

Analyse

Gazprom in seiner Förderregion

Julia Kusznir, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Zusammenfassung

Der Autonome Bezirk der Jamal –Nenzen in Nordwest-Sibirien ist das wichtigste Fördergebiet von Gazprom mit einem Anteil von über 80% an der Gesamtproduktion des Konzerns. Gazprom hat deshalb erhebliches Gewicht in der Region. Seine Steuerzahlungen haben mittlerweile einen Anteil von über 70% an den Einnahmen des regionalen Haushalts. Der Konzern hat sich auch politisch engagiert. Vertreter Gazproms haben einen Stimmenanteil von 36% im Regionalparlament. In den letzten Jahren hat der Konzern verstärkt versucht, die regionale Politik unter seine Kontrolle zu bringen.

Einleitung

Der Autonome Bezirk der Jamal –Nenzen in Nordwest-Sibirien ist das wichtigste Fördergebiet von Gazprom mit einem Anteil von über 80% an der Gesamtproduktion des Konzerns. Der Haushalt des autonomen Bezirks der Jamal-Nenzen wird zu 90% von Steuerzahlungen der hier tätigen Erdgas- und Erdölunternehmen finanziert. Dabei kommen etwa 60% der Steuereinnahmen von Tochterfirmen von Gazprom und weitere 10% von dem nun zu Gazprom gehörenden Ölunternehmen Sibneft.

Gazprom ist auch in der regionalen Politik vertreten. Zum einen Bestehen enge Netzwerke mit den Kommunalverwaltungen der Förderorte, zum anderen sind Gazproms Vertreter auch direkt im Regionalparlament vertreten, wo sie in der Legislaturperiode 2000 bis 2005 einen Stimmenanteil von 28,8% hatten. Im neuen Regionalparlament hat Gazprom (einschließlich Sibneft) seinen Stimmenanteil auf 36,4% vergrößert, wobei der Konzern grundsätzlich von leitenden Managern seiner in der Region vertretenen Tochterfirmen im Parlament repräsentiert wird.

Gazproms Einstieg in die regionale Politik

Gazprom Engagement in der regionalen Politik begann mit den russischen Parlamentswahlen 1993, in denen der von Gazprom unterstützte Kandidat im Autonomen Bezirk der Jamal-Nenzen nicht gewählt wurde. Sein Gegenkandidat gewann den Wahlkreis durch scharfe Kritik an Gazprom, nachdem der Gas-Konzern mit Lohnzahlungen und Sozialleistungen in Verzug geraten war. Die Niederlage bei den nationalen Wahlen wurde allgemein als Denkzettel der Region an Gazprom interpretiert. In Reaktion hierauf begann das Management von Gazprom in der regionalen Politik aktiv zu werden.

Als Ansatzpunkt hierfür wurde die Auswechslung des Gouverneurs durch Präsident Boris Jelzin gesehen.

Gazprom unterstützte den neuen Gouverneur, Juri Nejelow, und wählte in seinen Aufsichtsrat. Auch bei den Gouverneurswahlen 1996 erhielt Nejelow die Unterstützung von Gazprom und den mit dem Konzern verbundenen Kommunalpolitikern. Er gewann die Wahlen mit 69% der abgegebenen Stimmen.

Die Kooperation zwischen Regionalverwaltung und Gaskonzern funktionierte auch auf der wirtschaftlichen Ebene. Im Februar 1995 schlossen Gazprom und die Regionalverwaltung ihr erstes allgemeines Partnerschaftsabkommen ab. Ab Januar 1997 wurden zusätzlich die finanziellen Beziehungen, insbesondere Gazproms Steuerzahlungen, durch jährliche Abkommen geregelt. Dabei wurden Rohstofflieferungen als Zahlung akzeptiert. Ergebnis waren eine Reihe fragwürdiger Geschäfte. So wurde etwa in das Abkommen von 1997 Itera integriert. Gazprom lieferte der Region Erdgas, das zum Großhandelspreis und nicht zum Marktpreis gegen Steuerschulden des Konzerns verrechnet wurde. Die Regionalverwaltung verkaufte das Gas zum gleichen Preis an Itera, was allerdings russischem Recht widersprach.

Trotz dieser Vorzugsbehandlung häufte Itera Steuerschulden an. Anstatt die Steuerschuld einzutreiben, trat die Regionalverwaltung die Schulden an Mezhregiongaz, eine Tochterfirma von Gazprom, ab. Mezhregiongaz wiederum beglich die Schulden mit Gaslieferungen, die erneut zum Vorzugspreis an Itera verkauft wurden. Im Ergebnis akkumulierte Gazprom erhebliche Steuerschulden, die sich Ende der 1990er Jahre auf rund 11 Mrd. Rubel (damals etwa 500 Mio. US-Dollar) beliefen.

Gleichzeitig wurde nach einer Gesetzesänderung das Vermögen der Tochterfirmen von Gazprom am Hauptsitz des Konzerns, also in Moskau, verbucht. Die Vermögenssteuer der Tochterfirmen im Autonomen Bezirk der Jamal-Nenzen ging damit nicht mehr in den Haushalt des Autonomen Bezirks

sondern in den der Stadt Moskau. Die resultierende deutliche Reduzierung der Zahlungen Gazproms in den regionalen Haushalt führte zum Bruch mit der Regionalverwaltung. Hinzu kam, dass im Zuge der Reorganisation Gazproms Entscheidungsprozesse zentralisiert wurden, so dass die Leiter der Tochterfirmen weniger Spielräume in ihrer Beziehung zur Regionalverwaltung erhielten.

Regionale Politik ohne Gazprom?

Um Gazprom unter Druck zu setzen, erklärte der Gouverneur öffentlich, Lizenzen für Erdgasfelder nur noch in offenen Ausschreibung zu vergeben, da „in der Region nicht nur Gazprom, sondern auch andere Unternehmen aktiv arbeiten möchten.“ Als Folge des Konfliktes wurde Nejelow 1999 nicht mehr in den Aufsichtsrat von Gazprom gewählt.

In Reaktion auf den Bruch mit Gazprom begann die Regionalverwaltung mit den in der Region vertretenen Erdölfirmen und unabhängigen kleinen Gasproduzenten zu kooperieren. Auf diese Weise sollte ein Gegenwicht zu Gazprom geschaffen werden, um die wirtschaftliche Abhängigkeit der Region zu mindern und damit auch politische Handlungsspielräume zurück zu gewinnen.

Bei der Entwicklung der regionalen wirtschaftlichen Konzepte zur Unterstützung der unabhängigen Gasproduzenten spielte der Vize-Gouverneur Levinson eine wichtige Rolle. Bis zum Einstieg in die Politik 1996 leitete Levinson das regionale geologische Unternehmen Purneftegazgeologia, das für Explorationsarbeiten zuständig war und damit die Informationen über die Gasressourcen in der Region besaß. Später gelang es dem Unternehmen mit Levinsons Hilfe, der als Vize-Gouverneur für die Lizenzvergabe zuständig war, Lizenzen für einige Erdgasfelder zu erhalten. Levinson war der größte Aktionär des Unternehmens und wurde 2001 im Rahmen der Fusion mit Novatek Großaktionär bei Novatek. Die Regionalverwaltung förderte nun über Lizenzvergaben und Steuererleichterungen, wie etwa eine Befreiung von der Vermögenssteuer, die Entwicklung von Novatek. Der Anteil der unabhängigen Gasproduzenten an der regionalen Produktion stieg so von 2% Ende der 1990er Jahre auf 13% im Jahre 2001.

Mit in der Region aktiven Erdölfirmen, namentlich Rosneft' und Sibneft', wurden von der Regionalverwaltung 1999 erste Partnerschaftsabkommen geschlossen. Zu den wichtigsten Punkten gehörte auf der Seite der Administration die Garantie von Steuererleichterungen und einer günstigen Behandlung bei der Lizenzvergabe und auf der Seite der

Unternehmen die Übernahme wirtschaftlicher und sozialer Verpflichtungen in der Region. Die Abkommen wurden für vier Jahre geschlossen und anschließend verlängert. Die Abkommen wurden durch regionale Gesetze umgesetzt, an deren Ausarbeitung die Vertreter der Erdölfirmen als Parlamentsabgeordnete aktiv beteiligt waren.

Insbesondere Rosneft' profitierte von dieser Kooperation. Die Firma konnte ihre Erdölproduktion in der Region stark ausweiten und in die Gasproduktion einsteigen. Im Gegenzug zahlte das Unternehmen seine Steuern pünktlich und investierte in die soziale Infrastruktur der Region. 2003 gingen so etwa 60% der Investitionen von Rosneft' in den Autonomen Bezirk der Jamal-Nenzen. Zusätzlich gelang es der Regionalverwaltung weitere Erdölfirmen zu einem Engagement in der Region zu bewegen, wie z.B. Lukoil, TNK und Jukos, die 2001 ihr Interesse am Erwerb der Lizenzen für neue Erdgasfelder bekundeten.

Der Wahlsieg bei den Gouverneurswahlen 2000 mit 88% der Stimmen bestätigte, dass es Nejelow gelungen war, eine alternative Machtbasis zu Gazprom zu finden. Sein Wahlkampf wurde von den unabhängigen Gasproduzenten und von den in der Region aktiven Erdölunternehmen unterstützt. Neben Nejelow traten nur zwei formal unabhängige Kandidaten an, die ihm de facto nahe standen. In den folgenden Jahren erhöhten das föderale Zentrum und Gazprom jedoch schrittweise den Druck auf die Regionalverwaltung.

Druck auf die Regionalverwaltung

Gazprom begann im gleichen Jahr durch Firmenübernahmen seinen Anteil an der regionalen Produktion zu erhöhen. Im Ergebnis verblieb Novatek als einziger unabhängiger Gasproduzent in der Region. Auch die Position der Erdölfirmen in der Region wurde geschwächt. Rosneft' als Firma unter der Kontrolle der föderalen Regierung konnte auf Dauer keine eigenständige Position in der Region behaupten. Mit der Übernahme von Sibneft' durch Gazprom im Jahre 2005 wurde auch die zweite große Öl firma in der Region neutralisiert. Im Ergebnis waren die regionale Wirtschaft und damit auch die Finanzen der Region wieder vollständig von Gazprom abhängig. Dies zeigte sich daran, dass der Anteil der direkt oder indirekt von Gazprom kontrollierten Steuerzahlungen in den regionalen Haushalt auf über 70% stieg.

Gleichzeitig schwächte das föderale Zentrum die Position der Regionalverwaltung durch seine Förderung der Zusammenlegung der Autonomen Bezirke mit dem Gebiet Tjumen'. Die Regionalverwaltungen der Autonomen Bezirke mussten so Kompetenzen

an die Regionalverwaltung von Tjumen' abgeben. Zusätzlich schwächten die von Präsident Putin durchgesetzten allgemeinen Kompetenzbeschränkungen für Regionen auch die Position der Regionalverwaltung im Autonomen Bezirk der Jamal-Nenzen. Die Neuregelung der Unternehmensbesteuerung und der Lizenzvergabe nahmen der Regionalverwaltung so wichtige Instrumente in den Verhandlungen mit den Öl- und Gaskonzernen.

Die im September 2004 eingeführte Ernennung der Gouverneure durch den Präsidenten setzte Nejelow unter zusätzlichen Druck, da seine Amtszeit bereits Anfang 2005 ablief. Um von Putin ernannt zu werden, musste er erhebliche Kompromisse eingehen. Insbesondere musste er sich von einigen Mitgliedern seiner Administration verabschieden, darunter Vize-Gouverneur Levinson. Bei den folgenden Wahlen zum Regionalparlament erhöhte sich der Anteil von Vertretern Gazproms von 13% auf 36%.

Resümee

Die Beziehung des Gouverneurs zu Gazprom prägt deshalb die Interaktion zwischen politischen und wirtschaftlichen Akteuren in der Region. Von 1994 bis 1999 kooperierte der Gouverneur mit Gazprom. Der Konzern unterstützt den Wahlkampf des Gouverneurs Nejelow und dieser wird im Gegenzug in den Aufsichtsrat von Gazprom gewählt. Gazprom erhält über formelle Abkommen erhebliche Steuervergünstigungen, erfüllt jedoch im Gegenzug seine verbliebenen Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem regionalen Haushalt und im sozialen Bereich nur sehr begrenzt. Zudem konzentriert der Erdgaskonzern Entscheidungsprozesse in Moskau und reduziert damit seine Verhandlungsbereitschaft gegenüber der regionalen politischen Elite. Ende der 1990er Jahre kommt es so zum Konflikt.

In einer neuen Phase von 2000 bis 2005 versuchte Nejelow so, durch die Zusammenarbeit mit ande-

ren Unternehmen ein Gegengewicht zu Gazprom zu schaffen und dadurch politische und wirtschaftliche Handlungsspielräume zurück zu gewinnen. Die Regionalverwaltung begann so Lizenzen für Erdgasfelder in offenen Ausschreibungen zu vergeben und dabei unabhängige Erdgasproduzenten zu fördern. Während Gouverneur Nejelow seinen Posten im Gazprom-Aufsichtsrat verlor, wurde sein Stellvertreter Aufsichtsratsmitglied bei mehreren mit Gazprom konkurrierenden Produktionsfirmen. Zusätzlich wurden mit den in der Region aktiven Erdölunternehmen Partnerschaftsabkommen ausgearbeitet, die über Steuererleichterungen eine Produktionssteigerung motivierten.

Im Ergebnis wuchs die wirtschaftliche Bedeutung der unabhängigen Gasproduzenten und der Erdölunternehmen für die Region, so dass die Abhängigkeit von Gazprom reduziert wurde. Im Gegensatz zu Gazprom erfüllten die anderen Unternehmen ihre Zusagen bezüglich Steuerzahlungen und Investitionen im Sozialbereich aber weitgehend. Gouverneur Nejelow gelang es so, auch ohne die Unterstützung Gazproms wiedergewählt zu werden.

Die Kooperation Gazproms mit dem föderalen Zentrum gegen die regionale politische Elite schwächte letztere aber anschließend erheblich. Der Verlust von Kompetenzen bei der Besteuerung und Lizenzvergabe und mehr noch die geplante Zusammenlegung mit dem Gebiet Tjumen' schränken die Handlungsfähigkeit der regionalen politischen Elite zunehmend ein. Nachdem die Gouverneure ab 2004 vom russischen Präsidenten vorgeschlagen werden, sah sich Nejelow gezwungen, enge Vertraute zu entlassen, um seinen Posten zu behalten. Gazprom, das seine Kontrolle über die Wirtschaft der Region in den letzten Jahren ausgeweitet hat, wird damit wieder an Einfluss gewinnen.

Redaktion: Heiko Pleines

Über die Autorin

Julia Kusznir ist Doktorandin an der Forschungsstelle Osteuropa. Ihre Dissertation befasst sich mit dem politischen Einfluss von Wirtschaftseliten in russischen Regionen am Beispiel der Erdöl- und Erdgasindustrie.