

Pastukhova, Maria; Westphal, Kirsten

**Research Report**

## Die Eurasische Wirtschaftsunion schafft einen Energiemarkt: Die EU steht abseits

SWP-Aktuell, No. 4/2018

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Pastukhova, Maria; Westphal, Kirsten (2018) : Die Eurasische Wirtschaftsunion schafft einen Energiemarkt: Die EU steht abseits, SWP-Aktuell, No. 4/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255510>

**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 Eurasische Wirtschaftsunion schafft einen Energiemarkt – die EU steht abseits

Maria Pastukhova / Kirsten Westphal

**In der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) entsteht ein gemeinsamer Energiemarkt. Dieser Prozess macht Fortschritte, seit wesentliche Streitpunkte im Verhältnis zwischen Russland und Belarus beigelegt sind. Die Neugestaltung des Energieraums wird Auswirkungen auf die EU haben. Denn mit Russland und Kasachstan umfasst er wichtige Lieferanten, und große Pipelines haben dort ihren Ausgangsort. Gleichzeitig aber manifestieren sich Trennlinien zwischen der EU, der europäischen Energiegemeinschaft und dem Energiemarkt der EAWU – und das über bestehende physische Netzverbindungen hinweg. Außerdem überlappen sich die Integrationsblöcke in sensitiven Regionen wie dem Kaukasus, der Schwarzmeerregion und dem Baltikum.**

Die Eurasische Wirtschaftsunion – Anfang 2015 von Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Armenien gegründet – wird in der EU nach wie vor skeptisch gesehen. Dabei hat die EAWU große Ambitionen: Unter ihrem Dach soll bis 2019 ein gemeinsamer Strommarkt entstehen, bis 2024 ein gemeinsamer Erdölmarkt und bis 2025 ein Gasmarkt.

Hinter der Integration der EAWU steht mehr als nur Russlands außenpolitisches Bestreben, den eigenen Einflussraum zu konsolidieren. Die Union bietet den Mitgliedsländern eine Überlebensstrategie für ihre Wirtschaftsmodelle, die noch durch das Erbe der Sowjetunion und deren Wertschöpfungsketten geprägt sind. Zudem gilt das Konsensprinzip für Entscheidungen im Obersten Wirtschaftsrat – dem supranatio-

nen Aufsichtsorgan der EAWU – und beim Rat der Eurasischen Wirtschaftskommission, der wichtigsten Regulierungsbehörde. Auch dies spricht dafür, dass sich die EAWU nicht auf ein russisches Projekt reduzieren lässt. Beschlüsse im legislativen Organ, dem Kollegium der Eurasischen Wirtschaftskommission (EWK), erfolgen entweder nach Konsensprinzip oder durch Zweidrittelmehrheit. Dabei verfügt jedes Mitgliedsland im EWK-Kollegium über zwei Stimmen, unabhängig von Größe und Wirtschaftsmacht.

## **Energiemarkt: Fortschritte seit 2015**

Laut Gründungsvertrag von 2015 ist die Zusammenarbeit im Bereich Energie eines der Hauptfelder der EAWU-Integration. Die Energiemarkt-Konzeptionen wurden für

alle drei Energiebereiche – Strom, Erdöl und Erdgas – schon 2015 vom Kollegium der EWK ausgearbeitet und im Frühjahr 2016 durch den Obersten Wirtschaftsrat genehmigt. Aufbauend auf diesen Konzeptionen sind einzelne Programme vorgesehen, um wichtige Fristen zu setzen und Grundprinzipien der Kooperation bei Strom, Erdöl und Erdgas zu formulieren. Schließlich sollen die Programme als Grundlage für die nationalen Entwicklungspläne der einzelnen EAWU-Mitgliedstaaten genutzt werden. Die Union ist in den letzten Monaten damit vorangekommen, die Programme auszuformulieren, auch wenn deren Umsetzung noch Zeit brauchen wird, damit sich Standards, Normen und Prozesse abstimmen und implementieren lassen.

Das Programm zur Entwicklung eines gemeinsamen Strommarkts wurde am 30. November 2016 vom Rat der EWK genehmigt. Dass das Gremium vor allem im Bereich Strom Fortschritte macht, liegt daran, dass hier die Diskussionen am wenigsten politisch aufgeladen sind. Um den gemeinsamen Strommarkt zu entwickeln, werden bereits existierende Handelsplattformen genutzt. Ein konkreter Preisbildungsmechanismus wird zwar noch ausgearbeitet; bekannt ist aber schon, dass die vorgesehenen »Strombörsen« nach gemeinsamen Regeln funktionieren sollen. Die Mitgliedstaaten verfügen zusammen über 282,8 Gigawatt an installierten Kapazitäten, was bedeutet, dass es Überkapazitäten bei der Stromerzeugung gibt. Angesichts des Modernisierungsbedarfs ließen sich beachtliche Synergien erzeugen.

Das Programm für einen gemeinsamen Erdölmarkt genehmigte das EWK-Kollegium am 12. September 2017. Es wurde vom Rat der EWK am 22. Dezember 2017 gebilligt und muss noch vom Obersten Wirtschaftsrat, d.h. den Präsidenten der Staaten, unterzeichnet werden. Das Programm sieht unter anderem vor, die staatliche Erdölpreis-Regulierung innerhalb des gemeinsamen Markts zu beseitigen und bis 2021 einen gemeinsamen Börsenraum zu schaffen. Außerdem soll allen Unternehmen

ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Transport-Pipelines garantiert werden.

Der gemeinsame Erdölmarkt wird mit der Transport- und Infrastrukturpolitik der EAWU abgestimmt. Implikationen für Infrastrukturprojekte sind nicht nur innerhalb der Mitgliedstaaten der Union, sondern auch für Transportverbindungen mit Drittländern zu erwarten. Die Tarife für den Erdöltransport zwischen den EAWU-Staaten, für den Erdöltransit oder den Weiterverkauf von Erdöl und Erdölerzeugnissen an Drittländer sollen auf der zwischenstaatlichen Ebene der EAWU abgestimmt werden. Das Gleiche gilt für Infrastrukturprojekte, die innerhalb der EAWU geplant werden. Diese Regelung wird den erdöl-exportierenden Mitgliedstaaten (Kasachstan und vor allem Russland) mehr Kontrolle gegenüber Belarus geben. Denn Minsk wird nicht mehr in der Lage sein, einseitig über Exporte von Erdöl und Erdölerzeugnissen oder über die bevorzugte Infrastruktur für den Erdöltransport (etwa per Eisenbahn oder via baltische Routen) zu entscheiden. Andererseits wird die Position der EAWU in Eurasien gestärkt, da alle neuen erdöl-relevanten Infrastrukturprojekte »von gemeinsamem Interesse« nicht mehr einseitig bzw. bilateral realisiert werden, sondern multilateral auf Ebene der Wirtschaftsunion abzustimmen und durchzuführen sind. Dies könnte beispielsweise China dazu nötigen, das Eurasische Infrastruktur-Netzwerk im Rahmen der »Belt and Road« (OBOR)-Initiative nunmehr in Zusammenarbeit mit der EAWU – und nicht wie bislang mit einzelnen Ländern – voranzutreiben. Hier wird deutlich, dass die EAWU insbesondere für die zentralasiatischen Länder ein wichtiger Bestandteil ihrer »Multivektor-Politik« ist, mit der sie verhindern wollen, vollständig in Chinas Einflussraum gesogen zu werden.

Außerdem wird in der EAWU darüber diskutiert, Energiestatistiken zu harmonisieren sowie ein System zur Datenerfassung und ebenso gemeinsame Qualitätsstandards zu schaffen. Arbeitsgruppen sind bereits damit betraut, eine Liste der notwendigen

Maßnahmen zu erstellen, die die gemeinsamen Öl- und Gasmärkte regulieren sollen – wie etwa inklusive Verfahren bei Auktionen, Zugriff auf die Transportsysteme sowie Gas- und Erdölhandel. Auch wenn die Programme auf den Binnenmarkt abzielen, könnte sich der Energiemarkt der EAWU auf die Außenbeziehungen auswirken. Insgesamt sind alle Programme noch sehr vage; es gilt daher, sie in technische, regulatorische und rechtliche Bestimmungen, Normen und Standards zu übersetzen.

### **Gasmarkt: Größte Hürde genommen**

Die Konzeption für den EAWU-Gasmarkt wurde zeitgleich mit der Erdöl-Konzeption im Frühjahr 2016 genehmigt. Doch gerieten die Verhandlungen über diesen gemeinsamen Markt für lange Zeit ins Stocken, was vor allem auf den russisch-belarussischen Energiestreit zurückzuführen war.

Anfang 2016 erklärte die belarussische Seite, die Preise für russisches Erdgas seien angesichts sinkender Gaspreise in der EU zu hoch. 2016 hatte Belarus unilateral begonnen, Gazprom pro tausend Kubikmeter statt der vereinbarten 132 US-Dollar nur noch 73 US-Dollar zu zahlen. Das Land häufte so Schulden in Höhe von über 720 Millionen Dollar bei dem russischen Unternehmen an. Russland reagierte mit einer Senkung der Erdölexporte in den Nachbarstaat, was für dessen erdöllastige Wirtschaft ein schwerer Schlag war.

Im April 2017 erzielten die Präsidenten Wladimir Putin und Alexander Lukaschenko einen Kompromiss. Demnach kann Belarus für drei Jahre russisches Gas zu einem Preis beziehen, der niedriger ist als jener von 2016 (130 Dollar für 2017, 129 Dollar für 2018 und 127 Dollar für 2019 pro tausend Kubikmeter). Die Gaspreisformel wird weiter auf Basis der Preise des Autonomen Kreises der Jamal-Nenzen – einer Verwaltungseinheit im Norden Russlands – gebildet. Am 13. April 2017 beglich Belarus bei Gazprom die überfälligen Forderungen in Höhe von 726,2 Millionen Dollar für die Lieferung von russischem Erdgas in den

Jahren 2016/2017. Die Nutzung von Gasleitungen und weiterer Infrastruktur soll außerdem nach den EAWU-Regeln des Zugangs zu Dienstleistungen natürlicher Monopole erfolgen. Darüber hinaus erhöht Russland bis 2024 die zollfreien Erdöl- exporte nach Belarus von 18 Millionen auf 24 Millionen Tonnen jährlich. Während 18 Millionen Tonnen für eine volle Auslastung der Erdölraffinerien sorgen, werden die übrigen sechs Millionen Tonnen exportiert – die Exportzölle werden dabei dem belarussischen Budget gutgeschrieben. Eine wichtige Bedingung für den Bestand der Vereinbarung ist, dass sich beide Parteien bis Ende 2018 auf ein »nachhaltiges Programm für einen gemeinsamen Gasmarkt in der EAWU« einigen.

Diese Übereinkunft zeigt den enormen Einfluss Russlands auf die Energiepolitik des Nachbarlandes. Zurückzuführen ist er auf die Abhängigkeit der belarussischen Wirtschaft von der Verarbeitung und Raffination russischen Erdöls und vom Bezug russischen Erdgases. Allerdings wurde mit der Einigung auch die wichtigste Hürde auf dem Weg zu einem gemeinsamen Energiemarkt genommen. Die Vereinbarung von April 2017 sorgt zum einen dafür, dass – solange die Preisbildungsmechanismen eines gemeinsamen EAWU-Gasmarkts nicht angewendet werden können (voraussichtlich bis 2024) – die Gaspreise für Belarus nach einer für beide Seiten mehr oder weniger akzeptablen Preisformel berechnet werden. Den Anspruch auf Gaspreise, die beidseitig gleiche Ertragsmargen bieten, hat Belarus damit bis zur Entstehung eines gemeinsamen Gasmarkts aufgeschoben. Zum anderen werden die bisher vereinbarten EAWU-Standards (d.h. Regeln für den Zugang zu Dienstleistungen natürlicher Monopole) zumindest partiell auf den bilateralen Gashandel übertragen.

### **Weitere Fortschritte beim Gasmarkt**

Die Schaffung eines gemeinsamen Gasmarkts ist seit dem Paketdeal zwischen Moskau und Minsk wieder auf der Agenda.

Am 24. April 2017 hat der Beratende Ausschuss der EWK für Erdöl und Gas das Programm für einen solchen Markt genehmigt. Am 12. September 2017 wurde das Dokument vom EWK-Kollegium unterzeichnet. Im Unterschied zum Programm für einen gemeinsamen Erdölmarkt, das gemeinsame Tarife und Mechanismen für den Erdöltransport und den Export in Drittländer vorsieht, bezieht sich das Programm für den gemeinsamen Gasmarkt auf Erdgasförderung, -handel, -transport, -speicherung und -verarbeitung ausschließlich innerhalb der EAWU.

Ein weiteres Ziel besteht darin, einen nichtdiskriminierenden Zugang zu Transportdienstleistungen der natürlichen Monopole (d.h. Gasleitungen und weitere Gasinfrastruktur) für die Teilnehmer des gemeinsamen Gasmarkts zu gewährleisten. Neben der Harmonisierung von Normen und Standards auf dem gemeinsamen Markt sollen außerdem Kontrollmechanismen entwickelt werden, die eine Anwendung der EAWU-internen Tarife auf den Außenhandel der Union verhindern. Unter anderem sollen diese Kontrollmechanismen den Weiterverkauf von Gas an Drittländer unterbinden, das innerhalb der EAWU und für den Binnenkonsum gekauft wurde. Damit wäre das Exportmonopol der Gazprom bei Pipelines weiter geschützt.

Der regulatorische und institutionelle Rahmen für einen liberalisierten Gashandel in der EAWU soll erst entwickelt werden. Das Programm sieht einen zweifachen Preisbildungsmechanismus für den transnationalen Gashandel in der EAWU vor. Zum einen wird der Preis im Rahmen bilateraler Vereinbarungen weiterhin staatlich reguliert. Zum anderen soll für den übrigen Gashandel (sowohl Langzeitverträge als auch Börsenhandel) ein Marktpreis gebildet werden. Langfristig ist zwar angestrebt, einen Preisbildungsmechanismus zu entwickeln, der für EAWU-weit gleiche Ertragsmargen sorgt. Dieser Mechanismus wird aber wahrscheinlich erst ausgearbeitet, wenn der Vertrag über die Etablierung eines gemeinsamen Gasmarkts unterzeichnet ist.

Die Gashandelsvolumen innerhalb der Union sind mit 33,5 Milliarden Kubikmeter pro Jahr relativ klein – verglichen mit dem Gasexport in Drittländer, der 177,4 Milliarden Kubikmeter umfasst. Allerdings nehmen etwa die Gashandelsvolumen auf der russischen Handelsplattform Spimex (St. Petersburg International Mercantile Exchange) stetig zu: von 0,5 Milliarden Kubikmeter Ende 2014 auf geschätzt 21 Milliarden Kubikmeter Ende 2017. Es spricht viel dafür, dass sich der russische Handelsplatz zumindest als Preismarker, wenn nicht als zentraler Handelsplatz etabliert.

Sicherlich spiegelt das Programm zunächst vor allem die Interessen Russlands als des größten Gasexporteurs der EAWU wider. Durch die neu etablierten Kontrollmechanismen hätte Moskau ein weiteres Instrument an der Hand, um etwa zu verhindern, dass an Belarus oder Kasachstan geliefertes Gas nach Europa oder China weiterverkauft wird. Andererseits ist es den gasimportierenden Mitgliedstaaten nach wie vor möglich, im Rahmen zwischenstaatlicher Vereinbarungen günstige Lieferungen aus Russland zu beziehen, so dass ein Interessenausgleich vollzogen wurde.

### **Ausbau der Außenbeziehungen**

Sowohl die Energiemarkt-Konzeptionen als auch die bisher existierenden Vereinbarungen legen nahe, dass die Harmonisierung von Normen und Regeln, die Vereinheitlichung der Preisbildungsmechanismen und die Kodifizierung von Standards und Daten sich vorerst nur auf den Energiehandel *innerhalb* der EAWU beziehen. Allerdings arbeitet die EAWU auch an der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen. In Asien trifft sie dabei auf Resonanz und Interesse, denn sowohl Einzelstaaten – darunter Indien, Vietnam, Singapur, Mongolei – als auch Staatenverbände streben nach wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit der EAWU und nach einer (auch finanziellen) Beteiligung an deren Integrationsprozessen.

Eine besondere Rolle spielt natürlich China. Schon 2015 haben die EAWU-Staats-

oberhäupter mit Peking Verhandlungen aufgenommen. China wird als strategischer Handels- und Wirtschaftspartner der EAWU im asiatisch-pazifischen Raum gesehen und ist der zweitgrößte Handelspartner der Union. Für Peking, aber auch für die EAWU-Mitglieder ist es von besonderem Interesse, die EAWU mit der chinesischen »Belt and Road«-Initiative zusammenzuführen. Beide Projekte werden von den Partnern als komplementär definiert. Die Verhandlungen über ein Abkommen zu Handel und wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen der EAWU und China begannen im Juni 2016. Seit Oktober 2017 wird ein entsprechendes Abkommen im Rahmen der EWK unter Beteiligung von Unternehmensvertretern ausgearbeitet.

Eine Kooperation mit China wird nicht nur auf Ebene der Handelsbeziehungen angestrebt, sondern auch bei der Entwicklung eines gemeinsamen Transport- und Energie-raums. Im März 2017 hat die EWK eine Liste von Infrastrukturprojekten zusammengestellt, die im Rahmen der EAWU durchgeführt werden und der Unterstützung der »Belt and Road«-Initiative dienen sollen. 39 dieser Projekte fallen in den Transportbereich (etwa Modernisierung existierender Routen oder Entwicklung von logistischen Zentren und Transporthubs). Auch Energieprojekte finden sich in dem geplanten Infrastrukturgeflecht, das die eurasische Landmasse überziehen soll. Dazu gehört eine weitere Gasleitung in Richtung China – die Beiney-Bozoi-Schimkent-Pipeline, durch die im Herbst 2016 die ersten fünf Milliarden Kubikmeter Erdgas aus Kasachstan flossen. Die Leitung wurde paritätisch von KazTransGas (Kasachstan) und Trans-Asia Gas Pipeline Company Limited (China) finanziert; ihre Kapazitäten sollen auf 15 Milliarden Kubikmeter jährlich erweitert werden. Außerdem wird die Möglichkeit diskutiert, diese Leitung für den Transit von russischem Gas nach China zu nutzen. Das alles zeigt, dass Interkonnektivität in Eurasien von der EAWU und natürlich – im Rahmen der »Belt and Road«-Initiative – gerade auch von China vorangetrieben wird.

## EU im Abseits

Die Energieräume jenseits der EU werden also neu strukturiert. Bisher hat Brüssel keinen offiziellen Kontakt zur EAWU aufgenommen, obwohl dort großes Interesse an einer Zusammenarbeit besteht. Sowohl politische Sprecher der EAWU als auch Vertreter der Arbeitsebene haben stetig den Wunsch geäußert, sich mit der EU über »best practices« in den Bereichen Energie und Transport auszutauschen. Auf Seiten der EAWU hält man den Dialog mit Brüssel für logisch und objektiv überfällig. Der »europäische Vektor« gilt als eine der außenwirtschaftlichen Prioritäten der EAWU, und eine engere Kooperation mit der EU wird besonders in den Bereichen Technologie, Energieeffizienz und Industrie 4.0 angestrebt. Mehr noch, für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa sieht man den Dialog zwischen EU und EAWU als unabdingbar an.

Zu den Gründen, warum die EU bislang im Abseits verharrt, zählt die Skepsis darüber, ob sich das Projekt EAWU wirklich materialisieren wird. Die jüngsten Entwicklungen innerhalb der Wirtschaftsunion, die trotz politischer Divergenzen zwischen den Mitgliedern weiter zusammenwächst, werden in Brüssel ebenso ignoriert wie die ökonomische Annäherung der EAWU an die Länder der asiatisch-pazifischen Region. Zur ablehnenden Haltung der EU trägt sicherlich bei, dass die EAWU ein strategisch wichtiges Projekt für Russland ist und insofern auch geopolitische Relevanz hat. Für Moskau ist sie Teil einer »balance of power« in der multipolaren Welt; sie schafft mithin ein Gegengewicht zu Chinas »Belt and Road«-Initiative wie auch zur Europäischen Union. Wenn die EU ihren Blick auf Geopolitik und Sicherheitsfragen beschränkt, verkennt sie jedoch, dass die EAWU durchaus Marktentwicklungen und Diversifizierung Vorschub leisten könnte.

Der Energieraum zwischen Europa und Asien wird zunehmend von anderen Akteuren als der EU gestaltet. Chinas »Belt and Road«-Strategie, die sukzessive einzelne EU-Staaten etwa über die 16+1-Initiative einbe-

zieht, ist dafür das prominenteste Beispiel. Generell prägen Energie-Infrastrukturen und Interkonnektivität gemeinsame Energieräume. Entstehen nun rechtlich und regulatorisch divergente Räume, so können sich an deren Außengrenzen neue Verwerfungen und Trennlinien bilden, die auf unternehmerisches Handeln und Markttransaktionen zurückwirken. Vordergründig technische und kommerzielle Prozesse haben potentiell große politische Auswirkungen; sie können den Betrieb der Infrastrukturen stören, Abgrenzungen vertiefen und geopolitische Konflikte verschärfen.

Die Aktivitäten der EU konzentrieren sich bislang auf die europäische Energiegemeinschaft, die die Staaten des Westbalkans, die Ukraine, Moldau und Georgien umfasst. Dabei geht es um stabile regulatorische Rahmenbedingungen und verlässliche Marktmechanismen; beides will man erreichen, indem der gemeinsame Gesetzesbestand der EU im Bereich Energie schrittweise übernommen wird. Dies setzt grundlegende Reformen der nationalen Gesetze und Verordnungen, aber auch tiefgreifende Strukturreformen voraus. Die Türkei und Armenien sind Beobachter bei der Energiegemeinschaft, Belarus ist Kandidat für einen Beobachterstatus. Während Brüssel auf einen gemeinsamen Markt zwischen EU und Energiegemeinschaft hinarbeitet, vertiefen sich Trennlinien an den Außengrenzen. Doch weder die geopolitischen noch die (geo-) ökonomischen Auswirkungen einer zunehmenden Energiemarkt-Blockbildung liegen im Interesse der EU. Es gibt daher eine ganze Reihe grundsätzlicher und konkreter Argumente, die für einen Dialog mit der EAWU sprechen.

### **Zehn Gründe für einen strategischen Dialog**

1) *Regulatorische Barrieren vermeiden.* Es sollte im europäischen Interesse liegen, dass keine regulatorischen Hürden in der eigenen Großregion entstehen. Schließlich ist der Raum zwischen Westsibirien, Zentralasien und Lissabon durch paneuropäische Ener-

giekorridore und transnationale Öl-, Gas- und Stromnetze geprägt. Damit sich Versorgungssicherheit gewährleisten lässt, ist es sehr wichtig, dass der Betrieb der Infrastruktur und der Handel mit Energie über Grenzen hinweg reibungslos funktionieren.

2) *Kompatibilität und liberales Wirtschaftsmodell.* Für die Marktchancen europäischer Unternehmen ist es zentral, dass die Normen, Standards und Regeln der EAWU mit den EU-Mechanismen kompatibel sind. Ansonsten droht sich die EU in der Rolle eines »Nehmers« entsprechender Vorgaben wiederzufinden. Dabei könnte es kostspielig werden, sich an Standards »aus dem Osten« anpassen zu müssen.

Angesichts der Krise liberaler Handelsbeziehungen und mit Blick auf das merkantilistische Handelsmodell Chinas, das der »Belt and Road«-Strategie zugrunde liegt, kommt der EAWU nicht nur eine wichtige Brückenfunktion zu. Vielmehr hat sie als bedeutende Energieförderregion auch eine Schlüsselrolle für einen (globalen) liberalisierten Energiemarkt.

3) *Rückbesinnung auf große Markträume.* Auch mit Blick auf die Geschichte der europäischen Einigung und die »integrative DNA« der EU verwundert Brüssels Zurückhaltung. Noch in den neunziger Jahren war die EU darauf ausgerichtet, Beziehungen zu anderen Integrationsbündnissen auf- und auszubauen. Gegenüber den früheren Mitgliedstaaten des sowjetisch geführten Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) überwog aber schon damals Bilateralismus. Heute konzentriert sich die EU darauf, den eigenen Energiemarkt zu konsolidieren, statt das Ziel eines großen Marktraums zu verfolgen. Dieses Grundmuster wird noch verstärkt durch Misstrauen gegenüber Russland und dessen Expansions- und Reintegrationsstreben. Die EAWU als ein Projekt Moskaus abzutun würde aber einmal mehr bedeuten, die Region undifferenziert nur durch eine geopolitische Brille zu betrachten. Damit droht man der Segmentierung von Märkten Vorschub zu leisten und strategische Vorteile und Marktanschlussfähigkeiten zu verspielen.

Tatsächlich geht es um neue Märkte, aber auch um die Adaption an neue Realitäten einer multipolaren Welt. Die EU kann von einer Multivektor-Politik, die den Einfluss Chinas (und ebenso Russlands) relativiert, nur profitieren. Das Interesse an mehrseitigen Wirtschaftsbeziehungen teilen einige Staaten der EU und der Energiegemeinschaft mit den Mitgliedern der EAWU. Es sind allesamt Länder, deren Vergangenheit durch Blockzugehörigkeit bestimmt wurde, die sie eigentlich hinter sich lassen wollten.

Diese abstrakten Gründe sprechen dafür, von Seiten der EU den Energiemarkt-Prozess der EAWU auf technischer, operativer und regulatorischer Ebene zu begleiten. Eine Kompartimentalisierung, d.h. eine gesonderte Behandlung energiepolitischer Fragen, ist auch deswegen ratsam und zielführend, weil eine Energieunion innerhalb der EU vorangetrieben wird, weil Brüssel mit der Energiegemeinschaft schon ein Instrument zur Hand hat und weil damit bereits Schritte zur Gestaltung der eigenen Außenbeziehungen unternommen wurden. Mit einer solchen Vorgehensweise ließen sich auch Antworten auf konkrete Probleme finden:

4) *Gas-Transit durch die Ukraine.* Bei diesem Thema waren es in der Vergangenheit vor allem Streitigkeiten um die Betriebsmodalitäten grenzüberschreitender Gasexport-Pipelines, die öffentliche Aufmerksamkeit fanden. Im russisch-ukrainischen Verhältnis könnte es 2018/2019 zu Verwerfungen regulatorischer Art kommen, denn der Transitvertrag endet 2019. Die Ukraine muss als Mitglied der Energiegemeinschaft ein neues Transitregime einführen, das den Regeln der Energiegemeinschaft und des EU-Binnenmarktes folgt. Zu klären sind dabei rechtliche und regulatorische Fragen, wie die nach einem unabhängigen Betreiber für das Übertragungsnetz bzw. die »Transit-Pipeline«. Die Herausforderungen sind also groß, was Interoperabilität und Transparenz betrifft. Erstens ist das regionale Gasnetz als Erbmasse der Sowjetunion

integriert. Zweitens gilt es, regulatorische Verwerfungen zu vermeiden, die den sicherheitspolitischen Konflikt zwischen Moskau und Kiew anheizen könnten. Drittens sollte der Gasexport durch die Ukraine erhalten bleiben, was rechtliche, technische und wirtschaftliche Schritte voraussetzt, die von allen Parteien und »Gas-nachbarn« getragen werden.

5) *Betrieb der Export-Pipelines.* Auch bei den anderen Export-Pipelines ist von Bedeutung, welche Regeln, Normen und Standards für Transportnetze und deren Betrieb entwickelt werden. Zumindest auf die Inner-EAWU-Leitungsverbindungen zu den Export-Pipelines wird sich das Regelwerk auswirken. Zudem leitet sich unter anderem aus Artikel 7 des EAWU-Vertrags ein Gestaltungsspielraum für die Außenbeziehungen ab. Hier stehen also auch für die EU entscheidende Weichenstellungen an.

6) *De-Synchronisierung von BRELL.* Noch hängen Estland, Lettland und Litauen am alten sowjetischen Ringnetz BRELL; sie sind nur durch Hochspannungsleitungen zur Gleichstromübertragung mit dem skandinavischen Strommarkt Nord Pool verbunden. Seit Frühjahr 2017 aber ist vorgesehen, die baltischen Staaten bis 2025 über Polen und Litauen mit dem kontinentaleuropäischen Netz der ENTSO-E zu synchronisieren. Dabei hat ein »BRELLxit« erhebliche ökonomische Auswirkungen sowohl für das Baltikum selbst als auch für Russland und Belarus. Die letzteren beiden müssen in neue Netzverbindungen investieren, um Stromflüsse umlenken zu können. Für Belarus geht es auch um das im Bau befindliche Kernkraftwerk von Ostrovets, das Strom in der EU absetzen sollte. Das größte Fragezeichen aber betrifft die Stromzukunft Kaliningrads. Offen ist, ob die Enklave im Inselmodus versorgt oder anderweitig angebunden wird. Besondere Vulnerabilitäten können zudem in der Übergangsphase entstehen – nämlich dann, wenn der Prozess zwischen den Beteiligten nicht eng abgestimmt wird und eine einseitige Desynchronisierung stattfindet. Als zentraler Ansprechpartner bietet sich hier die EAWU an, da sie



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen.

**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

#### Lektürehinweise

Janis Kluge  
*Atempause für Lukaschenka. Russische Kredite für Belarus lösen kurzfristig Devisenprobleme, vertiefen aber die Abhängigkeit von Moskau*  
[SWP-Aktuell 28/2017](#)

Ellen Scholl/Kirsten Westphal  
*European Energy Security Reimagined. Mapping the Risks, Challenges and Opportunities of Changing Energy Geographies*  
[SWP Research Paper 4/2017](#)

Maria Pastukhova/  
Kirsten Westphal  
*Ein gemeinsamer Energiemarkt in der Eurasischen Wirtschaftsunion. Implikationen für die EU und ihre Energiebeziehungen zu Russland*  
[SWP-Aktuell 6/2016](#)

bis 2019 einen gemeinsamen Strommarkt verwirklichen will.

7) *Synchronisierung der Ukraine*. Ende Juni 2017 haben der ukrainische Stromnetzbetreiber UKRENERGO und der Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber ENTSO-E ein Abkommen geschlossen. Dies ist der erste Schritt zur Integration und Synchronisierung des ukrainischen Stromnetzes im Verhältnis zur EU. Auch hier gilt: Selbst wenn eine Synchronisierung lange dauert (im Fall der Türkei waren es rund zehn Jahre), sollten doch frühzeitig technische und regulatorische Barrieren nivelliert werden, um nicht auf der Krim und in der Ostukraine militärische Fronten und De-facto-Trennlinien zu zementieren.

8) *Synchronisierung und Nachbarländer*. Außerdem sind die ökonomischen Rückwirkungen von (De-) Synchronisierungsprozessen auf Nachbarländer nicht zu vernachlässigen. Das zeigt etwa das Beispiel der Türkei und Georgiens. Im Vertrauen auf Exportchancen und Vernetzung hatte Georgien Investitionen getätigt, die sich nicht wie geplant amortisieren ließen, weil die Türkei mit dem ENTSO-E-Netz synchronisiert wurde. Die Kosten werden nun auf die georgische Bevölkerung abgewälzt.

9) *Gefährliches Doppel*. Zwischen den Integrationsblöcken EU/Energiegemeinschaft und EAWU gibt es Überlappungen in Regionen, in denen ohnehin Konflikte schwelen. Georgien ist Mitglied der Energiegemeinschaft, während Südossetien, Abchasien und Armenien in den Orbit der EAWU gezogen werden. Gerade Armenien sucht aber zugleich im Sinne einer Multivektor-Politik den Anschluss an die EU. Auch Belarus ist nicht nur EAWU-Mitglied; vielmehr hat das Land um einen Beobachterstatus in der Energiegemeinschaft gebeten. Für den Wunsch dieser Länder nach einer Balance zwischen den Großen sollte die EU eine Antwort finden. Dies spricht ebenfalls für einen Dialog zwischen Brüssel und EAWU.

10) *Klima- und Transformationsagenda*. Dialog und Austausch wären insbesondere im Sinne des globalen Klimaschutzes zielführend. Die EU könnte dabei an bestehen-

de Pläne andocken, denn in der EAWU gewinnen energieeffiziente Technologien immer mehr an Bedeutung. Das Interesse dort ist groß, sich über »best and worst practices« im Bereich Erneuerbare und Energieeffizienz auszutauschen. Seit 2016 diskutiert das Energiekollegium der EWK über Fragen einer entsprechenden Gesetzgebung und über die Einführung energieeffizienter Technologien gerade im Bereich der Energie-Infrastruktur. Auch die umweltbezogenen Aspekte eines gemeinsamen Energiemarkts werden erörtert. So benennt etwa das Erdölmarkt-Programm die Entwicklung von Umweltsicherheitsnormen und deren Einhaltung als eine gemeinsame Aufgabe. Dabei ist Kasachstan das einzige Land, das innerhalb der EAWU über ein Emissionshandelssystem verfügt.

#### Fazit

Es ist schwer nachvollziehbar, dass sich die EU gegenüber den entstehenden Energiemärkten der EAWU selbst ins Abseits stellt. Interoperabilität und Transparenz werden nicht nur für die alten physischen Netze immer wichtiger, sondern auch mit Blick auf den zunehmenden Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien. Wenn die EU das Heft des Handelns nicht Akteuren wie Russland und China überlassen will und ihre strategischen Vorteile als Integrationsraum nutzen möchte, sollte sie auf regulatorischer und technischer Ebene schrittweise den Austausch mit Vertretern der EAWU suchen. Sollte dies nicht gleich auf politischer Ebene zu verankern sein, so ließe sich ein EU-EAWU-Beratungsforum gründen, dem Vertreter der europäischen Netzbetreiber (ENTSO-E und ENTSO-G) und Regulatoren (ACER), aber auch der Energiegemeinschaft angehören könnten. In jedem Fall ist eine gefährliche Integrationskonkurrenz auf dem strategischen Feld der Energie zu vermeiden. Stattdessen gilt es, konvergente Markträume in den Blick zu nehmen, die politische und wirtschaftliche Diversifizierung ermöglichen.