ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Pastukhova, Maria; Westphal, Kirsten

Research Report

Ein gemeinsamer Energiemarkt in der Eurasischen Wirtschaftsunion: Implikationen für die EU und ihre Energiebeziehungen zu Russland

SWP-Aktuell, No. 6/2016

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Pastukhova, Maria; Westphal, Kirsten (2016) : Ein gemeinsamer Energiemarkt in der Eurasischen Wirtschaftsunion: Implikationen für die EU und ihre Energiebeziehungen zu Russland, SWP-Aktuell, No. 6/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255350

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Ein gemeinsamer Energiemarkt in der Eurasischen Wirtschaftsunion

Implikationen für die EU und ihre Energiebeziehungen zu Russland

Maria Pastukhova / Kirsten Westphal

Im Osten der EU formiert sich unter dem Dach der Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU) ein regionaler Energiemarkt. Diese Entwicklung dürfte folgenreich sein, auch wenn die Interessen der beteiligten Staaten divergieren und die weitere Ausgestaltung des Marktes noch offen ist. Einerseits droht sich die Fragmentierung der Energiemärkte in Europa und Asien zu vertiefen, andererseits könnten aus dem Prozess auch neue Kooperationsmöglichkeiten und größere Integrationsräume erwachsen. Insofern gilt es, frühzeitig auszuloten, inwiefern der entstehende Energiemarkt mit der EU und der europäischen Energiegemeinschaft kompatibel ist. Besonders wichtig ist es, die Auswirkungen auf die gemeinsame Nachbarschaft und vor allem die Ukraine im Blick zu haben, damit sich neue geopolitische Verwerfungen vermeiden lassen.

Die Eurasische Wirtschaftsunion entstand zum 1. Januar 2015, nachdem Belarus, Kasachstan und Russland im Jahr zuvor das Gründungsabkommen unterzeichnet hatten. Auch Kirgisistan und Armenien sind beigetreten. 2015 wurden konkrete Vorschläge für einen gemeinsamen Energiemarkt entwickelt – und zwar so detailliert und konkret, wie es in nachsowjetischen Zeiten ein Novum darstellte. Für die wirtschaftliche Wohlfahrt der EWU-Mitgliedstaaten ist ein stabiler Energiesektor unabdingbar. Flächenmäßig würde hier einer der größten Energiemärkte der Welt entstehen, strategisch zwischen Europa und Asien gelegen sowie rund 182 Millionen Menschen umfassend. Die betreffenden Länder vereinen 14,6 Prozent der Erdöl- bzw. 17,3 Prozent der Erdgasförderung weltweit, allerdings fast ausschließlich auf Basis von Russlands Energiereichtum (Kasachstan steuert 1,9 Prozent bzw. 0,6 Prozent bei).

Der Entscheidungsprozess in der EWU ist komplex. Zu ihren Institutionen gehören die Eurasische Wirtschaftskommission (EWK) und der Oberste Eurasische Wirtschaftsrat, den die Staatschefs der Mitgliedsländer bilden. Während die Kommission mit Routinefragen betraut ist, obliegen dem Wirtschaftsrat grundlegende Entscheidungen über sensible und strategische Güter wie Energie. Es gibt keinen klaren Gesetzgebungsmechanismus. Zwar ist die

Maria Pastukhova war Praktikantin in der Forschungsgruppe Globale Fragen
Dr. Kirsten Westphal ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

EWK das legislative Organ der Union, doch auch der Rat hat die Befugnis, Verordnungen und Beschlüsse zu erlassen oder die Kommission auf eine »richtige« Arbeitsrichtung hinzuweisen. Ferner existieren der Eurasische Interregierungsrat der Ministerpräsidenten sowie das Gericht der EWU.

Dass intergouvernementale bzw. bilaterale Abstimmungsprozesse dominieren, ist auch durch die asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen den EWU-Ländern bedingt. Armenien, Belarus, Kasachstan und Kirgisistan tragen mit weniger als 15 Prozent zum gemeinsamen Bruttoinlandsprodukt bei; zugleich stellen sie nur knapp 20 Prozent der Bevölkerung in der Union. Russland ist geographisch, demographisch, wirtschaftlich und militärisch allen anderen Mitgliedern weit überlegen; dementsprechend finanziert es zu fast 80 Prozent den EWU-Integrationsprozess. Laut EWU-Gründungsabkommen sollen alle Entscheidungen auf höchster Ebene nur im Konsens und nach der Regel »Ein Land – eine Stimme« getroffen werden. Doch Belarus und Kasachstan haben wiederholt beklagt, dass Russland seine Vormachtstellung instrumentalisiere.

Ein gemeinsamer Energiemarkt in der EWU hätte nicht nur auf die eigenen Mitgliedstaaten signifikanten Einfluss, sondern auch auf die EU, auf deren Energiegemeinschaft (der die Balkanstaaten, die Republik Moldau und die Ukraine angehören) sowie auf die gemeinsame Nachbarschaft im Schwarzmeer- und im Kaspischen Raum. Der Markt würde ebenso auf Chinas Seidenstraßen-Initiative zurückwirken. Eine Rückkehr zur alten Vision eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes von Lissabon bis Wladiwostok ist aus heutiger Sicht, wenn überhaupt, nur unter diesen neuen Vorzeichen denkbar. Dabei ist entscheidend, dass Russland das eurasische Integrationsprojekt – vor dem Hintergrund des Ukraine-Konflikts – primär aus politischen Gründen verfolgt, um seinen Status als Vormacht in Eurasien zu festigen und den eigenen Einfluss in der Region zu bewahren.

Die Konzeptionen für den Energiemarkt

Mit der Ausarbeitung der Energiemarkt-Konzeptionen war das Kollegium der EWK, das legislative Organ der Kommission, betraut. Die Konzeption für den Strommarkt wurde am 8. Mai 2015 vom Obersten Eurasischen Wirtschaftsrat genehmigt. Die Gas- und Ölmarkt-Konzeptionen hat das Kollegium der EWK im Dezember 2015 gebilligt; sie sollen im ersten Quartal 2016 vom Wirtschaftsrat bestätigt werden.

Der gemeinsame Strommarkt soll bis 2019 realisiert werden; die Konzeptionen für Öl und Gas will man bis 2024 bzw. 2025 in mehreren Stufen umsetzen. Um die Integration der Energiemärkte voranzutreiben, müssen schrittweise infrastrukturelle, kommerzielle und regulatorische Barrieren abgebaut werden.

Die Konzeptionen stützen sich auf schon vorhandene Infrastrukturen (auch solchen aus Sowjetzeiten) und auf Abkommen von 2010, die damals im Rahmen der Zollunion geschlossen wurden. In der Konzeption für den Stromsektor ist neben der Einführung einer Handelsplattform auf internationaler Ebene nur der Vorsatz neu, allen EWU-Staaten einen diskriminierungsfreien Zugang zu den nationalen Übertragungsnetzen zu gewähren. Dabei sollen die Netztarife auf der EWU-weiten Fernleitungsstufe nicht höher liegen als auf nationaler Ebene. Diese Zielsetzungen sind auch für Drittländer bedeutend, da ein quasi EWU-weites Stromnetz nicht nur zur Entwicklung des Stromhandels innerhalb der Region, sondern auch zum Transitpotential der EWU beitragen könnte.

Eine Vereinbarung »Über die Methodologie der Erstellung von Bilanzprognosen für Erdöl- und Erdgasprodukte im Rahmen der EWU« wurde im Mai 2015 ausgearbeitet und Ende September von der EWK genehmigt, noch basierend auf Abkommen von 2010. Harmonisierung und Austausch solcher Bilanzen gelten als eine Voraussetzung für den barrierefreien Zugang zu Transport-Infrastruktur und grenzüberschreitendem Handel. Um einen gemeinsamen Markt zu

schaffen, bedarf es letztlich aber viel weiter reichender Reformen mit Blick auf Privatisierung, Wettbewerb, Entflechtung und Preisliberalisierung, ebenso einer effektiven, unabhängigen Regulierung. Dabei ist der Entwicklungsstand der Reformen in den EWU-Staaten sehr unterschiedlich.

Laut den 2015 veröffentlichten Konzeptionen für den gemeinsamen EWU-Energiemarkt gilt prinzipiell, dass die Verpflichtungen der Mitglieder im Rahmen internationaler Verträge, die Besonderheiten der nationalen Märkte und die Gesetzgebung der einzelnen Staaten berücksichtigt werden. Priorität wird der Versorgung der nationalen Märkte eingeräumt.

Hinsichtlich des Ölmarkts steht – neben dem Aufbau einer gemeinsamen Infrastruktur – die Frage im Mittelpunkt, wie die Preisbildung bei Erdöl und Erdölprodukten erfolgen soll. Für Rohöl und Erdölprodukte sollen Marktpreise gelten, während die Tarife für den Leitungstransport der nationalen Regulierung unterliegen würden. Die Frage der Preise ist aber noch Gegenstand kontroverser Diskussionen. In Russland werden die Ölpreise auf dem Binnenmarkt als Folge der Steuerreform langsam an die Exportpreise angeglichen; auf den Binnenmärkten anderer EWU-Mitgliedstaaten ist eine solche Entwicklung dagegen nicht abzusehen. Diese sensiblen Punkte werden in der Konzeption daher nur sehr vage angesprochen. Die Preisbildung soll zwar unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten geschehen, aber auch basierend auf Marktmechanismen und unter den Bedingungen eines fairen Wettbewerbs. Differenzen gibt es auch bei den Erdgaspreisen, die laut dem Erdgasabkommen von 2010 eigentlich bis zum 1. Januar 2015 an den Marktpreis angeglichen werden sollten.

Ein weiterer Streitpunkt ist die Vereinheitlichung von Qualitätsstandards und Normen für Rohöl und Erdölerzeugnisse. Belarus und Kasachstan halten ein solches Vorhaben für notwendig, während Russland es als unrealistisch betrachtet.

Des Weiteren sollen alle technischen und administrativen Handelshemmnisse reduziert werden, um den kommerziellen Handel und die physische Infrastruktur auszubauen. Marktmechanismen werden bei der Ausgestaltung präferiert. Es gilt das Prinzip der Nichtdiskriminierung von Wirtschaftseinheiten der Mitgliedstaaten auf dem gemeinsamen Markt. Zudem sollen günstige Bedingungen für Investitionen geschaffen sowie Bilanzen harmonisiert und verfügbar gemacht werden.

In der Konzeption für den Erdgasmarkt findet sich viel Entsprechendes wieder, etwa mit Blick auf einheitliche Qualitätsstandards und Normen (bei Brennwerten, Schwefelgehalt etc.). Anders als beim Erdölmarkt wird hier aber kein konkreter Zeitplan für die Umsetzung genannt. Dagegen sind im Zeitplan bis 2020 gemeinsame Standards als Priorität aufgeführt, ebenso die Harmonisierung der relevanten Gesetzgebung. Bei den Zielsetzungen für einen gemeinsamen Gasmarkt nennt die Konzeption ebenfalls Nichtdiskriminierung aller Teilnehmer, die Schaffung eines fairen Wettbewerbs und den Übergang zu Marktmechanismen. Hinzu kommt die Vorgabe, die Bedingungen für Investitionen in das Gas-Transportsystem zu verbessern und Transportkapazitäten in der EWU auf nichtdiskriminierende, transparente Weise zugänglich zu machen. Nicht zuletzt will man einen Austausch von Informationen über Verbrauch, Preisbildung und Transportkapazitäten etablieren. Dies soll – für freie Kapazitäten – schon bis 2020 geschehen.

Der Preisbildungsmechanismus wird in der Konzeption für den Erdgasmarkt recht detailliert behandelt. Es soll eine Selbstverpflichtung geben, marktbasierte Erdgaspreise zu erreichen. Daneben will man bis 1. Januar 2025 entscheiden, wie die Preise in der EWU auf Netback-Basis gebildet werden sollen, das heißt bereinigt um Kosten und Margen auf vorgelagerten Stufen.

Aus internationaler Sicht ist bedeutsam, dass es in den vorliegenden Marktkonzeptionen hauptsächlich um Öl- und Gashandel *innerhalb* der EWU und nicht mit Drittstaaten geht. Für den Außenhandel mit anderen Ländern sollen nach wie vor bilate-

ral vereinbarte Bedingungen gelten. Außerdem sticht ins Auge, dass die EWU-Mitglieder ihre Gasexporte daraufhin überprüfen wollen, ob sie in Konkurrenz zueinander stehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die entscheidenden Details noch ausgehandelt und implementiert werden müssen. Wie langwierig und schwierig solche Prozesse sein können, zeigt das Beispiel der Europäischen Union. Trotz der hohen Ambitionen auf dem Papier sind Konflikte in der EWU vorprogrammiert, denn für die intergouvernementalen Verhandlungen zeichnen sich weitreichende Interessenunterschiede ab. Größter Treiber war bisher Moskaus geopolitisches Interesse; der Kreml gibt also Marschrichtung und Tempo vor.

Asymmetrie der Interessen

Die Schaffung eines gemeinsamen Energiemarkts wird dadurch erschwert, dass die Interessen der EWU-Mitgliedstaaten einander zum Teil diametral entgegenstehen. Diese Divergenzen resultieren aus einem asymmetrisch ausgeprägten Energiehandel und den unterschiedlichen Ausgangslagen der beteiligten Staaten.

Im Bereich der Erdölindustrie sind die rohstoffreichen Länder Russland und Kasachstan vor allem daran interessiert, ihre Raffinerien und die petrochemische Weiterverarbeitung zu modernisieren. Auf diese Weise wollen sie einen höheren Wertschöpfungsgrad erzielen. Die von Moskau im Frühjahr 2015 initiierte Steuerreform für den Erdölsektor, die die finanzielle Last von der Export- auf die Extraktionssteuer umverteilt, war als entsprechender Stimulus gedacht. Diese Anreize werden momentan aber durch den Verfall der Ölpreise, den Wertverlust des Rubels und die westlichen Sanktionen im Ukraine-Konflikt untergraben. Um an harte Währung zu kommen, exportiert Russland Rohöl auf postsowjetischem Rekordniveau. Diese Entwicklungen liegen quer zum Interesse von Belarus, dessen Wirtschaft zum großen Teil durch Verarbeitung und Export des russischen Erdöls finanziert wird. Belarus braucht den Zugang zu billigem Rohöl, um seinen starken Raffineriesektor und die verarbeitende Industrie zu erhalten. Moskau setzt sich für einen Preisbildungsmechanismus ein, der die Besonderheiten auf den nationalen Märkten berücksichtigt. Minsk hingegen plädiert für einen einheitlichen Erdölpreis, der nicht höher sein dürfe als der durch die internationalen Preisagenturen bestimmte, abzüglich Transport- und Transitkosten sowie Zollabgaben, die beim Export in Drittländer anfallen. Kasachstan wiederum besteht darauf, dass die Preisbildung dem Markt überlassen bleibt und unter den Bedingungen des fairen Wettbewerbs erfolgt.

Vom gemeinsamen Markt verspricht sich Minsk außerdem einen Zugang zu sicheren und vergünstigten Erdgaslieferungen aus Russland. Da über 90 Prozent des belarussischen Stroms mit russischem Gas produziert werden, hat der Gaspreis für Minsk höchste Priorität in den Verhandlungen über eine gemeinsame Energiepolitik. In diesem Zusammenhang fordert Belarus nachdrücklich, zunächst einen gemeinsamen Erdöl- und Erdgasmarkt zu entwickeln und erst danach einen gemeinsamen Strommarkt anzugehen, was die laufenden Verhandlungen über Letzteren ins Stocken bringt.

Der Stromhandel zwischen Russland und den anderen EWU-Mitgliedern beschränkt sich auf den Export nach Belarus und Kasachstan (mit 9,7 bzw. 11,7 Prozent des gesamten russischen Stromexports). Allerdings operieren Belarus, Russland, die Enklave Kaliningrad und die baltischen Mitgliedstaaten der EU in einem »Stromring« (BRELL). Das Baltikum ist so mit dem russischen und dem integrierten postsowjetischen Netz UPS/IPS synchron verbunden. Das UPS/IPS-Netz ist zudem über eine Hochspannungsleitung für Gleichstrom mit Finnland verlinkt. Zwischen Kasachstan und Kirgisistan wiederum werden nur geringe Strommengen ausgetauscht. Armenien ist als das einzige EWU-Mitglied ohne gemeinsame Grenze mit den anderen nicht an das gemeinsame Stromnetz angebunden.

Der Handel mit Erdöl und Erdgas zwischen den rohstoffreichen Ländern Kasachstan und Russland und den anderen EWU-Mitgliedern ist sehr unausgeglichen. Er macht nur einen verschwindenden Bruchteil des gesamten Exports aus. Beispielsweise erhält Kirgisistan nicht mehr als 0,001 Prozent der russischen Erdölexporte.

Eine Ausnahme stellen die Handelsbeziehungen zwischen Russland und Belarus dar, die sich durch ein im Vergleich zu den anderen EWU-Staaten hohes Exportvolumen auszeichnen. Dieses lag 2014 bei 23,3 Millionen Tonnen Rohöl und 17,9 Milliarden Kubikmetern Erdgas (10,4 bzw. 9,5 Prozent der russischen Gesamtexporte von Öl und Gas). Die beiden Nachbarländer sind durch grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten miteinander verbunden. Zum einen wird die belarussische Industrie zu etwa 90 Prozent mit Strom versorgt, der aus russischem Erdgas erzeugt wird. Zum anderen werden belarussische Erdölerzeugnisse fast ausschließlich aus russischem Rohöl hergestellt und dann zum Großteil nach Russland re-exportiert.

Zugleich besteht auf Unternehmensebene eine sehr enge Vernetzung. Dies lässt ebenfalls erwarten, dass sich die Handelsbeziehungen zwischen den EWU-Mitgliedstaaten intensivieren werden. Dabei verfügen russische Unternehmen über eine dominante Stellung, auch wenn mit der aktuellen Ölpreisbaisse die finanziellen Spielräume schwinden. Der russische Staatskonzern Gazprom hat Tochterunternehmen in allen Mitgliedstaaten der Union. In Belarus ist Gazprom mit der Tochter Transgas in den Weitertransport russischen Erdgases über die Jamal-Europa-Pipeline involviert. In Kirgisistan hat der Konzern ein exklusives Recht auf die Erforschung und Förderung der heimischen Gasvorkommen bis 2028. Außerdem wurde dort das Staatsunternehmen Kyrgysgas von Gazprom übernommen. Auf dem armenischen Gassektor hat der Konzern über Tochterfirmen ein Monopol. In Kasachstan betreibt Gazprom ein Joint Venture (KazRosGas) und gemeinsame Projekte mit dem kasachischen Energiekonzern KazMunaiGaz sowie mit Rosneft und Lukoil zur Erforschung von Erdgas- und Erdölvorkommen. Darüber hinaus kontrolliert der russische Stromanbieter Inter RAO UES das Kraftwerk Ekibastus im Norden Kasachstans (mit einer Leistung von einem GW) und das armenische Wärmekraftwerk Rasdanskaja (1,1 GW).

Auch im Atomsektor gibt es gemeinsame Projekte. Unter anderem haben Rosatom (Russland) und Belarus die Errichtung eines Kernkraftwerks (2,4 GW) vereinbart, und mit Kasachstan laufen Verhandlungen über den Bau eines AKWs.

Strommarkt als Keimzelle?

Die Integration des Strommarktes ist das zeitlich ambitionierteste Projekt. Der Strommarkt könnte zu einem Ausgangspunkt für den gemeinsamen EWU-Energiemarkt werden, denn trotz der kritischen Position von Belarus sind die Verhandlungen hier schon weit gediehen.

Allerdings kann ein integrierter Markt kaum ohne Privatisierung, Wettbewerb, Entflechtung von vertikal integrierten Unternehmen und einen unabhängigen Regulator geschaffen werden. Und in dieser Hinsicht sind die Ausgangsbedingungen sehr unterschiedlich. Russland besitzt mit einer installierten Kapazität von 223 GW erhebliche Überkapazitäten und hat zugleich einen veralteten Kraftwerkspark. Kasachstan hat 16,9 GW installiert, Belarus 8,3 GW, Kirgisistan 2,6 GW und Armenien 2,1 GW. In Belarus wird der Strommarkt von einem vertikal integrierten Unternehmen und komplett vom Staat kontrolliert. Dagegen hat man es in Russland überwiegend mit (teil-) privatisierten Unternehmen zu tun. Der Großhandel ist hier liberalisiert, und es gibt einen Kapazitätsmarkt. Die Endverbraucherpreise sind nur noch in wenigen Regionen reguliert. Der kasachische Markt ähnelt dem russischen, unterscheidet sich jedoch im Preisbildungsmechanismus auf der Endverbraucherstufe. Außerdem bestehen innerhalb des Landes erhebliche regionale Unterschiede, denn es

gibt drei Stromregionen, die untereinander schlecht verbunden sind. 2016 soll ein Kapazitätsmarkt etabliert werden. Der kirgisische Strommarkt ist zwar teilweise liberalisiert, wird aber von einer offenen Aktiengesellschaft mit staatlichem Mehrheitsanteil dominiert.

Prinzipiell kann Strommarktintegration nach drei Modellen erfolgen. Möglich sind ein gemeinsamer Markt – die am weitesten gehende Variante –, eine gemeinsame Handelsplattform oder eine Koppelung nationaler Märkte. Angesichts der Unterschiede zwischen den EWU-Mitgliedstaaten einerseits und ihres Unwillens andererseits, die Struktur der nationalen Strommärkte zu reformieren, wurde der gemeinsame Strommarkt nach dem Vorbild des kontinentaleuropäischen Strommarkts in der EU entwickelt. Bei diesem Modell bleiben die nationalen Märkte erhalten; sie funktionieren parallel zu einem gemeinsamen Markt, auf dem die Unternehmen sowohl direkt bilateral als auch auf einer zentralisierten Versteigerungsplattform miteinander handeln können. Eine Strombörse wäre ein neues Element für den grenzüberschreitenden Stromhandel in der EWU; der bilaterale Handel dagegen ist schon länger üblich. Die Kapazität der zwischenstaatlichen Stromleitungen ermöglicht einen Handel von circa 30 GWh jährlich. Gehandelt wurden 2014 aber nur 6,5 GWh. Russlands Exporte gehen zurück; sie machen nur noch knapp 4 Prozent der Gesamterzeugung aus. Die Importe liegen unter 1 Prozent des Gesamtverbrauchs.

Seit Sowjetzeiten sind die heutigen EWU-Mitglieder über ein gemeinsames Stromnetz verbunden. Dieses Netz muss allerdings weiter ausgebaut und vor allem umfassend modernisiert werden.

Implikationen für die EU und die europäische Energiegemeinschaft

Neben der offenen Frage, wie schnell und tiefgreifend sich ein gemeinsamer Markt in der EWU tatsächlich formieren wird, ist auch bedeutsam, welche internen Reformen dabei angestoßen werden. Dies betrifft vor allem das Monopol des leitungsgebundenen Transports, aber auch das von Export und Import. Interessant für Europa ist das mit Blick auf diversifizierte Gasimporte von russischen Nicht-Gazprom- bzw. zentralasiatischen Produzenten, aber auch hinsichtlich des Stromaustauschs.

In den 1990er Jahren war nämlich der Transit von zentralasiatischem Gas durch die russischen Pipelines ein Knackpunkt im Energiecharta-Prozess, weil Gazprom sein Transport- und Exportmonopol behalten wollte. Versuche der russischen Firmen Rosneft und Novatek, dieses Monopol schrittweise aufzubrechen, sind Ende 2015 abermals gescheitert. Es ist also schwer vorstellbar, dass über den Integrationsprozess in der EWU diesbezüglich neue Fakten geschaffen werden. Allerdings könnte die Gemengelage in Russland zu Reformen führen. Einerseits besteht in Moskau großes politisches Interesse am Ausbau des Integrationsraumes; andererseits steigt der wirtschaftliche Druck infolge von Sanktionen, Rohstoffpreis- und Rubelverfall. Etwaige Reformschritte in Russland könnten auch die EU vor eine andere Ausgangslage stellen – dann zum Beispiel, wenn für Nord Stream mehrere russische Konzerne als Gaslieferanten bereitstünden.

Es gibt also trotz der Krise um die Ukraine gute Gründe, dem EWU-Prozess konstruktiv zu begegnen. Aus europäischer Sicht stellt sich die Frage, inwieweit man eine positive, marktorientierte Entwicklung von außen begünstigen kann. Wahrscheinlich ist, dass ein Versuch der EU, aktiv Einfluss zu nehmen, in der momentan komplizierten politischen Lage den eigenen Zielen eher abträglich wäre.

Interessanter könnte eine Kooperation auf technischer, operativer und regulatorischer (Arbeits-) Ebene sein. Mit Blick auf die Zukunft ist es wichtig, Fragmentierungen im euro-asiatischen Energiemarkt zu vermeiden und auf Kompatibilität zu achten. Besonders relevant ist dies an den Grenzen der unterschiedlichen Energieräume sowie für jene Länder, die dazwischen liegen und

weder der EWU noch der europäischen Energiegemeinschaft angehören. Die Schaffung eines gemeinsamen Energiemarkts der EWU könnte neue Brücken, aber auch tiefere Gräben in Europa entstehen lassen.

In Europa ist gegenwärtig die Annahme verbreitet, es handle sich bei der EWU um ein Projekt, das auf die Abschottung ihrer Mitglieder von der EU und die Bildung einer politischen Koalition unter Führung Russlands ziele. Innerhalb der EWU jedoch werden auf Experten- und Arbeitsebene beide Integrationsprozesse durchaus als komplementär betrachtet. Die Stimmen dort betonen, dass eine engere Zusammenarbeit mit Institutionen (in) der EU unverzichtbar sei und Vorteile für beide Seiten brächte. Sowohl beim Ausbau eines EWU-weiten Energienetzes als auch bei der Modernisierung des Energiemarkts sei die Eurasische Wirtschaftsunion stark auf ausländische Investitionen, auf Vermittlung von Know-how und auf Technologietransfer angewiesen. Dabei wird betont, dass die Kooperation auf gemeinsamen Wirtschaftsinteressen basieren müsse; unterschiedliche politische Werte der EU- und der EWU-Mitgliedstaaten sollten nicht problematisiert werden.

Dass der kontinentaleuropäische Strommarkt als Vorbild für den gemeinsamen Strommarkt der EWU genommen wurde, führt also dazu, dass im innerrussischen Diskurs über das Potential eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes mit der EU gesprochen wird. Hier zeigen sich Ähnlichkeiten mit der Vision »Von Lissabon bis Wladiwostok«, wie sie Putin 2010 propagierte.

Die Vertreter des EWK-Kollegiums für Energie und Infrastruktur suchen den Austausch mit europäischen Akteuren im Energiebereich. Den Vorsitz des Gremiums hat Viktor Khristenko inne, der lange von russischer Seite den EU-Russland-Dialog leitete. Angehörige des Kollegiums besuchten unter anderem den unabhängigen Verband der europäischen Regulierungsbehörden (CEER), Marktplätze für Energie und energienahe Produkte wie EEX, ICE und ICE ENDEX, den Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO-E) sowie das europäische Koordinations-Zentrum für Systemsicherheit CORESO.

Scheinbar rein technische und kommerzielle Prozesse haben potentiell große Auswirkungen an den Schnittstellen unterschiedlicher Märkte. Sie können nämlich Trennlinien vertiefen und geopolitische Konflikte verschärfen. Obwohl dem Stromsektor generell weniger strategische Aufmerksamkeit zuteilwird, zeichnen sich gerade hier gravierende Weichenstellungen in der Schwarzmeer-Region, im Kaspischen Raum und im Baltikum ab. Im Rahmen des Baltischen Energiemarkt- und Interkonnektivitätsplans (BEMIP) war eigentlich vorgesehen, die baltischen Staaten mit dem kontinentaleuropäischen Netz zu synchronisieren. Noch hängen Estland, Lettland und Litauen am alten sowjetischen Ringnetz (BRELL); ansonsten sind sie nur durch Hochspannungsleitungen zur Gleichstromübertragung mit dem skandinavischen Strommarkt Nord Pool verbunden. Verhandlungen mit Belarus und Russland über eine Abkopplung wurden 2014 auf Eis gelegt, nachdem eine Studie nahegelegt hatte, aus ökonomischen Gründen das bestehende System beizubehalten. Mit einer Strommarktintegration im Rahmen der EWU könnte hier eine ganz neue Dynamik entstehen, etwa mit Blick auf das geplante Kernkraftwerk in Kaliningrad, das auf Stromabsatz in der EU zielt. Gleichzeitig würde eine De-Synchronisierung, die etwa aus geopolitischen Gründen erfolgt, für Belarus und Russland einen großen Bedarf an Investitionen in Netzverbindungen nach sich ziehen, was zu neuen politischen Verwerfungen führen könnte.

Noch wesentlich weiter gehende Implikationen haben die Entwicklungen im Schwarzmeer-Raum. Zum einen war es ein wichtiger Schritt, dass 2014/2015 die Türkei mit dem kontinentaleuropäischen Netz synchronisiert wurde. Zum anderen zeigt eine Machbarkeitsstudie, dass Rumänien, Moldau und die Ukraine an das kontinentaleuropäische Netz angeschlossen werden können, sollte das politisch erwünscht sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen 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

Lektüre-Hinweise:

Alexander Gusev / Kirsten Westphal
Russian Energy Policies Revisited. Assessing the Impact of the Crisis in Ukraine on Russian Energy Policies and Specifying the Implications for German and EU Energy Policies
SWP Research Paper 8/2015, Dezember 2015

Susan Stewart
Dialog zwischen EU und Eurasischer Wirtschaftsunion – zurzeit nicht sinnvoll
SWP-Aktuell 61/2015, Juli 2015

Alexander Libman
Dialog zwischen EU und Eurasischer Wirtschaftsunion – einen Versuch wert
SWP-Aktuell 62/2015, Juli 2015

Dies wäre technisch machbar, wenn auch teuer. Sollte es für die Krim und die Separatistenregionen im Osten der Ukraine eine Entkoppelung bedeuten, könnten militärische Fronten im Stromnetz festgeschrieben und de facto bestehende Trennlinien zementiert werden. Die EU steht dabei vor einem Dilemma, denn Energielieferungen wurden in den Auseinandersetzungen von mehreren Seiten offenbar als Mittel hybrider Kriegführung eingesetzt. Was den einen mehr Sicherheit und Flexibilität bringen könnte, ließe die anderen außen vor. Auch im Kaukasus könnte eine heikle Situation entstehen. Hier ist Georgien Kandidat für die europäische Energiegemeinschaft, während Südossetien, Abchasien und Armenien in den Orbit der EWU gesogen werden.

Empfehlungen

Die EU sollte die Entwicklung eines EWU-weiten Energiemarkts genau verfolgen, denn dieser Prozess ist aus mindestens zwei Gründen strategisch bedeutsam. Erstens sollte eine Fragmentierung der Energiemärkte in Europa, die neue Konfliktlinien und kommerzielle Streitpunkte brächte, vermieden werden. Zweitens muss die EU ein manifestes Interesse an freiem, liberalisiertem Handel haben. Die zunehmend intensive Zusammenarbeit der EWU mit der VR China könnte die Ausrichtung der Region von »Europa-« zu »Asien-orientiert« verschieben und merkantilistische Handelsmuster etablieren. China und Russland stehen in Gesprächen über eine mögliche Integration der EWU in den »Seidenstraßen-Wirtschaftsgürtel«. Überdies finanziert China gezielt und mit langfristiger Perspektive Infrastrukturprojekte in der Region.

Von dieser Warte aus scheint es sinnvoll, früh den Dialog zu suchen. Die Europäische Union sollte auf die EWU sowie auf Chinas Seidenstraßen-Initiative mit integrativen Vorschlägen antworten, die auf gemeinsame technische Standards und Normen, kompatible Handelsplätze sowie einen gemeinsamen Kodex für Energiehandel, Investitionen und Transit zielen.

Dabei ist eine realistische Sicht hilfreich, denn beide Integrationsprozesse, jener der EWU ebenso wie die Seidenstraßen-Initiative, sind von handfesten Wirtschaftsinteressen getrieben. Die »DNA« der EU ist eine andere – sie basiert auf gemeinsamen, allgemeingültigen Prinzipien, etwa Solidarität. Auch wenn die EWU und die EU auf dem Papier nicht unähnlich sind, unterscheiden sich die jeweiligen Dynamiken doch erheblich.

Gleichwohl muss die EU ein Interesse an kompatiblen Normen, Standards und Regeln haben. Auf der Arbeits- und der technischen Ebene spricht trotz der belasteten geopolitischen Situation viel dafür, der EWU bei Entwicklung und Umsetzung des gemeinsamen Energiemarkts eine Zusammenarbeit anzubieten. Die Auswirkungen an den Grenzen der Energieräume und auf die gemeinsame Nachbarschaft könnten sonst (noch) weitreichend(er) sein.

Zuvorderst könnte die Zusammenarbeit auf Arbeitsebene dazu beitragen, die Kompatibilität zwischen EU und EWU im Auge zu behalten und sich in technischer, kommerzieller und regulatorischer Hinsicht zumindest nicht weiter voneinander zu entfernen. Konkret betreffen könnte eine solche Kooperation etwa Hochspannungsnetze, die Nutzung von Synergien unterschiedlicher Stromerzeugungsmuster sowie Mechanismen grenzüberschreitenden Handels, aber auch Netzplanung und IT-Sicherheit.

Sollte sich die direkte Zusammenarbeit zwischen EU-Institutionen und EWU weiterhin als schwierig erweisen, könnte die Energiegemeinschaft eingebunden werden. Letztlich müsste aber auch der plurilaterale Dialog zwischen Europa und Asien auf mehreren Ebenen ausgebaut und intensiviert werden – mittels bestehender Institutionen wie des Internationalen Energiecharta-Prozesses, aber auch über neue Mechanismen, etwa in der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) oder in der OSZE. Dass hier Mechanismen und Foren fehlen, ist ein Problem.