

Grätz, Jonas; Westphal, Kirsten

Research Report

Die Ukraine in der Energiegemeinschaft: Die Zukunft des Gastransits. Der ukrainische Gasmarkt zwischen Monopolisierung und Entflechtung

SWP-Aktuell, No. 13/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Grätz, Jonas; Westphal, Kirsten (2011) : Die Ukraine in der Energiegemeinschaft: Die Zukunft des Gastransits. Der ukrainische Gasmarkt zwischen Monopolisierung und Entflechtung, SWP-Aktuell, No. 13/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254975>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Ukraine in der Energiegemeinschaft: Die Zukunft des Gastransits

Der ukrainische Gasmarkt zwischen Monopolisierung und Entflechtung

Jonas Grätz / Kirsten Westphal

Die Ukraine sieht ihren Status als wichtigster Korridor für den Transit russischen Gases nach Europa bedroht. Der erste Strang der Nord-Stream-Pipeline wird bald fertig gestellt, und für das bisher virtuelle Projekt der südlichen Umgehungspipeline South Stream rührt Russland beständig die PR-Trommel. Moskaus Umgehungsstrategie macht die EU zum attraktiven Partner für Kiev. Denn die EU teilt das Interesse der Regierung Janukowytsch, die Ukraine als Transitland zu erhalten. Daher zeigt sich die Führung in Kiev kooperationsbereit, wie ihr Beitritt zur europäischen Energiegemeinschaft beweist. Diese hat zum Ziel, die Ukraine in den EU-Energiemarkt zu integrieren. Auch bei der Modernisierung der Transitpipelines haben beide Seiten Interesse an einer Zusammenarbeit. Der Gas-Flotte-Deal, den die Ukraine im April 2010 mit Russland abgeschlossen hat, bedeutet für sie indes rechtlich einen Rückschritt gegenüber dem Liefervertrag von 2009 und eröffnet Moskau neue Möglichkeiten der Einflussnahme. Gegenüber dieser Sachlage greifen die Instrumente Brüssels zu kurz. Das Manko der EU ist, dass sie sich auf formale Rechtsakte konzentriert und deren Implementierungschancen in der Ukraine und die dortigen Marktstrukturen nur unzureichend berücksichtigt.

Am 15. Dezember 2010 hat das ukrainische Parlament mit nur einer Gegenstimme den Vertrag mit der Energiegemeinschaft über den Beitritt des Landes ratifiziert. Die Energiegemeinschaft wurde 2006 von der EU ins Leben gerufen. Eines der Hauptziele ist die schrittweise Integration der Energiemärkte des Westbalkans. Der Vertrag mit der Ukraine ist am 1. Februar 2011 in Kraft getreten. Er sieht nichts weniger vor als die sukzessive Übernahme der energierelevanten Teile des *Acquis communautaire* der EU durch die Ukraine. Damit ist auf dem

Papier ein wichtiger Schritt zur Harmonisierung der Energiemärkte zwischen der Ukraine und der EU vollzogen worden.

Gleichzeitig sind die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Vertragsinhalte prekär: Erstens wird die Position der Ukraine als Transitland durch die Pläne Russlands und europäischer Unternehmen zum Bau von Umgehungspipelines in Frage gestellt, auch wenn diese bisher diffus geblieben sind. Zweitens verschlechtert sich die finanzielle Lage des staatlichen Gasversorgers *Naftogaz* fortlaufend. Drittens ist

die Ukraine immer noch erheblich von russischen Gaslieferungen abhängig: Sie produziert nur weniger als ein Drittel des Gasverbrauchs selbst, der Rest wird aus Russland importiert. Gas ist für die Ukraine auch gesamtwirtschaftlich sehr wichtig, da circa 40 Prozent des Primärenergiebedarfs des Landes von diesem Energieträger gedeckt werden. Wer hier den Gasfluss kontrolliert, kann viel Geld abschöpfen und beeinflusst auch Gewinne und Verluste in Branchen wie Stahl und Nichteisenmetalle, Düngemittel und in der Schwerindustrie.

Die Krux liegt daher in der Ausgestaltung und Implementierung der vertraglichen Regelungen. Zwar haben die Bestimmungen großes Potential, sie könnten mehr Transparenz schaffen und Wettbewerb in den Sektor bringen, aber in der Praxis stoßen sie auf das Liefermonopol der *Gazprom* und die alten Seilschaften im ukrainischen Gassektor. Deren Marktmacht würde geschwächt, wenn es zur Liberalisierung, Diversifikation und der damit verbundenen Schaffung von mehr Öffentlichkeit kommt. Da Russland auf dem Gasmarkt der Ukraine am längeren Hebel sitzt, ist es wahrscheinlich, dass es die Implementierung entsprechender Maßnahmen zu verhindern sucht. Wenn *Gazprom* das ukrainische Gasmonopol *Naftogaz* oder das Gastransportsystem samt Speichern übernehmen würde, wäre die auf dem Papier verordnete Marktliberalisierung nicht mehr viel wert, sondern könnte sogar die Marktmacht der *Gazprom* vergrößern. Die Verbindlichkeit der Richtlinien wird die EU daher nur dann durchsetzen können, wenn sie nicht nur die Marktregeln, sondern auch die Marktstrukturen in den Fokus nimmt.

Instrumente der EU: Energiegemeinschaft und Kredite

In ihrer Energiepolitik gegenüber der Ukraine setzt die EU darauf, dass Kiev die Regeln des gemeinsamen EU-Energiemarkts nach und nach übernimmt. Dazu nutzt sie zum einen das Instrument der Energiegemeinschaft und versucht zum anderen,

mit der Vergabe von Krediten für die Modernisierung des Pipelinesetzes zusätzliche Anreize zu setzen. Die Stoßrichtung ist klar: Letztlich soll ein gemeinsamer, einheitlicher Energiemarkt geschaffen werden, in dessen Zentrum der Strom- und der Gassektor stehen. Vom Beitritt der Ukraine zur Energiegemeinschaft erhofft man sich neben einem höheren Maß an Versorgungssicherheit auch ein verlässlicheres Investitionsklima, das dann private und öffentliche Finanzmittel anzieht. Aufgrund ihrer Größe und ihrer zentralen Bedeutung als Transitland wird die Ukraine zum wirklichen Testfall für die Energiegemeinschaft.

Die Ukraine wurde im Dezember 2010 neuntes Vertragsmitglied der 2006 gegründeten Energiegemeinschaft. Weitere Mitglieder neben der Europäischen Union sind derzeit alle Staaten des Westbalkans sowie Moldova. Die eigenen Haushaltsmittel sind mit 3,38 Millionen Euro jährlich eher bescheiden. Das schmale Budget wird zu 98 Prozent von der EU bestritten. Daher sind die internationalen Finanzgeber, die von der EU-Kommission koordiniert werden, mitentscheidend für den Erfolg des Prozesses.

Mit dem Beitritt ist die Ukraine nicht nur eine Verpflichtung mit Blick auf den Acquis eingegangen, sondern auch Mitglied einer internationalen Organisation, einer Vertragsgemeinschaft, geworden, in der die EU über den Ministerrat der Energiegemeinschaft weitgehende Gestaltungsmacht ausübt. Bei der EU liegt nämlich das alleinige Initiativ- und Vetorecht, was die Beschlussfassung des Rates angeht. Dessen Kompetenzen indes sind gering, denn sie beschränken sich weitgehend darauf, neue EU-Rechtsakte fortlaufend in die Energiegemeinschaft zu übertragen. Auch deswegen stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Anreize für die Integration der Energiemärkte – auch ohne explizite Beitrittsperspektive – tatsächlich wirken.

Gemäß den Vorgaben der Energiegemeinschaft wird die Ukraine alle Regelungen für die Bereiche Strom, Gas, Wettbewerb, erneuerbare Energien und Umwelt aus dem EU-Recht adaptieren.

Der bilateral verhandelte Zeitplan für diese schrittweise Übernahme in ukrainisches Recht ist durchaus ambitioniert. Stichtag ist im Gassektor bereits der 1. Januar 2012: Bis zu diesem Datum sollen die EU-Direktive über gemeinsame Vorschriften des Gasbinnenmarkts implementiert und die Märkte geöffnet worden sein. Mithin muss Kiev bis dahin den Zugang Dritter zu den Leitungen und Speichern garantieren, die Entflechtung des Netzbetreibers und dessen Unabhängigkeit sicherstellen sowie die freie Wahl der Anbieter regeln. Bis 2012 sollen alle Großkunden, bis 2015 alle Gaskunden sich ihren Versorger aussuchen können. Ferner ist vereinbart, dass das Land bis Januar 2012 auch die Maßnahmen zur Sicherheit der Gasversorgung umsetzen wird. Dafür wurde eine eigene Koordinierungsgruppe gebildet. Der Beitritt zur Energiegemeinschaft verlangt von der Ukraine also formell tiefgreifende Reformen ihres Gassektors innerhalb eines eng abgesteckten Zeitrahmens. Sollte Kiev diesen nicht einhalten, sind die Sanktionsmöglichkeiten allerdings gering. Die Erfahrung mit anderen Mitgliedsländern Südosteuropas zeigt, dass es eine Phase des weichen Übergangs gibt, die Regierungen also de facto mit einer Schonzeit rechnen dürfen, wenn sie mit der Implementierung im Verzug sind. Bei einem vermuteten Vertragsbruch wird das Sekretariat tätig und ein Streitschlichtungsverfahren läuft an. Dabei beschränkt sich das Sekretariat weitgehend auf die Gesetzestexte. Was die Praxis auf den nationalen Märkten angeht, ist es vor allem auf Hinweise und Beschwerden von Marktteilnehmern angewiesen. Sanktionen werden nur im Fall schwerer und wiederholter Vertragsbrüche durch den Ministerrat verhängt. Dann kann das Stimmrecht entzogen, die Teilnahme an Treffen und speziellen Formaten und Maßnahmen untersagt werden; was für den Fall, dass es sich um Infrastrukturprojekte handelt, die von den Geldgebern unterstützt werden, empfindliche Folgen haben kann.

Die Umsetzung der Regeln kann der Ukraine große Vorteile bringen. Sie könnte

im Rahmen des virtuellen Gashandels erstmals Lieferverträge mit anderen Versorgern abschließen. Dadurch würde Konkurrenz in den durch *Gazprom* monopolisierten Gassektor einziehen. Lohnen würde sich dies bei den gegenwärtigen ukrainischen Gaspreisen allemal. Außerdem würde sich die Transparenz des Sektors erhöhen. In der Ukraine werden mit der Energiegemeinschaft dementsprechend große Hoffnungen verbunden. Es ist zum Beispiel davon die Rede, dass der Übergabepunkt für Transitgas, an dem der Eigentumstitel für das Gas von *Gazprom* an die europäischen Konzerne übergeht, von der ukrainisch-europäischen an die russisch-ukrainische Grenze verlagert werden könnte. Damit würden dann die europäischen Versorger die Transitzapazitäten in der Ukraine buchen und nicht mehr *Gazprom*, was die Flexibilität und Sicherheit der Gaslieferungen erhöhen würde. Bevor dies Realität werden kann (was auch das Einverständnis der europäischen Abnehmer voraussetzt), gilt es jedoch eine Vielzahl von Hürden zu überwinden, die vor allem die Marktstruktur in der Ukraine in den Weg stellt. Diese haben sich schon in der Vergangenheit als Barrieren bei der Umsetzung von EU Initiativen mit ähnlicher Zielrichtung erwiesen, etwa im Fall des Memorandum of Understanding für Energiekooperation von 2005 oder im Rahmen der Nachbarschaftspolitik.

Was die Infrastruktur betrifft, so bemüht sich die EU schon seit längerem, der Ukraine bei den Investitionen in die Transitpipelines unter die Arme zu greifen. Ein erster Schritt dazu wurde im März 2009 mit dem Memorandum zwischen der Ukraine, der EU, der EBRD, der Weltbank und der EIB getan, das Kiev Unterstützung bei der Finanzierung zusichert. Diese Zusage wurde ebenfalls an die analoge Übernahme von EU-Recht im Gasbereich geknüpft, die nun auch Teil der Verpflichtungen aus der Energiegemeinschaft ist. Bisher wurden auf der Grundlage dieser Übereinkunft aber nur die Kosten für eine Machbarkeitsstudie bewilligt. Die technische Modernisierung der Anlagen würde *Gazprom* ein wichtiges Argument für

den Bau neuer Umgehungspipelines nehmen. Gleichzeitig zögert die EU, das Projekt rasch zu verwirklichen, da es keine bindenden Transitzusagen der *Gazprom* gibt. Dabei ist jedoch klar, dass der russische Konzern auch auf längere Sicht keine Alternative zum ukrainischen Transitkorridor besitzt.

Die Lage in der Ukraine: Verträge und Gas-Flotte-Deal

Der zwischen dem russischen Präsidenten Medwedew und Janukowytsch geschlossene »Gas-für-Flotte«-Deal vom 21. April 2010 offenbarte deutlicher als je zuvor die Bereitschaft Moskaus, wirtschaftliche Vergünstigungen einzusetzen, um sicherheitspolitische Konzessionen zu erlangen. Der Gaspreis wurde um 30 Prozent ermäßigt, im Gegenzug darf Russland den Schwarzmeerbahnhof Sewastopol für seine Flotte für weitere 25 Jahre (2017–2042) pachten mit der Option, danach nochmals um fünf Jahre zu verlängern.

Janukowytsch war auf diesen Deal angewiesen, da die 2009 vereinbarten »Marktpreise« für russisches Gas ein immer größeres Loch in die Staatskasse rissen. Daran drohten die Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds zu scheitern, ohne dessen Zahlungen die Lage der Ukraine noch hoffnungsloser wäre. Gas ist der wichtigste Energieträger des Landes und damit elementar für das Funktionieren der Volkswirtschaft. Das Preisniveau ist außerdem der entscheidende Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit des Landes.

Der »Deal« hat jedoch lediglich politischen und rechtlich unverbindlichen Charakter und kann daher von Russland jederzeit aufgekündigt werden. Das bedeutet einen Rückschritt gegenüber den Verträgen vom Januar 2009. So ist die Reduktion des Preises nur in einer zwischenstaatlichen Vereinbarung geregelt. Diese hat jedoch keinen wirtschaftsrechtlich bindenden Gehalt und lässt sich somit nicht vor transnationalen Schiedsgerichten einklagen. Der im April 2010 zwischen den Wirtschaftssubjekten *Gazprom* und *Naftogaz*

unterzeichnete Zusatz zum Gasliefervertrag enthält so lediglich einen Verweis auf die politische Regelung: *Gazprom* gewährt die Preisermäßigung nur, sofern es einen entsprechenden Erlass der russischen Regierung gibt. Der Nachlass wird damit zu einer innerrussischen Angelegenheit und ist von der Ukraine nicht gerichtlich durchsetzbar. Russland hat auf diese Weise ein beständiges Mittel in der Hand, um seine Interessen durchzudrücken.

Hinzu kommt, dass sich durch den Vertrag die Situation für die Ukraine auch wirtschaftlich kaum verbessert. Zwar erhält das Land nun einen Rabatt von 30 Prozent – aber nur bis zu einer Obergrenze von 100 US-Dollar pro 1000 Kubikmeter und nicht für Volumina, die über die vereinbarte jährliche Mindestabnahmemenge von 40 Milliarden Kubikmeter hinaus bezogen werden.

Der Gas-Flotte-Deal zementiert ferner die Ungleichgewichte aus den Gas- und Transitverträgen von 2009. Für die *Gazprom* ist es gerade mit Blick auf das Pipeline-Projekt Nord Stream von großem Vorteil, dass der Transitvertrag keine »ship-or-pay«-Klausel enthält. Sie kann also die Durchleitungsmengen kürzen, ohne die Ukraine über »Strafzahlungen« für Ausfälle der Transitgebühren zu entschädigen. Auch beim Liefervertrag liegt das Mengenrisiko bei der Ukraine. Sie muss daher für nicht entnommenes Gas finanziell weitgehend aufkommen. Zu diesem Ungleichgewicht im Vertragsverhältnis trägt des Weiteren besonders der hohe Basispreis bei, der 2009 vereinbart worden war. Dieser bleibt durch den Gas-Flotte-Deal unangetastet.

Der Vertrag ist daher nicht geeignet, die Probleme dauerhaft zu lösen, sondern die Bruchlinien sind offensichtlich. So sank der Gaspreis anfangs zwar um 25 Prozent, erreicht inzwischen aber aufgrund des gestiegenen Ölpreises ähnliche Höhen wie vor der Ermäßigung. Demzufolge wird die Ukraine ab April mehr als 275 US-Dollar pro 1000 Kubikmeter zahlen, was nur noch zehn Prozent weniger ist als der nicht reduzierte Preis vom Vorjahr. Dies wird dann ein

Tarif sein, der trotz der kürzeren Transportstrecke kaum günstiger ist als der europäische Grenzübergangspreis. An europäischen Spotmärkten beträgt der Preis derzeit sogar nur um die 245 US-Dollar pro 1000 Kubikmeter.

Die finanzielle Lage des ukrainischen Gasversorgers *Naftogaz* ist vor diesem Hintergrund weiterhin katastrophal. Daran konnten und werden auch die Preissteigerungen für Haushalte von 50 Prozent im vergangenen August und die geplante weitere Anhebung der Preise im April 2011 nichts ändern, denn viele der Kunden sind zahlungsunfähig. Seit Oktober 2010 wurden weniger als die Hälfte der Gasrechnungen beglichen. Preiserhöhungen können vor diesem Hintergrund kaum direkt an die Verbraucher weitergegeben werden. *Naftogaz* ist daher auf ständige Finanzspritzen aus dem Staatsbudget und staatlich abgesicherte Anleihen angewiesen, um seine Gasrechnungen begleichen zu können. Eine Reform des Gassektors in dieser Situation ist mit großen Schwierigkeiten verbunden. All dies hat zur Folge, dass die prekäre Zahlungssituation fortdauert und gleichzeitig die vom Kreml gewährten Konzessionen weiter von dessen politischem Gutdünken abhängen. Positiv wirkt sich dabei nur aus, dass die geringeren Margen im Gashandel auch die Schattenwirtschaft in der Gasindustrie offenbar etwas zurückgedrängt haben. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass der langjährige Gashändler und Oligarch Dmitrij Firtasch anscheinend das Gasgeschäft verlassen hat. Die düstere Gesamtsituation erklärt auch, warum die ukrainische politische Elite derzeit bereit ist, die Energiegemeinschaft zu unterstützen und mit der EU zu kooperieren.

Transit- und Speicherkapazitäten: Prunkstück im Familiensilber

Die Ukraine verfügt über ein Gastransportsystem mit der jährlichen Transitzkapazität von 142 Milliarden Kubikmetern. Derzeit fließen etwa 80 Prozent der russischen Exporte in die EU über die Ukraine. Mit der

Inbetriebnahme der ersten Röhre der Nord-Stream-Pipeline wird sich diese Menge bereits ab 2012 voraussichtlich um etwa ein Viertel verringern.

Die riesigen Gasspeicher mit einer Kapazität von 32 Milliarden Kubikmeter wurden in der Sowjetära gebaut, um die Versorgung Westeuropas zu gewährleisten. Sie bilden einen wertvollen Bestandteil des ukrainischen Transitnetzes und sicherten auch die Gasversorgung der Ukraine während der Gaskrise von 2009. Die fünf größten Speicher mit 80 Prozent der Kapazität befinden sich im Westen des Landes, an der Grenze zu Polen und der Slowakei. Allein diese Speicher entsprechen einem Drittel aller in der EU vorhandenen Kapazitäten zur Erdgasbevorratung. Sie bilden einen scharfen Kontrast zu den nur sehr geringen Speicherkapazitäten in den benachbarten Gasmärkten der Slowakei und vor allem Polens.

Da das russische Gas tausende Kilometer entfernt produziert wird, kann der Gasfluss ohne große Gasspeicher nicht flexibel – also etwa jahreszeiten- und witterungsabhängig – reguliert werden. Daher stellen Gasspeicher, die nahe an den Märkten gelagert sind, eine bedeutende Ressource und ein unabdingbares Element für das Funktionieren der Märkte dar.

Im Moment befindet sich der europäische Gasmarkt in einer Übergangssituation, bedingt durch ein größeres Angebot an Erdgas: Die Preise an den Spotmärkten und die Preise der an den Ölpreis gebundenen Langzeitverträge haben sich zuletzt auseinanderentwickelt. Deswegen wächst die Bedeutung der Spotmärkte für die Gasversorgung insgesamt, was wiederum die Langzeitverträge sowohl in Bezug auf den Mechanismus zur Preisbildung als auch auf die dort fixierten Mengen unter Druck setzt.

In einer solchen Situation stellen Speicherkapazitäten erst recht eine wichtige wirtschaftliche Ressource dar. Da der Gaspreis auf Spotmärkten nach Nachfrage und Angebot gebildet wird, ist derjenige Akteur im Vorteil, der über Gas in Speichern und Durchleitungsrechte verfügt und daher bei

hohen Preisen rasch zusätzliche Mengen auf den Markt werfen kann. Umgekehrt können Speicher allerdings auch dazu genutzt werden, um den Marktpreis durch Verknappung von Gas zu manipulieren. Es liegt daher im Interesse der EU-Energiepolitik, einen marktkonformen, das heißt gleichberechtigten Zugang zu den ukrainischen Gasspeichern sichergestellt zu sehen. Nur dadurch können Marktverzerrungen vermieden werden, die durch den exklusiven Zugriff auf die Speicher vor den Toren der EU entstehen würden. Umso mehr sollte für die EU von Belang sein, dass *Gazprom* bereits seinen Wunsch nach einer exklusiven Nutzung der Speicherkapazitäten angemeldet hat und dieses Bestreben bei einer Übernahme der *Naftogaz* auch erfüllt würde. Dies würde dem russischen Konzern zusätzliche Möglichkeiten zur Marktmanipulation eröffnen.

Die Frage des Transits und der Speicher ist zudem verknüpft: Die in der Ukraine vorhandenen Gasspeicher könnten nur dann optimal genutzt werden, wenn das Gas weiter über die Ukraine in die EU gelangt. Ansonsten ergeben sich längere Wege und höhere Kosten. Dies begründet das gemeinsame Interesse der EU und der Ukraine an der Erhaltung des Transitkorridors.

Ukrainischer Gassektor: Dominiert von Gazprom und entflochten durch die EU?

Die Gasstreitigkeiten mit der Ukraine 2006 und 2009 haben Russland und die *Gazprom* viel Reputation vor allem bei seinem Hauptabnehmer Europa gekostet. Russland versuchte hingegen, die Lieferstopps als reine »Transitkrise« zu etikettieren, um seine Umgehungspipelines als attraktive Lösung vermarkten zu können. Die erste Röhre der Nord Stream wird ab Winter 2011/12 russisches Gas direkt nach Greifswald transportieren. Währenddessen verharret das South-Stream-Projekt noch im Stadium einer politischen Absichtserklärung. Diese dient in erster Linie dazu, Alternativprojekte gar nicht erst aufkommen zu lassen, die

südosteuropäischen Märkte an sich zu binden und damit die EU-Binnenmarktregulierung aufzuweichen. In Bezug auf die Ukraine bringt *Gazprom* diese Chimäre ins Spiel, um seinen Interessen dort Nachdruck zu verleihen. Die EU ihrerseits drängt auf eine Diversifizierung des Gasbezugs und auf den Bau eines dritten, südlichen Gaskorridors.

Das geopolitische Spiel Russlands mit faktischen und potentiellen Alternativrouten ist auch darauf angelegt, den Entscheidungskontext ukrainischer Akteure zu manipulieren. Konkret ins Gewicht fällt hier beispielsweise die Drohung, den Gas transit nach der Fertigstellung der bisher virtuellen South Stream noch stärker zu reduzieren, wodurch sich die einzige Devisenquelle der *Naftogaz* – die Transit einnahmen aus russischem Gas – erheblich verringern würde. Die ukrainischen Entscheider sollen dadurch so unter Druck gesetzt werden, dass sie schließlich die Kontrolle über das Transitnetz oder gar über die gesamte Gasgesellschaft *Naftogaz* an *Gazprom* abgeben. In letzterem Fall könnten *Gazprom* und letztlich der Kreml die komplette ukrainische Gasindustrie und damit die Profitabilität großer Teile der ukrainischen Industrie kontrollieren.

Das Angebot zur Übernahme von *Naftogaz* wurde erstmals vom russischen Premierminister Putin kurz nach Abschluss des Gas-Flotte-Deals im April 2010 formuliert. In der Ukraine ist es nicht auf offene Ohren gestoßen. Die russische Seite veranlasste dies, die Offerte durch verschiedene Akteure zu wiederholen. *Gazprom*-Chef Alexei Miller etwa versprach der Ukraine Ende Februar 2011 Gaspreise auf russischem Niveau und eine Maximalauslastung der Transitpipelines für den Fall, dass man die gesamte *Naftogaz* übernehmen könne. Davon würden auch die ukrainischen Großabnehmer profitieren, die laut Miller signifikant weniger zahlen würden. Die Einführung von EU-Regeln für den Gassektor, wie sie mit der Energiegemeinschaft geplant ist, werde hingegen zu Problemen führen, so Miller weiter. Im Übrigen werde man South

Stream auch bauen, selbst wenn die Übernahme der *Naftogaz* gelinge. Diese Angaben sind jedoch widersprüchlich. Denn eine vollständige Nutzung der ukrainischen Transitkapazitäten bei einem gleichzeitigen Ausbau der Nord- und South Stream und einem Weiterbetrieb der Jamal-Europa-Pipeline über Belarus und Polen ist mit den zukünftigen Exportkapazitäten Russlands und dem zu erwartenden europäischen Nachfragepotential nicht vereinbar.

Angesichts dessen übt der ukrainische Präsident Janukowitsch den Spagat. Auf der einen Seite muss er mit Russland kooperieren, das eine möglichst dominante Stellung auf dem ukrainischen Energiemarkt anstrebt, sprich die Erhaltung seines Monopols als Gaslieferant, seiner Position als alleiniger Nutzer der Transitkapazitäten und die Vergrößerung seines Anteils auf dem Inlandsmarkt. Um dem russischen Übernahmeangebot den Wind aus den Segeln zu nehmen, wendet die ukrainische Führung die Salomitaktik an. So wurde erst einmal ein Gemeinschaftsunternehmen zwischen *Naftogaz* und *Gazprom* gegründet, um ein großes Gasfeld im Schwarzmeer zu erschließen und unkonventionelles Gas aus Kohleflözen zu gewinnen. Andererseits baut Janukowitsch auf die Unterstützung der EU, um ein Gegengewicht zum russischen Einfluss zu schaffen. Ausdruck dessen ist die fahrplanmäßige Verabschiedung des neuen Gasgesetzes und die Ratifizierung des Vertrags zur Energiegemeinschaft.

In der Ukraine kristallisieren sich also letztlich die konkurrierenden Ansätze für die Ordnung der Energiemärkte Europas, des Schwarzmeerraums und Kaspischen Raums. Die Ukraine ist das Schlüsselland für die Ausgestaltung der Gasmärkte. Während die EU versucht, regelbasierten Wettbewerb und Transparenz im Energiesektor durchzusetzen und sich damit letzten Endes auch den gleichberechtigten Zugang zu wichtigen Gütern wie den Speicherkapazitäten in der Ukraine sichern möchte, will *Gazprom* seine dominante Marktposition im Land erhalten und ausbauen und die Etablierung eines funktionierenden Markts

gerade verhindern. Paradoxe Weise könnten diesem Ziel unter Umständen auch die Regelwerke der EU über gleichberechtigten Marktzugang Vorschub leisten, nämlich dann, wenn es effektiv keine Wettbewerber auf einem Markt gibt. Das Gebot des »gleichberechtigten« Zugangs würde in diesem Fall umschlagen in eine noch größere Dominanz des einzigen Versorgers.

Diese konkurrierenden Interessen zeigten sich auf dem EU-Russland-Treffen Ende Februar 2011: Russland verlangte Ausnahmeregelungen für Importpipelines, die ihm den Ausschluss von Wettbewerbern gestatten würden. Gleichzeitig forderte es von der EU Unterstützung für sein Pipelineprojekt South Stream. Während Moskau mit diesem Vorhaben also danach strebt, die Marktregeln der EU zurückzudrängen, strebt die EU nach deren Ausweitung auf die Ukraine.

Empfehlungen

Vor diesem Hintergrund liegt es geradewegs auf der Hand, dass die EU und die Ukraine ein gemeinsames Interesse an der Erhaltung eines vitalen ukrainischen Transitkorridors und der Abwendung der Übernahme durch *Gazprom* haben. Dessen Modernisierung ist mit veranschlagten drei Milliarden US-Dollar auch weitaus günstiger als die von Russland propagierten Alternativen wie South Stream, deren Kosten derzeit auf 25 bis 30 Milliarden US-Dollar geschätzt werden – die zur Hälfte von Konzernen aus der EU getragen werden müssten. Zudem entspricht der Einsatz für die Bewahrung des Transitkorridors dem Prinzip der Solidarität und dem Prinzip vernetzter Märkte, das in der Energiegemeinschaft verankert ist.

Wenn die EU ihre Politikziele in der Ukraine erreichen will, wäre es hilfreich, wenn sie nicht nur auf die Verbreitung von Regelwerken setzen, sondern ihr Augenmerk auch stärker auf den Kontext richten würde, innerhalb dessen diese implementiert werden sollen. Dies bedeutet, dass man die Umsetzung der Vorgaben stärker am Funktionieren des Marktes misst, die

vorherrschenden Marktstrukturen als Problem wahrnimmt und sich an der Anpassung der Infrastruktur beteiligt. Im Einzelnen heißt dies:

Energigemeinschaft stärken. Bisher beschränkt sich das Monitoring auf formale Rechtsakte. Das heißt, dass die Verabschiedung der notwendigen Gesetze im Fokus steht. Das genügt nicht, denn die Rechtswirklichkeit ist vom legislativen Akt zu unterscheiden. Der Blick muss auf die effektive Regulierung in der Praxis und die beteiligten Marktakteure erweitert werden. Die Ukraine ist der Testfall, ob die minimale Ausstattung der Energigemeinschaft diesen Herausforderungen gerecht wird.

Wechselwirkung von Marktstruktur und Ordnungsrahmen mitdenken. Die Gestaltung von Wettbewerbsmärkten wird kaum gelingen, wenn ein einzelner Versorger übermächtig ist. Das ist in Ost- und Südosteuropa vielerorts noch der Fall. Dieser Zustand würde sich noch verfestigen, wenn Umgehungspipelines wie South Stream realisiert werden. Selbst wenn die Röhre nie auf den Meeresboden gelangen sollte, hat ihre Planung konkrete Wirkmacht auf den europäischen Gasmärkten. Erstens stellt das Projekt die zukünftige Entwertung des ukrainischen Transitnetzes in Aussicht. Dies würde die Umsetzung der Energigemeinschaft erschweren, aber auch dem Geist eines gemeinsamen und vernetzten Energieraums widersprechen. Zweitens würde South Stream auch auf den südosteuropäischen Märkten die Realisierung des Energiebinnenmarkts schwierig machen, da der Markteintritt für Wettbewerber wesentlich gehemmt würde. Drittens würde es Russland damit leichter fallen, die erstrebten Ausnahmeregelungen für Importpipelines durchzusetzen und in den Binnenmarkt auszuweiten. Angesichts dieser Nachteile gilt es innerhalb der EU zu einer gemeinsamen Haltung gegenüber South Stream zu finden, die die negativen Auswirkungen des Projekts auf die Ukraine, auf die Diversifikationsbestrebungen und auf die Liberalisierungspolitik der EU berücksichtigt.

Modernisierung des Transitkorridors vorantreiben. Vor diesem Hintergrund bleibt die Sanierung des Gastransportsystems in der Ukraine vordringlich. Eine diesbezüglich klare Position der EU dürfte das Interesse Russlands an einer Zusammenarbeit vergrößern. Ansatzpunkte für eine solche Erhöhung der Kooperationsbereitschaft könnten sich auch dadurch bieten, dass russische Lieferanten und Baufirmen in die Modernisierung der Pipelineinfrastruktur eingebunden werden. Darauf aufbauend könnte sich die EU dann um die Wiederbelebung des trilateralen Konsortiums für das Management der Transitpipelines in der Ukraine bemühen. Das Interesse der europäischen Konzerne könnte über Exportkreditbürgschaften wieder geweckt werden. Dies würde eine Kompromisslösung darstellen, bei der Russland beteiligt, aber gleichzeitig auch Raum gelassen würde für die Umsetzung der Regeln der Energigemeinschaft.

Die Energigemeinschaft allein bringt noch keinen Durchbruch für die ukrainisch-europäischen Energiebeziehungen. Wenn es der EU aber gelingt, in der Frage der Erhaltung des ukrainischen Transitkorridors und der Integration der Gas- und Strommärkte eine wirklich einheitliche Position zu beziehen, sind die Potentiale einer Energiepartnerschaft hoch, mit positiven Implikationen für Energiesicherheit und Energieeffizienz. Umgekehrt könnten sich die Kosten eines fortgesetzten Abwärtens sowohl für die Ukraine als auch für die EU als beträchtlich erweisen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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