

Medwedjew beim Wort nehmen

Der Energiecharta-Vertrag und der Vorschlag des russischen Präsidenten für ein internationales Energierahmenabkommen

Kirsten Westphal

Im April 2009 hat der russische Präsident sein Konzept für ein internationales Rahmenabkommen im Energiebereich unterbreitet. Bisher ist der Vorschlag weitgehend unkommentiert verpufft. Das hängt auch damit zusammen, dass das Dokument nach dem russisch-ukrainischen Gaststreit von 2009 vor allem als ein weiterer Versuch gedeutet wurde, den Energiecharta-Vertrag zu unterminieren. Die Europäer aber sollten Medwedjew beim Wort nehmen. Man sollte seinen Vorschlag als Anstoß nutzen und auf die konkrete Ausgestaltung eines globalen Energierahmenabkommens drängen, und zwar in einer Weise, die über bereits existierende Dokumente wie die Erklärung der G8 zu Globaler Energiesicherheit von 2006 hinausgeht. Designiertes Forum dafür wäre der Energiecharta-Prozess mit dem Ziel, einen modifizierten Energiecharta-Vertrag auszuhandeln.

Der russische Präsident Dmitrij Medwedjew hat während seines Staatsbesuchs am 20. April 2009 in Helsinki ein Dokument mit dem sperrigen Titel »Konzeptioneller Ansatz zur neuen Rechtsbasis der internationalen Zusammenarbeit im Energiebereich (Ziele und Grundsätze)« präsentiert. Es gibt zunächst gute Gründe, warum der Vorschlag in Europa kaum diskutiert worden ist. Russland hat seit 2000 immer wieder Verhandlungen über ein neues internationales Energieabkommen gefordert. Darin wurde ganz überwiegend ein taktisches Manöver Moskaus gesehen mit dem Zweck, die russische Ablehnung des Energiecharta-Vertrags zu untermauern.

Der Energiecharta-Vertrag

Im Grunde gibt es mit der Europäischen Energiecharta von 1991 und dem rechtlich bindenden Energiecharta-Vertrag von 1994 (in Kraft seit 1998) ein internationales Regelwerk für die Energiekooperation.

In der Charta und dem Vertrag haben sich die Unterzeichner auf folgende Ziele und Grundsätze geeinigt: die Schaffung offener und effizienter, den Regeln des Marktes unterworfenener Energiemärkte; die Etablierung von günstigen Rahmenbedingungen für ausländische und private Investitionen; das Prinzip der Nichtdiskriminierung im Bereich Investitionen und Handel sowie das Prinzip des freien Transits ohne Berücksichtigung von Herkunft, Be-

stimmungsort oder Eigentumsverhältnissen. Der Leitsatz der nachhaltigen Entwicklung ist ebenfalls verankert.

Der Vertrag selbst ruht auf den vier Säulen Investitionsschutz (Abschnitt III), Handel (Abschnitt II), Transit (Art. 7) und Streit-schlichtungsmechanismen (Abschnitt V). Betont wird aber auch die staatliche Souveränität über natürliche Ressourcen (Art. 18). Es gibt ferner ein Zusatzprotokoll zur Energieeffizienz und zu Umweltaspekten. Damit hat der Vertrag im Grunde die Regeln und Prinzipien der WTO wie Nicht-diskriminierung und die Meistbegünstigungsklausel in die internationale Energiekooperation eingeführt. Abschnitt VII sieht zudem einen Konferenzprozess vor, der es den Vertragspartnern ermöglicht, Ergänzungen, Änderungen und Zusatzprotokolle auszuhandeln. Dieser Prozess mit seinen Unterarbeitsgruppen hat sich bereits als ein Forum der Kooperation, zum Beispiel im Bereich Effizienz, erwiesen.

Am Energiecharta-Prozess nehmen 51 Länder plus die Europäischen Gemeinschaften und Euratom teil. Mit dabei sind die EU-Mitgliedstaaten, die Schweiz, die Türkei, die Staaten der GUS und Japan. Fünf Länder (Australien, Island, Norwegen, Belarus und Russland) haben den Vertrag nicht ratifiziert. Für Russland und Belarus gilt die provisorische Anwendung gemäß Artikel 45, der die generelle Geltung des Vertrags vorsieht, sofern dem nationales Recht nicht entgegensteht. Die Nicht-Ratifizierung durch Norwegen, dem anderen großen Energieexporteur, fällt nicht so stark ins Gewicht, da es Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums ist, in dem das Prinzip der rechtlichen Harmonisierung mit dem gemeinsamen Gesetzesbestand der Europäischen Gemeinschaften greift.

Es ist zweifelsohne ein Schwachpunkt, dass die wichtigen arabischen Energieproduzenten sowie die USA, Kanada, Indonesien, Venezuela und Nigeria nur Beobachter sind. Hauptkritikpunkt der Produzentländer wie Norwegen ist, dass der Vertrag vor allem ausländische Investoren (und damit die Verbraucherländer) begün-

stige und ihnen weitgehende Rechte einräumt. Man sieht die eigenen Hoheitsrechte eingeschränkt. Es gibt also Diskussions- und Erweiterungsbedarf.

Russland im Energiecharta-Prozess

Russland als wichtigstem Energielieferanten Europas kam von vornherein eine Schlüsselposition im Konferenzprozess zu. Ende der 1990er Jahre ist die Frage des Transits (sowohl die Regelungen im Vertrag als auch das Transitprotokoll als Zusatz zum Vertrag) für Moskau zu einem Knackpunkt geworden, an den es die Ratifizierung gekoppelt hat. Umstritten ist vor allem Artikel 7 des Vertrags, der – ungeachtet von Herkunft, Bestimmungsort oder Eigentumsverhältnissen – das Prinzip des freien Transits festschreibt.

Streitpunkte beim Transitprotokoll sind unter anderem das »Erstverweigerungsrecht«, die Klausel »Regionale Wirtschaftsintegration« (REIO) und die Transittarife. Mit dem »Erstverweigerungsrecht«, das Gazprom durchsetzen möchte, soll nach den Vorstellungen des russischen Konzerns jeder Exporteur bei Auslaufen eines Transitvertrags zunächst als Erster wieder das Recht auf den Abschluss eines neuen Vertrags zu gleichen Transportvolumina haben. Bei der REIO-Klausel dreht sich der Streit darum, dass die EU als wirtschaftlich integrierte Region anerkannt werden will und ihrem Wunsch zufolge damit auf ihrem Territorium nicht die Regeln des Energiecharta-Vertrags, sondern die strikteren Regeln des EU-Binnenmarkts Anwendung für den Transport finden sollen. Russland wäre davon bei der Jamal-Europa-Pipeline und dem durch Polen verlaufenden Abschnitt betroffen, insofern als Transitverträge dann kürzere Intervalle aufweisen würden als die bestehenden Lieferverträge.

Mittlerweile ist es die Verquickung zwischen Symbolpolitik und Sachfragen, weshalb Russland die Verhandlungen seit mehr als zehn Jahren in der Schwebe hält. Noch schwerer wiegt aber, dass Gazprom bereits von Beginn an gegen eine Ratifizierung

lobbiert hat, während andere russische Energieunternehmen durchaus für eine Ratifizierung waren. Gazprom fürchtet um den Verlust seiner strategisch so wichtigen Position als »Nadelöhr« für zentralasiatisches Gas. Seine starke Stellung als Gaslieferant für Europa beruht auch auf dem Zukauf von zentralasiatischem Gas – je nach Nachfrage in Europa. Der entscheidende Punkt ist, dass die Gazprom das zentralasiatische Gas kauft und weiterverkauft, anstatt nur Transitdienstleistungen zu erbringen.

Russland ist seit 2002 wegen der JUKOS-Affäre, aber auch wegen des Streits um das Kovykta-Gasfeld in Ostsibirien und das Projekt Sachalin II in der internationalen Kritik. Das rechtliche Umfeld, heißt es immer wieder, sei für ausländische Investitionen zu unsicher. So wird mittlerweile am internationalen Schiedsgerichtshof in Den Haag über die Frage verhandelt, ob und in welchem Maße Russland auf Grund der vorläufigen Anwendung an den Energiecharta-Vertrag gebunden ist. Hintergrund ist die Enteignung von JUKOS-Teilhabern.

Angesichts dieses Verfahrens erklären sich auch die juristischen Manöver, mit denen Russland im Gaskonflikt 2009 sein eigenes Vorgehen zu rechtfertigen suchte, während es parallel wortreich über die angebliche Nutzlosigkeit des Vertrags lamentierte. In den laufenden Verfahren ist auch einer der Gründe zu vermuten, warum Russland trotz gegenteiliger Statements immer noch nicht die vorläufige Anwendung des Vertrags beendet hat: Russland fürchtet, dass es durch einen solchen Schritt die Bindungskraft des Vertrags vor dem Zeitpunkt der dann absehbaren offiziellen Beendigung eher noch betonen würde. Auch scheint das Kalkül zu obsiegen, dass man lieber weiter im Energiecharta-Sekretariat vertreten sein und aktiv am Prozess teilhaben möchte.

Der Vorschlag Medwedjews

Deshalb kann man den Vorschlag Medwedjews kaum losgelöst vom Energiecharta-Prozess sehen. Es mutet zunächst seltsam

an, dass Moskau nun ein rechtlich bindendes Rahmenwerk für die Energiekooperation fordert. Russland hat vom Status quo und dem Schwebezustand um den Energiecharta-Vertrag und sein Transitprotokoll bisher eher profitiert. Medwedjews Konzept ist außerdem nur das letzte Glied in einer Reihe ähnlicher Verlautbarungen: Putin hatte bereits im Februar 2009 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos in seiner Eröffnungsrede dafür plädiert, Verhandlungen über ein neues Rahmenwerk zur internationalen Energiesicherheit aufzunehmen. Der Sprecher des Energieausschusses der Duma, Jazev, war in der russischen Presse mit einem Vorschlag zu einem Energieforum der Konzerne zitiert worden, dessen Verwirklichung bestehende Asymmetrien zwischen privatwirtschaftlich geprägten und staatlich dominierten Konzernen untermauern würde.

Das Dokument, das der russische Präsident nun im April ohne vorherige diplomatische Konsultationen in Helsinki präsentierte, soll nach Angaben seines Sprechers »de facto die Energiecharta ersetzen«. Es beschreibt zunächst die Ziele, dann folgen auf zwei Seiten die zentralen Prinzipien einer neuen Rechtsbasis für die globale Energiekooperation. Anlage 1 enthält Elemente für ein Transitabkommen (eine Seite) und Anlage 2 eine Auflistung der Energierohstoffe und Erzeugnisse, für die das Rahmenwerk gelten soll.

Medwedjew argumentiert, dass die derzeitigen bilateralen und multilateralen Vereinbarungen unzureichend seien, um Konfliktsituationen vorzubeugen und diese zu bewältigen. Das Gebot der Stunde sei die »Entwicklung eines neuen universellen rechtlich bindenden Dokuments«, das alle bedeutenden Export-, Import- und Transitländer umfasst. Bemerkenswert ist die Formulierung, dass nachhaltige Energiesicherheit unteilbar ist und deswegen alle Akteure im Energiebereich eine gegenseitige Verantwortung für deren globale Gewährleistung tragen.

Die Formulierungen sind durchweg vage und wenig konkret. Das Konzept spiegelt

außerdem deutlich die Ambiguität der russischen Energiepolitik der letzten Jahre wider: Neben der Versorgungssicherheit möchte es die Nachfragesicherheit als Grundprinzip verankern. Hier geht es klar um die Sicherung des Preisniveaus, der Einkünfte und Renten aus dem Energieexport. Wie auch soll dieses Prinzip angesichts der Unsicherheiten in der Nachfrageentwicklung in der aktuellen Rezession implementiert werden? International wird bereits darüber diskutiert, wie man mehr Transparenz und einen intensiveren Informationsaustausch zwischen Produzenten und Konsumenten im Hinblick auf Prognosen und Investitionsprogramme schaffen kann. Im Gasbereich gibt es zudem jetzt schon Langfristverträge mit Take-or-pay-Klauseln. Der Vorschlag, dass Streit-schlichtung vorrangig auf diplomatischem (und optional unter Heranziehung von UN-Handelsregelungen) erfolgen soll, ist wesentlich weicher als die vergleichbaren, wenn auch in puncto Investitionen umstrittenen Regelungen des Energiecharta-Vertrags. Außerdem sieht der Vorschlag den Aktiva-Tausch zwischen Unternehmen als ein Instrument vor, um den Zugang zu Märkten und Infrastruktur zu sichern. Darin spiegelt sich die rationale Geschäftsstrategie der Gazprom wider, entlang der gesamten Wertschöpfungskette aktiv zu werden. Es fehlt hier allerdings ein Hinweis auf die Reziprozität der Regeln, sprich der Anwendbarkeit auch auf den russischen Markt, was unter Achtung des Prinzips der universellen Geltung erforderlich wäre.

Wenn man das Ganze nicht von vornherein als taktisches und innenpolitisches Manöver abtun möchte, sondern den Medwedjewschen Vorschlag wohlwollend liest, so steht das Dokument alles in allem im Einklang mit den Grundsätzen der Energiecharta, und viele Punkte sind im Energiecharta-Vertrag bereits rechtlich bindend formuliert. Anlage 2 ist darüber hinaus eine Kopie des Annex EM des Energiecharta-Vertrags.

Fazit

Es spricht viel dafür, den russischen Präsidenten beim Wort zu nehmen. Deutschland als enger Energiepartner Russlands sollte die Chance nicht verstreichen lassen, das Land konstruktiv in einen Verhandlungsprozess hin zu einem international bindenden Rechtsrahmen im Energiebereich einzubeziehen. Man hat schon einmal, während Russlands G8-Präsidentschaft 2006, die Gelegenheit verpasst, sich im Kreis der G8 auf mehr als eine Deklaration zu einigen. Vor allem sollte Russland das Konzept mit Leben füllen und rechtlich ausbuchstabieren. Dann könnte es sich zeigen, dass man in vielerlei Hinsicht nicht weit entfernt vom Geist und den Rechtsprinzipien des Energiecharta-Vertrags ist.

- ▶ *Inklusiv und global.* Russlands Initiative enthält einen wichtigen Punkt: Die zentralen Länder gehören an den Tisch. Der Zeitpunkt ist günstig, da das Bewusstsein für mehr Verregelung im Energiesektor und für die Notwendigkeit gestiegen zu sein scheint, die Kooperation im Bereich des Technologie- und Know-how-Transfers, in der Frage der Preisvolatilität und zum Zwecke einer größeren Konvergenz mit dem Klimaregime zu vertiefen. Um wichtige Produzenten- und Verbraucherländer dafür zu gewinnen, sind intensive diplomatische Anstrengungen notwendig, die zum Beispiel auch im Rahmen der G8 und G20 unternommen werden können.
- ▶ *»Energiecharta plus«.* Viel spricht dafür, diesen Prozess im Rahmen des Energiecharta-Vertrags zu verankern, nicht zuletzt das Gebot, ein Forum-Hopping zu verhindern. Der Präsidialsprecher Medwedjews hat eine solche Einbettung explizit als Option genannt. Das Ergebnis sollte keine *»Energiecharta light«*, sondern eine *»Energiecharta plus«* sein, ein Vertrag, der an manchen Stellen die Interessen der Energieproduzenten und Transitländer stärker berücksichtigt und einige Punkte, deren Reform ohnehin bereits diskutiert wird, modifiziert.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

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 1611-6364