwert beigemessen. Alle Großmächte des 20. Jahrhunderts haben aktive Rohstoffsicherungspolitik betrieben, zahlreiche imperiale Ambitionen scheiterten nicht zuletzt an einer fehlenden Rohstoffbasis. Der Dreiklang aus Rohstoffverfügbarkeit, ökonomischer Prosperität und geopolitischem Gewicht scheint allerdings im Lichte zahlreicher Entwicklungen fragwürdig geworden zu sein. Das Rohstoffautonomie bevorzugende Nullsummendendenken von (neo)realistischen Analysten scheint für die Verflechtungsbeziehungen des 21. Jahrhunderts weitgehend untauglich.

Die meisten wirtschaftlichen Erfolgsgeschichten der Nachkriegszeit (besonders die der Handelsstaaten Deutschland und Japan) zeigen, dass auch rohstoffarme Akteure zu weltwirtschaftlichen Schwergewichten aufsteigen können. Fehlender Zugang zu Rohstoffen kann sogar – bei günstigen institutionellen Rahmenbedingungen – als Innovationsanreiz wirken¹³. Bis auf Russland und Kanada sind alle Mitglieder der G8 im Saldo *Importeure* von Rohstoffen – mit einer in allen großen Wirtschaftsräumen perspektivisch steigenden Importrate. Allerdings scheinen die Entwicklung von Hochtechnologien, die aus hohen Bildungsinvestitionen ableitbare hohe Arbeitsproduktivität und eine starke Weltmarktintegration das Wohlstandsniveau der meisten entwickelten Industrienationen dauerhaft sichern zu können. Auch das rasante Wachstum Chinas und Indiens resultiert weniger aus Rohstoffreichtum. Mit dieser Feststellung korrespondiert die Tatsache, dass die meisten ressourcenreichen Staaten bis heute kaum nennenswerte Vorteile aus ihrem vermeintlichen „Startvorteil“ ziehen konnten. Saudi-Arabien, Russland oder Nigeria sind Beispiele für das *Paradox of Plenty*¹⁴, die ökonomisch schlecht genutzten Chancen riesiger Exportüberschüsse. In eine ähnliche Richtung geht die Theorie des sogenannten Ressourcenfluchs (*resource curse*), die den Zusammenhang zwischen Ressourcenüberfluss und unzulänglicher Entwicklung thematisiert¹⁵. Angesichts hoher Rohstoffpreise erweisen sich die politischen Folgen des Ressourcenfluchs für Entwicklungs- und Schwellenländer zur Zeit als besonders prekär. Der politische Kern des Ressourcenfluchs besteht in endemischem Governance- und Institutionenversagen und niedrigen Anreizen für politische Reformen¹⁶.

Komplexe Interdependenz

Ein weiterer Einwand gegen eine Überschätzung der strategischen Bedeutung von Rohstoff- und Energieproblemen lässt sich aus den ökonomischen Globalisierungsprozessen ableiten. Komplexe Interdependenz ist keine akademische Erfindung, sondern

¹³ Vgl. grundlegend David S. Landes: Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind, Berlin 1999.

¹⁴ Dazu Terry Lynn Karl: *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley (CA) 1997.

¹⁵ Vgl. dazu u.a. Michael L. Ross: *The Natural Resource Curse. How Wealth Can Make You Poor*, in: Ian Bannon/Paul Collier (Hrsg): *Natural Resources and Violent Conflict. Options and Actions*, Washington D.C. 2003, S. 17-42, oder Andrew Rosser: *The Political Economy of the Resource Curse. A Literature Survey*, Institute of Development Studies, *IDS Working Paper* 268, Brighton 2006.

¹⁶ Vgl. u.a. Shaxson (Anm. 11).

beschreibt die Realität der Weltwirtschaft. Die Implikationen sind vielschichtig: globalisierte Rohstoffmärkte entziehen Staaten, Produzenten wie Verbrauchern, Marktmacht. Preise für Rohstoffe sind in erster Linie durch die globale Nachfrageentwicklung und das im Vergleich langsamer wachsende Angebot getrieben. Diese durch Einzelakteure nicht auszuhebelnden Marktmechanismen sowie die spezifischen Bedingungen beim Transport von Rohstoffen (Pipelines) begrenzen den politischen Handlungsspielraum nicht unerheblich. Selbst für das OPEC-Kartell ist es kaum möglich, Preise langfristig zu manipulieren. Der allgemeine Preisanstieg im Rohstoffsektor ist zum wesentlichen Teil auf Nachfragesteigerung¹⁷ sowie fehlende Produktionselastizität und mangelnde Investitionsbereitschaft zurückzuführen, außerdem auch auf die Wiederentdeckung von Rohstoffen als Anlageklasse. Spekulanten und Finanzinvestoren versuchen vom Nachfrageboom zu profitieren – sie haben diesen aber nicht ausgelöst¹⁸. Steigende Nachfrage droht oft mit einer Angebotsverknappung verwechselt zu werden. Viele apokalyptische Szenarien gehen von abnehmender Verfügbarkeit von Bodenschätzen sowie wachsenden Verteilungskonflikten aus. Diese Interpretationen entbehren jedoch einer empirischen Grundlage.

Tatsächlich hat es, wenn auch mit gewisser zeitlicher Verzögerung, in den letzten Jahren im Rohstoffsektor moderate Produktionssteigerungen gegeben. Die dennoch stark gestiegenen Preise sind Ausdruck dafür, dass der Bedarf schneller wächst als das Angebot, nicht dafür, dass dieses zurückgegangen ist oder in absehbarer Zeit zu verschwinden droht. Im Gegenteil: die förderbaren Ressourcen nehmen zu. Aus geologischen Gründen und wegen steigender Preise für Ausrüstung und Personal haben zwar viele Firmen mit explosionsartig steigenden Erschließungskosten zu kämpfen, gleichzeitig werden aber auch durch die hohen Absatzpreise viele Vorkommen rentabel, die vor einigen Jahren noch nicht hätten ausgebeutet werden können. Im Explorationsbereich sind börsennotierte Unternehmen besonders stark aktiv, so dass erwartet werden kann, dass neuerschlossene Vorräte effizient und zügig dem Weltmarkt zugeführt werden – das muss aber nicht zu sinkenden Preisen führen. Vielmehr ist die Möglichkeit zur Preisbe-

¹⁷ Im Gegensatz zu früheren „Ölkrisen“, die in erster Linie durch Angebotsverknappung und Preismanipulation der Produzenten verursacht wurden, handelt es sich bei der derzeitigen Ölpreishausse wohl *erstmalig* um eine durch steigende Nachfrage (und Spekulation) verursachte Entwicklung. Besonders auffällig ist der Rückgang des Produktionspuffers, der einigen OPEC-Staaten in früheren Hochpreisphasen eine Erhöhung der Produktion ermöglichte; vgl. ausführlicher Enno Harks: Der globale Ölmarkt. Herausforderungen und Handlungsoptionen für Deutschland, *SWP-Studie S11*, Berlin 2007.

¹⁸ Viele der derzeitigen Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten sind hausgemacht; sie gehen direkt auf die (zuvor fast zwanzig Jahre währende) Rohstoffbaisse zurück: Niedrige Preise hatten die Investitionstätigkeit im extraktiven Sektor stark sinken lassen, viele Öl- oder Erzvorkommen ließen sich im Zuge des Preisverfalls nicht mehr rentierlich ausbeuten. Da aber die Wiederaufnahme der Produktion oder die Neuerschließung von Vorkommen einen gewissen zeitlichen Vorlauf benötigt, kann die zur Zeit stark wachsende Ressourcennachfrage nur verzögert bedient werden. Preisaufrtrieb ist die direkte ökonomische Folge; dadurch aber ist langfristig wieder mit Produktionssteigerungen zu rechnen. Erstaunlicherweise haben aber auch die hohen Rohstoffpreise die Investitionsbereitschaft der Konzerne nur mit starker Verzögerung angefacht. Im Ölsektor wird beispielsweise weiterhin mehr an die Anteilseigner (Staaten oder Aktionäre) ausgeschüttet als in Exploration investiert; vgl. dazu etwa Paul Stevens: Oil Markets, in: *Oxford Review of Economic Policy* 21 (1), 2005, S. 19-42.

einflussung abhängig von der Marktmacht der Firmen. Beim wichtigsten Primärenergie-träger Erdöl produzieren selbst die größten Unternehmen – ob staatlich kontrolliert (Saudi-Aramco) oder börsennotiert (Exxon Mobile) – nur einen kleinen Teil der gesamten Fördermenge. Sie können deshalb keine einseitigen Preisdikate durchsetzen. Allerdings kann das Angebot verknappt werden – diese Befürchtung wird durch den hohen Politisierungsgrad des Erdölsektors genährt. Gleichwohl ist die Marktmacht einzelner Firmen auf stärker monopolisierten Märkten z.B. für Eisenerz, Kupfer oder Platin ungleich höher: dort können Anbieter willkürlich an der Preisschraube drehen, darum wissend, dass Abnehmern kaum Ausweichmöglichkeiten bleiben. Auf den am stärksten monopolisierten Märkten sind aber überwiegend private Bergbaukonglomerate tätig, kaum Konzerne in Staatsbesitz. Die Preissteigerungen entspringen also meist Renditeinteressen und nicht dem politischen Kalkül von Staatsklassen (auch wenn es für verarbeitende Firmen letztlich egal sein dürfte, ob die Preissteigerungen von einem Staatsmonopolisten oder einem Rohstoffgiganten wie BHP Billiton oder Rio Tinto diktiert werden).

Nach der hier vertretenen Argumentation dürfte die starke und weiterhin wachsende weltwirtschaftliche Interdependenz eine konflikthafte Zuspitzung zwischen Produzenten- und Importstaaten verhindern. Ein einseitiges Exportembargo triebe z.B. die Preise, schade aber der Reputation (und den Einnahmen) des exportierenden Landes. Andererseits wäre ein unilateral vereinbarter Importverzicht, dies zeigt der Umgang des Westens mit Öllieferungen aus dem Iran, kaum wirksam, weil andere Abnehmer in die Bresche springen. Auf Dauer angelegte stabile Beziehungen liegen deshalb im Hauptinteresse sowohl der Lieferanten- wie auch der Abnehmerländer. Beide Seiten verfolgen tendenziell komplementäre Interessen, zwischen ihnen herrscht weitgehend symmetrische Interdependenz, die aufzukündigen hohe Kosten verursachen würde. Angesichts dessen ist kaum erkennbar, wie der wachsende Staatseinfluss im Rohstoffsektor einen wirklichen Stolperstein für Wettbewerbsmechanismen darstellen könnte.

Energiesicherheit

Sicherheit ist, als territorial gebundenes Konzept, ein konstitutives Handlungsmoment von Außenpolitik. In sicherheitspolitischen Konzepten müssen extrem seltene und gravierende Herausforderungen Berücksichtigung finden. Was aber kann vor dem Hintergrund komplexer Interdependenz unter Energiesicherheit, zumal „nationaler“ verstanden werden? Ein Sicherheitsbegriff, der auf geopolitische „Ernstfälle“ fokussiert ist, erweist sich als analytisch untauglich, weil Energiekrisen keine „known unknowns“ sind, um mit dem Spätplatoniker *Rumsfeld* zu sprechen. Wenn die Rohstoffversorgung großer Volkswirtschaften tatsächlich für längere Zeit unterbrochen sein sollte, wären die Einbußen sehr einschneidend. Mit welchen Strategien (außer exzessiv-kostspieliger Lagerhaltung) solchen Ernstfällen vorzubeugen und mit welchen sicherheitspolitischen Instrumenten sie zu verhindern wären, ist unklar. Tatsächlich ist einem geopolitischen Ernstfall kaum wirksam vorzubeugen. Bei globalen Krisen ist unweigerlich mit rasanten Preissteigerungen, möglicherweise auch mit unterbrochenen Lieferwegen zu rechnen. Dem wird sich letztlich *kein einzelner Verbraucherstaat* entziehen können. Die Verhinderung solcher Ernstfälle bleibt zwar eine wichtige allgemeine Aufgabe, allerdings ist

jeder Staat, auf sich allein gestellt, damit überfordert; selbst die überragende Supermacht USA. Eine umfassende geopolitische Gefahrenabwehr kann mit den Instrumenten nationaler Sicherheitspolitik nur suggeriert, nicht garantiert werden. Gegen mögliche Verursacher von Energiekrisen (z.B. religiöse Abenteurer) gibt es keine wirksame Abschreckung. Außerdem hat sich ein territorial bzw. auf die heimische Wirtschaft begrenztes Versorgungssicherheitspostulat gegebenenfalls immer geostrategischen Interessen unterordnen – auch dafür hat die US-Außenpolitik wiederholt Beispiele geliefert¹⁹. Energiepolitik oder Versorgungsanliegen werden sekundär, wenn die Staatsräson oder normative Leitbilder (Menschenrechte) in den Vordergrund geraten.

Zentral geht es bei Energiesicherheit also um Stabilität in den internationalen Beziehungen im allgemeinen und Verlässlichkeit in den Beziehungen zwischen Rohstoffexporteuren und Verbraucherländern – dabei immer bedenkend, dass diese Beziehungen entscheidend durch ökonomische Akteure, also Unternehmen, geprägt werden. Im Fokus stehen zwei Faktoren: Preisstabilität und Versorgungssicherheit²⁰. Versorgungssicherheit ist mit nationalen Steuerungskapazitäten allein kaum zu beeinflussen – die Präsenz der US-Marine an der Straße von Hormuz ist eher ein Einzelfall. Die Unwilligkeit (oder Scheu) der Europäer zu ähnlich kostspieligen Stabilitätsbeiträgen illustriert, dass Versorgungsstabilität bemerkenswerterweise auch kaum als multilaterale Steuerungsaufgabe verstanden wird²¹. Darüber hinaus ist deutlich geworden, dass sich die Preisbildung bei Rohstoffen politischer Einflussnahme weitgehend entzieht. Auch wenn in einem Teil der Lieferverträge marktferne, „politische“ Preise vereinbart werden (wie in einigen Abkommen Chinas mit afrikanischen Staaten), dürfte es keinem Verbraucherland gelingen, dauerhaft einen Großteil seiner Rohstoffe zu Vorzugspreisen quasi an den Weltmärkten vorbei zu beziehen. Preisstabilität kann langfristig vielmehr nur durch ein ausreichend großes Angebot an Rohstoffen – dazu bedarf es hinreichender Ausgaben in Exploration und Transportinfrastruktur – oder eine Senkung des Verbrauchs – dazu bedarf es u.a. der massiven Förderung erneuerbarer Energien und höherer Energieeffizienz – erreicht werden. An der ersten Stellschraube drehen die Produzentenländer aus Rentiersinteressen heraus zur Zeit eher zurückhaltend, die andere gerät in der OECD-Welt (und dort wiederum vor allem für Unternehmen aus allen Branchen) umso stärker in den Vordergrund: Nachhaltigkeitsdenken und Energieeffizienz werden vermutlich die wichtigsten Instrumente westlicher Energiepolitik sein, allerdings wird die Politik auch dort tendenziell nur marktbegleitend, nicht marktsteuernd agieren können. In den großen Verbraucherregionen sollte vor allem der Eindruck vermieden werden, durch Anstrengungen im Bereich erneuerbarer Energien die fundamentale Importabhängigkeit im Bereich der Energieträger und Rohstoffe kurz- oder mittelfristig beseitigen und damit den Preisauftrieb dämpfen zu können. Die Importe aus (heute) tendenziell instabilen Regionen werden nach allen realistischen Projektionen weiter wachsen. Zweifellos werden

¹⁹ Vgl. Glenn *Snyder*: *Deterrence and Defense. Toward a Theory of National Security*, Princeton (NJ) 1969, oder Stephen D. *Krasner*: *Defending the National Interest. Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton (NJ) 1978.

²⁰ Vgl. Douglas R. *Bohi*/Michael R. *Toman*: *The Economics of Energy Security*, Boston (MA) u.a. 1996.

²¹ Vgl. Günther *Maihold*: *Internationale Energiebeziehungen. Außenpolitische Handlungsoptionen zwischen institutioneller Entwicklung und Politikkoordination*, in: Enno *Harks*/Friedemann *Müller* (Anm. 1), S. 249-268.

die Förderländer diese für sich zu nutzen versuchen, ein Mitspracherecht bei den energiepolitischen Weichenstellungen der Großverbraucher wird ihnen aber wohl auf Dauer verweigert werden können, weil die steigende Importabhängigkeit mit steigenden Rentiersinteressen korrespondiert.

Bedarf und Perspektiven von Rohstoffsicherungspolitik

Der vielbeschworene konjunkturelle Bremseffekt durch gestiegene Rohstoffpreise ist (bisher) kaum spürbar: 2006 und 2007 fiel das globale Wirtschaftswachstum so hoch aus, wie seit 30 Jahren nicht mehr – trotz eines im historischen Vergleich ebenfalls sehr hohen Preisniveaus für Rohstoffe. Die Stromproduktion aus fossilen Energieträgern sowie der Ressourcenverbrauch erreichen jedes Jahr historische Rekordmarken. Wenn überhaupt, dann gibt es nur eine gefühlte, medial verstärkte Rohstoffkrise. Weder global noch regional ist die Versorgungssicherheit der westlichen Industrienationen mit Schlüsselrohstoffen akut gefährdet, noch drohen in naher Zukunft *dramatische* Produktionsrückgänge oder –ausfälle, auch nicht beim mit besonderer Wachsamkeit beobachteten Erdöl²². Für Beruhigung sollte die Tatsache sorgen, dass der Großteil der Rohstoffe weiterhin auf globalen Märkten gehandelt wird. Damit wird eine transparente Preisfindung sichergestellt.

Sowohl Produktion als auch Verbrauch von fossilen Primärenergieträgern werden vermutlich auch weiterhin wachsen²³. Parallel dazu werden – preisinduziert und durch gesetzgeberische Lenkungsversuche unterstützt – aus ökonomischen wie ökologischen Beweggründen heraus die Bemühungen um Energieeffizienz zunehmen. Hohe Energiepreise geben Anlass zum Umdenken und belohnen Innovation. Im langfristigen Trend sinkt der für Rohstoffe aufgewendete Teil des BIP, in der OECD-Welt sogar überdurch-

²² Aufgrund einer stetigen und auch in den nächsten Jahrzehnten anhaltenden Produktionsexpansion ist ein „Peak Oil“ (Rückgang der nachgewiesenen Ölreserven verbunden mit einem Produktionsmaximum) zwar absehbar (möglicherweise zwischen 2020 und 2030), aber eben keineswegs akut. Die sicher nachgewiesenen und zu heutigen Preisen förderbaren Ressourcen werden noch über etliche Jahrzehnte eine Ölproduktion mindestens auf, wahrscheinlich deutlich über dem heutigen Niveau ermöglichen.

²³ Vgl. grundlegend *International Energy Agency* a.a.O. (Anm. 8) oder *British Petroleum: BP Statistical Review of World Energy*, London 2007. Im *World Energy Outlook 2007* wurde von der IEA allerdings erstmals auf eine sich abzeichnende Lücke zwischen Erdölförderung und stark wachsendem Ölverbrauch hingewiesen. Als Hauptgrund für die stagnierende oder sinkende Produktion werden fehlende Investitionen der Produzenten angeführt. Um den Weltölbedarf perspektivisch decken zu können, müssten 5.400 Mrd. US\$ investiert werden. Entsprechende Anstrengungen vorausgesetzt, hält die IEA, im Gegensatz etwa zu Forschungen der *Energy Watch Group*, die Steigerung der Fördermenge immerhin für möglich. Dass der massive Investitionsbedarf bei den Produzenten zu Preissteigerungen, diese aber wiederum zu höherer Energieeffizienz führen und als indirekte Subvention für alternative Technologien wirken, muss hier nicht weiter ausgeführt werden. Fraglich ist jedoch, ob der globale Ölverbrauch tatsächlich wie prognostiziert um etwa 3% p.a. steigen wird, wenn der Preisauftrieb anhalten sollte. In diesem Fall wäre nämlich eher mit einer Abschwächung der Nachfrage (besonders in den Schwellenländern) bzw. einem Schwenk zu alternativen Technologien oder Primärenergieträgern (Kohle- verflüssigung) zu rechnen.

schnittlich. Rohstoffe sind keine „Achillesferse“ für Wachstum und Beschäftigung. Am deutlichsten zeigt sich das in den postmodernen Dienstleistungsökonomien der entwickelten Länder, wo verstärkt Technologien für erneuerbare Energien entwickelt werden²⁴. Zwar gibt es wenig Anlass, die Nachhaltigkeit dieses vorrangig durch Marktakteure und individuelle Konsumgewohnheiten vorangetriebenen Effizienztrends in Frage zu stellen. Es ist aber fraglich, ob die grüne Hochtechnologie oder die europäische Skepsis gegenüber der Atomenergie die Mechanismen globaler Energienachfrage maßgeblich beeinflussen können.

Insgesamt erscheint der Bedarf für ein *stärkeres* Engagement der Politik bei der aktiven Rohstoffsicherung eher niedrig. Dennoch wollen entsprechende Forderungen nicht verstummen und stoßen auch zunehmend auf Resonanz, offenbar, weil der Blick bereits stark auf *zukünftig vermutete* Engpässe, Verteilungskonflikte und Versorgungsschwierigkeiten gerichtet ist. Vor allem Chinas Bemühungen um Rohstoffabkommen mit zentralasiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten haben im Westen rohstoffpolitische Handlungszwänge argumentativ aufgewertet. Chinas Auftreten ist unverblümt an „nationalen“ Interessen orientiert, allerdings schlagen auch die ökonomischen Zwänge, das rasante Wirtschaftswachstum durch hastige Nachschubsicherung zu flankieren, deutlich durch. Auch sind Anzeichen eines *latecomer*-Verhaltens zu beobachten: China konzentriert sich notgedrungen auf „weiße Flecken“, Regionen, die bei der Ressourcenausschöpfung vom Westen bisher vernachlässigt wurden. Zum Teil werden für Förderkonzessionen überhöhte „politische Preise“ gezahlt, insbesondere, wenn die Vergabe mit großangelegten Infrastrukturzusagen der Chinesen erkaufte wird²⁵. Allerdings wird dies durch die wachsenden chinesischen Exporte in die betroffenen Staaten wohl mehr als überkompensiert. Bemerkenswert aber ist, dass die chinesische Regierung den halbstaatlichen Rohstoffunternehmen zwar aktiven Flankenschutz (und großzügige Kreditzusagen) bietet, aber nicht sicherstellen kann, dass die geförderten Bodenschätze auch tatsächlich nach China ausgeführt werden. Für die miteinander konkurrierenden Unternehmen stehen Gewinninteressen deutlich im Vordergrund. Sie produzieren für den *Weltmarkt* und dämpfen durch zusätzliche Explorationsanstrengungen und Ausweitung des Rohstoffangebots den globalen Preisauflauf. Dies unterstützt das bereits erwähnte Argument, dass die Ergebnisse von Rohstoffpolitik unweigerlich zu einem globalen Kollektivgut werden: ein vergrößertes Angebot hilft allen Verbraucherstaaten.

In Europa hat in erster Linie die Energiepolitik Russlands Fragen der Rohstoffabhängigkeit in den Vordergrund gerückt. Die Verteuerung der russischen Gaslieferungen an die Ukraine wurde – obgleich einem durchaus nachvollziehbaren ökonomischen Kalkül folgend – vielfach als Menetekel für die Gefahren einer wachsenden Importabhängigkeit des Europas gedeutet. Inzwischen hat sich die EU zwar auf eine gemeinsame Ener-

²⁴ Aufschlussreich ist ein Blick auf die volkswirtschaftlichen Relationen: Im Jahr 2006 beliefen sich die Kosten des weltweiten Ölkonsums auf ca. 2000 Milliarden US\$ (bei einem Durchschnittspreis von 60 US\$ pro Barrel). Für den zentralen „Treibstoff“ der Weltwirtschaft mussten damit knapp 4 % der globalen Wirtschaftsleistung aufgewendet werden; in den Industrieländern liegt der Anteil der Kosten für Primärenergieträger am BIP sogar noch niedriger.

²⁵ Vgl. Michael Wesley (Hrsg.): *Energy Security in Asia*, London 2007. Zu Motiven und Schwerpunkten der chinesischen Außenpolitik in Afrika vgl. vor allem David Mephram/Leni Wild (Hrsg.): *The New Sinosphere: China in Africa*, London 2006.

gie-Außenpolitik verständigt – deren Kern besteht allerdings aus Mangel an glaubhaften Alternativen in einer festen Anbindung an Russland²⁶. Die von EU-Diplomaten gerne benutzte Floskel „Energiedialog“ zeigt die fehlende Bereitschaft der Europäer, die Versuche der russischen Führung, Energiepolitik für eine Rückkehr Russlands in den Großmachtstatus zu instrumentalisieren, entschieden zurückzuweisen. Natürlich bildet dabei der auch in anderen Zusammenhängen durchschimmernde Mangel an Geschlossenheit der EU-Staaten ein strukturelles Hindernis. Unzweifelhaft aber hat Rohstoffpolitik einen zentralen Platz in den Argumentationsmustern zur Begründung der GASP gewonnen. Europa hat sich zu strategischen Rohstoffinteressen bekannt und scheint zunehmend bereit, seine (bescheidenen) außenpolitischen Instrumente zielgerichtet einzusetzen. Auch in Deutschland gewinnt die Debatte an Bedeutung. Für Auslandseinsätze der Bundeswehr wird inzwischen häufig mit der Zusatzlegitimation Rohstoffsicherung geworben, so beim ISAF-Einsatz in Afghanistan oder beim Kongo-Einsatz.

Der Hauptschwerpunkt der in Deutschland und Europa verfolgten Energiestrategie liegt auf der Diversifizierung von Energieträgern, Lieferanten und Transportwegen. Die Erfolgsaussichten sind gemischt: die stärksten Akzente dürften, nicht zuletzt wegen der Vorreiterrolle im Klimaschutz, bei der Entwicklung alternativer Energien gesetzt werden können. Ob es freilich durch verschiedene Pipelineprojekte und Schönwetterstrategien wie „Stabilitätsexport“ nach Mittelasien gelingen wird, sich unabhängiger von als unsicher wahrgenommenen Produzentenländern zu machen, darf bezweifelt werden. Dagegen sprechen die „sunk costs“ der bestehenden Transportinfrastruktur, die eine enge Anbindung an Russland zementieren und Entflechtung schwierig machen, ebenso wie die Tatsache, dass es kaum noch unerschlossene Lieferregionen gibt und die Nachfragekonkurrenz groß ist. Insgesamt dürfte das ambitionierte Klimaschutzprogramm der EU langfristig einen wesentlich stärkeren Beitrag zur Verringerung des Importbedarfs leisten als die vielbeschworenen Dialoge und Partnerschaftsabkommen.

Auch in den USA wird die Debatte über Energiesicherheit (bzw. „Energieunabhängigkeit“) wieder intensiv geführt²⁷. Angesichts der perspektivisch steigenden Importabhängigkeit sind die politischen Angebote zur Herstellung von Versorgungssicherheit bisher kaum überzeugend ausgefallen. Im Mittelpunkt stehen die von der Agrarlobby unterstützte Förderung von Biokraftstoffen, ein Ethanol-Abkommen mit Brasilien, die stärkere Nutzung heimischer Kohlevorkommen und eine höhere Energieeffizienz. Die ökologischen Nebenwirkungen dieses energiepolitischen Autonomiestrebens werden vermutlich (ebenso wie in Europa) erheblich sein. Ob damit das angestrebte Ziel, die Importe aus den Mittleren Osten deutlich zu verringern, erreicht werden kann, ist fraglich. Als Supermacht setzt Amerika außerdem weiterhin auf „klassische“ Mittel der Energiesicherung, allerdings mehren sich die Anzeichen einer hegemonialen Überdehnung. Das äußerst kostspielige amerikanische Militärengagement im Mittleren Osten wird in den USA selbst inzwischen mehrheitlich abgelehnt.

²⁶ Vgl. Lothar Rühl: Russland als strategischer Partner oder als strategische Herausforderung. Europa und die Energiegroßmacht im Osten, in: *Meier-Walser* (Anm.1), S. 107-122.

²⁷ Jens van Scherpenberg: Energiesicherheit – die geostrategische und energiepolitische Herausforderung für die USA, in: Reinhard C. *Meier-Walser* (Anm. 1), S. 253-265.

Flexicurity zwischen Staat und Markt

Auch wenn der Wettlauf um Ressourcenzugang an Intensität gewinnen sollte, zeichnet sich ein „Weltkrieg um Rohstoffe“ ebenso wenig ab wie ein „Weltkrieg um Wohlstand“. Das liegt vor allem daran, dass in diesen Auseinandersetzungen fast ausschließlich Unternehmen antreten und die administrativen Einflussmöglichkeiten gering sind. Die von Interdependenz und den Mechanismen der Rohstoffmärkte ausgehenden Zwänge lassen sich bei den politischen Bemühungen um Energiesicherheit nicht ausblenden. Exklusive Energiesicherheit erweist sich angesichts komplexer Interdependenz als Illusion. Energiesicherheit ist ein territorial nicht begrenzbares Gut, das nur kollektiv erreicht und konsumiert werden kann. Weder Preisstabilität noch Versorgungssicherheit sind allein durch nationalstaatliche Rohstoffsicherungs politik erreichbar. Kein Staat verfügt über die Mittel, sich von Versorgungskrisen abzukoppeln oder Preisschocks zu vermeiden. Von komplexen Verflechtungsbeziehungen profitieren sowohl Produzenten als auch Verbraucherstaaten; gleichzeitig sind beide Seiten ökonomisch verwundbar. Die skizzierten Strategien, mit denen fast alle Großverbraucher ihre energiepolitische Autonomie zu stärken versuchen, erweisen sich bisher entweder als unzureichend (erneuerbare Energien), oder bergen negative klimapolitische Implikationen (stärkere Nutzung von Kohle und Agrarrohstoffen). Sicherheitspolitische Stabilitätsbeiträge, verstärkte Investitionen in der Rohstoffproduktion oder Entwicklungen auf der Nachfrageseite können allenfalls die *globale* Energiesicherheit stärken helfen.

Angesichts der von den globalen Rohstoffmärkten unausweichlich ausgehenden Unsicherheiten können Nationalstaaten lediglich eine Strategie der energiepolitischen Flexicurity verfolgen. Während die Versorgungssicherheit durch Stabilität in den Beziehungen zu Lieferantenländern und Diversifizierung des heimischen Energiemixes (zuvor derst die Entwicklung alternative Energietechnologien) einigermaßen gesichert werden kann, existieren bisher weder auf nationaler noch auf multilateraler Ebene Instrumente, um zyklische oder konfliktgetriebene Preisausschläge im Rohstoffsektor zu verhindern. Verschiedene Rohstoffregime sind an den unterschiedlichen Interessen von Produzenten und Verbraucherstaaten gescheitert²⁸. Preiskontrollen oder Preisdiktate lassen sich kaum durchsetzen, am wenigsten, wenn eine hohe Importabhängigkeit besteht. Rohstoffe werden, solange die globale Nachfrage steigt, perspektivisch teurer, aber nicht so knapp, dass Konfliktszenarien realistisch sind. Flexicurity läuft darauf hinaus, dass Entscheidungsträger sich von den sicherheitspolitischen Konnotationen des Themas Energiesicherheit verabschieden müssen. Die Politik der Verbraucherstaaten sollte, ihre begrenzten Handlungsmöglichkeiten anerkennend, auf symbolpolitische Abenteuer verzichten und mit größerer Gelassenheit eine kluge, an Nachhaltigkeit orientierte Rahmensetzung in der Umwelt- und Klimaschutz vorantreiben. Dabei sollten alle energiepolitischen Maßnahmen möglichst nicht an einer Aushebelung, sondern an der *Stärkung von Marktmechanismen* orientiert sein: der Verzicht auf eine Liberalisierung der Energiemärkte oder neue Formen von Ökoprotektionismus würden, neben ihren schädlichen ökonomischen Folgen, letztlich auch das geringe Maß an politisch herstellbarer Energiesicherheit zusätzlich verringern.

²⁸ Vgl. Peter Mayer: Macht, Gerechtigkeit und internationale Kooperation. Eine regimeanalytische Untersuchung zur internationalen Rohstoffpolitik, Baden-Baden 2006.