



Kurzanalysen und Informationen

Nr. 8 Juli 2003

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Turkmenistans Gassektor: Keine Marktwirtschaft, aber Tauwetter

Venjamin GINZBURG und Manuela TROSCHKE

Der Gassektor Turkmenistans ist ungeachtet organisatorischer Änderungen und Umbenennungen nach wie vor vollständig im Staatsbesitz. Die „starke Hand des Staates“ ist daher im Energiesektor nicht auf Infrastrukturmaßnahmen und gesetzgeberische Akte beschränkt, sondern reicht bis zur diskretionären Einflussnahme auf sämtliche Entscheidungen innerhalb der Unternehmen. Förderlich war dies dem Land bisher nicht, denn seit dem Zerfall der UdSSR befindet sich Turkmenistan in einer absurden wirtschaftlichen Situation: Das Land, das über große Gasreserven und Erdöl verfügt, ist zur Entwicklung seiner Volkswirtschaft auf ausländische Kredite angewiesen und dem Ausland gegenüber mit schätzungsweise rund 2,5 Mrd. USD (rund 80 % seines BIP) verschuldet. Diese Situation könnte sich in den nächsten Jahren entscheidend verbessern: Im April 2003 wurde nach jahrelangen Streitigkeiten mit Russland endlich ein langfristiges Lieferabkommen für turkmenisches Erdgas geschlossen, das schon als „Gasabkommen des Jahrhunderts“ gefeiert wurde. Die neuen Kontrakte bringen es mit sich, dass das bisherige maximale Produktionsvolumen Turkmenistans von 65 Mrd. cbm bis zum Jahr 2009 verdoppelt werden muss, wenn die Strategie der Exportdiversifikation eingehalten werden soll. Die Frage ist, ob die Unternehmen und die Infrastruktur für eine Expansion dieser Größenordnung ausreichend vorbereitet sind.*

Der Gassektor Turkmenistans - Spielball der Politik

Finanzierung: Der Gassektor benötigt für seine Restrukturierung und den Bau neuer Pipelines nach turkmenischen Angaben rund 25 Mrd. USD. Eine Möglichkeit zur Fremdfinanzierung besteht für die Unternehmen nicht. In dem de facto noch planwirtschaftlich organisierten Staat gibt es weder unabhängige Banken, noch Sekundärmärkte. Der Zufluss ausländischen Kapitals wurde blockiert statt gefördert. Aufgrund der unberechenbaren Politik der turkmenischen Führung gegenüber ausländischen Investoren erreichten die gesamten Direktinvestitionen im

Durchschnitt der letzten Jahre nur 130 Mio. USD, gegenüber mehr als 1 Mrd. USD beispielsweise in Kasachstan. Diese flossen zudem primär dem Ölsektor zu. Die Möglichkeit der Eigenfinanzierung aus dem Exportgeschäft ist stark eingeschränkt. Den Vorgaben der politischen Führung folgend wurden verschiedene GUS-Staaten auch dann noch weiter beliefert, als sich immer mehr Forderungen anhäuften, deren Rückzahlung höchst ungewiss ist. Ende 2001 belief sich die ausstehende Summe auf rund 1 Mrd. USD. Seit 2002 zahlt der größte Schuldner, die Ukraine, zwar pünktlich für seine Lieferungen. Der Abbau des Schuldenstandes (2001: 412 Mio. USD; 2003: 281 Mio. USD) geht jedoch, genau wie beim zweitgrößten Schuldner Georgien (2001: 341 Mio. USD; 2003: 298 Mio. USD), nur langsam voran und erfolgt grossteils über Barter-Geschäfte. Nur ein Teil der in dieser Form gelieferten Güter ist unmit-

* Die vorliegende Analyse entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojektes: „Zwischen Russland und China: Reformmodelle und Governance in Zentralsasien“.

telbar für die Gasindustrie nutzbar. Im Inlandsgeschäft fallen keine Gewinne an, da die inländischen Haushalte nach wie vor kostenlos und die Industrie zu extrem niedrigen Tarifen (etwa 1 USD/1.000 cbm) beliefert werden müssen.

Preispolitik: Die Gründe für die Misere des Gassektors werden von Turkmenistan zumeist pauschal Russland zugeschoben, obwohl dies allenfalls für die schlechte Einnahmesituation aus den Exporten zutreffend ist. In der Tat hat Russland sein Exportmonopol für turkmenisches Gas nicht nur ökonomisch, d.h. bei Transporttarifen und Abnahmepreisen, geschickt genutzt, sondern auch wiederholt für aussenpolitische Zwecke eingesetzt. Allerdings hat auch der turkmenische Staatspräsident Nijasov selbst, möglicherweise auch getrieben durch seine Politik der „positiven Neutralität“, längerfristige verbindliche Abkommen im Energiesektor mit dem Preisargument immer wieder blockiert. Solche Abkommen werden als Staatsverträge geschlossen, und die Unternehmen auf turkmenischer Seite (und zumindest bis 2000 auch auf russischer Seite) haben darauf de facto keinen Einfluss. Die turkmenischen Unternehmen gerieten dabei nicht nur in die Mühlen der russischen und turkmenischen Aussenpolitik, sondern auch in einen Machtkampf zwischen der russischen GAZPROM und der in den USA registrierten, unter russischer Leitung stehenden Handelsgesellschaft ITERA um die Belieferung der Ukraine und anderer GUS-Staaten. Um ITERA aus dem turkmenischen Markt zu drängen, nutzte GAZPROM ihr Transportmonopol; der verlangte Tarif von 1,75 USD/1.000 cbm auf 100 km orientierte sich dabei nicht an den Betriebskosten, sondern an dem Preis, den die Ukraine ihrerseits von GAZPROM für den Transit nach Westeuropa verlangte. Bei über 2.000 km Distanz spielt die Differenz zu dem international üblichen Durchschnitt von etwa 1 USD/1.000 cbm eine erhebliche Rolle.

Ähnliches gilt für den Aufkaufpreis. Der als angemessen angesehene Aufkaufpreis für turkmenisches Gas wurde von GAZPROM zu verschiedenen Zeitpunkten verschieden angesiedelt: 1997/98 waren es 32-36 USD/1.000cbm, 2002, als der Streit mit ITERA eskalierte, wurden nur noch 20-22 USD geboten. Turkmenistan bestand dagegen auf 44-45 USD. Ob der von GAZPROM gebotene Preis tatsächlich „zu niedrig“ war, kann nicht direkt beantwortet werden, da die Gestehungskosten turkmenischer Gasproduzenten nicht bekannt sind. Schätzungen reichen von 18 USD/1.000 cbm (Weltbank) bis zu 20-35 USD (turkmenische

Quellen). Das indirekte Rückrechnen vom Absatzpreis aus versagt, wenn sowohl Tarife als auch Preise politisch gesetzt werden. Ob die Unternehmen ihre Produktionskosten plus Abschreibungen plus Explorationskosten decken können, ist daher unklar.

Absatzmärkte: Auch was den Umfang und die Destination der Gasexporte anbelangt, sind die Unternehmen nicht nur von der nationalen, sondern auch von der internationalen Politik abhängig. Im Jahr 2003 läuft der Gasexport in drei Richtungen: 36 Mrd. cbm gehen zu einem offiziellen Preis von 42 USD/1.000 cbm in die Ukraine. Rund 10 Mrd. cbm erhält zum selben Preis ITERA zum Weiterverkauf an andere GUS-Staaten. Die Ukraine und ITERA, die einige Jahre nur 30% der Zahlungen in Valuta, und 70% auf Barterbasis leisteten, zahlen jetzt vertragsgemäss immerhin 50% in Valuta. An den Iran sollen 6,5 Mrd. cbm verkauft werden. Die Zahlungskonditionen sind derzeit im Iran-Geschäft am Besten: Hier wird die gesamte Summe in Valuta beglichen.

Der Iran war 1998 der einzige Abnehmer turkmenischen Erdgases und bietet weitere von Russland unabhängige Exportchancen. Bis 2012 soll das Volumen auf 12 Mrd. cbm verdoppelt werden. Wenn der Iran, der selbst Gasexporteur ist, seine aktuellen Pläne zum Bau einer Pipeline in die Türkei umsetzen kann, bietet sich eine echte Alternative zu den westlichen Märkten. Ob diese Pipeline Realität wird, dürfte aber ähnlich wie bei den vorgeschlagenen Ölpipelines durch den Iran von zahlreichen außerökonomischen Faktoren, insbesondere der Iran-Politik der USA, abhängen. Dasselbe gilt für den EU-Vorschlag, die Energieversorgung Armeniens von der Atomkraft unabhängig zu machen und durch den Bau einer Gaspipeline Turkmenistan-Iran-Armenien zu sichern.

Realistischer als der weitere Ausbau der iranische Route werden von der turkmenischen Führung die weiter fortgeschrittenen Pläne zum Bau der Pipeline Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan (und eventuell Indien) bewertet. Die geplante Kapazität von 30 Mrd. cbm würde eine weitere Alternative zur Westrichtung eröffnen. Problematisch an diesem Projekt ist weniger die aussenpolitische Grosswetterlage, als die politische Instabilität in den Transitstaaten selbst. Insofern muss das Ende Dezember zwischen den drei Staaten geschlossene Grundsatzabkommen vorsichtig bewertet werden. Nach bisherigem Stand soll allerdings schon im Jahr 2004 mit dem Bau begonnen werden. Planungssicherheit für die Unternehmen können die seit Jahren diskutierten Varianten alle nicht vermitteln.

Tauwetter: Das Russisch-Turkmenische Gasabkommen vom 10. April 2003

Gründe: Staatsinterventionismus, aussenpolitische Doktrin und fehlende Absatzmärkte entzogen die turkmenische Gasindustrie der Möglichkeit, aber auch der Notwendigkeit, längerfristige Planungen vorzunehmen und weitere Kapazitäten zu entwickeln. Damit hat sich die turkmenische Führung möglicherweise selbst ein Bein gestellt, denn beginnend mit dem Jahr 2000 zeichnete sich eine Aufweichung der verhärteten Position Russlands ab. Auf der einen Seite hatte Russland seit dem Führungswechsel den zentralasiatischen Staaten gegenüber seinen aussenpolitischen Kurs geändert. Darüber hinaus sieht es zunehmend Schwierigkeiten mit der Erfüllung seiner eigenen Exportverpflichtungen. Auf der anderen Seite muss sich auch die turkmenische Führung den ökonomischen Realitäten stellen, denn ohne ausländische Hilfe kommt die Entwicklung offenbar nicht voran. So hat Turkmenistan, das innerhalb der UdSSR die Rolle eines Rohstofflieferanten hatte, aus dieser Position noch nicht herausgefunden. Trotz hoher offizieller Wachstumsraten und einer Verdoppelung der Löhne und Gehälter im Februar 2003 liegt das Durchschnittseinkommen von 1,7 Mio. Manat, legt man den Schwarzmarktkurs von derzeit 28.500 Manat/USD zu Grunde, bei nur 60 USD, die maximale Rente beträgt trotz der jüngsten Anhebung vom Mai auf 800.000 Manat nur 12 USD. Damit befindet sich Turkmenistan hinsichtlich des Lebensstandards im Status eines Entwicklungslandes. So brachte das Jahr 2003 trotz zahlreicher skeptischer Stimmen den endgültigen Durchbruch in den Verhandlungen mit Russland und leitete die gesicherte Rückkehr turkmenischer Produzenten an die Exportmärkte ein.

Inhalte: Das im April zwischen Russland und Turkmenistan geschlossene Gasabkommen hat eine Laufzeit von 25 Jahren und sieht rasant wachsende Exportvolumina Turkmenistans vor. Die russische GASEXPORT, eine 100%-tige GAZPROM-Tochter, soll dem Kontrakt zufolge im Jahr 2004 5-6 Mrd., im Jahr 2005 6-7 Mrd., und im Jahr 2006 10 Mrd. cbm Erdgas erhalten. Der Preis soll in diesem Zeitraum ab Grenze Turkmenistan/Usbekistan bzw. Turkmenistan/Kasachstan 44 USD betragen. Dabei soll allerdings wieder nur die Hälfte der Summe in Valuta bezahlt werden, der Rest wird in Form von Ausrüstung und Waren beglichen. Ab dem Jahr 2007 steigen die Exportvolumina dann drastisch an: 2007 sollen 60-70 Mrd. cbm, 2008 dann 63-

83 Mrd. cbm, und ab 2009 bis 2029 rund 70-80 Mrd. cbm jährlich geliefert werden. Allerdings wurden für diesen Zeitraum noch keine Preisvereinbarungen getroffen. Festgelegt wurde nur, daß der gesamte Preis ab 2009 in Valuta gezahlt werden soll. Kryptisch bleibt die Formulierung bezüglich der Preisbildung: Sie soll sich an den langfristigen Lieferverträgen von GASEXPORT auf den europäischen Märkten und damit an „internationalen Preisen“ orientieren. Einige Beobachter beurteilen das Abkommen aufgrund dieser schwammigen Formulierung als eine Ansammlung von Absichtserklärungen. Der kritische Punkt ist aber in den vereinbarten Liefervolumina zu sehen.

Kann Turkmenistan alle Verpflichtungen einhalten?

Kapazitäten: In den letzten Monaten hat sich aufgrund des russisch-turkmenischen Abkommens die Situation für turkmenische Gasproduzenten entschieden verbessert, da sie eine längerfristige und einigermaßen gesicherte Planung vornehmen können. Fraglich ist allerdings, ob die Betriebe eine derart schnelle und drastische Ausweitung ihrer Produktionskapazitäten leisten können. Wenn Turkmenistan neben der Belieferung des russischen Marktes seine bisherigen Exportvolumina aufrecht erhalten will, muss das derzeitige Produktionsvolumen schon innerhalb von 6 Jahren um gut 50% gesteigert werden. Turkmenische Experten versichern einstimmig, dass ein Exportvolumen von bis zu 100 Mrd. cbm pro Jahr für Turkmenistan kein Problem darstellt. Statistik und Vertragstext lassen hier allerdings Zweifel aufkommen.

Die derzeit in Turkmenistan vorhandenen Produktionskapazitäten erlauben es, die Gasförderung Turkmenistans bei 60-70 Mrd. cbm jährlich zu halten. Im Jahr 2002 belief sich das Produktionsvolumen nach offiziellen Angaben auf 53 Mrd. cbm, von denen 41 Mrd. cbm in den Export gingen. Berücksichtigt man den relativ konstanten Eigenverbrauch von 10 Mrd. cbm, so müsste die Produktion 2003 mit 65-70 Mrd. cbm wieder das Niveau von 1990 erreichen. In diesem Rahmen liegt auch die staatliche Produktionsplanung, die für 2003 einen Anstieg der Förderung um 26% auf 67,6 Mrd. cbm vorsieht. Damit arbeiten die Betriebe aber an ihrer bisherigen Kapazitätsgrenze. Schon im ersten Quartal wurde die Planung nicht eingehalten, denn der Output stieg im Vergleich zum Vorjahreszeitraum nur um 10%. In den ersten fünf Monaten des Jahres verlangsamte sich das Wachstum auf 9,4%.

Die größten Gasvorkommen, die derzeit bis zu 80% des Exportgases liefern, sind um Dauletabad nahe der iranischen Grenze konzentriert. Die Förderung dort wurde erst 1983 und 1984 begonnen, die Anlagen sind also physisch nicht veraltet. Allerdings wurde schon zu Sowjetzeiten nicht das geplante Produktionsvolumen erreicht, da die Region tektonisch schwierig und das Erdgas in hohem Masse verunreinigt ist. Auf diesen Standort richten sich die aktuellen Bemühungen um die Modernisierung der Förderung und technischen Aufbereitung. Anfang 2002 wurde dort eine neue Komprimierungsanlage auf höchstem technischen Niveau in Betrieb genommen, die eine Kapazität von bis zu 19 Mrd. cbm im Jahr hat und eine effizientere Förderung ermöglicht. Eine weitere neue Anlage, die 20 Mrd. cbm Erdgas jährlich aufbereiten und reinigen kann, wurde kürzlich in Betrieb genommen und bringt die Qualität des Gases auf internationalen Standard. Für die weitere Sicherung der Exporte müssen aber neue Lagerstätten erschlossen werden, deren Exploration bisher vernachlässigt wurde. Einen kritischen Faktor stellt die veraltete Transportinfrastruktur im Land dar, die mit hohen Verlusten arbeitet und die letzten Jahre nicht mit dem vorgesehenen Druck betrieben werden musste.

Für die Exporte muss auch die Kapazität der grossen Pipelines erhöht werden. Die derzeitige Kapazität der Leitung nach Russland über Kasachstan liegt bei 45-48 Mrd. cbm jährlich. Sie müsste modernisiert, erweitert, und mit neuen Leitungen ergänzt werden. Da Turkmenistan diese Probleme allein nicht bewältigen kann, sieht das Abkommen einen weit gespannten Rahmen der russisch-turkmenischen Zusammenarbeit im Bereich der Erkundung und Erschließung von Lagerstätten, sowie der Modernisierung und des Neubaus von Pipelines vor. Zu diesem Punkt beinhaltet das zwischenstaatliche Abkommen allerdings in der Tat wenig Konkretes. In „nächster Zukunft“ erst sollen konkrete Vorschläge der beteiligten Unternehmen vorgelegt werden. Laut GAZPROM soll mit der Modernisierung der bisherigen Leitung Mitte 2004 begonnen werden, allerdings liegt noch nicht einmal eine Machbarkeitsstudie vor.

Besorgte Ukraine: Zweifel an den Exportkapazitäten Turkmenistans hat offenbar auch die Ukraine. Das russisch-turkmenische Gasabkommen hat dort große Besorgnis hervorgerufen. Die Ukraine bezieht 2006, dem letzten Laufjahr des ukrainisch-turkmenischen Abkommens mit 50-60 Mrd. cbm dieselbe Menge, die ab 2007 im russisch-turkmenischen Abkommen fixiert ist. Dass schon in vier Jahren 100 Mrd. cbm exportiert werden können, ist mehr als unwahrscheinlich. Alles deu-

tet daher auf eine Reduktion des Umfangs direkter Lieferungen an die Ukraine hin. Der Bezug turkmenischen Erdgases über GAZPROM kann aber Preissteigerungen für die Ukraine bedeuten, und stellt die vormalige Monopolstellung Russlands auf dem ukrainischen Markt wieder her. Ausserdem ist die Liefersicherheit der Ukraine gefährdet, wenn turkmenisches Erdgas durch neue Pipelines auch auf die Westmärkte gelangen kann. Bereits am 11.4., also einen Tag nach dem „Gasabkommen des Jahrhunderts“ führte der ukrainische Präsident in Turkmenistan zu diesem Thema Gespräche mit Präsident Nijasov. Die offizielle Verlautbarung Turkmenistans hierzu blieb allerdings sehr vage und deutete nur an, daß die ukrainischen Interessen mit den Bedürfnissen des russischen Marktes „verbunden“ würden.

Darüber hinaus wurde die Absicht erklärt, unter Beteiligung Russlands die Transportkapazitäten in Richtung Ukraine zu erhöhen. Dies soll durch den Bau einer rund 1.070 km langen Gaspipeline entlang des Ostufers des Kaspischen Meeres gewährleistet werden, die zusätzlich rund 30-40 Mrd. cbm turkmenisches Gases jährlich durch Kasachstan nach Russland und weiter in die Ukraine leiten kann. Die Baukosten werden mit 1 Mrd. USD veranschlagt, der Baubeginn soll 2007 erfolgen. Allerdings scheinen auch diese Pläne auf Schwierigkeiten auf politischer Ebene zu stossen. Auf dem informellen GUS-Gipfeltreffen im Rahmen der 300-Jahr-Feiern in St. Petersburg sollte eigentlich eine Konkretisierung dieses Vorhabens erfolgen. Hier spricht nur das Schweigen Bände, denn entgegen dieser Ankündigung gab es von keiner Seite eine offizielle Verlautbarung zu diesem Thema.

Fazit: Verlorene Jahre

Die Gasindustrie Turkmenistans kann noch immer keine eigenständigen unternehmerischen Entscheidungen treffen. Sie bleibt mangels eigener Finanzierungsmöglichkeiten von der staatlichen Investitionspolitik abhängig. Diese hat den Gassektor jahrelang zur Alimentierung anderer Sektoren genutzt, und auch die angehäuften Forderungen gegenüber anderen GUS-Staaten beruhen auf politischer Intervention. Ob der Sektor im Verbund mit Russlands GAZPROM besser gefahren wäre, bleibt eine hypothetische Frage. Auf den ersten Blick hat Präsident Nijasovs harte Haltung bei den Preisvorstellungen im Export den Unternehmen einen guten Dienst geleistet, da nun ein höherer Preis erzielt werden kann. Andererseits können erst jetzt die Aufgaben in Angriff genommen werden, mit denen man schon vor zehn Jahren mit demselben Partner hätte beginnen können.