



Titel/Title:

Autor*innen/Author(s):

Veröffentlichungsversion/Published version:

Zeitschriftenartikel/Journal article

Empfohlene Zitierung/Recommended citation:

Verfügbar unter/Available at:

(wenn vorhanden, bitte den DOI angeben/please provide the DOI if available)

Zusätzliche Informationen/Additional information:

Andreas Heinrich, Heiko Pleines

Weder Fluch noch Segen

Die Steuerung des Ölbooms im postsowjetischen Raum

Der Erdöl- und Erdgasboom verlangt von den Eliten Aserbaidschans, Kasachstans, Russlands und Turkmenistans politische Steuerung. Es gilt, die Rohstoffförderung zu organisieren, Regeln festzulegen und die Rolle ausländischer Investoren zu definieren sowie die Einnahmen aus dem Rohstoffexport zu verwalten. Ein strukturelles Problem sind ineffiziente Verwaltungen und die Korruption. Misst man den Erfolg nicht an der sozioökonomischen Entwicklung, sondern am Machterhalt, so muss man feststellen: Die Präsidenten der vier Staaten haben den Ölboom bislang sehr erfolgreich zu steuern gewusst.

Wächst in einem Land die Förderung und der Absatz von Erdöl oder von Erdgas rasant, so müsste das nach der klassischen Erwartung zu Wirtschaftswachstum und längerfristig auch zu Wohlstand führen. Doch Wirtschaftswissenschaftler stellen diese Erwartung seit den 1970er Jahren in Frage. Sie weisen darauf hin, dass der Zufluss von Petro-Dollars zu Inflation und steigenden Wechselkursen der heimischen Währung führt. Durch diese sogenannte holländische Krankheit (*Dutch disease*) verliert die Industrie der erdölexportierenden Länder an internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Das Land wird zunehmend von Rohstoffexporten abhängig und erlebt spätestens bei fallenden Weltmarktpreisen eine Wirtschaftskrise. Politikwissenschaftler thematisieren mit dem Konzept des „Rentier-Staates“ die Gefahr, dass der Rohstoffreichtum nur der Festigung eines autoritären Regimes und der persönlichen Bereicherung seiner Eliten dient und nicht für die sozioökonomische Entwicklung des Landes genutzt wird. In den 1990er Jahren hat sich deshalb in der wissenschaftlichen Debatte der

Andreas Heinrich (1970), Dr. phil., Politikwissenschaftler, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Heiko Pleines (1970), Dr. phil., Politikwissenschaftler, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen
Von Andreas Heinrich erschien zuletzt in OSTEUROPA: Globalisierung und Corporate Governance. Russlands Erdöl- und Erdgassektor, in: OE, 9–10/2004, S. 355–365.

Von Heiko Pleines erschien zuletzt in OSTEUROPA: Demokratisierung ohne Demokraten. Die Oligarchen in der ukrainischen Politik, in: OE, 2–4/2010, S. 123–134. – Informelle Einflussnahme und Demokratie. Wirtschaftsakteure in Russland und der Ukraine, in: OE, 10/2005, S. 99–108. – Aufstieg und Fall. Oligarchen in Russland, in: OE, 3/2004, S. 71–81. Der Beitrag basiert auf Ergebnissen des von der *VolkswagenStiftung* geförderten Projektes „Energiesektor und politische Regimestabilität im Kaspischen Raum. Kasachstan und Aserbaidschan im Vergleich“, das 2009–2011 an der Forschungsstelle Osteuropa durchgeführt wurde.

Begriff des Ressourcenfluchs (resource curse) durchgesetzt, der die negativen Folgen von Rohstoffbooms umfasst.¹

Nach mehr als drei Jahrzehnten der Forschung ist es allerdings noch immer nicht gelungen, allgemeingültige Aussagen über die Effekte – geschweige denn über die Wirkungsweise – des Ressourcenfluchs zu treffen. So haben einige rohstoffreiche Staaten, allen voran Norwegen, einen Ressourcenboom sehr gut gemeistert und die negativen Auswirkungen abgewendet oder zumindest abgeschwächt. Aus diesem Grunde bildet sich in der wissenschaftlichen Literatur zunehmend ein Konsens heraus, dass sich ein Rohstoffboom auf verschiedene Länder unterschiedlich auswirkt und für negative Effekte maßgeblich schwache staatliche Institutionen verantwortlich sind.²

Herausforderungen statt Fluch

Negativen Konsequenzen eines Ressourcenbooms sind kein unabwendbarer „Fluch“. Sie können durch eine adäquate Politik vermieden oder zumindest deutlich gemildert werden. Daher sollte statt von einem Ressourcenfluch von den Herausforderungen eines Rohstoffbooms (resource challenges) gesprochen werden.³

Die Herausforderungen, die mit einem Erdöl-/ Erdgasboom einhergehen sind unterschiedlicher Natur. Zunächst muss der Staat die Voraussetzungen schaffen, dass die Rohstoffe überhaupt gefördert werden können:

1. Der Staat muss die Kontrolle über die Bodenschätze sicher stellen, indem das Gewaltmonopol und das staatliche Eigentum an den Bodenschätzen oder die staatliche Verfügungsgewalt über den Erlös ihres Verkaufes garantiert wird.
2. Die Rohstoffförderung bedarf der rechtlichen Regulierung durch Eigentums- und Nutzungsrechte, Besteuerung und ausländische Direktinvestitionen bis hin zu Umweltschutzaufgaben. Dazu sind Verhandlungen mit ausländischen Investoren zu führen bzw. staatliche Förderunternehmen zu gründen.
3. Vor der Rohstoffförderung ist die Exportinfrastruktur aus Pipelines und Verladehäfen auf- oder auszubauen, da ein Boom nur entstehen kann, wenn ein relevanter Anteil des geförderten Öls und Gases exportiert wird.

¹ Geprägt wurde dieser Begriff durch Richard M. Auty: *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London 1993. – Als Überblick: Andreas Heinrich: *Challenges of a Resource Boom: Review of the Literature*. Bremen 2011 [= Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa, Nr. 114], <www.forschungsstelle.uni-bremen.de/UserFiles/file/06-Publikationen/Arbeitspapiere/fsoap114.pdf>.

² Paul Collier, Anke Hoeffler: *Testing the Neo-con Agenda: Democracy in Resource-rich Societies*, in: *European Economic Review*, 3/2009, S. 293–308, hier S. 294. – Thad Dunning: *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge 2008. – Halvor Mehlum, Karl Moene, Ragnar Torvik: *Institutions and the Resource Curse*, in: *Economic Journal*, 508/2006, S. 1–20. – James A. Robinson, Ragnar Torvik, Thierry Verdier: *Political Foundations of the Resource Curse*, in: *Journal of Development Economics*, 2/2006, S. 446–468.

³ Ausführlich zum Konzept der *resource challenges*: Andreas Heinrich, Heiko Pleines (Hg.): *Challenges of the Caspian Resource Boom. Domestic Elites and Policy-making*. Houndmills 2012.

Zwei weitere Herausforderungen hängen mit dem „Management“ des beginnenden Rohstoffbooms zusammen.

4. Wichtig ist die Verwaltung der erzielten Einnahmen. Zum einen müssen die zufließenden Petro-Dollars geldpolitisch neutralisiert werden, um die Auswirkung auf die Inflationsrate und den Wechselkurs zu kontrollieren; zum anderen muss geklärt werden, wie die Einnahmen verwendet werden und welcher Teil unter welchen Bedingungen dem Staatshaushalt zugeführt wird.
5. Von zentraler Bedeutung ist es, dass die beschlossenen politischen Konzepte umgesetzt werden. Dazu bedarf es einer effektiven Verwaltung und der Korruptionsbekämpfung, da der massive Zufluss von Deviseneinnahmen das Risiko von Veruntreuung und Bestechung dramatisch erhöht.

Schließlich sind langfristige Strategien zum Umgang mit dem Rohstoffboom zu entwickeln.

6. Da der Abbau der Rohstoffvorkommen in der Regel nur einige Jahrzehnte dauert und die Rohstoffindustrie nur wenige Arbeitskräfte beschäftigt, wird häufig eine Industriepolitik zur Entwicklung der Volkswirtschaft jenseits des Rohstoffsektors verfolgt. So sollen Arbeitsplätze geschaffen und die wirtschaftliche Entwicklung auch nach dem Ende des Rohstoffbooms gewährleistet werden.
7. Je nach den Interessen der regierenden Eliten können diese die Einnahmen des Staates aus dem Rohstoffboom nutzen, um die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu fördern und/oder um ihre politische Macht zu sichern, etwa durch Geldflüsse an politisch relevante Einflussgruppen oder durch die Finanzierung eines umfangreichen Sicherheitsapparates.

Natürlich sind nicht in allen Ländern alle diese Herausforderungen in gleichem Maße akut. Jedes Land, das einen Ressourcenboom erlebt, ist mit einer sehr spezifischen Kombination von Herausforderungen und Problemen konfrontiert.⁴ Zudem können verschiedene politische Akteure sehr unterschiedlich auf dieselben Herausforderungen reagieren, so dass dieselbe Herausforderung zu anderen Folgen des Rohstoffbooms führt. Kurzfristig kann ein personeller Wechsel oder ein Meinungsumschwung in der Führung eines Landes dazu führen, dass sich die Politik ändert. Langfristig kann sich auch die Kombination der Herausforderungen oder ihre Dringlichkeit ändern.

⁴ Eine regional-orientierte Typologie bieten wir in: Andreas Heinrich, Heiko Pleines: Resource challenges. Die politische Dimension von Ölbooms, in: Neue politische Literatur, 3/2012, S. 443–477.



Herausforderung Zivilgesellschaft: Protestaktionen von Greenpeace und Femen

Herausforderungen des Erdölbooms im postsowjetischen Raum

Im postsowjetischen Raum sind vier Staaten vom Erdöl- und Erdgasboom geprägt. Sie konnten ihre Förderung seit Mitte der 1990er Jahre massiv ausweiten. Eine Ausnahme ist die Erdgasförderung in Russland und Turkmenistan, die bereits in der Sowjetunion ein hohes Niveau erreicht hatte. Alle Förderländer profitieren deshalb seit dem Ende der 1990er Jahre von stark gestiegenen Weltmarktpreisen.

Tabelle 1: Erdöl- und Erdgasförderung 1992–2010 (in Mio. Tonnen bzw. Mrd. m³)

		1992	1995	2000	2005	2010
Aserbaidshen	Öl	11,2	9,2	14,1	22,4	50,8
	Gas	7,2	4,3	5,1	5,2	15,1
Kasachstan	Öl	25,8	20,6	35,3	62,6	81,6
	Gas	7,2	5,1	8,2	13,5	17,6
Russland	Öl	398,8	310,7	323,3	470,0	505,1
	Gas	574,4	526,3	528,5	580,1	588,9
Turkmenistan	Öl	5,2	4,1	7,2	9,5	10,7
	Gas	53,1	28,6	42,5	57,0	42,4

Quelle: BP Statistical Review of World Energy 2012: Historical Data, www.bp.com/sectiongenericarticle800.do?categoryId=9037130&contentId=7068669.

Die Gewinne aus der Erdöl- und Erdgasförderung erreichten 2010 in Aserbaidshen und Turkmenistan einen Wert von fast der Hälfte des Bruttoinlandsprodukts (BIP). In Kasachstan und Russland, die aufgrund ihrer Größe eine differenziertere Volkswirtschaft haben, betragen sie immer noch ein Viertel bzw. ein Fünftel des BIP. In Aserbaidshen und Turkmenistan entfallen als Folge des Booms mittlerweile über 90 Prozent der Exporte auf die Erdöl- und Erdgaswirtschaft. In Kasachstan und Russland sind es zwei Drittel.

Tabelle 2: Die Bedeutung der Erdöl- und Erdgasförderung 2010

	Aserbaidshen	Kasachstan	Russland	Turkmenistan
Gewinne aus der Erdöl-förderung als Anteil am BIP	42,6	22,4	14,2	19,7
Gewinne aus der Erdgas-förderung als Anteil am BIP	3,9	2,7	3,6	24,2
Anteil der Energieexporte am Gesamtexport (in %)	94,5	70,6 (2009)	64,4	94 (2009)

Quellen: Weltbank: World Development Indicators, <http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>.

Für Exportanteil Turkmenistans: IMF Executive Board Concludes 2010 Article IV Consultation with Turkmenistan, Public Information Notice (PIN) No. 10/146, 5. November 2010, www.imf.org/external/np/sec/pn/2010/pn10146.htm. – Eigene Berechnungen.

In allen vier Ländern führte dies zu einem rasanten Wirtschaftswachstum: Von 1998 bis 2006, den Jahren zwischen der Finanzkrise in Russland und der aufziehenden globalen Finanzkrise, wies Aserbaidschan ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum von 15 Prozent auf, gefolgt von Kasachstan mit acht Prozent pro Jahr und Turkmenistan mit sieben Prozent. Russlands durchschnittliches Wirtschaftswachstum lag in diesem Zeitraum bei 5,5 Prozent pro Jahr.⁵

Die vier Staaten sahen sich im Zuge des Rohstoffbooms mit einer spezifischen Kombination von Herausforderungen konfrontiert, die zu einem großen Teil als Erbe der sozialistischen Planwirtschaft verstanden werden können. Mit dem Ende der Sowjetunion musste nicht nur die spezielle Gesetzgebung für die Erdöl- und Erdgasindustrie, sondern die gesamte Judikative und Staatsverwaltung nach marktwirtschaftlichen Prinzipien neu geschaffen werden. Besonders dringend war die rechtliche Regulierung. Dadurch, dass zu sowjetischen Zeiten die Erdöl- und Erdgasförderung in Westsibirien konzentriert war, fehlten Aserbaidschan, Kasachstan und Turkmenistan technische Kenntnisse, um vor allem die Vorkommen im Kaspischen Meer auszubeuten. Ein schneller Ausbau der Förderung war deshalb nur mit Hilfe ausländischer Investoren möglich.

Gleichzeitig war das sowjetische Pipelinenetz auf Russland konzentriert. Die Kaspischen Staaten waren für Exporte deshalb zunächst auf russländische Transitpipelines angewiesen. Da Russland vorrangig seine eigene Förderung exportieren wollte, wurden von den anderen drei Staaten sowie den in Aserbaidschan und Kasachstan aktiven internationalen Förderkonsortien schon frühzeitig alternative Exportrouten vom Kaspischen Meer entwickelt.

Die Erfahrungen mit Hyperinflation, schwachen Finanzinstitutionen und geringer internationaler Wettbewerbsfähigkeit in der ersten Hälfte der 1990er Jahre hatten die Regierungen der vier Staaten dafür sensibilisiert, den geldpolitischen Problemen eines Rohstoffbooms und der Verwaltung der Finanzflüsse aus den Rohstoffexporten besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Gleichzeitig wuchs das Problem der Korruption. Da sich große Teile der Bevölkerung in den vier Ländern nach sozialer Sicherheit wie in der Sowjetunion sehnten, könnten sie Druck auf die politische Führung ausüben, um bessere sozioökonomische Bedingungen, die Beibehaltung oder Wiederherstellung großer Teile des sowjetischen Sozialsystems zu fordern.

Alle postsowjetischen Staaten waren nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert und gezwungen, Regeln für den Umgang mit dem Erdölboom neu festzulegen.⁶

Rechtliche Regulierung

Fehlt ein allgemeiner rechtlicher Rahmen für die Rohstoffförderung, sind *Production sharing agreements* (PSA) die bevorzugte Regelung für private Investitionen. Sie werden für jedes einzelne Förderprojekt zwischen Staat und Energieunternehmen

⁵ Weltbank: World Development Indicators, <<http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>>.

⁶ Die Entwicklung von Exportinfrastruktur, die vor allem außenpolitisch relevant ist, wird hier nicht berücksichtigt.

erstellt und sind von administrativen und legislativen Änderungen ausgenommen. Sie bieten Investoren weitreichende Sicherheiten.⁷

Am intensivsten nutzte Aserbaidschan PSAs, um ausländische Investoren in die Erdöl- und Erdgasförderung einzubinden. Hier sind PSAs nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch von großer Bedeutung. Neben ökonomischen Vorteilen und technischen Innovationen im Erdölsektor wurden ausländische Investoren auch als potentielle Garanten der Souveränität des Landes angesehen. Weil ausländische Investoren als „überlebensnotwendig“ für das Land betrachtet wurden, bot ihnen die aserbaid-schanische Regierung vorteilhafte Konditionen an und garantierte diese langfristig.⁸ Wie Aserbaidschan öffnete sich Kasachstan zu Beginn der 1990er Jahre ausländischen Investoren, die sich auch an der Privatisierung des kasachischen Energiesektors beteiligen durften. Seit Ende der 1990er Jahre hat der kasachstanische Staat aber kontinuierlich versucht, seine direkte Beteiligung an der Entwicklung des heimischen Erdölsektors auszubauen. Je stärker die Wirtschaft wuchs und je mehr Erdölvorkommen im Kaspischen Meer entdeckt wurden, desto härter vertrat die Regierung ihre Forderungen zur Durchsetzung nationaler Interessen. Dabei verletzte sie sogar existierende PSA-Abkommen.⁹

Russlands Regierung schwankte in ihrer Haltung zu ausländischen Investoren in der Erdölwirtschaft zwischen Investitionshunger und der Angst, die Kontrolle über diesen wichtigen Sektor zu verlieren. Welcher Aspekt die Oberhand gewann, hing von der jeweiligen politischen und ökonomischen Situation des Landes ab. Nach der Finanzkrise von 1998 waren ausländische Investoren die einzig mögliche Kapitalquelle; daher wurde eine attraktive PSA-Regulierung eingeführt. Wachsende Einnahmen durch den starken Anstieg des Weltmarktpreises für Erdöl haben das Interesse an ausländischen Direktinvestitionen in Russland dann aber wieder abkühlen lassen.¹⁰ Der Anteil der vom russländischen Staat kontrollierten Firmen an der Erdölförderung des Landes verdoppelte sich im Verlauf der 2000er Jahre von knapp 20 Prozent auf etwa 40 Prozent.

⁷ Christian Nygaard: Regulating Property and Exploitation Rights of Natural Resources, in: Heinrich, Pleines, Challenges [Fn. 3], S. 175–190.

⁸ Birgit Brauer: Foreign Direct Investors and National Politics, in: Heinrich, Pleines, Challenges [Fn. 3], S. 163–174, hier S. 165. – Heidi Kjærnet: National Oil Companies and the State, in: Heinrich, Pleines, Challenges [Fn. 3], S. 191–204, hier S. 192. – Oksan Bayulgen: Foreign Investment, Oil Curse, and Democratization: A Comparison of Azerbaijan and Russia, in: Business and Politics, 1/2005, Article 3, <www.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1099&context=bap>, S. 16. – Vugar Gojajev: Resource Nationalism Trends in Azerbaijan, 2004–2009. Oslo 2010, <www.fni.no/russcasp/WP-Gojajev-Azerbaijan.pdf>.

⁹ Brauer, Foreign Direct Investors [Fn. 8], S. 167–168. – Adil Nurmakov: Resource Nationalism in Kazakhstan's Petroleum Sector: Curse or Blessing? In: Indra Øverland, Heidi Kjærnet, Andrea Kendall-Taylor (Hg.): Caspian Energy Politics. Azerbaijan, Kazakhstan and Turkmenistan. London 2010, S. 20–37. – Ryan Kennedy, Adilzhan Nurmakov: Resource Nationalism Trends in Kazakhstan, 2004–2009. Oslo 2010, <www.fni.no/russcasp/WP-Nurmakov-Kennedy-Kazakhstan.pdf>.

¹⁰ Peeter Vahtra, Kari Liuhto, Harri Lorentz: Privatisation or Re-nationalisation in Russia? Strengthening Strategic Government Policies within the Economy, in: Journal of East European Management Studies, 4/2007, S. 273–296, hier S. 287–293. – Andreas Heinrich, Julia Kuszniir, Heiko Pleines: Foreign Investment and National Interests in the Russian Oil and Gas Industry, in: Post-Communist Economies, 4/2002, S. 495–507.

Die Aussicht auf enorme Profite veranlasste Russlands und Kasachstans Regierungen, die in den 1990er Jahren mit ausländischen Energieunternehmen getroffenen Verträge neu zu verhandeln. Häufig beschuldigten die Steuer- oder Umweltbehörden die Investoren vermeintlich begangener Verfehlungen. Dadurch bauten sie Druck auf. Sobald der jeweilige Vertrag zugunsten des Gastlandes geändert war, wurden die Anschuldigungen fallengelassen.¹¹ Mittlerweile sind staatliche Förderunternehmen an allen Erdöl- und Erdgasförderprojekten der beiden Staaten beteiligt.¹²

Turkmenistan hingegen hat seinen Energiesektor fast vollständig unter der Kontrolle staatlicher Unternehmen gelassen, die aus den entsprechenden sowjetischen Firmen geschaffen wurden. Das Land hat deshalb zwei Jahrzehnte lang keine nennenswerten Fortschritte bei der Erschließung neuer Vorkommen gemacht.¹³

Insgesamt spielen staatlich kontrollierte Förderunternehmen eine wichtige Rolle im postsowjetischen Raum, wobei ihre Bedeutung von Aserbaidschan über Russland und Kasachstan bis Turkmenistan zunimmt. In all diesen Ländern ist jedoch die Effizienz der staatlichen Förderunternehmen durch drei Faktoren herabgesetzt. Erstens fehlt es den Unternehmen aufgrund regelmäßiger Struktur-, „Reformen“ und Personalwechsel an organisatorischer Stabilität. Zweitens bürdet die Regierung den Unternehmen Aufgaben auf, die normalerweise nicht in ihr Kerngeschäft fallen, wie etwa die Regulierung der Energiewirtschaft, substantielle Zuwendungen zum Staatshaushalt oder die Bereitstellung von subventionierten Leistungen für die Industrie und soziale Institutionen. Dadurch wird die wirtschaftliche Leistungskraft der Unternehmen gravierend beeinträchtigt. Drittens dienen Staatsunternehmen oft als „Selbstbedienungsladen“ für die politischen Eliten, die eigentlich mit der Überwachung der Firmen beauftragt sein sollten.¹⁴

Verwaltung der Rohstoffeinnahmen

Um die Devisenzuflüsse aus Rohstoffexporten zu verwalten sowie Inflationsrate und Wechselkurse zu kontrollieren, nutzen die meisten Staaten mittlerweile sogenannte Staatsfonds oder Wohlfahrtsfonds. Sie transferieren einen großen Teil der Deviseneinnahmen direkt in die Fonds, welche diese langfristig und oft im Ausland anlegen. Damit sind die Devisen „geparkt“, stören die Geldpolitik nicht und stehen bei Bedarf

¹¹ Nygaard, *Regulating* [Fn. 7]. – Heiko Pleines: *Developing Russia's Oil and Gas Industry: What Role for the State?* In: Jeronim Perovic, Robert Ortung, Andreas Wenger (Hg.): *Russian Energy Power and Foreign Relations*. New York 2009, S. 71–86.

¹² Brauer, *Foreign Direct Investors* [Fn. 8], S. 170. – Paul Domjan, Matt Stone: *A Comparative Study of Resource Nationalism in Russia and Kazakhstan 2004–2008*, in: *Europe-Asia Studies*, 1/2010, S. 35–62. – Vlado Vivoda: *Resource Nationalism, Bargaining and International Oil Companies: Challenges and Change in the New Millennium*, in: *New Political Economy*, 4/2009, S. 517–534.

¹³ Nygaard, *Regulating* [Fn. 7], S. 187–188. – Kjærnet, *National Oil Companies* [Fn. 8], S. 200. – Svetlana Dzardanova: *Resource Nationalism Trends in Turkmenistan, 2004–2009*. Oslo 2010, <www.fni.no/russcasp/WP-Dzardanova-Turkmenistan.pdf>.

¹⁴ Kjærnet, *National Oil Companies* [Fn. 8], S. 192, 195–196, 197–198. – Pauline Jones Luong, Erika Weinthal: *Oil Is not a Curse: Ownership Structure and Institutions in Soviet Successor States*. Cambridge 2010, S. 84, 261, 264–265. – Pleines, *Developing* [Fn. 11].

für künftige Ausgaben zur Verfügung. Gleichzeitig sind so die staatlichen Rohstoffeinnahmen Korruptionsversuchungen und Subventionsforderungen entzogen.¹⁵

Ein Team aus Technokraten des Finanzministeriums bzw. der Zentralbank hat in Aserbaidtschan, Russland und Kasachstan die Einrichtung und Verwaltung solcher Fonds übernommen. In allen drei Ländern wurden die Gelder effizient verwaltet. Die Fonds, deren Vermögen in dem kurzen Zeitraum von 2005 bis 2012 beachtlich stieg (Tabelle 3), trugen wesentlich dazu bei, diese Herausforderung des Rohstoffbooms zu meistern. Möglicherweise noch wichtiger war, dass „Konjunkturpakete“, die aus den Fonds finanziert wurden, die Auswirkungen der internationalen Finanzkrise von 2008/2009 auf die nationalen Volkswirtschaften milderten. Solche Transferzahlungen aus den Fonds führten aber dazu, dass die jeweiligen Staatshaushalte immer abhängiger von Einnahmen aus den Energieexporten geworden sind. Die Verwendung der Mittel bestimmen in allen drei Ländern weitgehend die Präsidenten und ihre Exekutive.¹⁶

Tabelle 3: Vermögen der Staatsfonds 2005–2012 (in Mrd. US-Dollar)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aserbaidtschan	1,4	1,5	2,5	11,2	14,9	22,8	29,8	34,1
Kasachstan	8,1	14,1	21,0	27,5	24,4	31,0	43,6	57,8
Russland	k. A.	89,1	156,8	225,1	152,1	113,8	112,0	150,7

Anmerkung: Anfang 2008 wurde der russländische Stabilisationsfonds in zwei Fonds, den Nationalen Wohlfahrts- und den Reservefonds geteilt.

Quellen: State Oil Fund of Azerbaijan, <www.oilfund.az/en_US/hesabatlar-ve-statistika/hesabat-arxivi.asp>. – The National Bank of Kazakhstan, <www.nationalbank.kz/?Docid=180&switch=eng>. – Ministry of Finance of the Russian Federation, <www1.minfin.ru/en/stabfund/statistics/aggregate/>, <www1.minfin.ru/en/nationalwealthfund/statistics/amount/index.php?id4=5830>, <www1.minfin.ru/en/reservefund/statistics/amount/index.php?id4=5817>.

In Turkmenistan wurde kein Staatsfonds eingerichtet. Stattdessen unterstehen die Deviseneinnahmen der persönlichen Kontrolle des Präsidenten. Global Witness, eine westliche NGO, die sich für Transparenz bei staatlichen Rohstoffeinnahmen einsetzt, dokumentierte 2006, dass der damalige turkmenische Präsident, Sapamurat Nijazow, mehrere Milliarden Dollar aus Rohstoffexporten auf nur ihm persönlich zugänglichen

¹⁵ Aaron Brown, Michael Papaioannou, Iva Petrova: Macrofinancial Linkages of the Strategic Asset Allocation of Commodity-based Sovereign Wealth Funds. Washington D.C. 2010 [= IMF Working Paper, WP/10/9].

¹⁶ Yelena Kalyuzhnova: The National Fund of the Republic of Kazakhstan, in: Heinrich, Pleines, Challenges [Fn. 3], S. 219–233. – Kenan Aslanli: Managing the State Oil Fund in Azerbaijan, in: Heinrich, Pleines, Challenges [Fn. 3], S. 234–245. – Bruno Merlevede, Koen Schoors, Bas van Aarle: Russia from Bust to Boom and Back: Oil Price, Dutch Disease and Stabilisation Fund, in: Comparative Economic Studies, 2/2009, S. 213–241.

Konten bei westlichen Banken angelegt hatte.¹⁷ Auch auf diese Weise sind die Deviseneinnahmen der Volkswirtschaft entzogen und können keine geldpolitischen Probleme verursachen. Die Gelder stehen aber umgekehrt auch nicht für wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Verfügung.

Korruption

Alle vorhandenen Rankings¹⁸ und repräsentativen Umfragen¹⁹ belegen, dass Korruption in den vier hier behandelten Ländern im internationalen Vergleich hoch ist. Es gibt jedoch – entgegen der Annahme vom Ressourcenfluch – keine Anzeichen dafür, dass der Erdölboom zu diesem Ergebnis beigetragen hat. Weder hat sich das Korruptionsniveau seit Beginn des Booms Ende der 1990er Jahre nachhaltig erhöht, noch liegt es systematisch über dem Niveau rohstoffarmer Nachbarländer.²⁰

Insbesondere für Aserbaidschan und Kasachstan lässt sich zeigen, dass die politische Führung die für die Erdöl- und Erdgaswirtschaft zuständige Staatsverwaltung so unter Kontrolle gebracht hat, dass Korruption kein Ausmaß erreicht, welches ausländische Investoren abschrecken würde.²¹ Während bürokratische Korruption in der Erdöl- und Erdgaswirtschaft also eher begrenzt ist, nutzen Vertreter der politischen Eliten hingegen ihre direkte Verantwortung, um von politischer Korruption in großem Stil zu profitieren. Dadurch ist die Zahl der erforderlichen Bestechungsakte deutlich niedriger, da es reicht, einige wenige Entscheidungsträger zu bestechen. Im Extremfall kann mit einer einzigen großen Bestechungszahlung so langjährige Abschirmung von korrupten Beamten erreicht werden.

In Kasachstan erhielten führende Politiker, angeblich Präsident Nursultan Nasarbajew und der damalige Erdölminister Nurlan Balgimbajew, von westlichen Energiekonzernen über einen US-amerikanischen Vermittler bis 1999 84 Millionen US-Dollar Bestechungszahlungen. Sowohl US-amerikanische Gerichtsverfahren wegen Auslandsbestechung als auch im Rahmen unseres Projektes durchgeführte Interviews mit Managern in der Erdölindustrie zeigen, dass westliche Firmen zum Einstieg in ein Ge-

¹⁷ Global Witness: *It's a Gas. Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade*. Washington D.C. 2006 [= Global Witness Publishing].

¹⁸ Die bekanntesten sind der Corruption Perceptions Index von Transparency International, der Indikator Korruptionskontrolle bei den Worldwide Governance Indicators der Weltbank, der Indikator zu Korruption beim Nations in Transit-Ranking von Freedom House sowie der International Country Risk Guide.

¹⁹ Beispielhaft seien hier der für Unternehmen in mehreren Runden durchgeführte BEEPS von EBRD und Weltbank genannt, für die Bevölkerung das Corruption Barometer von Transparency International (Aserbaidschan), die Kazakhstan National Opinion Polls oder die Umfragen von INDEM und Levada-Zentrum (Russland). In Turkmenistan können aus politischen Gründen keine Umfragen durchgeführt werden.

²⁰ Einen Überblick über die Ergebnisse für die Länder des postsowjetischen Raums bieten die Zentralasien-Analysen, 65/2012, und der Caucasus Analytical Digest, 17/2010.

²¹ Heiko Pleines: *The Role of Corruption in the Governance of the Oil and Gas Industry*, in: Heinrich, Pleines, *Challenges* [Fn. 3], S. 205–216.

schäft eine Bestechungszahlung von bis zu zehn Prozent des Geschäftswertes auf Offshore-Konten leisten müssen.²²

In Aserbaidschan belegen die vom *International Consortium of Investigative Journalists* im Rahmen der „Offshore-Leaks“ veröffentlichten Dokumente, dass ein Unternehmer des Landes, der sein Vermögen u.a. mit Aufträgen der staatlichen Ölfirma erwirtschaftete, Direktor der auf den Namen der Töchter des Präsidenten eingerichteten Offshore-Firma ist. Hannes Meissner konnte beweisen, dass in Aserbaidschan ein großer Teil der Ölgelder über deutlich überbezahlte Bauaufträge an Unternehmen fließt, die der politischen Elite nahestehen.²³ In Turkmenistan wurde dem stellvertretenden Ministerpräsidenten 2005 vorgeworfen, 95 Millionen US-Dollar Bestechungsgelder aus der Energiewirtschaft erhalten zu haben.²⁴ In Russland ist der Erdgaskonzern *Gazprom* ein klassisches Beispiel für die Verquickung eines Rohstoffkonzerns mit der Politik, da die politische Elite qua Aufsichtsrat des Unternehmens mit dem Management kooperiert. Auch der Aufstieg des staatlichen Erdölkonzerns *Rosneft* belegt intransparente Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik. Der Aufstieg von *Rosneft* wurde durch die staatliche Politik unterstützt, so etwa bei der Übernahme von *Jukos* im Rahmen des staatlichen Konkursverfahrens. Im Gegenzug profitieren Regierungsvertreter persönlich von einer Offshore-Firma, die einen großen Teil der Erdölexporte von *Rosneft* abwickelt.²⁵

²² Zum Korruptionsskandal von 1999: Gavin Hayman, Tom Mayne: Energy-related Corruption and Its Effects on Stability in Central Asia, in: *China and Eurasia Forum Quarterly*, 2/2010, S. 137–148, hier S. 140–143. Die US-amerikanischen Gerichtsverfahren sind dokumentiert bei: Danforth Newcomb: FCPA Digest of Cases and Review Releases Relating to Bribes to Foreign Officials under the Foreign Corrupt Practices Act of 1977, in: *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*, 3/2008, Article 26, <www.ogel.org/article.asp?key=2806>. Im Rahmen unseres Projekts wurden im Herbst und Winter 2009/10 58 Experteninterviews durchgeführt. Verantwortlich für die Interviews waren die Central Asian Foundation for Developing Democracy in Almaty und das Public Finance Monitoring Center in Baku.

²³ Stefan Candea: Offshore Companies Link Corporate Mogul, Azerbaijan's President, in: *Radio Free Europe/Radio Liberty* 28.6.2013, <www.rferl.org/content/azerbaijan-aliyev-family-offshore-businesses/24947900.html>. – Hannes Meissner: The Role of the Oil Elite in Policy-Making in Azerbaijan, in: Heinrich Pleines, Challenges [Fn. 3], S. 131–143.

²⁴ ITAR-TASS, 19.9.2005.

²⁵ Grease my Palm, in: *The Economist*, 27.11.2008 (Gegendarstellung: 30.7.2009). – From Petrograd to Petrodollars, in: *The Economist*, 5.5.2012, US-Botschaft: cable 08MOSCOW2632 und 3380, veröffentlicht von Wikileaks, z.B. <<http://wikileaks.org/cable/2008/09/08MOSCOW2632.html>>, <www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/179661>. – Carl Schreck: Russia's Erin Brockovich: Taking On Corporate Greed, in: *Time Magazine*, 9.3.2010, <www.time.com/time/world/article/0,8599,1970475,00.html>. – Zu Gazprom: V. Kleiner: Korporativnoe upravlenie i effektivnost' dejatel'nosti kompanii (na primere OAO „Gazprom“), in: *Voprosy ekonomiki*, 3/2006, S. 86–103. – Tzu-Yi Yang, Yu-Tai Yang, Barry Bishop, Ming-Chan Shen: Russia's Economic Reform: Insights and Analyses into Gazprom, in: *OPEC Energy Review*, 2/2011, S. 140–156. – Pleines, Developing [Fn. 11].

Sozioökonomische Entwicklung

Im Laufe der postsowjetischen Wirtschaftskrise brach das Sozialsystem in allen Staaten der Region weitgehend zusammen. Die Armut stieg stark an. 1999 lebten in Kasachstan und Russland ein Drittel und in Aserbaidschan fast zwei Drittel der Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze.²⁶ Der Ende der 1990er Jahre einsetzende wirtschaftliche Aufschwung in Folge des Erdölbooms ließ die Erwartungen der Bevölkerung nach sozialpolitischen Verbesserungen deshalb stark wachsen.

Russland, Kasachstan und Aserbaidschan starteten eine Reihe von Sozialprogrammen. In Russland haben sich die staatlichen Sozialausgaben im Laufe der 2000er Jahre gemessen in US-Dollar mehr als versechsfacht – ausgehend von einem katastrophal niedrigen Niveau nach der Finanzkrise von 1998.²⁷ Entscheidender für die Reduzierung der Armut in diesen Ländern war allerdings das anhaltende Wirtschaftswachstum. Doch die soziale Ungleichheit wurde nicht reduziert.

Während in Aserbaidschan die ärmsten Haushalte de facto nicht mehr von staatlichen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung profitierten als die reichsten und sozialpolitische Maßnahmen durchgängig kurzfristig angelegt waren,²⁸ haben Kasachstan und Russland die Einkünfte aus Rohstoffexporten auch genutzt, um Maßnahmen zur langfristigen Verbesserung der sozioökonomischen Situation in ihren Ländern durchzuführen. Sie haben vor allem in Infrastruktur, das Gesundheitswesen und das Bildungswesen investiert und in Teilbereichen nachhaltige Sozialleistungen eingeführt. Der Erfolg dieser Strategien ist bisher allerdings sehr gering. Hindernisse für die sachgerechte Allokation der Mittel sind allerdings die ineffiziente staatliche Verwaltung und Korruption. Ein gutes Beispiel ist das in Russland 2005 auf den Weg gebrachte „nationale Projekt Gesundheit“. Zur Modernisierung des Gesundheitssystems wurden zusätzliche Mittel von über drei Milliarden US-Dollar bereitgestellt. Nachdem öffentlich diskutiert wurde, weshalb das Projekt kaum Erfolg zeitigte, ließ es die Regierung nach dem Wahlkampf von 2008 sang- und klanglos einschlafen. 2009 erklärte der stellvertretende Leiter der Untersuchungskommission beim Innenministerium, Evgenij Timlev, dass es eine zentrale Aufgabe der Polizei in diesem Jahr sei, die Korruption bei den nationalen Projekten zu verfolgen.²⁹

²⁶ Einen tabellarischen Überblick über zentrale Kennzahlen gibt Anja Franke-Schwenk: *Providing Welfare in Post-Soviet Rentier States*, in: Heinrich, Pleines, *Challenges* [Fn. 3], S. 246–266, hier S. 249. Die einzige für Turkmenistan vorliegende Zahl (30 Prozent) stammt aus dem Jahr 2004.

²⁷ Jakob Fruchtman: *Sozialpolitik in der Krise*, in: *Russland-Analysen*, 234/2012, S. 15–20, hier S. 20.

²⁸ Alexander Chubrik, Mateusz Walewski: *Oil-led Economic Growth and the Distribution of Real Household Incomes and Consumption in Azerbaijan*. Warsaw 2010. S. 19.

²⁹ Zabytye Nacproekty, in: *Nezavisimaja Gazeta*, 29.12.2009, <www.ng.ru/economics/2009-12-29/1_nazprojects.html>. – Interview mit Timlev, in: *Finansy i Kredit*, 5/2009. – Franke-Schwenk, *Providing Welfare* [Fn. 26], S. 252–257. – Fruchtman, *Sozialpolitik* [Fn. 27]. – Radwan Shaban: *Reducing Poverty through Growth and Social Policy Reform in Russia*. Washington D.C. 2006. – Alfio Cerami: *Welfare State Developments in the Russian Federation: Oil-Led Social Policy and the „Russian Miracle“*, in: *Social Policy & Administration*, 2/2009, S. 105–120.

Turkmenistan hingegen hat, abgesehen von Subventionen für einige Güter und Dienstleistungen, nichts getan, um die Wohlfahrt des Landes zu verbessern. Zumeist kam die Subvention den ohnehin bessergestellten städtischen Eliten zugute, da nur diese Zugang zur erforderlichen Infrastruktur wie etwa der Erdgasversorgung oder beim Stromverbrauch haben.³⁰

Resümee

Die Herausforderungen des Erdölbooms waren für die vier postsowjetischen Staaten sehr ähnlich. Alle mussten nach dem Ende der sozialistischen Planwirtschaft einen neuen rechtlichen Rahmen für den Energiesektor schaffen und entscheiden, welche Rolle private und ausländische Investoren spielen sollten. Alle vier Länder erhielten ab Ende der 1990er Jahre einen starken Zufluss von „Petro-Dollars“, der finanz- und haushaltspolitisch verwaltet werden musste. Dies bot gleichzeitig die Chance, eine aktive Sozialpolitik zu finanzieren und auszubauen. In allen behandelten Ländern sind ineffiziente Staatsverwaltungen und Korruption nicht nur im Rohstoffsektor ein grundsätzliches Problem.

Die vier Staaten reagierten auf die Herausforderungen unterschiedlich. In Turkmenistan wurde die Erdgasförderung im Stil der sowjetischen Planwirtschaft fortgeführt, ohne private Beteiligung, mit direkter politischer Intervention und regelmäßigen Korruptions-skandalen; die Einnahmen aus dem Erdgasexport werden vom Präsidenten persönlich auf ausländischen Konten gehalten und nicht in die Entwicklung des Landes investiert.

Dies lässt sich durch das politische System des Landes erklären, das auf den Präsidenten zugeschnitten ist. Politische Entscheidungsprozesse sind noch viel informeller personenbezogener und willkürlicher als in den anderen drei Staaten. Es ist keine heimische Elite mit einer eigenständigen Machtbasis entstanden. Politischer oder wirtschaftlicher Einfluss hat nur, wer eine Position in der Regierung und der Bürokratie hat, wo es jedoch einen ständigen Personalwechsel gibt. Aufgrund der hohen Personalfuktuation wird das politische System nicht in Frage gestellt, sondern zur persönlichen Bereicherung genutzt.³¹

Russland, Kasachstan und Aserbajdschan hingegen haben auf die technokratischen Herausforderungen des Erdölbooms recht effektive Antworten gefunden, etwa bei der Regulierung ausländischer Direktinvestitionen und der Verwaltung der Staatsfonds. Darum war es diesen Ländern möglich, die Erdöl- und Erdgasförderung längerfristig zu steigern und die Finanzflüsse aus dem Export effizient zu verwalten.

Sobald sich die politischen Eliten allerdings direkt einmischen, sind schnelle Kurswechsel möglich. Das reduziert die Berechenbarkeit der staatlichen Politik. Der Umgang mit ausländischen Investoren in Kasachstan und Russland zeigt dies. Unabhängig davon, welche konkrete Politik als wünschenswert betrachtet wird, ist eines offensichtlich: Fehlt eine langfristige staatliche Strategie, wird es schwerer, die Rohstoffförderung und damit die Einnahmen der Unternehmen und des Staates zu kalkulieren.

³⁰ Franke-Schwenk, *Providing Welfare* [Fn. 26], S. 260–263. – Gregory Gleason: *Natural Gas and Authoritarianism in Turkmenistan*, in: Øverland, *Caspian Energy Politics* [Fn. 9], S. 78–90.

³¹ Michael Denison: *Politics and the Energy Sector in Turkmenistan*, in: Heinrich, *Pleines, Challenges* [Fn. 3], S. 143–159.

Aserbaidschan hingegen hat ausländischen Investoren langfristig stabile Rahmenbedingungen gewährt und dafür auf die Einhaltung versprochener Förderquoten gepocht. Bei der Sozialpolitik hat sich die aserbaidchanische politische Führung als kurzsichtiger gezeigt als die Russlands und Kasachstans.

Lautet das Ziel, den Ölboom zu nutzen, um die öffentliche Wohlfahrt zu fördern, bleiben auch in Aserbaidschan, Russland und Kasachstan starke Defizite. Für die Eliten scheinen die Aufrechterhaltung der politischen Stabilität sowie die Steigerung persönlichen Reichtums und persönlicher Macht im Vordergrund zu stehen.

Das relativ stabile politische Umfeld unter den Präsidenten Alijew (Vater und Sohn), Putin & Medvedev sowie Nursultan Nasarbajew hat die Herausbildung größerer Elitennetzwerke ermöglicht. Diese Netzwerke helfen, die politische Führung zu stabilisieren, indem potentielle Opponenten kooptiert werden. Dies geschieht durch die Beförderung auf Posten in Aufsichtsräten oder in Gremien der Staatsverwaltung, die den Zugriff auf Geldflüsse aus dem Rohstoffexport erlauben. Solange die einzelnen Einflussgruppen den jeweiligen Präsidenten als letzte Entscheidungsinstanz zur Verteilung der Geldflüsse akzeptieren, ist die Regimestabilität auch durch Gruppenrivalitäten nicht gefährdet.

Gleichzeitig können politisch wichtige Bevölkerungsgruppen, insbesondere die städtische Mittelschicht, durch mit Ölgeldern finanzierte staatliche Leistungen zufriedengestellt werden. Dies könnte erklären, warum z.B. die Armutsbekämpfung in Aserbaidschan sich nicht wirklich auf die ärmsten Haushalte konzentriert.

Rohstoffeinnahmen sind zwar keine Vorbedingung für die Entwicklung solcher regime-stabilisierenden Netzwerke. Die enormen Einnahmen aus dem Rohstoffboom tragen aber entscheidend dazu bei, diese Netzwerke attraktiver und dauerhafter zu machen und versetzen sie in die Lage, breitere Schichten der Gesellschaft einzubinden.

Damit sind die Schwächen der staatlichen Verwaltung, insbesondere bei nationalen Erdöl- und Erdgasunternehmen sowie in der Sozialpolitik, möglicherweise durchaus funktional für das politische Regime. Einerseits erlauben es die ineffiziente Verwaltung und die politische Einflussnahme auf die Führung staatlicher Erdöl- und Erdgasunternehmen, Rohstoffeinnahmen für den politischen Machterhalt zu nutzen. Andererseits garantiert die Abschirmung der Verwaltung der Rohstoffeinnahmen durch die Staatsfonds, dass auch in der Zukunft Ressourcen zu verteilen sein werden. Gleichzeitig soll die Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen verhindern, dass sich größere Teile der Bevölkerung Protesten gegen das Regime anschließen.³²

In diesem Sinne haben die politischen Führungen in den postsowjetischen Staaten die Einnahmen aus dem Erdölboom sehr effizient genutzt. Ist nicht sozioökonomische Entwicklung, sondern politischer Machterhalt der Bewertungsmaßstab, dann sind die Präsidenten aller vier hier betrachteten Länder bisher sehr erfolgreich gewesen.

³² Diese Argumentation steht in der Tradition des Rentierstaat-Ansatzes; Thad Dunning: Resource Dependence, Economic Performance, and Political Stability, in: *Journal of Conflict Resolution*, 4/2005, S. 451–482. – Benjamin Smith: Oil Wealth and Regime Survival in the Developing World, 1960–1999, in: *American Journal of Political Science*, 2/2004, S. 232–246.