

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Kirsten Westphal

Russisches Erdgas, ukrainische Röhren, europäische Versorgungs- sicherheit

Lehren und Konsequenzen aus dem
Gasstreit 2009

S 18
Juli 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autorin wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen	30	Die Energiekooperation mit Russland, der Ukraine und dem postsowjetischen Raum auf dem Prüfstand
7	Russisch-ukrainischer Erdgashandel, Transitfragen und Strukturprobleme	30	EU-Instrumente und -Mechanismen
7	Zur Problematik des russisch-ukrainischen Gastransits für die europäische Energiepolitik	30	Energiekooperation mit der Ukraine: Weit in der Formulierung, weit zurück in der Umsetzung?
7	Im Vordergrund: Streit um Schulden, Preise und Transitgebühren	30	<i>Nachbar Ukraine</i>
7	<i>Der Gasstreit von 2009: Die Vorgeschichte</i>	32	Das Transitnetz der Ukraine und Speicherfragen
8	<i>Der Konflikt von 2009: Der Verlauf</i>	33	Die Energiebeziehungen EU-Russland: Zwischen komplizierter Kooperation und latenter Konkurrenz
10	<i>Die neue Vertragslage: Fortschritt auf dem Papier</i>	33	<i>Mehrere Phasen</i>
11	Die Schuldfrage	33	<i>Strukturfragen</i>
12	Der Hintergrund: Sowjetisches Erbe, veraltete Infrastruktur und konfligierende Interessen	34	<i>Konkurrierende Ordnungsmodelle</i>
12	<i>Veraltet: Das ukrainische Transitnetz</i>	36	<i>Exkurs: Der Energiecharta-Vertrag und die Medwedew-Initiative</i>
14	<i>Intransparent: Der Energiesektor</i>	37	Der Energiesektor als Kernbereich der Kooperation
15	<i>Lukrativ: Der Zwischenhandel</i>	39	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
16	<i>Bequem: Gazproms Gasbezug aus Zentralasien</i>	41	Abkürzungen
17	<i>Ausgefeilt: Gazproms Exportstrategie</i>		
18	Fazit: Handlungsbedarf in Europa		
20	Die EU: Gasversorgung und Krisenmanagement auf dem Prüfstand		
20	Das europäische Krisenmanagement während des Gasstreits		
20	<i>Das Krisenmanagement in Deutschland</i>		
20	<i>Das Krisenmanagement in der EU</i>		
21	Nach der Krise: Europäische Gasversorgung und die Politik		
21	<i>Europäische Versorgungssicherheit und Importabhängigkeiten</i>		
23	<i>Gas aus Russland: »Europa in Geiselnhaft«?</i>		
25	<i>Die Außendimension: Diversifizierung der Gasquellen und Transportwege nach Europa</i>		
27	<i>Mehr Energiesolidarität in der EU?</i>		
27	Lehren aus der Krise: Europäisierung der Energiepolitik		

*Dr. Kirsten Westphal ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Forschungsgruppe Globale Fragen*

**Russisches Erdgas, ukrainische Röhren,
europäische Versorgungssicherheit.
Lehren und Konsequenzen aus dem Gasstreit 2009**

Der russisch-ukrainische Gasstreit im Januar 2009 war keine bloße Neuauflage des Konflikts von 2006, sondern hatte ungleich größere Auswirkungen. Das bilaterale Tauziehen um Schulden, Preise und Transittarife mündete in eine im internationalen Gashandel beispiellose Unterbrechung der Lieferungen von fast zwei Wochen, die nicht nur jeder guten Geschäftspraxis widersprach, sondern auch gegen bilaterale und multilaterale Abkommen verstieß. Damit haben Russland und die Ukraine ihre Reputation als verlässliche Lieferanten eingebüßt. Beide Länder haben ihre interne Auseinandersetzung und ihre innenpolitischen Machtkalküle über außenpolitische und energie-wirtschaftliche Interessen gestellt. Und Europa, das die größte Gasversorgungskrise seiner Geschichte erlebt hat, wurde seine Verwundbarkeit bei der Energieversorgung vor Augen geführt. Der Gasstreit vom Januar 2009 stellt damit eine Zäsur im trilateralen Verhältnis Russlands, der Ukraine und der EU dar.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Lehren und Konsequenzen die deutsche und die europäische Politik aus dem Geschehen ziehen können. Um hierauf eine Antwort zu finden, müssen drei Problemkomplexe genauer betrachtet werden: Worin liegen, erstens, die Gründe für die immer wiederkehrenden Gaskonflikte zwischen Russland und der Ukraine? Wie meisterten, zweitens, Deutschland und die EU die Krise und wo zeigten sie möglicherweise Defizite im Krisenmanagement? Und drittens, wie ist die energiepolitische und energiewirtschaftliche Kooperation der EU mit der Ukraine und Russland zu beurteilen und welche Perspektiven und Handlungsnotwendigkeiten ergeben sich daraus?

Es ist offenkundig geworden, dass der regelmäßigen Konfrontation zwischen Russland und der Ukraine tiefere, strukturelle Gegensätze zugrunde liegen, die die Sicherheit auf Europas wichtigster Transitroute dauerhaft gefährden. Auch wenn sich beide Staaten im Januar 2009 auf ein neues Gasabkommen geeinigt haben, sind damit die Konflikte keineswegs gelöst. Der Zustand des ukrainischen Transitnetzes und die Struktur des ukrainischen Energieverbrauchs bleiben ebenso ein Problem wie die im Land weitverbreitete Korruption und Vermischung privater und öffent-

licher, politischer und ökonomischer Interessenlagen. Das ukrainische Anliegen, die über das eigene Territorium gehandelten Transitvolumina auf bestehendem Niveau zu halten, steht dem Interesse des russischen Energiekonzerns Gazprom an Bypass-Routen diametral entgegen. Das europäisch-russische Verhältnis wiederum ist geprägt von komplizierter Kooperation und latenter Konkurrenz: Der Raum der gemeinsamen Nachbarschaft Russlands und der EU ist aus energiepolitischer Sicht hochrelevant, da beide Akteure hier sowohl ordnungspolitische Ziele als auch konkrete wirtschaftliche Interessen verfolgen und sich Möglichkeiten für Investitionen und den Zugang zu Gasvorkommen und Transportnetzen sichern wollen. Russland wie die EU haben also ein strategisches Interesse am ukrainischen Energiemarkt und seiner künftigen Ausrichtung.

Die schwelenden Konflikte stellen Deutschland und die EU vor energie-, aber vor allem auch vor außenpolitische Herausforderungen, deren Dringlichkeit sich mit geographischen und infrastrukturellen Gegebenheiten erklärt: Die EU ist der weltgrößte Nettoimporteur von Gas, Russland der größte Gasproduzent und -exporteur sowie das Land mit den umfangreichsten Reserven. Die Ukraine ist mit Abstand das wichtigste Transitland für Europa. Daran wird sich auch in absehbarer Zeit nichts ändern. Die Gasimporte aus dem Osten sind steter Testfall und Menetekel für die gemeinsame europäische Energiepolitik.

Auf der Grundlage der vorliegenden Analyse werden folgende Schlussfolgerungen gezogen:

1. Die Ausgestaltung des Binnenmarkts wird die Gasversorgungssicherheit der EU vermutlich erhöhen. Mit dem Ausbau der Interkonnektoren in Europa, der Erhöhung der Speicherkapazitäten und der Etablierung solidarischer Krisenmechanismen sind aber auch politische und wirtschaftliche Kosten verbunden. Deswegen steht in der Union eine Reihe von Grundsatzentscheidungen an. Die auf europäischer Ebene vorgenommenen Weichenstellungen werden für den deutschen Gasmarkt an Bedeutung gewinnen und damit eine Europäisierung der deutschen Energiepolitik erfordern.
2. Im Außenverhältnis ist deutlich geworden, dass die Fragmentierung und die unterschiedlichen Strukturen der Gasmärkte Quellen für Konflikte ist. Die Schaffung eines gemeinsamen Energieraums ist daher ein politisches Desiderat, auch um der fortschreitenden Segmentierung auf den einzelnen Stufen des Gasmarkts entgegenzuwirken. Die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung sollte

außen- und ordnungspolitisch flankiert werden.

Die Ukraine ist und bleibt dabei ein zentraler Partner. Ihr Beitritt zur *Energiegemeinschaft* ist wünschenswert, wenn damit strukturelle und regulative Reformen im Energiesektor des Landes einhergehen. Hier steht der EU ein schwieriger Balanceakt bevor, denn sie muss diesen Weg begleiten, aber gleichzeitig auch konditionieren.

3. Nach wie vor wird es die große Herausforderung sein, Russland in kooperativer Weise in die Gestaltung der Energiebeziehungen, des gemeinsamen Energieraums und des trilateralen Verhältnisses mit der Ukraine einzubinden. Eine weitere wirtschaftliche Vernetzung mit Russland ist wichtig, sie muss aber politisch auf mehreren Ebenen flankiert werden. Ein Anknüpfungspunkt für einen erneuerten, konstruktiven Dialog mit Russland könnten die russischen Vorschläge für ein neues internationales Abkommen zur Energiesicherheit sein.
4. Die allseitige Erkenntnis, dass eine nachhaltigere und weniger kohlenstoffbasierte Energienutzung angestrebt werden muss, könnte die Grundlage sein für ein weiteres wichtiges Kooperationsfeld mit einem Mehrwert für alle Seiten: für die Ukraine, weil sie ihre Energieversorgung auch finanziell auf eine gesunde Basis stellen muss, und für Russland, weil damit dem Wunsch Moskaus nach konkreten Projekten vor allem im Bereich der Energieeffizienz entgegengekommen werden kann. Bemühungen zur Erhöhung der Energieeffizienz liegen nicht quer zum Interesse eines Gasexporteurs, im Gegenteil: Erstens steht die eingesparte Energie dann zusätzlich für den Export zur Verfügung und zweitens sind flexibel zu befeuernde Gaskraftwerke wichtig, um fluktuative erneuerbare Energien nutzen und deren Schwankungen ausgleichen zu können. Klimaschutz und Energieversorgungssicherheit sind dann zwei Seiten einer Medaille.

Russisch-ukrainischer Erdgashandel, Transitfragen und Strukturprobleme

Zur Problematik des russisch-ukrainischen Gastransits für die europäische Energiepolitik

Die immer wieder aufflammenden Streitigkeiten zwischen Russland und der Ukraine über Fragen der Gasversorgung und -durchleitung sind deswegen so brisant, weil sie Europas wichtigste Transittrasse und seinen größten Energielieferanten betreffen. An deren relativer Bedeutung wird sich auch in der nächsten Dekade und darüber hinaus nichts Wesentliches ändern.

Die Gründe dafür sind in infrastrukturellen, geographischen und vertraglichen Gegebenheiten zu suchen. So hat zum Beispiel die räumliche Nähe zu den russischen Gasreserven dazu beigetragen, dass Gas als Energieträger in der Europäischen Union in dem gegenwärtigen Umfang genutzt wird. Gas hat nicht nur einen wichtigen Stellenwert in der europäischen Energieversorgung, seine Nutzung ist auch klimapolitisch sinnvoll.¹ Dies sind die grundsätzlichen Rationalitäten für eine enge Gaspartnerschaft zwischen Russland und Europa.

Circa 120 Milliarden Kubikmeter Erdgas aus Russland werden jährlich durch die Ukraine exportiert. Die Kapazitäten liegen sogar bei etwa 150 Milliarden Kubikmetern. Somit werden knapp 80 Prozent des aus Russland an Europa gelieferten Gases durch die Ukraine geleitet. Das sind etwa 20 Prozent des europäischen Gasverbrauchs. Als Alternativrouten für den Export des russischen Gases nach Europa stehen derzeit die durch Belarus führende Jamal-Europa-Pipeline mit 33 Milliarden Kubikmetern Kapazität und die durch das Schwarze Meer in die Türkei verlaufende Blue-Stream-Pipeline mit 16 Milliarden Kubikmetern

¹ Dass die Gasnachfrage weiter steigen wird, scheint keinesfalls ausgemacht. Wie sie sich in Zukunft entwickelt, ist gerade vor dem Hintergrund der Finanzkrise, in der sich erste Einbrüche der Gasnachfrage abzeichnen, schwer voraussehen. Die Nachfrageentwicklung ist eng verbunden mit dem Verlauf des Post-Kyoto-Prozesses, aber auch mit der künftigen Zusammenstellung des Energiemix, vor allem bei der Stromerzeugung, sowie mit dem Volumen der Investitionen in mehr Energieeffizienz. All das ist schlecht kalkulierbar. Siehe dazu Jens Hobohm, *Mehr Erdgas für den Klimaschutz? Chancen und Risiken einer erweiterten Gasstrategie für die europäische Energieversorgung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 32/09).

jährlich zur Verfügung. Es gibt also nur ganz wenig Ausweichmöglichkeiten, was bedeutet, dass die Ukraine ein wichtiges Transitland für russische Gaslieferungen nach Europa bleiben wird.

Des Weiteren sind die europäischen Energieunternehmen durch langfristige, teilweise bis über 2025, in einigen Fällen gar über 2035 hinausreichende Verträge mit der Gazprom verbunden. Daraus ergeben sich nicht nur Lieferverpflichtungen des russischen Konzerns, sondern auch Abnahme- und Zahlungsverpflichtungen der europäischen Vertragspartner. Die künftigen Entwicklungen auf der wichtigsten Gasimportroute sind damit von strategischer Bedeutung für die Gasversorgung des Kontinents.

Im Vordergrund: Streit um Schulden, Preise und Transitgebühren

Der Gasstreit von 2009: Die Vorgeschichte

Der Streit von 2009 hat sowohl eine Vorgeschichte als auch mehrere Vorläufer. In den 1990er Jahren handelten Russland und die Ukraine eine Reihe von Barter- und Tauschabkommen aus, die kaum wirklich Bestand hatten. Immer wieder zweigte die Ukraine von den durchgeleiteten Liefermengen »illegal« Gas ab, immer wieder »drehte« Russland am Gashahn. In diesen Paketdeals wurden nicht nur Transitgebühren und Liefermengen virtuell miteinander verrechnet, auch die Stationierung der russischen Schwarzmeerflotte auf der Krim und andere militärische Dienstleistungen waren Teil dieser intransparenten Arrangements. Insofern hatten Preise und Transitgebühren vor 2000 die Funktion von willkürlichen Verrechnungseinheiten.

Ab 2000 übte Russland mehr Druck auf die Ukraine aus, um das Nachbarland zur Rückzahlung seiner Schulden zu bewegen und das Abzweigen von Gas aus den Exportpipelines in den Griff zu bekommen. In beiden Ländern setzte nach den schwierigen 1990er Jahren und dem Zusammenbruch des sowjetischen Wirtschaftssystems nach 2000 ein gewisser wirtschaftlicher Aufschwung ein. Gleichzeitig stiegen auch die internationalen Gaspreise. Ab etwa 2004 drängte Gazprom dann beharrlich darauf, die Gaspreise schritt-

weise auch im Raum der GUS auf europäisches Niveau anzuheben und gleichzeitig die bisher übliche Verrechnung von Transitgebühren und Gaslieferungen einzustellen. Diese Entkoppelung war formell ein wichtiger Schritt, um dem intransparenten Barterhandel ein Ende zu setzen. Internationale Aufmerksamkeit erhielten die russisch-ukrainischen Spannungen, als der Streit zur Jahreswende 2005/2006 eskalierte. Schon damals waren europäische Abnehmer von einem Druckabfall in den Leitungen betroffen.

Die Vereinbarung, die 2006 den Gasstreit beendete, bestätigte denn auch vertraglich die Trennung von Transit- und Preisfragen und die sukzessive Anhebung der Preise auf europäisches Niveau bis 2012. Allerdings gibt es widersprüchliche Informationen über die Gültigkeitsdauer und die Zahl der damals ausgehandelten Verträge. Das Abkommen von 2006 rückte überdies den Zwischenhändler RosUkrEnergoin ins Zentrum des Gashandels. Das russisch-ukrainische Gemeinschaftsunternehmen vermarktet zentralasiatisches Gas, das über das russische Pipelinennetz der Gazprom transportiert wird, an die Ukraine und weiter nach Europa. Hinter diesem geschäftlichen Konstrukt verbirgt sich eine komplexe Interessenlage aus privatwirtschaftlichen Strategien, dem Wunsch russischer und ukrainischer Beteiligter nach persönlicher Bereicherung und geoökonomischen Kalkülen der russischen Gazprom. Auf diese strukturellen Hintergründe wird noch einzugehen sein, denn RosUkrEnergoin war ein Konfliktpunkt im Gasstreit von 2009.

Doch ungeachtet dieser Anpassungen klappte die Schere zwischen den Preisen für russisches Gas in der GUS und den europäischen Netback-Preisen (siehe Kasten) in den Jahren 2007 und 2008 immer weiter auf. Diese Entwicklung gab auch den Ausschlag für den Gasstreit zwischen Russland und dem anderen wichtigen Transitland, Belarus, im Januar 2007. Der Konflikt mit Minsk endete damit, dass Gazprom sich damit beschied, den Preis nur allmählich auf europäisches Niveau anzuheben, im Gegenzug aber eine lang ersehnte Vereinbarung erreichte: die schrittweise Übernahme eines fünfzigprozentigen Anteils an der Beltransgaz, dem Betreiber der Jamal-Europa-Pipeline. Die Frage der ukrainischen Importpreise wurde damals auffallend schnell beigelegt. Man darf wohl vermuten, dass Gazprom nicht gleichzeitig in eine Auseinandersetzung mit zwei Transitländern treten wollte.² Doch die Entspannung war nur vorübergehend.

² Simon Pirani/Jonathan Stern/Katja Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009*, Oxford, Februar 2009, S. 10.

Europäische Netback-Preise

Ausgangspunkt für die Gaspreisbildung im sogenannten Netback-System sind die Preise der mit Gas konkurrierenden Energieträger im Zielmarkt. Von diesen Preisen für Heizöl oder Kohle werden die Kosten für Transport und Weiterverteilung des Gases abgezogen. Die europäischen Netback-Gaspreise werden über eine komplexe Formel berechnet. Die Formel geht von einem Basispreis aus, auf den bzw. von dem ein Faktor addiert bzw. subtrahiert wird, der sich wiederum an der Preisentwicklung anderer Energieträger, insbesondere von leichtem und schwerem Heizöl, im Bestimmungsland orientiert. Das geschieht üblicherweise monatlich oder vierteljährlich. Die Preisbildung ist in der Regel mit einer Verspätung von drei bis neun Monaten an die Preisentwicklung verschiedener Ölprodukte gekoppelt.

Siehe dazu Energy Charter Secretariat, *Putting a Price on Energy, International Pricing Mechanisms for Oil and Gas*, Brüssel 2007.

Der Konflikt von 2009: Der Verlauf

Zur Jahreswende 2008/09 kam es zwischen Russland und der Ukraine wegen unbezahlter Gasrechnungen und neuer Gaspreise erneut zur offenen Konfrontation. Dabei war man sich 2008 sowohl in Bezug auf die Modalitäten im Gashandel als auch auf die Preise pro Tausend Kubikmeter bis auf eine Differenz von 40 US-Dollar nähergekommen – dann aber zeigte die Finanz- und Wirtschaftskrise Wirkung.

Mit dem weltweiten Konjunkturerinbruch verfielen die Ölpreise und wegen der zeitverschobenen Kopplung des Gaspreises an den Ölpreis war absehbar, dass Gazprom im zweiten Quartal auf den europäischen Märkten weniger Gewinn erzielen würde. Damit nahm aber auch die Bedeutung der GUS-Märkte für den Konzern zu. Gazprom hatte also ein virulentes Interesse an Neuverhandlungen. Die Ukraine wiederum erlebte im vierten Quartal 2008 einen abrupten Absturz ihrer Wirtschaft, nachdem sie zuvor sehr von der starken globalen Nachfrage nach Stahl profitiert hatte, der 40 Prozent ihrer Exporte ausmacht. Die ukrainischen Stahlhütten verzeichneten einen Produktionsrückgang von fast 50 Prozent. Trotz eines im November 2008 vereinbarten Stand-by-Kredits mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) in Höhe

Chronologie des russisch-ukrainischen Gasstreits im Januar 2009

- ▶ 1. Januar: Gazprom kappt alle Gasexporte, die für die Ukraine bestimmt sind; Europa wird weiter beliefert
- ▶ 5. Januar: Gazprom beschuldigt die Ukraine, 65,3 Millionen Kubikmeter Gas gestohlen zu haben. Die Ukraine erklärt im Gegenzug, dass es sich um »technisches Gas« handele, das sie zum Betrieb der Kompressoren benötige und entnehmen dürfe, weil ein Vertragsrahmen fehlt
- ▶ 6. Januar: Europa erhält signifikant weniger Gas über die Ukraine
- ▶ 7. Januar: Europa empfängt kein Gas mehr über die Ukraine
- ▶ 10.-12. Januar: Verhandlungen über eine Beobachtermission
- ▶ 11. Januar: Internationale Gasbeobachtermission auf Initiative Deutschlands und der EU entsendet
- ▶ 13.-17. Januar: Gazprom dokumentiert tägliche Versuche, Gaslieferungen über den russischen Einspeisepunkt Sudža zu starten
- ▶ 14. Januar: Die Ukraine verweist weiter darauf, dass es kein »technisches Abkommen« gebe, in dem geregelt wäre, welche Gasmengen von welcher Qualität über welche Stationen und in welcher Reihenfolge in das ukrainische Pipeline-netz eingepumpt werden
- ▶ 15.-19. Januar: die Schaffung eines Konsortiums europäischer Firmen für den Einkauf von technischem Gas wird diskutiert
- ▶ 19. Januar: Langzeitverträge über den Gastransit und Gaslieferungen werden unterzeichnet
- ▶ 20. Januar: die Lieferungen werden wieder aufgenommen
- ▶ 22. Januar: die Gasexporte erreichen normales Niveau

von 16,4 Milliarden US-Dollar agierte die Ukraine am Rande des Staatsbankrotts.

Ein erster Auslöser für den Streit war, dass die Ukraine ihre Schulden nicht tilgte. Die russische Seite bezifferte Ende Dezember die für Gasimporte ausstehenden Verbindlichkeiten des Nachbarn auf 2,4 Milliarden US-Dollar, Kiew selbst sprach von lediglich 1,5 Milliarden US-Dollar. Zusätzlich forderte die Gazprom noch 0,6 Milliarden US-Dollar an Zins- und Strafzahlungen.

Der neuerliche Konflikt eskalierte über der Frage, wie die europäischen Netback-Preise erreicht werden

sollten. Im Laufe der Verhandlungen erhöhte Gazprom seine Forderung schrittweise auf 418 US-Dollar, später 450 US-Dollar pro tausend Kubikmeter Erdgas, da die Ukraine das anfängliche Vorzugsangebot von zunächst 250 US-Dollar ausgeschlagen habe. Die ukrainische Seite verbesserte ihr Gebot von 201 auf 235 US-Dollar.

Die Preisverhandlungen erwiesen sich auch deshalb als außerordentlich schwierig, weil der Ölpreis im Juli 2008 auf einen Höchststand von 147 US-Dollar pro Barrel geklettert war, danach binnen vier Monaten aber rapide um fast 100 US-Dollar nachgegeben hatte. Der Gaspreis hatte seinen Spitzenwert wegen der zeitversetzten Koppelung an den des Öls zwar erst im Winter 2008/09 erreicht, es war aber da schon absehbar, dass er im Folgenden stark sinken würde. Beide Parteien hatten für ihre Positionen daher gute Argumente: Gazprom bezog sich auf den aktuellen Höchstpreis als Ausgangspunkt, während die Ukraine in den Verhandlungen auf die absehbar fallenden Preise setzte.

Aspekte des Transitregimes spielten nach Beginn der Lieferkürzungen eine immer größere Rolle. Einer der Hauptstreitpunkte waren die Gasmengen, die zum Betreiben der Pipelines aufgebracht werden müssen. Denn um die Kompressor- und Verteilerstationen zum Laufen zu bringen und den Druck in den Pipelines (»line pack«) aufrechtzuerhalten, werden bestimmte Gasvolumina (»technisches Gas«) benötigt. Wegen der gestiegenen Gaspreise war der ukrainische Versorger Naftogaz nicht mehr bereit, diese Menge von immerhin 23 Millionen Kubikmetern selbst bereitzustellen, wie es der geltende Transitvertrag vorsah, sondern forderte sie stattdessen von der Gazprom.³

Als Europa am 7. Januar 2009 kein Gas mehr über die Ukraine erhielt – ein Vorfall ohne Präzedenz –, gab die EU ihre passiv-abwartende Rolle auf und begann sich dafür einzusetzen, dass zumindest die Gasexporte nach Europa wiederaufgenommen würden. Nach wenigen Tagen wurde eine internationale Beobachtermission entsandt, die die tatsächlichen Gasflüsse im russisch-ukrainischen Transit verifizieren sollte. Auch dies brachte zunächst nicht den gewünschten Durchbruch. Erst ein Treffen zwischen den Premiers Putin und Timoschenko in der Nacht zum 18. Januar setzte dem Streit ein Ende. Die Absprachen der beiden Regierungschefs wurden am 19. Januar in Verträge gegossen.

³ Pirani/Stern/Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute* [wie Fn. 2], S. 20.

Die neue Vertragslage: Fortschritt auf dem Papier

Die im Januar geschaffene Vertragssituation zwischen Russland und der Ukraine zählt zu den transparentesten in Europa, da die Dokumente wider alle internationalen Gepflogenheiten auf der Homepage einer ukrainischen Zeitung nachzulesen waren.⁴ Deshalb sind der Liefer- und der Transitvertrag, die am 19. Januar von den Konzernen Gazprom und Naftogaz geschlossen wurden, im Detail bekannt.⁵

Betrachtet man allein die darin getroffenen Regelungen, so markieren die Verträge vom Januar 2009 einen wirklichen Fortschritt im bilateralen Geschäftsverhältnis. Eine maßgebliche Errungenschaft ist, dass man sich auf ein Transitregime geeinigt hat, das vom Liefervertrag abgekoppelt ist. Beide Verträge enthalten Revisionsklauseln, die Neuverhandlungen erlauben, falls eine der Seiten die Situation auf dem europäischen Gasmarkt als fundamental verändert bewertet. In beide Verträge sind darüber hinaus Streit-schlichtungsklauseln aufgenommen worden. Schlichtungsinstanz soll der internationale Schiedsgerichtshof in Stockholm sein. Wichtig ist, dass beide Verträge den Übergang von Festpreisen für Erdgas und Transitdienstleistungen auf eine Preisformel festschreiben, die an den Ölpreis gekoppelt ist. Das verhindert eine

⁴ *Kontrakt meždu nacional'noj akcionernej kompaniej »Naftogaz Ukrainy«, Kiev, Ukraina i otkrytym akcionernym obščestvom »Gazprom«, Moskva, Rossijskaja Federacija, o ob'emach i uslovijach tranzita prirodnogo gaza čerez territoriju Ukrainy na period s 2009 po 2019 gody* [Vertrag zwischen der nationalen Aktiengesellschaft Naftogaz Ukrainy, Kiev, Ukraine, und der Offenen Aktiengesellschaft »Gazprom«, Moskau, Russische Föderation, über Mengen und Bedingungen im Gastransit über das Territorium der Ukraine von 2009 bis 2019], Moskau/Kiew, 19.1.2009, <www.pravda.com.ua/ru/news/2009/1/22/87178.htm>, und *Kontrakt meždu nacional'noj akcionernej kompaniej »Naftogaz Ukrainy« Kiev, Ukraina i otkrytym akcionernym obščestvom »Gazprom«, Moskva, Rossijskaja Federacija, kupli-prodaži prirodnogo gaza v 2009–2019 godach* [Vertrag zwischen der nationalen Aktiengesellschaft Naftogaz Ukrainy, Kiev, Ukraine, und der Offenen Aktiengesellschaft »Gazprom«, Moskau, Russische Föderation, über Kauf/Verkauf von Erdgas in den Jahren 2009–2019], Moskau/Kiew, 19.1.2009, <www.pravda.com.ua/ru/news/2009/1/22/87168.htm> (Zugriff am 23.1.2009).

⁵ Siehe dazu ausführlich Jonas Grätz/Kirsten Westphal, *Ende gut, alles gut? Das russisch-ukrainische Gasabkommen auf dem Prüfstand*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (SWP-Aktuell 3/09), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5695>, und Jonas Grätz/Kirsten Westphal, »Trägerischer Friede? Kosten und Nutzen der Gasverträge zwischen Russland und Ukraine«, in: *Russland-Analysen*, (30.1.2009) 176, <www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen176.pdf#page=5>.

Der neue Liefervertrag vom 19. Januar 2009

- ▶ Laufzeit bis 2019
- ▶ die Ukraine zahlt europäische Netback-Preise (siehe oben, S. 8). Deren Berechnung erfolgt nach einer bestimmten Formel jedes Quartal neu und orientiert sich an den Preisen für leichtes und schweres Heizöl. Der Basispreis ist mit 450 US-Dollar pro tausend Kubikmeter recht hoch
- ▶ der Vertrag enthält eine Take-or-pay-Klausel, die die Ukraine unabhängig von der tatsächlichen Abnahme zur Bezahlung von mindestens 80 Prozent der vereinbarten Gasmenge verpflichtet
- ▶ 2009 will die Ukraine 40 Mrd. Kubikmeter von Gazprom einkaufen, ab 2010 sollen es jährlich 52 Mrd. sein. Dies ist die Menge, die das Land in den Jahren zuvor durchschnittlich importiert hat
- ▶ die vereinbarte Liefermenge kann in Nachverhandlungen nur um 20 Prozent erhöht oder verringert werden
- ▶ bei einmaligem Zahlungsverzug oder -ausfall durch Naftogaz kann Gazprom die Lieferung sofort einstellen und/oder Naftogaz zu hundertprozentiger Vorauszahlung verpflichten
- ▶ für 2009 erhält die Ukraine noch Preisvergünstigungen von 20 Prozent, das heißt, dass sich der Preis für das erste Quartal 2009 auf 360 US-Dollar beziffert und im zweiten Quartal auf etwa 266 US-Dollar sinkt (gegenüber einem Gaspreis von 179,50 US-Dollar im Jahr 2008)

Der neue Transitvertrag vom 19. Januar 2009

- ▶ 2009 bleiben die Transitgebühren bei der Vorzugsrate von 1,70 US-Dollar für tausend Kubikmeter pro hundert Kilometer (als Ausgleich für den Discount im Liefervertrag)
- ▶ ab 2010 berechnet sich der Transitpreis nach einer Formel, die an die Entwicklung des im Liefervertrag vereinbarten Gaspreises gekoppelt ist. Die Gebühr kann aber nicht unter 2,04 US-Dollar fallen
- ▶ es wird festgeschrieben, dass pro Jahr mindestens 110 Mrd. Kubikmeter Gas durchgeleitet werden müssen
- ▶ es fehlt eine explizite Ship-or-pay-Klausel, die Gazprom verpflichten würde, auch für nicht in Anspruch genommene Transitdienste in einem gewissen Umfang zu zahlen
- ▶ der Vertrag spezifiziert die Einspeisungs- und Ausspeisungspunkte im Detail und differenziert nach Quartalen

politische Preissetzung. Und als Verbesserung darf schließlich ebenso gewertet werden, dass der Transitvertrag neben den Gebühren für die Dienstleistung auch die volatilen Brennstoffkosten für das Betreiben des Pipelinenetzes einkalkuliert.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass der russische Energiekonzern Gazprom seine Interessen in den neuen, von den Ministerpräsidenten Putin und Timoschenko ausgehandelten Verträgen vom Januar 2009 weitgehend durchsetzen konnte. Die Ukraine vermochte zwar ihre Position in der Frage der Transitgebühren zu verbessern, absolut gesehen jedoch profitiert die Gazprom in deutlich höherem Maße von den Arrangements. Denn sie konnte eine Preisformel durchsetzen, die auch bei langfristig niedrigem Ölpreis einen relativ hohen Gaspreis zu Lasten der Ukraine garantiert. Die Ukraine ist über Take-or-pay-Klauseln mit beachtlichen Bezugsmengen an den russischen Gasversorger gebunden, was den energiepolitischen Spielraum des Landes einschränkt und im Fall eines Einbruchs der Binnennachfrage hohe zusätzliche Kosten birgt.⁶ Der Transitvertrag dagegen enthält keine vergleichbare Ship-or-pay-Klausel. Hinzu kommt, dass die Gazprom im ersten Halbjahr 2009 bei der Nachfrage auf dem europäischen Markt enorme Einbrüche von um die 50 Prozent im Vergleich zu 2008 hinnehmen musste. Die Tatsache, dass die gesamten Gasimporte Europas im Vergleichszeitraum aber nur um etwa 12 Prozent sanken, zeigt, dass die Krise zum einen Gazprom geschadet hat, und legt zum anderen nahe, dass die Verzögerung, mit der die Gaspreise an den Ölpreis gekoppelt sind, in den russisch-europäischen Verträgen recht lang ist. So war es für europäische Unternehmen günstiger, sich mit Gas aus anderen Bezugsquellen wie Norwegen zu versorgen. Aber auch die Gazprom hat beim Gasstreit rational kalkuliert, denn sie hat über die stark erhöhten Energiepreise in der Ukraine und in anderen GUS-Staaten rund die Hälfte ihrer finanziellen Einbußen auf dem europäischen Markt wettgemacht.

Auch werden in einem Übergangszeitraum immer noch die russischen Transitgebühren mit aufgelaufenen Schulden verrechnet: Der staatliche ukrainische Gasversorger Naftogaz hat sich in einer Zusatzvereinbarung zum Gasvertrag bereiterklärt, die Schulden

⁶ In der Ukraine wurde scharf kritisiert, dass die im Liefervertrag vereinbarten Volumina den Planungen der nationalen Energiestrategie zuwiderliefen. In der Energiestrategie sind für 2020 nur noch Importe von 20,8 Mrd. m³ vorgesehen, während der Liefervertrag im Kontext der Take-or-pay-Klausel von 52 Mrd. m³ jährlich ausgeht.

des Zwischenhändlers RosUkrEnergio gegenüber Gazprom und deren Tochtergesellschaften in Höhe von 1,7 Milliarden US-Dollar zu übernehmen. Dafür wird RosUkrEnergio aus dem Geschäft ausgeschlossen. Um diese Schulden bedienen zu können, erhält Naftogaz von Gazprom eine Vorauszahlung für Transportdienstleistungen für die Jahre 2009 und 2010 in derselben Höhe. Gleichzeitig verpflichtet sich Naftogaz, das Geld ausschließlich für die Tilgung der Schulden bei Gazprom zu verwenden. Somit wird Naftogaz in den kommenden Jahren kaum Einnahmen erwirtschaften. Für das Herausdrängen des Zwischenhändlers RosUkrEnergio aus dem Gasgeschäft zahlt die Ukraine also einen hohen Preis.

Jeden Monat regen sich Sorgen und Zweifel, ob die Ukraine die Gaslieferungen des letzten Monats innerhalb der gebotenen Frist, nämlich vor Ablauf der ersten Woche, zahlen kann. Da die Gasnachfrage eingebrochen ist, liegen die Bezugsmengen unter den vereinbarten Volumina. Schon im ersten Quartal 2009 setzte Russland wohlwollend die Take-or-pay-Klausel aus, so dass die Ukraine einstweilen nur die tatsächlich bezogenen Mengen zahlen muss. Moskau hat damit einen politischen Hebel in der Hand. Die Wirtschaftskrise und der Verfall der ukrainischen Währung wirken sich zusätzlich negativ aus. Die ukrainische Regierung musste der Naftogaz deswegen bereits mit Finanzspritzen aus dem Staatshaushalt aushelfen. Auch die ukrainische Zentralbank sprang ein, um die Dollarschulden der Naftogaz im Mai 2009 auszugleichen. Die Tatsache, dass die Premierministerin gut einen Monat nach Abschluss der Gasverträge im Februar 2009 neben anderen Ländern bereits bei Russland um eine finanzielle Nothilfe in Höhe von 5 Milliarden US-Dollar ersucht hat, zeugt davon, wie brisant die wirtschaftliche Lage des Landes ist.

Die Schuldfrage

Selbst im Rückblick ist es schwierig zu bewerten, welche Seite an dem Gasstreit vom Jahresbeginn 2009 mehr Schuld trägt. Dazu hat auch die konsequente PR beider Parteien beigetragen. So hatte die russische Regierung schon im Vorfeld in europäischen Hauptstädten beständig vor dem heraufziehenden Konflikt gewarnt und mehrere Medienagenturen engagiert. Russland hat damit seine Lehren aus dem Gasstreit vor drei Jahren gezogen, als es der Welle der negativen internationalen öffentlichen Meinungsäußerungen wenig entgegenzusetzen hatte. Ukrainische und rus-

sische Akteure beschuldigten sich gegenseitig, für die Lieferausfälle in Europa verantwortlich zu sein. Nach ukrainischen Angaben wurde von Gazprom zu wenig Gas für die Weiterleitung nach Europa eingespeist. Gazprom verfüge wohl angesichts des kalten Winters nicht über genug Gas für den Export. Nach russischer Version wiederum hatte die Ukraine einen Großteil des für Europa bestimmten Gases illegal abgezweigt.

Auch die dabei kolportierten technischen Details tragen wenig zur Erhellung der wirklichen Vorgänge bei. So wurde unter den Augen der internationalen Beobachtermission mehrfach demonstrativ versucht, Gas für den Weiterexport nach Europa über den Eintrittspunkt Sudža ins ukrainische Netz einzuspeisen. Mittlerweile teilt die Mehrheit der Experten die Einschätzung, dass es der Ukraine unmöglich war, das Gas von diesem Einspeisepunkt nach Europa weiterzuleiten. Das russische Kalkül liegt indes auf der Hand: Die Unzuverlässigkeit und/oder Unfähigkeit der Ukraine sollte aller Welt vor Augen geführt werden. Die Ukraine hatte die Eintrittspunkte geschlossen, um den Osten und Süden des Landes mit dem Gas aus den ukrainischen Speichern im Westen zu versorgen. Wie das bewerkstelligt wurde, liegt weitgehend im Dunkeln.⁷ Dass das Unternehmen offenkundig gelungen ist, legt aber den Schluss nahe, dass man nicht unvorbereitet in den Streit gegangen ist.

Letztlich ist es aber wohl auch sekundär, wer wann und um welche Gasmengen gekürzt hat. Beide Parteien haben durch die beispiellose Unterbrechung der Lieferungen an Reputation eingebüßt. Gleichzeitig ist klar ersichtlich, dass Russland und die Ukraine den Schaden in Kauf genommen haben. Privates Interesse und Machtkalküle innerhalb des bilateralen Verhältnisses obsiegten, während sach- und außenpolitische Erwägungen hintangestellt wurden. Zur angemessenen Einschätzung der im Januar gefundenen Einigung muss überdies festgehalten werden, dass die russisch-ukrainischen Gasverträge bislang weder lange Bestand hatten, noch je in ihrer Substanz wirklich zur Geltung kamen. Insbesondere bei Streitigkeiten agierten beide Parteien häufig wider Treu und Glauben und verließen rasch den gemeinsamen Boden der getroffenen Vereinbarungen. Schließlich hat der Gasstreit vom Januar 2009 noch einmal deutlich gemacht, dass den

⁷ Am wahrscheinlichsten ist, dass die Ukraine ihren Gasmarkt abgeschottet, also die Übergangsstellen abgeriegelt hat, um Gas mit Hilfe des Drucks aus den Speichern im Westen des Landes in die Ostukraine zu transportieren. Die technischen Vorkehrungen für eine Flussumkehr mittels *reverse flow* existieren wohl nicht.

russisch-ukrainischen Spannungen strukturelle Probleme und tiefere Ursachen zugrunde liegen, die die Sicherheit auf Europas wichtigster Transitroute gefährden.

Der Hintergrund: Sowjetisches Erbe, veraltete Infrastruktur und konfligierende Interessen

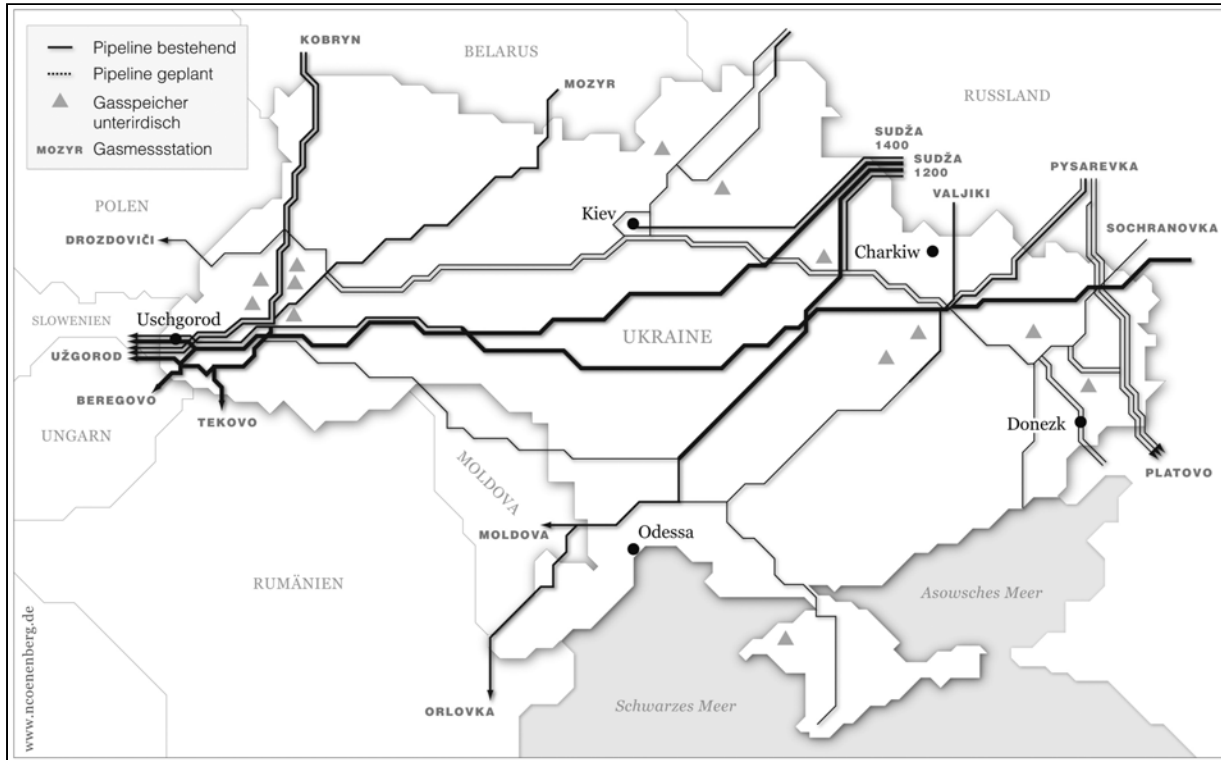
Veraltet: Das ukrainische Transitnetz

Im Verlauf des Gasstreits 2009, aber auch während seiner zahlreichen kleinen Vorläufer spielten immer wieder technische Details eine Rolle. Zum Beispiel wurde diskutiert, wie viel Gas zum Betreiben der Pipelines und zum Aufrechterhalten des Drucks in den Röhren gebraucht wird. Der ineffiziente und brennstoffintensive Betrieb des ukrainischen Transitnetzes schürt auch deswegen Konflikte, weil er regelmäßig Anlass gibt zu der Anschuldigung, die Ukraine stehle Gas. Letztlich ist jedoch schwer zu ermitteln, ob eine Gasmenge abgezapft oder als technisches Gas für den Transport gebraucht wird.

Hier wiegt das infrastrukturelle Erbe der Sowjetunion schwer, denn erstens ist das ukrainische Gasnetz integraler Bestandteil des sowjetischen Binnennetzes gewesen und damit auch nicht an den heutigen nationalen Grenzen ausgerichtet. Zweitens ist das über ukrainisches Territorium laufende Transitsystem Teil des heimischen Fernleitungsnetzes. Es wurde erst *ex post* zu einer Komponente des internationalen Gastransitsystems. Deshalb fehlte nicht nur eine internationale Vertragsbasis für den Gastransit, sondern es bestand auch die technische Besonderheit fort, dass das Transitsystem offenbar nach wie vor nicht separat vom ukrainischen Netz zu betreiben ist, wenn gleich immerhin der Gastransitfluss unabhängig von den Volumina, die für den heimischen Verbrauch bestimmt sind, gemessen werden kann.⁸ Drittens wurden die meisten der Transitsystempipelines in den 1970er und 80er Jahren gebaut. Da die gewöhnliche Nutzungsdauer für Pipelines bei 30 bis 35 Jahren liegt, wird der Sanierungsbedarf immer dringlicher. Deswegen kündigte die Ukraine Ende 2006 ein großes Modernisierungsprogramm in Höhe von 4,6 Milliarden US-Dollar an, das sie aber nicht realisiert hat. Solange jedoch das Transportnetz nicht erneuert wird, ist die Sicherheit des Gastransits gefährdet.

⁸ Energy Charter Secretariat, *Gas Transit Tariffs in Selected Energy Charter Treaty Countries*, Brüssel, Januar 2006, S. 20/21.

Karte 1
Das ukrainische Gaspipelinennetz



© Nora Coenenberg, <www.ncoenenberg.de>.

Das ukrainische Gasleitungsnetz gehört zu den längsten der Welt. Es umfasst 38 000 Kilometer Pipelines, in die etwa 280 Milliarden Kubikmeter jährlich eingespeist und durch die etwa 180 Milliarden Kubikmeter exportiert werden können.⁹ Seine Transitzapazitäten sind damit höher als die in den neuen russisch-ukrainischen Verträgen von 2009 als unterste Grenze festgelegten 110 Milliarden Kubikmeter jährlich. Das Exportnetz verfügt über drei Hauptstränge. 12 Stationen messen das Gas bei Grenzeintritt in die Ukraine und 10 bei Grenzaustritt. Außerdem verfügt das Land mit mehr als 34 Milliarden Kubikmetern nach Russland über die größten Speicherkapazitäten in Europa. Die Hauptspeicher befinden sich im Westen des Landes und sind damit in erster Linie dafür angelegt, die mitteleuropäischen Märkte zu versorgen.

Eigentlich ist das Transitnetz der Ukraine eines der wichtigsten Assets des Landes. Die Ukraine muss ein virulentes Interesse daran haben, die Gasvolumina,

die sie transportiert, in dieser Höhe zu erhalten. Sie zieht nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine politische »Rente« aus dem Status als Transitland. Sinken die transportierten Mengen, so geht damit nicht nur ein finanzieller Verlust an Durchleitungsgebühren, sondern auch ein relativer Machtverlust einher. Wegen dieser Bedeutung gehört das Transitleitungsnetz dem ukrainischen Staat. Ein Gesetz verbietet bisher seine Privatisierung oder die Nutzung durch Drittparteien.¹⁰ Das Netz wird von der staatlichen Gasgesellschaft Naftogaz und ihren Töchtern betrieben. Naftogaz ist chronisch unterfinanziert und musste bereits mehrfach vor dem Bankrott gerettet werden. Diese Konstruktion ist Teil des Problems und hat eine Reihe weiterer negativer Konsequenzen, wie zum Beispiel den ineffizienten Energieverbrauch des Landes.

⁹ Siehe dazu ausführlich Simon Pirani, *Ukraine's Gas Sector*, Oxford: Oxford Energy Institute, Juni 2007, S. 73–90.

¹⁰ Margarita Balmaceda, *Energy Dependency, Politics and Corruption in the Former Soviet Union, Russia's Power, Oligarchs' Profits and Ukraine's Missing Energy Policy 1995–2006*, London/New York: Routledge, 2008, S. 86.

Intransparent: Der Energiesektor

Die Ukraine befindet sich gegenwärtig in einer doppelten Krise. Das Land agiert am Rande des Staatsbankrotts, und das Patt zwischen Präsident und Regierung engt den politischen Handlungsspielraum der Führung in Kiew ein. Der Energiesektor bildet dabei einen zentralen Brennpunkt der inneren Machtkämpfe.

Das wurde auch im Zuge des russisch-ukrainischen Gasstreits deutlich, der durch die innenpolitische Rivalität zwischen Premierministerin Timoschenko und Präsident Juschtschenko noch verschärft wurde. Entscheidend ist letztlich, dass bisher alle Ansätze zu grundlegenden Reformen im Energiesektor an einer unheilvollen Gemengelage aus Korruption, Finanzengpässen und politischen Grabenkämpfen gescheitert sind. Aus dieser gegenseitigen Neutralisierung der Kräfte folgt eine strukturelle Unfähigkeit der Ukraine, eine vorausschauende Energiepolitik zu betreiben und die im Jahr 2006 verabschiedete, bis 2030 konzipierte Energiestrategie auch tatsächlich zu implementieren.¹¹ Dabei ist die Struktur des ukrainischen Energieverbrauchs in erheblichem Maß mitverantwortlich für die wirtschaftliche Misere des Landes. Die Energieintensität der Ukraine, das heißt ihr Energieverbrauch im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, ist mehr als 2,5-mal höher als in den Staaten der Europäischen Union.¹² Die ukrainische Industrie hat einen Anteil von 32 Prozent am Gesamtenergieverbrauch des Landes und ist damit eine der energieintensivsten der Welt.

Unterm Strich beläuft sich der Anteil von Gas am Primärenergieverbrauch in der Ukraine auf circa 46 Prozent. Das ist sehr viel. Zum Vergleich: In Deutschland liegt er bei 23 Prozent. Eine solch hohe Gasquote mag umweltpolitisch sinnvoll sein, unter den gegebenen Bedingungen jedoch ist sie wenig ökonomisch, und der mögliche ökologische Effekt wird durch die hohe Verschwendung konterkariert. Fast elf Prozent der verbrauchten Energie werden aber auch für technische Zwecke und dabei vor allem für den Betrieb der Pipelines verwendet.¹³ Daher ist das Potential für Energieeinsparungen, für eine Steige-

rung der Energieeffizienz und für Änderungen im Energiemix zugunsten erneuerbarer Energien in der Ukraine sehr groß. Bisher indes wurden die zahlreichen energiepolitischen Deklarationen, wie gesagt, kaum umgesetzt.¹⁴ Und im Wahljahr 2009 ist das noch weniger zu erwarten.

Der ukrainische Gashandel wird in recht einseitiger Weise von Strategien der Geldabschöpfung und Gewinnmaximierung beherrscht. Dies ist auch die Kehrseite regulierter Preise. Unter sozialpolitischen Gesichtspunkten mögen regulierte Preise begründet sein, da steigende Energiekosten die Bevölkerung belasten, was in politischen Protest umschlagen kann. Sie haben aber auch Nebenwirkungen: Sie liefern keine Anreize dafür, Energie zu sparen, effizient zu wirtschaften oder eigene Gasfelder zu erschließen.

Gleichzeitig lässt sich viel Geld verdienen, wenn die Preisspannen auf den heimischen Märkten infolge von Subventionierung und Regulierung groß sind. Dem »Gasschmuggel«, das heißt der Zulieferung von billigem Gas, ist Tür und Tor geöffnet. Die industriellen Großabnehmer zahlen formell auf dem ukrainischen Gasmarkt die höchsten Preise. Wer also den Gasfluss kontrolliert, bestimmt auch über Gewinne und Verluste in anderen Branchen. Denn der Zugang zu günstigem Brennstoff ist ein entscheidender Wettbewerbsvorteil, der in dem politisch gespaltenen Land gern dazu genutzt wird, die jeweilige Klientel zu bedienen. Der Gashandel ist auch deswegen Dreh- und Angelpunkt von Korruption und Machtkämpfen, weil der Stahlsektor, die Schwerindustrie allgemein und die Düngemittelproduzenten in der Ukraine in hohem Maße auf Gas angewiesen sind.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass im ukrainischen Energiesektor private Gewinne zu Lasten des Staatshaushalts und der Volkswirtschaft realisiert werden. Da laut Gesetz der staatliche Konzern Naftogaz Ukrainy nicht bankrottgehen kann, müssen dessen Defizite aus dem Staatsbudget ausgeglichen werden. Die lukrativen Geschäftssegmente werden von wechselnden Gashändlern bedient, während der staatlichen Naftogaz jene Sektoren bleiben, in denen niedrige Preise gelten oder gar nichts bezahlt wird. Naftogaz beliefert die Bevölkerung zu etwa einem Zehntel des europäischen Durchschnittspreises, und auch die Fernwärmerversorger können auf Vorzugspreise rechnen.

¹¹ Ministerstvo paliva ta energetiki, *Energetična strategija Ukraïni do 2030 roku* [Ministerium für Brennstoffe und Energie, *Energiestrategie der Ukraine bis 2030*], Kiew, 25.9.2006, <<http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/doccatalog/list?currDir=50505>> (Zugriff am 23.2.2009)

¹² International Energy Agency (IEA), *Ukraine Energy Policy Review 2006*, Paris 2006, S. 117.

¹³ Ebd., S. 54.

¹⁴ In seiner Sitzung im Februar 2009 im Gefolge der Gaskrise beklagte denn auch der Nationale Sicherheits- und Verteidigungsrat, dass von 109 im Jahre 2005 vorgesehenen Maßnahmen nur 39 vollzogen worden seien.

Auch aus diesen Gründen hat der staatliche Konzern keine freien Mittel, um das Transitnetz zu sanieren.

Lukrativ: Der Zwischenhandel

Das Element in der Wertschöpfungskette der Gaswirtschaft, das offenbar am anfälligsten ist für persönliche Bereicherung und das sich am besten dazu eignet, eine politische Klientel zu bedienen, ist der Zwischenhandel. Am Beispiel der in diesem Bereich tätigen Firma RosUkrEnergO wird deutlich, wie stark umkämpft die gewinnbringenden Segmente des Gas Handels innerhalb der Ukraine waren. Das Unternehmen RosUkrEnergO bildete die zentrale Säule des nach dem Gasstreit 2006 ausgehandelten Deals. Die russisch-ukrainische Gesellschaft verdiente nicht nur als Zwischenhändler von zentralasiatischem Gas, sondern auch als Weiterverkäufer in EU-Staaten und an die Großabnehmer in der Ukraine und dehnte damit die Wertschöpfungskette aus.

RosUkrEnergO gehört zur Hälfte der in der Schweiz registrierten Centragaz Holding AG, über die zwei ukrainische Oligarchen, Dmitrij Firtasch und Iwan Fursin, 45 bzw. 5 Prozent der Anteile halten. Die andere Hälfte ist im Besitz von Gazprom. Diese Eigentumsverhältnisse kamen erst nach und nach ans Licht, was Raum für Spekulationen über Korruption und persönliche Bereicherung lässt. Die Verbindungen auf ukrainischer Seite sind wegen der weitgehenden Pressefreiheit in der Ukraine relativ gut dokumentiert. In Russland dagegen agiert die Presse sehr viel vorsichtiger, weswegen praktisch keine Details über die Modalitäten des Zwischenhandels und die Unternehmensbeteiligungen in diesem Bereich an die Öffentlichkeit gelangen.

Präsident Viktor Juschtschenko wird eine große Nähe zum Oligarchen Firtasch nachgesagt. Als Julia Timoschenko im Dezember 2007 wieder Ministerpräsidentin wurde, zeichnete sich ein Konflikt um RosUkrEnergO ab, denn sie war entschlossen, Firtasch aus dem Geschäft zu drängen.¹⁵ Im März 2008 sah es so aus, als habe man sich allseits darauf geeinigt, RosUkrEnergO aus dem Geschäft zu nehmen. Naftogaz sollte das Gas direkt von Gazprom beziehen, Tochterfirmen von Gazprom sollten Zugang zum ukrainischen Gasmarkt erhalten. Zur Jahreswende eskalierte

¹⁵ Margarita Balmaceda, »Zwischenhändler und die inner-ukrainische Dimension des Gaskonflikts«, in: *Ukraine-Analysen*, (27.1.2009) 50, S. 18–21 (20).

der Streit. Nach Angaben der Premierministerin ist der Zwischenhändler, der im Geschäft bleiben wollte, für das Scheitern der Gespräche am 31. Dezember 2008 mitverantwortlich.

Im Ergebnis wurde RosUkrEnergO im Januar 2009 aus dem russisch-ukrainischen Gasgeschäft ausgeschlossen. Für dessen Ausbootung allerdings musste die Ukraine einen hohen Preis zahlen. Der ukrainische Gasversorger Naftogaz hat sich gemäß einer Zusatzvereinbarung zum Gasvertrag bereiterklärt,¹⁶ die Schulden der RosUkrEnergO bei Gazprom und ihren Tochtergesellschaften in Höhe von 1,7 Milliarden US-Dollar zu übernehmen. Woher diese Schulden stammen, ist undurchsichtig, zumal die Gazprom, wie erwähnt, selbst an der RosUkrEnergO beteiligt ist. Naftogaz erhält im Gegenzug den Zugriff auf 11 Milliarden Kubikmeter Gas, die RosUkrEnergO in ukrainischen Speichern lagert.¹⁷

Die Firma RosUkrEnergO will ihre Zurücksetzung nicht hinnehmen und hat nach eigenen Angaben beim Internationalen Schiedsgerichtshof in Stockholm zwei Verfahren gegen Naftogaz Ukrainy eingeleitet. Die Vorgänge um das Zwischenhandelsunternehmen standen im Zentrum der sich verschärfenden innenpolitischen Auseinandersetzung in der Ukraine. Anfang März kam es sogar zu einer Geheimdienstaktion gegen die Zentrale der Naftogaz.

Ebenso ungeklärt wie die Zukunft von RosUkrEnergO ist die des Tochterunternehmens Ukgazenergo, das lukrative Lieferabkommen mit ukrainischen Großabnehmern hat. Gazprom hat unter den neuen Rahmenbedingungen, nämlich über seine hundertprozentige Tochterfirma Gazprom Sbyt Ukraina, direkten Zugang zum ukrainischen Markt bekommen und ihren Anteil dort gegenüber den Abkommen von 2008 signifikant vergrößern können. Sie verkauft

¹⁶ *Dogovor ustupki meždu otkrytym akcionernym obščestvom »Gazprom«, obščestvom ograničenoj otvetstvennost'ju »Gazprom Eksport« v kačestve kreditorov i nacional'noj akcionernej kompaniej »Naftogaz Ukrainy« v kačestve novogo kreditora»* [Abtretungsvertrag zwischen der offenen Aktiengesellschaft Gazprom, der GmbH »Gazprom Eksport« in der Eigenschaft als Kreditgeber und der nationalen Aktiengesellschaft »Naftogaz Ukrainy« in der Eigenschaft als neuer Gläubiger], Moskau/Kiew, 19.1.2009, <www.epravda.com.ua/publications/499d7bb1081fa/> (Zugriff am 23.2.2009).

¹⁷ Offensichtlich war dieses Gas für den Weiterexport bestimmt. Deswegen hatte die Gaskrise im ersten Quartal 2009 auch Nachwirkungen in Ungarn, Polen und Rumänien. Diese Länder haben nämlich mit RosUkrEnergO Verträge über die Lieferung von insgesamt 7 Mrd. m³, die infolge dieser Regelung nicht bedient werden konnten.

nun 25 Prozent des importierten Gasvolumens an die industriellen Großabnehmer in der Ukraine und hat sich damit ein gewinnbringendes Geschäftssegment zu Lasten der staatlichen Naftogaz gesichert. Außerdem beerbt sie die RosUkrEnergO teilweise bei den Exportverträgen mit Osteuropa.¹⁸ Trotzdem brauchte zum Beispiel Polen ein halbes Jahr, um den Ausfall der Gaslieferungen durch die RosUkrEnergO zu kompensieren. Durch die neue Konstruktion schöpft Gazprom nicht nur beim Zwischenhandel hohe Renditen ab, der russische Konzern schröpft auch den ukrainischen Steuerzahler, der nun für die in der Vergangenheit angefallenen finanziellen Rückstände aufkommen muss.

Auch die intransparenten Geschäfte beim Zwischenhandel scheinen keineswegs der Vergangenheit anzugehören: So ist im Gashandel nach Ungarn eine RosGas aufgetaucht, die ihren Sitz, wie schon die RosUkrEnergO, im schweizerischen Zug hat. Trotz aller Dementis aus der Gazprom-Zentrale hält sich das Gerücht, dass die Gazprom oder Teile der Gazprom hinter der neuen Firma stehen.¹⁹ Außerdem hat die ukrainische Regierung sechs großen Chemiekonzernen erlaubt, von Anfang Juni 2009 an Verträge direkt mit ausländischen Gaslieferanten abzuschließen. Den staatlichen Konzern Naftogaz wird all das noch tiefer in die Schuldenkrise treiben.

Bequem: Gazproms Gasbezug aus Zentralasien

Das Zwischenhandelsgeschäft erstreckt sich aber nicht nur auf den russisch-ukrainischen Gashandel, sondern setzt bereits beim Kauf von Gas in Zentralasien an. Die RosUkrEnergO ist bisher der letzte in einer Reihe von Zwischenhändlern wie ITERA und EuralTransGaz, die Gas aus Zentralasien ein- und an die Ukraine und nach Mitteleuropa weiterverkauften. Die Zwischenhändler haben jeweils enge Verbindungen zur Gazprom und zu deren Management.

Die Gazprom verfolgt damit das Ziel, das Monopol für Transport und Ausfuhr von zentralasiatischem Gas nach Europa zu behalten. Die Bildung der RosUkrEnergO, mit der der Gasstreit von 2006 beigelegt wurde, war für die Gazprom ein eminent erfolgreicher

Deal, weil sie damit in dreifacher Hinsicht eine Monopolstellung erlangte.²⁰ Sie monopolisierte direkt die turkmenischen Gasexporte in die Ukraine, durch den Zwischenhändler RosUkrEnergO die Gasverkäufe an die Ukraine und durch eine Tochter dieses Unternehmens wiederum das lukrative Geschäft mit den industriellen Großabnehmern.

Während das alte Gazprom-Management in den 1990er Jahren noch das Ziel verfolgte, zentralasiatisches und vor allem turkmenisches Gas von den Märkten fernzuhalten, hat das Unternehmen diese Strategie nach 2001 unter der neuen Führung des Putin-Vertrauten Alexej Miller komplett geändert. Der Konzern begann die Abhängigkeit der zentralasiatischen Staaten vom russischen Fernleitungsgasnetz zu nutzen. Die starke Position, die sich Gazprom hierbei eroberte, ist der Hauptbeweggrund für ihre Ablehnung des Energiecharta-Vertrags.

Gazprom konnte das zentralasiatische Gas anfangs zu sehr niedrigen Preisen einkaufen, denen die Republiken mangels alternativer Exportrouten zustimmten. Insofern subventionierten die zentralasiatischen Staaten die niedrigen Inlandspreise in Russland und in der GUS, das heißt auch in der Ukraine. Gazprom machte dabei hohe »windfall profits«, denn der Bezug des billigen Gases aus Zentralasien erlaubte es dem Konzern, mehr russisches Gas mit hohen Gewinnen nach Europa zu verkaufen. Gazprom hat 2007 knapp 60 Milliarden Kubikmeter aus Zentralasien erhalten, davon den Großteil aus Turkmenistan. Nur etwas über zehn Prozent davon waren wirklich für den russischen Markt bestimmt, der Rest wurde an die Ukraine geliefert.²¹ Diese Zusammenhänge zeitigten auch Wirkung im russisch-ukrainischen Gasstreit 2009: Russland hatte sich im Herbst 2008 mit den zentralasiatischen Staaten vergleichsweise früh auf hohe Gaspreise von weit über 300 US-Dollar pro tausend Kubikmeter geeinigt, dies wohl auch in der Hoffnung, im Gegenzug von diesen nach dem Georgienkrieg größere politische Unterstützung zu bekommen. Der Spielraum, der Ukraine niedrigere Preise zuzugestehen, war infolgedessen stark eingeengt.

Mit diesem Vorgehen schlägt Gazprom also mehrere Fliegen mit einer Klappe. Für den russischen Energiekonzern macht es Sinn, bei sinkender Eigenproduktion in den großen westsibirischen Gasfeldern

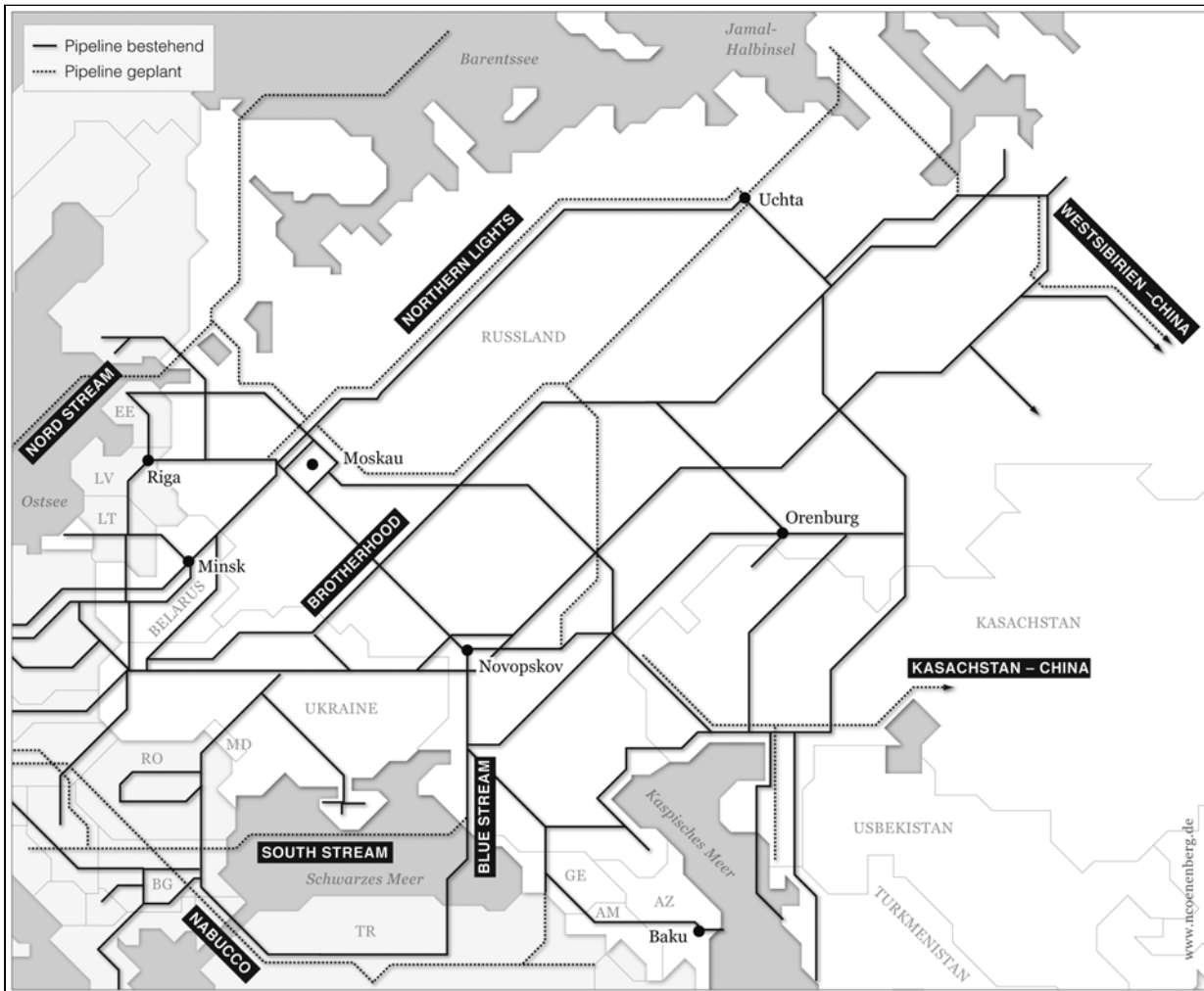
¹⁸ »Gazprom zamenit RosUkrEnergO v postavkach gaza Vostočnoj Evropje« [Gazprom ersetzt RosUkrEnergO bei der Belieferung von Gas nach Osteuropa], in: *Kommersant*, 10.3.2009.

¹⁹ Siehe dazu Jonas Grätz, »Der russisch-ukrainische Gasstreit: Fortsetzung ohne Ende?«, in: *Ukraine-Analysen*, (9.6.2009) 58, S. 2–4 (4).

²⁰ Siehe dazu Balmaceda, *Energy Dependency* [wie Fn. 10], S. 127, und Simon Pirani, »Der russisch-ukrainische Gas-konflikt 2009«, in: *Ukraine-Analysen*, (27.1.2009) 50, S. 14–18, (14).

²¹ IEA, *Natural Gas Information 2008*, Paris 2008, S. II.20 –II.37.

Karte 2
Das Gaspipelinennetz Russlands und der GUS-Staaten



© Nora Coenenberg, <www.ncoenenberg.de>.

das kontrahierte zentralasiatische Gas als wichtigen Aktivposten im Bezugsportfolio zu haben. Damit können nicht nur kostspielige Investitionen in eigene Felder aufgeschoben, sondern auch etwaige Nachfrageeinbrüche – wie im Jahr 2009 als Folge der Finanzkrise – zumindest teilweise externalisiert und an die zentralasiatischen Gasproduzenten weitergegeben werden.²² Unter diesen hat Turkmenistan als erdgasreichstes Land eine herausgehobene Bedeutung. Ob es

²² In diesem Zusammenhang wird auch über die Ursache der Explosion spekuliert, die sich im April 2009 auf der von den turkmenischen Gasfeldern nach Russland führenden Zentralasien-Zentrum-Pipeline ereignete. Die Tatsache, dass dadurch die Lieferungen unterbrochen wurden, kam der Gazprom nämlich sehr zupass, da die Nachfrage in Europa zu diesem Zeitpunkt gering war.

Russland gelingt, Turkmenistan de facto in die Rolle eines »Swing-Producers« zu drängen, hängt nicht nur von der Vertrags- und politischen Großwetterlage zwischen den beiden Ländern ab, sondern auch davon, in welchem Maße das zentralasiatische Land seine Exporte künftig diversifizieren kann.

Ausgefeilt: Gazproms Exportstrategie

Dass der Streit mit der Ukraine immer wieder aufflammt, hängt mit der Exportstrategie Gazproms zusammen. Seit Auflösung der Sowjetunion ist der Konzern stark daran interessiert, Bypass-Routen um die Ukraine zu etablieren und die großen europäischen Märkte über direkte Verbindungen zu beliefern.

Die Ukraine ist der größte Abnehmer der Gazprom. Das Land hat in den letzten Jahren zwischen 50 und 57 Milliarden Kubikmeter Erdgas jährlich aus Russland importiert. Das ist ein wichtiger Fakt, der bei der Bewertung des russisch-ukrainischen Gaskonflikts häufig vergessen wird. Deutschland folgt mit größtem Abstand und importiert 34,5 Milliarden Kubikmeter, wenn man die Zahlen von 2007 zugrunde legt. Insofern ist es, vor allem vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise, für die Gazprom von außerordentlicher ökonomischer Relevanz, welchen Preis die Ukraine für das gelieferte Gas zahlt.

Aber nicht nur als Importeur, sondern auch als Transporteur der mit Abstand größten für Europa bestimmten Gasmenge ist die Ukraine von herausragender Bedeutung für Gazprom. Auf mittelfristige Sicht wird die Transitroute durch die Ukraine wegen ihrer hohen Kapazitäten auch die Haupttrasse für den Export von Gas aus Russland nach Europa bleiben. Deshalb hat die Gazprom ein hohes Interesse, ihre Position in Transportfragen gegenüber der Ukraine zu verbessern. Sie versucht dies auf drei Wegen zu erreichen. Zum einen will der Konzern einen neuen *modus operandi* auf der Haupttransitroute durchsetzen. Zum anderen arbeitet er daran, Anteile am Gasleitungsnetz und vor allem am Transitpipelinesystem der Ukraine zu übernehmen. Drittens liegt es im Kalkül der Gazprom, dass die regelmäßig wiederkehrenden Auseinandersetzungen mit der Ukraine in den europäischen Empfängerstaaten das Bewusstsein dafür reifen lassen, wie dringlich der Bau direkter Pipelineverbindungen wie zum Beispiel der Ostseepipeline ist. Es sollte nicht vergessen werden, dass Gazprom den Druck auf die Ukraine immer dann erhöht hat, wenn Alternativprojekte wie die Jamal-Pipeline 1999 in Betrieb genommen oder wie die Nord-Stream-Pipeline 2005 beschlossen wurden. Nach dem Gaskonflikt von 2009 treibt die Gazprom nun das Projekt der South-Stream-Pipeline voran, die durch das Schwarze Meer nach Bulgarien führen soll. So unterzeichneten Gazprom und die bulgarische Bulgargaz Anfang Februar 2009 eine neue Vereinbarung.²³

²³ »Rossija i ES o diversifikazii maršrutov postavok gaza« [Russland und die EU über die Diversifizierung der Gasversorgungsrouten], in: *Kommersant*, 6.2.2009.

Fazit: Handlungsbedarf in Europa

Der Blick auf die Vertragslage zwischen Russland und der Ukraine in Sachen Gashandel und die strukturellen Hintergründe der regelmäßigen bilateralen Konflikte beider Länder macht deutlich, dass die Probleme auf Europas wichtigster Gasimportroute fortbestehen werden. Nach dem Streit ist vor dem Streit.

Die Ukraine kennzeichnet eine hohe strukturelle Abhängigkeit von billigem Erdgas. In den 18 Jahren seit Auflösung der Sowjetunion hat das Land kaum Reformen in Angriff genommen, um diese Abhängigkeit zu reduzieren. Infolgedessen können die jetzt erfolgten und aus dem Liefervertrag resultierenden Preiserhöhungen nicht einfach direkt an die Verbraucher weitergegeben werden. Die Begleichung der Gasrechnungen aus dem Staatshaushalt ist angesichts der desolaten gesamtwirtschaftlichen Lage der Ukraine aber unsicher. Eine der größten Aufgaben der Regierung in Kiew wird es daher sein, die Energieversorgung des Landes auf eine gesunde wirtschaftliche Basis zu stellen. Dafür müssten die Gasimporte und der Gasverbrauch gesenkt werden. Hier wird das Versagen der ukrainischen Führung deutlich, die die dringenden energiepolitischen Reformen zugunsten von persönlichem Gewinnstreben und innenpolitischen Machtkalkülen unterlassen hat. Die Vorgänge um den Zwischenhändler RosUkrEnergio haben tief in einen Abgrund von Korruption, organisierter Kriminalität und der Verquickung staatlicher und geheimdienstlicher Strukturen blicken lassen.

Zentrales Interesse der Ukraine muss es sein, ihre Position als Transitland zu bewahren und die Transitmengen mindestens auf dem derzeitigen Stand zu halten. Die Bestrebungen Kiews und Moskaus gehen an diesem Punkt, der auch unmittelbar die Frage der Gaspreisgestaltung berührt, weit auseinander. Die Ukraine hat in ihrer Eigenschaft als Transitland einen wichtigen politischen und ökonomischen Hebel in der Hand, der ihr die Möglichkeit bietet, ihre Interessen gegenüber Russland durchzusetzen. Russland möchte sich von den Fesseln des sowjetischen Erbes befreien und seine Abhängigkeit vom Transitland Ukraine reduzieren, profitiert aber gleichzeitig von ebenjenem Erbe in Form der anhaltenden Abhängigkeit der zentralasiatischen Republiken vom Netz der Gazprom. Der Handlungsspielraum des russischen Energieriesen in diesem Ringen ist weit größer als jener der Ukraine. Der Konzern hat mit Unterstützung der Regierung in Moskau in den letzten Jahren eine *geoökonomische* Strategie verfolgt, die auf Marktexpansion und Markt-

dominanz in Europa und dem postsowjetischen Raum ausgerichtet war. Er hat deshalb in jüngster Zeit erkennbar solchen Infrastrukturprojekten Vorrang eingeräumt, die ihm dazu dienen, einen direkten Zugang zu den westeuropäischen Märkten zu bekommen und die Transitländer zu umgehen.

Doch der auf den ersten Blick rein kommerziell motivierte Geschäfts- und Handelsstreit zwischen Moskau und Kiew explodierte auch wegen des angespannten politischen Verhältnisses beider Seiten, das sich zuletzt durch den russisch-georgischen Krieg im August 2008 und den ukrainische Wunsch, der Nato beizutreten, eher noch verschlechtert hat. Moskau wirft der Ukraine vor, Georgien Waffen geliefert zu haben, und Kiew ist die Stationierung der russischen Schwarzmeerflotte im ukrainischen Sewastopol, die vertragsgemäß noch bis 2017 andauern wird, ein Dorn im Auge. Das Interesse, die Ukraine als engen Partner des Westens zu diskreditieren, mögen die russische Regierung und der Gaskonzern geteilt haben.

Für Europa ist zunächst zweierlei festzuhalten. Das energiewirtschaftliche und ordnungspolitische Umfeld im postsowjetischen Raum spielt eine wichtige Rolle für Europas Gasversorgungssicherheit. Die zentralen Probleme sowohl im russisch-ukrainischen Verhältnis als auch in Russland und der Ukraine selbst sind aber weitgehend ungelöst. Das heißt, dass sich bilaterale Streitigkeiten wieder am anderen Ende der Pipeline auswirken können. Im Hinblick auf die Beziehungen der EU zu Russland und zur Ukraine ist zudem die Erkenntnis schmerzhaft, dass beide Seiten mit ihrem Verhalten im Januar 2009 gegen gute Geschäftspraxis, gegen Liefer- und Transitverträge sowie gegen den Energiecharta-Vertrag verstoßen haben. Im Falle der Ukraine, die man nach der orangenen Revolution als ein Musterland im Nachbarschaftsraum betrachtete und auf die man viele Hoffnungen setzte, bedeutet diese Erkenntnis eine harte Landung auf dem Boden der Tatsachen.

Für die Europäische Union selbst gilt, dass die russisch-ukrainischen Gaskonflikte von 2006 und 2009 die Grenzen des EU-Krisenmanagements schonungslos offengelegt haben. Die Instrumente, die den Europäern zur Verfügung stehen, um direkt und unmittelbar, bilateral und multilateral auf den Streit zu reagieren, sind nämlich sehr begrenzt.

Die EU: Gasversorgung und Krisenmanagement auf dem Prüfstand

Das europäische Krisenmanagement während des Gasstreits

Das Krisenmanagement in Deutschland

Deutschland ist mit Abstand größter Bezieher von russischem Gas in der EU. Als es im Januar 2009 infolge des russisch-ukrainischen Gasstreits zu Störungen in der Versorgung kam, war der Süden des Landes von erheblichen Lieferausfällen (rund 60 Prozent) betroffen. Das Dispatching, also die interne Umverteilung des Gases nach Süddeutschland, hat aber funktioniert. Gesamtdeutschland musste nur Kürzungen von etwa 10 bis 15 Prozent hinnehmen, weil Gazprom über die Jamal-Europa-Pipeline größere Mengen lieferte. Insofern konnten zwei der großen Gasunternehmen, Wingas und die VNG, fast ihre kompletten Volumina aus Russland über diese Route beziehen. Zudem haben auch Norwegen und die Niederlande mehr Gas bereitgestellt, und von Großbritannien wurde über den Interkonnektor ebenfalls eine zusätzliche Menge Gas auf den Kontinent geleitet. Deswegen waren deutsche Gasfirmen auch in der Lage, Gas ins betroffene Ausland liefern. Außerdem waren zu Beginn des Gasstreits die Speicher gut und gegen Ende hin der Jahreszeit gemäß normal befüllt. Hier hat aber auch die wegen der Wirtschaftskrise sinkende Nachfrage nach Gas Wirkung gezeitigt. Diese Parallelentwicklung könnte auch eine Erklärung dafür sein, warum die Spotmarktpreise während des Gasstreits nur geringfügig anstiegen.

Dank der auch nach dem Gasstreit fallenden Gaspreise konnten die Energieimporteure ihre Speicher wieder günstiger befüllen, was wiederum zu einer Stabilisierung der Binnenmarktpreise beitrug. Insofern haben sich die so häufig als »Hilfsleistungen« etikettierten, aber während der Krise auf kommerzieller Basis erfolgten Gaslieferungen in Regionen, in denen Gas knapp war, für die Firmen durchaus gerechnet.

Politiker und Vertreter der Wirtschaft gelangten im Anschluss an die Lieferstörungen einhellig zu der Auffassung, dass Deutschland wegen seines ausdifferenzierten Bezugs- und Netzsystems und seiner hohen Speicherkapazitäten gut durch die Krise gekommen ist. Deshalb unterstreichen die deutschen Gasunter-

nehmen mit Blick auf die laufenden Diskussionen in der EU, dass die Krisenreaktionsmechanismen auf kommerzieller Basis im Rahmen dessen, was die bestehende Leitungsinfrastruktur erlaubt hat, sehr gut funktioniert haben. Es ist klar, dass diese Argumentation der deutschen Energieversorger auf ein Festhalten am Status quo und Besitzstandswahrung hinausläuft.

Das Krisenmanagement in der EU

Europa hat im Januar 2009 die größte Gasversorgungskrise seiner Geschichte erlebt. Die Möglichkeiten der EU, auf die beiden Streitparteien direkt Einfluss zu nehmen, waren während der Krise sehr eingeschränkt. Auch die Beobachtermission, die von der Union initiiert worden war, brachte keinen Durchbruch. Ihr wurde entgegen ihrem Mandat auch nicht erlaubt, die Gasflüsse in und aus den Speichern der Ukraine zu verifizieren. Auf dem Binnenmarkt war der zeitweilige Lieferstopp ein echter Testfall für die Krisenvorkehrungen der Energieunternehmen, der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union.

Formell folgte die EU mit ihren Aktionen weitgehend dem in der Gasversorgungsrichtlinie vom April 2004²⁴ für den Fall einer Versorgungskrise vorgesehenen dreistufigen Verfahren. Demnach sind zuerst die Unternehmen gefragt, die Gasbelieferung mit ihren Mitteln sicherzustellen. In einer nächsten Stufe werden die Mitgliedstaaten in die Verantwortung genommen, die zum Beispiel über Lieferkürzungen in bestimmten Verbrauchssektoren entscheiden müssen. Das war während der Krise in der Slowakei und Bulgarien in der Tat der Fall. Erst wenn diese Maßnahmen als nicht ausreichend angesehen werden oder mehr als 20 Prozent der Gasimporte ausfallen, wird die Koordination auf die Gemeinschaftsebene gehoben. Dann kann die Kommission in Konsultation mit der Erdgaskoordinierungsgruppe weitere Schritte vorschlagen und auch Vorschläge an den Rat richten.

²⁴ Rat der Europäischen Union, »Richtlinie 2004/67/EG des Rates vom 26. April 2004 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 127/92, 29.4.2006.

Die Gaskoordinierungsgruppe, die seit 2006 aus Vertretern der Kommission, der Mitgliedstaaten, der Industrie und wichtiger Gaskonsumenten besteht und sich mindestens viermal jährlich trifft, trat während der Gaskrise 2009 zweimal zusammen.

Tabelle 1 (S. 22f) gibt einen Überblick darüber, bis zu welchem Grad die Mitgliedstaaten der EU und der *Europäischen Energiegemeinschaft* von den Störungen der Gaslieferung betroffen waren und über welche Krisenreaktionsmechanismen sie verfügten. Stichtag ist der 7. Januar 2009, als klar war, dass die Gasversorgung über die Ukraine zum Erliegen gekommen war.

In Nordeuropa waren die Auswirkungen der Krise sehr gering. Hier konnten die Lieferausfälle über Speicher, alternative Lieferungen und über die guten Netzverbindungen ausgeglichen werden. In Mitteleuropa führte die Gaslieferunterbrechung über die Ukraine zu einigen Versorgungsausfällen, vor allem in der Slowakei und in Ungarn. Dort gibt es wenig Speicherkapazitäten und in einigen Ländern fehlen die Möglichkeit der Flussumkehr in Pipelines und/oder die nötigen transnationalen Interkonnektoren. Die dramatischsten Meldungen kamen aus Südosteuropa, wo der Gasstreit fundamentale Auswirkungen auf die Gasversorgung hatte. Der Gasbezug ist dort kaum diversifiziert, die Speicherkapazitäten sind zu gering. Dadurch mussten nicht nur Fabriken vom Netz genommen werden, auch die Wärmeversorgung privater Haushalte und öffentlicher Gebäude kam zum Erliegen. Der Energieausfall konnte nur teilweise über eine erhöhte Stromerzeugung aus Wasserkraft und den Wechsel zu alternativen Brennstoffen wie Heizöl und Holz ausgeglichen werden.

Scheinbar einfache Lösungen erwiesen sich als nicht umsetzbar oder brauchten unerklärlich viel Zeit: So konnte Bulgarien zum Beispiel nicht über die Türkei mittels *reverse flow* versorgt werden. Und es dauerte mehr als eine Woche, bis Flüssiggas-Schiffe von der iberischen Halbinsel nach Griechenland umgelenkt werden konnten.²⁵

Die Mittel der Europäer, um auf die Konfliktparteien einzuwirken, waren sehr begrenzt. Zu Beginn des Gasstreits nahm die EU zunächst die Rolle des neutralen Beobachters ein und verwies auf die bilaterale und geschäftliche Natur des Konflikts. Bei den weiteren Schritten, die die Union dann ergriff,

handelte es sich um Ad-hoc-Maßnahmen, bei denen sich Brüssel stark auf die Beteiligung der großen Gaskonzerne in Europa stützen konnte: Die Entsendung einer Beobachtermission, bestehend aus internationalen Gasexperten, sollte dazu beizutragen, den Gasfluss wieder in Bewegung zu bringen. Wenige Tage später, am 16. Januar, konkretisierte sich ein gemeinsamer Vorschlag der russischen Gazprom und der italienischen Eni, ein Einkaufskonsortium von großen Energieunternehmen zu bilden, das die finanziellen Mittel für das zum Betreiben der Pipelines notwendige technische Gas aufbringen soll. Angesichts dessen, dass es über den Frühwarnmechanismus des EU-Russland-Energiedialogs schon im Vorfeld Hinweise auf die bevorstehende Krise gab, ist aber der Einwand berechtigt, dass schon die Konfliktprävention versagt hat.

Nach der Krise: Europäische Gasversorgung und die Politik

Europäische Versorgungssicherheit und Importabhängigkeiten

Die Krise hat in der EU die Diskussion neu entfacht, wie sicher die Gaslieferungen aus Russland sind. In absoluten Zahlen sind die Importe aus Russland gestiegen. Da aber der Verbrauch ebenfalls zugenommen hat, ist – relativ gesehen – der russische Anteil an den Gesamtgasimporten in den letzten zwanzig Jahren zurückgegangen.²⁶ Die EU diversifiziert also ihre Gasbezüge bereits in wachsendem Maße.

Der Grad der Verwundbarkeit eines Staates oder einer Gemeinschaft von Staaten bei Importabhängigkeiten aus dem Ausland ist von mindestens fünf Faktoren abhängig, das hat die Krise deutlich gezeigt. Natürlich ist es erstens zentral, wie viel Gas aus einem einzigen Bezugsland und ob es über alternative Transportrouten kommt. Entscheidend ist aber auch, wie viel Gas aus heimischen Quellen produziert wird. Zweitens muss dieser Faktor der Abhängigkeit ins Verhältnis zum Anteil des Gases am Primärenergiemix gesetzt werden. Drittens spielt es eine Rolle, in welchen Sektoren Gas im nationalen Energiemarkt verbraucht wird und welche Substitutionsmöglichkeiten es vor allem im Strom- und Wärmesektor gibt, zum Beispiel

²⁵ Manfred Hafner/Andrea Bigano, *Russia-Ukraine-Europe Gas Crisis of January 2009: Causes, Lessons Learned and Strategies for Europe*, Mailand: Fondazione Eni Enrico Mattei, 2009 (Policy Brief 3/2009).

²⁶ Siehe dazu den illustrativen Beitrag von Pierre Noel, *Beyond Dependence: How to Deal with Russian Gas*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), November 2008 (Policy Brief ECFR 09).

Tabelle 1
Grad der Betroffenheit der europäischen Länder von Lieferkürzungen (am 7. Januar 2009) und verfügbare Krisenreaktionsinstrumente

<i>Land</i>	<i>Einschnitt</i>	<i>Diversifizierung</i>	<i>Gasspeicherung</i>	<i>Alternative Kraftstoffe</i>
Bulgarien	100%	Keine Diversifizierung	Sehr gering, Reserven decken kurzfristig 35% der Nachfrage ab	Alternative Kraftstoffe reichen zwanzig Tage
Slowakei	97%	Keine Diversifizierung	Gering, Reserven decken kurzfristig 76% der Nachfrage ab	Alternative Kraftstoffe reichen einen Monat
Griechenland	80%	Nur Flüssiggasterminals (voll leistungsfähig), mehr Schiffe gebucht	Nur im Flüssiggas-terminal	Ein Gaskraftwerk wurde auf Öl umgestellt
Österreich	66%	Mehr Importe aus Norwegen und Deutschland	Gasspeicherreserven reichen mehrere Wochen	Möglichkeit besteht
Tschechische Republik	71%	Importe um 8 Mio. Kubikmeter erhöht, Bezug aus Norwegen via Jamal/Deutschland	Gasspeicherreserven reichen vierzig Tage, Steigerung der einheimischen Produktion um 15%	Werden derzeit nicht verwendet, mögliche alternative Energiequellen sind Kohle und Öl
Slowenien	50%	Gas aus Algerien via Italien und aus Österreich; die Menge wurde jedoch nicht erhöht	Gas aus Speichern in Österreich nur noch für knapp eine Woche verfügbar, danach mögliche Reduzierung der Vorräte um weitere 20%	Möglichkeit besteht
Ungarn	45%	Um 5% erhöhte Zufuhr aus Norwegen	Gasspeicherreserven reichen 45 Tage	Alternative Energiequellen – Rohöl für neunzig Tage, Heizöl für dreißig Tage
Polen	33%	Hälfte der Kürzung wurde durch Lieferungen über Jamal kompensiert, aus Norwegen wurde mehr Gas bezogen	Gasspeicherreserven reichen mehrere Wochen	Möglichkeit besteht
Rumänien	34%	Keine Diversifizierung	Erhöhte einheimische Produktion (60%) und Entnahme aus Speicher	Möglichkeit besteht
Deutschland	60% Minderung in Süddeutschland, 10% insgesamt	20 Mio. Kubikmeter wurden zusätzlich über die Jamal-Pipeline bezogen, außerdem weiteres Gas aus Norwegen und den Niederlanden	Gasspeicherreserven reichen mehrere Wochen	Derzeit nicht genutzt

Land	Einschnitt	Diversifizierung	Gasspeicherung	Alternative Kraftstoffe
Italien	25%	Erhöhter Import aus Libyen, Norwegen und den Niederlanden	Zu 79% gefüllt, decken 50% des Bedarfs	Derzeit nicht genutzt
Frankreich	15%	Industrierversorgung gesichert	Zu 80% gefüllt	Derzeit nicht genutzt
Serbien	100%	12% kurzfristig aus Ungarn bezogen	1 Mio. Kubikmeter, Reserven reichen somit nicht einmal einen Tag, 8% von Produktion abgedeckt	Heizöl reicht für drei Wochen
Bosnien und Herzegowina	40%	Keine Diversifizierung	Keine Speicherung	Heizöl reicht nur für zwanzig Tage
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	100%	Keine Diversifizierung	Keine Speicherung	Bedarf an Heizölvorräten nur für Industrie
Kroatien	40%	Diversifizierung nach Italien, wurde aber nicht genutzt, Verhandlungen dauern an	Erhöhte einheimische Produktion (43%) und Entnahme aus Speicher, 500 Millionen Kubikmeter gespeichert	Heizöl für Industrie
Republik Moldau (Beobachter)	100%	Keine Diversifizierung	Keine Speicherung	Keine Alternative

Quelle: Gas Coordination Group, *Member State General Situation According to Significance of Impact*, Memo 09/3, Brüssel, 9.1.2009, und Simon Pirani/Jonathan Stern/Katja Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: A Comprehensive Assessment*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, Februar 2009.

mit Kohle und Heizöl. Hier sind vor allem die privaten Haushalte ein sensibler Bereich. Viertens, und das wurde während der Krise augenfällig, ist die Bevorratung ein wichtiger Faktor, um Lieferausfälle zu kompensieren. Fünftens ist entscheidend, wie gut die jeweiligen Staaten in das europäische Netz integriert sind und im Notfall alternativ, zum Beispiel über die Umkehr von Gasflüssen, versorgt werden können. All diese Variablen beeinflussen den Grad der Verwundbarkeit.

Gas aus Russland: »Europa in Geiselhaft«?

Legt man die oben genannten Kriterien für den Grad der Verwundbarkeit in Gasversorgungskrisen zugrunde, so erscheint die immer ins Spiel gebrachte

hohe Abhängigkeit der neuen EU-Mitgliedstaaten nicht so dramatisch.

Tabelle 2 (S. 24) macht deutlich, dass häufig die Importabhängigkeit von Russland numerisch sehr hoch erscheint. Wenn man sie aber jeweils ins Verhältnis zu Eigenproduktion oder zum Anteil des Gases am Primärenergiemix und an der Stromerzeugung setzt, dann relativiert sich das Bild. So ist beispielsweise Bulgarien zwar zu rund 80 Prozent von russischem Gas abhängig, der Gasanteil am Primärenergieverbrauch liegt aber bei nur 13 Prozent und bei der Stromerzeugung bei nur 4 Prozent. Unter den neuen Mitgliedern ist Ungarn dasjenige Land, das mengenmäßig das meiste Gas aus Russland bezieht. Ungarn produziert aber auch rund ein Fünftel seines Gasbedarfs selbst. In Rumänien wiederum hat Gas einen hohen Anteil von 35 Prozent am Energiemix. Das Land

Tabelle 2

Gas im Energiemix der neuen EU-Mitgliedstaaten und der Anteil von Importen aus Russland

Land	Anteil der eigenen Gasproduktion am Gasverbrauch	Importabhängigkeit von russischem Gas	Gasbezug aus Russland (in Mrd. m ³)	Anteil des Gases am Primärenergiemix	Anteil des Gases an der Stromerzeugung
Bulgarien	5%	80%	2,7	13%	4%
Slowakei	2%	100%	7,0	30%	9%
Ungarn	20%	80%	8,8	44%	36%
Tschechien	2%	74%	7,4	17%	6%
Polen	36%	63%	7,7	13%	3%
Rumänien	70%	100%	5,5	35%	19%

Quelle: BP, *Statistical Review of World Energy*, London, Juni 2008; International Energy Agency, *Natural Gas Information 2008*, Paris 2008; European Commission, *EU Energy Policy Data*, Brüssel, 10.10.2007, SEC 2007 (12) (Commission Staff Working Paper), <http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/02_eu_energy_policy_data_en.pdf>.

verfügt jedoch über eigene Gasfelder, aus denen es rund 70 Prozent seines Gasverbrauchs decken kann. Was den Rest betrifft, ist es zu 100 Prozent von Russland abhängig.²⁷

Auch bei den westeuropäischen Gaskonsumenten ist das Bild differenziert. Der Löwenanteil der russischen Gasexporte nach Europa geht mit 68 Prozent in die alte EU-15 und dabei vor allem nach Deutschland, Italien und Frankreich. Allein Deutschland und Italien stehen für fast 50 Prozent. Alle drei Länder haben Speicherkapazitäten von um bzw. über 20 Prozent des jährlichen Verbrauchs.

Mit den Einschränkungen, die die strukturellen Gegebenheiten auf dem Gasmarkt mit sich bringen, sind die Gasimporte der großen westeuropäischen Gasversorger sogar einigermaßen diversifiziert. Dabei muss man berücksichtigen, dass die Gasmärkte weitgehend regional strukturiert sind, weswegen knapp 80 Prozent der Gasimporte in die EU von drei Konzernen abgewickelt werden.²⁸ Aus dem gleichen Grund machen Flüssiggasimporte aus fernen Regionen bisher nur etwa 12 Prozent der europäischen Gasversorgung aus. Woher die einzelnen EU-Mitglieder ihr Gas beziehen, ist naturgemäß eine Sache der Geographie: Italien und Frankreich erhalten anteilig mehr

Gas aus Nordafrika. Deutschlands Gasimporte kommen zu 44 Prozent aus Russland, zu 32 Prozent aus Norwegen und zu 23 Prozent aus den Niederlanden. Ein Prozent kommt aus anderen Staaten.²⁹ Spanien hat unter den alten Mitgliedsländern die höchste Quote der Abhängigkeit von einem einzigen Erdgasproduzenten: Es importiert mehr als 50 Prozent seines Gases aus Algerien. Der Rest ist stark differenziert. Zwei Drittel des Gases werden zudem als Flüssiggas importiert.

Insgesamt importiert die EU-27 derzeit 61 Prozent ihres Erdgasverbrauchs zu 42 Prozent aus Russland, zu 24 Prozent aus Norwegen, zu 18 Prozent aus Algerien und zu 16 Prozent aus anderen Staaten.³⁰ Je nach Verbrauchsszenario wird die Importabhängigkeit in Europa, wenn es beim heutigen Pfad der Energienutzung bleibt, beim Gas auf 77 Prozent steigen, sich bei einem verstärkten Ausbau der erneuerbaren Energien und einer effizienteren Nutzung auf zwischen 71 und 74 Prozent belaufen.³¹ Damit wird sie 2020 noch unter dem heutigen Grad der deutschen Abhängigkeit liegen, der bei 83 Prozent liegt. Deutschland hat insofern auf dem Gasmarkt eine wegweisende Funktion,

²⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Energie in Deutschland, Trends und Hintergründe zur Energieversorgung in Deutschland*, Berlin, Mai 2008, S. 15.

³⁰ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Zweite Überprüfung der Energiestrategie – EU-Aktionsplan für Energieversorgung und -solidarität*, Brüssel, 13.11.2008, KOM (2008) 781 endg., S. 4.

³¹ Directorate-General for Energy and Transport, *Market Observatory for Energy 2008. Europe's Energy Position. Present and Future*, Luxemburg 2008, S. 15, und IEA, *Natural Gas Information 2008* [wie Fn. 21], IV.153–IV.159.

²⁷ British Petroleum (BP), *Statistical Review of World Energy*, London, Juni 2008; IEA, *Natural Gas Information 2008* [wie Fn. 21]; European Commission, *EU Energy Policy Data*, Brüssel, 10.10.2007, SEC (2007) 12 (Commission Staff Working Paper).

²⁸ Das sind die norwegische GfU, die algerische Sonatrach und die russische Gazprom; Rudolf G. Egging/Steven A. Gabriel, »Examining Market Power in the European Natural Gas Market«, in: *Energy Policy*, 34 (2006) 17, S. 2662–2778 (2763).

als es insgesamt jetzt schon eine sehr hohe Importabhängigkeit aufweist, die sich für die EU erst abzeichnet. In Deutschland liegt der Anteil von Gas am Primärenergieverbrauch mit 22,9 Prozent knapp unter dem Anteil von 24 Prozent in der EU. All das ist nicht unerheblich für die Diskussion über die europäische Versorgungssicherheit bei Gas und die Verlässlichkeit der russischen Lieferanten.

Die Außendimension: Diversifizierung der Gasquellen und Transportwege nach Europa

Die Diversifizierung der Länder, von denen Gas bezogen wird, und der Korridore, über die es – auch als Flüssiggas – nach Europa gelangt, ist ein Grundpfeiler der europäischen Energieversorgungspolitik. Allerdings setzt sich das Gasimportportfolio der EU aus der Summe der Gasbezüge europäischer Energiehandelsunternehmen zusammen. Wenn man so will, gibt es per se kein gemeinschaftliches Gasimportportfolio, das auf strategische Überlegungen der EU zurückginge. Maßgeblich für dessen Gefüge sind vielmehr die unternehmerischen Einzelentscheidungen der Gasfirmen. Denn diesen obliegt zunächst und ausschließlich die Beschaffung und die Verteilung des Gases. Und die Firmen agieren vor allem mit Blick auf ihre (nationalen) Stammmärkte.

Die Diskussionen über alternative und strategische Pipeline-Korridore müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden. Diese Unternehmensentscheidungen berühren jedoch die Marktpositionen anderer Unternehmen. Und wie im Fall der Ostseepipeline gehen sie unter Umständen mit einem relativen Verlust der ökonomischen und politischen »Lage-Rente« eines Mitgliedstaats als Transitland einher. Das macht solche Fragen in einem sich integrierenden EU-Gasmarkt sehr heikel.

Die Ostseepipeline ist das Projekt, das am konkretesten fortgediehen ist. Die sogenannte Nord Stream wird von den beteiligten Firmen und Mitgliedsländern erstens deswegen befürwortet, weil das Bauvorhaben auf der von allen Seiten geteilten ökonomischen Kalkulation beruht, dass sich die große Investition auch amortisieren muss und der Durchlauf der ins Auge gefassten Gasmengen damit so gut wie gesichert ist. Zweitens, weil der Bau der Pipeline durch Vereinbarungen auf weiteren Ebenen der Gasproduktion und des Gashandels flankiert worden ist. So werden Wintershall und E.ON Ruhrgas mit der Gazprom an der Exploration des Gasfelds Južno Russkoje beteiligt

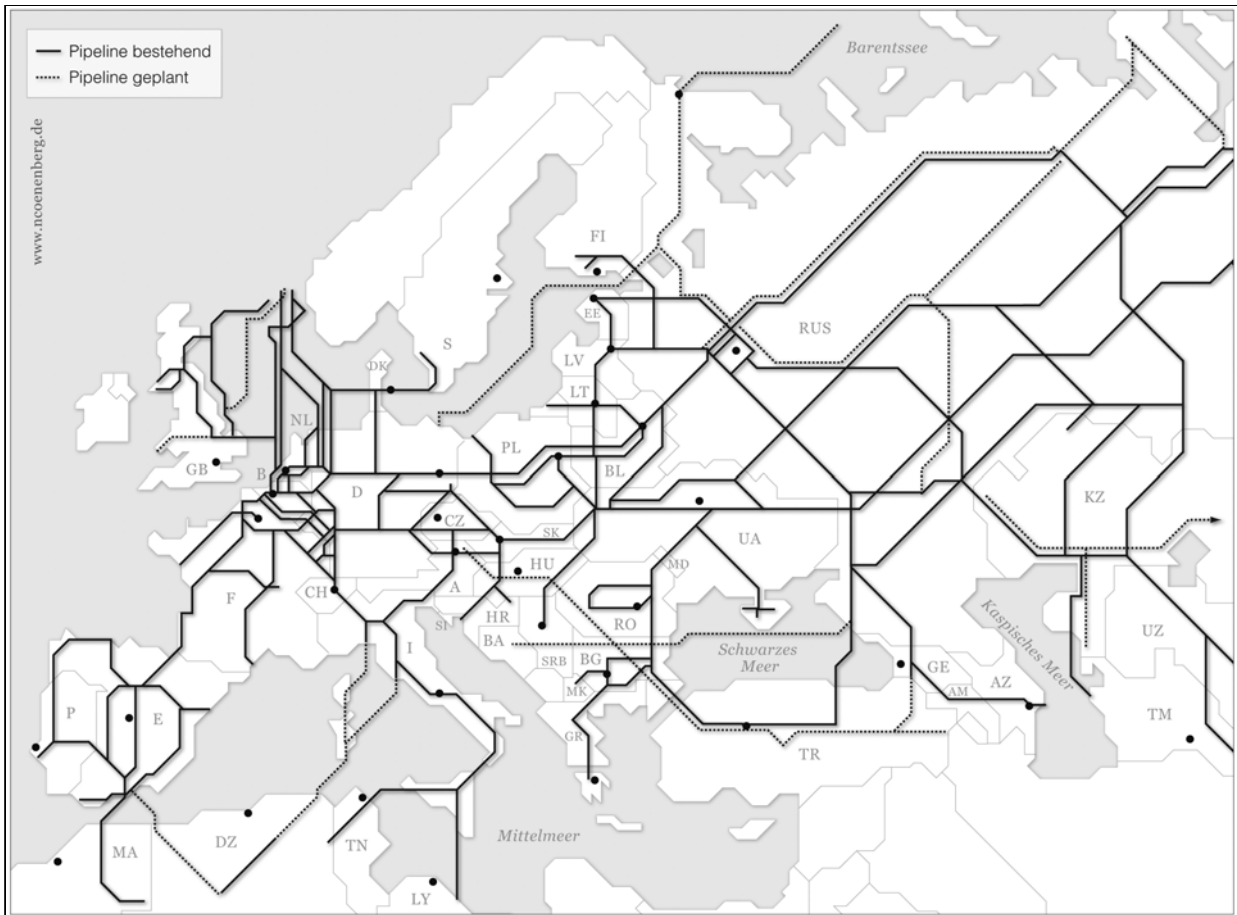
sein. Drittens, weil das Projekt mit dem Engagement der niederländischen Gasunie und voraussichtlich auch der Gaz de France an der Pipeline multilateralisiert wurde.

Zugespitzt formuliert heißt dies, dass das »Henne-Ei-Problem« von Transportstruktur und Gasproduktion hier für eine erste Phase gelöst wurde: Der Bau einer Pipeline kann nämlich dann »stranded investments« und damit hohe kommerzielle Verluste bedeuten, wenn nicht genügend freie Gasmengen für den Export zur Verfügung stehen oder aber unsicher ist, ob das Gas auch in vollem Umfang abgenommen wird. Eine Amortisierung ist dann nicht gewährleistet. Gleichzeitig aber ist die Aussicht auf Transport- und Exportmöglichkeiten ein mitentscheidendes Kriterium dafür, dass Pläne im Bereich der Exploration und Produktion überhaupt umgesetzt werden. Was also muss zuerst gegeben sein? An diesem Punkt unterscheidet sich ein Vorgehen, das von geopolitisch-strategischen Erwägungen geleitet ist, fundamental von Projekten, die auf kommerziellem Kalkül gründen. Das Beispiel Ostseepipeline illustriert, dass bei der Realisierung unter kommerziellen Gesichtspunkten auch phasen- und abschnittsweise vorgegangen werden kann. Noch stehen aber hinter dem Ausbau des zweiten Strangs und damit der nächsten Phase Fragezeichen auf der Angebotsseite, da dafür Gas aus dem Offshore-Feld Shtokman vorgesehen ist. Dass aus diesem Feld ab 2013 Gas für den Export durch die Nord Stream zur Verfügung steht, darf aber wegen der Herabstufung des Shtokman-Projekts im Investitionsprogramm und der erst seit Juli 2009 laufenden Ausschreibungen bezweifelt werden. Nicht zuletzt knüpfen sich auch an die Nachfrageentwicklung in Europa immer größere Bedenken, so dass eine schrittweise Verwirklichung des Gesamtvorhabens durchaus sinnvoll wäre.

Diese Erwägungen gelten auch für das Projekt der Nabucco-Pipeline. Hier stellt sich das Henne-Ei-Problem sogar in besonders markanter Form. Die Pipeline soll die europäischen Gasmärkte an die Gasreserven des kaspischen Raums und Zentralasiens anbinden. Dieser sogenannte vierte, südliche Korridor in den energiereichen Raum des kaspischen Meeres fehlt bisher. Mit dem Bau der Nabucco-Pipeline würde ein doppelter Beitrag zur Diversifizierung geleistet werden: Die Leitung öffnet den Zugang zu neuen Gasquellen und nutzt eine neue Gasroute, auch wenn ihre Kapazität mit 31 Milliarden Kubikmetern jährlich im Vergleich zum europäischen Gesamtverbrauch von knapp 500 Milliarden Kubikmetern gering ist.

Karte 3

Europäisches Ferngastransitnetz



© Nora Coenenberg, <www.ncoenenberg.de>.

Bei aller verbalen Unterstützung der EU und der Mitgliedsländer für dieses Projekt muss zunächst einmal festgehalten werden, dass die Realisierung der Pipeline einem Firmenkonsortium obliegt, in dem die österreichische OMV Konsortialführer ist und dem neben den Gasfirmen der Transitländer auch die deutsche RWE angehört. Hier spielt das Unternehmenskalkül also die entscheidende Rolle. Strategisch macht das Projekt Sinn. Die Hindernisse liegen vor allem im kommerziellen Bereich. Diese lassen sich auch durch die Ansubfinanzierung in Höhe von 200 Millionen Euro, die die EU nach dem Gasstreit für Nabucco ausgewiesen hat, um dem Vorhaben den entscheidenden Anstoß zu geben, nicht aus dem Weg räumen.

Das Projekt steht vor zwei Problemen: Woher soll das Gas kommen und wie werden die Transitfragen gelöst? Momentan ist das aserbaidchanische Gasfeld Schah Deniz vorgesehen, um die Pipeline zu befüllen.

Da Aserbaidschan aber auch noch Lieferverträge mit Russland hat und dem Gebot der Diversifikation Rechnung getragen werden sollte, müssen weitere Quellen erschlossen werden. In der Diskussion sind Turkmenistan, Kasachstan, aber auch der Iran, Irak und Ägypten. Das zeigt das Potential dieses Korridors und zugleich die Komplexität des gesamten Vorhabens.

Ein weiterer ungelöster Punkt ist der Transit. Bis das Gas am österreichischen »Hub« Baumgarten ankommt, strömt es durch vier Staaten. Sie alle möchten nicht nur als Transitland fungieren, sondern auch selber Gas aus der Pipeline beziehen. Vor allem aber möchte sich die Türkei als Gasumschlagplatz und »Verteilerstation« etablieren. Dies würde aber den Transitcharakter der Pipeline konterkarieren. Die Türkei drohte sogar mehrmals, das Projekt an die Verhandlungen über den EU-Beitritt des Landes zu koppeln. Auf dem Prager Energiegipfel im Mai 2009 scheint man sich in diesen Fragen etwas näher gekom-

men zu sein. Der Streit über die Durchleitungsgebühren dauert jedoch an. Das unterstreicht, wie dringlich es ist, dass Regeln für den Transit fixiert werden, und wie ratsam es wäre, einen gemeinsamen Energierraum zu schaffen, der nicht nur auf wirtschaftlicher Vernetzung, sondern auch auf einem allseits getragenen rechtlichen Rahmen beruht.

Mehr Energiesolidarität in der EU?

Die Gaskrise von 2009 hat deutlich gemacht, dass der Gasmarkt in der EU entlang der Grenze zwischen neuen und alten Mitgliedsländern zweigeteilt ist. Vor allem in Bezug auf die Diversifizierung der Gasbezüge, die verfügbaren Speicherkapazitäten und die Netz-anbindung sind die alten Mitglieder der Gemeinschaft wesentlich besser aufgestellt. Alle Staaten haben aber individuelle Energiemixe und Bezugsportfolien, weshalb auch ihre Interessen unterschiedlich sind. Die enge Langfrist-Partnerschaft deutscher, italienischer und französischer Konzerne mit der Gazprom zum Beispiel setzt einer konzertierten Diversifizierung, wie sie als Hauptpfeiler einer EU-gemeinsamen Energieaußenpolitik gesehen wird, immer wieder Grenzen. Zwar ließe sich theoretisch argumentieren, dass, wenn das Bezugsportfolio der einzelnen Mitgliedsländer beim Gas differenziert ist, damit auch Europas Gasbezugsportfolio als hinreichend diversifiziert angesehen werden könne. Nur praktisch ist es wegen der fehlenden Pipelinenetze bisher nicht möglich, etwa algerisches Gas aus Spanien nach Bulgarien zu leiten.

Die Gaskrise hat Themen, die in Deutschland und der EU schon auf der Agenda standen, zumindest kurzfristig zu mehr Aufmerksamkeit verhelfen. Dazu gehört vor allem die Schaffung eines funktionierenden Binnenmarkts für Gas. Ins Zentrum der Diskussion ist der Ausbau der Infrastruktur gerückt. Zudem wird der Vertrag von Lissabon das Prinzip der Energiesolidarität in den Rang eines Primärrechts erheben. Insbesondere Polen hatte nach dem russisch-deutschen Abkommen über die Ostsee-Pipeline und dem Gasstreit von 2006 mehr Solidarität auf dem EU-Binnenmarkt gefordert. Diese Entwicklungen haben die Debatte über eine gemeinsame Energiepolitik der EU befeuert. Während die Diskussion zunächst stark geopolitisch geprägt, sicherheitsorientiert und auf Russland fokussiert war, wurde sie nach 2007 zuneh-

mend pragmatischer.³² Der im März 2007 beschlossene Energieaktionsplan setzt die Schwerpunkte auf die Werte Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit. Damit wahrt die EU Kontinuität in der Energiepolitik mit ihrer Binnenmarkt- und Nachfrageorientierung. Die zweite Überprüfung der Energiestrategie mit dem Titel »EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und -solidarität« vom Herbst 2008 legt den Akzent auf die unentbehrliche Verschränkung von innen- und außenpolitischen Maßnahmen im Bereich der Energiepolitik.³³ Als vordringlichste Aufgaben identifiziert die Kommission darin den Ausbau einer innereuropäischen Infrastruktur, die Etablierung von Bevorratungspflichten und die Erarbeitung von Mechanismen der solidarischen Krisenreaktion.

Lehren aus der Krise: Europäisierung der Energiepolitik

Eine Lehre aus der Krise liegt offen zutage: Ein gut vernetzter und transparenter Gasmarkt in der EU hätte das Krisenmanagement im Januar 2009 wesentlich erleichtert. Eigentlich war genügend Gas aus verschiedenen Bezugsquellen auf dem Markt. Da aber die nötige Infrastruktur fehlte, konnte es nicht dorthin transportiert werden, wo massiv Engpässe auftraten. Die Defizite des Gaspipelinetzes im Hinblick auf grenzüberschreitende Interkonnektoren und die nichtvorhandene Möglichkeit, Gasflussrichtungen umzukehren (»reverse flows« und »loopings«) haben die Krisenreaktionsfähigkeiten der EU beeinträchtigt. Die Union muss zudem an einer Erweiterung und Flexibilisierung der Bevorratungskapazitäten und einer Verbesserung der kurzfristigen Substitutionspotentiale arbeiten, wenn sie für Gaskrisen künftig besser gewappnet sein will. Auch in puncto Harmonisierung und Koordinierung der nationalen Krisenmechanismen und Notfallpläne zwischen den Mitgliedsländern besteht Optimierungsbedarf. Gemäß diesen Lehren aus der Krise plant die EU nun die Neufassung der Richtlinie über Versorgungssicherheit von 2004 mit höherer Priorität.

³² Oliver Geden, *Mehr Pragmatismus, weniger Geopolitik. Effiziente Ansätze für die Energieversorgungssicherheit der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2008 (SWP-Aktuell 83/08), und ders., »Die Energie- und Klimapolitik der EU – zwischen Implementierung und strategischer Neuorientierung«, in: *Integration*, 31 (2008) 4, S. 353–364.

³³ Europäische Kommission, *Zweite Überprüfung der Energiestrategie* [wie Fn. 30].

Die Schaffung eines integrierten und infrastrukturell verlinkten Binnenmarks brächte einen Mehrwert für die Versorgungssicherheit aller EU-Mitgliedsländer. Der Gasstreit hat sowohl funktionelle als auch strukturelle Gründe geliefert, warum die Herausbildung eines gesamteuropäischen Gasmarkts politisch vorangetrieben werden sollte. Zumindest zweierlei spricht dafür, Fragen der Versorgungssicherheit auf europäischer Ebene zu koordinieren: Erstens lässt sich Energieversorgungssicherheit arbeitsteilig effizienter erreichen. Zweitens ist die Marktmacht in den letzten Jahren stärker auf die Seite jener Produzentenländer gewandert, in denen große Staatskonzerne dominieren. Deswegen ist es sinnvoll, die Größenvorteile des EU-Marktes zu nutzen und dafür auch infrastrukturell die Voraussetzungen zu schaffen. Die Abschaffung der Destinationsklausel (das gelieferte Gas darf nur am Bestimmungsort verbraucht werden) in den Langfristverträgen ist auf rechtlicher Ebene ein erster Schritt dazu gewesen. Zudem setzt man in Brüssel darauf, dass ein funktionierender Binnenmarkt auf längere Sicht zu mehr Kohärenz und Abstimmung bei den Energieaußenpolitiken der EU-Mitgliedstaaten beiträgt. Vor allem aber wird das Prinzip der Energie-solidarität an Bedeutung gewinnen. Und dieses Prinzip liegt auf einer Linie mit den europäischen Werten und in der Tradition des Stabilitäts-, Prosperitäts- und Friedensprojekts der europäischen Integration, an deren Wiege, wenn man so möchte, bereits zweifach energiepolitische Kooperationen standen: im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der EURATOM. Wenn der Weg zu einer vergemeinschafteten Energiepolitik auch steinig und weit ist, so ist eine weitere Europäisierung der nationalen Energiepolitiken doch ein wichtiger und unabdingbarer Schritt.

Am Horizont zeichnen sich indes sehr deutlich Konflikte auf europäischer Ebene ab, die dringend einer politischen Lösung bedürfen. Dazu gehört nicht nur die Frage, wo Verantwortlichkeiten und Kompetenzen in Energiefragen angesiedelt werden. Die Unternehmen sind und bleiben die Hauptakteure im Bereich der Energieversorgung. Vor allem wird es jedoch um die Frage der Kosten- und Lastenverteilung gehen.

Länder wie Deutschland, die bereits ihre Hausaufgaben gemacht haben, standen in der Krise vom Januar 2009 trotz ihrer hohen Importabhängigkeit und der großen Bedeutung von Gas im Energiemix besser da und waren in der Lage, andere Länder mitzuversorgen. Sie liefern also Beispiele dafür, dass sich die Krisenreaktionsmechanismen und das Subsidiari-

tätsprinzip bewährt haben. Für andere Staaten gilt dies nicht. Damit stellt sich das Problem des Trittbrettfahrertums und der Lastenverteilung. Es spricht einiges dafür, Kriterien und Ziele eines kollektiven Notfallsystems gemeinsam zu formulieren. Das bedeutet im Klartext mehr Austausch und Transparenz und eine bessere Abstimmung der nationalen Krisenpläne vor allem für regionale Gasnetzverbände.

Die EU wird sich vor allem mit der Frage der Finanzierung und Finanzierbarkeit einer gemeinschaftlichen Energieversorgungssicherheit beschäftigen müssen. Der Ausbau von Pipelinenetzen und der Transportinfrastruktur allgemein setzt hohe Investitionen voraus, die letztlich nur amortisiert werden, wenn genügend Gas transportiert wird. Dabei ist die künftige Entwicklung des Gasverbrauchs in der EU schwer abzuschätzen. Die Gefahr von »stranded investments« ist also hoch. Der Ruf nach Diversifizierung und einem Ausbau der Importinfrastruktur stellt die Gasunternehmen vor die Forderung nach Mehrinvestitionen, die aus rein betriebswirtschaftlichem Kalkül nicht getätigt würden. Die Unternehmen müssen ihr Bezugsportfolio abgleichen mit ihrem Absatzportfolio. Wenn etwa wie in Deutschland 100 Milliarden Kubikmeter Erdgas jährlich importiert werden und diese Menge zu rund 95 Prozent über Langfristverträge bis nach 2030 gesichert bzw. gebunden ist, besteht keine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit, weiter zu diversifizieren. Letztlich profitieren Unternehmen sogar eher von angespannten Märkten. Diese Tatsache hat Konsequenzen für die Frage, wer die Kosten übernimmt, die mit einem Mehr an Energiesicherheit verbunden sind. Überschusskapazitäten müssen finanziert werden. Damit könnte sich letztlich so etwas wie ein Paradigmenwechsel in der EU abzeichnen, denn bisher hebt die Regulierung darauf ab, zu geringstmöglichen Kosten Dritten den Zugang zu Netzen offen zu halten. Von diesem System sind keine Investitionsschübe zu erwarten, die nun aber allseits als vordringlich angesehen werden. Dies gilt nicht nur für den Ausbau der Pipelinenetze. Bei den Speichern, die in erster Linie Marktinstrumente sind, um saisonale Schwankungen auszugleichen, wird die Diskussion um eine Erhöhung der Bevorratung aus Versorgungssicherheitsgründen ebenfalls zu Veränderungen führen.

Deutschland, den deutschen Gasunternehmen und der deutschen Energiepolitik kommt auf allen Ebenen eine Schlüsselrolle zu: auf dem Binnenmarkt, weil Deutschland der zweitgrößte nationale Gasmarkt innerhalb der EU und ein zentraler Gasumschlagplatz

ist; gegenüber dem postsowjetischen Raum aufgrund der engen und langjährigen Beziehungen zur russischen Gaswirtschaft und der Funktion Deutschlands als Drehscheibe für russisches Gas in Europa. Die Position der Bundesregierung wird in Europa also gehört werden (müssen), wenn es darum geht, die Lehren und Konsequenzen aus der Krise zu ziehen. Gleichzeitig wird sich Deutschland sehr ernsthaft der Frage stellen müssen, welcher Nutzen und welche Kosten mit einer stärkeren Europäisierung verbunden sind. Ungeachtet dessen ist klar, dass die europäische Ebene für die deutsche Energiepolitik zusehends an Bedeutung gewinnen wird.

Gerade bei der Gestaltung der energiepolitischen Außenbeziehungen ist die Koordination mit den anderen EU-Mitgliedsländern wichtig. Das haben die Gaskrisen zwischen Russland und der Ukraine sehr deutlich gemacht. Hier liegt in der Tat die große Herausforderung für die deutsche und europäische Politik: die Energiemärkte der europäischen Nachbarschaft und des postsowjetischen Raums näher an die EU heranzuführen. Die wirtschaftliche Verflechtung der Unternehmen geht wünschenswerterweise mit einer stärkeren Verrechtlichung und Integration der Energiemärkte in einem gemeinsamen Energieraum einher, der Synergien auf allen Stufen des Gasmarkts schafft.

Die Energiekooperation mit Russland, der Ukraine und dem postsowjetischen Raum auf dem Prüfstand

EU-Instrumente und -Mechanismen

Um dem Ziel näher zu kommen, die Energiemärkte in der Nachbarschaft an die Union heranzuführen, kann die EU auf eine Reihe von bilateralen und multilateralen Instrumenten zurückgreifen, mit deren Hilfe sie ihre ordnungspolitischen Leitlinien in konzentrischen Kreisen und Schritt für Schritt zu exportieren sucht.³⁴ Diese Politiken und Mechanismen folgen dem Prinzip der graduellen Konvergenz, das heißt der Übernahme einzelner Bestandteile des gemeinsamen Gesetzesbestands der EU, des *Acquis Communautaire*. Als Konvergenzprogramme beruhen sie auf dem politischen Willen der Adressatenländer, diese Bestandteile zu implementieren.

Der innere Kreis, in dem die nationalen Gesetze schon weitgehend mit den EU-Normen harmonisiert worden sind, besteht aus den EFTA-Staaten und den Mitgliedern des Europäischen Wirtschaftsraums. Dazu gehört auch der wichtige Energielieferant Norwegen. In diesem Kreis ist der gemeinsame Gesetzesbestand der EU, der *Acquis Communautaire*, zu weiten Teilen übernommen worden.

Den nächsten Kreis bildet die am 1. Juli 2006 in Kraft getretene *Energiegemeinschaft*, der neben den Mitgliedstaaten der EU auch die südosteuropäischen Staaten angehören. Wesentliche Elemente dieser Gemeinschaft sind die Harmonisierung der Rechtsnormen, die Ausdehnung des freien Strom- und Gas Handels sowie eine koordinierte Nachfragesteuerung, die den Prinzipien der Energieeffizienz und der Umwelt- und Klimaverträglichkeit folgt. Der Vertrag der Energiegemeinschaft sieht explizit die Möglichkeit vor, neue Mitglieder aufzunehmen. Im Sommer 2009 soll der Beitritt der Ukraine verhandelt sein. Daran schließt sich ein zeitlich abgestimmter mehrstufiger Implementationsprozess an (siehe Kasten, S. 31).

Energie ist auch ein bedeutender Aspekt in der EU-Nachbarschaftspolitik und der im Mai 2009 offiziell begründeten Östlichen Partnerschaft. Die Vision

³⁴ Siehe auch Kirsten Westphal, »Liberalisiert, monopolisiert, fixiert. Antinomien des Energiemarkts in Europa«, in: *Osteuropa*, 57 (2007) 2–3, S. 241–256 (Themenheft »Inklusion, Exklusion, Illusion. Konturen Europas: Die EU und ihre Nachbarn«).

hinter diesen Initiativen ist es, den gemeinsamen Markt zu erweitern, mit den angesprochenen Staaten eine rechtliche Grundlage in Form gemeinsamer kommerzieller und ökologischer Normen zu schaffen, aber auch Anreize zu setzen, die Staaten des kaspischen Raums, des Nahen Ostens und Nordafrikas über neue Infrastrukturprojekte an den europäischen Markt zu binden. Zu den Staaten in diesem sozusagen äußeren Kreis gehört auch Russland. Hier ist legale Harmonisierung und Annäherung Verhandlungssache.

Die EU hat damit seit 2003 eine Akzentverschiebung gegenüber ihrer Politik in den 1990er Jahren vorgenommen. Sie trägt inzwischen der Entwicklung in den Governance-Strukturen der internationalen Energiebeziehungen und der gestiegenen Bedeutung von Erdgas stärker Rechnung und verfolgt nun mit der Schaffung einer pan-europäischen Energiegemeinschaft einen geopolitischen und geo(energie)ökonomischen Ansatz. Die EU bietet damit den osteuropäischen Nachbarländern einen alternativen Ordnungs- und Integrationsrahmen. Auf dem Papier sind das weitreichende Projekte und Ziele. An der Umsetzung aber fehlt und hapert es sowohl in Brüssel als auch in den Adressatenländern.

Energiekooperation mit der Ukraine: Weit in der Formulierung, weit zurück in der Umsetzung?

Nachbar Ukraine

Um es vorwegzunehmen: Für die hochgesteckten Ziele der EU im Hinblick auf die Energiekooperation mit der Ukraine war der russisch-ukrainische Gasstreit ein herber Rückschlag, der die Kluft zwischen Wunsch und Realität klar hat zutage treten lassen. Die politische und energiewirtschaftliche Situation in der Ukraine lässt Zweifel daran aufkommen, ob das Ziel eines gemeinsamen Energieraums realisiert werden kann. Letztlich können externe Akteure wie die EU nur Anreize und Mittel bereitstellen, der gesellschaftliche und politische Wandel und die ihn begleitenden Reformen aber müssen von innen initiiert werden.

Die Energiegemeinschaft

Die Energiegemeinschaft ist am 1. Juli 2006 in Kraft getreten.^a Sie orientiert sich an den Prinzipien der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und setzt sich zum Ziel, eine stabile und sichere Energieversorgung zu gewährleisten.

Im Zentrum stehen der Strom- und der Gassektor. Aufgabe der Energiegemeinschaft ist es, in diesem Bereich die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien zu organisieren, einen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmen für die Energienetze und den -handel zu schaffen.

Wesentlicher Punkt für die Vertragsländer, die nicht Mitglieder der EU sind, ist die Übernahme der energierelevanten Teile des gemeinschaftlichen rechtlichen Besitzstands der Union, also all derjenigen Regelungen, die sich auf die Bereiche Strom, Gas, Wettbewerb, Erneuerbare Energien und Umwelt beziehen.

Für alle Unterzeichner des Vertragswerks ist der Abschnitt über die Energienetze und Energiemärkte wichtig. Er enthält Bestimmungen, die darauf ausgelegt sind, einen gemeinsamen, einheitlichen Markt zu schaffen, was letztlich das Kernziel des Vertrags ist.

Vertragspartner sind die Europäische Union, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Übergangs-

verwaltung der VN für das Kosovo. Beobachterstatus haben Georgien, Moldova, Norwegen, die Türkei und die Ukraine.

Der Vertragsprozess sieht je nach Land bzw. Region unterschiedliche Stufen der Umsetzung vor. In Abhängigkeit vom Mandat verhandeln die Vertragsparteien einen Zeit- und Implementationsplan. Dabei erfolgt zunächst eine Bestandsaufnahme dessen, was im Land bereits umgesetzt ist. Dann wird ein Zeitrahmen für die Implementation der einzelnen Vertragsabschnitte ausgehandelt. Für Fälle der Nichterfüllung bzw. -einhaltung ist ein Streitschlichtungsmechanismus vorgesehen. In wiederholten Fällen der Nichterfüllung können einzelne Rechte, die aus dem Vertrag erwachsen, suspendiert werden. Die Sanktionsmöglichkeiten, sowohl die positiven als auch die negativen, sind aber sehr eingeschränkt.

^a Siehe »Beschluss des Rates vom 29. Mai 2006 über den Abschluss des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft durch die Europäische Gemeinschaft« (2006/500/EC), in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 198/15–17, 20.7.2006, und *Treaty Establishing the Energy Community*, 25.10.2005, <www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Legal/Treaty>; auch Franz-Lothar Altmann, *Südeuropa und die Sicherung der Energieversorgung der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2007 (SWP-Studie 1/2007)

Die Energiekooperation der EU mit dem Nachbarn und Transitland Ukraine gründet vor allem auf zwei Mechanismen und Instrumenten: die EU-Nachbarschaftspolitik und die Energiegemeinschaft. Erklärtes Ziel dieser Kooperation ist die Integration der Energiemärkte. Vor allem nach der orangenen Revolution 2004/05 und dem Start der Europäischen Nachbarschaftspolitik 2004 war auf Seiten Brüssels die Zuversicht groß, das »Modellland« Ukraine (energie-) wirtschaftlich an die EU heranführen zu können. Der Aktionsplan der Union sieht im Bereich Energie ein breites Spektrum an Kooperationen vor. Angestrebt werden unter anderem eine stärkere Konvergenz der Energiepolitiken, die Harmonisierung der rechtlichen und regulativen Grundlagen, die Teilnahme der Ukraine an EU-Energie-Programmen sowie die Unterstützung des Landes beim Ausbau der erneuerbaren Energien und bei der Erhöhung der

nuklearen Sicherheit.³⁵ Bereits im Dezember 2005 haben die EU und die Ukraine ein Memorandum of Understanding unterzeichnet, das als Schlüsseldokument für die Energiekooperation mit der Ukraine betrachtet wird.³⁶ Das darin vereinbarte Programm ist sehr ambitioniert. Das Memorandum enthält unter anderem Road Maps für die Integration der Strom- und Gasmärkte, für die Erhöhung der Energieversor-

³⁵ European Commission, *Annex to the Green Paper »A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy«, What Is at Stake – Background Document*, COM (2006) 105 final, SEC (2006) 317/2, Brüssel, S. 37 (Commission Staff Working Document), und dies., *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM (2004) 373 final, Brüssel, 12.5.2004, S. 17.

³⁶ *Memorandum of Understanding of Co-operation in the Field of Energy between the European Union and Ukraine*, Kiew, 1.12.2005, <http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/bilateral/ukraine/doc/mou_en_final_en.pdf>.

gungssicherheit und die Modernisierung der Transitleitungen für Öl und Gas.

Im Rahmen dieser sektoralen Zusammenarbeit soll bis Sommer 2009 außerdem der Beitritt der Ukraine zur Energiegemeinschaft verhandelt werden. Damit haben beide Seiten die schrittweise Übernahme der energierelevanten Teile des *Acquis Communautaire* durch die Ukraine im Visier. Daneben verhandeln Kiew und die EU über ein Assoziationsabkommen, dessen politische Teile schon beschlossene Sache sind, während über die Modalitäten der Freihandelszone erst noch eine Einigung gefunden werden muss.

Für die genannten Kooperationsvorhaben stehen nicht nur ENPI-Gelder aus der Nachbarschaftspolitik und im Rahmen des INOGATE-Programms (Interstate Oil and Gas Transport to Europe), sondern auch Mittel aus der Baku-Initiative³⁷ und der Initiative Schwarzmeersynergie³⁸ zur Verfügung. Ziel all dieser Politiken der EU ist die Förderung der regionalen Kooperation, die Erhöhung der Energiesicherheit und eine nachhaltige Energiepolitik. Sie haben damit aber auch gleichzeitig eine geopolitische Komponente, da die EU mit Hilfe dieser Instrumente ihre Strukturprinzipien in die Nachbarschaftsregion projiziert.

Das Transitnetz der Ukraine und Speicherfragen

Ein Sonderfeld der Energiekooperation zwischen der EU und der Ukraine ist die Sanierung des Gastransportsystems. Die Union hatte dieses Thema bereits vor dem Gasstreit auf der Agenda. Eine Studie der EU-Kommission von 2007 schätzt den Finanzbedarf für die notwendigen Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten auf 2,5 Milliarden Euro. Das Transitnetz der Ukraine ist eines der großen politischen und ökonomischen Aktivposten des Landes. Kiew hat ein massives Interesse daran, die durchgeleiteten Mengen auf dem heutigen Niveau zu halten und sich gleichzeitig einen möglichst umfassenden Zugriff auf die Transiteinnahmen zu sichern. Am 23. März 2009 verständigte man sich bilateral darauf, dass die EU die nötigen Mittel von 2,5 Milliarden Euro bereitstellt. Voraussetzung sind aber energiepolitische Reformen in der

Ukraine und insbesondere die Schaffung einer von der staatlichen Naftogaz unabhängigen Betreibergesellschaft. Dieses Agreement hat auf Seiten Russlands, das außen vor blieb, für große Verstimmung gesorgt.

Es ist allerdings mehr als fraglich, ob die Vereinbarung von der Ukraine umgesetzt wird. Bisher hat es sich in der EU-Ukraine-Energiekooperation als Problem erwiesen, dass man zwar sehr detaillierte Zeitpläne für die Reformen und die einzelnen Schritte aufgestellt hat, deren Implementierung aber selten überprüft wird. Die EU hat hier ein »Evaluierungsproblem«, das eng mit der Ungewissheit zusammenhängt, welche Sanktionsmöglichkeiten überhaupt gegeben wären.

Mit dem Gasstreit 2009 hat die Idee eines Konsortiums, die 2002 schon einmal diskutiert worden war, vor allem auf europäischer Seite wieder an Aktualität gewonnen.³⁹ Grundvoraussetzung dafür wäre allerdings die Schaffung von mehr Transparenz vor allem im Bereich des Gastransits, aber auch in dem des Speicherbetriebs. Solange es im ukrainischen Gassektor nicht grundlegende Reformen gegeben hat, bis hin zu Gesetzesänderungen und Privatisierungen, wird man der Konstituierung eines Konsortiums kaum näherkommen, egal ob in der Form eines Konzessionsnehmers, als Betreiberkonsortium oder als Anteilseigner. Denkbar ist aber auch eine kooperative Zusammenarbeit unterhalb einer ausländischen Beteiligung, etwa in Form einer aus westlichen Unternehmensvertretern zusammengesetzten Expertenkommission, die die Ukraine in erster Linie in Fragen der internen Restrukturierung und der Buchhaltung der Naftogaz, aber auch der energiepolitischen Reformen berät. Schon als Beitrag zu einem besseren Informationsfluss sollte diese Option vorangetrieben werden.

Eng verknüpft mit der Frage des Transitbetriebs und möglicher neuer Krisensituationen ist das Problem der Gasspeicherauslastung. Im Juni 2009 wandte sich die ukrainische Regierung an die EU mit der Bitte um finanzielle Hilfe in Höhe von 4,2 Milliarden US-Dollar. Mit dem Geld sollen die ukrainischen Speicher für den Winter aufgefüllt werden, auch um die Versorgung Europas zu gewährleisten. Dabei gehen die Angaben über die augenblickliche und die angepeilte Befüllung auseinander. Im Juni 2009 wurde vermutet, dass die Speicher ungefähr 19 Milliarden Kubikmeter

³⁷ European Commission, Directorate-General Energy and Transport, *Energy and Transport International Relations, Baku Initiative – Energy*, <http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caspian/energy_en.htm>.

³⁸ Dies., *Black Sea Synergy – A New Regional Initiative*, COM (2007) 160 final, Brüssel, 11.4.2007.

³⁹ Siehe dazu Elena Gnedina/Michael Emerson, *The Case for a Gas Transit Consortium in Ukraine: A Cost-Benefit Analysis*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Januar 2009 (CEPS Policy Brief 180).

enthalten. Timoschenko möchte sie mit 27 Milliarden Kubikmeter füllen, von anderer Seite sind auch 30 Milliarden genannt worden. Die Intransparenz im Bereich der Gasspeicherung ist hoch. Hier mehr Klarheit zu schaffen ist eine Herausforderung für die Energiesicherheit Europas, denn aus den Reservoirs könnten im Krisenfall Versorgungsengepässe überbrückt werden. Eine ebenfalls diskutierte Variante wurde wegen der damit verbundenen Unsicherheit verworfen: Europäische Firmen hätten Gas kaufen und in ukrainischen Speichern einlagern können. Das Risiko dieser Option erscheint aber hoch.

All diese Probleme verweisen auf das Grundübel: Der Ukraine fehlen die Geldmittel, nicht nur um das Transitnetz zu sanieren, sondern auch um die Gasrechnungen zu begleichen.

Die Energiebeziehungen EU-Russland: Zwischen komplizierter Kooperation und latenter Konkurrenz

Mehrere Phasen

Die Beziehungen zwischen der EU und Russland sind schwierig geworden, was sich auch in der Energiekooperation widerspiegelt. Das bilaterale Verhältnis unterlag in den letzten beiden Jahrzehnten durchaus einem Wandel, der aus russischer Sicht besondere Brüche aufwies, während die einzelnen Phasen aus (west-)europäischer Sicht in einer Art pfadabhängigem Prozess logischer aufeinander aufbauten.

Die erste Phase der Energiebeziehungen umfasst ungefähr die Zeit zwischen dem »Erdgasröhren-Geschäft« von 1970 über die nachfolgenden Lieferverträge bis zum Ende der Sowjetunion. Auf die Erfahrungen dieser Jahre gründet sich der Mythos von der Verlässlichkeit Russlands als Erdgaslieferant selbst in der Hochphase des Kalten Krieges.

Die zweite Phase bilden die 1990er Jahre, in denen die russische Gasindustrie zwar weitgehend in einem Konzern zusammengefasst erhalten blieb, während deren sich aber die Rahmenbedingungen in Russland, der GUS und Osteuropa grundlegend änderten. Diese Epoche ist in Russland mit der als traumatisch empfundenen wirtschaftlichen Talfahrt und der Finanzkrise 1998 verbunden. In diesen Zeitabschnitt fällt das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland, das derzeit neu verhandelt wird. Es ist 1994 unterzeichnet worden und nach dem Ende des Tschetschenien-Krieges 1997 in Kraft getreten.

Auch die Europäische Energiecharta und der Energiecharta-Vertrag stammen aus dieser Periode. Die Gazprom musste ihre Geschäftsbeziehungen auf eine neue Basis stellen. Sie hat sich dabei gegenüber den Ländern der GUS und des ehemaligen Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe nicht geschert, am Gashahn und an der Preisschraube zu drehen. Auch ostdeutsche Gasfirmen waren von dieser veränderten Unternehmenspolitik betroffen und in deren Folge zu einer zehnpromzentigen Preissteigerung genötigt.

Die dritte Phase ab 2000 fällt mit der Präsidentschaft Putins zusammen. Für sie kennzeichnend war ein stetig steigender Öl- und Gaspreis, der Russland zu einer stabilen Haushaltslage und wirtschaftlichem Aufschwung und zu einer Wiederherstellung seines Großmachtstatus verhalf, zumindest in den Energiebeziehungen. Das Verhältnis zur EU wurde komplizierter und Moskau verlangte immer offener nicht nur ein Mitspracherecht bei der Gestaltung der gemeinsamen Räume und der gemeinsamen Nachbarschaft, sondern auch in EU-Angelegenheiten selbst. Die Argumente Russlands sind nachvollziehbar, de facto allerdings übernahm das Land immer mehr die Rolle eines Veto- und Gegenspielers, weniger die eines konstruktiven Partners. In der EU ist die Euphorie, mit der noch Kommissionspräsident Prodi im Jahr 2000 zum Start des Energiedialogs mit Russland eine Verdoppelung der russischen Gasimporte gefordert hatte, inzwischen jedenfalls großer Ernüchterung gewichen.

Es steht zu vermuten, dass die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise eine neue, vierte Phase der Energiebeziehungen zwischen Russland und der EU einläutet. Denn der Bedarf für Gespräche, Informationsaustausch und gemeinsame Gegenmaßnahmen, zum Beispiel gegen Preisvolatilitäten, ist gestiegen, wodurch sich momentan ein Zeitfenster für eine wieder intensivere Kooperation öffnet. Wie weit das Fenster offen steht, hängt sehr stark von der Einschätzung ab, wie lange die Krise auf den Weltmärkten andauert.

Strukturfragen

Die russische Außenpolitik in Energiefragen konzentriert sich stark auf den Gassektor. Hier kollidiert sie auch am heftigsten mit der Politik der EU.

Gleichzeitig hat sich Russland sehr stark auf die großen Mitgliedstaaten der Union fokussiert, die auch Gazproms Partner Nummer eins sind: Deutschland, Italien und Frankreich. Der russische Konzern hat

bilaterale Deals mit deutschen, italienischen und französischen Firmen genutzt, um seine Position auf dem europäischen Energiemarkt zu festigen. So ist die Nord-Stream-Pipeline durch die Ostsee nicht nur ein vielzitiertes Beispiel für exklusive Paket-Deals, mit denen Unternehmen ihre Marktstellung in der EU durch vertikal integrierte Projekte mit der russischen Gazprom sichern, sondern auch ein Exempel dafür, dass partikuläre Geschäftsstrategien als Spaltpilz funktionieren und eine gemeinsame EU-Energiepolitik unterminieren. Die Tatsache, dass sich in der Vergangenheit Abstimmungsprozesse unter den EU-Partnern schwierig gestalteten und große Unternehmen der Mitgliedsländer ihre bilateralen Strategien verfolgten, leistete der klugen Geschäftsstrategie der Gazprom Vorschub.

Russland hat sich sehr klar der Forderung widersetzt, seinen Gassektor zu liberalisieren, die immer wieder von der EU, aber auch dem IWF an das Land herangetragen wurde. Das Transportmonopol der Gazprom, über das die russische Regierung ihre schützende Hand hält, ist stets einer der Hauptstreitpunkte zwischen der EU und Russland gewesen. Der russische Staat hält knapp über 50 Prozent der Aktienanteile an Gazprom. Das Unternehmen übernimmt auch eine besondere »soziale Funktion«, da es die russische Bevölkerung zu subventionierten Preisen, aber auch die russische Wirtschaft mit günstigem Gas versorgt. Diese Rolle der Gazprom ist hochpolitisch. Im Gegenzug für diese Zugeständnisse zahlt nämlich die Gazprom geringe Steuern und trägt im Gegensatz zu den Ölfirmen, die für rund ein Drittel des russischen Steueraufkommens stehen, mit nur circa 8 Prozent zum Staatshaushalt bei.⁴⁰

Die in besonderem Maße geschützte Stellung der Gazprom auf dem russischen Energiemarkt drückt sich aber noch in anderer Hinsicht aus: Neben dem Transport- und dem Exportmonopol hat sich das Unternehmen in den letzten Jahren auch den prioritären Zugriff auf Filetstücke des russischen Energiemarkts und der Gas- und Ölreserven sichern können. 2008 wurde das Gesetz »Über ausländische Investitionen in strategische Sektoren«⁴¹ verabschiedet und das

jenige »Über Bodenschätze«⁴² nochmals verschärft und zugunsten der beiden staatlich kontrollierten Konzerne Gazprom und Rosneft umformuliert. Sehr verkürzt gesagt gelten Onshore-Öl- und -Gasvorkommen ab einer bestimmten Größe (70 Mio. Tonnen und 50 Mrd. Kubikmeter) und alle Offshore-Vorkommen sowie die Unternehmen, die mindestens eines von diesen ausbeuten, nach diesen Gesetzen als strategisch. Ausländische Investitionen bedürfen dann eines staatlichen Genehmigungsverfahrens. Die Beschränkung von Auslandsinvestitionen im Energiesektor ist ein beständiges Streitthema zwischen Russland und der EU.

Konkurrierende Ordnungsmodelle

Brüssel hat außerdem als Ansprechpartner für Moskau immer eine eher untergeordnete Rolle gespielt, auch weil die EU als Akteur multilaterale und supranationale Strukturmuster abbildet und nach außen projiziert, die Russlands bevorzugter Vorstellung einer multipolaren, von souveränen Staaten getragenen Welt(un)ordnung entgegenstehen. Während Russland danach strebt, einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu bewahren, basiert das Politik- und Kooperationsmuster der EU auf Verträgen und gemeinsamen, allgemeinverbindlichen Normen.

Im Energiesektor gibt es mit Russland darüber hinaus eine Integrationskonkurrenz im postsowjetischen Raum. Als größter Energielieferant strukturiert Moskau diesen Raum der gemeinsamen Nachbarschaft über bilaterale und exklusive Verträge, die wegen der Machtasymmetrie vor allem entlang der russischen Interessen ausgehandelt werden. Die EU bietet den osteuropäischen Ländern mit ihren Initiativen für eine intensivere Energiekooperation einen alternativen Ordnungs- und Integrationsrahmen. Dies ist nicht nur auf energiepolitischer Ebene, sondern auch in geostrategischer Hinsicht von Bedeutung. Wegen der fundamentalen Unterschiede zwischen der EU und Russland im Hinblick auf die Rolle von Markt und Staat (Vorrang der Liberalisierung hier, hohe Regulierung dort; multilateraler Ansatz hier, bilaterales Vorgehen dort) entstehen konkurrierende Ordnungsstrukturen und -muster. Russland strukturiert als größter Energielieferant den Raum der gemeinsamen Nach-

des Landes und der Sicherheit des Staates von strategischer Bedeutung sind«].

⁴² *Federal'nyj zakon ot 21 febralja 1992 goda N 2395-I »o nedrach«* [Föderatives Gesetz vom 21. Februar 1992 ... über Bodenschätze] mit den Änderungen vom 3.3.1995 N 27-F3 [usw.].

⁴⁰ Piotr Buras/Jonas Grätz, *Energiepolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach der Gaskrise*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009, S. 5, Fn. 9.

⁴¹ *Federal'nyj zakon ot 29 aprelya 2008g. N 57-FZ »O porjadkje osuščestvlenija inostrannyh investicii v chozjačebnyje obščestva, imejuščije strategičeskoje dlja obespečenija oborony strany i bezopasnosti gosudarstva«* [Föderatives Gesetz vom 29. April 2008 »Über die Regelung der Verwirklichung ausländischer Investitionen in wirtschaftliche Organisationen, die für die Verteidigung

barschaft über exklusive Verträge, die wegen der Machtasymmetrie vor allem entlang der russischen Interessen ausgehandelt werden.

Russland hat in den letzten Jahren gegenüber der EU verstärkt und sehr dezidiert seine Position als Produzentenland vertreten. Als Produzent definiert Russland Energiesicherheit vornehmlich als Nachfragesicherheit. Demnach ist es in erster Linie an einer kontinuierlichen Abnahme des Gases zu Preisen interessiert, die ihm erlauben, Investitionen zu tätigen, diese zu amortisieren und dabei höchstmöglichen Profit zu erzielen. Damit einher geht auch die Strategie, die Wertschöpfungskette zu vertiefen, das heißt, auch am Transport, Weitervertrieb und Verkauf des Gases an Endkonsumenten mitzuverdienen. Dieses Bestreben ist durchaus nachvollziehbar, denn das meiste Geld im Erdgassektor wird am Gaszähler des Endverbrauchers verdient, nicht am Bohrloch. Insofern ist es für ein gasproduzierendes Unternehmen äußerst rational, im Weiter- und Endvertrieb aktiv zu werden, indem es Joint Ventures gründet und Anteile an Firmen übernimmt, die in diesem Bereich tätig sind.

Die oben skizzierten verschärften Rahmenbedingungen in Russland und das parallele Bestreben des Konzerns, die Aktivitäten in Europa weiter auszubauen, haben in der EU als Gegenreaktion eine Debatte über den reziproken Zugang zum russischen Markt und zur russischen Infrastruktur angeheizt. Reziprozität ist allerdings kein geltendes Rechtsprinzip auf internationaler Ebene. Russland hat in der jüngsten Vergangenheit immer nachdrücklicher mit dem Argument gekontert, die EU bediene sich doppelter Standards, wenn es um den Zugang fremder Firmen zu ihren Märkten gehe. Hier offenbart sich eine eklatante Divergenz in der Wahrnehmung, aber auch das Geschick der russischen Verhandlungsführung.

Während die EU danach trachtet, gleiche Rahmen- und Ausgangsbedingungen auf regulativem Weg zu schaffen, bewertet Russland das wechselseitige Verhältnis eher von der Ergebnisseite her, das heißt danach, ob die Investitionsverpflichtungen und Profite etwa gleich verteilt sind. Diese Herangehensweise bedeute, wie Moskau betont, eine »Ökonomisierung« der Wirtschaftsbeziehung, die den rein kommerziellen Rationalitäten einer Profitmaximierung den alleinigen Vorrang einräume. Russland kontert damit Anschuldigungen von europäischer Seite, das Land ordne seine Energiebeziehungen politischen Kalkülen unter, und argumentiert seinerseits, die EU und einige Mitgliedstaaten würden selbst eine »Politisierung«

und »Versicherheitlichung« der Energiepolitik betreiben. Russland ist also bemüht, seine Strategie als »ökonomisch rational« zu verkaufen und hat sich auch in den Streitigkeiten mit der Ukraine immer auf dieses Erklärungsmuster bezogen.

So stehen sich, was den gesamteuropäischen Energiemarkt angeht, unvereinbare Handlungsleitlinien und Ordnungsmodelle gegenüber, wodurch die Energiebeziehung letztlich in der Tat politisiert wird. Die EU hatte in diesem Bereich lange auf die Etablierung freier und kompetitiver Märkte gesetzt. Sie sieht gerade in der Schaffung eines gemeinsamen rechtlichen Rahmens eine wichtige Grundvoraussetzung für gleiche und allgemeingültige Ausgangsbedingungen, die der Politisierung der Energiebeziehungen einen Riegel vorschoben. Bisher hat sich Russland sehr gezielt einer Verrechtlichung und Verregelung und damit der Bildung eines gemeinsamen Energie-raums entzogen. Die politische Strategie Russlands fällt in diesem Punkt klar mit den Unternehmensinteressen der Gazprom zusammen. Oder anders ausgedrückt, der Einfluss der Gazprom auf die russische Regierung hat bisher konstant dazu geführt, dass entscheidende Initiativen der EU, die energiewirtschaftlichen Beziehungen wie zum Beispiel im Energiecharta-Vertrag international zu verrechtlichen, untergraben wurden.

Die Gazprom profitiert von den fragmentierten, segmentierten Märkten. Sie kann sich gerade in postsowjetischen Märkten auf alte Beziehungsnetze stützen. Die Etablierung allgemeingültiger marktwirtschaftlicher Regeln und die damit einhergehende Schaffung von mehr Rechtssicherheit hingegen würden zumindest mittelfristig die Konkurrenz westlicher Firmen erhöhen. Außerdem ermöglicht ihr der Rückgriff auf staatliche Ressourcen ein risiko-reicheres Vorgehen in diesen Ländern. Sie hat also auch in Zeiten einer weltweiten Finanzkrise komparative Vorteile.

Vor diesem Hintergrund muss auch der Vorschlag Russlands gedeutet werden, anstelle des institutionellen Rahmens, der durch den Energiecharta-Vertrag gebildet wird, eine neue Organisation für die europäisch-postsowjetischen Energiemärkte zu schaffen, die sich auch aus den wichtigen Gasfirmen zusammensetzt.⁴³ Eine solche Lösung allerdings würde die Machtasymmetrie zwischen privaten und staatlich

⁴³ »Nowyj ambicioznyj projekt Rossii dolžen zamenit' energochartiju« [Neues ambitioniertes Projekt Russlands soll die Energiecharta ersetzen], in: *Kommersant*, 24.2.2009.

kontrollierten Firmen festschreiben. Die Politisierung der Energiebeziehungen hat Russland sowohl im Machtverhältnis mit der EU und ihren Mitgliedstaaten genutzt als auch für die Kooperation mit anderen Energieproduzentenländern, die ebenfalls häufig von einem antiwestlichen Impetus getragen waren und weitreichende Verträge im Energie- und Militärbereich umfassen.

Die Unterschiede in den energiepolitischen Strategien Russlands und der EU erschöpfen sich aber nicht nur in der Rolle, die dem Staat und den Unternehmen in diesem Politikfeld zugewiesen werden, sondern zeigen sich auch in der Divergenz der Ebenen, auf denen beide Seiten bevorzugt agieren: Die Europäische Union, der an einem gemeinsamen Energiebereich gelegen ist, möchte die dafür grundlegenden Normen und Regeln auf der Makroebene setzen. Im Hinblick auf Russland heißt dies, dass die EU stark an einer rechtlichen Harmonisierung und an einem umfassenden und detaillierten energiepolitischen Regelwerk im Rahmen des europäisch-russischen Partnerschaftsabkommens oder des im Mai 2003 vereinbarten Konzepts der »vier gemeinsamen Räume« interessiert ist. Russland dagegen bewegt sich bevorzugt auf der Mikroebene, ist also darauf fokussiert, einzelne Deals für die Erschließung von Feldern oder Pipelines zu vermitteln und zu arrangieren und diese am besten als integrierte Joint Ventures auszuhandeln, die alle Ebenen des Gasgeschäfts umfassen. Nach russischer Vorstellung sollte das neue Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) möglichst allgemein gehalten werden. Es ist daher keineswegs eine ausgemachte Sache, dass man in dem neuen Dokument ähnlich weitgehende Ziele verankert wie in dem vorangegangenen.

Für Moskau kommt hier ein psychologischer Faktor ins Spiel. Man sieht in dem 1997 geschlossenen PKA wie im Energiecharta-Vertrag Relikte der 1990er Jahre und Symbole der Bevormundung und Konditionierung Russlands durch den Westen. Aus russischer Sicht sind die damals im Energiekapitel des PKA fixierten Übereinkünfte schon sehr tiefgreifend. So heißt es etwa in Artikel 65 (1): »Die Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen der Grundsätze der Marktwirtschaft und der Europäischen Energiecharta vor dem Hintergrund der schrittweisen Integration der Energiemärkte in Europa.«⁴⁴ Das Papier war also in den letz-

⁴⁴ »Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und

ten Jahren geduldig, und diese Feststellung lässt ernüchtern auf die laufenden Verhandlungen blicken.

Exkurs: Der Energiecharta-Vertrag und die Medwedew-Initiative

Ein weiterer Konfliktpunkt ist der Energiecharta-Vertrag, den Russland zwar unterzeichnet, aber noch immer nicht ratifiziert hat. Gemäß den Vertragsbestimmungen muss Russland aber provisorisch all jene Vorschriften und Bestimmungen anwenden, die nicht nationalem Recht entgegenstehen.⁴⁵

Russland hat seit 2000 immer wieder deutlich gemacht, dass es Neuverhandlungen über ein internationales Energieabkommen möchte. Der jüngste Gasstreit mit der Ukraine diente nun ein weiteres Mal als Anlass, um den Energiecharta-Vertrag in Frage zu stellen. Im Februar 2009 forderte Ministerpräsident Putin auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos neue Verhandlungen über ein Rahmenwerk zur internationalen Energiesicherheit.⁴⁶ Im April unterbreitete Präsident Medwedew dann einen Vorschlag für ein ebensolches Vertragswerk bei einem Staatsbesuch in Finnland. Bemerkenswerterweise betont der russische Präsident darin, dass nachhaltige Energiesicherheit unteilbar ist und deswegen alle am Energiesystem

der Russischen Föderation andererseits – Protokoll 1 über die Einsetzung einer Kontaktgruppe für Kohle und Stahl – Protokoll 2 über Amtshilfe zur Einhaltung des Zollrechts – Schlußakte – Gemeinsame Erklärungen – Briefwechsel – Unterzeichnungsprotokoll zum Abkommen«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L327 vom 28.11.1997, S. 0003–0069.

⁴⁵ Das ist der Grund, warum Russland während des Gasstreits versuchte, sein Vorgehen auf zwei Ebenen juristisch zu rechtfertigen: einmal mit dem nachgeschobenen Verweis auf »force majeure«, zum anderen mit der Erklärung, man werde es als Bruch der russischen Gesetze und Zollbestimmungen betrachten, falls an den Gaslieferungen an die Ukraine weiter festgehalten würde. Die russische Führung gab sich alle Mühe, die drastische Lieferkürzung angesichts des Agierens der ukrainischen Führung als einzige Handlungsoption darzustellen; siehe »Predsedatel' pravitelstva Rossijskoj Federazii V.V. Putin proved rabočuju vstreču c predecadatelem Pravlenija OAO »Gazprom« A.B. Millerom« [Regierungschef der Russischen Föderation Putin führt ein Arbeitstreffen mit dem Vorstandsvorsitzenden der OAO Gazprom A. B. Miller durch], 5.1.2009, <www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentchairman/chronicle/archive/2009/01/05/1761134.htm> (Zugriff am 19.2.2009).

⁴⁶ »Putin Speaks at Davos« in: *The Wall Street Journal*, 28.1.2009, <<http://online.wsj.com/article/SB123317069332125243.html?mod=>> (Zugriff am 1.2.2009), und »Novyj ambicionyj projekt Rossii dolžen zamenit' energochartiju« [wie Fn. 43].

beteiligten Akteure an einen Tisch gebracht werden müssten.

Medwedew hat dabei durchaus die zwischenstaatliche Ebene im Blick, während der Vorsitzende des Energieausschusses in der Duma, Walerij Jazew, bei seiner Idee eines »Eurasischen Energieforums« ausschließlich die Energieunternehmen im Auge hatte. In vielerlei Hinsicht nimmt der Medwedew-Vorschlag die Prinzipien der G8-Erklärung von St. Petersburg aus dem Jahre 2006 und damit des Energiecharta-Vertrags auf. An zwei Punkten indes wird die russische Position und Herangehensweise in besonderer Weise deutlich: Streitschlichtung soll auf diplomatischem, nicht auf juristischem Wege erfolgen. Außerdem sieht der Plan den Aktiva-Tausch zwischen Unternehmen vor. Es liegt auf der Hand, dass Russland sich damit ein Instrument verschaffen will, das ihm Zugang zu neuen Märkten und externer Infrastruktur sichert. Die Gazprom baut so bereits ihr Netzwerk an strategischen Firmenallianzen auf.

Russland hat mehrfach die Prinzipien der Energiecharta bekräftigt, unter anderem auch beim G8-Gipfel in St. Petersburg oder im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU. Es ist damit zum einen schwierig einzuschätzen, was der Mehrwert einer neuen Deklaration sein könnte. Der ständige verbale Rekurs auf Prinzipien trägt, solange deren Implementierung und operative Umsetzung aussteht, zur Verwässerung ebendieser Prinzipien bei. Eigentlich gibt es nicht mehr so viele offene Punkte, und diese betreffen vor allem die Regelungen über den Transit und das Transitprotokoll selbst. Indem es Sachfragen immer wieder mit symbolischer Politik verquickt, hält Russland die Verhandlungen seit mehr als zehn Jahren in der Schwebe. Die Nicht-Ratifizierung des Energiecharta-Vertrags ist von der Führung in Moskau mittlerweile zu einem Symbol für das Wiedererstarben Russlands und seine zurückgewonnene Handlungsfreiheit stilisiert worden. Letztlich ist es aber so, dass Russland, vor allem im postsowjetischen Raum, von der Absenz internationaler Regeln für Transit, Handel und Investitionen schlicht profitiert.

Kann man auf Seiten der EU die Medwedew-Initiative konstruktiv aufnehmen? Nur scheinbar spricht einiges für das Aushandeln eines neuen Vertrags, also sozusagen einer »Energiecharta light«. Befürworter einer solchen Strategie müssen sich jedoch fragen lassen, ob das nicht der russischen Taktik in die Hände spielen würde. Letztlich könnten Verhandlungen über ein neues Vertragswerk nicht nur zu einem Forum-Hopping führen, sondern auch die Effektivität des

Energiecharta-Konferenzprozesses substantiell schwächen, ohne gleichzeitig ein Äquivalent zu schaffen.

Der Energiesektor als Kernbereich der Kooperation

Die Schaffung eines gemeinsamen Energierraums und mithin eines umfassenden rechtlichen und regulativen Rahmens ist ein wichtiges politisches Ziel der EU, denn die Fragmentierung und unterschiedliche Struktur der Märkte zwischen Dublin und Wladiwostok bergen Konflikte.

Derzeit steht das Fenster für eine Verbesserung der Kooperation besonders weit offen: Denn erstens sind Russland wie die Ukraine nach dem Gastreit in der Bringschuld. Zweitens trifft die Wirtschaftskrise beide Länder. Drittens gibt es eine Reihe von Sachargumenten, die eine intensivere Zusammenarbeit im Bereich Nachhaltigkeit und Energieeffizienz, aber auch Preisstabilität ratsam erscheinen lassen.

Dafür, die Integration auf den Energiemärkten voranzutreiben, spricht aus Sicht der EU zumindest zweierlei. Erstens kann eine sektorale Zusammenarbeit als Vehikel dienen, um sich bei umfassenderen Projekten wie der Freihandelszone und der Assoziierung der Ukraine mit der EU, aber auch der strategischen Partnerschaft mit Russland näherzukommen. Zweitens gibt es im Energiebereich vielfältige wechselseitige Abhängigkeiten, wirtschaftliche Vernetzungen und infrastrukturelle Verflechtungen, die bei allen Interessendivergenzen gewisse strukturelle Zwänge zur Kooperation mit sich bringen. Der Energiesektor ist zudem ein Feld, auf dem relativ leicht Synergien erzielt werden können, sowohl bei Einzelprojekten als auch im Bereich der rechtlichen und regulativen Harmonisierung. Es ist aber nicht ausgemacht, dass sich die sektorale Zusammenarbeit in energiepolitischen Fragen einfacher gestaltet als auf der Ebene der »großen« Außenpolitik, wo etwa das EU-Russland-Abkommen und das EU-Ukraine-Assoziationsabkommen verhandelt werden. Im Energiesektor wirkt ein Strukturkonservatismus fort und Reformen sind kostenintensiv, politisch wie finanziell. Dennoch wären von einer gesteigerten Kooperation in dieser innen-, außen-, sicherheitspolitisch und wirtschaftlich so relevanten Materie positive Spill-over-Effekte zu erwarten.

Die Ukraine ist ein Schlüsselland für die von der EU gewünschte Schaffung eines gemeinsamen Energierraums. Die große Herausforderung ist es, Russland konstruktiv in die Gestaltung eines solchen gemein-

samen Energieraums einzubinden. Allerdings hat der Gasstreit vom Januar 2009 das ohnehin schwierige russisch-europäische Verhältnis erneut schwer belastet, und auch die Abwärtsspirale wechselseitiger Enttäuschung, in der sich das ukrainisch-europäische Verhältnis seit einiger Zeit befindet, hat dadurch noch ein zusätzliches Drehmoment bekommen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Konsens in der EU, den relativ sauberen und effizienten Energieträger Gas weiterhin stark zu nutzen, sollte erhalten und nicht wegen einer neu aufgeflamnten Diskussion über Versorgungssicherheit in Frage gestellt werden. Moderne Gaskraftwerke sind hochflexibel und deswegen gut kombinierbar mit fluktuativen erneuerbaren Energien.

Netzausbau und Regionalverbände. Ein Beitrag zu mehr Energiesicherheit, der relativ schnell geleistet werden kann, besteht in der Ausarbeitung und Harmonisierung von Krisenplänen. Diese Vorsorgemaßnahme sollte einhergehen mit dem Bau von Interkonnektoren, dem Aufbau von Speicherkapazitäten, der Schaffung von Voraussetzungen für den Einsatz alternativer Brennstoffe und der Installierung von *reverse flow*-Kapazitäten.

Diese Aufgabe kann in Bausteinen und von den Beteiligten in unterschiedlichen Zeithorizonten erfüllt werden. Wichtig sind in einem ersten Schritt kleine, räumlich begrenzte Lösungen wie der Ausbau von Regionalverbänden im Ostseeraum, am Mittelmeer und in Mittel- und Südosteuropa. Diese Verbände sollten bereits regionale Notfallpläne entwickeln und Koordinationszentren bestimmen.

Diversifizierung ist unverändert das Gebot der Stunde. Dazu gehört auch der Ausbau von Flüssiggas-terminals. Sie können wegen der hohen Investitionen, die dafür nötig sind, ein wichtiges Element der Kooperation auf dem Weg der Konstituierung regionaler Verbände sein.

Die Nord-Stream-Pipeline ist ein bedeutsamer Beitrag zur Diversifizierung, verändert aber das Machtgefüge zwischen den östlichen Mitglied- und Transitstaaten der EU und dem russischen Nachbarn. Deswegen sollte das Projekt durch eine Pipelineverbindung mit Flussumkehrmöglichkeit von Deutschland nach Polen flankiert werden.

Nabucco und der zentralasiatische Faktor. Die Nabucco-Pipeline ist das zentrale Projekt des vierten (oder südlichen) Gaskorridors nach Europa. Auch bei diesem Vorhaben wäre es denkbar, zunächst einmal kleine Pipelineverbindungen zwischen der Türkei und Griechenland zu bauen und *reverse flow*-Kapazitäten zwischen Bulgarien und der Türkei zu schaffen.

Aus europäischer Sicht und im Dienste der Diversifizierung sollte diesem Projekt klare Priorität gegenüber der von Russland vorangetriebenen South Stream eingeräumt werden. Die EU wird von der Nachfrage her wohl beide Projekte brauchen können, die Weichen sollten aber vorrangig zugunsten von Nabucco gestellt werden, und zwar im Sinne eines »Sowohl-als-auch« und nicht eines »Entweder-oder«. Das Projekt hat mittlerweile hohe Symbolkraft. Zum einen wird es zum Testfall stilisiert dafür, wie ernst es der EU ist mit einer gemeinsamen Energiepolitik und einer größeren Diversifizierung. Zum zweiten kann der Bau dieser Leitung ein wichtiges Signal für Russland und die Ukraine sein, dass die EU mit Bestimmtheit ihre Konsequenzen aus dem Gasstreit zieht. Und drittens wird sich mit der Realisierung von Nabucco erweisen, ob Südosteuropa, das so stark von Gaslieferausfällen betroffen war, enger an die europäischen Gasnetze herangeführt werden kann. Perspektivisch gilt das auch für die Mitgliedstaaten der Energiegemeinschaft, die die EU mit den Ländern des Balkans unterhält.

Das Nabucco-Projekt verspricht auch noch einen ordnungspolitischen Mehrwert, der wenig beachtet wird. Die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass das Dreiecksverhältnis zwischen Russland, der Ukraine und Europa durch den zentralasiatischen Faktor beeinflusst wird. Würde Europa nämlich Gas aus dem kaspischen Raum beziehen, dann könnte man sich davon auch positive Effekte für die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen dort erwarten: Konkurrenz belebt das Geschäft und die höheren Verkaufspreise für zentralasiatisches Gas würden die Profite der Gazprom als Weiterhändler minimieren. Damit würde auch der Anreiz für intransparente Deals und die Erhaltung des Gastransportmonopols durch Russland geringer werden.

»Energiecharta plus«. Die Krise hat Vertrauen zerstört. Der Energiecharta-Vertrag und der ihn begleitende Konferenzmechanismus sind der einzige bestehende multilaterale Rahmen für den Austausch zwischen Produzenten-, Transit- und Konsumentenländern. Dieses Forum sollte entwickelt und noch stärker institutionalisiert werden. Der Energiecharta-Prozess könnte künftig auch für Konfliktprävention und die nun notwendig gewordene Vertrauensbildung genutzt

werden, indem man beim Energiecharta-Sekretariat zum Beispiel ein permanentes (oder auf Abruf bereit) Inspektorenteam bildet.

Um den Dialog mit Russland in konstruktive Bahnen zu lenken, sollten die Moskauer Vorschläge für eine neue Initiative im Bereich der globalen Energiesicherheit beim Wort genommen werden. Wünschenswert wäre aber, dass dieser Vorstoß in einen vertieften und substantiierten Energiecharta-Vertrag und nicht in eine Light-Version dessen mündet. Mit dem EU-Russland-Energiedialog steht außerdem seit dem Jahr 2000 ein institutionalisiertes Forum zur Verfügung, das die EU-Mitgliedstaaten stärker in Anspruch nehmen sollten.

Binnenmarkt und die Hausaufgaben der EU. Erstes Prinzip des EU-Binnenmarkts ist die einheitliche und klare Umsetzung des europäischen Wettbewerbs- und Kartellrechts. Das dritte Paket zur Liberalisierung des europäischen Energiemarkts muss unter Anerkennung dieses Prinzips geschnürt werden. Wenngleich aus EU-Sicht eine zunehmende Verflechtung zwischen europäischen Konzernen und der Gazprom im Hinblick auf die europäische Versorgungssicherheit von Vorteil ist, weil der russische Konzern dann beim Endverbraucher mitverdient, so gefährdet eine solche Verflechtung doch das Ziel des Wettbewerbs. Um es deutlich zu sagen: Das Risikoszenario besteht weniger im Zudrehen des Gashahns als im Aufdrehen der Preisschraube. Bei den Gaspreisen sind die Konsumenten kurz- und mittelfristig verwundbar, wenn auch eine wirkliche Preistreiberei dadurch gedeckelt ist, dass im Gassektor Substitutionsmöglichkeiten bestehen. Das Problem ist, dass Russland gerade im Energiesektor die derzeitigen Beziehungen nicht unter *win-win*-Vorgaben, sondern eher als Nullsummenspiel analysiert. Auch in Russland sollte sich die Erkenntnis durchsetzen, dass man im »Graumarkt« des Nachbarschaftsraums zwar komparative Vorteile hat, dass der Gazprom letztlich aber auch im EU-Gasmarkt mit seiner Liberalisierung keine Nachteile, sondern vielmehr neue Betätigungsfelder entstanden sind. Um diese Botschaft zu unterstreichen, ist es gut, dass das dritte Liberalisierungspaket weder Sonderregelungen für in- noch für ausländische Unternehmen vorsieht, sondern gleiche Maßstäbe anlegt.

Kooperation und Konditionierung. Was die Energiebeziehungen zwischen der EU und der Ukraine betrifft, so sind die Instrumente und Foren vorhanden, es fehlt aber an der beiderseitigen Ausgestaltung. Will man entlang der Abkommen vorankommen, müssen sich beide Partner dazu entschließen, die nötigen poli-

tischen und finanziellen Kosten auch wirklich aufzubringen. Ein Durchwursteln, wie es gegenwärtig praktiziert wird, wäre auf lange Sicht ein Problem. Auch hier bietet es sich an, konkrete Projekte mit ordnungspolitischen Schritten zu kombinieren. Wird der Beitritt zur Energiegemeinschaft bis Mitte 2009 verhandelt, dann sollten an die einzelnen Implementationsstufen Finanzmittel zum Beispiel aus der Europäischen Nachbarschaftspolitik, aber auch Sanktionen gekoppelt werden.

Transparenz im ukrainischen Energiesektor als unerlässliche Voraussetzung. Die EU könnte gegenüber Kiew deutlich machen, dass sie auch ein politisches Interesse daran hat, die Gasmengen, die durch die Ukraine transportiert werden, auf dem heutigen Niveau zu halten – nämlich dann, wenn das Land Reformen auf den Weg bringt und die Integration der Energiemärkte vorantreibt.

Grundvoraussetzung für ein europäisches Engagement muss aber die Bereitstellung der notwendigen Informationen und eine Erhöhung der Transparenz durch eine Restrukturierung der Naftogaz sein. Die Gaskrise schwelt wegen der schlechten Finanzlage in der Ukraine weiter. Ohne Finanzspritzen des IWF und anderer Finanzinstitutionen kann die Ukraine ihre Rechnungen kaum begleichen. Die bereitgestellten Gelder sollten an klare Konditionen wie die Herausgabe von Informationen und Messdaten geknüpft werden. Die EU verfügt derzeit wegen des gesunkenen Gasbedarfs in Europa infolge der Wirtschaftskrise über einen größeren Spielraum und hat stärkere Druckmittel in der Hand. Das Problem der Zahlungsunfähigkeit ist momentan sogar dringlicher als der Bedarf zur Sanierung des Pipelinenetzes.

Es ist aber absehbar, dass mit dem Anziehen der Konjunktur mittelfristig auch die zuletzt gesunkene Nachfrage nach Gas wieder anziehen wird. Deswegen müssen Lösungen für die Fragen des Transits und der Speicherung gefunden werden. Vor allem die Kompressor- und Messstationen in der Ukraine müssen technisch dringend überholt werden. Mittelfristig wäre denkbar, dass Kiew eine langjährige Konzession an ein Betreiberkonsortium aus europäischen, russischen und ukrainischen Unternehmen vergibt, das das Transitnetz leasen, betreiben und modernisieren würde. Auch bei den Speichern könnte ein Engagement europäischer Gasfirmen mittel- bis langfristig eine Option sein. Vorstellbar wäre zum Beispiel eine Mitwirkung mit dem Zweck, Gas für den europäischen Markt einzulagern. All diese Vorhaben werden aber ohne eine Lösung der skizzierten Grundübel des

ukrainischen Energiesektors (Intransparenz, Korruption, Reformunwillen) nicht zu realisieren sein.

Nachhaltige Energiesicherheit. Die größten noch unausgeschöpften Potentiale einer europäisch-ukrainisch-russischen Energiekooperation liegen im Bereich einer auf Nachhaltigkeit und auf stärkere Nachfrageorientierung gerichteten Energiepolitik. Die EU hat hier Vorbildcharakter, und das könnte in den energiepolitischen Beziehungen mit der Ukraine und mit Russland für *win-win*-Situationen genutzt werden. Der Ausbau eines effizienteren Energiesystems mit erneuerbaren Energien liegt im Interesse eines Gasexporteurs, denn moderne Gaskraftwerke sind hochflexibel und deswegen gut kombinierbar mit fluktuativen erneuerbaren Energien. Außerdem arbeitet die Gazprom daran, die Einsparpotentiale in Russland, die auf 45 bis 55 Prozent beim Gesamtenergiebedarf geschätzt werden, im Gassektor auszuschöpfen, um mehr Gas exportieren zu können. Zudem machen in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise antizyklische Investitionen nicht nur aus industrie- und arbeitspolitischen Gesichtspunkten Sinn, sondern auch, weil die derzeitige Entspannung auf den Energiemärkten nur von kurzer Dauer sein dürfte. Wenn die Wirtschaft nach dem Durchschreiten der Krise wieder anzieht, drohen Lieferengpässe und Preissprünge bei den fossilen Energieträgern. Insofern sind Investitionen in Gasnetze, die jetzt getätigt werden, ein Wechsel auf die Zukunft. Hier ist in der Tat die Politik gefordert. Sie muss wegen der langfristigen Investitionszyklen im Energiesektor einen neuen regulativen Rahmen für eine Transformation des Energiesystems setzen, und hier liegen auch die großen Potentiale einer Nachbarschaftsenergiepolitik.

Abkürzungen

CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
ECFR	European Council on Foreign Relations
EFTA	European Free Trade Association
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EU	Europäische Union
EURATOM	European Atomic Energy Community (Europäische Atomenergiegemeinschaft)
G8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IEA	International Energy Agency
INOGATE	Interstate Oil and Gas Transport to Europe
IWF	Internationaler Währungsfonds
Nato	North Atlantic Treaty Organization
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
VN	Vereinte Nationen