

Russland und die Energiekartelle

Steht eine Wende in der russischen Energiepolitik bevor?

Kirsten Westphal

Bislang hat Russland eine unabhängige Energiepolitik betrieben, die sich sehr deutlich von der Politik multilateraler Foren wie der OPEC abgegrenzt und auf Eigenständigkeit auch im Forum der Gasexportierenden Länder (GECF) gesetzt hat. Mittlerweile mehrten sich aber die Anzeichen, dass Russland seine Politik sowohl im Erdgas- wie im Erdölsektor mit anderen Produzentenländern abzustimmen sucht. Eine solche Wende in der russischen Energiepolitik könnte auch Auswirkungen auf die globalen Energiemärkte haben. Selbst wenn das vorrangige Ziel des Kreml darin bestehen mag, die Preise auf höherem Niveau zu stabilisieren, zeichnen sich weiterreichende ökonomische und ordnungspolitische Implikationen auch für die Verbraucherländer ab, falls den Produzentenländern eine engere Koordination gelingt.

Ende Oktober schlossen sich Russland, Iran und Katar – die drei Länder mit den weltweit größten Gasreserven – zu einer »Gas-Troika« zusammen. Sie sehen sich als Kern einer Gasallianz, die auch auf das Forum für Gasexportierende Länder (GECF) ausgeweitet werden soll, das elf weitere Mitgliedsländer umfasst.

Diese neue Entwicklung muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass sich Russland parallel im Herbst der OPEC angenähert hat. Der rapide Verfall des Ölpreises von 147 US-Dollar im Juli 2008 auf etwa 56 US-Dollar pro Barrel heute trifft die produzierenden Länder empfindlich und zu einem kritischen Zeitpunkt. In Russland sinkt die Förderung zum ersten Mal seit zehn Jahren. Um nicht noch weiter abzusacken, müssten in den nächsten acht

bis zehn Jahren geschätzte 300 Milliarden US-Dollar allein im Ölsektor investiert werden. Der Investitionsbedarf im Gassektor, bei dem die Förderung seit 2007 ebenfalls rückläufig ist, liegt noch um einiges höher. Damit steht Russland exemplarisch für die anderen Förderländer, die in den vergangenen Jahren verstärkt auf Renationalisierung gesetzt haben, statt Mittel für die Erschließung neuer Reserven bereitzustellen und den Zugang zu ihnen auch für ausländische Investoren liberal zu gestalten. Paradox ist dabei, dass diese Länder von ihrer eigenen kurzfristigen Politik dank des steigenden Ölpreises in den letzten Jahren glänzend profitiert haben. Der Verfall der Ölpreise und die Finanzkrise markieren insofern eine echte Zäsur.

Die OPEC und Russland

Auf Betreiben des Vizeregierungschefs Igor Setschin, der auch Aufsichtsratschef der staatlich kontrollierten Ölgesellschaft Rosneft ist, sucht Russland nun eine verstärkte Kooperation mit dem Ölkartell. Der Mittlere Osten produziert knapp 31 Prozent, die sieben OPEC-Länder außerhalb der Region knapp 15 Prozent und Russland allein 12,6 Prozent des weltweit geförderten Öls. Gelingt eine engere Abstimmung, dann wird im Kreis dieser Akteure über mehr als 58 Prozent der weltweiten Ölförderung bestimmt. Bislang allerdings war die Bilanz der Bemühungen des Ölkartells gemischt, über Förderquoten auf die Preise einzuwirken. Experten rechnen jedoch damit, dass der Einfluss der OPEC künftig steigen wird, da sie rund 75 Prozent der globalen Reserven kontrolliert. Russland dagegen verfügt nur über rund sechs Prozent. Insofern ist es durchaus rational, dass sich Russland nun nach Jahren der Hausse angesichts sinkender Produktion und fallender Preise mit dem großen kommenden Spieler abzustimmen sucht.

Russland ist nach Saudi-Arabien der größte Ölexporteur weltweit und damit wichtigster Lieferant außerhalb der OPEC. Das Auftreten weitgehend privater und halbprivater russischer Ölfirmen auf dem globalen Markt Anfang der neunziger Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hatte Auswirkungen auf den globalen Ölmarkt: Die russischen Ölfirmen lenkten damals möglichst große Mengen vom russischen auf die lukrativen internationalen Märkte.

Die Crux der neunziger Jahre waren die niedrigen Ölpreise, die kaum Anreize boten, die zur Erschließung neuer Felder nötigen Finanzmittel aufzubringen. Die Verknappung auf den Weltölmärkten durch steigende Nachfrage, sinkende Produktion und fehlende freie Kapazitäten machte sich ab 2002 in dem rasanten Anstieg der Ölpreise bemerkbar. Der neue Ölreichtum spülte Geld in die öffentlichen Kassen und weckte neue Begehrlichkeiten der staatlichen Eliten. In Russland wie in

anderen energiereichen Staaten wurde der Zugriff des Staates auf den Ölsektor über direkte und indirekte Renationalisierung gestärkt.

Heute zahlen russische Ölfirmen im Durchschnitt 70 Prozent Steuern auf ihre Einnahmen. Je nach Ölpreis speisen sich ungefähr 45 Prozent des russischen Staatshaushalts aus Einnahmen des Öl- und Gassektors. Dabei ist der direkte Beitrag, den die Ölfirmen zum Staatshaushalt leisten, signifikant höher als der des Gaskonzerns Gazprom, dessen Anteil bei weit unter zehn Prozent liegt. Mit jedem Dollar, um den der Ölpreis dauerhaft fällt, fehlen dem Haushalt geschätzte zweieinhalb Milliarden Dollar. Ende Oktober hat das Parlament den Staatshaushalt für das kommende Jahr verabschiedet, basierend auf einem angenommenen Ölpreis von 95 Dollar pro Barrel.

Der russische Staat kontrolliert etwa 30 Prozent der Ölproduktion. Theoretisch macht auch das die Abstimmung mit der OPEC über Förderquoten einfacher, mit Blick auf das Staatsbudget zudem noch dringlicher. Denn die Finanzmarktkrise hat auch Russland empfindlich getroffen. Noch im Oktober besaß Moskau 500 Milliarden Dollar Währungsreserven, die aber dahinschmelzen, etwa weil für den Energiesektor ein Hilfspaket von neun Milliarden US-Dollar geschnürt wurde. Den Ölkonzernen wurden bereits Steuernachlässe gewährt.

Russland und die Gaspreise

Von höheren Ölpreisen profitieren auch die Gasexporteure. Russland verfolgt insofern eine Doppelstrategie. Um stabilere und höhere Preise zu erzielen, wird in Russland momentan erwogen, die Bindung des Gaspreises an den Erdölpreis sowohl in der Struktur zu ändern als auch dessen Bindungsfrist von in der Regel sechs Monaten zu verkürzen. Der Löwenanteil des Gases wird heute über »take-or-pay«-Langzeitverträge mit einer Laufzeit von 20 bis 25 Jahren zwischen den Exporteuren und den Abnehmern gehandelt, die Preisformeln und Mengen festlegen. Ein vorrangiges Ziel

wird es sein, die anstehenden Vertragsabschlüsse auf dem Preisniveau von 350 US-Dollar pro tausend Kubikmeter Gas zu halten, nachdem als Folge des sinkenden Ölpreises die Ausgangsbasis für Neuverträge auf signifikant unter 300 US-Dollar abzusinken drohte, womit die Gewinne der Gazprom auf längere Sicht empfindlich geschmälert würden. Die Preisformeln der Verträge sind geheim und enthalten unbekannte, verhandelbare und nicht markt-basierte Elemente. Würden sich die Exportländer über diese Elemente einseitig austauschen, wäre das bereits ein politisches Signal mit deutlichen ökonomischen Auswirkungen auf Neuabschlüsse und die Neuverhandlungen bestehender Verträge, die meist regelmäßig alle drei Jahre stattfinden. Es wäre zudem ein weiterer Schritt zu einem Markt, in dem Produzenten zunehmend die Spielregeln bestimmen.

In der jüngeren Vergangenheit hat Russland aus einer nervösen Stimmung der Märkte und einer hohen Politisierung des Energiehandels ökonomisch und machtpolitisch Kapital geschlagen. Eine Entspannung der Energiemärkte – und sei sie auch nur vorübergehend, wie das derzeit zu erwarten ist – trifft Russland in der Fremd- und Eigenwahrnehmung als Energie-Großmacht. Schon das bloße Szenario eines Gaskartells spielt dagegen dem russischen Macht- und Gewinnkalkül in die Hände.

Gasmarktstrukturen im Fokus

Bei der Wirkung eines wie auch immer gearteten Gaskartells muss zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Effekten unterschieden werden. Sie können sich in der Preisgestaltung, in den internationalen Handelsströmen und dem ohnehin schon eingeschränkten Zugang zu Reserven niederschlagen. Die unmittelbare Wirkung eines Kartells ist begrenzt, da Langzeitlieferverträge für den netzgebundenen Gashandel bestehen. Die Tatsache, dass Gas durch Pipelines transportiert wird, bindet Lieferanten und Abnehmer eng aneinander. Da Flüssiggas (LNG) flexibel und weltweit

handelbar ist, könnte ein Kartell hier am unmittelbarsten ansetzen. Der Anteil von LNG, das im Jahr 2007 bereits 29 Prozent der weltweit gehandelten Gasmenge ausmachte, steigt rasant. Auch LNG wird wegen der hohen Investitionskosten in der Regel über Langfristverträge gehandelt.

Die Tatsache aber, dass sich Russland mit zwei potentiellen Giganten zusammengeschlossen hat, die gemeinsam 55 Prozent der Weltgasreserven besitzen, zeigt, dass der Zusammenschluss auf die Zukunft ausgerichtet ist. Insofern ist denkbar, dass die Gas-Troika die Weiterentwicklung der Märkte, ein strategisches Mengenmanagement und künftige Handelsstrukturen ins Visier nehmen wird. Russland produziert mehr als ein Fünftel des weltweit hergestellten Gases, Iran dagegen nur knapp vier und Katar zwei Prozent. Die anderen elf Mitgliedsländer des GECF, mit denen ein enger Zusammenschluss avisiert ist, produzieren weitere 13 Prozent und kontrollieren zusätzlich 18 Prozent der weltweiten Gasreserven. Den an Gaspipelines gebundenen internationalen Handel dominiert Russland mit rund 26 Prozent, den LNG-Handel Katar mit ca. 17 Prozent des Gesamtaufkommens.

Im Grunde genommen existieren drei voneinander relativ unabhängige Gasmärkte: der nordamerikanische, der europäisch-asiatische und der asiatisch-pazifische Markt. Russland hat von der Teilung dieser Märkte profitiert, zumal seit 2006 auf dem europäischen Markt ähnlich hohe Preise erzielt werden wie auf dem LNG-Markt in Japan. Gazproms Strategie wird weiterhin auf die Steigerung der Profite und die Dominanz auf dem europäischen Gasmarkt gerichtet sein, die über strategische Pipeline-Projekte und die Saturierung des Marktes gefestigt wird. Flankiert wird diese Strategie durch die internationalen Aktivitäten von Gazprom. So spielt das zentralasiatische Gas eine wichtige Rolle für Gazproms Stellung als Europas Hauptgaslieferant. Putin hatte sich schon im Jahr 2002 für das Vorhaben stark gemacht, eine Eurasische Gasallianz zu gründen, und hatte de facto auch Erfolg. Denn

heute sind die zentralasiatischen Länder über bilaterale Lieferverträge eng an Russland gebunden.

Die Ausweitung des LNG-Handels würde Gazproms Ausnahmestellung auf dem europäischen Markt unterminieren. Gleichzeitig werden Iran und Turkmenistan einen Teil des Marktes erobern wollen. Eine Gaschwemme liefe aber dem Interesse aller Produzenten zuwider. Alexej Miller, Vorstandsvorsitzender der Gazprom, sieht daher in der Gründung der Gas-Troika eine »logische Konsequenz der natürlichen Entwicklung der Gasmärkte«. Daher soll es im Rahmen dieser Troika und mit den anderen Produzentenländern um eine Abstimmung über Förder- und Infrastrukturprojekte und Handelsströme gehen. Es kann im Kalkül der Gazprom als international agierendem Konzern liegen, zunächst daran zu verdienen, zentralasiatisches und nordafrikanisches Gas zu fördern und damit zu handeln, und mit der kostspieligeren Erschließung eigener Felder in entlegenen Permafrostregionen zu warten. Im Interesse Europas wäre diese künstliche Mengenverknappung nicht. Allerdings haben die Produzenten dafür ein veritables Argument. Der europäische Gasmarkt, der weltweit größte, steht vor tiefgreifenden strukturellen Veränderungen. Inwieweit klimapolitische Maßnahmen den Bedarf an dem sauberen Energieträger Gas steigen lassen, ist auch noch weitgehend offen.

Herausforderungen für Europa

Abgesehen von der Beachtung der drei Imperative Einsparung, Effizienz und Ausbau alternativer Energien gibt es auch für eine kooperative Politik Europas gegenüber Russland und den anderen Produzentenländern mehrere Ansatzpunkte.

Erstens haben Produzenten wie Konsumenten ein Interesse daran, dass hohe Preissprünge bei Öl und Gas vermieden werden. Hier muss es Initiativen für mehr Transparenz auf den Märkten geben.

Zweitens muss Europa dafür Sorge tragen, dass der europäische Nachfragemarkt

berechenbar bleibt. Russland braucht ein gewisses Maß an Nachfragesicherheit. Europa muss parallel dazu diversifizieren und sich um zusätzliche Lieferanten bemühen. Langfristlieferverträge spielen dabei neben Infrastrukturprojekten eine wichtige Rolle. Die Finanzmarktkrise eröffnet ein »window of opportunity«, da Erschließungs- und Förderprojekte in den neunziger Jahren auf die lange Bank geschoben wurden und jetzt realisiert werden müssen. Allerdings sind auch sie von der Finanzmarktkrise bedroht.

Diese Situation eröffnet, drittens, die Möglichkeit von multilateralen Joint-ventures und Paketdeals. Die EU kann hier als Makler auftreten und dazu beitragen, dass große Infrastrukturprojekte durchgesetzt werden, indem nicht nur auf den Transport-, sondern auch auf den *upstream*-Bereich geschaut wird. Die Entstehungsgeschichte der Nabucco-Pipeline lehrt, dass Pipelines nur gebaut werden, wenn klar ist, wie die Röhren befüllt werden, und wenn die Nachfragesituation geregelt ist. Ein solches Vorgehen der EU hätte zudem den positiven und strategisch wichtigen Effekt, dass den europäischen Energiekonzernen, denen die Energiesicherung primär obliegt, Handlungsspielräume bewahrt würden. Schon heute ist der Zugang zu den Öl- und Gasreserven beschränkt. Weiten staatlich kontrollierte Konzerne wichtiger Produzentenländer ihre Aktivitäten in Transport und Handel aus, schwindet der westliche Einfluss zusehends.

Anders als Öl für den Transportsektor ist Gas in den relevanten Wärme- und Strommärkten, die sich auf diesen Energieträger stützen, nicht alternativ- und konkurrenzlos. Dies bremst eine willkürliche Preistreiberei zumindest mittel- bis langfristig. Allerdings ist in Europa nicht zuletzt der Gasverbrauch als Folge klimapolitischer Zielsetzungen gestiegen. Hier muss, viertens, Russland deutlich gemacht werden, dass es als Gasexporteur ein virulentes und genuines Interesse an einem Erfolg des Post-Kyoto-Prozesses haben muss.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

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