

es unter der Weltwirtschaftskrise leiden wird, wird das Land Schwierigkeiten haben, seine Erdgasimporte zu bezahlen. Danach, wenn die alternativen Transitpipelines in Betrieb genommen werden, werden die ukrainischen Pipelines für Russland an Bedeutung verlieren. Dann sind sie für die Ukraine auch nur noch ein klei-

ner Trumpf. Im besten Fall wird die Ukraine ernsthaft Energiesparmaßnahmen umsetzen, was der einzig effektive Weg für sie ist, um die Abhängigkeit von importiertem Gas langfristig zu reduzieren.

Übersetzung: Sophie Hellgardt

Über den Autor:

Simon Pirani ist Senior Fellow im »Natural Gas Programme« am Oxford Institute for Energy Studies. Er hat ein umfangreiches Arbeitspapier zur ukrainischen Erdgaswirtschaft (*Ukraine's Gas Sector*, OIES, 2007) und eine Monographie der Geschichte der Arbeit in der Sowjetunion (*The Russian Revolution in Retreat, 1920–24*, Routledge, 2008) verfasst.

Lesetipps:

- Simon Pirani (ed): Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe (Oxford University Press, erscheint im Februar 2009)
- Simon Pirani, Jonathan Stern, Katja Yafimava: The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009 (OIES, erscheint im Februar 2009)

Analyse

Zwischenhändler und die innerukrainische Dimension des Gaskonflikts

Von Margarita M. Balmaceda, Cambridge, MA

Zusammenfassung

Der Erdgasstreit zwischen Russland und der Ukraine, der im Januar 2009 erneut eskalierte, ist nicht nur ein wirtschaftlicher und außenpolitischer Konflikt. Er wirft auch ein Schlaglicht auf politische Konflikte, informelle Netzwerke und Korruption im ukrainischen Energiesektor, ohne deren Verständnis die Konflikte der letzten Jahre nicht wirklich zu verstehen sind.

Einleitung

Der Erdgaskonflikt zwischen Russland und der Ukraine hat viele Ursachen. Die Energiepolitik ist zum Beispiel ein ausgezeichnetes Beispiel für die Schwierigkeit der Ukraine, ein spezifisch »ukrainisches«, von Russland verschiedenes Nationalinteresse zu formulieren. Der aktuelle Streit hängt auch damit zusammen, dass die ukrainischen Eliten lange Zeit die Herausforderungen der Energieabhängigkeit nicht ganz begriffen haben. Außerdem hat der Konflikt aber mit einer Interessensstruktur zu tun, die durch die vielfältigen Möglichkeiten der Korruption und des Rentseekings, d. h. der Erzielung von Gewinn durch staatliche Unterstützung, geprägt ist.

Die Korruption im ukrainischen Energiesektor als Schlüsselproblem

Besonders während der Präsidentschaft Leonid Kutschmas (1994–2005) boten die Transaktionen auf dem

Energiemarkt denen, die über die richtigen Verbindungen verfügten, reichhaltige Möglichkeiten trotz der Wirtschaftskrise immense Gewinne zu erzielen. Zugrundeliegende Mechanismen waren die Preismanipulationen im direkten Tauschhandel, die Wiederausfuhr von russischem Öl und Gas, das zu Vorzugspreisen erworben worden war, die Abgabe der Zahlungsverantwortung an den Staat und die Beteiligung an dem de facto-»Diebstahl« von Gazprom-Gas aus Transit-Pipelines.

In all diesen potenziellen Rentseeking-Bereichen wurden Gewinne nicht in erster Linie auf Kosten von Gazprom oder des russischen Staats gemacht, sondern schädigten den ukrainischen Staatshaushalt und die ukrainische Wirtschaft. Die Korruption im Energiesektor stand der Fähigkeit der Ukraine, sich auf eine vorausschauende Energiepolitik zu einigen und diese umzusetzen, im Weg, und zwar genau in dem Moment, in dem Russland begann, seinen Druck in diesem Bereich

zu steigern. Während der ukrainische Staat als Ergebnis der Korruption auf dem Binnenmarkt Geld verlor, blieben die offiziellen Gaspreise, die die Ukraine für Importe aus Russland zahlte, verhältnismäßig gering und weitgehend stabil: Bis 2005 beglich die Ukraine Gaslieferungen aus Russland hauptsächlich durch Transitleistungen (was die Entstehung eines erheblichen Schuldenproblems jedoch nicht verhinderte).

Trotz Viktor Juschtschenkos Kampagne gegen das Erbe der Korruption aus der Kutschma-Ära blieb das Energiegeschäft unter seiner Führung ein wesentlicher Bereich von Rentseeking, Korruption und der Konkurrenz zwischen »Clans«. Julia Timoschenkos Entlassung als Ministerpräsidentin im September 2005 wird so auch auf die Einmischung ihres Teams in die, der Umgebung Juschtschenkos zugeschriebenen, Rentseeking-Aktivitäten im Energiesektor zurückgeführt.

Das russisch-ukrainische Abkommen von 2006

Nach einem dreitägigen Lieferstopp, der Europa einen Schauer über den Rücken gejagt hatte, einigten sich Russland und die Ukraine am 4. Januar 2006 auf ein Abkommen zum Erdgashandel. Man muss Inhalt und Folgen dieses Abkommens verstehen, um zu begreifen, was bei den Verhandlungen von 2008/2009 auf dem Spiel stand.

Nach 2006 wurde das russisch-ukrainische Energiegeschäft nicht transparenter. Ein Grund dafür war die gestärkte Rolle der Zwischenhändler. In den 1990er und den frühen 2000er Jahren wurden an Zwischenhändler (wie ITERA und Eural Trans Gas) große Summen für die Organisation des Transports von zentralasiatischem Gas durch Russland in die Ukraine gezahlt. Durch das neue Abkommen von 2006 war das Unternehmen RosUkrEnergo, 2004 als in der Schweiz registriertes Jointventure von Gazprom und der österreichischen Firma Centragas gegründet, nicht mehr nur Transporteur, sondern auch Betreiber sämtlicher ukrainischer Gasimporte aus Zentralasien und Russland. Dadurch gewann es viel Macht dazu.

Auf dem ukrainischen Gasmarkt brachte das Abkommen von 2006 einen neuen Zwischenhändler hervor, UkrHazEnergo. UkrHazEnergo wurde im Februar 2006 als Jointventure gegründet und bekam das Recht, Industrieverbraucher in der Ukraine direkt mit Gas zu beliefern. Dem staatlichen Energieunternehmen Naftohaz wurden damit die stärksten und zahlungskräftigsten einheimischen Kunden weggenommen. Im Ergebnis behielt UkrHazEnergo seine Gewinne zurück, während Naftohaz seine wichtigste Gewinnquelle verloren hatte und

darüber hinaus auch noch vertraglich verpflichtet war, Fernwärmeunternehmen und – oftmals zahlungsunfähige – lokale Verbraucher zu beliefern. Das Unternehmen geriet gefährlich nah an den Bankrott.

Abgesehen von der gewachsenen Macht der Zwischenhändler schadete das neue Abkommen den ukrainischen Interessen auch indem es die Ukraine bis 2010 zwang, im Vergleich zu EU-Staaten niedrige Transitgebühren zu akzeptieren. Die Gaspreise hingegen sollten jedes Jahr neu verhandelt werden. Darüber hinaus verkleinerte sich mit den Abkommen von 2006 für die Ukraine die Möglichkeit der Diversifizierung ihrer Gaslieferungen, da sie vertraglich an einen einzigen Lieferanten (RosUkrEnergo) gebunden blieb, der wiederum an Russland gebunden war. Und das unabhängig davon, ob das Gas tatsächlich aus Russland, Zentralasien oder beiden Regionen kam.

Dementsprechend war das Erbe der Abkommen von 2006 zu einem guten Teil dafür verantwortlich, dass 2008, als neue Verhandlungen über Preise und Handelsbedingungen aufgenommen wurden, keine alle Beteiligten zufrieden stellenden Übereinkunft gefunden werden konnte.

Die Verhandlungen von 2008 und die Rolle der Zwischenhändler

Die Energiebeziehungen zwischen der Ukraine und Russland waren schon Ende Februar 2008 sehr angespannt, normalisierten sich jedoch nach Timoschenkos Verhandlungen am 12. März 2008 in Moskau wieder. Grundsätzlich wurde beschlossen, Zwischenhändler auszuschalten: UkrHazEnergo (ab dem 1. März 2008) und RosUkrEnergo (»einige Monate später«). Die russische Seite stimmte dem zu, verlangte im Gegenzug allerdings eine Preiserhöhung und als Ersatz für die Ausschaltung von UkrHazEnergo bekam Gazprom das Recht, bis zu 7,5 Mio. m³ Gas direkt an die ukrainische Industrie zu verkaufen.

Einigen Unsicherheiten über diese Verträge zum Trotz (sie wurden von Präsident Juschtschenko in Frage gestellt und teilweise durch ein neues Vertragspaket ersetzt, das er am 19. März 2008 unterzeichnete) schienen die Energiebeziehungen mit Russland in den folgenden Monaten relativ reibungsfrei zu verlaufen. Die Diskussionen um RosUkrEnergo verstummten und die Öffentlichkeit nahm an, dass das Unternehmen seine Rolle als Zwischenhändler Ende 2008 aufgeben werde. Doch Anfang April 2008 wurde dann bekannt, dass RosUkrEnergo Zwischenhändler bleiben würde.

Ein weiteres Treffen zwischen Putin und Timoschenko Anfang Oktober 2008 erneuerte die Hoff-

nung, dass die Ukraine wieder direkt von Gazprom Gas kaufen würde und die Preise allmählich auf Marktniveau ansteigen würden. Von einem Besuch des Naftohaz-Chefs in Moskau am 11. November 2008 erwartete man Grundsatzvereinbarungen in dieser Richtung. Aus Gründen, die unklar blieben, war das Resultat des Besuchs das genaue Gegenteil: kein Abkommen und die Verschärfung der Position Gazproms gegenüber Naftohaz, von dem es nun die Rückzahlung einer höher als bisher veranschlagten Schuld verlangte (2,4 Mio. US-Dollar, von denen Naftohaz nur 1,3 Mio. US-Dollar an RosUkrEnergio anerkannte). Als Alternative zu einer sofortigen Zahlung schlug Gazprom der Ukraine vor, die Schulden entweder 2009 in Form von Transitleistungen zu begleichen (2,4 Mio. US-Dollar entsprechen dem Wert von Transitleistungen für 14 Monate) oder das aktuelle Modell mit RosUkrEnergio beizubehalten. Die Ukraine lehnte beide Möglichkeiten ab. Von da an begann die Situation schnell sich zu verschärfen.

Dieser kurze Überblick über die Ereignisse des Jahres 2008 zeigt, dass es in den Verhandlungen mit Russland auch um die gewinnträchtige Rolle der Zwischenhändler ging. Es genügt darauf hinzuweisen, dass die Gewinne von RosUkrEnergio aus der Wiederausfuhr russischen Gases 2006 bei schätzungsweise 2,25 Mio. US-Dollar und 2007 bei etwa 2,9 Mio. US-Dollar lagen.

Auch ohne Insiderwissen kann geschlussfolgert werden, dass »jemand« die Erfüllung der Abkommen nicht wollte. Laut Ministerpräsidentin Julia Timoschenko sind RosUkrEnergio und seine Partner in der Ukraine, insbesondere die Mitglieder der Partei der Regionen Juri Boiko, Dmitri Firtasch und Serhii Lewkoschkin, die Hauptschuldigen. Laut Boiko war das Hauptproblem dagegen ein Timoschenko nahe stehendes Zwischenhandelsunternehmen (siehe *Radio Svoboda*, Ukrainian Service, 13. Januar 2009). Wir haben nicht genug Anhaltspunkte, um Timoschenkos oder Boikos Versionen unterstützen zu können. Der Umstand, dass solche Akteure die ukrainische Energiepolitik für ihre Rentseeking-Modelle als Geisel nehmen können, behindert die Lösung des Konflikts jedoch in erheblichem Maß.

Der Streit zwischen Juschtschenko und Timoschenko als weiteres Hindernis

Auch wenn Juschtschenko und Timoschenko während der Krise selbst eine gemeinsame Erklärung abga-

ben, eine gemeinsame Position vertraten und sich auch bemühten, die Glaubwürdigkeit des anderen nicht öffentlich zu unterlaufen, hat der lang anhaltende und tiefe Konflikt zwischen ihnen sowie das Fehlen klar getrennter Aufgabenfelder und Kompetenzen zweifellos zu der Krise beigetragen. 2008 verkomplizierte die fehlende Klarheit darüber, wer für die Verhandlungen mit Russland verantwortlich war, die Situation und es kann kaum überraschen, dass Moskau nicht bereit war, über die Modalitäten des Gashandels zu entscheiden, solange nicht geklärt war, wer der Gesprächspartner in Kiew ist.

Noch problematischer war die Uneinigkeit von Präsident und Ministerpräsidentin über politische Interessen und Präferenzen der Energiepolitik. Typisch war bei jeder dieser Konfrontationen, dass Timoschenko die Umgebung des Präsidenten beschuldigte, korrupte Pläne unter Beteiligung ausländischer Unternehmen zu unterstützen – ein Zeichen des wachsenden Misstrauens zwischen beiden Seiten in Energiefragen.

Die Notwendigkeit größerer Transparenz

Eine Konsequenz, die aus diesem Konflikt gezogen werden muss, ist die Notwendigkeit größerer Transparenz. In der Tat stellen Korruption und die fehlende Transparenz auf den ukrainischen Gasmärkten die größte Bedrohung für die Entwicklung einer sinnvollen Energiepolitik in der Ukraine dar. Sie haben viel zu einer »Ukrainemüdigkeit« beigetragen, mit der das Interesse des Westens, die Ukraine während der Krise zu unterstützen, stark zurückging.

Das Fehlen eines vollkommen transparenten Gas-handelssystems wird in der EU und anderen westlichen Staaten sogar noch grundsätzlicher als Anzeichen dafür gewertet, dass die Ukraine nicht in der Lage ist, die Herausforderungen, denen sie in der Energiepolitik gegenübersteht, erfolgreich zu meistern. Werden diese Themen nicht entschieden angegangen, dann gibt es keine Garantie dafür, dass es trotz der jetzt beschlossenen Ausschaltung der Zwischenhändler nicht zu einer ähnlichen Krise kommt, bevor wir uns von dem kalten Winter 2009 erholt haben.

Übersetzung: Sophie Hellgardt

Informationen über die Autorin und Lesetipps finden Sie auf der nächsten Seite.

Über die Autorin:

Margarita M. Balmaceda ist Dozentin an der John C. Whitehead School of Diplomacy and International Relations an der Seton Hall University in South Orange, New Jersey und assoziierte Mitarbeiterin des Harvard Ukrainian Research Institute an der Harvard University in Cambridge, Massachusetts.

Lesetipps:

- Margarita M. Balmaceda, »Energy Dependency, Politics and Corruption in the Former Soviet Union: Russia's Power, Oligarch's Profits and Ukraine's Missing Energy Policy«, 1995–2006 (London: Routledge, 2008).
- Margarita M. Balmaceda, »Corruption, Intermediary Companies, and Energy Security: Lessons of Lithuania for the Broader Central-East European Region«, in: Problems of Post-Communism, Vol. 55, Nr. 4, Juli/August 2008, S. 16–28.

Analyse

Europas Handlungsspielraum

Von Kirsten Westphal, Berlin

Zusammenfassung

Der russisch-ukrainische Gasstreit führte zu einem knapp zweiwöchigen Lieferstopp der Erdgaslieferungen von Russland durch die Ukraine nach Europa. Länder Südosteuropas waren fast komplett von Lieferausfällen betroffen. Die Folgen des vordergründig kommerziellen Streits sind ungeheuerlich und präzedenzlos. Beide Länder haben zumindest gegen den Geist aller Abkommen, die sie mit der EU abgeschlossen haben, verstoßen. Im Laufe des Konflikts sah sich die EU gezwungen, sich zunehmend zu engagieren, und wenn nicht Partei zu ergreifen, so doch eine klare Position zu beziehen. Dieser Artikel lotet aus, wie weit der europäische Handlungsspielraum reicht und welche Mittel Europa nun nach Beendigung des akuten Streits zur Lösung der grundlegenden Konflikte und ihrer Ursachen zur Verfügung stehen. Der russisch-ukrainische Gasstreit ist letzten Endes struktureller Natur. Die EU muss die Probleme auf der wichtigsten Gastransitroute auf verschiedenen Ebenen adressieren: bilateral mit Russland und der Ukraine, in der EU und international im Rahmen multilateraler Kooperation. Es gibt nicht die eine Patentlösung, sondern die EU wird auf ein Bündel von Maßnahmen und Instrumenten der Energie, Außen- und Wirtschaftspolitik zurückgreifen müssen. Die Notwendigkeit einer Verregelung der Energiepolitik ist akuter denn je. Alle sonstigen Maßnahmen werden nur mittel- oder langfristig erfolgreich sein.

Ein beispielloser Lieferstopp

Auf den ersten Blick schien der Streit geschäftlicher Natur zu sein und den Konflikt von 2005/2006 zu wiederholen. Die Folgen des diesjährigen Gasstreits waren jedoch wesentlich dramatischer und haben EU-Mitgliedstaaten und Mitgliedstaaten der Energiegemeinschaft im Südosten Europas und auf dem Balkan von den Gaslieferungen aus Russland abgeschnitten. Industrielle Verbraucher waren einer strengen Rationierung ausgesetzt und Heizenergie für private Haushalte wurde gedrosselt. Selbst Russlands größte Gaskunden auf dem Kontinent – Deutschland, Frankreich und Italien – mussten mit Kürzungen fertig werden.

Der »Gas-Krieg« wurde auch von einem »PR-Krieg« begleitet, in dem beide Seiten versuchten, die internationale Gemeinschaft davon zu überzeugen, dass ihr jeweiliges Vorgehen gerechtfertigt sei. Seit dem Herbst war Gazprom vor allem im Rahmen des »Frühwarnmechanismus« des EU-Russland Energiedialogs durch die EU getourt und hatte auf die sich abzeichnenden Probleme mit den Ukrainern hingewiesen. Dabei hatte es 2008 sowohl im März als auch im Oktober bilaterale russisch-ukrainische Abkommen gegeben.

Der Streit zwischen Gazprom und Naftohaz Ukrainy über alte Schulden und neue Preise spitzte sich im November und Dezember 2008 zu. Bis Neujahr kam keine Einigung über Gaslieferungen aus Russland in