

KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

RESSOURCEN, ENERGIE UND RECHT

■ **Zwischenruf:
Hunger und Politik**
Wolfgang Maier

■ **Energierecht und
Versorgungssicherheit
in Europa**
Hartmut Kahl

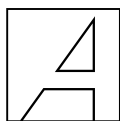
■ **Die Schieferrevolution
in den USA und ihre
Auswirkungen auf Energie-
märkte, Energiesicherheit
und die Energiewende**
Jan-Justus Andreas

■ **Landnutzung und
Enteignung in Ost- und
Südostasien – Welche Rolle
spielt das Recht?**
Marc Spitzkatz / David Grebe

■ **Zeitenwende am Hindu-
kusch? Afghanistan vor der
Dekade der Transformation**
Nils Wörmer



KAS
AUSLANDSINFORMATIONEN
1 | 15



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
31. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23
D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-53 383

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: redaktion-auslandsinformationen@kas.de

Bankverbindung:

Commerzbank Bonn

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Redaktion:

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Olaf Jacob

Andrea Ellen Ostheimer

Jens Paulus

Verantwortliche Redakteurin:

Dr. Nadine Mensele

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen:

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen
zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf
Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft
5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen
Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um
ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis
zum 15. November eines Jahres schriftlich
abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den
KAS-Auslandsinformationen.

Übersetzung: RedKeyTranslations, Hannover

Satz: racken, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-
zeichnet ist.

Inhalt

4 | EDITORIAL

Ressourcen, Energie und Recht

7 | ZWISCHENRUF: HUNGER UND POLITIK *Wolfgang Maier*

16 | ENERGIERECHT UND VERSORGUNGS- SICHERHEIT IN EUROPA *Hartmut Kahl*

35 | DIE SCHIEFEREVOLUTION IN DEN USA UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF ENERGIEMÄRKTE, ENERGIESICHERHEIT UND DIE ENERGIEWENDE *Jan-Justus Andreas*

57 | LANDNUTZUNG UND ENTEIGNUNG IN OST- UND SÜDOSTASIEN – WELCHE ROLLE SPIELT DAS RECHT? *Marc Spitzkatz / David Grebe*

Andere Themen

75 | ZEITENWENDE AM HINDUKUSCH? AFGHANISTAN VOR DER DEKADE DER TRANSFORMATION *Nils Wörmer*



EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

obwohl wir derzeit einen Verfall der Rohölpreise erleben, bleibt die weltweite Energienachfrage doch ungebrochen. Der Wettbewerb um Ressourcen wird mittel- bis langfristig weiter zunehmen. Dieser Trend betrifft die Industrieländer wie die Entwicklungsregionen gleichermaßen. Unter dem Aspekt der Energieversorgungssicherheit erhält diese Beobachtung in Zeiten weltweiter Umbrüche, Krisen und Kriege eine neue Brisanz. Ordnungspolitische Fragestellungen – und damit auch die Aufgabe der Energie- und Rohstoffversorgung als existenzielle Grundlage einer jeden Volkswirtschaft – sind zunehmend eingebettet in einen außen- und sicherheitspolitischen Kontext. Zudem hat sich das Akteursfeld in diesem Bereich aufgefächert, woraus Interessenkonflikte hervorgehen können. Wenn es um Energiesicherheit geht, verfolgen private Unternehmen, (halb-)staatliche Konzerne, staatliche Institutionen, internationale Organisationen, die Zivilgesellschaft und weitere Marktteilnehmer unterschiedliche Ziele.

Mit dem Fokus auf eine langfristig sichere und ressourcenschonende Energieversorgung, treibt Deutschland seine Energiewende, den nahezu vollständigen Umstieg auf Erneuerbare Energien bis 2050, voran. Die Vereinigten Staaten setzen bei der Deckung ihres Energiebedarfs dagegen auf das in großen Mengen verfügbare heimische Schiefergas. Dieser Energieträger ist im Vergleich zu Kohle und Erdöl in der Nutzung emissionsärmer und birgt nicht die Risiken der Kernenergie. Allerdings birgt es nicht absehbare Risiken für die Umwelt. Darüber hinaus wirft der Verfall der Rohölpreise Fragen der Rentabilität der Schiefergasproduktion auf. Mit Blick auf die Vereinigten Staaten führt der Energieexperte Jan-Justus Andreas in seinem Beitrag aus, dass die von der US-Regierung angestrebte „Energieunabhängigkeit in Zeiten globalisierter Energiemärkte nicht die vollkommene Abschirmung gegenüber

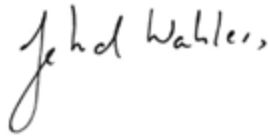
externen Krisen bedeutet, den USA aber eine gestärkte geopolitische Position eröffnet“.

Die fortdauernde Ukraine Krise führt vor Augen, wie Energieversorgungsfragen zum Spielball machtpolitischer und territorialer Interessen werden. Energieversorgungssicherheit als öffentliches Gut kann vom Markt allein nicht zur Verfügung gestellt oder per Gesetz bestimmt werden. Darauf weist der Rechtswissenschaftler Hartmut Kahl in seiner Analyse zur europäischen Energiesicherheit hin. Allerdings kann die Europäische Union durch vielfältige Instrumente der Rechtsetzung den Rahmen sowohl für eine vorausschauende Vorsorge als auch für akute Krisensituationen schaffen. Unter dem vormaligen EU-Energiekommissar Günther Oettinger wurden wichtige Weichen für eine Gemeinsame Energiepolitik gestellt. An diesem Ansatz hält die neue EU-Kommission fest, wie sich unter anderem an der Einrichtung des Postens eines Vizepräsidenten für die Energieunion sowie den Zielen zur Weiterentwicklung des Energiebinnenmarkts ablesen lässt. Die EU will ihre Importabhängigkeit von Energieträgern reduzieren, Lieferquellen und -wege diversifizieren und dabei ihre internationalen Verpflichtungen beim Klimaschutz einhalten.

In dieser Hinsicht ist 2015 ein Schlüsseljahr. Die vergangenen VN-Klimakonferenzen lassen noch viele Fragen offen, Industrie- und Schwellenländer streiten über verbindliche Verpflichtungen. So endete vor wenigen Wochen die Klimakonferenz in Lima (COP 20) nur mit einem Minimalkompromiss. Die Ergebnisse geben wenig Anlass zur Hoffnung auf das Zustandekommen eines – gemessen am Zwei-Grad-Ziel – effektiven Klimaschutzabkommens in Paris (COP 21) im Dezember dieses Jahres. Dies liegt auch an den zwei größten Kohlendioxidemittenten, den USA und China, die sich lediglich auf unverbindliche und niedrig angelegte Zielsetzungen festgelegt haben. Im Falle Chinas sollen diese sogar erst im Jahr 2030 Gültigkeit erlangen.

Der Einsatz für eine sichere, wirtschaftlich tragfähige und klimaschonende Energieversorgung spiegelt sich auch in den Aktivitäten der Konrad-Adenauer-Stiftung in Deutschland und weltweit. Wir begreifen dieses Themenfeld als eine sicherheits- und ordnungspolitische Herausforderung, bei der Generationengerechtigkeit und die Bewahrung

der Schöpfung bestimmende Faktoren sind. Klima- bzw. Ressourcenschutz und Energiesicherheit als zwei Seiten derselben Medaille sind damit eine zentrale Querschnittsaufgabe, der wir uns kompetent und engagiert annehmen.

A handwritten signature in black ink, reading "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'G'.

Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de

ZWISCHENRUF: HUNGER UND POLITIK

Wolfgang Maier

Seit Jahrzehnten befassen wir uns mit der Bekämpfung von Hunger und Armut in Entwicklungsländern. Dabei wurden einige Erfolge erzielt, mit den Ergebnissen insgesamt können wir aber nicht zufrieden sein: Nach Angaben der Food and Agriculture Organization (FAO)¹ ist die Zahl der Hungernden (noch immer liegt sie bei über 800 Millionen) zwar weltweit rückläufig. Doch große regionale Unterschiede bestehen fort. Besonders in Afrika ging die Zahl der Unterernährten in den letzten Jahrzehnten nur langsam zurück, die meisten Betroffenen leben nach wie vor in Asien. Mit Blick auf die Millennium Development Goals (MDGs) ist das Ziel der Halbierung der Hungernden immerhin in Reichweite gerückt. Damit ist das Problem aber keineswegs gelöst.

BEKÄMPFUNG VON HUNGER IM ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN DISKURS

Viele internationale Institutionen und nationale Regierungen haben sich inzwischen dieser Herausforderung angenommen. Die Bundesregierung hat eigene Programme (zum Beispiel eine Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“)² aufgelegt, sie beteiligt sich intensiv an der internationalen Diskussion und an der Weiterentwicklung der Zielsysteme im Rahmen der Nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals)³ der Vereinten Nationen.



Dr. Wolfgang Maier ist seit 1983 Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung und seit 2012 stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. Mehrere Auslandseinsätze führten den Diplom-Agrarökonom und Dr. sc. agr. (Universität Stuttgart-Hohenheim) für die Stiftung nach Swasiland, Tansania und Namibia.

- 1 | Vgl. FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*, Rom, 2014, S. 4, <http://fao.org/3/a-i4030e.pdf> [10.12.2014].
- 2 | Vgl. BMZ, „100 Tage Bilanz: Eine Welt ohne Hunger“, http://bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/100Tage/100-Tage-Bilanz-EineWelt-ohne-Hunger.pdf [08.12.2014].
- 3 | Vgl. Vereinte Nationen, „Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals“, <http://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal> [08.12.2014].



Ohne Durchbruch: Viele Geberorganisationen haben die Ländliche Entwicklung zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit erklärt. Dennoch bleibt Hunger weit verbreitet. In Indien etwa sind 17 Prozent der Bevölkerung von chronischer Unterernährung betroffen. | Quelle: Prashant Panjiar, Gates Foundation, flickr ©①②③.

Schon vor über 30 Jahren haben das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) die Ländliche Entwicklung zur zentralen Aufgabe der Technischen Zusammenarbeit erklärt. Nachdem die Erzeugung von Nahrungsmitteln seit 1970 in vielen Entwicklungsländern rückläufig war, wurde die Bekämpfung von Armut und Hunger zu einem entwicklungspolitisch vorrangigen Ziel.⁴ Die in einem von BMZ und GTZ herausgegebenen Handbuch⁵ beschriebenen Folgerungen und Empfehlungen für die Projektarbeit waren damals innovativ. Eine Neuerung war insbesondere die Konzentration auf die „Zielgruppen“, deren Beteiligung im Rahmen neuartiger Planungsinstrumente gesichert werden sollte (zum Beispiel durch die Zielorientierte Projektplanung, ZOPP).

Die Konzentration auf Projekte der Ländlichen Entwicklung bei vielen Geberländern und Geberorganisationen führte auch zu einer ansteigenden Nahrungsmittelproduktion in

4 | Das BMZ richtete 1983/1984 die Arbeitsgruppe „ES 31: Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe“ ein. Vgl. Deutscher Bundestag, „Dritter Bericht über die Armutsbekämpfung in der Dritten Welt durch Hilfe zur Selbsthilfe“, 06.06.2001, S. 4, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/062/1406269.pdf> [08.12.2014].

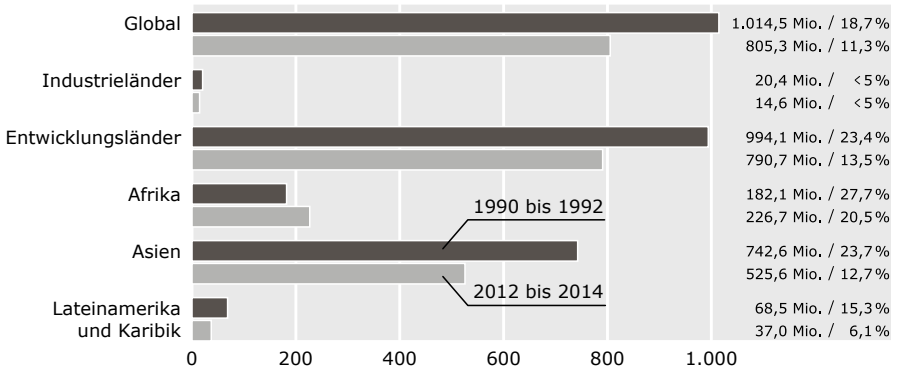
5 | Vgl. BMZ und GTZ (Hrsg.), *Handbuchreihe Ländliche Entwicklung*, 2. Aufl., Eschborn, 1987.

vielen Ländern. Der „Durchbruch“, also die Beseitigung von Armut, blieb dennoch weiter aus. Oxfam⁶ beantwortet heute die Frage, warum noch immer über 870 Millionen Menschen hungern, mit Verweisen auf folgende Ursachenzusammenhänge:

- Rückgang der Anbauflächen
- Geringe Einkommen
- Klimawandel
- Biokraftstoffe
- Ungleichbehandlung der Geschlechter
- Landgrabbing
- Spekulation
- Degradierung der Böden
- Steigender Fleischkonsum
- Fehlende Vorsorge

Abb. 1

Verbreitung von Unterernährung weltweit in absoluten Zahlen und Prozent



Quelle: FAO, Fn. 1, S. 8.

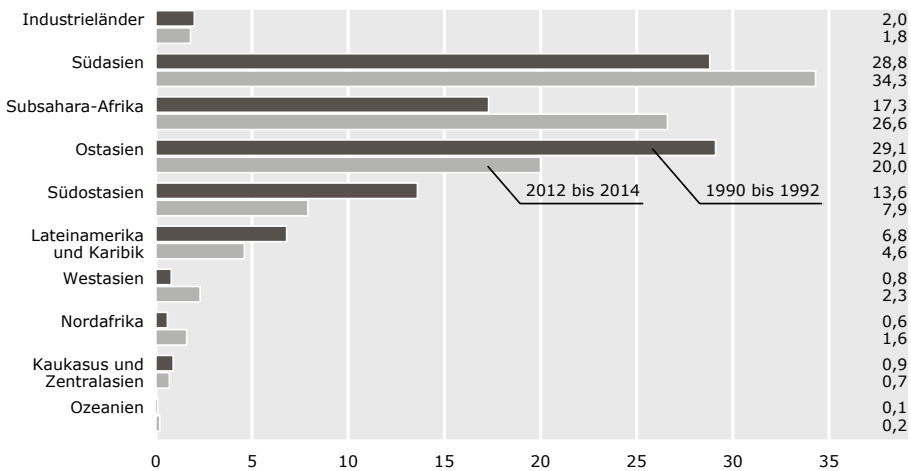
Der Versuch einer umfassenderen Betrachtung der Ursachen von Hunger ist im Vergleich zu früheren eher eindimensionalen Erklärungsansätzen, die etwa Hunger als Folge ausbleibender Niederschläge darstellen, schon ein gewisser Fortschritt. Er zeigt, dass die Einsicht in die vielfältigen wechselseitigen Abhängigkeiten gewachsen ist.

6 | Vgl. Oxfam Deutschland, „10 Gründe für Hunger: Warum hungern 870 Millionen Menschen auf der Welt?“, <http://oxfam.de/informieren/gruende-fuer-hunger> [08.12.2014].

Darüber hinaus hat die FAO in ihrem Bericht einen deutlich erweiterten Zusammenhang hergestellt. Sie erklärt zunächst ein „nachhaltiges politisches Engagement auf höchster Ebene“ zur entscheidenden Vorbedingung für alle Aktivitäten im Rahmen der Hungerbekämpfung.⁷ In Ergänzung dazu finden sich im FAO-Bericht weitere, höchst bemerkenswerte Aspekte der Wirkungszusammenhänge zwischen dem Entstehen und der Bekämpfung von Hunger: Partizipation und Einbeziehung aller Beteiligten, demokratische Prinzipien und verlässliche Rechtsrahmen, Kohärenz der unterschiedlichen Maßnahmen, bessere Koordination und Regierungsführung, Verbesserung von Information und Kommunikation.

Abb. 2

Anteil der Regionen an der weltweiten Verbreitung von Hunger (in Prozent)



Quelle: FAO, Fn. 1, S. 11.

Wenn eine Einrichtung wie die FAO, die vor gut 70 Jahren als eine Art „Technologietransferinstitut“ gegründet wurde, in ihren Berichten heute die komplexen Ursachen von Hunger gesellschaftlich und politisch interpretiert, dann ist das beachtlich. Damit sollten sich die nach wie vor vernehmbar vereinfachenden Begründungen für das Entstehen von Hunger verbieten: Es sind eben nicht die „Klimakatastrophe“ oder das „Landgrabbing“, der „ungerechte Welthandel“ oder

„ein schlechtes Bewässerungsmanagement“ die alleinigen Auslöser oder Verstärker von Hunger. Erst recht geht es schon lange nicht mehr um den Traktor, der den Büffel als Zugtier ersetzen soll.

DIE URSACHEN VON HUNGER UMFASSENDE DENKEN – DREI THESEN

1. Hunger ist eine Folge falscher Politik.

Ein Indiz für diese These dürfte sein, dass es Staaten gibt, die aufgrund eines Politikwechsels – fast schlagartig – von einem Nahrungsüberschuss- zu einem Nahrungsdefizitland werden. Mit klimatischen, technischen oder ähnlichen Faktoren und Hindernissen hat das in der Regel nichts zu tun. Beispiele gibt es durchaus, etwa im südlichen Afrika.

Es gibt Staaten, die aufgrund eines Politikwechsels von einem Nahrungsüberschuss- zu einem Nahrungsdefizitland werden.

Wenn sich also die oben vorgetragene Erkenntnis der FAO künftig in der Arbeit der internationalen Institutionen und der großen Geberländer niederschlägt, würde das Problem des Hungers endlich gelöst werden?

Leider nein, und zwar aus einem einfachen Grund: Weder die FAO noch andere internationale Institutionen oder die Geberländer mit ihren Durchführungsorganisationen können die von ihnen aufgestellten Forderungen tatsächlich wirksam umsetzen. Multi- und bilaterale Verpflichtungen lassen sich auf vertraglicher Ebene meist noch herstellen, doch vor Ort auf Graswurzelebene keinesfalls einklagen. Dies zeigt die Crux und die Tragik der bisherigen Bemühungen.

2. Politik gegen den Hunger findet nicht auf Konferenzen statt, sondern ausschließlich vor Ort.

Im Dorf, in der Klein- und in der Hauptstadt ist eine Politik gegen den Hunger zu gestalten – gleichzeitig und partizipativ. Dort leben auch die Verantwortlichen, die Politiker aller Parteien. Sie müssen den Kampf gegen den Hunger zu ihrem politischen Ziel erklären und danach handeln.

In dieser „Übersetzung“ ist Politik allerdings dann nicht mehr unbedingt das, was die FAO, die großen Geber oder die Diplomatie darunter verstehen: Politik ist hier der Wettbewerb zwischen Parteien und Programmen, zwischen Gruppen und Persönlichkeiten – es geht hier schlicht um die Erringung von Macht, um die Erlangung politischer Gestaltungsmöglichkeiten. Dass sich an dieser Stelle weder die FAO oder andere internationale Institutionen noch die Geber oder deren Regierungen einmischen wollen, können oder dürfen, ist naheliegend. Aber wenn sich die (Entwicklungs-)Politik vor dieser Aufgabe wegduckt, macht sie sich mitschuldig – schließlich müsste sie es jetzt besser wissen.



Konferenzpolitik: Internationale Versammlungen wie die der FAO bleiben wirkungslos, wenn die Umsetzung auf Graswurzelebene aufgrund schwacher Regierungsführung nicht gelingt. | Quelle: US-Delegation für Sonderorganisationen der VN in Rom, flickr ©©©.

3. Ländliche Entwicklung und Armutsbekämpfung ist die Aufgabe und Verantwortlichkeit von Politik und Politikern in den jeweiligen Ländern.

Die Bekämpfung von Hunger und Armut ist in erster Linie eine Aufgabe der nationalen Politik, der Parteien, der Parlamente und der Politiker. Sie schaffen die gesetzlichen Voraussetzungen, sie können von den Regierungen Rechenschaft verlangen. Diese Verantwortung kann nicht an internationale Plattformen oder Geber delegiert werden. Wenn es stimmt, dass die Entwicklung des

ländlichen Raumes (und damit auch die Bekämpfung des Hungers) für viele Politiker in den Entwicklungsländern keine prioritäre Bedeutung hat, dann hat dies freilich seine Gründe. Zum Beispiel sind Hungerrevolten in Städten für die Machteliten riskanter als auf dem Land, weshalb städtische Räume bevorzugt werden.



Verantwortliches Regieren und Politikdialog: Armutsbekämpfung ist eine Aufgabe der nationalen Politik. Politiker und Bürger vor Ort müssen die Entscheidungen treffen. | Quelle: © KAS Senegal.

Zu beachten ist ferner, dass sich die Politikfelder Entwicklungspolitik, Agrarpolitik, Handelspolitik sowie Finanz- und Haushaltspolitik in einem latenten Spannungsbogen befinden. So ist es beispielsweise denkbar, dass einem in einer von Hunger bedrohten Region liegenden Land besonders günstige Zinskonditionen eingeräumt werden. Diesen Status möglichst lange aufrechtzuerhalten, kann aus ökonomischer Sicht durchaus rational sein – selbst wenn die eigenen Getreidespeicher gefüllt sind und die eigene Bevölkerung nicht hungern muss. Beispiele dafür, wie etwa mit Hunger Politik gemacht wird, gibt es viele: Zahlreiche Entwicklungshelfer könnten Ähnliches und Schlimmeres – etwa zum „Abzweigen“ von Hilfslieferungen – berichten.⁸

8 | Vgl. Rupert Neudeck, „Afrika - eine Herausforderung“, Cap Anamur, Pressemitteilung vom 06.08.2002, <http://cap-anamur.org/projekte/pressemitteilungen/2002-08-06/afrika-eine-herausforderung> [17.12.2014].

Die Wechselbeziehungen zwischen den oben genannten Politikfeldern sind komplex und nicht immer transparent: In den meisten Ländern haben die von Hunger betroffenen Bevölkerungsteile in der Regel keine ausreichende politische Lobby. Die Politik interessiert sich einfach nicht für sie.

FOLGERUNG: LÄNDLICHE ENTWICKLUNG IST POLITIKDIALOG

Unbestritten hat die Ländliche Entwicklung einen langen Weg hinter sich, und sie hat viele Erfahrungen gesammelt. Die Entwicklungspolitiker sind heute nicht nur an Wissen reicher, ihnen steht auch ein vielfältiges Instrumentarium zur Bekämpfung von Armut und Hunger zur Verfügung. Und wenn das BMZ die Bekämpfung des Hungers im Rahmen einer Sonderinitiative aufgreift, ist dies zu begrüßen.

Hunger kann nur dann wirkungsvoll bekämpft werden, wenn dies auch die letztendlich Verantwortlichen zu ihrer ureigensten Aufgabe erklärt haben.

Allerdings wird auch diese Initiative scheitern, wenn sie den letzten, absolut notwendigen Schritt scheut: die Anerkennung der Tatsache, dass Hunger nur dann wirkungsvoll bekämpft werden kann, wenn dies auch die letztendlich Verantwortlichen zu ihrer ureigensten Aufgabe erklärt haben. Damit sind die Politiker verschiedener Ebenen in den von Hunger betroffenen Ländern selbst gemeint. Es sind nicht die Entwicklungspolitiker der FAO, der Weltbank, der EU oder der Geber.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen an die (Entwicklungs-)Politik, die hier als eine Sammlung von Zielen, die für eine wirkungsvolle Bekämpfung des Hungers entscheidend sind, zur Diskussion gestellt werden:

1. Politiker aus den von Hunger betroffenen Ländern haben verstanden, dass die Verantwortung für die Überwindung des Hungers in ihren Ländern letztlich bei ihnen selbst liegt.
2. Die städtischen und die ländlichen Bevölkerungen haben verstanden, dass die eigenen Regierungen die zentrale Verantwortung für Armuts- und Hungerbekämpfung tragen.

3. Die Thematik „Hunger/Ernährung“ ist in der innenpolitischen Diskussion der Länder angekommen, in den Medien, in den Parteien, bei politischen Persönlichkeiten.
4. Das Thema „Hunger/Ernährung“ findet bei Wahlen eine angemessene Erwähnung. Es kann zu einem wahlentscheidenden Thema werden.
5. Die (Entwicklungs-)Politik ist in den Dialog mit den Politikern und mit den Parteien vor Ort eingetreten. Die Bekämpfung des Hungers ist zu einem Thema in den parlamentarischen Debatten geworden. Verfolgt die Entwicklungspolitik dies nicht, macht sie sich mitschuldig.

Fraglich ist, ob die gegenwärtig eingesetzten Instrumente diese Forderungen erfüllen können. Es geht dabei nämlich nicht um unseren Beitrag bei der Bekämpfung des Hungers: Es geht um die Entscheidung der verantwortlichen Politiker in den Dörfern, Städten und Hauptstädten sowie vor allem in den Parlamenten der von Hunger betroffenen Länder, dies zu ihrer politischen Agenda zu machen. Solange die Entwicklungspolitik jedoch keinen Zugang zu allen politisch Verantwortlichen hat, kann auch die richtige Erkenntnis⁹ nicht zum Erfolg führen. Dieser Erfolg, bei allem Respekt vor den guten Absichten des BMZ, ist mit den Mitteln der traditionellen Entwicklungspolitik nicht zu erreichen.

9 | „Um die Agrarproduktion zu steigern, reicht es nicht, nur die Landwirtschaft der Entwicklungsländer zu fördern. Es muss auch der politische Wille vorhanden sein, das Menschenrecht auf Nahrung zu verwirklichen und die ländlichen Regionen umfassend zu entwickeln. Das ist nicht möglich, solange es keine funktionierende Verwaltung gibt, Gesetze willkürlich ausgelegt werden, Interessenskonflikte um Ressourcen nicht gerecht entschieden werden und Korruption vorherrscht. Grundvoraussetzung für Ernährungssicherung ist daher eine gute, verantwortungsvolle Regierungsführung [...]“ BMZ, „Basiswissen: Unabdingbar: politischer Wille“, http://bmz.de/de/was_wir_machen/themen/les/ernaehrung/basiswissen/politik_als_chance/index.html [09.12.2014].



Dr. Hartmut Kahl, LL.M. (Duke) ist Leiter des Forschungsgebiets Internationales Umweltenergie-recht bei der Stiftung Umweltenergierecht in Würzburg.

ENERGIERECHT UND VERSORGUNGSSICHERHEIT IN EUROPA

Hartmut Kahl

Die Ukraine-Krise ist in mehrerer Hinsicht eine der wichtigsten außenpolitischen Herausforderungen der neuen EU-Kommission. So ist das Verhalten Russlands in diesem Konflikt nicht zuletzt für die Sicherheit der Energieversorgung¹ in Europa von zentraler Bedeutung.² Das betrifft – in unterschiedlicher Intensität – nicht nur die Energielandschaft der einzelnen Mitgliedstaaten. Genauso betroffen sind die benachbarten Transit- und alternativen Lieferländer, die sich nunmehr zwangsläufig im Interessen- und Verantwortungsbereich der *soft power* EU wiederfinden. Die Vermittlerrolle der EU-Kommission und der Ratspräsidentschaft im Gasstreit zwischen der Ukraine und Russland im letzten Herbst³ und die zeitweise Drosselung von Gaslieferungen auch an EU-Mitgliedstaaten⁴ haben dies deutlich vor Augen geführt.

- 1 | Der Begriff der (Energie-)Versorgungssicherheit wird in einem eher nationalen Kontext häufig über zwei Gefährdungslagen beschrieben, nämlich als die „Verfügbarkeit von Energie zur Befriedigung der Nachfrage und die technische Komponente der Anlagensicherheit“. International hingegen verdichtet sich der Begriff nicht selten auf den Aspekt der „Verfügbarkeit ausreichender Energie“, siehe Katja Frey, *Globale Energieversorgungssicherheit*, Tübingen, 2013, S. 7 ff.
- 2 | Vgl. Kirsten Westphal, „Russlands Energielieferungen in die EU – Die Krim-Krise: Wechselseitige Abhängigkeiten, langfristige Kollateralschäden und strategische Handlungsmöglichkeiten der EU“, *SWP-Aktuell* 11, 3/2014, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A11_wep.pdf [17.11.2014]; Tim Altegör, „Katar statt Russland?“, *neue energie*, 10/2014, S. 12 ff.
- 3 | Vgl. „Russland sagt Gasversorgung für den Winter zu“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.10.2014, <http://faz.net/-gqg-7vs08> [11.12.2014].
- 4 | Vgl. „Österreich erhält ein Viertel weniger russisches Gas“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.09.2014, <http://faz.net/-gqe-7u7vz> [11.12.2014].

AKZENTE DER NEUEN EU-SPITZE

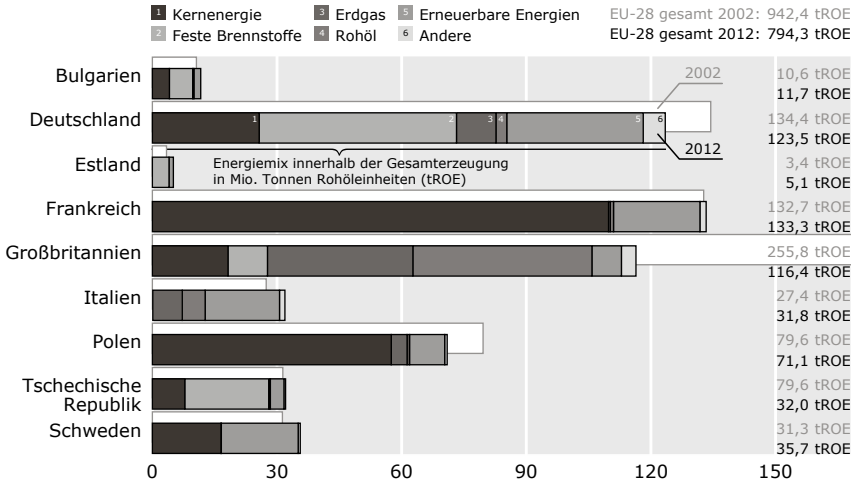
Der Vorschlag des vormaligen polnischen Premiers und jetzigen EU-Ratsvorsitzenden Donald Tusk, angesichts der selektiven Preis- und Lieferpolitik des russischen Staatskonzerns Gazprom eine „Europäische Energieunion“ zu formen, die einheitliche Lieferkonditionen aushandeln könnte, hat vor diesem Hintergrund einen nicht zu unterschätzenden Widerhall gefunden: Im Zuschnitt des von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker entworfenen Portfolios der neuen Kommission findet sich nunmehr ein Vizepräsident für die Energieunion. In Person des erfahrenen slowakischen Diplomaten Maroš Šefčovič soll dieser die Energiepolitik der EU ressortübergreifend entwickeln, koordinieren und durch bestimmte Schlüsselinitiativen umsetzen. Nicht zuletzt die kontroverse Anhörung der ursprünglich für dieses Amt nominierten slowenischen Kandidatin Alenka Bratušek im Europäischen Parlament hat gezeigt, dass die Energieunion derzeit eher noch ein zu füllender Begriff als ein inhaltliches Gebilde ist. Sie ist daher wohl umso mehr auf eine Persönlichkeit angewiesen, die dem Vorhaben Profil verleiht.



Erfahrener Diplomat: Als Vizepräsident der Kommission verantwortet Maroš Šefčovič seit November 2014 federführend die Energiepolitik der EU. | Quelle: Pietro Naj-Oleari, Europäisches Parlament ©©©©.

Abb. 1

Energieerzeugung ausgewählter EU-Staaten 2002 und 2012



Quelle: Eurostat, „Energieerzeugung und -einführen“, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports/de [10.12.2014].

Allerdings hat Präsident Juncker in seinem „Mission Letter“⁵ an den neuen Vizepräsidenten für die Energieunion schon die Richtung vorgegeben. So schreibt Juncker erstens, dass der Energiebinnenmarkt zu vollenden sei, und zweitens, dass die EU um ihrer eigenen Glaubwürdigkeit willen ein ambitioniertes Energieeffizienzziel brauche und zur Nummer eins in der Welt bei den erneuerbaren Energien werden müsse. Schließlich gibt er drittens eine Vorstellung von dem, was eine Energieunion nach außen leisten können muss:

„We need to pool our resources, combine infrastructures and unite our negotiating power vis-à-vis third countries. We need to diversify our energy sources, and reduce the high energy dependency of several of our Member States. I want to keep our European energy market open to our neighbours. However, if the price of

5 | Jean-Claude Juncker, „Mission Letter to Maroš Šefčovič, Vice-President for Energy Union“, Brüssel, 01.11.2014, http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/sefcovic_en.pdf [11.12.2014].

energy from the East becomes too expensive, either in commercial or political terms, Europe should be able to switch swiftly to other supply channels.“⁶



Richtungsweisend: In der Energiepolitik steht die neue EU-Kommission vor großen Herausforderungen. Dazu gehört auch, ein höheres Maß an Unabhängigkeit von Energieimporten sicherzustellen. | Quelle: Pietro Naj-Oleari, Europäisches Parlament ©©©©.

Damit wird deutlich, dass Energielieferungen von Dritten nur so weit als machstrategisches Druckmittel benutzt werden können, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten dies zulassen, indem sie weiter in etablierten Abhängigkeiten verharren. Schon die früheren Gaskrisen zwischen Russland und der Ukraine hatten letztlich die Schaffung des Postens eines Energiekommissars zur Folge. Nunmehr ist wiederum ein Konflikt zwischen diesen beiden Ländern zum Katalysator für eine stringenteren Institutionalisierung der Energiepolitik in der EU geworden. Man mag bedauern, dass dieser Lernprozess immer erst unter äußerem Druck einsetzt. Doch ist mit dem von Juncker skizzierten energiepolitischen Arbeitsprogramm der Kommission nunmehr ein ambitionierter Rahmen gesetzt, der die Resilienz der europäischen Energieversorgung⁷ langfristig zu fördern im Stande ist und in seinem Anspruch auch einen

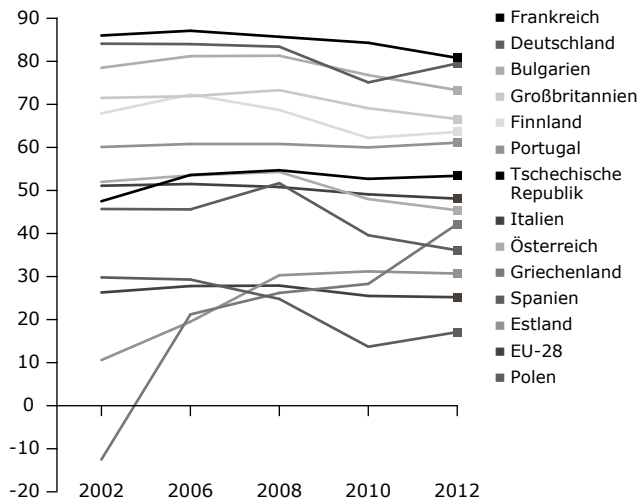
6 | Ebd., S. 4.

7 | Dazu Friedbert Pflüger, „Resilienz – Schlüsselwort der Energiesicherheit“, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Jg. 63, Heft 11, 2013, S. 30 ff.

Gegenentwurf zu der vielfach beobachteten Renationalisierung der Energiepolitiken der Mitgliedstaaten bildet. Es ist nun kritisch zu begleiten, wie dies im Alltagsgeschäft der Kommission ausbuchstabiert wird, hatten sich die zuständigen Kommissare unter Präsident Barroso doch zuletzt bisweilen ohne gemeinsamen Kompass präsentiert.

Abb. 2

Energieabhängigkeit ausgewählter EU-Mitgliedstaaten



Die Energieabhängigkeit zeigt den prozentualen Anteil, inwieweit sich eine Volkswirtschaft auf Importe verlässt, um ihren Primärenergiebedarf zu decken. Sie berechnet sich aus dem Nettoimport dividiert durch die Summe des Bruttoinlandsenergieverbrauchs inkl. gespeicherten Vorräten. | Quelle: Eurostat, „Energieabhängigkeit (tsdcc310)“, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/main_tables# [10.12.2014].

Neben der Ernsthaftigkeit und Stringenz der politischen Zielsetzungen stellt sich aber auch die nicht unbedeutende Frage, wie sich die Herausforderung Versorgungssicherheit rechtlich angehen lässt und welche Handlungsinstrumente und Stellschrauben hierfür infrage kommen. Denn der Markt allein vermag das öffentliche Gut Versorgungssicherheit augenscheinlich nicht zur Verfügung zu stellen. Der Beitrag konzentriert sich daher im Folgenden auf Rechtsquellen und rechtsförmige Verfahren, die den juristischen Handlungsrahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten

in diesem Feld bestimmen. Dabei sollen vor allem das Recht der EU und internationales Investitionsschutzrecht betrachtet werden.⁸

EU-RECHT

Schon im Primärrecht der EU findet sich die Versorgungssicherheit prominent platziert. So heißt es in Art. 194 Abs. 1 und 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV):

„(1) Die Energiepolitik der Union verfolgt im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt folgende Ziele:

- a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts;
- b) Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union;
- c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und
- d) Förderung der Interkonnektion der Energienetze.

(2) Unbeschadet der Anwendung anderer Bestimmungen der Verträge erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Ziele nach Absatz 1 zu verwirklichen.“

8 | Soweit Rechtstexte und Dokumente der EU betroffen sind, bleibt darauf hinzuweisen, dass diese hier weitgehend noch aus der Amtszeit der Barroso-Kommission stammen und insoweit nicht repräsentativ für die Energiepolitik unter Juncker sein müssen. Sie identifizieren dennoch hinreichend präzise die Handlungsfelder, für die es in den kommenden fünf Jahren geeignete Konzepte (weiter) zu entwickeln gilt.

Während hier also energiepolitische Ziele der EU benannt sind, die von Rat und Parlament in teils langwierigen Gesetzgebungsverfahren kontinuierlich umzusetzen sind und durch Sekundärrecht erst ausbuchstabiert werden müssen, gibt es auch eine Notfallkompetenz, auf die der Rat ad hoc zurückgreifen kann. So heißt es in Art. 122 Abs. 1 AEUV:

„Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unbeschadet der sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen beschließen, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.“

In dieser Vorschrift geht es also um kurzfristige Maßnahmen aufgrund von Akutsituationen, in denen die Einhaltung des üblichen auf Art. 194 Abs. 2 AEUV gestützten Gesetzgebungsverfahrens ausnahmsweise nicht erforderlich ist. Denkbare Anwendungsfälle sind hier etwa die konzentrierte Freigabe von Bevorratungsreserven oder der Abschluss von internationalen Abkommen, sofern dadurch eine gegenwärtige Akutsituation behoben werden kann.⁹ Derlei Krisenreaktionsmechanismen können aber nur punktuell und zeitlich begrenzt eingesetzt werden. Die strategische Ausrichtung der Gesetzgebung zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit muss hingegen über die konzeptionelle Verankerung von langfristig angelegten Handlungsinstrumenten im klassischen Sekundärrecht, also in Verordnungen und Richtlinien erfolgen. Beide Ansätze haben freilich gemeinsam, dass sie „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ gehandhabt werden sollen.¹⁰

Krisenreaktionsmechanismen können nur punktuell eingesetzt werden. Die strategische Ausrichtung der Gesetzgebung muss im Sekundärrecht erfolgen.

9 | Vgl. Daniel Hackländer, *Die allgemeine Energiekompetenz im Primärrecht der Europäischen Union*, Frankfurt am Main, 2010, S. 172, 174.

10 | Näher dazu Georg Hermes, „Die Solidarklausel in der europäischen Energiepolitik“, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.), *Solidarität als europäisches Rechtsprinzip?*, Baden-Baden, 2014, S. 59 ff.



Mindestreserve: Die Versorgungsstrategie der EU sieht vor, dass die Mitgliedstaaten eine Bevorratungsreserve an Öl und Gas verfügbar halten müssen. Dazu dienen etwa riesige Öltanks wie hier in den Niederlanden. | Quelle: E. Dronkert, flickr ©.

Im Sekundärrecht finden sich nun in der Tat verschiedenste Ansatzpunkte, die teils unmittelbar, teils mittelbar der Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit dienen. Als anschauliches Beispiel sind hier zunächst die Bevorratungspflichten der Mitgliedstaaten zu nennen. Diese sind laut Erdölbevorratungsrichtlinie¹¹ dazu verpflichtet, jeweils eine Mindestreserve für 90 Tage vorzuhalten. Die Verordnung zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung¹² hingegen schreibt eine Versorgung für geschützte Kunden (vor allem Haushalte) vor, die im jeweiligen Mitgliedstaat je nach Wetterlage für sieben (extreme Temperaturen) oder 30 Tage (durchschnittliche Winterbedingungen) ausreichen muss. In Reaktion auf die Gaskrisen im Winter 2006 und 2009 verpflichtet die Verordnung die Mitgliedstaaten auch dazu, nationale Präventions- und Notfallpläne auszuarbeiten. Weitere wichtige Bausteine der Verordnung sind die Einrichtung der „Koordinierungs-

11 | Vgl. „Richtlinie 2009/119/EG des Rates vom 14. September 2009 zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen zu halten“, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0119&from=DE> [11.12.2014].

12 | Vgl. „Verordnung (EU) Nr. 994/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung“.

gruppe Erdgas“ als Schnittstelle zwischen Behörden, Versorgern und Verbrauchern sowie Vorkehrungen zur Schaffung von „Kapazitäten für Lastflüsse in beide Richtungen“ (auch Umkehrfluss, Schubumkehr oder *reverse flow* genannt). Wenig überraschend nimmt die Kommission in ihrer aktuellen „Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung“¹³ (im Folgenden auch nur Strategie) wiederholt Bezug auf die mit der Verordnung eingeführten Instrumente als Anknüpfungspunkt für mögliche Sofortmaßnahmen und aktualisierte Risikobewertungen. Die Durchführung des jüngsten Erdgas-Stresstests¹⁴ zu den Auswirkungen möglicher Lieferunterbrechungen durch Russland im Winterhalbjahr 2014/2015 fußt ebenfalls auf dieser Strategie, ist als solches aber kein Element der Verordnung. So erschöpft sich der Stresstest nicht nur in der Abbildung der EU-internen Datenlage, sondern bindet auch benachbarte Nichtmitgliedstaaten ein.¹⁵


Die Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung betont neben den Sofortmaßnahmen vornehmlich im Erdgassektor darüber hinaus den Schutz kritischer Infrastrukturen:

„Diese Debatte sollte sich mit der Kontrolle strategischer Infrastrukturen durch außerhalb der EU ansässige Rechtspersonen, insbesondere durch staatseigene

- 13 | Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung“, 28.05.2014, COM(2014) 330 final, [http://europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/itre/dv/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_de.pdf](http://europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/itre/dv/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_de.pdf) [11.12.2014].
- 14 | Vgl. Europäische Kommission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the short term resilience of the European gas system“, 16.10.2014, COM(2014), 654 final, http://ec.europa.eu/energy/doc/nuclear/2014_stresstests_com_en.pdf [11.12.2014].
- 15 | So heißt es auf S. 3 des Berichts zum Stresstest (ebd.): „In the present Communication, the Commission reports on the main findings of this stress test exercise and formulates a number of specific recommendations. In parallel to this Communication, the Commission services have prepared staff working documents which contain the reports of the three ‚focus groups‘, a report on the cooperation with G7 and other partner countries as well as a report on the review of the Security of Gas Supply Regulation. In addition, the Commission is also adopting its Recommendation for the application of internal market rules for the Energy Community.“

Unternehmen, Nationalbanken oder Staatsfonds wichtiger Lieferländer, befassen, die darauf abzielen, den EU-Energiemarkt zu durchdringen, und nicht das Ziel verfolgen, die Netze und Infrastrukturen in der EU auszubauen.“¹⁶



Ohne Investitionssicherheit in der Netzinfrastruktur kann es keine sichere Energieversorgung geben. | Quelle: Uwe Hees, flickr .

Die Kommission erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die europäischen Vorschriften zur Entflechtung der Fernleitungsaktivitäten von Netzbetreibern¹⁷ auch von Unternehmen einzuhalten sind, die von Rechtspersonen außerhalb der EU kontrolliert werden, und insoweit auch eine strengere Anwendung oder Verschärfung in Betracht zu ziehen ist. Dieser Aspekt spielte auch bei den mittlerweile gescheiterten Verhandlungen um die Gaspipeline South Stream von Russland über den Balkan nach Österreich eine entscheidende Rolle, da Gazprom hier das Interesse verfolgte, das Gas nicht nur zu liefern, sondern die

16 | Europäische Kommission, Fn. 13, S. 6.

17 | Vgl. „Richtlinie 2009/73/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, https://beck-online.beck.de/default.aspx?bcid=Y-100-G-EWG_RL_2009_73 [11.12.2014].

Die im EU-Recht geforderte Trennung zwischen Energieversorgung und Transport hat das Ziel, Interessenskonflikte zu vermeiden.

Pipeline auf EU-Territorium auch zu betreiben.¹⁸ Die im EU-Recht geforderte Trennung von Energieerzeugung und -verkauf vom Transport, also von Versorgung und Netzbetrieb, hat aber gerade das Ziel, Interessenskonflikte zu vermeiden, Investitionen in die Netzinfrastruktur zu fördern und diskriminierendes Verhalten gegenüber Wettbewerbern zu unterbinden.¹⁹ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Praxis der EU-Kommission auch bei der Fusionskontrolle Ansätze bereithält, den Einfluss staatlich gesteuerter Unternehmen aus dem Ausland zu begrenzen. So prüft die Kommission im Sinne der Herstellung echten Wettbewerbs etwa, inwieweit staatseigene Unternehmen tatsächlich unabhängige wirtschaftliche Akteure sind oder etwa zu einer größeren Unternehmensgruppe gehören, auf die der Staat einen entscheidenden Einfluss ausübt.²⁰

Einzelne Mitgliedstaaten gehen in ihrem Außenwirtschaftsrecht²¹ teils einen restriktiveren Weg, insbesondere in strategischen Sektoren. Allerdings ist dieses mitgliedstaatliche Instrumentarium begrenzt, wenn in der EU ansässige Unternehmen involviert sind oder wegen der unionsweiten Bedeutung einer Transaktion ohnehin eine Zuständigkeit der Kommission gegeben ist. Dies haben die Diskussionen um die Übernahme des größten Gasspeichers Westeuropas im niedersächsischen Rehden durch eine deutsche Tochter von Gazprom oder den Verkauf des Öl- und Gasgeschäfts von RWE in Gestalt der Dea AG an eine vom russischen

18 | Siehe dazu Michael Thumann, „Sein großer Pipeline-Schwenk. Wladimir Putin beendet das Röhrengroßprojekt South Stream. Was bedeutet der Anschluss an die Türkei?“, *Die Zeit*, Nr. 50, 04.12.14, S. 27.

19 | Siehe dazu: Europäische Kommission, „EU adopts new rules strengthening the internal energy market“, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1038_en.htm?locale=en [11.12.2014].

20 | Vgl. Alex Nourry/Nelson Jung, „Protectionism in the Age of Austerity – A Further Unlevelling of the Playing Field“, *Competition Policy International*, Jg. 8, Heft 1, 2012, S. 5.

21 | Vgl. etwa § 5 Abs. 2 des deutschen Außenwirtschaftsgesetz (AWG): „Beschränkungen oder Handlungspflichten [...] können insbesondere angeordnet werden in Bezug auf den Erwerb inländischer Unternehmen oder von Anteilen an solchen Unternehmen durch unionsfremde Erwerber, wenn infolge des Erwerbs die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland [...] gefährdet ist. Dies setzt voraus, dass eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.“

Oligarchen Michail Fridman kontrollierte luxemburgische Holding deutlich vor Augen geführt.²²

Abb. 3

Gas-Pipelines in Mitteleuropa



Pipelines aus Russland versorgen Abnehmer in der EU mit Gas und Öl. In politischen Konflikten kann die Kontrolle über den Gashahn zu einem Druckmittel werden. | Quelle: Darstellung © racken.

Im Rahmen einer Optimierung des Binnenmarktes für Strom und Gas hebt die Strategie auch die Bedeutung des beschleunigten Baus wichtiger grenzüberschreitender Verbindungsleitungen hervor. So identifiziert etwa die Verordnung zu den Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (TEN-E-VO) bestimmte Vorhaben von gemeinsamem Interesse (*projects of common interest, PCI*). Demgemäß wurden für die Energieversorgungssicherheit 27 Projekte im Gas- und sechs im Stromsektor als kurz- und mittelfristig entscheidend ausgewiesen,²³ „weil ihre Durchführung voraussichtlich zu einer stärker diversifizierten Energieversorgung und zu mehr Solidarität in den am meisten gefährdeten Teilen Europas führen wird“.²⁴ Für diese vornehmlich in Ost- und Südwesteuropa liegenden Projekte, die auch Flüssiggasterminals und Speicherprojekte umfassen, soll eine Realisierung bis 2017 bzw. 2020

22 | Siehe dazu im Einzelnen die Antwort der Bundesregierung in BT-Drs. 18/1210 vom 17.04.2014 auf die parlamentarische Anfrage in BT-Drs. 18/961 vom 01.04.2014, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/012/1801210.pdf> [11.12.2014].

23 | Siehe die indikative Liste in Anhang 2 der TEN-E-VO.

24 | Europäische Kommission, Fn. 13, S. 11.

vor allem durch eine Sonderfinanzierung über die Fazilität Connecting Europe (CEF) sowie gestraffte und länderübergreifend koordinierte Genehmigungsverfahren erreicht werden.



Verankert im EU-Recht: Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es in Art. 194, dass die EU auch die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen fördert. | Quelle: Mark Mühlhaus/attenzione, Windwärts Energie GmbH ©️©️.

Als einen eher langfristig angelegten Beitrag für die Erhöhung der Energieversorgungssicherheit in der EU weist die Strategie nicht zuletzt auf diejenigen Instrumente hin, mit denen einerseits Energie eingespart und andererseits die heimische Energieerzeugung gestärkt werden können. Auf Seiten der Energieeinsparung sei es vordringlich, konsequent und ohne Verzug die in der Energieeffizienz-Richtlinie und in der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen. Nur so könne das Ziel erreicht werden, in der EU bis 2020 (gegenüber 1990 als Basisjahr) 20 Prozent Energie einzusparen. Aber auch die Richtlinie für die Energieverbrauchskennzeichnung und die Ökodesign-Richtlinie sollen überarbeitet werden, um den Energieverbrauch von Produkten zu verringern. Eine Antwort auf die Frage, wie sich ein höherer Gesamtenergieverbrauch infolge einer höheren Gerätedichte trotz im Einzelnen sparsamerer Produkte (Rebound-Effekte), verringern lassen, bleibt die Kommission in ihrer Strategie hingegen schuldig. Energieeinsparung wird hier schlicht mit Energieeffizienz gleichgesetzt. Hinsichtlich der maximalen Nutzung einheimischer Energiequellen zur

stärkeren Substitution von Importen erinnert die Strategie an das Ziel der EU, bis zum Jahr 2020 20 Prozent des Endenergieverbrauchs aus erneuerbaren Quellen zu decken. Insbesondere Strom und Heizwärme aus erneuerbaren Quellen böten eine kostenwirksame Alternative, den Erdgasverbrauch bis 2020 beträchtlich zu senken. Aufgrund der gesunkenen Technologiekosten seien viele erneuerbare Energien wie etwa Windkraft an Land zunehmend wettbewerbsfähig und marktreif.

Wie sich dies konkret bei einer Novellierung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie niederschlagen müsste, wird vorerst nicht thematisiert. Stattdessen wird als Problemkreis für nationale Förderpolitiken auf die Grundfreiheiten des Binnenmarktes und das Beihilfenrecht hingewiesen. Ob freilich allein aus diesen Komplexen ein konziser europäischer Rahmen für den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien ableitbar ist, darf indes bezweifelt werden. Ein wirklich konstruktiver gesetzgeberischer Gestaltungswille wird hier nicht erkennbar. Dies korrespondiert freilich mit dem Beschluss des Europäischen Rates, das Effizienzziel und den Erneuerbaren-Anteil der EU bis 2030 jeweils nur auf mindestens 27 Prozent festzusetzen.²⁵ Ein Signal der EU, sich durch umfängliche Energieeinsparungen und den Austausch fossiler Energieträger durch Erzeugung aus erneuerbaren Quellen deutlich unabhängiger von Importen zu machen, dürfte durch dieses Ambitionsniveau nicht gesendet worden sein. Augenscheinlich haben derlei nach außen gerichtete Absichten dabei auch nur eine untergeordnete Rolle gespielt.

INVESTITIONSSCHUTZRECHT

Da es (noch) keinen allgemeinen völkerrechtlichen Rahmen²⁶ für die sichere Verfügbarkeit von Energie gibt, ist für die Mitgliedstaaten der EU – und nicht nur für diese – als weiteres Handlungsfeld der Gewährleistung von Versorgungssicherheit vor allem das internationale Investitions-

25 | Vgl. Europäischer Rat, „Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Oktober 2014“ (hier: I. Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030), http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/145424.pdf [11.12.2014].

26 | Vgl. Frey, Fn. 1, S. 64.

Gerade bei langfristig angelegten Auslandsinvestitionen, wie sie im Energiesektor typisch sind, kommt dem Investitionsschutz eine wichtige Rolle zu.

schutzrecht von Belang, das sich aus Rechtsquellen in bilateralen Verträgen oder multilateralen Abkommen speist. Gerade bei langfristig angelegten Auslandsinvestitionen, wie

sie im Energiesektor typisch sind, kommt dem Investitionsschutz als besondere Ausprägung des völkerrechtlichen Fremdenrechts traditionell eine wichtige Rolle zu. Von Bedeutung für große grenzüberschreitende Infrastrukturvorhaben (wie etwa Gaspipelines) sind hier vor allem projektbezogene Investor-Staat-Verträge. Hier wird zwischen den beteiligten Staaten einerseits meist ein Intergovernmental Agreement (IGA) geschlossen, das ausgewählte Investorenrechte für ein bestimmtes Projekt völkerrechtlich fixiert. Daneben stehen andererseits regelmäßig Host Government Agreements (HGA), die die konkreten Projektbedingungen zwischen dem (privaten) Investor und dem jeweiligen Staat festhalten.²⁷ Ein wesentliches Ziel eines HGA ist es, die auf lange Realisierungs-, Betriebs- und Amortisationszeiten angelegten Infrastrukturprojekte gegen politische und gesetzgeberische Änderungen abzusichern, die die Investition gefährden könnten.

Es liegt auf der Hand, dass derlei Festlegungen die Souveränität des betreffenden Staates teils deutlich einschränken können. Daher sind Klauseln dieser Art auch nicht unumstritten. Dennoch dürfte ohne das in Investor-Staat-Verträgen verankerte Instrumentarium im Energiesektor kaum ein großes Leitungsprojekt zwischen Ost- und Westeuropa realisiert worden sein. Entscheidend ist, dass die Vertragsparteien über ihr gegenseitiges Interesse an der zu verteilenden Wertschöpfung zu einem fairen Interessenausgleich gelangen. Stark einseitige Belastungen dürften die politische Verlässlichkeit solcher Abkommen ohnehin nicht erhöhen, sodass eine möglichst ausgewogene Verteilung der Projektrisiken letztlich auch ein wichtiger Garant für die Versorgungssicherheit in den Zielländern ist.²⁸

Eine weitere zentrale Rechtsquelle für den Investitionsschutz im europäischen Energiesektor ist der Energiechartavertrag von 1994. Dort findet sich ein eigenes Kapitel

27 | Umfassend dazu Ralf Schäfer/Christian Thole/Jan Voß, „Die Ausgestaltung von Investor-Staat-Verträgen für internationale Infrastrukturprojekte“, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Jg. 63, Heft 7, 2013, S. 75 ff.

28 | Vgl. ebd.

zur Förderung und zum Schutz von Investitionen. Darin werden durch ein Diskriminierungsverbot für ausländische Investoren ein Anspruch auf Inländergleichbehandlung und Meistbegünstigung vermittelt und neben der bereits getätigten Investition auch schon die Vorbereitung einer Investition geschützt.²⁹ Ein vergleichsweise weiter Investitionsbegriff³⁰ und die Verankerung eines Klagerechts für Investoren³¹ sind hier ebenfalls hervorzuheben. Der Energiechartavertrag geht auf eine Initiative des damaligen niederländischen Premiers Ruud Lubbers zurück, die zunächst in die (unverbindliche) Europäische Energiecharta von 1991 mündete.³² Ziel des Vorhabens war es, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs durch eine neue Ost-West-Partnerschaft insbesondere auch die Versorgungssicherheit für Westeuropa zu erhöhen.³³ Der Energiechartavertrag, der als Basisabkommen aus der Europäischen Energiecharta hervorging, beschränkt sich dabei territorial nicht mehr nur auf Europa, sondern umfasst mittlerweile auch viele asiatische Signatarstaaten.³⁴

Ziel der Energiecharta war es, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs durch eine neue Ost-West-Partnerschaft die Versorgungssicherheit für Westeuropa zu erhöhen.

Obwohl die investitionsschutzrechtlichen Vorschriften praktisch am bedeutsamsten sind,³⁵ geht der Energiechartavertrag inhaltlich durchaus weit darüber hinaus. So finden sich dort unter anderem Regelungen zu Handel und Transit, Technologietransfer, Kapital- und Marktzugang, Transparenz, Umweltschutz, Besteuerung und Streitbeilegung. Die tatsächliche Bedeutung des Energiechartavertrages für die Energieversorgungssicherheit Europas hat allerdings erheblich abgenommen, seit Russland im Oktober 2009 verkündete, die Ratifikation des Abkommens definitiv nicht anzustreben. Russland hatte den Vertrag zunächst nicht ratifiziert und über Jahre hinweg

29 | Vgl. ebd., Teil III „Förderung und Schutz von Investitionen“ ab Art. 10 ff.

30 | Vgl. ebd., Art. 1 Nr. 6.

31 | Vgl. ebd., Teil V „Streitbeilegung“ ab Art. 26 ff.

32 | Vgl. Markus Kachel, „Handel, Transport und Verteilung von Energie – gegenwärtige und künftige Rechtsfragen“, in: Dirk Ehlers/Hans-Michael Wolfgang/Ulrich Jan Schröder (Hrsg.), *Energie und Klimawandel*, Frankfurt am Main, 2010, S. 17 ff.

33 | Vgl. ebd., S. 18.

34 | Eine Übersicht der Mitglieder findet sich unter Energy Charter Secretariat, „Members and Observers“, <http://www.encharter.org/index.php?id=61> [11.12.2014].

35 | Vgl. Tim Martin Metje, *Der Investitionsschutz im internationalen Anlagenbau*, Tübingen, 2008, S. 92.

nur provisorisch angewendet, soweit er im Einklang mit innerstaatlichem Recht stand.³⁶ Jahrelange Verhandlungen über die Transitbedingungen blieben ebenso ohne Ergebnis wie der Abschluss eines separaten Transitabkommens.³⁷ Es ist wohl kein übertriebener Pessimismus, wenn man deshalb die Zielerreichung der ursprünglichen Initiative Lubbers – jedenfalls vorerst – als gescheitert betrachten muss. Möglicherweise kann der bestehende institutionelle Rahmen des Energiechartavertrags mittelfristig jedoch einmal die Plattform sein, auf der die Gespräche zur Energieversorgungssicherheit mit Russland wiederbelebt werden.

Im Zusammenhang mit der Verlässlichkeit von Importen fossiler Brennstoffe weist der Energiechartavertrag freilich auch auf ein völkerrechtliches Prinzip hin, das bei der rechtlichen Diskussion um die Versorgungssicherheit nie vergessen werden sollte. So betont Art. 18 die Souveränität des Staates über Energievorkommen und dessen „Recht, über die geographischen Bereiche innerhalb seines

Es gibt völkerrechtlich zunächst keinen Anspruch Dritter darauf, dass ein Staat fossile Energievorkommen in seinem Territorium abbaut und geförderte Bodenschätze auch exportiert.

Gebiets zu entscheiden, die für die Aufsuchung und Erschließung seiner Energievorkommen [...] zur Verfügung gestellt werden, und wie und in welchem Tempo sie abgebaut oder auf andere Weise erschlossen werden“.

Dieser Aspekt staatlicher Souveränität findet sich ähnlich formuliert bereits in der Resolution 1803 der Generalversammlung der Vereinten Nationen („Permanent Sovereignty over Natural Resources“) von 1962. Darin wird Bezug genommen auf „the inalienable right of all States freely to dispose of their natural wealth and resources in accordance with their national interests, and on respect for the economic independence of States“. Es gibt völkerrechtlich somit keinen Anspruch Dritter darauf, dass ein Staat fossile Energievorkommen in seinem Territorium überhaupt abbaut, geschweige denn tatsächlich geförderte Bodenschätze auch exportiert. Hat sich ein Staat rechtlich indes gebunden und spezifische Zusagen gemacht, so kann er insoweit auch in Anspruch genommen werden. Das gilt

36 | Vgl. Kachel, Fn. 32, S. 17-25.

37 | Zu den Hintergründen ausführlich Kirsten Westphal, „Medjedew beim Wort nehmen. Der Energiecharta-Vertrag und der Vorschlag des russischen Präsidenten für ein internationales Energierahmenabkommen“, *SWP-Aktuell* 42, 7/2009, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A42_wep_ks.pdf [11.12.2014].

sowohl für multilaterale Abkommen³⁸ als auch für bilaterale Verträge. Bezeichnenderweise steht bei den russischen Erdgasexporten nach Westen auch nicht das grundsätzliche „Ob“ der Lieferung, sondern der Lieferpreis und die Zuverlässigkeit bestimmter Transportwege in Frage.



Gasstreit: Die Ukraine ist Transitland für russische Gaslieferungen nach Europa. Die Sorge um die Infrastruktur ist daher auch Aufgabe europäischer Akteure. | Quelle: Dmytro Glazkov, Weltbank, DG-UK003 © ① ② ③.

Abschließend ein Spezifikum zum Rechtsschutz: Gemeinsam ist nahezu allen relevanten internationalen Rechtsquellen im Energiesektor die Festlegung auf private Schiedsgerichte für mögliche Streitfälle. Noch aus Zeiten des Kalten Krieges herrührend, als Schwedens Neutralität eine wichtige Rolle spielte, gehen insbesondere Streitigkeiten, in die russische Unternehmen involviert sind, traditionell zum Schiedsgericht der Stockholmer Handelskammer.³⁹ Auch die jüngsten Differenzen zwischen Gazprom und dem ukrainischen Staatskonzern Naftogaz wegen des Liefer-

38 | Dies zeigt beispielhaft die bei der Welthandelsorganisation anhängige Beschwerde gegen chinesische Exportrestriktionen für Seltene Erden. Vgl. Welthandelsorganisation, „China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum“, *World Trade Organization Appellate Body Report*, 07.08.2014, WT/DS/431/AB/R, http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm [11.12.2014].

39 | Siehe dazu etwa jüngst Helmut Steuer, „Das Schweigen der Schlichter im Gasstreit“, *Die Welt*, 14.07.2014, <http://welt.de/politik/ausland/article130133100/Das-Schweigen-der-Schlichter-im-Gasstreit> [11.12.2014].

preises für russisches Erdgas werden letztlich in Stockholm entschieden.⁴⁰ Gerade dieses Beispiel zeigt allerdings auch, dass die Anrufung privater Schiedsgerichte selbst für eine nur vorübergehende Lösung akuter Situationen meist ungeeignet ist. Denn die Gerichte benötigen für ihre Entscheidungen bisweilen bis zu zwölf Monate Zeit. Für die Versorgungssituation der Ukraine war daher die politische Vermittlung der EU umso wichtiger, die zu Beginn der Heizperiode wenigstens eine Zwischenlösung bis zur Entscheidung der Stockholmer Schlichter ermöglicht hat.

FAZIT

Versorgungssicherheit als öffentliches Gut kann der Markt allein nicht garantieren; sie lässt sich aber auch nicht einfach per Gesetz anordnen, erst recht nicht in liberalisierten Energielandschaften, wie wir sie in Europa zunehmend antreffen. Allerdings kann Rechtsetzung gerade auf EU-Ebene mit vielfältigen Instrumenten Versorgungssicherheit befördern und so einen Rahmen sowohl für eine vorausschauende Vorsorge als auch für akute Krisensituationen setzen. Je besser die Vorsorge gesetzgeberisch organisiert wird, desto weniger Krisenreaktion samt kurzfristigen innereuropäischen Notfall- und Solidaritätsmechanismen wird vonnöten sein. Internationales Investitionsschutzrecht kann diesen europäischen Rechtsrahmen nicht ersetzen, sondern allenfalls flankieren. Kommissionspräsident Juncker hat richtig beobachtet, dass der Preis für Energieimporte für die EU nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch zu hoch werden kann. Die Frage nach einer kohärenten Energiepolitik der EU, die im Sinne einer Diversifizierung erneuerbare und damit heimische Energiequellen konsequent weitererschließt und die durch die Umsetzung ambitionierter Effizienzziele den tatsächlichen Nutzwert von Energie erhöht, definiert sich daher nicht mehr nur in einem klimapolitischen Kontext. Sie wird vielmehr zu einem Gradmesser dafür, wie strategisch die EU ihre Vorhaben zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit ausrichtet. Letztlich hängt davon auch ab, welche außenpolitischen Handlungsspielräume die EU und ihre Mitgliedstaaten gegenüber Russland haben können.

40 | Vgl. ebd.

DIE SCHIEFERREVOLUTION IN DEN USA UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF ENERGIEMÄRKTE, ENERGIESICHERHEIT UND DIE ENERGIEWENDE

Jan-Justus Andreas

Die Energiewelt befindet sich im Umbruch. Das letzte Jahrzehnt war gekennzeichnet von bedeutenden Entwicklungen auf den Energiemärkten, die die Internationale Energieagentur (IEA) wie folgt zusammenfasste: „Viele der lange vertretenen Grundsätze des Energiesektors werden umgeschrieben“, da „bedeutende Importeure zu Exporteuren, große Exporteure zu großen Verbrauchern und ehemals kleine Verbraucher zur vorherrschenden Quelle der globalen Nachfrage werden“.¹ Letzteres bezieht sich vor allem auf die wachsende Energienachfrage in Entwicklungsregionen, allen voran Asien. Gleichzeitig steigt der Energieverbrauch in Ländern wie Saudi-Arabien, die traditionell den Markt primär durch umfangreiche Ölexporte beeinflusst haben. Am deutlichsten jedoch ist die Veränderung in den USA, dem größten Energieimporteur der letzten Jahrzehnte, der sich momentan zu einem Energieexporteur wandelt. Ermöglicht wurde dies durch die steigende Förderung fossiler Brennstoffe durch unkonventionelle Verfahren im Zusammenhang mit der so genannten Schieferrevolution und der Fracking-Technologie.

Die Schieferrevolution ist essenzieller Bestandteil und Resultat der Energieunabhängigkeitsbestrebungen der US-Regierung zur Verbesserung der amerikanischen Energiesicherheit. Diese dominiert spätestens seit der Ölkrise von 1973 die Energie- und nationale Sicherheitspolitik mit weit reichenden geopolitischen Konsequenzen, zum Beispiel bei der Verteidigung US-amerikanischer Interessen in der



Jan-Justus Andreas ist Doktorand in Environmental Economics and Management an der Universität York. Von 2013 bis 2014 war er KAS Energy Security Fellow am European Centre for Energy and Resource Security (EUCERS), King's College London. In diesem Zusammenhang verfasste er die Studie „Fracking for Freedom – The economic and geopolitical implications of the US drive for energy independence in light of the shale revolution“, die im Dezember 2014 veröffentlicht wurde.

1 | IEA, *World Energy Outlook 2013*, Paris, 2013, S. 23. Übersetzung des Verfassers.

Golfregion. Gleichzeitig werden Milliarden in die inländische Energieproduktion investiert. Finanzielle Unterstützung, Steuererleichterungen und Gemeinschaftsprojekte zwischen dem Energieministerium (Department of Energy)

Der Anteil von Schiefergas in der Erdgasproduktion der USA hat sich in den Jahren zwischen 2007 bis 2014 von fünf auf 44 Prozent erhöht.

und der Privatwirtschaft erlaubten es über Jahrzehnte hinweg, neue Technologien zu entwickeln und zu testen, bis Anfang der 2000er Jahre die wirtschaftliche Produktion von Schiefergas anliefe. Seit 2008 ist die Rohstoffförderung aus Schiefergestein exponentiell angestiegen. Der Anteil von Schiefergas in der Erdgasproduktion der USA hat sich in den Jahren zwischen 2007 bis 2014 von fünf auf 44 Prozent erhöht.² Allein zwischen 2007 und 2011 hat sich die gesamte Schiefergasproduktion mehr als versechsfacht: von 36,2 Milliarden auf 223,8 Milliarden Kubikfuß.³ Dadurch lösten die USA 2009 Russland als größten Erdgasproduzenten der Welt ab (Gesamterdgasproduktion Stand 2013: USA 687,6 Milliarden Kubikmeter, Russland 604,8 Milliarden Kubikmeter).⁴ Gleichzeitig stieg die Schieferölproduktion⁵ in den USA von 100,000 Barrel pro Tag 2003 auf 3,5 Millionen Barrel pro Tag 2014.⁶ Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die USA ihre Nettoölimporte von über 60 Prozent im Jahr 2005 auf ca. 30

2 | Vgl. Daniel Yergin, „The Global Impact of US Shale“, *Project Syndicate*, 08.01.2014, <http://project-syndicate.org/commentary/daniel-yergin-traces-the-effects-of-america-s-shale-energy-revolution-on-the-balance-of-global-economic-and-political-power> [10.12.2014].

3 | Vgl. U.S. Energy Information Administration (EIA), „U.S. Shale Production 2007-2011“, 12.04.2014, http://eia.gov/dnav/ng/ng_prod_shalegas_s1_a.htm [10.12.2014].

4 | Vgl. BP, *Statistical Review of World Energy 2010*, http://bakerinstitute.org/media/files/event/fb8a8c2c/BP_SR_2011_US_secured.pdf [10.12.2014]; BP, *Statistical Review of World Energy 2014*, <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf> [10.12.2014].

5 | Schieferöl wird auch Tight-Öl genannt, da die Gewinnung von Rohöl auch aus anderen dichten Gesteinsformen erfolgt. Aus Kohärenzgründen wird in diesem Aufsatz Rohöl, das im Zusammenhang mit der Schieferrevolution gefördert wird, als Schieferöl bezeichnet.

6 | Vgl. Ambrose Evans-Pritchard, „Oil and gas company debt soars to danger levels to cover shortfall in cash“, *The Telegraph*, 11.08.2014, <http://telegraph.co.uk/finance/newsbysector/energy/oilandgas/11024845/Oil-and-gas-company-debt-soars-to-danger-levels-to-cover-shortfall-in-cash.html> [10.11.2014].

Prozent bis 2013 verringern konnten.⁷ Die gesamte Rohölförderung soll bis 2025 auf 11,8 Millionen Barrel steigen.⁸

Obwohl die US-Wirtschaft sowie der US- und der internationale Energiemarkt von der Schieferrevolution profitieren, gibt es dennoch kontrovers geführte Debatten. Zwei Aspekte stehen im Mittelpunkt der Auseinandersetzung, die in erster Linie auf die Umweltfolgen zielen: die direkten Auswirkungen des Verfahrens auf die Umwelt während der Rohstoffförderung sowie die Auswirkung fallender Erdgaspreise und gesteigerter Kohlenstoffproduktion auf die Rolle Erneuerbarer Energien in der Energieerzeugung.

DIE SCHIEFERREVOLUTION IN DEN USA – HINTERGRUND UND AUSWIRKUNGEN

Als Schieferrevolution wird die unkonventionelle Gewinnung von Gas und Öl aus Schiefergesteinsformationen bezeichnet. Der Begriff unkonventionell bezieht sich weitgehend auf die untypische geologische Lage der Rohstoffe, verbunden mit einer etwaigen niedrigeren Durchlässigkeit (Permeabilität) des Gesteins. Das bedeutet, dass der Stein einen niedrigen Durchlässigkeitswert hat und somit Flüssigkeiten oder Gase schwieriger an die Oberfläche gelangen können. Daher müssen besondere Förderungstechniken zum Einsatz kommen. Allerdings gibt es keine standardisierte unkonventionelle Rohstoffförderung, da eine einheitliche Definition, zum Beispiel hinsichtlich klarer Durchlässigkeitswerte (gemessen in Darcy) oder bestimmter geologischer Lagen, nicht existiert.⁹

7 | Vgl. IHS CERA, *Fueling the Future with Natural Gas: Bringing it Home*, 1/2014, S. ES-10, <http://www.fuelingthefuture.org/assets/content/AGF-Fueling-the-Future-Study.pdf> [10.12.2014].

8 | Vgl. Kirsten Westphal/Marco Overhaus/Guido Steinberg, „Die US-Schieferrevolution und die arabischen Golfstaaten“, *SWP-Studie*, S15, 9/2014, S. 11, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S15_wep_ovs_sbg.pdf [10.12.2014].

9 | Vgl. Maximilian Kuhn/Frank Umbach, „Strategic Perspectives of Unconventional Gas: A Game Changer with Implications for the EU’s Energy Security“, *EUCERS Strategy Paper*, Jg. 1, 1/2011, S. 11-12, <https://kcl.ac.uk/sspp/departments/warstudies/research/groups/eucers/strategy-paper-1.pdf> [10.12.2014].

Mit dem Fracking verbunden sind zwei unterschiedliche Technologien, das Hydraulic Fracturing und die Horizontalbohrtechnik.

Fracking ist die besondere Fördertechnik zum Abbau von Erdgas und -öl aus Schiefergestein. Damit verbunden sind zwei unterschiedliche Technologien, das Hydraulic Fracturing und die Horizontalbohrtechnik. Beide sind zwar schon seit Längerem bekannt, werden jedoch erst seit wenigen Jahren kombiniert verwendet. Bei der Horizontalbohrtechnik wird zusätzlich zum Vertikalbrunnen ein weiterer Brunnen waagrecht durch das Gestein gebohrt. Dies ist notwendig, da die Rohstoffe wesentlich weiträumiger im Schiefergestein verteilt sind (ca. 0,2 bis 3,2 Milliarden Kubikmeter pro Quadratkilometer) als in konventionellen Vorkommen (zwei bis fünf Milliarden Kubikmeter pro Quadratkilometer).¹⁰ Außerdem lässt die Permeabilität des Schiefergesteins eine direkte Förderung der Rohstoffe nicht zu. Daher wird in mehreren Phasen ein Chemie-Wassergemisch in den Boden gepumpt, um eine künstliche Permeabilität herzustellen. Das Gemisch besteht zu 99 Prozent aus Frischwasser und zu einem Prozent aus verschiedenen Chemikalien. In der ersten Phase wird diese Flüssigkeit in den Boden gepresst, um dem Gestein durch den Druck Risse, so genannte Frakturen (*fractures*), zuzufügen. Dieser Druck wird in der nächsten Phase erhöht, bis in einem dritten Schritt Stützmittel, hauptsächlich Sand, zur Flüssigkeit hinzugefügt werden. Dieser Schlick füllt die entstandenen Risse, die sonst durch den enormen Druck der oberliegenden Gesteinsschichten sofort wieder verschlossen werden würden. Abschließend wird die Flüssigkeit abgepumpt und folglich der Sand mit seinen hohen Permeabilitätswerten hinterlassen, was die Förderung von Gas und Öl ermöglicht.¹¹

Der revolutionäre Aspekt der Schieferrevolution liegt weniger im technischen Bereich, sondern vielmehr in ihrer Bedeutung für die globalen Erdgas- und Öreserven, sowie besonders für die USA hinsichtlich der spürbaren direkten Auswirkungen für die Wirtschaft, Politik und Energiesicherheit. Die Entwicklung des großflächigen und größtenteils wirtschaftlichen Abbaus von Schiefergas und -öl hat dazu geführt, dass sich die abbaubaren Energiereserven der USA

10 | Vgl. Paul Stevens, „The ‚Shale Gas Revolution‘: Hype and Reality“, *A Chatham House Report*, 9/2010, S. 10.

11 | Vgl. CSUR, *Understanding Hydraulic Fracturing*, 2013, S. 12, http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/r_0910stevens.pdf [10.12.2014].

und der Welt bedeutend erhöht haben. Unkonventionelle Rohstoffe beschränken sich nicht nur auf den nordamerikanischen Kontinent, sodass sich die weltweiten Gasreserven verdreifacht haben. Schiefergas nimmt in diesem Zusammenhang einen Anteil von 64 Prozent der Gesamtreserven ein. In den USA kam es daher zu einer Wertsteigerung des Naturkapitals von 16 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) im Jahr 2000 auf 30 Prozent des BNE 2008. Das bedeutet gleichzeitig, dass die nationalen Erdgasreserven in den USA auf Basis des Gasverbrauchs von 2012 statt 50 bis 60 Jahre nach derzeitigem Stand über 200 Jahre reichen würden.¹²



Um Schieferöl und -gas zu fördern, wird aufgrund der geringeren Durchlässigkeit des Gesteins ein Chemikalien-Wasser-Gemisch in den Boden gepumpt. Neue Technologien lassen den Einsatz von Chemikalien sinken. | Quelle: Joshua Doubek ©T©.

Die exponentiell steigende Förderung von Erdgas und Öl hat in den USA in den letzten sechs Jahren die Wirtschaft und den Energiemarkt enorm verändert. Allein Schiefergas hat 2010 laut Berechnung von IHS CERA zu einem Anstieg des Bruttoinlandprodukts (BIP) von 76,9 Milliarden US-Dollar geführt und soll 2015 118,2 Milliarden US-Dollar erreichen. Bis 2035 soll sich dieser Wert auf 231,1

12 | Vgl. Douglas Sutherland, „Making the best of new energy resources in the United States“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1147, 21.07.2014, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz0zbb8ksnr-en> [10.12.2014].

Milliarden US-Dollar mehr als verdreifachen.¹³ Aufgrund der Marktführung der USA in allen Bereichen der Produktionskette der Schieferindustrie profitiert davon vor allem der heimische Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren stetig gesunken, besonders deutlich in jenen Bundesstaaten, in denen Schieferöl und -gas abgebaut werden. Beispielsweise liegt in North Dakota, wo sich das Bakken-Feld befindet, die Arbeitslosigkeit mit 2,8 Prozent weit unter dem Landesdurchschnitt von 5,8 Prozent (Stand: Dezember 2014).¹⁴ Zusätzlich zu den Beschäftigungsimpulsen in der Schieferindustrie profitieren auch Firmen, die an der Produktion indirekt beteiligt sind. Bis 2035 rechnet die US-Notenbank mit knapp fünf Prozent höheren Produktionsraten aufgrund der Schieferrevolution.¹⁵ Ursachen dafür sind fallende Gas- und Ölpreise sowie stabile Elektrizitätspreise. Daraus resultiert auch ein Preisvorteil der US-Industrie beispielsweise gegenüber der deutschen, für die Erdgas als Rohmaterial sowie Strom bis zu 25 Prozent teurer ist.¹⁶ Damit wirkt sich die Schieferrevolution direkt auf das verfügbare Haushaltseinkommen in den USA aus, da sowohl Elektrizitäts- und Heizkosten als auch Verbraucherpreise betroffen sind. Laut Schätzungen würde sich das Haushaltseinkommen bis 2015 durchschnittlich um 2.000 US-Dollar und bis 2025 um mehr als 3.500 US-Dollar erhöhen. Die positiven wirtschaftlichen

13 | Vgl. IHS CERA, „Shale Gas Supports More Than 600,000 American Jobs, Study Says“, *Pipeline & Gas Journal*, Vol. 239, 1/2012, <http://pipelineandgasjournal.com/shale-gas-supports-more-600000-american-jobs-study-says> [10.12.2014]; IHS CERA, Fn. 7.

14 | In einzelnen Regionen der Bundesstaaten, die Schiefer fördern, beträgt die Arbeitslosigkeit nur ein Prozent. Vgl. Bureau of Labor Statistics, „Labor Force Statistics from the Current Population Survey“, <http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000> [04.12.2014]; Bureau of Labor Statistics, „Current Unemployment Rates for States and Historical Highs/Lows“, <http://bls.gov/web/laus/lauhsthl.htm> [10.12.2014].

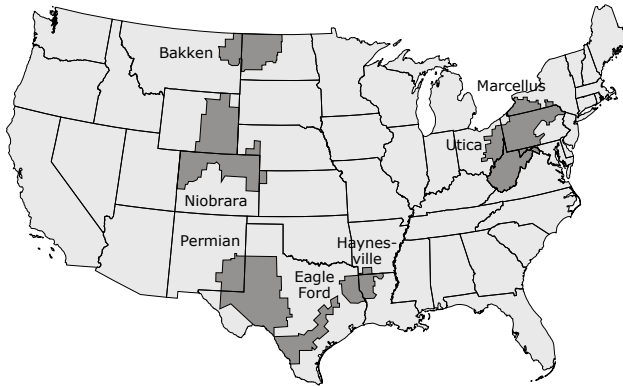
15 | Allein im Zeitraum zwischen 2013 und 2014 haben sich die Produktionsraten um 2,8 Prozent erhöht. Vgl. Board of Governors of the Federal Reserve System, „Industrial Production and Capacity Utilization – G.17“, <http://federalreserve.gov/releases/g17> [10.12.2014]; IHS CERA, Fn. 13.

16 | Die Gaspreise fielen seit 2007 von zwölf US-Dollar je eine Million British thermal unit (Btu) auf unter zwei US-Dollar im Sommer 2012 und haben sich 2014 bei etwa vier US-Dollar je eine Million Btu eingependelt. Dagegen liegen zum Vergleich die Preise in Deutschland bei ca. elf US-Dollar je eine Million Btu und in Japan bei ca. 18 US-Dollar je eine Million Btu. Vgl. IEA, Fn. 1, S. 282.

Auswirkungen sorgten für milliardenschwere Investitionen in der Chemie-, Stahl- und Düngerindustrie sowie in anderen energieintensiven Branchen.

Abb. 1

Fördergebiete in den USA



Quelle: EIA, *Drilling Productivity Report*, 08.12.2014, <http://eia.gov/petroleum/drilling/#tabs-summary-2> [12.12.2014].



Dank unkonventioneller Fördermethoden werden in den USA gigantische Energiereserven erschlossen. Die Vermarktung setzt Anlagen zur Verflüssigung von Gas bzw. zur Regasifizierung voraus. | Quelle: Bilfinger SE ©©©.

Weitere Auswirkungen betreffen den US-amerikanischen Ölmarkt. Rohöl wird auf dem globalen Markt gehandelt.

Auf dem globalen Ölmarkt gibt es regionale Preise, so genannte Benchmarks, die auf der Qualität des regional vorrangig geförderten Produkts basieren.

Dementsprechend unterliegt der Rohstoff Angebots- und Nachfragedynamiken, die sich in der Preisentwicklung niederschlagen. Es gibt allerdings keinen in diesem Sinne einheitlichen globalen Preis, sondern regionale Preise, so genannte Benchmarks, die auf der Qualität des regional vorrangig geförderten Produkts basieren. Preisunterschiede zwischen den Benchmarks repräsentieren unter normalen Umständen ausschließlich Transportkosten und Abweichungen in der Qualität des Öls. Der Western Texas Intermediate (WTI), der US-amerikanische Öl-Benchmark, fiel jedoch zwischenzeitlich (September 2011) auf unter 80 US-Dollar pro Barrel, während sich der europäische Brent bei 105 US-Dollar pro Barrel befand.¹⁷ Ursache für diese Differenz war ein Exportverbot für Rohöl, das in den USA seit den 1970er Jahren besteht. Folglich war es nicht möglich, die wachsenden Ölbestände auf den internationalen Märkten zu handeln.¹⁸ Raffinierte Ölprodukte waren davon nicht betroffen und konnten international vertrieben werden. Allerdings erwies sich die Infrastruktur anfangs als unzureichend, die riesige Menge an Rohöl zu den Raffinerien zu transportieren. Zudem waren US-amerikanische Raffinerien auf venezuelanisches und arabisches Schweröl und nicht auf Schieferöl (Leichtöl) eingestellt. Die Folge waren ein Überangebot und signifikant fallende inländische Ölpreise.

Durch den Ausbau der Transportinfrastruktur und effizientere Produktionsraten der Raffinerien haben sich die Benchmarks inzwischen wieder angeglichen. Weil raffinierte Produkte weiterhin auf dem Weltmarkt verkauft werden, spüren die Konsumenten in den USA kaum Preisvorteile durch den Anstieg der inländischen Ölproduktion, da etwa Benzin- und Dieselpreise weiterhin internationalen Preistendenzen folgen. Im Gegensatz dazu haben die Raffinerien enorme Gewinnmargen erzielt, da sie das Rohöl zu WTI-Preisen von 80 US-Dollar pro Barrel einkaufen und zu globalen Preisen der raffinierten Produkte verkaufen

17 | Vgl. EIA, „Spot Prices“, 03.12.2014, http://eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_d.htm [10.12.2014].

18 | Ausgenommen Rohöl, das in Alaska gefördert wurde und nach Kanada exportiert werden darf.

konnten. Zu den Gewinnern gehören auch auf Rohöl angewiesene Fertigungsindustrien wie die Chemieindustrie. Der Amerikanische Chemie-Verband hat berechnet, dass fast 150 Investitionsprojekte direkt mit der Schieferrevolution in Verbindung stünden und bis 2023 über 16 Milliarden US-Dollar an Staatseinnahmen einbringen würden.¹⁹



Mehr Öl bedeutet nicht automatisch sinkende Benzinpreise. Diese folgen internationalen Preisentwicklungen. An der Tankstelle merken die Verbraucher noch wenig von der Schieferrevolution. |
Quelle: m01229, flickr ©.

US-AMERIKANISCHE ENERGIEUNABHÄNGIGKEIT UND GEOPOLITISCHE IMPLIKATIONEN

Das Sicherheitsverständnis der USA schließt wirtschaftliche und andere nicht-militärische Dimensionen ein. Dies hat erstens zu umfassenden und ressortübergreifenden Strategien geführt, die zweitens auf innen- wie außenpolitischer Ebene Anwendung finden. Anders als in Europa werden in den Vereinigten Staaten daher wichtige globale (wirtschaftliche) Entwicklungen direkt mit der nationalen

19 | Demzufolge belaufen sich die Investitionen auf 100 Milliarden US-Dollar und sind zu mehr als 50 Prozent auf internationale Investoren zurückzuführen. Vgl. American Chemistry Council, „U.S. Chemical Investment Linked to Shale Gas Reaches \$100 Billion“, 2/2014, <http://americanchemistry.com/Policy/Energy/Shale-Gas/Fact-Sheet-US-Chemical-Investment-Linked-to-Shale-Gas-Reaches-100-Billion.pdf> [10.12.2014].

Sicherheit in Verbindung gesetzt. Die Ressourcen- und Energiesicherheit nimmt hier eine zentrale Position ein und umfasst die Faktoren Versorgungssicherheit, Energiepreise sowie Energieinfrastruktur. Von erheblicher Bedeutung für die Versorgungssicherheit und somit für die Preisgestaltung ist die Importabhängigkeit. Infolge der ansteigenden Ölimporte und der Erfahrungen aus der Ölkrise von 1973 initiierten die USA das „Project Independence“, das mit staatlicher Hilfe die Nutzung einheimischer Rohstoffe steigern sollte. Die Schieferrevolution ist ein Resultat dieser Politik. Das „Eastern Gas Shales Project“ lief von 1976 bis 1992 und führte eine Reihe öffentlich-privater Partnerschaftsprojekte in Schieferbohrungen durch. 1980 erließ

Laut IEA werden die USA ihr energie- und sicherheitspolitisches Ziel der Energieautarkie spätestens 2030 erreichen.

der Kongress den „Windfall Profits Tax Act“, der den Industrien eine Steuergutschrift von 50 US-Cent pro Tausend Kubikfuß an unkonventionellem Gas zugestand. Bis zum Auslaufen des Gesetzes 2002 beliefen sich die Steuererleichterungen auf über zehn Milliarden US-Dollar für die Industrie. Entscheidende Technologie-Tests wurden ebenfalls in öffentlich-privater Partnerschaft durchgeführt: 1986 das erste mehrstufige Fracking im Devonian-Schieferfeld und 1991 der erste Horizontalbrunnen im Barnett-Schieferfeld.²⁰ Laut IEA werden die USA ihr energie- und sicherheitspolitisches Ziel der Energieautarkie spätestens 2030 erreichen.²¹ Wood Mackenzie erwartet die Energieunabhängigkeit des gesamten nordamerikanischen Kontinents bis 2020.²²

Wegen der stark fallenden Gaspreise wurde binnen kurzer Zeit auch der Export von Erdgas in Betracht gezogen. Wurde an der Ostküste der USA noch 2005 eine Vielzahl an Importterminals für Flüssiggas geplant und errichtet, werden diese inzwischen für den Export umgebaut. Die ersten Ausfuhren werden in diesem Jahr erwartet und

20 | Vgl. Alex Trembath unter anderem, „Where the Shale Gas Revolution Came From“, Breakthrough Institute Energy & Climate Program, 5/2012, http://thebreakthrough.org/blog/Where_the_Shale_Gas_Revolution_Came_From.pdf [10.12.2014].

21 | Vgl. IEA, Fn. 1.

22 | Vgl. „Geopolitical implications of North American energy independence“, Wood Mackenzie, 9/2013, http://woodmacresearch.com/content/portal/energy/highlights/wk4__13/Wood_Mackenzie_Report_Geopolitical_implications_of_North_American_energy_independence.pdf [10.12.2014].

bis Ende des Jahrzehnts soll die volle Kapazität erreicht sein. In Anbetracht höherer Gewinnmargen in Asien ist es wahrscheinlich, dass die Exporte überwiegend nach China, Japan und Südkorea gehen werden. Der damit verbundene Anstieg von Flüssiggas auf dem Weltmarkt kann mittelfristig entscheidende geopolitische Konsequenzen mit sich bringen. Zurzeit wird der Großteil der Erdgaslieferungen durch langfristige Pipeline-Projekte und somit regional begrenzt durchgeführt. Da der Bau einer Pipeline kapitalintensiv ist, benötigt der Erdgasexporteur eine Nachfragesicherheit, die durch Langzeitverträge garantiert wird. Der Preis wird häufig an den Ölpreis gekoppelt, um der starken Volatilität des Gaspreises entgegenzuwirken und Planungssicherheit zu erhalten. Ein starker Anstieg im Handel von Flüssiggas könnte diesen Vorgang zugunsten von tagesaktuellen Preisen ersetzen. Ein größerer Wettbewerb auf dem Gasmarkt würde außerdem die regionale Monopolstellung einiger Lieferanten schwächen und damit die Energiesicherheit von Importländern stärken. Bisher waren Kapazitäten zur Regasifizierung (notwendig, um das Flüssiggas wieder in seine ursprüngliche Gas-Form umzuwandeln) weitaus höher als das weltweite Angebot an Flüssiggas. Gründe hierfür sind vorhandene Pipeline-Verträge, die Erdgas an den Importeur binden, fehlende Investitionen in kostspielige Gasifizierungsprojekte sowie Beschränkungen der ebenso kostspieligen Flüssiggas-Tankerflotte. Allerdings ist allein 2014 diese Flotte um 31 Tanker auf 388 angewachsen

Ein größerer Wettbewerb auf dem Gasmarkt würde die Monopolstellung einiger Lieferanten schwächen und damit die Energiesicherheit von Importländern stärken.

Die Aussicht auf erhöhte Konkurrenz im asiatischen Gas-handel zwang inzwischen Katar, einen der Hauptflüssiggas-lieferanten, dazu, die Preise seiner Langzeitverträge von Flüssiggas zu verringern, um die wachsende Konkurrenz aus Australien, Papua-Neuguinea und bald den USA zu unterbieten.²³ Der erste geopolitische Verlierer der Schieferrevolution ist laut Daniel Yergin, Geschäftsführer von IHS CERA, der Iran, denn ohne die exponentiell steigende Gasproduktion in den USA wäre das Land nicht an den Verhandlungstisch gezwungen worden.²⁴ Europa könnte

23 | Vgl. Oleg Vukmanovic, „Qatar cuts gas prices to keep competition at bay“, Reuters, 08.11.2013, <http://uk.reuters.com/article/2013/11/08/uk-qatar-lng-asia-analysis-idUKBRE9A70AD20131108> [10.12.2014].

24 | Vgl. Yergin, Fn. 2.

mittelfristig gesehen ebenfalls von dieser Entwicklung profitieren, da beispielsweise Flüssiggas aus Katar oder Nigeria, das nicht mehr den asiatischen und amerikanischen Markt erreicht, nach Europa verschifft werden könnte.

Tabelle 1

**Kapazitäten zur Regasifizierung weltweit,
2000 bis 2015 (in Mio. Tonnen)**

	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Global	255,6	289,7	362,3	648,3	983,8	987,4
Japan	158,7	163,0	168,0	168,0	193,0	169,3
Vereinigte Staaten	22,2	25,4	39,2	185,0	330,8	330,8
Südkorea	35,9	46,1	54,1	84,6	84,6	84,6
Spanien	10,6	19,4	35,7	46,4	53,9	53,9
Großbritannien	0,0	0,0	3,3	24,8	41,7	41,7
Frankreich	11,4	11,4	12,5	18,5	31,0	33,9
Restliche Länder	16,8	24,4	49,5	122,9	272,4	273,2

Quelle: Kable, „Global LNG Industry Heads Towards Supply Crunch“, <http://hydrocarbons-technology.com/features/feature50048/feature50048-3.html> [12.12.2014] mit Daten von GlobalData.

Das Exportverbot von Rohöl ist weiterhin fester Bestandteil amerikanischer Energiesicherheitspolitik. Daher bleibt abzuwarten, ob auch Öl künftig exportiert wird – insbesondere vor dem Hintergrund, dass die einheimische Ölproduktion nur begrenzten Einfluss auf die tatsächliche Verbesserung der Energiesicherheit hat. Rohöl und daraus gewonnene Erzeugnisse sind abhängig von der globalen Produktion und den globalen Preisen. Eine Ölkrise in den Golfstaaten würde auch für die USA, trotz potenzieller Autarkie, weit reichende Folgen haben. So ist im Umkehrschluss anzunehmen, dass der Schritt Saudi-Arabiens Anfang Oktober 2014, Rohöl zu niedrigeren Preisen nach Asien zu verkaufen, in direktem Zusammenhang mit der Schieferrevolution steht.²⁵ Für die USA bedeuten der

25 | Vgl. Pepe Escobar, „The Saudi oil war against Russia, Iran and the US“, *Russia Today*, 15.10.2014, <http://on.rt.com/y12xsh> [10.12.2014].

internationale Öl- sowie der zunehmend internationale Gasmarkt, dass der größte Gewinn an Energiesicherheit in der Sicherstellung eines stabilen, gut versorgten weltweiten Energiemarktes für alle globalen Akteure liegt.

KONSEQUENZEN FÜR DIE UMWELT UND DIE US-ENERGIEWENDE

Das steigende Angebot von Gas und Öl auf dem US-Energiemarkt hat Umweltschützer und Verfechter einer nachhaltigeren Energieproduktion alarmiert. Die US-Regierung weist hingegen auf fallende Kohlendioxid-Emissionen und die Verwendung von Erdgas als umweltfreundliche Alternative zu Kohle in der Stromerzeugung hin. Bei den von der Schieferrevolution ausgehenden Umweltrisiken handelt es sich primär um die Gefährdung des Grundwassers durch Chemikalien des Fracking-Gemischs und die in der Natur vorkommenden radioaktiven und anderen Giftstoffe, die während des Abbaus mitgefördert werden. Weiterhin kann es zu kleineren Erdstößen kommen, die durch das Aufsprengen des Gesteins ausgelöst werden. Bisher gibt es zu den Umweltauswirkungen noch keine belastbaren Ergebnisse.

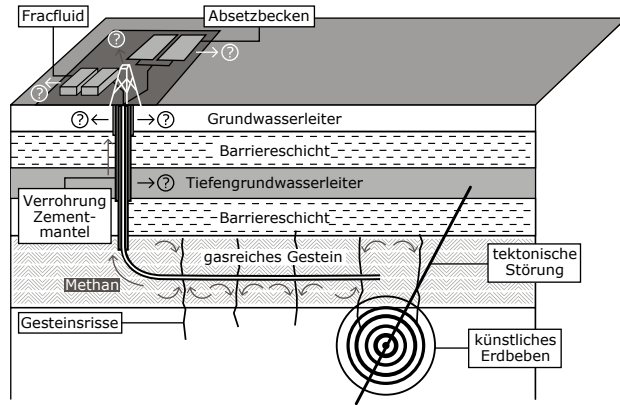
Die US-Regierung weist auf fallende Kohlendioxid-Emissionen und die Verwendung von Erdgas als umweltfreundliche Alternative zu Kohle in der Stromerzeugung hin.

Die Fracking-Technologie existiert schon seit Jahrzehnten und wird auch in Deutschland seit den 1960er Jahren in der Stimulierung konventioneller Vorkommen verwendet. Über Umweltschäden oder Beeinträchtigungen des Grundwassers liegen in Deutschland bislang keine Meldungen vor. Die momentane öffentliche Debatte um Fracking bezieht sich hauptsächlich auf die unkonventionelle Rohstoffgewinnung aus Schiefergestein. Auch der aktuelle Gesetzesentwurf der Bundesregierung zu Fracking setzt die generelle Erlaubnis von Fracking in konventionellen Bohrungen fort, wenn auch unter strengen Umweltauflagen. Bei Bohrungen werden grundsätzlich die oberen Meter des Brunnens zum Schutz des Frischwassers mit einem Zementmantel umgeben. Die Industrie weist außerdem darauf hin, dass die eingesetzten Chemikalien in ihrer Konzentration keine Gefahr für den Menschen darstellen. Die Bohrfirma Baker Hughes hat Anfang Oktober 2014 eröffnet, dass es die Zusammensetzung der Fracking-Substanz offenlegen wird,

um die Öffentlichkeit besser aufzuklären.²⁶ Ein vergleichbarer Schritt hatte bisher nicht stattgefunden, da dies grundsätzlich unter das Betriebsgeheimnis fällt.

Abb. 2

Gefahren des Frackings



Quelle: Darstellung nach Mike Norton, Wikimedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Datei:HydroFrac_de.svg [11.12.2014].

Die Gefährdungen der unkonventionellen und der konventionellen Rohstoffförderung unterscheiden sich letztlich kaum: Bei beiden können etwa Gasmigration sowie Grundwasserschäden durch fehlerhafte Brunnenkonstruktion und übererdige Verunreinigungen durch unangemessene Lagerung oder Entsorgung von Abwasser und Giftmüll auftreten. Das Risikomanagement unterliegt den entsprechenden Auflagen der jeweiligen Gesetzgebung. In den USA hat die Regierung von George W. Bush Fracking allerdings vom „Clean Water Act“ ausgeschlossen, dem Hauptinstrument zur Regulierung von Wasserverunreinigungen. Die mit Fracking verbundenen Risiken haben einzelne Bundesstaaten wie New York und Vermont dazu veranlasst, Moratorien zu verhängen. Ein anderer Kritikpunkt von Umweltschützern bezieht sich auf die enorme Frischwassermenge, die für diese Fördermethode notwendig ist. Ein einziger Fracking-Brunnen benötigt zwischen

26 | Vgl. Katie Valentine, „Major Drilling Services Company Will Now Disclose All Fracking Chemicals“, *Climate Progress*, 02.10.2014, <http://thinkprogress.org/climate/2014/10/02/3575249/baker-hughes-fracking-chemical-disclosure> [10.12.2014].

10.000 und 30.000 Kubikmeter Wasser, verglichen mit 2.000 Kubikmetern bei einem konventionellen Brunnen. Zusätzlich hat die Anwaltskanzlei Baker Botts errechnet, dass die Straßenschäden durch die entsprechenden LKW-Ladungen mit 3,5 Millionen Autofahrten vergleichbar sind.²⁷ Aussagen von Seiten der Industrie lassen darauf schließen, dass dank technologischer Fortschritte die Verwendung von Schmutzwasser möglich wäre. Auch der Anteil von Chemikalien im Fracking-Gemisch nimmt weiter ab. Die US-Umweltbehörde verfasst momentan eine Studie über den Einfluss von Fracking auf das Trinkwasser. Die Analyse betrifft den gesamten Wasserzyklus und verspricht Aufklärung über die Umweltauswirkungen der Schieferproduktion.



Boom vs. Protest: Die Förderung von Schiefergas ist nicht unumstritten. Der Bundesstaat New York hat wegen der damit verbundenen Risiken ein Moratorium verhängt. | Quelle: Adam S. Welz, CREDO Action, flickr ©.

Neben den Folgen für die Umwelt sind auch Veränderungen des Energiemixes der USA zu betrachten. In dieser Hinsicht befürchten Beobachter, dass sich die Schieferrevolution negativ auswirken könnte, da der fallende Gaspreis die

27 | Vgl. David Buchan, *Can Shale Gas Transform Europe's Energy Landscape?*, Centre for European Reform, 7/2013, http://cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrief_buchan_shale_10july13-7645.pdf [10.12.2014].

Wettbewerbsfähigkeit Erneuerbarer Energien infrage stellt. Es wird erwartet, dass die großflächigen und milliardenschweren Investitionen in den Abbau fossiler Brennstoffe dazu führen, dass diese die Nutzungsdauer der Energieträger verlängert, um einen möglichst großen Ertrag zu erzielen. Gleichzeitig besteht die Sorge, dass diese Ausgaben potenzielle Investitionen von Erneuerbaren Energien abziehen könnten und somit die Wirtschaftlichkeit von Windkraft und Photovoltaik beeinträchtigen.

Tabelle 2

Kohlendioxidemissionen der fünf größten Volkswirtschaften, 2000 bis 2010

	2000		2002		2004	
	CO ₂ - Ausstoß in Mio. Tonnen	CO ₂ - Ausstoß in Tonnen pro Kopf	CO ₂ - Ausstoß in Kilo- tonnen	CO ₂ - Ausstoß in Tonnen pro Kopf	CO ₂ - Ausstoß in Kilo- tonnen	CO ₂ - Ausstoß in Tonnen pro Kopf
Vereinigte Staaten	5,713	20,25	5,651	19,65	5,791	19,78
China	3,405	2,70	3,694	2,89	5,288	4,08
Japan	1,219	9,61	1,217	9,55	1,259	9,86
Deutschland	0,829	10,10	0,828	10,05	0,826	10,01
Großbritannien	0,543	9,23	0,532	8,96	0,540	9,01

	2006		2008		2010	
	CO ₂ - Ausstoß in Kilo- tonnen	CO ₂ - Ausstoß in Tonnen pro Kopf	CO ₂ - Ausstoß in Kilo- tonnen	CO ₂ - Ausstoß in Tonnen pro Kopf	CO ₂ - Ausstoß in Kilo- tonnen	CO ₂ - Ausstoß in Tonnen pro Kopf
Vereinigte Staaten	5,738	19,23	5,657	18,60	5,433	17,56
China	6,414	4,89	7,035	5,31	8,267	6,19
Japan	1,231	9,64	1,207	9,45	1,171	9,19
Deutschland	0,809	9,82	0,783	9,54	0,745	9,11
Großbritannien	0,542	8,91	0,522	8,45	0,494	7,86

Quelle: Weltbank, „World Development Indicators“ [12.12.2014].

Die Nutzung von Erdgas als Brückentechnologie (*Bridge-fuel*) – als Übergangslösung zwischen Kohle und Öl bis zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit Erneuerbarer Energien ist ein zweiseitiges Schwert. Jeder Übergang

zu einem neuen Energiesystem hat in den USA zwischen 50 und 60 Jahre benötigt. Die aktuelle Fokussierung auf das Schiefergas halten manche Befürworter der Energiewende als nicht notwendigen und Zeit verschwendenden Zwischenschritt. Dennoch kann Erdgas als neue Basis der Energiesysteme wirken. Die Abhängigkeit Erneuerbarer Energien von der Verfügbarkeit von Wind und Sonne sowie die momentan noch unzureichenden Speichertechnologien und Infrastruktur können eine durchgehende Versorgung (bislang) nicht garantieren. Erdgas ist sowohl die emissionsärmere Alternative zu Kohle und Öl als auch sicherer als Kernenergie. In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass ein durchschnittliches Erdgaskraftwerk 61 Kilogramm/Megawattstunde (MWS) an Kohlendioxid, 0,05 Kilogramm/MWS an Sulfurdioxid und 0,77 Kilogramm/MWS an Nitrogenoxid ausstößt. Im Vergleich zu einem durchschnittlichen Kohlekraftwerk fallen in einem Kraftwerk basierend auf Erdgas halb so viel Kohlendioxid, ein Drittel an Nitrogenoxiden und weniger als ein Prozent an Sulfuroxiden an.²⁸

Erdgas ist sowohl die emissionsärmere Alternative zu Kohle und Öl als auch sicherer als Kernenergie.

Die Schieferrevolution hat in den USA dazu geführt, dass von 2003 bis 2013 der Anteil von Erdgas in der Elektrizitätserzeugung von 649.908 Tausend MWS auf 1.113.665 Tausend MWS angestiegen ist. Gleichzeitig hat sich die Elektrizitätserzeugung durch Kohle von ihrem Höchststand 2007 von 2.016.456 Tausend MWS auf 1.585.998 Tausend MWS 2013 reduziert, ein Rückgang von über 20 Prozent, trotz eines gesamten Anstiegs der Elektrizitätserzeugung.²⁹ Der schnelle Übergang von Kohle zu Gas wurde möglich, weil viele Erdgaskraftwerke aufgrund der hohen Gaspreise nicht voll ausgelastet waren. Kohlekraftwerke, deren Stilllegung aufgrund der Emissionspolitik in den nächsten Jahren ansteht, sollen durch Gas-und-Dampf-Kombikraftwerke ersetzt werden. Die Obama-Administration hat außerdem zum ersten Mal in der amerikanischen Geschichte Kohlendioxid-Beschränkungen für neue und

28 | Vgl. Laura Parmigiani, „The European Gas Market. A Reality Check“, *Note de l'Ifri*, 5/2013, S. 6, <http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifrinoteuropeangasmarketvf176.pdf> [10.12.2014].

29 | Vgl. EIA, *Electric Power Monthly*, 11/2014, http://eia.gov/electricity/monthly/epm_table_grapher.cfm?t=epmt_1_1 [10.12.2014].

bestehende Kraftwerke erlassen.³⁰ In den Privathaushalten haben die Kohlendioxid-Emissionen zwischen 2005 bis 2012 um 8,6 Prozent abgenommen. Zwar hat auch die Finanz- und Wirtschaftskrise und der damit verbundene Nachfragerückgang Einfluss auf diesen Trend gehabt, doch haben Studien gezeigt, dass zwischen 35 und 50 Prozent des Kohlendioxid-Rückgangs in den USA auf niedrige Gaspreise durch die Schieferrevolution zurückzuführen sind.³¹ Steigende Gaspreise haben nach dem Tiefpunkt 2012 zu einem leichten Wiederanstieg von Kohle in der Elektrizitätserzeugung geführt, jedoch weiterhin weit unter dem Niveau von 2007.

In Europa verlief die Entwicklung entgegengesetzt. Die USA exportieren dank der Schieferrevolution erheblich mehr Kohle. Ein Großteil davon erreicht den europäischen Markt, wo sie vor allem von Ländern wie Deutschland mit hohen Gas- und Elektrizitätspreisen wieder vermehrt verbraucht wird. Gleichzeitig wird Erdgas, das durch den sinkenden Export in die USA freigeworden ist, aus betriebswirtschaftlichen Gründen an den asiatischen Markt statt nach Europa verkauft. Während also in den Vereinigten Staaten der Gasverbrauch steigt und der Kohlendioxid-Ausstoß sinkt, vollzieht sich auf dem europäischen Markt das Gegenteil.³² In Deutschland kam es laut Umweltbundesamt im Jahr 2013 zu einem weiteren Anstieg der Emissionen auf 951 Millionen Tonnen Kohlendioxid-Äquivalent (ein Plus von 1,2 Prozent gegenüber 2012).³³

30 | Vgl. „US carbon emissions rise 2%“, *Associated Press*, 14.01.2014, <http://theguardian.com/environment/2014/jan/14/us-carbon-emissions-rise-coal-energy> [10.12.2014].

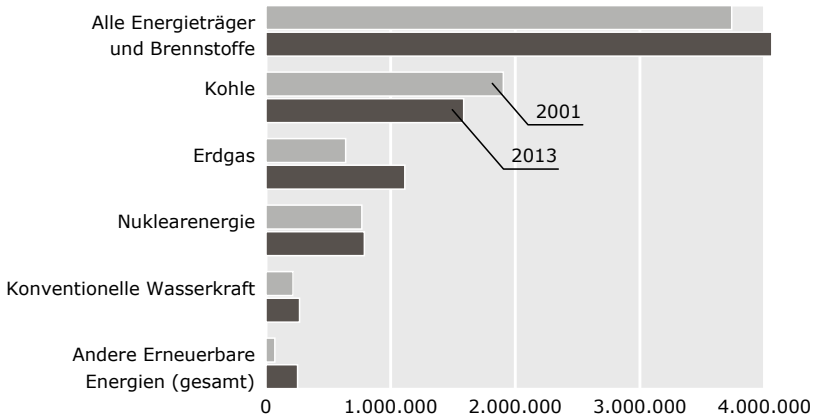
31 | Vgl. John Broderick/ Kevin Anderson, „Has US Shale Gas Reduced CO2 Emissions? Examining recent changes in emission from US power sector and traded fossil fuels“, Tyndall Manchester, 10/2012, http://tyndall.ac.uk/sites/default/files/broderick_and_anderson_2012_impact_of_shale_gas_on_us_energy_and_emissions.pdf [10.12.2014].

32 | Vgl. BP, „On the global implications of shale: the environment“, 2013, <http://bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/energy-blog/global-implications-of-shale/global-implications-of-shale-the-environment.html> [10.12.2014].

33 | Vgl. Umweltbundesamt, „Treibhausgas-Emissionen in Deutschland“, 11.08.2014, <http://umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland> [10.12.2014].

Abb. 3

Netto-Elektrizitätserzeugung in den USA für alle Sektoren 2001 und 2013 (in Tausend MWS)



Quelle: EIA, „Electricity Data Browser: Net generation for all sectors, annual“, <http://eia.gov/electricity/data/browser> [15.12.2014].

In den USA hat sich neben dem Anteil von Erdgas in der Elektrizitätserzeugung auch der Anteil der Erneuerbaren Energien erhöht. Diese haben sich, ausgenommen Wasserkraft, von 2003 bis 2013 mehr als verdreifacht.³⁴ Der Anteil Erneuerbarer Energien im Gesamtenergiemix stieg demnach 2013 auf 12,2 Prozent, obwohl die Stromerzeugung durch Wasserkraft leicht abnahm. Da diese Energiequelle kaum ausbaubar ist, wird das Wachstum aus den Wind-, Solar- und Biobrennstoff-Sektoren generiert. Die gesamte Leistungskapazität dieser Energieträger liegt in den USA bei 93 Gigawatt.³⁵ Essenziell für die zukünftige Entwicklung der Erneuerbaren Energien sind Investitionen, die im Jahr 2013 allerdings weltweit rückläufig waren. In Europa haben sich Kapitalanlagen in diesen Branchen nach jahrelangem Anstieg seit 2012 zwei Jahre in Folge reduziert und nahmen allein 2013 im Vergleich zum Vorjahr um 44 Prozent ab. Dies bedeutete, dass die Volksrepublik China erstmals mehr in Erneuerbare Energien investierte als Europa.

34 | Von 79.487 Tausend MWS auf 253.328 Tausend MWS. Vgl. EIA, Fn. 30.

35 | Dies ist im globalen Vergleich Platz 2, hinter China (118 Gigawatt) und vor Deutschland (78 Gigawatt). Vgl. REN21, *Renewables 2014. Global Status Report*, Paris, 2014, S. 26 f., <http://ren21.net/ren21activities/globalstatusreport.aspx> [10.12.2014].

In den USA gab es einen Rückgang der Investitionen um zehn Prozent. Auf nationaler Ebene waren sie mit fast 40 Milliarden US-Dollar jedoch weiterhin zweitgrößtes Investitionsland, nach China (54,2 Milliarden US-Dollar), während Deutschland 9,9 Milliarden US-Dollar investierte. Risikokapitalanlagen fielen 2013 in den USA auf nur eine Milliarde US-Dollar – der niedrigste Wert seit 2005.



Klimapolitik: Obwohl die Schieferrevolution die Energiereserven der USA gesteigert hat, geht auch der Ausbau der Erneuerbaren Energien in vielen Bundesstaaten wie hier in Kalifornien weiter. | Quelle: John N. Weiss, flickr ©©©©.

Gründe dafür sind sowohl die niedrigen Gaspreise und somit höhere Investitionen in Erdgasprojekte, als auch Unklarheiten über die Zukunft staatlicher Fördergelder für Erneuerbare Energien. Quantitativ erhält dieser Sektor weiterhin die meisten Subventionen: 2010 waren es 2,8 Milliarden US-Dollar für den Öl- und Gasmarkt und 14,7 Milliarden US-Dollar für die Erneuerbaren Energien (jeweils ohne direkte Gelder und Steuererlasse); erstere unterstützen hauptsächlich den Verbraucher und nicht die Industrie.³⁶ Das wachsende öffentliche Interesse und die Unterstützung der Energiewende konnten auf dem

36 | Pro einer Milliarde Btu erhalten Erneuerbare Energien 25 mal so viele Fördergelder wie fossile Brennstoffe. Vgl. Kevin Begos, „Fracking Developed with Decades of Government Investment“, Huffington Post, 23.09.2012, http://huffingtonpost.com/2012/09/23/fracking-developed-government_n_1907178.html [10.12.2014].

öffentlichen Markt beobachtet werden, wo es zu einem enormen Investitionsanstieg von 949 Millionen US-Dollar 2012 auf 5,3 Milliarden US-Dollar 2013 kam, hauptsächlich für Solar und Biobrennstoffe.³⁷

VON REALPOLITIK ZUR IDEALPOLITIK?

Anerkannt als Teil der nationalen Sicherheit standen die Bestrebungen nach Energieunabhängigkeit über Jahrzehnte im Fokus der amerikanischen Politik und der staatlichen Finanzierung. Das Ergebnis scheint in wenigen Jahren die Zielerreichung verbunden mit höherem Wirtschaftswachstum und einer (momentan) verbesserten Klimabilanz zu sein. Spätestens seit der jüngsten Krise in der Ukraine ist das Thema Energiesicherheit auch wieder auf der Agenda europäischer Entscheidungsträger prominenter platziert, wobei sich die Debatten hauptsächlich um die Abhängigkeit von Energieimporten drehen. Auch wenn Energieunabhängigkeit in Zeiten globalisierter Energiemärkte nicht die vollkommene Abschirmung gegenüber externen Krisen bedeutet, eröffnet sie den Vereinigten Staaten eine gestärkte geopolitische Position. Europa könnte als Bündnispartner in der westlichen Welt Nutznießer der Schieferrevolution hinsichtlich der Energiepreise und der Importdiversifizierung werden. Mit der nächsten (bald einsatzfähigen) Generation der Fracking-Technologie sind auch Erwartungen, dass 2020 ein Höhepunkt der Schieferrevolution erreicht sein wird, möglicherweise verfrüht.

Spätestens seit der jüngsten Krise in der Ukraine ist das Thema Energiesicherheit wieder auf der Agenda europäischer Entscheidungsträger angeht.

Ob und inwieweit sich die Befürchtungen bestätigen, dass die Schieferrevolution die Entwicklung der Erneuerbaren Energien verlangsamt und die Nutzung fossiler Brennstoffe verlängert, bleibt abzuwarten. Zwar haben niedrige Gaspreise zu der gegenwärtigen Investitions-skepsis in Erneuerbare Energien beigetragen, allerdings sind diese Rückgänge global zu beobachten und haben möglicherweise andere Ursachen, beispielsweise die Auswirkungen der Wirtschaftskrise sowie die Haushaltskonsolidierung in vielen westlichen Staaten. Einstweilen ist es den USA gelungen, ihre Energiesicherheit zu verbessern, ihre Wirtschaft anzukurbeln und dabei gleichzeitig ihre

Kohlendioxid-Emissionen zu senken. Wahrscheinlich führt die wachsende Wirtschaft und ein potenziell steigender Energieverbrauch in Privathaushalten aufgrund niedrigerer Preise jedoch mittelfristig wieder zu höheren Emissionen, zumal Energiesparmaßnahmen in den USA anders als in Deutschland bisher einen niedrigeren Stellenwert haben.

Die Schieferrevolution hat gezeigt, welche ein immenses Potenzial innovative technologische Forschung hat. Dagegen steht die grundsätzliche Frage, ob Investitionen in fossile Brennstoffe in einem Zeitalter des Übergangs zur nachhaltigen Energiegewinnung noch einen Platz haben sollten. Ob die Vorteile der Schieferrevolution die Externalitäten (die Effekte für die Umwelt, die nicht im Preis des Produkts enthalten sind) übertreffen, bleibt offen. Bisher hat die US-Regierung viele Argumente zugunsten der Schieferrevolution – Argumente, auf die man aus europäischer Sicht in der momentanen Energiemarkt-, Wirtschafts- und Energiesicherheitslage nur neidisch sein kann.

LANDNUTZUNG UND ENTEIGNUNG IN OST- UND SÜDOSTASIEN

WELCHE ROLLE SPIELT DAS RECHT?

Marc Spitzkat / David Grebe

Verspiegelte Hochhäuser und Einkaufszentren, vielspurige Autobahnen, ausgedehnte Fabriken und Industrieanlagen – China im Osten und die Tigerstaaten im Südosten Asiens modernisieren sich grundlegend. Parallel zum Aufbau von Infrastruktur wandelt sich die traditionelle Wald- und Agrarlandschaft mit ihren kleinteiligen Reis- und Kornfeldern durch Rodungen, Bergbau und die Anlage von Monokulturen in atemberaubendem Tempo. Die Lebensbedingungen von Millionen Menschen sind betroffen. Doch nicht für alle bringt der Fortschritt Verbesserungen. Unter anderem sind mangelnde rechtsstaatliche Strukturen dafür verantwortlich, dass viele Chancen für nachhaltige Entwicklung nicht genutzt und wertvolle natürliche Ressourcen verschwendet werden.

Die Modernisierung und Industrialisierung in Ost- und Südostasien hat beeindruckende Ausmaße und vollzieht sich mit großer Geschwindigkeit.¹ Forciert wird die Entwicklung vor allem durch Globalisierung und Bevölkerungswachstum. Die Auswirkungen gerade auf die Art der Landnutzung sind enorm: In den Städten machen alte Quartiere modernen Entwicklungsprojekten wie Hochhausblöcken und Einkaufszentren Platz, während stadtnahe Ackerflächen mit Wohnhäusern und Industrieanlagen bebaut werden. Straßen und Bahntrassen erschließen diese neuen Gebiete und verbinden die Städte mit ihrem Umland. Dort sind die Veränderungen oft noch gravierender. Ursprüngliche Wälder



Marc Spitzkat leitet das Rechtsstaatsprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung in Asien mit Sitz in Singapur.



David Grebe ist Student der Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Er war Praktikant im Rechtsstaatsprogramm Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung.

1 | Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2014. Beyond the Middle-Income Trap*, 2013, S. 2 ff., <http://www.oecd.org/site/seao/Pocket%20Edition%20SAEO2014.pdf> [10.12.2014].

werden gerodet, um Holz zu gewinnen und die Flächen für Landwirtschaft oder Bergbau nutzbar zu machen. Monokulturen verdrängen die traditionelle Feldwirtschaft; besonders Palmölplantagen bedecken in Malaysia und Indonesien mittlerweile ganze Landstriche. Den betroffenen Ländern gelingt es allerdings nur teilweise, mit dem neu gewonnenen Reichtum Armut wirksam zu bekämpfen und eine nachhaltige Entwicklung anzustoßen.



Die weltweit wachsende Nachfrage nach Palmöl hat in Ländern wie Indonesien und Malaysia zu einem massiven Ausbau der Plantagen geführt. Auch aufgrund rechtsstaatlicher Defizite kann diese Entwicklung nicht als nachhaltig bezeichnet werden. | Quelle: Mokhamad Edliadi for Center for International Forestry Research (CIFOR), flickr ©①③③.

Grund hierfür sind Defizite in rechtsstaatlichen Strukturen und guter Regierungsführung. Auch wenn sich die Mechanismen und Prozesse zur Änderung der Landnutzung von Staat zu Staat und von Fall zu Fall unterscheiden, sind regionale Gemeinsamkeiten deutlich zu erkennen: Eigentum und Nutzung von Land sind zumeist nur mangelhaft rechtlich geregelt, die Beziehung zwischen förmlichen und nicht-förmlichen Landrechten ist ungeklärt und politische Entscheidungen werden zugunsten großer

agrarwirtschaftlicher Projekte getroffen.² Wirtschaftliche und gesellschaftliche Nachteile sowie ökologische Probleme sind die Folge.

ENTWICKLUNGEN IN DER LANDNUTZUNG

Verantwortlich für die sozioökonomischen und ökologischen Probleme ist eine Reihe von Entwicklungen, die mit den strukturellen Rechtsstaatsdefiziten in den betroffenen Ländern einhergehen.

Wachsende Investitionen in Agrarland

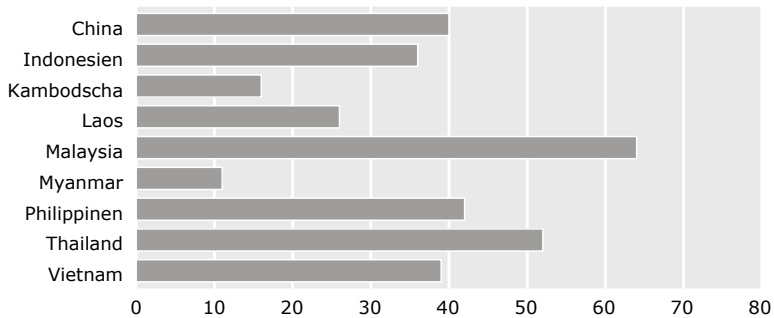
Seit einiger Zeit werden durch Regierungen oder Unternehmen im großen Stil Ländereien erworben und einer geänderten landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt, was häufig mit der Verdrängung der bisherigen Nutzer verbunden ist. Geschieht dies rechtswidrig oder zumindest mit sozial negativen Auswirkungen, wird auch von *land grabbing* gesprochen.³ Ausländische Investitionen in Agrarland spielen hierbei eine bedeutende Rolle. Sie sind weltweit von weniger als einer Milliarde US-Dollar in den Jahren 1989 bis 1991 auf über drei Milliarden US-Dollar in den Jahren 2005 bis 2007 gestiegen. Inzwischen ist dabei der Anteil von Schwellenländern am Gesamtvolumen der Auslandsdirektinvestitionen aufgrund ihrer liberaleren Wirtschaftspolitik wesentlich größer als der von Industrienationen.⁴ In Südostasien sind besonders Indonesien, Kambodscha, Laos und die Philippinen betroffen. Grund

- 2 | Vgl. John Cherry, „The Great Southeast Asian Land Grab. Disputes over land tenure threaten social harmony in a number of ASEAN countries“, *The Diplomat*, 08.08.2013, <http://thediplomat.com/2013/08/the-great-southeast-asian-land-grab> [10.12.2014].
- 3 | Der Begriff wird unterschiedlich verwendet, zunehmend wird aber nicht mehr zwischen ausländischen und inländischen Akteuren differenziert. Vgl. Saturnino M. Borras Jr./Jennifer C. Franco, *Political Dynamics of Land-grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe's Role*, Amsterdam, Transnational Institute, 2011, S. 21, <http://tni.org/files/download/Political%20Dynamics%20of%20Land-grabbing%20in%20Southeast%20Asia.pdf> [10.12.2014]. Wichtig erscheint die Feststellung, dass nicht alle Investitionen in Agrarland diese negative Konnotation verdienen.
- 4 | Vgl. Roel R. Ravanera/Vanessa Gorra, *Commercial pressures on land in Asia: An overview*, Rom, International Land Coalition, 2011, S. 8, http://landcoalition.org/sites/default/files/publication/909/RAVANERA_Asia_web_11.03.11.pdf [10.12.2014].

hierfür ist zum einen deren begrenzte landwirtschaftliche Produktivität. Zum anderen handelt es sich um demokratisch weniger konsolidierte Staaten mit geringerer Rechtssicherheit und großen Governance-Defiziten.⁵

Abb. 1

**Worldwide Governance Indicators:
Rechtsstaatlichkeit 2013, Prozentränge**



Prozentrang im Vergleich zu allen bewerteten Ländern. Dabei entspricht 0 dem niedrigsten Wert.

Quelle: Weltbank, „Worldwide Governance Indicators“, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx> [11.12.2014]. Zur Methodologie siehe Daniel Kaufmann/ Aart Kraay/Massimo Mastruzzi, „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues“, World Bank Policy Research Working Paper No. 5430, 09/2010, <http://ssrn.com/abstract=1682130> [11.12.2014].

Nach Ansicht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen (VN) für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, sind „Entwicklungsländer generell ein besonders attraktives Ziel aufgrund der Annahme, dass Agrarflächen dort ausreichend zur Verfügung stehen, klimatische Bedingungen den Anbau von Nutzpflanzen begünstigen, Arbeitskraft preiswert und Land selbst noch relativ billig zu erwerben ist.“⁶ Das genaue Ausmaß großflächiger

5 | Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Entwicklungspolitische Positionierung zum Thema: Großflächige Landkäufe und -pachten in Entwicklungsländern – „Land Grabbing“, *BMZ-Diskurs*, 014, 08/2009, S. 3; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Themendienst: Land Grabbing, 01.09.2011, Eschborn, S. 4.

6 | Olivier De Schutter, „Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge“, 11.06.2009, S. 3, <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/BriefingNotelandgrab.pdf> [10.12.2014]. Übersetzung der Verfasser.

Investitionen in Agrarland in Asien bleibt unklar, denn es mangelt an verlässlichen Informationen.⁷ Die strenge Geheimhaltung der Vertragsverhandlungen verhindert häufig selbst dann die Bestätigung von Großprojekten, wenn darüber bereits in Medien spekuliert wird.⁸ Während sich zahlreiche Studien mit *land grabbing* auf globaler Ebene befassen, existieren kaum umfassende Studien zu regionalen und nationalen Landakquisitionen in Asien.⁹

Tabelle 1

Landwirtschaft in Südostasien und China

	Landwirtschaftliche Nutzfläche in Prozent der Landfläche		Wertschöpfung der Landwirtschaft anteilig am BIP		Agrarland in Hektar/Person		Landwirtschaftlich Beschäftigte im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012*
China	55,60	54,80	15,06	10,08	0,09	0,08	50,00	34,80
Indonesien	26,04	31,19	15,60	14,50	0,10	0,09	45,30	35,09
Kambodscha	27,02	32,60	37,84	35,56	0,30	0,28	73,70	51,00
Laos	8,02	10,69	45,17	27,98	0,17	0,21	—	—
Malaysia	21,37	23,59	8,59	10,05	0,04	0,03	18,40	12,60
Myanmar	16,54	19,28	57,24	—	0,20	0,20	—	—
Philippinen	37,68	41,57	13,97	11,84	0,06	0,05	37,10	32,20
Thailand	38,82	42,79	9,02	12,27	0,25	0,24	48,80	39,60
Vietnam	28,23	34,97	22,73	19,67	0,08	0,07	65,30	47,40

* Für China Wert von 2011, für Laos und Myanmar keine Daten verfügbar.

Quelle: Weltbank, Abb. 1.

7 | Vgl. Klaus Deininger et al., *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington D.C., Weltbank, 2011, <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf> [10.12.2014].

8 | Vgl. Roz-b. Guzmann, „Global Land Grabbing. Eroding Food Sovereignty“, *Turning Point*, Nr. 12/2010, S. 14, http://www.panap.net/sites/default/files/TurningPoint_GlobalLandGrabbing.pdf [10.12.2014].

9 | Vgl. Ravanera/Gorra, Fn. 4, S. 2.

Verknappung von Agrarflächen und wachsende Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Brennstoffen

Eine sozioökonomische Ursache für Investitionen in Agrarland ist die Verknappung von Agrarflächen. Hierfür sind die zunehmende Urbanisierung und die damit einhergehende Flächenversiegelung, aber auch der Klimawandel verantwortlich, der die Produktivität zahlreicher

Die ansteigenden Preise für Reis in den Jahren 2007 und 2008 im Zuge der Finanzkrise trafen besonders die importabhängigen Philippinen und Malaysia.

Flächen negativ beeinflusst. Außerdem steigt der Bedarf an Landwirtschaftsflächen mit der erhöhten Nachfrage nach Nahrungsmitteln, weil auch die Bevölkerungen weiter wachsen.

Die Energie-, Nahrungsmittel- und Finanzkrise, die im Jahr 2007 zur Verdoppelung der Weltmarktpreise für Nahrungsmittel und zum Zusammenbruch der Immobilienmärkte führte, verstärkte den Trend und machte Agrarland für staatliche und private Investoren noch attraktiver.¹⁰ Die ansteigenden Preise für Reis in den Jahren 2007 und 2008 trafen besonders die importabhängigen Philippinen und Malaysia. Durch Exportrestriktionen der größten Reisexporteure Indien, Thailand und Vietnam verschärfte sich die Situation. Im Zuge der Krise verhandelte die chinesische Regierung zahlreiche Investitionsprojekte im Bereich der Nahrungsmittelproduktion mit Myanmar, den Philippinen, Laos und Kasachstan. Im Austausch für landwirtschaftliche Flächen wurden diesen Ländern technologisches Know-how und Infrastrukturentwicklung angeboten.¹¹

Ein weiterer Faktor, der Investitionen in Agrarland begünstigt, ist die wachsende Nachfrage nach Brennstoffen. Biobrennstoffe sind wichtiger Bestandteil der Energieversorgung in asiatischen Ländern, die keinen Zugang zu fossilen Brennstoffen oder aber wie China einen gewaltigen Energiebedarf haben, der die Erschließung möglichst vieler Energiequellen erfordert. Zudem werden sie im Kontext einer Politik, die alternative Energieträger fördert, auch von Industrieländern wie Deutschland zunehmend nachgefragt. Chinas Produktionsziele beispielsweise sind mit zehn Millionen Megatonnen an Bioethanol und zwei Millionen

10 | Vgl. GIZ, Fn. 5, S. 1.

11 | Vgl. Ravanera/Gorra, Fn. 4, S. 12; GRAIN, „Seized: The 2008 landgrab for food and financial security“, *Grain Briefing*, 24.10.2008, S. 3, <http://grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security.pdf> [10.12.2014].

Megatonnen Biodiesel bis 2020 die höchsten in ganz Asien und beeinflussen massiv die Bodennutzung in anderen asiatischen Schwellenländern.¹²

Urbanisierung und Industrialisierung

Umwandlung von Landflächen und Enteignungen geschehen auch vor dem Hintergrund einer schnell voranschreitenden Industrialisierung und Urbanisierung in der Region, vor allem in China. Städte dehnen sich aufgrund von Landflucht immer weiter in das Umland aus. Damit werden große, ursprünglich landwirtschaftlich genutzte Flächen zu Bauland für Wohn- und Industriegebiete umgewidmet. Nach Angaben der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik der VN (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP) betrug die städtische Bevölkerung in Asien-Pazifik im Jahr 2010 754 Millionen Menschen, bei einer Verstädterung von 34 Prozent. Bis zum Jahr 2016 rechnen die Vereinten Nationen mit einer Verstädterung in der Region von 50 Prozent. Hauptanteil an diesem Zuwachs haben dabei die Schwellenländer.¹³

Rohstoffgewinnung

Schließlich sind Investitionen in Bergbau, Wasserbewirtschaftung und Abholzung hauptsächlich für großflächige Landakquisitionen. Beispielsweise werden auf den Philippinen Mangrovenwälder und Uferland zunehmend für die Fischzucht nutzbar gemacht. Voraus gingen illegale Rodungen zur Gewinnung von Nutzholz. Die Fischzucht wurde zum Hauptgeschäft der lokalen Bevölkerung und erfolgt überwiegend lizenzlos.¹⁴ Indonesiens Wälder werden nach Angaben von lokalen Nichtregierungsorganisationen nicht immer mit dem Ziel gerodet, den Anbau von Palmöl zu ermöglichen. Vielmehr verkaufen die Investoren lediglich das Nutzholz und lassen die Landfläche danach

12 | Vgl. Ravanera/Gorra, Fn. 4, S. 16.

13 | Vgl. Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik der Vereinten Nationen (UNESCAP), „Factsheet: Urbanization Trends in Asia and the Pacific“, 06.11.2013, <http://unescap.org/sites/default/files/SPPS-Factsheet-urbanization-v5.pdf> [10.12.2014].

14 | Vgl. Ravanera/Gorra, Fn. 4, S. 18.

brachliegen.¹⁵ Bergbauvorhaben sind überall in der Region anzutreffen – gewaltige Tagebauprojekte großer nationaler oder internationaler Konzerne wie beispielsweise der Goldmine von Freeport in West-Papua werden dabei „ergänzt“ durch illegale kleine und mittlere Unternehmungen der lokalen Bevölkerung.



Die Fischzucht auf den Philippinen expandiert. Um das Uferland für Aquakulturen nutzen zu können, werden viele Mangrovenwälder (oft illegal) gerodet. | Quelle: Westly R. Rosario, WorldFish, flickr ©①②③④.

RECHTLICHE DIMENSION – LANDRECHTE, ENTEIGNUNG UND KOMPENSATION

Die rechtliche Dimension der kurz skizzierten Prozesse ist vielfältig und regional ausgesprochen heterogen. Dies liegt unter anderem an der unterschiedlichen Rechtstradition, die in jüngerer Vergangenheit geprägt war durch den anglo-amerikanischen (z.B. Malaysia, Philippinen) und den kontinental-europäischen (z.B. Indonesien, Thailand) Rechtskreis sowie das in kommunistischen Staaten verbreitete Rechtssystem (z.B. China, Vietnam). Rechtsakte reichen von öffentlich-rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren einschließlich der Beteiligung von Betroffenen bis hin zur gerichtlichen Überprüfbarkeit von Entscheidungen der Behörden. Verfassungs- und grundrechtsrelevant sind dabei die Eigentumsrechte an Grund

15 | Vgl. ebd.

und Boden, die im Zuge der Änderung von Landnutzung nicht selten betroffen sind.¹⁶ Probleme der Registrierung von Landtiteln sowie „Geschäften“ zwischen Regierungen und Investoren sind zwei Faktoren, die einen wichtigen Einfluss auf das weitere rechtsstaatliche Verfahren haben.¹⁷

Registrierung von Landtiteln

In Entwicklungs- und Schwellenländern wurde Land früher überwiegend auf Grundlage traditioneller Bewirtschaftungsrechte genutzt. Diese Rechte waren und sind zum Teil bis heute nicht dokumentiert. Daher haben einheimische Landwirte Schwierigkeiten, sich gegen den Ankauf von Land durch staatliche oder private Akteure zu wehren. Dies gilt insbesondere für die zahlreichen indigenen Völker in der Region, die teilweise noch als Jäger und Sammler bzw. durch Brandfeldwirtschaft ihren Lebensunterhalt bestreiten. Die Sicherung von nicht-förmlichen Land- und Nutzungsrechten ist für sie von zentraler Bedeutung. Hervorzuheben ist allerdings, dass in den meisten asiatischen Staaten Gesetze oder Verfassungsvorschriften bestehen, die großflächige Landkäufe durch Ausländer verhindern.¹⁸ Die Rolle des Staates als Unterhändler und „Enteigner“ zur Ermöglichung wirtschaftlicher Großprojekte, die oft durch ausländische Investoren finanziert werden, ist deshalb leicht zu unterschätzen. Hinzu kommt, dass das betroffene Land häufig formal Staatsland ist, auch wenn darauf Menschen siedeln.

Einheimische Landwirte haben Schwierigkeiten, sich gegen den Ankauf von Land durch staatliche oder private Akteure zu wehren. Dies gilt insbesondere für die zahlreichen indigenen Völker.

16 | Dem Spannungsverhältnis von Landrechten, Enteignung und Kompensation widmete sich im April 2014 eine Konferenz des Rechtsstaatsprogramms Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unter dem Titel „Rechtsstaatliche Enteignung – Sicherung von Land- und Eigentumsrechten in Südostasien“, siehe <http://kas.de/rspa/de/events/58329> [15.12.2014]. Die Ausführungen der Verfasser hierzu beruhen auf den Ergebnissen dieser Konferenz. Eine detaillierte Darstellung der rechtlichen Besonderheiten in den Ländern von ASEAN und Ostasien ist an dieser Stelle allerdings nicht möglich.

17 | Vgl. Cherry, Fn. 2.

18 | Vgl. Raul Q. Montemayor, „Overseas Farmland Investments – Boon or Bane for Farmers in Asia?“, in: Michael Kugelman/ Susan L. Levenstein (Hrsg.), *Land Grab? The Race for the World's Farmland*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009, S. 99, http://wilsoncenter.org/sites/default/files/ASIA_090629_Land%20Grab_rpt_FINAL.pdf [10.12.2014].

„Geschäfte“ zwischen Regierungen und Investoren

In Agrarland investieren überwiegend Akteure aus Ostasien (China, Südkorea, Japan), die so ihren schnell steigenden Bedarf an Rohstoffen und Nahrungsmitteln decken wollen. Aus diesen Ländern sowie aus Singapur stammt oft auch das Kapital für den Bau von Einkaufszentren, Wohnanlagen und Infrastruktur. Es folgen Länder des arabischen Raums (Bahrain, Libyen, Kuwait, Katar, Saudi-Arabien) mit begrenzten Wasser- und Agrarressourcen. Zudem versuchen sich Ölkonzerne aus westlichen Industriestaaten Agrarflächen zu sichern, die dem Anbau von Ölpflanzen, Mais und Zuckerrohr dienen und eine künftige, erdölunabhängige Energieproduktion ermöglichen sollen.¹⁹

Die Investitionsflüsse aus Schwellenländern wachsen stark und werden die Investitionsraten der Industrienationen zukünftig übertreffen.

Von großer Bedeutung sind außerdem regionale Investitionsflüsse zwischen Schwellenländern von und in den „globalen Süden“. Sie machen fast 50 Prozent des Gesamtinvestitionsvolumens in Südasien, Ostasien und Südostasien aus. Die Investitionsflüsse aus Schwellenländern wachsen stark und werden die Investitionsraten der Industrienationen zukünftig übertreffen.²⁰ Die größten Agrarinvestoren der Region sind Malaysias Sime Darby Berhad, der weltweit größte Palmölhersteller, die thailändische Charoen Pokphand Foods Public Company, die in China, Indien und den ASEAN-Staaten investiert, sowie die malaysische Kulim Berhad mit Investitionen in Palmöl und ölbasierten Chemikalien in Indonesien.²¹

Die an Großinvestitionen in Agrarland beteiligten Akteure sind nicht ausschließlich privat. Vielmehr kann es sich um rein staatliche Akteure, die durch Landwirtschaftsministerien vertreten werden, halbstaatliche Akteure (Staatsfonds) oder private Akteure handeln. Einheimische Entscheidungsträger sind oft aus Eigeninteresse am *deal-making* als Unterhändler für ausländische Investoren oder Partner in Joint Ventures beteiligt.²² So ordnet die Philippines Agricultural Development and Commercial Corporation (PADCC), die dem Landwirtschaftsministerium

19 | Vgl. BMZ, Fn. 5, S. 3; GIZ, Fn. 5, S. 4.

20 | Vgl. Ravanera/Gorra, Fn. 4, S. 10.

21 | Vgl. ebd.

22 | Vgl. BMZ, Fn. 5, S. 3; GIZ, Fn. 5, S. 5.

untersteht, interessierten Investoren konkrete Landwirte und Eigentümer zu.²³ Eine aktive Rolle bei der Suche nach Investoren nehmen asiatische Regierungen allerdings selten ein. Neben den Philippinen handeln die Regierungen Kambodschas, wo Agrarflächen überwiegend im Staatseigentum stehen, und Indonesiens, das bemüht ist, nominell unbewohntes Land in Papua zu verkaufen, ähnlich offensiv.²⁴ Allerdings sind tatsächlich unbewölkerte Agrarflächen in den meisten asiatischen Staaten rar.²⁵ Regierungen spielen auch mittelbar in rein privaten Investitionsvorhaben eine bedeutende Rolle, da sie häufig investitionsfördernde und -schützende Rahmenbedingungen wie Freihandelsabkommen oder bilaterale Investitionsschutzabkommen schaffen, auf deren Unterzeichnung oft die Änderung innerstaatlichen Rechts folgt.²⁶ Ähnliche Konstellationen ergeben sich für bedeutende Immobilien-, Infrastruktur- und Industrieinvestitionen sowie Vorhaben zur Bodenschatzgewinnung.

Regierungen schaffen in privaten Investitionsvorhaben förderliche Rahmenbedingungen wie Freihandelsabkommen oder bilaterale Investitionsschutzabkommen.

Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz

Vor diesem Hintergrund ist es besonders schwierig, dem Verwaltungsrecht und der gerichtlichen Überprüfbarkeit von Verwaltungsentscheidungen, die in der Regel Voraussetzung für die Genehmigung von Projekten der geschilderten Art sind, zu Geltung zu verhelfen. Ohnehin vorhandene Defizite, die zunehmend weniger im Bereich der Gesetzgebung als bei deren Implementierung bestehen, werden bei besonderem wirtschaftlichem (Eigen-)Interesse des Staates, das das Verfahren beeinflussen kann,

23 | Vgl. Riza Bernabe, „Private Sector Agricultural Land Investments: Impacts on Small Men and Women Farmers and on Food Security“, Oxfam Great Britain Philippines, 2010 (unveröffentlicht).

24 | Michiko Katagami zitiert nach: Megan Corrarino et al., *The Involvement and Responsibilities of International Financial Institutions in Asian Farmland Investment*, Yale Law School, 04/2011, S. 5, http://www.law.yale.edu/International_Financial_Institutions_and_Asian_Farmland_Investment_Report.pdf [10.12.2014].

25 | Vgl. De Schutter, Fn. 6, S. 3.

26 | Vgl. Lorenzo Cotula, „Investment Contracts and Sustainable Development: How to make contracts for fairer and more sustainable natural resource investments“, *Natural Resource Issues*, Nr. 20, 2010, S. 18, <http://pubs.iied.org/pdfs/17507IIED.pdf> [10.12.2014].

noch verstärkt. Mangelnde Kapazitäten in der Verwaltung und Korruption führen so dazu, dass die Belange der bisherigen Nutzer sowie der Umweltschutz gar nicht oder nur unzureichend berücksichtigt werden.

Grundrechtsschutz und Enteignung

Ähnlich sieht es mit dem Schutz des Bodeneigentums vor Enteignung aus. Rechtsstaatlichen Standards genügt Enteignung in der Regel nur dann, wenn das Eigentum zu einem dem Gemeinwohl dienenden Zweck entzogen und eine angemessene Entschädigung gewährt wird. Hier bewirken schon Defizite in der Registrierung eine erste Einschränkung der Rechtsposition traditioneller Landnutzer. Diese wird in kommunistischen Staaten durch das dort gängige Eigentumsrecht noch erschwert, wonach Land grundsätzlich dem Staat bzw. seinen Untergliederungen gehört und nur Landnutzungsrechte vergeben werden (z.B. in China).²⁷ Schließlich gibt es zahlreiche Defizite bei der Bemessung der Entschädigung, die nicht selten nur aus einem Bruchteil des Marktwertes des betroffenen Landes besteht. Demgegenüber wird das Vermögen zumindest des ausländischen Investors oft durch internationales Investitionsschutzrecht vor dem Zugriff des Gastlandes geschützt.²⁸

FOLGEN UND RISIKEN

Neben hohen ökonomischen Verlusten infolge von Landenteignung sehen sich die Betroffenen mit sozialer Zerrüttung konfrontiert.

Die lokale Bevölkerung ist in der Regel nur dem nationalen Recht unterworfen und genießt dadurch zumeist einen wesentlich geringeren Eigentumsschutz. Sie wird durch

Landakquisition nicht selten verdrängt und verarmt infolgedessen. Neben hohen ökonomischen Verlusten sehen sich die Betroffenen mit sozialer Zerrüttung konfrontiert. Die rechtlichen- und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen in Schwellenländern sind oft nicht auf die Abfederung dieser wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgerichtet. Häufig wird wenig bis keine Kompensation bereitgestellt, was nur zu einem Teil auf Schwierigkeiten

27 | Vgl. Asian Development Bank (ADB), *Compensation and Valuation in Resettlement: Cambodia, People's Republic of China, and India*, Rural Development Institute, 11/2007, S. 16.

28 | Vgl. Cotula, Fn. 26, S. 18.

bei der Bewertung von Gütern und Landflächen aufgrund der oben erwähnten mangelhaften Dokumentation zurückzuführen ist.²⁹ So kommen die Gewinne des Baubooms und der wirtschaftlichen Nutzung natürlicher Ressourcen nicht in dem wünschenswerten Maße breiten Gesellschaftsschichten zugute und werden durch hohe Kosten zur Beseitigung der dabei verursachten (sozioökonomischen und Umwelt-)Schäden volkswirtschaftlich betrachtet stark reduziert.



Die Landwirtschaft bleibt für viele Menschen in Südostasien eine Haupteinkunftsquelle. Doch immer mehr Kleinbauern müssen Agrar Großprojekten weichen. Die anschließende Suche nach Arbeit gestaltet sich schwierig. | Quelle: Dani Bradford, International Food Policy Research Institute (IFPRI), flickr ©@@.

Landbevölkerung

Aus entwicklungspolitischer Perspektive können Investitionen in Agrarland zu Verschärfungen von Landkonflikten, Landflucht sowie Umsiedelung und Vertreibung lokaler Bevölkerung führen. Besonders in Ländern mit mangelnder Rechtssicherheit, Korruption und unsicheren Landrechten kann Fremdakquisition die Stabilität und den Frieden bedrohen.³⁰ Problematisch sind bereits die Ziele von Agrarinvestitionen, die in der Produktion von Biokraftstoffen und Nahrungsmitteln für die Märkte der Herkunftsländer der Investoren liegen. Die Wertschöpfung

29 | Vgl. ADB, Fn. 27, S. 3.

30 | Vgl. BMZ, Fn. 5, S. 3; GIZ, Fn. 5, S. 8.

im jeweiligen Erzeugerland bleibt somit auf die Erzeugung der Rohstoffe beschränkt.³¹ Großflächige Landnahmen erschweren gleichzeitig die Erzeugung von Nahrungsmitteln im Erzeugerland für lokale Märkte. Dies wirkt sich auf das Preisniveau und die Beschäftigungssituation aus. Die Ernährungssicherung der lokalen Bevölkerung kann somit durch exportorientierte Nahrungsmittelproduktion gefährdet werden, sofern Eigenproduktion durch ausländische Investitionen verdrängt wird und ein Ausgleich durch Marktzukäufe nicht gegeben ist.³²

Auch kann die Marginalisierung einheimischer Landwirte drohen, wenn sie ihre Existenzgrundlage verlieren. Entgegen der Annahme, dass Agrarinvestitionen Beschäftigung schaffen, können sie zu Erwerbslosigkeit aufgrund weitgehend mechanisierter Produktionsverfahren führen.³³ Das Lohneinkommen der in großflächig angelegten Nahrungsmittelprojekten beschäftigten Arbeiter liegt zwischen zehn und 50 Prozent dessen, was sie ursprünglich

Der Einsatz von Maschinen und Düngemitteln reduziert den Bedarf an Arbeitskräften, ohne dabei neue Stellen in den Bereichen Weiterverarbeitung und Handel zu schaffen.

als Kleinbauern erwirtschaften konnten.³⁴ Der Einsatz von Maschinen, Pflanzenschutz- und Düngemitteln reduziert den Bedarf an Arbeitskräften pro Flächeneinheit, ohne dabei neue Stellen in den Bereichen Weiterverarbeitung und Handel zu schaffen.³⁵ Nach Schätzungen der Weltbank wurden bisher nur 21 Prozent der in den Jahren 2003 bis 2008 vorgenommenen Landinvestitionen genutzt. Nach dem Sinken der Nahrungsmittelpreise auf dem Weltmarkt wurden Folgeinvestitionen nicht als dringlich erachtet. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten wurden nicht geschaffen. Das Land bleibt für den späteren Bedarf reserviert und kann somit nicht genutzt werden.³⁶ Neben sozialen Konflikten birgt kapitalintensive Agrarwirtschaft aufgrund von Rodung, industriellem Plantagenanbau sowie der Übernutzung von Wasserressourcen auch große ökologische

31 | Vgl. Helmut Goeser, „Land Grabbing. Ursachen, Wirkungen, Handlungsbedarf“, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 5-3010-204/11, 21.11.2011, S. 10, https://bundestag.de/blob/192332/e135367c9c5de7bbfd987adda71c606/land_grabbing-data.pdf [10.12.2014].

32 | Vgl. BMZ, Fn. 5, S. 3; GIZ, Fn. 5, S. 8.

33 | Vgl. GIZ, Fn. 5, S. 2.

34 | Vgl. Goeser, Fn. 31, S. 10.

35 | Vgl. ebd.

36 | Vgl. ebd.

Risiken.³⁷ Investitionsprojekte werden überwiegend auf Flächen mit relativ guter Wasserversorgung angesiedelt, was betroffenen Kleinbauern den Zugang zu Ressourcen versperrt und sie zwingt, auf Kosten der Umwelt in Waldgebiete auszuweichen.³⁸



Squatting bezeichnet die illegale, aber geduldete Besetzung von Land durch die Bevölkerung. Meist betrifft es Menschen, die zuvor ihr Land aufgrund fehlender Besitztitel verloren hatten. In Kambodscha ist *Squatting* auch Ausdruck unzureichender Armutsbekämpfung. | Quelle: Leo Fung, flickr ©©.

Häufig unerwähnt bleibt im Zusammenhang mit negativen Auswirkungen von landwirtschaftlichen Aktivitäten ein weiteres Phänomen: die radikale Umwandlung naturbelassener Flächen in Acker-, Weide- und Siedlungsland im Zuge illegaler, zum Teil aber geduldeter Besetzung von Staatsland durch die Bevölkerung (im Englischen als *squatters* bezeichnet). Diese ist auch zu einem nicht unerheblichen Anteil verantwortlich für illegalen Holzeinschlag, wie sich unter anderem in Kambodscha, Indonesien, den Philippinen und Thailand beobachten lässt.³⁹ Sie ist die Folge einer

37 | Vgl. GIZ, Fn. 5, S. 2.

38 | Vgl. Goeser, Fn. 31, S. 10.

39 | Ausweislich des Online-Magazins *Mongabay* siedeln beispielsweise mehr als 100.000 Bauern in einem Nationalpark auf Sumatra und bauen dort Kaffee an. Vgl. Jeremy Hance, „Over 100,000 farmers squatting in Sumatran park to grow coffee“, *Mongabay.com*, 06.11.2012, <http://news.mongabay.com/2012/1106-hance-squatters-bukit-barisan.html> [10.12.2014].

unzureichend erfolgreichen Armutsbekämpfung sowie einer mangelnden staatlichen Überwachung von öffentlichem Land, die auch die Naturschutzgebiete einschließt. *Land grabbing*, d.h. die Vertreibung von Kleinbauern aus ihrem ursprünglichen Siedlungsgebiet, kann hierbei verstärkend wirken.

Stadtbevölkerung

Auch die Stadtbevölkerung profitiert nicht immer von städtebaulichen Projekten, die in der Regel für finanzkräftige Kunden konzipiert sind – seien es Wohnanlagen oder Einkaufszentren. Ärmere Bevölkerungsschichten werden häufig aus städtischen, preisgünstigen Wohnlagen verdrängt und, wie im Falle Chinas, oft in großer Entfernung in Satellitenstädten neu angesiedelt. Damit ist zwar durchaus oft eine Verbesserung des Wohnstandards verbunden, die negativen sozialen Folgen insbesondere für ältere Menschen, die aus ihrem gewohnten Lebensumfeld gerissen werden, sind dennoch beachtlich.⁴⁰



Ein Grund für Landkonflikte sind intransparente Vergabeverfahren für industrielle Großprojekte und Bergbau. Dagegen versucht sich die lokale Bevölkerung zu wehren, wie Proteste gegen eine Kupfermine in Myanmar 2012 zeigen. | Quelle: Jason Eppink, flickr ©①.

40 | Vgl. Sophia Lee, „Landnahme in China: Tod des brennenden Bauern“, *Spiegel Online*, 21.02.2013, <http://spiegel.de/wirtschaft/soziales/a-884154.html> [10.12.2014].

Industrieanlagen und Bergbau

Das größte Risiko von Industrieansiedlung und Bergbau ist die mangelnde Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen, die zu Gesundheitsgefahren in der Bevölkerung wie auch zu erheblichen Kollateralschäden im Ökosystem führen und die Wasserversorgung und die landwirtschaftliche Produktion beeinträchtigen kann. An derartigen Projekten entzündet sich auch häufig der Widerstand der Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Organisationen, wie beispielsweise bei einem umstrittenen Kupferabbauprojekt in Myanmar.⁴¹

NOTWENDIGKEIT VON RECHTSSTAAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Zusammenfassend⁴² kann gesagt werden, dass rechtsstaatliche Defizite bei Genehmigungsverfahren und Enteignungen unausgewogene Investitionsentscheidungen begünstigen, die gesamtwirtschaftlich betrachtet jedoch nur bedingt vorteilhaft sind. Dies liegt daran, dass Kontroll-, Abwägungs- und Rechtsschutzmechanismen nur unzureichend zum Tragen kommen. Zum einen ist Gewaltenteilung in Form der Ressortverantwortung unterschiedlicher staatlicher Institutionen wie Ministerien und Fachbehörden nur ungenügend ausgeprägt, zum anderen wägen für Genehmigungen zuständige Behörden die zu berücksichtigenden Belange nicht in dem erforderlichen Maße ab. Dies zeigt sich oft schon an dem Verfahren: Sehr häufig wird, um vollendete Tatsachen zu schaffen, eine Entscheidung ohne Anhörungen getroffen. Mängel in Verfahren und Abwägung können ebenso häufig nicht erfolgreich gerichtlich geltend gemacht werden. Dabei spielen auch Defizite in der Unabhängigkeit der Justiz eine Rolle, die von fehlender Professionalität über strukturelle Abhängigkeit bis hin zu Korruption reichen. Wie bereits ausgeführt, sind auch die Eigentumsrechte in vielen Ländern nur so ausgeprägt,

Investitionsentscheidungen können aufgrund rechtsstaatlicher Defizite unausgewogen sein und sich gesamtwirtschaftlich als nur bedingt vorteilhaft erweisen.

41 | Vgl. Khin Pyae, „Authorities Open Fire on Myanmar Copper Mine Protesters“, *Radio Free Asia*, 15.11.2013, <http://rfa.org/english/news/myanmar/mine-11152013160128.html> [10.12.2014].

42 | So auch die Ergebnisse der Konferenz „Rechtsstaatliche Enteignung – Sicherung von Land- und Eigentumsrechten in Südostasien“, Fn. 16.

dass sie kein ernst zu nehmendes Hindernis darstellen. Schließlich ist es auch der Presse vielerorts untersagt, Projekte, aber auch eventuelle Gerichtsverfahren kritisch zu begleiten. Journalisten leben unter anderem auf den Philippinen und in Kambodscha gefährlich. Erst unlängst wurde in Kambodscha wieder ein Journalist erschossen aufgefunden, der über illegalen Holzeinschlag berichtet hatte.⁴³ Die Ergebnisse solcher Fälle sind Entscheidungen, die wirtschaftliche und soziale Interessen nur sehr einseitig bedienen und damit auf lange Sicht keine nachhaltige Entwicklung begünstigen.

43 | Vgl. Reporter ohne Grenzen (US-Chapter), „Reporter Shot Dead While Investigating Illegal Logging“, 13.10.2014, <http://en.rsf.org/cambodia-reporter-shot-dead-while-13-10-2014,47099.html> [10.12.2014].

ZEITENWENDE AM HINDUKUSCH?

AFGHANISTAN VOR DER DEKADE DER TRANSFORMATION

Nils Wörmer

Der Abschluss der dreieinhalbjährigen Transitionsphase, die Beendigung der ISAF-Mission und die ersten Präsidentschaftswahlen, bei denen der seit 2001 amtierende Hamid Karzai verfassungsgemäß nicht mehr antreten durfte, ließen das Jahr 2014 für viele Afghanen als Schicksalsjahr erscheinen. Dies gilt vor allem für diejenigen, die der internationalen Intervention positiv gegenüber stehen. Die häufige Verwendung von Begriffen wie Zäsur, Wendepunkt oder Schicksalsjahr durch internationale und afghanische Beobachter wird plausibel beim Blick zurück auf den mehrfach beinahe gescheiterten, fast sechsmonatigen Wahlprozess sowie die komplizierte und langwierige Aushandlung der beiden Vertragswerke, das Bilateral Security Agreement (BSA) und das Status of Forces Agreement (SOFA).

Wo aber steht Afghanistan nach 13 Jahren westlicher Militärpräsenz und Aufbauarbeit mit phasenweise über 140.000 ausländischen Soldaten im Land,¹ einem historisch beispiellosen Einsatz von Entwicklungshilfe² und der starken politischen Fokussierung der internationalen Staatengemeinschaft auf die gerade abgeschlossene, dreiein-



Nils Wörmer leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Afghanistan.

- 1 | Im Zeitraum Mai bis Juli 2011 erreichte die Stationierung ausländischer Soldaten in Afghanistan mit etwa 100.000 US-Soldaten und mehr als 40.000 Soldaten anderer Nationen, darunter etwa 5.000 Soldaten der Bundeswehr, ihren Höhepunkt. Vgl. Ian S. Livingston/Michael O'Hanlon, „Afghanistan Index. Also including selected data on Pakistan“, Brookings Institution, 10.01.2014, S. 4-5, <http://brookings.edu/~media/Programs/foreign%20policy/afghanistan%20index/index20140110.pdf> [24.11.2014].
- 2 | Am 10.06.2014 erläuterte der Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), John F. Sopko, im Rahmen einer Anhörung im US-Repräsentantenhaus, dass allein die USA bis zum 31.03.2014 103,17 Milliarden US-Dollar für Wiederaufbau, humanitäre Hilfe und den Aufbau >

halbjährige Übergabe der Sicherheitsverantwortung (Transitionsphase) von der internationalen Schutztruppe ISAF an die afghanischen Sicherheitskräfte? Welche der auf den Afghanistan-Konferenzen der Jahre 2010 und 2011 für die Transitionsphase gesteckten Ziele wurden erreicht und wo liegen Defizite? Wie bewerten Afghanen die Sicherheitslage und ihre Lebenssituation zu Beginn des Jahres 2015?



Verhaltene Zuversicht: Viele Afghanen bewerten die Sicherheitslage als akzeptabel, obwohl die staatlichen Sicherheitsinstitutionen nicht in allen Landesteilen die Hoheit ausüben. | Quelle: Will Craig, UK MOD/Crown Copyright, 2010, ISAF, flickr ©©.

WAHRNEHMUNG DER SICHERHEITSLAGE UND LEBENSITUATION DER MENSCHEN

Von „der Sicherheitslage“ in Afghanistan zu sprechen, ist schwierig. Die Lage, gemessen an sicherheitsrelevanten Zwischenfällen (beispielsweise Anschläge, Kampfhandlungen, teilweise aber auch Kriminalität), ist von Provinz zu Provinz unterschiedlich und divergiert innerhalb einer

der Sicherheitskräfte in Afghanistan bereitgestellt hätten. Diese Summe beinhaltet nicht die Kosten für den Einsatz des US-Militärs seit 2001. Vgl. John F. Sopko, „Testimony. Before the Subcommittee on the Middle East and North Africa“, Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives, 10.06.2014, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA13/20140610/102322/HHRG-113-FA13-Wstate-SopkoJ-20140610.pdf> [24.11.2014].

Provinz häufig erheblich zwischen einzelnen Distrikten.³ Nach wie vor gelten die nördlichen und westlichen Provinzen als sicherer im Vergleich zu den Provinzen Süd- und Ostafghanistans. Das gilt auch dann noch, wenn sich mittlerweile einzelne Distrikte im Norden und Westen, beispielsweise in den Provinzen Kunduz, Faryab und Herat, teilweise oder nahezu gänzlich der Kontrolle durch den afghanischen Staat und seine Sicherheitsinstitutionen entzogen haben.

Dennoch schätzen weite Teile der afghanischen Bevölkerung die Sicherheitslage trotz der drastischen Gewalteskalation zwischen 2010 und 2014 als akzeptabel ein. Dies resultiert aus den Erfahrungen der verheerenden kriegerischen Auseinandersetzungen in den 1990er Jahren. Damals hatten sich die westlichen Staaten und die Sowjetunion zurückgezogen und das Land – in der Wahrnehmung vieler Afghanen – seinen hochgerüsteten Kriegsherren überlassen.⁴ In der Folge wurde Afghanistan zu einem Spielball regionaler Mächte, darunter Indien, Pakistan, Iran und Saudi-Arabien. Im Gegensatz zu jener Konfliktphase konnte seit Ende der Taliban-Herrschaft die Grundversorgung der Bevölkerung, der Zugang zu medizinischen Einrichtungen sowie elementarer und höherer Bildung durch den Einsatz der ISAF und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit kontinuierlich verbessert werden. So hat sich beispielsweise das Bruttonational-einkommen pro Kopf von 1.020 US-Dollar im Jahr 2005

Seit Ende der Taliban-Herrschaft konnten die Grundversorgung der Bevölkerung, der Zugang zu medizinischen Einrichtungen sowie zu Bildung verbessert werden.

3 | Afghanistan hat 34 Provinzen, die sich in 398 Distrikte untergliedern. In der im Osten an Kabul angrenzenden Provinz Nangarhar beispielsweise sind die um die Provinzhauptstadt Dschalalabad gelegenen Distrikte Behsud, Surkh Rod, Kama und Kuz Kunar weitgehend stabil und unter Kontrolle der afghanischen Regierung. In den Distrikten Rodat, Bati Kot, Shinwar und Nazyan hingegen befinden sich ganze Gebiete unter der Kontrolle der Aufständischen. Die Herrschaft, einschließlich Rechtsprechung und Steuererhebung, wird hier von den Taliban ausgeübt.

4 | Die Außenminister der USA und der Sowjetunion, James Baker und Boris Pankin, unterzeichneten am 13.09.1991 in Moskau eine Vereinbarung („Negative Symmetry Agreement“), in der sich beide Staaten verpflichteten, zum 01.01.1992 sämtliche finanzielle und logistische Unterstützung afghanischer Konfliktparteien vollständig einzustellen. Vgl. Peter Tomsen, *The Wars of Afghanistan. Messianic Terrorism, Tribal Conflicts and the Failures of Great Powers*, New York, 2011, S. 448.

auf 2.000 US-Dollar im Jahr 2013 erhöht,⁵ der Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu medizinischer Basisversorgung hat sich seit 2001 von neun Prozent auf 57 Prozent erhöht,⁶ die Säuglingssterblichkeit (pro 1.000 Lebendgeburten) ist von 95 im Jahr 2000 auf 70 in 2013 gesunken⁷ und knapp ein Drittel der Menschen hat Zugang zu Elektrizität (in Kabul sind es 70 Prozent gegenüber sechs Prozent 2001).⁸ Außerdem ist die Zahl der Studierenden von etwa 8.000 im Jahr 2001 auf gegenwärtig etwa 100.000 angestiegen⁹ und 34.000 Auszubildende werden an 250 Berufsausbildungseinrichtungen landesweit ausgebildet.¹⁰ Im Bereich der persönlichen Freiheiten hat sich die Situation, zumindest in Teilen des Landes, gegenüber 2001 deutlich verbessert. Ferner konnten sich die Medien breiter aufstellen. Auf der Rangliste der Pressefreiheit steht Afghanistan vor den meisten anderen Staaten der Region (darunter Indien und die großen Nachbarn Iran und Pakistan).¹¹

Vor diesem Hintergrund, also den Erfahrungen mit dem Bürgerkrieg nach 1991 und der graduellen Verbesserung der Lebenssituation weiter Teile der Bevölkerung zwischen 2001 und heute, erklärt sich die Angst vor einem vollständigen zivilen und militärischen Abzug der internationalen Gemeinschaft. Die 2010 und 2011 in Europa und den

5 | Vgl. Weltbank, „World Development Indicators, Afghanistan“, <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx> [24.11.2014].

6 | Vgl. Ministry of Finance of Afghanistan, „Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF), Senior Officials Meeting Joint Report“, 03.07.2013, http://mof.gov.af/Content/files/TMAF_SOM_Report_Final_English.pdf [24.11.2014].

7 | Vgl. Weltbank, Fn. 5.

8 | Vgl. Katerina Oskarsson, „Energy-Development-Security Nexus in Afghanistan“, *Journal of Energy Security*, 11/2012, http://ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=386:energy-development-security-nexus-in-afghanistan&catid=130:issue-content&Itemid=405 [24.11.2014].


9 | Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – 18. Wahlperiode: Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD, Transformationsdekade mit zivilen Mitteln erfolgreich gestalten, Drucksache 18/3405, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/034/1803405.pdf> [08.12.2014].

10 | Vgl. Ministry of Finance of Afghanistan, Fn. 6.

11 | Vgl. Reporter ohne Grenzen, „Rangliste der Pressefreiheit 2014“, 11.02.2014, https://reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2014/140211_Rangliste_Deutsch_Tabelle.pdf [24.11.2014].

USA geführte Abzugsdebatte und die frühe Festlegung auf ein Abzugsdatum der NATO-Kampftruppen haben zu einer bis heute anhaltenden, starken Verunsicherung geführt.¹² Die Ankündigung der Transformationsphase für die Jahre 2015 bis 2024 und Zusicherungen für ein langfristiges ziviles Engagement der internationalen Gemeinschaft erfolgten erst im Dezember 2011 in Bonn und konnten dieses Empfinden und das damit einhergehende Misstrauen nie gänzlich ausräumen. Dass die von der NATO ausgebildeten Sicherheitskräfte im Konflikt mit den Aufständischen die Oberhand behalten und die neu geschaffenen staatlichen Institutionen sich angesichts allgegenwärtiger Korruption und Vetternwirtschaft langfristig konsolidieren werden, sehen daher viele Afghanen mit Skepsis.



Teil der ISAF-Mission ist die Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte wie hier in Kundus. Doch jährlich verlieren afghanische Armee und Polizei mehr als ein Viertel ihres Personals im Einsatz, durch Desertion oder Vertragsende. | Quelle: Cynthia Van Cleve, ISAF, flickr ©.

12 | Vgl. Kai Eide, *Power struggle over Afghanistan: an inside look at what went wrong – and what we can do to fix it*, New York, 2011, Kap. 31, „The military buildup“.

VON DER TRANSITION ZUR TRANSFORMATION

Die Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Sicherheitskräfte wurde im Dezember 2014 abgeschlossen.

Auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 stellten die an der ISAF beteiligten Staaten und die afghanische Regierung die Weichen für den später als Transition bezeichneten Prozess der Übergabe der Sicherheitsverantwortung von der internationalen Schutztruppe an die afghanischen Sicherheitskräfte (Afghan National Security Forces, ANSF). Diese Phase wurde im Juli 2011 eingeleitet und wie geplant im Dezember 2014 abgeschlossen. In London hatte die Regierung Karzai zudem angekündigt, im Frühsommer 2010 eine *Loya Dschirga* (Große Ratsversammlung) abzuhalten, die einen nationalen Friedens- und Versöhnungsprozess in Gang setzen würde. Diese vielfach als Friedens-Dschirga bezeichnete, beratende nationale Versammlung trat Anfang Juni 2010 in Kabul unter Vorsitz des ehemaligen Staatspräsidenten Burhanuddin Rabbani zusammen und leitete formal den Friedensprozess ein. Hierzu wurde ein Hoher Friedensrat bestellt, der als dauerhafte Institution die Aussöhnungspolitik der Regierung und den Friedensprozess vorantreiben sollte. Außerdem wurde ein durch die internationale Staatengemeinschaft finanziertes Aussteigerprogramm für Kämpfer der aufständischen Gruppen im Land eingerichtet.¹³

Die Bonner Afghanistan-Konferenz im Dezember 2011 und der NATO-Gipfel in Chicago im Mai 2012 stellten bereits die Weichen für die Zeit nach 2014. Zunächst wurde in Bonn die Transformationsdekade (2015 bis 2024) als Folgephase der Transition beschlossen.¹⁴ In Chicago kündigten die NATO-Mitgliedstaaten dann den geplanten Einsatz einer Ausbildungs- und Beratungsmission nach Beendigung des

13 | Vgl. Permanent Mission of Afghanistan to the UN, „The Resolution Adopted at the Conclusion of the National Consultative Peace Jirga“, 06.06.2010, <http://afghanistan-un.org/2010/06/the-resolution-adopted-at-the-conclusion-of-the-national-consultative-peace-jirga> [24.11.2014].

14 | Vgl. The International Afghanistan Conference in Bonn, „Afghanistan and the International Community: From Transition to the Transformation Decade. Conference Conclusions“, 05.12.2011, http://auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/603684/publicationFile/162762/Conference_Conclusions_-_International_Afghanistan_Conference_Bonn_2011_engl.pdf [24.11.2014].

ISAF-Einsatzes an. Außerdem stellten sie jährliche Mittel im Umfang von 4,1 Milliarden US-Dollar für die Finanzierung der ANSF nach 2014 in Aussicht.¹⁵ Den Afghanistan-Konferenzen und NATO-Gipfeln seit 2010 war gemein, dass sie Bereiche definierten, in denen es Fortschritte zu erzielen gälte. Davon hingen wiederum der Abzug der ISAF-Kampftuppen bis Ende 2014 und die langfristige Stabilisierung des Landes ab. Demnach waren Fortschritte in folgenden Feldern unabdingbar: der Aufbau der ANSF, die Verbesserung der Regierungsführung, der Friedensprozess, regionale Kooperation (insbesondere mit Iran und Pakistan) sowie die Wirtschaftsentwicklung. In einem Strategie-Papier, das aus dem Kongress der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 28. November 2011 hervorgegangen ist, beschrieb der (im Dezember verstorbene) stellvertretende Fraktionsvorsitzende Dr. Andreas Schockenhoff MdB das Gelingen der Transition unter der Überschrift „Was muss bis 2014 geschehen?“ treffend wie folgt:

Den Afghanistan-Konferenzen seit 2010 war gemein, dass sie Bereiche definierten – wie etwa politische Reformen und regionale Kooperation –, in denen es Fortschritte zu erzielen gälte.

„Eine verantwortbare Übergabe der Sicherheit in afghanische Hände hat Vorrang vor der Verwirklichung ehrgeiziger Zeitpläne. Wir können unser militärisches Engagement nur so weit reduzieren, wie die Afghanen die Lage tatsächlich kontrollieren können. [...] Die Fähigkeiten der afghanischen Sicherheitskräfte müssen weiter verstärkt werden. [...] Die afghanische Seite muss mit uns an einem Strang ziehen und ihre bei der Kabuler Konferenz eingegangenen und zuletzt in Bonn bekräftigten Verpflichtungen – etwa zur guten Regierungsführung, zur Korruptionsbekämpfung und zum Aufbau einer unabhängigen Justiz – umsetzen. [...] Ein regionaler Lösungsansatz muss weiter mit aller Kraft verfolgt werden.“¹⁶

15 | Vgl. „Gipfelerklärung von Chicago zu Afghanistan, Treffen der Staats- und Regierungschefs von Afghanistan und der Truppenstellernationen der NATO-geführten Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF)“, 21.05.2012, <http://nato.diplo.de/contentblob/3545246/Daten/2431952/ChicagoAF-GdtDLD.pdf> [24.11.2014].

16 | Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, „Afghanistan: Internationaler Einsatz im Wandel. Gemeinsam für eine sichere Zukunft“, 01/2012, https://cducusu.de/sites/default/files/CDU_BR_Afghanistan_final.pdf [24.11.2014].



Langwieriger Wahlprozess: Wer die Nachfolge von Präsident Karzai antreten würde, bestimmten die Wählerinnen und Wähler in zwei Wahlgängen im April und Juni 2014. Internationale Beobachter, wie etwa Angehörige der EUPOL-Mission, überwachten die Stimmentauszählung. | Quelle: EUPOL, flickr ©📷📷.

REGIERUNGSFÜHRUNG

Der ehemalige Präsident Karzai hatte bei nahezu allen großen internationalen Afghanistan-Konferenzen der vergangenen Jahre beteuert, dass seine Regierung stärker gegen Korruption, Vetternwirtschaft und Amtsmissbrauch vorgehen würde. In Tokio hatten sich die internationale Gebergemeinschaft und die afghanische Regierung im Juli 2012 auf eine Rahmenvereinbarung (Tokyo Mutual Accountability Framework, TMAF)¹⁷ geeinigt. Darin verpflichtet sich die afghanische Seite zu konkreten und überprüfbaren Maßnahmen, um ihre Regierungsführung, die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, die Wahrung von Menschen- und Frauenrechten, die Kontrolle der öffentlichen Finanzen und die Entwicklung der Privatwirtschaft zu verbessern. Ferner sicherte sie zu, verfassungsgemäße, glaubwürdige und transparente Präsidentschaftswahlen im Jahr 2014 und Parlamentswahlen im Jahr 2015 durchzu-

17 | Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Japan, „Tokyo Conference on Afghanistan: Annex. Tokyo Mutual Accountability Framework (Tokyo Framework)“, 08.07.2012, http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en2.html [24.11.2014].

führen.¹⁸ Um eine bessere Überprüfung der Umsetzung der TMAF-Verpflichtungen seitens der afghanischen Regierung zu gewährleisten, verständigte sie sich mit der Gebergemeinschaft im April 2013 auf 17 konkrete Ziele (*hard deliverables*). Diese wurden erstmals im Juli 2013 und erneut im Januar 2014 überprüft. Mittlerweile gelten elf der 17 Reformzusagen als erfüllt.¹⁹

Abgesehen vom Tokio-Prozess galten vor allem die Präsidentschaftswahlen 2014 als ein Indikator für den Stand der Demokratisierung. Hierbei hatte die internationale Gemeinschaft bei Weitem keine perfekten Wahlen erwartet. Allerdings sollten die vorherigen Urnengänge als Orientierung für die Bewertung dieser Wahlen dienen. Demnach wären sie als „erfolgreich“ zu werten, wenn sie in einem höheren Maße als die von Wahlbetrug, Amtsmissbrauch und Gewalt überschatteten Präsidentschaftswahlen von 2009 transparent, fair, frei und inklusiv verliefen. Trotz einer Reihe positiver Aspekte, zu denen die hohe Wahlbeteiligung in beiden Wahlgängen, der effektive Einsatz der ANSF und der weitgehend gewaltlose Verlauf von Demonstrationen zählen, offenbarte der Wahlprozess die Unzulänglichkeiten einiger staatlicher Institutionen und die Defizite im Demokratisierungsprozess. Letztendlich waren die staatlichen Strukturen zu schwach, um Fairness und Transparenz zu garantieren, um bei der Stimmabgabe eindeutig einen Gewinner und einen Verlierer hervorzubringen, die dann auch das Ergebnis anerkennen. Außerdem zeigte sich, dass einige führende Politiker die Bestimmung eines klaren Siegers und eines klaren Verlierers gar nicht wollten.²⁰

Trotz positiver Aspekte offenbarten die Wahlen Unzulänglichkeiten einiger staatlicher Institutionen und Defizite im Demokratisierungsprozess.

18 | Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Japan, „Tokyo Conference on Afghanistan: The Tokyo Declaration. Partnership for Self-Reliance in Afghanistan. From Transition to Transformation“, 08.07.2012, http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en1.html [24.11.2014].

19 | Vgl. Die Bundesregierung, „Fortschrittsbericht Afghanistan 2014 einschließlich einer Zwischenbilanz des Afghanistan-Engagements“, 01.11.2014, http://auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/691670/publicationFile/199511/141119-Fortschrittsbericht_AFG_2014.pdf [08.12.2014].

20 | Für eine ausführlichere Analyse des Wahlprozesses vgl. Nils Wörmer, „Einheitsregierung in Kabul. Kein demokratischer, aber friedlicher Machtwechsel in Afghanistan“, KAS-Länderbericht, 29.10.2014, <http://kas.de/afghanistan/de/publications/39346> [24.11.2014].

So stand am Ende nach mehrfach beinahe gescheiterten Verhandlungen und erzeugt durch massiven Druck der internationalen Staatengemeinschaft die Regierung der nationalen Einheit, deren Bildung einige afghanische und internationale Beobachter als „Königsweg“, andere als „faulen Kompromiss“ ansehen. Obwohl einige erste vielversprechende Schritte des neuen Präsidenten (siehe unten) erkennbar sind, ist derzeit nicht absehbar, inwieweit die Einheitsregierung die Wahlversprechen Ashraf Ghanis und Abdullah Abdullahs, insbesondere das einer Eindämmung der allgegenwärtigen Korruption, umsetzen kann.

WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Die wichtigste Voraussetzung, um Perspektiven wirtschaftlicher Entwicklung zu schaffen, ist ein Mindestmaß an Sicherheit und Stabilität. Hierbei ist nicht die offizielle Klassifizierung einzelner Gebiete als sicher, teilweise sicher oder unsicher, sondern die subjektive Wahrnehmung der Sicherheitslage durch die afghanische Bevölkerung sowie inländische und ausländische Investoren entscheidend. Abgesehen davon, dass die wirtschaftliche Entwicklung von der Sicherheitslage beeinträchtigt wird, spielen strukturelle Faktoren wie fehlende Rechtssicherheit, Fachkräftemangel, schlechte (Verkehrs-)Infrastruktur und Energieknappheit sowie die dysfunktionale Steuer- und Zollerhebung eine große Rolle. Hinzu kommt die demografische Entwicklung Afghanistans,²¹ in deren Folge jedes Jahr etwa 400.000 neue Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt kommen.²²

In den Bereichen Ausbau der Infrastruktur, Schaffung von Rechtssicherheit, die vor allem für ausländische Investoren im Zusammenhang mit dem Abbau der afghanischen

21 | Laut Vereinten Nationen wird die Bevölkerung Afghanistans nach einer Berechnung auf Grundlage der *Constant Fertility Variant* bis zum Ende der Transformationsdekade von derzeit etwa 32 Millionen auf fast 48 Millionen anwachsen. Vgl. UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, „World Population Prospects: The 2012 Revision“, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm [18.12.2014].

22 | Vgl. BMZ, „Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014 – 2017. Verlässliche Partnerschaft in Zeiten des Umbruchs“, *BMZ-Strategiepapier 3/2014*, http://bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier342_03_2014.pdf [24.11.2014].

Rohstoffe von großer Relevanz ist, sowie Aufbau eines Berufsschulsystems hat die internationale Gemeinschaft in der vergangenen Dekade erhebliche Kraftanstrengungen unternommen. Allerdings kann hochwertige Infrastruktur aufgrund der prekären Sicherheitssituation in einigen Landesteilen nicht genutzt werden.²³ Darüber hinaus hat sich die Verabschiedung zentraler Gesetzesvorhaben mitunter um Jahre verzögert. Das neue Bergbaugesetz, das als Voraussetzung für die Erschließung des Rohstoffsektors und den Abbau von Metallen, Edelsteinen oder seltenen Erden gilt, wurde erst im August 2014 mit mehr als zwei Jahren Verspätung verabschiedet. Das Gesetz zur Stärkung des Bankensektors und ein neues Steuerverwaltungsgesetz sind ebenfalls noch nicht novelliert. Das heißt, dass Afghanistan bei der Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung zwar Fortschritte macht, allerdings hinter dem Zeitplan der internationalen Gemeinschaft hinterherhinkt.

Gravierende Probleme für die Wirtschaftsentwicklung stellen außerdem die Drogenökonomie und die zurückgehende Kriegsökonomie dar. Afghanistan ist nach wie vor der weltweit größte Produzent von Cannabis, Heroin und Opium. Zugleich ist der Drogenkonsum in der Bevölkerung derart weit verbreitet, dass auch hier die weltweite Statistik angeführt wird.²⁴ Beides – der Anbau von entsprechenden Pflanzen zur Herstellung von Drogen und Narkotika und der Konsum – haben gesellschaftliche Folgen. Etwa 2,2 Millionen Menschen bereichern sich am Anbau, Transport und Verkauf der Drogen. Durch den ISAF-Abzug leiden vor allem die Baubranche sowie der Transport- und Dienstleistungssektor. Der Bau und die Instandhaltung von 850 ausländischen Militärbasen, die noch 2012 in Afghanistan

Afghanistan ist nach wie vor der weltweit größte Produzent von Cannabis, Heroin und Opium. Zugleich ist der Drogenkonsum in der Bevölkerung weit verbreitet.

23 | Als Beispiel sei hier der Salma-Staudamm im Distrikt Chishti Sharif in der Provinz Herat genannt. Das von Indien finanzierte Projekt zur Stromerzeugung durch Wasserkraft würde nach Vollendung 42 Megawatt Strom liefern und 40.000 Hektar zusätzliche landwirtschaftliche Nutzfläche (Herat verfügt derzeit über etwa 35.000 Hektar) generieren. Die Fertigstellung war ursprünglich für September 2011 geplant, verzögerte sich aber immer wieder aufgrund der instabilen Sicherheitslage.

24 | Vgl. Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, *Weltrogenbericht 2012*, http://unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf [04.12.2014].

betrieben wurden, sowie der notwendigen Straßenverbindungen, das Transportgeschäft einschließlich der Bewachung von Militärtransporten und der Feldlagerbetrieb, für den Reinigungskräfte, Wachpersonal, Küchenpersonal und Handwerker gebraucht wurden, haben direkt und indirekt mehrere hunderttausend Arbeitsplätze geschaffen, von denen nun ein Großteil wegfällt. So wird der Rückgang des Wirtschaftswachstums von 14,4 Prozent in 2012 auf 3,6 Prozent in 2013 größtenteils direkt auf den Abzug des Militärs sowie die durch die Beendigung des ISAF-Einsatzes und die Präsidentschaftswahlen 2014 ausgelösten Unsicherheiten zurückgeführt.²⁵



Gefährliche Spitzenposition: Afghanistan ist nach wie vor der weltweit größte Produzent von Opiaten und Narkotika. Mehr als zwei Millionen Menschen profitieren von Anbau, Transport und Verkauf, doch auch der Konsum ist weit verbreitet. | Quelle: ISAF, Laura K. Smith, flickr ©📷.

FRIEDENSPROZESS UND REGIONALE KOOPERATION

Keine der Vermittlungsinitiativen der vergangenen Jahre hat bisher zu substanziellen Verhandlungen zwischen der Zentralregierung und den Führungen der aufständischen

25 | Vgl. Weltbank, „Afghanistan: Country Snapshot“, 3/2014, <http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/223546-1398285132254/Afghanistan-Country-Snapshot-Spring-Meetings-2014.pdf> [24.11.2014].

Gruppen geführt. Bisherige Sondierungen zeichneten sich durch zahlreiche, teilweise unabhängige, teilweise miteinander verwobene Gesprächsstränge sowie eine Vielzahl beteiligter Akteure aus. Eine Strukturierung des Friedensprozesses, wie dies beispielsweise im Nahen Osten durch die Madrider Konferenz 1991 und die folgenden Geheimgespräche in Oslo gelungen war, konnte bisher nicht erreicht werden. Im Nahen Osten bestand während der 1990er Jahre zumindest ein Verhandlungsrahmen, der vorgab, wer mit wem in welchen zeitlichen Abständen über welche Themen verhandelte, wer Konfliktpartei, wer Beobachter war und welche Themen zunächst ausgeklammert wurden. Außerdem hatten sich die Konfliktparteien in einem ersten Schritt als Verhandlungspartner anerkannt. Davon ist Afghanistan weit entfernt, so dass der Begriff Friedensbemühungen passender ist als die Bezeichnung Friedensprozess. Innerhalb der Gesellschaft und Politik herrscht kein Konsens darüber, ob ein Friedensprozess in erster Linie zwischen Afghanistan und Pakistan oder der afghanischen Regierung und den afghanischen Taliban anzustreben sei, wobei im Falle des letzteren grundlegend unterschiedliche Auffassungen über die Rolle Pakistans vertreten werden.

Innerhalb der Gesellschaft und Politik herrscht kein Konsens darüber, ob ein Friedensprozess zwischen Afghanistan und Pakistan oder der afghanischen Regierung und den afghanischen Taliban anzustreben sei.

Die Kernforderungen der afghanischen Regierung bestehen in der Anerkennung der Verfassung und der Beendigung des bewaffneten Kampfes durch die aufständischen Gruppierungen sowie deren bedingungslose Aufkündigung der Kooperation mit transnationalen terroristischen Organisationen (wie beispielsweise al-Qaida oder die Islamische Bewegung Usbekistans). Die Taliban erkennen weder die Verfassung noch die Zentralregierung an, letztere noch nicht einmal als Gesprächspartner. Sie bekräftigten mit Hinblick auf die Unterzeichnung des BSA und den geplanten Einsatz von Resolute Support ihre Forderung nach einem Abzug aller ausländischen Soldaten als Voraussetzung für die Teilnahme an Verhandlungen. In der Wahrnehmung der Taliban sind die NATO und die USA die Hauptfeinde, mit denen sie über einzelne Punkte bereit waren zu verhandeln. Dies führte zur Einrichtung des Taliban-Verbindungsbüros in Katar im Juni 2013 und zum Austausch des gefangengehaltenen US-Soldaten Bowe Bergdahl gegen fünf in Guantanamo inhaftierte hochrangige Taliban-Führer

Sowohl aus dem Umfeld Ashraf Ghanis als auch Abdullah Abdullahs wurde eingeräumt, dass die neue Regierung einen Neubeginn des Friedensprozesses initiieren müsse.

im Mai 2014. Abgesehen von diesen Maßnahmen erscheinen die Forderungen der Regierung in Kabul und der Taliban derzeit unvereinbar, vor allem was den Status der afghanischen Verfassung anbelangt. Sowohl aus dem Umfeld Ashraf Ghanis als auch Abdullah Abdullahs sowie seitens einiger Mitglieder des Hohen Friedensrates wurde eingeräumt, dass die neue Regierung einen Neubeginn des Friedensprozesses initiieren müsse. Was die Taliban-Bewegung anbelangt, so gibt es derzeit genauso viele Anzeichen dafür, dass relevante Akteure ernsthaft an einem Friedensprozess interessiert sind, wie Anzeichen dafür vorliegen, dass die Schlüsselfiguren der Taliban auf Zeit spielen, nicht kompromissbereit sind und nach dem Abzug der ISAF-Kampfftruppen versuchen werden, militärische Erfolge zu erzielen, um dadurch ihr politisches Gewicht zu erhöhen.

Im Zentrum der Bemühungen, Afghanistan durch regionale Zusammenarbeit zu stabilisieren, steht der im November 2011 eingeleitete Istanbul-Prozess (auch als Heart of Asia-Prozess bezeichnet). Bisher fanden vier Konferenzen der vierzehn teilnehmenden Staaten auf Ministerebene statt, zuletzt am 31. Oktober 2014 in Peking. Dies hatte durchaus Symbolcharakter, da China um eine aktivere Rolle als Konfliktmediator bemüht ist. Trotz einiger positiver Ansätze ist der Prozess bisher deutlich hinter den ambitionierten Zielen und hohen Erwartungen aus dem Jahr 2011 zurückgeblieben.²⁶ Auch mit Blick auf die regionale Kooperation muss festgehalten werden, dass diese zwar keinesfalls als gescheitert zu werten ist, aber zumindest mehr Zeit benötigt.

Bei den Versuchen der Einbeziehung der beiden wichtigsten afghanischen Nachbarstaaten, Iran und Pakistan, sind in der Vergangenheit ebenfalls kaum Fortschritte erzielt worden. Die Afghanistanpolitik Teherans und Islamabads

26 | Vgl. S. Reza Kazemi, „Will the ‚Heart of Asia‘ start beating? A review of the regional co-operation process“, Afghanistan Analysts Network, 29.08.2014, <https://afghanistan-analysts.org/will-the-heart-of-asia-start-beating-a-review-of-the-regional-cooperation-process> [24.11.2014]; S. Reza Kazemi, „More bilateral than multilateral effects: The Afghanistan conference in China“, Afghanistan Analysts Network, 07.11.2014, <https://afghanistan-analysts.org/more-bilateral-than-multilateral-effects-the-afghanistan-conference-in-china> [24.11.2014].

schließt seit Jahren die Unterstützung nichtstaatlicher Gewaltakteure wie der Taliban ein. Dies wurde immer wieder in der westlichen Debatte über Afghanistan aufgegriffen. Obwohl beide Länder phasenweise großem diplomatischem und militärischem Druck vor allem seitens der USA ausgesetzt waren, haben sie ihre Politik nicht aufgegeben. Angesichts des geplanten vollständigen Abzugs der NATO-Streitkräfte im Jahr 2016 aus Afghanistan ist es unwahrscheinlich, dass Iran und Pakistan von ihrer Haltung abrücken werden.

SICHERHEITSKRÄFTE UND AUFSTANDSBEWEGUNG

Seit dem Wiedererstarben der Aufstandsbewegung (Taliban, Haqqani-Netzwerk und Hezb-e Islami) in den Jahren 2003 bis 2005 findet in Afghanistan ein militärischer Konflikt statt, den die Bevölkerung als Krieg wahrnimmt und den die Konfliktparteien, vor allem Regierung und Taliban, auch so bezeichnen. Bislang konnten ISAF und ANSF die aufständischen Gruppierungen eindämmen. Dadurch blieben ein Großteil der Anschläge und Kampfhandlungen vor allem auf Provinzen im Osten und Süden sowie einige Hochburgen der Aufständischen im Norden und Nordwesten des Landes beschränkt. Weil seit 2011 afghanische Armee- und Polizeieinheiten sukzessive an die Stelle der ISAF-Kampftrouppen getreten sind, hat der Konflikt mehr und mehr den Charakter eines Bürgerkrieges angenommen, wovon etwa ein Viertel bis ein Drittel des Staatsgebietes betroffen ist. Hinzu kommen terroristische Anschläge in den von offenen Gefechten weitgehend ausgenommenen urbanen Zentren. Im Visier der Aufständischen stehen vor allem die Großstädte Kabul und Kandahar, aber auch kleinere Städte wie Dschalalabad und Kundus.

Am 5. November 2014 gab der Kommandeur des ISAF Joint Command, Generalleutnant Joseph Anderson, die Zahl der bis zu diesem Zeitpunkt im Jahr 2014 gefallenen afghanischen Soldaten und Polizisten mit 4.634 an; im Jahr zuvor betrug die Zahl der Gefallenen insgesamt 4.350.²⁷ Die Gesamtausfälle der ANSF in 2013 und 2014 durch

27 | Vgl. David Alexander/Phil Stewart, „Afghan casualties on battlefield at unsustainably high level: U.S. general“, Reuters, 05.11.2014, <http://reuters.com/article/2014/11/05/us-usa-afghanistan-idUSKBN0IP2MM20141105> [24.11.2014].

Tod und Verwundung wird auf jährlich 15.000 bis 20.000 geschätzt. Die Verluste der Taliban in 2013 bezieht ein Bericht der Vereinten Nationen auf 10.000 bis 12.000.²⁸ Unter der Zivilbevölkerung belaufen sich die Opferzahlen laut UNAMA für das Jahr 2013 auf 8.615 (2.959 Tote und 5.656 Verletzte).²⁹ Berichten von Soldaten und Polizisten zufolge werden die Kämpfe zwischen ANSF und Aufständischen von beiden Seiten mit großer Härte geführt. Zum einen haben mehrere hochrangige ANSF-Kommandeure im Sommer 2014 offen eingeräumt, dass sie den Befehl erteilt hätten, keine Gefangenen zu machen.³⁰ Zum anderen gab es 2013 über 1.000 dokumentierte Fälle (743 Getötete und 333 Verletzte) von Repressalien gegen Familien von ANSF-Angehörigen wie Einschüchterungsmaßnahmen, Racheakte und politisch motivierte Exekutionen, also gezielt von Aufständischen getötete und verletzte Zivilisten.³¹

Die drei großen Sicherheitsinstitutionen Armee, Polizei und Geheimdienst weisen überschneidende Verantwortlichkeiten auf.

Die generelle Sicherheitsarchitektur impliziert für den afghanischen Staat grundlegende Probleme. Die drei großen Sicherheitsinstitutionen Armee, Polizei und Geheimdienst weisen überschneidende Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf. Sie verfügen über Einheiten, die für den Einsatz im Innern und den Kampf gegen die Aufstandsbewegung strukturiert, ausgebildet und ausgerüstet wurden. Zudem nehmen alle drei neben der Aufstandsbekämpfung auch Polizeiaufgaben wahr und verfügen über im Inland tätige, nachrichtendienstlich arbeitende Abteilungen. Dies ist Ursache für erhebliche Rivalitäten, die sich längst zu einem

28 | Vgl. Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, „Third report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, submitted pursuant to resolution 2082 (2012) concerning the Taliban and other associated individuals and entities constituting a threat to the peace, stability and security of Afghanistan“, 11.11.2013, http://securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_656.pdf [24.11.2014].

29 | Vgl. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), „Afghanistan Annual Report 2013. Protection of civilians in armed conflicts“, 2/2014, http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/Feb_8_2014_PoC-report_2013-Full-report-ENG.pdf [24.11.2014].

30 | Vgl. Hamid Shalizi, „As Taliban push quickens, Afghan troops ordered: take no prisoners“, Reuters, 18.08.2014, <http://reuters.com/article/2014/08/18/us-afghanistan-violence-idUSKBN0GI1YM20140818> [24.11.2014].

31 | Vgl. ebd.

Kampf um Ressourcen, Anerkennung und – vor dem Hintergrund absehbarer Etatkürzungen – einer langfristigen Daseinsberechtigung ausgeweitet haben.

Im Verlauf des Jahres 2012 gelang es der ISAF und der afghanischen Regierung, den personellen Aufwuchs von Armee und Polizei abzuschließen und die vorgesehene Obergrenze von etwa 352.000 Soldaten und

Die ANSF verlieren aufgrund von Verlusten, Desertion und Nichtverlängerung von Dienstverhältnissen, jährlich zwischen einem Viertel und einem Drittel ihres Personals.

Polizisten zu erreichen. Dieser Erfolg wird jedoch von der Tatsache getrübt, dass die ANSF aufgrund von Verlusten, Desertion und Nichtverlängerung von Dienstverhältnissen jährlich zwischen einem Viertel und einem Drittel ihres Personals ersetzen müssen. Eine gemeinsame Identität und ein stärkerer innerer Zusammenhalt der einzelnen Einheiten können somit in den neu aufgestellten Streitkräften nur schwer entstehen. Zusätzlich werden auch die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft beeinträchtigt, durch Aus- und Fortbildung die Qualität des afghanischen Sicherheitspersonals zu heben. Die Tatsache, dass der ehemalige Präsident die Taliban seit 2009 wiederholt als „Brüder“ bezeichnet hatte, hat das Feindbild der ANSF verwässert. Wie sollten sich in dieser Lage Soldaten und Polizisten, die regelmäßig Zeuge von Korruption und Amtsmissbrauch ihrer Vorgesetzten wurden und deren Oberbefehlshaber die feindlichen Kämpfer als „Brüder“ bezeichneten, mit dem Staat und seinen Institutionen identifizieren? Hinzu kommen finanzielle Aspekte. Angesichts einer geringen Besoldung, die dem Risiko, getötet oder schwer verwundet zu werden, sowie einer unzureichenden medizinischen Versorgung, nicht gerecht werden konnte, waren Moral und Motivation vieler ANSF-Angehöriger, vor allem der niederen Dienstränge, lange Zeit sehr schwach ausgeprägt. Die neue Regierung in Kabul unter Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah hat bereits im Herbst 2014 bei mehreren Truppenbesuchen auf diese Situation reagiert, um das innere Gefüge der ANSF zu stärken.

Dennoch hat sich die Qualität der afghanischen Sicherheitskräfte in den vergangenen Jahren stetig erhöht, was zu Erfolgen im Kampf gegen die Aufstandsbewegung und somit auch zu einem höheren Ansehen der Soldaten und Polizisten in der Zivilbevölkerung geführt hat. Die Absicherung des ersten und zweiten Wahlgangs der

Präsidentenwahlen, bei gleichzeitiger Belastung durch eine hohe, landesweite Operationsintensität zwischen Februar und November 2014, wurde als Erfolg und positive Entwicklung gewertet. Es bleibt festzuhalten, dass sich die ANSF zwar auf einem guten Weg befinden. Doch können sie die Bereiche Logistik, medizinische Versorgung, Nachrichtenwesen und Aufklärung, Lufttransport und Luftnahunterstützung sowie die Ausbildung von Offizieren, Unteroffizieren und Spezialisten noch nicht eigenständig bewältigen.



Kontrahenten suchen Konsens: Am 21. September 2014 einigten sich die Präsidentschaftskandidaten, Ashraf Ghani (3.v.r.) und Abdullah Abdullah (4.v.l.), hier mit US-Außenminister John Kerry, auf die Bildung einer neuen Regierung. | Quelle: US-Außenministerium, flickr ©🇺🇸.

ERSTE AKZENTE DES NEUEN PRÄSIDENTEN UND RESOLUTE SUPPORT

Wenige Stunden nach seiner Amtseinführung ernannte Ashraf Ghani per Präsidentenerlass den ehemaligen Innenminister Hanif Atmar zum nationalen Sicherheitsberater. Dieser unterzeichnete im Rahmen einer von Ghani geleiteten Zeremonie in Gegenwart der neuen Staatsspitze am 30. September das Bilateral Security Agreement zwischen der afghanischen und der US-Regierung sowie das Truppenstationierungsabkommen mit der NATO. Damit konnten die Regierungen in Kabul und in Washington ihren

langwierigen Streit beilegen. Außerdem haben sie dadurch die Voraussetzungen für die Einrichtung der Resolute Support Mission (RSM) für die Jahre 2015 und 2016 sowie für die weitere finanzielle Unterstützung Afghanistans durch die internationale Gemeinschaft geschaffen.

Zu den ersten Amtshandlungen Ashraf Ghanis gehörten unter anderem Budgeteinsparungen mit Blick auf den Präsidentenpalast und das eigene Personal. Dies wurde ergänzt von Verordnungen und Ansprachen gegenüber Staatsbeamten und Parlamentsabgeordneten, die auf die Eindämmung der gravierenden Verschwendung von Staatsmitteln und des Amtsmissbrauches durch Spitzenpersonal des Staates abzielen. Ferner kündigte Ghani an, den Skandal um die Kabul Bank, bei der fast eine Milliarde Dollar veruntreut worden waren, neu aufzurollen. Des Weiteren sieht er Reformen im Justiz- und Steuerwesen und der Spitzengliederung des Sicherheitsapparates vor. In Sachen Friedensprozess scheint er auf einen Neubeginn zu setzen und damit auf eine Reformierung des Hohen Friedensrates. Abgesehen davon, dass Ghani den Friedensprozess vor allem durch die Schaffung wirtschaftlicher Anreize und den Ausbau regionaler Kooperation – unter deutlich stärkerer Einbeziehung Chinas – anschieben will, sind bisher kaum Details über die künftige Friedensstrategie der neuen Regierung bekannt geworden.

Ghani will den Friedensprozess durch die Schaffung wirtschaftlicher Anreize und den Ausbau regionaler Kooperation – unter deutlich stärkerer Einbeziehung Chinas – anschieben.

Nach Beendigung des ISAF-Einsatzes am 31. Dezember 2014 hat am 1. Januar 2015 der ebenfalls von der NATO geführte Einsatz der Ausbildungs- und Beratungsmission Resolute Support begonnen. Bei einer vertraglichen Obergrenze von 15.000 Soldaten beträgt die tatsächliche Stärke der Mission etwa 13.000 bis 14.000 Mann, davon knapp 11.000 US-Soldaten und bis zu 850 Bundeswehrangehörige. Das Mandat beschränkt sich im Wesentlichen auf Ausbildung und Beratung der höchsten Führungsebene der afghanischen Sicherheitskräfte. Ein Kampfauftrag ist darin nicht enthalten. Die in Afghanistan verbliebenen NATO-Kampfeinheiten sind ausschließlich zum Schutz der Liegenschaften sowie der Ausbilder und Militärberater vorgesehen. Im Jahr 2015 gehören zu den Stationierungsstellen von Resolute Support neben Kabul auch Bagram, Dschalalabad, Herat, Mazar-e Sharif und Kandahar. Ab

2016 soll sich der Einsatz auf die Hauptstadt und Bagram beschränken. Die Ankündigung des US-Präsidenten, den Einsatz bis Ende 2016 abzuschließen, kam zu einem Zeitpunkt, als kaum abzuschätzen war, wie sich die Präsidentschaftswahlen in Afghanistan 2014 und der ISAF-Abzug auf die Stabilität des Landes auswirken würden. Für die NATO und viele Verbündete, die sich auf einen längeren Einsatz von Resolute Support eingestellt hatten, kam die Ankündigung des vollständigen Abzugs der US-Soldaten bis Ende 2016 überraschend.³²



Neues Mandat: Bis zu 850 Bundeswehrangehörige werden ab dem 1. Januar 2015 in Afghanistan stationiert sein. Sie haben keinen Kampfauftrag, sondern konzentrieren sich auf Ausbildung und Beratung. | Quelle: Andrea Bienert, Bundeswehr, flickr ©📷📷.

FAZIT UND AUSBLICK

13 Jahre nach dem Sturz der Taliban besteht nach wie vor die Möglichkeit zur dauerhaften Befriedung und ansatzweisen Demokratisierung sowie einer grundlegenden und nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen in Afghanistan. Weder das Ende der Monarchie 1973 noch der Putsch gegen die Diktatur 1978, der Zusammenbruch

32 | Vgl. Matthias Gebauer, „Reaktion auf US-Abzug: Bundeswehr soll Afghanistan schneller verlassen“, *Spiegel Online*, 05.06.2014, <http://spiegel.de/politik/ausland/a-973448.html> [24.11.2014].

des kommunistischen Regimes 1992 oder die Vertreibung der Mudschahedin 1996 hatten eine solche Perspektive eröffnet. Die von der westlichen Politik daraus abgeleiteten Ziele, das Land langfristig zu stabilisieren, wirtschaftlich zu entwickeln sowie demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien zu verankern, wurden in Teilen erreicht. Allerdings bedarf es während der Transformationsdekade weiterer erheblicher Kraftanstrengungen seitens der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft, um das bisher Erreichte zu konsolidieren.

Beim Vergleich der 2010 und 2011 definierten Voraussetzungen für den ISAF-Abzug mit der Realität von Ende 2014 muss konstatiert werden, dass afghanische Regierung und internationale Gemeinschaft zumindest mit einer Hypothek aus der Transition in der Transformationsphase belastet sein werden. Das heißt nicht, dass die Kernziele der Afghanistanstrategie der internationalen Gemeinschaft, die weitgehende Befriedung und langfristige Stabilisierung sowie die Etablierung von demokratischen Strukturen nicht erreichbar wären. Mit Ausnahme des Bereichs Regierungsführung aufgrund des politischen Neubeginns liegt Afghanistan allerdings deutlich hinter den für 2014 gesteckten Teilzielen zurück. Dies betrifft in erster Linie den Friedensprozess, die Kooperation mit den Nachbarn und die wirtschaftliche Entwicklung. Vor diesem Hintergrund und angesichts der zwischen 2009 bis heute offenbar gewordenen, beachtlichen Regenerationsfähigkeit der Aufstandsbewegung sollte die erneute frühzeitige Festlegung eines Abzugsdatums von Resolute Support überdacht werden.

Ungeachtet aller Widrigkeiten und Rückschläge hat die internationale Gemeinschaft viel erreicht. Zwar eignet sich die Situation im Irak nur bedingt für einen Vergleich, doch drängen sich Parallelen im Zusammenhang mit der Frage nach Umfang von langfristig zu stationierenden Truppen und dem richtigen Zeitpunkt für einen vollständigen Abzug geradezu auf. Das Beispiel Irak zeigt, dass sich ein Krieg nicht beenden lässt, indem er für beendet erklärt wird. Für Afghanistan sollte dieser Fall nicht eintreten.

PERSPEKTIVEN DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Die öffentliche Diskussion zu Fragen der internationalen Politik passt nicht zu den Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenüber sieht. Entwicklungen im Nahen Osten, in Afrika, aber auch in Asien und den Amerikas können uns nicht gleichgültig sein. In welchen Bereichen sollte sich deutsche Außenpolitik stärker engagieren, welche Themen müssen stärker in die deutsche Öffentlichkeit hineingetragen werden?

DIE DEUTSCHE G7-PRÄSIDENT- SCHAFT (III)

**Klimapolitik –
Emissionshandel,
Technologiewen-
de, Anpassung**

DIE DEUTSCHE G7-PRÄSIDENT- SCHAFT (II)

**Wirtschaftliche
Akzente für
Entwicklung und
Wohlstand**

DIE DEUTSCHE G7-PRÄSIDENT- SCHAFT (I)

**G7 als Chance –
Rückkehr zum
Kern einer werte-
basierten Global
Governance**

DIE INTER- VENTIONS- BRIGADE DER VEREIN- TEN NATIO- NEN IN DER DR KONGO

Globale MEGA- TRENDS (III)

**Rohstoffe –
Alternativen
erschließen und
neue Paradigmen
schaffen**

ANFORDE- RUNGEN AN DIE POST-2015 AGENDA

**Diskutieren Sie mit uns:
politikdialog@kas.de**

Alle Ausgaben online:
kas.de/perspektiven



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

