

Analyse

Der Erdgaskonflikt zwischen Russland und der Ukraine

Von Heiko Pleines, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Zusammenfassung

Die Ukraine ist stark abhängig von russischen Energielieferungen. Gleichzeitig ist die Ukraine aber das wichtigste Transitland für russische Energieexporte. Die gegenseitige Abhängigkeit hat so zu einer Pattsituation geführt und gestaltet die Beziehungen zwischen den beiden Ländern schwierig. Im Vergleich zu den Vorjahren hat sich der Konflikt um den Erdgashandel zwischen Russland und der Ukraine trotz der verbliebenen dramatischen Momente aber deutlich entspannt. Während es 2006 noch zu einem Lieferstopp, einer drastischen Verschlechterung der außenpolitischen Beziehungen und einem Handelskrieg kam, konnte 2008 – wenn auch im letzten Moment – eine Einigung erzielt werden, die von allen Seiten begrüßt wurde. Die zentralen Probleme bleiben jedoch weiterhin ungelöst.

Ukrainische Abhängigkeit

Genau wie zu Zeiten der Sowjetunion ist die Ukraine auch heute auf Energieimporte aus Russland angewiesen. Sie bezieht vor allem Erdöl und Erdgas aus Russland. Die heimische Produktion deckt hier nur 15 % bzw. 25 % des Bedarfs. Da alle existierenden Öl- und Gaspipelines über russisches Territorium laufen, hat die Ukraine kaum Möglichkeiten, ihre Versorgung zu diversifizieren. Lieferungen aus Zentralasien sind von der Zustimmung der vom russischen Staat kontrollierten Pipelinebetreiber abhängig. Im Falle von Erdgas ist dies der Monopolkonzern Gazprom, bei Erdöl der staatliche Betrieb Transneft.

Dabei hat sich der Erdgashandel im Vergleich zum Erdöl als deutlich problematischer erwiesen. Zum einen ist Gas mit einem Anteil von fast 50 % der wichtigste Primärenergieträger in der Ukraine. Zum anderen steht der Ukraine mit dem russischen Gasmonopolisten Gazprom ein starker Verhandlungspartner mit guten Verbindungen zur russischen Regierung gegenüber, der erheblich mehr Druck ausüben kann, als einzelne russische Ölfirmen.

Ukrainische Energieschulden

Mit dem Ende der Sowjetunion begann Russland, von der Ukraine eine »normale« Bezahlung der Energielieferungen zu verlangen. Bereits seit 1992 muss die Ukraine in US-Dollar bezahlen. Die Preise wurden schrittweise erhöht. Die Ukraine kam ihren daraus resultierenden Zahlungsverpflichtungen nicht nach und sah sich deshalb erheblichem russischem Druck ausgesetzt. 1993 wurden Energielieferungen drastisch gekürzt, was in der Ukraine im Winter 1993/94 eine Energiekrise zur Folge hatte. Viele Industriebetriebe mussten die Produktion einstellen, öffentliche Gebäude wurden nicht beheizt, die Straßenbeleuchtung blieb abgeschaltet. Zu diesem

Zeitpunkt beliefen sich die ukrainischen Schulden für russische Energielieferungen bereits auf 600 Mio. US-Dollar. Da die Ukraine offensichtlich zahlungsunfähig war, verlangte Russland nun Anteile an ukrainischen Energiebetrieben als Kompensation. Unter Berufung auf nationale Sicherheitsinteressen hat die Ukraine aber eine russische Beteiligung an der Gasindustrie in den 1990er Jahren grundsätzlich abgelehnt.

Russische Abhängigkeit

Trotz der hohen Schulden war die Ukraine russischem Druck nicht hilflos ausgeliefert. Im Gegenteil, Russland musste einsehen, dass eine Eintreibung der ausstehenden Zahlungen nur begrenzt möglich ist. Ursache hierfür sind die Pipelines für russische Exporte nach Westeuropa. Mitte der 1990er Jahre gingen 95 % der russischen Erdgasexporte und über 50 % der russischen Erdölexporte in Nicht-GUS Länder durch die Ukraine. Dies erlaubt es der Ukraine zum einen, Engpässe durch illegale Entnahmen zu entschärfen. Zum anderen kann die Ukraine erhebliche Transitgebühren verlangen.

Ein erster Kompromiss

Diese Pattsituation führte Mitte der 1990er Jahre zu einem ersten Kompromiss. Es wurde vereinbart, dass die Ukraine über die Hälfte ihrer Erdgasimporte als Transitgebühr erhalten sollte. Zusätzlich wurden die russischen Leasinggebühren für Militärbasen der Schwarzmeerflotte auf der Krim zur Tilgung ukrainischer Gasschulden verwandt. Außerdem bemühte sich die Ukraine, Gasschulden durch Bartergeschäfte, etwa durch die Lieferung von Kampfbombern an Russland, zu begleichen. Direkte Geldzahlungen erfolgten anscheinend überhaupt nicht mehr. Gazprom akzeptierte dies, um seine Gasexporte nach Westeuropa nicht

zu gefährden. Im Ergebnis wuchsen die ukrainischen Gasschulden weiter.

Erneute Eskalation

Anfang 2000 hatte die Ukraine offiziell geliefertes Erdgas für etwa 1,4 Mrd. US-Dollar nicht bezahlt. Gazprom verlangte zusätzlich noch einmal etwa 700 Mio. US-Dollar an Zinsen, Strafen und Entschädigungszahlungen für Gasdiebstähle. Gleichzeitig exportierte Gazprom erstmalig größere Mengen Gas durch die im Herbst 1999 in Betrieb genommene Jamal-Pipeline, die unter Umgehung der Ukraine durch Belarus und Polen verläuft. Der russische Gaskonzern nahm dies zum Anlass, seinen Druck auf die Ukraine erneut zu erhöhen. Zum einen drängte er aggressiver auf eine Lösung der Schuldenfrage und eine Einstellung der Gasdiebstähle, zum anderen forcierte er Pläne zum Bau von weiteren alternativen Exportpipelines, die ukrainisches Territorium umgehen.

Gazprom gelang es so im Herbst 2002, die Ukraine zur Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Gaskonsortium zu zwingen, das die ukrainischen Gaspipelines verwalten sollte. Neben Gazprom und ukrainischen Partnern wurde auch der deutsche Erdgasimporteur Ruhrgas in die Verhandlungen einbezogen. Eine Einigung konnte aber nicht erzielt werden.

Der zweite Kompromiss

Fortschritte wurden hingegen bei der Schuldenfrage erreicht. Im April 2004 wurde eine Regelung verabschiedet, die der Ukraine erhebliche Zugeständnisse machte. Gazprom reduzierte seine Zahlungsforderung um 200 Mio. US-Dollar und akzeptierte für die übrigen Schulden Eurobonds, deren Auszahlung schrittweise bis 2013 erfolgen sollte. In einer zusätzlichen Vereinbarung im August 2004 wurden die fälligen Eurobondzahlungen gegen Gazproms Transitgebühren bis 2009 verrechnet. Im Ergebnis hatte die Ukraine die Schuldenfrage mit Gazprom gelöst, sollte aber dafür ab 2005 kein Gas mehr als Transitgebühr erhalten. Zusätzlich wurde der Preis für russische Erdgaslieferungen bis 2009 verbindlich und »unabänderlich« auf 50 US-Dollar für 1.000 m³ festgeschrieben. Dies bedeutete einen erheblichen Nachlass gegenüber dem Preis für Importeure aus der EU. Dieser Nachlass wurde aber im Wesentlichen von Turkmenistan finanziert, das fast zwei Drittel der Erdgasexporte in die Ukraine lieferte.

Der Lieferstopp 2006

Im Herbst 2005, nachdem mit der Vereinbarung zum Bau der Ostsee-Erdgaspipeline die Rolle der Ukraine als Transitland geschwächt erschien, kam es erneut zum Konflikt. Gazprom verlangte eine Erhöhung des

Gaspreises auf 160 US-Dollar für 1.000 m³ ab Jahresanfang 2006. Als bis Dezember keine Einigung erzielt werden konnte, erhöhte Gazprom seine Preisforderung auf 230 US-Dollar und stellte zum Jahresbeginn 2006 seine Lieferungen an die Ukraine ein. Es zeigte sich aber erneut, dass die Kontrolle über die Transitzpipelines der Ukraine bei Verhandlungen einen Trumpf in die Hand gibt. Um seine Lieferverträge mit west- und mitteleuropäischen Kunden erfüllen zu können, ist Gazprom auf die Ukraine angewiesen. Der Rückgang des Erdgastransits zum Jahresbeginn, der auf ukrainische Entnahmen zurückzuführen war, zwang Gazprom deshalb zum Einlenken.

Die aktuelle Regelung

Bereits am 4. Januar 2006 erreichten Gazprom und der staatliche ukrainische Konzern Naftohaz Ukrainy eine vorläufige Einigung. Der Preis für ukrainische Erdgasimporte wurde auf 95 US-Dollar erhöht. Gleichzeitig wurde Gazprom für seine Lieferungen ein Preis von 230 US-Dollar garantiert. Der Unterschied zwischen dem hohen Kaufpreis für russisches Erdgas und dem deutlich niedrigeren Verkaufspreis in der Ukraine musste von den zentralasiatischen Lieferanten getragen werden, die in die Einigung nicht einbezogen wurden.

Die Abwicklung der Lieferungen in die Ukraine wurde an die in der Schweiz registrierte Firma RosUkrEnerg as Zwischenhändler übergeben, an der Gazprom und private ukrainische Unternehmer jeweils zur Hälfte beteiligt sind. In der ukrainischen Öffentlichkeit wurde kritisiert, dass mit RosUkrEnerg as eine Firma beteiligt wurde, gegen die in der Ukraine staatsanwaltschaftliche Ermittlungen wegen vermuteter Verbindungen zur organisierten Kriminalität liefen und deren Eigentümerstruktur zum damaligen Zeitpunkt unklar war.

Das ukrainische Parlament nahm die Einigung zum Anlass der Regierung das Misstrauen auszusprechen. Gleichzeitig kam es zu weiteren Spannungen in den ukrainisch-russischen Beziehungen, die unter anderem die Nutzung der Infrastruktur auf der Krim durch die russische Schwarzmeerflotte sowie einen Handelskrieg betrafen.

In den folgenden Jahren erhöhte sich der ukrainische Importpreis für Erdgas vor allem aufgrund von Preiserhöhungen und Lieferengpässen Turkmenistans dramatisch. 2007 lag der Lieferpreis für die Ukraine bei 130 US-Dollar und für 2008 wurden 179,5 US-Dollar vereinbart. Seit 2005 hat sich der Importpreis für Erdgas damit mehr als verdreifacht. Für die kommenden Jahre hat Gazprom weitere Preiserhöhungen angekündigt. In einigen Jahren soll der Preis für die Ukraine an die allgemeinen internationalen Lieferpreise von Gaz-

prom angepasst werden. Der Preis für die Ukraine wäre dann nur um die Transportkosten und Zölle niedriger als der Preis für EU-Länder. Beim derzeitigen Preisniveau müsste die Ukraine dann deutlich über 200 US-Dollar bezahlen. Die Preisentwicklung wäre aber abhängig von der Entwicklung des Weltmarktpreises für Erdöl, an den der Erdgaspreis gekoppelt ist.

Durch die drastischen Preiserhöhungen stieg der Wert des ukrainischen Importbedarfs für Erdgas bereits 2007 auf über 7 Mrd. US-Dollar. Der Ukraine war es nun nicht mehr möglich, die Preissteigerung durch eine Erhöhung der Transitgebühren für russische Erdgasexporte in die EU zu kompensieren. Während 2005 die Transitgebühren mit 1,5 Milliarden US-Dollar noch reichten um die Hälfte der Erdgasimporte zu bezahlen, entsprachen 2007 die Transitgebühren von gut 2 Milliarden US-Dollar gerade einmal etwas mehr als einem Viertel der Importkosten. Bereits ein ukrainischer Zahlungsrückstand von einigen Monaten führt nun zu Milliarden schulden.

Da die staatliche Firma Naftohaz den gesamten ukrainischen Erdgasimport abwickelt, ist letztendlich der Staatshaushalt für die Begleichung der Schulden verantwortlich. Während der Staat die Erdgaspreise für Industriekunden an die steigenden Importpreise anpasst, wird die Erdgasversorgung der privaten Haushalte staatlich subventioniert. 2006 zahlten die privaten Haushalte im Durchschnitt gerade einmal 37 US-Dollar während der Importpreis bereits bei 95 US-Dollar lag.

Die Position der Regierung Timoschenko

Durch die lange politische Krise in der Ukraine mit vorgezogenen Parlamentsneuwahlen im September 2007 und der Bildung einer neuen Koalitionsregierung unter Julia Timoschenko erst im Dezember, häuften sich zum einen wieder erhebliche Schulden für Erdgaslieferungen an und zum anderen wurde keine Vereinbarung über den Lieferpreis für 2008 erreicht. Anfang Februar drohte Gazprom der Ukraine mit einem Lieferstopp, falls die ausstehenden Schulden von 1,5 Milliarden US-Dollar nicht kurzfristig beglichen würden.

Julia Timoschenko, die für einen dezidierten Westkurs der Ukraine steht, hatte Russland bereits im Wahlkampf vorgeworfen, die Erdgasfrage zu politisieren. Sie forderte einen Ausschluss der dubiosen Zwischenhändler und eine drastische Erhöhung der Transitgebühren. Gleichzeitig verlangte sie eine Überprüfung des staatlichen Konzern Naftohaz, dem sie Misswirtschaft vorwarf.

Am 12. Februar erreichte der ukrainische Präsident Viktor Juschtschenko in Moskau im letzten Moment eine Einigung mit seinem russischen Amtskollegen

Wladimir Putin. Nach ersten Medienberichten sagte die Ukraine die umgehende Zahlung zu und die beiden Seiten einigten sich auf einen Ausschluss der Zwischenhändler. Gleichzeitig soll Gazprom direkt an den ukrainischen Endverbraucher liefern können. Der ukrainische Importpreis für 2008 wurde auf 179,50 US-Dollar festgelegt. Die Details der Einigung bleiben jedoch auch nach weiteren Verhandlungen von Timoschenko in Moskau am 20. Februar unklar. So ist bisher nicht absehbar, zu welchem Zeitpunkt die Zwischenhändler aus dem Erdgashandel ausgeschlossen werden und wie die neue Regelung aussehen wird.

Resümee

Im Vergleich zu den Vorjahren hat sich der Konflikt um den Erdgashandel zwischen Russland und der Ukraine trotz der verbliebenen dramatischen Momente deutlich entspannt. Während es 2006 noch zu einem Lieferstopp, einer drastischen Verschlechterung der außenpolitischen Beziehungen und einem Handelskrieg kam, konnte 2008 – wenn auch im letzten Moment – eine Einigung erzielt werden, die von allen Seiten begrüßt wurde. Die zentralen Probleme bleiben jedoch weiterhin ungelöst.

Solange der Importpreis für die Ukraine nicht der international gültigen Bindung an den Erdölpreis folgt, bleibt er Gegenstand politisierter Verhandlungen und damit ein potentielles Druckmittel russischer Außenpolitik. Gleichzeitig führt die Einbeziehung von Zwischenhändlern zu Intransparenz in der Abwicklung der Zahlungsströme und damit zum Verdacht der persönlichen Bereicherung der beteiligten ukrainischen Geschäftsleute und russischen Manager. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass ausgerechnet Timoschenko, die selber in den 1990er Jahren im dubiosen Erdgaszwischenhandel ein Vermögen verdiente, nun am vehementesten gegen die Zwischenhändler vorgehen will. Trotzdem ist ihr Standpunkt natürlich berechtigt. Eine neutrale Preisformel und transparente Zahlungsströme sind der einzige Weg, den Erdgashandel berechenbar und ohne Politisierung abzuwickeln.

Gleichzeitig belastet die rasante Preissteigerung für Erdgas den ukrainischen Staatshaushalt und die ukrainische Volkswirtschaft erheblich. Die Produktionskosten für die Schwerindustrie steigen und es entsteht ein erheblicher Inflationsdruck. Um mit den wirtschaftlichen Folgen der steigenden Erdgaspreise umzugehen, sind umfassende Modernisierungsmaßnahmen in der Industrie, ein staatliches Energiesparprogramm und eine verbrauchsspezifische Abrechnung bei privaten Haushalten erforderlich. Hier muss die Regierung Timoschenko ihre Hausaufgaben erst noch erledigen.

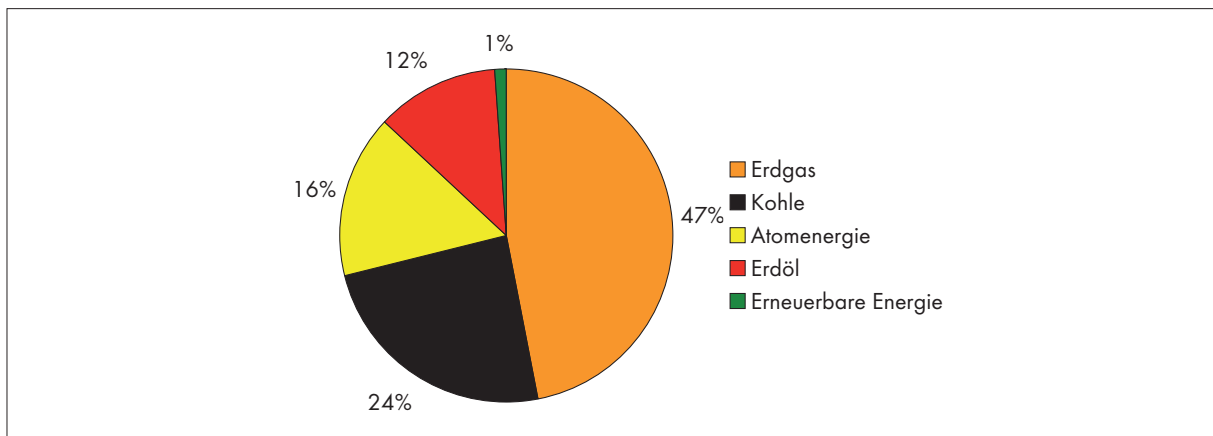
Über den Autor

Dr. Heiko Pleines ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. Er arbeitet seit 1997 zum ukrainischen Energiesektor, wobei u.a. folgende Publikationen entstanden sind: Andreas Heinrich, Heiko Pleines: Factors influencing the corporate governance of post-socialist companies. Examples from the oil industry, in: HSE Economic Journal 3/2006 (Jg.10), S.402–419; Heiko Pleines: Der politische Einfluss der Kohlelobbies in Polen, Russland und der Ukraine. Eine vergleichende Politikfeldanalyse, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 80 (2006); Heiko Pleines: The political economy of coal industry restructuring in Ukraine, KICES Working Papers No.1 (2004); Heiko Pleines: Verschleppte Wirtschaftsreformen und ihre Folgen. Fallbeispiel Energiesektor, in: Gerhard Simon (Hg.): Die neue Ukraine, Köln (Böhlau) 2002, S.225–243; Heiko Pleines: Energy in Ukraine, London (Financial Times Energy Publishing) 1998.

Tabellen und Grafiken zum Text

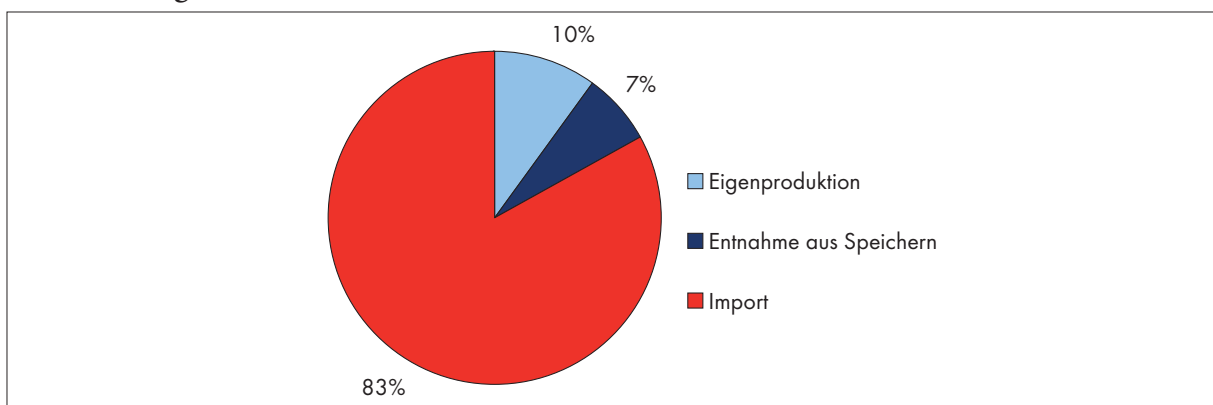
Der russisch-ukrainische Erdgashandel

Grafik 1: Primärenergieverbrauch der Ukraine



Quelle: Ukrainisches Energieministerium, <http://www.mpe.energy.gov.ua/>

Grafik 2: Erdgasaufkommen in der Ukraine (2006)



Quelle: Ukrainisches Energieministerium, <http://www.mpe.energy.gov.ua/>