

Die Opec unter Druck: Strategiefragen im Ölmarkt

Die massive Ausweitung der Schieferölförderung in den USA hat eine Phase der globalen Überversorgung mit Erdöl eingeleitet. Nicht nur aus diesem Grund stehen die Opec und andere Produzenten unter wachsendem Druck. Zwei mögliche Entwicklungstrends lassen sich erkennen.

Von Severin Fischer

Die aktuelle Staats- und Wirtschaftskrise in Venezuela steht symbolisch für eine Durststrecke, die einige der wichtigsten Ölproduzenten dieser Tage durchlaufen. Die hohen Einnahmen der Jahre 2008 bis 2014 mit Preisen von deutlich über 100 US-Dollar pro Barrel (USD p.B.) haben Misswirtschaft und Korruption in vielen Petroökonomien begünstigt. Die gesellschaftlichen Erwartungen an staatliche Leistungen konnten nach dem Preisverfall Ende 2014 häufig nicht mehr erfüllt werden. Regierungen geraten seitdem zunehmend unter Druck. Vor diesem Hintergrund fasste die Organisation erdölexportierender Staaten (Opec) gemeinsam mit elf weiteren Ölproduzenten im November 2016 den Beschluss, ihre Fördermengen zu begrenzen, um auf diese Weise eine Preiserhöhung zu bewirken. Entgegen der verbreiteten Erwartung vieler Beobachter gelang es der Gruppe bislang weitgehend, ihre Zusagen einzuhalten und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Ob damit eine dauerhafte Entspannung einhergeht, lässt sich jedoch noch nicht abschliessend beurteilen.

Der Ölmarkt im Wandel

Die Entwicklung des globalen Ölmarktes in den vergangenen Jahrzehnten lässt sich in drei Phasen einteilen. Aus einer Phase der relativen Stabilität vor 2004 mit Preisen meist unter 30 USD p.B. kommend, begann 2005 eine Phase der hohen Preisvolatilität, die mit dem Wachstum der Schwellenländer und einem in der Folge verknappten

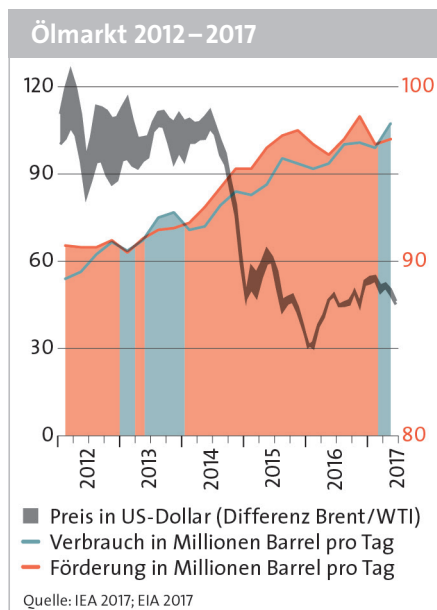


Seit Beginn des Jahres 2015 herrscht auf dem globalen Ölmarkt eine Überversorgung. *Duvignau/Reuters*

Angebot zu erklären ist. Politische Ereignisse oder neue Trends und Prognosen in der Weltwirtschaft führten in dieser angespannten Situation zu Preissprüngen von über 30 USD p.B. innerhalb weniger Wochen. Mit einem Preis von nahezu 150 USD p.B. wurde Anfang 2008 ein Höhepunkt erreicht, gefolgt von einem Preiseinbruch im Zuge der globalen Wirtschaftskrise. Eine dritte Phase lässt sich seit Anfang 2015 beobachten. Sie ist geprägt von einem Preisniveau von zumeist unter 50 USD p.B., einem deutlichen Überangebot am Ölmarkt und dem massiven Aufbau von

Lagerbeständen. Ursache für die derzeitige Situation ist vor allem die erhebliche Ausweitung der Schieferölproduktion in den USA und ein gegenüber den Prognosen nachlassender Nachfragedruck infolge sinkender Energieintensität der Produktion in den Schwellenländern.

Der einflussreichste Faktor der Veränderung liegt ohne Frage in den USA, die mit einer Produktion von jährlich rund 2,5 Mrd. Barrel in den 1980er-Jahren und dem schrittweisen Absinken der Förderung auf 1,8 Mrd. Barrel rund um das Jahr 2005 be-



reits strategische Planungen für eine deutliche Zunahme der Importabhängigkeit initiiert hatten. Die Entwicklung neuer Fördertechnologien und ein begünstigender Regulierungsrahmen ermöglichten jedoch ab 2008 eine deutliche Zunahme der Förderung von Öl aus unkonventionellen Quellen, so dass die USA 2015 mit rund 3,5 Mrd. Barrel so viel Öl wie noch nie in der Geschichte produzierten. Die Aufhebung des seit der ersten Ölkrise 1973 geltenden Exportverbots für Rohöl Ende 2015 steht stellvertretend für einen Wandel in der Perspektive, den die Trump-Regierung zuletzt unter dem Begriff der «Energy Dominance» subsumierte.

Spezifische Charakteristika der US-Schieferölindustrie sind neben ihren rapiden Wachstumsraten auch die kurzfristige Preissensitivität und Flexibilität der vielen kleinen unabhängigen Unternehmen mit ihren tausenden Bohrstellen. So führte der abrupte Preisverfall im Jahr 2014 zwar zu einer Marktbereinigung und einer Reihe von Insolvenzen. Nahezu ebenso schnell stieg die Förderung 2016 jedoch wieder an, diesmal allerdings mit Kostensenkungen bei der Bohrung um ein Drittel und einer doppelt so hohen Produktivität an jedem einzelnen Bohrloch. Neben den politisch gesteuerten Staatsunternehmen der Opec und anderer grosser Erdölexporteure auf der einen Seite und den grossen westlichen Öl- und Gasfirmen mit ihren langen Investitionszyklen auf der anderen Seite hat sich seit 2014 die amerikanische Schieferölindustrie als ein dritter wichtiger Kol-

lektivakteur etabliert, der politisch weitgehend unabhängig und vorrangig auf der Grundlage von Preissignalen agiert.

Während sich auf der Angebotsseite in den vergangenen zehn Jahren strukturelle Veränderungen vollzogen haben, erscheint die Nachfrageseite vergleichsweise beständig. Auch wenn die Prognosen für den Ölkonsum zuletzt unterschritten wurden, ist ein klimapolitisch erforderliches Absinken der globalen Nachfrage noch nicht erkennbar. Dennoch blieb die Nachfrage in den Jahren 2015 und 2016 deutlich unter dem rasant wachsenden Angebot, so dass trotz unzureichender Datenlage davon auszugehen ist, dass sich die weltweiten Lagerbestände für Öl auf einem Allzeithoch befinden. Ein Zeichen für eine temporäre Überversorgung ist die Tatsache, dass politische Krisen in und zwischen Förderstaaten, etwa das saudische Embargo gegen Katar oder das Unabhängigkeits-Referendum der ölfreudigen kurdischen Region des Iraks und die darauf folgenden Konflikte um die Ölstadt Kirkuk kaum nachhaltige Auswirkungen auf den Preis hatten.

Die Opec im Wandel

Seit der Gründung der Opec im Jahr 1960 und der ersten Ölkrise 1973/74 gilt das Kartell der Ölproduzenten als Referenzakteur für geopolitische Entwicklungen im Ölmarkt. Bereits zum Zeitpunkt der Gründung der Opec war die politische Einflussnahme auf Angebotsmengen und Preise ein erklärtes Ziel, das mit dem Boykott gegen die westlichen Unterstützer Israels im Jom-Kippur-Krieges 1973 erstmals umgesetzt wurde.

Beim Blick auf die Opec als mächtiges Ölkartell wird jedoch häufig übersehen, wie heterogen sich die Gruppe der Ölproduzenten zusammensetzt. Zwischen den reichen Golfstaaten mit hoher Produktion und niedrigen Förderkosten auf der einen und den ärmeren südamerikanischen oder afrikanischen Förderländern mit vergleichsweise hohen Kosten und geringen Fördermengen auf der anderen Seite, besteht ein Gefälle an Macht und Einfluss. Zudem gibt es innerhalb der Opec starke Interessengegensätze und politische Konflikte, die sich am deutlichsten anhand der jahrzehntealten Feindschaft zwischen den beiden grossen Produzenten Iran und Saudi-Arabien belegen lassen. Seit Jahren wird daher in Fachkreisen diskutiert, ob die Opec aufgrund ihres begrenzten Anteils an der globalen Versorgung und ihrer internen Konflikte überhaupt noch als «Kartell» angesehen werden kann. Als gesichert darf

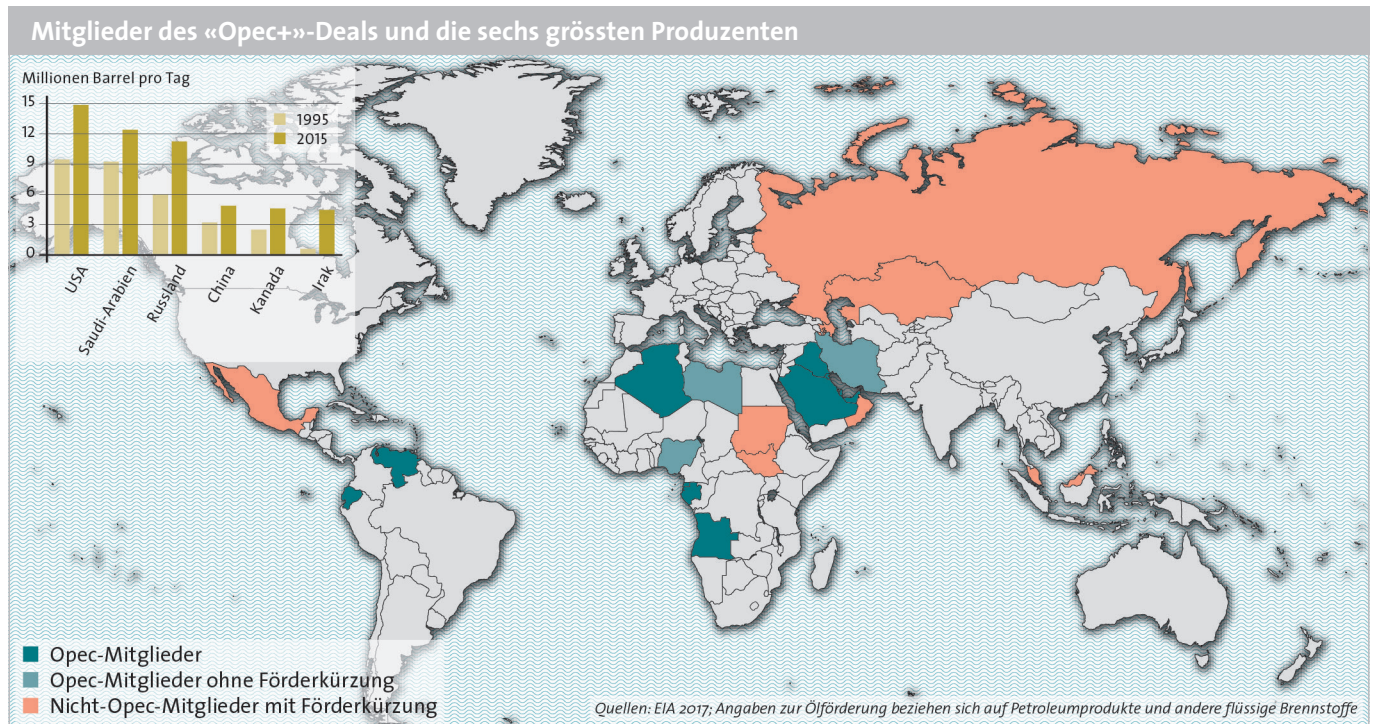
jedoch gelten, dass lediglich Saudi-Arabien als grösster Opec-Produzent mit rund einem Drittel der Förderung innerhalb der Organisation alleine in der Lage ist, durch Ausweitung oder Begrenzung seiner flexiblen Produktionsmenge, Einfluss auf den weltweiten Ölmarkt zu nehmen.

Zwischen den 1970er-Jahren und Mitte der 2000er-Jahre liess sich in der globalen Ölversorgung eine Governance-Struktur erkennen, die auf der Produzentenseite von der Opec, ihrem wichtigsten Mitglied Saudi-Arabien und dessen Produktionsflexibilität geprägt wurde. Auf der Nachfrageseite trat zwar offiziell die Internationale Energieagentur (IEA) als institutionalisierte Vertretung der westlichen Konsumentenstaaten auf. Faktisch sicherten aber die USA ihre strategische Ölreserve, durch ihre militärische Präsenz im Nahen Osten und den Schutz der maritimen Handelswege das Funktionieren des Systems ab. Europäische und asiatische Industriestaaten nutzten die gegenseitige Verständigung der Energie- und der Militärgrossmacht, ohne einen massgeblichen eigenen Beitrag leisten zu müssen. Mit dem enormen Wachstum der Schwellenländer insbesondere in Asien und der Schieferölrevolution in den USA sind die Governance-Strukturen der vergangenen zehn Jahre einem Erosionsprozess ausgesetzt: Weder repräsentieren IEA und USA das Verbraucherspektrum, noch hat die Opec eine Kontroll-

Es wird häufig übersehen, wie heterogen die Opec zusammengesetzt ist.

le über den Grossteil der Ölförderung. Die amerikanisch geführte Irak-Invasion im Jahr 2003 dürfte zudem die Endphase der amerikanischen Absicherung von Energieinteressen mit militärischen Mitteln im Nahen und Mittleren Osten eingeläutet haben. Mit dem rasanten Wachstum der US-Förderung ist absehbar, dass die Relevanz der Sicherung eines Zugangs zu Ölquellen in der Region aus Sicht der USA zumindest mittelfristig abnehmen wird.

Während die Preisentwicklung und Marktsituation aus Sicht der Verbraucherstaaten vorrangig ökonomische Herausforderungen mit sich bringen, stellen diese für viele Regierungen in Produzentenstaaten Fragen des politischen Überlebens dar. Infolge des Preisverfalls Ende 2014 wurde von Seiten vieler Opec-Staaten die dringliche Forderung nach Massnahmen zur Stabilisierung des Ölpreises auf einem höheren



Niveau deutlich artikuliert. Wie gross die Interessengegensätze innerhalb der Opec tatsächlich sind, zeigt die strategische Entscheidung des saudischen Königshauses: Statt auf die Zunahme der amerikanischen Schieferölförderung zu reagieren und somit den Preis zu stabilisieren, wählte Saudi-Arabien eine andere Strategie. Die Förderung auf hohem Niveau wurde beibehalten, um dem neuen Konkurrenten auf der anderen Seite des Atlantiks über niedrige Preise die Geschäftsgrundlage zu entziehen und auf diese Weise die eigene Vormachtstellung auf dem Ölmarkt zu behaupten. Die Ablehnung einer Förderkürzung durch Saudi-Arabien sollte jedoch nicht nur die neue amerikanische Konkurrenz treffen: Auch der seit kurzem von amerikanischen Sanktionen befreite Iran sollte infolge der niedrigen Preise keinen Zugang zu den dringend benötigten Investitionen in seine marode Ölindustrie erhalten und auf diese Weise ökonomisch eingeehrt werden.

Der «Opec+»-Deal

Während die Strategie des saudischen Königshauses kurzfristig Wirkung zeigte und eine Reihe von Unternehmen der Schieferölindustrie in den Konkurs gingen, wurde im Verlauf des Jahres 2016 deutlich, dass sich die US-Konkurrenz mit beeindruckenden Effizienz- und Produktivitätssteigerungen rasch an die neue Situation ange-

passt hatte. Eine Strategieveränderung auf Seiten der Opec zeichnete sich daher im Laufe des Jahres 2016 immer deutlicher ab. Nach der Flutung des Marktes mit billigem Öl sollte nun ein Signal der Begrenzung ausgesendet werden. Zu gross erschien das Risiko des Kollapses von Regimen und zu begrenzt wirkte der Effekt der Marktüberschwemmung auf die neue Konkurrenz jenseits des Atlantiks. Die Schwierigkeit innerhalb der Opec bestand nun darin, den wirtschaftlich gebeutelten Mitgliedstaaten durch Förderkürzungen weitere Einnahmen abzurufen, in der vagen Hoffnung auf einen global steigenden Preis. Die von militärischen Auseinandersetzungen gezeichneten Opec-Mitglieder Irak, Nigeria und Libyen erklärten sich ausserstande, Förderkürzungen auf der Grundlage ihres derzeitigen Produktionsniveaus mitzutragen. Auch die iranische Regierung hielt fest, dass eine Förderkürzung unterhalb der Grenze ihrer Produktion vor Eintreten des amerikanischen Sanktionsregimes für sie nicht akzeptabel sei.

Entscheidend für das Zustandekommen der Opec-Förderkürzungen vom November 2016 war schliesslich der russische Präsident Wladimir Putin. Russland, ebenfalls vom anhaltenden Preisverfall ökonomisch hart getroffen, vermittelte nicht nur zwischen der iranischen und der saudischen Regierung, sondern bot ebenfalls eigene

Förderkürzungen an, die aufgrund der Bedeutung als drittgrösster Ölproduzent der Welt nachhaltigen Effekt auf die Angebotsseite haben sollten. Neben Russland schlossen sich elf weitere ölproduzierende Nicht-Opec-Mitglieder der Vereinbarung an.

Im Mittelpunkt der «Opec+»-Förderkürzung steht eine Einschränkung der Produktion um 1,8 Mio. Barrel pro Tag gegenüber dem Förderniveau im November 2016. Wie bereits im Kontext vergangener Förderkürzungen, existiert auch diesmal kein wirksames Verifizierungs- und Sanktionsregime. Das gegenseitige Vertrauen in die Massnahmen der jeweils anderen Staaten ist Grundlage der Vereinbarung. Libyen und Nigeria sind von einer Kürzung ausgenommen. Die iranische Regierung sagte lediglich eine Begrenzung der Produktionsausweitung zu. Entgegen der Einschätzung vieler Beobachter hat sich die Vereinbarung bislang als vergleichsweise robust erwiesen. Massgeblich hierfür war das für die Produzenten geschickt gewählte Referenzdatum, ein Zeitpunkt, zu dem nahezu alle Staaten eine hohe Förderung aufweisen konnten. Hinzu kommt, dass die Implementierungsbilanz der einzelnen Produzenten sehr unterschiedlich ausfällt: Während die Nicht-Opec-Produzenten ihre Ziele übererfüllten, blieben die meisten Opec-Staaten hinter ihren Zusagen

zurück. Saudi-Arabien hingegen hielt sich an die Vereinbarung und kompensierte durch sein Handeln Ausfälle anderer Opec-Förderländer.

Zentrales Anliegen des «Opec+»-Deals war und ist es, ein Signal der Handlungsfähigkeit auszusenden. Dies gelang insofern als eine Stabilisierung des Ölpreises über der 50 USD p.B.-Marke und eine Annäherung von Angebot und Nachfrage auf dem Markt erreicht wurden. Vor diesem Hintergrund ist eine Fortsetzung der im März 2018 auslaufenden Vereinbarung beim Opec-Ministerrat im November 2017 sehr wahrscheinlich.

Politischer Gewinner der jüngsten Entwicklungen ist Russland. Durch die eigene Zusage, Förderkürzungen mitzutragen und durch die Vermittlung zwischen der iranischen und der saudischen Regierung hat sich das Land als Akteur im Nahen und Mittleren Osten Anerkennung erworben. Der erstmalige Besuch des saudischen Kö-

Politischer Gewinner der jüngsten Entwicklungen ist Russland.

nigs im Oktober 2017 in Moskau, die Wiederannäherung an die Türkei und die Stabilisierung der Situation in Syrien infolge des militärischen Eingreifens zugunsten Assads, haben Russland zu einem relevanten Gesprächspartner für alle Akteure der Region gemacht. Sollten Russland und die anderen Nicht-Opec-Produzenten weitere Förderkürzungen mittragen, würde dies zudem als positives Zeichen für ein beständiges russisches Engagement im Ölmarkt wahrgenommen werden.

Für die Opec selbst dürften die letzten beiden Jahre vor allem Ernüchterung bezüglich der eigenen Handlungsfähigkeit mit sich gebracht haben. Die einseitige Abhängigkeit vom Agieren Saudi-Arabiens und die Notwendigkeit der Suche nach Partnern ausserhalb der eigenen Organisation sind ein Teil des Erkenntnisprozesses. Die Tatsache, dass der eigene Einfluss auf die Ölpreisentwicklung gering ist und der Umstand, dass ohne massive strukturelle Veränderungen der eigenen Wirtschaftssysteme keine zukunftsfähige Strategie, ge-

schweige denn ein Überleben der Regimes, gesichert werden kann, müssen als zusätzliche unbequeme Wahrheiten in vielen ölreichen Staaten anerkannt werden.

Gegenläufige Zukunftstrends

Langfristige seriöse Aussagen über die zukünftige Entwicklung des Ölmarktes und dessen politische Folgewirkungen sind seit jeher schwierig. Dennoch können Tendenzen identifiziert werden, die, jeweils für sich genommen, eine Reihe von Einflussfaktoren einbeziehen und auf diese Weise eine mögliche Entwicklung beschreiben. Für den Ölmarkt lassen sich diesbezüglich derzeit zwei Trends identifizieren:

«*Peak Demand*»: Prägte die Debatte über «Peak Oil» – die Warnung vor dem Erreichen eines globalen Förderplateaus und des sukzessiven Absinkens der globalen Ölförderung mit absehbaren Konflikten auf begrenzte Ressourcen – während einer gewissen Zeit die Energiesicherheitsbedenken vieler Regierungen, so kann die These von der drohenden Begrenzung im Lichte des US-Schieferölbooms als vorläufig widerlegt betrachtet werden. Gleichzeitig wird in energiepolitischen Ana-

lysen zunehmend die These vom «Peak Demand» diskutiert. Demnach wird in absehbarer Zukunft die Nachfrage nach Öl ein Plateau erreichen und danach absinken. Als Gründe werden der Erfolg der Elektromobilität und die Substitution von Petroleumprodukten im Verkehrssektor angeführt. Neben dem möglichen technologischen Erfolg von batteriegetriebenen Fahrzeugen, sind es vor allem die wachsenden Umweltprobleme in Grossstädten und die klimapolitischen Beschränkungen des Pariser Abkommens, die in den 2020er-Jahren einen «Peak Demand» auslösen könnten. Dass der Trend zur Transformation der Energieversorgung auch von zentralen Akteuren des Ölmarktes wie Saudi-Arabien ernst genommen wird, belegen Umstrukturierungspläne für den Staatskonzern Aramco und die Diversifizierung des Wirtschaftsmodells im Zuge der «Vision 2030». Sollte der Energieträger Erdöl global tatsächlich an Bedeutung verlieren, würde dies zunächst für dauerhaft niedrige Ölpreise und in der Folge zu enormen wirtschaftlichen Problemen

für einseitig strukturierte Petroökonomien führen.

Die Investitionslücke: Ein zweiter Trend für die kommenden Jahre deutet auf ein Ausbleiben zentraler langfristiger Investitionen in die Erkundung und Erschliessung neuer Förderquellen hin. Das derzeit niedrige Preisniveau hat zur Folge, dass insbesondere grosse multinationale Konzerne ihre Planungen für teure Projekte in der Tiefsee oder der Arktis nicht weiter verfolgen und stattdessen in andere Bereiche ausserhalb des Erdölsektors investieren. Die niedrigen Ölpreise lassen zumindest kurz- bis mittelfristig ein globales Nachfragewachstum erwarten. Zudem sind Personalfahrzeuge im Verkehrssektor zwar der grösste Ölverbraucher, mit rund 30 Prozent der Nachfrage aber keineswegs alleine für die Nachfragemenge bestimmend. Sollten Preise also mittelfristig niedrig bleiben, Investitionen nicht getätigt werden und die Nachfrage weiter wachsen, ist von einem deutlichen Preisanstieg und hoher Volatilität auszugehen. Hinzu kommt, dass sich die Ölförderung geografisch aufgrund der Kostenstrukturen auf die Opec-Staaten und Russland auf der einen und den nordamerikanischen Kontinent auf der anderen Seite konzentrieren dürfte. Negative Effekte auf die Weltwirtschaft sind in diesem Szenario wahrscheinlich.

Auch wenn beide Trends auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen mögen, zeigt der Blick auf historische Entwicklungen im Ölmarkt, dass die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang die zeitliche Abfolge bzw. das gleichzeitige Auftreten von Trends betrifft. Aus Sicht der Konsumentenstaaten werden in jedem Fall technologische Innovationen und die Reduzierung der Erdölabhängigkeit entscheidend sein. Darüber hinaus dürfte die Unterstützung von Reformen und wirtschaftlicher Diversifizierung in den erdölproduzierenden Staaten das Risiko gewaltsamer Konflikte erheblich verringern.

Dr. Severin Fischer ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Er ist u.a. Autor von «[Klimapolitik nach Paris: Unbequeme Wahrheiten](#)» (2017).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Matthias Bieri
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Malis fragiler Frieden Nr. 215
Der Strafgerichtshof im Kreuzverhör Nr. 214
NATO: Die Grenzen für Resilienz erweitern Nr. 213
Die Regierung Trump und die Grand Strategy der USA Nr. 212
Mediation in bewaffneten Konflikten Nr. 211
Der schwierige Umgang mit Dschihad-Rückkehrern Nr. 210