

Gasproduzenten rücken zusammen

Der GECF-Gipfel in Katar und die Erfolgsaussichten einer »Gas-OPEC«

Andreas Goldthau

Auf dem Treffen des Forums Gas exportierender Staaten (GECF) am 9. April in Katar beschlossen die Teilnehmer eine intensivere Kooperation und diskutierten dabei erneut die Gründung einer »Gas-OPEC«. Die in der GECF zusammengeschlossenen Gasförderländer kontrollieren insgesamt etwa 70 Prozent des weltweit verfügbaren Erdgases. Bislang verhindern Lieferverträge mit Laufzeiten über mehrere Jahrzehnte und die Ölpreisbindung, dass die GECF wie ein Kartell agieren kann. Allerdings stellt die EU diese langfristigen Vereinbarungen in Frage und untergräbt damit ihre Rückversicherung gegen die Herausbildung eines Kartells auf der Angebotsseite. Um die europäische Gasversorgung zu kontrollieren, ist es zudem bereits ausreichend, wenn die Unternehmen der großen Anbieter Russland und Algerien ihre Angebotspolitik koordinieren.

Die EU betrachtet die in Doha beschlossene »engere Abstimmung« der GECF-Mitglieder als jüngsten Vorstoß der Gasförderländer, ihre Anbietermacht zu bündeln. Aus ihrer Sicht zielten der Besuch von Russlands Präsidenten Wladimir Putin im März 2006 in Algerien und die Kooperationsvereinbarung zwischen der russischen Gazprom und dem staatlichen algerischen Gasmonopolisten Sonatrach im Januar 2007 in die gleiche Richtung, wie auch die Äußerungen von Irans Ayatollah Ali Chamenei im Februar 2007 zu einer möglichen Kartellgründung anlässlich eines Treffens mit Igor Iwanow, dem Sekretär des russischen Sicherheitsrates.

In der GECF haben sich die 15 weltweit größten Gasförderländer in einer losen Gruppe zusammengeschlossen, deren Anteil an den globalen Gasreserven über 70

und an der Produktion 41 Prozent beträgt. Es handelt sich um eine Vereinigung von Nicht-OECD-Ländern, da wichtige Gasförderer wie Kanada, Norwegen oder die USA dem Forum nicht angehören.

Das Ziel der in Katar beschlossenen Koordinierung ist laut GECF, den Gasmarkt zu stabilisieren und den Technologietransfer zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Diese wären durch eine verstärkte Abstimmung untereinander aber auch in der Lage, das Gasangebot zu kartellieren und Fördermengen und Preise zu kontrollieren. Die in Doha eingesetzte »High-level Group on Gas Price Formation« deutet in diese Richtung. Unabhängig von Bestrebungen, die Gewinne aus dem Gasgeschäft zu maximieren, könnte ein Kartell darüber hinaus – analog zu dem Vorgehen der OPEC in den siebziger

Jahren – Gaslieferungen als politisches Druckmittel einsetzen. Angesichts der hohen Importabhängigkeit Europas bei Gas – die 27 EU-Staaten decken gegenwärtig 57 Prozent ihres Bedarfs durch Einfuhren – stünden die Europäer einer durch ein Kartell koordinierten Angebotspolitik zumindest kurz- und mittelfristig machtlos gegenüber. Die Heftigkeit der europäischen Reaktionen auf frühere derartige Vorstöße spiegelt diese Sorge wider. Sind diese Bedenken berechtigt, und wäre ein »Gaskartell« eine Gefahr für die Versorgungssicherheit der westlichen Welt?

Struktur des Gasmarkts

Gegenwärtig verhindern die Strukturen des Gasmarkts die Wirksamkeit eines Kartells auf der Anbieterseite. Denn ein solches Kartell kann nur Einfluss ausüben, wenn ein globaler Markt existiert, was bei Gas nicht der Fall ist. Der Gasmarkt ist durch bilaterale Vertragsbeziehungen zwischen Produzenten und Konsumenten geprägt, so dass nur wenig Raum für frei handelbare GasKapazitäten bleibt. Die wichtigsten Verträge zwischen den Gasanbietern und den großen europäischen Verbraucherländern gelten für Lieferzeiträume von bis zu 25 Jahren und enthalten exakt definierte Mengen. Sie sehen darüber hinaus eine Bindung an Ölpreisindizes vor. Die Gaspreise werden demnach nicht auf einem auf Angebot und Nachfrage basierenden »Gasmarkt« gebildet, sondern orientieren sich an den Entwicklungen der globalen Öl-Terminbörsen. Der Gasanbieter kann weder die Menge steuern noch den Preis diktieren, ohne bestehende Verträge zu verletzen. Da die Kosten für Pipelinegas mit zunehmender Entfernung zwischen Exporteur und Importeur exponentiell steigen, ist der Markt stark regionalisiert. Die Netzbindung beim Gastransport verhindert, dass einer der beiden Vertragspartner die bilaterale Beziehung kurzfristig beendet, denn das würde aufgrund mangelnder Alternativen entweder zur Unterbrechung der Gasversorgung des Konsumenten oder zum Verlust des

Kunden und damit der Gaseinnahmen des Produzenten führen. Folglich kann ein Kartell auf der Anbieterseite durchaus weiterhin angestrebt oder auch formal gegründet werden; eine Wirkung wird es kurz- und mittelfristig unter den gegebenen Umständen nicht entfalten können.

LNG und EU-Binnenmarktstrategie

Käme die Struktur des Gasmarkts in Bewegung, etwa wenn Gas ebenso flexibel handelbar wäre wie Öl, würde sich diese Situation ändern. In dem Aufkommen von Liquefied Natural Gas (LNG), das leitungsunabhängig transportiert werden kann, sehen daher viele eine Möglichkeit, dass sich die gegenseitige Abhängigkeit von Produzenten und Konsumenten verringert und ein veritabler Weltmarkt für Gas entwickelt. Gegenwärtig ist der Anteil von LNG am weltweiten Gasverbrauch trotz eines starken Wachstums mit etwa 7 Prozent noch recht bescheiden. Zwar wird sich dieser Anteil laut IEA bis zum Jahr 2010 verdoppeln. Dies ist aber für den Kontrollanspruch eines Kartells zu wenig, da die Chancen, das Angebot am Markt kurzfristig zu verknappen, damit immer noch sehr begrenzt sind. Die OPEC, das Vorbild für ein Gaskartell, kontrolliert über 40 Prozent des weltweit verbrauchten Öls. Die derzeit bedeutendsten LNG-Exporteure sind Indonesien, Malaysia, Katar und Algerien, wobei Katar in den kommenden Jahren an die Spitze rücken dürfte. Russland hat bisher keine signifikanten LNG-Kapazitäten aufgebaut und wäre deswegen auch nicht in der Lage, an der Kontrolle des Marktes teilzuhaben. Da der LNG-Markt größtenteils noch über langfristige Lieferverträge gesteuert wird – eine Folge des hohen Investitionsaufwands bei dieser Technologie – werden sich sinkende operative Kosten nicht notwendigerweise in niedrigeren Gaspreisen niederschlagen oder zu einem verstärkten Einsatz von LNG führen.

Ein zweiter Faktor, der die gegenwärtige Situation auf dem regionalen europäischen Gasmarkt fundamental verändern kann, ist

der öffentlichen Aufmerksamkeit weitgehend entzogen: die Binnenmarktstrategie der EU. Die Generaldirektion Wettbewerb (GD IV) stellt die langfristigen Lieferverträge zwischen Gasproduzenten und den EU-Abnehmerländern seit längerem in Frage. Sie argumentiert, dass deren Existenz neuen Teilnehmern den Markteintritt erschwerete. Kritisiert wird zudem, dass marktorientierte Preisbildungsmechanismen bei Gas nicht möglich seien, da die Preise eng mit dem Erdölmarkt verbunden sind. Aus Sicht einer dem Wettbewerb verpflichteten Behörde ist dies kein akzeptabler Zustand. Die GD IV fordert daher, die Lieferverträge mit Gasproduzenten künftig neu zu gestalten, auf langfristige Bindungen zu verzichten und den Gas- vom Ölpreis abzukoppeln. Das entsprechende Instrumentarium dafür stünde ihr über EU-Richtlinien zur Verfügung. Ein solcher Schritt würde allerdings den Produzenten – anders als heute – die Möglichkeit geben, das in Europa verfügbare Gasangebot kartell-artig zu koordinieren. Vom Standpunkt der Produzenten aus wäre dies schon deshalb geboten, um extreme Preisschwankungen zu vermeiden. Paradoxerweise würde die EU mit der konsequenten Durchsetzung der Prinzipien ihres zentralen Kompetenzfelds »Binnenmarkt« ihre Rückversicherung gegen ein machtvolleres Kartell auf der Angebotsseite untergraben.

Divergierende Interessen der Kartellteilnehmer

Unabhängig davon lassen mehrere Faktoren auf Seiten der Anbieter die Funktions- und Aktionsfähigkeit eines Gaskartells fraglich erscheinen. Der »Gas-Club« hat zwar ähnlich viele Mitglieder wie die OPEC. Allerdings divergieren deren Interessen erheblich. Während die kleinen Golfstaaten Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate eher an einem langfristig stabilen Umsatz und hohen Renditen interessiert sind und in den Ausbau von (LNG-)Kapazitäten investieren, ist die Motivation bei den im Westen weitgehend isolierten Staaten Iran und Ve-

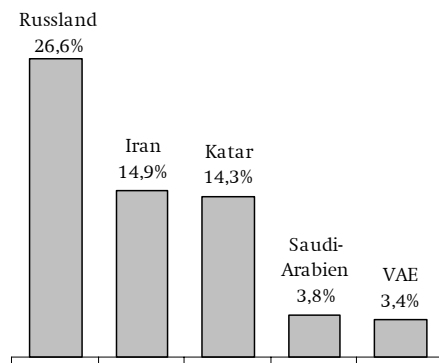
nezuela vermutlich eher politischer Natur. Russlands Vorgehen dagegen kann als Versuch interpretiert werden, seine »Machtwährung Energie« aufzuwerten und diese in den laufenden Verhandlungen zu anderen Themen wie dem WTO-Beitritt oder einem neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU einzusetzen.

Für Russland ist die Teilnahme an einem Kartell allerdings ambivalent. Das Land verfügt bereits über den Vorteil, den stark wachsenden europäischen Gasmarkt durch ein existierendes Pipelinennetz privilegiert beliefern zu können. Im Rahmen seiner Strategie, sich im europäischen Endkunden-Sektor stärker zu etablieren – Gazprom ist bereits in Frankreich, Italien und anderen südeuropäischen Ländern im Downstream-Geschäft aktiv –, kann es den Markt weitgehend selbst kartellieren und benötigt dazu keine Partner. Quoten, die mit anderen Kartellteilnehmern abgesprochen werden müssten, wären für Russland demzufolge eher kontraproduktiv, denn es will sein Europa-Geschäft ausweiten und nicht künstlich begrenzen. Darüber hinaus würden die großen Unterschiede zwischen den Förderländern hinsichtlich Gasinfrastruktur, -reserven und -produktionskapazitäten eine Abstimmung über zentrale Fragen wie Quotierungen erheblich erschweren.

Mit Blick auf die oben genannten Faktoren ist es daher fraglich, ob sich beispielsweise Katar und der Iran, deren Produktions- und Technologieniveaus nicht nur stark divergieren, sondern die auch gänzlich verschiedene Strategien gegenüber der westlichen (Konsumenten-)Welt verfolgen, in einer potentiellen Gas-OPEC auf eine gemeinsame Vorgehensweise einigen könnten – zumal unter russischer Führung, wie zu erwarten wäre. Für eine funktionsfähige Gas-OPEC sind die drei genannten Staaten jedoch unverzichtbar, da sie zusammen knapp 60 Prozent der weltweiten Reserven besitzen.

Zuletzt bleibt die Frage, welcher Staat die Rolle des »swing producers« übernehmen und seine Gasproduktion den Marktbedürfnissen entsprechend steigern könnte.

Graphik
Die 5 Länder mit den weltweit größten Erdgasvorkommen



Quelle: BP Statistical Review of World Energy 2006.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
 Alle Rechte vorbehalten

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 1611-6364

Gegenwärtig verfügt keiner der potentiellen Teilnehmerstaaten eines Gaskartells über die notwendigen freien Förderkapazitäten. Dass Russland das »Saudi-Arabien einer Gas-OPEC« spielen könnte, ist demnach unwahrscheinlich.

Keine Entwarnung für Europa

Es wäre trotzdem falsch, aus den obigen Überlegungen zu schließen, die Gasversorgung Europas sei nicht durch ein Kartell der Gasexporteure gefährdet. Denn maßgeblich für die europäische Gasversorgung sind weder Venezuela oder der Iran – die stärksten Befürworter und treibenden Kräfte eines potentiellen Kartells – noch die kleinen Golfstaaten wie Katar oder die Emirate. Erstere exportieren gegenwärtig kaum oder gar kein Gas nach Europa und Letztere nur in verschwindend kleinen Mengen.

Um die europäische Gasversorgung zu kontrollieren, würde es genügen, wenn ausschließlich Russland und Algerien kooperieren. Beide Länder decken gegenwärtig etwa 40 Prozent des Gasimports der 27 EU-Staaten ab, wobei Russland mit 28 Prozent den Hauptanteil und Algerien immerhin 12 Prozent beiträgt. Eine solche Zusammenarbeit müsste dabei keinesfalls in einem zwischenstaatlich definierten Rahmen wie einer »Gas-OPEC« stattfinden, sondern könnte wesentlich niedriger auf der Ebene der

(Staats-)Unternehmen angesiedelt sein. In dem kürzlich geschlossenen Abkommen zwischen der algerischen Sonatrach und der russischen Gazprom kamen die beiden Unternehmen überein, sich von der Förderung bis zur Vermarktung des Erdgases, auch hinsichtlich dritter Geschäftspartnern, untereinander abzustimmen. Wenn sie gegenüber dem Abnehmer Europa bei ihrer Preis- und Vermarktungspolitik kooperieren, verfügen beide Produzenten über eine hinreichende Angebotsmacht, um den europäischen Markt oligopolistisch zu bedienen. Das Nachsehen hätte der europäische Verbraucher, der in diesem Fall keine Wahl zwischen mehreren potentiellen Anbietern hätte und zudem über keine weiteren Diversifizierungsmöglichkeiten verfügte. Für diese Strategie benötigen beide Unternehmen jedoch kein institutionalisiertes Kartell.

Die EU sollte daher eine zu große Aufregung um das kurz- und mittelfristig unwirksame und zudem eher hypothetische Konstrukt einer »Gas-OPEC« vermeiden und die realen Optionen der Gasproduzenten rational abwägen. Sie sollte jedoch eine Strategie entwickeln, die es erlaubt, den Wettbewerb im Binnenmarkt voranzutreiben, ohne dabei einem Angebotskartell in die Hände zu spielen. Hinsichtlich ihrer strategischen Trias »Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltverträglichkeit« befindet sich die EU eindeutig in einem Zielkonflikt. Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht ist ein Eingreifen aber nur dann notwendig, wenn heimische Gasversorgungsunternehmen ihre privilegierte Stellung ausnutzen und über ungerechtfertigt hohe Preise zusätzliche Gewinne abschöpfen. Diesem Tatbestand kann man durchaus wettbewerbs- und kartellrechtlich begegnen, ohne langfristige Verträge in Frage zu stellen. An dieser Stelle ist aus Verbrauchersicht – der von der GD IV eingenommenen Perspektive – weniger die Zahl der subnationalen Gasversorgungsunternehmen entscheidend, als vielmehr die Durchsetzungsstärke der überwachenden Regulierungsbehörde.