

DGAPanalyse

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

November 2007 N° 3

Zielkonflikte der europäischen Energiesicherheit

Dilemmata zwischen Russland und Zentralasien

von Frank Umbach

Zusammenfassung

Zielkonflikte der europäischen Energiesicherheit

Dilemmata zwischen Russland und Zentralasien

von Frank Umbach

Die Europäische Union (EU) hat auf ihrem Frühjahrsgipfel der Staats- und Regierungschefs am 18./19. März 2007 eine weit reichende »integrierte Klima- und Energiepolitik« verkündet. Die künftige Versorgungssicherheit der EU soll auch durch eine aktive Diversifizierung der Energieträger und der Importe von Erdöl sowie Erdgas gestärkt werden. Daher sieht die am 22. Juni verabschiedete Zentralasien-Strategie der EU auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit Zentralasien und der Kaspischen Region (ZAKR) bei der Energiepolitik vor.

Russland hat jedoch diese Zentralasien-Strategie als Bedrohung seiner geo- und energiepolitischen Interessen interpretiert. Daher hat Russland zahlreiche energiepolitische Kooperationen und Pipelineprojekte mit einzelnen EU-Staaten sowie Kasachstan und Turkmenistan forciert, die die Diversifizierungs- und Zentralasien-Strategie der EU in Frage stellen. Vor diesem Hintergrund ist eine selbstkritische Überprüfung der Energieaußenpolitik der EU und Deutschlands erforderlich:

- Trotz der Fortschritte einer gemeinsamen Energie(außen)politik konnte die deutsche EU-Präsidentschaft die EU-27 nicht auf eine gemeinsame Position gegenüber Russland festlegen. Der Mangel an Kohärenz in ihrer Energieaußenpolitik hat es Moskau auch nach dem März-Gipfel erlaubt, die »Bilateralisierung« energiepolitischer Kooperationen voranzutreiben.
- Im Gegensatz zu Russland werden durch die EU-Mitgliedstaaten Rohrleitungsprojekte (wie Nabucco) ohne die notwendige außenpolitische Flankierung und das erforderliche finanzielle Engagement verfolgt. Demgegenüber wollen Gasprom und der Kreml mit dem Bau neuer eigener Gaspipelines eine Diversifizierung europäischer Gasimporte verhindern und die EU-Abhängigkeit von Russland erhöhen.
- Für die EU-Staaten ist ein Zielkonflikt entstanden: Entweder werden die EU-Russland-Beziehungen weiter belastet oder die Zentralasien- und Diversifizierungsstrategie der EU wird aufs Spiel gesetzt.
- Die EU kann jedoch auf eine Diversifizierung ihrer Erdgasimporte aus ZAKR nicht verzichten, da (1) der Kreml Energieabhängigkeiten außenpolitisch instrumentalisiert und (2) Russland allein den prognostizierten Anstieg des europäischen Erdgasbedarfs bis 2030 nicht decken kann. Aus energie-, außen- und sicherheitspolitischen Gründen muss die EU ihre Beziehungen mit ZAKR weiter ausbauen.

Die Energie(außen)politik Putins steht im auffallenden Gegensatz sowohl zur EU-Politik der Liberalisierung ihrer Energiemärkte als auch zu ihrer Nachbarschaftspolitik und Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Eine langfristige Energiekooperation mit Russland setzt eine konkretere Definition der eigenen strategischen Interessen in der Energieaußenpolitik der EU voraus, die sich jedoch nicht in einer »Russia First«-Politik erschöpfen darf. Dabei sollte die Strategie der EU auf eine wirklich gleichberechtigte Energiepartnerschaft mit Moskau abzielen und dem Prinzip einer klaren Reziprozität bei der Öffnung der jeweiligen Energiemärkte folgen.

Summary

Conflicting Goals of the European Energy Security

The EU torn between Russia and Central Asia

by Frank Umbach

The European Union (EU) announced an “integrated climate and energy policy” at its 2007 Spring Summit (March 18/19). The future security of supply of the EU is supposed to be strengthened by an active diversification of the energy sources and the imports of oil and gas. Therefore, the EU’s new Central Asia strategy declared on June 22 envisages intensifying the energy cooperation with Central Asia and the Caspian Region (CACR).

Russia, however, is regarding this Central Asia strategy as a threat to its own geopolitical and energy interests. After the March summit, Russia has intensified energy cooperation and pipeline projects with individual EU states, Kazakhstan and Turkmenistan. This threatens EU’s strategy for diversification and cooperation with Central Asia. Against this background, a self-critical examination of the EU’s and Germany’s energy foreign policy is necessary:

- Irrespective of the improvements in shaping common energy foreign relations, the German EU presidency failed to establish a common position of the EU-27 towards Russia. The lack of congruence in its energy foreign policies made it easy for Moscow to enforce the “bilateralization” of its energy political cooperation.
- EU member states are supporting pipeline projects (e.g. Nabucco) that undermine Russia’s monopoly over Eurasia’s gas pipelines, but only with lack-luster enthusiasm. In contrast, Gazprom and the Kremlin are building new gas pipelines with the aim to prevent the diversification of European gas imports and to increase the EU’s dependence on Russian energy imports and pipelines.
- For the EU member states, a conflict of goals has occurred: The EU’s energy foreign policy will either further complicate the relations EU-Russia, or put into question the Central Asia and diversification strategy of oil and gas imports from CACR.
- However, the EU cannot forego diversifying its imports of natural gas from CACR because (1) the Kremlin is exploiting energy dependencies as means of foreign policy, and (2) Russia solely cannot meet the forecasted EU’s natural gas demand until 2030. Furthermore, in the light of the EU’s energy foreign and security interests, it has no alternative than to extend and to deepen its relations with CACR.

Putin’s energy foreign policy is in bold contradiction to both the EU policy of liberalizing the European gas and energy markets, its neighborhood policy and Common Foreign and Security Policy (CFSP). A more long-term energy cooperation with Russia implies a more concrete definition of EU’s own strategic interests in its energy foreign policies, which, however, should not be exhausted in a “Russia first” policy. Hence, the EU’s strategy should both aim at an energy partnership with Moscow being equally entitled, and be dedicated to a distinct reciprocity in the opening of energy markets on each side.

Inhalt

Einleitung	5
Die Achillesferse der europäischen Wirtschaft: Energiesicherheit.....	5
Der Energieaktionsplan angesichts steigender Importabhängigkeiten	5
Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Energieaußenpolitik.....	8
Russland: Ein »strategischer Energiepartner« für die EU?	10
Die Grenzen der Energiepartnerschaft	10
Schleichende Renationalisierung.	13
Lehren aus dem russisch-ukrainischen Gaskonflikt	14
Strategische Partnerschaft mit Zentralasien und dem Kaspischen Becken.....	19
Die Zentralasien-Strategie der EU: ausgewogen und strategisch?.....	21
Perspektiven und Empfehlungen.....	23
Anmerkungen	25

Zielkonflikte der europäischen Energiesicherheit

Dilemmata zwischen Russland und Zentralasien

von Frank Umbach

Einleitung

Die Europäische Union (EU) hat auf ihrem Frühjahrsgipfel am 8./9. März 2007 der Staats- und Regierungschefs eine weit reichende »integrierte Klima- und Energiepolitik«¹ auf der Grundlage der am 10. Januar 2007 von der Europäischen Kommission vorgestellten »Energiestrategie«² verabschiedet. Dabei war der Energieaktionsplan (2007–2009) gegenüber der Klimaschutzkonzeption in der öffentlichen Wahrnehmung und Kommentierung vor und nach dem EU-Gipfel jedoch wenig beachtet worden. Versorgungssicherheit und wirtschaftlicher Wettbewerb drohen so künftig als gleichwertige Zielsetzungen innerhalb der Energietrias den klimapolitischen Zielsetzungen untergeordnet zu werden. Dies aber widerspricht den Beschlüssen des Märzgipfels, eine künftige nachhaltige Energiepolitik am Gleichgewicht im Zieldreieck aus Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltverträglichkeit auszurichten.³

Die im Energieaktionsplan verabschiedete Stärkung der Versorgungssicherheit sieht die aktive Diversifizierung der europäischen Erdöl- und Erdgasimporte vor. Dieser Zielsetzung dient auch die Verabschiedung einer neuen Zentralasien-Strategie der EU vom 22. Juni 2007.⁴ Mit dieser versucht die EU einen schwierigen Spagat zwischen der Verfolgung ihrer energie-, wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interessen auf der einen und der Förderung von Menschenrechten sowie demokratischen Werten auf der anderen Seite. Bisher sah sich die EU zumeist als »ehrlicher Makler« der Förderung gemeinsamer Interessen in ZAKR. Aus ihrer Sicht sollten die Kooperationsbeziehungen auch ein Alternativprogramm gegenüber den machtpolitischen Strategien der Großmächte Russland, China, USA und Indien in dem neuen »Großen Spiel« (»Great Game«) in ZAKR um Energieresourcen und geopolitischen Einfluss sein. Mit der neuen Zentralasien-Strategie und der beabsichtigten Diversifizierung ihrer Öl- und Gasimporte aus ZAKR stellt sich nun mehr denn je die Frage,

wie das künftig verstärkte Engagement der EU in ZAKR und Russland wahrgenommen wird und welche Auswirkungen dies haben könnte.

Die vorliegende DGAP-Analyse untersucht die jüngsten strategischen Entwicklungen der europäischen Energiesicherheit und Energieaußenpolitik seit dem russisch-ukrainischen Gaskonflikt vom Januar 2006. Dabei soll erstens der Fortschritt der EU auf dem Weg zu einem kohärenten und global ausgerichteten Konzept für die künftige Energiesicherheit Europas analysiert werden. Zweitens wird besondere Aufmerksamkeit der Energieaußenpolitik Russlands unter Einschluss seiner innenpolitischen Faktoren gewidmet. Drittens soll die Bedeutung ZAKR als eine wichtige Diversifizierungsoption für die künftigen Öl- und insbesondere Gasimporte der EU beleuchtet werden. Daher wird auch eine Bewertung der neuen Zentralasien-Strategie vorgenommen, die drei Fragen beantworten soll:

- Ist die neue Zentralasien-Strategie wirklich strategisch genug ausgerichtet, um die erhoffte Diversifizierung von Erdöl- und Erdgasimporten aus dieser Region voranzubringen?
- Wie werden die neue Zentralasien-Strategie und die angestrebte Diversifizierung von Öl- und insbesondere Gasimporten der EU in Moskau bewertet? und
- Inwieweit ist die proklamierte Energiepartnerschaft aus Sicht der Region mit der EU notwendig und realistisch?

Die Achillesferse der europäischen Wirtschaft: Energiesicherheit

Der Energieaktionsplan angesichts steigender Importabhängigkeiten

Die Energiepolitik vieler Länder außerhalb Europas wird seit Ende der neunziger Jahre mehr denn je von strategischen und geopolitischen Interessen der

nationalen Außen- und Sicherheitspolitik bestimmt. Im Gegensatz zu Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten haben die Europäische Kommission für Transport und Energie sowie die Experten der EU für Außen- und Sicherheitspolitik bereits seit 2000 ihre verstärkte Aufmerksamkeit auf die künftigen Herausforderungen der Energieversorgungssicherheit gerichtet und dabei auf die steigende Importabhängigkeit von Erdöl und Erdgas aus Russland und instabilen Energieexportländern aufmerksam gemacht.⁵

In 2004 importierte die EU-27 33% ihrer Öleinfuhren aus Russland, 32% aus dem Mittleren Osten, 19% aus Norwegen, 4% aus Kasachstan und 3% aus Nigeria, sowie 9% aus anderen Ländern. Demgegenüber ist die Erdgasimportabhängigkeit primär auf lediglich drei Länder diversifiziert: Russland (46%), Norwegen (27%) und Algerien (20%).⁶ Dabei droht der künftige Gasbedarf aus klimapolitischen Gründen stark zuzunehmen, da die Zahl der Kraftwerke, die mit Öl und Kohle gefeuert werden, weiter abnimmt. In Deutschland wird dies zudem noch durch den Ausstieg aus der Kernenergie im Jahr 2021 verstärkt werden.⁷

Bereits im November 2000 wies das erste »Grünbuch« der Kommission warnend darauf hin, dass in den nächsten 20 bis 30 Jahren bis zu 70% der gesamten Energienachfrage der Union nur durch höhere Importe gedeckt werden können (gegenwärtig 50%).⁸ Nach neuesten Angaben wird die

Importabhängigkeit bis 2030 bei Erdöl von derzeit 82% auf 93% und bei Erdgas von 57% auf 84% ansteigen.⁹ Damit nehmen die Abhängigkeit, Risiken und Verwundbarkeiten wegen steigender Energieimporte aus politisch instabilen Ländern zu. Die Energieversorgungssicherheit wird demnach mehr denn je im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der EU stehen.

Nach Jahren der Diskreditierung der Kohle sah die Kommission in den letzten Jahren diesen Rohstoff ebenfalls als eine wichtige Energiequelle der Zukunft, um die zukünftige Versorgungssicherheit der EU wesentlich zu erhöhen. Sie hat daher politisch und finanziell den technischen Fortschritt hin zu einer sauberen Verbrennung von Kohle (»Kohle-sequestrierung«) nachhaltig unterstützt.¹⁰

Die Eigendynamik der Klimaschutzdiskussionen droht nun jedoch erneut zunehmend auf Kosten der zukünftigen Versorgungssicherheit der EU zu gehen. Da aus Sicht der Kommission der hohe Kohlendioxidausstoß bei der Kohleverstromung im Widerspruch zu den EU-Klimaschutzziele gesehen wird, sollen die Ausnahmeregeln für Staatsbeihilfen zugunsten des Steinkohlebergbaus bis 2010 auslaufen.¹¹ Da Kohle aber zur Zeit für 17% der gesamten Energieproduktion und für 30% der Stromproduktion aufkommt, könnte ein Ausstieg aus der Kohleverstromung mittelfristig zu noch höheren Gasimporten führen und damit die Importabhängigkeit von Russland weiter erhöhen.

Tabelle 1: EU – Verbrauch an Primärenergie von 1971 bis 2030 (in Mio. t Öläquivalent)

	1971	2002	2010	2030	2003–2030*
Kohle	426	303	307	274	-0,4%
Erdöl	633	648	687	743	0,5%
Erdgas	93	389	468	649	1,8%
Kernenergie	13	251	251	146	-1,9%
Wasserkraft	20	26	30	33	0,8%
Biomasse und Abfall	25	65	84	147	3,0%
andere erneuerbare Energieträger	2	8	21	57	7,2%
gesamt	1211	1690	1848	2048	0,7%

* Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate.

Quelle: IEA, World Energy Outlook 2004, Paris 2004, Tabelle 8.3, S. 251.

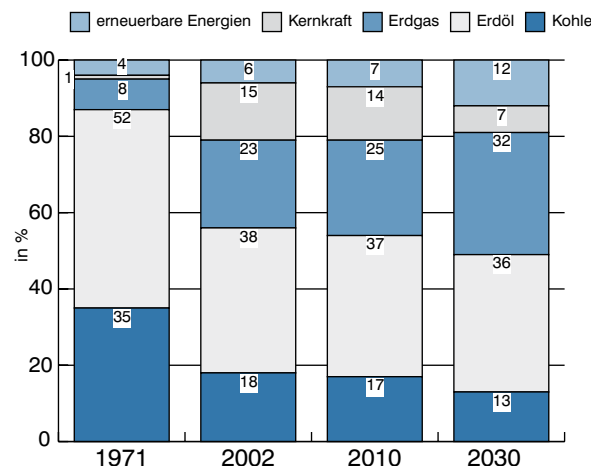
Diese Widersprüchlichkeit in der Kohlepolitik der Kommission, aber auch der deutschen Diskussionen steht im Gegensatz zu zahlreichen neuen Analysen, die zunehmende Probleme beim zukünftigen Import von Steinkohle prognostizieren,¹² sowie der eigenen Forschungspolitik, die zukünftig auf weitgehend CO₂-freie Kohlekraftwerke (Carbon Storage and Sequestration – CSS) und andere Technologieinnovationen setzt. Ein europäischer oder gar globaler Ausstieg aus der Kohleproduktion als Folge einer forcierten Klimaschutzpolitik ist bis 2030 ohnehin völlig unrealistisch.

Aufgrund der zunehmenden Importabhängigkeit bei den fossilen Energieträgern hat die Kommission seit 2000 fünf (nämlich Deutschland, Schweden, Spanien, Niederlande und Belgien) von den acht EU-Staaten mit Kernenergiekraftwerken (die anderen drei sind Frankreich, Großbritannien und Finnland) kritisiert, die ein Moratorium für die Kernenergienutzung verabschiedet, angekündigt oder beschlossen haben. So spielt gegenwärtig die Kernenergie weiterhin eine entscheidende Rolle, da sie 14% des Energie- und 31% des Strombedarfs der EU-27 deckt. Darüber hinaus ist sie die einzige industriell verfügbare Energiequelle mit derart geringen Emissionen von Treibhausgasen. Bereits das Grünbuch vom Jahr 2000 wies warnend darauf hin, dass die EU ihre Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll ohne die Nutzung der Kernenergie nicht einhalten könne, da diese 300 Millionen Tonnen an Kohlendioxid ausstoß reduziert – und etwa der Hälfte der Menge entspricht, die alle Autos in der EU emittieren.

Daher haben immer mehr EU-Mitgliedstaaten (Schweden, Großbritannien, Belgien und die Niederlande) den Ausstieg aus der Nuklearkraft revidiert. In diesen Ländern ist eine Laufzeitverlängerung bereits beschlossen worden oder wird konkret erwogen, wie dies die Kommission, die IEA, der World Energy Council (WEC) und zahlreiche internationale Energieexperten seit Jahren fordern. Aus ihrer Sicht können gleichzeitig die großen Herausforderungen der internationalen Energieversorgungssicherheit und die globalen Klimaschutzverpflichtungen bis 2030 mit einem europäischen Ausstieg aus der Kernenergie zu vertretbaren wirtschaftlichen Kosten nicht gewährleistet

werden. Inzwischen hat sich Deutschland in der Kernenergiefrage selbst innerhalb der EU zunehmend isoliert. So ist eine Laufzeitverlängerung auch in Schweden trotz der jüngsten Störfälle bereits offizielle Politik. Neben Russland (das 40 neue Reaktoren bauen will) und der Ukraine haben auch Finnland, Frankreich, Großbritannien, Schweden und mehrere der neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU inzwischen klargestellt, dass sie in der mittelfristigen Perspektive nicht auf die Option der Kernenergie verzichten wollen.

Tabelle 2: EU – Energieträgermix bei der Primärenergienachfrage 1971–2030



Quelle: IEA, World Energy Outlook 2004, Paris 2004, Grafik 8.4, S. 252.

Zur künftigen Stärkung der europäischen Versorgungssicherheit hat die Kommission von 2000 bis 2006 stets ein Paket von Energiestrategien empfohlen: (1) verstärkte Diversifizierung des Energieträgermix wie der Importe, (2) Beibehaltung der Kernenergie, (3) Steigerung der Energieeffizienz durch technologische Innovationen, (4) Veränderung des Verbraucherverhaltens durch Besteuerung und andere Maßnahmen sowie (5) Verdoppelung des Anteils erneuerbarer Energie an der gesamten Energieversorgung von 6% (1997) auf 12% und Erhöhung ihres Anteils an der Stromproduktion von 14% (1997) auf 22% bis 2010. Doch auch diese Maßnahmen werden bis 2030 an der steigenden Abhängigkeit von Erdöl- und Erdgasimporten aus politisch problematischen Lieferländern nur wenig ändern.

Zudem haben bisher zahlreiche EU-Mitglieder keine wirkungsvollen Strategien für die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien entwickelt oder gar umgesetzt. Daher ist die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll, zwischen 2008 und 2012 die Emissionen von Treibhausgasen um 8% gegenüber dem Niveau von 1990 zu verringern, auch in der EU fraglich.¹³ Ende 2005 hatten nur Schweden und Großbritannien ihre Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll erfüllt.¹⁴

Bereits im Juni 2005 hatte die Europäische Kommission mit einem speziellen Grünbuch die Bemühungen der EU um eine signifikante Steigerung der Energieeffizienz in den Mitgliedstaaten verstärkt.¹⁵ Die Kommission will auf kosteneffiziente Weise mindestens 20% des gegenwärtigen Energieverbrauchs einsparen. Unter der deutschen EU-Präsidentschaft sind die Zielvorgaben auf dem Frühjahrsgipfel 2007 weiter ergänzt worden:

- Die Energieeffizienz der EU soll um insgesamt 20% verbessert werden;
- die Bestimmungen des Kyoto-Protokolls zur Einsparung von CO₂-Gasen sollen übertroffen und die Emissionen innerhalb der EU bis 2020 um ein Fünftel (20%) gesenkt werden (bzw. um 30%, sollten sich andere Industrieländer wie die USA, Indien, China u. a. hierzu bereit erklären);
- außerdem soll der Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch bis 2020 auf 20% angehoben werden. Dieses Ziel erreichen heute allerdings schon Lettland, Schweden, Finnland und Österreich, wobei die Erfolge Schwedens und Finnlands auf die Nutzung von Kernenergie zurückzuführen sind.

Uneinigkeit bestand jedoch bezüglich der ambitionierten Klimaziele, wie der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20% des Gesamtenergieverbrauchs bis 2020. Hierbei war umstritten, ob bei der Ermittlung dieses Wertes die Kernenergie berücksichtigt werden sollte. Die deutsche Ratspräsidentschaft lehnte die Anrechnung von Kernenergie als kohlenstofffreie Energiequelle ab, wurde dabei aber nur von Österreich unterstützt.

Unter diesen Umständen ist für die EU der stark ansteigende Gasimportbedarf problematisch.

Bereits heute ist Europa der größte Erdgasimportmarkt (2004: 214 bcm) und wird bei Fortschreibung der energiepolitischen Trends der letzten Jahre bis 2030 seine Einfuhren auf 488 bcm mehr als verdoppeln – und damit mehr importieren als die USA, China und Indien zusammen genommen (USA: 159 bcm; China / Indien: 83 bcm), wenn nicht der Gasbedarf der EU massiv eingeschränkt wird.¹⁶ Dabei wird künftig ein steigender Anteil der EU-Erdgasimporte als Flüssigerdgas (Liquefied Natural Gas – LNG) eingeführt werden. Dies würde die Krisenstabilität für Gaseinfuhren verbessern. Doch gegenwärtig besitzen nur Frankreich, Spanien, Griechenland, Italien, Belgien und Portugal die entsprechende Infrastruktur, um das Flüssiggas wieder in den Gaszustand zu versetzen. Immerhin können gegenwärtig alle europäischen LNG-Importterminals jährlich bis zu 76 bcm bewältigen¹⁷ – dies ist ein Drittel des Gasimportes von 2004.

Mit der steigenden Erdgasimportabhängigkeit wird ein versorgungspolitischer Krisenmechanismus notwendiger denn je. Daher hat die Kommission geplant, neue strategische Gasreserven für zumindest 60 Tage für den Fall einer Lieferunterbrechung sowie einen Mechanismus für die Aufteilung von Gas unter den Mitgliedstaaten aufzubauen.¹⁸

Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Energieaußenpolitik

Seit der zweiten Hälfte des Jahres 2003 sind die Energiesicherheit und die damit zusammenhängenden geopolitischen Dimensionen von den Außenministerien bedeutender EU-Mitgliedstaaten entdeckt worden. Im Dezember 2003 hat die Thematik in der ersten globalen »Europäischen Sicherheitsstrategie« der EU Erwähnung gefunden – dem wichtigsten Dokument der GASP.¹⁹ Das britische Foreign & Commonwealth Office hat 2004 eine internationale »Energy Strategy« veröffentlicht,²⁰ während das niederländische Außenministerium ein internes Politikdokument im Sommer 2005 fertig stellte.

Dagegen hat das deutsche Außenministerium erst unter seinem neuen Chef, Frank-Walter Steinmeier, und nach dem russisch-ukrainischen Gaskonflikt

im Januar 2006 die Problematik der zukünftigen Versorgungssicherheit und die Notwendigkeit einer nationalen sowie europäischen Energieaußenpolitik erkannt:

»Auch wenn künftig Konkurrenzsituationen zunehmen, Energie darf nicht zur Machtnährung in den internationalen Beziehungen werden. Dies ist das Ziel deutscher Energieaußenpolitik und -sicherheitspolitik. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Energieversorgung unseres Landes: durch den Abbau einseitiger Energieabhängigkeiten, durch die Stabilisierung unsicherer Weltregionen sowie durch die Vertretung deutscher innovativer Energie- und Klimaschutzkonzepte im internationalen Bereich. Sie ist vor allem Friedens- und Stabilitätspolitik. Weltweit gilt es, mögliche Spannungen aus Verteilungs- und Zugangskonflikten um Energie im Vorfeld zu erkennen und zu entschärfen.«²¹

Selbst wenn der EU im Entwurf des Verfassungsvertrags mehr Macht und Einfluss auf dem Feld der Energiepolitik zugestanden wurden, wäre es nach wie vor ein Gebiet, bei dem die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen künftig teilen müssten. Doch so lange ein EU-Verfassungsvertrag nicht in Kraft ist, bedrohen die nationalen Interessen und Unterschiede in der jeweiligen Energiepolitik den politischen Zusammenhalt und stellen damit auch die GASP der EU in Frage. Derartige unilaterale Tendenzen sind jedoch äußerst kurzfristig, widersprechen dem Solidaritätsgebot der EU und missachten die Lektion, dass angesichts einer sich verschärfenden weltweiten Konkurrenz um Energieressourcen jeder EU-Mitgliedstaat allein zu schwach gegenüber den Energieproduzenten und -exporteuren wie Russland ist.²²

Nach dem russisch-ukrainischen Erdgaskonflikt hat die Kommission am 8. März 2006 mit ihrem dritten Grünbuch mehr denn je zu einer gemeinsamen Energiepolitik aufgerufen. Diese soll die drei Kernziele von nachhaltiger Entwicklung, Konkurrenzfähigkeit und Versorgungssicherheit gleichzeitig erfüllen. Neben Initiativen für die Vollendung des internen Energiemarkts schenkt das Grünbuch der künftigen Versorgungssicherheit erneut besondere Aufmerksamkeit. So sieht es die Stärkung der politischen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten vor, wie dies bereits der polnische Vorschlag

einer »Energie-NATO« implizierte, der zuvor von Deutschland und anderen Mitgliedstaaten abgelehnt worden war.²³ Zudem wurden die Errichtung eines Europäischen Observatoriums für die Energieversorgung sowie eine Überarbeitung der bestehenden Gesetzgebung der Gemeinschaft zur Öl- und Gasbevorratung empfohlen, um auf potenzielle Lieferunterbrechungen schneller und wirksamer reagieren zu können.

Im Frühjahr 2006 hatte der Europäische Rat die Kommission aufgefordert, einen konkreten Aktionsplan für die Energiesicherheit und Energieaußenpolitik der EU bis 2007 auszuarbeiten. Am 15./16. Juni 2006 hatten der Hohe Repräsentant der GASP, Javier Solana, und die Kommission hierzu konkrete Vorschläge erarbeitet, wie:

- Festlegung von Prinzipien einer Energieaußenpolitik zur Stärkung der Energiesicherheit;
- Diversifizierung der nationalen Energiemixe und aus Importländern sowie Schaffung neuer Energietransitkorridore;
- Netzwerk von »Energiesicherheitskorrespondenten« aus den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Generalsekretariat sowie dem European Energy Supply Observatory;
- Neue Initiativen für die Energiedialoge mit den Produzentenstaaten.²⁴

Am 12. Oktober 2006 wurde von der Kommission ein Konzeptpapier des Aktionsplans präsentiert, der den Vorschlägen des Solana-Papiers vom Juni weitgehend folgte.²⁵ Am 20. Oktober 2006 auf dem Lahti-EU-Gipfel schlugen sich diese Fortschritte bereits positiv nieder, da die EU erstmals mit »einer Stimme« gegenüber Russland sprach.

Auch die zahlreichen Initiativen und die Reisediplomatie des deutschen Außenministers 2006 dienten dem Ziel, eine kohärente nationale und europäische Energieaußenpolitik zu forcieren. Sie soll als außenpolitischer Flankenschutz und Türöffnung dem Ziel einer langfristig stabilen Energieversorgungssicherheit dienen. Gleichwohl gibt es innerhalb der Bundesregierung unterschiedliche Akzentuierungen. Dies ist besonders in der Russland-Politik zu erkennen, die von Merkel und Teilen der Union einen kritischeren Akzent erhält.

Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der EU und deutschen EU-Präsidentschaft stand jedoch die kooperative Regelung der immer größer werdenden Energieabhängigkeit von Russland in einem neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA). Dieses sollte ursprünglich auf einem klaren marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen mit entsprechend definierten Prinzipien und Normen beruhen. Doch genau dies ist seit dem russisch-ukrainischen Gaskonflikt vom Januar 2006 und den innenpolitischen Trends ungewisser denn je geworden. Die polnische Blockade der Aufnahme der geplanten Verhandlungen wegen des russischen Einfuhrstopps für polnische Agrarprodukte hat von der Verhärtung der russischen Positionen auch in Fragen der zukünftigen Energiepartnerschaft mit Moskau nur abgelenkt und die bis heute in Deutschland überfällige Debatte einer realistischen und selbstkritischeren Russland-Politik einmal mehr vertagt.

Tag (mb/d) in 2005 auf etwa 10,8 mb/d bis 2030 steigen. Demgegenüber soll die Gasproduktion von 608 Milliarden Kubikmeter (bcm) in 2003 auf 655 bcm in 2010 und 898 bcm bis 2030 ansteigen. Die von der IEA erhofften Nettoexporte von Erdgas sollen so von 169 bcm (2002) auf 182 bcm (2010) und auf 274 bcm im Jahr 2030 zunehmen.²⁶

Auf den ersten Blick spricht eine Reihe von Gründen für größere politische Stabilität in Russland und eine drastische Erhöhung der Energieimporte aus Russland als den fünftgrößten Handelspartner der EU. Seit Oktober 2000 haben die EU und Russland eine »Energiepartnerschaft« proklamiert, in der sie alle Fragen auf dem Gebiet der Energie gemeinsam erörtern. Gegenwärtig deckt Gazprom allein schon fast 25% des Erdgasverbrauchs der EU, und die EU kauft 85% der russischen Ölexporte. Für die Modernisierung seines Energiesektors braucht Russland bis 2020 über 900 Milliarden Dollar. Aus die-

Tabelle 3: Russische Energiestrategie und IEA/WEO-2004-Vorhersagen bis 2020

	2002	2020 Russ. Energiestrategie (niedrige und hohe Szenarien)	2020 laut WEO 2004
Energiesektor			
Primärenergienachfrage (Millionen t Öläquivalent – MtÖ)	619	794–881	802
Ölsektor			
Produktion (Mt)			
Exporte von Rohöl und Produkten (Mt)	383 248	450–520 305–350	531 351
Gassektor			
Produktion (bcm)	584	680–730	801
Exporte (bcm)	169*	275–280	249*
Energiesektor			
Stromproduktion (Terawattstunden)	889	1215–1365	1200

* Nettoexporte.

Quelle: IEA, World Energy Outlook 2004 (WEO), Paris 2004, Tabelle 9.3, S. 292.

Russland: Ein »strategischer Energiepartner« für die EU?

Russland scheint der perfekte Energiepartner für die EU zu sein: Es besitzt die größten Erdgasreserven der Welt (48 Billionen m³), die zweitgrößten Kohlereserven, die achtgrößten Ölreserven und ist bereits der weltgrößte Erdgasexporteur, der zweitgrößte Ölexporteur (nach Saudi-Arabien). Allerdings ist Russland auch der drittgrößte Energieverbraucher der Welt. Seine künftige Ölproduktion wird jedoch nur von etwa 9,38 Millionen Fass pro

ser Sicht erscheint die EU als der perfekte Modernisierungspartner für Russland, zumal rund 50% des russischen Außenhandels mit der EU erfolgen. Die angenommene gegenseitige wirtschaftspolitische Interdependenz wird als der wichtigste strategische Faktor in den EU-Beziehungen zu Russland angesehen.

Die Grenzen der Energiepartnerschaft

Am 22. Mai 2003 veröffentlichte die russische Regierung ihre offizielle »Energiestrategie 2003–

2020«.²⁷ Diese legt die Hauptziele, Interessen und Strategien der russischen Energiepolitik dar, wirft aber auch neue Fragen bezüglich der künftigen Höhe der Öl- und Gasexporte Russlands in die EU auf. Seit Beginn der achtziger Jahre hat Russland seine Lieferverpflichtungen aus seinen langfristigen Verträgen zwar immer erfüllt. Seine Energieexporte und vor allem die Rohrleitungspolitik waren und sind aber nicht nur von wirtschaftlichen Erwägungen bestimmt, sondern auch von geopolitischen Interessen seiner Außen- und Sicherheitspolitik.²⁸ Während sich die EU um eine Erhöhung ihrer künftigen Einfuhren von russischem Öl und Gas bemüht, erscheint es zudem immer ungewisser, ob Russland derartige Mengen überhaupt liefern kann und will. Gleichzeitig will die EU ihre Öl- und Gasimporte stärker diversifizieren. Hierbei sind folgende Faktoren zu beachten:

Erstens: die russische »Energiestrategie 2003« zeigt, dass Moskau nach einer Ausweitung seiner Energieexporte nach China, Japan und die USA strebt.²⁹ Daher könnten die russischen Gasexporte in eine erweiterte EU-30 nur um 26–30% steigen, obwohl Europas Importbedarf bei Erdgas sich bis 2020 um das Dreifache erhöhen könnte. Dies könnte dann die Abhängigkeit der EU-27 von russischem Erdgas von 46% aller Gasimporte in 2004 auf 30% bis 2020 verringern. Allerdings lassen die ehrgeizigen Rohrleitungspläne Russlands nach Europa eher den Rückschluss zu,³⁰ dass die tatsächlichen Gasexporte weit darüber hinausgehen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass Moskau die geplanten Gasimporte der EU aus ZAKR verhindert und derartige Importe nur durch russische Leitungen erfolgen.

Zweitens: die gesamte Jukos-Affäre (Verhaftung Michail Chodorkowskijs als Vorstandsvorsitzenden des privaten russischen Ölriesen) hat Ungewissheit über die künftige Rechts- und Investitionssicherheit in Russland hervorgerufen. Der eigentliche Auslöser der Jukos-Affäre war der Plan dieser Firma, die erste private Rohrleitung von Russland nach China zu bauen und 25% der Jukos-Anteile an den US-Energiekonzern Exxon zu verkaufen – eine Idee, die auf erbitterten Widerstand der staatlichen Energiewirtschaft und des Kreml traf.³¹ Die Putin-Administration hatte von Beginn an keine Absicht, die Kontrolle über die russischen Ressourcen, die

Energieunternehmen und vor allem die Rohrleitungspolitik aufzugeben. Vielmehr begünstigt die Putin-Politik eine Art von Staatskapitalismus, dessen hervorstechendstes Merkmal die Bewahrung der politischen Kontrolle über alle Schlüsselsektoren der Wirtschaft ist. In Folge der Zerschlagung von Jukos gingen die westlichen Investitionen bereits 2005 deutlich zurück.

Ganz im Gegenteil zur westlichen und deutschen Fehlannahme, dass Jukos ein Einzelfall sei, war dieser der Auslöser eines umfassenden Renationalisierungskonzepts für die russische Energieindustrie und zahlreicher anderer Schlüsselsektoren der Wirtschaft.³² Bereits im August 2004 wurde eine Liste von über 1000 Unternehmen veröffentlicht, die als »strategische Unternehmen« nicht privatisiert werden durften – darunter alle wichtigen Energieunternehmen.³³ Inzwischen hat sich der Begriff »strategisch« auf zahlreiche andere Sektoren der russischen Wirtschaft ausgedehnt, darunter Luft- und Weltraumfahrt, Maschinenbau, Autobau und Bankwesen. Zudem ist die Übergabe lukrativer Ölfördereinrichtungen an Gazprom in der Absicht erfolgt, den Gasmonopolisten zum weltgrößten Energieunternehmen zu machen, während gleichzeitig die staatliche Kontrolle von Gazprom (mit mehr als 50% der Aktien) wiederhergestellt wurde.

Da Russland riesige ausländische Direktinvestitionen benötigt, zugleich aber ausländische Investoren in seinem Energiesektor zunehmend abschreckt, erscheint es immer zweifelhafter, ob Russland seine eigene öffentliche Versorgungswirtschaft in den nächsten Jahrzehnten ausreichend modernisieren kann. Dies aber wäre die wesentliche Voraussetzung, um seine Energieexporte nach Europa auszuweiten. So sind z. B. mehr als 70% der russischen Gasleitungen inzwischen älter als 25 Jahre. Dies entspricht fast zwei Drittel ihrer normalen Lebensdauer. 14% aller Gasleitungen sind jenseits der üblichen Lebensdauer und verursachen steigende Transportverluste. Die erschöpfte Leitungskapazität erfordert so immer größere finanzielle Aufwendungen für einen sicheren Betrieb, der nur bedingt gegeben ist.

Drittens: Deutschland hatte als größte europäische Volkswirtschaft und eines der wichtigsten Transit-

länder für russisches Gas auf dem europäischen Kontinent bis Ende 2005 nicht die Frage diskutiert, ob es eine kluge Energiepolitik sei, seine Erdgasimporte bis 2030 um bis zu 60% oder mehr zu erhöhen. Eine übermäßige deutsche und europäische Erdgasabhängigkeit von einem Land und faktisch von nur einem Staatsunternehmen (Gasprom) widerspricht jedoch der EU-Politik und jener der deutschen Bundesregierung, die auf eine verstärkte Diversifizierung sowie eine Liberalisierung des EU-Gasmarkts setzen.

Als Folge exklusiver bilateraler Abkommen mit europäischen Unternehmen hat Moskau die Konkurrenz zwischen europäischen Unternehmen und Staaten um den Zugang zu russischen Energieressourcen erheblich verschärft. Dies versetzt den Kreml in die Lage, die einzelnen EU-Mitgliedstaaten und privaten europäischen Energieunternehmen gegeneinander auszuspielen,³⁴ was seinem geopolitischen Interesse entspricht.

Auf Jahre hinaus hat Moskau europäische Gasunternehmen mit langfristigen Verträgen geködert, die sie von Gasprom abhängig machen, integraler Bestandteil seiner Energieaußenpolitik sind und die mittelfristigen energiepolitischen Optionen der EU unerwünscht einschränken können. Danach soll der Marktanteil von Gasprom in Westeuropa (mit Schwerpunkt Deutschland) von 26% auf mindestens 38% im Jahr 2020 erhöht werden.³⁵ Unter Einsatz seiner Monopolposition und politischen Macht für das Diktat künftiger Preise, dabei ohne Rücksicht auf bestehende Verträge, sind die Bemühungen von Gasprom darauf gerichtet, die Exploration, Exporte und Verkäufe von Erdgas an alle Ländern gleichermaßen zu beherrschen. Damit werden die Märkte faktisch für Konkurrenten abgeschottet, so dass die europäischen Importstaaten kaum Einfuhralternativen haben.

Zudem will Gasprom künftig Erdgas nicht nur an seine Kunden an der Grenze verkaufen, sondern möchte direkt in den Endverbrauchermarkt eintreten. Dies deckt sich mit Russlands neuer Energiestrategie und seiner außenpolitischen Doktrin, in der »coercion is as much as part ... as are the more subtle enticements of foreign investment opportunities or exclusive pipeline deals. Europe

and the United States usually are wooed by Russia's energy wealth, while Russia's weaker neighbors have tended to experience energy politics with the gloves off.«³⁶

Viertens: die Fokussierung auf Russland hat sich gerade deshalb als ein sensibles Problem erwiesen, weil seine Energieexporte in erheblichem Umfang mit außen- und sicherheitspolitischen Motiven verknüpft sind. Russlands neue »Energiegeopolitik« als »Geopolitik neues Typs« (Lydia Ševcova) spiegelte sich seit Anfang 2006 in dem jeweiligen russisch-ukrainischen,³⁷ russisch-georgischen und russisch-weißrussischen Konflikt wider.³⁸ Auch wenn die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel versprochen hat, eine enge Energiepartnerschaft mit Russland aufrechtzuerhalten, hat sie gleichzeitig die energie- und die außenpolitischen Interessen der anderen EU-Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt. Dies gilt ganz besonders für Polen und die baltischen Staaten. Mit dieser Neuausrichtung ist die deutsche Energie- und Russland-Politik Deutschlands mit jener der EU kompatibler geworden und hat damit erst die Voraussetzung für eine künftig gemeinsame Energie- und Energieaußenpolitik der EU geschaffen.

Fünftens: jede engere »strategische Energiepartnerschaft« zwischen der EU und Russland hängt davon ab, ob die russische Regierung ihren Energiesektor reformieren, privatisieren und Monopole wie Gasprom (Erdgasmonopolist) und Transneft (Ölleitungsmonopolist) aufgeben will. Für die nahe und mittelfristige Zukunft erscheint es derzeit höchst unwahrscheinlich, dass Russland auf dieses außenpolitisches Instrument verzichtet und seine Energieressourcen nur als ein normales wirtschaftliches Gut betrachtet. Vielmehr ist die Außenpolitik Putins auf der Basis der Verfügungsgewalt über Energieressourcen und des eurasischen Rohrleitungsmonopols zu einem Instrument der Stärkung des bürokratischen Autoritarismus geworden, dessen innenpolitischen Quellen versiegen. Dies hat eine Legitimitätskrise des Herrschaftssystems, wenn nicht sogar eine Systemkrise hervorgerufen.³⁹

Zudem wird die Umsetzung und der Fortschritt des gemeinsamen Energiedialogs durch unterschiedliche Auslegungen seiner Bedeutung auf beiden

Seiten behindert: Russland wünscht die Unterstützung der EU für die Modernisierung seines Energiesektors, den Schutz und die Ausweitung seiner geopolitischen Positionen in Europa; demgegenüber hat die Union gehofft, den russischen Energiemarkt durch Marktmechanismen und die Schaffung eines positiven Geschäftsklimas zu öffnen.

Schleichende Renationalisierung

Tatsächlich konnte bereits vom Beginn der Putin-Präsidentschaft ab 2001 eine »schleichende Renationalisierung« der Energiepolitik beobachtet werden, auch wenn Putin ganz pragmatisch finanzielle Investitionen westlicher und besonders deutscher Unternehmen begrüßt hat. Bevor Wladimir Putin zum Premierminister ernannt und dann zum Präsidenten gewählt wurde, hatte er 1997 seine Dissertation als Kandidat der Naturwissenschaften zum Thema »Der Abbau von Rohstoffen in der Strategie für die Wirtschaftsentwicklung Russlands« am Bergbauinstitut von St. Petersburg verfasst. Die darin geäußerten Ansichten über eine nationale Ressourcenpolitik Russlands, die in einem Artikel in der Zeitschrift des Instituts zusammengefasst wurden, stehen völlig im Einklang mit der Renationalisierungspolitik während der letzten Jahre. Putin – der persönlich den Untergang der Sowjetunion als »die größte Katastrophe des 20. Jahrhunderts« ansieht – betrachtet die Energieindustrie Russlands als die eigentliche Stütze für eine von oben »kontrollierte Demokratie«. Er betrachtet den Energiesektor als das Schlüsselement nicht nur für die nationale Wirtschaftsentwicklung, sondern auch für die geopolitische Wiedergeburt Russlands als einer neuen wirtschaftspolitischen (Energie-)Supermacht⁴⁰ – zu einer Zeit, in der noch immer 66% der Russen den Zusammenbruch der UdSSR bedauern.⁴¹

Bis heute wird häufig übersehen, dass die Renationalisierung, Zentralisierung und staatliche Kontrolle der russischen Öl-, Gas- und Rohrleitungsindustrie die wesentliche Voraussetzung für die außen- und sicherheitspolitische Instrumentalisierung der Energieressourcen Russlands ist. Demzufolge kann der »strategische Energiesektor« nicht allein den Marktkräften und -strategien überlassen werden. Daher wurde nicht nur Jukos zerschlagen, sondern der Staatsanteil an Gasprom von 38 auf mehr als 50%

erhöht, während Sibneft, die fünftgrößte russische Ölgesellschaft, durch Gasprom aufgekauft wurde. Durch die Übernahme der Mehrheitskontrolle bei Gasprom kontrolliert der russische Staat inzwischen auch mehr als 30% der russischen Ölproduktion.⁴²

Bereits Ende 2004 beherrschte die neue »Kreml AG« (ein kleiner Kreis von einigen wenigen Putin-Vertrauten) neun große Unternehmen, die nicht weniger als 40% des russischen BSP ausmachten.⁴³ Seit 2001 wurden viele Spitzenposten in Energieunternehmen wie Gasprom mit Mitgliedern aus Putins Petersburger Clan und den Geheimdiensten (vor allem dem FSB) besetzt, um die politische Kontrolle des Staates auf strategisch wichtige Energie- und andere Unternehmen auszudehnen. Nach einer Untersuchung des Moskauer Zentrums für Elitenforschung sind nicht weniger als 78% der führenden politisch-wirtschaftlichen Elite im russischen Staat und der Duma mit dem früheren KGB oder seiner Nachfolgeorganisationen (insbesondere dem FSB) verbunden, die bis heute kaum reformiert sind. Vor diesem Hintergrund sprechen westliche Experten und russische Reformer von einem faktischen »FSB-Staat«, da Russland der einzige Staat der Welt sei, der von einem Geheimdienst übernommen sowie von dessen Angehörigen (mit Putin an der Spitze des Staates) regiert werde. In diesem Sinne sei der FSB heute sogar mächtiger als es der KGB je gewesen sei.⁴⁴

Aus der Sicht Putins und der »Silowiki«⁴⁵ in den Ministerien und im Parlament führt die zunehmende Abhängigkeit der EU von Gasimporten und Rohrleitungen aus Russland zu einer faktischen Politik des »Schweigens für Erdgas« und könnte in der Perspektive sogar eine »oil and gas-fueled 'Finlandization of Europe'« eröffnen.⁴⁶ Dementsprechend werden alle Rohrleitungspläne im Kreml nach primär geopolitischen Kriterien entschieden – und nicht von den Öl- und Gasunternehmen selbst nach allein ökonomischen Gesichtspunkten.⁴⁷ Daher wurde Transneft, der Monopolist für Erdölleitungen, ebenso wenig privatisiert wie Gasprom. Das Unternehmen ist wie Gasprom ein Instrument russischer Regierungspolitik, die entscheidet, welche Routen gewählt werden und welche Ölproduzenten vorrangig Zugang zu diesen Routen bekommen. Beide Unternehmen sind zugleich eine staatliche

Bürokratie, die von weit verbreiteter Korruption, ungenügendem Verantwortungsbewusstsein und mangelnder Effizienz geprägt ist. Folgt man russischen Analytikern, so sind in den letzten Jahren im Zuge des Erwerbs von Anteilen bei Gazprom durch die Moskauer Elite viele derjenigen, die die russische Außenpolitik entscheidend beeinflussen, auch die vorherrschenden Anteilseigner von Gazprom.⁴⁸ Dies hat ein Interessenskonglomerat geschaffen, in der die russische Außenpolitik und Energiewirtschaft unauflöslich miteinander verflochten sind.

Unter diesen Umständen kann es auch nicht überraschen, dass Moskau bis zum heutigen Tag weder den Vertrag der Energiecharta (Energy Charter Treaty – ECT) noch das dazugehörige Transitprotokoll ratifiziert hat. Darüber hinaus hat Moskau erklärt, nicht die WTO-Regeln über Wettbewerb auf dem Energiesektor einhalten zu wollen. Beide Dokumente sehen vor, dass ausschließlich Marktmechanismen eine angemessene Erdöl- und Erdgasproduktion gewährleisten und der Zugang zum russischen Rohrleitungssystem für ausländische Investoren offen steht.

Mit einer moderneren Version des »bewährten Konzepts Wandel durch Annäherung« der früheren SPD-Entspannungspolitik suchte das deutsche Außenministerium eine stärkere Vernetzung mit Russland zu erzielen. Diese Russland-Politik der »Annäherung durch Verflechtung« auf der Basis einer »wertegestützten Partnerschaft« soll alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereiche umfassen, einschließlich der gegenseitigen Öffnung im Energiebereich, und »irreversibel« sein. Russland soll durch ein kooperatives Regelwerk des PKA einbezogen werden und darin auch die Prinzipien der Energiecharta anerkennen, die Russland unterzeichnet, bisher aber nicht ratifiziert hat.⁴⁹ Nachdem Russland jedoch klar gestellt hat, dass eine Ratifizierung des Energiechartavertrags (ECT) nicht in Frage kommt, hat das Auswärtige Amt vorgeschlagen, die wichtigsten Prinzipien herauszunehmen und in dem neuen Partnerschaftsabkommen zu kodifizieren. Hierzu gehören die Prinzipien von Verlässlichkeit, Rechtssicherheit, Transparenz, Umweltverträglichkeit und das Instrument eines Streitschlichtungsmechanismus zwischen Russland

als Produzenten und der EU als Konsumenten. Doch will Russland Fragen der Energiekooperation im neuen PKA eigentlich überhaupt nicht behandelt sehen, ein Streitschlichtungsmechanismus wurde abgelehnt. Ja es hat nicht einmal öffentlich erklärt, welche Prinzipien denn aufgenommen werden könnten.

Bisher hat Russland weder die Transparenz seiner Energieressourcen noch das Investitionsklima verbessert – vielmehr ist eher das Gegenteil zu konstatieren, wie die faktische Enteignungspolitik des Kreml bei den Öl- und Gasförderprojekten Sachalin 1 und 2 zeigen. Ungeachtet dessen ist Russland nach Artikel 45 des ECT bereits mit der Unterzeichnung des Vertrages noch vor der abschließenden Ratifizierung verpflichtet, ihn bis zum In-Kraft-Treten des Vertrages anzuwenden. Denn Moskau hatte bei seiner Unterzeichnung keine Vorbehalte geäußert.

Lehren aus dem russisch-ukrainischen Gaskonflikt

Im August 2005 erklärte der russische Außenminister, Sergej Lawrow, Russland werde in seiner Politik gegenüber anderen früheren Sowjetrepubliken und selbst gegenüber einflussreichen Mächten wie den USA und der EU eine radikale Änderung vornehmen. Moskau toleriere nicht länger Abkommen von Öl- und Gasexporten, die nicht die wirtschaftlichen und politischen Interessen Russlands durch die Vertragspartner respektiere.⁵⁰ Dies ist von anderen hochrangigen außenpolitischen Beamten und Kommentatoren⁵¹ bestätigt worden und spiegelte sich sogleich in einem neuen Preissystem für russische Öl- und Gasexporte wider. Politisch »loyale« Staaten (wie Weißrussland oder Armenien) wurden mit riesigen Preissubventionen belohnt, deren Wert auf Milliarden Dollar pro Jahr geschätzt wurde. Demgegenüber werden politisch widerspenstige Nachbarn (wie die Ukraine, Georgien, Moldawien und andere) durch wesentliche höhere Preise abgestraft. Dies hat sich auch nach der jüngsten Welle von Preiserhöhungen auf ein gerechteres Marktniveau keineswegs geändert.

Für Russland war die Anhebung der Gaspreise auf ein Weltmarktniveau stets Mittel zum Zweck

für den Aufkauf des ukrainischen Rohrleitungssystems – besonders, nachdem Moskau den Besitz der Jamal-Gasleitung von Weißrussland errungen hatte. Bereits zuvor hatte Gazprom versucht, sich in die Gasverteilungsnetzwerke in Ungarn und Polen einzukaufen, um so seine strategische Monopolstellung in Europa zu stärken. Moskau hatte auch massiven politischen Druck auf die georgische Regierung ausgeübt, damit diese die Kontrolle über die Gasleitungen aufgibt. Würde Russland die georgisch-armenische Rohrleitung kontrollieren, wäre auch die westliche Shah-Deniz-Gasleitung (die parallel zur Baku-Tiflis-Ölleitung verläuft) in Gefahr. Daher haben beide, Georgien wie die Ukraine, die russischen Pläne blockiert, ihr Rohrleitungssystem zu übernehmen. Dies hätte nämlich weit reichende Konsequenzen für ihre prowestliche Außen- und Sicherheitspolitik.⁵²

Die Renationalisierungspolitik Putins hat jedoch weder positive Auswirkungen auf eine Reformierung der Wirtschaft und des Energiesektors noch trägt sie zur Verbesserung der auswärtigen Beziehungen zu den Nachbarn oder der EU bei. So kritisierte der russische Reform- und Vorsitzende der liberalen Jabloko-Partei, Grigorij Jawlinskij: »Right now, instead of helping Ukraine move along [toward Europe] and moving along with it, Russia is uselessly trying to prevent Ukraine from doing so, and is itself trying to pursue some sort of 'third way'. In reality, there is no 'third way' – there is only the Third World.«⁵³

Unter diesen Umständen würde eine Energiepartnerschaft nach überwiegend russischen Bedingungen erhebliche geopolitische Konsequenzen für die künftige GASP und ESVP der EU haben. Eine Fixierung Deutschlands oder der EU auf Moskau ist sogar noch heikler für die neuen EU-Mitgliedstaaten (vgl. Tabelle 4), die – im Vergleich zu Westeuropa – weit abhängiger sind von russischen Energielieferungen. Daher haben sie ein noch stärkeres strategisches Interesse als Deutschland und die »alten« EU-Staaten an der Diversifizierung ihrer Energieimporte aus anderen Ländern und Regionen. Doch hatten auch die IEA und die britische sowie französische Regierungen Deutschland schon vor 2006 davor gewarnt, von Russland zu abhängig zu werden, da dies auch unerwünschte Folgen für

ihre eigene Energie-, Außen- und Sicherheitspolitik haben könnte.⁵⁴

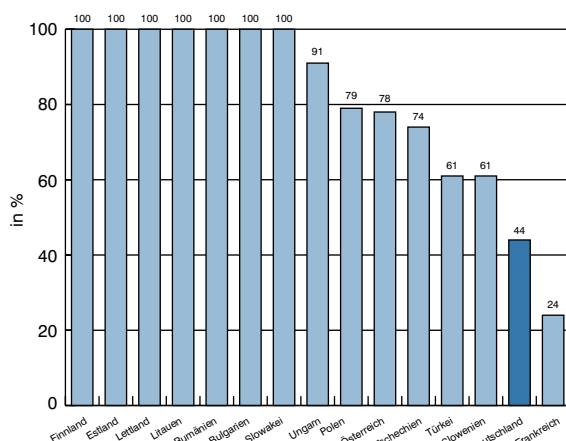
Angesichts ihrer früheren Erfahrungen gegenüber dem früheren »großen Bruder« haben Polen, die baltischen Staaten und Schweden das neue Abkommen zwischen Deutschland und Russland kritisiert, wonach eine Gasleitung von 1200 km Länge (Nord Stream) unter der Ostsee die beiden Staaten bis 2010 direkt miteinander verbinden soll. Im Vorfeld der Unterzeichnung dieses Vertrags hatte die deutsche Regierung unter Kanzler Gerhard Schröder weder ihre neuen EU-Nachbarn ausreichend konsultiert noch deren Energie-, Umwelt- oder Sicherheitsinteressen berücksichtigt⁵⁵ und auch nicht die hinter dem Vertrag stehenden geopolitischen Motive des Kremls hinterfragt. So ist das wirtschaftliche Motiv mehr als fragwürdig, da die Kosten dieser Unterwasserleitung mindestens dreimal so hoch liegen wie die einer vergleichbaren Leitung an Land – selbst wenn die höheren Transitzkosten einer Landrohrleitung durch mehrere Länder berücksichtigt werden. Auch gibt es wirtschaftlich attraktivere Leitungsoptionen aus Zentralasien, die zudem eine wirkliche Diversifizierung von Lieferländern und Transportwegen ermöglichen und somit die künftige Versorgungssicherheit der EU nachhaltig erhöhen würden.

In Verbindung mit einer Verlängerung der Laufzeiten der deutschen Kernkraftwerke, verbesserter Energieeffizienz durch Modernisierung und Energieeinsparung, einer Diversifizierung der Gasimporte aus Zentralasien, der Maghreb-Region und Afrika, Flüssiggasimporten und der Ausweitung der einheimischen Gasgewinnung durch Biomasse bestehen sehr wohl konkrete Alternativen zur Nord-Stream-Pipeline und einer übermäßigen Gasimportabhängigkeit Deutschlands von Russland.

Auch liberale und reformorientierte russische Experten – wie der ehemalige Stellvertretende Energieminister Russlands, Wladimir Milow – haben die EU hinsichtlich ihrer Energiepartnerschaft mit Russland gewarnt. So solle die EU Gazprom keinen Zugang zu den nachgeschalteten Aktiva ohne eine bedingungslose Öffnung der Verbrauchermärkte wie auch des Produktionssektors in Russland

gewähren. Stattdessen forderte Milow eine Garantie fairer Wettbewerbsregeln und das reziproke Öffnen russischer Energiemärkte, um das Risiko einer Monopolisierung des Downstreamsektors durch Gasprom und andere Produzenten zu minimieren.

Tabelle 4: Europäische Erdgasimporte aus Russland im Jahr 2003



Quelle: EU, IEA, EIA, 2005.

Mit der Unterzeichnung des neuen Gesetzes »Über Exporte von Erdgas« durch Präsident Putin am 19. Juli 2006 wurde das russische Monopol für den Gasexport gesetzlich verankert. Dies hat den Zugang ausländischer Unternehmen zu russischen Öl- und Gasfeldern wesentlich erschwert und für die EU weit reichende Konsequenzen, denn »there can hardly be any effective downstream competition with a total legal monopoly on the supply end.«⁵⁶ Putins Energiepolitik unterläuft so den Wettbewerb in den europäischen Energiemärkten, öffnet die Tür für politische Manipulation und verzerrt die künftige Entwicklung der russischen Wirtschaft.⁵⁷

Auch wenn grundsätzlich der Feststellung einer »Kodependenz« statt »Interdependenz« bei den EU-Russland-Beziehungen zugestimmt werden kann wie auch dem Argument, dass Europa weit mehr Einfluss hat auf Russland als es sich selbst oft bewusst ist,⁵⁸ so übersieht die Annahme einer »gegenseitigen Abhängigkeit« von Anbietern und Verbrauchern die folgenden Faktoren:

- Dies trifft nur so lange zu, wie beide Seiten sich nicht um den Zugang zu alternativen Märkten bemühen.

- Beide Seiten müssen die wirtschaftlich-politische Interdependenz bewusst anerkennen und ihre Strategien sowie Politiken dementsprechend ausrichten. Auf der russischen Seite jedoch wird eine symmetrische Interdependenz keineswegs anerkannt. So denkt die Machtelite der »silowiki« nicht primär in Kategorien von Verflechtung und Interdependenz, sondern in geopolitischen Einflussphären einer klassischen Machtpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts. In der politischen Realität eines derartigen »Nullsummendenkens« muss die Beziehung zwischen der EU und Russland derzeit als »asymmetrische Interdependenz« charakterisiert werden. Diese ist prinzipiell instabil und ruft Konflikte eher hervor bzw. verstärkt diese, anstatt sie einzudämmen.
- Auch der Hinweis auf die Verlässlichkeit russischer Energielieferungen in der Zeit des Kalten Krieges ist wenig hilfreich: In jener Zeit wurden die russischen Gasexporte nach Westeuropa in Moskau vor allem als ein wirtschaftliches Instrument angesehen, mit dem die dringend benötigte harte Währung für die UdSSR als einer im Niedergang befindlichen wirtschaftlichen und militärischen Supermacht verdient wurde. Heute sehen Putin und seine Anhänger die Öl- und ganz besonders die Gasexporte in die EU als das wichtigste außenpolitische Instrument an, das die Beachtung der geopolitischen Interessen und Bestrebungen Russlands in Europa und Eurasien einfordert. Zudem bestand bis zum Bau der ersten sowjetischen Rohrleitungen nach Deutschland und Westeuropa keine vergleichbare Öl- und Gasabhängigkeit, so dass die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen damals völlig andere waren.

Lückenhafte Versorgung, notwendige Diversifizierung und die Gegenstrategie Moskaus

Die zweiseitigen Verbindungen zwischen europäischen Erdgasunternehmen und Gasprom ähneln stark »kartellähnlichen Beziehungen«, die sehr intransparent sind. Dies hat aus Sicht von Kritikern nicht nur die Position der russischen Monopolunternehmen, sondern auch die Marktposition europäischer Importeure von russischen Energieresourcen im EU-Binnenmarkt gestärkt.⁵⁹ Gasprom und der Kreml legen weder großen Wert auf die

Modernisierung ihres Gassektors noch auf Kundenzufriedenheit, sondern auf Renditen und die Ausdehnung ihrer Monopolmacht. So hat Gazprom in vier Jahren (2003–2006) fast 18 Milliarden Euro für den Erwerb von Anteilen an Unternehmen außerhalb des Gassektors ausgegeben, darunter auch für den Aufkauf unabhängiger Medien, um sie der staatlichen Kontrolle zu unterstellen.⁶⁰

Als Ergebnis des Ausbleibens der Investitionen in die Exploration neuer Gasfelder, das u. a. durch die IEA bestätigt wurde,⁶¹ könnte für Russland und Europa im Vergleich zur tatsächlichen Nachfrage in 2010 ein jährliches Defizit von über 100 bcm an Gaslieferungen entstehen.⁶² Zwar investiert Gazprom 2007 mit 779 Milliarden Rubel rund 70% mehr als 2006. Doch spart Gazprom erneut bei den Investitionen in die Erschließung neuer Gasfelder. Vielmehr wird mit den Investitionen der Kauf der Aktienmehrheit am weltgrößten Gas- und Ölförderprojekt Sachalin-2, die Übernahme des ostsibirischen Erdgasfeldes Kovykta, der Erwerb der Aktienmehrheit am Moskauer Strommonopolisten Mosenergo getätigt und die erste Rate für den weißrussischen Rohrleitungsmonopolisten Beltransgas bezahlt.⁶³

Dabei könnten diese Einschätzungen sogar noch zu zurückhaltend sein, wie neuere Studien belegen.⁶⁴ Als ohnehin einer der weltweit größten Energieverschwender gehen in Russland jährlich bis zu 60 bcm Gas durch das Abfackeln von Gas bei der Ölförderung und weitere 15 bcm durch immer zahlreichere Lecks des veralteten Rohrleitungsnetzes verloren.⁶⁵ Während Präsident Putin bereits im September 2006 in den kontroversen innenpolitischen Diskussionen auch innerhalb der Regierung die Gaslücke bestätigte, ohne ihren Umfang offen zu legen, haben inzwischen andere offizielle Repräsentanten ebenfalls vor einer drohenden Gaslücke gewarnt:

Am 15. Februar 2007 mahnte z. B. der Vorsitzende des russischen Elektrizitätskonzerns United Energy Systems (UES), Anatolij Tschubais, dass die anstehende Privatisierung des landesweiten Elektrizitätssektors unweigerlich zu einem wesentlich höheren inländischen Gasverbrauch führen werde. Dieser werde für 2007 bereits zusätzliche 4 bcm ausmachen und könne bis 2010 auf 40 bcm ansteigen.⁶⁶

Am 19. Juni 2007 deutete der Stellvertretende Gazprom-CEO Alexander Ananenkow an, dass Russland sogar gezwungen sei, das Gasabkommen mit Peking von 2006, wonach jährlich 80 bcm nach China geliefert werden sollen, wieder zu kündigen. Ansonsten könne Russland weder seinen inländischen Gasbedarf decken noch seine Exportverpflichtungen nach Europa erfüllen.⁶⁷

Am 2. August 2007 hat die russische Regierung das Sachalin-1-Konsortium formell aufgefordert, das Gas des vom US-Energiekonzern Exxon-Mobil geleiteten Öl- und Gasförderprojekts nicht nach China und anderen asiatischen Staaten zu exportieren. Vielmehr solle dieses an Gazprom verkauft werden, da ansonsten Engpässe auf dem heimischen Markt entstehen könnten.⁶⁸

Auch wenn Russland bis 2020 der Hauptenergielieferant für die EU bleibt, wird die EU in der gleichen Zeit gezwungen sein, mehr Öl und Gas von anderen Anbietern zu importieren. Die Gründe hierfür sind: (1) Russlands interner Energieverbrauch nimmt stetig zu, (2) Putins Plan des massiven Ausbaus der heimischen Kohle und der Kernenergie als Substitution der massiven Begrenzung des einheimischen Gasverbrauchs gilt als unrealistisch; (3) Investitionen in neue Öl- und Gasfelder sind seit Jahren völlig unzureichend und (4) Russland ist selbst an einer Diversifizierung seiner Öl-, Erd- und Flüssiggasexporte nach Asien (insbesondere China) und in die USA interessiert.

Bereits Ende 2005 hatte das Forschungsinstitut für die Wirtschaft der Gasindustrie (NII Gaz Ekonomika), eine Tochtergesellschaft von Gazprom, einen dramatischen Strategiewechsel vorgeschlagen: Russland solle seine Erdgasexporte in die europäischen Märkte verringern und sich stattdessen neue Gasfelder erschließen, um die inländische Nachfrage befriedigen zu können. Diese könnte sich bis auf 654 bcm pro Jahr bis 2020 erhöhen anstatt, wie in der Energiestrategie 2003 geschätzt, nur auf 436 bcm pro Jahr.⁶⁹ Selbst wenn Russland so viel Gas exportieren könnte wie 2003 geschätzt wurde (274 bcm pro Jahr im Jahr 2030), wäre dies völlig unzureichend hinsichtlich des gegenwärtig geschätzten Gasimportbedarfs der EU in 2030 (488 bcm pro Jahr). Somit kann dieser Gasimportbedarf der EU

nicht allein von Russland, sondern nur mit Hilfe zusätzlicher Importe aus anderen Ländern und Regionen gedeckt werden – es sei denn, der europäische Gasbedarf würde künftig drastisch gesenkt.

Entgegen der Hoffnung der EU und Deutschlands wurde die neue europäische Zentralasien-Strategie und insbesondere die angestrebte Diversifizierung der europäischen Öl- und insbesondere Gasim-

Übersicht Nr. 1: Putins Gegenstrategie seit März 2007

Bi- und trilaterale Energieprojekte	Involvierte Partner	Zeitpunkt
South European Pipeline (SEP): Verlängerung der Blue Stream Pipeline von der Türkei nach Ungarn (als direkte Alternative zu Nabucco) und Bau eines großen Erdgasspeichers mit 10 bcm (Gesamtkosten: 10 Mrd. Dollar, doppelt so viel wie Nabucco).	Mols (Ungarn) – Gasprom	20. März 2007
280 km lange Ölleitung von Burgas (Bulgarien) nach Alexandropolis (Griechenland) als erste fremdstaatlich kontrollierte Rohrleitung innerhalb der EU (Kosten 900 Mio. EUR) bis 2011 (Kapazität: 700 000 b/d – 1 Mio. b/d).	Russland – Bulgarien – Griechenland	15. März 2007
Absichtserklärung zum Bau einer Gasleitung entlang des Kaspischen Meeres, mit der turkmenisches Gas über Kasachstan nach Russland (und womöglich weiter bis nach Europa) mit einer Kapazität von jährlich 10-30 bcm) transportiert werden soll.	Russland – Turkmenistan – Kasachstan	12. Mai 2007
Erdgasimporte (vermutlich über die neu zu bauende Erdgasleitung entlang des Kaspischen Meeres)	Russland – Usbekistan	12. Mai 2007
Strategisches Energieabkommen, mit dem Österreich zu einem der größten europäischen Umschlagplätze für russisches Erdgas wird: Bau eines Central European Gas Hub and Gas Transit Management Centers; Bau eines Erdgasspeichers; Gasprom erhält Zugang zu Endverbrauchern in Österreich.	OMV, GWN und Centrex Europe Energy and Gas (Österreich) – Gasprom	23./24. Mai 2007
South Stream: Machbarkeitsstudie zum Bau einer 900 km langen Tiefsee-Gasleitung durch das Schwarze Meer bis nach Bulgarien (geschätzte Kosten: 1,5 Mrd. Dollar) mit möglicher Verlängerung über Griechenland nach Süditalien und Slowenien bzw. Österreich.	ENI, Saipem (Italien) – Gasprom	23. Juni 2007

Quelle: Zusammenstellung auf der Basis verschiedener Quellen und Sekundärliteratur durch den Autor.

Die EU ist somit auch unabhängig von der Energiepartnerschaft mit Russland gezwungen, ihre Beziehungen zu Staaten in Zentralasien und im Mittleren Osten zu vertiefen und auszuweiten. Die EU sollte ihre geografische Nachbarschaft einer erweiterten EU-30 mit der Region des »Größeren Mittleren Ostens« zum beiderseitigen Vorteil nutzen. Dieses Erfordernis von »strategischen Partnerschaften« und »strategischen Dialogen« mit diesen politisch ebenfalls nicht unproblematischen Staaten ergibt sich für die für die EU-Politik zudem aus den sicherheitspolitischen Anforderungen des weltweiten Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Eindämmung der Drogenströme aus Afghanistan über Zentralasien nach Europa. Dabei befinden sich Deutschland und Europa – im Gegensatz zu den USA oder Asien – geografisch in einer sehr vorteilhaften Lage, die durch eine proaktive Energieaußen- und Nachbarschaftspolitik verstärkt genutzt werden muss.

porte aus ZAKR in Russland jedoch als Bedrohung sowohl von dessen geopolitischen als auch energiepolitischen Interessen bewertet:

»Russland kann seit 2003 nicht mehr ohne Gas aus Turkmenistan und Usbekistan existieren. Das ist eine Dominante russischer Energiepolitik. ... Das Kaspische Rohrleitungskonsortium und die mangelhafte Kontrolle über das turkmenische Gas sind eine strategische Bedrohung. ... Unter keinen Umständen und um keinen Preis darf irgendeine Rohrleitung aus Zentralasien den russischen Energiemarkt beeinträchtigen. ... Eine Stärkung der Islamisten in der Region ist auch eine ernste Bedrohung für Russland. Aber noch gefährlicher für Russland ist der Plan, eine Rohrleitung durch das Kaspische Meer nach Westen zu verlegen.«⁷⁰

In der zunehmenden Gasabhängigkeit Russlands von Turkmenistan und Zentralasiens sowie der Kaspischen Region (ZAKR) stimmen auch liberale Reformer und Kritiker von Gasprom, wie der

frühere Stellvertretende Energieminister Russlands, Wladimir Milow, überein:

»... maintaining control over gas supplies from Turkmenistan is not only a matter of commercial interest, but a matter critical to ensuring the security of gas supplies to its Russian and European customers. Failure to receive the volumes of gas from Turkmenistan envisaged by the Russian-Turkmen 25-year gas supply agreement of 2003 puts the reliability of those supplies at severe risk.«⁷¹

Unmittelbar nach dem März-Gipfel der EU forcierte nicht nur Gazprom, sondern Präsident Putin selbst die russische Energieaußenpolitik. Durch eine aktive Politik der Schaffung »vollendeter Tatsachen« mittels neuer bilateraler Energiekooperationen mit Italien, Ungarn, Griechenland, Bulgarien und Österreich sowie mit Kasachstan und Turkmenistan (siehe Übersicht Nr. 1) durch den russischen Präsidenten ist die Diversifizierungs- und Zentralasien-Strategie der EU bereits vor Ende der deutschen EU-Präsidentschaft fraglich geworden. Zugleich sind damit neue und alte Zielkonflikte in der Russland- und/oder Zentralasien-Politik der EU und Deutschlands aufgeworfen, die eine gemeinsame Energieaußenpolitik gegenüber Moskau künftig noch stärker als bisher in Frage stellen.

Strategische Partnerschaft mit Zentralasien und dem Kaspischen Becken

Die Region um das Kaspische Meer und ihre Anrainerstaaten (Aserbaidschan, Kasachstan, Turkmenistan, Russland und Iran) können im kommenden Jahrzehnt ein Erdöl- und Erdgasexporteur von strategischer Bedeutung werden.⁷² Diese Entwicklung wird jedoch behindert durch eine unzureichende Exportinfrastruktur, Meinungsverschiedenheiten über neue Exportrouten, ungelöste Grenzkonflikte zwischen den Anrainerstaaten und regionale Instabilitäten. Im Zuge der Intensivierung des neuen »Großen Spiels« um Energieressourcen und die regionale Vorherrschaft sowie dem neuen Energiereichtum der kaspischen Anrainerstaaten hat auch die Militarisierung in der Region zugenommen, welche die Regionalkonflikte künftig zusätzlich anheizen könnte.

Die in dieser Region nachgewiesenen Öl- und Gasreserven werden jeweils bis auf 3% (17–33 Milliarden Fass pro Tag – bb/d, vergleichbar dem OPEC-Mitglied Katar) und 4–6% der weltweiten Gasreserven geschätzt. Die regionale Erdölproduktion dürfte von 1,7 mb/d über 3–4,7 mb/d im Jahr 2010 auf über 6 mb/d im Jahr 2025 steigen.⁷³ Jedoch kann Zentralasien die herausragende strategische Bedeutung des Persischen Golfes für die Weltnachfrage nach Rohöl nicht ersetzen.

Während Kasachstan und Aserbaidschan führend sind bei der Ölproduktion (zusammen haben sie 92% der gesamten nachgewiesenen Ölreserven der Region), sind Turkmenistan (mit 40% des nachgewiesenen Erdgases der Region und den fünftgrößten Erdgasreserven der Welt) und Usbekistan (mit 27% der nachgewiesenen Erdgasreserven) die Hauptgasproduzenten in Zentralasien. Die nachgewiesenen Erdgasreserven der Region sind somit bedeutender als die regionalen Ölressourcen: sie werden auf 9,14 tcm (trillion cubic meter) geschätzt – vergleichbar mit jenen Saudi-Arabiens.

Obwohl die fünf Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres es bisher nicht geschafft haben, sich völlig über die Aufteilung der Ressourcen des Kaspischen Meeres zu einigen, haben drei von ihnen (Russland, Aserbaidschan und Kasachstan) im Mai 2003 ein dreiseitiges Abkommen über Unterwassergrenzen und kollektive Verwaltung erzielt.

Für China hat Zentralasien angesichts seines Energiehungers, der verschärften weltweiten Energiekonkurrenz und der potenziellen Verwundbarkeit der Schifffahrtsrouten durch den Indischen Ozean und Südostasien durch die amerikanische Marine besondere Bedeutung als einer strategische Landbrücke zwischen dem Mittleren Osten, dem Persischen Golf und China. Dies spiegelt sich in der Zunahme der energie- und sicherheitspolitischen Beziehungsgeflechte zwischen der VR China und den zentralasiatischen Ländern seit 1997 wider.⁷⁴

Dies führte zugleich zu neuen strategischen Rivalitäten mit Russland und dem Westen.⁷⁵ So sieht ein am 19. Juli 2007 unterzeichnetes Abkommen mit Turkmenistan Erdgaslieferungen durch eine neue Rohrleitung über Usbekistan und Kasach-

stan in einem jährlichen Umfang von 10 bcm ab 2009 für 30 Jahre vor. Allerdings gibt es auch bei Turkmenistan begründete Zweifel, ob das Land all seine Gasexportverpflichtungen nach Russland, die Ukraine, China und Iran erfüllen kann.⁷⁶ Peking hat auch mit Kasachstan auf dem jüngsten Treffen der Shanghaier Organisation für Kooperation (SCO) Erdöllieferungen in einem Umfang von 1 mb/d in die Westprovinzen Chinas vereinbart. Damit dürfte künftig sowohl die energie- als auch geopolitische Rivalität zwischen Russland und China in der ZAKR zunehmen.

die in Nordafrika oder den Ländern des Persischen Golfes schon länger zu beobachtende Islamisierung dort tiefer verwurzelt ist. In einigen Teilen Zentralasiens scheint das Interesse an islamistisch-extremistischen Bewegungen sogar in dem Maße zurückzugehen, wie sich die wirtschaftlichen Bedingungen der Lebensverhältnisse (wie etwa in Kasachstan) verbessern.

Allerdings haben die Revolution in Kirgistan im März 2005 und die gewalttätigen Unruhen in Usbekistan im Mai 2005 eine wachsende Unzufriedenheit

Tabelle 5: Nachgewiesene Öl- und Gasreserven der Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres im Vergleich zu Europa, den USA und dem Mittleren Osten

Länder	Ölverbrauch 1000 b/d	Ölproduktion 1000 b/d	Ölreserven Mrd. b	Gasverbrauch bcm	Gasproduktion bcm	Gasreserven tcm
Aserbaidschan	103	452	7,0	8,8	5,3	1,37
Kasachstan	208	1364	39,6	17,8	23,5	3,00
Turkmenistan	110	192	0,5	16,6	58,8	2,90
Usbekistan	139	126	0,6	44,0	55,0	1,87
Gesamt	560	2134	47,7	87,2	142,6	9,14
Iran	1659	4049	137,5	88,5	87,0	26,74
Russland	2753	9551	74,4	405,1	598,0	47,82
Europa/EU 25	14772	5386–5849*	16,2–18,4*	471,2	199,7	2,57
USA	20655	6830	29,3	633,5	525,7	5,45
Mittlerer Osten	5739	25119	742,7	251,0	292,5	72,13

b/d barrels per day; bcm: billion cubic meter; tcm: trillion cubic meter

* Die Zahlen basieren auf den Daten des Abschnitts »Total Europe & Eurasia«, bei denen die aufgelisteten »Nicht-EU-25 Staaten« von der Gesamtzahl abgezogen wurden. Die zwei unterschiedlichen Daten resultieren aus dem Umstand, ob die Daten des Unterabschnitts »Other Europe & Eurasia« berücksichtigt wurden.

Quelle: British Petroleum, BP Statistical Review of World Energy 2006 (2006).

Die zukünftige regionale Stabilität der fünf zentralasiatischen Staaten (Tadschikistan, Usbekistan, Kirgistan, Turkmenistan und Kasachstan) und drei kaukasischen Staaten (Aserbaidschan, Armenien und Georgien) ist gleichermaßen von religiösem Extremismus und autoritärer Herrschaft bedroht, welche die Menschenrechte missachten. Zudem blühen Korruption und Vetternwirtschaft, die die Volkswirtschaften belasten und zunehmend auszehren. Dennoch hat der islamistische Extremismus bisher nicht so große negative Auswirkungen auf die zukünftige politische Stabilität der Region wie in vielen arabischen Staaten (wie z. B. Marokko, Algerien, Irak, Saudi-Arabien und andere). Diese Bedrohung unterscheidet sich auch deshalb, weil

angesichts der wachsenden Wirtschaftsprobleme, der anhaltenden Unterdrückung abweichender Meinungen und der Rückkehr zu autoritären Tendenzen in den politischen Regimen hervorgerufen. Dies hat weitere Umstürze in der Region für die Zukunft wahrscheinlicher gemacht. Auch haben die zentrifugalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen sowie ihre »multivektoriellen« bzw. unterschiedlichen außenpolitischen Ausrichtungen die Gesamtregion Zentralasien als eine geopolitische Einheit zunehmend in Frage gestellt. Dennoch sind die mittel- und langfristigen Aussichten für regionale Stabilität in Zentralasien und im Kaspischen Becken noch immer vielfach besser als jene im Mittleren Osten. Überdies profitiert die Ener-

giesicherheit der EU bereits von der Eröffnung der Baku-Tiflis-Ceyhan-Ölleitung mit einer Transportkapazität von 1 mb/d und von einer parallelen Gasleitung von Baku über Tiflis bis Erzurum in der Türkei (South Caucasus Pipeline), die ihren Betrieb Ende 2006 aufgenommen hat.⁷⁷

Künftige Steigerungen bei Herstellung und Ausfuhr von Erdgas und Erdöl hängen vor allem von Investitionen in neue Rohrleitungen und andere Infrastruktur ab. Der Bau neuer Pipelines nach Europa und nach Ostasien (wie China) ist ein integrales Entwicklungsziel der zentralasiatischen Staaten, weil es ihre Abhängigkeit von Russland verringern würde. Bisher hat die EU in Zentralasien und im Kaspischen Becken mit ihren TACIS- und INO-GATE-Programmen jedoch nur eine bescheidene wirtschaftliche und politische Rolle gespielt. Der EU fehlt ein umfassendes und strategisch angelegtes Konzept, das seine wirtschaftlichen, politischen und strategischen Interessen (einschließlich von Öl- und besonders Gasimporten aus dieser Region) in ZAKR mit jenen der Ukraine und ihrer neuen Mitgliedstaaten in Südosteuropa verbindet.⁷⁸ Dabei droht eine zunehmende Rivalität mit Russland, künftig auch mit China, da beide Staaten die Umsetzung widerstreitender Interessen verschiedener Staaten zumeist als ein Nullsummenspiel wahrnehmen.

Dennoch sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten wie Deutschland diese Rohrleitungspläne (wie die Nabucco-Rohrleitung, die Zentralasien mit Süd- und Mittelosteuropa verbindet) politisch mit Nachdruck unterstützen. Dies würde ihren langfristigen strategischen Interessen an einer Diversifizierung ihrer künftigen Energieimporte ebenso entsprechen wie auch der Notwendigkeit, die regionale wirtschaftliche und politische Stabilität in Zentralasien und dem Kaspischen Becken zu stärken. Dabei muss die EU, falls nötig, sich auch gegen »imperiale« russische Versuche stellen. Doch sollte die Zentralasien-Politik der EU vor allem von der allgemeinen Zielsetzung und strategischem Interesse angetrieben sein, Moskau zu ermutigen, sich an multinationalen Projekten zu beteiligen, ohne dabei aber Moskau einen Mehrheitsanteil einzuräumen.

Nach dem Zusammenbruch der UdSSR war Russland in der Lage, sein Rohrleitungsmonopol bei den

Transitrouten zu den Verbraucherländern aufrechtzuerhalten. Dies hat eine doppelte Abhängigkeit von Lieferungen aus Russland wie Importen aus ZAKR durch russische Rohrleitungen zur Folge.⁷⁹ Tatsächlich hat Russland seine Energieimporte aus Zentralasien in den letzten Jahren in Folge der wachsenden Energienachfrage im eigenen Land, ausbleibender Investitionen im Upstream-Sektor und der Einhaltung seiner Gasexportverträge gesteigert. In den Jahren 2005 und 2006 hat Gasprom fast 45 bcm Erdgas in Zentralasien gekauft, anstatt in seine neuen arktischen und ostsibirischen Erdgasfelder zu investieren.⁸⁰

Durch eine passive, inkohärente und fehlgeschlagene Politik hat die EU bisher kurzsichtige russische Ziele in Zentralasien und der kaspischen Region de facto unterstützt. Sie hat damit auch ihren eigenen strategischen wie langfristigen Sicherheitsinteressen geschadet und zugleich künftige Pläne der EU erschwert, ihre Beziehung zu dieser Region auszuweiten und zu vertiefen. Angesichts dessen und einer ständig wachsenden indischen und chinesischen Energiezusammenarbeit mit ZAKR⁸¹ muss eine verstärkte Energiepartnerschaft zwischen der EU und Russland auch abgewogen werden mit den negativen Folgen der »Energie-Geopolitik« Russlands und Chinas in dieser zunehmend wichtigen Weltregion. So ist die Politik beider Staaten gegenwärtig nicht auf eine nachhaltige Stabilisierung der sozioökonomischen und politischen Bedingungen in ZAKR ausgerichtet. Gerade deshalb aber könnte die EU bereits mittelfristig von den sicherheitspolitischen Auswirkungen der regionalen Instabilitäten ungewollt und direkt betroffen sein.

Die Zentralasien-Strategie der EU: ausgewogen und strategisch?

Auch wenn die EU ihr bisher bescheidenes Engagement in Zentralasien weiter verringern würde, wäre sie künftig mehr als je zuvor direkt und indirekt durch die regionalen Entwicklungen betroffen: sei es durch die Entwicklung der Regionalstaaten selbst oder durch die kurzsichtige und kontraproduktive Politik der Außenmächte wie Russland, China, Iran und andere Staaten. Um dies zu verhindern, muss die EU aus übergeordneten ener-

gie- und sicherheitspolitischen Interessen die Beziehungen zu dieser energiepolitischen Schlüsselregion der Welt stärken und ausbauen. Hierfür dienten auch die Reisen des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier in fünf Regionalstaaten Zentralasiens ab Ende Oktober 2006 (Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan, Kirgistan und Tadschikistan) und in die drei Staaten der Kaukasus-Region (Aserbaidschan, Armenien und Georgien) im Februar 2007, um so deutsche und europäische Interessen und gemeinsame energiepolitische Projekte zu identifizieren. Daher ist die Verabschiedung einer neuen Zentralasien-Strategie der EU vom 22. Juni 2007 prinzipiell zu begrüßen.⁸²

Dieses umfassendere Zentralasien-Konzept legt zum ersten Mal politische Leitlinien für ein wesentlich größeres Engagement der EU in Zentralasien (ZA) fest und hat einen regelmäßigen Dialog auf politischer Ebene eröffnet, der sein Debüt im März 2007 in Astana hatte. Die bei der Umsetzung erreichten Erfolge sollen vom Europäischen Rat im Juni 2008 und danach mindestens alle zwei Jahre überprüft werden. Die EU beabsichtigt auch, in allen fünf zentralasiatischen Staaten Vertretungen der Kommission zu eröffnen.

In verstärkter Konkurrenz zu Russland, China, Indien und die USA stellt sich jedoch die Frage, inwieweit dieses EU-Konzept auf Seiten der Regionalstaaten attraktiv und strategisch genug ausgerichtet ist, um eine engere energiepolitische Zusammenarbeit zu begründen. Hierbei sind erhebliche Zweifel angebracht. Die EU hat sich hier der Kritik von NGOs und innenpolitischen Kritikern insoweit gebeugt, als sie den in diesem Dokument genannten Ziele des Aufbaus einer »verantwortungsvollen Staatsführung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Demokratisierung« zumindest in ihrer Außendarstellung so weit Vorrang gegenüber der Zusammenarbeit in Energiefragen eingeräumt hat, dass die Regionalstaaten schon frühzeitig diese Zielsetzung als unerwünschte Einmischung in ihre innenpolitischen Angelegenheit gewertet haben. An entsprechenden Warnungen an die EU-Seite hat es dabei nicht gefehlt, wie z. B. der usbekische Außenminister Wladimir Norow beim Besuch des deutschen Außenministers im März 2007 deutlich machte. Demnach sind stärkere Beziehungen mit der EU

nur realistisch »on the basis of equal rights, mutual respect, non-interference in internal affairs, pragmatism, and [respect for] the vital interests of the parties, without bringing ideology into the matter«.⁸³

Will man realistischerweise diese Ziele verfolgen, die auch der Autor für wichtig und richtig hält, so muss zumindest die diplomatische Taktik grundlegend geändert werden, da die zentralasiatischen Staaten mit China, Russland und Indien über außen- und energiepolitische Alternativen verfügen. Wie das trilaterale Abkommen Russlands mit Turkmenistan und Usbekistan, das bilaterale russisch-usbekische Energieabkommen vom März und das turkmenisch-chinesische Rohrleitungsabkommen vom April bzw. Juli 2007 dokumentieren, ist das EU-Angebot für eine verstärkte Energiekooperation aus Sicht der Regionalstaaten offensichtlich nicht attraktiv genug. Die Regionalstaaten haben stattdessen entsprechende Abkommen mit solchen Energiepartnern geschlossen, die einer Politik der Einmischung in die inneren Angelegenheiten offiziell entsagen.

Zwar ist die neue Zentralasien-Strategie der EU ein konzeptioneller und politischer Fortschritt, doch verdient das neue Konzept und das verstärkte EU-Engagement in ZAKR mit Blick auf die außen- und energiepolitische Konkurrenz bisher kaum das Prädikat einer strategischen Zusammenarbeit. Dies ist umso bedauerlicher, als die zentralasiatischen Staaten zwar kein Hort der Stabilität sind, aber auf diesem Gebiet bessere Aussichten haben als die meisten Staaten des Mittleren Ostens. Im Gegensatz zu Russland gibt es auch keine vergleichbare außenpolitische Instrumentalisierung von Energieressourcen und entsprechende europäische Energieabhängigkeiten, die für die EU in ZAKR zu beachten wären.

Unter diesen Umständen drohen auch künftig die zunehmenden energie- und anderen wirtschaftlichen sowie politischen Beziehungen der EU und Deutschlands schwierig zu bleiben, solange (1) die EU unwillig ist, die hegemoniale Politik Moskaus eines »piece-keeping« statt »peace-keeping«⁸⁴ in ZAKR stärker herauszufordern, (2) die Abhängigkeit der EU von Russlands Energieressourcen bleiben wird und nur das Ausmaß strittig und unklar ist sowie (3) die kritische öffentliche Meinung in Europa (ungeachtet des geplanten Rechtsstaatsdialogs)

gegenüber der mangelnden Demokratisierung und Einhaltung von Menschenrechten in den zentralasiatischen und südkaukasischen Staaten die weitergehenden außen- und energiepolitischen Beziehungen mit ZAKR negativ beeinflussen wird.

Zudem wird entscheidend sein, ob die EU ihre politische Intention tatsächlich realisiert, sich verstärkt in die Konfliktbewältigung im Südkaukasus einzubringen. So ist die bisherige EU-Diplomatie treffend mit »working around rather than directly on conflict« beschrieben worden, da eine EU-Unterstützung bisher nur unter der Voraussetzung der Überwindung der ungelösten Regionalkonflikte erfolgte. Dies aber hat Moskau in die Hände gespielt und gleichzeitig die Regionalkonflikte eher weiter angeheizt. Ob sich dies angesichts der ohnehin »antagonistischen Partnerschaft« zwischen der EU und Russland sowie der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen in Russland ändern wird, erscheint vor allem aus deutscher Sicht und seiner bisher oft unverhältnismäßigen Rücksichtnahme auf Russland auf Kosten der Regionalstaaten und der regionalen Stabilität ZAKR höchst unsicher.

Dessen ungeachtet hat die EU Ende November 2006 ihre Energiepartnerschaft mit Kasachstan, dem Regionalstaat mit den reichsten Öl- und Gasvorkommen sowie einem weniger politisch autoritären Regime (im Vergleich mit Usbekistan und Turkmenistan), mit zwei Abkommen gestärkt. Diese Energiebeziehungen sehen sowohl verstärkte Energielieferungen nach Europa zu deren Diversifizierung als auch eine Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie vor. Kasachstan ist der drittgrößte Uranproduzent der Welt, hat bisher aber nur 3% der Uranlieferungen für die europäischen Kernenergiereaktoren bereitgestellt.⁸⁵ Bereits zuvor hatte die EU neue Nachbarschaftsabkommen mit den drei südkaukasischen Staaten Georgien, Armenien und Aserbaidschan geschlossen. Zudem haben Polen und die Ukraine vereinbart, die Odessa-Brody-Rohrleitung bis zur polnischen Stadt Plock zu verlängern, um so kaspisches Öl künftig direkt bis nach Polen und Europa zu liefern. Die Intensivierung der energiepolitischen Beziehungen mit ZAKR wird jedoch in erheblichen Maß vom Schicksal der Nabucco-Gasleitung abhängen, die Moskau mit allen Mitteln bekämpft.

Perspektiven und Empfehlungen

In der mittelfristigen Perspektive bis 2030 sieht sich die EU mit zahlreichen neuen Herausforderungen für ihre künftige Energiesicherheit konfrontiert, für die sie eine kohärente und zukunftsweisende globale Energiesicherheitsstrategie erst noch entwickeln muss. Aufgrund der Klimaverpflichtungen, der Unsicherheiten der Programme von Kernenergie, Kohle und erneuerbaren Energien sowie der Erschöpfung der Öl- und Gasfelder in der Nordsee bis 2020 droht die EU sehr viel abhängiger von außereuropäischen Gasimporten zu werden.

Dies erfordert eine aktive »Energieaußenpolitik«, worin neu definierte strategische Partnerschaften mit den Produzenten- und Transitländern entwickelt werden müssen. Sie muss angemessene kurz-, mittel- und langfristige Kooperationsstrategien für die regionale und globale Stabilität ebenso vorsehen wie auch die Stärkung der intra- und interregionalen Zusammenarbeit. Dabei stehen Russland, Zentralasien und der Mittlere Osten im Mittelpunkt. Gleichzeitig müssen die EU-Mitgliedstaaten breitere öffentliche Diskussionen fördern (und dabei Energie- und Wirtschaftsfachleute mit Experten für Außen- und Sicherheitspolitik zusammenbringen) und hierfür neue institutionelle Netzwerke sowie Diskussionsforen zwischen Privatwirtschaft und Politik schaffen.

Der russisch-ukrainische Gaskonflikt und die Drohpolitik Moskaus gegenüber der EU im Jahr 2006 haben den Ruf Russlands als verlässlicher Energiepartner Deutschlands und der EU in Frage gestellt. Wenn Russland den gegenwärtigen Weg einer Renationalisierung und Instrumentalisierung seiner Energieressourcen für außenpolitische Großmachtambitionen fortsetzt, wird es Teil des Problems und nicht Teil der Lösung für die künftige Energiesicherheit der Welt sein.

Daher wäre es für Deutschland und die anderen EU-Mitgliedstaaten politisch und wirtschaftlich kurzfristig, seine energiepolitische Kooperation allein auf Russland zu fokussieren. So hat Deutschland bis Ende 2005 seine Augen vor der »Energiegeopolitik« und den Monopolstrategien Russlands in Europa und ZAKR verschlossen, dabei die legi-

timen Energie- und außenpolitischen Interessen Polens, der baltischen und anderen osteuropäischen Mitgliedstaaten der erweiterten EU-27 weitgehend ignoriert und so die Bemühungen der EU um eine kohärente GASP gegenüber Russland und eine Gemeinsame Europäische Energiepolitik (GEEP) behindert.

Jede deutsche oder EU-Politik, welche die russische Politik faktisch dafür belohnt, dass sie allein ihren geopolitisch definierten Interessen folgt, und jene bestraft, die diese Politik in Frage stellen oder kritisieren, wird nur dazu führen, dass genau diese Politik Russlands gegenüber dem Westen künftig noch zunehmen wird. Damit werden die innenpolitischen Hardliner und nicht die liberalen Reformer in Russland gestärkt.⁸⁶ Eine solche Politik ist zudem in der EU auf Dauer nicht mehrheitsfähig und schafft kein Vertrauen, sondern Misstrauen inner- und außerhalb der EU, das die GASP unterminiert.

Dis ist jedoch keine Absage an eine prinzipielle Energiepartnerschaft zwischen der EU und Deutschland einerseits und Russland andererseits, die mittel- und langfristig weitgehend ohne Alternative ist. Daher muss die EU eine Strategie der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit mit Russland beibehalten, diese jedoch auf ein reziprokes Verhalten und eine wirklich gleichberechtigte Partnerschaft mit Russland ausrichten.

Die gegenwärtige russische Politik läuft konträr sowohl zur EU-Politik der Liberalisierung der europäischen Gas- und Energiemärkte als auch zur EU-Nachbarschaftspolitik und zur GASP. Vor diesem Hintergrund ist eine »Verflechtungsstrategie« nur in längerer Perspektive gegenüber Russland realistisch, da diese einen vollständigen Paradigmenwechsel sowohl in der russischen Innen- als auch Außenpolitik voraussetzt, der in den nächsten Jahren wenig wahrscheinlich ist. Daher muss eine gleichermaßen kritischere wie längerfristig orientierte strategische Ausrichtung der EU-Russland-Beziehungen auf dem Gebiet der Energiekooperation ausgearbeitet werden.

Somit sollte sich die Energie- und Energieaußenpolitik Deutschlands und der EU von folgenden politischen Empfehlungen leiten lassen:

1. Während eine rein nationalstaatliche Energiepolitik immer weniger ausreichend ist, muss diese auf der europäischen Ebene zwischen den Mitgliedstaaten durch Information, Konsultation, Kooperation und Koordination zunehmend vergemeinschaftet werden. Hierzu bedarf es auch einer gemeinsamen europäischen Energieaußenpolitik, da sich die EU – als eine der großen Energienachfragemächte in dem weltweit gewandelten Machtgleichgewicht zwischen Energieproduzenten sowie -konsumenten – künftig nur mit »einer Stimme« global behaupten kann. Dies gilt nicht nur gegenüber Russland.
2. Die Definition einer Energiepartnerschaft mit Russland, die auf klarer Gegenseitigkeit zur Öffnung der russischen Energiemärkte und des Zugangs zum russischen Rohrleitungsnetz als Vorbedingung für steigende Importe von russischem Erdgas in die EU beruht.
3. Die Berücksichtigung einer Entwicklung, wonach Russland allein und auch unabhängig von einer bevorstehenden Gaskrise bis 2030 unfähig sein wird, die EU-Nachfrage für Erdgasimporte zu decken. Die EU muss daher ihre Erdgaseinfuhren weitaus mehr diversifizieren und ihren Erdgasbedarf durch mehr Einsparung und höhere Effizienz und einen breiten Energiemix erheblich verringern. Dabei darf sie den Bau von Rohrleitungen (wie die Nabucco-Gasleitung aus ZAKR nach Österreich, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und in die Türkei) und anderen Infrastrukturprojekten nicht allein der Industrie überlassen, sondern muss die Implementierung (einschließlich Finanzierung) selbst aktiv politisch vorantreiben.
4. In diesem Zusammenhang bilden die kaspische Region und Zentralasien eine wichtige Option für die Diversifizierung vor allem der Erdgasimporte. Damit werden zugleich die Ukraine und Türkei als die wichtigsten »Energiebrücken« zwischen Zentralasien und der EU nachhaltig an strategischer Bedeutung für Europa gewinnen, die sich dementsprechend in der EU-Nachbarschaftspolitik und der GASP widerspiegeln muss.
5. Die EU hat es bisher vermieden, den strategischen Interessenkonflikt zwischen ihr und Russland beim Ausbau der energie- und sicherheitspolitischen Beziehungen zu ZAKR offen anzusprechen. Zudem ist für die einzelnen EU-Staaten ein Zielkonflikt entstanden, da die

angestrebte Diversifizierung vor allem ihrer Erdgasimporte aus ZAKR die ohnehin schwierige Neuregelung einer »strategischen Energiepartnerschaft« mit Russland zusätzlich erschwert. Die Energieaußenpolitik der EU droht entweder die EU-Russland-Beziehungen weiter zu belasten oder könnte bei einer entsprechenden Rücksichtnahme auf die energie- und geopolitischen Interessen Russlands die Zentralasien- und Diversifizierungsstrategie von Erdöl- und Erdgasimporten aus ZAKR in Frage stellen. Allerdings gibt es aus außen-, sicherheits- und energiepolitischen Gründen für die EU keine Alternative dazu, ihre Beziehungen zu ZAKR auszuweiten und zu vertiefen.

6. Zudem muss die EU ihren künftigen Gasbedarf und ihre Gasimportabhängigkeit von Russland bzw. Gasprom als Monopolisten stärker reduzieren. Dies schafft auch mehr Verhandlungsmacht gegenüber Moskau. Hierbei sind verstärkte

Anstrengungen der EU zur Energieeinsparung und -effizienz ebenso notwendig wie eine möglichst breiter Energiemix, die verstärkte Diversifizierung der Gasimporte der EU sowie der Ausbau von Flüssiggasimporten (LNG) und der einheimischen Biomethan-Gas-Produktion.

Aus Gründen der künftigen Versorgungssicherheit werden bis 2030 alle Energieträger benötigt. Daher sollte in dieser Zeitperspektive weder auf ein Sockelbergbau von Steinkohle, die Nutzung heimischer Braunkohle, eine Laufzeitverlängerung der deutschen Kernkraftwerke noch auf die weitere staatliche Förderung der erneuerbaren Energien verzichtet werden. Das Gleichgewicht in der Energietrias von Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umwelt- bzw. Klimaschutz gilt es zu wahren. Eine nachhaltige Energiepolitik darf daher der Klimapolitik nicht völlig untergeordnet werden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. European Council, Presidency Conclusions 8/9 March 2007, Brüssel.
- 2 Vgl. European Commission, Energy for a Changing World, Brüssel, 10.1.2007, und Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament – Eine Energiepolitik für Europa {SEK(2007) 12} /* KOM/2007/0001 endg.
- 3 Vgl. auch Frank Umbach / Alexander Skiba, Licht und Schatten auf dem EU-Frühjahrgipfel 2007 – Gemeinsame Energie- und Energieaußenpolitik oder nationale Sonderbeziehungen mit Russland (DGAPstandpunkt Nr. 3/2007), Berlin, 24.4.2007, <<http://www.dgap.org/publikationen/view/3202e4dcf31111dbb8d41f58a9534b714b71.html>>.
- 4 Vgl. Europäischer Rat, Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, Brüssel, 22.6.2007, <<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie-Text-D.pdf>>.
- 5 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch. Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit, angenommen am 29.11.2000, KOM(2000) 769 endg., Luxemburg 2001, und dies., Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, KOM(2006) 105 endgültig {SEK(2006) 317}, Brüssel, 8.3.2006.
- 6 Vgl. EU Energy Policy Data, Brüssel, 10.1.2007, S. 45, <http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/02_eu_energy_policy_data_en.pdf>.
- 7 Wie stark der EU-Gas(import)bedarf sein wird, ist jedoch von zahlreichen Faktoren abhängig, die nur schwer prognostizierbar sind – vgl. Roland Götz, Russlands Erdgas und Europas Energiesicherheit (SWP-Studie S 21), Berlin, August 2007, S. 9 ff. Werden die Ziele des Märzgipfels 2007 erfüllt, wird der EU-Gas(import)bedarf erheblich niedriger sein als 488 bcm.
- 8 Vgl. Kommission der EG, Grünbuch (Anm. 5), 2000 und IEA, World Energy Outlook 2002, Paris 2002, S. 177 ff.
- 9 Vgl. Mitteilung der Kommission, Eine Energiepolitik für Europa (Anm. 2), S. 4.
- 10 Vgl. European Commission, Report on the Green Paper on Energy. Four Years of European Initiatives, Brüssel-Luxemburg 2005, hier S. 10.
- 11 Vgl. Wolfgang Proissl, in: Financial Times Deutschland (FTD), 22.5.2007, S. 13.
- 12 Vgl. z. B. B. Kavalov / S. D. Peteves, The Future of Coal, DG JRC Institute for Energy / European Commission, EUR 22744 EN, Luxemburg, Februar 2007; Prognos AG, The Future of Coal in Europe. Final Report, Berlin-Basel, 30.6.2007, und Massachusetts Institute of Technology (MIT), The Future of Coal. An Interdisciplinary Study. 2007, <<http://web.mit.edu/coal/>>.
- 13 Vgl. Europe May Surpass Emissions Goals, in: International Herald Tribune (IHT), 2.12.2005, S. 15.
- 14 Vgl. Die Welt, 28.12.2005, S. 4 und 6.

- 15 Vgl. Europäische Kommission, Weniger kann mehr sein. Grünbuch über Energieeffizienz, KOM(2005) 265 endgültig, Brüssel, 22.6.2005.
- 16 Vgl. IEA, World Energy Outlook 2006, S. 117 f. Zu unterschiedlichen Schätzungen des europäischen Gas(import)bedarfs siehe Robin Hirschl / Thomas Schlaak / Otto Waterlander, International Gas Markets. Security of Demand and Supply: Different Sides of the Same Coin?, BOOZ-Allen-Hamilton, USA, Mai 2005, und Roland Götz, Russlands Erdgas, S. 9 ff. (Anm. 7).
- 17 Vgl. EU: Exploring Its Energy Options, Stratfor.com, 3.1.2006.
- 18 Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung, 11.9.2002.
- 19 Vgl. Europäischer Rat, Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sichereres Europa in einer besseren Welt, Brüssel 2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>>.
- 20 Foreign & Commonwealth Office, Energy Strategy, London, 28.10.2004, <[http://uk.sitestat.com/fcoweb/fco/s?fcomain.kfile.mainhome.policyhomepage.fpg_ukpriorities.fpg_energysecurityhome.ensec_energystrategy.Energy_Report_281004_0.pdf&ns_type=pdf&ns_url=\[http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Energy_Report_281004_0.pdf\]](http://uk.sitestat.com/fcoweb/fco/s?fcomain.kfile.mainhome.policyhomepage.fpg_ukpriorities.fpg_energysecurityhome.ensec_energystrategy.Energy_Report_281004_0.pdf&ns_type=pdf&ns_url=[http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Energy_Report_281004_0.pdf])> (abgerufen am: 13.11.2006).
- 21 Frank-Walter Steinmeier, Energie-Außenpolitik ist Friedenspolitik, in: Handelsblatt, 23.3.2006, S. 3.
- 22 Vgl. Umbach, Europas nächster Kalter Krieg, in: Internationale Politik (IP), Nr. 2/2006, S. 6–14.
- 23 Siehe Kai-Olaf Lang, Polens Energiepolitik. Interessen und Konfliktpotentiale in der EU und im Verhältnis zu Russland (SWP-Studie S 13), Berlin, Juni 2007; Oliver Geden / Andreas Goldthau / Timo Nötzel, »Energie-NATO« und »Energie-KSZE« – Instrumente der Versorgungssicherheit? Die Debatte um Energieversorgung und kollektive Sicherheitssysteme (SWP-Diskussionspapier), Berlin, Mai 2007, und Umbach, Deutschland, Polen und die gemeinsame EU-Energiepolitik: Chancen der Kooperation in puncto Versorgungssicherheit, in: Thomas Jäger / Daria Dylla (Hrsg.), Deutsch-polnische Beziehungen (im Druck), 25 S.
- 24 Vgl. An External Policy to Serve Europe's Energy Interests, Brüssel, 15./16.6.2006.
- 25 Vgl. External Energy Relations – From Principles to Action, Brüssel, 12.10.2006.
- 26 Vgl. IEA, World Energy Outlook 2004, Paris 2004, S. 283 ff. (hier S. 308).
- 27 Vgl. Energetičeskaja strategija Rossii na period do 2020 goda (Energiesstrategie der Russischen Föderation für den Zeitraum bis 2020 (Energienministerium)), Moskau 2003.
- 28 Vgl. Umbach, Globale Energiesicherheit. Strategische Herausforderungen für die europäische und deutsche Außenpolitik, München 2003, S. 166–232, und Robert L. Larsson, Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier (Swedish Defence Research Agency – FOI, FOI-R-1934-SE), Stockholm, März 2006, S. 172 ff.
- 29 Vgl. auch das Kapitel Russia – an In-Depth Study, in: IEA, World Energy Outlook 2004, S. 283–328 (hier S. 291 ff.).
- 30 Die sogenannte »Nordeuropäische Gasleitung (NEGP)« bzw. »Nord Stream« in der Ostsee bis nach Deutschland (Kosten: 6–10 Milliarden Dollar) könnte 19–38 bcm russischen Erdgases im Jahr transportieren. Dies könnte allein schon die russischen Exporte nach Europa um 25% erhöhen! Eine zweite, parallel verlaufende Rohrleitung wird die Menge noch weiter auf 55 bcm erhöhen (der gegenwärtige Erdgasverbrauch in Deutschland beläuft sich auf 95 bcm).
- 31 Vgl. Martha Brill Olcott, The Energy Dimension in Russian Global Strategy: Strategy: Vladimir Putin and the Geopolitics of Oil (James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University), Houston, TX, 2004, <http://www.carnegieendowment.org/files/wp-2005-01_olcott_english1.pdf>, hier S. 13 f.
- 32 Vgl. ebenda; J. Robinson West, The Future of Russian Energy, in: The National Interest, Sommer 2005, S. 125–127; Philip Hanson / Elizabeth Teague, Big Business and the State in Russia, in: Europe-Asia Studies, Juli 2005, S. 657–680, und William Tompson, Putting Yukos in Perspective, in: Post-Soviet Affairs, April–Juni 2005, S. 159–181.
- 33 Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 10.8.2004, S. 13.
- 34 Vgl. Fiona Hill, Beyond Co-Dependency: European Reliance on Russian Energy (The Brookings Institution, U.S.-Europe Analysis Series), Washington, DC, Juli 2005, hier S. 6.
- 35 Vgl. Andrew E. Kramer, in: IHT, 13.1.2006.
- 36 Celeste A. Wallander, How Not to Convert Gas to Power, in: IHT, 5.1.2006.
- 37 Vgl. Umbach, Europas nächster Kalter Krieg (Anm. 22).
- 38 Vgl. Lydia Ševcova, Russlands Wille zur Weltmacht. Autokratie, Energie, Ideologie, in: Osteuropa, Nr. 4/2007, S. 33–52.
- 39 Vgl. ebenda. und Lev Gudkov, Russlands Systemkrise. Negative Mobilisierung und kollektiver Zynismus, in: ebenda, Nr. 1/2007, S. 3–13.
- 40 Vgl. Martha Brill Olcott, The Energy Dimension in Russian Global Strategy (Anm. 31); Harley Balzer, Vladimir Putin on Russian Energy Policy in: The National Interest online, 12.1.2005.; ders., Vladimir Putin's Academic Writings and Russian Natural Resource Policy, in: Problems of Communism, Januar–Februar 2006, S. 48–54 (Übersetzung des Artikels von V. Putin, Mineral Natural Resources in the Strategy for Development of the Russian Economy, ebenda, S. 49–54).

- 41 Vgl. Two Thirds of Russian Regret USSR Collapsed, Agentur Interfax (Moskau), 21.12.2005.
- 42 Vgl. Arkady Ostrovsky, in: FT, 7.11.2005, S. 15; Jens Hartmann, in: Die Welt, 13.12.2005, S. 14.
- 43 Vgl. Jens Hartmann, in: Die Welt, 13.9.2005, S. 16.
- 44 Vgl. Manfred Quiring, Russland: In Moskau regiert der Geheimdienst, in: Die Welt, 13.12.2006.
- 45 Mit »Silowiki« werden die Eliten aus den (alten) Machtapparaten (Geheimdienste, Militär, Verteidigungsindustrie), aber auch Vertreter der Ideologie, wonach Russland einen »starken Staat« brauche, bezeichnet; vgl. u. a. das Interview mit Olga Kryshnanovskaya in: RFE/RL-Feature Article, 20.12.2006, Victor Yasmann, Russia: Siloviki Take The Reins In Post-Oligarchy Era, in: RFE/RL-Feature Article, 17.9.2007, Brian Whitmore, Inside the Corporation: Russia's Power Elite, in: RFE/RL-Feature Article, 15.10.2007, sowie Ian Bremmer / Samuel Charap, The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want, in: Washington Quarterly, Winter 2006–2007, S. 83–92.
- 46 Vgl. Fiona Hill, Beyond Co-Dependency: European Reliance on Russian Energy (Anm. 34), hier S. 6.
- 47 Vgl. Umbach, Globale Energiesicherheit (Anm. 28), hier S. 191 f.
- 48 Vgl. Andrew E. Kramer, in: New York Times (NYT), 27.12.2005, S. 1.
- 49 Vgl. Franz-Walter Steinmeier, Verflechtung und Integration, in: IP, Nr. 3/2007, S. 6–11.
- 50 Vgl. Simon Saradshjan, in: Moscow Times, 12.1.2006, und Johannes Voswinkel, in: Die Zeit, 29.9.2005, S. 32.
- 51 Vgl. z. B. die Erklärung des Abgeordneten Michail Margelov, in: Gregory L. White, Wall Street Journal Europe (WSJE), 19.12.2005, S. 1 and 12 (1).
- 52 Vgl. auch Anders Aslund / Adrian Karatnycky, Wall Street Journal (WSJ), 28.12.2005 (Internet-Version).
- 53 Zitiert nach Russia: Yabloko Leader Says Kremlin Using Gas Dispute to Build Popular Support, in: RFE/RL Features Article, 4.1.2006.
- 54 Vgl. FT, 3.12.2004, S. 1, und ebenda, 12.1.2005, S. 2, sowie Bertrand Benoit, in: FT, 4.1.2005, S. 11.
- 55 Vgl. Robert L. Larsson, Sweden and the NEGP: A Pilot Study of the North European Gas Pipeline and Sweden's Dependence on Russian Energy, (Swedish Defence Research Agency – FOI, FOI-R-1984-SE, Base data report), Stockholm, Juni 2006, und Ariel Cohen, The North European Gas Pipeline Threatens Europe's Energy Security, (Heritage-Foundation, Backgrounder, Nr. 1980), Washington, DC, 26.2.2006. Zum aktuellen Stand des Baus siehe mein Interview im Artikel von Stefan Koch, Ostseepipeline in schwierigem Fahrwasser, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung, 29.8.2007, S. 4.
- 56 Vladimir Milov, The EU-Russia Energy Dialogue: Competition versus Monopolies (Russie.Nei.Visions, IFRI, Nr. 13), Paris, September 2006, hier S. 10.
- 57 Vgl. Fiona Hill, Beyond Co-Dependency (Anm. 34), S. 5.
- 58 Hill, ebenda.
- 59 Vladimir Milov, The EU-Russia Energy Dialogue (Anm. 56), hier S. 5.
- 60 Vgl. auch ebenda, S. 8.
- 61 So bezifferte die IEA die drohende Versorgungslücke in einigen Jahren auf 80–90 bcm. Jährlich müssten von 2006 an mindestens 17 Mrd. Dollar in den russischen Gassektor von Gazprom investiert werden, um die Lücke zu schließen – Vgl. IEA, World Energy Outlook 2006, S. 123; Wolfgang Proissl, in: FTD, 21.3.2006, S. 1; Die Welt, 27.5.2006, S. 11; Claude Mandil, in: FT, 22.3.2006, S. 15; Judy Dempsey, in: IHT, 7.7.2006; S. 1. Auch der Vorstandschef von Eon-Ruhrgas, Burkhard Bergmann, hatte im Frühjahr 2006 vor Engpässen in den kommenden Wintern gewarnt – vgl. Wolfgang Proissl / Michael Gassmann, in: FTD, 18.5.2006, S. 11.
- 62 Vgl. Vladimir Milov, The EU-Russia Energy Dialogue (Anm. 55); IEA, Optimising Russian Natural Gas: Reform and Climate Policy, Paris 2006; Alan Riley, The Coming of the Russian Gas Deficit: Consequences and Solutions (Centre for European Policy Studies – CEPS, Policy Brief, Nr. 116), Brüssel, Oktober 2006, und ders. / Umbach, Russisches Roulette. Gazprom und die Gaslücke – eine Gefahr für Deutschland und Europa, in: IP, Nr. 6/2007, S. 106–113.
- 63 Vgl. Die Welt, 14.8.2007, S. 13.
- 64 Vgl. auch Michael Fredholm, Gazprom in Crisis (Conflict Studies Research Centre, Defence Academy of the United Kingdom), Shrivenham, Oktober 2006.
- 65 Vgl. Anm. 62 und Jens Hartmann, in: Welt am Sonntag, 20.8.2006, S. 33.
- 66 Vgl. Europe, Russia and a New Kind of »Cold War«, Stratfor.Com, 15.2.2007.
- 67 Vgl. Russia: Medvedev's Misstep, Stratfor.Com, 20.6.2007.
- 68 Vgl. Gazprom will Exxon Mobil in Russland stoppen lassen, in: Die Welt, 20.6.2007, S. 13, und Sergei Blagov, Russia Tightens Control over Sakhalin-1 Output, in: Eurasia Daily Monitor (Jamestown-Foundation), Washington, DC, 10.8.2007.
- 69 Vgl. Roman Kuchinsky, Russia: A New Gas Strategy Emerges, in: RFE/RL-Feature Article, 28.7.2006.
- 70 Stellvertretend für viele andere der Leiter des Moskauer Instituts für Globalisierungsprobleme, Michail Deljagin (berät u. a. russische Energiekonzerne), Um keinen Preis, in: Wirtschaftswoche (Internetseite), 28.3.2007, <<http://www.wiwo.de/pswiwo/fn/ww2/sfn/buildww/id/2178/id/257832/SH/351b01635472bd003b2681ccade080/depot/0/index>>.

- html>, vgl. auch ders., *Energetičeskaja doktrina Rossii*, in: *Svobodnaja mysl'*, Nr. 9–10/2006, S. 5–14.
- 71 Vladimir Milov, *Russia and Turkmenistan. What Kind of Partnership?* (Eurasian Energy Taskforce, Working Paper, IFRI), Paris, 15.12.2006, hier S. 13.
 - 72 Vgl. Roy Allison / Lena Jonson (Hrsg.), *Central Asian Security. The New International Context*, London – Washington, 2001; Mehdi Parvizi Amineh, *Globalisation, Geopolitics and Energy Security in Central Eurasia and the Caspian Region*, Den Haag, 2003; Gar K. Bertsch / Cas-sady Craft / Scott A. Jones / Michael Beck (Hrsg.), *Cross-roads and Conflict. Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia*, New York – London 2000; Gennady Chuffrin (Hrsg.), *The Security of the Caspian Sea Region*, Stockholm International Peace Research Institute (sipri), New York, 2001; R. Hrair Dekmejian / Hovann H. Simonian, *Troubled Waters. The Geopolitics of the Caspian Region*, London [u. a.] 2001; Lutz Kleemann, *The New Great Game. Blood and Oil in Central Asia*, New York, 2003; Olga Oliker / Thomas S. Szayna (Hrsg.), *Fault-lines of Conflict in Central Asia and the South Caucasus: Implications for the U.S. Army* (RAND), Santa Monica, CA, [u. a.] 2003; Svetlana Tsalik / Robert Ebel (Hrsg.), *Caspian Oil Windfalls: Who will Benefit?* (Open Society Institute), New York, NY, 2003; S. Akiner, *The Caspian; Politics, Energy and Security*, London 2004; M. P. Amineh, H. Houweling, *Central Eurasia in Global Politics: Conflict, Security and Development*, Leiden 2004, ²2005.
 - 73 Zum Vergleich: Süd- und Mittelamerika können in 2025 eine Produktion von 7,8 mb/d erzielen (ausgehend von einer Produktion von 4,3 mb/d in 2002), während die Nicht-OPEC-Produktion in Afrika in der gleichen Zeit voraussichtlich von 3,1 mb/d auf 6,7 mb/d steigen wird.
 - 74 Vgl. auch Amy Myers Jaffe / Steven W. Lewis, *Beijing's Oil Diplomacy*, in: *Survival*, Nr. 1/2002, S. 115–134, hier S. 125–126, und Umbach, *Globale Energiesicherheit* (Anm. 28), hier S. 103 ff.
 - 75 Vgl. Umbach, *Die USA könnten in der Region geschwächt werden. Russland–China – strategische Partner oder dauerhafte Gegner?*, in: *Das Parlament*, 24./31.7.2006, S. 9.
 - 76 Vgl. Vladimir Milov, *Russia and Turkmenistan* (Anm. 56), S. 10 ff.
 - 77 Vgl. Brenda Shaffer, *From Pipedream to Pipeline: A Caspian Success Story*, in: *Current History*, Oktober 2005, S. 343–346.
 - 78 Vgl. auch International Crisis Group, *Central Asia: What Role for the European Union?*, in: *Asia Report*, Nr. 13, 10.4.2006, und Anna Mateeva, *EU Stakes in Central Asia* (Chaillot Paper, Nr. 91), Paris, Juli 2006.
 - 79 Vladimir Socor, in: *WSJE*, 7.–9.10.2005, S. A9.
 - 80 Vgl. das Interview mit Wladimir Milow in: *Nowaja gaseta*, 26.12.2005.
 - 81 Beispielsweise ging die Atasu-Alashankou-Rohrleitung, die Kasachstan mit China verbindet, Mitte 2006 mit den ersten Öllieferungen für China in Dienst. Im Oktober 2005 zahlte die China National Petroleum Corporation 4,2 Milliarden Dollar über den üblichen Marktpreis an Petro-Kasachstan, einem in Kanada registrierten Unternehmen, das seine gesamte Ölproduktion in Kasachstan erbringt.
 - 82 Vgl. Europäischer Rat, *Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft* (Anm. 4). Siehe auch Frank-Walter Steinmeier, *Die Seidenstraße neu beleben*, in: *FAZ*, 30.6.2007, S. 10.
 - 83 So die Warnung des usbekischen Außenministers Wladimir Norow im März 2007 während der Reise des deutschen Außenministers zu den fünf zentralasiatischen Staaten, zit. nach: *EU Wants Stronger Ties with Central Asia*, RFE/RL-Feature Article, 28.3.2007.
 - 84 Danach folgt die russische Politik dem imperialen Prinzip von »teile und herrsche« und steht in Kontinuität der zaristischen und sowjetischen Politik in dieser Region – vgl. Uwe Halbach, *Säbelrasseln und Friedenspolitik in Europas neuer Nachbarschaft* (SWP-Aktuell, Nr. 32), Juli 2006, S. 4 ff.
 - 85 Vgl. *Kazakhstan, EU to Sign Energy Deals in December*, RFE/RL Feature Article, 30.11.2006; *Kazakh Leader's EU Visit Yields Energy Step*, ebenda., 4.12.2006; *EU, Kazakhstan: The Geopolitics of Energy Cooperation*, Stratfor. Com, 4.12.2006, und *Energie-Dialog der EU mit Kasachstan*, in: *NZZ*, 5.12.2006.
 - 86 Vgl. das Interview mit Fjodor Lukjanov, dem Chefredakteur der Zeitschrift *Russland in der globalen Welt*, in: *Die Welt*, 10.10.2006, S. 4.

