

Konturen einer neuen Ostpolitik: EU im postsowjetischen Raum

Rahr, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rahr, A. (2006). Konturen einer neuen Ostpolitik: EU im postsowjetischen Raum. *GUS-Barometer*, 12(41), 1-6. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-130803>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

GUSbarometer

Herausgegeben vom Körper-Zentrum Russland/GUS zur Unterstützung des Petersburger Dialogs.

Mai 2006 | Nr. 41 | 12. Jahr

EU im postsowjetischen Raum

Konturen einer neuen Ostpolitik

Die Bundesregierung möchte während der deutschen EU Ratspräsidentschaft 2007 eine Neuausrichtung der europäischen Nachbarschaftspolitik Richtung postsowjetischen Raum anstoßen. Schwerpunkte der neuen Ostpolitik sind eine modifizierte Energieallianz, neue Lösungsversuche für die eingefrorenen ethnisch-territorialen Konflikte und der Transfer westeuropäischer Rechtsstandards und demokratischer Werte. Doch die neue Ostinitiative der EU wird im postsowjetischen Raum mit anderen politischen Vorstellungen konkurrieren müssen. Russland versucht den Energie – und Rüstungskomplex der ehemaligen Sowjetunion wieder zusammenzuführen. Die USA wollen die westliche Energieversorgung aus dem postsowjetischen Raum durch eine NATO Erweiterung auf den Schwarzmeer- und Kaspischen Raum absichern. China und Indien dringen – ebenfalls die Energieversorgungssicherheit im Visier – nach Zentralasien vor. Die bunten Revolutionen in der Ukraine, Georgien und Kirgisien haben bislang keinen demokratischen Durchbruch gebracht. Die europäische Ostpolitik betritt unsicheres politisches Terrain.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Rolle und Interessen der einzelnen politischen Akteure im postsowjetischen Raum und analysiert die Handlungsoptionen für eine Ostpolitik der EU wie sie sich aus der Interessenslage Deutschlands ergeben könnte.

Russland

Russland ist im Begriff eine eigene Ost-EU aufzubauen. In den so genannten »Einheitlichen Wirtschaftsraum« sollen Kasachstan, Belarus und die Ukraine integriert werden. Im Idealfall soll sich diese Ost-EU an das EU-Europa angliedern. Die Grundidee lieferte Vladimir Putins Rede vor dem Reichstag im September 2001. Er bot an, die Rohstoffpotenziale Sibiriens mit dem technologisch höher entwickelten EU-Raum zu verschmelzen und eine mächtige wirtschaftspolitische Einheit im Gesamteuropa zu schaffen. Putin möchte, dass Russland Teil der gesamteuropäischen Zivilisation wird,

Der georgische Staatschef Michail Saakaschwili sprach im Februar auf einer DGAP-Veranstaltung in Berlin über die Integration seines Landes in die transatlantische Gemeinschaft. Georgiens NATO-Beitritt könnte auf der Tagesordnung des nächsten Gipfels der nordatlantischen Gemeinschaft erscheinen.



Impressum



Die DGAP veranstaltete im April mit der internationalen Netzwerksorganisation Yalta European Strategy (YES) ein öffentliches Podiumsgespräch mit dem ukrainischen Großunternehmer Viktor Pintschuk sowie Abgeordneten aus der Ukraine und der EU zu den Chancen eines EU- und NATO-Beitritts der Ukraine.

aber seinen Großmachtsstatus beibehält. Die EU schließt ihrerseits die Errichtung einer Freihandelszone mit Russland keineswegs aus; eine russische Mitgliedschaft in der heutigen EU scheint dagegen völlig illusorisch. Die Annäherung an Russland soll durch die Bildung von gemeinsamen Räumen zwischen der EU und Russland vonstatten gehen. Putin erhofft sich von der EU Nachbarschaftspolitik mehr Handel sowie die Abschaffung von Visumsbarrieren. Heute sind EU-Europa und Russland noch durch eine Wohlstandsgrenze und ein unterschiedliches Wertesystem getrennt. Ob die Trennung jemals überwunden werden kann, hängt vom politischen und wirtschaftlichen Erweiterungspotenzial der EU und dem Gelingen der Modernisierung als auch Demokratisierung Russlands ab.

Seitdem sich Russland von den so genannten bunten Revolutionen auf postsowjetischem Territorium bedrängt fühlt, richtet es sein Integrationsmodell nicht mehr auf Westeuropa sondern auf Asien aus. Westsibirisches Gas, das bisher für den EU-Markt vorgesehen war, soll künftig in größeren Mengen China zugute kommen. Putin möchte zwar die Ukraine in den »Einheitlichen Wirtschaftsraum« einschließen, um dort ein europäisches Übergewicht zu erhalten, doch die zweitstärkste Macht im postsowjetischen Raum – der Ölgigant Kasachstan – drängt Russland zur »eurasischen Variante«. Der kasachische Staatschef Nursultan Nazarbaew favorisiert das Integrationsmodell der

»Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft« (EvrAsES), der neben Russland, Kasachstan und Belarus auch Tadschikistan und Usbekistan angehören. Er argumentiert, dass ein russisch-kasachisches Tandem wirtschaftlich einem russisch-ukrainischen überlegen wäre. Das neu entstehende Groß-Eurasien wird seinerseits zum Nukleus der emporsteigenden Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), die unter russischer und chinesischer Führung steht und bald Indien und Pakistan als Vollmitglieder aufnehmen möchte. Wird der Westen mit einer »NATO-Ost« konfrontiert?

China – Indien

Die Shanghai Organisation für Zusammenarbeit könnte zu einem energie- und sicherheitspolitischen Machtzentrum werden. Russland versorgt China und Indien mit den dringend benötigten Rohstoffen. Beijing und Neu Delhi investieren in den Energiesektor der zentralasiatischen Staaten. Chinesische Staatskonzerne haben sich einen privilegierten Zugang zu den kasachischen Rohstoffen geschaffen (Kontrolle über 12 Prozent der kasachischen Ölförderung). Inzwischen bootet China sogar russische Konzerne vom kasachischen Markt aus. China ist heute der größte Abnehmer für kasachisches Erdöl und investiert eigene Mittel in den Ausbau der zentralasiatischen Pipelineinfrastruktur. China will den Energieimport aus Russland mit Hilfe Kasachstans diversifizieren. Auch Indien, im Energieverbrauch im weltweiten Vergleich an sechster Stelle, benötigt Öl und Gas aus dem postsowjetischen Raum. Zwischen Russland, China und Indien finden Militärmanöver statt. In Zentralasien, von wo NATO-Basen kürzlich verlegt wurden, entstehen russisch-indische und russisch-chinesische Militärstrukturen, die bald Einfluss auf den Mittleren Osten ausüben könnten.

Kasachstan

Präsident Nazarbaew wurde im Dezember 2005 mit 91 Prozent der Stimmen wiedergewählt. Seit 1989 steht er unangefochten an der Spitze der zentralasiatischen Regionalmacht. Die Wirtschaft des Landes boomt stärker als in jedem anderen postsowjetischen Staat. Im Jahre 2010 will Kasachstan die Ölexportgiganten Nigeria und Kuwait überholen. Außenpolitisch hat sich Kasachstan aufgrund seines Rohstoffreichtums unabhängig gemacht. Der Westen sieht in dem Land den wichtigsten Stabilitätsanker der Kaspischen Region. Astana zeigt sich nach allen Seiten offen. Mit den USA wurde ein NATO-Aktionsplan zur Bekämpfung

des internationalen Terrorismus erarbeitet. Zwar hat Nazarbaew den amerikanischen Vorschlag von der Gründung einer Regionalorganisation ohne Russland und China abgelehnt, doch strecken kasachische Ölkonzerne ihre Fühler nach den zum Verkauf stehenden Öltraffinerien in Osteuropa aus. Kasachstan wäre auch nicht abgeneigt, die gegen Russland gerichtete Pipeline Odessa-Brody aus der Ukraine nach Polen zu nutzen.

Und trotzdem forciert Nazarbaew mit Russland – dem Land mit dem Kasachstan durch die längste Landesgrenze der Welt verbunden ist – eine Reintegrationspolitik im postsowjetischen Raum, wobei er aber eine Union nach dem Muster Russland-Belarus strikt ablehnt. Gleichzeitig interessiert sich Kasachstan im Rahmen der SOZ für enge Kontakte mit China und Indien, wohlwissend, dass in dem neuen Machtzentrum Kasachstan die goldene Mitte bilden wird. Nazarbaew möchte von der sich abzeichnenden russisch-asiatischen Energieallianz profitieren. Bei den Überlegungen, Pipelines aus dem Norden ans Indische Meer zu legen, spielt die geostrategische Lage Kasachstans eine Schlüsselrolle.

Belarus

Am 19. März 2006 wurde Alexander Lukaschenko mit überwältigender Mehrheit im Präsidentenamt bestätigt. Die Opposition bekam keine Chance Wahlkampf zu machen. Die ökonomische Ausgangslage in Belarus ist so gut, dass Massenproteste nicht entstehen konnten. Belarus erreichte als erste Nachfolgerepublik der ehemaligen UdSSR wieder das BIP von 1989, das heute fast doppelt so hoch wie in der Ukraine ist. Hinzu kommen ein relativ hoher Durchschnittslohn, eine geringe Arbeitslosigkeit und ein gut funktionierendes Gesundheits- und Bildungssystem. Belarus wurde auch von einem wilden Kapitalismus, wie in den Nachbarstaaten Russland und Ukraine, verschont. Außerdem trat mit Alexander Milinkewitsch ein blasser Kandidat einer vereinigten Opposition auf. Eine Revolution von unten blieb in Belarus also aus.

Belarus verdient gegenwärtig gut am Ölgeschäft. Es kauft doppelt so viel Öl von Russland als es verbraucht und dies zu einem niedrigen Preis. Das Rohöl wird in Belarus raffiniert und zu Weltmarktpreisen nach Westen weiterverkauft. Minsk verdient auch am Transit von russischem Gas nach Europa. Natürlich hofft Lukaschenko nun auf weitere wirtschaftliche Unterstützung

aus Russland. Eine Wiedervereinigung mit Moskau schließt er jedoch aus. Der belorussische Autokrat benötigt militärischen Schutz von Russland, ist aber nicht gewillt, das nationale Finanzwesen unter Moskaus Kontrolle zu stellen, was Putin von ihm verlangt. Im nächsten Jahr wird Russland auch für Belarus die Gaspreise erhöhen und Minsk, wie seinerzeit Kiew, vor die Alternative stellen: Fortsetzung der Reintegration mit Russland, Verkauf weißrussischer Schlüsselunternehmen an russische Firmen oder Diversifizierung der weißrussischen Wirtschaft Richtung EU. Anders als die Ukraine, die sich im Konflikt mit Russland der Unterstützung des Westens sicher war, hat Lukaschenko kaum Raum für Manöver. Weißrussische Produkte sind außerhalb der GUS nicht konkurrenzfähig. Außerdem ist er im Westen geächtet und ihm würde das Schicksal Slobodan Milosevics drohen. Die Gründung eines Unionsstaates Russland-Belarus mit einem eigenen starken Präsidialamt würde Putin die Möglichkeit geben, nach 2008 an der Macht zu bleiben.

Ukraine

Am 26. März wählten die Ukrainer ein neues Parlament. Die Wahlen galten als schicksalhaft. Nicht nur das Projekt »orangefarbene Revolution« stand auf dem Spiel. Die Ukraine war der erste Nachfolgestaat der ehemaligen Sowjetunion, der sich von einer präsidentialen in eine parlamentarische Republik umwandelte und von seinem politischen System her näher an westliche liberale Werte rückte. Doch weder das Wahlergebnis, noch die Systemtransformation brachten die erhoffte Stabilität. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung über das Ausbleiben wirtschaftlicher Verbesserungen nach der Revolution führte zu einer Niederlage der Partei »Unsere Ukraine« des Präsidenten Viktor Juschtschenko (nur 14 Prozent). Die Oppositionspartei »Partei der Regionen« des Widersachers von Juschtschenko während der Revolution, Viktor Janukowitsch, bekam ein Drittel aller Wählerstimmen (32,1 Prozent). Der »Block Julia Timoschenko« der einstigen Weggefährtin und neuerdings Rivalin Juschtschenkos kam auf 22,3 Prozent.

Die Ukraine geriet in eine politische Pattsituation. Präsident Juschtschenko schaffte es in dieser Situation jedoch, die Oberhand über die Prozesse zu gewinnen. Er ließ erst gar nicht zu, dass die beiden eigentlichen Gewinner der Parlamentswahlen, die Partei der Regionen und der Block Julia Timoschenko, die Initiative für die Koalitionsverhandlungen übernahmen. Damit wurde er zum Garanten für die Stabilität im Land. Die

logische Folge wäre eine Wiederauflage der Koalition der »orangefarbenen Revolution«, doch Versuche der beiden Parteien sich zu arrangieren, scheiterten am engen Korsett der kollidierenden Machtansprüche der beiden Spitzenpolitiker. Derweil drohte auch Janukowitsch im Falle seiner Nichtberücksichtigung die Frage nach der Föderalisierung des Landes wieder anzuhängen. Die Ukraine trat in eine schwierige Phase einer innen- und außenpolitischen Neuorientierung ein. Doch auch Janukowitsch lehnte eine Wiederkehr der Ukraine in den »Einheitlichen Wirtschaftsraum« unter russischer Führung ab und warf seine Blicke in Richtung Washington und Brüssel. Er versicherte, dass auch die Eliten des Ostens der Ukraine eine Westintegration befürworteten.

Westen

Die westliche Politik in weiten Teilen des postsowjetischen Raumes wurde in den 15 Jahren seit dem Zerfall der UdSSR vornehmlich von den USA und weniger von der EU bestimmt. Im europäischen Teil der GUS und im Kaukasus konnten die amerikanischen Stiftungen auf die politische Entwicklung Einfluss nehmen. Im Kaspischen Raum kooperierten die amerikanischen Energiekonzerne eng mit der US-Regierung. Versuche der EU, die legendäre Seidenstrasse über den Kaspischen Raum für Handel, Energietransporte und Demokratietransfer wieder zu beleben, scheiterten an fehlendem Geld und Durchsetzungskraft. Westliche Friedensmissionen in der GUS verließen niemals die Konferenzebene von Planungsspielen. Erst nachdem Russland während der orangefarbenen Revolution und im Gaskonflikt politischen Druck auf die Ukraine auszuüben begann, stellte sich die EU gegen Moskau und begann sich plötzlich auch von der Energieallianz mit Russland zu distanzieren.

Handlungsoptionen für die EU

Für die Implementierung einer konstruktiven Ostpolitik benötigt die EU eine Attraktivität im postsowjetischen Raum, politische Instrumente, die sie als Druckmittel benutzen kann und einen Konsens aller Mitgliedsstaaten. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat von einer Russia-First-Politik ihrer Vorgänger Abstand genommen. Doch gerade an Russland scheiden sich die europäischen Geister. Deutschland, Italien und Frankreich sind die größten Wirtschaftspartner Russlands und die Geschäftselite dieser Länder möchte über eine verstärkte Kooperation Moskau enger an Europa binden. Zwar

geben autoritäre Tendenzen in der russischen Innen- und Außenpolitik den meisten EU-Ländern Anlass zur Sorge, doch die Anhänger einer Fortsetzung der strategischen Partnerschaft mit einem wirtschaftlich lukrativen und stabilen Russland überwiegen noch die Befürworter einer Eindämmungspolitik gegenüber Moskau. Manche mittelosteuropäischen Länder entwarfen die Idee einer »Energie-NATO« zur Eindämmung des russischen Energieimperialismus. Unklar blieb jedoch, wie westliche »Energie-Habenichtse« (Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier) Russland in Energiefragen zu Konzessionen bewegen könnten. Deutschland muss seine Nachkriegserfahrung mit westlichen Nachbarn in Erinnerung rufen, um zu versuchen, die mittelosteuropäischen Länder mit Russland auszusöhnen.

Nach ihrer vorerst letzten Erweiterungsrunde auf die Länder des Balkans wird die EU ein stabiles und in jeglicher Hinsicht kooperatives Verhältnis mit den wohl vom EU-Beitritt ausgeschlossenen neuen unabhängigen Staaten im postsowjetischen Raum einzugehen suchen. Diese in der »direkten Nachbarschaft« zur EU befindlichen Staaten sollen zu sicherheitspolitischen Verbündeten des Westens in Fragen der Energieversorgung und der Bekämpfung von internationaler Kriminalität werden. Natürlich wird die Wachstumsregion im europäischen Osten für die Wirtschaft der EU-Länder interessant bleiben. Deshalb ist die EU an der gesellschaftlichen Stabilität, wirtschaftlichen Prosperität, politischen Berechenbarkeit und demokratischen Werteorientierung der Länder des postsowjetischen Raumes interessiert.

Doch die EU-Ostpolitik darf keine geopolitischen Absichten vermitteln, die vor allem Russland von Europa abstoßen würden. Die EU täte gut daran, den Osten des Kontinents nicht als bloße Nachbarregion – wie Nordafrika – zu titulieren, sondern muss die Nationen als Teil des »gemeinsamen europäischen Hauses« behandeln.

Russland/Zentralasien

Die Ostpolitik Richtung Russland und Zentralasien wird hauptsächlich eine Energieaußenpolitik werden. In den nächsten Jahren werden sich die Energieimporte der EU aus Russland und Zentralasien verdoppeln. In etwa 20 Jahren wird die EU 90 Prozent ihrer Energieeinfuhren aus Ländern mit nichtdemokratischen Regierungen bestreiten müssen. Aufgabe der EU-Ostpolitik wird es sein, eine stabile und berechenbare Energieallianz sowohl mit den Export-, als auch mit den Transitstaaten der postsowjetischen Region zu etablie-

ren. Es wäre nicht im Interesse der EU, wenn sich Russland und Zentralasien vollends nach Asien orientierten. Ein Demokratie- und Wertetransfer in den postsowjetischen Raum sollte mit der Realpolitik korrespondieren. Vielleicht helfen neue vertrauensvolle Maßnahmen, wie zum Beispiel ein EU-Beobachterstatus in der SOZ und die Aufnahme der Länder Zentralasiens in den Europarat.

Hilfreich wäre es, wenn es in der gemeinsamen EU-Außenpolitik hinsichtlich dieser Region zu einer ähnlichen strategischen Verknüpfung politischer und kommerzieller Interessen wie in den USA käme. Energieaußenpolitik sollte durch deutsche und europäische Energiekonzerne betrieben werden, wie es Großbritannien mit BP, Frankreich mit Total und Italien mit ENI vormachen. Die Energiepartnerschaft sollte europäische Beteiligung an der Energieförderung in Russland und Zentralasien sowie im Gegenzug Gasproms Teilhabe an Absatzgesellschaften im Westen beinhalten. Falls Deutschland eine Führungsrolle in der EU-Ostpolitik in Zentralasien beansprucht, braucht es einen Energiekonzern nach dem Muster von BP oder Royal Dutch Shell.

Ukraine

Die Ukraine sollte in der neuen EU-Ostpolitik zwar als das pro-westlichste Land im postsowjetischen Raum gesehen, nicht aber gegen Russland ausgespielt werden. Ein NATO-Beitritt sollte nur parallel mit einer russischen Mitgliedschaft im Bündnis erfolgen. Die Ukraine hat zwar den Status einer Marktwirtschaft zuerkannt bekommen und kann mit einer Freihandelszone und vielleicht sogar einem visumsfreien Verkehr mit Staaten der EU rechnen, doch sie wird von der EU nur einen unverbindlichen Assoziierungsstatus ohne Beitrittsperspektive erhalten. Größere Integrationsmöglichkeiten bieten sich im Bereich Sicherheitspolitik. Sollte die Ukraine das aktuelle Problem Transnistrien im Sinne der EU lösen (die EU hat eine Blockade gegen die abtrünnige Republik verhängt), könnte am Ende ein NATO Beitritt oder eine institutionelle Anbindung an die Europäische Nachbarschaftspolitik stehen.

Belarus

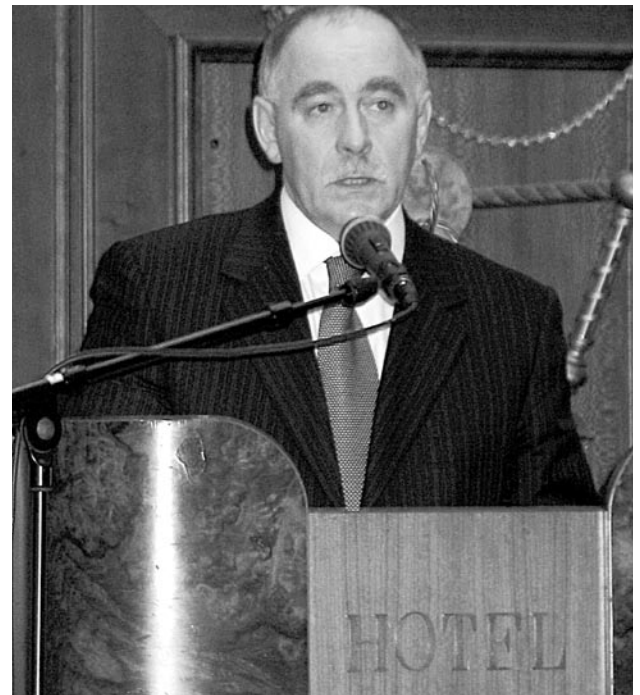
Die EU sollte eine wirtschaftliche Öffnung von Belarus Richtung Westen unterstützen, weil diese unweigerlich auch die gesellschaftliche Öffnung nach sich zieht. Das Transitland sollte, wie die Ukraine, in eine gesamteuropäische Energieallianz und Gaskonsortium einbezogen werden. Ein Staat wie Deutschland könnte sich um die

Förderung der Mittelstandsstrukturen, die in Belarus stärker ausgeprägt sind als in den oligarchischen Wirtschaftssystemen Russlands und der Ukraine, kümmern und über diese politisch auf das Land wirken.

Kaukasus

Kürzlich hatten noch deutsche Politiker Parallelen zum Balkan gezogen und für den Kaukasus einen ähnlichen Stabilitätspakt gefordert. Doch nun stellt sich das Problem, dass ein Unabhängigkeitsstatus für Kosovo, den der Westen offenbar durchsetzen möchte, sofort Russland auf den Plan rufen würde, dasselbe für die abtrünnigen Provinzen im Südkaukasus zu fordern. Andererseits müssen die seit 15 Jahren eingefrorenen ethnisch-territorialen Konflikte im Südkaukasus endlich gelöst werden, ansonsten entfalten sie eine destabilisierende Wirkung auf das übrige Europa. Sie bilden heute den Nährboden für internationale Kriminalität und Terrorismus, Drogen- und Waffenschmuggel und bedrohen die staatliche Souveränität mancher jungen unabhängigen Staaten.

Die OSZE und UNO erwiesen sich als hilflos im Umgang mit diesen Konflikten. Die EU wird, falls sie politische Autorität im postsowjetischen Raum gewinnen will, an eigenen Friedenssicherungsmaßnahmen nicht vorbei



Viktor Ivanov, innenpolitischer Berater Putins, sprach im Februar vor der DGAP über den Fortschritt beim Aufbau von gemeinsamen Räumen zwischen Russland und der EU. Anschließend traf er sich in seiner Eigenschaft als Aufsichtsratsvorsitzender von Aeroflot mit Spitzenvertretern der deutschen Wirtschaft.

kommen. Eine Konfliktbeilegung in Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach mit einer EU-Streitmacht ohne Russland ist kaum vorstellbar. Die EU fühlt deshalb vor, was mit Moskau auf dem Gebiet der Friedenssicherung und Konfliktlösung machbar wäre. Der Vorschlag, gemeinsam mit Russland den wirtschaftlichen Wiederaufbau des Nordkavkasus in Angriff zu nehmen,

ist ein konstruktiver Schritt nach vorne. Eine EU-Kaukasuspolitik müsste aber auch den EU-Beitrittskandidaten Türkei einschließen. Solange die türkisch-armenische Grenze geschlossen ist, können Transitwege aus Europa in den Südkaukasus nicht effektiv funktionieren.

Alexander Rahr

Vorbereitungen zum nächsten Petersburger Dialog

Konturen einer Energieaußenpolitik

Die VI. Sitzung der Zukunftswerkstatt des Petersburger Dialogs tagte Anfang März 2006 anlässlich einer Jubiläumsveranstaltung zum 75. Geburtstag von Michail Gorbatschow in Bremen. Thema der Tagung, an der junge russische und deutsche Experten aus unterschiedlichen Institutionen teilnahmen, war die Energieaußenpolitik im Verhältnis Deutschland – Russland. Zwei zentrale Fragen wurden diskutiert: Handelt es sich bei der Energiepartnerschaft zwischen Deutschland/EU und Russland um eine Interessen- oder um eine Wertegemeinschaft? Wird im Energiebereich zwischen Deutschland/EU und Russland nur gehandelt oder soll eine spätere Integration das Ziel sein?

Zunächst kamen die Fakten auf den Tisch. Der Ölpreis, an den der Gaspreis gekoppelt ist, wird in den nächsten Jahren mit großer Wahrscheinlichkeit weiter steigen. Ebenfalls steigen wird der Energieverbrauch sowohl in der EU als auch in Russland aufgrund des prognostizierten Wirtschaftswachstums. Dies erfordert zusätzliche Importe der EU-Mitgliedsstaaten und steigende Förderungsraten in Russland. Die weltweiten Exportmengen von Erdöl und Erdgas werden von dem Erfolg des Einsatzes erneuerbarer Energien beeinflusst werden und davon abhängen, in welchem Maß ein »Energimix« unter Einbeziehung der Atomkraft und alternativer Energiequellen forciert wird. Zahlreiche Öl- und Gas-exportierende Länder und Regionen (z.B. Naher Osten) sind von politischer Instabilität geprägt. Verlässliche Aussagen über deren Energiereserven und Energieexportkapazitäten sind problematisch. Der wirtschaftliche Aufschwung zahlreicher asiatischer Staaten ist mit einer erhöhten Nachfrage nach Energie verbunden. Der steigende Bedarf in Ländern wie China oder Indien und

deren Streben nach Energiesicherheit werden das internationale Konfliktpotenzial bei Rohstoffförderung und – Rohstoffexport erhöhen.

Da die Energiepreise in absehbarer Zeit nicht sinken werden, sind sowohl die Energieexporteure als auch die Energieimporteure auf eine Diversifizierung angewiesen. Daraus ergibt sich die strategische Schlüsselfrage, ob sich Russland mit seinen Energieexporten auf Europa oder Asien konzentriert. Die Festlegung auf eine einzige Exportrichtung ist für Russland nicht von Vorteil. Moskau will mehrere Märkte gleichzeitig beliefern. Doch verfügt Russland über ausreichend Kapazität, verschiedene Abnehmer gleichzeitig zu beliefern?

Die Teilnehmer der AG Zukunftswerkstatt waren der Meinung, dass eine Diversifizierung der Energieexporte für Russland ebenso legitim und empfehlenswert ist, so wie sich seit neuestem auch die EU um eine Diversifizierung ihrer Energieimporte bemüht. Natürlich darf der ungebremste »Energiehunger« Chinas und Indiens nicht unbeachtet bleiben. Diese beiden Staaten bauen massiv das Netz ihrer Energielieferanten aus, was sie in ein Konkurrenzverhältnis zur EU bringen könnte. Doch europäische Kritik an einer Energiepartnerschaft Russlands mit asiatischen Abnehmerländern sollte daher der Intensivierung einer europäisch-russischen Energiepartnerschaft weichen. Zahlreiche Projekte zwischen der Europäischen Union und Russland (Ostsee-Pipeline, Pipeline »Blauer Strom«) beweisen, dass Moskau ein großes Interesse an einer Energieallianz mit der EU hat.

Es bedarf einer umfangreichen Infrastruktur, um die russischen Ressourcen den Märkten zuzuführen. Sollte

Russland dabei allein agieren oder mit ausländischen Investoren kooperieren? Russland benötigt dringend eine verbesserte Infrastruktur, um die bisherigen Energielieferungen aufrecht zu erhalten und weitere Energieexporte zu ermöglichen. Dazu sind Investitionen und neue Ausrüstung unabdingbar. Andernfalls könnte in zahlreichen, von Energieimporten abhängigen Staaten eine Versorgungsknappheit entstehen. Russland wird nicht mit einem Mangel an Investitionen in seine strategischen Wirtschaftszweige zu kämpfen haben. Sollten sich europäische Konzerne jedoch nicht zu Investitionen in den russischen Energiemarkt entschließen, werden asiatische Staaten dies tun, um ihre Energieversorgung sicherzustellen.

Die Teilnehmer der Diskussion wiesen darauf hin, dass eine stärkere Liberalisierung des russischen Marktes notwendig sei, um ein attraktives Investitionsklima zu schaffen. Akteursvielfalt auf dem russischen Energiesektor wäre wünschenswert. Auch russische Energiekonzerne haben großes Interesse, in ihren Exporten nicht allein von staatlichen Vorgaben und einzelnen Pipelines abhängig zu sein. Eine Liberalisierung des Energiemarkts ist noch nicht absehbar. Der europäischen Forderung nach einer Liberalisierung und der Anhebung der Energiepreise auf dem russischen Binnenmarkt fehlen bislang die Druckmittel. Solange die EU selbst nicht zu einer Liberalisierung des eigenen Marktes bereit ist, wird in Russland das Vertrauen in eine Zusammenarbeit mit der EU kaum wachsen.

Einigkeit bestand unter den Diskussionsteilnehmern darüber, dass sich europäische Konzerne an der Erschließung neuer Energiequellen und der Förderung von Energieträgern in Russland beteiligen sollten. Dies ist jedoch unter den gegenwärtigen Umständen schwer umsetzbar. Im Gegenzug müssten russische Unternehmen Zugang zum europäischen Markt erhalten. Nur auf diesem Weg kann ein liberalisierter Energiemarkt erreicht werden, der europäische sowie auch russische Interessen berücksichtigt und sich als vorteilhaft für den Endverbraucher erweist.

Der weltweite Transport von Öl und Gas über Pipelines geschieht zunehmend in einem geopolitischen Kontext. Es werden Pläne ausgearbeitet, Pipelines unter Umgehung russischen Territoriums zu legen, damit Moskau Energie nicht als außenpolitisches Mittel einsetzen kann. Doch dies würde eine geopolitische Ausgrenzung Russlands zur Folge haben, die Europa schwächt. Vorteilhafter wäre die Schaffung eines gemeinsamen

Energiekonsortiums zwischen der EU, Transitländern und Russland. Die EU sollte die Transitstaaten russischer Energieträger auch in eine Energiepartnerschaft einbeziehen, damit Ereignisse wie im Januar 2006 – als die Ukraine das für die EU bestimmte Erdgas illegal abzapfte – vermieden werden. Die Initiative einzelner EU-Staaten, Flüssiggas stärker in die Überlegungen einzubeziehen, um den Pipeline-Transit über das Territorium anderer Staaten zu umgehen und die Abhängigkeit von Russland zu reduzieren, scheint fragwürdig, da der Transport von Flüssiggas über die Meere weniger rentabel und oft für die Umwelt gefährlicher ist (eine terroristische Attacke auf einen LNG-Tanker im Bosphorus würde katastrophale Folgen für eine Millionenstadt wie Istanbul haben) und zudem zu erhöhten Energieendverbraucherpreisen führen dürfte.

Der Energiesektor Russlands gilt als Lokomotive der gesamten russischen Wirtschaft. Dies birgt die Gefahr, dass kein nachhaltiges Wirtschaftswachstum möglich ist und die russische Wirtschaft von hohen Energiepreisen abhängig bleibt. Die hohen Preise rechtfertigen zwar eine Konzentration der russischen Wirtschaft auf den Energiesektor, erhöhen aber auch das Risiko der »Holländischen Krankheit«. Dennoch muss die EU akzeptieren, dass die Energieressourcen Russlands den Schlüssel zur nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bilden. In Erdöl und Erdgas exportierenden Ländern wie Norwegen, den Staaten des Nahen Ostens, Venezuela und jetzt Bolivien ist der Energiesektor ebenfalls unter staatlicher Kontrolle. Zudem ist nicht nur in Russland, sondern auch in Ländern wie China, den USA und Indien die Energiepolitik eng an die Außenpolitik gekoppelt. Und selbst in der EU ist die Frage der Energiesicherheit immer mit nationalen, (sicherheits-) politischen Aspekten verknüpft. Dementsprechend ist die staatliche Einmischung der russischen Regierung in den Energiesektor mit dem Ziel, Energie als Motor für den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt einzusetzen, gerechtfertigt. Allerdings sollten offene politische und wirtschaftliche Strukturen geschaffen werden, um zu vermeiden, dass Energie als Mittel in der Außenpolitik eingesetzt wird.

Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde die Idee einer »Montanunion« zwischen der EU und Russland auf dem Gebiet der Energie, auf deren Grundlage neben einer wirtschaftlichen auch eine intensivere strategische Partnerschaft möglich wäre, zur Sprache gebracht. Doch wäre eine europäisch-russische »Montanunion«, wie sie zwischen Westdeutschland und

Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg existierte und der EWG den Weg geebnet hatte, auch eine Wertegemeinschaft? Oder sollte sie nur Lieferverträge absichern helfen?

Es wurde die Empfehlung ausgesprochen, Russland müsse sich, um Vertrauen beim europäischen Kunden zu gewinnen, für ein positives Image seiner Energiekonzerne einsetzen und rechtzeitig Hintergrundinformationen zu seinem Handeln liefern. Russland und die EU sollten gleiche Regeln in ganz Europa aufstellen und Moskau dürfe nicht in der GUS nach anderen Motiven und Spielregeln handeln. Russland sollte eine transparentere Preisgestaltung betreiben, so dass keine panischen Reaktionen seitens der Abnehmer, die eine engere Kooperation, wie z.B. den Bau der Ostsee-Pipeline, in Frage stellen, entstehen. Empfehlenswert für wirkliches Vertrauen wäre die Ratifizierung der Energiecharta durch Moskau. Russland müsste stärker betonen, dass es an einem konstruktiven Energiedialog mit Europa interessiert ist und nicht eine Strategie des »energetischen Nihilismus« bzw. »Egoismus« verfolgt.

Größeres Interesse an einem Informationsaustausch mit Russland muss aber auch seitens der europäischen Partner erfolgen. So hätte im Januar 2006 das Bild, Russland habe den EU-Staaten und nicht – wie es der Fall war – ausschließlich der Ukraine den Gashahn zugedreht, vermieden werden können. Seitens der EU sollte kein weiteres Misstrauen gegenüber Russland als Energiepartner geschürt werden. Auch wäre es unanständig von Seiten des Westens, die WTO-Verhandlungen als »Keule« gegen Russland zu benutzen. Die Transitregeln, die Russland innerhalb der Energiecharta auferlegt werden, müssen auch von der EU vollständig angewandt werden, was nicht geschieht.

Der gesamte Energiedialog zwischen EU und der Russischen Föderation muss transparenter gestaltet werden. Über die deutsch-russische Energieaußenpolitik soll auf dem Petersburger Dialog vom 9.-11. Oktober, an dem Merkel und Putin teilnehmen werden, intensiv weiterdiskutiert werden.

Gordon Gerisch



Auf der Sitzung der Zukunftswerkstatt in Bremen diskutierten junge Experten aus Deutschland und Russland mit Michail Gorbatschow über die künftigen Schwerpunktthemen in den beiderseitigen Beziehungen. Besprochen wurden Fragen der Energiesicherheit, Demographie und Zivilgesellschaft.