

Energiebeziehungen zwischen Russland und der EU in der Krise

Meister, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meister, S. (2009). *Energiebeziehungen zwischen Russland und der EU in der Krise*. (DGAPaktuell, 4). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-349770>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Energiebeziehungen zwischen Russland und der EU in der Krise

Der ukrainisch-russische Gaskonflikt Anfang 2009 hat das Vertrauen zwischen Russland und der EU nachhaltig geschädigt. Während die russische Seite beanstandet, dass Brüssel zu wenig Druck auf Kiew ausgeübt habe und Gazprom gleichwertig mit Kiew für die Eskalation des Konfliktes verantwortlich mache, fühlen sich die Kritiker innerhalb der EU bestätigt, die vor einer zu engen Energieabhängigkeit von Russland gewarnt hatten. Sowohl der russische Vorschlag eines neuen Energierahmenvertrages als auch der eines Eurasischen Energieforums stießen in der EU bisher auf wenig Resonanz. Umgekehrt stellte der russische Premier Wladimir Putin inzwischen grundsätzlich die russische Unterschrift unter den Energiecharta-Vertrag in Frage. Gleichzeitig treibt Russland mit Nord Stream und South Stream seine bilateralen Energiebeziehungen mit einzelnen EU-Staaten weiter voran. Auf einer internationalen Gaskonferenz, die vom Zentrum Russland / Eurasien der DGAP am 19. Mai 2009 durchgeführt wurde, zeigte sich, dass trotz hoher gegenseitiger Abhängigkeit und den gravierenden Auswirkungen der Finanzkrise auf die gesamte Energiebranche beide Seiten im Moment zu keinen Kompromissen bereit sind. Russland und die EU sollten ihre Energiepolitik überdenken und mehr Bereitschaft für Entgegenkommen zeigen. Oberstes Ziel bleibt, die Energiepolitik zu entideologisieren und zu einem wichtigen Pfeiler strategischer bilateralen Beziehungen zu machen.

Chabarowsk-Gipfel ohne Ergebnis

Der EU-Russland-Gipfel am 21./22. Mai 2009 in Chabarowsk stand ganz im Schatten des Themas Energiesicherheit, brachte jedoch praktisch kein Resultat. Die EU-Russland-Beziehungen scheinen auf einem neuen Tiefstand angekommen zu sein, gibt es doch bei einer ganzen Reihe von Themen unterschiedliche Standpunkte. Der russische Vorschlag einer neuen Sicherheitsarchitektur für Europa stößt in der EU bisher auf wenig Zustimmung, das neue EU-Projekt einer Östlichen Partnerschaft wird in Moskau als Konkurrenzpro-

jekt für den postsowjetischen Raum wahrgenommen. Jedoch ist es vor allem das Thema Energie, was beide Seiten insbesondere seit dem Gaskonflikt Anfang des Jahres 2009 auf Konfrontation gehen lässt. Die fast dreiwöchige Lieferunterbrechung für Europa hat innerhalb der EU die Debatte über eine Diversifizierung der Energieversorgung beflügelt und den Trend zur Förderung alternativer Energiequellen und Pipelineprojekte verstärkt. Damit ist die Gasindustrie in Europa noch stärker unter politischen Druck geraten, die bereits seit Jahren unter wachsender Beobachtung der europäischen Regulierungsbehörden steht.

Die EU-Liberalisierungspolitik im Energiebereich

Die EU-Kommission treibt insbesondere im Gasbereich seit Jahren eine Entflechtungs- und Liberalisierungspolitik voran, die den Einfluss weniger großer Konzerne brechen und mehr Wettbewerb zum Vorteil der Kunden schaffen soll. Gleichzeitig ist Energiepolitik innerhalb der Union noch immer stark national geprägt, was die Kommission mit ihrer Liberalisierungspolitik verändern möchte. Das am 22. April 2009 durch das Europäische Parlament verabschiedete dritte Energiepaket sieht eine Trennung des Netzbetriebs und der Erzeugung von Energie vor. Die ursprünglich vorgesehene vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung der Energiekonzerne und ihrer Strom- und Gasübertragungsnetze wurde durch einen Kompromiss abgeschwächt. Die Mitgliedstaaten können zwischen drei Optionen wählen, bei denen neben der vollständigen Trennung u. a. die Energiekonzerne zwar Eigentümer der Netze bleiben, diese aber von unabhängigen Gesellschaften betreiben lassen können. Im Gegensatz zu dieser Entflechtungspolitik ist es das Ziel Russlands und insbesondere Gazproms, die gesamte Wertschöpfungskette zukünftig auch auf dem europäischen Energiemarkt anbieten zu können. Dies möchte die russische Regierung über einen neuen rechtlichen Rahmenvertrag für die Energiekooperation erreichen. Dazu zählen langfristige Abnehmerverträge, Garantien für Investitionen und der Zugang auf den attraktiven europäischen Endverbrauchermarkt.

Russische Gegenvorschläge

Auch als Reaktion auf die Gaskrise im Januar 2009 hat die russische Seite zwei Konzepte vorgestellt, die die Energiecharta ersetzen und die Interessen russischer Unternehmen stärker berücksichtigen sollen. Auf dem deutsch-russischen Rohstoffforum in St. Petersburg am 27. März 2009 präsentierte der Präsident der Russischen Gasgesellschaft, Walerij Jasew, erstmals einer internationalen Öffentlichkeit das Konzept eines Eurasischen Energieforums. Dieses soll aus einer freiwilligen Vereinigung aller wichtigen Energieproduzenten im euro-asiatischen Raum bestehen, unabhängig von

den jeweiligen nationalen Regierungen agieren und den Transit von Rohstoffen unter internationale Kontrolle stellen. Neben diesem aus der russischen Gasindustrie kommenden Konzept veröffentlichte am 21. April die russische Präsidialadministration Vorschläge für eine neue Energiecharta. Darin wird ein neues universelles internationales Energiedokument gefordert, welches die bestehende Energiecharta ablösen soll. Grundlegende Prinzipien dieses Abkommens sind die gleichberechtigte Verantwortung von Empfängern, Lieferanten und Transitstaaten von Energieressourcen für die Energiesicherheit, der Erhalt der staatlichen Souveränität über nationale Ressourcen, ein ungehinderter Zugang zu den internationalen Energiemärkten und der Schutz von bestehenden und zukünftigen Investitionen in diesem Bereich. Weiterhin werden Garantien über den Transit von Energieressourcen und -produkten gefordert, was vor allem die Rechte der Förderländer stärkt.

Insbesondere das Transitprotokoll des bestehenden internationalen Energiecharta-Vertrags wird von Russland kritisiert, da damit der Verlust über das Monopol des Pipelinesystems durch Gazprom verbunden wäre. Mit den neuen Vorschlägen für ein internationales Energieabkommen versucht Russland die eigene Position zu stärken und eine aktivere Rolle in der Energiedebatte mit der EU zu spielen. Grundsätzlich sollen die bestehenden Strukturen und damit die Monopolstellung Gazproms für Lieferungen von Rohstoffen aus dem postsowjetischen Raum geschützt werden. Russland möchte, dass die bestehenden Lieferverträge unangetastet bleiben und das Risiko für Lieferausfälle auf Exporteure, Transitländer und Empfänger gleichermaßen verteilt wird. Von russischer Seite wird kritisiert, dass die EU mit ihrer Energiepolitik Regeln setzt, ohne bei deren Aufstellung Lieferländer wie Russland in die Verhandlungen ausreichend einbezogen zu haben. Weiterhin fühlt sich Russland ungerecht durch die Energiepolitik der EU behandelt. Der Vizevorsitzende von Gazprom, Alexander Medwedew, kritisiert, dass einerseits Russland für die Lieferunterbrechungen 2006 und 2009 verantwortlich gemacht wird. Andererseits werden Projekte zur Diversifizierung der Energielieferungen nach Europa wie Nord Stream und South Stream in Europa kritisiert, da sie die Abhängigkeit

Europas von Russland erhöhen würden. Tatsache ist jedoch, dass die EU nur zu 25 Prozent von Gaslieferungen aus Russland abhängig ist, Russland dagegen über 80 Prozent seiner Energielieferungen nach Europa exportiert.

Konflikt um die Ukraine

Ein zentraler Streitpunkt zwischen Russland und der EU ist der Umgang mit der Ukraine. Die zwischen Brüssel und Kiew am 23. März 2009 unterschriebene Erklärung über die Modernisierung des ukrainischen Pipelinesystems stieß auf starke Kritik von Seiten Moskaus, da sie Russland nicht einschloss. Russische Regierungs- und Unternehmensvertreter kritisieren, dass es unmöglich sei, das ukrainische Pipelinesystem, durch das 80 Prozent der russischen Gaslieferungen nach Europa laufen, ohne Beteiligung von Gazprom zu modernisieren. Von Seiten Gazproms wird betont, dass diese in der Sowjetunion gebaute Pipelineinfrastruktur vollständig mit dem russischen System synchronisiert ist und beide nicht unabhängig voneinander funktionieren können. Die Kosten für die Modernisierung belaufen sich laut Aussage der ukrainischen Regierung auf 5,5 Mrd. Dollar, die durch internationale Geldgeber aufgebracht werden sollen. Tatsächlich erscheint es sinnvoll, dass ein Konsortium bestehend aus europäischen, russischen und ukrainischen Unternehmen die ukrainischen Anlagen modernisieren, warten und weiter ausbauen sollte. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die ukrainische Seite diese Infrastruktur nicht unter russische Kontrolle stellen möchte und ein Konsortium auch mehrere nicht-russische Unternehmen enthalten sollte.

Neuer Gaskonflikt?

Die russische Führung und Gazprom warnen seit Wochen vor einer erneuten Gaskrise mit der Ukraine. Diese Argumentation zielt einerseits darauf ab, die Bedeutung der eigenen Projekte (Nord Stream, South Stream) für die europäische Energiesicherheit hervorzuheben und der Kritik aus den EU-Staaten wegen zu starker

Lieferabhängigkeit von Russland zu begegnen. Andererseits gibt es Anzeichen, dass die Ukraine tatsächlich vor unüberbrückbaren Zahlungsschwierigkeiten steht. Der ukrainische Gasmonopolist Naftogas hat aufgrund fehlender Mittel die eigenen Gasreserven in den letzten Monaten aufgebraucht und die Lager nicht wieder aufgefüllt. Im ersten Vierteljahr 2009 hat Naftogas nur 2,5 Mrd. m³ Gas der bestellten 35 Mrd. m³ gekauft. Hinzu kommt, dass Naftogas im September 2009 500 Mio. Dollar für einen aufgenommenen Auslandskredit zurückzahlen hat. Bei einem Treffen zwischen den Premierministern der Ukraine und Russlands, Julia Timoschenko und Wladimir Putin, wurde keine Einigung über die Finanzierung von Schulden und der nötigen Reserven für die Wintersaison erzielt. Ministerpräsident Timoschenko hatte bereits im Februar in Moskau einen Kredit über 5 Mrd. Dollar angefragt, um die Zahlungsfähigkeit von Naftogas wiederherzustellen. Es zeigt sich, dass trotz der Ausschaltung des Zwischenhändlers Rosukrenergo noch immer keine dauerhafte Klarheit über die Höhe der Schulden, den Umgang mit bestellten, aber nicht abgenommenen Lieferungen und den Zahlungsmodalitäten besteht. Da bis zu den Wahlen in der Ukraine, die für Januar 2010 geplant sind, keine Bewegung in die ukrainische Position kommen wird, sind Lieferunterbrechungen im kommenden Winter nicht auszuschließen.

Handlungsoptionen der EU

Was sollte die EU tun? Die EU kann sich nicht aus den Energiebeziehungen zwischen Russland und der Ukraine heraushalten, da ihre Mitgliedstaaten Hauptleidtragende einer erneuten Lieferunterbrechung wären. Die Ukraine befindet sich in einer prekären ökonomischen und politischen Situation, aus der sie selbstständig nicht herauskommt. Um langfristig die Lieferungen durch die Ukraine zu sichern, muss die Zahlungsfähigkeit der Ukraine selbst gesichert werden. Dazu sind zumindest eine teilweise Privatisierung der ukrainischen Energiewirtschaft nötig (Naftogas ist zu 100 Prozent in Staatsbesitz) sowie höhere Inlandspreise für Energie, die Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien. Es bleibt abzuwarten, ob die anstehende Prä-

sidentschaftswahl tatsächlich zu einer stabileren innenpolitischen Situation führt. Jedoch sollte die EU langfristige Angebote an die ukrainische Politik z. B. durch gemeinsame Projekte im Bereich Energieeffizienz machen und damit die Modernisierung der ukrainischen Wirtschafts- und Energiestrukturen fördern. Gleichzeitig ist es wenig erfolgversprechend, bei so wichtigen strategischen Projekten wie der Modernisierung des ukrainischen Pipelinesystems Russland nicht mit einzu beziehen. Mit der Beteiligung russischer Unternehmen an der Modernisierung der ukrainischen Infrastruktur könnten diese in die Verantwortung genommen und so ein Leuchtturmprojekt geschaffen werden, das einer Verbesserung der Energiebeziehungen zwischen Russland und der EU insgesamt dient.

Russland, Norwegen und Algerien werden über längere Zeit die wichtigsten Gas-Lieferanten der EU bleiben. Laut so gut wie allen wissenschaftlichen Prognosen wird der Gasverbrauch der EU steigen und ist Russland mit den größten Gasressourcen weltweit mittelfristig ein alternativloser Lieferant. Wichtig ist es, die Diversifizierung der Routen und den Ausbau von LNG-Terminals voranzutreiben. Weiterhin sollten die Beziehungen mit den Lieferländern langfristig entwickelt werden, um so größere Sicherheit zu schaffen. Die sichere Lieferung von Gas und Öl sollte über rechtliche Abkommen auch durch die Lieferländer gewährleistet werden, was über einen höheren Gaspreis finanziert werden müsste. Diese sollten für Unterbrechungen haften. Die Gaskrise hat deutlich gemacht, dass eine Überprüfung des europäischen und in einigen Ländern der nationalen Sicherheitssysteme für Energie nötig ist. Energie sollte in den Außenbeziehungen der EU ein größeres Gewicht erhalten. Brüssel sollte sich verstärkt diesem Thema annehmen, um als einflussreicherer Akteur aufzutreten zu können. Dies würde einem europäischen Projekt wie Nabucco größere Autorität verleihen und neue Verhandlungsspielräume gegenüber den zentralasiatischen Staaten und Russland eröffnen.

Verflechtung und Verrechtlichung

Die globale Finanzkrise hat die gegenseitige Abhängigkeit Russlands und der EU im Energiebereich nochmal unterstrichen. Der Rückgang der europäischen Wirtschaftsleistung, verbunden mit einem geringeren Verbrauch an Rohstoffen und einem Verfall der Preise, trifft die russische Energiewirtschaft und damit die Einnahmen des russischen Staates direkt. In den ersten drei Monaten des Jahres 2009 sind Gazproms Gaslieferung nach Europa im Vergleich zum gleichen Zeitraum im Vorjahr um knapp 40 Prozent zurückgegangen. Gleichzeitig ist sein Anteil am europäischen Gasmarkt von 25 auf 18 Prozent gefallen. Diese Entwicklung hat auch etwas mit der unflexiblen Preispolitik von Gazprom im Vergleich zu anderen Wettbewerbern zu tun. So hat sich der Konzern das Monopol auf zentralasiatische Lieferungen mit Vereinbarungen über hohe Preise gesichert, die jetzt nur schwer wieder ermäßigt werden können.

Laut Angaben des Unternehmens geht Gazprom davon aus, dass seine Einnahmen im Vergleich zum Vorjahr 2009 um mindestens 45 Prozent einbrechen werden. Der Konzern braucht jedoch enorme Finanzmittel, um seine großen Investitionsprojekte zu tätigen. Gazprom bekennt sich im Moment vor allem zu seinen strategisch wichtigen Projekten wie Nord Stream, South Stream und die Erschließung des Schtokman Gasfeldes in der Barentssee. Die geplanten Investitionen für 2009 betragen 30 Mrd. Dollar, gleichzeitig hat Gazprom Auslandsschulden von knapp 50 Mrd. Dollar. Die geschätzten Kosten für den ersten Strang von Nord Stream liegen bei 7,4 Mrd. Euro. Neben Kreditbürgschaft von Hermes von 2 Mrd. Euro hat Gazprom im Mai 2009 aufgrund der Probleme auf dem internationalen Kreditmarkt bei der italienischen Exportagentur SACE wegen einer Bürgschaft von bis zu 2,14 Mrd. Euro angefragt. Die Kosten für South Stream werden sich mit der geplanten Verdopplung (von 31 Mrd. auf 63 Mrd. m³) der Kapazität massiv erhöhen. Während Gazprom einen Preis von 8,6 Mrd. Euro angibt, gehen

westliche Experten von Kosten zwischen 22 und 25 Mrd. Euro aus.

Es wird deutlich, dass der russische Gasmonopolist neben Kooperationen beim technischen Know-how dringend westliche Kredite und Investitionen benötigt. Nur eine enge Kooperation und eine weitere Verflechtung der russischen mit der europäischen Gasindustrie kann dauerhaft die europäische Energiesicherheit gewährleisten. Um so wichtiger erscheint es, beim Thema Energie weniger politisch zu argumentieren, als gemeinsame Projekte zu entwickeln. Auch die Modernisierung der Energieinfrastruktur und -versorgung der Ukraine könnte solch ein gemeinsames strategisches Projekt sein.



Dr. Stefan Meister
<meister@dgap.org>

The Energy Dialogue Russia – the European Union:
Gas Aspect
19. Mai 2009, 10.00–16.00
Veranstalter:
Zentrum Russland/Eurasien der DGAP,
Russische Gasgesellschaft (RGO)