



## **Wie weiter mit Nord Stream 2?** Handlungsoptionen für die deutsche Außenpolitik

---

*Jasper Eitze, Steven Höfner, Laura Philipps*

- › Die Szenarienentwicklung bis 2025 zeigt: Das Projekt Nord Stream 2 bleibt mit hohen politischen Risiken behaftet und fordert daher weiterhin die deutsche Außenpolitik heraus.
- › Nord Stream 2 verdeutlicht, dass die deutsche Energiepolitik strategischer und europäischer werden muss und einer besseren Kommunikation bedarf.
- › Eine europäische Dekarbonisierungsstrategie 2050 sollte die Ukraine, insbesondere mit ihren Gasspeicherkapazitäten, als festen Bestandteil einbeziehen.
- › Die Bedeutung von Erdgas für das transatlantische Verhältnis und die Beziehungen zu Russland erfordert eine intensivere Abstimmung innerhalb der EU und eine klare gemeinsame konstruktive Haltung.

## Inhaltsverzeichnis

Hintergrund der Analyse .....	2
Konfliktlinien: Akteure, Interessen, Rahmenbedingungen .....	3
Szenarien bis 2025 .....	4
Handlungsempfehlungen .....	5
Impressum .....	8

## Hintergrund der Analyse

An Nord Stream 2 scheiden sich die Geister. Was für die einen ein vorrangig wirtschaftliches Projekt darstellt, ist für die anderen eine hochgradig politische Angelegenheit. Narrativ steht gegen Narrativ und an ihnen werden unterschiedliche Perspektiven und Interessen deutlich. Um die Konsequenzen aus Nord Stream 2 für die Politik greifbarer zu machen, hat die Konrad-Adenauer-Stiftung eine Szenarienentwicklung bis zum Jahr 2025 durchgeführt. Die Grundannahme dabei ist, dass ungeachtet der sich abzeichnenden Inbetriebnahme der Pipeline im Jahr 2020 viele Fragen offen bleiben und folglich gravierende politische Risiken bergen.

Ausgangspunkt der Analyse waren folgende Fragestellungen:

- › Können sich die aktuellen Konflikte um Nord Stream 2 in den nächsten Jahren durch die Macht des Faktischen von selbst auflösen?
- › Unter welchen Bedingungen besteht das von Nord Stream 2 ausgehende Konfliktpotenzial fort und welche Entwicklungen mit welchen politischen Risiken erscheinen plausibel?
- › Was kann deutsche Politik vor dem Hintergrund der verschiedenen Szenarien tun, um potenzielle Konflikte zu entschärfen und Risiken zu minimieren?

Es geht also darum, Optionen für eine realistische, nuancierte und vorausschauende Politik im Zusammenhang mit Nord Stream 2 zu entwickeln, die auch im Falle möglicher Störungen im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik Erfolg verspricht.

Methodisch wurde die Szenarienentwicklung wie folgt durchgeführt: In einem ersten Schritt wurden die wichtigsten Akteure mit ihren Interessen und Strategien wie auch die rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen systematisch erfasst. In einem zweiten Schritt wurden dann wesentliche Unsicherheiten bezüglich dieser Interessen, Strategien und Rahmenbedingungen identifiziert und gewichtet. Berücksichtigt wurden dabei wenig wahrscheinliche, jedoch mögliche, Ereignisse, wie etwa politische Umschwünge. Die abgeleiteten Kernunsicherheiten dienten als Grundlage für die Szenarienentwicklung. Die Rohszenarien wurden schließlich mit Experten aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft diskutiert und Implikationen für die deutsche Politik abgeleitet. Keines der Szenarien soll die tatsächliche Entwicklung der nächsten Jahre abbilden. Die Szenarienentwicklung diene vielmehr als analytisches Werkzeug für eine umfassende und systematische Auseinandersetzung mit dem Fall Nord Stream 2.

Eine realistische,  
nuancierte und vor-  
ausschauende Politik  
entwickeln

### Infobox zu Nord Stream 2

Nord Stream 2 ist eine Erdgaspipeline, die Russland über die Ostsee direkt mit Deutschland verbindet. Mit einer Gesamtlänge von 1.200 km durchquert sie die Hoheitsgewässer Russlands, Dänemarks und Deutschlands sowie die ausschließlichen Wirtschaftszonen Russlands, Finnlands, Schwedens, Dänemarks und Deutschlands. Die Pipeline erhöht die Exportkapazität von Russland nach Europa über die bereits bestehende Nord-Stream-Pipeline von 55 auf 110 Milliarden Kubikmeter. Nord Stream 2 ist ein privat finanziertes Projekt. Der russische Konzern Gazprom ist der einzige Aktionär, der die Hälfte der Finanzierung übernimmt. Die restlichen 50 Prozent bringen die Konzerne Engie (Frankreich), OMV (Österreich), Shell (Niederlande-Großbritannien), UNIPER (Deutschland) und Wintershall/BASF (Deutschland) auf. Zusammen bilden die genannten Konzerne das Nord Stream 2-Konsortium. Die Gesamtkosten des Projekts belaufen sich auf geschätzt knapp zehn Milliarden Euro. Die Inbetriebnahme der Pipeline wird für Anfang 2020 erwartet.

### Gaspipelines von Russland nach Deutschland



### Konfliktlinien: Akteure, Interessen, Rahmenbedingungen

Folgende Kernunsicherheiten liegen den Szenarien zugrunde:

- › **Das Verhältnis der Ukraine zur EU** wird als unsicher eingeschätzt, nicht nur mit Blick auf den neuen ukrainischen Präsidenten und dessen (außen-)politische Unerfahrenheit, sondern auch bezüglich der Einstellung der ukrainischen Bevölkerung zur EU. Es erscheint nicht selbstverständlich, dass die Ukrainer im Jahr 2025 noch gleichermaßen mehrheitlich pro-europäisch eingestellt sein werden wie dies in den vergangenen Jahren der Fall gewesen ist, auch wenn aus heutiger Sicht ein Kippen der Stimmung wenig wahrscheinlich erscheint.

- › **Die Sanktionspolitik der USA** ist schwer abschätzbar. Ob, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form Sanktionen, die auch mit dem Bau und Betrieb von Nord Stream 2 beauftragte europäische Firmen treffen könnten, in den kommenden Monaten oder Jahren verhängt werden, lässt sich aus heutiger Sicht schwer absehen, ebenso wenig wie dem von europäischer Seite politisch am effektivsten entgegengewirkt werden könnte.
- › **Die Einflussnahme Russlands auf die EU** durch Desinformationskampagnen und Störaktionen lässt sich in ihrem Ausmaß kaum erahnen. Welche Wirkung diese Versuche russischer Einflussnahme entfalten können, hängt sehr stark vom innereuropäischen Zusammenhalt in den kommenden Jahren ab.
- › **Die weitere Entwicklung der EU-Energie- und Klimapolitik** bleibt abzuwarten. Welche Bedeutung wird die von der scheidenden EU-Kommission formulierte so genannte Energieunion mit ihrem Solidaritäts- und Kooperationsprinzip in den nächsten Jahren noch haben? Wird im Zeichen der Dekarbonisierungsprämisse (analog zur Kohle) eine breitere Ausstiegsdebatte um Erdgas beginnen? Wird die europäische Energieversorgung in den kommenden Jahren schwerpunktmäßig unter klima-, sicherheits- oder wirtschaftlichen Gesichtspunkten diskutiert?
- › **Die Rolle von Flüssigerdgas (Abkürzung LNG für englisch *liquefied natural gas*)** ist unklar. Bleibt diese Technologie aus US-amerikanischer und europäischer Sicht eine nennenswerte Option hinsichtlich Profitabilität und Umwelt- bzw. Klimaschutz? Wie entwickeln sich der LNG-Welthandel und die innenpolitische Lage in den USA?
- › **Die Stabilität des Nord Stream 2-Konsortiums** ist nicht gewährleistet. Bleibt das Projekt für die beteiligten Konzerne rentabel? Wie entwickelt sich der Gaspreis? Wie leicht würden bei fraglicher Wirtschaftlichkeit einzelne Konzerne das Konsortium verlassen?
- › **Der europäische Zusammenhalt** steht derzeit auf wackeligen Füßen. Werden die nationalen Regierungen in den nächsten Jahren mehr Einigkeit in der internationalen Politik anstreben oder wird Europas außenpolitisches Handeln durch Fragmentierung gekennzeichnet sein?

## Szenarien bis 2025

### 1. Die Konflikte verebben.

Bis zum Jahr 2025 hat es die EU geschafft, sich von den Unstimmigkeiten, die ihr außenpolitisches Handeln bisher begleitet haben, zu befreien. Sie spricht international mit einer Stimme und wird entsprechend als kohärent wahrgenommen. Der Betrieb von Nord Stream 2 hatte für die betroffenen europäischen Staaten weder wirtschaftlich noch sicherheitspolitisch gravierendere Folgen. Polen und die Ukraine haben Alternativen zu den früheren Einkünften aus der Durchleitung von russischem Erdgas nach Zentraleuropa gefunden und konnten dadurch ihre Wirtschaftsstrukturen diversifizieren. Zum Teil konnten auch neue, kleinere Transitverträge im Einklang mit dem EU-Recht mit Russland abgeschlossen werden, die alle Seiten zufrieden stellen. Die Energieunion der EU wurde vertieft und die Diskussion um LNG-Importe aus den USA entpolitisiert bzw. auf ökonomische Faktoren fokussiert.

Keine gravierenden  
Folgen durch  
Nord Stream 2

---

## 2. Die Konflikte spitzen sich zu und...

### (a) ...spalten die EU dauerhaft.

Im Jahr 2025 wird der europäische Zusammenhalt durch innere Streitigkeiten permanent herausgefordert. Dies macht sich vor allem auch im Bereich der Energie- und Sicherheitspolitik bemerkbar. Einflussnahmen bzw. Störaktionen Russlands haben ebenfalls zur Schwächung der EU beigetragen. Das transatlantische Verhältnis hat sich weiter verschlechtert. Rein wirtschaftlich ist Nord Stream 2 für die beteiligten Konzerne zwar ein gewisser Erfolg. Aber der längerfristige politische Preis für Deutschland und Europa ist hoch. Das deutsch-polnische Verhältnis hat durch den Konflikt um Nord Stream 2 nachhaltig Schaden genommen. Die Sicherheitsbedenken in Osteuropa wurden durch Nord Stream 2 verstärkt. Innerhalb der EU haben sich Staatengruppen gebildet, die bisweilen entgegengesetzte Interessen und unterschiedliche Staatsverständnisse vertreten. Die Visegrad-Gruppe lehnt sich gemeinsam mit den baltischen Staaten stark an die USA an, die nordischen Staaten bilden ihren traditionellen Verbund, die östlichen Mittelmeeranrainer setzen teilweise auf China, teilweise auf Russland. Die westlichen Mittelmeeranrainer suchen Verbündete in Lateinamerika, die Benelux-Staaten sehen sich als verbliebenes Kerneuropa, Deutschland und Frankreich schwanken zwischen Kooperationsbekundungen und faktischer Rivalität. Auf der globalen Bühne hat die EU kein Gewicht. Innerhalb der EU wird die deutsche Energiepolitik als egoistisch empfunden. Die Energiewende hat keinen Vorbildcharakter.

Längerfristig ein  
hoher politischer  
Preis für Deutschland  
und Europa

### (b) ...führen aber letztlich zu mehr Geschlossenheit in der EU.

Bis zum Jahr 2025 haben die anhaltenden bzw. verschärften Konflikte um Nord Stream 2 die EU-Staaten zu der Einsicht gebracht, dass sie ihr Handeln enger abstimmen und gemeinsam ihre Interessen gegenüber Drittstaaten verteidigen müssen. Diese Entwicklung resultiert insbesondere aus einer verschärften „America First“-Politik und deren negativen Folgen für den globalen Handel. Die innereuropäischen Konflikte um Nord Stream 2 wurden durch Strukturfonds, insbesondere für Polen, abgemildert und der Ukraine Ausgleichszahlungen gewährt, um dem Land eine alternative Einnahmequelle für die weggefallene Erdgasdurchleitung zu verschaffen. Interkonnektoren im europäischen Pipeline-System wurden ausgebaut, was die Anfälligkeit einzelner Staaten für russischen Druck deutlich reduziert hat. LNG spielt dabei unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine nennenswerte Rolle. Dem Ziel einer Energieunion ist die EU näher gekommen.

Weniger Anfälligkeit  
für russischen Druck

## Handlungsempfehlungen

### 1. Strategischer werden und besser kommunizieren

Die Kritik anderer Staaten gegenüber Deutschland rührt von der Annahme, dass Nord Stream 2 Teil einer langfristigen energiepolitischen Strategie sei. Dem gegenüber steht das Verständnis deutscher Politik, dass Nord Stream 2 in erster Linie ein privatwirtschaftliches Projekt darstelle. Diese tatsächliche „Strategielosigkeit“ deutscher Politik erscheint den meisten anderen Staaten jedoch wenig glaubhaft, da für sie, dem eigenen Politikverständnis folgend, doch selbstverständlich ist, dass sich ein derartiges Großprojekt in eine energiepolitische Strategie einfügt. Insofern ist auf deutscher Seite ein Umdenken erforderlich. Wenn Großprojekte wie Nord Stream 2 von anderen Staaten unausweichlich als strategische Energiepolitik verstanden werden und in diesem Sinne tatsächlich auch schwerwiegende Konsequenzen für andere Staaten haben, muss deutsche Politik diesen Umstand in die eigenen Entscheidungen einbeziehen und hierzu frühzeitig den intensiven Austausch mit seinen Nachbarn und Partnern suchen.

Deutsche Energiepolitik muss also zum einen tatsächlich strategischer werden und rechtzeitig auch nach innen gerichtet die Frage diskutieren, welche Folgen ein Großprojekt wie Nord Stream 2 längerfristig mit sich bringt. Entsprechend ist zu überlegen, der Politik rechtliche Eingriffsmöglichkeiten zu verschaffen, um Vorhaben wie Nord Stream 2 im Zweifelsfall auch frühzeitig zu stoppen. Deutsche Politik muss sich in diesem Zusammenhang auch die Frage stellen, was sie – ggf. dem Vorbild anderer Staaten folgend – an strukturellen bzw. institutionellen Voraussetzungen benötigt, um in der Energiepolitik mehr Strategiefähigkeit zu entwickeln. „Mehr Staat“ steht in diesem Kontext nicht im Widerspruch zu einem marktwirtschaftlichen Ansatz, sondern verweist auf den notwendigen strategischen Rahmen, in dem sich Markt zum Wohle Deutschlands und Europas entwickeln kann. Dass solch ein energiepolitisch strategischer Ansatz eine enge Abstimmung zwischen Berlin und Brüssel bzw. mit den anderen EU-Staaten erfordert, zeigt der politische Schaden, den Nord Stream 2 bereits verursacht hat.

Der Politik rechtliche  
Eingriffsmöglichkeiten  
verschaffen

---

## 2. Die Ukraine in die europäische Dekarbonisierungsstrategie einbeziehen

Als Mitglied der Europäischen Energiegemeinschaft ist die Ukraine bereits energiepolitisch und -wirtschaftlich auf die EU ausgerichtet. Es sollte daher intensiv geprüft werden, unter welchen Bedingungen die ukrainische Gasinfrastruktur Teil der von der neuen EU-Kommission angekündigten europäischen Dekarbonisierungsstrategie 2050 sein kann. Dadurch ließe sich eine positive Alternative schaffen zu der bislang aus ukrainischer Sicht ausschließlich negativen Wahrnehmung von Nord Stream 2 (wegfallende Transitgebühren und geopolitischer Bedeutungsverlust). Eine solche Alternative muss der Ukraine folglich klare wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen. Auch die sicherheitspolitischen Sorgen mit Blick auf eine mögliche Verschärfung russischer Aggressionen gegenüber dem Land nach dessen Bedeutungsverlust für russische Gaslieferungen sind in diesem Zusammenhang sehr ernst zu nehmen.

Die Integration der Ukraine in das europäische Gasnetzwerk kann u. a. durch die Anbindung an subregionale Projekte wie die Drei-Meere-Initiative oder durch den schnelleren Ausbau von Interkonnektoren erreicht werden. Auch die geplante Anbindung der polnisch-ukrainischen Pipeline (2021/2022) an die ukrainische Gasspeicherinfrastruktur ist hier als Beispiel zu nennen. Die ukrainischen Gasspeicher könnten für die europäische Energieversorgung vor dem Hintergrund der voranschreitenden Integration der Energiesektoren Strom, Wärme und Verkehr und zusätzlich benötigter Speicherkapazitäten in einem zunehmend auf erneuerbaren Energien basierendem Energiesystem eine wichtige Rolle spielen. Ebenfalls zu berücksichtigen ist hierbei die Einbindung des ukrainischen Stromnetzes in das der EU. Die Idee, das Potenzial der westukrainischen Gasspeicher für die EU zu nutzen, ist zwar nicht neu. Fester Bestandteil der aktuellen Diskussion um eine europäische Dekarbonisierungsstrategie ist der Gedanke bislang jedoch nicht.

Das Potenzial  
ukrainischer  
Gasspeicher nutzen

---

## 3. Konstruktive europäische Geschlossenheit in der transatlantischen Partnerschaft und den Beziehungen zu Russland

Die Verhandlungen mit den USA rund um LNG-Importe sollten dazu genutzt werden, eine weitere Erosion der transatlantischen Beziehungen aufzuhalten und einen veritablen europäisch-amerikanischen Handelskonflikt zu vermeiden. Allerdings hängt dies ganz maßgeblich auch von der aktuellen und künftigen US-Administration sowie der Haltung des US-Kongresses ab. Inwieweit US-Sanktionen im Zusammenhang mit Nord Stream 2 zu befürchten sind, lässt sich angesichts der sprunghaften Außenpolitik von Präsident Trump kaum abschätzen.

Gemeinsam mit den anderen EU-Staaten muss Deutschland derweil daran arbeiten, dauerhaft verlässlich mit einer Stimme gegenüber Russland zu sprechen. Es gibt natürlich viele Punkte jenseits von Energiefragen, die in den Beziehungen zu Russland eine Rolle spielen, auch die innenpolitischen Entwicklungen Russlands. Dessen völkerrechtswidriges Vorgehen in der Ukraine und damit eine neue machtpolitische Qualität bleiben auf absehbare der Hintergrund, vor dem sich die EU geschlossen positionieren muss. Aus deutscher bzw. europäischer Perspektive sollte bei allen Differenzen darauf hingewirkt werden, Russland in seiner Entfremdung von der EU nicht unnötig zu bestärken und (energie-)wirtschaftlich in den asiatischen Raum, vor allem in Richtung China, zu drängen. Zu einem für alle Beteiligten erträglichen, im besten Fall konstruktiven, Modus Vivendi zu gelangen, muss für Europa außenpolitisch weit oben auf der Agenda stehen. Intensive, auch energiewirtschaftliche, Beziehungen sind langfristig in beiderseitigem Interesse.

Russland in seiner  
Entfremdung nicht  
unnötig bestärken

---

## Impressum

### Die Autorin und Autoren

Jasper Eitze ist Koordinator für Globale Ressourcenpolitik in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Steven Höfner war bis September 2019 Referent für Europapolitik und Nordamerika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Laura Philipps ist Referentin für Globale Ordnung in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

#### Jasper Eitze

Koordinator Globale Ressourcenpolitik  
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
T: +49 30 / 26996-3635  
[jasper.eitze@kas.de](mailto:jasper.eitze@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2019, Berlin  
Gestaltung & Satz: yellow too Pasiak Horntrich GbR  
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin gedruckt.  
Printed in Germany.  
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-606-9



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite  
© Reuters/Christian Charisius