



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 24/2018

# Entwicklungen in der US-Energiepolitik

## Von der neuen Unabhängigkeit der USA und der zunehmenden Blockbildung am Golf

von *Stefan Lukas*

Während die USA aufgrund neuer Verfahren zum größten Öl-Produzenten aufsteigen, ergeben sich aus der neuen US-Energiepolitik neue Gegebenheiten für die Staaten im Nahen Osten. So müssen sich insbesondere die Verbündeten am Golf mit der neu ausgerichteten Nahostrategie der USA arrangieren, was bedingt auch auf dem Gebiet des Ölmarktes funktioniert. Anders gestaltet sich dies auf dem Gasmarkt. Besonders mit Katar als dem größten Gasexporteur weltweit entsteht eine neue wirtschaftliche Konkurrenz, die sich auch auf die politischen Verhältnisse in der Region auswirkt. Die Folge dieser Entwicklungen ist eine neue Blockbildung im Nahen Osten, die auch Folgen für die europäischen Partner haben wird.

### Die neue energetische Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten

Als sich in den 1970er Jahren einige der arabischen Staaten in Folge der erneuten Auseinandersetzung mit Israel zur *Organisation of Petroleum Exporting Countries* (OPEC) zusammenschlossen um Druck auf den Westen auszuüben, wurde schlagartig klar, wo die Achillesverse des Westens und insbesondere der USA lag. Während in Deutschland und anderen westlichen Staaten tageweise Autofahrverbote in Folge des Öl-Embargos der OPEC verhängt wurden, verhandelten die USA mit den arabischen Verbündeten und Israel um eine baldige Lösung des Konflikts, um nicht weiterhin Öl-Engpässen zu unterliegen.

Niemand hätte sich damals träumen lassen, dass 40 Jahre später ausgerechnet die USA der größte Produzent vom schwarzen Gold und insbesondere Gas sein würden. Der entscheidende Wendepunkt kam mit einem Verfahren, das von kleinen Öl-Firmen in Texas angewandt wurde, um noch halbwegs rentabel zu arbeiten. Die heute als Fracking bekannte Methode war und ist ökologisch und bedingt auch ökonomisch höchst problematisch. Mit Hilfe des Frackings schafften es die USA jedoch, sich ab 2011 zunehmend unabhängiger von der Öl-Politik der OPEC zu machen und sich als Exporteur von Öl und vor allem Gas zu etablieren.

Als der Kongress 2016 den *Energy Policy and Conservation Act*, ein Verbot, welches seit 1975 den Export von Gas und Öl aus der USA verhindert hatte, aufkündigte, wurde die US-Kehrtwende auf dem Energiemarkt besiegelt. Mit Hilfe von US-Unternehmen wie Conoco-Phillips oder Exxon-Mobil vollzog sich alsbald der Wandel. Heute haben die USA Saudi-Arabien als größten Gasproduzenten überholt und werden voraussichtlich noch dieses Jahr Russland als Spitzenreiter in der Öl- und Gasproduktion übertrumpfen.

Die größte Herausforderung bestand hierbei in der Verteilerstruktur innerhalb der USA, die aufgrund politischer Entscheidungen seit den 1970er Jahren auf den Import spezialisiert gewesen war. Dies betraf nicht nur das Pipelinennetz, sondern auch die Terminals, an denen das importierte Gas und Öl in das US-Netz eingespeist wurde. Binnen der letzten acht Jahre wurde dieses Netz mitsamt Verteilerstationen umgewandelt, um das neu gewonnene Gas aus den Staaten im Landesinneren, wie Dakota oder Wyoming, zu den Umschlagplätzen an den Küsten zu befördern. Dass der Fokus der US-Regierung auch weiterhin auf dem Export liegen und dies kein nur kurz anhaltender Fracking-Boom wird, zeigen auch die Ambitionen der Regierungen unter Obama und Trump, insgesamt 13 neue LNG-Terminals an der Ost-, West- und Golfküste zu errichten. Bei der Umwandlung in *Liquefied Natural Gas* (LNG) wird das Erdgas auf bis zu  $-164^{\circ}\text{C}$  abgekühlt, komprimiert und dadurch in einen flüssigen Aggregatzustand versetzt. Danach kann es mit LNG-Tankschiffen über weite Strecken transportiert werden. Das LNG-Verfahren ist in den letzten Jahren zum wichtigsten Garant für die neue Energiepolitik der US-Regierung geworden und so spezialisieren sich selbst Marineübungen neuerdings auch auf den Schutz und die Eskorte von LNG-Tankern durch die Meere.

Während die USA durch das Fracking und das LNG-Verfahren nunmehr eine neue energetische Unabhängigkeit von externen Akteuren erlangt haben und somit auch außenpolitisch noch selbstbewusster auftreten können, stellen sich zwei Probleme für die US-Regierung und die US-Unternehmen. Erstens: Wo können wir das neue gewonnene Potential absetzen? Und zweitens: Wie gehen wir mit unseren alten Produzenten, insbesondere den Golfstaaten, um?

Das erste Problem wird aus US-Sicht durch den Export an alte Verbündete in Europa, Asien und andere Regionen, die teilweise kaum bis gar nicht an konkurrierende Verteilernetze angeschlossen sind, gelöst. So unterstützte bereits die Obama-Administration den Bau neuer LNG-Terminals in Europa, um US-Gas auch verstärkt auf dem sehr stark von russischem, norwegischem und arabischem Gas dominierten europäischen Markt absetzen zu können. Unter anderen entstanden seit 2011 neue LNG-Terminals in Litauen, Polen und Finnland. Darüber hinaus befinden sich in Kroatien und bald wohl auch in Brunsbüttel LNG-Terminals im Bau, die für den Import von US-Gas spezialisiert sein sollen. Letzterer wurde der US-Regierung erst vor kurzem von der EU-Kommission zugesagt, als Gegenleistung für den Verzicht auf weitere Zölle.

Hier wird bereits eine der Hauptschwierigkeiten der US-Strategie deutlich: Das Gas aus den USA ist bislang zu teuer für den europäischen Markt und kann nur bedingt mit den Preisen der Konkurrenz aus Nord- und Osteuropa mithalten. Die Nachfrage nach US-Gas ist in Europa daher nicht sonderlich hoch. So sind etwa die neuen LNG-Terminals in Polen und Litauen zu kaum mehr als 50 Prozent ausgelastet, da Gas aus Russland durch das bereits bestehende Pipelinennetz deutlich günstiger ist. Auch für Deutschland war und ist der Bau eines LNG-Terminals aus Sicht der deutschen Energieunternehmen nicht notwendig, da die bereits bestehenden LNG-Kapazitäten, welche man in Rotterdam angemietet hat, nicht einmal ausgelastet sind. Ähnliches gilt für die anderen zukünftigen Abnehmerstaaten von US-Gas, etwa Japan oder Korea, welche bereits Verträge mit Russland über Gas-Lieferungen und den Bau neuer Pipelines abgeschlossen haben. Somit ist aus Abnehmersicht eher die politische Dimension des US-Gases entscheidend, da eine zunehmende Abhängigkeit von einigen wenigen marktbeherrschenden Akteuren nicht im eigenen Interesse liegen kann. Selbst die chinesische Regierung stand jüngst in Verhandlungen mit der US-Regierung, künftig auch amerikanisches Gas zu beziehen, um so die Abhängigkeit von Gas aus Sibirien zu mindern.

Das zweite Problem, das die US-Regierung und insbesondere die US-Außenpolitik in Folge der neuen Unabhängigkeit lösen müssen, ist vor allem mit Blick auf die US-Verbündeten am Golf deutlich schwieriger zu handhaben. Die USA stehen vor einem Dilemma: Auf der einen Seite befinden sich in der Golfregion mit Katar, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) einige der weltweit größten Förderer von Gas und Öl, zu denen die USA nun wirtschaftlich in Konkurrenz treten. Auf der anderen Seite sind die USA der wesentliche Sicherheitsgarant dieser Staaten, die zugleich die meisten US-Waffen weltweit abnehmen. Die USA versuchen nun auf unterschiedliche Weise, dieses sich zuspitzende Dilemma zu lösen.

## Vom politischen Vermittler zum wirtschaftlichen Konkurrenten

Die außenpolitisch wohl größten Auswirkungen bringt die neue Rolle der USA als Öl- und Gasexporteur für die Staaten am Persischen Golf mit sich, welche unter dem aktuellen US-Präsidenten schonungslos auch an die Öffentlichkeit getragen werden. Während in Syrien und im Irak Bürgerkriege die Region erschüttern und der Iran und seine Proxies trotz des Atomabkommens wieder Sanktionen unterliegen, hat sich auch die Partnerschaft zwischen der USA und seinen Verbündeten am Golf verändert. Galt im Verhältnis der USA zu seinen Verbündeten am Golf bislang der Grundsatz, dass die USA Öl und Gas aus diesen Ländern beziehen und die Golfstaaten im Gegenzug eine Sicherheitsgarantie erhielten, so wird dieser Grundsatz durch die amerikanische Autarkie in Frage gestellt.

Für die Golfstaaten bedeutete dies, sich auf anderen Ebenen mit Washington auseinanderzusetzen, konnte man doch weiterhin den Öl- und Gasmarkt beeinflussen und so Druck auf die USA ausüben. Dies trat insbesondere in den Jahren von 2011 bis 2014 zu Tage, als vor allem Saudi-Arabien durch eine Anhebung seiner Ölproduktion versuchte, Druck auf die neu aufkommende Frackingindustrie in den Vereinigten Staaten auszuüben. Da dies durch massive staatliche Subventionierung seitens der US-Regierung nur bedingt gelang und der Ölpreisverfall zudem ein großes Loch in den saudischen Staatshaushalt riss, bemühten sich die Golf-Staaten spätestens mit der neuen US-Regierung unter Donald Trump um eine neue Politik der wirtschaftlichen und politischen Kooperation. Fortan sollte der Ölpreis in Absprache mit Washington möglichst auf einem stabilen Niveau gehalten werden, bei dem die US-Unternehmen rentabel arbeiten und die Staaten des Golf-Kooperationsrates (GCC)<sup>1</sup> zumindest ihren Haushalt decken konnten.

Beispielhaft für diese neue Handhabe im Umgang mit dem Ölpreis war nicht zuletzt das Verhalten der saudischen Regierung im Juni 2018, als diese dem Wunsch Trumps entsprach, den Ölpreis nicht durch Erhöhung der Produktionskapazitäten fallen zu lassen. Der Austritt der USA aus dem Atomabkommen mit dem Iran sorgte zudem dafür, dass nicht nur die iranische Öl- und Gasindustrie neuerlich unter Druck gerät, sondern in Folge dessen auch der Ölpreis anzieht, was sowohl im Interesse der USA als auch der GCC-Staaten ist. War dieses Verfahren mit Blick auf den Ölmarkt durchaus handhabbar und im Interesse nahezu aller Staaten des GCC, so gestaltet sich ein Kompromiss auf dem Gebiet des Gasmarktes deutlich schwieriger. Vor allem Katar, welches der größte Gasproduzent weltweit ist und derzeit schätzungsweise 30 Prozent des globalen Gasmarktes kontrolliert, ist seit 2016 neben Iran und Russland zum Hauptkonkurrenten der USA geworden.

## Die Katarkrise und die zunehmende Blockbildung am Golf

Während die USA die letzten Jahrzehnte über versuchten, als Mediator in der Region aufzutreten und insbesondere zwischen den Verbündeten am Golf zu vermitteln, nehmen sie seit Anfang 2017 eine ambivalente Rolle ein, die durchaus Konflikte bestärken könnte. Die im Juni 2017 ausgebrochene Krise zwischen Katar auf der einen und Bahrain, Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Ägypten auf der anderen Seite ist hierfür ein deutlicher Beleg. An sich sind Spannungen im Verhältnis zwischen den Emiraten und Königreichen am Golf nichts Neues. So wurde der saudische Botschafter bereits in den Jahren 2014 und 2015 aus Protest an der katarischen Berichterstattung zum Arabischen Frühling und auch an den bilateralen Beziehungen Dohas zum Iran aus Katar abgezogen. Doch die nach wie vor anhaltende Blockade der einstigen Verbündeten am Golf hat mittlerweile eine ungekannte Dimension angenommen, die es allen Beteiligten immer schwerer macht, eine gesichtswahrende und damit realisierbare Exit-Strategie zu entwickeln.

---

<sup>1</sup> Der GCC ist ein seit 1980 agierendes Gremium der Staaten der arabischen Halbinsel, welches sicherheitspolitische und bedingt auch wirtschaftliche Streitigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten des GCC regeln und zugleich die militärischen Potentiale der Einzelstaaten nach außen hin koordinieren soll.

Der Obama-Administration ist es weitestgehend gelungen, größere Streitigkeiten zwischen den GCC-Staaten zu moderieren. Unter dem neuen Kabinett unter Trump gestaltet sich dies völlig anders. Vor allem die seit der Absetzung von Rex Tillerson als US-Außenminister scheinbar uneingeschränkte Unterstützung der US-Regierung für das saudische Königshaus, das Aufweichen multilateraler Kooperationen und nicht zuletzt die verstärkte US-Konkurrenz mit Katar auf dem Gasmarkt haben zu dieser Eskalation beigetragen. Doch durch welche Bedingungen ist diese neue wirtschaftliche Konkurrenz bei gleichzeitiger sicherheitspolitischer Partnerschaft geprägt?

Katar finanziert seinen Haushalt zu mehr als 60 Prozent durch den Export von Gas und ist im Zuge der Blockade durch seine Nachbarn bereits unter Druck geraten. Zwar hat das Emirat, beziehungsweise sein Staatsfonds, die Qatar Investment Authority, noch Rücklagen in Höhe von circa 340 Milliarden US-Dollar, doch vor allem der Import von Lebensmitteln und anderen Verbrauchsgütern ist deutlich preisintensiver geworden. Katar ist dadurch zusätzlich auf den Export seines Gases angewiesen. Hinzu kommt, dass Katar die letzten zehn Jahre mit Hilfe von Unternehmen wie BP, Total und Shell sein Gasnetz und seine Kapazitäten drastisch ausgebaut hat. Allein Shell hat in der letzten Dekade mehr als 13 Milliarden US-Dollar in innovative Technologie vor Ort investiert und hält an diesen Investitionen trotz der Blockade weiterhin fest. Ein Spezifikum Katars sind die Beziehungen zum Iran. Das Emirat ist durch das weltweit größte Gasfeld (North Dome/South Pars) eng an den Nachbarn im Norden gebunden und kann sich den Iran nur schwer zum Feind machen, ohne Einbußen in der Gasproduktion zu riskieren. Dadurch ist es das größte Interesse Katars, gute Beziehungen zum Iran und auch zum Oman zu unterhalten, welche beide die Straße von Hormuz kontrollieren. Der Oman dient zugleich als wichtiger Mediator in der Blockade und avanciert derzeit zum wichtigen Handelspartner Katars.

Aufgrund dieser Konstellation ist eine Konfrontation, und sei sie nur politischer und wirtschaftlicher Natur, zwischen Katar und der USA als seiner eigentlichen Schutzmacht seit dem Abzug der Briten 1971 nur eine Frage der Zeit gewesen. Denn dadurch, dass Katar ebenso wie die USA auf die LNG-Technologie setzt und hierfür eigens vier moderne Terminals errichtet hat, konkurrieren beide Gasexporteure um dieselben Abnehmer. Besonders im Fokus stehen hier die ostasiatischen Länder Japan, Korea, China und Taiwan, die einen Großteil ihrer Gasversorgung bislang aus Katar bezogen. Vor allem Korea und Japan sollen nach der neuen US-Strategie mit Gas aus den USA versorgt werden, wodurch auch hier die Konkurrenz zu Katar verstärkt wird. Obwohl die Blockade durch Saudi-Arabien und seine Verbündeten aus anderen Motiven hängt, dürften auch energiepolitische Zwänge eine Rolle gespielt haben. Denn durch die Blockade ist Katar gezwungen, sein Gas zu deutlich niedrigeren Preisen auf dem Markt anzubieten, um seine hohen Importe im Lebensmittel- und Transportbereich zu amortisieren. Die Frage ist hier: Wie lange hält das Emirat diesem Druck stand? Eine Vermittlung durch die USA hat es seit der Absetzung von Rex Tillerson nicht gegeben und mit Mike Pompeo ist nun ein Hardliner auf dem Posten des US-Außenministers, wenn es um die Beziehungen zum Iran geht, dem Katar nach wie vor nahesteht.

Die Folge der fehlenden Vermittlung durch die USA und der rigorosen Blockadehaltung Saudi-Arabiens und seiner Verbündeten ist eine zunehmende Grabenbildung im Nahen Osten, welche nicht nur wirtschaftspolitisch sichtbar wird, sondern auch auf sicherheitspolitischer Ebene eine zunehmende Rolle spielen wird. Auf der einen Seite befinden sich die USA mit ihren Verbündeten, bestehend aus Israel, Saudi-Arabien, den VAE, Ägypten und anderen kleineren Staaten, die insbesondere der Gedanke eines erstarkenden Irans im Nahen Osten abschreckt und somit eint. Auf der anderen Seite lässt sich, von Teheran ausgehend, eine allmählich engere Verbindung zwischen dem Iran, Katar und der Türkei ausmachen, welche durch gemeinsame Militärübungen und multilaterale Großinvestitionen untermauert wird. So tätigte Katar allein in der Türkei Investitionen in Höhe von 20 Milliarden US-Dollar, während Istanbul bei Ausbruch der Katar-Krise einen neuen Truppenstützpunkt im Emirat einrichtete und heute 2.000 Soldaten am Golf stationiert hat. Kleinere Staaten wie etwa der Oman oder Kuwait fungieren seitdem als Vermittler zwischen den beiden Blöcken und können ihren Nutzen aus dieser Position ziehen, müssen zugleich jedoch aufpassen, nicht zu sehr in die politischen Auseinandersetzungen mit hinein gezogen zu werden.

Trotz der neuerlichen Spannungen zwischen den Staaten am Golf muss festgehalten werden, dass die USA auch weiterhin der entscheidende Sicherheitsgarant für die Verbündeten in der Region sein werden. Dies zeigen nicht nur die Präsenz der derzeit circa 38.000 US-Soldaten am Golf, sondern auch die vermehrten Waffendeals in der Region. Bestes Beispiel ist auch hier Katar, welches zwar der größte wirtschaftliche Konkurrent der US-Industrie in der Region ist, zugleich aber auch als einer der größten Abnehmer von US-Waffentechnologie fungiert. So orderte Katar bereits kurz nach Ausbruch der Krise mehrere F-15 Kampfflugzeuge im Gesamtwert von über 12 Milliarden US-Dollar. Auch die strategische Rolle des Emirats ist für die USA von ungebrochener Bedeutung, da für die Region zuständige *United States Central Command* (CENTCOM) hier auf der Al-Udeid Air Base eine wichtige vorgeschobene Basis unterhält – trotz anhaltender Kritik aus Abu Dhabi und Riad.

Während die USA unter Präsident Trump, beziehungsweise seinem Schwiegersohn und Nahostbeauftragten Jared Kushner, an ihrer neuen Nahostpolitik festhalten, bringt die Blockbildung in der Region vor allem für die europäischen Partner zunehmend Probleme mit sich. Insbesondere auf wirtschaftlicher und politischer Ebene wird es für die Außenpolitik Deutschlands und seiner Nachbarn komplizierter, Verhandlungen voran zu bringen, ohne die jeweils andere Seite zu verprellen. So drohte bereits der saudische Kronprinz Mohammed bin Salman, zukünftig keine neuen deutschen Investitionen in seinem Land zuzulassen, wenn die deutsche Regierung weiterhin an der Intensivierung der Beziehung zum Iran festhalte. Auch auf politischer Ebene werden Vermittlungen in der Region komplizierter, da Kompromisse und Schlichtungen besonders in den Krisenregionen in Syrien, Jemen, im Irak und in Libyen fortan erschwert werden. Solange die Konkurrenz aus dem Nahen Osten keine Übereinkunft mit den USA als neuem Akteur am Gasmarkt findet, wird diese Blockadehaltung anhalten. Da auf absehbare Zeit kein Einknicken der iranischen Regierung erfolgen wird und auch Katar in der Blockade einen langen Atem beweist, werden auch die künftigen Monate durch Spannungen geprägt sein.

*Stefan Lukas ist Doktorand und Lehrbeauftragter am Historischen Institut der Universität Greifswald zum Themengebiet der Neuesten Geschichte und Sicherheitspolitik der Staaten des Nahen und Mittleren Ostens. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.*