

SWP-Aktuell

NR. 1 JANUAR 2019

US-Russland-Politik trifft europäische Energieversorgung

Die Folgen unilateraler Sanktionen und wachsender Marktkonkurrenz

Sascha Lohmann/Kirsten Westphal

Seit Beginn der russischen Militärintervention in der Ukraine Anfang 2014 befinden sich die Regierungen der Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation in einer geopolitischen Auseinandersetzung, die überwiegend mit wirtschaftlichen Mitteln ausgetragen wird. Neben unilateralen Wirtschaftssanktionen setzt die US-Regierung dabei auf den Export von verflüssigtem Erdgas (*liquefied natural gas*, LNG). Damit will sie neben den russischen Staatseinnahmen auch die europäische Abhängigkeit von russischen Energieimporten verringern. Ins Fadenkreuz gerät in diesem Kontext vor allem die deutsche Bundesregierung, die von Präsident Donald J. Trump als »Gefangener Russlands« bezeichnet worden ist. Je stärker der europäisch-russische Energiehandel in den Konflikt zwischen Washington und Moskau hineingezogen wird, desto schwerwiegender dürften die Folgen für die europäische Energieversorgung sein.

Der verstärkte Einsatz wirtschaftlicher Machtinstrumente in der US-amerikanischen Russland-Politik beeinträchtigt europäische und deutsche Interessen. Dass von dieser Sanktionspolitik die Energiebeziehungen zwischen Europa und Russland in breitem Maße betroffen sind, gerät in der gegenwärtigen Diskussion über die im Bau befindliche Pipeline *Nord Stream 2* aus dem Fokus. Dieses Projekt steht nicht nur in der Europäischen Union und in Deutschland, sondern auch in Washington in der Kritik. Die US-Regierung lotet Mittel und Wege aus, um die Realisierung dieses Vorhabens zu stoppen.

Bereits in den 1960er und in den 1980er Jahren versuchten die jeweiligen US-Admi-

nistrationen, den Bau jener russischen Pipelines, die heute durch die Ukraine verlaufen, mit einer Mischung aus Anreizen und Druck gegenüber ihren europäischen Verbündeten zu verhindern. Das mit hohen politischen Kosten verbundene Projekt *Nord Stream 2* (vgl. SWP-Studie 21/2016) stellt die Bundesregierung seit 2015 vor das Dilemma, Rechtsprinzipien, außen- und europapolitische Leitlinien und wirtschaftliche Interessen unter einen Hut zu bringen. Zugleich engen die US-Sanktionen die deutsche und europäische Handlungsautonomie empfindlich ein. Zudem sind in der EU nicht nur der energiepolitische Zusammenhalt, sondern auch die Energiesicherheit im Sinne eines wettbewerbsfähigen, optional



nachfragbaren und stabilen Angebots bedroht.

Unilaterale Sanktionen als Mittel der US-Russland-Politik

Schon zu Zeiten des Kalten Krieges setzte die US-Regierung vorrangig auf unilaterale Wirtschaftssanktionen, um die sowjetische Führung im Systemkonflikt zu schwächen. Ausgangspunkt dieser Sanktionspolitik war ein striktes unilaterales Exportkontrollregime für Dual-Use- und Rüstungsgüter, das in Abstimmung mit den westlichen Alliierten zu einem multilateralen Embargo erweitert wurde. Zwischen 1951 und 1992 verwehrt Washington der Sowjetunion und deren Nachfolgerin, der Russischen Föderation, zudem den Vorteil der Meistbegünstigung in den bilateralen Handelsbeziehungen. Nach dem Ende des Kalten Krieges belegten die Vereinigten Staaten die nun russischen Rüstungsunternehmen wegen deren Exporten in den Iran mit unilateralen Sanktionen und schlossen sie dadurch punktuell und zeitlich begrenzt vom US-Markt aus. Seit Ende 2012 verwehrt die US-Regierung russischen Offiziellen, denen sie Menschenrechtsverletzungen und Bestechlichkeit vorwirft, die Erteilung von Visa und blockiert deren Vermögenswerte, sofern sich diese unter US-Jurisdiktion befinden.

Weitaus umfangreichere Sanktionen verhängte die US-Regierung im März 2014 als Reaktion auf die völkerrechtswidrige Eingliederung der Schwarzmeerhalbinsel Krim in die Russische Föderation und auf die Moskauer Destabilisierungspolitik in der Ostukraine. Zunächst verschärften das US-Handels- und Außenministerium die Exportkontrollen für Dual-Use- und militärische Güter, Technologie und Dienstleistungen. Gleichzeitig begann das Office of Foreign Assets Control (OFAC) im US-Finanzministerium damit, natürliche und juristische russische Personen aus dem engeren Führungszirkel um Präsident Wladimir Putin als *Specially Designated Nationals (SDN) and Blocked Persons* zu listen. Auf der Grundlage dieser Maßnahme können die unter

US-Jurisdiktion befindlichen Vermögenswerte der Betroffenen eingefroren werden. Zudem ist es natürlichen und juristischen US-Personen untersagt, mit diesen sogenannten SDNs in Geschäftsbeziehung zu treten. Dieses Verbot ist mit zivilen und strafrechtlichen Folgen bewehrt und erstreckt sich auch auf solche Unternehmen, die sich zu mehr als 50 Prozent entweder im Besitz von gelisteten russischen Einzelpersonen, Organisationen oder Einrichtungen befinden oder von diesen kontrolliert werden.

Die Gründe für eine Listung als SDN sind in vier Exekutivverordnungen (*Executive Orders*, E.O.) niedergelegt, die zwischen März und Dezember 2014 von Präsident Obama erlassen und im August 2017 vom Kongress in Gesetzesform überführt wurden. Dazu zählen Aktivitäten, die die demokratischen Prozesse oder Institutionen der Ukraine unterminieren und den Frieden, die Sicherheit, die Stabilität, die Souveränität oder die territoriale Integrität des Landes bedrohen. Weitere Gründe sind die Veruntreuung ukrainischen Staatsvermögens und die illegale Ausübung von Regierungsgewalt innerhalb des ukrainischen Staatsgebiets (E.O. 13,660). Als SDN gelistet werden können hochrangige Angehörige der russischen Regierung, deren Unterstützer (allen voran die sogenannten Oligarchen), aber auch Personen, die im russischen Rüstungssektor tätig sind (E.O. 13,661; 13,662) oder Handel auf der Krim treiben bzw. dort investieren (E.O. 13,685).

Schließlich geraten russische Individuen, Organisationen und Einrichtungen immer wieder ins Visier jener mehr als 30 unilateralen US-Sanktionsregime, die sich unter anderem gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, transnationale Kriminalität und eine Reihe staatlicher und nicht-staatlicher Akteure richten. Derzeit geltende Listungen erfolgten etwa aufgrund russischer Aktivitäten in Bezug auf bestimmte Staaten wie Syrien, Iran und Nordkorea sowie im Zusammenhang mit Cyberattacken und der Einmischung in den US-Präsidentenwahlkampf 2016. Nachdem das US-Außenministerium eine Beteiligung des Kremls an der Vergiftung des ehemali-

gen russischen Geheimdienstmitarbeiters Sergej Skripal im Vereinigten Königreich festgestellt hatte, verhängte Washington weitere Handelssanktionen gegen Russland, von denen ein erster Teil im August 2018 in Kraft trat.

Rücksicht auf europäische Interessen unter Obama

Präsident Barack H. Obama ging beim Einsatz unilateraler US-Sanktionen gegen einen der größten Energieexporteure der Welt äußerst behutsam vor. Mit Rücksicht auf die großen Energieimporte europäischer Verbündeter aus Russland nahm seine Administration die laufende Förderung und die Exporte von russischem Öl und Erdgas von Sanktionen aus. Die Strafmaßnahmen fokussierten sich stattdessen auf die langfristige Erschließung und Ausbeutung der Erdölvorkommen in den arktischen Gewässern und der Tiefsee sowie von Schieferöl. Diese Schritte erfolgten jeweils in enger Abstimmung mit den Europäern, die ihre unilateralen Sanktionen wiederum ebenfalls mit Washington koordinierten.

Konkret erließ die Obama-Administration ab Juli 2014 neuartige, sogenannte sektorale Sanktionen, die ausschließlich darauf ausgelegt waren, die Kosten für die langfristige Entwicklung des russischen Energiesektors in die Höhe zu treiben. Gemäß E.O. 13,662 begann das OFAC sodann, russische Unternehmen aus dem Finanz-, Rüstungs- und Energiesektor auf eine *Sectoral Sanctions Identification* (SSI)-Liste zu setzen. Mit der Veröffentlichung der SSI-Liste wurde die Vergabe von Krediten durch natürliche und juristische US-Personen zeitlich wie folgt eingeschränkt: für gelistete russische Finanzinstitute darf die Laufzeit nicht mehr als 14 Tage betragen (Direktive 1), für russische Energieunternehmen nicht mehr als 60 Tage (Direktive 2) und für russische Rüstungsunternehmen nicht mehr als 30 Tage (Direktive 3). Weiterhin ist es natürlichen und juristischen US-Personen untersagt, sich an der Exploration und Förderung von Erdöl in arktischen Gewässern, in der Tiefsee und in Schieferformationen zu beteiligen (Direk-

tive 4). Im Gegensatz zu den als SDN gelisteten Personen können diejenigen, die auf die SSI-Liste gesetzt wurden, über ihre unter US-Jurisdiktion fallenden Vermögenswerte frei verfügen. Auch können natürliche und juristische US-Personen weiterhin mit diesen in jedwede anderweitige Geschäftsbeziehung treten.

Europäisch-russischer Energiehandel als Zielscheibe

Im August 2017 weitete eine überparteiliche Mehrheit im Kongress die bestehenden Sanktionen gegen Russland aus. Die Maßnahmen waren eine Reaktion auf den russischen Eingriff in den syrischen Bürgerkrieg ab September 2015, auf die vom Kreml aus gesteuerten Cyberattacken gegen US-Behörden und Unternehmen und auf die Indizien für eine Einmischung Moskaus in den US-Präsidentenwahlkampf 2016. Der auch gegen Iran und Nordkorea gerichtete *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017* (CAATSA) wurde gegen den ausdrücklichen Willen von Präsident Trump verabschiedet. CAATSA schränkte den Spielraum für mögliche Erleichterungen bei den Primärsanktionen, die unter den vier Exekutivverordnungen erlassen worden waren, ein und verpflichtete die Administration, sowohl die Primär- als auch die Sekundärsanktionen zu verschärfen. Letztere richten sich nicht gegen natürliche und juristische US-Personen, sondern machen bestimmte Aktivitäten ausländischer natürlicher und juristischer Personen »sanktionabel«. Damit schuf der Kongress die rechtlichen Voraussetzungen, um die bislang eher behutsam angewendeten unilateralen Sanktionen künftig als durchschlagendes Instrument einer auf wirtschaftliche Eindämmung gerichteten US-Russland-Politik einsetzen zu können. Insbesondere die russischen Energieexporte wären das Angriffsziel bei einer tatsächlichen Umsetzung der Sekundärsanktionen.

Der durch Absatz 225 des CAATSA erweiterte *Ukraine Freedom Support Act of 2014* (UFSA) erlaubt es dem Präsidenten, ausländische Personen, die »signifikante« Investi-

tionen in bestimmte Erdölprojekte tätigen, und Finanzinstitute, die an »signifikanten« Transaktionen für diese Projekte oder für russische SDNs beteiligt sind, vom überlebenswichtigen US-Finanzmarkt auszuschließen. Der UFGA mandatiert zudem den Erlass von Primärsanktionen gegen Gazprom in Form eines mittel- bis langfristigen Investitions- und Finanzierungsverbots für US-Personen. Diese treten jedoch erst in Kraft, sobald die US-Administration zu dem Schluss gelangt, dass das Unternehmen nachweislich der Ukraine, Georgien, Moldau oder Nato-Verbündeten in signifikanten Mengen Erdgaslieferungen aus politischen Gründen vorenthält.

Der für die europäische Energieversorgung potentiell gravierendste Absatz 232 des CAATSA ermöglicht es dem Präsidenten, Sekundärsanktionen gegen natürliche und juristische Personen zu verhängen, die in den Bau, die Instandhaltung, die Modernisierung und die Reparatur von Pipelines für den Öl- und Erdgasexport involviert sind, sofern die Investitionen einmalig mehr als eine Million Dollar oder binnen zwölf Monaten fünf Millionen Dollar betragen – eine bei Kapitaleinsätzen im Energiesektor schnell erreichte Größenordnung. Die Liste der Pipelines, die von dieser Sanktion potentiell betroffen sind, umfasst neben der bestehenden Ostseeleitung *Nord Stream* sowie der *Blue Stream* und der *Turkish Stream*, die beide durch das Schwarze Meer in die Türkei führen, auch die politisch umstrittene Gasleitung *Nord Stream 2*. Darüber hinaus träfen die Bestimmungen in Absatz 232 auch Pipelines, die durch Weißrussland und Polen oder paradoxerweise sogar durch die Ukraine verlaufen. Ziel der Sanktionen könnten darüber hinaus auch Zuleitungen für Exportterminals von LNG sein, die Europa und Asien beliefern sollen.

Zwar hat das US-Außenministerium Ende Oktober 2017 klargestellt, dass vor dem 2. August 2017 begonnene Pipelineprojekte, einschließlich der bis dahin getätigten Investitionen, von möglichen Sekundärsanktionen nach Absatz 235 nicht betroffen sein werden. Gleichwohl bietet die dazu veröffentlichte Leitlinie (*Guidance*) lediglich eine

Orientierungshilfe, die die US-Administration jederzeit ändern könnte.

Nord Stream 2 steht ohnehin und ganz zentral in der Schusslinie. Seitdem ein russisch-europäisches Konsortium im Sommer 2015 den Beschluss zum Bau der Leitung fasste, steht das Projekt in den Vereinigten Staaten, der EU und Deutschland über (Partei-)Grenzen hinweg in der Kritik. Die Bundesregierung hat früh den Standpunkt eingenommen, dass dies ein kommerzielles Projekt sei, das nach deutschem Recht behandelt werde und nicht unter EU-Regulierung falle. Wegen dieser Haltung sieht sie sich seither einer Phalanx aus Gegnern in Washington, Brüssel und Warschau gegenüber, die Rechtsmittel und politischen Druck ausschöpfen, um das Projekt zu Fall zu bringen. US-Sanktionen könnten dazu ebenfalls eingesetzt werden.

Die Verabschiedung des CAATSA zeugte von der Erosion des Konsenses auf beiden Seiten des Atlantiks darüber, wie eine Antwort auf die russischen Aggressionen aussehen sollte. Bei Anhörungen im Kongress im Spätsommer 2018 beklagten Senatoren und Abgeordnete die begrenzte Wirkung der in enger Abstimmung mit der EU verhängten unilateralen US-Sanktionen und auch deren als viel zu lasch empfundene Um- und Durchsetzung durch die Trump-Administration. Nach der Konstituierung des demokratisch geführten Repräsentantenhauses könnten die bestehenden Sanktionen nochmals verschärft und ausgeweitet werden. Die Ereignisse in der Meerenge von Kerch Ende November 2018 haben dafür neue Argumente geliefert. Im Kongress kursieren bereits mehrere Entwürfe, die mitunter weitere Listungen russischer Unternehmen als SDN vorsehen. Die durchschlagende Wirkung eines solchen Vorgehens zeigte sich eindrücklich im April 2018, als nach der Listung von Rusal, dem weltweit zweitgrößten Aluminiumhersteller, die Aluminiumpreise heftig ausschlugen. Sollte der in den US-Senat eingebrachte *Defending American Security from Kremlin Aggression Act of 2018* dereinst in Kraft treten, könnte eine noch größere Zahl von Energieprojekten von US-Sanktionen bedroht werden.

Wirtschaftliche Wirkungen

Da die derzeitigen US-Sanktionen darauf ausgelegt sind, die *künftige* Öl- und Gasexploration und -extraktion russischer Unternehmen zu erschweren, waren ihre Auswirkungen auf die gegenwärtige Erdöl- und Erdgasförderung und die Energieexporte Russlands bisher erwartungsgemäß eher gering. Sie führten aber dazu, dass sich Unternehmen von teuren Projekten und der Entwicklung großer neuer Lagerstätten abwandten und sich darauf konzentrierten, die Förderung aus bereits erschlossenen Feldern zu steigern sowie kleine Felder neu zu erschließen. Dadurch konnte die laufende Förderung von Erdöl und Erdgas und deren Ausfuhr trotz der Sanktionen noch gesteigert werden.

Auch das vom russischen Energiekonzern Novatek angeführte, 27 Milliarden Dollar teure *Jamal*-Projekt wurde realisiert, bei dem Erdgas extrahiert, zu LNG verflüssigt und über den arktischen Hafen von Sabetta im Osten der Jamal-Halbinsel exportiert wird. Neben der Novatek sind die China National Petroleum Corporation und der Silk Road Fund sowie das französische Unternehmen Total an diesem Vorhaben beteiligt. Das Projekt wurde Ende 2013 lanciert, 2017 begann das Konsortium mit ersten Exporten. Es verfügt über eine jährliche Kapazität von 16,5 Millionen Tonnen LNG. Eine der Lieferungen ging im Januar 2018 auch nach Everett im US-Bundesstaat Massachusetts, was die hohe Wettbewerbsfähigkeit von russischem LNG belegt. Der Verkauf konnte trotz der bestehenden Sanktionen gegen russische Projektbeteiligte legal von einem französischen Händler vermittelt und auf einem französischen Tanker abgewickelt werden.

Unmittelbar von den US-Sanktionen betroffen waren unter anderem die Projekte, die die russische Rosneft zusammen mit dem US-Unternehmen Exxon in der Karasee, mit der italienischen ENI in der Barentsee und mit Exxon und ENI im Schwarzen Meer aufgenommen hatte. Außerdem zog sich die britisch-niederländische Shell aus der Offshore-Förderung von Erdgas auf

Sachalin zurück, nachdem das US-Handelsministerium die Unternehmung als Erdölförderprojekt klassifiziert hatte. Insgesamt fielen die energiewirtschaftlichen Wirkungen der Sanktionen für Russland weit weniger ins Gewicht als etwa die Halbierung des Ölpreises zwischen Mitte 2014 und Ende 2016, auf die in den Jahren 2017 und 2018 nur eine schleppende Preiserholung folgte. Allerdings wurden die Auswirkungen des Ölpreisverfalls auf die Energieindustrie durch die Abwertung des Rubels erheblich abgefedert, da damit die Kosten für die Firmen sanken.

Ob Russland aber auch in Zukunft im bisherigen Maße Öl und Gas exportieren kann, ist indes ungewiss. Als eine Technologie, die unerlässlich ist, um die russische Erdölförderung längerfristig auf stabilem Niveau zu halten, gilt das *hydraulic fracturing*. Diese Technologie wird sowohl für bereits betriebene Förderstätten (*brownfields*) als auch für die Entwicklung neuer nicht-konventioneller Vorkommen benötigt. Von den US-Sanktionen im Bereich *hydraulic fracturing* und nicht-konventioneller Förderung waren vor allem Joint Ventures mit Beteiligung der französischen Total und Shell (Bazhenov-Formation in Westsibirien), aber auch von Exxon betroffen.

Je länger also die US-Sanktionen fortbestehen, desto schneller und stärker könnte ein Rückgang der russischen Ölförderung einsetzen. Die jeweiligen Investitionszyklen liegen mindestens bei 5 bis 7 Jahren, eher, je nach Vorkommen, bei 10 bis 12 Jahren. Das aber heißt, dass nach 2022 – 2025 ein starker Abfall der russischen Erdöl- (und Erdgas-)förderung drohen könnte mit durchaus nachhaltigen Auswirkungen auf ohnehin sehr volatile Märkte.

Zu den strukturellen Folgen gehört ferner, dass die US-Sanktionen die globalen Aktivitäten russischer Konzerne einengen und deren Internationalisierung – wie zum Beispiel im Fall der nicht-staatlichen Lukoil – ausbremsen. Die staatlich dominierten russischen Konzerne profitieren dagegen vom direkten Rückgriff auf öffentliche Geldmittel und konnten ihren Anteil an der russischen Förderung und Explora-

tion weiter ausbauen. Dieser Effekt liegt eigentlich nicht im Interesse der EU und der US-Regierung. Noch schwerer aber wiegt, dass die US-Sanktionen für westliche Unternehmen eine große rechtliche Grauzone mit hohen Risiken schaffen, die die Firmen bei ihrer Kosten-Nutzen-Abwägung für ein Engagement in Russland einpreisen müssen. Hier fallen hauptsächlich die auf den Finanzsektor zielenden Maßnahmen ins Gewicht. Da sich die Energiebeziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Russland stark reduziert haben, sind die Auswirkungen der Sanktionen besonders für Dritte gravierend und vor allem für europäische Firmen. So setzen die US-Sanktionen europäische Energieunternehmen immer stärker unter Druck, sich nicht weiter auf dem russischen Markt zu engagieren, und schwächen somit deren Marktposition.

Das entstehende Vakuum ermöglicht Konkurrenten aus China, Indien, aber auch aus dem Mittleren Osten, ihre Aktivitäten auszuweiten. Die Crux dabei ist, dass staatlich dominierte Öl- und Gasfirmen ihre Marktanteile sprunghaft ausbauen können, was sich mittelfristig auf Handels- und Preisbildungsmechanismen niederschlagen könnte. Auch mit den unilateralen US-Sanktionen gegen Russland, Iran und Venezuela gewinnen staatliche Interventionen an Raum und nimmt die politische Instrumentalisierung der Märkte zu. All das kann weitreichende Folgen für die Energiesicherheit Europas haben, das dann in zunehmendem Maße auf Lieferungen durch diese Staatskonzerne angewiesen sein wird.

US-LNG-Exporte nach Europa

Durch die Schieferrevolution sind die Vereinigten Staaten zum entscheidenden Akteur auf den Weltöl- und -gasmärkten aufgestiegen. Zwischen 2010 und 2017 konnten heimische Energieunternehmen laut den Daten von BP ihre tägliche Ölproduktion um 73 Prozent erhöhen. Die Exporte stiegen um 157 Prozent an. Bei Erdgas wurden im gleichen Zeitraum fast 28 Prozent mehr gefördert. Im Jahr 2017 waren die

Vereinigten Staaten sowohl bei Erdöl als auch bei Erdgas der weltweit größte Produzent. Seitdem der Kongress das Verbot für den Export von Rohöl Ende 2015 aufgehoben hat, sind die Ausfuhren nach Angaben der U.S. Energy Information Administration von 465 Tausend Barrel am Tag auf knapp 1,2 Millionen Barrel täglich im Jahr 2017 gestiegen. Die Internationale Energie-Agentur rechnet damit, dass 80 Prozent des globalen Nachfragewachstums bei Erdöl in der nächsten Dekade von den USA gedeckt werden.

Mit dem Anziehen der Ölpreise erhöht sich auch die US-Produktion von Erdöl weiter. Dabei wird als Beiprodukt auch mehr Erdgas anfallen. In den USA sind zwei Terminals in Betrieb, Sabine Pass seit 2016 und Corpus Christi seit November 2018. Die zwei Anlagen haben eine Exportkapazität von 35 Milliarden Kubikmetern jährlich. Aber schon 2019 sollen weitere 55 Milliarden Kubikmeter an Kapazität hinzukommen. Das entspräche dann in etwa dem deutschen Gasverbrauch. Um 2020 könnte sich die Exportkapazität auf rund 100 Milliarden Kubikmeter pro Jahr belaufen. 2017 gingen mehr als 10 Prozent der US-LNG-Exporte nach Europa.

Die Verfügbarkeit von sicherer und wettbewerbsfähiger Energie im eigenen Land schottet die Vereinigten Staaten von den Entwicklungen auf den Energiemärkten ab. Damit sind die USA nunmehr Eigenversorger. Die US-Regierung hat also ein großes außenpolitisches Ziel erreicht und in ihren internationalen Beziehungen erheblich an Spielraum gewonnen.

Mittlerweile wird so viel gefördert, dass Flaschenhalse bei der Verarbeitung und beim Abtransport von Erdöl und Erdgas bestehen. Um den Förderboom aufrechtzuerhalten, suchen die US-Produzenten nach Absatzmärkten für ihr verflüssigtes Erdgas. Die US-Sanktionen beruhen also nicht nur auf der geopolitischen Erwägung, die Abhängigkeit der Europäer von russischen Energieimporten zu verringern, sondern sie leisten auch handfesten wirtschaftlichen Interessen Washingtons wie dem Abbau des US-Leistungsbilanzdefizits und der Schaffung heimischer Arbeitsplätze Vorschub.

Für Präsident Trumps Politik des »America First« ist Energiedominanz Ziel und Mittel zugleich. Mit ihm hat im Weißen Haus ein Denken Einzug gehalten, bei dem es um Profitstreben und reine Gewinnmaximierung geht und weniger um einen Ausgleich mit den Interessen langjähriger Partner und Verbündete im Bereich der Energie- und (Klima)Politik. Der deutsche Exportüberschuss ist ihm ein Dorn im Auge. Wenn hierzulande mehr verflüssigtes US-Erdgas importiert werden müsste, würde sich die Bilanz zugunsten der USA verschieben. Außerdem würde sich dann die Differenz zwischen den Energiepreisen in den USA und Europa niederschlagen, mit Auswirkungen für den Industriestandort Europa und die europäische Wettbewerbsfähigkeit.

Im Tarifstreit zwischen den USA und der EU sind LNG-Importe aus den USA längst ein Verhandlungsposten geworden, wie das Treffen zwischen Präsident Trump und dem Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker im Juli 2018 gezeigt hat. Dabei ist LNG ohnehin ein zunehmend wichtiger Bestandteil des Portfolio-Managements und des Handelsgeschäfts der europäischen Importeure geworden. Im Hinblick auf LNG fallen politische Interessen und Geschäftskalkül zusammen. So hat die Bundesregierung zum Beispiel für das kanadische LNG-Terminal Goldboro schon 2013 eine Kreditgarantie gegeben. In Deutschland ist derzeit der Bau von drei LNG-Terminals in Stade, Brunsbüttel und Wilhelmshaven im Gespräch.

Bisher zeichnet sich nicht ab, dass US-LNG russisches Pipelinegas bei den kurzfristigen und langfristigen Grenzkosten im europäischen Markt unterbieten könnte. US-LNG ist noch zu teuer, um wirklich konkurrenzfähig zu sein. Der europäische Gasmarkt ist momentan der Markt, der woanders nicht abgenommene Mengen absorbiert, denn andere Abnehmer sind attraktiver, weil sie höhere Preise zahlen. Die Preisdifferenzen zwischen Fernost und Europa sind immer noch signifikant, denn LNG erzielt in Asien Preise von 9,8 US-Dollar pro MmBtu (Million British Thermal Unit, Mittelwert für 2018) und am britischen

Handelsplatz nur 7,7 US-Dollar pro MmBtu. Hinzu kommt, dass sich die großen Abnehmer alle auf der Nordhalbkugel befinden und mithin der Verbrauch der gleichen saisonalen Kurve folgt. Die europäischen LNG-Terminals verfügen über eine Kapazität von 150 Milliarden Kubikmetern jährlich, sind derzeit aber zu weniger als zu einem Viertel ausgelastet. Wenn aber russische Mengen in großem Umfang ersetzt werden sollen, könnten die Terminals an ihre Grenzen kommen.

Die europäischen Gasabnehmer haben von dem Wettbewerb auf den Gasmärkten profitiert, der infolge des Schiefergasbooms in den USA und der LNG-Schwemme auf den Märkten einsetzte. Die Preise sanken, auch wenn Langfristverträge mit sogenannten Mindestabnahmeverpflichtungen (*take-or-pay*) mit europäischen Firmen der Gazprom mittelfristig den Absatz sichern. Der Marktanteil der Gazprom von über 35 Prozent in der EU ist eine Folge der Langzeitverträge und der Preissignale.

Doch der Druck auf Europa, mehr US-LNG zu importieren, dürfte weiter steigen. So drängt eine überparteiliche Mehrheit im Kongress darauf, den Bau und Betrieb von russischen Gaspipelines zu verhindern. Darüber hinaus hat die chinesische Regierung im laufenden Handelsstreit mit Washington US-Importe von LNG mit einem 10-prozentigen Strafzoll belegt.

Die immer schärfere Fokussierung der US-Sanktionspolitik auf russische Erdgaslieferungen ist bemerkenswert. Da Ölimporte zum russischen Haushalt weitaus mehr beitragen, ließe sich der budgetäre Spielraum der russischen Regierung an dieser Stelle viel wirksamer reduzieren. Aber die Trump-Administration hat im Dezember 2018 im Vorfeld des OPEC+-Treffens darauf gedrängt, dass das Förderniveau nicht signifikant gedrosselt werden soll. Dabei hatte die Trump-Administration die eigene Wählerschaft und die Sanktionen gegen Iran im Auge. Wenn sie stattdessen russische Erdgasexporte und deren Marktanteil in der EU auf Korn nimmt, erhält sie nicht nur Beifall in Polen, sondern sie verschafft US-Unternehmen Vorteile im verschärften Konkur-

renzkampf um Marktanteile. Was also die Importoptionen der Europäer aus Marktsicht nachteilig berührt, gereicht der Trump-Administration zum Vorteil.

Schlussfolgerungen

In der geopolitischen Auseinandersetzung zwischen den Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation drohen die europäische und deutsche Energieversorgung aufgerieben zu werden. Sollte die US-Regierung künftig russische Gasexporte ins Visier nehmen, träfe das den Industriestandort Europa und die Wettbewerbsfähigkeit des Kontinents empfindlich. So sieht sich die EU angesichts der rapide sinkenden Eigenförderung von Erdgas schon bei stagnierender Nachfrage einem höheren Importbedarf gegenüber, als noch bis vor wenigen Jahren angenommen. Angesichts der seit 2017 steigenden Gasnachfrage in Europa spricht aus Marktsicht viel dafür, dass russisches Erdgas die »Grundlast« der EU bis weit in die 2020er Jahre decken wird. Nachdem Gazprom bereits 2017 mit 194 Milliarden Kubikmetern eine Rekordmenge an die Europäer geliefert hat, dürften die Exporte 2018 noch darüberliegen. Dafür sprechen drei wirtschaftliche Gründe: Russisches Erdgas entstammt nicht nur mengenmäßig dem größten Reservoir, sondern ist momentan auch am kostengünstigsten. Denn die Felder in Westsibirien und auf der Jamal-Halbinsel weisen Überkapazitäten von zwischen 130 und 150 Milliarden Kubikmetern jährlich auf. Zum anderen verfügt die Gazprom über die nötige und diversifizierte Exportinfrastruktur. All das versetzt das Unternehmen in die Lage, flexibel auf Wettbewerber zu reagieren. Aber auch Russland orientiert sich zunehmend nach Asien, so dass sich die Ausgangslage weiter verändern wird. Diversifizierung ist ein Gebot auch für die EU.

Der Druck aus Washington wird aber vor allem mit Blick auf *Nord Stream 2* anhalten.

Würde das *Nord Stream 2*-Projekt mit US-Sekundärsanktionen belegt, müsste sich die EU in höherem Maße auf ein Funktionieren des ukrainischen Transitkorridors verlassen und LNG kaufen. Denn während der Kaltwetterperiode im Februar/März 2018 war die Kapazität der Exportpipelines aus Russland stark ausgelastet.

In jedem Fall aber würden US-Sekundärsanktionen die europäische Handlungsautonomie erheblich einschränken. In Anbetracht einer solchen Entwicklung sollte sich eigentlich ein Konsens in der EU herstellen lassen. Egal, wie Brüssel oder die Mitgliedsländer zu *Nord Stream 2* stehen, es sollte eine souveräne Entscheidung der Europäer sein, darüber zu befinden. Schwerer wiegen die oben beschriebenen Auswirkungen auf die europäischen Unternehmen oder etwa auf europäische Spezialfirmen, die Pipelines auf dem Meeresgrund verlegen. Wenn diese mit Sanktionen konfrontiert werden, sind nicht nur private Wirtschaftsinteressen berührt, sondern auch für Europa strategisch wichtige Kompetenzen und technische Fähigkeiten und Wissen.

Nur wenn die Europäer eine einheitliche Antwort gegenüber Washington und Moskau finden, wird sich langfristig die europäische Energieversorgung gewährleisten und die Autonomie der Europäer in diesem wichtigen Politikfeld bewahren lassen. Konkret empfiehlt sich die zügige Aufnahme aller einschlägigen US-Rechtsgrundlagen in den Annex der EU-Abwehrgesetzgebung. Des Weiteren sollte das Tätigkeitsfeld der europäischen Zweckgesellschaft zur Erleichterung des Zahlungsverkehrs außerhalb des Dollarraums neben dem Iran vorsorglich auch das Russland-Geschäft mit einbeziehen. Schließlich sollten die EU und Deutschland selbstbestimmt auch weiterhin auf eine Diversifizierung und höhere LNG-Importe setzen, nicht zuletzt als politisches Signal sowohl an Washington, D.C., als auch an Moskau.

Dr. Sascha Lohmann ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika.

Dr. Kirsten Westphal ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2019A01

SWP-Aktuell 1
Januar 2019