

# ÖLPREIS UND GEOPOLITIK: GEWINNER UND VERLIERER

Zwischen 2004 und 2008 stieg der Erdölpreis auf bis 147 USD pro Barrel an. Die Produzentenstaaten erzielten hohe Gewinne, welche politische Stabilität im In- und Einflussnahme im Ausland ermöglichten. Der Preiszerfall ab Mitte 2008 führte in diesen Staaten anders als bisweilen erwartet nicht zu politischen Umwälzungen, da die Auswirkungen dank kurzfristiger Kompensationsstrategien abgefedert werden konnten. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Märkte volatil bleiben und sowohl Produzenten- als auch Konsumentenstaaten den damit verbundenen politischen Risiken weiterhin ausgeliefert bleiben werden.



Venezuela und China intensivieren ihre Kooperation im Erdölsektor: Hugo Chavez während seines Besuchs in Peking, 24. September 2008. *Reuters/Ho New*

Zum Jahreswechsel 2008/09 sahen die Aussichten für die Regierungen zahlreicher Erdölstaaten düster aus. Der Ölpreis war innerhalb von sechs Monaten von 147 USD auf unter 40 USD pro Barrel (USD/B) gesunken. Dies führte in den Staaten am Persischen Golf, aber auch in Ländern wie Venezuela und Russland, zu teils erheblichen finanziellen Engpässen. Bisher hatte der hohe Ölpreis politische Stabilität und wirtschaftliches Wachstum im Inland sowie Einfluss im Ausland garantiert. Nun stand die Frage im Raum, ob der Zerfall des Ölpreises politische Opfer fordern würde.

Doch bis jetzt erwiesen sich die kurzfristigen politischen Auswirkungen des Preissturzes als begrenzt und die Regime von Caracas über Teheran bis Moskau als stabil. Dies hing zum einen damit zusammen, dass es der Organisation erdölexportierender

Länder (OPEC) gelang, durch eine Reduktion der Fördermenge die Preise wieder zu stabilisieren. Zum anderen implementierten die Regierungen in den Produzentenstaaten kurzfristig ausgerichtete Kompensationsmassnahmen, die einerseits auf eine Entlastung des Budgets, andererseits aber auch auf ihre eigene Machterhaltung abzielten. Deutlich kam in der Krise jedoch die Verwundbarkeit dieser Regime zum Ausdruck, die es verpasst hatten, wirtschaftliche und politische Reformen durchzuführen, welche ihre Abhängigkeit vom Ölexport reduziert hätten. Wie lange diese Regierungen ohne einen Preisanstieg politisch noch hätten überleben können, bleibt offen. Doch gerade als sich die finanzpolitische Schlinge immer enger zuzog, stiegen die Preise wieder leicht an und pendelten sich zwischen 65 und 75 USD/B ein. Damit stabilisierte sich die politische Situation. Auch finanziell dürften

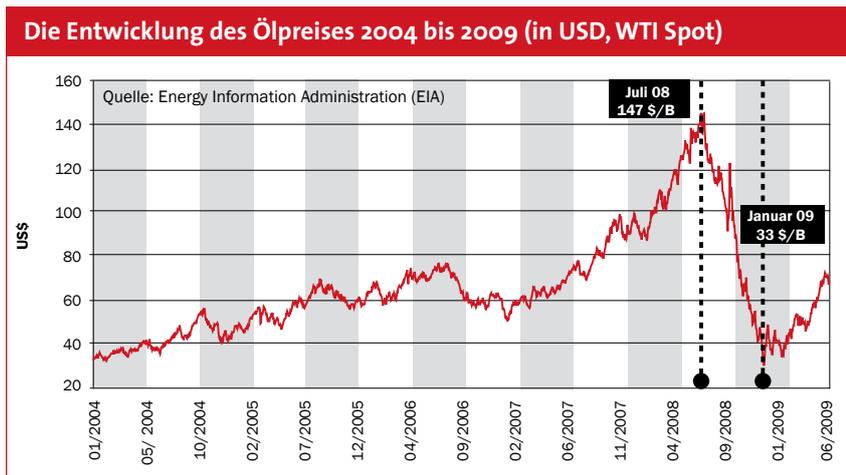
die Produzentenstaaten Ende 2009 wieder besser aufgestellt sein als zu Jahresbeginn.

Es ist schwierig, aus diesen Entwicklungen allgemeingültige Schlüsse für alle erdölproduzierenden Länder abzuleiten. Deren Interessen sind verschieden und sie verfügen über unterschiedliche Währungsreserven und politische Kapazitäten, um die Krise zu bewältigen. Dennoch lassen sich gewisse generelle Aussagen machen: Welche Staaten zu den Gewinnern und welche zu den Verlierern zählen, hängt erstens davon ab, wie vorausschauend die Einnahmen in der Vergangenheit investiert wurden. Zweitens dürften die meisten Produzentenstaaten versuchen, ihre strategischen Vorteile durch einen verschärften Ressourcennationalismus und ein Zurückhalten der Reserven abzusichern. Und drittens hat sich gezeigt, dass der Einfluss, den politische Risiken auf die Preisentwicklung haben, von der Anspanntheit der Marktsituation abhängt.

Die Kernfrage lautet jedoch, ob die strukturellen Faktoren, die ab 2004 zur Preissteigerung geführt hatten, erneut ins Spiel kommen werden, sobald die Nachfrage nach Öl wieder steigt. Wann genau die Voraussetzungen dafür gegeben sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht prognostiziert werden. Eines lässt sich jedoch mit Gewissheit sagen: Die Verbraucherstaaten müssen damit rechnen, dass neben dem Preis weiterhin auch die Politik den Markt mitbestimmen wird.

## Politisches Risiko und Preisentwicklung 2004 bis 2008

Der Ölpreisanstieg zwischen 2004 und 2008 wurde wie frühere Preisspitzen (1973,



1979/80, 1990) durch ein angespanntes Angebots-Nachfrage-Verhältnis im Kontext eines anhaltenden Wirtschaftswachstums ausgelöst. Hinzu kam die stark wachsende Nachfrage aus Asien, insbesondere aus China. Verschärfend wirkten sich politische Risiken aus. Spekulanten nutzten jede geopolitische Unstimmigkeit, um die Preise in die Höhe zu treiben, waren es nun die internen Konflikte in Nigeria und im Irak, die vertraglichen Unsicherheiten in Zentralasien und Russland oder die Spannungen zwischen Venezuela und Kolumbien. Im Juli 2008 näherte sich der Ölpreis der Marke von 150 USD. Investmentbanken hielten einen Anstieg auf 200 USD/B für möglich.

Selbst bei den gemäßigten Vertretern innerhalb der OPEC wuchs in dieser Phase die Zuversicht, dass die Nachfrage konstant bleiben würde. Die Gewinne schnellten in die Höhe. In der ersten Jahreshälfte 2008 nahm die OPEC gleichviel ein wie im gesamten Jahr 2007. In nur sechs Monaten flossen 645 Mrd. USD in die Staatsfonds. Der Golf-Kooperationsrat (GCC) nahm von 2002 bis 2007 1,7 Billionen USD ein. Die Währungsreserven im Nahen Osten wuchsen auf 2500 Mrd. USD an. In der Folge gingen die OPEC-Staaten 2008 in ihrer Budgetplanung von einem Ölpreis von durchschnittlich über 80 USD/B aus. Die Abhängigkeit von Ländern wie Iran, Venezuela, Russland, Nigeria oder Libyen und in geringerem Masse der GCC-Staaten von einem hohen Ölpreis stieg stark an.

**Finanzielle Potenz als politisches Kapital**

Die Regierungen der Produzentenstaaten setzten ihre Einkünfte aus dem Ölgeschäft zur Gewährleistung der politischen Stabilität im Inland, zur Aufrechterhaltung ihres Einflusses im Ausland und zur Erreichung ihrer wirtschaftlichen Wachstumsprognosen ein.

Iran kalkulierte mit einem Preis von 95 USD/B und versuchte, die hohen Einnahmen in politischen Einfluss im Ausland umzumünzen. Dies manifestierte sich im Angebot, die Schiiten im Irak kostenlos mit Strom zu versorgen, in der Spende von ca. 1 Mrd. USD an den Libanon (Hisbollah) oder in den Zuwendungen an die Hamas in den palästinensischen Gebieten. Auch in Iran selbst stiegen die Ausgaben. Da 80% der staatlichen Einnahmen aus dem Energiesektor stammen, konnte es sich Ahmadinejad erlauben, die Inflationsrate auf 30% ansteigen zu lassen und 12% des Bruttoinlandsprodukts für Energiesubventionen auszugeben. Die wirtschaftlichen Sanktionen im Zusammenhang mit dem Nuklearprogramm zeigten vor diesem Hintergrund kaum Wirkung.

Der venezolanische Präsident Chavez orientierte sich ebenfalls an einem Preis von 95 USD/B. Mit den Einnahmen forcierte er seine «Bolivarische Revolution». Dazu gehörte der Versuch zur Bildung eines anti-amerikanischen Blocks in Lateinamerika. Die Mitglieder erhielten von Venezuela täglich insgesamt rund 300'000 Barrel Erdöl zu äusserst günstigen Konditionen. Dies entsprach Subventionsleistungen von ca. 1,7 Mrd. USD pro Jahr. Hinzu kamen insgesamt rund 17 Mrd. USD zur Unterstützung von Morales in Bolivien, von Ortega in Nicaragua und der Nationalen Befreiungsfront FMLN in El Salvador.

In Russland nutzte Medvedev die Rohstoffe als politisches Instrument, um den verlorenen russischen Einfluss wettzumachen. Der Kreml ging von einem Barrelpreis von 70 USD aus. Moskau trat gegenüber dem Westen immer selbstbewusster auf, was sich z.B. bei den Debatten über eine US-Raketenabwehr zeigte. Selbst die GCC-Länder begannen, mit einem Preis von über 50 USD/B zu kalkulieren und die Erlöse zugunsten einer ökonomischen Diversifizierung einzusetzen.

Und der Irak konnte mit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau beginnen, als die Erdöleinnahmen zu fließen begannen. Die Produzentenstaaten beschäftigten sich in der Folge weniger mit einem möglichen Einbruch der Nachfrage als mit der Frage, wie mit der Inflation umgegangen werden sollte. Diese stieg im Mai 2008 in den Schwellenländern auf 8,6% an.

**Der Preissturz von 2008/09: Politisches Überleben als Priorität**

Weder die OPEC- noch die Nicht-OPEC-Staaten sahen die massive Preisbereinigung voraus, die ab Juli 2008 einsetzte. Doch das Paradox, welches die boomenden Rohstoffpreise angesichts der Kredit- und Finanzkrise dargestellt hatten, existierte nur solange wie die Illusion, dass die entwickelten Marktwirtschaften und die Märkte der Schwellenländer weitgehend voneinander unabhängig seien. Als diese Seifenblase zerplatzte, brachen die Preise ein. Die Kernfrage war nun, wie effektiv die OPEC den Ölpreis angesichts rückläufiger Nachfrage stabilisieren konnte. Politische Friktionen wie der russisch-georgische Krieg oder die iranische Drohung einer Blockade der Strasse von Hormus, die früher stark preistreibend gewirkt hatten, verlor in diesem Kontext an Bedeutung.

Während die Preiskorrektur für die Verbraucherstaaten eine dringend benötigte Entlastung darstellte, legte sie in den Produzentenstaaten gravierende strukturelle Schwächen in Wirtschaft und Politik offen. Das bisherige Ausgabeniveau konnte nicht mehr beibehalten werden. Die Regierungen der Erdölstaaten befürchteten, dass sich dies politisch und wirtschaftlich destabilisierend auswirken könnte. Sie traten dieser Gefahr mit kurzfristigen Kompensationsstrategien entgegen, um so ihr politisches Überleben sicherzustellen. Venezuela kündigte Budgetkürzungen an, die Geld- und Kreditpolitik wurde gelockert, Anleiheemissionen ausgegeben und Auslandsinvestitionen gekürzt. Doch Chavez war klar, dass dies nicht genügen würde, um die Krise politisch zu überstehen. Er setzte deshalb eine Verfassungsänderung durch, um über 2012 hinaus unbegrenzt im Amt bleiben zu können.

Der Kreml griff zur Stabilisierung der Währung und der Banken auf Ölfonds zurück. Moskau zeigte damit, wie abhängig Russland von Preisschwankungen im Rohstoffsektor ist, machen Öl- und Gasexport doch mehr als 60% des Bruttoinlandsprodukts aus. Zwar verfügte Medvedev dank

der verbleibenden Reserven von rund 380 Mrd. USD auch weiterhin über genügend Spielraum, um seine politische Position abzusichern und die Oligarchen zufriedenzustellen. Aber auch der Kreml sah sich gezwungen, das Budget an einem Preis von 41 USD/B auszurichten, um ein massives Defizit zu verhindern. Bemerkenswert ist, dass Russland nicht wie bisher von einem Sinken der Fördermenge der OPEC-Staaten profitierte, weil Moskau aufgrund ausgebliebener Investitionen seinen Output und damit seinen Marktanteil nicht erhöhen konnte. Der Versuch Russlands, sich mit der OPEC auf eine Stützung des Ölpreises zu einigen, ist daher nicht ein Zeichen der Stärke, sondern der Schwäche.

Seit September 2008 gab die OPEC eine Reduktion der Fördermenge um insgesamt 4,2 Mio. Barrel pro Tag bekannt. Effektiv betrug der Rückgang ca. 3,3 Mio. Barrel pro Tag. Dieser Grad der Einhaltung kann als Erfolg gewertet werden. Er kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, darunter Iran und Venezuela, weiterhin mehr Öl förderten als von der OPEC vorgesehen. Damit sollte eine weitere Verschärfung des innenpolitischen Budgetdrucks vermieden werden. Es waren vor allem die GCC-Staaten, welche die Vorgaben der OPEC umsetzten. Auch Saudi-Arabien reduzierte die Fördermenge um 35 % auf 11,5 Mio. Barrel pro Tag. Dadurch sanken die durchschnittlichen täglichen Öleinnahmen in der Region von rund 3 Mrd. USD im Jahr 2008 auf weniger als 1 Mrd. USD im März 2009.

Gerade das Verhalten Saudi-Aubiens ist bemerkenswert. Riad hätte von einem Fall des Ölpreises auf unter 30 USD profitieren und eine solche Preisentwicklung durch einen Verzicht auf Förderungseinschränkungen begünstigen können. Einerseits wäre dies von wichtigen Verbraucherstaaten begrüsst worden, andererseits hätten damit die Ambitionen Irans auf eine regionale Vormachtstellung in die Schranken gewiesen werden können. Denn Iran war wegen seiner prekären Wirtschaftslage und einer Inflationsrate von 30 % sehr verwundbar. Aber ein Preis von unter 30 USD/B war selbst für Riad zu riskant.

### Die Folgen des Preiseinbruchs

So schmerzhaft die kurzfristigen Folgen des Preissturzes in den Produzentenstaaten auch waren: Das Hauptresultat lautet, dass alle Regierungen im Nahen Osten, in Nord- und Westafrika, in Lateinamerika und Eurasien den politischen Sturm gemeistert

haben. Die wirtschaftliche Krise wurde nicht zum Katalysator für politische Umwälzungen. Mit dem Ansteigen des Ölpreises auf 73 USD/B entspannte sich die Situation ein wenig. Dies gibt den Blick auf die zentrale Frage frei: Welche längerfristigen Folgen hat die massive Preiskorrektur und welche Schlüsse werden die Produzentenstaaten daraus ziehen? Auch wenn entsprechende Prognosen angesichts der rückläufigen Nachfrage momentan noch spekulativen Charakter haben, scheinen die Produzentenstaaten bereits wieder mit einem künftigen Erdölboom zu rechnen. Erstens dürften langfristig ausgerichtete, strukturelle Anpassungen deshalb ausbleiben. Wer erwartet hat, dass die Produzentenstaaten ihre Wirtschaft diversifizieren und ihre Abhängigkeit von Öl und Gas reduzieren würden, dürfte sich getäuscht sehen.

Zweitens hat sich das Investitionsumfeld gerade für *Upstream*-Investitionen stark verschlechtert. Berechnungen zufolge müssten in diesem Bereich in den nächsten 20 Jahren rund 6,5 Billionen USD investiert werden, um die Nachfrage langfristig befriedigen zu können. Doch die Investitionen von *International Oil Companies* (IOC) dürften 2009 um 15 bis 20 % zurückgehen. Dies könnte dazu führen, dass sich das erwartete Wachstum der Ölförderkapazitäten über die nächsten fünf Jahre halbiert. Der Rückgang der IOC-Investitionen hat mit dem angespannten Kreditmarkt zu tun, vor allem aber auch mit dem ungünstigen politischen Klima. Im Nahen Osten kontrollieren inzwischen *National Oil Companies* (NOC) rund 95% der Ölreserven. Zahlreiche Staaten wie Kuwait und Saudi-Arabien lehnen *Upstream*-Investitionen von IOCs ab. In Iran kam es zu einem Exodus internationaler Firmen. Auch in Ländern wie Angola, Brasilien, Algerien oder Libyen sind die Investitionsmöglichkeiten für IOCs stark eingeschränkt, von Venezuela ganz zu schweigen. Die Produzentenstaaten wollen verstärkt selbst die Kontrolle über ihre Reserven wahren. Dies hat dazu geführt, dass die IOCs momentan nur noch um rund 10 bis 15 % der weltweiten Ölreserven konkurrieren. Absehbar ist, dass der Rückgang der *Upstream*-Investitionen es erschweren dürfte, die Nachfrage bei einem erneuten Wiederanstieg zu befriedigen.

Drittens dürfte sich der Ressourcennationalismus verschärfen. Zahlreiche NOCs

setzen auf expansive Internationalisierungsstrategien, wobei politische Überlegungen Priorität gegenüber Kosten und Risiken geniessen. Es überrascht nicht, dass China als Vorreiter dieser Entwicklung gilt. Laut der *US-Energy Information Administration* dürfte China die USA zwischen 2010 und 2014 als weltweit grösster Energiekonsument ablösen. Peking hat deshalb schon seit längerem begonnen, seine Präsenz auf dem Energiemarkt auszubauen. Dazu fördert Peking *Upstream*-Investitionen in Erdölstaaten und vergrössert im Inland die Verarbeitungskapazitäten. China engagiert sich dabei nicht nur in Staaten wie Venezuela, Russland oder Iran, sondern auch in West- und Nordafrika, in Brasilien und selbst in Saudi-Arabien. Peking hat den wirtschaftlichen Abschwung mit Hilfe seiner 2 Billionen USD Währungsreserven geschickt genutzt, um im grossen Stil Rohstoff-Akquisitionen zu tätigen und so Finanzkapital in strategische Präsenz zu verwandeln.

Was bedeutet dies für die künftige Stabilität des Ölmarktes? Das Ausbleiben struktureller Anpassungen in den Produzentenstaaten, deren anhaltendes Interesse an hohen Ölpreisen, der Rückgang der Investitionen und die damit bereits absehbaren Schwierigkeiten bei der Befriedigung einer dereinst wieder steigenden Nachfrage sowie die Verschärfung des Ressourcennationalismus werden dafür sorgen, dass der Erdölmarkt volatil bleibt. Die Ingredienzien für einen weiteren Ölpreisboom sind damit bereits wieder vorhanden und die Konsumentenstaaten müssen sich bei einem Ansteigen der Nachfrage erneut auf steigende Ölpreise gefasst machen. Er-

**«Die wirtschaftliche Krise wurde nicht zum Katalysator für politische Umwälzungen.»**

weisen sich die Regierungen der Produzentenstaaten damit als die Gewinner der vol-

atilen Marktsituation? Ein solches Denken ist zu kurzfristig. Solange die Produzentenstaaten nicht die Lehren aus der Krise von 2008/2009 ziehen und ihre Wirtschaften diversifizieren, werden sie politisch erneut in ernsthafte Schwierigkeiten kommen, sobald die nächste Blase platzt. Ein extrem volatiler Erdölmarkt ist damit letztlich weder im Interesse der Konsumenten- noch der Produzentenstaaten.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und kostenloses Abonnement:  
www.ssn.ethz.ch