

Ole Gunnar Austvik, Marina Cygankova

Auf dem Weg zur Konvergenz?

Norwegen und Rußland als Öl- und Gasproduzenten

Rußland und Norwegen haben im vergangenen Jahrzehnt die Erdöl- und Erdgasindustrie liberalisiert. Die Politik in diesen Sektoren scheint zu konvergieren. Rußland hat einen Stabilisierungsfonds eingerichtet, der dem norwegischen Erdölfonds ähnelt. Auch die Marktinteressen und wirtschaftspolitischen Vorgaben gleichen sich zunehmend an, auch wenn Rußland Marktführer beim Erdgas bleibt. Doch aufgrund der großen Unterschiede der geographischen Lage, der Größe, Kultur, Geschichte und Politik beider Länder wird die Organisation der Erdgas- und Erdölindustrie von Divergenzen geprägt bleiben.

Norwegen und Rußland sind die beiden führenden Öl- und Gas-Exporteure auf dem europäischen Markt, im weltweiten Ölgeschäft belegen sie die Plätze zwei und drei. Die Erdölindustrie hat einen großen Einfluß auf die ökonomische und industrielle Entwicklung beider Länder. Sie dominiert deren Exporte und Wirtschaftsleistung und ist entscheidend für das Staatseinkommen. In beiden Ländern haben das Öl- und Gasgeschäft zu einer substantiellen Konzentration von Kapital, Ressourcen und Entscheidungsbefugnissen geführt.

Beide Länder stehen vor der Aufgabe, eine effiziente und gleichzeitig umweltfreundliche Öl- und Gasindustrie zu schaffen und zu kontrollieren. Rußland ist davon noch viel weiter entfernt als Norwegen. Zudem muß eine „Stop-and-Go“-Politik als Folge erheblicher Schwankungen der Export-Einnahmen vermieden werden.

Vor allem aber gilt es, die *Holländische Krankheit* in Griff zu kriegen: Alle rohstoff-exportierenden Länder laufen Gefahr, daß die Erträge aus den Erdöl- und Erdgasexporten die Währung stärken. Dies verbilligt zwar die Importe, verringert aber die Erträge im Exportgeschäft. Zusätzlich steigen die Inlandspreise aufgrund der Zahlungsbereitschaft der Erdölindustrie für Güter und Dienstleistungen. Die Preise für heimische Produkte steigen, während ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit abnimmt. Die verarbeitende Industrie und der Dienstleistungssektor geraten in Schwierigkeiten, und die Rohstofflastigkeit der Wirtschaft nimmt immer mehr zu.

Ole Gunnar Austvik (1952), M.A., M.A., Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaftler, Associate Professor am Lillehammer University College, Norwegen.

Marina Cygankova (1978), M.Sc., Wirtschaftswissenschaftlerin, Doktorandin an der Universität Oslo.

Für wertvolle Hinweise danken wir Margarita Balmaceda, Tine Blom, Trygve Refvem und Volker Weichsel.

Die norwegische wie die rußländische Wirtschaft hängen stark von den unbeständigen Rohstoffpreisen ab. Beide zeigen in ihrer Exportstruktur die Merkmale von Entwicklungsländern. Daher spielen die Beziehungen zu erdöl- und erdgasfördernden Ländern – die bilateralen norwegisch-rußländischen und insbesondere die zu den OPEC-Staaten – sowie die zu wichtigen Verbrauchern und internationalen Organisationen (EU, USA, China, *Internationalen Energie-Agentur*) eine große außenpolitische Rolle. Zudem sind Erdöl und Erdgas strategische Güter von sicherheitspolitischer Relevanz.

Bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 prägte die bipolare Weltordnung das politische und ökonomische System beider Länder, die Divergenzen in der Rohstoffpolitik überwogen. In den 1990er Jahren hat nicht nur Rußland marktwirtschaftliche Pfade beschritten. Auch im traditionell sozialdemokratischen Norwegen hat sich der Wirtschaftsliberalismus verstärkt. Wirtschaftliche, politische, informationstechnologische und technische Veränderungen sowie der Fall des Eisernen Vorhangs und die beschleunigte Globalisierung bereiten den Weg für eine Konvergenz beider Länder.

Die im Zusammenhang mit Modernisierungs-, Industrialisierungs-, Postindustrialisierungs-, Globalisierungs- und Integrationstheorien formulierten Konvergenztheoreme gehen davon aus, daß Länder sich in ihren wichtigsten ökonomischen, politischen und kulturellen Institutionen und in der Politik ihrer Regierungen annähern.¹ Konvergenzforschung muß die zeitliche Dimension berücksichtigen und daher weiter gehen als komparative Studien, die nur das Maß an Gemeinsamkeiten zwischen den Betrachtungsgegenständen untersuchen:

Konvergieren heißt, sich von verschiedenen Standpunkten aus auf einen gemeinsamen Punkt hin zu bewegen. Das Wissen, daß Länder sich ähnlich sind, sagt nichts über Konvergenz aus. Es muß eine Bewegung über einen Zeitraum hinweg auf einen identifizierbaren gemeinsamen Punkt geben.²

Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit Veränderungen in der Innenpolitik die norwegische und rußländische Erdöl- und Erdgaspolitik beeinflußt haben und welche Rolle dabei die stärkere internationale Integration beider politischen Systeme spielt. Inwieweit führt die Tatsache, daß Rußland nach 1989 zunehmend Teil des gleichen wirtschaftlichen und internationalen Systems geworden ist, zur Konvergenz von Interessen und Politiken? Welche Unterschiede werden aufgrund einer unterschiedlichen geographischen, historischen und wirtschaftlichen Ausgangslage bestehen bleiben?

¹ Vgl. Colin J. Benett: What is Policy Convergence and What Causes it? In: *British Journal of Political Science*, 2/1991, S. 215–233. – Robert Seeliger: Conceptualizing and Researching Policy Convergence, in: *Policy Studies Journal*, 2/1996, S. 287–306. – Julia S. O'Connor: Convergence or divergence? Change in welfare effort in OECD countries 1960–1980, in: *European Journal of Political Research*, 16/1988, S. 277–299. – Diane Gibson, Robin Means: Policy convergence: restructuring long-term care in Australia and the UK, in: *Policy and Politics*, 1/2002, S. 44–58. – Ingalill Montanari: Modernization, globalization and welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930, in: *British Journal of Sociology*, 3/2001, S. 470–494.

² Alex Inkeles: Convergence and divergence in industrial societies, in: Mustafa O. Attir, Burkart Holzner, Zdenek Suda (Hg.): *Directions of change: Modernization theory, research and realities*. Boulder 1981, S. 3–38.

Die Entwicklung des norwegischen Ölsektors

Nach Saudi-Arabien und Rußland ist Norwegen der drittgrößte Erdöl-Exporteur der Welt. Die Ölförderung beträgt durchschnittlich drei Millionen Barrel pro Tag. Obwohl die norwegische Gasproduktion auf eine bis 2030 konstant bleibende jährliche Förderung von bis zu 90 Milliarden m³ Erdgas gesteigert werden könnte, wird das Land in Europa die Nummer zwei hinter Rußland bleiben.³ Da die norwegischen Reserven ebenso wie die weltweiten Reserven bislang unterschätzt wurden, ist es nicht unwahrscheinlich, daß Norwegen diese Fördermengen noch fünfzig bis hundert Jahre lang halten oder gar übertreffen kann.

Als Teil des westlichen Wirtschafts- und Staatensystems befand sich Norwegen zu Beginn der Erdölförderung in den 1970er Jahren in einer völlig anderen Situation als die UdSSR. Die norwegische Regierung verfolgte das Ziel, die nationale Unabhängigkeit und die Kontrolle über die internationalen Konzerne im eigenen Land zu erhalten. Als *Phillips Petroleum* Ende 1969 das erste Erdöl entdeckte, versuchten die Erdölgesellschaften, Förderrechte zu erhalten. Es bestand jedoch ein politischer Konsens unter allen Parteien, daß die Einnahmen aus Geschäften mit dem Erdölvorkommen des Landes der gesamten Gesellschaft zugute kommen sollten. Im Jahr 1971 beschloß das Parlament, daß eine norwegische Erdölverwaltung aufzubauen sei, 1972 wurde der staatliche Ölkonzern *Statoil* als Grundstein für die Entwicklung der Förderindustrie im norwegischen Teil der Nordsee gegründet. *Statoil* sollte die kommerziellen Interessen des norwegischen Staates auf dem Norwegischen Kontinentalschelf vertreten und wurde zu einem wichtigen Instrument zur industriellen Entwicklung der Erdölförderung und zur Kontrolle des Erdölsektors.

Die Ölkrise in den Jahren 1973/74 und 1979/80, die starke staatliche Einmischung in die Ölindustrie in den OPEC-Ländern sowie die Verstaatlichung mancher multinationaler Ölkonzerne verstärkte die nationale und internationale Akzeptanz einer starken Stellung des Staates in der norwegischen Ölindustrie. Die Angst vor der *Holländischen Krankheit* veranlaßte die Regierung zu einem vorsichtigen Ressourcenmanagement und ließ sie die jährliche Fördermenge auf 90 Millionen Tonnen begrenzen. Die strenge Kontrolle der Ölindustrie sollte auch den Ölverbraucherstaaten sowie anderen Fördernationen die nationale Unabhängigkeit Norwegens demonstrieren. Da Norwegen zwar Teil der westlichen politischen Gemeinschaft sein, als Ölproduzent aber eine möglichst unabhängige Rolle spielen wollte, trat es der *Internationalen Energie-Agentur* (IEA) nur als assoziiertes Mitglied bei. Dem Land wurde somit bei fast allen Entscheidungen der Organisation volles Mitsprache- und Entscheidungsrecht eingeräumt, war jedoch (formell) nicht verpflichtet, sich in einer Krisensituation an die IEA-Vorgaben zu halten. Die ambivalente außenpolitische Haltung Norwegens in Erdöl- und Erdgasfragen zeigte sich deutlich, als es 1986 begann, mit der OPEC zusammenzuarbeiten, um die Ölpreise stabil zu halten.

Die Ölpolitik wurde so zu einem Teil des norwegischen *nation building*. Nicht nur *Statoil*-Beschäftigte setzten zunehmend die Interessen von *Statoil* mit denen Norwegens gleich, der Konzern erhielt die attraktivsten Bohrabschnitte, norwegische Firmen erhielten als Zulieferer den Vorzug vor ausländischen Firmen. Da es Norwegen an techni-

³ Zahlen des Norwegischen Erdöldirektorats (*Oljedirektoratet*, OD) <www.snohvit.info>.

schem *know-how* fehlte, war dennoch eine internationale technische Zusammenarbeit unabdingbar, um norwegischen Unternehmen den Zugang zu Spitzentechnologie zu ermöglichen. Hatte die norwegische Industrie sich diese erst einmal angeeignet, sollte sie unabhängiger von den internationalen Ölkonzernen operieren. So übernahm *Statoil* beispielsweise entsprechend der vertraglichen Vereinbarungen nach einigen Jahren von internationalen Firmen die Verantwortung für wichtige Ölfelder, etwa im Jahre 1987 für das riesige *Statfjord*-Feld, das zuvor von *Mobil* betrieben worden war.

Eine neue Rolle für Statoil in den 1980ern

Nachdem infolge der Ölkrise 1979/80 die Ölpreise rapide gestiegen waren, die norwegische Öllindustrie zunehmend auf eigenen Beinen stehen konnte und Norwegen die Fördermengen deutlich erhöhte, nahmen die Einnahmen aus dem Ölgeschäft dramatisch zu. Die Regierung hielt den größten Anteil der Einnahmen zulasten in- und ausländischer Firmen zurück. Gleichzeitig mehrten sich die innenpolitischen Konflikte über die politische Rolle von *Statoil*. Mit dem „*Statoil-Kompromiß*“ von 1984 wurde die Rolle des Staates im Erdölsektor neu definiert. Durch die Etablierung der sogenannten *State's Direct Financial Interests* (Direkte staatliche Finanzbeteiligung, *SDFI*) wurden die Interessen der beiden anderen norwegischen Firmen, *Norsk Hydro* und *Saga*, stärker berücksichtigt.⁴ *Statoils* Anteile an den meisten Offshore-Feldern wurden in eine Aktienbeteiligung für *Statoil* sowie eine Direktbeteiligung für den Staat umgewandelt. Nach dieser Regelung zahlt der Staat einen Anteil an allen Investitionen und an den laufenden Kosten eines Förderprojekts und erhält einen entsprechenden Anteil der Produktion sowie anderer Einnahmen (*cash principle*). Bis zu seiner Privatisierung 2002 war *Statoil* sowohl für das operative Management als auch für die Finanzen verantwortlich. Seitdem vertritt die *Petoro Company* die staatlichen Interessen.

Die Stellung von *Statoils* veränderte sich weiter, als 1986 das *Erdgas-Verhandlungskomitee* (*Gassforhandlingsutvalget*, GFU) gegründet wurde, in dem neben *Statoil* auch *Norsk Hydro* vertreten ist.⁵ *Statoil* erhielt als dominante Gesellschaft im GFU die Aufgabe, alle Verhandlungen über den Verkauf norwegischen Erdgases bis hin zum Vertragsabschluß vorzubereiten und durchzuführen, unabhängig davon, welcher Firma das Gas gehört. 1993 entstand zusätzlich ein *Erdgas-Versorgungskomitee* (*Forsyningsutvalget*, FU), dem auch ausländische Firmen angehören und das dem norwegischen Ministerium für Erdöl und Energie (NMPE) als Beratungsorgan dient. Das Versorgungskomitee befaßt sich mit der Erschließung und Ausbeutung von Erdgasfeldern, dem Bau von Pipelines sowie mit der Zuordnung unterzeichneter Förderverträge zu einzelnen Feldern.

Die Gegner *Statoils* argumentierten, daß der zentralisierte Gasverkauf durch das *Verhandlungskomitee* die Monopolstellung *Statoils* beim Verkauf norwegischen Gases erfolgreich schwäche. Andererseits hatten *Statoil* und die norwegische Regierung die Gründung des GFU forciert, um die norwegische Position bei Verhandlungen mit

⁴ Das 1905 gegründete Unternehmen *Norsk Hydro* (heute *Hydro*) ist Norwegens größter Industriekonzern. Er ist spezialisiert auf die Erdöl-, Erdgas- und Aluminiumproduktion. *Saga Petroleum* wurde 1972 als zweiter ausschließlich norwegischer, privater Erdölkonzern gegründet. *Norsk Hydro* übernahm *Saga* 1999.

⁵ Norwegian Ministry of Petroleum and Energy (NMPE), Annual Fact Sheet, <www.oed.dep.no>.

europäischen Käufern zu stärken, die sich ihrerseits zu einem Nachfragekartell zusammengeschlossen hatten. Um zu vermeiden, daß Käufer bei Verhandlungen auf beiden Seiten des Tisches sitzen würden, wurden ausländische Firmen nicht in das GFU aufgenommen. Man war der Auffassung, daß ein „freier Wettbewerb“ zwischen den Firmen, die auf norwegischem Boden operieren, zu einem größeren Angebot auf dem Erdgasmarkt und zu Preisreduzierungen führe. Die Einrichtung des *Versorgungs Komitees* erlaubte es den norwegischen Behörden, Management- und Verwaltungskosten zu sparen (*economy of scope*) und so eine optimale Ausnutzung der Ressourcen zu gewährleisten.⁶

Das staatlich zentralisierte Rohstoff-Management schaffte zwar die Möglichkeit, ein Marktversagen zu verhindern, verhinderte jedoch eine stärkere Wettbewerbsorientierung der norwegischen Rohstoffindustrie. Die Konzentration von Feldern, Firmen und Eignern verschärfte die Abhängigkeit von wenigen, meist norwegischen Akteuren: Die größten Gasmengen fallen auf die SDFI mit einem Anteil von 30 bis 63 Prozent an den großen Feldern. *Statoil* und *Hydro* besitzen jeweils weitere neun bis 20 Prozent. Gemeinsam halten sie zwischen 70 und 80 Prozent der Förderanteile an den gegenwärtig ausgebeuteten Feldern und dominieren so die norwegischen Aktivitäten in der Nordsee. Eine ähnliche Konzentration findet sich bei den Transportsystemen für Erdgas von den Offshore-Feldern auf das Festland.⁷ Die beiden Komitees stellten somit staatliche Instrumente dar, mit denen gewährleistet werden sollte, daß die hohe Eigentumskonzentration auch zu einer Reduzierung der Förderkosten und einer Stärkung der Marktposition genutzt wird.

Der Verfall des Ölpreises und höhere Fördermengen

Spätestens mit dem dramatischen Fall des Ölpreis 1986 zeigte sich, daß das Ölgeschäft nicht nur hohe Einnahmen verspricht, sondern auch erhebliche Risiken birgt. Der Staat konnte zwar durch das SDFI-Arrangement, durch hohe Steuern und andere Abschöpfungen einen Großteil des Preisverfalls ausgleichen. Die Unternehmen litten dennoch. Positiv wirkte sich jedoch aus, daß die niedrigen Preise zum Sparen zwangen und so die Einführung neuer Techniken und eine organisatorische Restrukturierung beförderten. War insbesondere *Statoil* in den 1970er Jahren noch systematisch bevorzugt worden, näherte sich die Position der norwegischen Konzerne nun derjenigen ihrer ausländischen Konkurrenten an. Die niedrigeren Profite stärkten die Firmen gegenüber der Regierung. Gleichzeitig zeigte sich aber auch, daß Regierung und Unternehmen ähnliche Interessen verfolgten.

Nachdem in den 1980er Jahren die höchsten Zuwachsraten im Rohstoffsektor bei Erdöl zu verzeichnen gewesen waren, geriet seit Ende des Jahrzehnts zunehmend auch die Erdgasförderung ins Blickfeld. Zwar hatte Norwegen schon Mitte der 1970er Jahre begonnen, Erdgas zu exportieren. Doch erst nachdem auf den europäischen Märkten in den 1980er Jahren die Nachfrage nach norwegischem Gas als Alternative zu Importen aus der Sowjetunion und dem Nahen Osten stieg, entschloß sich Norwe-

⁶ Zu *economies of scope* im Erdgassektor siehe Ole Gunnar Austvik: Norwegian Natural Gas. Liberalization of the European Gas Market. Oslo 2003, S. 92.

⁷ Annual Fact Sheet, [Fn.5]

gen zu verstärkter Gasförderung.⁸ Aufgrund der in der Branche lange üblichen langfristigen Verträge schlug sich dies erst in den 1990er Jahren in einem rapide wachsenden Gasexport nieder.⁹ Die wachsenden Gas- und Ölfördermengen erklären sich auch aus veränderten Rentabilitätserwartungen: Im Gegensatz zu den 1970er Jahren war die Erwartung in Norwegen nicht mehr, daß die Preise für Erdöl und Erdgas schneller steigen würden als die in anderen Wirtschaftssektoren zu erzielenden Gewinne.

Der Erdölfonds

In dieser Situation tauchte erstmals die Idee auf, einen *Norwegischen Erdölfonds* zu bilden und die Erträge des Norwegischen Kontinentalschelfs auf den internationalen Kapitalmärkten anzulegen. Seit der Eröffnung des Fonds 1990 hängen die Jahressteuereinnahmen nicht mehr direkt von den Erträgen aus dem Erdöl- und Erdgasgeschäft ab. Der Fonds wird von einer speziellen Abteilung der Nationalbank geleitet, das Parlament entscheidet, welche Anteile der Erdölerträge in den jährlichen Haushalt eingespeist werden. Zur Zeit besteht ein parteiübergreifender Konsens, daß die Geldstabilität oberste Priorität hat und die Petrokronen die Inflation nicht anheizen dürfen. So wird den Gefahren der *Holländischen Krankheit* begegnet, und der in risikoarmen internationalen Kapitalanlagen angelegte Fonds wächst. Da die Einnahmen nicht in norwegische Kronen gewechselt werden, wird der Aufwertungsdruck auf die Währung reduziert und die Binnennachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aufrechterhalten. Der Fonds ist daher ein äußerst wichtiges makroökonomisches Stabilisierungsinstrument für die kleine norwegische Volkswirtschaft.

Da die Fördermengen in den 1990er Jahren weit über der in den 1970er Jahren veranschlagten Grenze von 90 Mio. Tonnen lagen, stiegen die Einnahmen trotz des relativ niedrigen Ölpreises. Als im Jahr 2000 auch die Ölpreise anstiegen, wuchsen die Einzahlungen rasant. Der Fonds wird Ende 2004 etwa 150 Mrd. US-Dollar umfassen, so daß Norwegen zu einem der wenigen Gläubigerstaaten der Welt geworden ist.¹⁰

Dennoch wächst der politische Druck, mehr Geld in den norwegischen Haushalt zu leiten. Norwegen hat keine weitreichende Strategie, wie der Fonds genutzt werden soll. Die Regierung beschränkt sich darauf, die Verwendung des Geld für politisch opportune Zwecke zu verhindern. Offen ist daher bislang, ob der Fonds für Investitionen in andere Wirtschaftssektoren, in Infrastruktur, für Bildung und Forschung verwendet wird, oder ob es später zu einem Großteil dem privaten Konsum zur Verfügung gestellt werden soll. Sollte dies geschehen, hätte der Fonds den Ausbruch der *Holländischen Krankheit* lediglich hinausgezögert. International wettbewerbsfähige Industrien wären nicht entstanden und Norwegen könnte im besten Falle von den Erträgen des Fonds leben und wäre von der Entwicklung auf den internationalen Finanzmärkten abhängig.

⁸ Austvik, Norwegian Natural Gas [Fn. 6], S. 174–193.

⁹ Bis 1986 wurden in allen norwegischen Förderverträgen die gesamten Reserven eines Feldes vergeben (*field depletion contract*). Für die Förderung auf dem *Super giant*-Troll-Feld wurden erstmals Volumenverträge abgeschlossen, in denen das Feld unspezifiziert bleibt. Rußlands Erdgasexport wird bis heute zumeist mit langfristigen Verträge abgewickelt.

¹⁰ <www.norges-bank.no/petroleumsfondet>.

Die Restrukturierung im Jahre 2001

Im Jahr 2001 wurden die norwegischen Erdöl- und Erdgasaktivitäten grundsätzlich umstrukturiert. 18,2 Prozent der Anteile an *Statoil* wurden an in- und ausländische Unternehmen verkauft. Im Sommer 2004 wurde der privatisierte Anteil auf etwa 23 Prozent erhöht. Diese Teilprivatisierung veränderte die Rolle der Regierung und ihre Entscheidungsgewalt über die Rohstoffindustrie. Die Regierung wollte sich nun als einer von mehreren Anteilseignern auf Kapitalerträge und Dividenden konzentrieren und dabei besonderen Wert auf die langfristige Entwicklung rentabler Förderprojekte und Wertsteigerungen für alle Anteilseigner legen. Im Zuge der Umstrukturierung wurden auch SDFI-Anteile in Höhe von 15 Prozent des Portfoliowerts an *Statoil* verkauft, weitere 6,5 Prozent gingen an andere Firmen.¹¹

Gleichzeitig zog die Wettbewerbsbehörde der EFTA (*EFTA Surveillance Authority, ESA*)¹² auf der Basis des Vertrags über den Europäischen Wirtschaftsraum das GFU in Zweifel und strengte ein Verfahren gegen die norwegische Regierung an. Diese gab daraufhin das GFU-FU-Verhandlungssystem auf. Alle Erdgaskonzerne verkaufen seitdem ihr Erdgas selbständig. Norwegen übernahm zudem die Erdgas-Richtlinie der EU, die auch für Offshore-Pipelines vom Norwegischen Kontinentalschelf gilt, so daß der Erdgashandel zwischen norwegischen Produzenten und europäischen Käufern grundsätzlich liberalisiert ist.¹³

Die Liberalisierung des Erdölsektors erforderte eine Entflechtung von Staat und Wirtschaft. *Statoil* agierte von nun an als rein kommerzielles Unternehmen. Zwei neue staatseigene Unternehmen sollen die Interessen der Regierung in der Öl- und Gasindustrie vertreten. Die als GmbH gegründete *Petoro* vertritt das staatliche Interesse in verschiedenen Beteiligungen, kontrolliert den Verkauf des von *Statoil* für den SDFI geförderten Erdöls und Erdgases und führt die SDFI-Konten. Der Aufgabenbereich von *Petoro* ist auf das Norwegische Kontinentalschelf beschränkt. Das Unternehmen darf sich nicht international betätigen, keine Förderlizenzen erwerben oder selbst Erdöl fördern. Es darf Lizenzoptionen weder verkaufen, tauschen noch kaufen, kann bei derartigen Transaktionen aber als Berater auftreten. *Petoro* wird aus Staatsmitteln finanziert und erhält keine Einnahmen aus den SDFI-Anteilen.

Die zweite staatseigene Firma, *Gassco*, soll sicherstellen, daß die Transportinfrastruktur für Erdgas allen Produzenten zur Verfügung steht und ausgebaut wird und die norwegischen Ressourcen effizient genutzt werden. *Gassco* hat damit die Rolle *Sta-*

¹¹ Norwegian Ministry of Petroleum and Energy, Annual Fact Sheet 2003 <www.oed.dep.no>

¹² Aufsichtsbehörde der Europäischen Freihandelszone (*European Free Trade Area, EFTA*), die gegenüber Ländern des Europäischen Wirtschaftsraumes eine ähnliche Rolle spielt wie die Europäische Kommission gegenüber den EU-Mitgliedern.

¹³ Norwegen hat die volle Verfügungsgewalt über seine Rohstoffe behalten. Zudem bedeutet die Übernahme der Richtlinie nicht, daß es keine Konflikte zwischen der EU und Norwegen über die Erdgaspolitik gäbe. Die EU beabsichtigt, die Besteuerung vom Produktionsfaktor Arbeit auf die Energie zu verlagern, wodurch die Erdgaspreise sinken können. Norwegen hielt dem entgegen, daß diese Politik langfristig zu Versorgungsengpässen führen würde. Zwar würde ein Überangebot an Erdgas in Folge der Liberalisierung kurz- und mittelfristig zu niedrigeren Preisen führen, in gleichem Maße würden auch die Investitionen sinken. Die Liberalisierung würde so langfristig die Versorgung mit Erdgas gefährden. Seit die EU der Energiesicherheit größere Bedeutung beimißt, hat sich ihre Position der norwegischen angenähert.

toils als Betreiber des großen Pipelinenetzes zum Kontinent und nach Großbritannien übernommen. Vor der Umstrukturierung hatten mehrere Firmen das Transportsystem betrieben und individuell Durchleitungsgebühren festgelegt. Jeder Betreiber konnte den Erdgastransport für Dritte ablehnen. Das 2002 verabschiedete *GasLed-Tarifsysteem* vereinheitlichte die Durchleitungsgebühren, so daß die Bestimmungen der EU-Gasrichtlinie erfüllt sind. Obgleich *Statoil* durch diese Umstrukturierungen einen Teil seiner einstigen Funktionen eingebüßt hat, bleibt das Unternehmen der einzige Verkäufer von Öl und Gas der SDFI. Da der Staat weiter Hauptanteilseigner ist, sind die Verbindungen zwischen Regierung und Konzern weiterhin eng.

Die Entwicklung des rußländischen Ölsektors

Die rußländische Erdölförderung steigt nach Jahren des Produktionsniedergangs infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion seit einigen Jahren wieder rapide an. Im Jahr 2003 erreichte sie etwa acht Millionen Barrel pro Tag, von denen ca. fünf Millionen exportiert wurden. Es ist davon auszugehen, daß Rußland seine Erdölförderung weiter ausbauen kann und für mindestens weitere vierzig Jahre einer der wichtigsten Erdölproduzenten der Welt bleiben wird. Noch größer sind Rußlands Erdgasreserven, Schätzungen zufolge reichen sie bei konstant auf heutigem Niveau gehaltenen Fördermengen noch für mindestens 100 Jahre. Im Jahr 2003 produzierte Rußland 595 Milliarden m³ Erdgas, im Jahr 2020 könnte die Jahresproduktion 680 Milliarden m³ und mehr erreichen.¹⁴ Rußland ist damit bereits heute der weltgrößte Erdgasproduzent und -exporteur, bei Erdöl wird es nur von Saudi-Arabien übertroffen.

Erdöl und Erdgas zu kommunistischen Zeiten

Der große Aufschwung der sowjetischen Erdölindustrie begann nach dem Zweiten Weltkrieg. Die sowjetische Erdölindustrie wurde mit riesigen Investitionen aufgebaut, um die von der staatlichen Planbehörde *Gosplan* und dem Politbüro zentral festgelegten Fördermenge zu erreichen.

Mit der Rohstofferschließung war das Ministerium für Geologie beauftragt, die Förderung organisierten die Ministerien für Erdgas- und Erdölindustrie.¹⁵ Das vertikal aufgebaute Plansystem wurde häufig von informellen Abmachungen zwischen den Branchenministerien und den Direktoren der Förderbetriebe unterlaufen. So versuchte etwa in den 1970er Jahren das Ölministerium unter Einfluß der regionalen Fördergesellschaften, die Ausbeutung der weitgehend erschöpften Felder im europäischen Teil der UdSSR fortzusetzen und vernachlässigte die Entwicklung der neu entdeckten westsibirischen Felder.¹⁶

Bald wurde jedoch die Bedeutung der in den 1970er Jahren entdeckten riesigen Erdölvorkommen in Westsibirien erkannt. Da zur gleichen Zeit der Erdölpreis auf dem Weltmarkt stark anstieg, ließ der Einstieg der Sowjetunion in den Ölexport nicht

¹⁴ EIA: Country Analysis Brief: Russia. September 2003; <www.eia.doe.gov>.

¹⁵ Catherine Locatelli: The reorganization of the Russian Hydrocarbons industry, in: Energy Policy 9/1995, S. 809–819.

¹⁶ Edward A. Hewett: Energy, Economics, and Foreign Policy in the Soviet Union. Washington, D.C., 1984.

lange auf sich warten. Die Devisen aus den Erdölexporten wurden für den Import von Konsumgütern gebraucht und machten Ressourcen für militärische Zwecke frei. Während Norwegen seine Erdölvorkommen für eng begrenzte Zwecke verwendete, setzte die Sowjetunion sie als politisches Instrument im Ost-West-Konflikt ein.¹⁷ Als der Ölpreis Mitte der 1980er Jahre einbrach und die Rentabilität der erschlossenen Felder aufgrund des laxen Umgangs mit den Ressourcen sank, geriet auch der Erdölsektor in eine Krise. Der Zusammenbruch der sowjetischen Kommandowirtschaft kündigte sich auch in diesem Sektor an.

Systemkollaps und Privatisierungen in den 1990er Jahren

Die Umstrukturierung der Erdöl- und Erdgassektoren in den 1990er Jahren fügt sich ein in den Versuch, in Rußland eine Marktwirtschaft aufzubauen. Dabei fiel der Wandel im Gassektor weitaus weniger stark aus als im Ölsektor. Das Ministerium für Gasindustrie wurde in den Staatskonzern *Gazprom* überführt, der die Kontrolle und das Management aller Unternehmen in diesem Bereich übernahm. 1993 wurde *Gazprom* in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, an der die Regierung elf Jahre später noch mit gut 38 Prozent den größten Einzelanteil hält. Das Unternehmen kontrolliert nahezu alle rußländischen gasfördernden und -verarbeitenden Unternehmen, besitzt alle Hochdruckpipelines sowie das staatlich garantierte Monopol für den Erdgastransport nach Europa. Somit haben sich Struktur und Organisationslogik der rußländischen Gasindustrie seit der Sowjetzeit kaum verändert.

Dennoch haben sich Ansätze eines Marktes entwickelt. Mit *Itera* und *Novatek* sind zwei größere unabhängige Gasfirmen entstanden. Die in den USA registrierte *Itera* startete 1994 mit einem gut entwickelten Barterssystem auf dem rußländischen Markt und baute den Handel mit turkmenischem Gas in der GUS aus, der wegen ausbleibender Zahlungen damals unrentabel für *Gazprom* war. Mit dem umstrittenen Erwerb einiger Anlagen von *Gazprom* 1998 stieg *Itera* in die Gasproduktion ein. Zwischen 1998 und 2001 kaufte das Unternehmen sich in zahlreiche *Gazprom*-Töchter ein.¹⁸ *Gazprom* geriet in Verdacht, das Unternehmen ausgeschlachtet zu haben, indem es rentable Unternehmensteile unter Wert an *Itera* verkaufte. *Itera* wurde vom neuen *Gazprom*-Management unter Druck gesetzt und mußte einige Produktionsanlagen verkaufen, so daß seine Bedeutung auf dem rußländischen Gasmarkt deutlich gesunken ist. Die Nummer zwei ist heute *Novatek*, das die 2002 aufgenommene Gasproduktion im Jahr 2004 auf 20,4 Milliarden m³ steigern konnte.¹⁹ Auch Ölfirmen fangen mittlerweile das bei der Ölförderung anfallende Erdgas auf. Im Jahr 2003 betrug ihr Anteil an der rußländischen Gasproduktion immerhin sieben Prozent. Diese Ansätze dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Kontrolle von *Gazprom* über das Pipelinesystem die Unabhängigkeit aller Gasfirmen erheblich beschränkt. Der erwartete Anstieg des Gasverbrauchs auf dem rußländischen und dem europäischen Markt sowie die Erwartungen der EU erzeugen jedoch einen Liberalisierungsdruck, der die Bedeutung unabhängiger Gasproduzenten erhöhen könnte.²⁰

¹⁷ Ebd.

¹⁸ *Purgaz, Rospan, Tarkosalenftegaz, Sibneft', Achimneftegaz, Vostokgaz, SevernefteGazprom.*

¹⁹ *Itera May Sell Stake, Is Buyer Gazprom?* In: *World Gas Intelligence*, 12.11.2003. – *Itera Faces Downsizing by Gazprom-Again*, in: *World Gas Intelligence*, 19.5.2004.

²⁰ So auch die rußländische Energiestrategie: *Energetičeskaja Strategija Rossii na period do 2020 goda*, 28.8.2003; <www.mte.gov.ru/files/103/1354.strategy.pdf>.

Im Ölsektor ist die Entwicklung wesentlich weiter fortgeschritten. Die in Kapitalgesellschaften umgewandelten Betriebe der Branche wurden 1993 unter dem Dach der neugegründeten Staatsholding *Rosneft'* vereint. Bei den drei wichtigsten, den vertikal integrierten Aktiengesellschaften *Lukoil*, *Jukos* und *Surgutneftegaz*, die zunächst zu hundert Prozent im Staatsbesitz waren, übernahm *Rosneft'* zunächst die Verwaltung der Anteile. Alle übrigen Unternehmen der Ölindustrie wurden direkt in *Rosneft'* integriert.²¹ 1994–1995 wurden unter dem Dach der *Rosneft'*-Holding weitere vertikal integrierte Firmen gegründet (*Slavneft'*, *Sidanko*, *Eastern Oil Company*, *Onako*, *TNK* und *Sibneft'*) und Aktienanteile an diesen Unternehmen verkauft. Der Staat blieb über *Rosneft'* mit einem Anteil von 45 Prozent jedoch größter Anteilseigner.

Da die Anteile zumeist auf Auktionen verkauft wurden, erhielten Banken und andere Finanzinstitutionen die Kontrolle über einen Teil der Anteile in den großen Erdölkonzernen. Es entstanden die sogenannten finanz-industriellen Gruppen.²² Die Regierung behielt sich zwar das Recht vor, die Anteile durch Schuldtilgung zurückzuerwerben, hat von diesem aber mit wenigen Ausnahmen keinen Gebrauch gemacht. Die vertikal integrierten Ölfirmen kontrollieren heute die Förderung Produktion sowie den Verkauf des Öls. Das Pipelinennetz wird weiter vom staatlichen Monopolunternehmen *Transneft'* kontrolliert. Der Zugang zu den Pipelinekapazitäten wird proportional zum Produktionsvolumen der Unternehmen gewährt. Die Kontrolle über das Transportsystem erlaubt somit dem Staat, die Förderquoten zu beeinflussen. Ein weiteres staatliches Steuerungsinstrument sind die Ausfuhrzölle für Erdölprodukte, welche die Regierung in Abhängigkeit vom Ölpreis auf dem Weltmarkt verändert.²³ In den letzten Jahren hat sich der Einfluß des Staates auf die Unternehmen wieder erheblich verstärkt. Teils versucht der Staat, mit massiven Drohungen die Unternehmen gefügig zu machen (*Jukos*), teils kann er mit vorausseilendem Gehorsam rechnen (*Lukoil*). Offen ist bislang, ob die Unternehmen nur enger an die Kandare genommen werden, oder sogar die Ergebnisse der Privatisierung der 1990er Jahre in Frage gestellt werden.

Schleuderpreise für Energie

Energie wurde in der Sowjetunion als „prioritäres Gut“ definiert, da sie als unverzichtbar für das Projekt der forcierten extensiven Industrialisierung betrachtet wurde. Erdöl und Erdgas wurden daher staatlich subventioniert und zu Schleuderpreisen verteilt. Dies führte zu einer enormen Energieverschwendung. Als die Subventionen

²¹ Matthew Sagers: The Energy Industries of the Former USSR: A Mid-Year Survey, in: Post-Soviet Geography, 6/1993, S. 341–418; – Heiko Pleines: Wirtschaftseliten und Politik im Rußland der Jelzin-Ära (1994–99). Münster, Hamburg, London 2003, S. 208–240.

²² Die wichtigsten und größten Finanzinstitute, die Ölanteile erwarben, waren *Menatep*, *Oneksimbank* und *Finansovaja Neftjanaja Kompanija*, die ab 1995 *Jukos*, *Sidanko* und *Sibneft'* kontrollierten. Catherine Locatelli: The Russian oil industry restructuring: towards the emergence of western type enterprises? In: Energy Policy 27/1999, S. 809–819.

²³ Im April 2004 betrug der Ausfuhrzoll für Rohöl 35,20 US-Dollar pro Tonne. Die Einnahmen der rußländischen Regierung aus den Exportzöllen beliefen sich 2001 auf ca. sechs Prozent der konsolidierten Haushaltseinnahmen, Shinichiro Tabata: Russian Revenue from Oil and Gas Exports: Flow and Taxation, in: Eurasian Geography and Economics 8/2002, S. 610–727.

Anfang der 1990er Jahre vorsichtig zurückgenommen wurden, traf dies zahlreiche Sparten der rußländischen Industrie schmerzhaft.

Der Ölpreis wurde dennoch auf dem Binnenmarkt 1995 freigegeben. Keine Regierung hat allerdings bislang gewagt, den Preis für Erdgas substantiell zu erhöhen. Wenn die Gasindustrie von der Wirtschaftskrise der 1990er Jahre nicht so schlimm betroffen war wie viele andere Sektoren, so liegt dies aber auch daran, daß die Förderkosten auf den riesigen westsibirischen Feldern sehr niedrig sind und das Gastransportsystem bereits in der UdSSR entstand und daher bereits beschrieben ist. Während sich in vielen Industriezweigen die Produktion mehr als halbierte, fiel die jährlich geförderte Gasmenge nie unter 91 Prozent des Standes von 1991. Die jährliche Ölförderung ging dagegen zeitweise auf 60 Prozent zurück, die Kohleförderung auf 66 Prozent.²⁴

Aufgrund der niedrigen Gaspreise wurde der Energiemarkt zugunsten von Erdgas verzerrt. Die Regierung unterstützte diese Entwicklung mit der offiziellen Begründung, daß Erdgas bei seiner Verbrennung weniger Luftverschmutzung verursache als andere fossile Energieträger. Die erste Energiestrategie der Rußländischen Föderation von 1995 ging davon aus, daß der Erdgasanteil am Rußländischen Primärenergieverbrauch langfristig steigen würde und auch entlegene Regionen des Landes an das Erdgasversorgungssystem angeschlossen werden würden. Tatsächlich stieg der Erdgasanteil am Gesamtenergieverbrauch in Rußland von 45 Prozent 1991 auf 52 Prozent 2001.²⁵

Wegen der gravierenden Wirtschaftskrise in den 1990er Jahren konnten viele Verbraucher dennoch ihre Gasrechnungen nicht bezahlen. Der Staat ließ *Gazprom* einen viel geringeren Spielraum bei der Auseinandersetzung mit säumigen Schuldnern wie etwa den Stromproduzenten und den Kommunen. Mitte der 1990er Jahre untersagte die Regierung dem Unternehmen Lieferstops. Zahlreiche Rechnungen blieben daher unbeglichen oder wurden durch Warenlieferungen bezahlt: In den Jahren 1997–1999 wurden weniger als 20 Prozent des an rußländische Abnehmer gelieferten Gases mit Geld bezahlt.²⁶ Der tatsächliche Erdgaspreis lag somit noch tiefer, was die Nachfrage nach Erdgas weiter steigen ließ. Da in den letzten Jahren hohe Erlöse im Exportgeschäft mit Erdgas und Erdöl die rußländische Volkswirtschaft insgesamt beleben und *Gazprom* ein rigiderer Umgang mit säumigen Kunden erlaubt wird, hat sich die Zahlungsmoral der rußländischen Kunden verbessert. Dennoch versucht *Gazprom* weiter, den Anteil des lukrativen Exports am Gesamtumsatz von Erdgas zu erhöhen. Da zahlungskräftige Kunden vor allem auf dem westeuropäischen Markt zu finden sind, stiegen die Erdgasexporte nach Westeuropa seit 1990 deutlich an, während die Exporte in die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und nach Ostmitteleuropa abnahmen. Gleiches gilt für Erdöl: Die Schleuderpreise für Gas drückten auch die Preise für Ölprodukte auf dem Binnenmarkt, was die Firmen zunehmend zum Export ermunterte. Die zu erwartenden Deviseneinnahmen aus dem Ölgeschäft lieferten den Unternehmen gute Argumente, mit denen die Regierung zur staatlichen Förderung des Exports bewegt werden konnte.

²⁴ IEA: Russian Energy Survey 2002. International Energy Agency, Paris.

²⁵ Ebd.

²⁶ Ebd.

Der Stabilisierungsfonds

Das Wachstum des rußländischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit 1999 läßt sich hauptsächlich auf den Ölexport zurückführen. Die Ölproduktion wird bald den Stand von vor 1991 erreicht haben. Steuern der Öl- und Gaskonzerne bildeten 2002 etwa 40 Prozent der gesamten Staatseinnahmen. Im Jahr 2002 wies der Haushalt erstmals einen Überschuß aus und Rußland konnte mit der Rückzahlung von Schulden beginnen. Um seine Wirtschaft unabhängiger von Öl- und Gasexporteinnahmen zu machen, schuf Rußland 2004 einen Stabilisierungsfonds, der Finanzmittel für den föderalen Haushalt bereitstellen soll, wenn der Ölpreis fällt. In den Fonds werden alle Einnahmen aus Produktionssteuern und Exportzöllen eingezahlt, die auf Ölpreise zurückgehen, die über einem bestimmten Basiswert liegen.²⁷ Das Finanzministerium leitet den Fonds, die Regierung befindet über seine Verwendung. Der Fonds darf erst angetastet werden, wenn er 500 Milliarden Rubel (etwa 17 Milliarden US-Dollar) übersteigt, Anfang Juni 2004 lag sein Wert bei etwa sieben Milliarden US-Dollar.²⁸

Mit dem Rußländischen Stabilisierungsfonds werden offensichtlich ganz ähnliche Ziele verfolgt wie mit dem Norwegischen Erdölfonds. Aber auch in Rußland gibt es noch keine klaren Vorgaben, wie das Geld zu verwenden ist. Da Rußland dringender Investitionen in den Kapitalstock und in das Sozialsystem benötigt als Norwegen, ist der Anreiz höher, die Einnahmen aus dem Erdölgeschäft schneller wieder auszugeben. Rußland könnte mit Mitteln aus dem Fonds auch seine Staatsschulden begleichen. Bislang scheint sich die rußländische Regierung am Vorbild Norwegens zu orientieren und investiert in risikoarme internationale Kapitalanlagen.

Das Anwachsen des Fonds hängt entscheidend von der angemessenen Besteuerung der Rohstoffförderung ab. In den vergangenen Jahren hat die Rohstoffindustrie in vielen Fällen Gewinne in den Geschäftsbereichen Handel und Transport ausgewiesen und somit die auf die Rohstoffförderung erhobene Produktionssteuer umgangen.²⁹ Die einflußreichen finanz-industriellen Gruppen haben in den 1990er Jahren Steuergesetze durchsetzen können, die ihren Ölfirmen zugute kamen. Zudem haben sie Teile ihrer exorbitanten Gewinne auf ausländische Konten transferiert. Vor diesem Hintergrund ist die Kampfansage von Präsident Vladimir Putin an die „Oligarchen“ zu sehen.³⁰

Auf dem Weg zur Konvergenz?

Norwegen und Rußland streben seit der Entdeckung großer Erdöl- und Erdgasvorkommen eine strenge Kontrolle der Öl- und Gasindustrie an, um die Gewinne des Sektors abzuschöpfen. Die unterschiedlichen Staatstraditionen, eine andere Ideologie, verschiedene Wirtschaftssysteme sowie kulturelle und geographische Unterschiede

²⁷ Legislation Collection of Russian Federation, Nr. 52, Vol. 1, article 5.036: Federal Law N184-FZ, 23.12.2003: About changes in the Budget Code of Russian Federation concerning the creation of Stabilization Fund of Russian Federation.

²⁸ <www.minfin.ru>.

²⁹ Shinichiro Tabata: Russian Revenue from Oil and Gas Exports: Flow and Taxation, in: Eurasian Geography and Economics, 8/2002, S. 610–727.

³⁰ Daniel Treisman: Russia Renewed? In: Foreign Affairs 6/2002. – Siehe dazu auch den Beitrag von John Hardt in diesem Heft, S. 318–326.

haben jedoch zu einer anderen Rohstoffpolitik geführt. Im Zeitalter der beschleunigten Globalisierung ist die Energiepolitik beider Länder jedoch in Bewegung geraten. Werden sie sich einander annähern oder ist das Beharrungsvermögen überkommener Institutionen größer?

Organisation und Management der Erdölindustrie

Norwegen legte seit Beginn der Erdölförderung viel Wert auf ein nachhaltiges Management der Ressourcen. Der Wohlstand der kommenden Generationen sollte stetig wachsen. Die norwegische Politik baute auf der Überzeugung auf, daß die Vorräte in der Nordsee begrenzt sind. In der Sowjetunion betrachtete man Erdöl und Erdgas hingegen als Schmierstoffe der Industrialisierung und geopolitische Instrumente, die in unbegrenztem Ausmaß zur Verfügung stehen. Nach der Marxschen Lehre wurde alleine die Arbeit als relevanter Produktionsfaktor angesehen. Da Rohstoffe nicht durch menschliche Arbeit entstanden sind, wurde ihnen kein Wert zugeschrieben. Raubbau an den Ressourcen war die Folge.

Angehobene Fördermengen und infolge der Ölkrise in den 1970er Jahren gestiegene Ölpreise ließen die Einnahmen aus dem Erdölgeschäft in beiden Ländern hochschnellen. Die sowjetische Regierung ließ sich durch das schnell verdiente Geld blenden: Nach der Entdeckung großer Erdölreserven setzte sie diese im Rennen um die globale Vorherrschaft ein. Zudem ließen sich hoch angesetzte Produktionsziele in der verarbeitenden Industrie nur durch extensiven Rohstoffverbrauch erreichen. Der Fall der Ölpreise auf dem Weltmarkt 1985/86 traf die Rohstoffindustrie beider Länder. Das ineffiziente und unflexible sowjetische Wirtschaftssystem hatte jedoch erheblich größere Anpassungsprobleme. In Norwegen ließen sich Struktur und Management des Sektors viel leichter an die veränderten Bedingungen anpassen, da die Regierung und *Statoil* sich eng abstimmten. In der sowjetischen Kommandowirtschaft diktierten die Ministerien den Förderbetrieben Produktionsziffern. Diese konnten sich daher nicht an die neuen Marktbedingungen anpassen. Die Ineffizienz der Erdöl- und Erdgasindustrie war ein wichtiger Anstoß für den Umbau des ökonomischen und des politischen Systems unter Michail Gorbatschow. Die Auflösung der Sowjetunion und damit auch der Zusammenbruch der zentralen Verwaltungswirtschaft traf dann die rußländische Erdölindustrie viel härter als der Ölpreisverfall den Sektor in Norwegen.

Obwohl im rußländischen Ölsektor eine Reihe kommerzieller Unternehmen entstanden, hat das Land das Erbe der Schleuderpreise für Energie und der ineffizienten Rohstoffnutzung noch immer nicht überwunden. Die Erdölreserven werden zu einem Großteil dafür verwendet, kurzfristige wirtschaftliche Probleme zu lösen, eine Strategie zu ihrer langfristigen Nutzung ist erst in Ansätzen ausgearbeitet.

Die Aufgabe, vor der Rußlands steht, ist immens. Um eine gesamtgesellschaftlich sinnvollere Ressourcennutzung durchzusetzen und die in den 1990er Jahren so schrankenlose Gewinnmaximierung der Unternehmen mit dem gesellschaftlichen Ziel der Wohlstandssteigerung in Einklang zu bringen, muß den Ölkonzernen ein stärkerer regulativer Rahmen gesetzt werden. Eine unabhängige Aufsichtsbehörde müßte etabliert werden, die als „sichtbare Hand“ Marktversagen wie etwa das Abschöpfen von Renten durch die Unternehmen verhindert.³¹ Im Gassektor hingegen müßte mehr

³¹ Austvik, Norwegian Natural Gas [Fn. 6], S. 132.

Wettbewerb zugelassen werden, um die Effizienz der Förderung zu erhöhen. Die Schwäche des rußländischen Staates läßt es sehr unwahrscheinlich erscheinen, daß diese Aufgabe gelingen wird und sich Rußland dem norwegischen Modell annähert.

Beteiligungen internationaler Unternehmen

Da Norwegen bei der Entdeckung seiner Erdölvorkommen über keinerlei Erfahrung bei der Förderung verfügte, ließ es Beteiligungen ausländischer Firmen bei der Gewinnung der Ressourcen zu. Die Kontrolle des norwegischen Staates über den Sektor wurde jedoch nie aus der Hand gegeben. Dank des Technologietransfers konnte Norwegen rasch moderne Fördermethoden einsetzen. In der Sowjetunion erfolgte die Produktion meist aus eigener Anstrengung und mit eigenen Mitteln. Ungeachtet der riesigen Investitionen in die Erdöl- und Erdgasindustrie blieb die sowjetische Förder-technologie weit von internationalen Standards entfernt. Eine geringe Effizienz und katastrophale Umweltschäden waren die Folge.

Auch in den 1990er Jahren blieben ausländische Beteiligungen im rußländischen Energiesektor die Ausnahme. Das wirtschaftliche und politische Risiko, mit den transnationalen Konzernen in Rußland konfrontiert wurden, war beträchtlich. Die Projekte *Sachalin I* und *Sachalin II* von *Exxon Mobil* und *Shell*, die Mitte der 1990er Jahre mit der Entwicklung der Förderung von Gas und Öl begannen, blieben lange die einzigen ausländischen Großprojekte im Energiesektor.³² 2003 wuchs die Präsenz ausländischer Firmen durch das Zusammengehen der *Tjumenskaja neftjanaja kompanija* (TNK) mit *British Petroleum* (BP).

In Norwegen spielen multinationale Konzerne eine wichtigere Rolle als in Rußland, wenn auch ihre Bedeutung nicht mehr so groß ist wie in der Aufbauphase. Die ungefähr 22 aktiven ausländischen Firmen – die größten sind *Shell*, *Exxon* und *TotalFinaElf* – halten nur ca. 20 Prozent der Förderlizenzen, zumeist sind handelt es sich um Minderheitsbeteiligungen. Nur wenige betreiben eigenständig Förderplattformen, etwa *Phillips Petroleum* die *Ekofisk*-Plattform.

Die internationalen Firmen tragen noch immer zum Technologietransfer bei und sind ein wichtiger Baustein des norwegischen Erdölsektors. Von ihrer Präsenz profitieren sowohl *Statoil* und *Hydro* als auch die Zuliefererindustrie (z.B. *Aker Kværner*). In Norwegen helfen sie, Erdöl effizienter zu fördern, gleichzeitig ermöglichen sie norwegischen Firmen, internationale Aktivitäten zu entwickeln.³³ Die ausländischen Firmen werden in Norwegen heute nicht mehr nur für die Erforschung und Erschließung neuer Felder benötigt, sondern werden vor allem auch deswegen involviert, um Risiken zu verteilen und die internationale politische Unterstützung neuer Projekte zu erhöhen. Diese Rolle der internationalen Unternehmen wird an Bedeutung noch gewinnen, wenn die Förderung in der norwegischen Barentssee ausgeweitet und Felder erschlossen werden sollen, die im zwischen Norwegen und Rußland umstrittenen Grenzgebiet liegen.

³² Siehe dazu den Beitrag von Julia Kusznir, Heiko Pleines in diesem Heft, S. 340–354.

³³ *Statoil* und *Hydro* sind in zahlreichen Ländern, etwa in Angola, im Iran, in Venezuela, Nigeria und Brasilien an der Erdölförderung beteiligt. Gleichzeitig haben sie in mehreren nordeuropäischen Ländern Tankstellennetze aufgebaut.

Die anvisierte Erschließung der riesigen Gas- und Ölvorkommen auf der Jamal-Halbinsel und im rußländischen Teil der Barentssee mit ihren schwierigen Bohrbedingungen könnten Rußland dazu bringen, die Beteiligung internationaler Ölkonzerne zuzulassen. Da die Umweltfolgen unsachgemäßer Förderung auch Norwegen betreffen würden, gibt es einen starken Anreiz für Norwegen, sich an der Erschließung der Felder zu beteiligen. Zudem haben norwegische Firmen langjährige Erfahrungen bei der Förderung von Offshore-Öl und Gas unter schwierigen klimatischen Bedingungen. Sie könnten als Partnerunternehmen bei der Erschließung großer Felder Investitionskapital beisteuern, als Zulieferer, Berater oder als Hauptfördergesellschaft auftreten. *Norsk Hydro* und *Statoil* erwägen derzeit, sich bei der Förderung auf dem riesigen Štokmanovskoe-Gasfeld in der Barentssee zu engagieren (Karte I.2). Eine unabdingbare Voraussetzung für norwegische wie andere ausländische Firmen ist jedoch politische und rechtliche Stabilität in Rußland.

Makroökonomische Stabilisierung und Erdölfonds-Akkumulationen

Der Verfall des Ölpreises 1986 führte Norwegen vor Augen, daß das Engagement im Ölsektor mit einer empfindlichen Abhängigkeit von einem volatilen Markt einhergeht. Rußland mußte diese Erfahrung zuletzt machen, als die Finanzkrise in Asien 1997 den Erdölpreis unter Druck brachte, was einer der Gründe für die Rubelkrise im August 1998 war. Beide Staaten sind gefordert, den Unwägbarkeiten des Weltmarkts für Erdöl mit einer stabilen makroökonomischen Rahmensetzung zu begegnen.

In Norwegen kommen heute zwischen zehn und vierzig Prozent der Staatseinnahmen aus dem Erdöl- und Erdgassektor (2003: 26,8 Prozent), 30–50 Prozent des gesamten Exports (2003: 45,9 Prozent) und 10–25 Prozent des BIP (2003: 18,8 Prozent) fallen dort an. Die Schwankungen gehen im wesentlichen auf den volatilen Ölpreis zurück. Die Öl- und Gasindustrie ist ein äußerst kapitalintensiver Wirtschaftszweig, so daß nur 1,2 Prozent der Beschäftigten in diesem Sektor arbeiten, während 30–40 Prozent aller Investitionen dort getätigt werden. Nach Erhebungen der Weltbank hängt die rußländische Wirtschaft in noch viel stärkerem Maße von Erdöl- und Erdgaseinnahmen ab. Der Anteil des Sektors an den Staatseinnahmen beträgt 30–36 Prozent, 55–65 Prozent der Exporte entfallen auf Öl und Gas, etwa 25 Prozent des BIP werden im Öl- und Gassektor erwirtschaftet.³⁴

Der Rohstoffreichtum hat sich für viele Länder eher als Fluch denn als Segen erwiesen.³⁵ Norwegen gilt als Beispiel, wie sich die Gefahr der *Holländischen Krankheit* kontrollieren läßt. Als entscheidend hat sich erwiesen, daß der Staat über starke Insti-

³⁴ Nach den jährlichen Angaben des rußländischen Staatskomitees für Statistik (Goskomstat) sollen im Erdöl- und Erdgassektor nur etwa zehn Prozent des BIP erwirtschaftet werden. Dies scheint wenig wahrscheinlich. Die Weltbank geht davon aus, daß das von den rußländischen Ölgesellschaften häufig angewendete System der Transferpreise für die niedrigen Zahlen verantwortlich sind. Um Steuern zu sparen, verkaufen die Konzerne ihr Öl unter dem Marktpreis an Großhändler, die zumeist in Regionen mit niedrigen Steuersätzen registriert sind.

³⁵ Vgl. Thorvaldur Gylfason: Natural resources, education and economic development, in: *European Economic Review* 45/2001. – Ders.: Natural Resources and Economic Growth: From Dependence to Diversification. Paper presented at an Expert Group Meeting on Economic Diversification in the Arab World organized by The United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (UNESCWA) in Beirut, 25.–27.9.2001.

tutionen verfügt, die eine Re-Allokation der Ressourcen gewährleisten.³⁶ Rußland hat zwar nach norwegischem Vorbild einen Stabilisierungsfonds eingerichtet. Auch die Bekämpfung der Korruption und die Beschränkung der Macht der Ölbarone stehen auf der politischen Agenda. Es gibt also auch in Rußland ein Bewußtsein für die negativen Konsequenzen der „Ölsucht“. Die staatlichen Institutionen sind aber so schwach und die Finanzsysteme so instabil, daß Rußland noch weit vom norwegischen Vorbild entfernt ist.

Konkurrenten und Partner auf den internationalen Ölmärkten

Lange Zeit bedienten Norwegen und Rußland unterschiedliche Märkte. Erdöl und Erdgas aus Norwegen wurde fast ausschließlich nach Westeuropa und in die USA geliefert, mehr als die Hälfte aller rußländischen Exporte flossen nach Ostmitteleuropa und in die energiearmen Sowjetrepubliken. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR hat Rußland seine Exporte nach Westeuropa deutlich gesteigert. Auf dem liberalisierten europäischen Gasmarkt treffen sich heute die Interessen beider Länder. Rußländisches und norwegisches Gas bedienen 28 bzw. 16 Prozent des Gasbedarfs der EU-25 sowie 42 bzw. 24 Prozent der EU-Gasimporte.³⁷

Norwegen und Rußland verbindet das Interesse, ein Überangebot auf dem EU-Markt zu vermeiden sowie vernünftige Preise zu erzielen. Da die EU an langfristiger Liefersicherheit interessiert ist und Sicherheitsfragen in jüngster Zeit höhere Bedeutung beimißt, hat sich der Druck zur Liberalisierung des Gasmarkts verringert. Das Bestreben der EU, den Wettbewerb zu stärken, hat in Norwegen allerdings bereits Wirkung gezeigt. Rußland hat dagegen mit nur einem Anbieter eine größere Verhandlungsmacht, so daß *Gazprom* heute der wichtigste Anbieter auf dem europäischen Gasmarkt ist. Rußland hat zudem die Option, sich stärker auf den chinesischen und anderen asiatischen Märkten zu engagieren.

Auf dem Erdölmarkt haben Rußland und Norwegen als die zwei größten unabhängigen Ölexporteurere außerhalb der OPEC ähnliche Interessen wie auf dem europäischen Erdgasmarkt. Die OPEC-Länder tragen wesentlich zur Stabilisierung des Ölmarkts bei, während Rußland und Norwegen als „Trittbrettfahrer“ erscheinen mögen, die von den höheren Preisen profitieren, ohne selbst ihre Förderung auch nur kurzfristig senken zu müssen. Auf der anderen Seite können Norwegen und Rußland die Ölpreise auf dem Weltmarkt beeinflussen, wenn sie sich an die OPEC-Richtlinien halten. In manchen Situationen ist dies durchaus in ihrem Interesse.

Die Tatsache, daß Rußland im Gegensatz zu Norwegen nicht voll in die Weltwirtschaft integriert ist, hat auch Folgen für seine Energiepolitik. Die WTO-Mitgliedschaft erleichtert den Import wettbewerbsfähiger Technologien nach Norwegen und eröffnet norwegischen Unternehmen die Möglichkeit, ins Ausland zu expandieren. Rußland trägt hingegen schwer an dem sowjetischen Erbe ineffizienter Förderanlagen und hat nur begrenzten Zugang zu modernen Technologien. Auch die Beteiligung rußländischer Unternehmen an weltweiten Förderprojekten gestaltet sich schwierig. Die Voraussetzung für einen Beitritt Rußlands zur WTO ist, daß die Öl- und Gaspreise auf dem rußländischen Markt auf Weltmarktniveau angehoben werden.

³⁶ Gylfason, *Natural Resources and Economic Growth* [Fn. 35].

³⁷ BP Amoco: *Statistical review of world energy 2003*; <www.bpamoco.com>.

Solange der Energieverbrauch der rußländischen Industrie nicht signifikant gesenkt wird, würde dies bedeuten, daß sich deren Wettbewerbsfähigkeit weiter verschlechtert. Die Verhandlungen über einen WTO-Beitritt Rußlands und die Etablierung eines Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums unter Einschluß Rußlands verlaufen zäh. Rußlands Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit seiner verarbeitenden Industrie beeinflußt auch die Skepsis gegenüber dem Europäischen Energie-Charta-Vertrag, der Regeln für den Energiehandel in Europa vorsieht.³⁸

Resümee

Die wirtschaftliche und politische Globalisierung, die wachsende Bedeutung internationaler Organisationen und die immer wichtigere Rolle der EU verändern die Rahmenbedingungen für staatliches Engagement im Erdöl- und Erdgassektor in Rußland und Norwegen. Die Einflußmöglichkeiten des Staates in den beiden Sektoren sind geschwunden, eine systematische makroökonomische Steuerung ist kaum mehr möglich.

Da marktwirtschaftliches Denken in Rußland Verbreitung gefunden hat, haben sich die energiepolitischen Ziele jenen Norwegens angenähert. Es ist anzunehmen, daß ähnliche politische Ziele zu einer Konvergenz der Politik führen. Geographische, demographische, kulturelle und historische Determinanten haben jedoch eine hohe Beharrungskraft. Da das kleine Norwegen kaum Einfluß auf die Weltpolitik hat, wird seine Erdöl- und Erdgaspolitik vor allem auf wirtschaftlichen Wohlstand und politische Sicherheit abzielen. Rußland mit seinem riesigen Territorium und seinen enormen Rohstoffvorkommen wird sicherlich weiter versuchen, neben ökonomischen auch geopolitische Ziele zu verfolgen.

Die Umstrukturierung der rußländischen Erdöl- und Erdgasindustrie wird sicherlich noch lange Zeit dauern. Bis zu einem größeren Engagement internationaler Ölkonzerne ist es noch ein langer Weg. Daß es schon heute notwendig ist, kann kaum bezweifelt werden. Rußland hat gerade erst begonnen, seine Energiemärkte vorsichtig zu öffnen, während Norwegen zu einem erfahrenen Erdölproduzenten mit internationalem Engagement gereift ist. Der rußländische Stabilisierungsfonds ist dem Norwegischen Erdölfonds nachempfunden und scheint am deutlichsten davon zu zeugen, daß die Politik beider Länder sich annähert. Es ist aber weiter unklar, wie der rußländische Staat auf Dauer mit dem Fonds umgehen wird. Auf den Märkten sind Norwegen und Rußland zu Konkurrenten geworden. Gleichzeitig haben jedoch auch die gemeinsamen Interessen zugenommen, was das Feld für eine intensivere Kooperation eröffnet.

Aus dem Englischen von Stefanie Lotz, Frankfurt und Volker Weichsel, Berlin

³⁸ Siehe dazu auch den Beitrag von James Chalker in diesem Heft, S. 55–67.