

GLOBALE UND REGIONALE ORDNUNG

DEUTSCHLAND DIE USA UND NORD STREAM 2

Matthew Rojansky
Januar 2021



Russland stellt für die USA und Deutschland eine strategische Herausforderung dar, da es zunehmend Gewalt gegen seine Nachbarn und auf so genannte »aktive Maßnahmen« gegen westliche Demokratien nutzt. Als Reaktion darauf haben die USA und Europa Wirtschaftssanktionen gegen Moskau verhängt.



Deutschland und die USA gehen sehr unterschiedlich an den Energiehandel von Russland mit Europa heran, wodurch Nord Stream 2, die inzwischen fast fertiggestellte unterseeische Erdgasleitung zwischen Russland und Deutschland, zu einem großen Streitpunkt geworden ist.



US-Sanktionen gegen Unternehmen, die an der Fertigstellung des Pipeline-Projekts beteiligt sind, haben starken Widerstand hervorgerufen, auch wenn die Meinungen über NS2 innerhalb Deutschlands und der EU geteilt sind.

Seit mehr als einem halben Jahrhundert importiert Europa Erdgas aus der Sowjetunion und der Russischen Föderation. Diese gegenseitige Abhängigkeit im Energiebereich ist auch in turbulenten Zeiten, die es in den politischen Beziehungen zwischen Ost und West seit dem Kalten Krieg bis in die Gegenwart gegeben hat, weitgehend stabil geblieben. Einige Kommentatoren im Westen sehen die jahrzehntelange gegenseitige Abhängigkeit im Energiebereich als mögliches Modell für die Beziehungen zu Russland im weiteren Sinne und plädieren für ein stärkeres Engagement und einen stärkeren Austausch. Andere führen jüngste Fälle an, in denen Russland gedroht hat, den Gashahn zuzudrehen, oder dies tatsächlich getan hat, wie z. B. während der Streitigkeiten mit der Ukraine, und sehen darin den Beweis dafür, dass Russland seine Druckmittel im Energiebereich missbrauchen wird, weshalb diese Hebelwirkung reduziert statt ausgeweitet werden sollte.

Im Jahr 2015 kündigte ein Konsortium aus Gazprom und europäischen Energiekonzernen Pläne an, die bestehenden unterseeischen Gaspipelines von Russland nach Deutschland um ein neues Projekt namens Nord Stream 2 (NS2) zu erweitern. Obwohl die deutsche Regierung die Pipeline als ein rein kommerzielles Vorhaben verstanden wissen will, sehen die Kritiker ihren Hauptzweck darin, die geopolitischen Interessen des Kremls zu fördern. So ist NS2 im Westen zu einem Brennpunkt für die breitere Debatte darüber geworden, wie man die schwierigen Beziehungen zu Russland handhaben sollte.

Die angekündigten US-Sanktionen und Durchsetzungsmaßnahmen, die sich gegen Europäer richten würden, die mit dem Projekt zu tun haben, riefen in Deutschland und anderen europäischen Staaten heftige Einwände hervor und verschärften gleichzeitig weitere Spannungen in den transatlantischen Beziehungen. Angesichts von Bidens im Januar bevorstehenden Regierungsübernahme in Washington und der Bundestagswahlen in Deutschland, die im Jahr 2021 zu einer Neuordnung der politischen Lage führen könnten, lohnt sich eine eingehendere Untersuchung des Streits um NS2 im Kontext dessen, was die USA und Deutschland über Russland denken, wie sie sich aufeinander zubewegen und welche Aussichten es für die Zukunft gibt. Dieses Paper stellt jedes dieser Themen der Reihe nach vor und präsentiert Einschätzungen von politischen Entscheidungsträgern auf beiden Seiten des Atlantiks, die sich mit den Fragen befassen.

DIE US-AMERIKANISCHE RUSSLANDPOLITIK

Russland stellt sowohl für die Vereinigten Staaten als auch für Deutschland eine strategische Herausforderung dar. Seit dem Krieg in Georgien im Jahr 2008 greift Moskau bei Konflikten mit seinen Nachbarn zunehmend auf militärische Gewalt zurück. Russlands Angriff auf die Ukraine 2014, die Annexion der Krim und der Einmarsch in den Donbass führten zu einem schweren Bruch in den Beziehungen zum Westen insgesamt. Die Obama-Regierung reagierte mit einer dreigliedrigen Druckstrategie: Beruhigung der osteuropäischen NATO-Ver-

bündeten, die der russischen Grenze am nächsten sind, durch die Verlagerung kleiner Kontingente amerikanischer, deutscher, britischer und sonstiger Streitkräfte in Richtung Osten; Bemühungen, Russland durch Sanktionen zur Umkehr zu zwingen; und diplomatische Isolierung, um Russlands schweren Verstoß gegen die Regeln der internationalen Ordnung zu unterstreichen. Zum Großteil fand die Strategie bei den US-Verbündeten in Europa, einschließlich Deutschland, Unterstützung.

Seitdem hat Moskau jedoch mit wachsender Feindseligkeit auf den westlichen Druck reagiert, so mit einer Offensive so genannter »aktiver Maßnahmen« wie Cyberangriffen, Informationskriegsführung und sogar gezielten Attentaten auf europäischem Boden. Jegliche Hoffnung, dass die gemeinsame Herausforderung der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 zu einer Beruhigung der Spannungen führen würde, wurde mit dem Ausbruch von Protesten und Gewalt in Weißrussland und den umfassenden Kämpfen zwischen Armenien und Aserbaidschan sowie mit dem Mordversuch an dem Oppositionsführer Alexei Nawalny zunichte gemacht. Obwohl sich die offiziellen Stellen in Washington und Berlin keine Illusionen über das Spektrum der Gefahren und Herausforderungen durch Russland machen und sich in ihren politischen Reaktionen deutlich einander angenähert haben, sollten zentrale Unterschiede in der Gewichtung und den langfristigen Erwartungen nicht unterschätzt werden.

In den Vordergrund der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2018 rückte ein »Großmachtwettbewerb« zwischen den Vereinigten Staaten, Russland und China. Russland unter Wladimir Putin wird von der Mehrheit der Spitzenpolitiker beider Parteien und vom größten Teil des nationalen Sicherheitsapparates in Washington als eingefleischter Feind angesehen, mit der einzigen bemerkenswerten Ausnahme von Präsident Donald Trump, der erklärte, dass »mit Russland auszukommen« »eine gute Sache, keine schlechte Sache« sei.¹ Dennoch setzte die Trump-Regierung faktisch eine Reihe von russlandpolitischen Strategien fort, die sie von der Obama-Regierung geerbt hatte, darunter die Unterstützung der NATO-Erweiterung, vermehrte US-Truppeninsätze in Osteuropa, Ausbildung, Ausrüstung und finanzielle Unterstützung für die Ukraine und Georgien und – vielleicht am wichtigsten – Sanktionen, die gegen eine lange Liste russischer Staatsbeamter, Privatpersonen und Körperschaften gerichtet sind.

Das US-Außenministerium bezeichnet Sanktionen als eine notwendige Antwort auf Russlands »böses Verhalten, als Reaktion zum Beispiel auf aggressive Aktionen gegen die Vereinigten Staaten und unsere Verbündeten und Partner«.² Angesichts der verschwindend geringen Handelsbeziehungen zwischen den USA und Russland (die sich im Jahr 2019 auf weniger als ein Prozent des gesamten US-Handelsvolu-

¹ <https://www.cnn.com/videos/politics/2018/04/03/trump-russia-get-along-stupid-people-sot-ip.cnn>

² <https://www.state.gov/caatsa-creeea-section-232-public-guidance/>

mens beliefen)³ zeigen die US-Sanktionen ihre größte Wirkung, indem sie nicht-amerikanische Unternehmen daran hindern, mit russischen Einzelpersonen und Organisationen in Verhandlungen zu treten. Diese »sekundäre« Anwendung von Sanktionen wurde von Washington offiziell als Mittel begrüßt, um auch enge Verbündete und Partner zu zwingen, sich zwischen der Aufrechterhaltung von Beziehungen zu Russland und Geschäften mit der US-Wirtschaft zu entscheiden. Wie Außenminister Mike Pompeo es im Juli 2020 formulierte, »ist dies eine klare Warnung an Unternehmen, dass die Unterstützung und Begünstigung von Russlands Projekten mit böartigem Einfluss nicht toleriert wird. Steigen Sie jetzt aus, oder Sie müssen mit Konsequenzen rechnen.«⁴

In beiden Kammern des US-Kongresses gibt es ein starkes parteiübergreifendes Einvernehmen hinsichtlich der Sanktionen für Russland, die durch die weit verbreitete negative Wahrnehmung Russlands in den Vereinigten Staaten beflügelt wird. Für viele Republikaner ist Russland nach wie vor der Gegner, der es während des Kalten Krieges und auch in der Zeit nach dem Kalten Krieg gewesen ist, und jeder Versuch, Beziehungen aufzunehmen oder Spannungen abzubauen, wie der »Reset«-Ansatz der Obama-Regierung im Jahr 2009, wird als fehlgeleitet angesehen. Für viele Demokraten ist Russland vor allem deswegen ein Gegner, weil es sich in innenpolitische Angelegenheiten eingemischt habe, die Wahl von Präsident Trump 2016 unterstützt und Spaltungen entlang politischer, ethnischer und sozioökonomischer Linien ausgenutzt habe. Überwältigende Mehrheiten in beiden Parteien stellen sich in Bezug auf den anhaltenden Konflikt mit Russland auch hinter ehemalige Sowjetstaaten wie die Ukraine und Georgien. Da der Kreml sein Verhalten kaum verändert hat und die Amerikaner in Handel, Diplomatie und zivilgesellschaftlichen Beziehungen zunehmend von Russland abgekoppelt sind, scheinen die Beziehungen zwischen den USA und Russland in einem Teufelskreis gefangen.

DIE DEUTSCHE RUSSLANDPOLITIK

Insbesondere seit 2014 hat sich die deutsche Sicht auf Russland verstärkt an die der übrigen europäischen Staaten und der USA angeglichen. Deutschland hat sich gemeinsam mit den USA gegen die russische Aggression gegenüber Georgien und der Ukraine ausgesprochen, Berlin selbst war Ziel russischer politischer Einmischung, und in den letzten Jahren waren die Deutschen besonders empört über Morde und Mordversuche, die auf europäischem Boden offenbar vom Kreml angeordnet wurden. Tatsächlich stand Bundeskanzlerin Angela Merkel nach dem Einmarsch Russlands in

die Ukraine 2014 und der Annexion der Krim an der Spitze der europäischen Bemühungen zur Verhängung von Sanktionen, und die deutsche Diplomatie trägt routinemäßig dazu bei, andere EU-Länder zu überzeugen, die Erneuerung und Ausweitung dieser Sanktionen zweimal jährlich zu unterstützen.

Und doch denkt Deutschland – oder zumindest ein Großteil der deutschen Bevölkerung – anders über Russland als das politische Establishment der USA oder auch viele von Deutschlands europäischen Nachbarn. Laut Thomas Bagger, außenpolitischer Berater von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier, spielt die einzigartige deutsch-russische Geschichte immer noch eine Rolle für das heutige Russlandbild in Deutschland. Für Deutschland, so Bagger, »ist ein unproduktives Verhältnis zu Russland keine Option«.⁵ Der Staatsminister des Auswärtigen Amtes und führende SPD-Bundestagsabgeordnete Niels Annen drückt es so aus:

Ich glaube, dass es in Deutschland ein Gespür dafür gibt, wie wichtig es ist, so etwas wie ein gutes Verhältnis zu Russland zu unterhalten, oder zumindest ein nicht feindseliges. Sie finden das in der älteren Generation tief verankert. Es sind nicht mehr so viele übrig, die im Zweiten Weltkrieg gekämpft haben, aber auch bei denjenigen, die nach dem Krieg geboren sind, gibt es eine Art Schuldgefühl, aber vielleicht auch das Gefühl, na ja, wir haben es versucht, und wir haben Russland nicht besiegt, und wir waren nicht die Einzigen, also ist es vielleicht klüger, eine gute Beziehung zu unterhalten oder diese Beziehung zu managen.⁶

Geschichte ist niemals eindimensional, und die Geschichte Deutschlands mit Russland und der Sowjetunion führt, wenn es um die Beziehungen zu Russland geht, auch aktuell zu Meinungsverschiedenheiten innerhalb Deutschlands. Die Anhänger der Parteien, die eine starke Basis in den ehemaligen Ost-Bundesländern haben, die Alternative für Deutschland und die Linkspartei, sind weitaus eher geneigt, über die Verletzungen internationaler Normen durch den Kreml hinwegzusehen oder sie zu rechtfertigen, als es die Politiker der derzeitigen Regierungskoalition aus Christdemokraten und Sozialdemokraten sind, oder die Grüne Partei, die eine harte Linie gegen russische Menschenrechtsverletzungen und Aggressionen in der Ukraine vertritt.

Selbst innerhalb der derzeitigen Regierungskoalition aus CDU und SPD gehen die Meinungen über Russland auseinander. Für einige Sozialdemokraten ist die »Neue Ostpolitik« von Egon Bahr und Willy Brandt aus den 1970er Jahren der beherrschende Bezugspunkt für ihre Haltung zu Russland. Während eine Mehrheit der Partei den Druck auf Russland durch Sanktionen unterstützte, sehen die Verfechter einer modernen Ostpolitik in der politischen Instrumentalisierung der Handelsbeziehungen durch Sanktionen einen kontraproduktiven Verstoß gegen die Grundsätze der guten Nach-

³ <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/russia-and-eurasia/russia#:~:text=U.S.%20Russia%20Trade%20Facts&text=The%20U.S.%20goods%20and%20services,goods%20imports%20total%20%2422.3%20billion>.

⁴ https://www.washingtonpost.com/business/us-toughens-stance-against-2-russian-gas-pipelines-to-europe/2020/07/15/e932ebcc-c6aa-11ea-a825-8722004e4150_story.html

⁵ Bagger, Thomas, Äußerungen an der Stanford University CISAC am 20.11.2020.

⁶ Interview des Autors mit Niels Annen am 29.10.2020.

barschaft oder vielleicht auch einen Verrat am Vermächtnis von Brandt. Darüber hinaus stehen die deutschen Entscheidungsträger unter dem ständigen Druck der öffentlichen Debatte innerhalb Deutschlands, die über die Ursachen des gegenwärtigen Konflikts scharf gespalten ist. In diesem Zusammenhang bringen einige mit Nachdruck die Argumente vor, dass »der Westen die Schwäche Russlands ausgenutzt hat, dass er durch die Stationierung von NATO-Truppen im ehemaligen Ostblock Gorbatschow verraten hat, dass all dies nun dazu dient, Russland alles in die Schuhe zu schieben«.⁷

Abgesehen von ihrer Bewunderung für Brandt, Bahr und die Ostpolitik, sind Deutschlands Mitte-Links-Vertreter nicht in der Vergangenheit stecken geblieben. Einige plädieren pragmatisch und zeitgemäß für ein Engagement in Russland, womit sie bei realistischen Positionen auf beiden Seiten des Atlantiks Widerhall finden. In diesem Sinne äußert sich auch Nils Schmid, der außenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion:

Aus deutscher Sicht besteht zu Russland eine Art nachbarschaftliches Verhältnis. Russland ist geographisch gesehen ein Teil des Kontinents. Umfragen zufolge sehen sich viele Russen als Teil von Europa. Innerhalb Russlands gibt es nach wie vor die tiefe Überzeugung, dass die russische Kultur immer noch ein Teil Europas ist, und das sollten wir nicht vergessen, das ist eine Ressource, die wir in Zukunft nutzen können. Aufgrund der Geschichte, der Kultur, der wirtschaftlichen Bindungen wird Russland immer ein Teil Europas sein. Jede deutsche Regierung wird versuchen, Russland die Hand zu reichen.⁸

Doch für die Mehrheit in der Partei, selbst für diejenigen, die während der gesamten Zeit nach dem Kalten Krieg den Beziehungen mit Moskau positiv gegenüberstanden, haben die letzten Jahre zu einem Gefühl tiefer Enttäuschung geführt und zu »einer kritischeren Sicht auf die Geschehnisse in Russland«.⁹ Schmid warnt: »Die russische Außenpolitik ist destruktiver geworden, und der Dialog ist notwendig, aber mit dieser Putin-Regierung an der Spitze wird es sehr schwer sein, in wichtigen Fragen einen Kompromiss zu finden. Die Werteverchiebung zwischen Europa und Russland beschleunigt sich. Die offizielle Doktrin der russischen Regierung ist mehr und mehr anti-westlich und gegen liberale Werte gerichtet. Sogar in Deutschland begreifen das immer mehr Menschen.«¹⁰ Eine instinktgeleitete Offenheit für Engagement, Interdependenz und eine europäische Zukunftsvision, die Russland miteinschließt, halten sich mit einer schwierigen Realität die Waage, und diese knifflige Lage spiegelt sich in der aktuellen deutschen Politik wider.

Die aufmerksamen, jahrzehntelangen Beobachter der deutschen Russlandpolitik beschreiben, dass sich in den letzten

Jahren ein zweigleisiger Ansatz herausgebildet hat, bei dem Berlin versucht, die Zusammenarbeit wo immer möglich zu fördern, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft und Energie, und gleichzeitig sein Bekenntnis zum transatlantischen Bündnis und die Unzulässigkeit des aggressiven Vorgehens Russlands hervorhebt.¹¹ Ungeachtet des deutschen Strebens nach dieser wirtschaftlichen Interdependenz mit Russland, auch im Energiebereich, bekräftigen Bagger und andere hohe deutsche Beamte, dass die Berliner Politik die Europäische Union an die erste Stelle setzt. Zwar könnte Deutschland in Zukunft durchaus eine »besondere Beziehung« mit Russland verfolgen, die auf der wirtschaftlichen beidseitigen Interdependenz und der einzigartigen Geschichte beruht, doch unterstreichen diese Beamten ihren Wunsch, stattdessen eine gemeinsame EU-Politik gegenüber Russland zu gestalten. Diese Politik müsste allerdings die Sichtweisen und Interessen der osteuropäischen Nachbarn Deutschlands berücksichtigen, die wiederum Putins Russland sehr viel düsterer sehen.¹²

DER DEUTSCH-RUSSISCHE GASHANDEL UND NORD STREAM 2

Der deutsch-russische Gashandel ist alles andere als neu. Bereits in den 1960er Jahren begann die Sowjetunion Erdgas mittels Pipelines durch sowjetisches Territorium und osteuropäische Staaten nach Westeuropa zu leiten. Nach 1989-91 verkaufte Russland weiterhin Gas über diese von der Sowjetunion gebauten Pipelines, doch nun erhoben die Staaten, auf deren Territorium sich die Pipelines befanden, Transitgebühren von Gazprom, dem staatlichen russischen Gasmonopolisten. In einigen Fällen, wie im Falle der Ukraine und Weißrusslands, ließen sich die Transitstaaten von den Versuchen von Gazprom einschüchtern, von ihnen Marktpreise, statt subventionierter Tarife zu verlangen oder sie zu zwingen, die Kontrolle über ihre Leitungsnetze an Gazprom abzutreten. Dies führte zu langanhaltenden Streitigkeiten über Gaszahlungen, Transitgebühren und Abzapfungen, und in den Jahren 2006, 2009 und 2014 unterbrachen die Russen den Gasfluss durch die Ukraine und Weißrussland, was ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit dieser Energiequelle für Europa aufkommen ließ.¹³

Dieser Umstand sowie der erwartete Bedarf an größeren Kapazitäten gaben den Ausschlag für das Konzept der Nord-Stream-Pipeline, die Gas direkt von Russland nach Deutschland leiten und so die Ukraine, Weißrussland und andere osteuropäische Transitstaaten umgehen sollte. Die ersten beiden Nord-Stream-Offshore-Gaspipelines (NS1), die Russland direkt mit Deutschland verbinden, wurden 2012 fertig gestellt und sind seitdem in Betrieb. NS2 umfasst zwei weitere geplante Pipelines, die von Ust-Luga in der Oblast Leningrad nach Greifswald im Nordosten Deutschlands

⁷ Interview mit Annen.

⁸ Interview des Autors mit Nils Schmid am 29.10.2020.

⁹ Interview mit Annen.

¹⁰ Interview mit Schmid.

¹¹ <https://carnegieendowment.org/2020/09/24/russia-and-europe-stuck-on-autopilot-pub-82773>

¹² Anmerkungen von Bagger, 10.11.2020.

¹³ <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/new-era-gas-wars-between-ukraine-and-russia>

verlaufen. Das Projekt sollte Mitte 2020 fertiggestellt werden, hat sich jedoch vor allem aufgrund der derzeitigen und noch ausstehenden US-Sanktionen verzögert. NS2 befindet sich im Besitz der Nord Stream 2 AG, einer hundertprozentigen Tochtergesellschaft von Gazprom, und soll auch von ihr betrieben werden.¹⁴

Die Verantwortlichen in Berlin bezeichneten NS2 zunächst als ein rein kommerzielles Projekt, räumten in jüngerer Zeit jedoch ein, dass es unvermeidliche geopolitische Auswirkungen hat und daher nicht nur in Osteuropa, sondern auch in Deutschland selbst kontrovers diskutiert wird. Dennoch berufen sich die deutschen Befürworter des Projekts auf die lange Geschichte an Gaslieferungen aus Russland nach Deutschland, die selbst während des Kalten Krieges ununterbrochen und beständig war. Trotz der jüngeren Fälle, in denen die Gaslieferungen unterbrochen wurden, sehen sie den Gashandel mit Russland als grundsätzlich stabil an. Schmid fügt dazu an: »Die Abhängigkeit ist wechselseitig. Wirtschaftlich gesehen ist Russland stärker von den Gaseinnahmen abhängig als wir vom russischen Gas, weil wir, wie wir es auch bereits tun, auf andere Energieformen umsteigen könnten, und die neuen LNG-Terminals [Flüssigerdgas-terminals] überall in der EU gebaut werden, nicht nur in Deutschland.«¹⁵

Nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima Daiichi in Japan im Jahr 2011 trafen die deutschen Verantwortlichen die Entscheidung, ihre angestrebte Reduzierung der Kohlendioxidemissionen voranzutreiben, ohne auf Kernkraft (ab 2022) oder Kohle (ab 2038) zu setzen, was Erdgas zum einzigen realistischen Brückentreibstoff für die Übergangszeit macht.¹⁶ »Wir befinden uns in Deutschland in einem großen Umbruch«, sagt Annen. »Wir sind das einzige Industrieland, das gleichzeitig aus der Kernenergie und der Kohle aussteigt. Unser Ziel ist die Unabhängigkeit von fossilen Brennstoffen, und wir machen echte Fortschritte. Doch wir brauchen für die Zwischenzeit eine zuverlässige Energiequelle.«¹⁷ Deutschland will ab sofort nur noch rund 18 Prozent des über die Nord Stream-Pipelines ankommenden Gases nutzen und bis 2050 vollständig auf erneuerbare Energien zur Strom- und Wärmezeugung setzen. Das bedeutet, dass NS2 nicht nur Deutschland mittelfristig zuverlässig mit Gas versorgen, sondern Deutschland auf absehbare Zeit zu einer Drehscheibe für die Gasverteilung in die anderen europäischen Länder machen soll.

DER GASTRANSIT DURCH DIE UKRAINE

Ein großer Teil der Kontroverse um NS2 hat mit den osteuropäischen Ländern zu tun, durch die die Pipelines verlaufen, allen voran mit der Ukraine. Polen, Slowakei und ande-

re äußern aber auch Bedenken, da sie durch die NS2-Pipeline theoretisch über Nacht von Transitstaaten zu Endempfängern werden könnten, wodurch ihr Einfluss geschwächt und sich die Preise möglicherweise erhöhen würden. Die Besorgnis der Ukraine ist noch akuter und betrifft nicht nur den Verlust von Einnahmen aus dem Gastransit, sondern auch den Verlust einer, wie Kiew meint, entscheidenden Waffe im Konflikt mit Moskau. Laut dem ukrainischen Energieexperten Andrian Prokip »wird die Rolle der Ukraine beim Gastransit nach Europa erheblich eingeschränkt, wenn diese beiden Leitungen jemals in Betrieb genommen werden, und das Land würde ein wichtiges Instrument in seinem multidimensionalen Konflikt mit Russland verlieren.«¹⁸ Hanna Hopko, die ehemalige Vorsitzende des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten der Rada (des ukrainischen Parlaments), drückt sich noch pointierter aus: »NS2 muss als eine existenzielle Bedrohung betrachtet werden, nicht nur für die Ukraine, sondern auch für die übrigen NATO-Mitglieder.«¹⁹

Die deutschen Entscheidungsträger würdigen die Sorgen der osteuropäischen EU- und NATO-Mitgliedsstaaten, und Europa als Ganzes bringt regelmäßig seine Solidarität mit der Ukraine zum Ausdruck, die in der Donbass-Region nach wie vor einen nun schon fast sechs Jahre währenden Krieg mit von Russland unterstützten Separatisten führt. Die Ukraine hat die internationale Gemeinschaft und insbesondere Deutschland aufgefordert, ihr in ihrem Kampf durch die Verhängung von Strafsanktionen gegen Russland beizustehen. Doch in den Augen der ukrainischen Beamten, und manche Beamte in Washington und Osteuropa sehen das ähnlich, stellt die NS2-Pipeline einen Verrat an dieser Unterstützung dar. In den Worten eines hochrangigen Beraters des Kongresses in Washington erhöht NS2 »lediglich den Einflussbereich Russlands in Europa. Es schwächt die Handlungsfähigkeit der Ukraine, Gebühren für Gas zu verlangen, das durch ihr Territorium fließt, und lässt sie aus dem Blickfeld verschwinden.«²⁰ Der ehem. amerikanische Außenminister Mike Pompeo brachte den Kern dieser überparteilichen Sichtweise auf den Punkt, als er sagte, dass durch NS2 »Russlands Projekte mit bösartigem Einfluss unterstützt und begünstigt werden.«²¹

Doch die deutschen Beamten, die sich für NS2 aussprechen, sehen keinen Konflikt zwischen der Pipeline und Deutschlands Unterstützung für die Ukraine. Laut Annen »ist Energiepolitik wirklich auch eine Frage des nationalen Interesses und der nationalen Souveränität, daher erwarten wir, dass unsere Partner es respektieren, wenn wir unsere eigenen souveränen Entscheidungen im Energiebereich treffen. Das

¹⁴ <https://www.shipownersclub.com/ig-circular-nord-stream-2-and-turkstream-update-on-new-u-s-sanctions/>

¹⁵ Interview mit Schmid.

¹⁶ <https://carnegieendowment.org/2020/09/24/russia-and-europe-stuck-on-autopilot-pub-82773>

¹⁷ Interview mit Annen.

¹⁸ <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/new-era-gas-wars-between-ukraine-and-russia>

¹⁹ https://www.facebook.com/events/679420579286408/?active_tab=discussion

²⁰ Interview des Autors mit einem Senior-Kongressmitarbeiter (1) der in die Gesetzesausarbeitung eingebunden war, 5.11.2020 (auf eigenen Wunsch anonym)

²¹ https://www.washingtonpost.com/politics/correction-united-states-europe-story/2020/07/16/1eb97142-c784-11ea-a825-8722004e4150_story.html

bedeutet [jedoch] nicht, dass wir nicht auf die Sorgen unserer engen Nachbarn hören würden.«²² Ein anderer hochrangiger Beamter in Berlin sagt unverblümt: »Die Ukraine und ihre Sicherheitsinteressen liegen uns wirklich am Herzen. Wir wollen aber auch sicherstellen, dass die Sicherheits- und Energiearchitektur insgesamt funktioniert.«²³ Die Beamten verweisen auf die entscheidenden Vorteile, die dank der diplomatischen und finanziellen Unterstützung Deutschlands für die Ukraine erzielt werden konnten. »Unter deutscher Führung«, so Annen weiter,

hat sich der Energiemarkt in Europa gewandelt. Wir verfügen inzwischen über die Option, den Gasfluss umzukehren, sodass der verständlichen Furcht der Ukraine entsprochen wurde, dass sie auf einmal in der Kälte steht... Wir haben den Russen klar gemacht, dass es ohne ein russisch-ukrainisches Gastransitabkommen keine Unterstützung für NS2 durch die deutsche Regierung geben wird. Das war Bestandteil unserer erfolgreichen Verhandlungen, und in dem Narrativ der USA findet das nicht einmal Erwähnung.²⁴

Dieselben deutschen Beamten äußern auch ihre Frustration über die Haltung der Ukraine. Sie verübeln Kiew die Forderung, westliche Partner sollten Sanktionen und Druck auf Russland ausüben, während die Ukrainer selbst den korruptionsanfälligen Gashandel mit Russland fortsetzen. Obwohl die Ukraine russisches Gas nicht mehr direkt kauft (sondern dank der Reverse-Flow-Option aus Polen, der Slowakei und Ungarn), verbraucht sie in Wirklichkeit immer noch russisches Gas und ist in erheblichem Maße von Transiteinnahmen in Milliardenhöhe abhängig.²⁵ Schmid sagt: »Die Zukunft der Ukraine kann nicht von der Weiterleitung von russischem Gas abhängen... Ich verstehe, dass sie ein Interesse daran hat, aber längerfristig kann die ukrainische Wirtschaft nicht davon abhängen, dass sie ein Durchgangsland für Erdgas ist.«²⁶ Ein weiterer hochrangiger deutscher Beamter weist auf die Herausforderungen hin, vor denen die Ukraine ganz unabhängig von NS2 steht, insbesondere auf die anhaltende Korruption: »Die Ukrainer bitten den IWF um [Darlehen], und in diesem Prozess berichten IWF-Beamte regelmäßig über Verzögerungen bei der Umsetzung zentraler Reformmaßnahmen. Auch das ist Teil des Spiels.«²⁷

DIE U.S.-SANKTIONEN GEGEN NS2

Das Anliegen der Ukraine stieß in Washington auf offene Ohren, wo nicht nur die Exekutive die Sanktionen gegen Russland, einschließlich einer Reihe von Maßnahmen gegen NS2, konsequent und parteiübergreifend unterstützt hat, sondern auch der US-Kongress. Besonders stark ist der Sup-

port in den US-Senatsausschüssen für auswärtige Beziehungen und Streitkräfte, berichten leitende Mitarbeiter, die an der Sanktionsgesetzgebung mitgearbeitet haben.²⁸ Die ehemalige Rada-Abgeordnete Hopko appelliert direkt an ihre amerikanischen Amtskollegen und sagt: »Ihre Unterstützung durch die Verhängung von Sanktionen könnte eine Investition in die Sicherheit des gesamten europäischen Kontinents darstellen. Man muss unseren westlichen Partnern zu verstehen geben, dass von Russland nach wie vor die größte Bedrohung, ja sogar eine existenzielle Bedrohung für die internationale Stabilität und unsere gemeinsamen demokratischen Werte ausgeht.«²⁹

Das US-Außenministerium stimmt dem zu. Im Oktober 2020 veröffentlichte das Ministerium eine Klarstellung der aktuellen NS2-Sanktionen mit dem Ziel, deutsche und andere europäische Unternehmen von einer Beteiligung an dem Projekt abzuschrecken. »Russland nutzt seine Gaspipelines, um nationale und regionale Abhängigkeiten von russischen Energielieferungen zu schaffen, und nutzt diese Abhängigkeiten, um seinen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Einfluss auszuweiten, die europäische Sicherheit zu schwächen und die nationalen Sicherheits- und außenpolitischen Interessen der USA zu untergraben«, so die Führung des US-Außenministeriums, »diese Pipelines verringern außerdem die europäische Energiediversifizierung und schwächen somit die europäische Energiesicherheit.«³⁰ Wie ein anderer hochrangiger Berater am Capitol Hill erklärt, geht es bei den NS2-Sanktionen nicht darum, Deutschland wegen des Projekts abzustrafen, sondern vielmehr darum, Russland zu schaden und der Ukraine zu helfen. »Ein Gedanke hinter dem Versuch, die NS2-Pipeline zu stoppen, war es, die 3 Milliarden Dollar Gas-Transitgebühren, die die Ukraine von Russland erhält, zu bewahren und ihr zu helfen, auf den Beinen zu bleiben, und es herrscht Konsens darüber, dass dies erfolgreich war.«³¹

Im geltenden US-Recht gibt es zwei zentrale Grundlagen für die NS2-Sanktionen. Im Jahr 2017 verabschiedete und unterzeichnete Präsident [a. D.] Trump das Gesetz zur Bekämpfung von Amerikas Gegnern durch Sanktionen (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA), dessen Abschnitt 232 es dem Außen- und Finanzministerium erlaubt, Investitionen oder andere Transaktionen im Zusammenhang mit dem Bau russischer Gaspipelines ins Visier zu nehmen.³² Am 15. Juli 2020 kündigte das Außenministerium an, es werde diese Grundlagen nutzen, um gezielt sowohl gegen NS2 als auch gegen TurkStream (eine Pipeline,

²² Interview mit Annen.

²³ Interview des Autors mit einem hochrangigen deutschen Beamten, 3.11.2020 (auf Wunsch anonym).

²⁴ Interview mit Annen.

²⁵ <https://www.rferl.org/a/long-russia-ukraine-reach-five-year-gas-transit-deal/30353000.html>

²⁶ Interview mit Schmid.

²⁷ Interview mit einem hochrangigen deutschen Beamten.

²⁸ https://www.aicgs.org/2020/10/nord-stream-2-berlin-washington-mutual-intransigence-shows-transatlantic-divide-on-russia/#_ednref1

²⁹ https://www.facebook.com/events/679420579286408/?active_tab=discussion

³⁰ <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/US-Broadens-Sanctions-On-Russia-Led-Nord-Stream-2-Pipeline.html>

³¹ Interview des Autors mit einem Senior-Kongressmitarbeiter (2), der in die Gesetzesausarbeitung eingebunden war, 6.11.2020 (auf Wunsch anonym).

³² <https://www.shipownersclub.com/ig-circular-nord-stream-2-and-turkstream-update-on-new-u-s-sanctions/>

die russisches Gas über das Schwarze Meer in die Türkei transportiert) vorzugehen. Spezialisten auf dem Gebiet der Unterwasser-Rohrverlegung erklären, dass gezielte Transaktionen nicht direkt mit der Russischen Föderation zu tun haben müssen, sondern dass die Bereitstellung jeglicher Art von Schiffen, die im Zusammenhang mit NS2 oder TurkStream eingesetzt werden, oder die Erbringung von Dienstleistungen für solche Schiffe Sanktionen für die beteiligten Personen und Unternehmen jeglicher Nationalität nach sich ziehen könnte. »Als solche«, warnt eine führende Seeversicherungsorganisation, »sollten diejenigen, die Schiffe besitzen oder betreiben, die in Verbindung mit NS2 oder TurkStream eingesetzt werden, oder Dienstleistungen für solche Schiffe anbieten, überlegen, ob ihre Aktivitäten unter die Sanktionsbestimmungen von Abschnitt 232 fallen.«³³

Im Dezember 2019 fügte der Kongress mit dem Protecting Europe's Energy Security Act (PEESA) eine weitere Sanktionsebene hinzu, die Druck auf NS2 ausübt.³⁴ PEESA zielte explizit darauf ab, das zu diesem Zeitpunkt zu 94 Prozent abgeschlossene NS2-Projekt zu stoppen, indem Sanktionen zur Blockierung ausländischer Vermögenswerte, die der US-Justiz unterliegen, und zur Verweigerung von Visa und Einreisen in die USA für ausländische Führungskräfte und Hauptaktionäre genehmigt wurden.³⁵ Russische Beamte behaupteten, das im Besitz von Gazprom befindliche Schiff Akademik Cherskiy könne den Rest der Pipeline aus eigener Kraft fertigstellen, doch bisher sind keine weiteren Arbeiten abgeschlossen worden. Dies könnte auf die Androhung zusätzlicher US-Sanktionen zurückzuführen sein, sowie auf den noch ausstehenden Protecting Europe's Energy Security Clarification Act (PEESCA) von 2020, der als Teil des National Defense Authorization Act 2021 gegen Jahresende 2020 verabschiedet werden soll.³⁶ [Am 1. Januar 2021 wurde PEESCA als Teil des Gesetzes für Verteidigungsausgaben verabschiedet.] Die neuen Formulierungen würden ausdrücklich unterbinden, dass europäische Unternehmen in irgendeiner Weise mit dem russischen Schiff in Beziehung treten, sowie die Sanktionen auf die Besitzer von Rohrverlegungsschiffen ausweiten, um auch Underwriting-Dienstleistungen oder Versicherungen für solche Schiffe, sowie die Installation von Schweißgeräten und Test- oder Inspektionsdienstleistungen einzubeziehen.³⁷ Tatsächlich besteht das Ziel der US-Sanktionen darin, eine Nullsummenentscheidung zu erzwingen: Entweder man unterhält geschäftliche Beziehungen mit Unternehmen, die mit NS2 in Zusammenhang stehen, oder man unterhält geschäftliche Beziehungen mit den Vereinigten Staaten.

Kongressmitarbeiter, die an der Ausarbeitung der gegenwärtigen Sanktionen beteiligt waren, beschreiben sie als ei-

ne »Abschreckungsstrategie, um zu verhindern, dass schlimme Dinge passieren«, obwohl sie einräumen, dass es »schwierig ist, ein negatives Ergebnis zu beweisen«, indem man Änderungen im russischen Verhalten anführt.³⁸ Ein oft zitiertes Beispiel ist das russisch-ukrainische Gas-Transitabkommen, das Ende 2019 ausgehandelt wurde, praktisch im Schatten von PEESA, das etwa eine Woche vor der Ankündigung des Abkommens beschlossen wurde. Der Kongress führte auch an, dass die USA »angesichts der dortigen US-Militärstützpunkte ein berechtigtes Interesse an der Energiesicherheit und -diversifizierung Deutschlands haben.«³⁹ Mit starker Unterstützung von Demokraten wie Republikanern gleichermaßen, darunter Präsident Trump und seine Verbündeten sowie die neue Biden-Regierung, will Washington offenbar den Sanktionsdruck auf unbestimmte Zeit aufrechterhalten.

DIE REAKTION VON DEUTSCHLAND UND EUROPA

Die deutschen Entscheidungsträger mögen weit davon entfernt sein, geschlossen für NS2 einzutreten, aber angesichts der offensichtlichen Androhung zusätzlicher Sanktionen aus Washington, die sich gegen europäische Firmen, Einzelpersonen und in einigen Fällen sogar gegen kommunale Einrichtungen richten würden, zeichnet sich eine einheitlichere Front ab. Für die Deutschen, wie auch für andere Europäer, geht es darum, die wirtschaftliche Souveränität Europas vor amerikanischem Mobbing in Schutz zu nehmen, oder was als solches angesehen wird. Der ehemalige US-Diplomat Wayne Merry schreibt: »Die anstehenden neuen [auf NS2 abzielenden] Sanktionen richten sich gegen deutsche Firmen und Einzelpersonen und nicht gegen ihre russischen Partner. Sie haben daher das Potential, ein deutsches Gefühl der Schikane durch Washington zu verstärken.«⁴⁰ Schmid bezeichnet die angedrohten Sanktionen als »massiven Eingriff in unsere Souveränität« und stellt fest, dass sich bei der Lobbyarbeit gegen die drohenden Sanktionen aus Washington viele EU-Botschaften hinter Deutschland gestellt haben: »Wir haben zwar in Bezug auf NS2 nicht die gleiche Meinung, aber es geht nicht an dass der US-Kongress zu bestimmen versucht, wie unsere Energiepolitik aussehen soll. Von den insgesamt 27 haben sich ganze 23 oder 24 Botschaften der gemeinsamen EU-Erklärung angeschlossen.«⁴¹

Schmid und andere in Deutschland sind besonders empört über das ihrer Meinung nach scheinheilige Vorgehen der Vereinigten Staaten. Derzeitige und ehemalige US-Beamte pochen darauf, dass es bei den Sanktionen, die NS2 blockieren sollen, ebenso sehr darum gehe, Europa zur Diversifizierung seiner Energiequellen zu ermutigen, wie darum, ein

³³ <https://www.shipownersclub.com/ig-circular-nord-stream-2-and-turkstream-update-on-new-u-s-sanctions/>

³⁴ <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3206>

³⁵ <https://www.shipownersclub.com/ig-circular-nord-stream-2-and-turkstream-update-on-new-u-s-sanctions/>

³⁶ <https://www.argusmedia.com/en/news/2161720-us-to-enact-nord-stream-2-sanctions-by-year-end?backToResults=true>

³⁷ <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3897>

³⁸ Interview mit einem Kongressmitarbeiter (1).

³⁹ Interview mit einem Kongressmitarbeiter (2).

⁴⁰ <https://nationalinterest.org/feature/how-resist-russia%E2%80%99s-crude-oil-crusade-and-navigate-nord-stream-2-nuances-168364>

⁴¹ Interview mit Schmid.

Projekt abzuschließen, bei dem Moskau profitieren würde.⁴² Doch diese Haltung wurde dadurch diskreditiert, dass US-Beamte wie zum Beispiel der ehemalige US-Botschafter in Berlin Ric Grenell mit Nachdruck darauf drängten, dass Deutschland NS2 und russisches Gas vergessen und stattdessen US-amerikanisches Flüssigerdgas kaufen solle.⁴³ Gleichzeitig importieren aber die US-Raffinerien, und darüber schäumen die Deutschen vor Wut, russisches Rohöl in Rekordmengen. Nach Angaben der United States Energy Information Administration importierten die USA in der ersten Hälfte des Jahres 2020 68 Millionen Barrel russisches Rohöl und sind damit »die Nummer eins unter Russlands ausländischen Ölabnehmern«.⁴⁴

Die Androhung erweiterter sekundärer NS2-Sanktionen bringt bis zu einem gewissen Grad sogar die beiden politischen Lager in Deutschland, die für und gegen die Pipeline sind, in dieser Prinzipiensache zusammen.⁴⁵ Das erste Lager beharrt darauf, dass die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zu Russland nach wie vor die beste Aussicht habe, das Verhalten Russlands zu beeinflussen, und verweist wie Bagger auf die einzigartige gemeinsame Geschichte der beiden Länder. Annen drückt es so aus: »Der größte Unterschied zwischen uns und den amerikanischen Gesetzgebern besteht darin, dass wir diese gemeinsame Geschichte haben, und die wird nicht einfach verschwinden. Aber auch die politische und wirtschaftliche Dimension der Beziehung ist stärker entwickelt. Selbst in den dunkelsten Tagen des Kalten Krieges hatten wir eine Beziehung im Energiesektor. Die Russen haben ihre Verpflichtungen nie verletzt.«⁴⁶

Das zweite Lager mag bereit sein, die Pipeline über Bord zu werfen, aber sie stören sich an der ihrer Meinung nach unangebrachten Fokussierung auf NS2 als einzigem Hebel gegenüber Russland, sowie an der Haltung von Washington, die zwar bei dem US-Import von russischem Rohöl beide Augen zudrückt, aber nicht zu würdigen scheint, was Deutschland alles zur Unterstützung der Ukraine beigetragen hat. Schmid argumentiert so: »Wenn ihr die Ukraine unterstützen wollt, dann lasst uns unser Gewicht in die Waagschale werfen, in politischer, energiepolitischer und sonstiger Hinsicht, um die Ukraine zu unterstützen. Wenn es aber darum geht, Russland abzustrafen, warum erhöhen die USA dann ihre Ölimporte aus Russland?«⁴⁷ Roderich Kiesewetter, CDU, Mitglied des Bundestagsausschusses für

auswärtige Angelegenheiten und erklärter NS2-Kritiker, sagt: »Es ist nicht besonders fair von den USA, mit sekundären Sanktionen anzukommen, während die USA selbst russische Rohstoffe importieren und den russischen Haushalt auf diese Weise in größerem Umfang finanzieren als die Europäische Union es tut... Wir müssen mit dieser Sache sehr vorsichtig sein, denn sie wird auf jeden Fall Auswirkungen auf die enge amerikanisch-deutsche Freundschaft haben.«⁴⁸

Bis jetzt zeigt sich die Uneinigkeit hauptsächlich in Form von zerzausten politischen Federn und aufsehenerregenden Schlagzeilen darüber, wie sich das Projekt verzögert, da, wie die deutschen Politiker zugeben, sogar die bloße Androhung von US-Sanktionen ausreicht, um deutsche Firmen davon abzuhalten, die Arbeit an NS2 voranzutreiben. »Wir können akut wenig tun«, sagt Annen. »Die USA üben ihre Macht über den Dollar aus.«⁴⁹ Aber auf lange Sicht bestehe die Gefahr, »die transatlantische Atmosphäre zu vergiften«, warnt er. »Diese Art von Bullying kann man nur eine Weile lang machen, und dann geht es nach hinten los«, sagt ein anderer hoher deutscher Beamter, »kein Verbündeter wird es lange hinnehmen, auf diese Art und Weise schikaniert und behandelt zu werden.«⁵⁰ Da Washington versucht, die deutsche und europäische Energiepolitik durch sekundäre Sanktionen nach eigenen Vorstellungen zu gestalten, könnten sich auch die Europäer dazu ermutigt sehen, ernsthafter über ihre eigene wirtschaftliche Souveränität nachzudenken – ironischerweise ist das jedoch ein Thema, mit dem sich die Europäer aufgrund des wirtschaftlichen Drucks von Russland und China bereits eingehend beschäftigen.

Eine kürzlich vom Auswärtigen Amt in Auftrag gegebene und vom Europäischen Rat für Auswärtige Beziehungen (ECFR) durchgeführte Studie beschreibt die Risiken, die durch den wirtschaftlichen Zwang der »Großmächte« Russland, China und den Vereinigten Staaten für die europäische Souveränität entstehen. »Sowohl China als auch die Vereinigten Staaten«, heißt es in dem Bericht, »verknüpfen Geowirtschaft mit Geopolitik«, und es wird davor gewarnt, dass »die Europäer wahrscheinlich zunehmend mit extraterritorialen Sanktionen konfrontiert werden ... , die den europäischen Markt und den globalen Wettbewerb verzerren«.⁵¹ Als Reaktion darauf rät der Bericht der EU, Maßnahmen zu ergreifen, die von defensiven Maßnahmen (»ein gemeinsames europäisches Verteidigungsinstrument zu schaffen ... um auf eine Verletzung der völkerrechtlichen Souveränität zu reagieren« und »einen Europäischen Widerstandsfonds einzurichten, um Unternehmen und die europäische Solidarität stärker zu unterstützen«) bis hin zu Zwangsmaßnahmen und Strafen reichen (»persönliche Sanktionen gegen Personen aus Drittländern zu verhängen, wie Reiseverbote und das Einfrieren von Vermögenswerten«).

⁴² Interviews mit Kongressmitarbeitern (1) und (2); <https://industry-europe.com/pompeo-urges-europe-to-diversify-energy-supply-away-from-russia/>

⁴³ <https://www.washingtonpost.com/world/2019/01/14/us-ambassador-berlin-warns-germans-over-russian-gas-pipeline-triggering-applause-elsewhere/>

⁴⁴ <https://nationalinterest.org/feature/how-resist-russia%E2%80%99s-crude-oil-crusade-and-navigate-nord-stream-2-nuances-168364>

⁴⁵ <https://www.washingtonpost.com/world/2019/01/14/us-ambassador-berlin-warns-germans-over-russian-gas-pipeline-triggering-applause-elsewhere/>

⁴⁶ Interview mit Annen.

⁴⁷ Interview mit Schmid.

⁴⁸ Interview des Autors mit Roderich Kiesewetter am 23.11.2020.

⁴⁹ Interview mit Annen.

⁵⁰ Interview mit einem hochrangigen deutschen Beamten.

⁵¹ https://www.ecfr.eu/publications/summary/defending_europe_economic_sovereignty_new_ways_to_resist_economic_coercion

GIBT ES EINE LÖSUNG FÜR DIE ZUKUNFT?

Obwohl sich das Thema in jüngster Zeit aufgrund der drohenden US-Sanktionen und der erhöhten Aussichten auf deren Umsetzung zugespitzt hat, ist Washingtons entschiedene Zweiparteien-Opposition gegen das NS2-Projekt alles andere als neu. Die Obama-Regierung widersetzte sich generell Projekten, deren Ziel es war, die direkten russischen Gasexporte oder -lieferungen nach Europa zu erhöhen, und zwar aus vielen der gleichen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gründen, die von den Kongressführern und der Trump-Regierung im vergangenen Jahr angeführt wurden, einschließlich der antizipierten finanziellen Ausfälle und Risiken für die Ukraine. Präsident Biden wurde während der Obama-Regierung regelmäßig über dieses Thema in Kenntnis gesetzt, da Biden zu dieser Zeit für die US-Politik gegenüber der Ukraine und die damit verbundenen außenpolitischen Fragen zuständig war.⁵² Während des Präsidentschaftswahlkampfes 2020 gab Biden eine Erklärung ab, in der er seine Auffassung wiederholte, NS2 sei ein »grundsätzlich schlechtes Geschäft«, und sein Ziel bekräftigte, »Europas Unabhängigkeit im Energiebereich zu stärken«.⁵³ Die Hoffnung auf eine radikale Abkehr der neuen Biden-Regierung vom aktuellen Kurs der US-Politik könnte daher fehlgeleitet sein.⁵⁴

Auch auf deutscher Seite ist die Fortführung der Unterstützung für NS2 keineswegs gesichert. Da 2021 die Bundestagswahlen anstehen, werden gewisse Schlüsselakteure, die NS2 in der derzeitigen Regierungskoalition in Berlin unterstützen, darunter auch Bundeskanzlerin Merkel selbst, in Zukunft wahrscheinlich nicht mehr an der Macht sein.⁵⁵ Darüber hinaus hat die COVID-19-Pandemie zu erheblichen Veränderungen in der Energieperspektive Deutschlands und Europas geführt, und zwar in einer Weise, die auch über den eigentlichen Gesundheitsnotstand hinaus andauern kann. In Europa, wie auch in den Vereinigten Staaten, deutet sich bei großen Unternehmen bereits ein permanenter Übergang zu mehr Homeoffice-Arbeit an, womit ein Trend zur Verkleinerung physischer Bürogebäude und anderer Geschäftsräume einhergeht, die teuer zu heizen, zu beleuchten und zu verwalten sind.

Noch im Jahr 2018 wurden in Europa 500 Milliarden Kubikmeter (500 Bcm) Gas verbraucht, und Prognosen gingen davon aus, dass diese Zahl bis 2030 auf 550 Bcm ansteigen würde. Die Förderung in Europa (vor allem in Norwegen, Großbritannien und den Niederlanden) lag 2018 bei 248 Bcm und man erwartete, dass sie bis 2030 auf 147 Bcm sin-

ken würde.⁵⁶ Diese Zahlen untermauerten die Begründung für NS2 als Mittel zur Erweiterung der russischen Gastransitkapazitäten und zur Sicherung der europäischen Gasversorgung für das nächste Jahrzehnt und darüber hinaus. Der künftige Energieverbrauch Europas nach der COVID-19-Pandemie ist schwer vorherzusagen, aber er wird mit Sicherheit niedriger ausfallen als bisher prognostiziert. Schon vor der Pandemie im Jahr 2019 waren die globalen Gaspreise erheblich gesunken, und in der ersten Hälfte des Jahres 2020 gingen die russischen Gasexporte nach Europa um 18,4 Bcm zurück, während die LNG-Importe der USA um etwa 10 Bcm anstiegen.⁵⁷

Momentan kann Russland, ohne NS2 in Betrieb, jährlich etwa 240 Bcm Gas nach Europa exportieren. Mit NS2 würde diese Zahl auf fast 300 Bcm steigen. Da Russland derzeit jedoch nur 175 Bcm Gas pro Jahr nach Europa liefert, ist die erhöhte Kapazität möglicherweise nicht notwendig, insbesondere wenn der Energieverbrauch in Europa insgesamt weiter zurückgeht.⁵⁸ Diese Daten sind ermutigend für diejenigen, die glauben, dass ein Kompromiss gefunden werden könnte, um NS2 effektiv einzufrieren oder vielleicht die Pipeline fertigzustellen, sie aber für einen beträchtlichen Zeitraum ruhen zu lassen und stattdessen den Großteil des russischen Gastransits über die Ukraine und andere bestehende Pipelines fortzusetzen. »Es wäre besser, dieses Projekt zu vollenden und dann von Fall zu Fall zu entscheiden, ob wir das russische Gas wirklich brauchen«, sagt der CDU-Politiker Kiesewetter, »in Deutschland haben wir ein Überangebot, und wir könnten mit der Frage, ob wir dieses russische Gas kaufen, einige Bedingungen für Russland verknüpfen, zum Beispiel in Bezug auf die Vereinbarungen mit Minsk, oder Libyen oder [den vergifteten Oppositionsführer Alexei] Nawalny.«⁵⁹ In Washington gab es bereits einige Vorschläge, dass im Falle einer Fertigstellung von NS2 gewisse Sanktionen im Voraus entwickelt und festgelegt werden sollten, die automatisch greifen würden, sollte Gazprom sein Transitabkommen mit der Ukraine brechen.⁶⁰

Ein anderer möglicher Kompromiss bestünde daraus, sozusagen von allem etwas zu nehmen. Washington fragt: »Was ist Deutschland bereit zu tun, um zur Energiesicherheit und Unabhängigkeit der Ukraine beizutragen? Welche zusätzlichen Beiträge kann Deutschland ganz konkret leisten?«⁶¹ Was könnte Deutschland tun, fragt ein ehemaliger US-Beamter, um angesichts des potenziellen russischen Drucks

⁵² Interview des Autors mit einem ehemaligen hochrangigen für Energiefragen zuständigen Beamten des US-Außenministeriums am 6.11.2020 (auf Wunsch anonym).

⁵³ <https://polandin.com/50343777/joe-biden-to-oppose-nord-stream-2-gas-pipeline-electoral-staff>

⁵⁴ Interview mit einem Kongressmitarbeiter (2).

⁵⁵ Anmerkungen von Bagger, 10.11.2020.

⁵⁶ <https://www.washingtonpost.com/world/2019/01/14/us-ambassador-berlin-warns-germans-over-russian-gas-pipeline-triggering-applause-elsewhere/>

⁵⁷ <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/new-era-gas-wars-between-ukraine-and-russia>

⁵⁸ <https://www.ridl.io/en/nord-stream-2-and-more-sanctions-the-end-game-begins/>

⁵⁹ Interview mit Kiesewetter.

⁶⁰ Kommentare eines ehemaligen hochrangigen US-Beamten, 19.11.2020 (Chatham House Rule); <https://www.argusmedia.com/en/news/2161720-us-to-enact-nord-stream-2-sanctions-by-year-end?backToResults=true>

⁶¹ Interview mit einem ehemaligen Beamten im Energiebereich.

»die europäische Energiesolidarität aufzubauen«, und auf diese Weise die Diskussion von einer »schädlichen Debatte über Sanktionen« zu einer »produktiven Diskussion über Energiesicherheit« zu verschieben?⁶²

Zusätzlich zur Unterstützung des fortgesetzten Gastransits durch die Ukraine und somit der jährlichen Transitzahlungen von Gazprom an die Ukraine im Rahmen eines mit deutscher Hilfe ausgehandelten Abkommens hat sich Deutschland für die Möglichkeit der Fließrichtungsumkehrung der Gaspipelines zwischen europäischen Staaten eingesetzt, die es der Ukraine erlaubt, russisches Gas zu verbrauchen, ohne es direkt von Russland zu kaufen.⁶³ Um Bedenken hinsichtlich der Diversifizierung zu begegnen, schlugen Energieminister Peter Altmeier (CDU) und Finanzminister Olaf Scholz (SPD) vor, bis zu 1 Mrd. Euro für den Bau von ein oder zwei LNG-Terminals in Deutschland auszugeben, und ein vorgeschlagenes Projekt im Nordseehafen Wilhelmshaven erhielt zunächst eine Genehmigung. Das Wirtschafts- und Energieministerium ließ verlauten, Deutschland begrüße die LNG-Projekte »zur weiteren Diversifizierung der Gasinfrastruktur in Deutschland«. ⁶⁴ Deutsche Umweltgruppen haben jedoch Einwände gegen den Vorschlag erhoben, und kommerzielle Geldgeber äußerten kürzlich Bedenken, dass die niedrigen Gaspreise die Investition nicht rechtfertigen würden.⁶⁵

Welche Lösung auch immer die beiden Seiten in Zukunft verfolgen werden, es ist klar, dass mehr Gesprächsbereitschaft und ein positiverer Ton in den Beziehungen der USA zu Deutschland und Europa zu begrüßen sind. »Wir sollten« sagt Annen, »uns mit unseren amerikanischen Partnern darüber austauschen, was wir von den Entwicklungen in Russland halten sollen. Diese Auseinandersetzung findet im Moment nicht statt.« Aktuelle und ehemalige US-Beamte stimmen dem zu: »Lasst uns ein umfassendes, ganzheitliches Gespräch über Energie in Europa führen«, und »ein breiteres Gespräch mit Europa darüber, wie unser gemeinsames Vorgehen gegenüber Russland aussehen soll«. ⁶⁶ Am dringlichsten brauche es, sagt ein ehemaliger Beamter, »die Bereitschaft zum Meinusaustausch«. ⁶⁷

Obwohl einige deutsche Führungskräfte optimistisch sind in Bezug auf eine verstärkte Koordination und Zusammenarbeit mit Biden im Weißen Haus und glauben, dass »eine traditionsbewusstere [US-]Regierung uns mehr Respekt entgegenbringen wird«, erwarten sie dennoch »eine harte Hal-

tung gegenüber Russland und eine anhaltende Debatte über NS2«. ⁶⁸ »Ich glaube nicht, dass man in Berlin viele Menschen findet, die davon ausgehen, dass sich grundlegend etwas ändern wird.«, sagt Annen. »Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass unser Partner offener für Gespräche sein wird, aber mit der Stimmung unter den führenden Demokraten im Kongress wird sich dieses Thema als spaltende Angelegenheit in den transatlantischen Beziehungen wohl kaum in Luft auflösen«. ⁶⁹ US-Beamte und Experten teilen diese Besorgnis, und niemand hat eine detaillierte Kompromissformel vorzuweisen, mit der sich die beträchtliche Kluft bezüglich NS2 auf kurze Sicht überbrücken ließe.⁷⁰

Wie man außerdem an den unerwarteten Auswirkungen der Pandemie auf den Energieverbrauch sieht, kann niemand die politische Zukunft vorhersehen. Das macht das Thema so sensibel und so wichtig, nicht nur für die Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit Russland und der Ukraine, sondern auch als Signal für die Zukunft der US-amerikanisch-deutschen Partnerschaft und der transatlantischen Beziehungen generell. »Vielleicht kommt es unter einer Biden-Regierung zu einer Kursänderung«, sinniert Annen, »aber wer kann garantieren, dass nicht in vier Jahren eine Regierung gewählt wird, die das dann wieder rückgängig macht? Wir müssen uns für die Zukunft absichern«, meint Annen.⁷¹ Und gerade die Absicherung mittels Druck, und zwar von beiden Seiten, birgt die Gefahr, das langfristige Vertrauen zu untergraben. In diesem Punkt schloss sich ein hoher deutscher Beamter den Äußerungen seiner US-Kollegen an: »Wenn man Druckmittel zu oft gegen die eigenen Verbündeten einsetzt, dann wird etwas zerstört oder dauerhaft beschädigt«. ⁷²

⁶² Kommentare eines ehemaligen hochrangigen US-Beamten, 19.11.2020; <https://www.argusmedia.com/en/news/2161720-us-to-enact-nord-stream-2-sanctions-by-year-end?backToResults=true>

⁶³ https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Gasnetze/ReverseFlow_E.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁶⁴ <https://www.startribune.com/plans-for-lng-terminal-at-german-port-being-reconsidered/572990022/>

⁶⁵ <https://www.reuters.com/article/us-uniper-lng-germany/uniper-reviews-wilhelmshaven-lng-terminal-on-market-uncertainty-idUSKBN27M0Y5>

⁶⁶ Interview mit einem Kongressmitarbeiter (1)

⁶⁷ Interview mit einem ehemaligen Beamten im Energiebereich.

⁶⁸ Interview mit Schmid.

⁶⁹ Interview mit Annen.

⁷⁰ Interview mit einem ehemaligen Beamten im Energiebereich.

⁷¹ Interview mit Annen.

⁷² Interview des Autors mit einem hochrangigen deutschen Beamten.

ÜBER DEN AUTOR

Matthew Rojansky ist Direktor des Kennan-Instituts am Woodrow-Wilson-Center in Washington, DC. Als Experte für die Beziehungen der USA zu den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, insbesondere zu Russland, der Ukraine, Weißrussland und Moldawien, hat er Regierungen, zwischenstaatliche Organisationen und wichtige private Akteure in Fragen der Konfliktlösung und der Bemühungen um die Verbesserung der gemeinsamen Sicherheit in der gesamten euro-atlantischen und eurasischen Region beraten. Zuvor war er stellvertretender Direktor des Russland- und Eurasien-Programms beim Carnegie Endowment for International Peace, wo er das Carnegie-Ukraine-Programm gründete und eine »Track-two«-Task Force zur Lösungsfindung im Moldau-Transnistrien-Konflikt schuf. Davor diente Rojansky als Exekutivdirektor von Partnership for a Secure America (PSA), einem überparteilichen Verbund für nationale Sicherheit und Außenpolitik, die vom ehemaligen Kongressabgeordneten Lee Hamilton (D-IN) und dem ehemaligen Senator Warren Rudman (R-NH) mitbegründet wurde, sowie als Gerichtsschreiber für den U.S. Court of Appeals for the Armed Forces. Er ist Adjunct Professor an der School of Advanced International Studies der Johns-Hopkins-Universität und dient als US-Exekutivsekretär für die Dartmouth-Konferenz, eine 1960 ins Leben gerufene amerikanisch-russische Initiative zur Konfliktlösung.

FES BÜRO WASHINGTON, D.C.

Das Washingtoner Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den transatlantischen Dialog im Einklang mit den Grundwerten der Sozialdemokratie. Unsere Programme verbinden deutsche und europapolitische Debatten mit Diskursen in den Vereinigten Staaten und Kanada. Darüber hinaus fördern wir den »Dialog« zwischen transatlantischen Partner_innen und Vertreter_innen aus anderen Regionen wie dem Nahen Osten, Russland und der Türkei, um Ideen und Lösungen für gemeinsame, globale Herausforderungen zu entwickeln. Die FES ist als deutsche politische Stiftung auch in Ottawa präsent, was es der Stiftung ermöglicht, effektiv und nachhaltig an Programmen mit kanadischen Partner_innen zu arbeiten.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung Washington, DC
1023 15th Street, NW | Washington 20005 | USA

Verantwortlich: Knut Dethlefsen, Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Washington

Tel.: +1-202-408-5444

dc.fes.de

www.facebook.com/FES.DC.OTT

Bestellungen/Kontakt:

fesdc@fesdc.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Ein weiteres wichtiges Element unserer Arbeit ist der Aufbau und die Pflege transatlantischer Netzwerke zwischen politischen Entscheidungsträger_innen und Vertreter_innen von Think Tanks, Universitäten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften. Schwerpunkte unserer Arbeit sind Außen- und Sicherheitspolitik; Wirtschafts- und Arbeitsbeziehungen; die Zukunft progressiver Politik; Klimapolitik; Minderheiten und Integration; sowie Rechtspopulismus und die Zukunft unserer Demokratien.

Friedrich-Ebert-Stiftung Washington, DC
1023 15th Street, NW | Washington 20005 | USA
Tel.: +1-202-408-5444 | dc.fes.de

DEUTSCHLAND, DIE USA UND NORD STREAM 2



Deutschland importiert seit über einem halben Jahrhundert sowjetisches und russisches Erdgas, trotz der Spannungen während und nach dem Kalten Krieg. Befürworter der Nord Stream 2-Pipeline führen an, dass eine tiefere wechselseitige Abhängigkeit im Energiebereich Teil des Erfolgsrezepts für eine effektive Einbindung Russlands und die Verhinderung künftiger Konflikte sein kann. Sie sehen das Projekt als Bestandteil einer europäischen Energiestrategie, die auch den Gastransit durch die Ukraine, erhöhte Importe von verflüssigtem Erdgas und eine viel stärkere Abhängigkeit von erneuerbaren Energiequellen umfasst. Manche Stimmen wenden sich auch direkt gegen den Druck der USA auf NS2 als Verletzung der europäischen Souveränität und warnen davor, dass Washingtons Politik langfristig der transatlantischen Einheit schaden und Europa zwingen könnte, seine eigenen wirtschaftlichen Druckmittel zu entwickeln.



Die Gegner des Vorhabens betrachten NS2 als ein rein geopolitisches Kreml-Projekt, das darauf abzielt, die Ukraine von der europäischen Energielandkarte zu streichen und den russischen Einfluss auf Deutschland und den Rest Europas zu erhöhen. Führende Politiker beider Parteien in Washington teilen diese Besorgnis und haben damit gedroht, Sanktionen gegen die deutschen und alle anderen europäischen Firmen zu verhängen, die sich an der Fertigstellung der Pipeline beteiligen. US-Beamte haben NS2 als »Unterstützung und Begünstigung von Russlands Projekten mit bösamigem Einfluss« bezeichnet und in der Ukraine wird die Pipeline als »existenzielle Bedrohung« für die Demokratie wahrgenommen. Die Verfasser aktueller und drohender Sanktionsgesetze räumen ein, dass die Sanktionen darauf abzielen, eine Nullsummenscheidung zu erzwingen: Entweder man beteiligt sich an dem Projekt oder man macht Geschäfte mit den Vereinigten Staaten.



Obwohl es in Washington eine starke parteiübergreifende Unterstützung für die NS2-Sanktionen gibt, besteht auch die Hoffnung, dass die neue Biden-Harris-Regierung im Jahr 2021 einer für beide Seiten vorteilhaften Lösung den Weg ebnet. Obwohl Präsident Biden wahrscheinlich die starken US-Beziehungen zu traditionellen europäischen Verbündeten, insbesondere Deutschland, erneut betont werden, hat er NS2 als »grundsätzlich schlechtes Geschäft« bezeichnet und wird seinen Widerstand wahrscheinlich nicht aufgeben. Unterdessen gibt es in Deutschland die Sorge, dass die US-Wahlen im Jahr 2024 und in fernerer Zukunft eine weniger versöhnliche Politik mit sich bringen könnten. Beide Seiten sind sich einig, dass eine fortgesetzte Unterstützung der Ukraine und Investitionen in die Energiediversifizierung für ganz Europa wünschenswert sind, doch die Sackgasse bei der Fertigstellung der Pipeline selbst bleibt von den Sanktionen überschattet.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

dc.fes.de