



Blickpunkt Brüssel



Mehr als nur ein politischer Zwerg
Die Europäische Union als internationaler Akteur
im ukrainisch-russischen Erdgaskonflikt

Lukas Bieber

November
2015



„Wirtschaftlicher Riese, politischer Zwerg“ - so wird die Europäische Union (EU) in ihren außenpolitischen Beziehungen oft charakterisiert. In diesem Zusammenhang äußerte Mogherini, Hohe Vertreterin der EU Außen- und Sicherheitspolitik, kürzlich, dass das Zusammenführen Brüsseler und mitgliedstaatlicher Potentiale die Statik der internationalen Beziehungen maßgeblich zu Gunsten europäischer Staaten verändern kann (Taylor, 2015).

Dass ein kohärentes Auftreten der EU und ihrer Mitgliedsstaaten ein Türöffner sein kann, um über die Grenzen des EU-Territoriums hinweg effektiv zu agieren, soll im Folgenden aufgezeigt werden. Dabei wird der ukrainisch-russische Erdgaslieferkonflikt von 2014 als Fallbeispiel herangezogen, in dem die Europäische Kommission (Kommission) erfolgreich Konfliktmoderation betrieb. Aufgrund der ukrainisch-russischen Spannungen ist es umso erstaunlicher, dass die Kommission die beiden Konfliktparteien zur Unterzeichnung eines vorläufigen Winterpaktes im Oktober 2014 bewegen konnte.

Die intensiven Bemühungen der, zu der Zeit scheidenden, Barroso-II-Kommission und der neuen Juncker-Kommission steht im Zusammenhang mit einem politischen Flaggschiffprojekt, nämlich der Gründung einer europäischen Energieunion. Neben der Integration individueller Gas- und Elektrizitätsmärkte soll u.a. die Verhandlungsmacht der EU gegenüber externen Energiepartnern gestärkt werden. Dass es diesbezüglich Anlass zum Optimismus für die EU gibt, soll der Beitrag zeigen.

Dieses Papier ist wie folgt aufgebaut: Zunächst soll die Bedeutung des ukrainisch-russischen Erdgaslieferkonfliktes für europäische Staaten anschaulich anhand von Zahlen dargestellt werden. Anschließend soll der Gaslieferkonflikt von 2014 in einem politischen Kontext eingebettet werden, was zusätzlich durch eine Ideenskizze illustriert werden soll. Danach wird auf die Konfliktmoderation der Kommission eingegangen. Abschließend werden Vorschläge zur Steigerung der europäischen Energieversorgungssicherheit gemacht und es soll angerissen werden, inwiefern der gewählte Fall ein Beispiel für künftige außenpolitische Projekte sein kann.

Die Ausarbeitung basiert auf zentralen Erkenntnissen, die der Autor im Rahmen einer Bachelor-Abschlussarbeit an der Universität Bremen¹ erlangt hat. Das Darstellen des Forschungsvorhabens würde den Rahmen dieser Publikationsreihe sprengen. Daher soll nur darauf hingewiesen werden, dass sich die gewonnenen Erkenntnisse zur Rolle der Kommission im Konflikt auf Experteninterviews stützen. Dies bedeutet, dass im Rahmen des Bachelor-Projektes MitarbeiterInnen verschiedener europäischer Institutionen (v.a. der Generaldirektion Energie und dem Auswärtigen Dienst der EU) in semi-strukturierten Interviews befragt wurden. Auch wurde mit Repräsentanten eines EU Mitgliedsstaates

¹ Die Bachelorarbeit wurde unter dem Titel „EU Actorness in External Energy Relations: The Case of the Ukrainian-Russian Gas Supply Conflict of 2014“ auf englischer Sprache verfasst und veröffentlicht.



sowie der ukrainischen Seite gesprochen. Russische Vertreter erklärten sich nicht bereit am Projekt teilzunehmen.

Russisches Gas, ukrainische Pipelines, europäische Versorgungssicherheit: Interdependenz in Zahlen

Zuerst soll ein Blick auf die Faktenlage geworfen werden, um die ukrainisch-russischen Gasbeziehungen und ihre Implikationen für die EU einordnen zu können.

2014 wurden laut jährlichem Geschäftsbericht der Gazprom Gruppe 196,2 Mrd. Kubikmeter (Mrd. m³) russisches Gas ins Ausland geliefert. Große Mengen dieser Exporte, nämlich 125,7 Mrd. m³, wurden an europäische Kunden geliefert. In finanzieller Hinsicht bedeutet dies, dass die Gazprom Gruppe ca. 40% ihrer Gewinne auf dem europäischen Markt erwirtschaftet. Die benachbarten ehemaligen Sowjetrepubliken sind zwar mengenmäßig nicht zu unterschätzende Abnehmer, doch sind die Einnahmen für Gazprom verhältnismäßig gering. Dies hängt vor allem mit der politisch motivierten Preisgestaltung und den kurzen Lieferwegen zusammen. Die russische Seite, also die Gazprom Gruppe sowie die russische Regierung, die Hauptanteilseigner am Konzern ist, hat also großes Interesse an einem zuverlässigen Gastransport nach Europa.

Mit Blick auf das Pipelinenetz und die geographische Lage der Ukraine, bleibt das Land trotz russischer Diversifizierungsversuche (etwa durch den geplanten Bau der South-Stream-Pipeline) ein zentrales Transitland, welches nur schwer umgangen werden kann. Statistiken zum Transitvolumen von Gas in Verbindung mit dem tatsächlichen Gasverbrauch in der Ukraine (Grafik 1 und 2) lassen darauf schließen, dass deutlich über 50 Mrd. m³ russisches Gas über die Ukraine in die EU transportiert wird². Auch hier kann festgehalten werden, dass die ukrainische Seite, also die Naftogaz Gruppe, die ebenfalls staatlicher Kontrolle unterzogen ist, Interesse an Transiteinnahmen hat. Auch benötigt das Land selbst russisches Gas zur Deckung des einheimischen Energiebedarfs.

Die Juncker-Kommission betont in ihren Leitlinien die Abkehr von fossilen Energieträgern im Zuge ihrer zukunftsorientierten und ambitionierten Klimaschutzpolitik. Zudem verfügen europäische Staaten nicht über nennenswerte Ressourcen, was den Import alternativer Primärenergieträgern notwendig macht.

Dazu zählt auch Gas, welches fast ausschließlich aus drei Regionen der Welt importiert wird. Nennenswerte Importpartner der EU sind hier allen voran Algerien, Norwegen und Russland. Vor allem Russland kann als Energie-Großmacht bezeichnet werden. Das Land

² Bislang lagen keine verlässlichen Angaben zum tatsächlichen Transit von Gas für den europäischen Markt durch die Ukraine vor. Daher wird auf den Verweis von Gasquellen und Gastransit (s. Grafiken) verwiesen. Die Menge kommt Schätzungen von Energieforschungsinstituten nahe.



verfügt über die größten Ressourcen und exportiert weltweit am meisten Gas ins Ausland (Grafik 3). Ein Blick auf die allgemeine Energieabhängigkeitsrate der EU (Grafik 4) sowie ein Überblick über die Quellen des europäischen Energieverbrauches (Grafik 5), verdeutlichen eindrucksvoll die Notwendigkeit von Gasimporten für die EU.

Gerade (süd-) osteuropäische Mitgliedsstaaten beziehen ihre Gasimporte vorwiegend von einem Lieferanten. Als Beispiel kann auf Polen verwiesen werden, welches 2013 12,9 Mrd. m³ seines insgesamt 13,7 Mrd. m³ importierten Gases, aus Russland bezog (Grafik 6). Auch Bulgarien war während des ukrainisch-russischen Gaslieferkonflikts von 2009 für einige Tage vollständig von Gaslieferungen abgeschnitten- und das während kalter Monate. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die EU auf zuverlässige und finanziell erschwingliche Gaslieferungen angewiesen ist.

Der Gaslieferkonflikt im geopolitischen Kontext

In der Vergangenheit sind Gaslieferkonflikte zwischen Russland und der Ukraine bereits mehrfach vorgekommen. Hauptstreitpunkte der letzten Krisen von 2006 und 2009 waren die Preispolitik sowie das termingerechte Bezahlen von Rechnungen. Auch im Fall von 2014 konnten sich Gazprom und Naftogaz auf keinen Gaspreis einigen, so dass nahezu monatlich andere Gaspreise kursierten. Dies hatte natürlich auch einen Einfluss auf die Höhe der Schuldenlast. Derzeit prüft daher ein unabhängiges Schiedsgericht in Stockholm welche Preise rückwirkend angewendet werden können, da das vorläufige Winterpaket nur von November 2014 bis März 2015 gültig war³.

Nun mag man denken, dass dies eine Angelegenheit zwischen zwei kommerziellen Parteien ist. Doch aufgrund hegemonialer Machtansprüche Russlands im post-sowjetischen Raum, greift es zu kurz Geschäftsbeziehungen isoliert von Politik zu betrachten.

Der geopolitische Rahmen des Konfliktes von 2014 beginnt mit Zahlungsausfällen der ukrainischen Seite gegenüber den russischen Partnern im Oktober 2013. Angesicht der defizitären wirtschaftlichen Situation der Ukraine, bot der russische Staat eine partielle Preisreduktion von 30% an und sicherte dem ukrainischen Staat weitere finanzielle Hilfe zu (Sharples, 2014).

Im November 2013 fand der EU-Gipfel der östlichen Partnerschaft im litauischen Vilnius statt, bei dem die Ukraine in Verhandlung über ein mögliches Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit der EU trat. Die Annäherungsversuche der Ukraine an die EU blieben von russischer Seite nicht unbemerkt. So intensivierte Russland seine Bemühungen die Ukraine in die Eurasische Union aufzunehmen. Unter Osteuropaexperten wird die Eurasische Union als russisches Gegenkonzept zum europäischen Modell gesehen,

³ Auf eine umfassende Darstellung der Preisentwicklung wird in diesem Beitrag verzichtet.

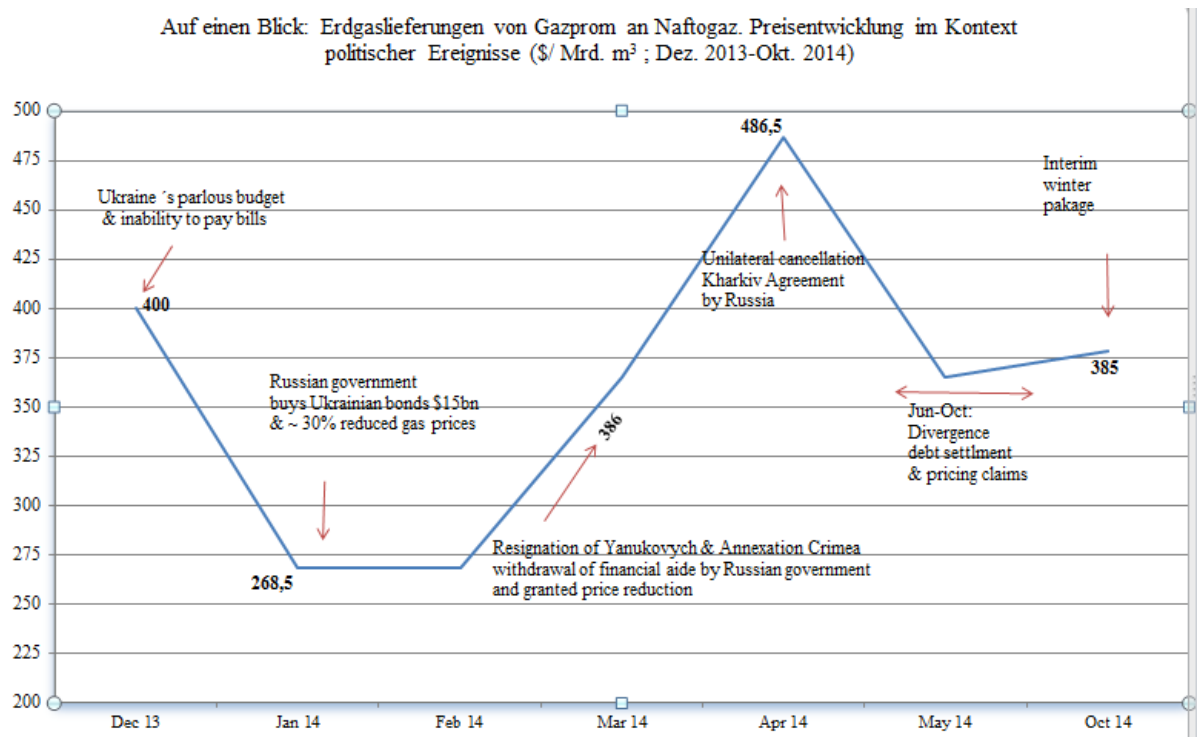


welche die Integrationskonkurrenz um ehemalige Ostblock- bzw. Transformationsstaaten verschärft (Dragneva / Wolczuk, 2012).

Der ehemalige ukrainische Präsident Janukowytsch beugte sich dem russischen Druck und nahm Abstand ein Abkommen mit der EU zu unterzeichnen. Die innenpolitische Spannung in der Ukraine spitzte sich zu („Euromaidan“, später „Revolution der Würde“) und Janukowytsch trat infolgedessen zurück. Das Land wurde von Februar 2014 an von einer Übergangsregierung um Jazenjuk geführt. Innenpolitische Spannungen setzten sich fort und resultierten in der Annexion der Krim im März 2014. Kriegerische Auseinandersetzungen im Osten der Ukraine sind auch zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Berichts noch im Gange.

De facto kann von einem Kriegszustand zwischen pro-russischen Separatisten und ukrainischen Truppen gesprochen werden. Vor diesem Hintergrund muss ein kommerzielles Verhältnis zwischen zwei staatlich kontrollierten Konzernen, die mit einer für die nationale Sicherheit relevanten Ressource wie Gas Geschäfte machen, politisch verstanden werden. Daher steht nach Meinung des Autors die Entwicklung des Gaspreises im Zusammenhang mit politischen Ereignissen.

Die nachfolgende Grafik soll diesen Zusammenhang illustrieren ohne dabei einen monokausalen Erklärungsanspruch erheben zu wollen.



Quelle: Eigene Zusammenstellung, basierend auf EGF Gazprom Monitor und Financial Times



Die Konfliktmoderation der Kommission: Anerkannt, autonom, kohärent und effektiv

Die eingangs beschriebene politische Unfähigkeit der EU im außenpolitischen Kontext, hängt mit der Annahme zusammen, dass die Interessen der Mitgliedsstaaten das Verhalten Brüssels dominieren. So wird bspw. in der s.g. *EU Actorness*⁴ Forschung davon gesprochen, dass die europäische auswärtige Politik nicht mehr als die Summe mitgliedstaatlicher Interessen ist. Dass dies im Bereich der externen Energiebeziehungen anders ist, zeigt die Moderation des ukrainisch-russischen Gaslieferkonfliktes von 2014. Hier wurde deutlich, dass die Kommission die Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien weitgehend eigenverantwortlich und, schlussendlich, erfolgreich gestalten konnte. Argumente dafür sollen in diesem Abschnitt vorgestellt werden.

Erstmalig wurde die Kommission in der Angelegenheit politisch sichtbar als der frühere Kommissionspräsident, Barroso, im April 2014 im Namen der EU und der 28 Staats- und Regierungschefs auf einen Brief des russischen Präsidenten Putin antwortete. In ihren Briefwechseln einigten sich die Präsidenten darauf, dass die ukrainische und russische Seite zu Verhandlungen an einen Tisch zusammen kommen würden, da eine zeitnahe Lösung des Konflikts von allen Seiten angestrebt wurde. Geleitet wurden die trilateralen Treffen durch Oettingers Generaldirektion Energie. Zwar suchten zeitgleich auch einzelne Regierungschefs, wie Merkel, das Gespräch mit russischer und ukrainischer Seite, doch unterminierte dies nicht die Vermittlerrolle der Kommission. Inhalte wurden im Vorhinein mit der zuständigen Generaldirektion abgestimmt, so dass eine kompatible Haltung präsentiert wurde. Die Konfliktmoderation durch die Kommission wurde sowohl von externer Seite als auch von den Mitgliedsstaaten definitiv anerkannt und erwünscht.

Wie ein Repräsentant eines Mitgliedsstaates erklärte, präsentierte sich die Kommission proaktiv und bot sich bereits im März 2014 als Konfliktmoderator an. Ausschlaggebend war vor allem die Expertise, die die Kommission durch ihre erste Vermittlung in der Krise von 2009 mit in die Verhandlungen brachte. Die Mitgliedsstaaten stellten der Kommission allerdings keinen „Blanco Check“ aus. Vor bzw. nach jedem trilateralen Treffen wurden die Mitgliedsstaaten im Ministerrat unterrichtet und dabei zeigte sich, dass trotz abweichender Meinungen bei Detailfragen, große Zustimmung vonseiten der Mitgliedsstaaten der Kommission entgegengebracht wurde. Trotz eines fehlenden offiziellen Verhandlungsmandat durch den Ministerrat, wie dies in den europäischen Verträgen vorgesehen ist (siehe AEUV Art. 207 / Art. 218), konnte die Kommission eigenverantwortlich Lösungsvorschläge in die Verhandlungen einbringen. Dies korrespondiert mit der Haltung des Europäischen Rates, welcher die Bemühungen der Kommission ausdrücklich

⁴ Der EU Actorness Ansatz bildet das theoretische Grundgerüst der Bachelor-Abschlussarbeit. Dabei wurde auf einer der ersten Actorness-Ansätze, nämlich von Jupille und Caporaso, zurückgegriffen.



lobte. So konnte sich das Verhandlungsteam der Kommission einem bemerkenswerten Grad an Autonomie gewiss sein.

Da sämtliche EU Institutionen und Mitgliedsstaaten an zuverlässigen Gaslieferungen in den Wintermonaten interessiert waren, stand eine schnelle und pragmatische Problemlösung im Vordergrund. Dabei spielten formelle Zuständigkeiten und Kompetenzen nur eine untergeordnete Rolle, was den Handlungsspielraum der Kommission vergrößerte. Im Sinne eines Prinzipalen-Agenten-Ansatzes könnte angenommen werden, dass die Kommission den Spielraum ausnutzen würde und versuchen würde sich institutionell zu profilieren. Allerdings betonten sowohl MitarbeiterInnen der Kommission als auch eines Mitgliedsstaates, dass institutionelle Selbstverwirklichung zu Lasten anderer nicht stattgefunden hat. Stattdessen wurde versucht, ein möglichst breites Spektrum von Expertise im Prozess zu integrieren. Organisational bedeutet dies, dass der Auswärtige Dienst (EEAS) miteinbezogen wurde. Da Sackgassen in ukrainisch-russischen Gasverhandlungen nicht zwangsläufig auf gastechische Aspekte zurückzuführen sind⁵, stellte sich das allgemeine Begleiten des Verhandlungsprozesses durch den Auswärtigen Dienst als hilfreich da.

Festzuhalten ist, dass die Generaldirektion Energie weitere EU Institutionen, wie den Auswärtigen Dienst und den Ministerrat, sinnvoll den Verhandlungsprozess einbezogen hat. Dies führte dazu, dass sich EU-intern alle Akteure schnell auf einen *modus operandi* einigen konnten und gemeinsame Positionen kohärent nach außen vertraten.

Abschließend kann noch darauf verwiesen werden, dass das Verhandlungsteam der Kommission äußerst motiviert in den Verhandlungen aufgetreten ist. Eine ukrainische Vertreterin erklärte dies mit dem nahenden Mandatsende der Barroso-II-Kommission, schließlich würde man sich lieber mit einem „politischen Sieg“ verabschieden. Zu dem kommt sicherlich auch, dass europäische Energiepolitik hohe politische Priorität durch die Juncker-Kommission zugesprochen wurde.

Weg vom Image des „politischen Zwergs“: Externe Energiebeziehungen als Beispiel

Die ukrainisch-russischen Gaslieferkonflikte der vergangenen Jahre zeigen zweierlei auf: Erstens müssen alternative Liefer Routen erschlossen werden, die die Gefahr von Versorgungsstopps minimieren. In diesem Zusammenhang bieten sich vor allem s.g. Konnektoren an, durch die Lieferausfälle in einer Region durch den Zufluss von Energie aus einer benachbarten Region aufgefangen werden können. Dass dies in der Praxis funktioniert, zeigt die Energieinitiative in den baltischen Staaten (Baltic Energy Market

⁵ So hatten beispielsweise die Minsk-Gespräche einen Einfluss auf die Gasverhandlungen.



Interconnection Plan). Zudem muss in Hinblick auf die ambitionierten Klimaziele auf EU- und UNO-Ebene verstärkt auf grüne Energie gesetzt werden.

Im Hinblick auf die außenpolitischen Implikationen von Energiebeziehungen muss zweitens weiter an einem kohärenten Auftreten der der EU und ihrer Mitgliedsstaaten gearbeitet werden. Die Kommission schlug bereits in ihrem Grünbuch aus dem Jahre 2006 vor in externen Energiebeziehungen mit einer Stimme zu sprechen (Europäische Kommission 2006). Dies schließt nicht aus, dass die Mitgliedsstaaten ihre Position international eigenständig vertreten. Vielmehr muss eine kompatible Haltung der EU Institutionen und ihrer Mitgliedsstaaten entwickelt werden. Vor diesem Hintergrund sind europäische Koordinierungstreffen in Hinblick auf die UN-Klimakonferenz (COP21) zwischen Energiekommissar Šefčovič und den EU Staats- und Regierungschefs, wie vor einigen Wochen in Paris, sinnvoll.

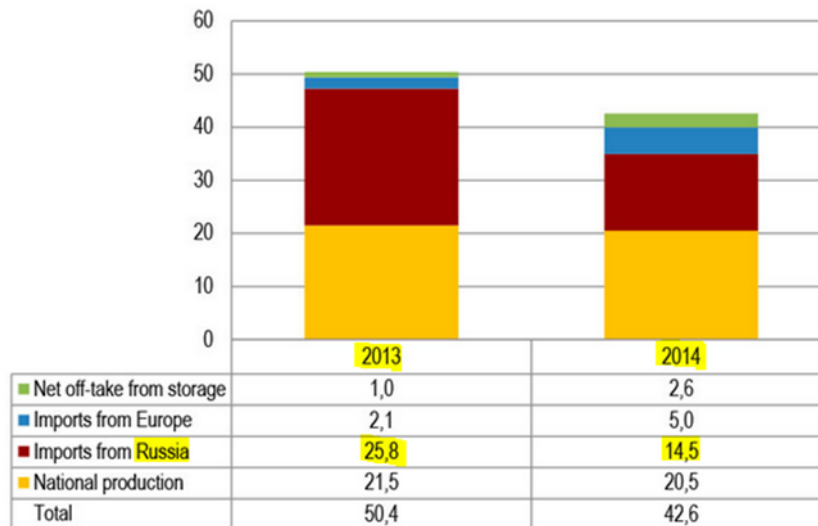
Ob eine gemeinsame Nachricht ausschließlich durch den „Mund“ der Kommission kommuniziert werden sollte oder durch mehrer „Münder“ gleichzeitig, ist dabei in den Augen des Autors situationsabhängig. Der vorgestellte Fall zeigt, dass zusätzliche politische Kanäle (Merkel) die Hebel der Kommission vergrößern können. Im globalen Kontext ist eine EU mit „einer Nachricht“, wie es die Kommission anstrebt, die einzige Lösung, um energiepolitisch nicht durch „global players“ marginalisiert zu werden. Der Konflikt von 2014 hat weitere Kohärenzsteigerungen katalysiert. Durch die schrittweise Umsetzung der geplanten EU-Energieunion wird die EU auch geeinter in externen Energiefragen auftreten können.

Der zuständige Kommissar Šefčovič bezeichnete die Energieunion als das größte Projekt nach Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Gleichwohl dieser historische Vergleich diskutabel erscheint, so kann die Energieunion durchaus eine Blaupause für die Außenpolitik der EU werden. Kommissar Šefčovič trägt durch seine EU-Energieunion-Tour quer über den Kontinent jedenfalls zur politischen Sichtbarkeit dieses Projektes bei.



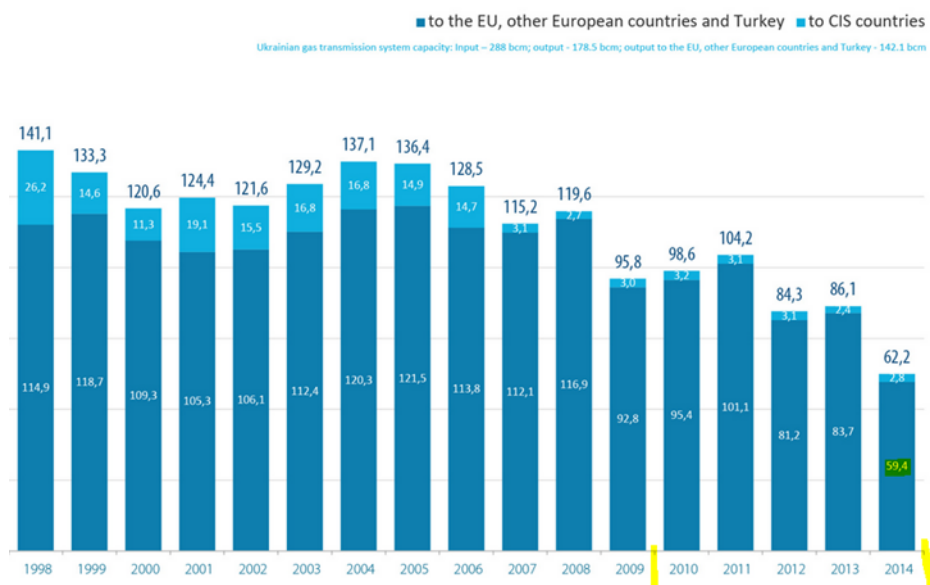
Grafiken

Grafik 1: Gasquellen der Ukraine (2013-2014 in Mrd. m3)



Quelle: Naftogaz of Ukraine

Grafik 2: Erdgastransit durch die Ukraine (in Mrd. m3 pro Jahr)



Quelle: Naftogaz of Ukraine



Grafik 3: Weltweite Erdgas-Exporteure (2013; Nettoexporte beinhalten Gastransporte via Pipeline sowie Transport von flüssigem Gas)

Net exporters	bcm
Russian Federation	203
Qatar	121
Norway	103
Canada	54
Algeria	45
Turkmenistan	45
Netherlands	40
Indonesia	35
Australia	26
Nigeria	22
Others	156
Total	850

Quelle: International Energy Agency

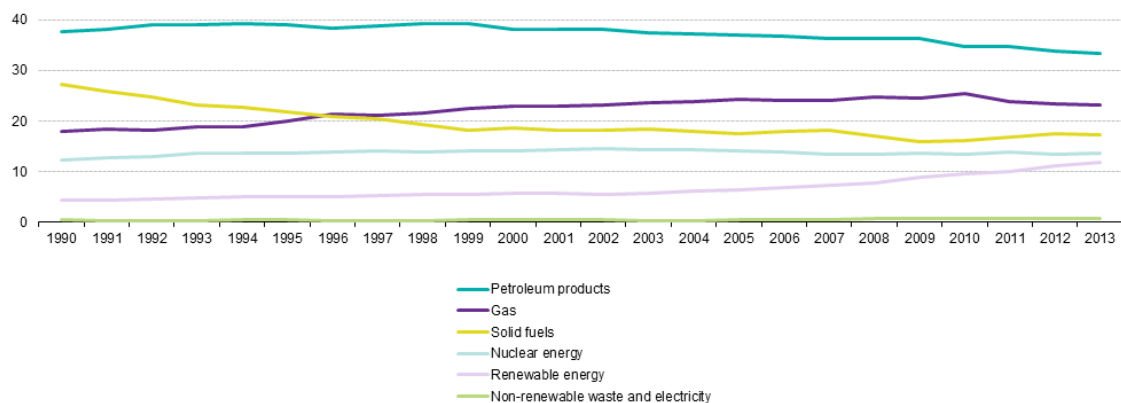
Grafik 4: Energieabhängigkeitsrate (EU-28, 2003-13)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
All products	48.8	50.2	52.2	53.6	52.9	54.7	53.7	52.8	54.0	53.3	53.2
Solid fuels	35.0	38.2	39.4	41.7	41.5	44.9	41.1	39.5	41.7	42.2	44.2
Crude oil	78.5	80.7	82.4	83.8	83.5	85.0	84.1	85.2	86.0	88.2	88.4
Natural gas	52.0	53.6	57.1	60.3	59.5	61.7	63.4	62.2	67.1	65.8	65.3

Source: Eurostat (online data codes: nrg_100a, nrg_102a and nrg_103a)

Quelle: Eurostat

Grafik 5: Brutto Binnen-Verbrauch (EU-28, 1990-2013, % des absoluten Verbrauchs)



Source: Eurostat (online data code: nrg_100a)

Quelle: Eurostat



Grafik 6: Gazprom Gruppe. Erdgas-Verkäufe je Land (in Mrd. m3)

<i>Country</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Exports to EU-MS	127,1	127,1	131	124,3	146,8	125,7
Germany	33,5	35,3	34,1	34	41	40,3
Italy	19,1	13,1	17,1	15,1	25,3	21,7
UK	11,9	10,7	12,9	11,7	16,6	15,5
Poland	9	11,8	10,3	13,1	12,9	9,1
France	8,3	8,9	8,5	8,2	8,6	7,6
Czech Republic	7	9	8,2	8,3	7,9	0,8
Hungary	7,6	6,9	6,3	5,3	6	5,4
Slovakia	5,4	5,8	5,9	4,3	5,5	4,4
Austria	5,4	5,6	5,4	5,4	5,2	4,2
Baltic States (Lithuania, Latvia, Estonia)	4,4	3,9	5	4,8	4,5	3,9
Finnland	4,4	4,8	4,2	3,7	3,5	3,1
Netherlands	4,3	4,3	4,5	2,9	2,9	4,7
Bulgaria	2,2	2,3	2,5	2,5	2,9	2,8
Greece	2,1	2,1	2,9	2,5	2,6	1,7
Rumania	2,5	2,6	3,2	2,5	1,4	0,5
Other Exports	212,1	213,7	234,4	213,4	229,1	197,7
Turkey	20	18	26	27	26,7	27,3
Ukraine	37,8	36,5	44,8	32,9	25,8	14,5
Belarus	17,6	21,6	23,3	19,7	19,8	19,6
Kazakhstan	3,1	3,4	3,3	3,7	4,7	5,1
Western Balkans (Slovenia, Croatia, Bosnia and Herzegovina. Serbia)	3,5	3,9	2,9 (Croatia not listed this year)	2,7 (Croatia not listed this year)	2,9	2,7
Moldova	3	3,2	3,1	3,1	2,4	2,8

Quelle: Eigene Zusammenstellung, basierend auf Gazproms veröffentlichte Geschäftsberichte von 2009-2014.



Quellen

Dragneva, Rilka / Wolczuk, Kataryna (2012): *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry? Russia and Eurasia Programme*. BP 2012/01. Chatham House briefing paper.

Europäische Kommission (2006): *Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie*.

OAO Gazprom Annual Report (2014): *The Power of Growth*.

Sharples, Jack (2014): *EGF Gazprom Monitor*. Issue 31, Juni. In: The European Geopolitical Forum SPRL.

Taylor, Paul (2015): *Analysis – New face but same old problems for EU foreign policy*. Euronews. 10. Mai 2015.