

Der gerechte Gaspreis für die Ukraine: Preisformeln, Verhandlungen und Schiedsgerichtsverfahren ersetzen den Markt

Von Roland Götz, Wiltingen

Zusammenfassung

In Russlands europäischen Nachbarstaaten, darunter in der Ukraine, ist Gas aus Russland trotz niedrigerer Transportkosten teurer als in Westeuropa. Das liegt daran, dass in Europa kein einheitlicher Gasmarkt existiert und Gazprom daher nach nationaler Marktlage differenzierte Exportpreise durchsetzen kann. Gasimporteure können allerdings in Revisionsverhandlungen der Gaslieferverträge Preissenkungen erreichen. Die laufenden Verfahren vor Schiedsgerichten und das Antitrustverfahren der Wettbewerbsbehörde der EU werden ebenfalls Preisminderungen bewirken. Dagegen ist in naher Zukunft weder ein gemeinsamer Gaseinkauf der EU-Staaten noch ein vereinheitlichter Exportpreis Gazproms zu erwarten. Um eine Gas Krise im Winter 2014/15 zu vermeiden, müssten Naftogaz Ukrainy und Gazprom sich auf einen vorläufigen Gaspreis und eine vorläufige Regelung der Gasschulden einigen und die EU sollte der Ukraine finanzielle Unterstützung gewähren.

Einleitung

Gazprom verkauft zwei Drittel seiner Gasproduktion auf dem russischen Binnenmarkt zu Preisen, die vom Staatlichen Dienst für Tarife Russlands festgelegt werden. Sie decken nur gerade die laufenden Kosten der Gasförderung und des Gastransports und tragen daher nicht zur Finanzierung der hohen Investitionen des Unternehmens in Förderanlagen und Pipelines bei. Beim Export ins Ausland kann Gazprom seine Preise dagegen selbst bestimmen. Mit Ausnahme von GUS-Staaten, die wie Belarus ihre Gasinfrastruktur ganz oder wie Armenien teilweise an Gazprom übereignet haben und deswegen zu Vorzugspreisen beliefert werden, verlangt Gazprom außerhalb Russlands Preise, die deutlich über den russischen Inlandspreisen liegen. Sie werden auf intransparente Weise gebildet und gelten vielen Beobachtern als politisch motiviert. Seit Jahren liegen die Ukraine und Russland im Streit um den Gaspreis, der im Juni 2014 zur Einstellung der Gaslieferungen Gazproms an die Ukraine führte. Werden diese nicht rechtzeitig wieder aufgenommen, drohen im Winter nicht nur in der Ukraine Engpässe bei der Gasversorgung, sondern auch beim über die Ukraine laufenden Gastransit aus Russland, der von der rechtzeitigen Befüllung der ukrainischen Gasspeicher abhängt.

Der Streit um den Gaspreis für die Ukraine

Gazprom fordert von der Ukraine ab dem zweiten Vierteljahr 2014 einen Gaspreis von 485 US-Dollar pro 1000 m³, der gemäß dem im Januar 2009 abgeschlossenen Gasliefervertrag berechnet wird. EU-Energiekommissar Günther Oettinger hingegen nannte im Deutschlandfunk am 30.05.2014 diesen Preis »nicht marktgerecht, sondern eindeutig von der Politik bestimmt« und hielt eine Preisspanne zwischen 350 und 390 US-Dollar

für angemessen. Die Regierung der Ukraine sowie die ukrainische Gasgesellschaft Naftogaz Ukrainy vertreten die Auffassung, dass der Gaspreis aus Spotmarktpreisen auf europäischen Gas-Hubs (virtuellen Gashandelsplätzen) und unter Verminderung um die Transportkosten von der Ukraine nach Westeuropa abgeleitet werden soll. Alternativ dazu könne der Gaspreis aber auch in den Sommermonaten auf 320 US-Dollar und im Winter auf 380 US-Dollar festgelegt werden, was auf einen Durchschnittspreis von 340 US-Dollar hinausliefe. Russlands Regierung will der Ukraine durch den Verzicht des Staatshaushalts auf die Gasexportsteuer entgegenkommen, wodurch der Gaspreis von 485 auf 385 US-Dollar vermindert würde (s. Tabelle 1 auf S. 20). Diesen Vorschlag weist die Ukraine zurück, weil sie nicht einen Preisnachlass, sondern eine grundsätzlich neue Preiskalkulation vereinbaren will.

Die unterschiedlichen Auffassungen werden dadurch verursacht, dass Gazprom von dem noch bis Ende 2019 laufenden Gasliefervertrag ausgeht, während die Ukraine diesen als überholt betrachtet und auch Energiekommissar Oettinger die durch den Vertrag gegebene Rechtslage ignoriert. Die Diskussion wird dadurch erschwert, dass in der Ukraine – wie auch in vielen ost- und südosteuropäischen Ländern – kein ausgebildeter Markt für Importgas existiert, auf dem sich durch Angebot und Nachfrage einer Vielzahl von Marktteilnehmern ein allseits anerkannter »marktgerichteter« Preis bilden kann. Deswegen werden dort Surrogate zur Preisbestimmung benutzt. Gazprom leitete in dem 2009 mit Naftogaz Ukrainy abgeschlossenen Gasliefervertrag den Gaspreis von Preisen für Ölprodukte in Italien ab. Nach (heutiger) Meinung der Regierung der Ukraine solle man sich dagegen an westeuropäischen Spotmarktpreisen orientieren oder einen Durchschnitt

aus nicht näher bezeichneten Sommer- und Winterpreisen bilden. Energiekommissar Oettinger wiederum gewinnt seine Preisvorstellung für die Ukraine aus in der EU ermittelten Gasimportpreisen, die aus Gaslieferverträgen folgen, in denen sowohl Ölpreise als auch Gas-Spotmarktpreise berücksichtigt werden.

Die Preisformel in Gazproms Lieferverträgen

Gazprom benutzt in seinen Gaslieferverträgen eine Preisformel, die den Gaspreis nicht aus dem Angebot und der Nachfrage auf dem Gasmarkt, sondern aus den Preisen für Ölprodukte und damit vom Ölmarkt ableitet. Das Unternehmen beliefert seine europäischen Kunden – und die Ukraine seit 2009 – nach dem Vorbild der Lieferverträge, die von BP und Shell unter Beteiligung der niederländischen Regierung in den 1960er Jahren für die Vermarktung des Erdgases aus dem niederländischen Gasfeld Groningen formuliert wurden (Groningen-Modell) und die auch von den Gasgesellschaften Norwegens und Algeriens verwendet wurden. Ihre typischen Merkmale sind Laufzeiten bis zu 30 Jahren, die Verpflichtung zur Abnahme einer Mindestmenge (take or pay clause) sowie die »Anlegung« des Gaspreises an die Preise für konkurrierende, äquivalente Energieträger (anlegbarer Preis, Äquivalenzpreis). Da sich die Verfügbarkeit und die Preise der mit Erdgas konkurrierenden Energieträger (Schweröl, Heizöl, Kohle) je nach Absatzgebiet unterscheiden, kann Gazprom räumliche Preisdifferenzierung betreiben, indem es jeweils den seinen Gewinn maximierenden Preis fordert. Das in den Gaslieferverträgen ursprünglich ebenfalls enthaltene Verbot des Weiterverkaufs des Erdgases an andere Kunden als den Vertragspartner (destination clause) musste Gazprom aufgeben, seit die Binnenmarkttrichtlinien der EU es nicht mehr erlauben. Somit wird zwar der interregionale Handel mit Gasmengen unter Ausnutzung der Preisdifferenzen (Preisarbitrage) rechtlich ermöglicht, jedoch ist er durch die weitgehende technische Separierung der nationalen und subnationalen Gasmärkte beschränkt und es kann sich dennoch kein einheitlicher europäischer Gaspreis bilden.

Ausschlaggebend für den in Gazproms Gaslieferverträgen festgelegten Gasexportpreis, der quartalsweise berechnet wird, ist der bei Vertragsabschluss fixierte Basispreis (p_0). Er wird mit einem Eskalationsfaktor multipliziert, der die nach Vertragsabschluss eintretende Entwicklung von Schweröl und leichtem Heizöl in den vorausgehenden neun Monaten wiedergibt. Dieser Preistyp der Ölpreis-Eskalation gilt nicht nur für das aus Russland gelieferte Gas, sondern auch (freilich mit abnehmender Tendenz) für rund 40 Prozent des in Europa verbrauchten Erdgases, während für die Hälfte

der Gasimporte die Preise im Wege des Gas-zu-Gas-Wettbewerbs gebildet werden. Bei der Festlegung des Basispreises p_0 spielen die Transportentfernungen keine Rolle, was die kontraintuitive Folge hat, dass die Preise für Gas aus Russland in Deutschland und Frankreich deutlich niedriger sind als in den Ländern, die an Russland direkt angrenzen, denn ausschlaggebend für die im Basispreis zum Ausdruck kommende regionale Preisdifferenzierung sind nicht die Kosten, sondern die Konkurrenzsituation auf dem jeweiligen Absatzmarkt für Erdgas.

Gazproms Preise auf den europäischen Märkten

Ob Gazproms Preise tatsächlich der jeweiligen Konkurrenzsituation entsprechen, kann mit Hilfe von Daten für 2012 untersucht werden. Generell werden von den Gasexporteuren und ihren Kunden weder die Gaslieferverträge noch die aktuellen Gasexportpreise veröffentlicht. Nur ausnahmsweise wurden die im ersten Halbjahr 2012 für eine Reihe europäischer Länder geltenden Gasexportpreise Gazproms durch die Publikation in Iswestija vom 1. Februar 2013 bekannt. Als Indikator für die Wettbewerbslage auf dem Gasmarkt, die Einfluss auf den Umfang der räumlichen Preisdifferenzierung hat, kann der 2012 bestehende Anteil von Gas aus Russland am gesamten Energieverbrauch des jeweiligen Landes dienen. Wie Tabelle 2 auf S. 21 und ebenfalls Grafik 1 auf S. 20 erkennen lassen, ist der Zusammenhang zwischen dem Gasimportpreis und der Wettbewerbsituation jedoch nur schwach ausgeprägt. Die Empirie begründet somit Zweifel daran, dass Gazprom in seiner Preispolitik tatsächlich die Konkurrenzsituation auf dem jeweiligen Absatzmarkt berücksichtigt.

Einfluss auf den Importpreis kann allerdings auch die Verhandlungstaktik der Kunden Gazproms ausüben. Anders ist kaum erklärbar, dass im ersten Halbjahr 2012 Gazproms Erdgas in Polen am teuersten war, obwohl es dort nur den vergleichsweise geringen Anteil von acht Prozent am Primärenergieverbrauch des Landes hatte. Die politische Nähe der Staaten zu Russland dürfte dagegen keine ausschlaggebende Rolle gespielt haben, da hohe Gaspreise für Gas aus Russland im ersten Halbjahr 2012 ebenso sowohl in den Ländern bestanden, deren politische Beziehungen zu Russland als angespannt gelten (Polen, Litauen), als auch in Ländern, die historisch bedingt besonders gute Beziehungen zu Russland pflegen (Bulgarien und Griechenland). In Deutschland und Frankreich, deren Gasgesellschaften zusammen mit Gazprom an den Pipeline-Konsortien Nord Stream und South Stream beteiligt sind, können die niedrigen Gaspreise sowohl mit ihren guten Geschäftsbeziehungen zu Gazprom als auch mit den dort vorliegenden niedrigen Marktan-

teilen des aus Russland kommenden Gases am Energiemix erklärt werden.

Für die Ukraine fordert Gazprom, nachdem es die bis dahin geltenden Rabatte gekündigt hatte, ab April 2014 erstmals den vollen Gaspreis, der sich aus dem Gasliefervertrag ergibt, der im Januar 2009 nach Verhandlungen zwischen der damaligen Ministerpräsidentin Julia Timoschenko und dem damaligen Ministerpräsidenten Wladimir Putin zwischen Gazprom und Naftogaz Ukrainy abgeschlossenen worden war und der bis Ende 2019 läuft. Timoschenko hatte damals eigenmächtig den hohen Basispreis von 450 US-Dollar pro 1000 m³ vereinbart. Was sie dazu bewog, ist umstritten – angeblich erreichte sie damit, dass der undurchsichtige Gaszwischenhändler RosUkrEnergio aus dem Gasgeschäft in der Ukraine entfernt wurde.

Ein Einheitspreis für Gazproms Gas?

Um Gazproms Marktmacht auf den europäischen Gasmärkten zu brechen, haben Polens Ministerpräsident Donald Tusk und die EU-Kommission die Idee einer gesamteuropäischen Erdgas-Einkaufsorganisation (»Energieunion«) ins Spiel gebracht, die in Analogie zur seit 1960 bestehenden Euratom Supply Agency funktionieren soll. Sie soll anstelle der einzelnen Firmen und Regierungen als Gaskunde auftreten und dadurch einen einheitlichen Gaspreis durchsetzen. Die ähnliche Idee der Caspian Development Corporation war von der EU-Kommission bereits 2010 mit dem Ziel der Gewinnung Turkmenistans für die Belieferung des »südlichen Gaskorridors« entwickelt worden. Das ungelöste Grundproblem solcher Ansätze ist allerdings die fehlende Vereinbarkeit mit dem europäischen Wettbewerbsrecht. Das dürfte der Grund sein, warum die Idee der Energieunion in der EU mit Zurückhaltung aufgenommen und in der Ende Mai 2014 vorgelegten Energiesicherheitsstrategie der EU nur beiläufig erwähnt wurde.

Ein gangbarer Weg bestünde darin, dass Gazprom selbst auf seine Politik der regionalen Preisdifferenzierung verzichtet. An der Westgrenze Russlands könnte dann ein einheitlicher Preis gelten und auf dessen Grundlage könnten unter Berücksichtigung der Transportentfernung landesspezifische Basispreise ermittelt werden. Die Preisgestaltung Gazproms würde dadurch zwar transparenter und das Image des Unternehmens damit verbessert werden, aber ein derartiger Einheitspreis wäre für Gazprom mit Gewinneinbußen in Höhe von mehreren Milliarden Dollar pro Jahr verbunden. Denn die bislang durch relativ niedrige Gaspreise bevorzugten großen Kunden Gazproms in Deutschland, Italien, Frankreich und der Türkei würden auf einem Preis bestehen, der sie nicht schlechter als bisher stellt, und für Russlands Nachbarstaaten würden wegen der geringe-

ren Transportkosten noch niedrigere Preise gelten müssen. Bis Gazprom sich zu einer derartigen weitgehenden Änderung seiner Preispolitik bereifinden könnte, die nur mit Zustimmung von Gazproms westeuropäischen Kunden möglich wäre, ist nur mit einzelnen Revisionen der Gaslieferverträge zu rechnen, wobei Basispreise gesenkt und neben den Preisen für Ölprodukte auch Spotmarktpreise für Erdgas in die Preisformeln einbezogen werden.

Korrekturen der Gaspreise durch Verhandlungen und Klagen

Gegen das »Anlegen« des Gaspreises an die Preise für Ölerzeugnisse wurde aus Sicht der Wettbewerbstheorie vorgebracht, dass damit den Gasanbietern auf Marktmacht basierende Übergewinne ermöglicht werden. Unter dem Eindruck dieser Argumente ist in der EU diese Praxis inzwischen für den Erdgashandel innerhalb des Binnenmarktes untersagt, sie war bezüglich des Gasimports aber noch nie Gegenstand eines Verfahrens vor nationalen Kartellämtern oder der EU-Wettbewerbsbehörde. Erstmals hat der Wettbewerbskommissar der EU Joaquín Almunia im September 2012 die Überprüfung der Preispolitik Gazproms in den ostmitteleuropäischen EU-Ländern angestrengt. Voraussichtlich wird dieses sich nur auf die EU beschränkende Antitrustverfahren keine grundsätzliche Versagung des Preismodells Gazproms zur Folge haben, sondern fordern, dass in den Preisformeln neben Heizölpreisen auch Spotmarktpreise für Erdgas einbezogen werden.

Für den Fall grundlegender Änderungen der Marktverhältnisse sehen die Gasimportverträge Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien und, wenn diese ergebnislos bleiben, die Klagemöglichkeit vor internationalen Schiedsgerichten vor. Derartige Verhandlungen und Klagen haben seit 2009 in Dutzenden Fällen die Revision von Gazproms Lieferverträgen zur Folge gehabt. Preisreduktionen zwischen 15 und 20 Prozent erreichten in Deutschland unter anderen die Unternehmen E.ON, RWE und Wingas, in Polen die PGNiG, in Frankreich die GdF Suez, in der Slowakei die SPP, in Italien die Sinergie Italiana, in Österreich die Handelstochter von OMV Ecomgas und in Griechenland die Depa.

Ein vorläufiger Gaspreis für die Ukraine

Auch Naftogaz Ukrainy kann mit Verweis auf zunehmende, preisgünstige Gaslieferungen aus Polen, Ungarn und der Slowakei und die dadurch bewirkte Veränderung der Wettbewerbslage von Gazprom eine Abänderung des Gasliefervertrags von 2009 verlangen. Die diesbezügliche im Juni 2014 von Naftogaz Ukrainy vor dem Stockholmer Schiedsgericht angestrebte Klage gegen Gazproms Preisforderung dürfte eine Preisre-

duktion im Rahmen der bereits von anderen europäischen Gasimporteuren erzielten Ergebnisse erbringen, nämlich die Reduktion des von Gazprom geforderten Preises um 20 Prozent auf rund 390 US-Dollar und damit auf einen Betrag, der von Russlands Regierung bereits angeboten worden war. Damit ist allerdings erst nach einer Verhandlungsdauer von mindestens einem Jahr zu rechnen und damit zu spät für die Wiederaufnahme der Belieferung der Ukraine durch Gazprom vor dem Winter 2014/15. Doch können die Kontrahenten nach gängiger Praxis das im Schiedsgerichtsverfahren zu erwartende Resultat durch eine vorläufige Einigung vorwegnehmen. Weil das Stockholmer Schiedsgericht das Preisverfahren mit der von Gazprom eingereichten Klage auf Bezahlung der Gasschulden zusammengezogen hat, müsste sich die Ukraine ebenfalls zu einer vorläufigen Regelung ihrer Schulden für geliefertes, aber nicht bezahltes Gas aus den Jahren 2013 und 2014 (nach Gazproms Rechnung 5,3 Milliarden US-Dollar – Stand 16.09.2014) bereitfinden, die der zu erwartenden Preisentscheidung des Schiedsgerichts entspricht. Um der ukrainischen Regierung eine derartige Verhandlungs-

lösung zu erleichtern, sollten die EU-Länder im eigenen Interesse der Ukraine finanzielle Hilfen gewähren sowie Garantien für die Schuldenrückzahlung übernehmen. Wenn die Ukraine in den anstehenden Gesprächen der Energieminister Russlands, der Ukraine und der EU-Vertreter jedoch auf einem Gaspreis beharrt, der weit unter der zu erwartenden Vorgabe des Schiedsgerichts liegt, wird es keine Einigung geben. Dann wird im Februar 2015 in der Ukraine das Gas knapp werden, weil die zu erwartenden Gasimporte aus Ungarn, Polen und der Slowakei sowie die Entnahme aus den ukrainischen Gasspeichern den Ausfall der Lieferungen aus Russland nicht ausgleichen können (s. Tabelle 3 auf S. 21). Aber auch in den westlichen Nachbarstaaten der Ukraine, für die im Winter zusätzlich zu den Transitlieferungen das in der Ukraine gespeicherte Gas benötigt wird, wird es dann zu Engpässen bei der Gasversorgung kommen. Und ohne Gas aus Russland werden im Sommer 2015 die Gasspeicher in der Ukraine kaum ausreichend gefüllt werden können und die nächste Gas-krise vorprogrammiert sein. Die Preisfrage bleibt daher auf der Tagesordnung.

Über den Autor

Dr. Roland Götz hat sich am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) in Köln und bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin mit der Sowjetwirtschaft und der Wirtschaft Russlands beschäftigt.

Lesetipps

- Heiko Pleines: Der ukrainische Erdgaskonflikt 2014. Streitpunkte, Verhandlungen und Perspektiven für die Ukraine, Ukraineanalysen Nr. 134, S. 2–6, <<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen134.pdf>>.
- Roland Götz: Zwischen Angst und Größenwahn. Gas und Öl als politisches Druckmittel, in: Osteuropa, 5–6/2014, S. 277–292.
- Georg Zachmann: Can Ukraine secure enough gas for the winter? A scenario analysis. Berlin, Kyiv 2014, <http://www.beratergruppe-ukraine.de/download/TN/TN_05_2014_en.pdf>.
- Anthony Melling: Natural Gas Pricing and its Future. Europe as the Battleground. Washington et al. 2010, <http://carnegieendowment.org/files/gas_pricing_europe.pdf>.
- Karel Svoboda: Business as Usual? Gazprom's Pricing Policy Toward the Commonwealth of Independent States, in: Problems of Post-Communism, 6/2011, S. 21–35, <http://www.academia.edu/4431315/Gazproms_Pricing_Policy_towards_the_CIS>.
- Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom LLP: The Tymoshenko Case. Kiev 2012, <<http://www.minjust.gov.ua/file/24353>>.
- Nikolò Sartori: The European Commission vs. Gazprom. An Issue of Fair Competition or a Foreign Policy Quarrel? Rom 2013 (= IAI Working Papers 13), <<http://www.iai.it/>>.