

Analyse

„Lenkbarkeit“ statt Effizienz

Die Rolle des Staates in der russischen Erdöl- und Erdgaswirtschaft

Valery Kryukov, Institut für Wirtschaft und Organisation industrieller Produktion, Nowosibirsk

Die Jukos-Affäre, die geplante Übernahme von Rosneft durch Gazprom und die Auktion einer Tochterfirma von Jukos im Dezember 2004 (mit vorhersagbarem Ausgang) können weit reichende Konsequenzen sowohl für die Erdöl- und Erdgasbranche wie für die Wirtschaft Russlands im Ganzen haben. Diese Ereignisse spiegeln zweifellos die Zentralisierung der Macht in Russland und eine verstärkte Rolle des Staates in der Wirtschaft wider.

Ineffektive staatliche Regulierung

Die Ineffektivität des in den 1990er Jahren entstandenen Systems der staatlichen Regulierung von Erdöl- und Erdgasfirmen: In den 1990er Jahren dominierte ein äußerst liberales Modell im Erdöl- und Erdgassektor ist offensichtlich. Es gab beträchtliche Freiheit bei Art und Form der Ausbeutung von fossilen Brennstoffen. Gleich zu Anfang der Reformen in Russland orientierte sich die Gesetzgebung zu Bodenschätzungen an der Vergabe von Rechten für deren Ausbeutung, nicht für ihre rationelle Nutzung (die Pflichten der Firmen, die Erdöl und Erdgas förderten, wurden sehr vage und ungenau formuliert). Erst 2002 wurde auf der föderalen Ebene eine Diskussion über die Verhältnismäßigkeit einer intensiven Gewinnung von Bodenschätzungen und über die staatliche Überwachung der Einhaltung der Lizenzvereinbarungen begonnen.

Darüber hinaus war das System der Steuerzahlungen in der Erdöl- und Erdgasbranche von Beginn der Transformationen nicht darauf ausgerichtet, die Erforschung und den Abbau neuer Vorkommen zu fördern, sondern einen bedeutenden Teil des Gewinns für das Staatsbudget abzuschöpfen. Gleichzeitig wurden wesentliche Fragen der Besteuerung von der staatlichen Regulierung ausgeklammert, wie z.B. die Abschreibung der Ausgaben von Firmen, die Erdöl und Erdgas fördern oder die Schätzung des Wertes von Erdöl- und Erdgasvorkommen (erst ab 2002 wurden die objektiven Ölpreise des Auslandsmarktes berücksichtigt).

Die Schwäche des Staates führte dazu, dass die Transformation in der oben beschriebenen Weise es den Erdölfirmen erlaubte, kolossale zusätzliche Gewinne zu machen, sowohl durch die „Optimierung“ der Steuerzahlungen als auch durch Steueroasen (im In- wie im Ausland). Eine der Firmen, die diese Schwächen des Staates am aktivsten ausnützte, war Jukos (die darüber hinaus hinsichtlich der relevanten Gesetzgebung auch aktive Lobbyarbeit in den Parlamenten betrieb).

Das große Business spielte während der 1990er Jahre und zu Anfang des jetzigen Jahrzehnts zweifellos

eine dominierende Rolle bei der Formulierung der Spielregeln in der Erdöl- und Erdgasbranche, wobei es sich an seinen eigenen Interessen zum Nachteil des Staates orientierte. Einer der größten Erfolge des Big Business waren die so genannten Pfandauktionen, wodurch der Erdölsektor fast sein jetziges Aussehen erhielt.

Der Regulationsmechanismus für die Erdöl- und Erdgasbranche zeichnet sich zu Anfang der 2000er Jahre durch Widersprüchlichkeit und Unbestimmtheit aus. Es ist immer noch nicht klar, welche Behörde auf der föderalen Ebene für was verantwortlich ist. Offensichtlich hat Russland es in den vergangenen Jahren nicht geschafft, eine effektive und effiziente Regulierung der Ausbeutung von Bodenschätzungen aufzubauen. Die Stärkung der Position des Staates in der Firma Gazprom durch die geplante Übernahme von Rosneft und den Kauf von Juganskneftegaz ist anscheinend eine Reaktion auf diese Tatsache. Der Präsident und seine Umgebung haben vor, mit einer Stärkung der Präsenz des Staates in der Branche die massiven Misserfolge bei der Regulierung dieser Branche zu kompensieren, die die Erdöl- und Erdgasfirmen in den 1990er Jahren praktisch freie Hand bei der Ausbeutung von fossilen Brennstoffen ließen.

Erschöpfung der Erdöl- und Erdgasvorkommen

Ein zweiter wesentlicher Grund für die Probleme in der Branche sind objektive Umstände: die wachsende Erschöpfung der alten Erdöl- und Erdgasvorkommen und die Notwendigkeit, neue Vorkommen in neuen (vorzugsweise noch nicht erschlossenen) Gebieten zu entdecken und zu erschließen. In den nächsten 5 bis 10 Jahren werden die Erdöl- und Erdgasvorkommen, die schon in den 1970er bis 1980er Jahren erschlossen wurden, größtenteils erschöpft werden. Die wachsende Erdölförderung seit 1999 war vor allem möglich dank der Anwendung von neuen Technologien und organisatorischen Entscheidungen (hierbei waren Sibneft und wiederum Jukos führend bei schon erschlossenen Vorkommen).

Die Erschließung von neuen Erdöl- und Erdgasvorkommen in neuen Gebieten erfordert sehr große finanzielle Ressourcen und die vereinten Kräfte vieler Ölfirmen, sowohl russischer wie ausländischer. Die Tatsache, dass solche Programme international und interregional sind, erfordert eine stärkere Beteiligung des Staates nicht nur als Garant für Stabilität, sondern auch dafür, dass die beteiligten Firmen ihre Investitionen auch zurück erhalten. Leider ist in den letzten 15 Jahren keine Erfahrung mit der Durchführung neuer Projekte gesammelt worden. Die einzige Ausnahme ist die Erforschung der Öl vorkommen im Festlandsockel vor der Insel Sachalin. Solche Projekte sind allerdings in vieler Hinsicht lokale und Pilotprojekte und haben kaum Einfluss auf den russischen Erdöl- und Erdgassektor. Für neue Großprojekte, wie z.B. in Westsibirien oder im Nordmeer, sind große Firmen mit umfangreichen produktiven und finanziellen Ressourcen nötig. Zurzeit hat keine russische Firma alleine ein solches Potential. In Russland hat nur der Staat die nötigen Ressourcen, auch wenn man den komplexen Charakter dieser Projekte (in sozialer, wirtschaftlicher und geopolitischer Hinsicht) in Betracht zieht. Daher kann die Tatsache, dass Firmen groß und finanziell stark sein müssen, um solche Projekte durchzuführen, auch als Grund für die zu Anfang des Aufsatzes genannten Transformationen gesehen werden.

Staatliche Kontrolle

Ein weiterer wichtiger Grund für die Bildung von großen Firmen mit staatlicher Beteiligung ist der Wunsch, einen wesentlichen Teil der staatlichen Einnahmen direkt kontrollieren zu wollen. Auf die staatlichen Firmen werden 90% des in Russland geförderten Erdgases und mehr als 20% des Erdöls entfallen. Nicht weniger wichtig ist, dass der Staat etwa ein Drittel der staatlichen Einnahmen kontrollieren wird, die von der Erdöl- und Erdgasbranche stammen. Dadurch sichert sich der Staat dauerhaft hohe Einnahmen. Wichtig ist auch, dass der Übergang der oben erwähnten Aktiva in die Hände des Staates seine Möglichkeiten erweitert und die Risiken opportunistischen Verhaltens von Privatfirmen verringert, sowohl bei Erschließung und Ausbeutung von Erdöl- und Erdgasvorkommen wie auch bei der Kontrolle der Kapitalströme (was für Russland von erstrangiger Bedeutung ist).

Über den Autor:

Valery Kryukov ist Professor der Wirtschaftswissenschaften und Leiter der Abteilung „Wirtschaftliche Probleme der Entwicklung des westsibirischen Erdöl- und Erdgassektors“ im Institut für Wirtschaft und Organisation industrieller Produktion der Sibirischen Abteilung der Russischen Akademie der Wissenschaften, Nowosibirsk.

Lesetipp:

Martha Brill Olcott: Vladimir Putin and The Geopolitics of Oil, in: The Baker Institute Energy Forum (ed.): The Energy Dimension in Russian Global Strategy, Houston, October 2004, http://www.rice.edu/energy/publications/docs/PEC_Olcott_10_2004.pdf

Die Folgen

Was sind die Folgen von Zentralisierung und der verstärkten Rolle des Staates in der Erdöl- und Erdgasbranche vom Standpunkt der wirtschaftlichen Effektivität aus gesehen?

Meiner Meinung nach gibt es eine reelle Gefahr, dass die vom Staat kontrollierten Firmen nicht die Effektivität im gewünschten Maß erhöhen können, sondern nur die Kontrolle der Erdöl- und Erdgasbranche durch den Staat erleichtern. Sowohl Gazprom wie Rosneft bleiben in Sachen Effizienz bedeutend hinter Jukos zurück (sogar ohne einzurechnen, dass Jukos aktiv Fehlkalkulationen und Lücken der staatlichen Regulierung der Erdöl- und Erdgasbranche ausnutzte). Ein mögliches Szenario ist daher, dass die wirtschaftliche Effizienz der Erdöl- und Erdgasbranche zurückgeht, während gleichzeitig die staatliche Kontrolle zunimmt. Die jetzigen Manager von Gazprom und Rosneft sind kaum in der Lage, der Branche durch vermehrte technologische und vor allem organisatorische Innovationen neue Impulse zu geben. Höchstwahrscheinlich werden die oben analysierten Veränderungen in der Erdöl- und Erdgasbranche nicht nur nicht die gewünschten Resultate liefern, sondern sich auch als Hindernis für adäquate Ansätze und Lösungen für neue Herausforderungen und wachsende negative Tendenzen erweisen. Vom wirtschaftlichen Gesichtspunkt aus gesehen – Schaffung einer Umgebung, die für Unternehmen und Wettbewerb förderlich ist, im Rahmen der marktwirtschaftlichen Transformation der russischen Wirtschaft – sind diese Ereignisse zweifellos ein Schritt rückwärts.

Die positive Seite der in diesem Aufsatz analysierten Veränderungen (genauer gesagt, ihr positiver Hintergrund) ist die verstärkte Aufmerksamkeit für Fragen der technischen Regulierung und der Notwendigkeit, Offenheit und Transparenz in der Wirtschaft wie auch seine soziale Verantwortung zu erhöhen.

Allerdings hätte dies auch ohne Veränderungen mit solch dramatischen Folgen für die Struktur der Erdöl- und Erdgasbranche erreicht werden können, ohne die praktische Liquidation einer dynamischen Firma, die Jukos zu Anfang des Jahres 2003 zweifellos geworden war.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann