

SWP-Aktuell

NR. 52 JULI 2021

Nord Stream 2 und das Energie-Sicherheitsdilemma

Chancen und Grenzen eines »Grand Bargain«

Maria Shagina / Kirsten Westphal

Washington und Berlin haben ihre Differenzen über Nord Stream 2 beigelegt. Damit ist zunächst einmal die Negativspirale eines Energie-Sicherheitsdilemmas angehalten, in die das Projekt geraten war. Während die Biden-Administration ein klares Signal setzt, dass ihr konstruktive Beziehungen zu Deutschland wichtig sind, ist die Bundesregierung nun gefragt, die vereinbarten Punkte umzusetzen. Die Gaspipeline durch die Ostsee bleibt jedenfalls ein Politikum. Kiew und Warschau haben bereits deutlich gemacht, dass sie die deutsch-amerikanische Übereinkunft ablehnen. Ein »Grand Bargain« über Nord Stream 2, der nicht nur bilateral abgestimmt ist, sondern auch die Ukraine einbindet und Russland verpflichtet, ist noch nicht erreicht.

Die Biden-Administration und die Bundesregierung haben eine Vereinbarung über Nord Stream 2 getroffen. Sie ermöglicht die Fertigstellung der umstrittenen Gaspipeline. Bis Ende August sollen die Bauarbeiten abgeschlossen sein. Der erste Strang ist bereits komplett verlegt, beim zweiten fehlen weniger als 40 Kilometer. Nach den Bau- und Schweißarbeiten folgen Drucktests an beiden Strängen, die noch zwei bis drei Monate dauern werden. Das bedeutet, dass technisch gesehen schon Ende dieses Jahres Gas fließen könnte. Die letzten offenen Fragen betreffen die Anwendung der geänderten EU-Gasrichtlinie, die Genehmigung eines Betriebsregimes und die technische Zertifizierung. In den Augen vieler Beobachter hat die finale Entscheidungsphase im Konflikt um Nord Stream 2 begonnen.

Mit der bilateralen Vereinbarung werden die deutsch-amerikanischen Beziehungen revitalisiert, während den USA extraterritoriale Sanktionen als letzte Option bleiben. Die gemeinsame Erklärung macht deutlich, dass Washington und Berlin konstruktiv zusammenarbeiten wollen. Beide Seiten versichern zunächst, dass sie bereit sind, neue Sanktionen gegen Moskau zu verhängen, »sollte Russland versuchen, Energie als Waffe zu nutzen oder weitere aggressive Handlungen gegen die Ukraine zu begehen«. Deutschland würde in einem solchen Fall, so die Zusage, entsprechend auf die EU einwirken. Die Erklärung betont anschließend die Energiesicherheit der Ukraine und Mitteleuropas sowie die Prinzipien der EU-Gasmarktregulierung. Zu deren Umsetzung verpflichtet sich Berlin auch in Bezug auf



Nord Stream 2. Ferner erklärt die Bundesregierung, sie werde alle verfügbaren Einflussmöglichkeiten nutzen, um den Gas transit durch die Ukraine um bis zu zehn Jahre zu verlängern. Deutschland wird mindestens 175 Millionen US-Dollar in einen Grünen Fonds einzahlen, um die Energietransformation und -sicherheit der Ukraine zu fördern; dieser Fonds soll auf mindestens eine Milliarde US-Dollar anwachsen, auch durch Kapital aus der Privatwirtschaft. Weitere Sondermittel von 70 Millionen US-Dollar wird Deutschland unter anderem für den Kohleausstieg der Ukraine bereitstellen. Darüber hinaus werden Deutschland und die USA im Rahmen ihrer Klima- und Energiepartnerschaft die Energietransformation, den Infrastrukturausbau und die Resilienz in der Ukraine sowie Mittel- und Osteuropa auch über die Drei-Meere-Initiative unterstützen. Helfen will man dem Land überdies mit technologischem Know-how, bei der Marktregulierung und bei seiner Integration ins europäische Stromnetz. Dafür sollen auch EU-Mittel bereitgestellt werden.

Die Position Deutschlands und die Entwicklungen auf dem Gasmarkt

In Deutschland gilt seit langem das Paradigma einer »Kompartimentalisierung« der Gasbeziehungen mit Russland. Dahinter stehen ein marktwirtschaftlicher Ansatz und der Wunsch nach einer »Entpolitisierung« der Ostsee-Pipeline. Diese wurde von der Bundesregierung seit Beginn des Projekts 2015 durch die ökonomische und regulatorische Brille betrachtet. Maßgeblich ist dabei die Einschätzung, dass Nord Stream die Flexibilität und Liquidität auf dem Gasmarkt verbessern werde. In sicherheits- und außenpolitischen Kreisen, auch solchen der Koalitionsparteien, gibt es jedoch große Bedenken gegen das Projekt.

Das Marktregime hat die EU-Verbraucher in den letzten zehn Jahren begünstigt, aber es hat die physische Versorgungssituation nicht verändert. Die drei großen Pipeline-Lieferanten Russland, Norwegen und Algerien dominieren. Europa ist für Flüssigerd-

gas (LNG) ein Ausweichmarkt. Gegenwärtig scheint die russische Gazprom ihre Marktposition auszuloten, nicht nur um von den hohen Preisen zu profitieren, sondern auch um langfristig ihren Anteil in der EU zu halten. Dazu setzt sie auf die »Nordroute« vom Gasfeld Bovanenkovo durch die Ostsee nach Nordwesteuropa. Es ist die kürzeste Route mit den günstigsten Transportbedingungen.

Allerdings schien sich im Sommer 2021 eine negative Abwärtsspirale selbsterfüllender Prophezeiungen zu entfalten. Nord Stream 2 geriet in ein klassisches Energie-Sicherheitsdilemma, bei dem alle Seiten ihre Sicherheitsinteressen verfolgen und sich auf das Schlimmste vorbereiten. Für Deutschland zeichnete sich eine schwierige Situation ab (siehe SWP-Aktuell 33/2021), denn alles schien auf einen Machtkampf zwischen Washington und Moskau zuzulaufen.

Im Verlauf des ersten Halbjahrs 2021 hat sich der lange überversorgte Gasmarkt, der den Wettbewerb und die EU-Regulierungsmacht begünstigte, wieder verengt. In den letzten zehn Jahren gab es einen Käufermarkt mit relativ niedrigen Preisen, der 2020 zusätzlich einen Preiseinbruch als Folge der Covid-19-Pandemie erlebte und von dem erwartet wurde, dass er bis über das Jahr 2025 hinaus bestehen würde. Doch mittlerweile schwingt das Pendel der Marktmacht in Richtung der Anbieter.

Ein strenger Februar und März sowie ein ungewöhnlich kalter April und Mai 2021 bewirkten, dass sich die Heizsaison in Deutschland und anderswo verlängerte. LNG wurde aber nach Asien umgelenkt, denn dort lag der Spotpreis Mitte Februar um mehr als 80 Prozent höher als in Europa; oder es gelangte nicht mehr nach Europa, weil die LNG-Exporte aus den USA um zwei Drittel einbrachen. Seit Jahren sinkt die europäische Gasproduktion kontinuierlich, und Norwegen lieferte zuletzt wegen Wartungsarbeiten, die während der Pandemie verschoben worden waren, geringere Mengen. Die Day-Ahead-Preise kletterten Anfang Juli in Deutschland auf 37,75 Euro pro Megawattstunde. Im Vergleich

zum Vorjahr hatten sich damit die Gaspreise mehr als verfünffacht; sie lagen auf einem Niveau, das es zuletzt 2008 gab. Alles in allem bot das zweite Quartal 2021 Anlass, die kommende Winterperiode mit Sorge zu erwarten.

Dies lenkte den Blick auf die Lieferungen von Gazprom. Während Beobachter berichten, das Unternehmen habe im ersten Halbjahr 2021 fast 20 Prozent weniger als im Vergleichszeitraum 2019 (vor Covid) geliefert, meldet das Unternehmen selbst Rekordverkäufe nach Europa. Vor allem die Gasflüsse durch die Ukraine sind im Fokus, da diese Route Flexibilität gewährleisten könnte. Insofern reagierte der Markt im Sommer nervös, als Gazprom die Buchung entsprechender Transportkapazitäten unterließ.

Teil des trilateralen politischen Abkommens zwischen Russland, Ukraine und EU vom 30. Dezember 2019, mit dem ein Gasconflict in letzter Minute verhindert wurde, ist auch ein Abkommen zwischen Gazprom und dem staatlichen ukrainischen Energiekonzern Naftogaz zur Organisation des Gastransits. Darin verpflichtet sich Naftogaz, als Intermediär Transportkapazitäten für Gazprom von 65 Milliarden Kubikmetern pro Jahr (bcm/a) für 2020 und 40 bcm/a für den Zeitraum 2021 – 2024 zu buchen. Das entspricht Transitgebühren von 7,2 Milliarden US-Dollar. Die Kapazität wurde für die Jahre ab 2021 reduziert, weil man davon ausging, dass Nord Stream 2 bis 2020 fertiggestellt sein würde. Dies wurde jedoch durch US-Sanktionen verhindert. Die Ship-or-Pay-Vereinbarung bietet keine saisonale Flexibilität, da sie auf einer täglichen Basis von 178 Millionen Kubikmetern pro Tag (mcm/d) für 2020 und 110 mcm/d für den Zeitraum 2021 – 2024 berechnet wird. Darüber hinaus bietet der ukrainische Gastransportnetzbetreiber (GTSOU) seit Februar 2021 monatlich 15 mcm/d an fester Kapazität an, die von Gazprom auch immer gebucht wurden. In den Fokus aber rückten die seit Mai 2021 zusätzlich angebotenen 63,7 mcm/d an unterbrechbarer Kapazität. Obwohl angesichts der Preissteigerungen erwartet wurde, dass Gazprom Letztere ebenso buchen würde, war das nicht der

Fall. Laut GTSOU entsprechen die Mengen dem Interkonkonnktionsabkommen mit Gazprom für die Übergangspunkte Sudzha und Sokhranivka. Warum die festen Mengen seit 2020 dermaßen begrenzt sind und die unterbrechbaren Kapazitäten nicht wie üblich mit einem Rabatt angeboten werden, ist unklar. Zwischen Moskau und Kiew gibt es in diesen Fragen gegenseitige Schuldzuweisungen. Jedenfalls werden im Juli 2021 zwei Milliarden Kubikmeter weniger aus Russland ankommen, da vom 6. bis 10. Juli Wartungsarbeiten an der polnischen Jamal-Pipeline und vom 13. bis 23. Juli an Nord Stream 1 durchgeführt wurden.

Außerdem hat Gazprom keine Jahreskapazitäten für Jamal gebucht, was darauf hindeutet, dass das Unternehmen auf eine baldige Inbetriebnahme von Nord Stream 2 setzt. Hinzu kommt, dass die Gasspeicher in Deutschland nur mit 50 Prozent der Menge gefüllt sind, die dort Mitte Juli 2020 und Mitte Juli 2019 vorhanden war. Im Vergleich zu den Vorjahren stark geleert sind vor allem die von der Gazprom-Tochter Astora betriebenen Speicher.

Das fehlende Teil des Puzzles sind die Gaspreise in Europa, die sich auf einem 13-Jahres-Hoch befinden, wobei sie im kommenden Winter entweder auf dem gleichen Niveau oder leicht niedriger als die Spot- und Sommerpreise (Backwardation) an den EU-Handelsplätzen sein werden. Die geringen Speicherstände könnten sich unter anderem damit erklären, dass es an bedeutenden Preisdifferenzen (Spreads) zwischen Sommer und Winter fehlt. Denn Händler, die nur auf die Optimierung der Einnahmen – nach einem Verlustjahr 2020 – schielen, haben wenig Anreize, auf eigene Kosten vorzusorgen. Es gibt zwar keine Anzeichen, dass Gazprom seinen vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommt. Doch scheint das Unternehmen auch nicht bereit zu sein, Swing-Lieferungen bereitzustellen. Angesichts der hohen Preise wird geschätzt, dass der Gewinn von Gazprom 2021 im Vergleich zum Vorjahr ohnehin um 43 Prozent steigen wird.

Versorgungssicherheit könnte nach jetzigem Stand in diesem Herbst und Winter

zum Thema werden. LNG-Lieferungen sorgen für Abhilfe, doch zu einem hohen Preis und nur mit zeitlicher Verzögerung. Erwartet wird, dass die starke LNG-Nachfrage in Asien bis ins nächste Jahr andauern wird. So ist im Winter mit extremen Preisspitzen zu rechnen, da die europäischen Speicher normalerweise eine wichtige Funktion für das Gleichgewicht des globalen Marktes haben. Asien verfügt über keine nennenswerten Speicher. Insgesamt scheinen viele der Händler darauf zu setzen, dass Nord Stream 2 zum Ende des Jahres in Betrieb sein wird. Sie gehen davon aus, dass die Pipeline Nordwesteuropa in eine komfortablere Versorgungslage bringen und preisdämpfend wirken wird.

Russland kürzte seine Lieferungen schon im Winter 2014/2015, um Gasrückflüsse in die Ukraine zu verhindern, und es könnte gut sein, dass Moskau in diesem Herbst seine Trümpfe im Konflikt um die Pipeline auch direkt gegenüber Westeuropa ausspielt. Lauter denn je wurden zuletzt Stimmen, die ein Moratorium für das Projekt verlangten, um zunächst dessen Auswirkungen auf die Sicherheitslage der Ukraine sowie auf das transatlantische Verhältnis prüfen und einen Konsens in der EU herbeiführen zu können. Von dieser Seite kommt nun Kritik an der erzielten bilateralen Vereinbarung. Ein Moratorium bzw. ein Baustopp wird in den Wahlprogrammen der FDP und der Grünen gefordert; in den Programmen von SPD und CDU/CSU bleibt die Pipeline dagegen unerwähnt. Die künftige Bundesregierung könnte jedenfalls eine andere Position einnehmen als die jetzige, die allerdings geschäftsführend im Amt bleibt, bis die – möglicherweise langwierigen – Koalitionsverhandlungen abgeschlossen sind. Allerdings sind die administrativen Verfahren in Gang.

Die Änderung der EU-Gasrichtlinie im Februar 2019 war ein Schritt, um das Thema zu »entpolitisieren« und von der Verwaltung behandeln zu lassen. Dies schafft jedoch eine eigene Pfadabhängigkeit ohne erkennbaren Ansatzpunkt für ein Moratorium oder einen Stopp. Am 11. Juni 2021 beantragte die Nord Stream 2 AG – der

Projektentwickler – bei der zuständigen Bundesnetzagentur (BNetzA) die Zertifizierung als unabhängiger Übertragungsnetzbetreiber. Dies geschah auf Grundlage von § 4b des deutschen Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG). Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie muss innerhalb einer Frist von drei Monaten eine Einschätzung abgeben, ob es die Energiesicherheit Deutschlands und der EU gefährdet, die Zertifizierung zu erteilen. Nach § 4a EnWG hat die Netzagentur vier Monate Zeit, in diesem Fall also bis zum 11. Oktober 2021, um eine Entscheidung zu erarbeiten und sie der EU-Kommission zur Stellungnahme zu übermitteln. Diese wiederum hat zwei Monate Zeit, eine Stellungnahme mit Empfehlungen zu verfassen. Der BNetzA bleiben dann wiederum zwei Monate, um ihre Entscheidung und alle dazugehörigen Stellungnahmen und Dokumente zu veröffentlichen. Angesichts dieses Zeitrahmens könnte es bis Februar 2022 dauern, bis eine Entscheidung vorliegt. Zuvor muss die Energieaufsichtsbehörde des Landes Mecklenburg-Vorpommern die Inbetriebnahme genehmigen. Außerdem muss die technische Zertifizierung der gebauten Pipeline abgeschlossen werden. Ursprünglich war dafür das norwegische Unternehmen DNV GL zuständig, doch zog es sich unter dem Druck der US-Sanktionen im Januar 2021 zurück. Unklar ist, welche Firma jetzt die Zertifizierung nach internationalen Standards sowie denen des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches (DVGW) durchführen wird.

Die Nord Stream 2 AG hat vor Gerichten noch drei Klagen gegen die Novellierung der Gasrichtlinie anhängig. Warschau und Kiew könnten ihrerseits rechtliche Mittel gegen die Entscheidung der BNetzA einlegen, wie das Beispiel der OPAL, einer Anbindungsleitung von Nord Stream 1, zeigt. Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Juli 2021 bleiben die Transitflüsse durch die OPAL auf 50 Prozent beschränkt, das sind rund 12 bcm/a. Die rechtlichen Auseinandersetzungen um die Ostsee-Pipeline werden also noch einige Zeit andauern. Die wichtigste offene Frage betrifft die Gasflüsse auf dem Abschnitt von

Nord Stream 2, der durch deutsche Küstengewässer führt und auf den die geänderte EU-Gasrichtlinie mit Entflechtung und Zugang Dritter anzuwenden ist. Es ist schwer vorhersagbar, wann und wie viel Gas unter welchen (vorläufigen) Bedingungen fließen wird. Hier könnte sich die angespannte Marktsituation zugunsten einer schnellen technischen Zertifizierung und eines baldigen (vorläufigen) Betriebs von Nord Stream 2 auswirken.

Nachdem die Trump-Administration mit Blick auf amerikanisches LNG von »Molekülen der Freiheit« gesprochen hat, könnte Moskau demonstrieren wollen, dass »Energiesicherheit nur in enger Partnerschaft mit Russland erreicht werden kann«. Weder kann Berlin sich mit seinem Ansatz der Kompartimentalisierung in Gasfragen auf Moskau verlassen, noch wird es leicht sein, den ukrainischen Interessen so weit entgegenzukommen, wie es die USA zur Bedingung für einen Kompromiss gemacht haben.

Die Position der Ukraine

Von Anfang an war Kiew ein Gegner von Nord Stream 2. Die Ukraine hielt das 2015 gestartete Projekt für unvereinbar mit den EU-Sanktionen, die nach Annexion der Krim durch Russland im Vorjahr verhängt worden waren. Aber erst 2019 begann Kiew, in Washington und Brüssel aktiv gegen die neue Pipeline zu lobbyieren. Obwohl sich das amerikanisch-ukrainische Verhältnis unter Trump schwierig gestaltete, trug Kiew dazu bei, dass der US-Kongress im Dezember 2019 im Rahmen des Protecting Europe's Energy Security Act (PEESA) Sanktionen gegen den Bau von Nord Stream 2 beschloss. Die ukrainische Führung feierte einen vorläufigen Sieg, da der Bau der Pipeline nun de facto für anderthalb Jahre ausgesetzt wurde. Die US-Sanktionen waren auch ausschlaggebend dafür, dass Naftogaz das Gastransitabkommen mit Gazprom für den Zeitraum 2020 – 2024 unterzeichnete.

Mit Antritt der Biden-Administration hatte die Ukraine große Hoffnungen, dass

die USA alle Sanktionsmöglichkeiten nutzen würden, um den Bau der Pipeline zu stoppen. Von Biden wurde erwartet, in der Frage konsequenter vorzugehen als Trump. Durch Äußerungen seiner Administration, Nord Stream 2 sei »ein schlechtes Geschäft für Europa«, sah sich Kiew darin bestätigt, dass Washington dem Bau der Rohrleitung nicht tatenlos zusehen würde. Tatsächlich aber gab Biden diplomatischen Schritten den Vorrang vor wirtschaftlichem Zwang, was Kiew erst verspätet erkannte. Im Februar 2021 war bereits klar, dass die USA vor extraterritorialen Sanktionen gegen ihre Verbündeten zurückschreckten und der Wiederbelebung der transatlantischen Beziehungen Priorität einräumten. Im Rahmen des PEESA-Sanktionspakets nahm Washington russische Rohrverlegungsschiffe ins Visier, verschonte aber europäische Unternehmen, die an dem Projekt beteiligt waren. Später wurde bekannt, dass die USA sich mit der Ukraine über diese Entscheidung beraten hatten. In Kiew glaubte man fest, die amerikanischen Sanktionen würden ausreichen, um die Pipeline zu stoppen; jegliche ernsthafte Ausarbeitung von Alternativplänen wurde so zurückgestellt.

War die Ukraine zunächst übermäßig optimistisch, so zeigte sie sich enttäuscht, als die Biden-Administration im Mai beschloss, die Sanktionen gegen die Nord Stream 2 AG und Vorstandschef Matthias Warning aufzuheben. Die Ukraine wurde davon überrascht, nicht zuletzt deshalb, weil Washington diesmal keine Konsultationen mit Kiew geführt hatte. In einem Interview äußerte sich Präsident Wolodymyr Zelensky verärgert und desillusioniert. Die amerikanische Entscheidung sei definitiv nicht darauf ausgerichtet, die Ukraine zu unterstützen. »Ich dachte wirklich, die Vereinigten Staaten blieben sozusagen der letzte Verteidigungsposten, wenn es um Nord Stream 2 geht.« Zelensky behauptete, Biden habe ihm »direkte Signale« gegeben, dass die Pipeline blockiert werden würde. Trotz des für die Ukraine bitteren Schritts der USA zählte sie weiterhin auf amerikanische Hilfe, nunmehr auf eine starke parteiübergreifende Unterstützung im Kongress.

Seitdem ist die Strategie der Ukraine zu Nord Stream 2 weitgehend unverändert geblieben. Sie lehnt die Pipeline nach wie vor ab und setzt sich für weitere US-Sanktionen ein, während sie im Hintergrund an einem Notfallplan arbeitet. Svitlana Zalishchuk, neu ernannte Beraterin für internationale Angelegenheiten bei Naftogaz, hat bekräftigt, dass Kiews letzte Hoffnung auf einen Stopp des Projekts in Washington und nicht in Berlin liege. Im Juni reiste das neue Naftogaz-Team in die amerikanische Hauptstadt, um für verschärfte Sanktionen zu werben. Kiew hofft, dass der US-Kongress den Druck auf die Biden-Administration erhöht, effektivere Sanktionen zu verhängen, auch gegen eine Zertifizierung der Pipeline, und die Verzichtserklärung für Sanktionen (Waiver) aufzuheben. Darüber hinaus sieht Kiew im amerikanischen Global Magnitsky Act von 2016 eine neue Chance für den Kampf gegen Nord Stream 2. Der Ausschuss für auswärtige Beziehungen des US-Senats unterstützte einstimmig eine Gesetzesvorlage, die es ermöglichen soll, das Pipeline-Projekt auf Korruption zu untersuchen. Der Entwurf, der noch der vollen Zustimmung des Kongresses bedarf, sieht gemäß dem Global Magnitsky Act die Einführung von Sanktionen gegen Unternehmen vor, die in Korruptionsaktivitäten im Rahmen des Projekts verwickelt sind. Naftogaz-Vorstandschef Jurij Vitrenko deutete an, dass etwaige Sanktionen auf russische Oligarchen wie Arkadij Rotenberg und Gennadij Timtschenko abzielen könnten, die zu den maßgeblichen Subunternehmern von Nord Stream 2 gehören, allerdings schon heute unter Sanktionen stehen.

Es überrascht nicht, dass Kiew für die Idee eines »Grand Bargain« mit Deutschland und den USA völlig unempfänglich ist. Die Ukraine sieht Nord Stream 2 als eine existenzielle Bedrohung und fürchtet damit mehr als nur wirtschaftliche Verluste beim Gastransit in Höhe von 1,5 bis 3 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Darüber hinaus treibt Kiew die Sorge um, dass Russland nach Fertigstellung der Pipeline ungehindert eine großangelegte militärische Invasion in der Ukraine starten könnte.

Während sich der Bau von Nord Stream 2 dem Ende zuneigt, hat Kiew verspätet damit begonnen, einen Plan B auszuarbeiten. Die öffentlichen Diskussionen zu diesem Thema haben die Uneinigkeit zwischen ukrainischen Diplomaten, Politikern und Experten offenbart. Einige argumentieren, es sei im Interesse der Ukraine, eine aktive Position in den Verhandlungen einzunehmen, um bessere Bedingungen zu sichern. Andere lehnen einen »Grand Bargain« vehement ab und machen geltend, es würde als Zugeständnis an Russland wahrgenommen, sollte Kiew einem Entschädigungspaket zustimmen. Unabhängig von ihren Standpunkten sind sich beide Gruppen einig, dass die Ukraine ihre Handlungsfähigkeit stärken sollte. Es gibt Befürchtungen, das Land könnte seine Stimme in der Debatte um Nord Stream 2 verlieren – mit der Folge, dass über das Schicksal der Pipeline unabhängig von ukrainischen Interessen entschieden wird.

Der Widerstand gegen die Pipeline geht einher mit Vorbereitungen auf den Fall, dass sie fertiggestellt wird. Indem sich die Ukraine weiter gegen das Projekt und für mehr Sanktionen einsetzt, sucht sie den Druck auf Russland zu erhöhen und so einen größeren Handlungsspielraum für sich zu schaffen. Die Optionen, die in diesem Kontext diskutiert werden, betreffen marktwirtschaftliche, rechtliche und geoökonomische Instrumente. Erstens will Kiew die EU-Energiemarktregeln dahingehend ausnutzen, dass sich Russlands Monopolisierung der Gasflüsse aus Zentralasien anfechten lässt. Naftogaz ist bereit, rechtliche Schritte gegen Gazprom durch ein internationales Schiedsverfahren einzuleiten. Damit soll das Transportmonopol des russischen Konzerns angegriffen und eine Durchleitung von Gas aus Zentralasien durch Russland bis in die Ukraine erstritten werden. Ferner soll die Umsetzung der Gasrichtlinie die Transportmengen auf Nord Stream 2 durch Marktinstrumente begrenzen. Die zweite Option, die in Kiew an Zugkraft gewinnt, besteht in der alten Idee, dass europäische Unternehmen Gas direkt an der russisch-ukrainischen Grenze abneh-

men und selbst Kapazitäten von GTSOU buchen. Nach Ansicht von Naftogaz-Chef Vitrenko wäre dies die beste Garantie für die Ukraine, dass der Gastransit gewährleistet bleibt. Die dritte Option für die Ukraine ist die Nutzung ihrer riesigen Gasspeicher. Schließlich könnte ein Beitritt zur Drei-Meere-Initiative der Ukraine helfen, ihre Energiekonnektivität mit Mitteleuropa zu verbessern und die historische Abhängigkeit von der »Ost-West-Achse« zu verringern.

Die Ukraine setzt große Hoffnungen in die anstehende Bundestagswahl und ein gutes Ergebnis der Grünen. Diese lehnen Nord Stream 2 vehement ab – aus ökologischen Motiven ebenso wie wegen sicherheitspolitischer Negativfolgen für die Ukraine. Die Perspektive, dass die Partei der künftigen Koalition in Berlin angehören könnte, lässt Kiew zögern, sich auf einen Kompromiss mit der jetzigen Bundesregierung einzulassen. Dabei hat die jetzt erzielte amerikanisch-deutsche Vereinbarung die Sorge in Kiew vertieft, dass über das Schicksal der Pipeline abseits ukrainischer Interessen entschieden werden könnte.

Was nun?

Die bilaterale Vereinbarung zwischen Washington und Berlin ist ein erster Schritt, schafft aber noch keine Einigung mit der Ukraine. Sie ist ohne einen EU-Konsens erfolgt und setzt ein konziliantes Verhalten Moskaus voraus. In der Übereinkunft wird ein breites Spektrum an wichtigen langfristigen Maßnahmen skizziert, mit denen die negativen Auswirkungen von Nord Stream 2 für die Ukraine ausgeglichen werden sollen. Kiew jedoch ist auf kurzfristige und konkrete Sicherheitsgarantien fokussiert. Wer sich im traditionellen Energie-Sicherheitsdilemma gefangen sieht, lässt sich daraus kaum mit der Aussicht auf eine langwierige Energietransformation befreien, zumal sicherheits- und energiepolitische Sorgen und Interessen zusammenspielen. Kiew und Warschau haben die Vereinbarung scharf kritisiert. Ihrer Ansicht nach sind die Sicherheitsgarantien

unzureichend, mit denen sich die Bedrohungen durch Nord Stream 2 begrenzen ließen. Auch wenn Sanktionen für den Fall zugesagt werden, dass Moskau aggressives Verhalten an den Tag legt, fehlt aus ukrainischer und polnischer Sicht ein konkreter »Shutdown«-Mechanismus für die Ostsee-Pipeline. Der freilich ist und bleibt rechtlich und wirtschaftlich kaum umsetzbar.

Kiew hatte im Vorfeld erfolglos versucht, die Diskussion auf harte Sicherheitsfragen zu verlagern. Dies betraf Punkte wie etwa die Räumung ukrainischer Territorien durch Russland, eine Diskussion über Energie im Normandie-Format oder die Lieferung von Waffen. Eine Zustimmung zu finanziellen Entschädigungen betrachtet Kiew als inakzeptabel und als Zugeständnis an Moskau. Stattdessen hat die Ukraine mittlerweile die Strategie eingeschlagen, sich direkt mit der Europäischen Kommission auseinanderzusetzen. Sie beruft sich dabei auf Artikel 274 ihres Assoziierungsabkommens mit der EU, der besagt, dass die Parteien sich bei Infrastrukturentwicklungen gegenseitig konsultieren oder abstimmen sollen.

Auf die Verlängerung des aktuellen Gastransitabkommens über 2024 hinaus könnten sich Washington, Kiew, Berlin und Brüssel einigen, doch würde dies Moskaus Zutun voraussetzen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat nach Verkündung der deutsch-amerikanischen Übereinkunft mit Präsident Wladimir Putin telefoniert, Außenminister Sergei Lawrow aber hat die von Berlin gemachten Zusagen bereits kritisiert. Der Teufel steckt in den Details – sie betreffen die Transitmengen, die Tarife nach 2024 und die künftige Laufzeit, aber auch Gasimporte. Obwohl eine Verlängerung des Gastransits der gemeinsame Nenner ist, wird sie unterschiedlich interpretiert. Aus deutscher Sicht ist mehr Transparenz rund um das ukrainisch-russische Interkonkonnktionsabkommen nötig. Auch muss sich die Ukraine als attraktiver Transportkorridor, Speicherort und Handelsplatz beweisen und etablieren. Aus ukrainischer Sicht wäre eine akzeptable Option, den Gas transit um 15 Jahre für eine Kapazität von

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2021

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
doi: 10.18449/2021A52

45 bis 50 bcm/a zu verlängern, mit finanziellen Garantien von europäischen Banken und Unternehmen, nicht von Russland. Eine geringere Kapazität würde es technisch schwierig und teuer machen, das Gastransportsystem und die Speicher zu betreiben sowie die Rückflüsse aus Europa zu realisieren. Legt man allerdings bestehende Langfristverträge nach Südosteuropa jenseits der Ukraine zugrunde, so ergeben sich weit niedrigere Transportmengen von 20 bcm/a. Nur für die Ukraine ist es eine attraktive Option, ein internationales Konsortium zu schaffen, mit dem sich europäische und amerikanische Unternehmen am Betrieb des ukrainischen Gastransportsystems beteiligen würden. Dieser Punkt fehlt in der Vereinbarung zwischen Deutschland und den USA. Die jüngsten Skandale um die Unternehmensführung von Naftogaz verstärken die Skepsis, ob die Ukraine willens ist, Reformen durchzuführen.

Aus deutscher Sicht sind die Kernelemente des Kompromisspakets offensichtlich: die Integration der Ukraine in den europäischen Energiemarkt sowie die Einbindung des Landes in die Energiewende, etwa bei Wasserstoff. Die Ukraine wird Partner im europäischen Green Deal. Kiew wiederum ist zwar daran interessiert, an den Dekarbonisierungsplänen der EU zu partizipieren, sieht aber europäische Investitionen in grüne Projekte der Ukraine nicht als Entschärfung der Bedrohung durch Nord Stream 2.

US-Kongressabgeordnete haben die Biden-Administration aufgefordert, die Sicherheitsbedenken der Ukraine gegenüber Nord Stream 2 zu berücksichtigen und den für den 30. August geplanten Besuch von Präsident Zelensky in Washington zu verschieben. Zu diesem Termin wäre es Zelensky aufgrund der Parlamentsferien nicht möglich, im Kongress direkt für Unterstützung zu werben. Anfang Juni 2021 hat ein Ausschuss des Repräsentantenhauses bereits eine Gesetzesänderung bestätigt, die – sollte der Antrag so ange-

nommen werden – die Biden-Administration daran hindern würde, die vom Kongress verordneten Sanktionen mittels Waivern aufzuheben. Parallel dazu will der republikanische Senator Ted Cruz im Senat seine Bestätigung aller 13 Nominierungen Bidens für das State Department zurückhalten, bis die Waiver aufgehoben werden. Der nächste PEESA-Sanktionsbericht ist am 17. August fällig. Es wird erwartet, dass die Biden-Administration die bestehenden Waiver verlängert und die neuen mit einbezieht, um die verbleibende Zertifizierungsfrage zu lösen. Da sich der Bau der Pipeline dem Ende zuneigt, sind die Sanktionen zur Zertifizierung eine von nur noch wenigen Möglichkeiten für die Gegner der Pipeline, um sie zu stoppen. Sollte die parteiübergreifende Opposition im Kongress bestehen bleiben oder gar wachsen, hätte Biden kaum eine andere Wahl, als extraterritoriale Sanktionen zu verhängen.

In Deutschland werden die Bundestagswahlen im September wahrscheinlich zu einer neuen Regierungskoalition führen. Unabhängig von deren Zusammensetzung wird Russland eine Herausforderung für die nächste deutsche Regierung bleiben. Im Umgang mit Moskau könnte es dann weniger um eine explizite »Kompartimentalisierung der Energiebeziehungen« gehen als vielmehr darum, das wechselseitige Verhältnis in bestimmten Parametern zu halten und eine Balance zwischen Kooperation, Konfrontation und Wettbewerb mit Russland in der Nachbarschaft zu finden. Dies erfordert eine langfristige Strategie und eine Zusammenarbeit in den Bereichen, in denen ein Engagement mit Russland im Interesse Deutschlands und der EU liegt (siehe SWP-Aktuell 48/2021). Vor allem aber müssen die Energiebeziehungen zu Mittel- und Osteuropa sowie der Ukraine zur Kohäsion Europas beim Green Deal beitragen. Hier könnte die gemeinsame Erklärung Washingtons und Berlins durchaus richtungsweisend sein.

*Dr. Maria Shagina ist Postdoctoral Fellow am Center for Eastern European Studies der Universität Zürich.
Dr. Kirsten Westphal ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen.*