



Israel Kontrovers Nr. 17

13. März 2016

Gas-Bonanza in Israel – Geld, Interessen, Demokratie?

Liebe Leserin, lieber Leser,

in den vergangenen zwanzig Jahren wurden mehrere Gasvorkommen vor der israelischen Küste entdeckt, darunter in jüngerer Zeit die beiden großen Offshore-Felder *Tamar* und *Leviathan*. Mit einem geschätzten Volumen von etwa 750 Mrd. Kubikmeter Erdgas können diese zwar einem Vergleich mit den bedeutenden Reservoirs der wichtigsten Kohlenwasserstoffproduzenten der Region nicht standhalten. Doch sind sie angesichts der geopolitischen Isolation und der damit einhergehenden Schwierigkeiten bei der Energieversorgung Israels ein wichtiger Faktor für die Energiesicherheit des Landes.

Die Erschließung der Erdgasfelder und die Regulierung des Gasmarktes provozierten heftige Auseinandersetzungen in der israelischen Öffentlichkeit. Dabei ging es weniger um die Konsequenzen für die Biosphäre oder Fragen der landseitigen Verteilung, als um den politischen Prozess der Entscheidungsfindung, die Verteilung der Erträge aus dem Erdgashandel sowie die Konzessionen für den Gasexport. Die Kontroverse führte nicht nur zu großen Demonstrationen, sondern auch zu einem Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof, bei dem im Februar Premierminister Benjamin Netanyahu selbst zu einer Anhörung erschien.

Für die vorliegende Ausgabe der *Israel Debates* haben wir zwei Autoren um ihre Meinung zur umstrittenen Angelegenheit gebeten. Wir wollen auf diesem Weg die jeweiligen Argumente und Interessen näher beleuchten.

Amiram Barkat, Senior Financial Reporter der israelischen Wirtschaftszeitung *Globes*, ist davon überzeugt, dass die Gasvorkommen für die Energiesicherheit und die internationalen Beziehungen Israels von großer Bedeutung sind und daher einer konsequenten Regulierung bedürfen. Der aktuelle Streit, so Barkat, gefährde das Vertrauen der Unternehmen, die bereits umfassend in die Offshore-Gaserschließung investiert haben. Seiner Meinung nach führen die Gegner eine aggressive Kampagne, die auf irrationale Forderungen zurückgreift und zahlreiche Maßnahmen ignoriert, die einen transparenten und demokratischen Entscheidungsprozess gewährleisten sollen.

Ihm entgegnet der Gründer und Exekutivdirektor des Israel Energy Forum, **Noam Segal**, dass die öffentliche Empörung gerechtfertigt sei. Er argumentiert, dass der politische Prozess nicht nur die demokratischen Grundsätze partizipatorischer, transparenter und verfassungsgemäßer Verfahren verletzt, sondern das Fehlen einer adäquaten Regulierung sowie Verstöße gegen das Kartellrecht zum Vorteil der Unternehmen und gegen das öffentliche Interesse zu einer Monopolisierung des Gasmarktes geführt habe. Angesichts der Notwendigkeit, den heimischen Bedarf zu befriedigen und die zukünftige Energiesicherheit Israels zu garantieren, sieht Segal die angestrebten Exportraten äußerst skeptisch.

Beide Autoren sind sich einig, dass die Erschließung der Gasreserven für die Energiesicherheit des Landes von großer Bedeutung ist. Und beide kritisieren die Kurzsichtigkeit der israelischen Regierung im Umgang mit den Gasfunden. Sie bedauern das Fehlen einer langfristig orientierten Energiepolitik der Regierung ebenso wie ihr Unvermögen beim Ausbau israelischer Kapazitäten für die Erschließung, Förderung und Verwaltung des Erdgassektors.

Dr. Werner Puschra,
Direktor, Friedrich-Ebert-Stiftung Israel

Herzliya, 13. März 2016

Nachtrag: Der Oberste Gerichtshof in Jerusalem hat am Sonntag den 27.03.2016 das Abkommen zur Erschließung der israelischen Erdgasvorkommen in Teilen für rechtswidrig erklärt. Es setzte die Umsetzung des Abkommens zwischen der israelischen Regierung und dem Gaskonsortium für ein Jahr aus, um der Regierung Zeit für eine Anpassung zu geben. Der kritische Punkt für den Obersten Gerichtshof war das zehnjährige Gesetzesmoratorium für die Regulierung des Erdgassektors. Der Vorschlag der Regierung hätte das Konsortium über einen Zeitraum von zehn Jahren vor allen regulativen Änderungen ausgenommen. Der Oberste Gerichtshof wies darauf hin, dass eine solche Ausnahmeregelung ein breites demokratisches Mandat braucht. Die Regierung hat nun ein Jahr Zeit, um eine neue Vereinbarung mit dem Gaskonsortium zu erreichen.

Von Illusionen zur Debatte, von Desillusion zur Akzeptanz – Die Entwicklung der Regierungspolitik und öffentlichen Meinung in Israel zum Thema Erdgasvorkommen

Von Amiram Barkat

Vorwort

Das Erdgasprogramm (Natural Gas Outline) ist ein exzellentes Beispiel für einen demokratischen und ausgewogenen Entscheidungsfindungsprozess. Natürlich genießen in ihm nationale Interessen Priorität, doch deswegen geraten andere wichtige Fragen nicht in den Hintergrund, und sowohl der Entscheidungsfindungsprozess selbst als auch die Erwägungen, die in ihm eine Rolle spielen, sind gegenüber der Öffentlichkeit transparent. Trotz erheblicher Schwächen scheint die „Outline“ die einzig praktische Lösung für die akute Krise des israelischen Gasmarktes zu sein, und man setzt sich auf höchster Regierungsebene mit ungewöhnlicher Entschlossenheit gegenüber der nicht immer sachlichen und manchmal populistischen Kritik für sie ein.

Wie Israel zur Erdgasmacht wurde

In den 1950er Jahren entdeckte man in *Heletz* bei Ashkelon die ersten für eine kommerzielle Förderung ausreichenden Rohölvorkommen in Israel. Auf der Suche nach weiteren Öl- oder Erdgasreserven auf nationalem Territorium unternahm staatliche Unternehmen daraufhin Hunderte von Probebohrungen, allerdings bis zur Jahrhundertwende ohne Erfolg. Mitte der 1990er Jahre schlug die Regierung einen neuen Weg in Richtung Privatisierung und Liberalisierung ein. Sie veräußerte die Staatsanteile an Unternehmen, die sich im Bereich E&P (Exploration

und Produktion) engagierten, und privatisierte den Sektor über die Vergabe von Explorationslizenzen. Um ausländischen Investoren Anreize für die Erschließung von Öl- und Gasfeldern zu bieten, zeigte sich Israel generös bei der Erteilung von Genehmigungen für die Exploration auf israelischem Hoheitsgebiet und versprach umfassende Steuererleichterungen. Doch die großen Energiekonzerne winkten ab; sie fürchteten, Geschäfte in Israel könnten sich negativ auf ihre Interessen in der arabischen Welt auswirken. Der einzige internationale Player, der dem Ruf folgte, war BG. Das Unternehmen war sechs Jahre lang in Israel aktiv, zog sich 2006 jedoch aus unbekanntem Gründen zurück.

In den späten 1990er Jahren erreichte der Ruf der israelischen Investoren noch ein anderes international tätiges Unternehmen: *Noble Energy* war damals eine kleine amerikanische Firma ohne Aktivitäten in den arabischen Ländern.

Nach der damaligen Entdeckung von Gasvorkommen in Ägypten wurde die Suche nach Erdgasreserven auch in Israel wieder aufgenommen. Nunmehr konzentrierte man sich auf die Offshore-Erschließung, zunächst in küstennahen Gewässern, in der Folge auch im weiteren Mittelmeer.¹

1999 entdeckten die Teilhaber des Joint Ventures *Yam-Tethys* ein kleines Offshore-Erdgasvorkommen vor der Küste Ashkelons, das auf den Namen *Noa* getauft wurde. Ein Jahr später fand *Yam Tethys* ein größeres Reservoir.

¹ Israel hat das UN-Seerechtsübereinkommen (United Nations Convention on the Law of the Sea UNCLOS) nicht unterzeichnet und verfügt über keine offiziell anerkannte Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ). Allerdings schlossen Israel und Zypern 2010 eine AWZ-Abgrenzungsvereinbarung.

Es erhielt den Namen *Mari-B*. Ungefähr zur gleichen Zeit begann der staatliche Stromversorger Israels mit der Umrüstung seiner Diesel- und Heizölkraftwerke für den Erdgasbetrieb. Die drei Erdgasanbieter *EMG Company*, mit einer Konzession für Erdgasimporte aus Ägypten, *BG Group*, mit von der Palästinensischen Autonomiebehörde erteilten Rechten an einem Gasvorkommen vor der Küste von Gaza, und *Yam Tethys* wurden eingeladen, sich an einer Ausschreibung für einen langfristigen Vertrag über den Erwerb von Erdgas zu beteiligen. Nach langen Auseinandersetzungen und massivem politischen Druck wurde 2001 beschlossen, dass die *Israel Electric Corporation* das Gas je zur Hälfte vom ägyptischen Gasanbieter und von der israelischen Firma *Yam Tethys* kaufen sollte. Damit wurde *Mari-B* in den Jahren 2004 bis 2013 zur einzigen Erdgasquelle Israels.

Nach der Erschließung des ersten Gasfeldes begannen die *Mari-B*-Partner mit der Suche nach weiteren Vorkommen. *Noble Energy*, als Anteilseigner von *Yam Tethys*, und die *Delek Group*² des israelischen Unternehmers Yitzhak Tshuva nutzten das regulierungsarme Umfeld des Landes, um deutlich mehr als die gesetzlich zulässige Zahl von Explorationslizenzen zu erwerben. Darüber hinaus versäumten *Delek* und *Noble* mehrfach, im Zusammenhang mit den Genehmigungsverfahren der israelischen Kartellbehörde eine Ausnahmegenehmigung für ihr Kartell (beziehungsweise Monopol) zu beantragen, obwohl sie bereits über zahlreiche Lizenzen verfügten. 2008 bis 2010 führten *Delek* und *Noble* mehrere Probebohrungen durch und

² Tshuva ist Mehrheitsaktionär der *Delek Group*, die über eine Master Limited Partnership (MLP) mit *Delek Drilling* und *Avner Oil Exploration* verbunden ist. *Delek* und *Avner* halten etwa 32% der Anteile an *Tamar* und etwa 45% der Anteile an *Leviathan*.

entdeckten dabei zwei große Gasfelder. *Tamar* (2009) und *Leviathan* (2010) galten damals als die größten Tiefseegasvorkommen der Welt. Zwischen 2010 und 2012 entdeckte das Konsortium mit *Karish*, *Tanin* und *Dolphin* weitere, kleinere Reservoirs. Mehrere andere Projektträger nahmen zur gleichen Zeit Probebohrungen an Offshore-Standorten in der Nähe vor, jedoch ohne Erfolg. Enttäuscht darüber waren nicht zuletzt tausende von Israelis, die an der Börse in Gas- und Ölexplorationsaktien investiert hatten.

2012, nach dem Sturz des Mubarak-Regimes, versiegte der Strom ägyptischer Gaslieferungen nach Israel. *Delek* und *Noble* wurden quasi zu den einzigen Gasversorgern des Landes. Zwar beilegte sich die israelische Regierung, zur Förderung von LNG-Importen ein Offshore-Terminal zu bauen, allerdings konnte darüber nur ein kleiner Teil des israelischen Gasverbrauchs gedeckt werden, und dies zu einem relativ hohen Preis. Bis heute hat Israel, von den von Tshuva und *Noble Energy* kontrollierten Reserven abgesehen, keine substanzielle nationale Gasversorgung.

Die israelische Öffentlichkeit und die Entdeckung der Gasvorkommen: Auf Euphorie folgt Ernüchterung

Die öffentliche Meinung in Israel tat sich recht lange schwer mit dem faktischen Monopol von *Delek* und *Noble* auf dem Gasmarkt.

Israel pflegte immer schon eine ambivalente Haltung gegenüber eigenen Energiequellen. Seit der Staatsgründung, und insbesondere nach der Ölkrise von 1973, wussten die Menschen im Land um die strategische Bedeutung der „Ölwaffe“ in der Hand der arabischen Staaten. Umso stärker hofften sie auf die Entdeckung von

Öl und Erdgas, die eine unabhängige Energieversorgung Israels garantieren sollten. Generell allerdings hatten Einnahmen aus Bodenschätzen im Land damals keinen hohen Stellenwert: Lieber rühmte man sich der mit Talent und harter Arbeit erzielten Errungenschaften in anderen Bereichen. Politische Führer wie Shimon Peres betonten gern, dass „unsere wahren Ressourcen nicht in der Erde vergraben, sondern in unseren Köpfen zu finden sind.“

Als *Tamar* entdeckt wurde, herrschte zunächst allgemeine Begeisterung. Yitzhak Tshuva, ein bekannter Unternehmer von bescheidener Herkunft, der seinen Reichtum „im Schweiß seines Angesichts“ verdient hatte, förderte die Euphorie noch, als er ankündigte, dass das von ihm kontrollierte Gasvorkommen die Unabhängigkeit Israels bei der Energieversorgung über Jahrzehnte sichern würde. Zwei Jahre später, nach den Erdgasfunden von *Leviathan*, erklärte er, dass Israel nun als „Energiermacht“ weltweit Gas exportieren könne.

Doch ab 2010 kippte die Stimmung, und Kritik an den gasfördernden Unternehmen wurde laut. Als Erstes regte sich Widerstand gegen den Plan, in der Nähe eines der berühmten israelischen Strände landseitig eine Verarbeitungsanlage für das *Tamar*-Gas zu bauen. Die Auseinandersetzung wurde lokal geführt, die Gegner waren hauptsächlich getrieben vom Sankt-Florians-Prinzip. Ihr Motto lautete: „Not in my backyard“ – und sie waren erfolgreich: Die Planungen wurden auf Eis gelegt.

Eine zweite, größere Kampagne richtete sich gegen die Arbeit des Ausschusses, den der Finanzminister Anfang 2010 zur Neuregelung der steuerlichen Behandlung der Erdgasfunde in Israel eingerichtet hatte. Dieser Ausschuss stellte

fest, dass die Steuererleichterungen, die den an der Erschließung der Erdgasvorkommen beteiligten Unternehmen gewährt wurden, zur absurden Situation führten, dass der Staat aus der Ausbeutung der eigenen Naturressourcen keine Einnahmen generieren konnte. Der Ausschuss empfahl, zur Korrektur dieser Verzerrung eine Sondersteuer zwischen zwanzig und fünfzig Prozent zu erheben, womit sich der staatliche Anteil an den Öl- und Erdgasgewinnen von etwa einem Drittel auf zwei Drittel erhöhen würde. Derweil wurde eine anonyme Kampagne, geradezu im Stil einer Schlammschlacht, gegen den Finanzminister und den Ausschussvorsitzenden geführt, in der ihnen vorgeworfen wurde, der Ausschuss diene den Interessen der radikalen Linken und ausländischer Staaten, unter anderem Ägypten. Im Konflikt um die Steuererhöhungen agierte der Finanzminister mit der Unterstützung linker Knesset-Abgeordneter, während sich die Mitglieder der Koalition überwiegend auf die Seite der Investoren stellten. Premierminister Benjamin Netanyahu hielt sich lange aus dem Konflikt heraus, musste jedoch schließlich dem Druck des damaligen Gouverneurs der israelischen Staatsbank, Stanley Fischer, nachgeben. Er erklärte, er sei für die Anhebung der Steuersätze.

Der Lärm um die Ausschussempfehlung sorgte bei den Israelis (zum ersten Mal) für das Gefühl, dass „die Investoren auf Kosten der Öffentlichkeit ein Vermögen verdienen werden“. Diese Wahrnehmung kam in der Folge immer wieder in der Auseinandersetzung zum Thema Erdgas in Israel auf. Dass die Öffentlichkeit Zugang erhielt zu den Prognosen und Schätzungen über die enormen Erträge, die die Gasfelder bringen sollten, war ein Novum. Zahlen zwischen 200 und 400 Mrd. Dollar wurden genannt, und es zeichnete sich für alle sichtbar ab, dass dieser

Wirtschaftssektor das Gesicht des Staates Israels in den kommenden Jahren nachhaltig prägen würde.

Die wichtigste Veränderung vollzog sich jedoch im Verborgenen: Als Konsequenz der drastischen Erhöhung des Anteils des Staates wurde dieser zum Seniorpartner bei den künftigen Einnahmen aus den Erdgasreservoirs. Dies hatte insbesondere Auswirkungen für das Finanzministerium als einem wichtigen Akteur bei allen strukturellen Veränderungen des israelischen Gasmarktes. In den Auseinandersetzungen im Nachgang zur Steuerreform und überzeugt davon, dass eine maximal beschleunigte Erschließung der Gasvorkommen von großem nationalen Interesse sei, hatte sich das Ministerium gegenüber den Investoren stets wohlwollend gezeigt.

Die Debatten über die Erdgassteuer offenbarten eine anachronistische Gesetzgebung, wenig Sachverstand, unzureichende Information sowie Defizite bei der Regierungspolitik und den Planungen für einen neuen ökonomischen Sektor, der als Ergebnis erfolgreicher Investments quasi aus dem Nichts geschaffen worden war. Im Oktober 2011 berief Premierminister Netanyahu daher einen weiteren Ausschuss ein. Dieser sollte sich mit den Möglichkeiten einer Umstrukturierung des künftigen Erdgasmarktes befassen. Im Zentrum seiner umfänglichen Agenda stand die Frage, ob die Investoren Gas exportieren dürften. Abermals waren es die Oppositionsabgeordneten in der Knesset, die als Gegner der Gasexporte an vorderster Front standen. Dieses Mal jedoch hatten sie Umweltschützer und Organisationen an ihrer Seite, die ihre Prämisse – das Gas solle dem israelischen Markt allein vorbehalten und für kommende Generationen bewahrt werden – mit

Expertenmeinungen zu untermauern suchten. Der Streit über die Gasexporte wurde 2012 mit einem Kompromiss beigelegt: Die Investoren dürften Erdgas exportieren, bis ein Anteil von fünfzig Prozent der israelischen Erdgasreserven erreicht ist. Allerdings sorgten die Parlamentswahlen und eine Klage gegen den Kompromiss vor dem Obersten Gericht dafür, dass die Diskussion erst Ende 2013 mit einer nochmaligen Reduzierung der Exportquote auf etwa vierzig Prozent der Erdgasvorkommen ihr Ende fand.

Das Erdgas-Programm: Netanyahu Gordischer Knoten

Neben den Fragen der Besteuerung, der Gasexporte und anderen Themen, die im Mittelpunkt des Medieninteresses standen, war auch die Struktur des neuen Wirtschaftssektors – mit potenziell dramatischen Folgen – Gegenstand der Debatte. Im September 2011, fünf Monate nach seinem Amtsantritt, verkündete Kartellamtspräsident David Gilo, er wolle prüfen, ob *Delek* und *Noble* 2007 beim Erwerb von Explorationslizenzen gegen das Kartellrecht verstoßen hätten. Er warf also die Frage auf, ob *Delek* und *Noble* faktisch ein Kartell oder Monopol seien. Das riesige Gasfeld *Leviathan* war 2010 nach diesen Lizenzvergaben entdeckt worden. Nach Professor Gilos Ankündigung kam es zu Verhandlungen zwischen der Wettbewerbskommission und den Investoren. Ziel war eine Vereinbarung, die die beteiligten Konzerne verpflichten sollte, den Gasmarkt für den Wettbewerb zu öffnen. Im Gegenzug würde die Regierung von weiteren rechtlichen Schritten gegen die Investoren absehen. Man einigte sich schließlich darauf, dass *Delek* und *Noble* die beiden kleinen Gasvorkommen *Tanin* und *Karish* verkaufen, jedoch die Kontrolle über die großen Vorkommen von *Tamar* und *Leviathan* – und

damit über neunzig Prozent der gesamten Erdgasreserven Israels – behalten würden.

Der Veröffentlichung der Details der Vereinbarung schloss sich ein langer Prozess von Anhörungen durch den Kartellamtschef an. Neun Monate später, und nach beträchtlichem Hin und Her, kündigte Gilo den Kompromiss auf. Er erklärte die Wiederaufnahme des Klageverfahrens gegen *Delek* und *Noble*, weil diese durch wettbewerbsbeschränkende Handelsvereinbarungen gegen wettbewerbsrechtliche Auflagen verstoßen hätten. Mit anderen Worten: Gilo wertete ihr Konsortium als Kartell beziehungsweise Monopol. Der oberste Wettbewerbshüter begründete seine überraschende Wendung damit, dass er während der Anhörung festgestellt habe, dass der erzielte Kompromiss weitaus weniger zur Wettbewerbsförderung beitragen würde, als er ursprünglich angenommen hätte, wohingegen seine Nicht-Unterzeichnung der Vereinbarung der Wirtschaft weniger schaden dürfte, als er anfangs dachte. Die Entscheidung des Wettbewerbskommissars schockierte die Investoren ebenso wie die Regierung. Beide hatten nun schon ein knappes Jahr lang in der Annahme agiert, man habe eine Lösung gefunden. Die Investoren, die in dieser Zeit bereits mit Großabnehmern in Ägypten und Jordanien über den Export von israelischem Erdgas aus den Gasfeldern *Leviathan* und *Tamar* verhandelt hatten, argumentierten, dass Gilos Vorgehen nicht nur umfängliche Exportgeschäfte aufs Spiel setze, sondern auch die Erschließung des *Leviathan*-Reservoirs um viele Jahre zurückwerfe. Bis zur Erschließung weiterer Erdgasvorkommen wäre Israels Gasversorgung auf das *Tamar*-Feld beschränkt, das seit 2013 nur durch eine für Anschläge und Unfälle anfällige Trasse mit der Küste verbunden sei. Besorgt zeigte sich auch die amerikanische

Regierung, die als zentraler Vermittler in den Verhandlungen über die Unterzeichnung eines Gasabkommens mit Jordanien fungierte. Das Haschemitische Königreich litt massiv unter den Folgen der Tatsache, dass es seit 2012 von seiner Erdgasversorgung aus Ägypten abgeschnitten war. Der Schaden für die jordanische Wirtschaft war groß, und die Verbraucher im Land mussten einen drastischen Anstieg der Strompreise hinnehmen.

An dieser Stelle intervenierte Premierminister Benjamin Netanyahu – der sich mitten im Wahlkampf befand – und beauftragte den Vorsitzenden des Nationalen Wirtschaftsrates, Eugene Kendall, mit der Suche nach einer Lösung. Kendall stellte aus Vertretern verschiedener Ministerien und unter Beteiligung Gilos einen Stab zusammen, der eine neue Lösung für die Umstrukturierung des Erdgasmarktes formulierte. Die wichtigsten Neuerungen in seinem Entwurf waren: Verkauf der kleinen Gasfelder *Tanin* und *Karish*; Aufgabe der Anteile der *Delek Group* an *Tamar* binnen sechs Jahren; Reduzierung der *Noble*-Anteile an *Tamar* von 36 auf 25 Prozent. Die Investoren verpflichteten sich zu einer Deckelung der Preise bei künftigen Erdgasverträgen und zu einem festen Zeitplan für die Erschließung des *Leviathan*-Vorkommens. Im Gegenzug gewährte der Staat ihnen einen kartellrechtlichen Sonderstatus und sagte – abgesehen von Umweltschutzprogrammen – ein zehnjähriges Gesetzesmoratorium für den Erdgassektor zu. Weiterhin versprach die Regierung, alle von Nichtregierungsorganisationen vorgeschlagenen Gesetzesänderungen für diesen Sektor abzulehnen. Die Investoren stimmten der neuen Vereinbarung mit dem Titel „The Gas Outline“ (Gasprogramm) zu. Gilo hielt jedoch an seiner

Ablehnung fest und erklärte im Mai 2015 seinen Rücktritt.

Der Rücktritt des Wettbewerbskommissars stellte die Regierung vor komplexe rechtliche Probleme: Es könnte Monate dauern, einen Nachfolger für Gilo zu finden, und dieser würde vermutlich ein Programm, das Gilo abgelehnt hatte, kaum ratifizieren wollen. Die einzige Möglichkeit bestand darin, den Präzedenzfall zu wagen und Artikel 52 des Kartellgesetzes anzuwenden, gemäß dem der Wirtschaftsminister anstelle des Präsidenten des Kartellamts das Abkommen unterzeichnen könnte. Allerdings unterliegt die Anwendung von Artikel 52 zwei Bedingungen: Erstens müssen „außenpolitische oder sicherheitspolitische Gründe gegeben sein“, und zweitens muss der Wirtschaftsminister den Wirtschaftsausschuss der Knesset in dieser Angelegenheit konsultieren.

Das von Netanyahu einberufene diplomatische Sicherheitskabinett konstatierte, dass tatsächlich außen- und sicherheitspolitische Erwägungen angeführt werden könnten, die eine Anwendung von Artikel 52 möglich machten. Allerdings stellte sich anschließend ein weiteres Problem: Der Wirtschaftsminister lehnte die Unterzeichnung des Abkommens ab, obwohl er diesem sowohl im Kabinett als auch in der Knesset zugestimmt hatte. Er argumentierte, dass er für die Autorisierung eines derart wichtigen und komplexen Abkommens „nicht die alleinige Verantwortung übernehmen“ könne.

Netanyahu überzeugte seinen Wirtschaftsminister daraufhin, von seinem Posten zurückzutreten und ein anderes Regierungsamt zu übernehmen. Anschließend übernahm der Premierminister selbst das Wirtschaftsressort. Als neuer Wirtschaftsminister berief sich

Netanyahu auf Artikel 52 und legte das Abkommen dem Wirtschaftsausschuss der Knesset vor, der ungefähr einen Monat lang darüber beriet. Der Ausschuss, mehrheitlich von Oppositionsabgeordneten besetzt, hörte sich die Positionen aller am Gasprogramm beteiligten Seiten an und ließ Aktivisten und Organisationen zu Wort kommen, die sich dagegen ausgesprochen hatten. Auch der Premierminister selbst äußerte sich in einer Anhörung des Ausschusses, der schließlich empfahl, das Programm nicht zu verabschieden. Diese Empfehlungen waren jedoch nicht bindend, und Netanyahu entschloss sich, sie zu ignorieren. Daraufhin reichten die Gegner des Programms Klage beim Obersten Gerichtshof ein, der einschreiten und letztlich das Programm aufheben könnte, sollte er davon überzeugt sein, dass die Regierung und der Wirtschaftsminister ohne ausreichende Autorität oder in extremer Unvernunft gehandelt hätten. Die erste Verhandlung fand am 14. Februar statt.

Warum sich die Gegner des Erdgasprogramms irren

Die Kampagne gegen das Gasprogramm wurde weitreichender und aggressiver geführt als jede andere Initiative gegen ein Regierungsprojekt in der Vergangenheit. Es gab wöchentliche Großdemonstrationen und zahlreiche Aktivitäten in den sozialen Netzen. Fernsehsender strahlten engagierte Wissenschaftsprogramme aus. Die Gegner der „Outline“ übten sich auch in nachhaltiger Einflussnahme durch Videoclips und Serien im Internet. Vor allem eine Botschaft sollte die Öffentlichkeit erreichen: Die Regierung missbraucht das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger, wenn sie eine Vereinbarung befürwortet, die – gegen das öffentliche Interesse – ausschließlich den ökonomischen Interessen der Investoren – der sogenannten „Tycoons“ – dient.

Prominente Aktivisten der Kampagne warfen den Befürwortern des Programms, der Regierung und den Medien vor, die Causa der Magnaten zu verteidigen – entweder, weil sie direkt von ihnen bezahlt würden oder weil sie irgendeine Art von Vergütung dafür in der Zukunft erwarteten. Ein Sprecher einer der zentralen Kampagnenorganisationen drohte sogar, seine Gruppe würde Anzeige gegen Regierungsvertreter erstatten, die an der Formulierung der „Outline“ beteiligt waren, falls sich diese irgendwann in der Zukunft von einem der Unternehmen im Gaskonsortium einstellen lassen würden.

Um die andere Seite zu überzeugen, trugen die Gegner Argumente aus den unterschiedlichsten Bereichen zusammen. So behaupteten sie beispielsweise, *Delek* und *Noble* würden aus den künftigen Erdgaseinkommen vermutlich gigantische Profite generieren. Auf der Grundlage maximalistischer Annahmen präsentierten sie übertriebene Schätzungen, sowohl hinsichtlich des Erdgaspreises als auch mit Blick auf das Tempo, in dem das Gas verkauft werden würde, denn diese beiden Faktoren bestimmen den Nettokapitalwert der Gasfelder. Allerdings „übersahen“ sie eine wichtige Tatsache, nämlich dass gemäß dem geltenden Steuerrecht nur ein Drittel der künftigen Gewinne in die Taschen der Investoren fließt, während zwei Drittel im Staatshaushalt bleiben. In der öffentlichen Auseinandersetzung verwiesen die Gegner darauf, dass der Prozess der Zustimmung zum Abkommen problematisch, ja geradezu antidemokratisch sei, insbesondere da die Öffentlichkeit in keinem Moment Zugang zu den vollständigen Protokollen der Gespräche zwischen Investoren und Regierung erhalten hatte. Die mangelnde Transparenz war Folge des Rücktritts des damaligen Wettbewerbskommissars David Gilbo und der strukturell

bedingten Kürzung der Amtszeit eines weiteren Regulierers, der sich gegen das Programm ausgesprochen hatte. Weitere Argumente bezogen sich auf Defizite und Fehler in den Gutachten von Regierungsvertretern, auf deren Grundlage das Kabinett beschlossen hatte, dass „außenpolitische und sicherheitsrelevante Erwägungen“ die Autorisierung des Programms rechtfertigten.

Ich halte diese Argumente für nicht seriös. Die Forderung, die Protokolle von Sitzungen der Investoren und Regierungsvertreter offenzulegen, ist unbillig. Es wurden zahlreiche, meiner Meinung nach ausreichende Maßnahmen ergriffen, um den gesamten Prozess transparent zu gestalten, denn erstens gewährleistete die öffentliche Anhörung, dass die Gegner vor der Finalisierung des Programms ihre Position vor dem Ausschuss erläutern konnten, und zweitens wurde das Abkommen selbst in Gänze veröffentlicht. Publiziert wurden, drittens, auch der Terminkalender der Mitglieder des Stabes, der das Programm formulierte, sowie die Sitzungsprotokolle. Viertens erschienen alle an der Erarbeitung des Programms beteiligten offiziellen Vertreter vor dem Knessetausschuss und wurden gründlich zu ihren Meinungen befragt. Der Premierminister persönlich gab dem Ausschuss Auskunft und beantwortete die Fragen der Ausschussmitglieder. Die Tatsache, dass ein Kommissar zurücktritt, weil er einem von allen anderen Regulierern ausgearbeiteten Vertrag nicht zustimmt, erscheint mir ein normaler Vorgang und ist gewiss kein Beweis dafür, dass er unrechtmäßig unter Druck gesetzt wurde. Mit Blick auf die öffentliche Ordnung ist zu sagen: Abgesehen von der Tatsache, dass es Faktenfehler in einigen wenigen Papieren gab, ist es absolut einleuchtend, dass Israel ein diplomatisches Interesse an der Lieferung von

Erdgas in Nachbarstaaten hat, die diese Ressource dringend brauchen. Ich spreche hier von der Türkei, Jordanien und Ägypten. Die Position der US-Administration, die das Programm recht offen favorisierte und an der Förderung des Gasabkommens mit Jordanien intensiv beteiligt war, sollte ausreichender Beweis dafür sein, dass hier Erwägungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eine Rolle spielen. Mit Blick auf die wirtschaftliche Seite argumentieren die Gegner, dass der Gaspreis für die Verbraucher überhöht sei. Dies ist zum Teil Konsequenz einer Formelverknüpfung, die gewährleistet, dass der Erdgaspreis nur steigen, niemals fallen kann. Die Opposition forderte eine institutionalisierte Preiskontrolle und eine fünfzigprozentige Senkung des Gaspreises. Das Problem hierbei ist, wie die vielfältigen Erfahrungen aus anderen Ländern zeigt, dass sich Preiskontrollen in der Regel für die Verbraucher eher negativ auswirken, denn sie behindern den weiteren Ausbau der Gasindustrie.

Auf rechtlicher Ebene argumentieren die Gegner, dass *Noble-Delek*, wenn das Monopol jetzt nicht verhindert würde, ihre starke Machtstellung behalten und damit in der Zukunft die Entscheidungsträger beeinflussen können. Die Antwort auf dieses Argument ist komplexer. Zunächst ist festzuhalten, dass sich einer der beiden Mehrheitseigner an den beiden wichtigsten Gasfeldern, die israelische *Delek Group*, verpflichtet hat, ihre Anteile zu verkaufen, und auch der zweite, die amerikanische *Noble Energy Company*, zugestimmt hat, seine Anteile nach und nach zu reduzieren. Meine eigenen Recherchen haben ergeben, dass vor allem das Energieministerium gegen einen Ausstieg des *Tamar*-Betreibers *Noble* aus dem *Leviathan*-Deal ist. Man hält einen solchen Schritt für einen

Präzedenzfall, der weitere Unternehmen davon abhalten könnte, mit Israel zusammenzuarbeiten. Es war schwer genug, ein Unternehmen zu finden, das über das erforderliche Knowhow für die Erdgasförderung verfügt und bereit ist, sich in Israel zu engagieren. Sollte *Noble* aussteigen müssen, wird man vielleicht keinen anderen Betreiber finden, der für die Firma einspringt. Ich meine, die Notwendigkeit, Wettbewerb in der Erdgasbranche zu schaffen, wird angesichts der besonderen strategischen Bedeutung und der hohen Zugangsschwellen dieses speziellen Sektors überbewertet. Um das Bild abzurunden, soll schließlich auch gesagt werden, dass es nur wenigen Ländern in der Welt gelungen ist, echten Wettbewerb unter mehreren Erdgasproduzenten zu schaffen.

Die Regierung und der Premierminister müssen scharf dafür kritisiert werden, dass sie keine langfristige Politik für den Gassektor entwickelt haben und nicht versuchen, die fast vollständige Abhängigkeit Israels von ausländischer Expertise bei der Entdeckung, Erschließung und der Ausbeutung der Erdgasvorkommen zu überwinden. Nur wenn Israel eigene Kapazitäten bei der Gasproduktion entwickelt, wird das Land unabhängig von ausländischen Unternehmen agieren und den Mehrwert dieses neuen Sektors für die israelische Wirtschaft steigern können. Diverse Regierungen Netanyahus sind hinsichtlich einer solchen Politik im Lauf der Jahre untätig geblieben und haben es versäumt, eine Vision für die steigende lokale Gasnachfrage zu entwickeln. Das zeugt von Kurzsichtigkeit, von der Wahrnehmung der Realität ausschließlich durch die Brille der Investoren und von mangelndem Vertrauen in die eigene Fähigkeit, anstelle des privaten Marktes zu handeln.

Der öffentliche Diskurs zum Erdgasprogramm war von heftiger, leidenschaftlicher und zuweilen geradezu feindseliger Kritik geprägt. Und doch war er wichtig und im Grunde unerlässlich. Denn wenn die Öffentlichkeit letztlich einsieht, dass in ihrem Interesse Kompromisse manchmal strategisch notwendig sind, werden wir rückblickend sagen können, dass das Gasprogramm eine bedeutende Phase im Reifeprozess der israelischen Öffentlichkeit war.

Amiram Barkat ist Senior Financial Reporter bei der ältesten israelischen Wirtschaftszeitung „Globes“. Er schreibt zu makroökonomischen Themen und vor allem zu Energiefragen. Von 2009 bis 2014 war er „Globes“-Korrespondent für Energie und Verkehr. In dieser Zeit berichtete er über die Entdeckung der großen Erdgasvorkommen vor der israelischen Küste und die Kontroversen, die mit dem Wandel Israels zu einem rohstoffreichen Land einhergingen.

Israels Gasdeal: Demokratie am Scheideweg

Von Noam Segal

Vorwort

In wenigen Tagen oder Wochen wird der Oberste Gerichtshof Israels eine wichtige Entscheidung mit gravierenden Implikationen für die soziale, ökonomische und geopolitische Zukunft des Landes fällen. Sie markiert das Ende einer seit über drei Jahren andauernden, hitzigen öffentlichen Auseinandersetzung über die kürzlich entdeckten Erdgasvorkommen. Noch nie hat eine Angelegenheit der öffentlichen Ordnung derart weite Kreise gezogen. Im Verlauf der Ereignisse mussten bis zum heutigen Tag zwei leitende Kommissare und ein Minister ihren Hut nehmen. Das israelische Kartellrecht wurde ebenso ausgehebelt wie die Knesset und die israelische Öffentlichkeit.

Mehrere Knessetabgeordnete, Bürgerinitiativen und Aktivisten riefen den Obersten Gerichtshof an, damit dieser die scheinbar technische Entscheidung der israelischen Regierung aufhebt, auf eine Klage gegen beiden wichtigsten Erdgasbetreiber im Land wegen des Verstoßes gegen das israelische Kartellrecht zu verzichten. Was brachte nun in den vergangenen Monaten zehntausende israelischer Bürgerinnen und Bürger in Tel Aviv und anderen Städten auf die Straße und ließ sie gegen die Politik der Regierung auf dem Erdgasmarkt protestieren? Was mobilisierte Premierminister Netanyahu, der – und auch das hat es zuvor noch nie gegeben – in dieser Sache selbst vor Gericht erschien?

Der Einsatz ist hoch in dieser Debatte, denn es geht um Erdgas, eine enorm wichtige Ressource für den Staat Israel. Gewiss: Eine bezahlbare,

reiche Energieversorgung ist grundsätzlich essenziell für die wirtschaftliche Entwicklung und das Wirtschaftswachstum einer Nation, und die erwarteten Erträge aus den Erdgasgeschäften werden auch die israelische Staatskasse füllen. Doch angesichts der geopolitischen Lage und der Isolation im von Konflikten geprägten Nahen Osten geht die Bedeutung der heimischen Erdgasreserven für Israel noch darüber hinaus: Sie reduzieren die Abhängigkeit von Treibstoffimporten und bedeuten damit Energieunabhängigkeit und Energiesicherheit.

Israel gehört nicht zu den großen Öl- und Gasproduzenten der Welt und wird auf diesem Sektor vermutlich nie ein wichtiger *Global Player* sein. Insofern mag die aktuelle Kontroverse über den israelischen Erdgasmarkt von außen betrachtet verwundern. Auf der einen Seite steht die israelische Regierung, die unter dem Druck der lokalen und globalen Gasindustrie agiert und sich intensiv bemüht, mehr als die Hälfte der Erdgasreserven des Landes an potenzielle Verbraucher in Europa und vielleicht auch anderswo zu verkaufen. Auf der anderen Seite protestiert die israelische Öffentlichkeit landesweit mit großen Demonstrationen gegen die Pläne der Staatsführung. Die Regierung sagt, die Gasexporte und die Vorteile, die sie den Gasunternehmen einräumen möchte, seien unerlässlich für den Ausbau des Gassektors; sie stabilisierten den israelischen Energiemarkt und leisteten einen signifikanten Beitrag zur Energiesicherheit des Landes und zur geopolitischen Stellung Israels in der Region. Die Öffentlichkeit wiederum fürchtet, dass die Exportpläne die beschränkten Gasvorkommen Israels rasch dezimieren und damit die Energiesicherheit des Landes aufs Spiel setzen. Sie kritisiert überdies das undemokratische und nicht-partizipatorische Vorgehen der Regierung bei der Verabschiedung des Erdgasprogramms. Der israelische Gassektor wird von einem

mächtigen Monopol kontrolliert, dessen Macht mit der Genehmigung der Regierungspläne noch wachsen wird. Die Menschen im Land sind besorgt angesichts des Einflusses des Monopols auf das politische System, künftige Entscheidungsfindungsprozesse und die fragile Demokratie im Land.

Auch die Öl- und Gasunternehmen beteiligen sich an der Debatte. Sie beklagen die von der israelischen Regierung in den vergangenen Jahren durchgesetzten Gesetzesreformen im Energiesektor, die sie als zu häufig und destabilisierend kritisieren. Da sie Milliarden von Dollar in hochriskante Projekte wie die Exploration und Erschließung von Öl- und Gasvorkommen investiert haben, fordern sie die Regierung nun auf, von weiteren regulatorischen Maßnahmen im Energiesektor abzusehen. Es bleibt der inhärente Konflikt zwischen dem Hauptziel der Gasunternehmen, möglichst schnell möglichst viel Gas zu Geld zu machen und ihre Profite zu maximieren, und dem öffentlichen Interesse an einer Ausbeutung der Erdgasvorkommen des Landes über eine maximal lange Zeit und zu bezahlbaren Preisen.

Hintergrund

2009 und 2010 wurden die beiden „Super-Giant“-Unterwassererdgasvorkommen *Tamar* und *Leviathan* in der Exklusiven Wirtschaftszone (EEZ) Israels im östlichen Mittelmeer entdeckt, ein Fund, der in Israel und weltweit Aufsehen erregte. Jahrzehntlang waren die Öl- und Erdgasexplorationen in Israel immer wieder gescheitert, während einige Nachbarstaaten des Landes im Nahen Osten zu den weltgrößten Kohlenwasserstoffproduzenten aufstiegen. Erst in den späten 1990er Jahren konnte auch Israel, dank neuer seismischer Modelltechniken und verbesserter Methoden der Tiefseebohrung und -förderung, eigene Energiequellen erschließen

und nutzbar machen und damit das Land in einem nie gekanntem Maß energieunabhängig gestalten.

Als Neuling im kleinen Club der öl- und gasfördernden Nationen wusste Israel wenig über das Management dieser Ressourcen. Die neuen, signifikanten Erdgasfunde stellten für die Regierung eine immense politische Herausforderung dar. Es mussten Lösungen gefunden werden für die Verteilung der Erträge, für Gasexporte und Energiesicherheit, eine optimale Struktur des Marktes und eine nachhaltige Primärenergieversorgung unter Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen und einer adäquaten Preispolitik. Erdgas ist eine großartige Chance für den Ausbau der Industrie und die wirtschaftliche Entwicklung, impliziert jedoch auch mögliche makroökonomische Konsequenzen, wie beispielsweise die holländische Krankheit. Erdgas ist ein weitaus saubererer Energieträger für die Stromerzeugung als Kohle und Öl und trägt zur Minderung der Luftverschmutzung bei. Dennoch bleibt Gas ein endlicher, Treibhausgas emittierender fossiler Brennstoff, der langfristig durch nachhaltigere erneuerbare Energieträger wie Solar- und Windkraft ersetzt werden muss. Die Tatsache, dass es keine offizielle israelische Energiepolitik gibt, und dass der Energiemarkt von den Interessen des staatlichen Stromversorgers Israel Electric Corporation bestimmt wird, stellt ein weiteres Problem für die Energiezukunft des Landes dar. Obwohl das in Israel geförderte Erdgas mittlerweile der wichtigste Treibstoff für die Stromerzeugung ist und über fünfzig Prozent des jährlichen Strombedarfs im Land deckt, weigert sich die Israel Electric Corporation, ihre großen Kohlekraftwerke, an denen viele Arbeitsplätze hängen, runterzufahren und durch effiziente und wesentlich weniger umweltschädliche Gaskraftwerke zu ersetzen.

Anders als in der Öl- und Erdgasförderung erfahrene Nationen, die, wie Norwegen oder die Niederlande, Gesamtkonzepte für diese neue Industrie entwickelt haben, beschloss die israelische Regierung, ihre eigene Politik für den Gasmarkt sukzessive und in Abhängigkeit von jeweils erforderlichen Eingriffen und Maßnahmen zu gestalten. Also bildete Finanzminister Yuval Steinitz 2010, unterstützt von Premierminister Benjamin Netanyahu, einen ersten öffentlichen Ausschuss, der prüfen sollte, welche politischen Optionen es gäbe, um den staatlichen Anteil an auf dem Erdgasmarkt erzielten Einnahmen (den sogenannten *government-take*) zu erhöhen. Die Empfehlungen des *Sheshinski Committee* mündeten in die Verabschiedung des Gesetzes über die Besteuerung der Gewinne aus der Öl- und Gasförderung in Israel (*Sheshinski Law*).

2011 setzte der ehemalige Minister für Wasser und Energie, Uzi Landau, einen weiteren Ausschuss ein, der den Weg für die bis zu diesem Zeitpunkt rechtlich unzulässigen Gasexporte aus Israel frei machen sollte. Die umstrittenen Empfehlungen des *Tzemach Committee* flossen 2013 in einen Regierungsbeschluss ein, nach dem, abgesehen von einer entsprechend dem für die kommenden 29 Jahre hochgerechneten Gasverbrauch des Landes kalkulierten Reserve von 540 Mrd. Kubikmeter Gas für nationale Zwecke, unbeschränkt Erdgas aus Israel exportiert werden darf.

Nicht geregelt wurde ein wichtiger politischer Bereich: die Struktur des Erdgasmarktes. Seit den 1950er Jahren waren der Öl- und Gasmarkt in Israel privatisiert und frei. Private Unternehmen erhielten Konzessionen für die Exploration und Förderung von Öl und Gas. Das israelische Ölgesetz von 1952 schreibt zwar fest, dass die Öl- und Gasreserven des Landes dem israelischen Staat gehören, doch wird das Gas

heimischen Verbrauchern auf einem freien Markt verkauft, im wesentlichen ohne Einmischung der Regierung und ohne Verbraucherschutz. Aufgrund fehlender Regulierung konnten die beiden auf dem israelischen Markt kooperierenden Gasunternehmen *Noble Energy Company* aus den USA und die lokale *Delek Group* im Lauf der Jahre gemeinsam über 60 Prozent aller Explorations- und Bohrrechte Israels erwerben. Zusammen mit weiteren Juniorpartnern errichteten sie ein mächtiges Monopol, das heute 98 Prozent der bekannten Gasvorkommen Israels kontrolliert, darunter die Super-Giant-Felder *Tamar* und *Leviathan*.

2011 prüfte das israelische Kartellamt, die Antitrust Authority (ATA), anlässlich des Erwerbs von Bohrrechten im *Leviathan*-Feld einen möglichen Verstoß der beiden Unternehmen gegen das Wettbewerbsrecht. Im März 2014 war die Untersuchung abgeschlossen und die ATA schlug *Noble* und *Delek* vor, weiter in Besitz des *Leviathan*-Gasfelds zu bleiben, im Gegenzug jedoch die beiden kleineren Vorkommen *Karish* und *Tanin* an ein drittes Unternehmen, und damit einen möglichen Konkurrenten, zu verkaufen. Nach einer öffentlichen Anhörung zu diesem Lösungsansatz und dem Eingang der entsprechenden Einwendungen erklärte Kartellamtspräsident David Gilo im Dezember 2014, er ziehe seinen Vorschlag zurück und erwäge, die Unternehmen wegen des Verstoßes gegen das Wettbewerbsrecht vor Gericht zu stellen.

Mittlerweile hatte die israelische Regierung beschlossen, sich direkt in das Kartellverfahren einzuschalten. Im Juli 2015, nach sechsmonatiger Debatte im Kabinett, präsentierten Premierminister Benjamin Netanyahu und der nun amtierende Energieminister Yuval Steinitz im Namen der Regierung einen neuen Gas-Deal. Dieser ging in den Angeboten an die Gas-

unternehmen über den ATA-Vorschlag hinaus. Insbesondere beinhaltet er die Selbstverpflichtung der Regierung, den beiden Konzernen bei justizieller Verfolgung von vergangenen und zukünftigen Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht Immunität zu gewähren.

Werden die Israelis und die israelische Wirtschaft denn vom Gas-Deal profitieren? Überwiegen die angeblichen Vorteile dieses Geschäfts die massiven Nachteile, die es mit sich bringt? Der Gas-Deal ist, gelinde gesagt, problematisch, denn die israelische Öffentlichkeit wird, wenn überhaupt, nur wenig für die enormen Konzessionen bekommen, die die Regierung gegenüber den Gasunternehmen zu machen bereit ist. Indem er faktisch das Fundament der israelischen Energiesicherheit riskiert, wird der Deal vermutlich das Gegenteil von dem erreichen, was eine solide, langfristige Energiepolitik dem Land gebracht hätte, wenn es denn eine solche formuliert hätte.

Der Gas-Deal

Die Befürworter sagen, der Gas-Deal biete Investoren und Gaskonzernen die Sicherheit, die erforderlich ist, damit sich ausländische Unternehmen am Aufbau des israelischen Gasmarkts und insbesondere an der Erschließung des *Leviathan*-Felds beteiligen. Sie verweisen weiterhin auf zahlreiche andere Vorteile, die die Vereinbarung bringe. Die Regierung geht davon aus, dass der Gas-Deal einen von Wettbewerb geprägten Erdgasmarkt in Israel schaffen, die Gaspreise senken, die geopolitische Position des Landes in der konfliktgeschüttelten Nahostregion verbessern und sowohl zur nationalen als auch zur Energiesicherheit beitragen wird.

Eine kritische Betrachtung des Gas-Deals lässt jedoch – vor allem hinsichtlich der gesetzten

Ziele – massive Zweifel an seiner Realisierbarkeit aufkommen. Die Öffentlichkeit erhält durch ihn keineswegs die Gewähr, dass das *Leviathan*-Erdgasfeld tatsächlich von *Noble* und *Delek* erschlossen werden wird, obschon dies eines der wichtigsten Ziele der Vereinbarung ist. Tatsächlich sind die Unternehmen bereits durch das geltende Ölgesetz verpflichtet, das Vorkommen in einem Zeitraum von vier Jahren zu erschließen. Der Gas-Deal verringert dagegen die Aussichten auf eine schnelle Erschließung von *Leviathan*, da er den gesetzlich vorgesehenen Zeitrahmen bis weit in die nächste Dekade hinein fortschreibt.

Andererseits fördert er den sofortigen und umfassenden Export von Erdgas aus dem *Tamar*-Vorkommen, dem einzigen Feld in Israel, aus dem aktuell Gas gefördert wird. Diese Entscheidung steht im Gegensatz zur 2013 von der israelischen Regierung vertretenen Position, nach der es vor der Erschließung von *Leviathan* und der Verbindung des Reservoirs mit dem landseitigen Leitungssystem keine Gasexporte aus *Tamar* geben dürfe. Damals unterstrich die Regierung die strategische Bedeutung von *Tamar* als einzigem gasproduzierenden Feld und stellte fest, dass frühe Exporte aus diesem Vorkommen die israelische Energiesicherheit gefährden.

Israel gilt aufgrund seiner besonderen geopolitischen Lage in der Region als „Energieinsel“. Ein Anschluss des israelischen Stromnetzes an die Netze der Nachbarstaaten ist nicht möglich, und aus dem gleichen Grund kann das Land keine Primärenergie wie Öl oder Erdgas von den großen Öl- und Gasfördernationen Saudi Arabien, Iran und Qatar beziehen. Seit der Ölkrise der 1970er Jahre hat sich Israel nachhaltig um die Diversifizierung der eigenen Energiequellen bemüht: Zunächst in den frühen 1980er Jahren durch die Verlagerung von

Öl zur Kohle als wichtigstem Brennstoff für die Stromerzeugung, später dann zum Ende der 1990er Jahre durch die Integration von Erdgas in den Treibstoffmix des Landes. Die Bedeutung heimischer Energiequellen, wie der Gasfelder *Tamar* und *Leviathan*, für die israelische Energiesicherheit kann also nicht stark genug betont werden. Die beiden Vorkommen bieten Israel für über vierzig Jahre Unabhängigkeit bei der Stromerzeugung und potenziell auch im Verkehrs- und Transportsektor. Sie sind der Brennstoff für den Übergang und ermöglichen Israel die Diversifizierung des Energiemarktes sowie die Entwicklung von Alternativen wie Wind- und Sonnenenergie. Die 2013 erfolgte und durch den Gas-Deal erweiterte Zustimmung der Regierung zum Export großer Mengen von Erdgas steht damit im Widerspruch zum genannten Ziel des Abkommens, das doch der Förderung der israelischen Energiesicherheit dienen soll. Zwar verweist die israelische Regierung auf Ägypten, Jordanien und die Türkei als mögliche Exportmärkte, jedoch haben offizielle Vertreter dieser Staaten bereits erklärt, dass sie keine Absicht hätten, Gas aus Israel zu beziehen, so lange der palästinensisch-israelische Konflikt nicht beigelegt sei.

Öffentliche Proteste: Was wollen die Bürgerinnen und Bürger?

Der von der Regierung vorgeschlagene Gas-Deal stieß auf eine – bei einer derart komplexen politischen Frage nie zuvor erlebte – heftige Ablehnung in der Öffentlichkeit. Anders als bei den Maßnahmen, gegen die sich die Proteste im Sommer 2011 richteten, als Hunderttausende junger Menschen auf die Straße gingen und gegen steigende Mieten und Lebenshaltungskosten demonstrierten, sind die Konsequenzen der israelischen Erdgaspolitik für die Bürgerinnen und Bürger des Landes weitaus weniger offensichtlich. Dennoch beteiligen sich

Zehntausende aus ganz unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen an den Gasprotesten – bei Großdemos, in den Medien und in direkter Auseinandersetzung mit den Entscheidern.

Die Öffentlichkeit ist insbesondere besorgt über die massiven Erdgasexporte, die die Energiesicherheit Israels aufs Spiel setzen. Weiterhin sind sie alarmiert angesichts der enormen Macht des Gasmonopols in der israelischen Wirtschaft und Politik. Viele befürchten, dass dieses die Grundlagen des demokratischen Systems im Land gefährdet. Die Kritiker des Gas-Deals konstatieren, dass die Regierung faktisch keine Möglichkeit hat, die Gaskonzerne zur Einhaltung der Vereinbarung und zur Erschließung der Gasfelder zu zwingen. Die Regierung nannte nur wenige Bedingungen für den Nachweis von Investitionen der Unternehmen in die Erschließung der Vorkommen, und eine Nichteinhaltung dieser Bedingungen stellt den Deal an sich nicht in Frage.

Netanyahus Position – ein Verstoß gegen demokratische Regeln?

Netanyahus persönliches Engagement ist einer der interessantesten Aspekte des Gas-Deals. Der Premierminister ist überzeugter Anhänger des Neoliberalismus und des freien Marktes, agiert in der Sache Erdgas jedoch genau gegenteilig: Er unterstützt das Gasmonopol in dem Versuch, die Absicht des Kartellamts, den Wettbewerb auf dem israelischen Gasmarkt zu fördern, zu unterlaufen. Bezeichnenderweise greift Netanyahu bei seinen Bemühungen, den Gas-Deal durchzubringen, mit Aussagen wie „Wenn ich etwas will, dann bekomme ich es auch.“ auf antidemokratische Statements zurück und tut Widerstand als „Populismus“ ab.

Seit die ATA im Dezember 2014 die Ablehnung der Vereinbarung mit den Gaskonzernen bekanntgab, war Netanyahu persönlich an allen Angelegenheiten des Erdgasmarktes beteiligt. Dies ist ein Novum in den sechs Jahren, die seit der Entdeckung von *Tamar* vergangen sind. Es war Netanyahu, der der Öffentlichkeit im Juni 2015 den Gas-Deal präsentierte und sich voll und ganz hinter das Projekt stellte. Dies war möglich, da er zuvor den Kartellamtspräsidenten und den Beauftragten für den staatlichen Stromversorger aus dem Amt entlassen und den Wirtschaftsminister zum Rücktritt gezwungen hatte. Über eine Sonderklausel im israelischen Wettbewerbsrecht konnte er nun den Gas-Deal genehmigen.

Warum sich Netanyahu für den Gas-Deal einsetzt, weiß man nicht genau. Medien berichteten, die US-Regierung, unter anderem in Person von Außenminister John Kerry und US-Vizepräsident Joe Biden, habe Druck auf ihn ausgeübt. Der frühere Energieminister Yuval Steinitz hatte in der Vergangenheit Ähnliches angedeutet, unter anderem mit Blick auf die Lobbytätigkeit des von *Noble Energy* eingeschalteten ehemaligen US-Präsidenten Bill Clinton. Weiterhin hieß es, dass sich Vertreter der amerikanischen Botschaft in Tel Aviv mit mehreren Abgeordneten getroffen hätten, um sie zur Zustimmung zum Gas-Deal zu bewegen. US-Kongressabgeordnete sollen bei einem Treffen mit dem israelischen Staatspräsidenten Reuven Rivlin das Gleiche versucht haben. Im Februar erschien Netanyahu vor dem Obersten Gerichtshof des Landes. Auch das hatte es zuvor nie gegeben.

Wie geht es weiter?

In den nächsten Tagen und Wochen wird man wissen, welche Richtung für den israelischen Gasmarkt eingeschlagen werden soll. Wenn das

Oberste Gericht dem Antrag der Knesset-Abgeordneten und Bürgerinitiativen stattgibt, wird die israelische Regierung im Umgang mit dem Gasmonopol die geltenden gesetzlichen Bestimmungen anwenden müssen. Doch selbst wenn der Antrag zurückgewiesen wird, gibt es keine Garantie für die Umsetzung des Abkommens.

Angesichts der ägyptischen Erschließung eigener, neu entdeckter Gasvorkommen und der geringen Wahrscheinlichkeit einer baldigen Verbesserung der diplomatischen Beziehungen zwischen Israel und der Türkei ist kaum zu erwarten, dass der Staat den Bau der erforderlichen Infrastruktur vornehmen und einen künftigen Energiehandel fördern wird. Die israelischen Entscheidungsträger im Energie- und Umweltministerium diskutieren aktuell Maßnahmen, die den Verbrauch von Erdgas in Haushalten, dem Transportsektor und der Industrie steigern sollen.

Zwar hat Israel einige zweifelhafte Entscheidungen für den heimischen Erdgasmarkt getroffen, doch die wettbewerbsrechtliche Untersuchung bietet dem Land die Chance, seine Politik zu überprüfen und sich für ein besseres Marktmodell für Erdgas zu entscheiden. Es wird sich erweisen, ob der Kohlenwasserstoffmarkt den erfolgreichen europäischen Weg – wie in Norwegen oder den Niederlanden praktiziert – einschlagen wird oder dem Modell der Entwicklungsländer folgt, deren Bodenschätze von internationalen Konzernen ausgebeutet werden, ohne dass die Menschen vor Ort wirklich etwas davon haben.

Noam Segal ist Experte für Energiepolitik sowie Mitgründer und Direktor des *Israel Energy Forum*, der führenden NGO im Bereich nachhaltige Energie in Israel.

Verantwortlich:

Dr. Werner Puschra

Direktor, Friedrich-Ebert-Stiftung Israel

Autoren:

Amiram Barkat

Noam Segal

Homepage: www.fes.org.il

Email: fes@fes.org.il