

Nach dem Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine

Stefan Meister

Anfang März 2009 drohte der russische Ministerpräsident Wladimir Putin erneut damit, die Gasversorgung der Ukraine aufgrund ausbleibender Zahlungen durch Naftogas zu unterbrechen. Kurz darauf zahlte zwar Naftogas seine Schulden, jedoch kann ein solcher Konflikt jederzeit erneut eintreten. Um eine dauerhafte Lösung im Gaskonflikt zwischen Russland und der Ukraine zu erreichen, muss die EU verstärkt in diesem Konflikt vermitteln und die Verrechtlichung ihrer Energiebeziehungen mit beiden Ländern vorantreiben. Dabei ist es wichtig, dass in die Lösungsansätze alle Konfliktparteien einbezogen werden. Die zentralen Ursachen für den immer wieder kehrenden Konflikt zwischen Russland und der Ukraine sind intransparente Strukturen bei der Aushandlung der Preise, die enge Verflechtung von Politik und Wirtschaft sowie fehlende Mechanismen zur Streitschlichtung. Nur eine Entpolitisierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und der Ukraine sowie klare vertragliche Regelungen können zu einer tragbaren Lösung des immer wieder ausbrechenden Konflikts führen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten als die wichtigsten Empfängerländer von russischem Gas und Hauptleidtragende einer Lieferunterbrechung sollten endlich reagieren und eine gemeinsame europäische Energiepolitik entwickeln.

Rituale im Gasstreit

Alle Jahre wieder scheint inzwischen die treffende Umschreibung für den Gasstreits zwischen Russland und der Ukraine zu sein. Alle Beteiligten wussten, dass zum 31. Dezember 2008 der Vertrag über die Preise für Gaslieferungen an die Ukraine auslief. Trotzdem konnte im Vorfeld keine Einigung erzielt werden. Moskau und Kiew ließen den Konflikt bis zur völligen Abschaltung der Transporte eskalieren. Beide wiesen sich die Schuld für das Zudrehen des Gashahnes zu, beide gingen das Risiko ein, ihren Ruf als zuverlässiges Liefer- bzw. Transitland sowie als internationaler Partner dauerhaft zu schädigen. Ein weiteres Ritual: Die EU schaute als Beobachter in den ersten Tagen mal wieder nur zu und reagierte erst, als tatsächlich kein Gas mehr aus der Pipeline kam. Die neue tschechische

Ratspräsidentschaft weigerte sich sogar anfangs, in dem Konflikt überhaupt zu vermitteln, da es sich nach ihrer Ansicht um einen rein »kommerziellen Disput« handelte.

Das änderte sich mit dem vollständigen Lieferstopp nach Europa und dem wachsenden internationalen Druck auf die Konfliktparteien. Die Chefs von Gazprom, Alexej Miller, und der ukrainischen Naftogas, Oleg Dubina, reisten nach Brüssel, um mit der Kommission eine Wiederaufnahme der Lieferungen auszuhandeln. Zuvor hatte sich die deutsche Bundeskanzlerin, Angela Merkel, in den Konflikt eingeschaltet und sowohl den russischen Premier Wladimir Putin als auch die ukrainische Ministerpräsidentin Julia Timoschenko telefonisch zu Verhandlungen aufgerufen. Der eilig ausgehandelte Lösungsansatz, Beobachter

an die Messstationen in der Ukraine und Russland zu entsenden, um eine unrechtmäßige Entnahme des Gases zu verhindern, erinnerte an eine Vorgehensweise, die eher für eine »Kriegssituation« gilt. Dass dieser Kompromiss zu keiner echten Lösung des Konflikts führte, zeigte, dass nicht die einseitige Entnahme von Gas durch die Ukraine die Hauptursache war, sondern vielmehr die Verkettung ökonomischer, politischer und persönlicher Interessen. Schließlich wurde am 19. Januar ein Abkommen zwischen Gazprom und Naftogas unterschrieben. Diesem ging eine Einigung zwischen den Ministerpräsidenten Wladimir Putin und Julia Timoschenko auf höchster politischer Ebene voraus. Die Rückzahlung der ukrainischen Schulden für Lieferungen im Januar und Februar 2009 erfolgten Anfang März relativ schnell. Trotzdem folgt auf eine scheinbare Einigung zwischen den Konfliktparteien immer wieder ein neuer Konflikt.

Anlass und Ursachen des Konflikts

Russland wird immer wieder vorgeworfen, es betreibe reine Machtpolitik mit der Gasleitung. Bei aller Kritik am Verhalten von Gazprom in diesem Konflikt sollte nicht vergessen werden, dass das ursprüngliche Anliegen des Unternehmens eine Anhebung des Gaspreises für die Ukraine von 179 auf 250 Dollar pro 1000 m³ Gas war. Gazprom verfolgt seit 2006 gegenüber postsowjetischen Staaten die Strategie einer schrittweisen Anhebung der »Freundschaftspreise« für Gaslieferungen auf internationales Niveau. Dies ist grundsätzlich ein berechtigtes unternehmerisches Anliegen, wobei der Preis von 250 Dollar pro 1000 m³ noch weit unter dem Anfang 2009 geltenden westeuropäischen Lieferpreis von über 400 Dollar pro 1000 m³ lag. Enge Verbündete Moskaus wie Weißrussland und Armenien zahlen zwar zur Zeit nur 119 und 110 Dollar pro 1000 m³. Jedoch soll der Preis für Armenien in diesem Jahr auf 220 Dollar pro 1000 m³ verdoppelt werden, und Minsk hat diesen Vorzugpreis nur deswegen erhalten, weil es 50 Prozent seines Gastransportunternehmens Beltransgas an Gazprom abgetreten hat. Für alle postsowjetischen Staaten ist ein einheitlicher Preis bis 2011

vorgesehen. Ein Weltmarktpreis für Gas wie beim Öl existiert nicht, da dieses nicht an internationalen Börsen gehandelt wird. Sieht man von Flüssiggas (LNG) ab, so ist die Lieferung an ein Pipelinesystem gebunden und wird damit direkt zwischen Anbieter und Abnehmer ausgehandelt. Gleichzeitig ist der Gaspreis an den Ölpreis gekoppelt, der nach seinem Höchststand von 147 Dollar pro Barrel im Juli 2008 auf unter 50 Dollar gefallen ist. Damit wird der Preis für Erdgas ebenfalls sinken; inzwischen sind Preissenkungen auf zwischen 260-300 Dollar pro 1000 m³ für Europa angekündigt oder vollzogen worden. Dem wäre der von Gazprom ursprünglich geforderte Preis für die Ukraine von 250 Dollar pro 1000 m³ relativ nah.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, warum beide Seiten den Streit eskalieren ließen, obwohl ihre Positionen nicht so weit auseinander lagen? Die Ukraine erklärte sich bereit, einen Preis zwischen 210 und 230 Dollar zu bezahlen. Hinzu kommt, dass die ukrainische Naftogas, die im Dezember des letzten Jahres bei Gazprom noch Schulden von mehr als zwei Mrd. Dollar hatte, Ende 2008 1,5 Mrd. Dollar beglichen hat. Blieben zum Zeitpunkt der Eskalation des Streites gerade noch etwas mehr als eine halbe Mrd. Dollar Schulden, die laut Gazprom Strafzahlungen für Säumigkeit waren.

Die Ukraine

Problematisch für die Ukraine erscheint, dass sie mittelfristig wohl tatsächlich einen Preis von 250 Dollar nicht bezahlen kann, geschweige denn die infolge der Eskalation des Streits von Gazprom geforderten 450 Dollar pro 1000 m³. Bereits die letzten Preiserhöhungen durch Gazprom wurden aufgrund staatlicher Preisregulierung nur teilweise an die ukrainischen Endkunden weitergegeben. Weder Naftogas noch der ukrainische Staat können jedoch diese Subventionierung aufbringen. Im Vorfeld der geplanten Präsidentschaftswahlen im Herbst 2009 oder Anfang 2010 wird kein ukrainischer Politiker bereit sein, die Gaspreise im Inland umfassend anzuheben. Hinzu kommt, dass sich die wirtschaftliche Situation der Ukraine mit der

globalen Finanzkrise weiter verschlechtert hat. Kiew befindet sich am Rande eines Staatsbankrotts und soll durch den Internationalen Währungsfond für zwei Jahre mit mehr als 16 Mrd. Dollar unterstützt werden. Ein Teil dieses Kredites ist vom Währungsfond bisher zurückgehalten worden, weil Kiew nicht alle Auflagen erfüllt hat. Eine Erhöhung des Gaspreises durch Russland wurde damit zu einer Überlebensfrage für die Ukraine, was die Bereitschaft für ein Hinauszögern des Konflikts erhöhte. Weder kann die Bevölkerung einen höheren Preis zahlen, noch können die veralteten und energieintensiven Industrien im Osten des Landes ohne billiges zentralasiatisches Gas überleben. Hier bedarf es eines grundlegenden Strukturwandels, mit einer umfassenden Förderung von Energieeffizienz, den die Ukraine jedoch allein nicht leisten kann. Pro Kopf verbrauchen die Ukrainer etwa doppelt soviel Gas wie die Deutschen, bei einer viel geringeren Wirtschaftskraft.

Russland

Für Gazprom ging es darum, die Angleichung der Preise gegenüber den postsowjetischen Staaten durchzusetzen und auch an andere Staaten in diesem Raum ein klares Signal auszusenden. Hätte der Konzern nachgegeben, könnten Staaten wie Weißrussland mit seiner Rolle als wichtiges Transitland nach Europa, diesem Beispiel folgen. Gazprom ist es leid, immer wieder mit den Transitländern zu seinem wichtigsten Markt Mittel- und Westeuropa in Konflikt zu geraten. Hinzu kommt die Strategie des Unternehmens, den gesamten Energiemarkt im postsowjetischen Raum zu kontrollieren und die Leitungsnetze aller wichtigen Transportländer zu übernehmen. Die Ukraine stellte sich diesem Ziel bisher im Gegensatz zu Weißrussland erfolgreich entgegen, könnte aber in ihrer momentanen wirtschaftlichen Situation in Bedrängnis geraten. Weiterhin hat auch Gazprom im Kontext der globalen Finanzkrise selbst Probleme, seine Schulden aus Krediten für getätigte Zukäufe und Investitionsprojekte zu bedienen. Geplante Investitionen in die Erschließung neuer Lagerstätten oder den Bau von Pipelines werden in Frage gestellt, da die erforderlichen Mittel

im Moment nicht zu erhalten sind. Gazprom ist auf den Export von Gas angewiesen, muss es doch auf dem Heimatmarkt, der Zweidrittel seiner Lieferungen ausmacht, zu künstlich niedrigen Preisen von unter 50 Dollar pro 1000 m³ Gas verkaufen.

Intransparente Strukturen

Die Hauptursachen für diesen seit Jahren schwelenden Konflikt liegen jedoch in den intransparenten Strukturen bei der Aushandlung der Lieferpreise und der engen Verknüpfung von Politik und Wirtschaft in Russland und der Ukraine. Es ist für Außenstehende völlig unklar, wie Preise von 179 oder 250 Dollar pro 1000 m³ zustande kommen oder wie die Zahlungsvereinbarungen tatsächlich ablaufen. Es fehlen klare Regeln für das Aushandeln der Preise, für das Vorgehen beim Auslaufen von Lieferverträgen sowie zur neutralen Streitschlichtung zwischen beiden Parteien. Nicht der Markt regelt die Lieferpreise und die Inlandspreise für den Verkauf von Gas in Russland und der Ukraine, sondern der jeweilige Staat, beeinflusst von bestimmten Interessengruppen. Hinzu kommt, dass die Aushandlung der Verträge unter enormem politischen Druck erfolgt. Beide Gasunternehmen befinden sich mehrheitlich (Gazprom mit knapp 51%) oder vollständig (Naftogas 100%) in Staatsbesitz, womit der Staat einen großen Einfluss auf die Politik der Unternehmen hat. Auch aufgrund der schlechten politischen Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine seit der »Orangen Revolution« ist das Thema Energie in beiden Ländern hochgradig politisiert. Zwar sind inzwischen die Eigentumsstrukturen des bis vor kurzem wichtigsten Zwischenhändlers für Gaslieferungen in die Ukraine, RosUkrEnergo, bekannt (51% indirekt Gazprom, 49% zwei ukrainische Geschäftsleute). Jedoch verkomplizierte dieses, zum Teil mit kriminellen Strukturen in Verbindung gebrachte Unternehmen bisher die Verhandlungen. Hinzu kommt in der Ukraine im Vorfeld der anstehenden Präsidentschaftswahlen ein Machtkampf zwischen Ministerpräsidentin Julia Timoschenko und Präsident Viktor Juschtschenko auch in wichtigen strategischen Fragen wie der Energiepo-

litik. Dieser eskalierte Anfang März, als Einheiten des dem Präsidenten nahestehenden Inlandsgeheimdienstes SBU die Zentrale von Naftogas stürmten, um u. a. Originalunterlagen über die zwischen Julia Timoschenko und dem russischen Ministerpräsidenten Wladimir Putin zuvor ausgehandelten aktuellen Lieferverträge mit Gazprom zu beschlagnahmen.

Die europäische Energiepolitik

Die EU erhält gegenwärtig ein Drittel ihres Gases aus Russland. Dabei hängen vor allem ehemalige Ostblockländer, wie die baltischen Staaten oder Bulgarien, bis zu 100 Prozent von russischen Gaslieferungen ab. Deutschland erhält 42 Prozent, Frankreich nur etwa 13 Prozent seines Gases aus Russland, andere Ländern noch weniger. Somit ist das Interesse, die Abhängigkeit von Russland zu senken, sehr unterschiedlich verteilt. Russland liefert fast 80 Prozent seines exportierten Gases in die Staaten der Europäischen Union, was aufgrund des leitungsgebundenen Transports zu einer hohen gegenseitigen Abhängigkeit führt. Für Russland wird die EU dauerhaft der wichtigste Abnehmer von Gas bleiben, da asiatische Staaten wie China nicht bereit sind, solche hohen Preise zu zahlen und die Pipeline-Infrastruktur noch gebaut werden muss. Die gegenseitige Abhängigkeit der EU und Russlands wird mit North Stream und South Stream weiter steigen. Zwar würde mit der Fertigstellung die Abhängigkeit von Transitländern wie der Ukraine und Weißrussland sinken, jedoch haben beide Leitungen nicht die Kapazität, um das Pipelinesystem durch die Ukraine zu ersetzen. Dieses hat ein Volumen von insgesamt 130 Mrd. Kubikmeter, während North Stream mit der geplanten Teilfertigstellung 2011 28 (später 55) und South Stream 30 Mrd. Kubikmeter umfassen sollen.

Das alternative europäische Pipeline-Projekt Nabucco, das unter Umgehung Russlands die EU-Staaten mit den kaspischen Erdgasvorkommen verbinden soll, kommt seit Jahren nicht voran, da europäische Konzerne ein größeres Interesse haben, mit Russland ins Geschäft zu kommen, und die Belieferung der Pipeline

unsicher ist. Problematisch für Nabucco erweist sich, dass die zentralasiatischen Staaten kaum freie Lieferkapazitäten haben, da sie über langfristige Verträge an Russland und China gebunden sind. Somit bliebe neben dem Irak vor allem der Iran, der mit den zweitgrößten Erdgaslagerstätten weltweit nach Russland zwar ein interessanter, aber aufgrund der aktuellen politischen Führung äußerst problematischer Partner wäre.

Was sollte die EU tun?

1. Grundsätzlich sollte die EU ihre Energiebeziehungen mit Russland und der Ukraine stärker verrechtlichen. Brüssel versucht seit Jahren Russland dazu zu bewegen, die Energiecharta zu ratifizieren, was Moskau ebenso wie Norwegen oder Australien aufgrund der Nachteile für ein Lieferland (insbesondere Verlust der Kontrolle über das Pipelinesystem) ablehnt. Deshalb sollte sich die EU auf das Machbare konzentrieren und klare Regeln für den Transit und mögliche Lieferstopps mit Russland aushandeln. In diese Verhandlungen sollte auch die Ukraine einbezogen werden. Ein erster wichtiger Schritt hätte die politische Deklaration zwischen Brüssel und Kiew vom 23. März 2009 zur Modernisierung des ukrainischen Pipelinesystems sein können. In diesem Zusammenhang werden die Kosten für die Modernisierung von der ukrainischen Regierung auf 5,5 Mrd. Dollar geschätzt, die durch internationale Geldgeber aufgebracht werden sollen. Problematisch an der genannten Erklärung erweist jedoch sich, dass Russland in die geplante Modernisierung der Rohrleitungen bisher nicht einbezogen werden soll. Ohne Moskau, das immerhin das Gas liefert, welches durch die sanierungsbedürftigen ukrainischen Pipelines gepumpt wird, kann eine sinnvolle Modernisierung nicht erfolgen. Durch solch ein Abkommen unter Ausschluss Russlands sind neue Konflikte vorprogrammiert. Besser wäre es, die Idee eines gemeinsamen europäisch-russisch-ukrainischen Konsortiums zur Betreibung der ukrainischen Transitpipeline wieder aufzugreifen. Dieses Konsortium könnte die technische Wartung, Modernisierung sowie

den Ausbau der durch die Ukraine führenden Pipelines und russischen Zuleitungen organisieren und beaufsichtigen.

2. Es ist dringend notwendig, dass die EU auch gegen nationale Interessen ihrer Mitgliedstaaten eine eigene Energiepolitik weiter vorantreibt und eine Diversifizierung ihrer Energieversorgung fördert. Dazu zählen der Bau der alternativen Pipeline Nabucco, der Ausbau von Flüssiggasterminals in der gesamten Union sowie die Beschleunigung der besseren Vernetzung eines gemeinsamen europäischen Leitungsnetzes. Um die Lieferungen von Gas stärker zu diversifizieren, sollten die Beziehungen zu den zentralasiatischen und kaukasischen Staaten intensiviert und über eine neue Strategie für die Einbindung des Irak und Iran nachgedacht werden. Dabei müssen sich die EU-Staaten auch der Frage stellen, ob es besser ist, von Russland oder vom Iran abhängig zu sein. In bezug auf die osteuropäischen Nachbarstaaten könnte die neue EU-Initiative einer »östlichen Partnerschaft« auch Projekte im Energiebereich umfassen, in die u. a. die Ukraine einbezogen wird. Trotzdem sollte nicht vergessen werden, dass Russland seit Jahrzehnten ein verlässlicher Lieferant für die europäischen Staaten ist und mindestens ebenso abhängig ist, vom Verkauf seiner Rohstoffe in die EU. Es existiert kurz- bis mittelfristig keine Alternative zu russischen Gaslieferungen, entscheidend ist der Liefermix und der Ausbau von alternativen Energien.

3. Schließlich ist es nötig, die Ukraine als eines der größten und wichtigsten Nachbarländer der Union bei der Diversifizierung ihrer Energiepolitik zu unterstützen. Diese Notwendigkeit gewinnt noch an Brisanz, da in der ukrainischen Energiestrategie bis 2030 ein Ausbau der Kern- und Kohleenergie als wichtiges Mittel zu Diversifizierung bezeichnet wird. Viel besser wäre es, Maßnahmen zur Energieeffizienz sowie zum Ausbau erneuerbarer Energien in der Ukraine zu fördern, womit der Verbrauch an Gas massiv zurückgefahren werden kann. Ebenso können enorme Energiemengen eingespart werden, wenn endlich der überfällige Strukturwandel bei den energieintensiven Industrien im Osten des Landes durch europäische Unterstützung möglich wird.

(Mai 2009)



Dr. Stefan Meister
<meister@dgap.org>