
AUSLANDSINFORMATIONEN



**Energie, Klima und Rohstoffe
im Schatten des Ukrainekriegs**

AUSLANDSINFORMATIONEN

2 | 2022

Liebe Leserinnen und Leser,

ein Bundesminister der Grünen, der in die arabischen Golfstaaten reist, um dort die Lieferung größerer Mengen fossiler Brennstoffe für den Verbrauch in Deutschland zu vereinbaren – diese Nachricht ist für viele ein Sinnbild dafür, wie sich die Maßstäbe auch in der Energiepolitik im Frühjahr 2022 verschoben haben. Der russische Angriff auf die Ukraine hat vieles verändert – nicht zuletzt unseren Blick auf den Umgang mit Ressourcen. War dieser Blick zuvor geprägt von dem Versuch, ökonomische Effizienz und ökologische Nachhaltigkeit in Einklang zu bringen, so ist nun ein Aspekt hinzugekommen, der objektiv gesehen schon immer wichtig, in der öffentlichen Debatte in Deutschland aber weitgehend abwesend war: Macht.

Wer über Ressourcen wie beispielsweise Energieträger verfügt, kann diese nicht nur verkaufen und aus den Einnahmen „klassische“ Machtinstrumente wie Panzer und Raketen finanzieren. Er kann sie auch als Druckmittel gegenüber Abnehmern verwenden, die sich allzu abhängig gemacht haben. Mit der Androhung von Lieferstopps wird Angst geschürt, die Stimmung beeinflusst und so Macht ausgeübt.

Sich aus solchen Abhängigkeiten zu befreien, ist eine sicherheitspolitische Notwendigkeit – aber auch ein anspruchsvolles Unterfangen. Das zeigt sich in den deutschen und europäischen Energiebeziehungen mit Russland und dort insbesondere beim Thema Gas. Bei der Suche nach alternativen Lieferquellen geht der Blick vielfach nach Nordafrika und in den Nahen Osten. Doch sind dort zwar große Mengen fossiler Energieträger vorhanden, aufgrund logistischer Hindernisse und politischer Risiken kann und sollte die Region kurzfristig jedoch nicht das Gros der deutschen und europäischen Importe aus Russland ersetzen. Sie kann nur *ein* Teil einer neuen Diversifizierungsstrategie sein, analysieren Simon Engelkes und Ludwig Schulz in dieser Ausgabe der Auslandsinformationen.

Die Wirksamkeit von Sanktionen wiederum, insbesondere von Energieembargos gegen Russland, hängt auch davon ab, ob es Moskau gelingt, seine Rohstoffe statt nach Europa in andere Weltregionen zu verkaufen. Dabei kommt dem asiatischen Markt eine zentrale Bedeutung zu. Christian Hübner beschreibt in seinem Beitrag, wie China, aber auch Indien die Situation als Chance begreifen und die Rohstoffe, die Russland im Westen nicht mehr zu Geld machen kann, zu Billigpreisen abnehmen könnten.

Neben Importen aus anderen Kontinenten ist eine gesteigerte eigene Förderung für die europäischen Staaten eine Möglichkeit, die Abhängigkeit von Russland zu reduzieren. Rumänien könnte, so Otilia Nutu, nicht nur sich selbst, sondern auch seine südosteuropäische Nachbarschaft mit Gas und Strom versorgen. Nötig aber wäre dafür eine grundlegende Reform der politischen Rahmenbedingungen, die Investitionen in diesen Sektoren in den vergangenen Jahren abgewürgt haben.

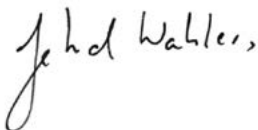
Auch bei den Agrarressourcen hat der Krieg in der Ukraine die Prioritäten verändert. Zurecht hat das Thema Nachhaltigkeit in der europäischen Agrarpolitik in der jüngeren Vergangenheit großen Raum eingenommen. Vor dem Hintergrund der Kämpfe in der Ukraine und der damit einhergehenden Lieferausfälle etwa von Getreide müssen jedoch bestimmte Maßnahmen wie Flächenstilllegungen überdacht werden. Der Nahrungsmittelsicherheit sollte Vorrang eingeräumt werden, schreibt André Algermißen. Gleichzeitig dürfe die aktuelle Krise nicht als Vorwand genutzt werden, um Umweltschutzbemühungen in der Landwirtschaft auf unbestimmte Zeit zu vertagen.

Ökologische Herausforderungen wie der Klimawandel machen bei aller berechtigter Aufmerksamkeitskonzentration auf den Ukrainekrieg keine Pause. Dafür zu sorgen, dass auch die internationale Klimaschutzdiplomatie vor der 27. Weltklimakonferenz in Ägypten weiter vorschreitet, ist daher eine wichtige Aufgabe. Anja Berretta erläutert, wie afrikanische Staaten ihr Gewicht in den Weltklimaverhandlungen dank geschickter Koordination beträchtlich haben erhöhen können und warum sie dennoch – bei allen Unterschieden von Land zu Land – häufig „zu Hause“ eine schlechte Bilanz in Sachen Umwelt- und Klimaschutz aufweisen.

Mangelnder Klimaschutz wiederum ist seit einigen Jahren vermehrt Streitgegenstand vor internationalen Menschenrechtsgerichten. Aber können Richter tatsächlich das Klima retten? Mit dieser Frage setzen sich Franziska Rinke und Hartmut Rank auseinander und legen dabei den Schwerpunkt auf Lateinamerika sowie Europa. Ihre Bilanz fällt gemischt aus, denn die Justiz kann mit ihren Urteilen zwar Signale setzen, aber keinen fehlenden politischen Willen der Staaten ersetzen.

Beim Thema Ressourcen wird es also für die europäischen Staaten künftig darum gehen, in einem Dreiklang zu handeln, der ökologische und wirtschaftliche Erwägungen einbezieht, aber eben auch das Denken in strategischen, machtpolitischen Kategorien. Konkret heißt das, in Zukunft bei allen ressourcenpolitischen Entscheidungen neben Erwägungen der Nachhaltigkeit und des Preises immer auch die Frage zu stellen: Erhöhen oder senken wir durch diese Entscheidung unsere politische Erpressbarkeit? Dieses Umdenken wird Deutschland vielleicht noch mehr als manches Nachbarland auf politischer sowie gesellschaftlicher Ebene fordern. Daran führt jedoch kein Weg vorbei – will man die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr


Dr. Gerhard Wahlers ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).



Macht und Ressourcen

Energie, Klima, Rohstoffe und der Krieg in der Ukraine

6 ●

Raus aus Sibirien, rein in die Wüste?
Nordafrika und der Nahe Osten als Baustein
in Europas Energie-Zeitenwende
[Simon Engelkes / Ludwig Schulz](#)

22 ●

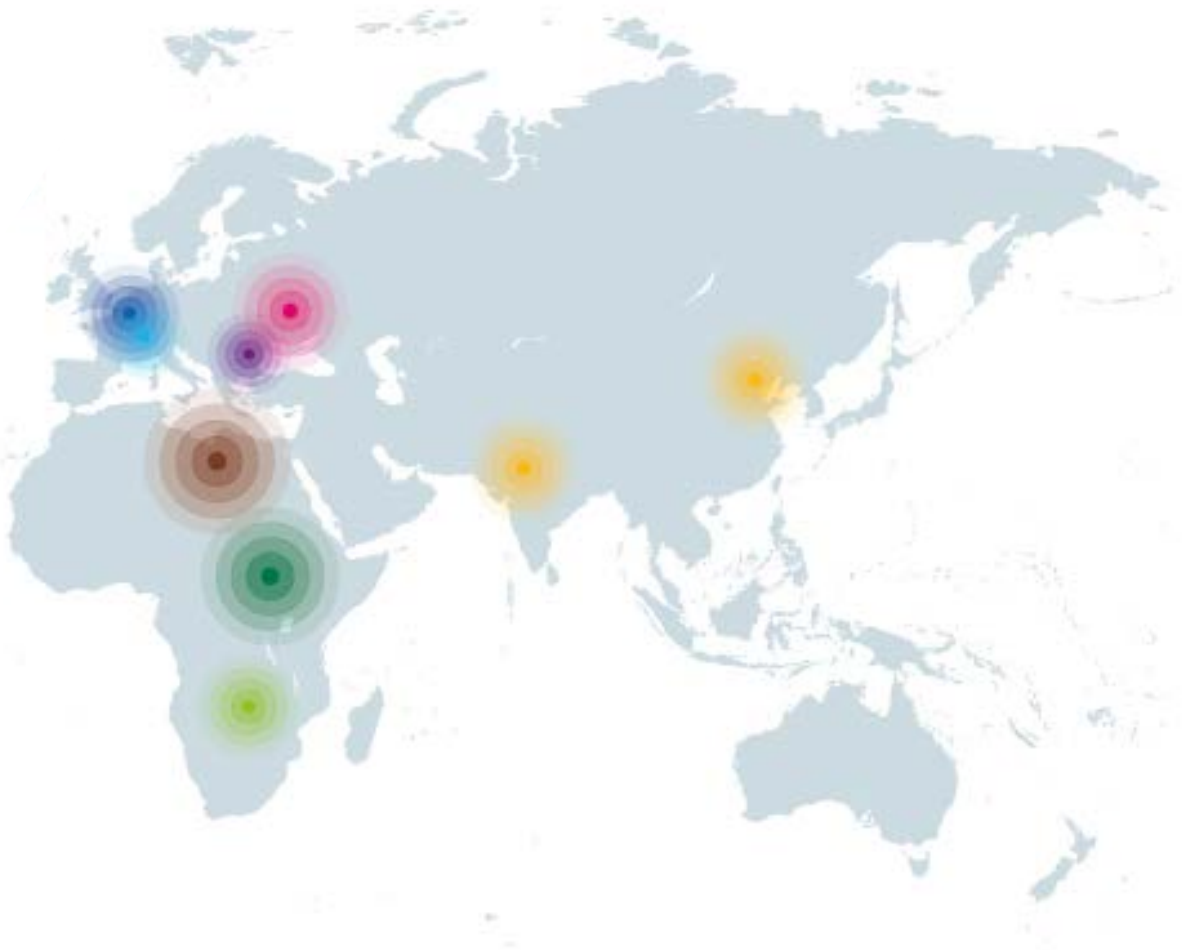
Neue Energiepartnerschaften und
Dekarbonisierungsschub?
Der Ukrainekrieg und seine energiepolitischen
Folgen in Asien
[Christian Hübner](#)

32 ●

Mehr Energiesicherheit in Südosteuropa
Kann Rumänien Teil der Lösung sein?
[Otilia Nutu](#)

45 ●

Zwischen Umweltschutz und
Versorgungssicherheit
Die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik
und der Ukrainekrieg
[André Algermißen](#)



54 ●

Umwelt- und Klimapolitik in Afrika
Regionaler Zusammenhalt und nationale
Herausforderungen

[Anja Berretta](#)

67 ●

Klimarettung durch internationale
Menschenrechtsgerichtshöfe?
Chancen und Grenzen des Rechtsschutzes
in Klimafragen

[Hartmut Rank / Franziska Rinke](#)

WEITERE THEMEN

76 ● *Zwischenruf*

Wie nachhaltig sind Schockmomente?
Was sich aus dem Krieg in der Ukraine lernen
lässt

[Frank Priess](#)

84 ●

Ohnmacht gegenüber dem digitalen
Hass
Afrikanische Gesellschaften und ihr Umgang
mit den sozialen Netzwerken

[Christoph Plate](#)



Quelle: © Ahmed Jaddallah, Reuters.

Macht und Ressourcen

Raus aus Sibirien, rein in die Wüste?

Nordafrika und der Nahe Osten als Baustein
in Europas Energie-Zeitenwende

Simon Engelkes / Ludwig Schulz

Der russische Krieg gegen die Ukraine erhöht den Druck auf Europa, sich aus der energiepolitischen Abhängigkeit von Russland zu lösen. Die Politik richtet daher den Blick auch auf den Nahen Osten und Nordafrika, die seit jeher Herkunftsregion fossiler Brennstoffe gewesen sind. Dies erscheint angesichts der dortigen Reserven nicht unberechtigt, muss aber differenziert betrachtet werden. Zudem bricht dort, insbesondere in den arabischen Golfstaaten, das Zeitalter regenerativer Energiesysteme an. Statt sich in neue Abhängigkeiten zu begeben, sollte Europa eine Strategie breiter Diversifikation seiner Energiequellen sowie den Auf- und Ausbau von Energie-Innovationspartnerschaften verfolgen.

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat nicht nur alte Gewissheiten der deutschen und europäischen Außen- und Sicherheitspolitik infrage gestellt. Er fordert Europa auch hinsichtlich seiner Energieversorgung heraus: Bis zum großflächigen politischen Ausstieg aus der Lieferung russischen Erdöls und Erdgases sind Europas Wirtschaft und Haushalte von diesen Importen abhängig, während zugleich die Zahlungen hierfür dem Kreml dabei helfen, seinen Krieg zu finanzieren. Ferner übt Moskau aufgrund seiner starken Stellung auf dem europäischen Energiemarkt Druck auf Europa aus, wie bereits Energieembargos etwa gegen Bulgarien und Polen offensichtlich machten. Gleichwohl scheinen Deutschland und seine europäischen Nachbarn entschlossen, ihre Abhängigkeiten von Russland, dem bislang global zweitgrößten Ölexporteur und größten Lieferanten von Erdgas, zu reduzieren oder sogar zu beenden. Die EU kündigte im März 2022 an, bis Ende des Jahres die Einfuhren von russischem Gas um zwei Drittel senken und ab 2027 weder Gas noch Öl aus Russland importieren zu wollen.¹ Die deutsche Bundesregierung zog nach und erklärte das Ziel, bis Jahresende 2022 Öl- und Kohleimporte aus Russland einzustellen, sowie die Absicht, bis Mitte 2024 von russischem Gas gänzlich abzurücken.² Bei alledem hängt zugleich noch das Damoklesschwert des Klimawandels auch über Deutschland und Europa, die sich einer strikten

Abkehr von fossilen Brennstoffen, einer Dekarbonisierung³ und der Förderung von regenerativer Energie verschrieben haben. So musste vor dem Hintergrund des Ukraine-Kriegs selbst der Grüne Bundeswirtschafts- und Klimaminister Robert Habeck einräumen, in Anbetracht der neuen Gefahren sei Versorgungssicherheit „im Zweifel“ wichtiger als Klimaschutz.⁴

Im Kern der aktuellen Debatte steht die Frage, über welche Potenziale mögliche alternative Lieferländer verfügen, um russisches Öl und Gas für Europa zu ersetzen. Dabei gilt es jedoch, einerseits zu hinterfragen, welche Faktoren hierfür einschränkend wirken könnten – welche Transportmöglichkeiten bestehen, welche regional- und energiepolitischen Dynamiken zu beachten sind – und andererseits langfristige Perspektiven mit Blick auf eine nachhaltige Umstellung der europäischen Energieversorgung auf erneuerbare Energiequellen mitzudenken. Im Folgenden wird gezeigt, wie sich diese Gemengelage mit Blick auf den Nahen Osten und Nordafrika, insbesondere die arabischen Golfstaaten, darstellt.

Europas und Deutschlands Abhängigkeit von Energieimporten

Deutschland und große Teile Europas sind von Energieimporten für Industrie und Haushalte, zur Stromgewinnung und für unzählige weitere

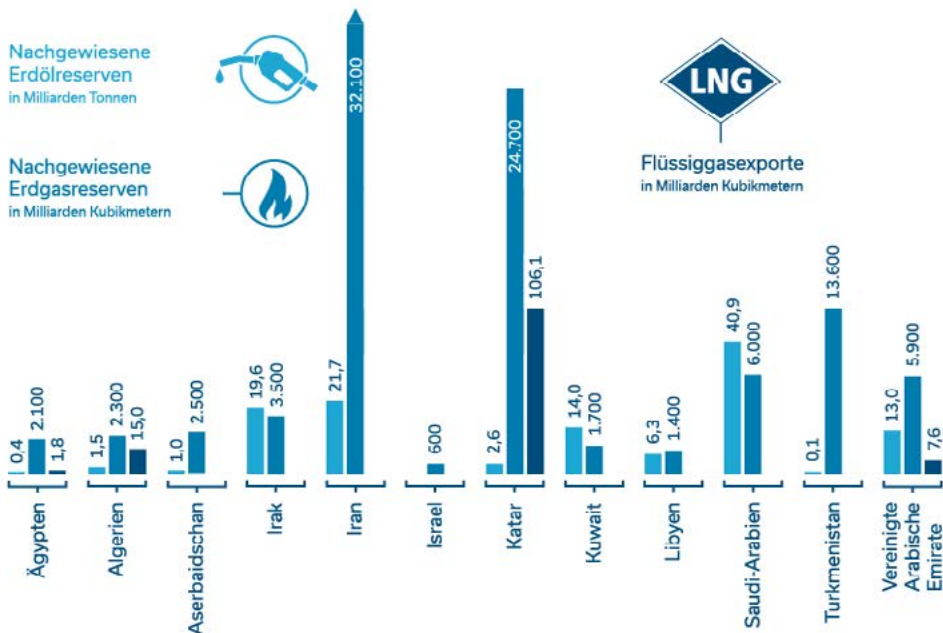
Anwendungen abhängig. Die Dependenzrate – also die Messgröße dafür, inwieweit sich eine Wirtschaft auf Energieimporte verlässt, um ihren eigenen Bedarf zu decken – lag im Jahr 2020 europaweit im Durchschnitt bei 61 Prozent und laut EU-Kommission sind 20 Mitgliedstaaten von Energieimporten aus Russland abhängig gewesen.⁵ 2020 kam ein Viertel der Rohölimporte der EU aus Russland; fast die Hälfte der russischen Exporte von Rohöl und Erdölprodukten ging nach Europa. Beim Erdgas, für dessen Verbrauch die EU zu 90 Prozent auf Importe angewiesen ist, stellte Russland vor Kriegsbeginn fast die Hälfte der Importe und bei festen Energieträgern wie Kohle zeichnete das Land für mehr als 50 Prozent der EU-Einfuhren verantwortlich.⁶ Auch Deutschland als Europas größte Volkswirtschaft steht energiepolitisch in einer starken Abhängigkeit von Russland. Im deutschen Energiemix entfielen bis vor Kurzem noch 55 Prozent der Erdgasimporte auf Russland, bei Kohle waren es 50 Prozent und bei Rohöl 35 Prozent.⁷ 2021 beliefen sich die russischen Öl- und Gasexporte nach Deutschland auf einen Wert

von 19,4 Milliarden Euro.⁸ Diese Quoten konnten in den Wochen nach Kriegsbeginn bereits kurzfristig gesenkt werden: Ende April 2022 machte russisches Öl nur noch 12 und russisches Erdgas noch 35 Prozent der deutschen Importe aus.⁹ Gleichwohl gibt es auch noch Stimmen, gerade aus der deutschen Industrie, die mit Blick auf Arbeitsplätze und Auftragsbücher davor warnen, überstürzt und gänzlich auf Energieimporte aus Russland zu verzichten.

Die Handelsbeziehungen Europas im Bereich fossiler Brennstoffe mit nordafrikanischen Ländern sind etabliert und teilweise belastungsfähig.

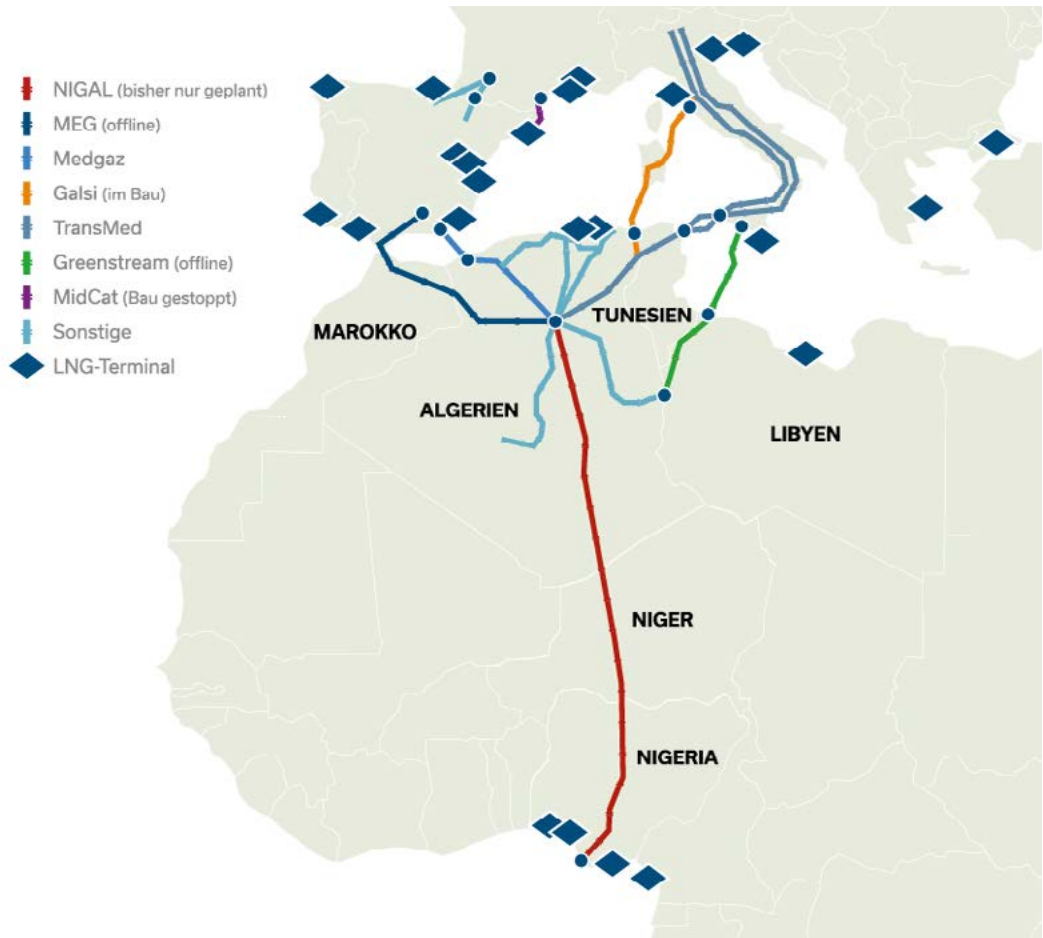
Getrieben vom Handlungsdruck, nach alternativen Importlieferanten für Energie zu suchen, konnte zuletzt eine Art Schaulaufen

Abb. 1: Fossile Energiereserven und Flüssiggasexporte ausgewählter Länder der südlichen und südöstlichen Nachbarschaft Europas 2020



Quelle: eigene Darstellung nach BP 2021, N. 31, S. 16, 34, 44.

Abb. 2: Gaspipelines von Nordafrika nach Europa



Quelle: eigene Darstellung nach Holleis, Jennifer/Schwikowski, Martina 2022: Erdgas für Europa: Afrika rückt nach, Deutsche Welle, 03.03.2022, in: <https://p.dw.com/p/47yVi> [10.05.2022].

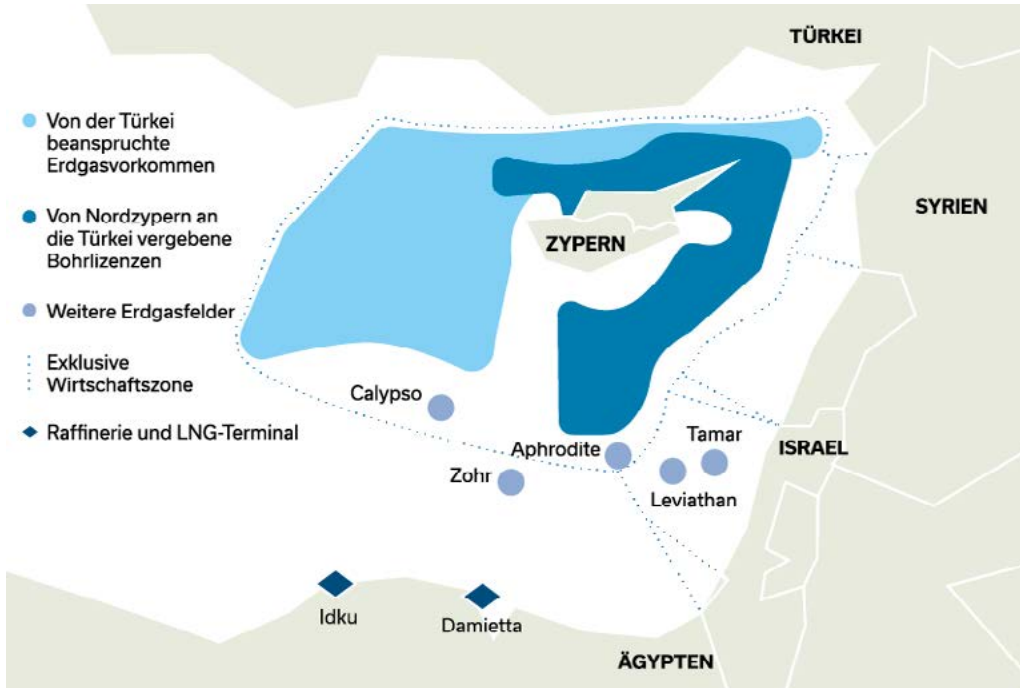
der Europäer beobachtet werden. Für die EU bereiste Energiekommissarin Kadri Simson zuletzt eifrig die Golfregion sowie Ägypten, Algerien und Aserbaidschan. Die Reiseziele überraschen dabei kaum. Denn zum einen hatten die nach Russland größten europäischen Öl- und Gaslieferanten – Norwegen, Großbritannien und die Niederlande – zuletzt erklärt, nur eingeschränkt in der Lage zu sein, ihre Kapazitäten zu erhöhen.¹⁰ Zum anderen aber liegt es nahe, gerade die Staaten der süd- und südöstlichen europäischen Nachbarschaft – von Nordafrika bis an den arabischen Golf mit ihren reichen Öl- und Gasreserven – in den Fokus zu nehmen. Hierbei gilt es jedoch, die Möglichkeiten und Grenzen

alternativer Energieimporte nach Europa abzuschätzen.

Nordafrika und das östliche Mittelmeer: Partner mit Wenn und Aber

Die Handelsbeziehungen Europas im Bereich fossiler Brennstoffe mit nordafrikanischen Ländern wie Marokko, Algerien, Libyen und Ägypten sind etabliert und teilweise belastungsfähig. Es bestehen seit Jahrzehnten direkte Pipelineverbindungen: Medgaz transportiert algerisches Gas direkt nach Spanien oder es gelangt über die beiden Transitstaaten Tunesien (TransMed) und Marokko (Maghreb-Europe-Pipeline,

Abb. 3: Gasvorkommen im östlichen Mittelmeer und in der umstrittenen exklusiven Wirtschaftszone Zyperns



Quelle: eigene Darstellung nach Weisflog 2019, N. 13.

MEP), die ihrerseits ebenfalls algerisches Gas beziehen, nach Südeuropa. Im subregionalen Vergleich verfügt Algerien mit 2,3 Billionen Kubikmetern über die größten Erdgasreserven. Grenzen für die Verfügbarkeit algerischen Erdgases für den Export nach Europa bestehen allerdings in der in die Jahre gekommenen Pipeline-Infrastruktur sowie der Anfälligkeit für politische Krisen. Die seit 1996 bestehende MEP etwa ist seit 2021 aufgrund bilateraler Spannungen zwischen Algerien und Marokko außer Betrieb. Algier verlängerte den Liefervertrag nicht mehr, um Rabat – bislang erfolglos – zu Konzessionen im Westsaharakonflikt, der beide Nachbarn seit Jahrzehnten entzweit, zu zwingen. Für die iberische Halbinsel entstand somit aufgrund ihrer Abhängigkeit von algerischem Gas die Notwendigkeit, sich an die neue Lage anzupassen.¹¹ Zudem unterhält Algerien aus historischen Gründen auf den Feldern Politik, Rüstung und Energie enge Beziehungen zu Moskau – etwa über eine Gazprom-Beteiligung an algerischen Gasfeldern. Dies macht Algerien

aus europäischer Sicht zwar nicht zu einem unzuverlässigen, aber doch zu einem mit Vorsicht zu betrachtenden Partner.

Libyen wiederum verfügt über große Rohöl- und Gasreserven (6,3 Milliarden Tonnen Rohöl; 1,4 Billionen Kubikmeter Erdgas). Im Jahr 2020 erreichten 4,2 Milliarden Kubikmeter libyschen Gases vornehmlich als Flüssiggas Europa. Bei Flüssigerdgas (Liquefied Natural Gas, LNG) wird Erdgas soweit heruntergekühlt, dass es sich verflüssigt und unabhängig von einer bestehenden Pipeline-Infrastruktur etwa per Schiff transportiert werden kann. Steigerungen beim Öl- und Gasexport in das benachbarte Europa werden erwartet, wenn die Förderung und Produktion am großen Feld Tahara-Hamada im Westen des Landes im laufenden Jahr zunimmt und notwendige Investitionen in die bestehende, aber nur auf kleiner Kapazität laufende Gaspipeline Greenstream fließen.¹² Doch schränken die seit Ausbruch des Bürgerkrieges 2011 beschädigte Infrastruktur sowie der noch ungelöste politische Konflikt

zwischen West- und dem ölfreuen Ostlibyen, welches seinerseits auch von Russland unterstützt wurde, sowohl die Produktion als auch den Export auf absehbare Zeit ein.

Im östlichen Mittelmeer haben sich des Weiteren in den letzten Jahren Ägypten und Israel zu wichtigen energiepolitischen Akteuren sowie möglichen Exporteuren fossiler Energie nach Europa entwickelt. Direkte Pipelineverbindungen aus der Region nach Europa gibt es bislang allerdings nicht. Ägypten steigerte durch die Erschließung des Offshore-Gasfelds Zohr – mit möglicherweise 850 Milliarden Kubikmetern das größte Reservoir im Mittelmeer¹³ – seine Erdgasreserven auf 2,1 Billionen Kubikmeter. Israel wiederum verbucht durch das Feld Leviathan etwa 600 Milliarden Kubikmeter auf sich. Während das Land bislang Erdgas zum einen für den Eigenbedarf fördert, es zum anderen als Handelsgut und politisches Mittel nutzt, um seine Beziehungen mit Nachbarländern wie Ägypten oder Jordanien zu stabilisieren, bergen die ägyptischen Reserven durchaus Potenzial für den Export nach Europa: Im Jahr 2021 belieferte Ägypten Europa mit etwa zwei Milliarden Kubikmetern Erdgas über seine beiden Flüssiggasterminals Idku und Damietta. Etwa 15 Prozent der ägyptischen Gasexporte gingen 2021 an europäische LNG-Terminals. Kairo könnte diese

Zahlen nach Expertenmeinung innerhalb von drei Jahren steigern und etwa 200 Milliarden Kubikmeter russischen Gases kompensieren. Hierfür müssten allerdings erst die Kapazitäten in Idku und Damietta erweitert werden und Europa müsste seinerseits die Kapazitäten für den Import und die Einspeisung von Flüssiggas erhöhen.¹⁴ Zudem wirkt der eigene Energiebedarf des bevölkerungsreichen Landes am Nil einschränkend auf die Exportmöglichkeiten.

Im östlichen Mittelmeer gibt es weiterhin Streit über die Verteilung exklusiver Wirtschaftszonen.

Hinderlich für etwaige Ausbaupläne sind zudem die weiterhin hohen Kosten für die Gasexploration im östlichen Mittelmeer, inklusive der nötigen Verflüssigung und Verschiffung. Unklar bleibt insofern, unter welchen genauen Bedingungen ägyptisches Gas zu wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden kann.¹⁵ Zudem bestehen weiterhin Streitpunkte zwischen den Mittelmeeranrainerstaaten über die Verteilung exklusiver Wirtschaftszonen. Zwar gründeten Ägypten, Israel, Zypern und Griechenland 2019

Abb. 4: EastMed-Gaspipeline unter Umgehung der Türkei



Quelle: eigene Darstellung nach Weisflog 2019, N. 13.



Erdgasfeld Leviathan: Vor der israelischen Küste lagern beträchtliche Mengen des fossilen Energieträgers. Experten bezweifeln jedoch, dass diese Vorräte in nennenswertem Umfang zur Energieversorgung in Europa beitragen werden. [Quelle: © Amir Cohen, Reuters.](#)

mit dem sogenannten East Mediterranean Gas Forum eine intergouvernementale Organisation, mit der sie – unter Beteiligung Italiens, Frankreichs und anderer Staaten, jedoch unter Ausschluss der Türkei – einen regionalen Gasmarkt mit entsprechend wettbewerbsfähigen Gaspreisen entwickeln möchten. Elementarer Teil dessen ist der Bau einer fast 2.000 Kilometer langen Pipeline (EastMed) aus Gasfeldern des östlichen Mittelmeeres entlang der südlichen zypriotischen Küste nach Kreta, die mit einer Kapazität von bis zu 20 Milliarden Kubikmetern einen Beitrag zur Energieversorgung Europas leisten soll.¹⁶ Allerdings wurde bislang keine endgültige Entscheidung über den Bau der Pipeline getroffen, da teilweise große Skepsis besteht, ob sich dieser rechnet und technisch machbar ist. Experten

halten es daher für wahrscheinlich, dass „Gas aus dem östlichen Mittelmeer [...] die Staaten wohl kaum in die Lage versetzen [wird], in nennenswertem Umfang Gas nach Europa liefern zu können. Die Energiequellen dürften deshalb vor allem zur Versorgung der heimischen Märkte verwertbar sein.“¹⁷

Die Ausgrenzung der Türkei aus dem Kooperationsregime der östlichen Mittelmeeranrainer hatte in den vergangenen Jahren zudem eine aggressive Haltung Ankaras gegenüber seinen Nachbarn hervorgerufen, die bislang im Bereich der regionalen Energiepolitik nur geringfügig abgenommen hat. Weiterhin sieht sich die Türkei im Recht, Explorationen innerhalb der von ihr wahrgenommenen und darin von internationalen

Regeln abweichenden Seegrenzen zu betreiben. Mit dieser teilweise sogar militarisierten Politik isolierte sich Ankara und büßte stark an Verlässlichkeit gegenüber seinen Nachbarn ein. Des Weiteren verhindert der ungelöste Zypernkonflikt und konkret der Ausschluss der nur von der Türkei anerkannten Türkischen Republik Nordzypern von jeglicher Verteilung der Energiegewinne nennenswerte Fortschritte in der regionalen energiepolitischen Kooperation, gerade auch hinsichtlich eines Pipelinebaus. Dieser müsste die Türkei und Zypern einbeziehen, um ökonomisch und ökologisch sinnvoll sowie politisch tragfähig zu sein.¹⁸

Die OPEC lehnt es bislang ab, mehr Öl zu fördern und hält an dem mit Russland vereinbarten Ölförderplan fest.

Zwar präsentiert sich die Türkei seit Ende 2021 als konzilianter regionaler Player mit enger Anbindung an Europa sowie nicht zuletzt auch als diplomatischer Vermittler im Krieg zwischen Russland und der Ukraine.¹⁹ Energiepolitisch bleibt Ankara allerdings ein komplexer und schwieriger Partner Europas, der zudem bezüglich seiner eigenen Energieversorgung weiterhin stark von Russland abhängig ist²⁰ und durch seine Pipelinepolitik mit Russland auch die Schwächung der Ukraine und die Abhängigkeit des Balkans von Russland beförderte. Allerdings kann sich die Türkei weiterhin als Transitland für alternative fossile Energieflüsse nach Europa anbieten: Sie leitet über die seit 1998 bestehende ostanatolische Ölpipeline aserbaidjanisches Erdöl über Georgien an die türkische Mittelmeerküste (Baku-Tbilisi-Ceylan, BTC). Jüngere Gasfunde an der Schwarzmeerküste verringern die eigene Abhängigkeit von Russland, wobei seit 2018 vor allem auch aserbaidjanisches Erdgas mittels der Transanatolischen Pipeline (TANAP) über Georgien und die Türkei nach Griechenland und Italien gelangt. Von derzeit 16 Milliarden Kubikmetern Gas soll die Transportmenge bis 2026 verdoppelt werden.²¹ Würde es der Türkei

gelingen, darüber hinaus auch noch verstärkt Öl und Gas aus dem Irak oder sogar aus Iran (im Falle eines Wegfalls westlicher Sanktionen gegen das Regime in Teheran) in sein Transportsystem zu integrieren, könnte sich das Land als zentraler Lieferant fossiler Energie für Europa profilieren²² – ein Faktor, der sowohl im Beitrittsgesuch der Türkei gegenüber der Europäischen Union als auch hinsichtlich der machtpolitischen Position von Präsident Recep Tayyip Erdoğan zunehmend ins Gewicht fallen dürfte.

Neue Bedarfe, alte Bekannte: Die Golfstaaten

Auf der Suche nach neuen Lieferanten für Öl und Gas fällt der europäische Blick gerade auch auf die großen Energieproduzenten und langjährigen Partner am Golf. Als Alternative für Rohölimporte aus Russland böte sich grundsätzlich Saudi-Arabien an. Das Königreich besitzt rund 17 Prozent der nachgewiesenen Erdölreserven der Welt, ist der weltweit größte Rohölexporteur und besitzt derzeit eine freie Kapazität von etwa 180 Tausend Tonnen pro Tag, während den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) täglich 160 Tausend Tonnen zur Verfügung stünden. Gemeinsam könnten sie Experten zufolge den erwarteten Ölmarkt auf den Weltmärkten verhindern und Preise senken.²³ Doch die bereits jetzt zunehmende Politisierung der Energiemärkte verkompliziert die Lage. Der Ölpreis ist wegen des Krieges in der Ukraine auf über 100 Dollar pro Fass gestiegen, den höchsten Stand seit 2014. Russland bezieht 40 Prozent seiner Einnahmen aus dem Öl- und Gasgeschäft. Seit Ausbruch des Konflikts haben die USA und die EU versucht, Saudi-Arabien, die VAE und Katar zu ermutigen, ihre Produktion zu steigern, um dadurch die Weltmarktpreise zu senken und die Abhängigkeit Europas von Importen aus Russland zu verringern. Die von Saudi-Arabien geführte Organisation erdölexportierender Länder (Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC) lehnte es anfangs kategorisch ab, entscheidend mehr Öl zu fördern und hielt an dem mit Russland im Rahmen der Gruppe OPEC+ vereinbarten Ölförderplan fest. Anfang Juni 2022 verkündete das Ölkartell auf Druck der USA und ihrer

Verbündeten jedoch eine Erhöhung der zusätzlichen Fördermenge und Riad erklärte sich bereit, Ausfälle russischen Öls auf dem Markt zu kompensieren, sollte es aufgrund der Sanktionen gegen Moskau zu einem Versorgungsengpass kommen.

Die Hintergründe dieser Partnerschaft sowie der golfarabischen Zurückhaltung hinsichtlich einer klaren Positionierung gegen Russland sind vielfältig und durch verschiedene wirtschafts- und außenpolitische Motive bedingt. Auch mit Blick auf Erdgas ist Russland ein wichtiger Gesprächspartner für die arabischen Golfmonarchien – und zwar im Forum der Gas exportierenden Länder (Gas Exporting Countries Forum, GECF). Alternativenanbieter beim Gas sind begrenzt und dieses kann aus der Golfregion ebenso wenig wie Rohöl per Pipelines, sondern nur als verflüssigtes Erdgas per Schiff nach Europa transportiert werden. Katar mit seinen riesigen Gasreserven ist der weltweit größte Lieferant von Flüssigerdgas. Doha erklärte zuletzt zwar seine Bereitschaft, zur europäischen Energiesicherheit durch zusätzliche Lieferungen beizutragen, wies jedoch gleichzeitig darauf hin, dass es nicht in der Lage sei, einseitig zu unterstützen. Für Katar wäre eine Umleitung von 10 bis 15 Prozent möglich, was aber nicht ausreicht, um russisches Gas kurzfristig zu ersetzen.²⁴ Bis 2027 plant Katar, seine jährlichen LNG-Kapazitäten von 106 auf 174 Milliarden Kubikmeter zu erhöhen.²⁵ Allerdings ist einerseits der Großteil des katarischen LNG in langfristigen Lieferverträgen, vorrangig mit asiatischen Ländern wie China und Japan, gebunden. Andererseits mangelt es vielen europäischen Ländern, insbesondere Deutschland, an einer ausreichend ausgebauten LNG-Infrastruktur (vor allem Speicher- und Regasifizierungsanlagen, in denen das importierte Flüssigerdgas in das europäische bzw. deutsche Energienetz eingespeist würde). Die Bundesregierung kündigte bereits den Bau zweier stationärer LNG-Terminals in Wilhelmshaven und Brunsbüttel bis 2025 an. Zusätzlich sind derzeit deutschlandweit drei schwimmende LNG-Anlagen geplant; das erste mobile LNG-Terminal könnte schon Ende 2022 ans Netz gehen. Damit könnten rund neun Milliarden Kubikmeter Gas bezogen werden – fast 20 Prozent der

Gasmenge, die bislang aus Russland bezogen wird.²⁶ Die Kostenfrage der aufwändigen Neuschaffung von Infrastruktur für das grundsätzlich teurere LNG ist bei alledem bislang jedoch ebenso wenig beantwortet wie Fragen des Umweltschutzes mit Blick auf die wenig ressourcenschonende globale LNG-Verschiffung.

Wirtschaftsminister Habeck reiste im März 2022 zu politischen Gesprächen nach Katar und in die VAE, um über die Zukunft der deutschen Energieversorgung zu verhandeln. In Doha vereinbarten Deutschland und Katar eine langfristige Energiepartnerschaft für LNG-Lieferungen. Dies ist bisher jedoch eher als ein strategischer Fahrplan zu verstehen. Insbesondere die Grünen, die noch wenige Wochen vor der durch den russischen Angriffskrieg initiierten „Zeitenwende“ mit großer Skepsis auf die arabischen Golfstaaten blickten, vollziehen in Anbetracht der neuen Entwicklungen einen bemerkenswerten Sinneswandel und mutierten vom Kläger zum „Bittsteller“²⁷. Das bisherige Grüne Narrativ einer Energiepolitik der Zukunft, die die umstrittenen Produzenten am Golf ausklammert, scheint gescheitert.

Hohe Öl- und Gaspreise befördern nicht nur in Europa und den USA, sondern auch am Golf das Umdenken hin zu alternativen Energien.

Aber: Auch diese Weltregion und ihr Energiesystem sind nicht frei von regionalen Instabilitäten. Die fast schon regelmäßigen Angriffe der jemenitischen Houthi-Gruppe auf Aramco-Einrichtungen in Saudi-Arabien zeigen, dass mit einer Neuausrichtung der Energieversorgung an den Golf andere Störfaktoren wie militärische Angriffe auf Exportinfrastrukturen die Versorgungssicherheit beeinflussen können. Und nicht zuletzt bleibt trotz gegenwärtiger relativer Entspannung auch die regionale Rivalität insbesondere zwischen Saudi-Arabien und Iran ein Problem, das sich wie schon in der

Vergangenheit negativ etwa auf die Durchfahrt von Tankern durch die Straße von Hormus auswirken kann. Vor allem aber gilt: Eine langfristige Bindung Europas an die Abnahme von mehr Rohöl aus Saudi-Arabien und den VAE oder Erdgas aus Katar würde zwar die Abhängigkeit von Moskau verringern, aber gleichzeitig neue Abhängigkeitsverhältnisse schaffen. Zudem sollte Europa aufmerksam die Strategie der Golfstaaten verfolgen, durch die Förderung erneuerbarer Energien für den nationalen Verbrauch mehr fossile Brennstoffe für den Export bereitzustellen. Damit reizen sie potenzielle Importländer gegenwärtig zusätzlich an, sich in stärkere Abhängigkeiten zu begeben.

Aufbruch in eine erneuerbare Epoche: Grüner Strom ...

Zusätzlich zur entscheidenden Rolle, die insbesondere den arabischen Golfstaaten bei der weltweiten Öl- und Gasversorgung zukommt, hat die Region auch mit Blick auf einen weiteren Aspekt das Potenzial, zum Gravitationszentrum der energiepolitischen Debatten der kommenden Jahre aufzusteigen. Trotz allen Rückgriffs auf fossile Energieträger werden die politischen Auswirkungen des Ukraine-Kriegs die klimabedingte Energiewende schneller als gedacht vorantreiben. Denn hohe Öl- und Gaspreise befördern nicht nur in Europa und den USA, sondern auch am Golf das Umdenken in Richtung alternativer Energien. So bahnt sich derzeit auch im fossilen Kraftwerk der Welt ein energiepolitischer Epochenwandel an.

Die Golfregion verfügt sowohl über die natürlichen Gegebenheiten für die Erschließung erneuerbarer Energiequellen und damit einhergehend den Abbau von CO₂-Emissionen als auch über die notwendigen Finanzmittel, um die globale und regionale Energiewende voranzutreiben. Diese finanziellen Voraussetzungen werden sich vor dem Hintergrund des weltweit gestiegenen Bedarfs an fossiler Energie weiter verstetigen. Umwelt- und energiepolitische Interessen und Beweggründe stehen dabei auch, aber nicht nur im Vordergrund,

denn ebenso entscheidend sind regional- und machtpolitische sowie sicherheits-, wirtschafts- und wohlstandspolitische Aspekte. Zudem können die arabischen Golfstaaten bei der Abkehr von fossilen Brennstoffen – trotz oder eben gerade wegen der zentralen Bedeutung, die Öl und Gas auch weiterhin für ihre Wirtschafts- und Gesellschaftsmodelle haben – auf einen vorhandenen Erfahrungsschatz und viele zukunftsgeordnete Versprechungen verweisen.²⁸

Je schneller Erdöl an Bedeutung verliert, desto mehr geraten der Wohlstand und die regionale Machtposition der Golfstaaten in Bedrängnis.

Einst weltwirtschaftlich marginalisierte Kleinststaaten auf der arabischen Halbinsel, stiegen die arabischen Golfmonarchien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu wohlhabenden und mächtigen Petrostaaten auf. Je schneller die Bedeutung des „schwarzen Goldes“ ab- und jene des grünen Stroms zunimmt, desto eher geraten der Wohlstand und die regionale Machtposition der Golfstaaten in Bedrängnis. Das in ihrer Geschichte als wichtige weltweite Energielieferanten erworbene oder importierte Fachwissen der Golfstaaten im Energiesektor ist für ihren eigenen Wohlstandserhalt, aber eben auch für den Übergang in eine „postkarbonische Wirtschaftsordnung“ unabdingbar. In den letzten Jahren haben sie begonnen, sich auf ein kommendes Zeitalter nach dem Öl vorzubereiten und sich für die Übernahme einer regionalen und globalen Führungsrolle bei der Energiewende in Stellung gebracht. Beweggründe hierfür sind in vielen Fällen das Bedürfnis, die eigenen rentierstaatlichen Herrschaftssysteme innenpolitisch weiter legitimieren zu können, die politischen Verhältnisse in den eigenen Gesellschaften zu stabilisieren, zugleich „Nation Branding“ zu betreiben und international an Reputation zu gewinnen.

Dabei scheinen die Länder des Golfkooperationsrats bei ihren Ansätzen einem gemeinsamen Muster zu folgen. In ihren umfangreichen nationalen Strategieplänen und „Visionen“ haben sich die Golfstaaten auf ambitionierte Zielsetzungen mit Blick auf erneuerbare Energien und Wasserstoff als Energieträger der Zukunft festgelegt. Saudi-Arabien beispielsweise – weiterhin der weltweit größte Erdölexporteur, dessen Staatseinnahmen zu fast 90 Prozent aus dem Ölsektor stammen – strebt an, bis 2030 die Hälfte seiner Energie aus erneuerbaren Quellen zu gewinnen. Derzeit liegt der Anteil erst bei 0,3 Prozent, weshalb das Vorhaben Expertenmeinungen zufolge als ambitioniert bis unrealistisch einzuordnen ist.²⁹ Gleichwohl sollen Milliarden in die Forschung und Entwicklung von Projekten fließen. Die VAE wiederum kündigten 2021 ihre strategische Initiative „Net Zero 2050“ an, die eine Nullsetzung der Nettokohlenstoffemissionen bis zum Jahr 2050 vorsieht, wobei saubere Energie aus erneuerbaren Quellen (und Atomkraft) eine der wichtigsten Säulen bei der Reduzierung der CO₂-Emissionen darstellt.³⁰

In den vergangenen Jahren steigerten Länder wie Saudi-Arabien und die VAE – bei gleichzeitiger Erhöhung der Öl- und Gasproduktion – die Produktionsmengen von aus erneuerbaren Quellen generiertem Strom deutlich; die VAE erreichen mittlerweile eine Menge ähnlich derer europäischer Länder wie Ungarn oder der Schweiz.³¹ Gerade aufgrund ihres enormen und nicht ausreichend genutzten Solarenergiepotenzials haben die Golfstaaten einige der größten Solarprojekte der Welt initiiert, darunter das 2012 südlich von Dubai begonnene, mit einer angestrebten Leistung von fünf Gigawatt weltgrößte Solarenergiekraftwerk mit einer Fläche von

77 Quadratkilometern und einem Investitionsvolumen von 13,6 Milliarden US-Dollar. Auch geht das Potenzial an Solarenergie über die reine Energieversorgung hinaus. So bereitet beispielsweise ein saudisches Großprojekt, die weltweit größte solarbetriebene Meerwasserentsalzungsanlage in Al Khafdschi, Salzwasser unter Einsatz von Photovoltaikstrom zu Süßwasser auf – täglich genug für 100.000 Menschen.



Die Energie kommt längst nicht mehr nur aus dem Boden: Die arabischen Golfstaaten haben im Laufe des vergangenen Jahrzehnts einige der größten Solarenergieprojekte der Welt gestartet.

Quelle: © Ashraf Mohammad Alamra, Reuters.

Nicht zu unterschätzen ist dabei natürlich auch die außen- und innenpolitische Dynamik des Anspruchs eines grünen Hochglanz-Images. Die Region zieht nicht nur mit „grünen“ internationalen Großereignissen weltweite Aufmerksamkeit auf sich – von der Expo 2020 (2021/22) in Dubai mit ihren nachdrücklichen Themenschwerpunkten auf *green economy* und Innovationen in Klimaschutz und Nachhaltigkeit, über die

Weltklimakonferenz von Abu Dhabi (COP 28, 2023) bis hin zur Fußballweltmeisterschaft 2022 in Katar. Letztere wird von ihren Organisatoren als kohlenstoffneutrales Event unter dem Titel „Green Qatar 2022“ beworben und soll entsprechende innovative Nachhaltigkeitseideen, wie etwa die schnelle Rückmontage der aufgebauten Stadien, umsetzen.³² Auch engagieren sich die Golfstaaten vor allem finanziell



für den internationalen Kampf gegen den Klimawandel und gehen neue Allianzen ein. So stellten die Emirate am Rande der Weltklimakonferenz in Glasgow 2021 eine Partnerschaft mit der Internationalen Agentur für Erneuerbare Energien (IRENA), mit Sitz in der Öko-Modellstadt Masdar City bei Abu Dhabi, vor. Mit ihr soll eine „Energy Transition Accelerator Financing“-Plattform als internationales Finanzierungswerkzeug entwickelt werden, das es Entwicklungsländern ermöglichen soll, die Wende hin zu erneuerbaren Energien zu vollziehen. Die VAE wollen hierfür 400 Millionen US-Dollar bereitstellen und so einen gewichtigen Beitrag dafür leisten, dass mindestens eine Milliarde US-Dollar an Mitteln zusammenkommt, die für die Erzeugung von 1,5 Gigawatt sauber erzeugter und gespeicherter Energie bis 2030 eingesetzt werden sollen.³³

... und Wasserstoff aus der Wüste

Schließlich wetteifern Saudi-Arabien und die VAE darum, in der Energiewelt der Zukunft weltweit führende Exporteure von Wasserstoff zu werden. Dabei handelt es sich vor allem um blauen oder grünen Wasserstoff, bei dem Strom aus der Erdgasverbrennung bzw. aus erneuerbaren Energiequellen zur Elektrolyse – der Spaltung von Wasser in Wasserstoff und Sauerstoff – genutzt werden kann. Die Herstellung erfolgt mit reduzierten beziehungsweise ohne Kohlenstoffemissionen. Der erzeugte Wasserstoff kann entweder direkt als Antriebskraft für Motoren und Turbinen genutzt oder über eine Methanisierungsstufe zu synthetischem Gas (*power-to-gas*) – Wasserstoff soll mittelfristig vor allem Erdgas ersetzen – oder zu Flüssigkraftstoffen (*power-to-liquid*) weiterverarbeitet werden. Diese *green fuels* lassen sich dann in der Wärmeerzeugung und im Mobilitätssektor sowie in der Stahl- oder Chemieindustrie einsetzen. Experten erwarten, dass grüner Wasserstoff eine Schlüsselrolle bei der Defossilisierung der Weltenergiewirtschaft spielen wird.³⁴

Die VAE verfügen über sehr gute Voraussetzungen für die kostengünstige Produktion von Wasserstoff aus erneuerbaren Energien und wollen

bereits 2022 erste Wasserstofflieferungen nach Deutschland ermöglichen.³⁵ 2021 wurde in Dubai die erste solarbetriebene Anlage für grünen Wasserstoff in der Region errichtet. Tagsüber nutzt die Anlage einen Teil des erzeugten Stroms aus dem angegliederten Solarpark, um Wasserstoff zu erzeugen. In der Nacht wird der grüne Wasserstoff in Strom umgewandelt, um die Stadt mit nachhaltiger Energie zu versorgen. Und auch Saudi-Arabien plant die grüne Wasserstoffzukunft in großen Maßstäben: In NEOM, einer geplanten 85 Quadratkilometer großen, kohlenstofffreien „Zukunftsstadt“ im Norden des Königreichs, soll die weltweit größte Anlage für grünen Wasserstoff entstehen. Deren Elektrolyseanlage soll aus einer installierten Leistung erneuerbarer Energie in Höhe von vier Gigawatt betrieben werden – ein Bedarf, der zehnmal größer ist als die aktuell bestehende Solarkapazität Saudi-Arabiens.³⁶

Der Golf könnte zu einem Testfall für den Ausbau grüner Elektrifizierung werden.

Auch verfolgen die Golfstaaten große Pläne mit Ammoniak, das sich aufgrund seines hohen Wasserstoffgehalts als Brennstoff eignet und in flüssiger Form leicht zu speichern und zu transportieren ist. Aufsehen erregte der weltgrößte Ölkonzern Saudi Aramco im September 2020, als er erstmals blauen Ammoniak aus Saudi-Arabien nach Japan exportierte. Ebenso treiben die VAE in Abu Dhabi den Bau einer Produktionsanlage für blauen Ammoniak voran und schlossen ihrerseits 2021 ein Kooperationsabkommen für Ammoniak mit Japan ab.³⁷

Beispiele wie diese zeigen, dass die Golfstaaten bereit sind, ihre Einnahmen aus dem Geschäft mit fossilen Brennstoffen in zukünftige Innovationen sowie in die regionale und weltweite Energiewende zu stecken. Insgesamt könnte der Golf zu einem Testfall für den Ausbau grüner Elektrifizierung werden, mit Ausstrahlungskraft

auf den gesamten Nahen Osten und Nordafrika – eine Region mit erheblichem Nachholbedarf bei der Modernisierung und effizienten Gestaltung ihrer Energieinfrastruktur.

Langfristige und vielfältige Partnerschaften: Zeit für „polygame“ Energiepolitik

Die vorangegangene Betrachtung zeigt: Die Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas, insbesondere die arabischen Golfstaaten, werden derzeit als ein möglicher Ausweg aus dem europäischen Energieversorgungsdilemma betrachtet. Aufgrund ihrer Reserven an Öl und Gas sowie bestehender Infrastrukturen können sie die EU kurz- bis mittelfristig mit einer begrenzten Menge an zusätzlichen fossilen Brennstoffen versorgen. Um Energieimporte aus Russland aber gänzlich zu ersetzen, kann Europa nicht allein auf die Länder der südlichen und südöstlichen Nachbarschaft bauen: Mit Ausnahme Nordafrikas bestehen keine direkten Pipelineverbindungen nach Europa für eine kostengünstige Anschaffung von Erdgas. Zudem verfügt das europäische Verbundnetz noch nicht über ausreichende Kapazitäten für die LNG-Anlandung und -Einspeisung. Darüber hinaus werden viele vor allem asiatische Länder einen anhaltend hohen Bedarf an Rohöl und Flüssigerdgas zu decken haben und mit Europa um golfarabisches LNG konkurrieren.

Die Diskussion um fossile Substitute für russisches Öl und Gas wäre zudem zu kurz gedacht, bezöge man nicht den energiepolitischen Zeitenwandel mit ein. Schon vor dem Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine standen auch in Europa die Zeichen auf Umschwung hin zu alternativen Energieträgern. Diese Dynamik hat durch die schmerzhaft Realisierung der europäischen Energieabhängigkeiten starken Aufwind erfahren. Neben dem European Green Deal von 2019 schlug die EU-Kommission im Frühjahr 2022, in Verbindung mit der Ankündigung des Ausstiegs aus dem Öl- und Gashandel mit Russland, die Entwicklung eines neuen Energieplans vor, der sowohl die Widerstandsfähigkeit des EU-weiten Energiesystems

erhöhen als auch Klimaschutzziele Genüge tun soll: So soll etwa nicht nur die Öl- und Gasversorgung durch ausgebaute Pipeline-Anbindungen an nicht-russische Lieferanten diversifiziert und vermehrt Flüssigerdgas importiert werden. Ebenso wird angestrebt, durch eine Produktions- und Import-Ausweitung von Biomethan und grünem Wasserstoff eine schnellere Verringerung des Einsatzes fossiler Brennstoffe und den Ausbau der erneuerbaren Energien sowie Versorgungssicherheit zu erreichen.³⁸ Gerade auch in diesem Zusammenhang bieten sich die Länder des Nahen Ostens, allen voran die arabischen Golfstaaten, als vielversprechende Ansprechpartner und zentrale – wenn auch kritisch zu betrachtende – Akteure einer zunehmend dekarbonisierten Weltökonomie an.

Eine beständige Überwindung der Abhängigkeit von Moskau erfordert also eine Anpassung der deutschen und europäischen Politik gegenüber den Golfstaaten sowie langfristige Kooperation und Partnerschaft mit den arabischen Nachbarländern bei der Investition in den Aufbau einer gemeinsamen Infrastruktur – für die Produktion und den Handel von Öl und Gas, aber eben auch von Solar- und Windenergie sowie grünem Wasserstoff. Letztlich bleibt entscheidend, den deutschen und europäischen Energiemix so breit wie möglich aufzustellen und die Zahl der Energiequellen und -lieferanten so groß wie möglich zu halten, um stärkere Abhängigkeiten – von Petro- wie Elektrostaaten – zu verhindern. Zugleich können und sollten Europa und Deutschland den Energieproduzenten und -lieferanten im Nahen Osten und Nordafrika nicht als Bittsteller, sondern als Partner begegnen. Mit Energie-Innovations-Partnerschaften können die Länder die Transformation hin zu erneuerbaren Energien, mehr Energieeffizienz, *green economy* und der anbrechenden Wasserstoffzukunft bewerkstelligen. Europa und Deutschland haben hier Know-how und Verlässlichkeit zu bieten, die auch in der Region Anklang finden werden.

Simon Engelkes und **Ludwig Schulz** sind Referenten in der Abteilung Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Europäische Kommission 2022: REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy, Pressemitteilung, 08.03.2022, in: <https://bit.ly/3MOrOA3> [26.04.2022].
- 2 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2022: Fortschrittsbericht Energiesicherheit, 25.03.2022, S. 3 f., in: <https://bit.ly/3w73m9y> [09.05.2022].
- 3 Unter Dekarbonisierung wird die Reduktion von bzw. der Verzicht auf CO₂ verursachende Technologien verstanden. Der oft synonym genutzte Begriff der Defossilisierung bezeichnet die Substitution von fossilen Brennstoffen durch *green fuels*.
- 4 Armbrüster, Tobias 2022: „Es geht darum, sich nicht mehr so eng an Russland zu binden“, Interview mit Robert Habeck, Deutschlandfunk, 02.03.2022, in: <https://bit.ly/3wbVie5> [26.04.2022].
- 5 Eurostat 2022: The EU imported 58% of its energy in 2020, 28.03.2022, in: <https://bit.ly/38fA5l8> [26.04.2022]; Mayr, Jakob 2022: Europas offene Flanke, 07.02.2022, in: <https://bit.ly/3MapYfW> [26.04.2022].
- 6 Eurostat 2022, N.5.
- 7 Schnuck, Oliver / Zierer, Maximilian 2022: Öl und Gas aus Russland: Wie belastbar sind die Zahlen?, BR24, 10.03.2022, in: <https://bit.ly/3LOvYqi> [26.04.2022].
- 8 Statistisches Bundesamt 2022: Fakten zum Außenhandel mit Russland, Pressemitteilung N 010, 24.02.2022, in: <https://bit.ly/3P6v66Q> [26.04.2022].
- 9 Bauer, Jakob / Endt, Christian / Grefe-Huge, Carla / Uken, Marlies 2022: Ein heikler Entzug, Zeit Online, 29.04.2022, in: <https://bit.ly/3ykcSZH> [01.05.2022].
- 10 Gries, Lothar 2022: Wer könnte Russlands Lücke füllen?, Tagesschau, 21.01.2022, in: <https://bit.ly/3N1yXAh> [26.04.2022]; Müller, Tobias 2022: Groninger Gretchenfrage, taz, 07.03.2022, in: <https://taz.de/!5834114> [26.04.2022].
- 11 Spanien konnte mit den USA eine Erhöhung amerikanischer Flüssiggasimporte aushandeln. Janker, Karin / Schröder, Thore 2022: Die Möglichkeiten einer Insel, Süddeutsche Zeitung, 14.03.2022, in: <https://sz.de/1.5546836> [26.04.2022].
- 12 Mohamed, Moataz / Hussein, Yasmin 2022: Libya's NOC announces opening of Tahara oilfield, Reuters, 21.02.2022, in: <https://reut.rs/3MVziEy> [26.04.2022].
- 13 Weisflog, Christian 2019: „Global Risk“: Ägypten ist ein Energieriese auf tönernen Füßen, Neue Zürcher Zeitung, 05.09.2019, in: <https://nzz.ch/-ld.1506234> [26.04.2022].
- 14 Saied, Mohamed 2022: Egypt seeks to boost gas exports to Europe as Russia-Ukraine war drags on, Al-Monitor, 17.03.2022, in: <https://bit.ly/3ylxdOh> [26.04.2022].
- 15 Weisflog 2019, N.13.
- 16 NS Energy: Eastern Mediterranean Pipeline Project, in: <https://bit.ly/3P6KkZy> [26.04.2022].
- 17 Axt, Heinz-Jürgen 2022: Streit um Energiequellen und Einflussphären im östlichen Mittelmeer. Völkerrecht und Geopolitik, in: Südosteuropa-Mitteilungen 62: 1, S. 36 (auf Basis weiterer Expertenquellen).
- 18 Zur Konfliktgemengelage in den letzten Jahren siehe Tanchum, Michaël 2021: Eastern Mediterranean in Uncharted Waters: Perspectives on Emerging Geopolitical Realities, Konrad-Adenauer-Stiftung, 02.12.2020, in: <https://bit.ly/3N1fdg5> [09.05.2022].
- 19 Hermann, Rainer 2022: Die Türkei besinnt sich auf ihre Verankerung im Westen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.04.2022, in: <https://faz.net/-gq5-ap1b6> [26.04.2022].
- 20 Nach Angaben des türkischen Wirtschaftsministeriums deckt Russland 45 Prozent des türkischen Erdgas- sowie 17 Prozent des Rohölbedarfs und liefert 40 Prozent des Benzins. Daily Sabah 2022: Turkey has no plans to cut Russian oil imports, welcomes Iran supply, 09.03.2022, in: <https://bit.ly/3LWQWI3> [26.04.2022]. Zentrale Bedeutung hat Russland über seine Gaspipeline TurkStream sowie auch über den Bau des ersten Atomkraftwerks im türkischen Akkuyu.
- 21 Lmahamad, Ayya 2021: TANAP capacity to reach 16 bcm in 2022, Azernews, 08.10.2021, in: <https://bit.ly/3kPqmop> [26.04.2022].
- 22 Mihm, Andreas 2022: Wie die Türkei Europa mit Gas versorgen will, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.02.2022, in: <https://faz.net/-gqe-al88h> [26.04.2022].
- 23 Chronas, Vasileios / Hanelt, Christian 2022: The EU and the Middle East: Exploring alternatives to Russian Energy, Bertelsmann Stiftung, 15.03.2022, in: <https://bit.ly/3Fv9vR7> [26.04.2022].
- 24 Forough, Mohammadbagher 2022: No quick fix for European energy needs, in: Salesio Schiavi, Francesco / Serra, Mattia: MENA Oil & Gas in the Energy Crisis: A Thorn Bed for Washington?, Mediterranean Dialogues, Italian Institute for International Political Studies (ISPI), 31.03.2022 in: <https://bit.ly/3wigjgI> [15.04.2022].
- 25 El Dahan, Maha / Mills, Andrew 2022: Qatar's LNG production capacity to reach 126 mln T a year by 2027, says Emir, Reuters, 22.02.2022, in: <https://reut.rs/3P4vy5A> [26.04.2022].
- 26 Tagesschau 2022: Erstes LNG-Terminal kommt schneller, 11.04.2022, in: <https://bit.ly/3wbnJT7> [26.04.2022].
- 27 Deutsche Welle 2022: EU will Gas für alle kaufen, 23.03.2022, in: <https://p.dw.com/p/48wYN> [26.04.2022].
- 28 Zumbrägel, Tobias 2020: Beyond greenwashing: Sustaining power through sustainability in the Arab Gulf monarchies, Orient 61: 1, S. 28–35, in: <https://bit.ly/3wdDnxf> [09.05.2022].
- 29 Gespräch der Autoren mit einem deutschen Energieexperten, April 2022.

- 30 Barrington, Lisa 2021: UAE launches plan to achieve net zero emissions by 2050, Reuters, 07.10.2021, in: <https://reut.rs/3MXj7qo> [12.03.2022].
- 31 BP 2021: Statistical Review of World Energy 2021, S.56, in: <https://on.bp.com/3KTw7vD> [09.05.2022].
- 32 McKinnon, Kyle 2021: Qatar touts dismountable stadium for ‚sustainable‘ 2022 World Cup, Deutsche Welle, 25.11.2021, in: <https://p.dw.com/p/43QNY> [12.03.2022].
- 33 International Renewable Energy Agency (IRENA) 2021: UAE and IRENA Launch USD 1 billion Global Finance Platform to Accelerate Renewable Energy, Pressemitteilung, 03.11.2021, in: <https://bit.ly/3whOFAn> [12.03.2022].
- 34 Grinschgl, Julian / Pepe, Jacopo Maria / Westphal, Kirsten 2021: Eine neue Wasserstoffwelt. Geotechnologische, geoökonomische und geopolitische Implikationen für Europa, SWP-Aktuell 78, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 08.12.2021, in: <https://bit.ly/37vikOi> [10.05.2022].
- 35 Tagesschau 2022: Wasserstoff-Kooperation mit den Emiraten, 21.03.2022, in: <https://bit.ly/3kWHJnf> [26.04.2022].
- 36 Air Products 2020: Air Products, ACWA Power, and NEOM Sign Agreement for \$5 Billion Production Facility in NEOM Powered by Renewable Energy for Production and Export of Green Hydrogen to Global Markets, 07.07.2020, in: <https://bit.ly/36pHZXE> [12.03.2022].
- 37 Mitsuka, Takashi 2021: Prospects for Japan-Middle East Relations in the Coming Age of Decarbonisation, Manara Magazine, Cambridge Middle East and North Africa Forum (MENAF), 08.12.2021, in: <https://bit.ly/3smju67> [12.03.2022].
- 38 Europäische Kommission 2022, N.1.



Macht und Ressourcen

Neue Energiepartnerschaften und Dekarbonisierungsschub?

Der Ukrainekrieg und seine energiepolitischen Folgen in Asien

Christian Hübner

Der russische Angriff auf die Ukraine hat auch auf den asiatischen Energiemärkten für Turbulenzen gesorgt. Die Folgen sind vielfältig: Einerseits dürfte der Preissprung für fossile Energieträger der Dekarbonisierung in vielen asiatischen Staaten neuen Schwung verleihen. Andererseits könnten Länder wie Indien und insbesondere China versuchen, die von den westlichen Staaten zunehmend verschmähten russischen Energieressourcen günstig zu beziehen. Dem von Sanktionen überzogenen Moskau entstehen daraus Möglichkeiten für neue Energiekooperationen – aber auch Risiken in Form von wachsenden Abhängigkeiten.

Auf den Energiemärkten ist der Ausnahmezustand mittlerweile Normalzustand. Allein in den vergangenen zwei Pandemie Jahren mussten die Energieversorgungsinfrastrukturen zunächst aufgrund der Lockdowns Tiefst- und später im Zuge der wirtschaftlichen Erholung Höchstpreise bewältigen. Die hohen Energiepreise wirken daher bereits spürbar bremsend auf die weltwirtschaftliche Entwicklung. Hinzu kommen Rohstoffengpässe, unter anderem bei kritischen Mineralien im Bereich der Technologien für erneuerbare Energien, in der Halbleiterbranche und in der chemischen Industrie. Die globalen Folgen sind unterbrochene Wertschöpfungsketten und Produktionseinschränkungen. Der Angriff Russlands auf die Ukraine verschärft diese Entwicklungen und könnte darüber hinaus zu einer grundlegenden Neuordnung der globalen Energiesicherheitsstrukturen führen, die auch und vielleicht sogar besonders in Asien sichtbar werden wird.

In Rekordzeit hat der Russland-Ukraine-Konflikt die Gewissheit über zuverlässige Gaslieferungen aus Russland für Europa, die sogar während des Kalten Krieges galt, über Bord geworfen. Das Erstaunliche daran ist, dass die energiepolitische Entkoppelung zwischen Europa sowie weiteren westlichen Demokratien und Russland nun anscheinend mutwillig von beiden Seiten angestrebt wird. Für Europa, das zwar mit der Dekarbonisierung bis 2050 seine Energieversorgung ohnehin weitestgehend auf

regenerative Energieträger umstellen will, ist das trotzdem ein gewagter Schritt. Kurzfristig ist es auf Gas-, Öl- und Kohleimporte aus Russland sowie auf für Dekarbonisierungstechnologien wichtige kritische Mineralien angewiesen und riskiert Energieausfälle. Dennoch ist Europa zunehmend willens, in Anbetracht der sicherheitspolitischen Dimensionen des Krieges einen hohen Preis für die Energieunabhängigkeit von Russland zu bezahlen. Inwieweit Russland diese Entwicklung vorausgedacht hat, lässt sich im Nachgang schwer einschätzen, allerdings arbeitet es seit Jahren intensiv am Ausbau seiner asiatischen Energiebeziehungen, insbesondere zu China.

In der Region Asien und Pazifik befinden sich die Energiegroßkonsumenten China, Indien, Japan und Südkorea, deren Energienachfrage globale Wirkung besitzt. Die russische Orientierung Richtung Osten ist aus energiewirtschaftlichen Gründen deshalb nicht verwunderlich. Ob Asien aber tatsächlich als Ersatzregion für den Energieexport taugt, muss sich angesichts der Reaktion des Westens, die Russland in einem historisch einmaligen Vorgang innerhalb kürzester Zeit zum am stärksten sanktionierten Land der Welt gemacht hat, erst noch zeigen.

Asiatische Energiemärkte

Der Krieg zwischen der Ukraine und Russland wirkt sich über direkte und indirekte Kanäle auf die Energiesicherheit der Region Asien und

Pazifik aus. Von unmittelbarer Bedeutung sind die Energiebeziehungen Russlands zu Asien. Von Russlands Ölexporten gingen 2021 knapp die Hälfte nach Europa und etwas weniger als 40 Prozent nach Asien.¹ Beim Gas gingen knapp 75 Prozent nach Europa und nur 13 Prozent nach Asien.² Bei der Kohle hingegen exportierte Russland mehr als 50 Prozent nach Asien und nur knapp 30 Prozent nach Europa.³ Die Energiesanktionen der USA, die zwar kurzfristig durchaus zu einer ökonomischen und politischen Isolation Russlands auf den Weltenergiemärkten führen, werden an diesem Energiegeschäft kaum etwas ändern können. Denn China als asiatischer Hauptabnehmer für Öl, Kohle und Gas aus Russland hat deutlich gemacht, dass es seinen Handel mit Moskau nicht wegen der westlichen Sanktionspolitik einschränken wird.⁴

Die indirekten Effekte des Krieges in Europa auf den Energiemarkt zeigen schon heute ihr disruptives Potenzial für Asien.

Daneben importieren im nennenswerten Umfang Japan, Südkorea und Vietnam russisches Flüssiggas (Liquefied Natural Gas, LNG), Kohle und Öl, allerdings im Vergleich zu China in einem weitaus geringeren Maße. Japan ist zudem unmittelbar an LNG- und Ölproduktionsanlagen im russischen Teil des Ostpazifiks beteiligt. Japan unterstützt einen Beschluss der G7-Staaten, Ölimporte aus Russland zu beenden bzw. auslaufen zu lassen. Allerdings wird Japan, das in einem hohem Maße von Energieimporten abhängig ist, aus Energiesicherheitsgründen keine schnelle Loslösung von Ölimporten aus Russland vornehmen.

Die indirekten Energiemarkteffekte des Krieges in Europa zeigen indes schon heute ihr disruptives Potenzial für Asien. Europäische Regierungen und Unternehmen treiben die sich ohnehin auf hohem Niveau befindlichen Preise für Kohle,

Öl und Gas mit ihrer Nachfrage nach Alternativen zu Energieimporten aus Russland weiter nach oben. Für Asien, das in der Gesamtbetrachtung eine Energienettoimportregion ist, folgt daraus die Erhöhung der lokalen Energiepreise, die wiederum die Inflation von Landeswährungen in vielen Ländern der Region Asien und Pazifik zur Folge hat.⁵ Die Verschuldung in der Region dürfte durch fiskalpolitische Gegenmaßnahmen vieler Regierungen zunehmen und langfristig zu einer Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt führen.⁶

Es gibt in der Region Asien-Pazifik aber auch Ausnahmen von dieser Entwicklung: Malaysia, Indonesien und Australien sind Energienettoexporteure und werden zumindest aus der volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung heraus von der erhöhten Energierohstoffnachfrage profitieren.⁷ Malaysia ist der zweitgrößte Ölproduzent in Südostasien und der fünftgrößte LNG-Exporteur der Welt. Das Land liegt geografisch zudem geradezu ideal für den Welthandel: Die Straße von Malakka ist ein zentrales Nadelöhr für den globalen Rohstoffhandel. Indonesien ist das größte Kohleausfuhrland der Welt und exportiert ebenfalls LNG. Beide südostasiatischen Staaten erwarten durch die steigenden globalen Energiepreise erhebliche Mehreinnahmen. Auf der anderen Seite gewähren sie umfassende Energiesubventionen, um ihre heimischen Energiepreise für die Endverbraucher in der Industrie, aber auch im Privatbereich gering zu halten. Ein Teil der Mehreinnahmen wird dort deshalb für die erhöhten Energiesubventionskosten aufgebracht werden. Indonesien muss zudem einen großen Teil seines Öls importieren und ist deshalb von den hohen Ölpreisen negativ betroffen. Hier schließt sich eine strenge Regulierung der Kohleexporte an, die sicherstellen soll, dass die heimische Energieversorgung nicht gefährdet ist. Im Januar 2022 führte diese sogar kurzfristig zu einem Exportstopp. Insgesamt werden Malaysia und Indonesien jedoch wirtschaftlich betrachtet die Risiken vergleichsweise gut bewältigen.

Mehreinnahmen durch Rohstoffexporte erzielt gegenwärtig Australien. Schon während der Energieknappheit Ende vergangenen Jahres im Zuge

der wirtschaftlichen Erholung von der Pandemie konnte Australien von steigenden Preisen in Asien für Kohle und LNG profitieren. Jetzt sind es auch noch europäische Energieunternehmen, die nicht nur kurzfristig australische Energiere Ressourcen kaufen wollen, sondern gewillt sind, langfristige Verträge abzuschließen. Das deutsche Energieunternehmen EON plant zudem den Import von australischem grünen Wasserstoff.⁸

Gas gilt in vielen asiatischen Ländern als sichere Brückenenergie.

Vom Krieg in der Ukraine besonders betroffen ist in Asien der Gasmarkt.⁹ Der Preis für LNG wird durch die Nachfrage aus Europa, das händeringend nach Alternativen zu Importen aus Russland sucht, nach oben getrieben. Für asiatische LNG-Importeure insbesondere in Süd- und Südostasien ist das eine Herausforderung, da sie, im Vergleich zu den ostasiatischen Abnehmern Japan und Südkorea, in diesen hohen Preiskategorien oftmals nicht mitbieten können, ohne sich umfassend zu verschulden. Bangladesch ist dabei in einem besonderen Maße betroffen.¹⁰ Gas gilt in vielen asiatischen Ländern als sichere Brückenenergie, um CO₂-Emissionen mittel- bis langfristig zu senken, aber auch um die wachsende Energienachfrage zu decken. Die geplanten und bereits getätigten Investitionen in den Gassektor sind deshalb sehr hoch. In Indonesien, den Philippinen, Vietnam, Südkorea und Japan übersteigen die Planungen für den Aufbau von Kapazitäten für die Gasnutzung schon heute die Abschaltquote von Kohlekraftwerken.¹¹

Die größten Investitionen tätigt gegenwärtig China beim Aufbau seiner Gasinfrastruktur. China kann als einziges asiatisches Land auf eine Gaspipeline nach Russland zurückgreifen, die mit langfristigen Lieferverträgen vor dem überhitzten asiatischen LNG-Markt schützt. Hier schließt sich an, dass China auch russisches LNG über den Schiffsweg importieren kann. Schwierig

wird es jedoch für die südostasiatischen Länder, insbesondere Vietnam, Thailand und Myanmar, die sehr stark in den Aufbau von heimischen Gaskraftwerken und LNG-Terminals investiert haben. Diese Investitionen geraten nun aufgrund der anhaltend hohen LNG-Preise auf den Prüfstand. Die Folgen für diese und andere Länder könnten hohe Risiken für die Energiesicherheit sein.

Neue Energiepartnerschaften: Russland-Indien

Wie verheerend die indirekten Energiemarkteffekte in Asien kurzfristig sind, die zugleich auch mittel- bis langfristig zu direkten Veränderungen der regionalen Energielieferbeziehungen führen können, zeigt sich am Beispiel Indien. Für den nach China zweitgrößten Ölimporteur Asiens, der mehr als 80 Prozent seines Ölverbrauchs importiert, sind die hohen Energiepreise besonders riskant.¹² Umfassende Subventionsregime zur Sicherung von Energiepreiskorridoren sind nur rudimentär vorhanden und können deshalb die Energiepreiserhöhungen¹³ nicht wirkungsvoll abschwächen. Die hohen Preise werden mehr oder weniger direkt an die Endverbraucher in der Industrie und die Privathaushalte weitergegeben. Die indische Regierung erwägt deshalb, ihre Öl-, Kohle- und Flüssiggasimporte aus Russland, die bisher weniger als fünf Prozent der Gesamtenergieimporte ausmachen, auszuweiten.¹⁴ In diesem Zusammenhang ist auch die mögliche Beteiligung indischer Energieunternehmen an russischen Energieprojekten zu sehen. Der Handel soll mit Blick auf westliche Sanktionen über ein eigens dafür eingerichtetes Rubel-Rupie-Zahlungssystem abgewickelt werden.¹⁵

Für Indien ist günstiges russisches Öl eine attraktive Gelegenheit. Russland bietet sein Öl mit erheblichen Preisnachlässen an.¹⁶ Indien muss sich dabei auch keine politische Inkonsequenz vorwerfen lassen. Es kann auf eine lange Partnerschaft mit Russland zurückblicken. Der Kritik begegnet Indien zudem mit dem validen Argument, dass auch Europa weiterhin russische Energiere Ressourcen importiert.



Günstige Gelegenheit: Während westliche Staaten russische Energieträger zunehmend ersetzen, könnte Indien sie Moskau künftig zu Billigpreisen abnehmen. [Quelle: © Adnan Abidi, Reuters.](#)

Die Herausforderungen im Ausbau der Energiehandelsbeziehungen zu Russland liegen für Indien indes eher darin, dass sich indische Raffinerien auf die russische Ölqualität einstellen müssen, die vom Öl aus dem Nahen Osten abweicht. Zudem könnte die Handelslogistik kompliziert werden. Die US-Sanktionen auf russisches Öl würden den finanziellen Teil des Handels aufgrund des geplanten Rubel-Rupie-Zahlungssystems zwar nicht betreffen, aber Logistikunternehmen würden sich einem gewissen Reputationsrisiko aussetzen, das sich real etwa in hohen Versicherungsprämien für den Schiffsverkehr niederschlagen könnte. Hinzu kommt, dass sich bisherige Öllieferanten aus dem Nahen Osten oder Kohleexporteure wie Australien und Indonesien schnell und gegebenenfalls langfristig auf andere Nachfrager wie Japan und/oder Südkorea

ausrichten könnten. Für Indien könnten damit etablierte langjährige Energiebeziehungen gefährdet werden und die Abhängigkeit von russischen Energieressourcen steigen.

Russisch-chinesische Energiepartnerschaft

Die enge Energiepartnerschaft zwischen Russland und China ist nicht nur aus der aktuellen politischen Situation heraus betrachtet konsequent. Russland verfügt über große Vorkommen fossiler Energieträger wie Öl, Kohle und Gas, aber auch Aluminium und kritische Mineralien wie Nickel, die unter anderem bei Technologien für erneuerbare Energien gebraucht werden. China wiederum ist zur globalen Marktmacht aufgestiegen. Es produziert diverse Güter für den Weltmarkt und braucht dafür Energie und Rohstoffe. Zugleich verbindet beide Länder die geografische



Nähe in Form einer langen gemeinsamen Grenze. Es ergeben sich energiewirtschaftliche Vorteile für beide Seiten.

Gegenwärtig ist Russland für China nach Saudi-Arabien der zweitgrößte Öllieferant, nach Indonesien der zweitgrößte Kohlelieferant und nach Turkmenistan und Australien der drittgrößte Gaslieferant (Pipeline- und LNG-Importe zusammengenommen).¹⁷ Umgekehrt ist China unter anderem an russischen LNG-Terminals sowie gemeinsamen Pipelines beteiligt. Ein weiterer Einstieg chinesischer Energieunternehmen in russische Energieversorgungsunternehmen ist durchaus denkbar. Russland gehört damit für China zum festen Energiepartnerportfolio. Allerdings ergibt sich daraus noch keine einseitige Energieabhängigkeit Chinas von Russland. China achtet auf einen breiten Energieimportmix aus verschiedensten Ländern weltweit. Der Löwenanteil der chinesischen Energieimporte stammt nicht aus Russland. Auf der anderen Seite ist China für Russland in Asien das wichtigste Energieexportland.

Die energiewirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern haben sich vor allem in den vergangenen Jahren – nicht zuletzt im Vorfeld und Nachgang der russischen Besetzung der Krim – intensiviert. Seit 2019 liefert die Pipeline Power of Siberia 1 (POS 1) Gas direkt von Russland nach China. Die Kooperation für die POS 1 sowie die chinesischen Beteiligungen an den russischen LNG-Terminals Yamal LNG und Arctic LNG 2 kamen unmittelbar im Anschluss an die Krimkrise zustande. Während der Olympischen Winterspiele in Peking verkündeten China und Russland weitere Energieabkommen. So sollen die Gasexporte von Russland nach China erhöht werden. Dafür soll Gas aus den Vorkommen vor der russischen Pazifikinsel Sachalin nach Nordchina fließen. Gegebenenfalls könnte dabei die POS 1 mit der entsprechenden Pipeline vom Pazifik (Sachalin-Chabarowsk-Wladiwostok) verbunden werden.¹⁸ Ebenfalls während der Olympischen Winterspiele wurde ein Ölabkommen erneuert, infolgedessen russisches Öl über eine bestehende Pipeline durch Kasachstan nach China exportiert wird. Sie ergänzt die russische

Ostsibirien-Pazifik-Pipeline. Die russisch-chinesischen Energiebeziehungen könnten zudem perspektivisch durch die Power of Siberia 2 (POS 2), die durch die Mongolei verlaufen soll und dort Sojus-Wostok-Pipeline genannt wird, eine weitere Intensivierung erfahren. Diese Pipeline soll sogar in der Lage sein, auf Gas zuzugreifen, das eigentlich für die Versorgung Europas gedacht ist.

Erste chinesische Unternehmen verhalten sich zurückhaltend, wenn es um den Erwerb von russischem Öl geht.

Für China ist der Ausbau der Energiebeziehungen zu Russland vor allem mit Blick auf die Pipelines und LNG-Terminals ein attraktives Geschäft. China hat ehrgeizige Klimaziele und will, auch wenn der Ausbau der Kohlekraftwerke und die Reaktivierung von Kohleminen anlässlich der Energiekrise Ende 2021 wieder Fahrt aufgenommen haben, seinen Kohleanteil am Energiemix perspektivisch reduzieren. Gas ist dafür von großer Bedeutung. Die langfristigen Pipeline-Anbindungen zu Russland sind dabei eine stabile Variante insbesondere angesichts der volatilen Preise für LNG auf dem Weltmarkt, die durch die europäische Gasnachfrage weiter nach oben getrieben werden. China kann sich damit vom hochkompetitiven globalen LNG-Markt entkoppeln. Die enge Energiepartnerschaft trägt zudem zur Verbesserung der Energiesicherheit in China bei.

Das intensivierte Energiegeschäft zwischen Russland und China ist für das Reich der Mitte allerdings nicht ohne Risiko. Zwar kann das Land dauerhaft wichtige Energierohstoffe günstig erwerben, aber die US-Sanktionen können vor allem für international agierende chinesische Energieunternehmen zum Problem werden. Der Ausschluss russischer Banken aus SWIFT ist dabei aus energiewirtschaftlicher Sicht zwischen Russland und China nur ein geringes Problem. Die chinesische Alternative Cross-Border Interbank Payments System

(CIPS) könnte substituierend zum Einsatz kommen, indem Zahlungsabwicklungen in Yuan getätigt werden. Schwierig wird es aber, wenn die USA tatsächlich nachgelagerte Sanktionen einsetzen. Dann könnten international agierende chinesische Energieunternehmen von den internationalen Märkten oder Banken ausgeschlossen werden. Und tatsächlich verhalten sich erste chinesische Unternehmen zurückhaltend, wenn es um den Erwerb von russischem Öl geht.¹⁹ Ob chinesische

Energieunternehmen aber nicht doch Wege finden werden, um die Sanktionen legal zu umgehen, wird sich zeigen.

Energiegeopolitik und Dekarbonisierung

Aus energiepolitischer Sicht scheint der Krieg zwischen Russland und der Ukraine eine schon länger anhaltende Entwicklung zu beschleunigen: Die weltweiten Anbieter fossiler Energieträger aus Afrika, dem Nahen Osten und



Lateinamerika orientieren sich nach Asien, weil dort schon heute und zukünftig ohnehin eine höhere Nachfrage für Öl, Kohle und Gas herrscht. Die Orientierung Russlands zum asiatischen Energiemarkt kann rein wirtschaftlich gesehen und auch mit Blick auf die Klimaziele der EU deshalb durchaus als strategisch konsequent betrachtet werden. Russlands Energiebeziehungen zu China sind dabei von grundlegender Bedeutung. Es geht nicht nur um den chinesischen Energiemarkt, welcher

der größte asiatische Energieabsatzmarkt ist, sondern auch darum, insgesamt einen Zugang nach Asien zu bekommen.

China kann aufgrund des strategischen Ausbaus der Energiebeziehungen zu Russland seine Energiesicherheit verbessern.

Für Russland könnte dieser Schritt nun aber mit einer voraussichtlich nahezu vollständigen wirtschaftlichen und politischen Entkoppelung von Europa und weiteren westlichen Demokratien verbunden sein. Russlands Kalkül, gegebenenfalls seine fossilen Energierohstoffe in Asien und Europa gleichzeitig anzubieten und diese Situation strategisch zu nutzen, wird damit vermutlich mittelfristig nicht aufgehen. Die Folge der Sanktionen ist ein wirtschaftlich enorm geschwächtes Russland, das immer stärker in ökonomische Abhängigkeit von China gerät. Russland muss dabei hinnehmen, dass die Abwicklung seiner Handelsgeschäfte, die noch mehrheitlich auf US-Dollar-Basis stattfindet, nicht den Rubel stärkt, sondern den chinesischen Yuan. Die Ankündigung Russlands, gegenüber „unfreundlichen Staaten“ Energiegeschäfte nur noch in Rubel abzuwickeln, kann wohl als Reaktion auf diese Erkenntnis gewertet werden. Auf der anderen Seite besitzt Russland nicht nur Öl, Kohle und Gas. Auch kritische Mineralien wie Nickel, die essenziell für den Bau von Batterien für Elektroautos sind, gehören dazu. Die Preise dafür sind ebenfalls massiv gestiegen. Europa wird auch diese Rohstoffimporte aus Russland angesichts der aktuellen Situation ersetzen müssen, wenn es seine Klimaziele erreichen will. Es wird dabei mit China im Wettbewerb stehen, das diese Rohstoffe ebenfalls braucht.

Aus Sibirien nach China: Seit 2019 leitet eine Pipeline Gas direkt von Russland ins Reich der Mitte. Über eine geplante neue Trasse könnte künftig auch ursprünglich für Europa vorgesehenes Gas gen Peking fließen.

Quelle: © Maxim Shemetov, Reuters.



Der Ausbau von Energiebeziehungen zwischen Indien – US-Verbündeter im Indopazifik – und Russland könnte eine fundamentale Signalwirkung auf die Energiesicherheit der ganzen Region entfalten. Hierbei geht es nicht nur um die globalpolitische Systemkonkurrenz, sondern auch um regionale Einflussphären. Indien ist neben China der größte Energieimporteur in Asien. Es wird sich nun zeigen, ob auch andere asiatische Länder angesichts der hohen Weltmarktpreise auf vergleichsweise billige Energieressourcen Russlands zurückgreifen werden und damit US-Sanktionen zuwiderlaufen. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass süd- und südasiatische Staaten, die gegenwärtig von hohen LNG-Preisen besonders betroffen sind, auf russisches LNG zurückgreifen. Letztlich beziehen auch die europäischen Staaten nach wie vor russische Energieressourcen.

Für Russland ist die Erweiterung seiner Energiebeziehungen nach Asien nicht ohne Risiko. Sein fester Energiepartner China und der womöglich neue Energiepartner Indien stehen in regionaler Konkurrenz zueinander und die russisch-pakistanischen Energiebeziehungen könnten durchaus eine negative Wirkung auf das Verhältnis zu Indien entfalten. Aber vielleicht ist gerade diese Verbindung Russlands zu Pakistan auch ein Grund für Indien, die Handelsbeziehungen zu Russland zu vertiefen. Auf der anderen Seite unterhält Russland schon seit Jahrzehnten Handelsbeziehungen mit verschiedensten Ländern in der Region, vor allem im Bereich Waffenexporte, was unter geopolitischen Gesichtspunkten als noch viel sensibler einzuordnen ist. Dennoch wird Indien abwägen müssen, wie es die Aufrechterhaltung eines politischen Gegengewichts zu China in der Region und die dafür notwendigen Kooperationen mit anderen westlichen Demokratien mit seinen nationalen Energiesicherheitsinteressen dauerhaft in Einklang bringen will.

China kann aufgrund des strategischen Ausbaus der Energiebeziehungen zu Russland seine Energiesicherheit verbessern. Es erhält weiteren und dauerhaften Zugang zu russischen Energieressourcen und Infrastrukturen. Für China geht es aber nicht nur darum, seine Energiesicherheit zu verbessern, sondern auch die chinesischen

Klimaziele (CO₂-Emissionsspitze bis 2030 und CO₂-Neutralität bis 2060) mit Gas als Alternative zu Kohle voranzutreiben. Hier schließt sich der Ausbau seiner Grüne-Technologien-Industrie mit heimischen Wertschöpfungsketten an, die längst eine globale Dimension hat. China unterhält mittlerweile dank seiner Monopole auf kritische Mineralien wie Seltene Erden auf heimischem Boden und dank des Engagements staatlicher chinesischer Unternehmen bei der Förderung weiterer wichtiger Rohstoffe in zahlreichen anderen Staaten – etwa in Indonesien und auf den Philippinen – einen profitablen Wirtschaftszweig rund um Technologien für erneuerbare Energien. Im Bereich der Solarpanelproduktion ist es sogar weltweit führend. China könnte sich mit den zusätzlichen Gasimporten und den daraus perspektivisch folgenden geringeren CO₂-Emissionen auch wesentlich besser auf den europäischen CO₂-Grenzausgleich einstellen, der für die CO₂-intensive chinesische Exportindustrie zu einem großen Problem werden könnte.

Wie sich der Krieg in Europa auf die Dekarbonisierung in Asien insgesamt auswirkt, ist schwer vorherzusehen. Allerdings kann wohl davon ausgegangen werden, dass die enorme Verteuerung fossiler Energieträger die ohnehin schon wirtschaftlich konkurrenzfähigen erneuerbaren Energien im Vergleich noch billiger macht. Viele Staaten in Asien werden vor diesem Hintergrund den Einstieg in die erneuerbaren Energien oder deren breiten Ausbau vermutlich intensivieren und den Ausbau von Brückenenergien wie Gas reduzieren. Womöglich wird auch die Kernkraft davon profitieren. Für die asiatische Energiesicherheit hat der Krieg in Europa in jedem Fall Konsequenzen. Neue Energiepartnerschaften werden Einfluss auf die großen systemischen Auseinandersetzungen in Asien nehmen – und die Dekarbonisierung könnte am Ende sogar beschleunigt werden.

Dr. Christian Hübner leitet das Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Hongkong.

- 1 Hooper, Hilary / Barden, Justine / Raghuvier, Tejasvi 2022: Europe is a key destination for Russia's energy exports, U.S. Energy Information Administration (eia), 14.03.2022, in: <https://bit.ly/3x7GUiK> [08.04.2022].
- 2 Ebd.
- 3 Ebd.
- 4 Feng, John 2022: China to Exploit West's Ban on Russian Energy by Buying up Cheap Oil and Gas - Report, Newsweek, 09.03.2022, in: <https://bit.ly/3NPxhLo> [28.03.2022].
- 5 Jiao, Claire / Curran, Enda 2022: Here's how surging oil prices shift the economic outlook in Asia, The Japan Times, 09.03.2022, in: <https://bit.ly/3jkTNxU> [28.03.2022].
- 6 Tan, Eunice / Chan, Terry 2022: Ukraine Conflict Divides Asia's Energy Haves And Have-Nots, S&P Global Ratings, 09.03.2022, in: <https://bit.ly/3NXaygr> [28.03.2022].
- 7 Carnell, Robert 2022: The Asian economies most exposed to the Russia-Ukraine Conflict, ING Think Economic and Financial Analysis, 03.03.2022, in: <https://bit.ly/37rbxZS> [28.03.2022].
- 8 Stratmann, Klaus 2022: Eon baut „Wasserstoffbrücke“ von Australien nach Deutschland, Handelsblatt, 29.03.2022, in: <https://bit.ly/3NYHfdF> [07.04.2022].
- 9 Lei, Liang 2021: ‚Crisis in the making‘: new report throws doubt on feasibility of Asia's gas projects, Eco-Business, 21.12.2021, in: <https://eb.news/nLAbfp4aTVmA> [28.03.2022].
- 10 The Financial Express 2022: Cutting energy subsidy? Bangladesh already faces price challenges amid global volatility, 26.02.2022, in: <https://bit.ly/378QOB0> [28.03.2022].
- 11 Rozansky, Robert / Shearer, Christine 2021: Asia's Coal Bust Risks Being Followed by a Gas Boom, Global Energy Monitor, 12/2021, S.1, in: <https://bit.ly/3DVwzYl> [28.03.2022].
- 12 Powell, Lydia / Akhilesh, Sati / Tomar, Vinod Kumar 2022: India's oil imports: Trends in diversification, Observer Research Foundation, 02.04.2022, in: <https://bit.ly/3jgqjky> [07.04.2022].
- 13 Biswas, Soutik 2022: Ukraine: Is India headed for an oil price shock?, BBC News, 04.03.2022, in: <https://bbc.in/3jnawej> [29.03.2022].
- 14 Tan, Weizhen 2022: India is snapping up cheap Russian oil, and China could be next, CNBC, 28.03.2022, in: <https://cnb.cx/3jeQnwy> [29.03.2022].
- 15 Kumar, Bhaswar 2022: How rupee-ruble trade mechanism is shaping up, Business Standard, 28.03.2022, in: <https://bit.ly/3xcTg97> [29.03.2022].
- 16 Russell, Clyde 2022: India looks to Russia to solve the energy crisis Moscow created, Nasdaq, 17.03.2022, in: <https://bit.ly/3rdq6D3> [29.03.2022].
- 17 Meidan, Michal 2022: The Russian invasion of Ukraine and China's energy markets, Oxford Energy Comment, The Oxford Institute for Energy Studies, 03/2022, S.2, in: <https://bit.ly/36WDxRb> [06.04.2022].
- 18 Ebd., S. 4.
- 19 Aizhu, Chen / Zhu, Julie / Xu, Muyu 2022: China's Sinopec pauses Russia projects, Beijing wary of sanctions, Reuters, 25.03.2022, in: <https://reut.rs/3uipMF8> [06.04.2022].



Macht und Ressourcen

Mehr Energiesicherheit in Südosteuropa

Kann Rumänien Teil der Lösung sein?

Otilia Nutu

Dank seiner relativen Energieunabhängigkeit könnte Rumänien zu einem regionalen Akteur für Energiesicherheit werden und damit die Bemühungen der EU unterstützen, sich von russischen Energielieferungen abzukoppeln. Doch dazu bedarf es Einsatzbereitschaft und Willenskraft. Derzeit ist ein Großteil der Infrastruktur veraltet und wird weder den Umwelanforderungen noch den massiven Nachfrageveränderungen der postkommunistischen Zeit gerecht, wodurch sogar die Energiesicherheit des Landes selbst gefährdet ist. Die kritischen Schwachstellen liegen genau dort, wo es gilt, die russische Dominanz rasch zu begrenzen, nämlich bei Gas und indirekt auch bei Strom.

Auf den ersten Blick scheint Rumänien in den europäischen Statistiken heute zu den energieunabhängigsten EU-Mitgliedsländern zu gehören. 2020 lagen Rumäniens Einfuhren russischer Energieträger – Gas (15,5 Prozent), Öl (37 Prozent) oder Kohle (11,8 Prozent) – anteilmäßig unter dem EU-Durchschnitt. Während die Abhängigkeit der EU von russischen Energielieferungen insgesamt bei 24 Prozent liegt, sind es in Rumänien lediglich 17 Prozent.¹ Zudem verfügt das Land im Vergleich zum Rest der Union auch nur über einen relativ kleinen Energiesektor. Mit einem Gesamtenergieverbrauch von 25 Millionen Tonnen Öläquivalenten (TOE) im Jahr 2020 entsprach Rumäniens Energiekonsum gerade einmal 2,5 Prozent des EU-Gesamtverbrauchs oder 11 Prozent des deutschen und weniger als ein Drittel des polnischen Verbrauchs.² Angesichts dessen ließe sich die rumänische Energiesicherheit verhältnismäßig einfach durch eine koordinierte EU-Energiesicherheitspolitik gewährleisten. Dazu würden etwa ein schnelleres Erreichen der Verbundfähigkeit von Infrastrukturen, gemeinsame Gaseinkäufe unter Federführung der Europäischen Kommission oder Solidaritätsmechanismen zur gegenseitigen Unterstützung der EU-Mitglieder gehören. Da Rumänien zudem der zweitgrößte Gasproduzent in der EU ist und über unerschlossene Ressourcen im Schwarzen Meer und an Land sowie über ein beachtliches Potenzial für Strom aus regenerativen Energien verfügt, könnte das Land sogar die Energiesicherheit in der gesamten Region gewährleisten und

zu einem alternativen Lieferanten für Länder mit relativ geringem Energieverbrauch wie Bulgarien, Ungarn, Serbien oder die Republik Moldau (ebenfalls Teil des EU-Energiemarktes) werden.

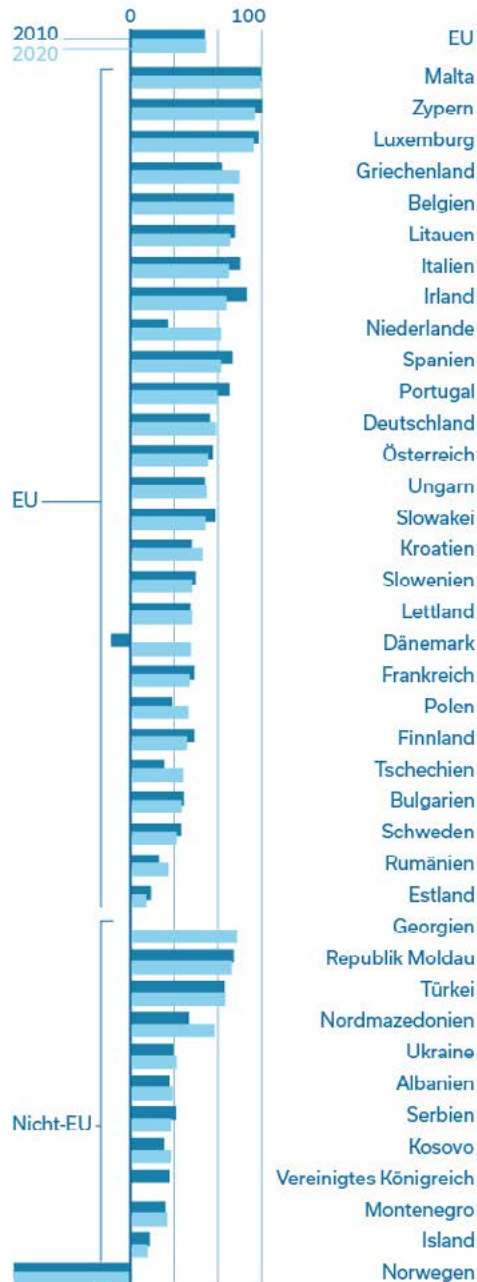
Leider hat die relative Energieunabhängigkeit in Verbindung mit mangelnder Kompetenz, schlechter Regierungsführung und dem Vertrauen auf Unterstützung durch die EU im Fall der Fälle dazu geführt, dass Rumänien bisher wenig Anreiz dafür sah, seinen Energiesektor umzustrukturieren. Seit Jahren mangelt es den rumänischen Entscheidungsträgern in der Energiewirtschaft an Gespür für die Dringlichkeit von Investitionen in wichtige Energieinfrastrukturen, und EU-Fördermittel und privatwirtschaftliche Finanzmittel fließen nach wie vor nur unzureichend in die Modernisierung des Sektors.

Dabei ist Energieabhängigkeit an sich kein besonderer Grund zur Beunruhigung. Sie sollte für Verbraucher und Länder kein Grund zur Sorge sein, solange es genügend Lieferanten, Transportwege und faire Handelsbedingungen zur Deckung des Energiebedarfs gibt. Die entscheidende Frage – und das Kernproblem der Energiesicherheit in der Welt nach dem 24. Februar – ist, inwieweit ein Energielieferant sie als Druckmittel für politische Zugeständnisse oder zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung einsetzen kann. Selbst wenn ein Land zu 100 Prozent von Energieimporten abhängt, stellt dies kein größeres

Problem dar, solange es genügend alternative Lieferanten mit Sitz in demokratischen Ländern gibt, die sich – von rein kommerziellen Motiven geleitet – an faire Marktregeln halten und keine versteckte politische Agenda verfolgen. Niemand in Europa hat heute irgendwelche Bedenken bei Importen aus anderen EU-Mitgliedstaaten, den USA oder Norwegen. Und andersherum: Selbst wenn ein Land nur relativ geringe Mengen eines bestimmten Energieträgers, etwa Gas, aus Russland bezieht, muss das nicht zwangsläufig Entwarnung bedeuten. Ob eine solche Abhängigkeit ein entscheidender Schwachpunkt ist oder aber leicht überwunden werden kann, hängt davon ab, ob das betreffende Land die aus Russland importierten Gasmengen leicht aus anderen Quellen (einheimischer Art oder über Gasimporte aus anderen Ländern) ersetzen oder den Verbrauch entsprechend reduzieren kann, ohne dass damit allzu schmerzhaft Anpassungen für Haushalte oder Industrie verbunden sind.

Angesichts der Charakteristika der unterschiedlichen Energieträger, wie etwa leichter Zugang zu alternativen Quellen und Versorgungswegen, Substitutionsoptionen oder Möglichkeiten zur Reduzierung des Verbrauchs, sind Öl- oder Kohleimporte aus Russland für Länder wie Rumänien weniger problematisch als Gasimporte, selbst wenn die Mengen, für die Lieferalternativen benötigt werden, größer sind als im Fall von Gas. Dies liegt daran, dass sowohl Kohle als auch Öl relativ einfach auf den internationalen Märkten eingekauft werden können und weniger von einer auf einem „natürlichen Monopol“ basierenden Netzinfrastruktur abhängig sind. Wenngleich der Zugang kaum ein Problem darstellt, dürften die Preise für Alternativen zu Importen aus Russland über dem Niveau vor 2020 liegen. Doch diesen Preis lohnt es sich zu zahlen. 2021 war der globale Energiemarkt infolge der wirtschaftlichen Erholung nach der Pandemie und der daraus resultierenden Diskrepanz zwischen Energieangebot und -nachfrage bereits angespannt. Nun sorgt die russische Invasion in der Ukraine mit ihren enormen globalen Folgen für erhebliche Volatilität.³ Rumänien ist auf keine weiteren Energieimporte aus Russland, wie Kernenergie oder

Abb. 1: Abhängigkeit von Energieimporten 2010 und 2020 (in Prozent)



Energieabhängigkeit über alle Sektoren, 2010 und 2020 (Prozent der Nettoimporte an verfügbarer Bruttoenergie in Terajoule). Norwegens Wert lag 2010 bei -512,8 und 2020 bei -623,1 Prozent. Der Exportüberschuss wurde aus Gründen der Veranschaulichung unvollständig dargestellt. Für Georgien und das Vereinigte Königreich sind keine vollständigen Daten verfügbar. Quelle: Eurostat 2022: Energy imports dependency, 2010 and 2020 (%), 01.02.2022, in: <https://bit.ly/3uBpARK> [13.04.2022].

Brennstoffe, angewiesen. Angesichts der verfügbaren Lieferalternativen für die verschiedenen Energieträger sind die am stärksten gefährdeten Teilspektoren der Energiewirtschaft Rumäniens der Gassektor und – als unmittelbare Folge der angespannten Lage auf den Gasmärkten – der Stromsektor. Dies sind aber auch die Bereiche, in denen sich das Land nicht nur aus der eigenen Abhängigkeit von Russland befreien, sondern gleichzeitig auch seine Nachbarn unterstützen kann.

Obwohl Rumänien nach wie vor der zweitgrößte Gasproduzent der EU ist, haben die Gasimporte in letzter Zeit zugenommen.

Hat sich die Situation des rumänischen Energiesektors in den vergangenen Jahren verschlechtert?

Auch wenn Rumänien, wie oben ausgeführt, unabhängiger von Energielieferungen und insbesondere von Importen aus Russland ist als andere EU-Mitgliedsländer, gilt es trotzdem, ein Auge auf den Trend zu haben. Dann wird man nämlich feststellen, dass die Abhängigkeit des Landes von Energieeinfuhren in den vergangenen zehn Jahren leicht zugenommen hat (siehe Abb. 1). Insgesamt ist dies auf eine Kombination aus der allmählichen Erschöpfung nicht regenerativer Energieträger vor und nach 1989 und dem geringen Investitionstempo bei der Stromerzeugung, der Netzentwicklung und der Erschließung neuer Gasvorkommen zurückzuführen.

Gas

Mit einem jährlichen Gesamtverbrauch von durchschnittlich etwa neun bis zehn Milliarden Kubikmetern Gas gehört Rumänien zu den Ländern mit relativ geringem Gasverbrauch. Gas wird hauptsächlich zum Heizen in Haushalten, für die Stromerzeugung, die Petrochemie

und die Düngemittelindustrie genutzt, wobei Letztgenannte nach der Liberalisierung des Gasmarktes 2013 bis 2017 einen rapiden Niedergang erlebt hat. Obwohl das Land nach wie vor der zweitgrößte Gasproduzent in der EU ist, sich seit mehreren Jahren nahezu selbst versorgt und nur einen kleinen Teil seines Konsums aus Gaseinfuhren deckt, zeichnet sich in jüngster Zeit doch ein Anstieg der Gasimporte ab. Nach Angaben der Energieregulierungsbehörde⁴ beliefen sich die Gasimporte Rumäniens 2015 auf knapp 2 Prozent. 2019 ist der Anteil der Gasimporte aus Russland auf mehr als 25 Prozent gestiegen. Unter Berücksichtigung der jüngsten Trends könnten die Importe 2030 die 50-Prozent-Marke erreichen, wenn keine neuen Vorkommen, beispielsweise aus dem Schwarzen Meer, auf den Markt gelangen. Zwischen 2017 und 2020 war die Förderung um 20 Prozent zurückgegangen, wovon die beiden größten Akteure (das staatliche Unternehmen Romgaz und die privatwirtschaftliche Firma OMV Petrom) jedoch unterschiedlich betroffen waren.⁵ Während Romgaz seine Produktion in jüngster Zeit durch die Entdeckung eines recht umfangreichen Onshore-Vorkommens bei Caragele (30 Milliarden Kubikmeter) leicht steigern konnte, verzeichnete Petrom einen raschen Produktionsrückgang und zog 2019 die Schließung oder Veräußerung von mehr als der Hälfte seiner Förderstellen in den folgenden drei bis vier Jahren in Erwägung.⁶ Zudem kündigte das Unternehmen eine Verringerung seiner Produktion um sieben Prozent im Jahr 2022 an.⁷ Somit ist die derzeitige Zunahme der Importabhängigkeit das Ergebnis einer Kombination aus rückläufigen Ressourcen, der allmählichen Erschöpfung der momentan betriebenen Gasfelder, die im Schnitt 40 bis 60 Jahre alt sind, schlechten politischen Rahmenbedingungen, einem für Onshore- und Offshore-Neuinvestitionen prohibitiven Steuersystem⁸ sowie der temporären Rückkehr zur Regulierung der Gasmärkte im Jahr 2018.

Wenngleich die derzeit genutzten Gasvorkommen rückläufig sind, so verfügt Rumänien doch auch über mehrere ungenutzte Ressourcen, wie die Vorkommen im Schwarzen Meer und den Zugang zu Gas aus dem regionalen Umfeld,



Auf Eis gelegt: Wichtige Projekte zur Gaskundung und -förderung wie das Neptun-Deep-Projekt von OMV Petrom im Schwarzen Meer sind aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen ins Stocken geraten.

Quelle: © Radu Sigheti, Reuters.

etwa über den südlichen Korridor oder zukünftig über die LNG-Häfen im Mittelmeerraum, sobald der Ausbau der Gasnetze in den anderen Ländern der Region, vor allem in Bulgarien, weitere Fortschritte macht. Im Schwarzen Meer gibt es zwei Hauptprojekte: Bei dem ersten Projekt, das kurz vor der Realisierung steht, handelt es sich um ein kleineres Vorkommen von zehn Milliarden Kubikmetern, das von Black Sea Oil & Gas (BSOG) betrieben wird. Da die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen im Mai 2022 geschaffen wurden, kann das Projekt noch im zweiten Quartal 2022 in Betrieb genommen werden, wenn der Abschluss kleinerer Restarbeiten zum Anschluss der Förderstätte an das Netz durch den Gastransportbetreiber Transgaz erfolgt. Das Vorkommen könnte für einige Jahre

rund zehn Prozent des rumänischen Verbrauchs decken. Das zweite Projekt ist Neptun Deep, ein Vorkommen, das seit Anfang 2010 auf 42 bis 84 Milliarden Kubikmeter geschätzt wird (offizielle Zahlen liegen noch nicht vor). Neptune Deep ist ein weitaus komplexeres Projekt, das Technologien erfordert, die in der Tiefseeförderung zum Einsatz kommen. Im Gegensatz zum ursprünglichen Investor Exxon verfügen die beiden derzeitigen Projektentwickler – OMV Petrom und Romgaz – aber über keine Erfahrungen auf diesem Gebiet. Noch steht eine endgültige Investitionsentscheidung der Unternehmen aus, wobei es etwa drei Jahre dauern wird, das Gas auf den Markt zu bringen. Auch dürfte keines der beiden Projekte – weder das von BSOG noch das von OMV Petrom/Romgaz – in Betrieb gehen,



solange der Gesetzgeber keine Steuersenkungen beschließt. Angesichts der in den vergangenen Jahren verabschiedeten Ad-hoc-Gesetzgebung mit Folgen für die Investitionstätigkeit, wie die Sondergewinnsteuer (eine Steuer auf Erträge oberhalb eines Schwellenwertes, bei der Investitionen kaum von der Steuer abgesetzt werden konnten), tun sich die Investoren schwer, den letzten Schritt zu gehen. Ende 2018 führte Rumänien für zwei Jahre eine Regulierung des Gasmarktes für Privathaushalte ein, derzeit wird über ein neues Gesetz diskutiert, durch das ein Teil der Gasförderung ebenfalls reguliert werden soll.

Das Unternehmen BSOG ist das Risiko eingegangen, 600 Millionen Euro in das kleinere Gasvorkommen zu investieren, in der Annahme, dass bei etwaigen Verlusten aufgrund der rumänischen Gesetzgebung die Investitionssumme in einem internationalen Schiedsverfahren zurückgefordert werden kann. OMV Petrom und sein Partner (zuerst Exxon, jetzt Romgaz) rechnen bei Neptun Deep mit Investitionen bis zu 16 Milliarden Euro, einem erheblich höheren Risiko, und schieben die Investitionsentscheidung seit Jahren vor sich her. Nunmehr könnten sich die beiden Projekte weiter verzögern, wenn beispielsweise der Einmarsch Russlands in die Ukraine langfristige Auswirkungen auf die sichere Durchfahrt im Schwarzen Meer hätte.

Zur Verringerung der Abhängigkeit von Gasimporten bedarf es nachfrageseitiger Maßnahmen, beispielsweise zur Steigerung der Energieeffizienz.

Abgesehen von Offshore-Förderprojekten könnte gegebenenfalls auch die Onshore-Gasförderung in den derzeit betriebenen Gasfeldern durch eine sorgfältige Überarbeitung der Besteuerung des Gassektors verbessert werden. Die Sondergewinnsteuer aus dem Jahr 2013 hat

unzureichende Steuervergünstigungen für Investitionen gebracht. Hinzu kommt, dass zur Gewinnung eines zusätzlichen Kubikmeters aus einer ausgeförderten Lagerstätte moderne und teure Technologien erforderlich sind. Angesichts des Zustands der bestehenden Förderindustrie handelt es sich dabei wahrscheinlich ohnehin nur um eine Option für begrenzte Mengen über einen kurzen Zeitraum.

Für den Zugang zu anderen Gasimportquellen ist es wichtig, die Verbindungsleitungen in der Region rasch auszubauen. Von entscheidender Bedeutung ist dabei in den nächsten Monaten die Fertigstellung der Leitung, die Bulgarien und Griechenland miteinander verbindet und über die aserbaidjanisches Gas durch den südlichen Korridor nach Rumänien gelangen kann. Mittlerweile drängen sowohl die Europäische Kommission als auch rumänische Entscheidungsträger auf die Beschleunigung dieses Projekts, das in den vergangenen zwei Jahren ins Stocken geraten ist. Zudem sollte sich Rumänien auch für den vollständigen Zugang zur ehemaligen Trans-Balkan-Pipeline (über den rumänischen Abschnitt Isaccea-Negru Vodă) stark machen. Obwohl die Pipeline dem Unternehmen Transgaz gehört, ist diese Transitstrecke praktisch vom übrigen Netz abgekoppelt und die rumänischen Behörden haben bisher kaum Anstrengungen unternommen, sie für Gasströme in beide Richtungen in die Republik Moldau, in die Ukraine oder nach Bulgarien zu nutzen. Da die Pipeline seit Fertigstellung von Turk Stream nicht mehr von Gazprom genutzt wird, könnten die rumänischen Entscheidungsträger nun – anders als in der Vergangenheit – ein stärkeres politisches Engagement für die vollständige Umsetzung der EU-Vorschriften über einen ungehinderten Zugang an den Tag legen.

Des Weiteren sind auch auf der Nachfrageseite Maßnahmen, etwa zur Steigerung der Energieeffizienz, notwendig, um die Abhängigkeit von Gasimporten zu verringern. Während Haushalte und gewerbliche Kleinabnehmer (Unternehmen und öffentliche Einrichtungen) in gewissem Maße vor den Preiserhöhungen im vergangenen Winter geschützt waren, haben die seit Herbst

2021 stark gestiegenen Energiepreise vor allem die Industrie, insbesondere die Düngemittel- und petrochemische Industrie, zu einschneidenden Anpassungen gezwungen. Jetzt ist es an der Regierung, die Folgen der hohen Energiepreise für diese Industriezweige sowie den Grad ihrer möglichen Betroffenheit zu analysieren und herauszufinden, inwieweit dadurch weitere größere Schäden für die Wirtschaft entstehen könnten. Da in Folge des Krieges in der Ukraine mit einer enormen Verknappung auf dem internationalen Düngemittelmarkt zu rechnen ist, sollte die Regierung sorgfältig abwägen, welches der beiden Übel leichter zu ertragen ist: weniger Düngemittel oder weniger Gas für die übrige Wirtschaft?

Die Ausbauprojekte zum Anschluss neuer Haushalte an das Gasnetz sollten aufgegeben werden.

Ein vergleichsweise schneller Erfolg bei der Senkung der Gasnachfrage könnte – ohne größere Einschränkungen der Lebensqualität – durch Senkung des Verbrauchs der Haushalte erreicht werden. Dazu sollte der Schwerpunkt der Politik auf der Wärmedämmung möglichst vieler Gebäude in den nächsten ein bis zwei Jahren liegen, statt – wie derzeit geplant – weitere Maßnahmen zur Abfederung der Stromkosten auf den Weg zu bringen. Zwar geht die 2020 verabschiedete nationale Strategie zur Gebäudesanierung⁹ davon aus, dass bis 2030 etwa 13 Milliarden Euro aus EU-Programmen, öffentlichen Haushalten und privaten Mitteln für Sanierungsmaßnahmen benötigt werden, doch die Umsetzung stockt. Es ist an der Zeit, möglichst viele der strategischen Investitionsprioritäten vorzuziehen. Dazu stehen erhebliche EU-Mittel bereit, von denen zwei bis drei Milliarden Euro aus dem Nationalen Aufbau- und Resilienzplan (National Recovery and Resilience Plan, NRRP; 2,2 Milliarden Euro) und dem laufenden regionalen Operationellen Programm (OP) 2014 bis 2020, die bisher nur zögerlich für die Renovierung von Mehrfamilienhäusern in Anspruch

genommen wurden, relativ rasch verfügbar sind. Zusätzliche Mittel in Höhe von etwa einer Milliarde Euro könnten dann aus dem nächsten Zyklus der Operationellen Programme (2021 bis 2027) kommen, der derzeit vorbereitet wird.

Gleichzeitig sollte die Regierung ihre Pläne zum Ausbau der Gasnetze zur Anbindung neuer Verbraucher überdenken. Derzeit leben etwa 50 Prozent der Bevölkerung in ländlichen Gebieten ohne Gasanschluss. Seit zwei bis drei Jahren denkt die Regierung über den Ausbau der Netze für neue Verbraucher nach, ohne aber diese Maßnahme explizit an das Thema Energieeffizienz, also die Wärmedämmung der anzuschließenden Häuser, zu koppeln. Diesen Ansatz gilt es nun zu überdenken, zumal vieles dafür spricht, dass sich die vergleichsweise ärmeren ländlichen Haushalte die Gaspreise in den kommenden Jahren kaum werden leisten können. Zwar ist geplant, die Netze und die Anschlüsse der neuen Abnehmer auch für Wasserstoff kompatibel zu machen, doch ist dies nicht realistisch. Rumänien hat keine Wasserstoffstrategie und kaum Vorstellungen über das Potenzial und die Technologien zur Erzeugung größerer Wasserstoffmengen, wenngleich der NRRP die Ausarbeitung einer solchen Strategie vorsieht.

Ohne realistische Bewertung des Wasserstoffpotenzials ist das Risiko hoch, dass die neugebauten Gasanschlüsse rasch zu verlorenen Investitionen (*stranded assets*) werden oder dass ein Anstieg des Gasverbrauchs das Land noch stärker von Importen abhängig macht, ohne dass die Aussicht besteht, Methan später durch Wasserstoff zu ersetzen. Daher müssen die im aktuellen Operationellen Programm für große Infrastrukturprojekte 2014 bis 2021 enthaltenen Initiativen, in denen rund 250 Millionen Euro für den Ausbau der Gasnetze zum Anschluss neuer Haushalte umgewidmet wurden, ohne Wasserstoff dabei auch nur in Erwägung zu ziehen, aufgegeben werden. Im NRRP ist zudem ein Betrag in Höhe von 515 Millionen Euro für den Ausbau der Gasnetze in der rumänischen Region Oltenia enthalten. Der Plan sieht vor, bis 2026 in diesem neuen regionalen Netz 20 Prozent und bis 2030 ausschließlich Wasserstoff zu verwenden.

Allerdings ist dieser Ansatz unrealistisch, nicht zuletzt da es schwierig ist, Endverbraucher, die zunächst bis 2026 zu 80 Prozent Methan beziehen, vier Jahre später auf 100 Prozent Wasserstoff umzustellen. Beide Energieträger erfordern völlig unterschiedliche Anlagen, Geräte und Sicherheitsmaßnahmen in den Haushalten. Daher ist das Risiko groß, dass – falls diese Netze gebaut werden – der Verbrauch bis weit über das Jahr 2030 pfadabhängig bei 80 Prozent Methan bleibt.

Ein weiterer großer Gaskonsument ist die Stromerzeugung, deren Verbrauch noch zunehmen dürfte, werden die derzeitigen Pläne umgesetzt. Insgesamt spielt Gas im aktuellen Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP¹⁰) als Übergangenergieträger in der Stromerzeugung eine wichtige Rolle. Bis 2030 sind neue Gaskapazitäten von insgesamt etwa 2,8 Gigawatt geplant. Für den Aufbau dieser Kapazitäten sollen EU-Fonds und -Mechanismen genutzt werden. Der Modernisierungsfonds Rumäniens umfasst schätzungsweise 16 Milliarden Euro, von denen mehrere Milliarden Euro für die Umstellung von Kohle auf Gas eingesetzt werden könnten (beispielsweise für die Umstrukturierung des Kraftwerks CE Oltenia, das derzeit mit Braunkohle befeuert wird, oder für Investitionen in die Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) zur Fernwärmeversorgung verschiedener größerer Städte) oder für den Bau neuer Gaskraftwerke, um Ausgleichsenergie für die aus dem bis 2030 erwarteten Ausbau der erneuerbaren Energien (etwa sechs Gigawatt) resultierenden Angebotsschwankungen bereitzustellen. Weitere 300 Millionen Euro sieht der NRRP als Kofinanzierung für die Installation von 300 Megawatt an gasbefeuerten KWK-Anlagen vor. All diese Pläne gilt es angesichts der bevorstehenden Änderungen in der EU-Energiepolitik und der neuen Gegebenheiten bezüglich der Energiesicherheit sorgfältig neu zu bewerten. Es ist zu erwarten, dass die Europäische Kommission ihre Energiepolitik massiv umstrukturieren und eine erhebliche Anpassung der nationalen Pläne verlangen wird.¹¹ Dies liefe hinaus auf eine Überarbeitung der nationalen Energie- und Klimapläne

und der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne sowie neue Schwerpunkte bei der Verteilung der verfügbaren EU-Mittel zugunsten von erneuerbaren Energien und Speicherkapazitäten und einer Diversifizierung der Gasversorgungswege und -quellen.

Letztlich könnte Rumänien, nachdem es seine eigene Abhängigkeit von russischem Gas durch Ankurbelung der einheimischen Produktion überwunden hat, das russische Monopol in der Region ernsthaft erschüttern. Alle Länder in der Region, die derzeit vollständig auf russisches Gas angewiesen sind, haben einen relativ geringen Gasverbrauch: Bulgarien drei Milliarden Kubikmeter, die Republik Moldau (ohne Transnistrien) eine Milliarde Kubikmeter und selbst Ungarn verbraucht ebenso wie Rumänien lediglich zehn Milliarden Kubikmeter.

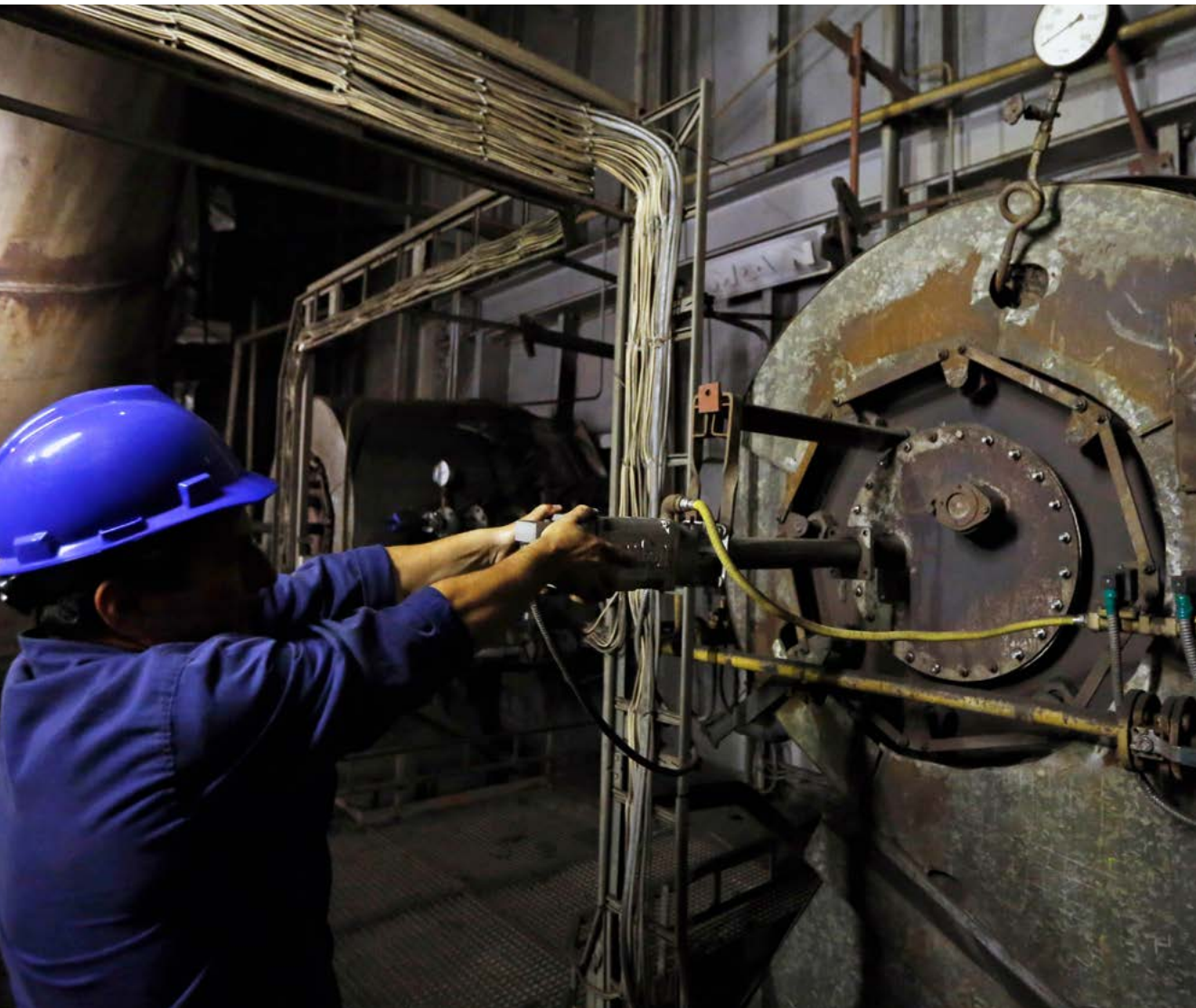
Ein Großteil der rumänischen Stromerzeugungskapazitäten existiert lediglich auf dem Papier.

Strom

Wenn es um Energiesicherheit geht, ist der rumänische Stromsektor wesentlich anfälliger, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Seit Jahren rühmt sich Rumänien seiner umfangreichen installierten Stromkapazitäten. Noch 2019 sprach die Energieregulierungsbehörde von theoretisch nahezu 22 Gigawatt¹², also mehr als doppelt so viel, wie für den Spitzenverbrauch von 9 bis 10 Gigawatt benötigt wird. Dies wirkt zunächst beruhigend, allerdings existiert ein Großteil der Kapazitäten nur auf dem Papier, er steht weder jetzt noch in Zukunft operativ zur Verfügung. Stattdessen zeigen die Statistiken zum tatsächlichen Betrieb des Stromsystems, dass Rumänien seit 2019 ein Nettoimporteur von Strom ist und dies mittelfristig voraussichtlich auch bleiben wird, wenn in den kommenden Jahren keine bedeutenden Investitionen getätigt werden.

Der Bestand an nicht betriebsfähigen Stromkapazitäten sowie die rasch schrumpfenden Öl- und Gasvorkommen, deren Förderung in den vergangenen vier Jahren um etwa 20 Prozent zurückgegangen ist, weisen eher darauf hin, dass der rumänische Energiesektor in Wirklichkeit – und insbesondere nach dem 24. Februar – recht verwundbar ist. Um den wirklichen Zustand der Energiesicherheit im Land verstehen zu können, muss man die Entwicklung der heutigen Energiekapazitäten richtig einordnen.

Vor 1989 vollzog sich die chaotische Entwicklung des Energiesektors im Land im Geleitzug einer irrationalen Überentwicklung der Industrie in zwei Phasen. In der ersten Phase wurden die Förderung, Verarbeitung und Nutzung von Öl und Gas, auch für die Stromerzeugung, massiv forciert, was einen Rückgang der Öl- und Gasreserven zur Folge hatte. Die zweite Phase setzte zwischen 1965 und 1970 ein, als die Grenzen der Öl- und Gasförderung sichtbar wurden und die internationale Ölkrise von 1973 die Situation



Ein Arbeiter im Kohlekraftwerk Isalnita: Bis Anfang der 2030er-Jahre wird Rumänien im Vergleich zu 1989 neun Gigawatt an Leistung neu installieren müssen, um den Bestand an teils nur in der Theorie funktionsfähigen umweltschädlichen und veralteten Kraftwerken zu kompensieren. [Quelle: © Bogdan Cristel, Reuters.](#)

verschärfte. Das Regime entschied sich für weitreichende Investitionen in Kohle für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen sowie in Wasserkraft und stellte umfangreiche Pläne für Kernenergieprojekte auf, wobei die beiden 700-Megawatt-Reaktoren in Cernavodă, 1997 und 2007 in Betrieb genommen, lediglich zehn Prozent des ursprünglichen Plans ausmachen. Während große gasbefeuerte Stromerzeugungsanlagen praktisch zu Investitionsruinen wurden, führte die mangelhafte und sich weiter verschlechternde Qualität der (Braun-)Kohle dazu, dass 1989 nur etwa 45 Prozent der Kohleverstromungsanlagen in Betrieb waren.¹³ All diese Anlagen tauchen aber in den Bestandslisten der vorhandenen Kapazitäten auf und haben den rumänischen Behörden jahrelang ein falsches Gefühl der Sicherheit vermittelt.

In den vergangenen Jahren ist die Investitionstätigkeit im Elektrizitätssektor zum Stillstand gekommen.

Durch die großen und weitreichenden Veränderungen in der Wirtschaft sowie im Lebensstil der Menschen nach 1989 haben sich die Produktions-, Konsum- und Importmuster von Energie in Rumänien verschoben. So ist der Verbrauch der Privathaushalte gegenüber einem fast vernachlässigbaren Ausgangswert von 1989 angestiegen. Die energieintensiven Industrien wurden in den 1990er-Jahren stark umstrukturiert und nach der Wirtschaftskrise 2009 bis 2011 weiter verkleinert, wobei die auf große Stromerzeuger und starken industriellen Verbrauch ausgerichtete allgemeine Infrastruktur mit der Veränderung der territorialen Nachfrageverteilung nicht Schritt halten konnte. Bei den Investitionen in die Stromerzeugung handelte es sich bis 2007 um zwei Kernkraftblöcke (1.400 Megawatt), einige Gaskraftwerke, von denen das größte Petrom Brazi (860 Megawatt) ist, und zwischen 2010 und 2013 um Wind- und Solaranlagen (etwa 4.500 Megawatt ungleichmäßige Erzeugung). Im Vergleich zu 1989 wird

Rumänien bis Anfang der 2030er-Jahre neun Gigawatt neue Kapazitäten installieren müssen, um die überdimensionierten, veralteten oder dysfunktionalen Kohle- und Gaskraftwerke zu ersetzen. Investitionen in neue Technologien und Netze kommt eine entscheidende Bedeutung zu, da die Schließung fossiler Kraftwerke, die nicht den Umwelanforderungen entsprechen, veraltet oder wirtschaftlich ineffizient sind, zusammen mit dem Ausbleiben neuer Investitionen die Hauptgründe dafür sind, dass Rumänien in jüngster Zeit zum Nettoimporteur geworden ist.

In den vergangenen Jahren ist die Investitionstätigkeit im Elektrizitätssektor zum Stillstand gekommen. Nach 2016 wurden praktisch keine neuen Kapazitäten mehr installiert. Während sich die regulatorischen Rahmenbedingungen von 2011 bis 2013 für Solar- und Windenergie außerordentlich günstig gestalteten, wurden die Förderprogramme in den darauffolgenden Jahren immer weiter gekürzt, was einen Stopp der Neuinvestitionen zur Folge hatte. Gleichzeitig führten die häufigen Änderungen von Gesetzen und Vorschriften zu Störungen und Unsicherheiten im Betrieb der bereits installierten Anlagen. Auch verwaltungstechnische Hindernisse – wie Einschränkungen bei Stromabnahmeverträgen oder Genehmigungen für Netzanschlüsse – stellten unüberwindbare Hürden für Investitionen in diesem Sektor dar, obwohl nach 2017 unter reinen Marktbedingungen erhebliche neue Kapazitäten hätten installiert werden können, ohne dass dafür staatliche Beihilfen oder zusätzliche Fördermechanismen erforderlich gewesen wären. Was die Netzanschlüsse betrifft, so zeigt eine Analyse der aufeinanderfolgenden Zehnjahres-Netzentwicklungspläne des Übertragungsnetzbetreibers Transelectrica seit 2016, dass sich mehr als 80 Prozent der Netzmodernisierungsprojekte und alle konkret auf die Integration erneuerbarer Energien ausgerichteten Projekte in Verzug befinden. Diese Verzögerungen, die auch keine sofortigen Sanktionen der Energieregulierungsbehörde ANRE nach sich ziehen, lassen sich nicht durch fehlende Mittel erklären, da das Unternehmen auch bei Projekten aus



EU-Mitteln, wie dem Netzausbau im Rahmen des Operationellen Programms für große Infrastrukturprojekte oder den direkt von Brüssel als Vorhaben von gemeinsamem Interesse finanzierten Verbundleitungen zu Nachbarländern, in Verzug ist.

Über die Investitionsprioritäten der kommenden Jahre gibt die jüngste Fassung des rumänischen Energie- und Klimaplanes umfassend Auskunft. Wie im Abschnitt zum Gassektor herausgearbeitet, müssen einige dieser Prioritäten möglicherweise grundlegend überdacht werden, um weg vom Gas zu kommen und den Schwerpunkt auf erneuerbare Energien und Speicherung zu verlagern. Angesichts der geplanten regulatorischen Unterstützung (in Form eines im NRRP zugesagten „Differenzvertrags“¹⁴) sowie mehrerer staatlicher Beihilferegelungen, die direkt aus Mitteln des Emissionshandelssystems der EU (Modernisierungsfonds) und aus EU-Programmen (dem NRRP und dem derzeit erarbeiteten Operationellen Programm für nachhaltige Entwicklung 2021 bis 2027) finanziert werden, ist der Spielraum für privatwirtschaftliche Investitionen im Moment groß. Allein im NRRP sind beispielsweise 460 Millionen Euro Direktinvestitionen für zusätzliche 950 Megawatt bis 2026 sowie 440 Millionen Euro für die Speicherung von Strom und das Recycling von erneuerbaren Energieanlagen vorgesehen. Auch müssen Transelectrica und die Verteilnetzbetreiber die Entwicklung der Transport- und Verteilnetze erheblich beschleunigen, um Flexibilität zu ermöglichen (intelligente Zähler, intelligente Netze, moderne SCADA-Systeme (*supervisory control and data acquisition*) sowie weitere Investitionen in die Digitalisierung). Mehrere Netzausbauprojekte könnten über den Modernisierungsfonds finanziert werden, wobei Ende 2021 gerade erst 23 Millionen Euro für eine bessere Integration erneuerbarer Energien aus der Region Dobruđa in das nationale System genehmigt wurden.

Da die schwankende Verfügbarkeit der erneuerbaren Energien das Energiesystem vor erhebliche Herausforderungen stellen würde, muss ein Teil der finanziellen Unterstützung sicher in die Stromspeicherung – sowohl innerhalb der Netze

als auch bei den Erzeugungsstätten erneuerbarer Energien – fließen. Darüber hinaus beabsichtigt Rumänien, Offshore-Windkraftanlagen im Schwarzen Meer zu entwickeln (wobei die Privatwirtschaft bereits Interesse an entsprechenden Investitionen bekundet hat). Dies setzt aber eine sorgfältige Planung der Entwicklung des Netzes von Transelectrica voraus, da sich die Offshore-Windkraftanlagen unweit des am stärksten überlasteten Transportnetzabschnitts befinden.

Schließlich lässt sich durch Beschleunigung der Investitionen in die rumänische Stromwirtschaft, insbesondere in erneuerbare Energien, die Abhängigkeit der Region von Russland weiter verringern. Durch Erzeugung aus regenerativen Quellen kann zumindest ein Teil des auf der Grundlage von Gas erzeugten Stroms in Ungarn (28 Prozent des Strommixes 2021) oder in der Republik Moldau (praktisch die gesamte Erzeugung) ersetzt werden.

Der Weg in die Zukunft

Während die Investitionen in den vergangenen Jahren aufgrund der unzureichenden strategischen Planung sowie der Ad-hoc-Gesetze und -Regelungen des Landes ins Stocken geraten sind, erfordern die tektonischen Veränderungen in der europäischen Energiepolitik des Jahres 2022 neben einem erheblichen Ausbau der Kapazitäten auch politischen Willen. Höchste Priorität dürfte dabei eine grundlegende Verbesserung der Verwaltungskapazitäten in allen Schlüsselpositionen des Energieministeriums, der Energie-regulierungsbehörde ANRE und der staatlichen Unternehmen (Gas- und Stromerzeuger, Transelectrica, Transgaz) haben. Dazu bedarf es aber einer ehrlichen Bewertung der Kompetenz und Integrität der derzeitigen Amtsinhaber.

Für praktisch alle Projekte im Bereich Gasförderung und Stromerzeugung sowie Netz- und Infrastrukturausbau stehen finanzielle Mittel – im Wesentlichen EU-Beihilfen und privatwirtschaftliche Gelder – zur Verfügung, sofern ein klares Bekenntnis zu einer wirklichen Modernisierung des Sektors, zur Schaffung von Resilienz und zur Begrenzung der derzeitigen Abhängigkeit

Rumäniens von russischen Energielieferungen, insbesondere Gas, vorliegt. Die rumänischen Entscheidungsträger müssen starkes Engagement zeigen und in der Lage sein, mit ihren Kollegen in den anderen EU-Mitgliedsländern und in Brüssel zusammenzuarbeiten, um eine neue EU-Energiepolitik zu entwickeln und umzusetzen und einen Beitrag zur gemeinsam angestrebten Energiesicherheit der EU zu leisten. Erhebliche Anstrengungen sind erforderlich, um eine ehrliche Bestandsaufnahme der bestehenden Energieinfrastruktur vorzunehmen, kurz- und mittelfristige Notfall- und Energiesicherheitspläne zu entwickeln, den NECP und möglicherweise auch den NRRP entsprechend den bevorstehenden Änderungen aus Brüssel zu überarbeiten und ein günstiges Investitionsumfeld für die Gasförderung, erneuerbare Energien, Energiespeicherung und Energieeffizienz in Industrie und Haushalten im Lande zu schaffen. Dies ist nicht nur ein Beitrag zu Rumäniens eigener Energiesicherheit, sondern hilft auch all seinen Nachbarn, sich aus der Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen oder Strom aus Gaskraftwerken zu befreien.

– übersetzt aus dem Englischen –

Otilia Nutu ist politische Analystin für Energie- und Infrastrukturfragen beim Expert Forum Romania und Ko-Vorsitzende des Zivilgesellschaftlichen Forums der Östlichen Partnerschaft.

- 1 Eurostat 2022: Tabelle Indikatoren zum Energiemix und zur Importabhängigkeit, in: <https://bit.ly/3Llwnoh> [18.03.2022].
- 2 Eurostat 2022: Datenbank, in: <https://bit.ly/3KVfgcI> [18.03.2022].
- 3 Die globale Energiekrise 2021 und die Auswirkungen des russischen Einmarsches in die Ukraine auf die globalen Energiemärkte wurden in einer Reihe von Berichten der Internationalen Energieagentur analysiert, in: <https://iea.org> [18.03.2022].
- 4 Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei (Nationale Energieregulierungsbehörde) 2022: Rapoarte piața gaze naturale (Berichte zum Erdgasmarkt), in: <https://bit.ly/3rF5vI3> [18.03.2022].
- 5 Ionescu, Matei 2021: Criza energiei: Productia de gaze a României a scăzut cu 20% în ultimii patru ani. Cele mai mari probleme, la Petrom (Energiekrise: Rumänische Gasproduktion fiel um 20% in den letzten vier Jahren. Die größten Probleme bei Petrom), *Economedia*, 02.11.2021, in: <https://bit.ly/3JXsVyy> [18.03.2022].
- 6 Soare, Mihai 2019: Petrom închide jumătate din sonde. România, bună de plată (Petrom schließt die Hälfte seiner Bohrlöcher. Rumänien ist schadenersatzpflichtig), *Cotidianul*, 05.08.2019, in: <https://bit.ly/3OoJ4Rl> [11.03.2022].
- 7 Nicuț, Mihai 2022: Productia de gaze a Petrom din România va scădea și în acest an, cu încă 7% (Gasproduktion von Petrom in Rumänien wird dieses Jahr erneut um weitere 7% sinken), *Economica*, 22.02.2022, in: <https://bit.ly/37uXz5p> [18.03.2022].
- 8 Ein von der Öl- und Gasindustrie in Auftrag gegebener Bericht von PWC aus dem Jahr 2021 geht davon aus, dass die rumänische Besteuerung von Offshore-Gas mit 51 Prozent mit die höchste in Europa sein könnte. Gleichzeitig spült die auf die bestehende Onshore-Produktion erhobene Sondergewinnsteuer, die 2013 eingeführt wurde, um die Liberalisierung zu ermöglichen und ein Sicherheitsnetz für sozial schwache Haushalte zu schaffen, 8 Mrd. RON (1,6 Mrd. EUR) in die Kassen. Allerdings wurden diese Gelder nicht für den Schutz von sozial schwachen Verbrauchern eingesetzt, sondern flossen stattdessen in den allgemeinen Haushalt. Federația Patronală Petrol și Gaze (Arbeitgeberverband Erdöl und Erdgas, FPPG) 2022: Analiza impozitării specifice producției de gaze naturale offshore din România în anul 2021 (Analyse der spezifischen Besteuerung der Offshore-Erdgasförderung in Rumänien im Jahr 2021), 14.03.2022, in: <https://fppg.ro/?p=8522> [20.04.2022].
- 9 Rumänische Regierung, Abteilung für nachhaltige Entwicklung 2018: Romania's Sustainable Development Strategy 2030, 09.11.2018, in: <https://bit.ly/3EJmizc> [11.04.2022].

- 10 Ministerium für Umwelt, Wasser- und Forstwirtschaft Rumäniens 2021: Planul Național Integrat în domeniul Energiei și Schimbărilor Climatice 2021-2030 (Integrierter nationaler Plan im Bereich Energie und Klimawandel 2021-2030), 01/2021, in: <https://bit.ly/3sTmLK9> [24.05.2022].
- 11 Europäische Kommission 2022: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie, Dok. 52022DC0108, EUR-Lex, 08.03.2022, in: <https://bit.ly/3OHe8vs> [18.03.2022].
- 12 Rusu, Florin 2019: ANRE: România dispune de capacități de producție de 21,5 GW. Majoritatea sunt doar pe hârtie, recordul istoric fiind de numai 11,3 GW (ANRE: Rumänien hat Produktionskapazitäten von 21,5 GW. Die meisten stehen nur auf dem Papier, der historische Rekord liegt bei nur 11,3 GW), Profit News, 10.11.2019, in: <https://bit.ly/3vw6co6> [18.03.2022].
- 13 Bachman, Ronald D. (Hrsg.) 1989: Romania: A Country Study, GPO for the Library of Congress, in: <https://bit.ly/3jS4ckY> [18.03.2022].
- 14 Beim „Differenzvertrag“ handelt es sich um einen Mechanismus, bei dem die Unternehmen und die Regierung einen Basispreis vereinbaren. Liegen die Strommarktpreise unter dem Basispreis, zahlt der Staat die Differenz an das Unternehmen. Ist der Marktpreis höher, zahlt das Unternehmen die Differenz an den Staat. Dieser Mechanismus bietet dem Investor ein garantiertes Einkommen und verringert so das Investitionsrisiko. Die größte Herausforderung ist dabei die Festlegung des Basispreises - wird er zu hoch angesetzt, ist dies praktisch eine langfristige Subvention, die zu Marktverzerrungen führt.



Macht und Ressourcen

Zwischen Umweltschutz und Versorgungssicherheit

Die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik und der Ukrainekrieg

André Algermißen

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union stellt ein wichtiges Förderinstrument dar, um die Landwirtinnen und Landwirte zu unterstützen und die Ernährungssicherheit in Europa zu gewährleisten. Seit einigen Jahren steht die GAP vermehrt in der Verantwortung, die Transformation des Agrarsektors hin zu mehr Klima- und Umweltschutz mitzugestalten. Der Krieg in der Ukraine wirkt jedoch als Gamechanger, der die Versorgungssicherheit wieder in den Mittelpunkt der GAP rückt.

Unbemerkt von weiten Teilen der Öffentlichkeit feiert 2022 mit der Gemeinsamen Agrarpolitik eines der wichtigsten Politikfelder der Europäischen Union seinen 60. Geburtstag. Gestartet 1962 mit den ersten Marktordnungen für landwirtschaftliche Produkte, prägt sie bis heute die Landwirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Die GAP beansprucht rund 40 Prozent des EU-Haushalts und ist das einzige Politikfeld der EU, das nahezu ausschließlich aus dem gemeinsamen Haushalt finanziert wird.

Das Jubiläum steht nun allerdings unter ganz anderen Vorzeichen als noch bis vor Kurzem erwartet. Nachdem über die vergangenen Jahre und Jahrzehnte der Umwelt- und Klimaschutz immer mehr Bedeutung innerhalb der GAP erlangt hat, rückt mit dem russischen Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 nun wieder das Ziel in den Vordergrund, zu dem die Gemeinsame Agrarpolitik in Europa einmal ins Leben gerufen wurde: die Versorgungssicherheit. Nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges und der damit verbundenen Unterversorgung der Bevölkerung sollte die GAP zunächst einmal die Lebensmittelversorgung der Menschen in Europa gewährleisten und den Landwirtinnen und Landwirten einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen.

Noch während die Europäische Kommission zu Beginn des laufenden Jahres die nationalen Pläne ihrer Mitgliedstaaten für mehr Klima- und Umweltschutz in der Landwirtschaft prüfte – das jüngste Instrument, das die EU in ihrem Streben

nach einem nachhaltigen Agrarsektor konzipiert hatte –, kam es zu dem Ereignis, das nun alle Politikfelder überlagert: Durch den Krieg in der Ukraine wird die Europäische Union zu tiefgreifenden Richtungsentscheidungen gezwungen und fest verankerte politische Leitlinien werden öffentlich zur Disposition gestellt. Die bisherige Verteidigungspolitik wird hinterfragt und die europäische Energiepolitik, die durch eine Abhängigkeit von russischem Gas gekennzeichnet ist, neu ausgerichtet. Der Agrarsektor rückt ebenfalls in den Fokus, da viele landwirtschaftliche Erzeugnisse aus Russland und der Ukraine stammen: So entfallen rund ein Drittel der weltweiten Weizenexporte, 19 Prozent der Maisexporte und 80 Prozent der Sonnenblumenölexporten auf die beiden Staaten.¹ Der Krieg und die damit einhergehende Zerstörung von landwirtschaftlicher Infrastruktur sowie die Blockade wichtiger Handelsverbindungen führen dazu, dass essenzielle Lieferketten unterbrochen werden. Welche Auswirkungen auf die Lebensmittelversorgung in Europa sind vor diesem Hintergrund zu erwarten?

Eine Versorgungskrise wird es in Europa aufgrund des hohen Selbstversorgungsgrads voraussichtlich nicht geben. Dennoch führen unterbrochene Lieferketten zu Preisanstiegen und erhöhter Preisvolatilität auf den internationalen Märkten, die sich in steigenden Lebensmittelpreisen niederschlagen können.² Die Folgen von erhöhten Preisen sind auch in wohlhabenden Industriestaaten wie Deutschland nicht zu unterschätzen, da sie insbesondere Menschen



mit geringem Einkommen treffen und die gesellschaftliche Spaltung forcieren. Folglich ist es von großer Bedeutung, dass die Regierung nicht nur Maßnahmen gegen die hohen Energiepreise initiiert, sondern auch alle vorhandenen Hebel in Bewegung setzt, um die erhöhten Ausgaben für Grundnahrungsmittel zu kompensieren.

Betrachtet man die potenziellen Auswirkungen, die der Krieg auf die Versorgungssicherheit außerhalb Europas hat, so deuten sich bereits zukünftige Konfliktherde an: Viele Staaten in Nordafrika, im Nahen und Mittleren Osten sowie in Subsahara-Afrika decken ihren Getreidebedarf durch Importe aus Russland und der Ukraine. Besonders betroffen ist Ägypten, das

rund 80 Prozent seiner Weizenimporte aus den beiden Ländern bezieht. Der Krieg hat dazu geführt, dass binnen drei Wochen die Brotpreise um die Hälfte gestiegen sind und mittlerweile rund zwei Drittel der Bevölkerung subventioniertes Brot erhalten.³ Steigende Lebensmittelpreise und Versorgungsengpässe können konfliktverschärfend wirken und die gesamte Region destabilisieren. Im Arabischen Frühling 2011 hat die Weizenknappheit die Menschen auf die Straße getrieben und zur Eskalation beigetragen. Manche Beobachter halten es sogar für möglich, dass sich die Versorgungsengpässe zu einem „Arabischen Frühling 2.0“ entwickeln.⁴ In Subsahara-Afrika lassen sich ebenfalls besorgniserregende Entwicklungen beobachten:



Gefährdete Kornkammer: Der Ausfall ukrainischer Weizenexporte dürfte zwar in Europa nicht zu einer Versorgungskrise führen, aber Lieferketten belasten und Preise in die Höhe treiben. [Quelle: © Valentyn Ogirenko, Reuters.](#)

Seit Beginn des Krieges sind die Weizenpreise in Kenia um ein Drittel gestiegen.⁵ Gleichzeitig ist auch in weiteren Staaten die Nahrungsmittelsicherheit gefährdet und erneute Konflikte können nicht ausgeschlossen werden.

Unweigerlich stellt sich nun die fundamentale Frage, ob die großen Zielsetzungen der Gemeinsamen Agrarpolitik in Bezug auf den Umwelt- und Klimaschutz, die hier zunächst in ihrer historischen Entwicklung dargestellt und bewertet werden sollen, vor diesem Hintergrund überhaupt erreicht werden können.

Bereits die MacSharry-Reform von 1992 stellt einen Meilenstein für den Klima- und Umweltschutz dar.

Ein kurzer Blick zurück

In der Gemeinsamen Agrarpolitik spiegelt sich eine der größten politischen Achsenverschiebungen innerhalb der Europäischen Union wider: Der Klima- und Umweltschutz wurde aus seinem Schattendasein befreit und zur Top-Priorität aufgewertet. Bereits die MacSharry-Reform von 1992, die eine am Markt orientierte Agrarpolitik einführte, stellt einen Meilenstein für die Implementierung von Klima- und Umweltschutz in der GAP dar, weil den Landwirtinnen und Landwirten dadurch „die Verantwortung für die Erhaltung des ländlichen Raums und seiner biologischen Vielfalt sowie für die umsichtige Nutzung unserer natürlichen Ressourcen Boden, Luft und Wasser“⁶ übertragen wurde.

In den folgenden Förderperioden wurde der Klima- und Umweltschutz im Rahmen der GAP weiter ausgebaut. Heute besteht die Gemeinsame Agrarpolitik aus zwei Säulen: Die erste Säule bilden die Direktzahlungen an die Landwirtinnen und Landwirte, die je Hektar landwirtschaftlicher Fläche gewährt werden, während die zweite Säule gezielte Förderprogramme beinhaltet, um die ländliche Entwicklung sowie

eine nachhaltige und umweltschonende Bewirtschaftung zu unterstützen. Seit 2005 müssen Landwirtinnen und Landwirte ordnungsrechtliche Standards (*Cross Compliance*-Regelungen) in den Bereichen Umweltschutz, Lebens- und Futtermittelsicherheit, Pflanzen- und Tiergesundheit sowie Tierschutz einhalten, um Agrarzahllungen zu erhalten.⁷ Das Instrument des *Greening*, das in der Förderperiode von 2014 bis 2020 eingeführt wurde, verpflichtete Betriebe mit mehr als 15 Hektar Fläche dazu, Dauergrünland zu erhalten, Fruchtartenvielfalt auf dem Acker zu gewährleisten sowie fünf Prozent an sogenannten ökologischen Vorrangflächen (etwa Landschaftselemente, Stilllegungsflächen oder Pufferstreifen) nachzuweisen. Mit dem russischen Angriff wird indes zunehmend hinterfragt, inwieweit derlei Vorgaben noch zu halten sind, wie im Folgenden noch zu thematisieren sein wird.

Die Förderinstrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik sind nicht mehr nur auf die Lebensmittelversorgung und die Einkommenssicherung der Landwirtinnen und Landwirte begrenzt, sondern haben sich im Laufe ihrer Geschichte dahingehend weiterentwickelt, dass die Belange des Klima- und Umweltschutzes adressiert wurden. Dieser Paradigmenwechsel zeigt sich auch in den Zielvorgaben, die von der Europäischen Union für die GAP definiert wurden. So soll diese „zur Bekämpfung des Klimawandels und zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen beitragen“⁸.

Überschaubare Wirkungen auf den Umwelt- und Klimaschutz

Die Förderperiode von 2014 bis 2020, die mit großen Erwartungen in Bezug auf den Klima- und Umweltschutz verbunden war, zeichnete sich allerdings durch eine ausgeprägte Dysfunktionalität aus und konnte folglich kaum Erfolge erzielen. Kritikerinnen und Kritiker fokussierten sich in ihren Analysen vor allem auf das Instrument des *Greening*, das den Treibhausgasemissionen sowie dem Biodiversitätsverlust kaum entgegenwirken konnte. So wies das Umweltbundesamt bereits 2017 am Beispiel

der Mitgliedstaaten Frankreich, Niederlande, Dänemark und Österreich nach, dass die Umsetzung des *Greening* aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes wenig ambitioniert sei, da meist nur ökologische Vorrangflächen mit geringem Effekt ausgesucht wurden. Die Studie kommt folglich zu der Bewertung, dass „das *Greening* zur Umsetzung von Natur- und Umweltschutz nur einen geringen Beitrag leistet und Zielsetzungen des Natur- und Umweltschutzes vielfach weiterhin in erster Linie durch die zweite Säule umzusetzen [sien]“⁹.

Mit dem European Green Deal wird das ambitionierte Ziel verfolgt, Europa zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen.

Im Gegensatz dazu kommt der im Dezember 2021 veröffentlichte Abschlussbericht der Europäischen Kommission zur Förderperiode von 2014 bis 2020 zu einer weniger negativen Einschätzung: Die Gemeinsame Agrarpolitik biete „ein hohes ‚grundlegendes Schutzniveau‘ für die Umwelt“¹⁰, unter anderem, da 84 Prozent der Agrarflächen in der Europäischen Union von den *Cross Compliance*-Regelungen abgedeckt werden. Die *Greening*-Prämie, die rund 30 Prozent der Zahlungen in der ersten Säule ausmache, verhindere – laut Einschätzung der Kommission – zwar eine weitere Schädigung der Umwelt, könne aber ihr Potenzial nicht entfalten, da die Förderinstrumente nicht genügend Anreize für alle Betriebe geboten hätten. Um die Einschätzung entsprechend einzuordnen, betonte die Europäische Kommission in ihrem Bericht, dass die Umwelt von verschiedenen Faktoren beeinflusst werde und sich die Nettoeffekte der GAP nur schwer beurteilen ließen.¹¹ Die Analysen deuten somit darauf hin, dass die Grundidee des *Greening* einen richtigen Schritt darstellt, es in der konkreten Umsetzung aber Schwierigkeiten gab. Hinsichtlich des Klimaschutzes konstatierte der Abschlussbericht der Kommission, dass diesem

und der Anpassung an den Klimawandel in den Mitgliedstaaten nur eine geringe Priorität beigemessen und wenig Mittel dafür ausgegeben wurden. Obwohl vielfältige Instrumente zur nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und zum Klimaschutz innerhalb der GAP zur Verfügung standen, wurden nicht alle diese Angebote von den Mitgliedstaaten angenommen.¹²

Klima- und Umweltschutz genießt hohe Priorität in Europa

Mit dem European Green Deal, den Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen am 11. Dezember 2019 vorgestellt hat, wird das ambitionierte Ziel verfolgt, Europa zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Bei den vielfältigen Initiativen, die der Deal umfasst, wird auch die Landwirtschaft in den Fokus genommen, beispielsweise im Rahmen der Biodiversitätsstrategie oder der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ (*Farm to Fork Strategy*). Beide Strategien verfolgen nicht nur das Ziel, die Ernährungssicherheit zu gewährleisten, sondern gleichzeitig auch den ökologischen und klimatischen Fußabdruck der Lebensmittelproduktion in Europa zu verringern. Konkret wird beispielsweise angestrebt, bis 2030 mindestens 25 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen in der EU ökologisch zu bewirtschaften und den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln drastisch zu reduzieren. Allerdings stellen die Strategien noch kein unmittelbar geltendes Recht dar. Dass der Fokus auf die Landwirtschaft gerichtet wird, ist dabei wenig überraschend, denn der Agrarsektor ist für rund 10,5 Prozent der Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union verantwortlich. Zudem lassen sich auch besorgniserregende Biodiversitätsverluste in Agrarlandschaften verzeichnen, da den Tier- und Pflanzenarten die Nahrungsgrundlage sowie die Brut- und Rückzugsmöglichkeiten fehlen. Der 2019 veröffentlichte Sonderbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) über Klimawandel und Landsysteme (SRCCCL) verweist darauf, dass der Klimawandel den Druck auf die Landsysteme, also die Nutzung von Land durch den Menschen, verstärke und die Existenzgrundlage vieler Menschen gefährde.¹³ Diese

Wirklich nur „grüner“ Schein? Auch wenn das Potenzial für Umweltschutz innerhalb der europäischen Agrarpolitik in der Vergangenheit noch nicht voll ausgeschöpft wurde, hat der Nachhaltigkeitsaspekt doch bis zuletzt immer mehr an Bedeutung gewonnen. [Quelle: © Yves Herman, Reuters.](#)

Entwicklungen stellten die bisherige Klima- und Umweltpolitik der Mitgliedstaaten infrage. In dieser Gemengelage fand die Ausarbeitung der Gemeinsamen Agrarpolitik für die neue Förderperiode statt. Zweifelsohne war der Klima- und Umweltschutz verstärkt zu adressieren.

Weitreichende Reformen in der GAP ab 2023

Die neue Förderperiode der Gemeinsamen Agrarpolitik, die am 1. Januar 2023 beginnen wird, zeichnet sich durch ihre „Grüne Architektur“ aus und sieht vielfältige Veränderungen vor. Die damalige Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner beschrieb die Reformen 2021 dahingehend, dass es „einen Systemwechsel in der GAP geben [wird], der ein Mehr an Umwelt- und Klimaschutz mit wirtschaftlichen Perspektiven für die Landwirte und die ländlichen Räume verbindet“¹⁴. Wie sehen die Reformen konkret aus?

Mit der Einführung einer „erweiterten Konditionalität“ wird ein Instrument geschaffen, das die bisherige *Greening*-Prämie sowie die *Cross Compliance*-Regelungen zusammenfügt und durch zusätzliche Standards erweitert. Landwirtinnen und Landwirte erhalten nur dann Einkommensstützung, wenn sie sich an die „erweiterte Konditionalität“ halten. Die bisherigen *Cross Compliance*-Regelungen werden folglich verschärft. In die Praxis übertragen bedeutet die „erweiterte Konditionalität“ beispielsweise, dass vier Prozent der Ackerflächen stillgelegt werden müssen.

Die größte Neuerung stellt die Einführung von *Eco Schemes* (Öko-Regelungen) dar. Hierbei handelt es sich um freiwillige, einjährige Umweltmaßnahmen, mit deren Umsetzung die Landwirtinnen und Landwirte zusätzlich zur Einkommensstützung weitere Gelder abrufen können. Streitpunkt war lange Zeit die Frage, wie



viel Geld für die *Eco Schemes* in der ersten Säule zur Verfügung gestellt werden sollte. Nach vielen Verhandlungsrunden konnte man sich am Ende auf 25 Prozent einigen. In der zweiten Säule werden weiterhin Umwelt- und Klimaschutz sowie andere Bewirtschaftungsmethoden gefördert. So müssen die Mitgliedstaaten beispielsweise Maßnahmen zur Unterstützung des ökologischen Landbaus oder zum Erhalt der Wälder anbieten. Zudem müssen 40 Prozent des gesamten GAP-Budgets für den Klima- und Umweltschutz verwendet werden. Diese Entscheidung steht in Zusammenhang mit dem Bekenntnis der EU, bis



zum Ende der jetzigen Haushaltsperiode zehn Prozent ihres Budgets für den Erhalt der Biodiversität zu verwenden.

Die Gemeinsame Agrarpolitik ab 2023 stellt auch deswegen einen Systemwechsel dar, weil sie sich auf ein neues Umsetzungsmodell stützt: Erstmalig müssen alle Mitgliedstaaten einen Nationalen Strategieplan für die erste und zweite Säule auf Basis einer SWOT- (Stärken/Schwächen/Chancen/Risiken) und Bedarfsanalyse erstellen und zur Genehmigung bei der Europäischen Kommission einreichen. Nach dem Eingang der

Strategiepläne hat die Europäische Kommission drei Monate Zeit, um Stellung zu beziehen. Im Anschluss erfolgt die Überarbeitung und Neu-einreichung durch die Mitgliedstaaten. Der Zeitplan ist ambitioniert, denn die reformierte GAP soll bereits im Januar 2023 in Kraft treten. Die Einführung von Nationalen Strategieplänen ist dahingehend positiv zu bewerten, dass die heterogenen landwirtschaftlichen Strukturen in Europa besser berücksichtigt werden und die Mitgliedstaaten beispielsweise diejenigen Maßnahmen für die *Eco Schemes* auswählen können, die für die Bedürfnisse ihrer Landwirtinnen

und Landwirte am besten geeignet erscheinen. Ein weiterer Vorteil dieses Umsetzungsmodells besteht darin, dass die Strategiepläne jährlich angepasst werden können. Folglich ist eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen möglich, sodass die Mitgliedstaaten flexibel reagieren können, wenn sie feststellen sollten, dass die Wirkung von Maßnahmen unzureichend ist. Wissenschaftliche Erkenntnisse können ebenfalls zeitnah eingearbeitet werden. Die Nationalen Strategiepläne haben somit das Potenzial, zum Dreh- und Angelpunkt einer effektiveren Förderung des Klima- und Umweltschutzes in den Mitgliedstaaten im Rahmen der GAP zu werden.

Mitten in diese sinnvollen Reformpläne platzt nun der Krieg in der Ukraine. Ergibt sich dadurch ein unauflösbarer Zielkonflikt mit dem Streben nach Versorgungssicherheit?

Die geplante Stilllegung von vier Prozent der landwirtschaftlichen Fläche muss angesichts des Ukraine-Krieges überdacht werden.

Der Ukrainekrieg schärft den Blick für das Kerngeschäft

Die Gemeinsame Agrarpolitik steht einerseits in der Verantwortung, den Klima- und Umweltschutz noch entschiedener voranzutreiben, damit die langfristige Transformation hin zu einer nachhaltigen Landwirtschaft erreicht werden kann. Dieser Handlungsauftrag darf jedoch den Blick auf die eigentliche Kernaufgabe der Landwirtschaft nicht verschleiern: Landwirtinnen und Landwirte produzieren gesunde und nachhaltige Lebensmittel, womit sie unsere Ernährungssicherheit gewährleisten. Die damalige Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner hat dieses Selbstverständnis treffend zusammengefasst: „Eine nachhaltige Landwirtschaft muss Umweltbelange stärker beachten, aber sie darf dabei die Ernährungssicherung nicht aus

dem Blick verlieren.“¹⁵ Wenig überraschend ist diese Kernaufgabe auch in den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik verankert, die „Landwirtinnen und Landwirte unterstützen und die Produktivität in der Landwirtschaft verbessern [soll], um eine sichere Versorgung mit bezahlbaren Nahrungsmitteln zu gewährleisten“¹⁶. Der Ukrainekrieg hat – wie schon die Coronapandemie – unterstrichen, dass insbesondere eine regionale Wertschöpfungskette zu fördern ist, um Nahrungsmittelengpässe zu verhindern.

Der Krieg und seine Auswirkungen haben die Versorgungssicherheit als traditionelle Kernaufgabe der Gemeinsamen Agrarpolitik wieder in den Fokus gerückt und dabei exemplarisch das Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und Versorgungssicherheit aufgezeigt. Geplante Maßnahmen, beispielsweise jene, vier Prozent der Flächen für den Klima- und Umweltschutz stillzulegen, erscheinen vor dem Hintergrund drohender Versorgungsengpässe kontraproduktiv und müssen daher überdacht werden. In Deutschland fordern Politikerinnen und Politiker der Union folgerichtig, die nationale und internationale Agrarpolitik zu überprüfen, und stellen fest, dass auch eine zeitliche Verschiebung der anspruchsvolleren Klima- und Umweltziele der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht auszuschließen sei.¹⁷ Ungeachtet dessen hält Bundeslandwirtschaftsminister Cem Özdemir an den verpflichtenden Stilllegungsflächen fest und vermeidet Forderungen nach einer Nachjustierung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Die Akzentverschiebung sollte in jedem Fall nicht als exkulpatorische Absicht verstanden werden, um auf den notwendigen Klima- und Umweltschutz zu verzichten. Ernährungssicherheit und eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft auf der einen, Umwelt- und Klimaschutz auf der anderen Seite ergeben keine kontradiktorische Bedingung, sondern stehen untrennbar miteinander in Verbindung, da Landwirtinnen und Landwirte auf eine intakte Natur angewiesen und von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind. Die aktuellen Entwicklungen zeigen aber auf, dass gefährdete Lieferketten nur dann stabilisiert werden können, wenn es in Europa auch weiterhin Landwirtinnen und Landwirte gibt, die eine produktive, resiliente

und nachhaltige Lebensmittelversorgung sicherstellen. Die GAP darf folglich nicht nur auf die Erfüllung von Klima- und Umweltschutzziele begrenzt werden, sondern muss – nicht nur vor dem Hintergrund des Ukrainekrieges – in all ihren Aufgaben und Facetten gedacht werden.

Fazit und Ausblick

Die Gemeinsame Agrarpolitik blickt auf eine lange Geschichte zurück und adressiert spätestens seit der MacSharry-Reform 1992 auch den Umwelt- und Klimaschutz. Vielfältige Instrumente wie das *Greening* wurden in der weiteren Entwicklung geschaffen, um die Treibhausgasemissionen zu reduzieren und die biologische Vielfalt zu schützen. Ihre Resultate blieben hinter den Erwartungen zurück, konnten aber einen Transformationsprozess einleiten, der sich in der Grünen Architektur der künftigen Förderperiode widerspiegelt. Dieser Prozess wurde mit dem Ukrainekrieg, der gravierende Auswirkungen auf die weltweite Ernährungssicherheit hat, abrupt zur Diskussion gestellt: Fortan stellt sich die Frage, wie die europäische Landwirtschaft die Versorgungssicherheit gewährleisten kann und wie eine optimale Unterstützung betroffener Schwellen- und Entwicklungsländer auszusehen hat. Vielfältige Maßnahmen der GAP, beispielsweise die Stilllegungsflächen, stehen folglich zur Disposition. Der Klima- und Umweltschutz tritt zugunsten eines Primats der Ernährungssicherheit in den Hintergrund. Dennoch bleiben Klimawandel und Biodiversitätsverlust auch weiterhin drängende Probleme, die von der Gemeinsamen Agrarpolitik adressiert werden müssen. Inwieweit sich der Krieg in der Ukraine langfristig auf die GAP auswirken wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht bestimmen. Fest steht aber, dass auch zukünftig ein agrarpolitischer Balanceakt höchster Akrobatik erforderlich sein wird, um die verschiedenen Interessen in Einklang zu bringen sowie das Spannungsverhältnis zwischen Klima- und Umweltschutz und Versorgungssicherheit aufzulösen.

André Algermißen ist Referent für Klima, Landwirtschaft und Umwelt in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Farm Europe 2022: Food Security: Back at the Top of the European Political Agenda, 14.03.2022, in: <https://bit.ly/3kBHzBi> [15.03.2022].
- 2 Michel, Johanna 2022: Das leistet die Ukraine auf den weltweiten Agrarmärkten, agrarheute, 25.02.2022, in: <https://bit.ly/3y8dtxi> [02.05.2022].
- 3 Tagesschau 2022: Lebensmittel weltweit so teuer wie nie, 08.04.2022, in: <https://bit.ly/381Vj5L> [02.05.2022].
- 4 Stelter, Daniel 2022: Die EU hat es in der Hand, eine Hungerkrise noch abzuwenden, Handelsblatt, 04.03.2022, in: <https://handelsblatt.com/28130838.html> [02.05.2022].
- 5 Kamp, Mathias / Sandner, Julia 2022: Eskalation der Nahrungsmittelkrise in Ostafrika: Eine mehrfach verschärfte Tragödie, kurzum, Konrad-Adenauer-Stiftung, 08.04.2022, in: <https://bit.ly/3ML4YMK> [02.05.2022].
- 6 Europäische Kommission, Amt für Veröffentlichungen 2012: Die Gemeinsame Agrarpolitik: Eine Geschichte mit Zukunft, 14.06.2012, S.10, in: <https://op.europa.eu/s/v77u> [02.03.2022].
- 7 Schrötter, Hans Jörg 2016: Kleines Europa-Lexikon, Geschichte, Politik, Recht, München, S.54.
- 8 Europäische Kommission: Die Gemeinsame Agrarpolitik auf einen Blick, in: <https://bit.ly/3CDwige> [02.03.2022].
- 9 Umweltbundesamt 2017: Umsetzung der EU-GAP-Reform (2014–2020) in den EU-Nachbarstaaten, Texte 48/2017, S. 42, in: <https://bit.ly/3u1zudQ> [02.03.2022].
- 10 Europäische Kommission 2021: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens mit einer Bewertung der Leistung der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014–2020, 16.12.2021, S.5, in: <https://bit.ly/37uzivZ> [02.03.2022].
- 11 Ebd., S.7.
- 12 Ebd., S.8.
- 13 IPCC 2019: Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, in: Klimawandel und Land-systeme: IPCC-Sonderbericht über Klimawandel, Desertifikation, Landdegradierung, nachhaltiges Landmanagement, Ernährungssicherheit und Treibhausgasflüsse in terrestrischen Ökosystemen, in: <https://bit.ly/3t6mAvK> [03.03.2022].
- 14 Bundesregierung 2021: Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik: Landwirtschaft wird zukunftsfest, nachhaltig und klimafreundlich, 23.11.2021, in: <https://bit.ly/3KD4bws> [02.03.2022].
- 15 Bundesregierung 2021: Rede der Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft, Julia Klöckner, beim Better-Future-Kongress der Welt am Sonntag am 19. April 2021 in Berlin, Bulletin der Bundesregierung 57-2, 20.04.2021, in: <https://bit.ly/3Ibagem> [03.03.2022].
- 16 Europäische Kommission, N.8.
- 17 Göttfert, Matthias 2022: Agrarreformen auch in Krisenzeiten, Tagesschau, 30.03.2022, in: <https://bit.ly/3MKUhtH> [02.05.2022].



Macht und Ressourcen

Umwelt- und Klimapolitik in Afrika

Regionaler Zusammenhalt und nationale Herausforderungen

Anja Berretta

In der Agenda 2063 der Afrikanischen Union haben die afrikanischen Länder ihren Anspruch formuliert, künftig einen Fokus auf die nachhaltige Entwicklung des Kontinents zu richten. Auch bei internationalen Klimaverhandlungen haben sie an Einfluss gewonnen. Bei der Umsetzung nationaler Umwelt- und Klimaziele stehen viele Staaten jedoch vor enormen Herausforderungen, die nicht allein durch fehlende finanzielle Ressourcen und mangelndes technisches Know-how zu erklären sind. Vielmehr ist gute Regierungsführung eine Voraussetzung für effizienten Umwelt- und Klimaschutz.

Genau 50 Jahre ist es her, dass bei einer UN-Konferenz die Umwelt des Menschen und Ökologie zum ersten Mal auf internationaler Ebene diskutiert wurden. Die Konferenz von Stockholm, auf die in den 1970er- und 1980er-Jahren zahlreiche regionale Abkommen und Initiativen zur Verbesserung des Umweltschutzes in den Industrieländern folgten, gilt als Geburtsstunde der internationalen Umweltpolitik. Erst zum Ende des 20. Jahrhunderts wuchs im Kontext der zunehmenden Globalisierung die Erkenntnis, dass auch Umweltschutz ein globales Anliegen ist, für welches lokale oder regionale Lösungsansätze nicht ausreichend sind. Mit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992, besser bekannt als Konferenz von Rio oder Erdgipfel, wurde Umweltschutz vollständig in einen globalen Kontext überführt, in den auch Entwicklungs- und Schwellenländer einbezogen wurden.¹ Mit der in Rio verabschiedeten Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen sowie der Agenda für nachhaltige Entwicklung im 21. Jahrhundert wurde Klimaschutz zudem nicht mehr nur auf ökologische Aspekte verengt, sondern in Verbindung zu zentralen Entwicklungsfragen gesehen. Seitdem sind die Schaffung geeigneter politischer Rahmenbedingungen und der Aufbau globaler Steuerungsmechanismen Schwerpunkte der internationalen Klimadiplomatie.²

Klimadiplomatie: Die afrikanischen Staaten sprechen mit einer Stimme

In diesem globalen Kontext ist es afrikanischen Staaten gelungen, sich in der internationalen

Klimapolitik als einflussreiche Akteure zu etablieren.³ Die afrikanische Staatengemeinschaft gilt zudem als eine der dominierenden kontinentalen Gruppen bei der jährlich stattfindenden Konferenz der Vertragsstaaten des UN-Klimaabkommens (Conference of the Parties, COP).⁴

Auf dem afrikanischen Kontinent gibt es drei Institutionen, die dafür im Wesentlichen verantwortlich sind: die afrikanische Umweltministerkonferenz (African Ministerial Conference on the Environment, AMCEN), das Komitee ausgewählter afrikanischer Staats- und Regierungschefs zu Klimafragen (Committee of African Heads of State and Government on Climate Change, CAHOSOC) und die afrikanische Verhandlungsgruppe (African Group of Negotiators, AGN).

AMCEN wurde 1985 mit dem Ziel gegründet, afrikanischen Umweltministern ein politisches Forum zu bieten. Heute ist AMCEN eine wichtige Plattform, um Umweltinitiativen auf regionaler Ebene zu implementieren und afrikanische Kapazitäten im Umweltbereich auszubauen. AMCEN hat zudem zahlreiche regionale Initiativen gestartet und somit die Umweltpolitik in Afrika nachhaltig geprägt.⁵ AMCEN hat jedoch nicht nur die Aufgabe, die Umweltpolitik innerhalb Afrikas zu koordinieren, sondern leistet auch politische Unterstützung und Vorarbeit für gemeinsame Positionen, die afrikanischen Vertretern bei internationalen Klima- und Umweltverhandlungen als Grundlage und Orientierung dienen.

Den zweiten und hochrangigsten Teil der Struktur bildet der Zusammenschluss afrikanischer Staats- und Regierungschefs CAHOSOCC, der im Rahmen von Gipfeltreffen der Afrikanischen Union (AU) zusammenkommt und zentrale Beschlüsse und Stellungnahmen zu Umwelt- und Klimathemen veröffentlicht. Seine Mitglieder werden für jeweils zwei Jahre gewählt.

Afrikanische Länder leiden besonders stark unter den Auswirkungen des Klimawandels.

Die AGN wiederum wurde 1991 gegründet und besteht aus technischen Experten aller afrikanischen Staaten. Die Gruppe erstellt Strategien und legt Prioritäten für afrikanische Klima- und Umweltthemen fest, die im nächsten Schritt AMCEN zur Prüfung vorgelegt und schließlich vom CAHOSOCC gebilligt werden.

Ziel der afrikanischen Klimadiplomatie ist es, bei internationalen Klimaverhandlungen eine gemeinsame Position zu präsentieren, nicht zuletzt, um das Verhandlungsmandat des Kontinents zu stärken. Dabei bilden die drei genannten Institutionen AMCEN, CAHOSOCC und AGN einen eigenen Steuerungsmechanismus im Bereich Umwelt- und Klimaschutz, ihr Zusammenspiel ist heute fest in der AU verankert.⁶ In der AU-Agenda 2063 haben die Staats- und Regierungschefs zudem ihren Anspruch formuliert, künftig einen Fokus auf die nachhaltige Entwicklung des Kontinents zu richten.

Als im Jahr 2009 die Verabschiedung eines verbindlichen Regelwerks zur Begrenzung der globalen Erderwärmung im Rahmen der Klimakonferenz von Kopenhagen geplant war, gelang es den afrikanischen Ländern zum ersten Mal, eine gemeinsame afrikanische Position zu präsentieren. Das dadurch erzeugte Bild eines in Klimafragen geeinten Kontinents erhielt viel Aufmerksamkeit: Hatten afrikanische Länder zuvor nur marginal auf die Verhandlungen Einfluss

genommen, hat die Festlegung auf gemeinsame Belange und eine einheitliche Position in der internationalen Klimapolitik zu einer Kräfteverschiebung zugunsten Afrikas geführt.⁷ Hier muss betont werden, dass es extrem schwierig ist, 54 äußerst heterogene Staaten und ihre diversen Interessen im Bereich Klima- und Umweltpolitik in einer gemeinsamen Position zu vereinen⁸ – ihr einheitliches Auftreten können die afrikanischen Länder daher zurecht als ein Verdienst geltend machen.

Afrikanische Prioritäten bei internationalen Klimaverhandlungen

Obwohl die gemeinsame afrikanische Position im Vorfeld internationaler Klimaverhandlungen immer wieder neu gefunden werden muss, orientiert sie sich an drei Grundsätzen:

Fokus auf Anpassung an den Klimawandel

Afrikanische Länder sind nur für rund vier Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich, gleichzeitig leiden sie aufgrund sozioökonomischer Merkmale und großer Abhängigkeit vom landwirtschaftlichen Sektor besonders stark unter den Auswirkungen des Klimawandels. Bereits heute geben afrikanische Länder bis zu neun Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (*adaptation*) aus, oftmals mehr als für Gesundheit oder Bildung.⁹ Gleichzeitig weist der Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) darauf hin, dass die Durchschnittstemperaturen in Afrika schneller steigen als in anderen Weltregionen¹⁰, was wiederum zu mehr extremen Wetterereignissen führen könnte. Aktuell wird jedoch ein Großteil der globalen Klimafinanzierung für die Reduzierung von Treibhausgasen (*mitigation*) verwendet. Aus afrikanischer Perspektive adressiert dieser Fokus die Probleme auf dem Kontinent nicht angemessen.

Die afrikanischen Länder setzen sich daher dafür ein, dass das Thema Anpassung an den Klimawandel international mehr Beachtung findet. Die Aufnahme eines globalen Anpassungsziels

(Global Goal on Adaptation, GGA) in das Pariser Klimaabkommen kann auch als ein Erfolg der afrikanischen Klimadiplomatie gewertet werden. Bisher gibt es allerdings keine verbindliche Absprache, wie ein globales Adaptionsziel aussehen soll. Bei einem solchen Ziel würde die verbesserte Resilienz gegenüber Klimawandelfolgen im Mittelpunkt stehen. Somit würde der Fokus der Klimaverhandlungen, welcher aktuell auf der Treibhausgasreduzierung liegt, stärker an die Bedürfnisse der afrikanischen Länder angepasst. Ein verbindliches Anpassungsziel würde zudem auch finanzielle Zusagen für Adaptionsmaßnahmen einschließen.

Bei der COP 26 in Glasgow im November 2021 wurde beschlossen, dass ein Expertengremium in zwei Jahren konkrete Ideen zu einem solchen Adaptionsziel vorlegen soll, was ebenfalls als afrikanischer Verhandlungserfolg zu bewerten ist. Es ist zudem davon auszugehen, dass das Thema Adaption bei der nächsten COP in Ägypten, bereits im Vorfeld als afrikanische COP bezeichnet, sehr prominent auf der Agenda platziert sein wird.

Klimafinanzierung

Afrikanische Staaten vertreten den Standpunkt, dass Klimafinanzierung vorhersehbar, nachhaltig und angemessen sein und sich nicht auf eine Umwandlung bestehender Entwicklungszusammenarbeit oder -finanzierung beschränken sollte.¹¹

Afrikanische Staaten fordern, dass die Auswirkungen von Klimaschäden integraler Teil der UN-Klimaverhandlungen werden.

Die afrikanischen Verhandlungsführer sprechen sich auch dafür aus, dass die Finanzmittel auf der Grundlage der Kapazitäten, des Bedarfs und regional gerecht verteilt werden. Sie befürworten eine regelmäßige Überprüfung der Finanzierung auf Grundlage der Bewertungsberichte der

Entwicklungsländer und empfehlen eine jährliche Überprüfung der Anpassungsfinanzierung. Die Industrieländer haben sich dazu verpflichtet, zwischen 2020 und 2025 jährlich 100 Milliarden US-Dollar aus privaten und öffentlichen Mitteln bereitzustellen, um Entwicklungs- und Schwellenländer bei der Reduzierung von Treibhausgasen und der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen. Diese Verpflichtung wird von afrikanischen Ländern als Herzstück der Klimaverhandlungen gesehen.

Berücksichtigung von dauerhaften Verlusten und Schäden

Durch den Klimawandel hervorgerufene dauerhafte Verluste und Schäden (*loss and damage*) sind für den afrikanischen Kontinent ein besonders wichtiges Thema, das bei internationalen Klimaverhandlungen bisher nach Ansicht der afrikanischen Verhandlungsführer unterrepräsentiert ist. In den Verhandlungen im Vorfeld des Pariser Abkommens hatte die AGN wiederholt unterstrichen, dass eine Entschädigung für dauerhafte oder unvermeidbare Verluste und Schäden durch die negativen Auswirkungen des Klimawandels notwendig ist, und forderte entsprechende Maßnahmen. Zwar wurde durch die Aufnahme einer speziellen Bestimmung zu *loss and damage* in Artikel 8 des Pariser Klimaabkommens ein gewisser Erfolg erzielt, doch wie dies in der Praxis umgesetzt werden soll, bleibt unklar. Afrikanische Staaten fordern, dass Auswirkungen von Klimaschäden integraler Teil der UN-Klimaverhandlungen werden. Diese Forderung hat durch die jüngste Veröffentlichung des IPCC im Jahr 2021 an Relevanz gewonnen, da in dem Bericht einmal mehr deutlich wird, dass die Erderwärmung auf menschliches Handeln zurückgeführt werden kann.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass es den afrikanischen Ländern gelungen ist, die für sie wichtigen Punkte bei internationalen Klima- und Umweltverhandlungen auf die Tagesordnung zu setzen. Dies ist auch vor dem Hintergrund, dass afrikanische Länder keine nennenswerte Reduzierung der CO₂-Emissionen oder finanzielle Unterstützung



für andere Länder als Verhandlungsmasse einbringen können, als Erfolg für den Kontinent zu werten.

Umwelt- und Klimaschutz im nationalen Kontext

Die Umsetzung internationaler Abkommen, vor allem des Pariser Klimaschutzabkommens, muss jedoch auf nationaler Ebene geschehen, indem die Nationalstaaten wirkungsvolle Gesetze zum Klima- und Umweltschutz

formulieren. Hier schneiden die afrikanischen Länder im internationalen Vergleich bei ihren Umweltleistungen schlecht ab und belegen 32 der 50 hintersten Plätze. Zu diesem Ergebnis kommt ein globales Ranking von Umweltleistungen (Environmental Performance Index, EPI), welches anhand von 32 Indikatoren den aktuellen Zustand des Ökosystems wie auch die voraussichtliche künftige Vitalität des Ökosystems und das Ressourcenmanagement in 180 Ländern misst.¹²



Windpark nahe Nairobi: Kenia hat als Reaktion auf den Klimawandel als erstes afrikanisches Land 2016 eine umfangreiche Rahmengesetzgebung beschlossen, die nicht zuletzt eine kohlenstoffarme Entwicklung fördern soll. Quelle: © Thomas Mukoya, Reuters.

die wohlhabende Länder leichter bereitstellen können. Steigende Bevölkerungszahlen und die rasante Urbanisierung erhöhen zudem den Druck auf die Umweltinfrastruktur und die verfügbaren Ressourcen, sodass in afrikanischen Ländern immer höhere Investitionen nötig sind, um die Qualität des Ökosystems zu verbessern. So verschlechterte sich beispielsweise die Position Nigers im Vergleich zu früheren Erhebungen des EPI, da aufgrund des rasanten Bevölkerungswachstums von rund vier Prozent jährlich das Ökosystem extremen Belastungen ausgesetzt ist.¹⁴

Trotzdem sind im EPI auch positive Beispiele aus Afrika zu finden: So sind etwa die Seychellen aufgrund der Verringerung von schädlichen Treibhausgasen und ihres Engagements für den Küstenschutz mithilfe eines nachhaltig gestalteten Blue-Economy-Plans auf Platz 1 in Subsahara-Afrika und Platz 38 weltweit zu finden, Mauritius kann mit einem für die Region führenden Abfallwirtschaftsplan überzeugen, Botswana und Sambia punkten mit ihren Maßnahmen für Biodiversität.¹⁵ Das ostafrikanische Kenia war 2016 das erste Land in Afrika, das eine umfangreiche Rahmengesetzgebung als Reaktion auf den Klimawandel verabschiedete mit dem Ziel, Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel bereitzustellen und gleichzeitig eine kohlenstoffarme Entwicklung zu fördern. Zahlreiche Länder auf dem Kontinent sind dem Beispiel gefolgt. In Ostafrika hat Uganda mit der Schaffung eines Umweltinformationszentrums (National Environment Information Centre, NEIF) innerhalb des Ministeriums für Umweltschutz dafür gesorgt, das Ressourcenmanagement und den Schutz von Ökosystemen effizienter zu gestalten. Gabun, das im afrikanischen Vergleich bei Umwelt- und Klimaschutz ebenfalls sehr gut abschneidet, hat sogar eine Möglichkeit gefunden, aus seinen natürlichen Ressourcen Kapital

Kein Geld für den Klimaschutz?

Im EPI wird ein kausaler Zusammenhang zwischen Bruttoinlandsprodukt und der Fähigkeit, effiziente und effektive Maßnahmen zum Klima- und Umweltschutz zu implementieren, nachgewiesen¹³: Die Fähigkeit, sauberes Trinkwasser oder eine funktionierende Abwasserversorgung bereitzustellen, energieeffizient zu wirtschaften oder Treibhausgasemissionen zu reduzieren, erfordert finanzielle Ressourcen,

zu schlagen: Im Jahr 2021 stellte die Central African Forest Initiative (CAFI), eine Initiative verschiedener europäischer Länder und Südkoreas, dem zentralafrikanischen Land eine erste Auszahlung von insgesamt 150 Millionen US-Dollar zur Verfügung, nachdem unabhängige Experten festgestellt hatten, dass Gabun nachweislich die Abholzung seines Regenwalds, reduzieren und die Degradierung von Landnutzungsflächen stoppen konnte. Das Geld soll für Investitionen in die nachhaltige Forstwirtschaft, Forschung und den Aufbau von weiteren Umweltdatenbanken genutzt werden. Gabun plant, aus den Umweltleistungen seines Regenwalds, welcher rund 88 Prozent der Landesfläche einnimmt, noch mehr Kapital zu gewinnen.¹⁶ Auch das bitterarme Malawi im südlichen Afrika weist, gemessen an seinem BIP, eine sehr viel bessere Umweltbilanz vor als reichere Länder auf dem afrikanischen Kontinent.¹⁷

In Demokratien ermöglicht der Zugang zu Informationen und der Austausch wissenschaftlicher Argumente zu Umweltproblemen politisches Lernen.

Demokratische Prinzipien stärken das Ökosystem

Anhand des Beispiels von Malawi wird deutlich, dass die Umweltleistung nicht ausschließlich durch die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen erklärt werden kann. Die Autoren des EPI haben ebenfalls untersucht, inwiefern gute Regierungsführung (Good Governance) einen Einfluss auf Umweltleistungen hat. Hierfür wurden die sechs Indikatoren des Weltbank-Rankings für Regierungsführung – Mitspracherecht und Verantwortlichkeit, politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt, Leistungsfähigkeit der Regierung, staatliche Ordnungspolitik, Rechtsstaatlichkeit und schließlich Korruptionskontrolle¹⁸ – herangezogen. Es besteht ebenfalls ein Zusammenhang zwischen der Qualität von Regierungsführung und der Performance bei Umweltleistungen,

was zunächst nicht überraschend ist, denn die Qualität der Regierungsführung spiegelt wider, ob die Regierung in der Lage ist, Gesetze zu implementieren oder die Bevölkerung Entscheidungsträger für die (ausbleibende) Umsetzung von effizienter und effektiver Umwelt- und Klimapolitik zur Verantwortung ziehen kann. Gleichzeitig ermöglicht der freie Zugang zu Informationen und der Austausch wissenschaftlicher Argumente zu Umweltproblemen in Demokratien das politische Lernen. Da Demokratien in der Regel auf einer freien Marktwirtschaft basieren, können Unternehmen sowohl Umwelthanreize als auch Sanktionen ausgesetzt werden.¹⁹ Von den sechs Indikatoren für gute Regierungsführung haben Korruptionskontrolle, staatliche Ordnungspolitik und Rechtsstaatlichkeit einen größeren Einfluss auf die Umweltleistung der Nationalstaaten, was bedeutet, dass einzelne Elemente guter Regierungsführung auch unabhängig vom Bruttoinlandsprodukt verantwortlich für die Implementierung umwelt- und klimapolitischer Maßnahmen sind.²⁰

Besonders Korruption ist für die Region Subsahara-Afrika ein Hindernis beim effizienten Klima- und Umweltschutz, denn das Problem der Bestechlichkeit und unlauteren Vorteilsnahme ist in der Region weit verbreitet. Die Region belegt in der Statistik der korruptesten Länder weltweit mit trauriger Regelmäßigkeit den Spitzenplatz: Laut dem Korruptionsindex von Transparency International befinden sich 10 der weltweit 20 korruptesten Länder in Afrika südlich der Sahara.²¹ Korruption im Bereich von Umwelt- und damit verbunden Ressourcenmanagement kann bereits bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auftreten, indem etwa gegen eine Zahlung das Umweltrisiko eines Projekts geschönt wird. Dies hat oftmals verheerende Folgen für Ökosysteme und Biodiversität. So ergab beispielsweise in Sierra Leone eine Untersuchung der Umweltschutzbehörde (Environmental Protection Agency Sierra Leone, EPA-SL), dass rund ein Drittel der geprüften Unternehmen ohne die gesetzlich vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfungen operiert, Umweltauflagen nicht oder nur lückenhaft bekannt sind und die Unternehmen regelmäßig gegen diese verstoßen. Und auch die EPA-SL

nutzt die zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen nicht für ein vorgeschriebenes Monitoring der Betriebe.²²

In den meisten Fällen haben die Länder nationale Umweltgesetze, die sich an internationalen Abkommen orientieren, nur werden diese Gesetze durch korrupte Praktiken ausgehebelt. Somit ist Korruption verantwortlich für die unsachgemäße und illegale Landnutzung sowie die Ausbeutung natürlicher Ressourcen.²³ Schätzungen zufolge ist der finanzielle Schaden, welcher den ärmsten Ländern durch Bestechlichkeit und unlautere Vorteilsannahme entsteht, zudem zehnmal so hoch wie die Summe der gezahlten Entwicklungshilfe.²⁴ Es ist daher nicht verwunderlich, dass das Scheitern der Umweltpolitik in Entwicklungsländern eher auf Schwächen des Rechtsstaats zurückzuführen ist und nicht auf politische oder ökonomische Gründe.²⁵ Anhand des westafrikanischen Landes Liberia, welches im EPI weltweit das Schlusslicht bildet, kann das Zusammenspiel von guter – oder eben schlechter – Regierungsführung und Umweltpomformance anschaulich beschrieben werden. Das Land ist gekennzeichnet von politischer Instabilität, während des Bürgerkrieges in den 1990er- und 2000er-Jahren wurde die Energieversorgung des Landes vollständig zerstört. Heute liefern fossile Brennstoffe rund 50 Prozent der Elektrizität, während vergleichbare Länder wie Malawi oder Mosambik mehr als 70 Prozent ihrer Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen gewinnen.²⁶ Fehlende Umweltregulierungen haben dazu geführt, dass sich die Luftqualität in den letzten zehn Jahren deutlich verschlechtert hat. Es gibt immer weniger Wald- und Grünflächen in Liberia, was wiederum einen überdurchschnittlich hohen Rückgang der Artenvielfalt zur Folge hat.²⁷

Bäume pflanzen gegen den Klimawandel?

Ein weiterer Grund für die schlechte Umweltpomformance afrikanischer Länder ist die fehlende oder unzureichende Kommunikation über die Sinnhaftigkeit von umweltpolitischen Maßnahmen.²⁸ Eine große Mehrheit der afrikanischen Bevölkerung nimmt veränderte

Wetterverhältnisse wahr, kann Ursachen und Wirkung jedoch nicht in einen größeren Klimakontext einordnen. Die Menschen setzen in der Kommunikation den Klimawandel mit der Bedeutung von Bäumen und Wäldern gleich und sind oftmals der Meinung, dass Wetterereignisse durch das Fällen von Bäumen oder Umweltverschmutzung auf lokaler Ebene beeinflusst würden. Hierbei wird der Eindruck vermittelt, Klimaprobleme könnten auf lokaler Ebene durch das Pflanzen von Bäumen gelöst werden.²⁹ Die Rolle von Treibhausgasen kommt in diesem Narrativ folglich nicht vor. Entsprechend haben politische Entscheidungsträger Schwierigkeiten, für Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels öffentliche Unterstützung zu erhalten. Allerdings sind Initiativen zur Aufforstung und Baumpflanzung auch die am häufigsten von lokalen Regierungsvertretern initiierten Umweltaktivitäten³⁰, was ebenfalls an den Kenntnissen der politischen Entscheidungsträger über den Klimawandel zweifeln lässt.

Oft könnten Ressourcen im Sinne des Umweltschutzes effektiver eingesetzt werden, indem zunächst die Qualität der Regierungsführung selbst verbessert wird.

Auch Journalisten sind nur eingeschränkt in der Lage, Ursachen und Folgen des Klimawandels so darzustellen, dass die lokale Bevölkerung komplexe Zusammenhänge versteht. Oftmals fehlen ihnen selbst fundierte Kenntnisse und sie berichten entweder über internationale Klimaverhandlungen oder über lokale Initiativen zum Klima- und Umweltschutz, die jedoch nicht in einen Zusammenhang gesetzt werden. Mangelndes Verständnis der Notwendigkeit und Dringlichkeit umweltpolitischer Maßnahmen behindert deren Umsetzung erheblich, da die Akzeptanz dieser Maßnahmen und die Unterstützung durch die breite Bevölkerung

Spielende Kinder in einem ausgetrockneten Stausee in Südafrika: Viele Menschen auf dem afrikanischen Kontinent nehmen zunehmende Wetterextreme deutlich wahr, in der öffentlichen Diskussion fehlt aber häufig die Verknüpfung solcher Phänomene mit dem weltweiten Klimawandel und dem Ausstoß von Treibhausgasen.

Quelle: © Mike Hutchings, Reuters.

für die erfolgreiche Implementierung grundlegend sind, besonders wenn es sich um eine Veränderung von Verhalten oder Gewohnheiten handelt.

Möglichkeiten zur Stärkung von Klima- und Umweltschutz auf nationaler Ebene

Bei der Implementierung von Klimaschutz- und Umweltmaßnahmen bildet die Region Subsahara-Afrika das Schlusslicht, obschon sich afrikanische Länder auf internationaler Bühne mit geeinter Kraft für die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens einsetzen. Die Nationalstaaten in Afrika müssen daher in ihrem effektiven und effizienten umweltpolitischen Handeln gestärkt werden. Hierzu sind finanzielle Ressourcen und technisches Know-how notwendig, aber nicht zwingend ausschlaggebend, denn diese Instrumente können Probleme bei der Implementierung von Umweltgesetzgebung nur zum Teil beheben: Gute Regierungsführung, allen voran die Eindämmung von Korruption, und eine zielgerichtete Kommunikation über die Sinnhaftigkeit von Umweltpolitik sind notwendig, damit Umwelt- und Klimapolitik zielführend sind. In Südafrika beispielsweise haben Klima- und Umweltschutz an politischer Bedeutung gewonnen, im Vergleich zu anderen Entwicklungs- und Schwellenländern gibt es für die Zivilgesellschaft zahlreiche Möglichkeiten, an Konsultationsprozessen mitzuwirken.³¹ Südafrika ist bei seiner Energieerzeugung stark von Kohle abhängig, daher wird der Übergang zu erneuerbaren Energien und der damit einhergehende Verlust einer für das Land wichtigen Industrie nur möglich beziehungsweise handhabbar sein, wenn es eine breite gesellschaftliche Unterstützung für die Transformation gibt.





Eine Erhöhung der finanziellen Ressourcen für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, entweder im Rahmen von internationaler Klimafinanzierung oder durch öffentliche Finanzierung, könnte ohne gleichzeitige Korruptionsbekämpfung hingegen dazu führen, dass sich die Umweltleistung der Länder verschlechtert.³² Eine Analyse von Daten der globalen Anpassungsinitiative (ND-GAIN), welche anhand von verschiedenen Indikatoren zeigt, wie Länder ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel verbessern können³³, kommt zu dem Schluss, dass eine direkte Ausrichtung auf Umweltprobleme in denjenigen Ländern sinnvoll ist, die ein hohes Maß an wirtschaftlicher, ordnungspolitischer und sozialer Konsolidierung aufweisen. In Ländern mit schwacher Regierungsführung könnten Ressourcen jedoch effektiver eingesetzt werden, indem zunächst die Qualität der Regierungsführung selbst verbessert wird.³⁴ Aufgrund der voraussichtlichen Erhöhung der globalen Klimafinanzierung in den nächsten Jahren sollte der Zusammenhang zwischen guter Regierungsführung und effizienter und effektiver Umwelt- und Klimapolitik mitgedacht werden. Es muss sichergestellt werden, dass Investitionen in Klima und Umwelt zielgerichtet eingesetzt werden. Entsprechende internationale Abkommen und Initiativen sollten immer auch die für die Implementierung zuständigen Gremien stärken und Rückschlüsse geben, wie eine zweckgebundene Mittelverausgabung sichergestellt werden kann.

Um afrikanische Länder stärker in den internationalen Klima- und Umweltschutz einzubeziehen, sollten Maßnahmen und Ziele auch auf die nationalen Entwicklungsziele und die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt werden. Partner wie die UN, aber auch die EU oder Deutschland sollten daher darauf achten, dass die Umwelt- und Klimaziele der Industriestaaten mit den afrikanischen Prioritäten Infrastruktur, Energie, Land, Ernährungssicherheit oder Industrialisierung vereinbar sind.³⁵ So wird zudem dem Eindruck entgegengewirkt, Umwelt- und Klimaschutz seien mit wirtschaftlichem Wachstum unvereinbar. Landnutzungsrechte oder der Zugang zu Ressourcen sind für afrikanische Staaten seit langer Zeit von zentraler Bedeutung³⁶, allerdings werden diese Aspekte

in einem lokal angemessenen Kontext formuliert, welcher nicht unbedingt mit dem Verständnis der Industrieländer übereinstimmt. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass für afrikanische Länder Umwelt- und Klimaschutz keine Rolle spielen.

Ohne den afrikanischen Kontinent und seine Rohstoffe können die Energiewende und das Pariser Klimaabkommen nicht umgesetzt werden.

Die Staatengemeinschaft Afrikas hat sich in den internationalen Klimaverhandlungen Gehör verschafft, nahm dabei allerdings eher eine passive Rolle wahr, nämlich als ein vom Klimawandel betroffener Kontinent, welcher auf fremde (finanzielle) Unterstützung beim Kampf gegen die Folgen der globalen Erderwärmung angewiesen ist.³⁷ Dabei verfügt der Kontinent über erneuerbare Energien, Mineralien und Rohstoffe, die für die Energiewende in den Industriestaaten gebraucht werden. Dazu zählt zum Beispiel Kobalt, welches für die Herstellung von Elektroautos und Energiespeichern benötigt wird. 60 Prozent des weltweit genutzten Kobalts stammen aus der Demokratischen Republik Kongo, zudem könnte die potenziell verfügbare Wasserkraft des Kongo-Flusses nahezu für den gesamten afrikanischen Kontinent emissionsarm Strom erzeugen. Dieses Potenzial könnte gleichzeitig genutzt werden, um grünen Wasserstoff emissionsneutral und zu einem global kompetitiven Preis herzustellen. Außerdem speichern tropische Ökosysteme wie der kongolesische Regenwald CO₂ und sind somit ein wichtiger Bestandteil der weltweiten Anstrengung, Nettotreibhausgasemissionen zu senken. Die COP 27, welche im November 2022 in Ägypten stattfindet, wäre eine gute Gelegenheit, die gemeinsame afrikanische Position stärker in diese Richtung zu formulieren: Ohne den afrikanischen Kontinent und seine Rohstoffe kann die Energiewende und damit das Pariser Klimaabkommen nicht umgesetzt werden.

Die russische Invasion der Ukraine hat Deutschland und Europa zudem drastisch die Fragilität der eigenen Energieversorgung und -sicherheit vor Augen geführt. Bisher spielen afrikanische Länder für die Energiewende in Deutschland keine Rolle. Allerdings könnte sich dies aufgrund der geopolitischen Entwicklungen – Krieg in Europa, Unstimmigkeiten innerhalb der EU und ein angespanntes Verhältnis zwischen China und den USA – mittel- bis langfristig ändern. So basiert beispielsweise die im Juni 2020 verabschiedete EU-Wasserstoffstrategie unter anderem auf der Annahme, dass grüner Wasserstoff in Osteuropa, besonders in der Ukraine, künftig für Gesamteuropa kostengünstig hergestellt werden könne. Ob dafür in naher Zukunft noch eine Infrastruktur bereitsteht, ist jedoch fraglich.

Afrika wird weder heute noch morgen die Rolle des Energielieferanten für Europa übernehmen können, hierfür mangelt es an vielem. Zudem sollte auch die Stromversorgung der afrikanischen Bevölkerung Priorität haben. Deutschland aber wäre gut beraten, die Rolle Afrikas für die eigene Energiewende perspektivisch zu überdenken und innovative Ansätze für die Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik zu finden, die das Thema Energiesicherheit einbeziehen.

Anja Berretta ist Leiterin des Regionalprogramms Energiesicherheit und Klimawandel Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Nairobi.

- 1 Die Grundlage für die Konferenz von Rio lieferte der Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“, besser bekannt als Brundtland-Bericht, welcher sich der Frage widmete, wie Industrie- und Entwicklungsländer künftig miteinander umgehen sollten, um die planetaren Belastbarkeitsgrenzen nicht zu überschreiten.
- 2 Death, Carl 2016: *The Green State in Africa*, New Haven/London, S.196–232.
- 3 Dongo, Lorraine 2014: *Negotiating Africa’s Interests on Climate Change: The African Group of Negotiators*, in: <https://bit.ly/3Kbtki1> [16.03.2022].
- 4 Death 2016, N.2.
- 5 Ebd.
- 6 Lightfoot, Simon 2020: *Environment and climate change in the context of EU-Africa relations*, in: Haastrop, Toni et al. (Hrsg.): *The Routledge Handbook of EU-Africa Relations*, London, S.314–324.
- 7 Death 2016, N.2, S.207.
- 8 Lightfoot 2020, N.6, S.314.
- 9 United Nations Economic Commission for Africa 2017: *Africa spending more than its fair share for climate adaptation, a new study reveals*, in: <https://bit.ly/3u31q0I> [16.03.2022].
- 10 Pandey, Kiran 2021: *Africa warming faster than rest of world: IPCC Sixth Assessment Report, Down To Earth*, 12.08.2021, in: <https://bit.ly/3wf8gTp> [16.03.2022].
- 11 African Group of Negotiators 2020: *Submission by the Republic of Gabon on behalf of the Africa Group of Negotiators (AGN) on Operational Definition of Climate Finance*, in: <https://bit.ly/3xeAkqG> [16.03.2022].
- 12 Wendling, Zachary A. et al. 2020: *Environmental Performance Index 2020*, New Haven, Yale Center for Environmental Law & Policy, in: <https://bit.ly/3mxWdL6> [09.06.2022].
- 13 Ebd., S.8–14.
- 14 Ebd., S.6–38.
- 15 Ebd., S.31.
- 16 BBC 2021: *Gabon is first African country paid to protect its rainforest*, 22.06.2021, in: <https://bbc.in/3vfF0tZ> [03.04.2022].
- 17 Wendling et al. 2020, N.12.
- 18 Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo 2009: *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008*, World Bank Policy Research Working Paper 4978, 23.06.2009, in: <https://bit.ly/3LiBmI> [16.03.2022].
- 19 Carayannis, Elias G. et al. 2021: *Democracy and the Environment: How Political Freedom Is Linked with Environmental Sustainability*, Sustainability 13:10, 15.05.2021, in: <https://bit.ly/3x5AfFC> [16.03.2022].
- 20 Wendling et al. 2020, N.12.

- 21 Transparency International 2019: Global Corruption Barometer Africa 2019, in: <https://bit.ly/37hHf7n> [03.04.2022]. Der Korruptionsindex von Transparency International misst lediglich die wahrgenommene Korruption. Da sich die Daten jedoch mit anderen Messinstrumenten von Korruption decken, wird davon ausgegangen, dass die wahrgenommene Korruption sich weitgehend mit der tatsächlichen Korruption deckt.
- 22 Audit Service Sierra Leone 2017: Performance Audit Report on Monitoring of Environmental Compliance and Enforcement by the Environment Protection Agency-Sierra Leone (EPA-SL), 07/2017, in: <https://bit.ly/3Kn6QuF> [03.04.2022].
- 23 Ganda, Fortune 2020: The influence of corruption on environmental sustainability in the developing economies of Southern Africa, 07.07.2020, in: <https://bit.ly/3NPmqBe> [16.03.2022].
- 24 Internationale Handelskammer / Transparency International / UN Global Compact / Weltwirtschaftsforum 2008: The Business Case against Corruption, in: <https://bit.ly/3KkpfrS> [07.04.2022].
- 25 Howes, Michael et al. 2017: Environmental Sustainability: A Case of Policy Implementation Failure?, Sustainability 9: 2, 24.01.2017, in: [https://bit.ly/3D\]6Gez](https://bit.ly/3D]6Gez) [16.03.2022].
- 26 International Renewable Energy Agency 2021: Energy Profile Liberia, in: <https://bit.ly/3u5prFD> [03.04.2022].
- 27 Wendling et al. 2020, N.12.
- 28 Ebd.
- 29 Burton, Miriam et al. 2010: Africa Talks Climate: The public understanding of climate change in ten countries. Executive Summary, BBC World Service Trust, London, S. 3, in: <https://bit.ly/3jjGoBB> [16.03.2022].
- 30 Ebd.
- 31 Averchenkova, Alina / Gannon, Kate Elizabeth / Curran, Patrick 2019: Governance of climate change policy: A case study of South Africa, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment / Centre for Climate Change Economics and Policy / London School of Economics and Political Science, 06/2019, in: <https://bit.ly/3r1wNrG> [03.04.2022].
- 32 Yahaya, Nura Sani / Mohd-Jali, Mohd Razani / Raji, Jimoh Olajide 2020: The role of financial development and corruption in environmental degradation of Sub-Saharan African countries, Management of Environmental Quality 31: 4, S. 895–913, in: <https://bit.ly/3Khmo2H> [16.03.2022].
- 33 University of Notre Dame, Notre Dame Global Adaptation Initiative, in: <https://bit.ly/3NNpOHU> [16.03.2022].
- 34 Marcantonio, Richard et al. 2021: Global distribution and coincidence of pollution, climate impacts, and health risk in the Anthropocene, 21.07.2021, in: <https://bit.ly/36WnR05> [16.03.2022].
- 35 Lightfoot 2020, N. 6.
- 36 Death 2016, N.2, S.196.
- 37 Ramsay, Rebecca et al. 2014: How Does Africa Speak with One Voice? Africa's Evolving Positions on Aid Effectiveness, Climate Change and the Post-2015 Goals, Briefing Note 74, European Centre for Development Policy Management, 11/2014, in: <https://ecdpm.org/bn74> [16.03.2022].



Quelle: © Jorge Adorno, Reuters.

Macht und Ressourcen

Klimarettung durch internationale Menschenrechtsgerichtshöfe?

Chancen und Grenzen des Rechtsschutzes in Klimafragen

Hartmut Rank / Franziska Rinke

Klima- und Umweltfragen beschäftigen verstärkt auch die Gerichte. Deren Entscheidungen können eine bedeutende Signalwirkung entfalten. Nicht zuletzt im internationalen Kontext zeigt sich indes auch: Der Wirkungsbereich verschiedener Institutionen unterscheidet sich – und die Umsetzung von Urteilen gestaltet sich schwierig.

„Der Klimawandel ist eine Bedrohung für die globale Sicherheit, die nur durch ein beispielloses Maß an globaler Zusammenarbeit bewältigt werden kann. Er wird uns dazu zwingen, unsere Wirtschaftsmodelle und unsere Wertvorstellungen zu hinterfragen, völlig neue Industrien zu erfinden, die moralische Verantwortung der reichen Nationen gegenüber dem Rest der Welt anzuerkennen und der Natur einen Wert beizumessen, der weit über Geld hinausgeht.“¹ Dies konstatierte der britische Naturforscher und Filmemacher Sir David Attenborough in seiner bewegenden Rede vor dem UN-Sicherheitsrat am 23. Februar 2021.

Mittlerweile stehen Klima- und Umweltfragen sowohl national als auch international auf höchster politischer Ebene auf der Agenda. Am 8. Oktober 2021 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat eine Resolution, in der das Recht auf eine gesunde Umwelt als grundlegendes Menschenrecht anerkannt wird. Vielen geht das politische Handeln jedoch nicht schnell genug. Aus diesem Grund wird versucht, Unternehmen, aber auch Staaten zu einem konkreten Handeln zu zwingen, indem man sich der Gerichte bedient (sogenannte Klimaklagen). Diese Klagen sind keine Seltenheit mehr und haben durchaus Aussicht auf Erfolg, wie die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom vergangenen Jahr zeigt.² Mit dem Beschluss hat der Erste Senat des BVerfG entschieden, dass das deutsche Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 in Teilen nicht mit den Grundrechten vereinbar ist. Überraschend und nicht ganz unumstritten ist dabei vor allen Dingen die Argumentationslinie des obersten deutschen Gerichts. Aus Artikel 20a des Grundgesetzes, der den Staat verpflichtet, „auch in Verantwortung für die

künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen“ zu schützen, leiten die Richter ein Generationenrecht ab. Im Ergebnis bedeutet dies, dass eine unzureichende heutige Klimaschutzpolitik die Freiheit zukünftiger Generationen bedrohen kann.

Klimaprobleme und -katastrophen machen jedoch nicht an Grenzen halt. Ein interessanter Akteur könnten aus diesem Grund die internationalen Menschenrechtsgerichtshöfe sein. Weltweit gibt es drei dieser Art: seit 1959 den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg, 20 Jahre später folgte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) in San José (Costa Rica) und im neuen Jahrtausend dann das afrikanische Pendant in Arusha (Tansania), das erst 2009 sein erstes Urteil sprach.³ Vor allen Dingen die Region Lateinamerika hat im Bereich der Klimaklagen eine Vorreiterrolle eingenommen. Aufgrund bisher noch fehlender spezieller Verfahren vor dem Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker beschränkt sich der folgende Artikel auf die Verfahren vor dem Interamerikanischen und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und setzt sich im Anschluss kritisch mit der Frage auseinander, welche Rolle die internationalen Gerichte im Klimaschutz spielen können und sollten.

Verfahren vor Kommission und Gerichtshof im interamerikanischen Menschenrechtssystem

Der lateinamerikanische juristische Diskurs zum Umweltrecht wird entscheidend geprägt von einer inzwischen ansehnlichen Zahl innerstaat-





Indigener Protest gegen das Abfackeln von Gas im ecuadorianischen Amazonasgebiet: In der Vergangenheit hat der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte in mehreren Fällen ein Recht auf gesunde Umwelt aus dem Recht indigener Gemeinschaften auf „progressive Entwicklung“ abgeleitet. [Quelle: © Johanna Alarcon, Reuters.](#)

licher Klagen und Gerichtsentscheidungen. Zu den bekanntesten gehören wohl die Entscheidungen kolumbianischer Gerichte (aus 2016 und 2018) über die eigenständige Rechtsnatur des Flusses Río Atrato sowie des kolumbianischen Regenwaldgebiets. Beiden Entscheidungen kommt eine Pionierfunktion weit über die Landesgrenzen zu. Zuletzt hat es aber auch in Brasilien eine Zunahme von Gerichtsverfahren in Klimastreitigkeiten gegeben.⁴

Doch werfen wir zunächst einen Blick auf das interamerikanische Menschenrechtssystem. Mit Kommission einer- und Gerichtshof andererseits sind zwei Institutionen zur Überwachung der in der Amerikanischen Konvention über Menschenrechte (AMRK) niedergeschriebenen Normen vorgesehen. Die Kommission ist älter als der Gerichtshof und im Unterschied zu diesem für Petitionen von Gruppen sowie Einzelpersonen zuständig. Die AMRK wurde als regionaler, multilateraler Vertrag 1969 verabschiedet und ist seit 1978 in Kraft. Die Konvention selbst enthält *keine* spezifische Bestimmung über den Schutz des Rechts auf eine intakte Umwelt. Erst im Zusatzprotokoll von San Salvador (aus dem Jahr 1988, in Kraft seit 1999) wird in Artikel 11 ein „Recht auf gesunde Umwelt“ genannt. Dieses kann allerdings weder vor der Interamerikanischen Kommission noch vor dem Gerichtshof geltend gemacht werden. Eine solche Geltendmachung ist gemäß Art. 19 Abs. 6 des Zusatzprotokolls nur für das Recht auf Bildung und gewerkschaftliche Rechte vorgesehen.

Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte bezeichnet das Recht auf eine gesunde Umwelt klar als ein eigenes Menschenrecht.

Der Gerichtshof hat allerdings trotzdem schon mehrfach über die Verletzung des Rechts auf eine gesunde Umwelt entschieden. Dies

geschah in Fällen, die indigene Völker betreffen, und wurde folgendermaßen hergeleitet: Ein „Recht auf eine gesunde Umwelt“ müsse als Teil der Rechte auf eine „progressive Entwicklung“ (Art. 26 AMRK) betrachtet werden, da die Staaten verpflichtet seien, gemäß der Charta der Organisation Amerikanischer Staaten eine „ganzheitliche Entwicklung“ ihrer Völker zu erreichen. Ebenso hat der Interamerikanische Gerichtshof die Verletzung des Rechts auf eine gesunde Umwelt bereits mit der Verletzung des Rechts auf Leben, auf persönliche oder kollektive Integrität und anderer wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder ökologischer Rechte in Verbindung gebracht.

Gut dargestellt wird dies im Fall *Lhaka Honhat* gegen Argentinien. In diesem 2020 vom Gerichtshof entschiedenen Fall wurde die Verletzung des Rechts einer indigenen Gruppe auf gesunde Umwelt, kulturelle Identität, Nahrung und Wasser durch Argentinien festgestellt.⁵ Dabei gründete der IAGMR seine Argumentation auf Art. 26 AMRK, also auf wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte.

Ein für die Klimadebatte in Amerika besonders relevantes Dokument stellt die „Konsultative Stellungnahme zu Umwelt und Menschenrechten“ des Interamerikanischen Gerichtshofs dar. Dieses über 100-seitige Dokument stammt aus dem Jahr 2017. Eine solche Stellungnahme kann von jedem Mitgliedstaat zur Klärung der Interpretation eines Artikels der Amerikanischen Menschenrechtskonvention beantragt werden. Die dann vom Gerichtshof erstellte konsultative Stellungnahme ist bindend. Bei dieser von Kolumbien gestellten Anfrage wurden das Recht auf Leben sowie auf menschliche Behandlung thematisiert. In seiner Stellungnahme bezeichnet der Gerichtshof das Recht auf eine gesunde Umwelt klar als ein eigenes Menschenrecht. Daneben werden im Dokument ausführlich diverse Pflichten der Staaten geregelt, etwa zur Verminderung erheblicher Umweltschäden, zur Erstellung von Notfallplänen oder zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Wichtig ist auch die Ermöglichung eines effektiven Rechtswegs zur Überprüfung staatlicher Umweltschutzmaßnahmen.

Auf dem amerikanischen Doppelkontinent ist das Umweltrecht der Schlüssel zur Gewährleistung kollektiver und nicht nur individueller Rechte. Dies gilt insbesondere für Fälle, die indigene Völker, die afroamerikanische Bevölkerung oder bäuerliche Gemeinschaften betreffen. Nach Auffassung des Interamerikanischen Gerichtshofs besteht eine untrennbare Verbindung zwischen der Umwelt und dem Territorium sowie den natürlichen Ressourcen. Diese müssen erhalten werden, um das Überleben der Menschen, welche die Umwelt nutzen, zu sichern. Aus Sicht des IAGMR gibt es also eine enge Verbindung zwischen der Garantie des Rechts auf eine gesunde Umwelt einerseits und dem Leben, der Unversehrtheit und der Gesundheit der indigenen Völker andererseits, was weitere damit verbundene Menschenrechte wie das Recht auf Zugang zu Wasser, Bildung und Kultur einschließt.

Die Umsetzung von Urteilen ist der schwächste Punkt im System.

Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte ordnet nicht nur die wirtschaftliche Kompensation des entstandenen Schadens an. Er wendet ein ganzheitliches Konzept der Wiedergutmachung an, welches neben der Beseitigung des Schadens auch die Gewährleistung der Nichtwiederholung und gerichtliche oder administrative Sanktionierung der Verantwortlichen beinhaltet. In diesem Sinne hat der Interamerikanische Gerichtshof die Staaten zu weitreichenden Maßnahmen verpflichtet. Dazu zählen beispielsweise die Behebung der verursachten Umweltschäden, die Änderung und/oder Aufhebung bestimmter Gesetze und politischer Maßnahmen in Bezug auf die Umwelt oder Aspekte des Umweltschutzes, die Einleitung von Gerichtsverfahren gegen verantwortliche Beamte oder Wirtschaftsakteure, eine öffentliche Entschuldigung für die verursachten Schäden bei Opfern und ihren Familien sowie die Umsiedlung der Betroffenen in Gebiete, welche den nun kontaminierten oder sonstig betroffenen Gebieten ähnlich sind.

Dieser weite Fächer möglicher Urteilsprüche des Gerichts lässt erahnen, wie schwer es ist, diese Urteile in der Praxis auch durchzusetzen. Dass die Umsetzung von Urteilen in Klima- und auch sonstigen Fällen der schwächste Punkt im System ist, dass diese gar in einigen Fällen nicht einmal begonnen oder versucht wird, hat der IAGMR bereits erkannt und daher im Jahr 2015 eine eigene Abteilung zur Überwachung der Einhaltung seiner Urteile eingerichtet. Dadurch konnten in den letzten Jahren alle Fälle, die sich in der Umsetzungsphase befinden, nachverfolgt werden. Während die Einrichtung der Einheit zwar ein Fortschritt ist, ersetzt sie jedoch nicht den Willen der Staaten, Urteile auch tatsächlich umzusetzen. Berücksichtigt werden muss natürlich auch, dass die Erfüllung von Umweltreparationen regelmäßig sehr komplex ist.

Die gerichtliche Debatte über Fälle dieser Art wird momentan intensiv geführt. Beispielhaft genannt werden sollen abschließend noch einige momentan vor dem Gerichtshof sowie der Kommission anhängige Verfahren:

Ein seit 2020 beim IAGMR anhängiger Fall mit Klimabezug behandelt die Gruppe der Tagaerit-Taromenane und untersucht etwaige Rechtsverletzungen durch Ecuador.⁶ Bei diesen Völkern handelt es sich um indigene, zurückgezogen lebende Gruppen ohne Kontakt zur Außenwelt. Manche Experten sprechen von „ökosystemischen“ Völkern, da der enge Kontakt zur Umwelt für ihr Überleben zentral ist. Teile ihres Lebensraums werden von Bergbauunternehmen beansprucht. Angesichts dessen wird es spannend sein zu sehen, welche Abwägung der IAGMR treffen wird.

Einer der jüngsten „Klimafälle“, über den die Interamerikanische Kommission allerdings bislang noch nicht entschieden hat, wurde Anfang 2021 von einer Gruppe haitianischer Minderjähriger angestrengt. Sie machen eine Verletzung ihrer Rechte durch eine giftige Mülldeponie in ihrer Nachbarschaft, verschlimmert durch Effekte des Klimawandels, geltend. Dabei stützen sie sich auf Kinderrechte (Art. 19 AMRK) sowie auf ihr Recht auf ein Leben in gesunder Umgebung (Art. 4, 26 AMRK).

Ein weiterer noch vor der Kommission anhängiger Fall betrifft die Volksgruppe der Athapasken im Norden Kanadas, welche die unvollständige Regelung von Kohlenstoffemissionen in Kanada mit dem Klimawandel und konkret mit dem überdurchschnittlichen Temperaturanstieg in ihren Siedlungsgebieten in Verbindung bringen. In diesem Fall wollen die Indigenen einen kausalen Zusammenhang zwischen der unvollständigen Rechtslage und der Verletzung ihrer Rechte auf Kultur, Eigentum, Gesundheit sowie den Grundlagen ihrer Selbstversorgerwirtschaft erkennen.

Es lässt sich also feststellen, dass der Interamerikanische Gerichtshof und die Kommission bereits auf eine ausgefeilte Umweltrechtsprechung zurückblicken können. Damit kommt dem interamerikanischen System eine Schrittmacherefunktion zu. Die Natur ist als Rechtssubjekt bereits anerkannt, bei gleichzeitigem Bezug zu bestimmten Menschenrechten. Ungewiss bleibt vorerst noch, ob das zu beobachtende Durchsetzungsdefizit des IAGMR auch hinsichtlich der Klimaklagen bestimmend bleibt.

Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Der EGMR hat bisher noch kein Urteil im Rahmen einer Klimaklage gesprochen. Dies liegt vor allen Dingen daran, dass weder in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) noch in einem Zusatzprotokoll ein Recht auf eine saubere Umwelt festgeschrieben ist. Anders als nationale Gerichte ist der EGMR darauf beschränkt, die Einhaltung der Verpflichtungen sicherzustellen, welche die Staaten in der Konvention völkerrechtlich verbindlich übernommen haben. Für Klimaklagen heißt das konkret: Der Gerichtshof kann sich zunächst nur die Frage

stellen, inwieweit die durch den Klimawandel hervorgerufenen Gefahren bereits bestehende Konventionsrechte so weit beeinträchtigen, dass dies für den Gerichtshof gerichtlich erfassbar und beurteilbar ist – und darüber hinaus, inwieweit diese Beeinträchtigung dem beklagten Vertragsstaat völkerrechtlich zuzurechnen ist. Für den



Verheerende Flammen: Sechs portugiesische Jugendliche nahmen die tödlichen Waldbrände von 2017 zum Anlass, unter Berufung auf ihr Recht auf Leben ihr Land und 32 weitere Staaten vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu verklagen. [Quelle: © Pedro Nunes, Reuters.](#)

EGMR ist die Europäische Menschenrechtskonvention jedoch ein *living instrument*. Dies bedeutet, dass der Gerichtshof die Konvention stets auf der Grundlage der jeweils aktuellen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen auslegt.⁷ Dies hat er bereits in über 360 Entscheidungen zu umweltrechtlichen Fragestellungen gezeigt.

Für das Umweltrecht bedeutet dies, dass die Konvention im Einklang mit den einschlägigen Normen des Völkerrechts stehen muss. Es werden damit über diesen Umweg alle einschlägigen Regelungen des Völkerrechts, die in den Beziehungen zwischen den Parteien anwendbar sind, berücksichtigt.



Derzeit sind in Straßburg mehrere Klimaklagen anhängig.⁸ Zunächst ist der Fall einer Gruppe älterer Frauen aus der Schweiz zu nennen, die ihr Land in der Verantwortung sieht, mehr für den Klimaschutz zu tun. Konkret bringen sie vor, dass es aufgrund des Klimawandels in der Schweiz zu mehr Hitzewellen kommt und sie selbst aufgrund ihres Alters besonders gefährdet seien, da bei älteren Frauen nachweislich eine Übersterblichkeit in Hitzewellen bestehe. Eine weitere Klage kommt von Klimaaktivisten, die sich gegen neue Ölbohrungen in Norwegen wenden, durch deren Folgen sie sich ihrer Zukunft beraubt sehen. Für Aufsehen hat aber vor allem die Klage sechs portugiesischer Kinder und Jugendlicher gegen Portugal und 32 weitere Länder gesorgt. Anlass war der große Waldbrand im Jahr 2017, der über 100 Menschen das Leben kostete. Die Kläger sehen den weltweiten Klimawandel als mitverantwortlich für die verheerenden Waldbrände. Sie stützen ihre Klage aufgrund der Todesfälle vor allen Dingen auf das in Artikel 2 EMRK verankerte Recht auf Leben. Ziel der Klage ist einerseits, die verklagten Länder dazu zu zwingen, ihre nationalen Klimaziele zu erhöhen, und andererseits, ihren international tätigen Konzernen eine Reduzierung der Emissionen vorzuschreiben. Nicht nur die Kläger verbinden mit der Klage erhebliche Erwartungen, deren Erfüllung aber eine Änderung der bisherigen Praxis des Gerichtshofs erfordern würde.

Der EGMR spricht entsprechend Artikel 41 EMRK Geschädigten eine „gerechte Entschädigung“ zu.⁹ Bisher hat der Gerichtshof diese auf monetäre Urteile in Form von Schadensersatzzahlungen beschränkt. Anders als der IAGMR fällt er bislang keine Leistungsurteile.¹⁰ Also beispielsweise kein Urteil, welches konkret zur Minderung von Emissionen verpflichtet.

Grenzen von Klimaklagen: Was können Gerichte überhaupt leisten?

Der IAGMR und der EGMR haben im Ergebnis sowohl bei den Voraussetzungen als auch auf der Folgenseite unterschiedliche Möglichkeiten und Herangehensweisen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtsprechung des EGMR im Bereich

der Klimaklagen weiterentwickelt. Eines ist jedoch gerade auch im Hinblick auf die Resolution des UN-Menschenrechtsrats herauszustellen: Umweltschutz und Menschenrechte müssen zusammengedacht werden. Der IAGMR zeigt in einigen aktuellen Fällen den Weg auf. Vielleicht wagen die europäischen Richterinnen und Richter einen Blick über den Ozean zu ihren Kolleginnen und Kollegen aus Amerika, auch wenn sich natürlich nicht alle Erfahrungen nahtlos übernehmen lassen. Zu unterschiedlich sind die Erfahrungshorizonte.

Die notwendigen Transformationen können nur auf politischer Ebene erreicht werden.

Gerade an dem zuletzt vorgestellten anhängigen Verfahren beim EGMR wird deutlich, an welche Grenzen Gerichte bei Klimaklagen stoßen. Die EMRK ist ein typischer völkerrechtlicher Vertrag aus den 1950er-Jahren, der auf den einzelnen Mitgliedstaat fokussiert ist. Wie der portugiesische Fall zeigt, sind jedoch 33 Länder verklagt. Dies wirft bereits komplizierte Zulässigkeitsfragen auf. Bei internationalen Gerichten gilt der Grundsatz der Ausschöpfung des Rechtswegs. Dies bedeutet, dass zunächst die nationalen Gerichte angerufen und um Rechtsschutz gebeten werden müssen, bevor in letzter Instanz die internationalen Gerichte überhaupt tätig werden können. Ist es einzelnen Personen aber zumutbar, so viele Verfahren in so vielen Ländern vorab zu führen? Oder ergibt es nicht gerade Sinn, diese in einem Verfahren vor einem internationalen Gericht zu bündeln? Umwelteinflüsse und -schäden machen schließlich auch nicht an Landesgrenzen halt. Der Klimawandel ist ein globales Problem und die Auswirkungen haben eine globale Dimension. Wieviel kann ein einzelner Staat da überhaupt leisten? Die Reduzierung der Emissionen in einem Land fühlt sich dabei an wie ein Tropfen auf den heißen Stein. Isolierte Maßnahmen allein in einem Staat scheinen praktisch wenig zu bringen. So könnte man natürlich generell nationale

Klimaklagen in Frage stellen. Eine Abkehr von dem Grundsatz der Rechtswegausschöpfung scheint aber undenkbar. Gerade mit Blick auf die Arbeitsbelastung würde es die Kapazitäten internationaler Gerichte sprengen, wenn man die nationalen Gerichte nicht vorher anrufen müsste. Schon unter den jetzigen Bedingungen kämpft der EGMR seit Jahrzehnten mit einer riesigen Beschwerdeflut. Unabhängig davon muss jedes Land seinen Teil zum Klimaschutz beitragen.

Durch eine Gerichtsentscheidung wird jedoch erst einmal noch keine einzige Tonne CO₂ eingespart. Die weltweite Aufgabe ist zu groß, als dass ein nationales oder internationales Gericht sie lösen könnte. Die notwendigen Transformationen können nur auf der politischen Ebene erreicht werden. Klimaschutzpolitik kann nicht Richterinnen und Richtern übertragen werden, die dafür weder die Expertise noch die Ressourcen haben. Aber: Wie gerade das jüngste Urteil des BVerfG gezeigt hat, können solche wegweisenden Gerichtsentscheidungen eine wichtige Signalwirkung haben. Außerdem wird dadurch der politische Druck erhöht. Klimaurteile können somit eine entscheidende Anstoßfunktion ausüben. Auch wenn die Mehrheit der Klimaklagen nationale Gerichte beschäftigt, können gerade der IAGMR und der EGMR weithin sichtbare Akzente setzen und mögliche Lösungen aufzeigen – sei es durch Feststellungen, sei es durch konkrete Handlungsverpflichtungen im Urteil. Dass angesichts des fortschreitenden Klimawandels Rechtsstreitigkeiten zu Klimafällen auf allen Ebenen zunehmen, dürfte niemanden überraschen.

Hartmut Rank leitet das Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bogotá.

Dr. Franziska Rinke ist Referentin für Rechtsstaatsdialog und Völkerrecht in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Attenborough, Sir David 2021: Sir David Attenborough on Climate and Security – Security Council Open VTC, Vereinte Nationen via Youtube, 23.02.2021, in: <https://youtu.be/u7I5Ala6KYc> [21.04.2022].
- 2 BVerfG 2021: Beschluss des Ersten Senats vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270, BVerfGE 157, 30-177, Klimaschutz, in: <https://bit.ly/3L9j7D1> [21.04.2022].
- 3 Weiterführend zu Fragen des Umweltrechts im afrikanischen Kontext siehe „Ogoni vs. Nigeria“.
- 4 Unter anderem eine Sammelklage von 71 Nichtregierungsorganisationen gegen das Umweltministerium auf Anpassung des Nationalen Maßnahmenplanes zum Klimawandel. London School of Economics and Political Science, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment: Laboratório do Observatório do Clima v. Minister of Environment and Brazil, 26.10.2021, in: <https://bit.ly/395gdBw> [09.06.2022].
- 5 Corte IDH 2020: Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Urteil vom 06.02.2020, in: <https://bit.ly/3K2INQs> [28.03.2022].
- 6 Corte IDH 2020: Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador, Hintergrundbericht vom 30.09.2020, in: <https://bit.ly/3Mkhu5J> [19.04.2022].
- 7 Praetor Verlag, Europäische Menschenrechtskonvention: Methodik der Konventionsauslegung, in: <https://bit.ly/3jXvKW7> [19.04.2022].
- 8 EGMR: Claudia Duarte Agostinho et al. v. Portugal et al., 39371/20; EGMR: Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. v. Schweiz, 53600/20; EGMR: Unbekannt v. Österreich (eingereicht am 25.03.2021); EGMR: The People v. Arctic Oil (eingereicht am 15.06.2021).
- 9 Art. 41 EMRK: „Stellt der Gerichtshof fest, dass diese Konvention oder die Protokolle dazu verletzt worden sind, und gestattet das innerstaatliche Recht der Hohen Vertragspartei nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Verletzung, so spricht der Gerichtshof der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zu, wenn dies notwendig ist.“ EGMR 2013: Die Europäische Menschenrechtskonvention in der Fassung der Protokolle Nr. 11, 14 und 15 samt Zusatzprotokoll und Protokolle Nr. 1, 4, 6, 7, 12, 13 und 16, S. 25, in: <https://bit.ly/38a9fuq> [04.05.2022].
- 10 Auch in der Praktischen Anleitung ist die Rede lediglich von der theoretischen Möglichkeit („in seltenen Fällen“), dass „der Gerichtshof eine konkrete Maßnahme zur Beendigung oder Wiedergutmachung der festgestellten Konventionsverletzung“ anordnet. EGMR 2007: Ansprüche auf eine gerechte Entschädigung, in: <https://bit.ly/3OscT3u> [04.05.2022].



Quelle: © Michele Tantussi, Reuters.

Zwischenruf

[Weitere Themen](#)

Wie nachhaltig sind Schockmomente?

Was sich aus dem Krieg in der Ukraine lernen lässt

Frank Priess

Die – zumindest rhetorische – 180-Grad-Wende der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik wurde erst nach der offenen Invasion der Ukraine durch Russland möglich. Während manche Politiker auch aus den Reihen der Bundesregierung nach dem ersten Schreck bereits wieder in behagliche alte Denkmuster zurückfallen, sollten sich alle anderen die Frage stellen: Was ist jetzt zu tun, um für Auseinandersetzungen in Zukunft besser gewappnet zu sein?

„Zeitenwende“ ist das Wort der Stunde, vieles mag speziell den etwas Älteren auch wie ein „Zurück in die Zukunft“ vorkommen. In jedem Fall ist es bemerkenswert, in welcher kurzen Zeit sich Beurteilungsparameter ändern können, an deren Grundlagen gleichwohl schon länger gezweifelt werden konnte. Es ist noch nicht lange her, dass die CDU die Außen- und Sicherheitspolitik an den Beginn ihres Wahlprogramms stellte und diese anschließend im Wahlkampf so gar keine Rolle spielte. Heute ist jedem klar, dass etwas mehr Debatte und Klarheit in grundlegenden Fragen sinnvoll gewesen wäre. Und manche zweifeln, ob Olaf Scholz, wenn er seine Rede vom 27. Februar im Bundestag schon im September 2021 gehalten hätte, wohl jetzt im Kanzleramt säße. Müßig natürlich auch die Frage, wie weit schon da die Disziplin der eigenen Partei gereicht und welche Auswirkungen auf Koalitionsoptionen das wohl gehabt hätte.

Zu lange die Augen verschlossen

Immerhin leben wir jetzt offenbar in Zeiten steiler Lernkurven – allerdings gilt auch das, wie man leidvoll erlebt, keineswegs für alle. „Die wenigen Seiten des Koalitionsvertrages über Außen- und Sicherheitspolitik lesen sich teils wie archaische Funde aus einer antiken Zivilisation“, lästert Melanie Amann Mitte März im Spiegel. Nur bleibt die Frage, warum es immer Schockerlebnisse für dieses Lernen, für den Abschied von Illusionen, braucht, während Prävention fast überall das Stiefmütterchen ist. Es ist ja keineswegs so, wie jetzt gern überall behauptet wird, dass „wir alle uns geirrt haben“. Es gab sie, die

Warner und klugen Analysten, nur Gehör wollte man ihnen nicht schenken, wollte sich die eingeübten Denkroutinen nicht kaputt machen lassen, wollte einmal mehr nicht glauben, was ein autoritärer Führer sagte und schrieb – nicht einmal dann, als er begann, es zu tun. Sich angesichts all dessen über lange Jahre in eine so massive und einseitige Energieabhängigkeit von Russland zu manövrieren, ist krasses Politikversagen und harrt der Aufarbeitung.

Russlands erneuter und diesmal offener Überfall auf die Ukraine vom 24. Februar hat mit schonungsloser Deutlichkeit klargemacht, dass klassische Machtpolitik mit militärischen Mitteln gerade für autoritäre Systeme zum Instrumentenkasten gehört, den man diesbezüglich in Deutschland schon weitgehend entleert hatte. Putins Regime sicherte so von Anbeginn den Zusammenhalt der Föderation mit dem brutalen Krieg in Tschetschenien, schlug 2008 in Georgien zu und setzte schon hier auf Separatisten, eroberte 2014 die Krim und destabilisierte die Ostukraine, sicherte sich über die Unterstützung der Assad-Diktatur und unter hohem Blutzoll der Zivilbevölkerung in Syrien Einfluss im Mittelmeer und in Nahost, spielte im fragilen Libyen mit und suchte über Söldner-Einsätze der Wagner-Truppe mehr Einfluss in Afrika. Flankiert wurde das alles von nostalgischer Großreich-Rhetorik, die Hobbyhistoriker Putin auch der Ukraine-Invasion vorausschickte und die mindestens für die Staaten im Baltikum und die Republik Moldau nichts Gutes verheißt. Belarus ist dabei ohne einen Schuss längst zum Vasallenstaat Russlands geworden, da sich für



Enger Schulterschluss: Mit dem Krieg in der Ukraine hat Russland die Einigkeit unter den westlichen Partnern erreicht, die es seit Jahren zu untergraben versucht hatte. [Quelle: © Yves Herman, Reuters.](#)

den dortigen Diktator nur so die eigene Macht gegen die eigene Bevölkerung sichern ließ. „Er ist von der gefährlichen und wahnwitzigen Idee besessen, eine historische Mission zu haben“, heißt es im Economist über das Verhalten Putins.

In der Ukraine jedenfalls wird gerade – das ist eindeutig – mehr verteidigt als die Freiheit und Unabhängigkeit des Landes selbst. Russland ist in Europa im Gegensatz zur Sowjetunion im Kalten Krieg keine Status-quo-Macht, sondern eine, die aktiv und notfalls mit Gewalt Grenzen verschieben will und sich in einem Systemkonflikt mit dem „Westen“ sieht, dessen „Dekadenz“ gerade Putin mehr als einmal als Feindbild projiziert hat. „Putin will den Westen in die Knie zwingen“, urteilt diesbezüglich der Osteuropa-Historiker Karl Schlögel im Tagesspiegel.

In jedem Fall testet Putin die Resilienz und die Wehrhaftigkeit dieses Westens und hoffte, dass

diese so gering ausgeprägt sein würde, wie es seiner Perzeption entsprach. Anhaltspunkte dafür, dass es um jene Wehrhaftigkeit nicht allzu gut bestellt sein könnte und man dort nach erster Aufregung und Schockstarre schnell wieder zur Tagesordnung übergehen würde, hatte er leider genug. Deutschland dürfte er dabei durchaus als besonderen Schwachpunkt im westlichen Mauerwerk identifiziert haben: kein Bedrohungsgefühl bei der Bevölkerung, entsprechend vernachlässigte Streitkräfte, durch Umfragen bestätigte „Zurückhaltung“ bei der Erfüllung von NATO-Beistandsverpflichtungen, der vielfache Wunsch nach „Sonderbeziehungen aus historischer Verantwortung“ gegenüber Russland – und sei es über die Köpfe der mitteleuropäischen Nachbarn hinweg –, wirtschaftsgetriebene Vernachlässigung von geo- und sicherheitspolitischem Denken, eine fehlende strategische Kultur, ein latenter Anti-Amerikanismus, gefüttert durch die traumatischen Jahre der Trump-

Erfahrungen – die Liste ließe sich fortsetzen. Nun allerdings hat Putin selbst den Auslöser dafür geliefert, dass sich das ändern könnte. Es sickert langsam durch, dass Sicherheit in Europa *mit* diesem Russland aktuell nicht möglich ist, sondern dass man sich *gegen* dieses Russland behaupten muss. Die Ukraine könnte, wie manche Experten meinen, der „Fukushima-Moment“ der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sein. Der Politikwissenschaftler Peter Graf Kielmansegg kommt in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung mit Blick auf die Demokratien zu dem Ergebnis: „Die Naivität der letzten ein, zwei Jahrzehnte werden sie sich nicht noch einmal leisten können.“

Deutschland hatte der Kreml wohl als besonderen Schwachpunkt im westlichen Mauerwerk identifiziert.

Dass Bundeskanzler Olaf Scholz plötzlich und unerwartet das in der NATO vereinbarte „Zwei-Prozent-Ziel“ übererfüllen will und mit einem Sonder-etat von 100 Milliarden Euro für die Bundeswehr flankiert, dass Waffenlieferungen in ein Kriegsgebiet weitgehender Konsens werden, dass das SPD-Liebblingsprojekt Nord Stream 2 auf Eis gelegt wurde und man über Energieembargos verhandelt, dass die Sanktionsmaßnahmen immer schärfer werden und der Schulterschluss mit den USA immer enger wird, all das darf Putin direkt auf sein Konto buchen. Gleiches gilt, wenn Länder wie Schweden und Finnland aus neuer Angst den NATO-Beitritt beantragen oder für die Länder der östlichen Partnerschaft plötzlich ein *fast track* in die EU möglich erscheint. Wenn dann in den Vereinten Nationen nur noch Nordkorea, Syrien, Belarus und Eritrea in Treue fest an Russlands Seite stehen, aber 141 Staaten sein Verhalten verurteilen und sich 35 weitere enthalten, ist das wohl für ein ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats ähnlich beispiellos wie der Rausschmiss aus dem Menschenrechtsrat der UN oder aus dem Europarat.

Transatlantische Partnerschaft und europäisches Eigengewicht

Unklar allerdings ist noch immer, wie nachhaltig die Erkenntnisse aus dem „Ukraine-Schock“ wirken werden – bei manchen scheint die Entschlusskraft schon wieder zu bröckeln. Die To-do-Liste ist lang und der Stolpersteine sind es viele. Und so klar, wie vieles jetzt wirkt, ist es keineswegs.

So wissen Deutschland und Europa einmal mehr, was eigentlich zu tun wäre. Doch was folgt daraus? Erstaunlich, wie gut man in der Krise zusammenhält und schmerzhaft Sanktionen weiterhin gemeinsam trägt, ausreichend aber ist das nicht. Es braucht klarere Schritte für eine Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit in Ergänzung zur NATO und zur Unterlegung der Beistandsverpflichtungen nach Artikel 42 des EU-Vertrags. Mehr Effizienz und Kooperation statt Klein-Klein, abgestimmte Rüstungsvorhaben, *pooling and sharing*, wirklich einsetzbare *battle groups* – der Elemente gibt es viele und sie setzen voraus, dass nationale Egoismen und Befindlichkeiten sich dem gemeinsamen Ziel unterordnen, auch und gerade in Deutschland. Es braucht zudem ein glaubwürdiges strategisches Konzept für die dauerhafte Bindung der Länder des westlichen Balkans und der östlichen Partnerschaft, aber auch für den Schulterschluss mit den Ländern im Süden und dem Partner Türkei.

Die transatlantischen Beziehungen und die enge Verbindung mit den USA sind das unverzichtbare Herzstück europäischer Sicherheit, auch das hat der Krieg in der Ukraine verdeutlicht. Folge muss sein, sich um diese Beziehungen zu bemühen, sie zu pflegen, den Mehrwert auch jenseits des Atlantiks immer wieder zu verdeutlichen. Dass Europa dabei auch militärisch in der eigenen Nachbarschaft mehr Verantwortung übernehmen muss, ist ein wichtiger Aspekt, aber keineswegs der einzige. Für die USA spielen der Indopazifik und die Rivalität mit China für die Zukunft die zentrale Rolle, was sich auch durch die eher kurzfristige neue Konzentration auf den Konflikt mit Russland in Europa nicht

ändern wird – schon gar nicht, wenn eine chinesisches-russische Achse erkennbar wird und sich diese Staaten gegenseitig stützen.

Der Wert, den die USA den europäischen Verbündeten beimessen, definiert sich nicht zuletzt aus ihrer erwarteten Nützlichkeit in der Auseinandersetzung mit dem Reich der Mitte. Ein Dilemma nicht zuletzt für ein mit China wirtschaftlich eng verflochtenes Land wie Deutschland, allerdings kein unauflösbares. Schon die Reduzierung von Abhängigkeiten und die Diversifizierung von Lieferketten wären hilfreich, ebenso enge Technologiekooperationen, wie sie jetzt zwischen der EU und den USA wieder intensiver diskutiert werden. Würde dies durch einen neuen und umfassenden Anlauf im Freihandel unterfüttert – umso besser! Denn auch wenn der aktuelle Krieg in der Ukraine recht konventionell geführt wird: Ohne Technologieführerschaft bei Hightech, bei KI und im gesamten digitalen Raum kann eine Selbstbehauptung der liberalen Demokratien nicht gelingen. Was das heißt, lässt sich etwa im Buch „Future War and the Defence of Europe“ von John R. Allen, F. Ben Hodges und Julian Lindley-French eindrucksvoll nachlesen.

Der „America first“-Gedanke ist auch der Biden-Administration nicht fremd.

Das lenkt den Blick darauf, dass schon ohne den Ukrainekrieg Defizite in Sachen Resilienz deutlich geworden sind. Im Vertrauen auf das Funktionieren globaler Märkte – Deutschland war hier über Jahrzehnte sicher einer der größten Profiteure – konnte es preisbedingt zu Abhängigkeiten kommen, wie wir sie jetzt schmerzlich nicht nur in der Energiefrage mit Blick auf Russland beobachten. Bei wichtigen Rohstoffen sind es einige wenige Erzeuger, die die Basis für unsere Industrieerzeugnisse bereitstellen, deutsche Firmen sind auf diesen Gebieten kaum noch unterwegs, Rohstoffpartnerschaften fehlt die Substanz. Die internationalen Lieferketten sind störanfällig – die

fortdauernde Pandemie beweist dies täglich. Käme bewusst aggressives Verhalten wichtiger internationaler Akteure hinzu, hätte man den „perfekten Sturm“. Gleichzeitig ist es nur noch Europas wirtschaftliche Stärke, wegen der es international ernstgenommen wird und sanktionsfähig ist. Aber wie lange noch? Ohne die Dominanz des US-Dollars liefern schon jetzt zentrale finanzielle Strafmaßnahmen gegen Russland völlig leer, der Ausbau des Euro zu einer ähnlichen Stärke wäre dringend nötig, auch für den Fall, dass sich europäische und amerikanische Interessen einmal nicht decken. Zudem führt der relative Erfolg der aktuellen Sanktionen dazu, dass anderswo fieberhaft daran gearbeitet wird, Abhängigkeiten zu reduzieren und eigene Alternativen bereitzustellen – China macht da bereits deutliche Fortschritte.

Die Trump-Jahre haben gezeigt, wie schnell sich das Panorama für Europa verändern kann. Auch wenn die Biden-Regierung engen Schulterschluss und enge Abstimmung mit den Alliierten sucht, der Ton harmonischer wurde: Der „America first“-Gedanke ist auch dieser Administration nicht fremd, ihr Blick gilt nicht zuletzt der amerikanischen Öffentlichkeit und den eigenen Wahlchancen. Die unerklärlich langen Reisebeschränkungen für Europäer in der Pandemie haben dies ebenso gezeigt wie der Alleingang beim Rückzug aus Afghanistan. Und ein Blick auf die amerikanische Innenpolitik zeigt, dass eine Rückkehr in Trumpsche Zeiten keineswegs ausgeschlossen ist, selbst Isolationismus ist in weiten Kreisen durchaus populär, nachdem man sich international über Jahrzehnte zu oft die Finger verbrannt hat.

Europa ist also gut beraten, sich auf die eigene Stärke zu besinnen, wie immer man das auch etikettiert – militärisch, wirtschaftlich, technologisch, finanzpolitisch. Dem Tandem Frankreich-Deutschland dürfte dabei nach dem keineswegs eindrucksvollen Wahlsieg von Emmanuel Macron weiterhin zentrale Bedeutung zukommen, ausreichend ist das aber längst nicht mehr. Beide müssten in mehrfacher Hinsicht über den eigenen Schatten springen: Frankreich als einzig verbliebene Nuklear-



Bloß nicht festlegen? Während Anfang März noch eine überwältigende Zahl von UN-Mitgliedern den russischen Angriff auf die Ukraine verurteilt hatte, zeigte die Abstimmung über den Ausschluss Russlands aus dem UN-Menschenrechtsrat am 7. April deutlicher, dass eine beträchtliche Zahl von Staaten es vermeiden, klar Partei zu ergreifen. [Quelle: © Andrew Kelly, Reuters.](#)

macht der EU müsste wohl bereit sein, seine „force de frappe“ für europäische Mitwirkung zu öffnen, sie über die strategischen Nuklearwaffen hinaus zu diversifizieren sowie Sicherheitsinteressen gerade im Osten ernster zu nehmen und nicht nur entlang früherer französischer Einflussszonen zu definieren. In Deutschland bräuchte es eine andere militärstrategische Kultur und die größere Bereitschaft, die eigene wirtschaftliche Stärke noch sichtbarer in die Stärkung der Gemeinschaft zu investieren. Ansätze in die genannten Richtungen sind immerhin bereits erkennbar.

Die Welt ist nicht voller Wertepartner

Das Abstimmungsverhalten in den UN hat deutlich gemacht, dass es weltweit wichtige Staaten gibt, die bei aller Kritik an der russischen Kriegspolitik nicht bereit sind, sich in ein

weltpolitisches Freund-Feind-Schema – hier die (westlichen) Demokratien, dort die chinesischen und russischen Diktaturen – einordnen zu lassen und eindeutig Partei zu ergreifen. Dem traditionellen Westen macht das klar, dass die eigene Glaubwürdigkeit über Jahrzehnte hinweg gewaltige Defizite aufweist, beginnend mit der oft noch nicht aufgearbeiteten Kolonialgeschichte wichtiger Staaten bis hin zu völkerrechtlich nicht legitimierten Militärinterventionen. Zu oft wurde der Eindruck vermittelt, dass Menschen- und Bürgerrechte zwar zu Hause oberste Priorität, im Umgang mit anderen Völkern aber höchstens untergeordnete Bedeutung haben. Gerade in der aktuellen asiatischen Literatur mischt sich in die Freude über den eigenen wirtschaftlichen Aufstieg auch eine gewisse Schadenfreude über den Bedeutungsverlust des Westens, den man zu lange als arroganten Oberlehrer ertragen musste.

Viel ist in diesem Westen – schon die Begriffsdefinition erscheint reformbedürftig – daher jetzt von „Augenhöhe“ zu hören, nicht zuletzt in entwicklungspolitischen Kreisen, zu praktischen Konsequenzen allerdings führt dies nicht immer. Man steckt auch hier in einem Dilemma: Einerseits sind da die eigenen Werte, die man nicht aus rein „realpolitischen“ Gründen aufgeben kann, will und darf. Menschenrechtliche Mindeststandards sollten bei echten Partnern schon eingehalten werden. Zudem wird die Bereitschaft erwartet, eine aktive Zivilgesellschaft nicht zu behindern, Demokratie zuzulassen sowie Rechtsstaatlichkeit, Good Governance und Korruptionsbekämpfung zu praktizieren. Andererseits ist die Zahl derer, die „so sind wie wir“, weltweit gerade eher rückläufig, wie man einschlägigen Indizes entnehmen kann. Zudem sollten wir es nicht übertreiben, jede bei uns als Erweiterung der Rechteskala einzelner gesellschaftlicher Gruppen durchgesetzte Veränderung sofort zum neuen internationalen „Goldstandard“ zu erheben. Es bedarf ganz offenbar „konzentrischer Kreise“ freundschaftlicher Beziehungen, was die Enge der Kooperation angeht, und einer Unterscheidung: Nicht jeder „Geschäftspartner“ ist auch ein „Wertepartner“, und trotzdem ein Partner – der Bundeswirtschaftsminister hat das nach seinen Reisen an den Golf auf der Suche nach Energiealternativen nicht zuletzt der eigenen Klientel zu erklären versucht.

Es wäre fatal, bei Zukunftsfragen der Menschheit wie dem Klimaschutz nun auf die Bremse zu treten.

Es gibt keinen Anlass, sich international zu verstecken und „in Sack und Asche“ zu gehen. Die Systemkonkurrenz zwischen Freiheit und Autoritarismus lässt sich selbstbewusst führen. Die Demokratien dies- und jenseits des Atlantiks, aber auch im indopazifischen Raum und in Afrika haben viel vorzuweisen und sind attraktiv. Wache Zivilgesellschaften weltweit orientieren sich an ihnen, profitieren von den Kooperationen, inspi-

rieren wiederum auch die hiesige Diskussion. Zudem sind diese Länder Anziehungspunkte sowohl für Verfolgte als auch Talente – hier schließt sich der Kreis zu Putins Russland: Das Land verliert gerade seine Zukunft! Professionelle und gut ausgebildete junge Menschen sehen dort keine Perspektive mehr und gehen. Journalisten, Künstler, Wissenschaftler halten ihrerseits Bedrohung und Enge nicht mehr aus, auch sie suchen schweren Herzens das Exil.

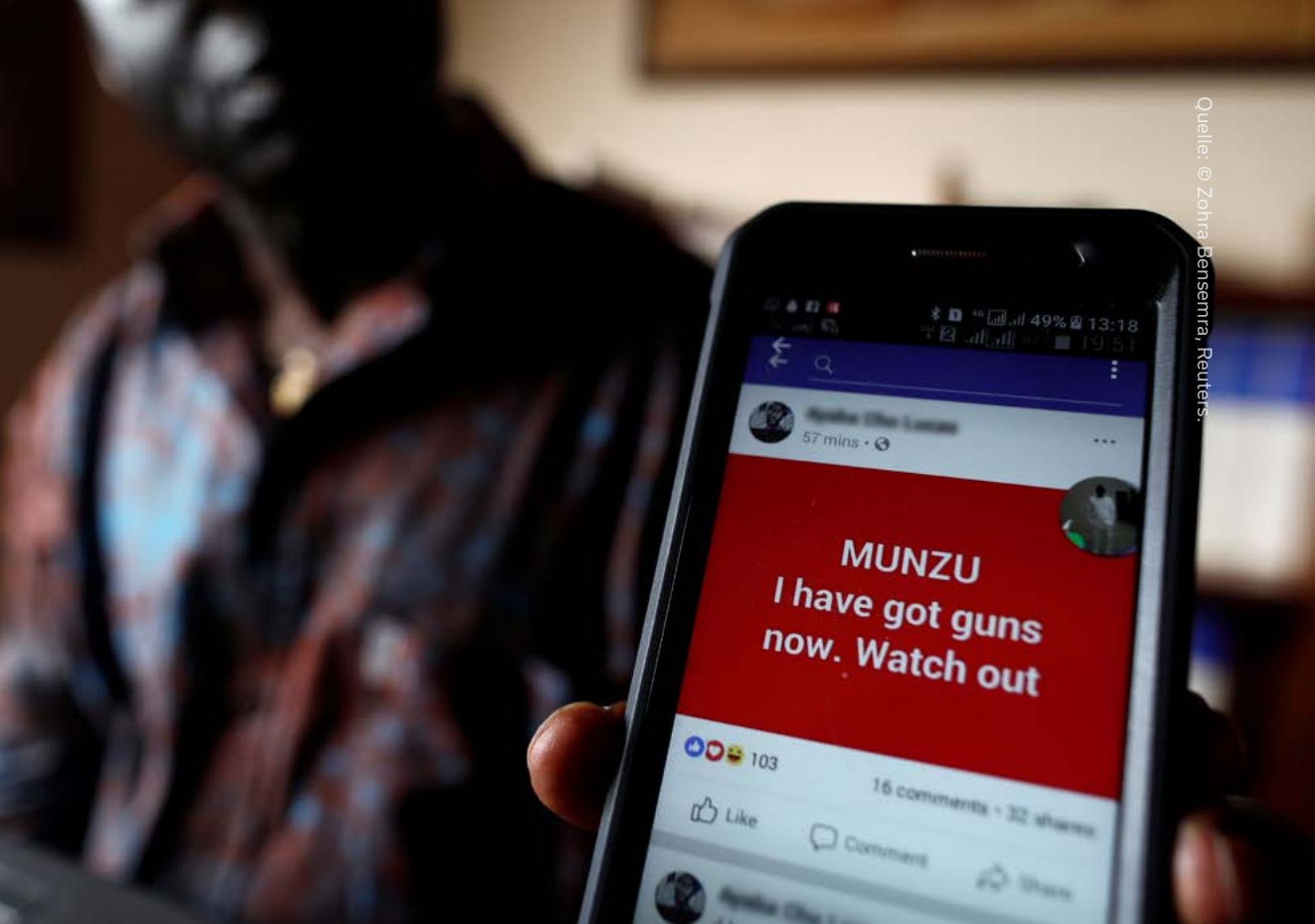
Die derzeitige Lage und das, was mindestens auf mittlere Sicht zu tun ist, bietet auch Chancen, sich als glaubwürdiger Zukunftspartner weltweit zu beweisen. Ganz aktuell wird dies bei der absehbaren Ernährungskrise, wenn Lieferungen aus Russland und der Ukraine ausbleiben oder Grundnahrungsmittel für viele Menschen unerschwinglich werden. Die Hilferufe der UN-Organisationen sind seit Wochen unüberhörbar: „Wir kappen jetzt schon Essen bei den Hungernden, um Verhungerte zu retten“, lässt sich David Beasley vom Welternährungsprogramm laut Spiegel vor dem UN-Sicherheitsrat ein und warnt vor Hungerrevolten, Instabilität und Massenflicht. Hier bedarf es schneller und großzügiger Hilfe – auch in unserem eigenen Interesse.

Fatal wäre es, bei Zukunftsfragen der Menschheit wie dem Klimaschutz nun auf die Bremse zu treten nach dem Motto: Das machen wir dann später. Nicht umsonst warnt Armin Nassehi im Tagesspiegel vor Abstumpfung: „Auch der Weltuntergang hat kaum Informationswert. Die Berichte darüber sind Routine geworden.“ Schon jetzt sind durch die pandemiebedingten Wirtschaftseinbrüche viele Entwicklungsziele der sogenannten Agenda 2030 (SDGs) in weite Ferne gerückt, viele Länder sehen sich um Dekaden zurückgeworfen und suchen Hilfe, wo immer sie auch herkommen mag: China hat bereits mit seiner „Impfdiplomatie“ Zeichen gesetzt und wird jetzt, ähnlich wie Russland, versuchen, die Krise zur Mehrung des eigenen Einflusses und zur Schaffung von neuen Abhängigkeiten zu nutzen. Die Sorge geht um, dass nun gerade von großen Gebern aus Europa alle Anstrengungen auf den Wiederaufbau der Ukraine gelegt oder Haushaltsspielräume für die Abfederung

von Krisenfolgen zu Hause gebraucht werden. So schwierig es wird: Man muss das eine tun, ohne das andere zu lassen. Wer kurzfristig 35 Milliarden Euro Hilfe für das Ahrtal oder zwei Milliarden für die Verbilligung des öffentlichen Nahverkehrs in Zeiten von Benzinpreiserhöhungen mobilisieren kann, wird sich daran auch bei Überlebensfragen anderswo messen lassen müssen.

Weltweite Probleme machen keine Pause, nur, weil wir uns gerade mal wieder lediglich auf ein Thema konzentrieren können, so prioritär es auch sein mag. Friedrich Merz hat den Mut aufgebracht, die deutsche Bevölkerung darauf hinzuweisen, dass der Peak unseres Wohlstands auf absehbare Zeit erreicht sein könnte. Wenn es aber, auch das gehörte zur Botschaft, gelingt, sich jetzt gut zu behaupten, die anstehenden gewaltigen Transformationen zu bewältigen, sich auch ein Stück weit neu zu erfinden, für ein starkes Land auch international eine starke Rolle und Verantwortung wirklich anzunehmen und im Verbund mit Gleichgesinnten voranzugehen, dann muss einem um die Zukunft nicht bange sein.

Frank Priess ist stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.



[Weitere Themen](#)

Ohnmacht gegenüber dem digitalen Hass

Afrikanische Gesellschaften und ihr Umgang mit den sozialen Netzwerken

Christoph Plate

Soziale Medien eröffnen in Afrika ungeahnte Möglichkeiten der Kommunikation. Gleichzeitig befeuern sie Konflikte wie etwa jenen in Äthiopien. Facebook, das vor TikTok wichtigste soziale Netzwerk auf dem Kontinent, kommt seiner Moderations- und Aufsichtspflicht völlig unzureichend nach. Obendrein schützen die meisten Staaten ihre Bürger nicht vor digitalen Übergriffen. Aufgrund der Nachlässigkeit dieser Regierungen, die ein größeres Interesse an Überwachung als am Schutz der Menschen haben, wird der Kontinent zu einem riesigen Versuchslabor für Firmen aus Palo Alto und Schanghai. Europa hat alldem technologisch wenig entgegenzusetzen.

Der Minister ist privat hier. Von einem prominenten Journalisten in Mbabane hat er gehört, dass deutsche Besucher im Land sind. Er kenne dieses Hotel, sagt er beim Rock Shandy, einem Mixgetränk aus Angostura, Soda und Limonade, in dem Restaurant eines guten Resorts in Manzini. Während der Unruhen Mitte 2021, als in dem kleinen Königreich Eswatini die Barrikaden brannten, habe auch er zwei Nächte hier im Hotel verbracht. Verbringen müssen, wäre wohl richtiger, denn sein Privathaus liegt unweit des Resorts. Auf Facebook sei damals derart gegen den König und die Eliten, die Minister und Staatsbeamten gehetzt worden, dass er um seine Sicherheit habe fürchten müssen. Facebook, sagt er und schüttelt ungläubig den Kopf, sei eine wahre Größe und Macht in Eswatini. Bei der Erinnerung an den Hass und den Schaum im Netz in jenen Tagen scheint es ihn zu schauern.

Die sozialen Medien verändern die Politik, auch in der letzten absoluten Monarchie in Subsahara-Afrika. In dem kleinen Königreich, das einmal Swasiland hieß und in dem jeder jeden zu kennen scheint, verbreiten sich Gerüchte in Windeseile, insbesondere über Facebook. Gegner und Kritiker des Königs streuen sie bewusst, sei es wegen seiner Art des Herrschens oder seiner Anti-China-Politik. Viele der Posts werden außerhalb des Landes aufgesetzt, vor allem in Südafrika, wo eine Reihe von Kritikern des Herrscherhauses aus Sicherheitsgründen lebt. Ein ganzes

Land kann durch ein soziales Netzwerk destabilisiert werden, für die Debatte ist da kein Platz mehr, es dominieren Empörung und Hetze. Doch was der Minister in Eswatini über die Bedrohungen durch Facebook gesagt hat, wäre schwer in einer öffentlichen Diskussion zu artikulieren, weil sogleich der Vorwurf der versuchten Zensur und der Beschränkung der freien Rede im Raum stünde.

In der Tat ist es natürlich so, dass die sozialen Netzwerke, gerade in einem autoritär regierten Staat wie dem Königreich Eswatini, auch ein emanzipatorisches Potenzial in sich tragen. Die Kritiker des Königs können durch sie zum ersten Mal effektiv ihre Kritik äußern. Vor Jahren wurden vielleicht noch Flugblätter der Opposition in ein Land geschmuggelt, heute kommt die Kritik – deutlich einfacher – auf digitalem Wege. Seit einiger Zeit haben daher Herrscher von Tansania über Uganda bis Simbabwe unter dem Vorwand, man wolle gegen Cyberkriminalität vorgehen, vor allem das Recht auf freie Meinungsäußerung, etwa durch Blogger, massiv eingeschränkt. Anders macht es indes der ruandische Präsident Paul Kagame: Alle Netzwerke sind in dem zentralafrikanischen Land erlaubt, was bei westlichen Gästen regelmäßig zu anerkennenden Kommentaren führt. Doch wird kein Ruander im Land öffentlich die Kritiker Kagames zitieren, auch wenn jeder sie gelesen haben mag. Das Volk weiß, was möglich ist – und was man tunlichst unterlassen sollte.

Konzerne mit riesiger Reichweite

Nach einer neuen Umfrage des Rechercheinstituts Afrobarometer besitzen 92 Prozent der Menschen in afrikanischen Städten ein Mobiltelefon.¹ Auf dem Land sind es immerhin noch 76 Prozent. Von der Stadtbevölkerung sind 69 Prozent regelmäßig im Internet und 60 Prozent beziehen Nachrichten aus den sozialen Medien. In den ländlichen Regionen, wo derzeit noch die Mehrheit der Menschen südlich der Sahara lebt, ist nur ein Viertel der Bevölkerung regelmäßig im Internet, da hier die Abdeckung oft nicht ausreichend ist und die Einkommen nicht üppig genug für ein Smartphone oder Datenpakete sind.

Die Algorithmen von Facebook verschärfen Spannungen. Manche sehen darin eine bewusste Strategie.

Immerhin 3,6 Milliarden Menschen nutzen regelmäßig ein Facebook- beziehungsweise Meta-Produkt, wie es heute heißt. Das ist also jeder zweite Bewohner der Erde. Mehr als 80 Prozent der Nutzer von Facebook und Twitter leben außerhalb der USA. Im Dezember 2020 gab es immerhin 233 Millionen Facebook-Mitglieder in Afrika südlich der Sahara, also etwa ein Viertel der Bevölkerung. Kein anderes Medium hat derartige Reichweiten über Sprach- und ethnische Grenzen hinweg. Keine Afrikanische Union, keine UN-Organisation, geschweige denn irgendeine Regierung oder Firma hat solch direkten Zugang zu Menschen in Afrika – und zu ihren Daten.

Die negativen Folgen der sozialen Medien, insbesondere von Facebook, sind für manche Menschen existenziell. So beklagte Arrey Elvis Ntui von der International Crisis Group im Februar 2020, wie ethnische Auseinandersetzungen in Kamerun auf Facebook mit seinen vier Millionen Nutzern angeheizt würden.² In dem zentralafrikanischen Land werde Facebook „genutzt, um ethnische Stereotypen zu verbreiten,

tribalistische Beleidigungen, Falschinformationen zu streuen und zur Gewalt aufzurufen“. Die Algorithmen des Netzwerks verschärfen Spannungen. Manche Beobachter sehen darin nicht einen bedauerlichen Fehler, sondern eine bewusste Strategie.

Anders als in Europa wird die Allmacht der sozialen Medien in Afrika selten hinterfragt. In einem Wechsel offener Briefe zwischen dem Springer-Vorstandsvorsitzenden Mathias Döpfner und der EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen wurde Anfang 2021 über die Notwendigkeit einer Beschränkung der Macht der Techkonzerne debattiert. Döpfner warnte dabei vor allem vor der totalen Durchleuchtung des Bürgers, wobei sicher auch der Erhalt der wirtschaftlichen Macht von Medienhäusern wie jenem, dem er vorsteht, ein (legitimes) Anliegen war.³ Von der Leyen sprach von der Notwendigkeit, die Macht der Techkonzerne „einzuhengen“⁴. Doch solche Diskussionen gehen zumeist an Afrika und seinen anderen Wirklichkeiten vorbei.

Die Möglichkeit, Facebook zu ignorieren oder gar ganz hinter sich zu lassen, ist, wie die Digitalexpertin Rosemary Ajayi erklärt, ein westliches Privileg. Für viele Menschen in Afrika sind die Dienste von Facebook und Instagram, vor allem aber Whatsapp, alternativlos – und eben auch alternativlos günstig. Facebook präsentiert sich auch in Afrika als die große Kontaktmaschine, die Menschen zusammenbringt, die sich aus den Augen verloren haben oder solche, die sich dank Facebook finden. Das Netzwerk gibt sich sehr modern und hip, die afrikanische Facebook-Zentrale im Johannesburg Stadtteil Bryanston präsentiert sich in freundlichen Presse- und PR-Berichten als am Menschen orientiert, man trifft sich in modern gestalteten Versammlungsräumen mit wohlklingenden Namen wie Tshongololo oder Timbuktu. Die Verfehlungen von Facebook, die immense Bedrohung für die Sicherheit von ohnehin fragil wirkenden Staaten in Afrika, möchte man nicht diskutieren. Der Chef des Africa Policy Teams von Facebook in London, Kojo Boake, lehnt ein für diesen Artikel angefragtes Gespräch mit dem Medienprogramm Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung explizit ab.



Allgegenwärtig: Mit der Free Basics Initiative versucht Facebook, seinen Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent weiter auszubauen. [Quelle: © Afolabi Sotunde, Reuters.](#)

Nun mag die sektiererisch wirkende Geheimniskrämerei von Meta im Einzelfall die Macht größer erscheinen lassen, als sie tatsächlich ist. Aber Meta-Chef Mark Zuckerberg hat die digitale und weltweite Dominanz als Ziel ausgegeben. Dazu gehört es denn auch, jenen Facebook beziehungsweise die Meta-Produkte zugänglich zu machen, die sonst aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen gar keinen Zugriff hätten. Facebook hat darum die Free Basics Initiative begründet. Die Nutzer laden eine entsprechende App herunter, über die sie wenige ausgesuchte Seiten zur Verfügung gestellt bekommen. Die Mobilfunkanbieter berechnen keine Datengebühren für die App. Wer Seiten aufrufen möchte, die nicht in der App geführt werden, erhält die Aufforderung, sich Datenmengen zu kaufen. Nur wer welche Internetseiten für die App aussucht und warum gerade diese, das bleibt intransparent.⁵ Im Juni 2020 lief die Free Basics Initiative in 32 Staaten Afrikas. Die kenianische Autorin

Nanjala Nyabola sagt, Facebooks wachsende Macht in Afrika finde unter dem Radar der öffentlichen Wahrnehmung statt.⁶ Aber Zuckerberg verstehe Afrika nicht – „Zuckerberg doesn’t get Africa after all“. Denn viele der Telekommunikationsanbieter, die mit Facebook bei der Free Basics Initiative kooperieren, sind staatlich oder der Staat hat Anteile an ihnen. Das heißt, Facebook sucht aus, welche Nachrichten oder Produkte der Nutzer in einem Slum von Nairobi oder Abidjan vorgesetzt bekommt. Das System beeinflusst seine Kaufentscheidungen, aber eben auch seine politische Meinung zu den Ereignissen in seiner Umgebung. Wer etwa den Suchbegriff „Kenya Airways“ im Internet auf einer Suchmaske eingibt, liest kritische Berichterstattung über die in Schwierigkeiten geratene Fluggesellschaft, ihren schlechten Service und die permanenten Verspätungen. Wer das gleiche Suchwort bei Free Basics eingibt, bekommt lediglich die Webseite der Fluggesellschaft mit den zu buchenden

Flugangeboten zu sehen. In Indien ist Meta mit der Free Basics Initiative gescheitert und musste seine Tätigkeit einstellen. Für die Initiative gilt, was das britische Magazin *The Economist* über Facebook schreibt: „Einige nicht gewählte und niemandem Rechenschaft schuldige Manager üben die Kontrolle aus.“⁷

Die Autorinnen Sheera Frenkel und Cecilia Kang warnen, dass Facebook das folgenreichste soziale Experiment der Gegenwart sei, „mit einem Viertel der Weltbevölkerung als Versuchsobjekten“.⁸ Es könnte sich zu einem „digitalen Frankenstein“ entwickeln. Eines der größten Probleme sei, dass die Meta-Chefs überhaupt nicht mitbekämen, was in anderen Sprachen auf ihren Netzwerken passiere.

Das Problembewusstsein bleibt ausbaufähig

Auch in Afrika ist das Bewusstsein für die Gefahren nicht gleich groß wie die Zufriedenheit über die Chancen, die die sozialen Medien eben auch bieten. Zu Beginn war die Freude über das Ende der Fesseln und der Zensur auch unter Intellektuellen sehr groß. Der botswanische Medienmanager Joel Konopo schrieb, es werde schwierig für afrikanische Regierungen, 500 Millionen befreite Stimmen zu ignorieren.⁹ Nic Cheeseman von der Universität Birmingham erinnert, dass selbstverständlich davon ausgegangen wurde, dass die neuen technischen Möglichkeiten die Demokratie stärken würden. Heute gebe es wesentlich mehr Pessimisten. „Whatsapp ist eine unterminierende Technologie, die bestehende Hierarchien herausfordert, auf eine Art, die ebenso emanzipatorisch wie destruktiv ist.“¹⁰ So sei der emanzipatorische Effekt von Whatsapp am größten in autoritären Staaten, in denen Unterdrückung und Zensur herrschten. Am meisten zerstören könne es dagegen in denjenigen grundsätzlich demokratisch orientierten Staaten, in denen aber das Vertrauen in die Institutionen sehr gering ist. In einer von der Universität Johannesburg und Africa Check durchgeführten Untersuchung über die Untiefen von Whatsapp¹¹ wurde herausgearbeitet, dass die Verschlüsselung eben auch zu größerer Geheimniskrämerei

führe, nicht zuletzt zur Weitergabe von Falschnachrichten, die dann oft genug wider besseres Wissen nicht korrigiert würden, was eine wahre Negativspirale befördere.

Aus Angst vor einer afrikanischen Version des „Arabischen Frühlings“ geht es den meisten Regierungen in Subsahara-Afrika um Überwachung.

Die meisten afrikanischen Herrscher hätten weniger ein Problem mit Facebook und den Produkten von Meta als mit ihrem jeweiligen Nachbarland, sagt Justine Limpitlaw¹², Medienrechtsexpertin von der University of the Witwatersrand in Südafrika.¹³ In Eritrea sei die medienrechtliche Lage am schlechtesten, so Limpitlaw, weil dort die Bürger nicht einmal Zugang zum Internet bekämen. Auch die Situation in Äthiopien habe sich dramatisch verschlechtert. Beeindruckt ist sie dagegen von Kenia. Südafrika stehe im Prinzip ordentlich da, die Datenschutzgesetze seien die besten auf dem Kontinent, aber die Sicherheitsdienste würden die nützlichen Regeln einfach nicht anwenden. Aus anhaltender Angst vor einer afrikanischen Version des „Arabischen Frühlings“ von 2010 geht es den meisten Regierungen in Subsahara-Afrika in erster Linie um Überwachung. Den notwendigen Schutz der Bürger vor Cybermobbing, Internetbetrug und Falschnachrichten ignorieren sie weitestgehend. Stattdessen wird etwa über Social-Media-Steuern wie in Uganda oder den Zwang zur Lizenzierung von Bloggern wie in Tansania versucht, Aktivitäten in den sozialen Medien praktisch zu verunmöglichen oder zumindest zu erschweren.

Politiker in Afrika verstehen nicht unbedingt, wie die sozialen Medien funktionieren. Sie wissen aber, dass sie diese brauchen. Der nigerianische Präsident Buhari wurde von Twitter brüskiert, als einer seiner Tweets wegen eines herabwürdigenden Kommentars über die Volksgruppe

der Ibo gesperrt wurde. Buharis Bemerkung weckte Erinnerungen an den Biafra-Krieg in den 1960er-Jahren. Die Reaktion des Präsidenten des bevölkerungsreichsten Landes auf dem Kontinent ließ nicht lange auf sich warten und der Zugang zu Twitter wurde in Nigeria gesperrt. Abgesehen davon, dass die Reaktion des Staatsoberchefs etwas infantil wirkte, hatten er und seine Mitarbeiter anschließend einen sprunghaften Anstieg der Downloads von *Virtual Private Networks* (VPNs) in Nigeria zu verzeichnen. Über diese abhörsicheren Kanäle kann man durchaus auch Zugang zu gesperrten Seiten wie der von Twitter bekommen.

Das US-amerikanische soziale Netzwerk Twitter, dem es gelungen ist, sich ein sehr viel freundlicheres Image als Facebook zu geben, das gleichwohl aber durchaus fragwürdige Entscheidungen von Algorithmen fällen lässt, hat ein Team in Ghana installiert, mit der Begründung, dass das Land die Meinungsfreiheit schütze und die Freiheit im Internet garantiere.¹⁴ Dabei hat Twitter 2021 etwa eine Ausgabe der panafrikanischen WhatsApp-Zeitung *The Continent* blockiert, weil sich darin der Name Bill Gates und die Diskussionen um seine medizinischen Programme in Afrika wiederfanden. Allerdings hatte die Zeitung ein Gespräch mit Gates geführt, der Algorithmus hatte offenbar nur Kritik an Gates erkannt und geblockt – mit den entsprechenden Folgen für den Vertrieb von und die Werbung für die inkriminierte Ausgabe. Seit Elon Musk die Übernahme von Twitter angekündigt hat, herrscht große Verunsicherung, auch unter den Twitter-Mitarbeitern, die mittlerweile Gespräche mit Kritikern ablehnen, da erst einmal abgewartet werden müsse, wie sich die Politik des Netzwerks entwickle.

Dass man keine Handhabe gegen die sozialen Medien habe, meinen auch viele Wissenschaftler und Journalisten auf dem Kontinent, die sehr wohl versuchen, die negativen Auswirkungen zu begrenzen. Im Jahr 2019 wurde das Medienprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung nach Addis Abeba gebeten, um mit deutschen Experten und äthiopischen Juristen, Chefredakteuren und Universitätsdozenten über ein neues äthiopisches Mediengesetz zu diskutieren. Kurz zuvor

war Abiy Ahmed Ministerpräsident im zweitgrößten afrikanischen Land geworden, er hatte inhaftierte Journalisten und Blogger freigelassen, alles, so sein Versprechen, sollte besser werden. Es wurde bei der Veranstaltung in Addis Abeba über die äthiopische und die deutsche Lage diskutiert, die sicher nur schwer miteinander zu vergleichen waren, weil es in Äthiopien eben sehr wenig gedruckte Presse gab und das Internet obendrein immer mal wieder kontrolliert oder gar abgestellt wurde. Außerdem verstanden sich viele Chefs äthiopischer Medienhäuser in erster Linie als Vertreter ihrer wirtschaftlichen Interessen, weniger als Kämpfer für die Wahrheit.

Digitale Brandbeschleuniger

Als Konstante zog sich aber durch die Diskussionen die große Sorge vor der unkontrollierbaren Macht der Techgiganten. Besonders Facebook und Youtube werden im äthiopischen Hochland eben nicht nur zum Posten von Einkaufstipps und Hochzeitsglückwünschen genutzt, sondern auch zur politischen und ethnischen Hetze. Gangs der beiden größten Gruppen, der Amharen und der Oromo, verabreden sich auf Facebook, um mit großer Brutalität gegen die jeweils andere Gruppe vorzugehen.

Die Moderation von Inhalten wird oft genug lediglich als Feigenblatt benutzt.

Ministerpräsident Abiy Ahmed war früher einmal selbst im Militärgeschwader zuständig für die Kontrolle des Internets. Und er ließ es mehrfach in Gänze abstellen, um, so offiziell, die Lage zu beruhigen. All das änderte nichts an dem lähmenden Gefühl der politischen und medialen Klasse, hier schutzlos Kräften ausgeliefert zu sein, gegen die man nichts machen könne.

Ein Google-Manager, auf einem Kongress des International Press Institute in Genf 2019 angesprochen auf die Frage, wie viele amharisch-sprechende Moderatoren man denn bei Google

habe, wirkte etwas ratlos und erklärte, nach seiner Kenntnis gar keine. Das mag sich bei manchen Social-Media-Giganten mittlerweile geändert haben. Doch die Crux bleibt, dass die Moderation von Inhalten oft genug lediglich als Feigenblatt benutzt wird und der gigantischen Masse von zu moderierendem rassistischen oder volksverhetzenden Inhalt nicht gerecht werden kann.

Gerade Facebooks mangelnde Moderation von Posts aus umkämpften Weltgegenden wie Äthiopien, weitab von der artifiziellen Wirklichkeit des Silicon Valley, dauert an. Dazu kommt ein Mangel an ausreichend qualifizierten Mitarbeitern mit historischen und politischen Kenntnissen, vor allem aber an psychologischem Verständnis und interkulturellen Fähigkeiten. Es wirkt manchmal, wie die Autorinnen Frenkel und Kang in ihrem Buch „An Ugly Truth“ nahelegen, als wachse Facebook mit seinen mehr als 30.000 Mitarbeitern die Welt über den Kopf.¹⁵ Hinzu kommt, dass ein apolitischer Chef wie Mark Zuckerberg den Mitarbeitern vorlebt, dass Politik und das Geschehen da draußen in der Welt etwas grundsätzlich Unappetitliches sind, in jedem Fall sehr weit weg von der Wirklichkeit der USA.

Dass Facebook den Posts, die zu Morden an den muslimischen Rohingya in Myanmar aufstachelten, nicht entschieden genug entgegentrat, nicht ausreichend moderierte und löschte, haben Zuckerberg und seine Managerin Sheryl Sandberg zu öffentlichem Bedauern veranlasst. Seit 2010, berichtet der Economist, habe Facebook es versäumt, aktiv und effektiv Inhalte zu moderieren.¹⁶ Genauso wie Facebook es immer wieder bedauert, wenn eine neue Sicherheitslücke aufgetreten ist, wenn russische Trolle den US-amerikanischen Wahlkampf beeinflussen, wenn Holocaustleugner weiter ihre kruden Theorien verbreiten können. Dass die Algorithmen von Facebook solche Aufreger, bis hin zu Mordaufrufen gegen Muslime, favorisieren, scheint das Geschäftsmodell zu sein. Denn je mehr Menschen sich das Bild eines getöteten Burmesen anschauen, umso größer der mögliche geschäftliche Erfolg.

Myanmar ist aus Palo Alto gesehen sehr weit weg. Mindestens so weit wie das äthiopische Hochland. Der von Ministerpräsident Abiy Ahmed geführte Bürgerkrieg gegen seine früheren tigräischen Bündnispartner findet eben nicht nur in Lalibela und anderen heiligen Stätten der äthiopischen Orthodoxie statt, sondern auch im Internet, vor allem auf Facebook. Die Zeitschrift The Continent berichtete nach Sichtung von Dokumenten der Whistleblowerin Frances Haugen 2021, dass Facebook bewusst und gezielt nicht so viel unternehme wie nötig sei, um beispielsweise Mordaufrufe zu löschen.¹⁷ „Es scheint, dass der Erfolg von Hassreden bei Facebook nicht auf einen technischen Fehler zurückzuführen, sondern Strategie ist“, so die Continent-Autoren. Auf eine offizielle Anfrage des Medienprogramms der Konrad-Adenauer-Stiftung bei Kojo Boake, dem Policy Director von Facebook in London, in der unter anderem nach der Zahl der Moderatoren gefragt wird, die eine Sprache wie Amharisch sprächen, wird geantwortet, man sehe sich nicht in der Lage, auf diese Anfrage zum jetzigen Zeitpunkt zu reagieren.

Der Fall Äthiopien ist nur ein Beispiel für den paternalistisch wirkenden Umgang von Facebook mit anderen Weltgegenden.

Rosemary Ajayi vom Digital Africa Research Lab¹⁸ sagt, das „schlechte Management der Äthiopien-Krise durch Facebook“ sollte eine Warnung sein für den Rest Afrikas, „weil man daran ablesen kann, welche Art von Krisenreaktion auch in anderen afrikanischen Staaten zu erwarten ist“. Noch im Oktober 2020 verkündete Facebook stolz, man habe mehr Moderatoren eingestellt, die Swahili, Amharisch, Zulu, Somali, Oromo und Hausa sprächen. Auch wenn die Moderationsrealität offenbar anders aussieht.¹⁹ Der Fall Äthiopien ist nur ein Beispiel für den paternalistisch wirkenden Umgang des Konzerns mit anderen Weltgegenden. Nach Recherchen des

US-amerikanischen Magazins Time Anfang 2022 sind die Moderationen von strittigen Inhalten an externe Firmen ausgelagert.²⁰ So berichtet Time von 200 jungen Frauen und Männern, die als Moderatoren für elf verschiedene afrikanische Sprachen in Nairobi arbeiten. Das Sichten von brutalen Videos und Nachrichten erfolgt für die kenianische Firma Sama mit Hauptsitz in Kalifornien, die wiederum von Facebook mit dem Moderieren von Inhalten auf dem afrikanischen Kontinent beauftragt ist. Die von Time geschilderten Arbeitsbedingungen in Nairobi lassen vermuten, dass neben den traumatischen Belastungen, die entstehen, wenn man ständig Gewalt sehen muss, die schiere Flut von zu begutachtenden Posts überhaupt nicht zu bewältigen ist. Die Firma in Nairobi bearbeitet offenbar den Löwenanteil der kritischen Posts aus Afrika. Man stelle sich das einmal vor: Es gibt mehr als 250 Millionen Facebook-Nutzer in Subsahara-Afrika, wo Facebook nach wie vor das wichtigste soziale Medium darstellt, auch wenn die US-Amerikaner vermutlich in den nächsten Jahren zunehmend von TikTok verdrängt werden. Und deren Posts – viele Nutzer posten mehrmals am Tag – werden lediglich von 200 Personen geprüft?

In den USA und Westeuropa erklärt und lobbiiert Meta intensiv. In Afrika scheint das nicht als nötig erachtet zu werden.

Nach jedem Skandal, der Wahlen beeinflusst oder Menschenleben kostet, wird von Mark Zuckerberg und anderen gelobt, man werde noch mehr Geld in die Sicherheit investieren. So soll Facebook im Jahr 2021 immerhin fünf Milliarden US-Dollar für Sicherheitsmaßnahmen ausgegeben haben und angeblich nun weltweit 15.000 zusätzliche Moderatoren beschäftigen. Genaue Zahlen sind von Facebook nicht zu erhalten und es ist davon auszugehen, dass die Masse der Moderatoren sich mit den anglophonen Posts, vornehmlich

in den USA und Westeuropa, beschäftigt. Denn dort ist der Druck der Gesetzgeber und Regierungen besonders groß, die Macht des Konzerns zu beschränken, oder, wie in den USA angedacht, ihn gar zu zerschlagen. Auch darum wird von Ermittlern besonders genau hingeschaut und vom Meta-Konzern besonders intensiv erklärt, moderiert und lobbiiert. In Afrika scheint das gar nicht als nötig erachtet zu werden.

Viele afrikanische Regierungen fürchten eher eine Gefährdung ihrer Herrschaft durch kritische Blogger und Influencer, als dass sie eine Zersetzung ihrer Gesellschaft durch die sozialen Medien antizipieren. Das politische Bewusstsein für die Gefahren ist kaum vorhanden. In einem Land wie Südafrika mit einer breiten Mittelschicht mit relativ hohem Bildungsstandard gibt es in den sozialen Medien derart viele Posts voller Rassismus und auch Sexismus wie in keinem anderen Land auf dem Kontinent. Das Johannesburger Holocaust- und Genozidzentrum und die Universität Kapstadt betreiben eine Studie zu den Narrativen und wiederkehrenden Klischees in den Posts. Dazu wurde unter der Leitung von Dr. Gavaza Maluleke und Prof. Adam Mendelsohn eine Equipe von Codern zusammengestellt, die alle Hautfarben und gesellschaftlichen Schichten Südafrikas repräsentieren. Ein Weißer aus der südafrikanischen Oberschicht versteht nicht zwingend die Konnotationen von Äußerungen jener aus den Armenvierteln und umgekehrt. Abgesehen davon, dass viele der sehr engagierten Coder berichten, dass sie die Arbeit belaste und zu einer Reflexion über eigene Vorurteile geführt habe, reagieren viele Multiplikatoren in Südafrika überrascht auf die Menge an Posts, von denen viele justiziabel wären. Allein eine allseits gelobte südafrikanische Justiz zeigt sich überfordert von der schieren Menge. Immerhin, manchmal schickt ein Richter einen Angeklagten, der den Holocaust leugnet oder rassistische Kommentare von sich gegeben hat, für einige Tage Besinnungsarbeit in das Holocaust- und Genozidzentrum in Johannesburg. Dort wird ihm dann von der Leiterin Tali Nates, Tochter eines von Oskar Schindler geretteten Juden, nicht nur die Shoah

erklärt, sondern auch andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit, vom Genozid an den Armeniern über die Apartheid in Südafrika hin zum Genozid von 1994 in Ruanda und dem Massaker von Srebrenica.

Wer kann Facebook das Wasser reichen?

Dass Techgiganten sich übermächtig fühlen, ist natürlich nicht nur in Subsahara-Afrika der Fall. Der Streit der australischen Regierung mit Google und Facebook über die Weiterverbreitung australischer und anderer Medieninhalte und deren Bezahlung war exemplarisch.²¹ Auch wenn die Techgiganten sich dabei eine blutige Nase geholt haben mögen: Dies wird nicht der letzte Versuch gewesen sein, Inhalte, für die andere bezahlen, gratis weiter zu verteilen. Auf dem afrikanischen Kontinent gibt es allerdings keine einzige Regierung, die sich so hinter die Interessen ihrer Bürger und Medienunternehmen stellen würde wie die damalige australische. Das macht es den großen sozialen Netzwerken sehr viel leichter, sie können unbekümmerter oder rücksichtsloser auftreten als etwa in Australien.

Dass auf TikTok bestimmte Begriffe, die Peking missfallen könnten, gelöscht werden, führt in Afrika zu keinerlei Aufschrei.

Für Mark Kaigwa, den Chef der digitalen Beratungsfirma Nendo in Nairobi, ist die Besorgnis um Datensicherheit von Bürgern allerdings eher ein westliches Privileg. „Diese Sorgen um die Sicherheit im Internet sind nur etwas für jene, die sich größere Mengen an Prepaid-Mobilfunkdaten leisten können“, sagt der Kenianer. Und genau dort setzen Firmen wie Facebook und TikTok an: Eine mehrheitlich arme Bevölkerung, die an der Welt teilhaben will, und afrikanische Herrscher, die andere Interessen haben, als ihre Bürger vor Cybermobbing oder Fake News zu schützen, stellen keine Hürden dar. Wenn ein

Mobilfunkteilnehmer keine andere Währung habe als die Teilhabe an seinen Daten, dann werde er diese Währung natürlich einsetzen.²²

Wann Facebook ähnlich wie in Europa auch in Afrika als Netzwerk der alten Generation angesehen werden wird, hängt wesentlich von der weiteren Entwicklung um Youtube und TikTok ab. Für Kaigwa haben sie das größte Potenzial auf dem Kontinent. Will McBain sieht in der Publikation African Business TikTok ganz klar im Vorteil: „Die herzlichen Beziehungen afrikanischer Regierungen mit China könnten TikTok von den immer mal wieder eingeführten Verbotsmaßnahmen der sozialen Medien ausnehmen.“²³ Die Firma wurde 2016 gegründet, ihre App war schon im April 2020 mehr als zwei Milliarden Mal heruntergeladen. Für das Management ist Afrika der größte Wachstumsmarkt, befördert durch immer günstigere internetfähige Smartphones aus chinesischer Produktion. Peking ist mit einem Prozent bei Byte Dance eingestiegen, dem Mutterkonzern von TikTok, und hat so einen Sitz im Aufsichtsrat, in dem nur drei Mitglieder sitzen. Statista hat 2020 bereits einen Marktanteil von TikTok von knapp 32 Prozent ausgemacht, es gibt Technikzentren in Südafrika, Nigeria und Kenia. Will McBain zitiert zur Erklärung des Erfolgs Scott Thwaites, Chef für Wachstumsmärkte bei TikTok Global Business Solutions: „Videos werden auf Basis dessen, was man mag, empfohlen, nicht auf der Grundlage der Frage, wem man folgt.“

Ob es ein Zufall ist, dass der Senegalese Khaby Lame die zweitgrößte TikTok-Anhängerschaft hat, nämlich 111,8 Millionen? Lame lebt in Italien und macht Videos über die kleinen und großen Pannen des Alltags. Es sind diese Filmchen, die meist niemandem weh tun, oft am Rande der Banalität, die TikTok so erfolgreich machen. Dass bestimmte Begriffe etwa zur Minderheit der Uiguren, die Peking missfallen könnten, gelöscht werden, führt in Afrika zu keinerlei Aufschrei oder Empörung. Die Mehrheit der TikTok-Nutzer ist zwischen 18 und 24 Jahre alt, die Kurzfilme zeigen viel Tanz, Mimik, Selbstdarstellung. Aber es gibt bereits Versuche, Kurznachrichten über

TikTok zu verbreiten. Von TikTok gehe eine persönliche Suchtgefahr aus und eine geopolitische Bedrohung, weil Pekings Glaube an das Internet mit einer anti-liberalen Ideologie einhergehe, warnt der Harvard-Dozent Niall Ferguson.²⁴ Hier steht also das zensierende, von Peking kontrollierte TikTok, das die freie Debatte unterbindet, gegen das US-amerikanische Facebook, das ein Interesse an vielen Klicks hat und dessen Algorithmen darum Gewalt und Brutalität favorisieren. Es scheint, als könne man sich als junger Nutzer nur zwischen der digitalen Pest und der digitalen Cholera entscheiden.

Warum gibt es bis heute keine europäische Suchmaschine? Oder einen Dienst, der ähnlich populär ist wie Facebook?²⁵ Stattdessen dominieren

verschwiegene Firmen aus den USA, dem Mutterland der modernen Demokratie, und der Volksrepublik China, einer Diktatur. Nun mögen die Versuche einzelner Regierungen, wie der in Äthiopien, ein eigenes soziales Netzwerk zu gründen, belächelt werden, weil sie technisch hilflos wirken. Sie scheinen aber auch Ausdruck einer tiefen Verunsicherung über die Fragilität des gesellschaftlichen Zusammenhalts in ohnehin wirtschaftlich und ethnisch polarisierten Gesellschaften zu sein. Nick Clegg, der geschmeidige ehemalige britische Vizepremier, ist mittlerweile einer der Presidents von Facebook, und erklärt: „Ich fände es toll, wenn das nächste Google oder Alibaba aus Europa kommt.“²⁶

Das klingt generös und wettbewerbsorientiert, ändert aber nichts an der Dominanz, wie



Kommt der Platzhirsch bald aus China? Nach Ansicht von Experten verfügt TikTok über großes Entwicklungspotenzial in afrikanischen Staaten. Ob ein Erfolg der Plattform aus dem Einparteiensstaat Fortschritte in Sachen Meinungsfreiheit bringt, ist jedoch fraglich. Quelle: © Florence Lo, Reuters.

Facebook sie ausübt. Frenkel und Kang schreiben dazu: „Facebook war so mächtig wie ein Staat, größer als das bevölkerungsreichste Land der Welt. Aber Staaten wurden durch Gesetze regiert, ihre Führer investierten in Institutionen, wie die Feuerwehr und die Polizei, um ihre Bürger zu schützen. Zuckerberg aber übernahm keinerlei Verantwortung, um die Mitglieder von Facebook zu schützen.“²⁷ Der für Meta so wichtige Lobbyist Clegg sagt dann noch beschwichtigend: „Private Unternehmen sollten derart wichtige und weitreichende Entscheidungen zur Zulässigkeit von Inhalten tatsächlich nicht alleine treffen.“²⁸

Wenn Europa Afrika zu verlieren droht, dann auch, weil es die Hemdsärmeligkeit des Silicon Valleys oder Pekings nicht mitmacht. Dabei könnten aus Europa Lösungen kommen, die allemal überzeugender sind als das Streben nach Dominanz eines Mark Zuckerberg oder Xi Jinping. Der Trost ist, dass einige afrikanische Eliten das sehr ähnlich sehen. Nur werden die leider immer weniger.

Christoph Plate ist Leiter des Medienprogramms Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Johannesburg, Südafrika.

- 1 Afrobarometer 2022: The digital divide, The Continent 71, 15.01.2022, S.21, in: <https://bit.ly/3w8mqFw> [13.05.2022].
- 2 Ntui, Arrey Elvis 2021: Cameroon's Ethno-Political Tensions and Facebook Are a Deadly Mix, International Crisis Group, 12.02.2021, in: <https://bit.ly/3FJ2EDL> [11.05.2022].
- 3 Döpfner, Mathias 2021: Totale Transparenz endet immer totalitär, Die Welt, 26.01.2021, in: <https://welt.de/225103061> [02.05.2022].
- 4 Von der Leyen, Ursula 2021: Wir müssen die Macht der Internetkonzerne demokratisch einhegen, Die Welt, 28.01.2021, in: <https://welt.de/225210905> [02.05.2022].
- 5 Solon, Olivia 2017: ‚It's digital colonialism‘: how Facebook's free internet service has failed its users, The Guardian, 27.07.2017, in: <https://bit.ly/3s4ob4a> [02.05.2022].
- 6 Nyabola, Nanjala 2016: Facebook's Free Basics Is an African Dictator's Dream, Foreign Policy, 27.10.2016, in: <https://bit.ly/3vVUe7y> [02.05.2022].
- 7 The Economist 2020: How to deal with free speech on social media, 22.10.2020, in: <https://econ.st/34m6Bx6> [05.05.2022].
- 8 Frenkel, Sheera / Kang, Cecilia 2021: An Ugly Truth: Inside Facebook's Battle for Domination, London.
- 9 Konopo, Joel 2018: Influencers become the new liberated power in Africa, Nieman Lab, in: <https://bit.ly/3LDi9iS> [02.05.2022].
- 10 Cheeseman, Nic et al. 2020: WhatsApp, „Fake News“ and African Elections: Between „political turmoil“ and „liberation technology“, Journal of Democracy 31: 3, S.156, in: <https://bit.ly/3MAhcZ0> [23.05.2022].
- 11 Africa Check / Africa Centre for Evidence 2020: Tackling Misinformation on WhatsApp in Kenya, Nigeria, Senegal & South Africa: Effective strategies in a time of Covid-19, S.19 ff., in: <https://bit.ly/3w9n5Fp> [05.05.2022].
- 12 Interview des Autors mit Justine Limpitlaw, 17.02.2022.
- 13 Sie ist auch Herausgeberin des vom Medienprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung publizierten mehrbändigen Media Law Handbooks. Limpitlaw, Justine 2021: Media Law Handbook for Southern Africa, 01.02.2021, Johannesburg, in: <https://bit.ly/3KDOepl> [02.05.2022]. In jeweils einer Ausgabe zum südlichen und zum östlichen Afrika werden die Mediengesetztexte aus jeweils einem Dutzend Ländern kritisch untersucht.
- 14 Beykpour, Kayvon / Adegbite, Uche 2021: Establishing Twitter's presence in Africa, Twitter Company Blog, 12.04.2021, in: <https://bit.ly/3w60Xfb> [06.05.2022].
- 15 Frenkel / Kang 2021, N. 8.
- 16 The Economist 2021: Can Facebook be blamed for pogroms against Rohingyas in Myanmar?, 09.12.2021, in: <https://econ.st/3MZmGfP> [06.05.2022].

- 17 Allison, Simon / Gebré, Samuel / Wilmot, Claire 2021: Leaked documents reveal how Facebook failed to contain hate speech in Ethiopia, *The Continent* 64, 13.11.2021, S.10 ff., in: <https://bit.ly/39N10tK> [13.05.2022].
- 18 Ajayi, Rosemary 2021: Should we delete Facebook? It's not really that simple, *The Continent* 66, 27.11.2021, S.18 f., in: <https://bit.ly/3w89AY2> [13.05.2022].
- 19 *The Economist* 2020: The great clean-up, 24.10.2020.
- 20 Perrigo, Billy 2022: Inside Facebook's African Sweatshop, *Time*, 14.02.2022, in: <https://time.com/6147458> [03.05.2022].
- 21 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2021: Google droht mit dem Äußersten, 23.01.2021.
- 22 Interview des Autors mit Marc Kaigwa, 16.02.2022.
- 23 McBain, Will 2021: TikTok wins over Africa's youth, *African Business*, 11.10.2021, in: <https://bit.ly/3F6jUT6> [02.05.2022].
- 24 Ferguson, Niall 2020: Tiktok ist dumm – Chinas imperialer Ehrgeiz ist es nicht, *Neue Zürcher Zeitung*, 17.08.2020, in: <https://nzz.ch/ld.1571166> [02.05.2022].
- 25 Benrath, Bastian 2021: Warum hat Europa keine großen Tech-Konzerne?, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 01.02.2021, in: <https://faz.net/-17160222> [02.05.2022].
- 26 Clegg, Nick 2021: Europa darf nicht jede Datennutzung verbieten, *Die Welt*, 01.02.2021.
- 27 Frenkel / Kang 2021, N.8.
- 28 Clegg 2021, N.26.

ISSN 0177-7521
38. Jahrgang
Ausgabe 2|2022



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon (030) 269 96-33 88
www.auslandsinformationen.de
[www.fb.com/internationalreports](https://www.facebook.com/internationalreports)
www.twitter.com/auslandsinfo
www.instagram.com/auslandsinfo
auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Dr. Sören Soika

Redaktion:
Dr. Canan Atilgan
Thomas Birringer
Christian Echle
Dr. Stefan Friedrich
Benjamin Gaul
Dr. Lars Hänsel
Frank Priess
Thomas Tödting
Sabina Wölkner
Dr. Jan Woischnik

Redaktionelle Betreuung:
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:
Tim Knauth, Lina Rühl und Lyn Westphal

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf nicht zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informationen und Bestellungen wenden Sie sich bitte an: auslandsinformationen@kas.de

Bankverbindung:
Commerzbank Bonn
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den
Auslandsinformationen (Ai).

Titelfoto:
Zwei Kühltürme des Kraftwerks Drax in North Yorkshire, Großbritannien, angestrahlt in den ukrainischen Farben im April 2022.
© Lee Smith, Reuters (Bildmontage).
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Lektorat:
Dr. Benedikt Helfer
Oliver Seifert

Übersetzung:
Ina-Cornelia Wall, Berlin

Gestaltung/Satz:
racken GmbH, Berlin



auslandsinformationen.de
fb.com/internationalreports
twitter.com/auslandsinfo
instagr.am/auslandsinfo