

Gasmarkt: Die Richtung ist klar, doch der Teufel steckt im Detail

Die Ukraine verfügt bezüglich Marktgröße und Infrastruktur über die strukturellen Voraussetzungen für die Entwicklung eines gut funktionierenden Gasmarktes. Durch Reformen in den letzten beiden Jahren wurden nicht nur grundlegende gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen, sondern bereits eine sichtbare Verbesserung auf dem Gasmarkt erreicht. Es bedarf allerdings noch wichtiger Maßnahmen, damit sowohl der Gaseinzel- und Großhandel, die Regelenergieschaffung als auch die Vergabe von Pipelinekapazitäten wirklich wettbewerblich erfolgt.

Die zeitliche Abfolge der einzelnen Reformen ist dabei von entscheidender Bedeutung. Insbesondere eine Öffnung des Marktes, ohne vorher wettbewerbliche Strukturen geschaffen zu haben, könnte fatal sein. Steigende Preise aufgrund mangelnden Wettbewerbs und die Eigeninteressen der entsprechenden Monopolisten würden dem Reformprozess nachhaltig schaden.

Die Richtung ist klar

Der Gassektor ist für die Entwicklung der Ukraine von strategischer Bedeutung. In den letzten 20 Jahren haben Gassubventionen in Höhe von bis zu 5% des BIP, die damit verbundene Korruption und die Abhängigkeit von russischen Gasimporten entscheidend zur wirtschaftlichen und politischen Misere des Landes beigetragen. Politisch festgelegte Preise haben zu Überkonsum, Unterproduktion und extremer Ineffizienz im Gassektor geführt. Um diese Situation zu ändern, braucht die Ukraine ein verlässliches Preissignal für Erdgas, auf dessen Grundlage (1) Produzenten ihre Produktions- und Investitionsentscheidungen treffen können, (2) Händler Import-, Export- und Lagermengen festlegen können, (3) Konsumenten sicher sein können, dass sie einen fairen Preis zahlen und (4) staatliche Stellen Steuerhöhe, Gebühren und regulierte Tarife festlegen können.

Ein solches Preissignal wird am besten in einem wettbewerblichen, transparenten und liquiden Gasmarkt gebildet. Wichtige Voraussetzungen für die Entwicklung eines gut funktionierenden Marktes sind bereits gegeben. Die ukrainische Nachfrage nach Gas ist beträchtlich (2016: 30,3 Mrd. m³) und es gibt unterschiedliche Verbrauchergruppen. Es existieren weiterhin verschiedene Bezugsquellen für Gas (vor allem Russland, die EU, einheimische Produktion und Speicher) und der diskriminierungsfreie Zugang zum Pipelinesystem ist durch das Gesetz vorgesehen.

Mit der Mitgliedschaft in der Energiegemeinschaft hat sich die Ukraine zur Schaffung eines wettbewerblichen Gassektors verpflichtet. Entsprechend dem EU-Modell müssen dafür mehrere Märkte parallel zueinander aufgebaut werden. Konkret bedarf es der folgenden vier miteinander verbundenen Märkte:

- 1) Ein *Großhandelsmarkt*, auf dem Gasproduzenten, Importeure, industrielle Verbraucher, Einzelhändler und Gashändler miteinander handeln und so ein transparentes und verlässliches Preissignal erzeugen.
- 2) Ein *Regelenergiemarkt*, auf dem die Gasmarktteilnehmer kurzfristige Mehr- oder Mindermengen zu wettbewerblichen Preisen kaufen und verkaufen können.
- 3) Ein *Einzelhandelsmarkt*, auf dem Endverbraucher zwischen verschiedenen Anbietern wählen können.
- 4) Ein *Markt für internationale Gastransportkapazität*, der Händlern Zugang zu möglichst hohen grenzüberschreitende Kapazitäten ermöglicht und diese dem Meistbietenden zur Verfügung stellt.

Wichtige Herausforderungen sind noch ungelöst

Aktuell funktioniert in der Ukraine keiner dieser vier Märkte ausreichend. Der *Großhandelsmarkt* ist das am besten entwickelte Segment des Gasmarktes. Mehrere einheimische und (seit kurzem) einige ausländische Firmen stehen bei der Versorgung von Großkunden mit Gas miteinander im Wettbewerb. Allerdings wird die Herausbildung eines liquiden Großhandelsmarktes durch mehrere Faktoren behindert: Die Dominanz von Naftogaz (ca. 75% der Produktion und Importe), bestehende regulatorische Hindernisse, das Fehlen funktionierender Regelenergie- und Einzelhandelsmärkte, Probleme mit dem internationalen Gashandel sowie das Fehlen nötiger Finanzdienstleistungen gehören dazu.

Ein *Regelenergiemarkt* existiert bisher nicht. Gasmessungen werden aktuell nur monatlich durchgeführt (in der EU dagegen täglich oder sogar stündlich), was dazu führt, dass Netzwerknutzer beträchtliche finanzielle Garantien aufbringen müssen. Ukrtransgaz, der Betreiber des Gastransportnetzes, begann vor kurzem die Regelenergiebeschaffung auszuschreiben (vorher wurden entsprechende Mengen vom Mutterunternehmen Naftogaz bezogen), ein Ausgleichsmechanismus wird derzeit entwickelt und entsprechende Software wurde bereits angeschafft. Anhaltende Diskussionen über die Rolle und Unabhängigkeit von Ukrtransgaz (von Naftogaz und der Regierung) behindern jedoch eine schnelle Umsetzung.

Der *Einzelhandelsmarkt* wird durch das Fehlen eines transparenten und diskriminierungsfreien Zugangs zum Verteilnetz beeinträchtigt. Diese Netzwerke unterliegen größtenteils noch immer der Kontrolle der regionalen Versorgungsunternehmen, von denen viele der Group DF (Eigentümer: D. Firtasch) gehören. Solange andere Gasanbieter keinen fairen Zugang zum Verteilnetz erhalten, kann kein wettbewerblicher Einzelhandelsmarkt entstehen. Ein weiteres Problem besteht darin, dass Gasanbieter die Rechnungen für Haushalte im Rahmen des Systems sozialer Beihilfen um eine gesetzlich definierte Subvention reduzieren müssen. Diese wird den Anbietern durch den Staat erstattet. Dieser Vorgang ist jedoch zeitaufwendig und beinhaltet Risiken für Marktteilnehmer. Dadurch wird ein beträchtlicher Teil des Arbeitskapitals blockiert, was für private Firmen schwer zu akzeptieren ist.

Der Zugang zu *grenzübergreifenden Kapazitäten* wird entweder auf Grundlage bestehender langfristiger Verträge durch Gazprom blockiert oder, wie die neuen Leitungen aus der Slowakei, durch Naftogaz kontrolliert.

Ein stimmiger Zeitplan für Reformen

Die vier Märkte müssen parallel entwickelt werden. Ansonsten können Monopole in einem Marktsegment die Vorteile der Liberalisierung in allen anderen Marktsegmenten zunichtemachen. Monopolisten im Einzelhandel würden beispielsweise Preissenkungen im Großhandelsmarkt nicht an die Endverbraucher weitergeben. Eine entsprechende Bereicherung durch private Unternehmensgruppen ist insbesondere in der Ukraine schwer rückgängig zu machen, wenn sie erst einmal ermöglicht wurde. Eigentlich sollte der ukrainische Gaseinzelhandelsmarkt im April 2017 dereguliert werden. Dies hätte dazu geführt, dass Haushalte nicht länger die regulierte öffentliche Gasversorgung zu relativ niedrigen Preisen hätten nutzen können. Vor dem Hintergrund fehlenden fairen Wettbewerbs auf der Stufe des Einzelhandels wird dieser Schritt jedoch verschoben.

Gleichzeitig ist es wichtig, dass die Marktregeln der jeweiligen Sektorstruktur entsprechen. Selbst das beste Modell für den Großhandelsmarkt ist zum Scheitern verurteilt, wenn der Markt durch einen Akteur dominiert wird. Deshalb muss die Reform von Marktregeln mit der Umstrukturierung des Sektors abgestimmt werden.

Unserer Ansicht nach wäre es sinnvoll, die aktuelle Reformdynamik für die drei schwierigsten Punkte zu nutzen:

1) Aufbrechen der Einzelhandelsmonopole durch sinnvolle Regulierung von Gasverteilnetzwerken und deren Unabhängigkeit von den Versorgern. Dies wird auf starken Widerstand durch die jetzigen Besitzer stoßen.

2) Befreiung des Gastransports von der Kontrolle durch die Regierung und den Marktführer. Die schnellste und sauberste Lösung wäre die Überführung an einen strategischen Investor mittels eines Privatisierungsverfahrens. Dies wäre jedoch nicht nur eine unpopuläre Entscheidung („Verscherbeln des Familiensilbers“), sondern stößt auch auf Widerstand bei Teilen der Regierung, die dieses strategische Asset kontrollieren.

3) Die Restrukturierung von Naftogaz zur Abschwächung der Dominanz des Unternehmens auf dem Großhandelsmarkt. Dies könnte durch zeitlich begrenzte Programme wie z. B. ein sogenanntes „gas release programme“ oder strukturelle Maßnahmen wie die Privatisierung einzelner Assets der Gasproduktion erreicht werden. Naftogaz sollte sein Produktions- und Importportfolio jedoch nur dann abgeben, wenn eine transparente Privatisierung sichergestellt werden kann und nachdem das Unternehmen von seinen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen befreit wurde. Anderenfalls besteht das Risiko, dass von Naftogaz lediglich eine leere Hülle in Staatseigentum übrig bleibt, die ihren Verpflichtungen wie z. B. der Versorgung der Bevölkerung und das Anlegen von Lagerbeständen im Winter, nur nachkommen kann, indem sie von Produzenten kauft, die in intransparenten Verfahren privatisiert wurden. Dies wäre zu bedauern, da das Management von Naftogaz den Reformen auf dem ukrainischen Gasmarkt entscheidenden Antrieb verliehen hat.

Ohne diese drei strukturellen Maßnahmen kann sich kein wettbewerblicher Gasmarkt in der Ukraine entwickeln – egal, auf welcher juristischen Grundlage.

Autor

Georg Zachmann, zachmann@berlin-economics.com

Hinweis: Eine ausführliche Behandlung der Thematik bietet das Policy Paper PP/01/2017 „Boosting gas trading in Ukraine“.

Abrufbar unter: www.beratergruppe-ukraine.de

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme in der Wirtschaftspolitik. Sie wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstrasse 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de