

Naftogaz: Volkswirtschaftliche Notwendigkeit einer schwierigen Reform

Die chronische Unzulänglichkeit des Geschäftsmodells von Naftogaz wurde in der gegenwärtigen Krise offensichtlich. Sinkende Erlöse in den gewinnbringenden Bereichen (Gastransit, Gaserzeugung, Industriekunden), schwieriger werdende Finanzierungsmöglichkeiten und ein überforderter Staatshaushalt stehen einem steigenden Verlust im subventionierten Endkundengeschäft gegenüber. Somit können die strukturellen Defizite kaum weiter durch Substanzverzehr und immer höhere staatliche Mittelzuflüsse ausgeglichen werden.

Da Naftogaz aufgrund der vielfältigen Verflechtungen mit der ukrainischen Wirtschaft und dem Staat eine systemrelevante Bedeutung zukommt, ist eine langfristige Strategie zur Stabilisierung des Unternehmens nötig. Die dazu notwendigen Schritte (Tarifanpassungen, Erhöhung der Transparenz und Entflechtung) sind allerdings politisch schwer setzbar. Daher sollte die internationale Gemeinschaft entsprechende ukrainische Bemühungen durch finanzielle Anreize unterstützen, diese aber an konkrete Reformfortschritte knüpfen.

Volkswirtschaftliche Bedeutung von Naftogaz

Naftogaz ist mit 170.000 Mitarbeitern und Nettoerlösen in 2008 von 50 Mrd. Hryvnia (zum damaligen Wechselkurs 6,5 Mrd. Euro) das größte Unternehmen der Ukraine. Der staatseigene Konzern hat bei Erschließung, Förderung, Transport und Verteilung von Erdgas (und teilweise auch Erdöl) in der Ukraine eine marktbeherrschende Stellung. Als alleiniger Importeur von russischem Erdgas und Betreiber (nicht Besitzer) der Transitpipelines spielt Naftogaz bei den Gasverhandlungen mit Russland eine wichtige Rolle. Lange Zeit war Naftogaz der wichtigste Steuerzahler und die Aktivitäten der Firma sind stark mit dem Staatshaushalt verwoben. So dient die Firma einerseits als Nebenhaushalt für vielfältige Aktivitäten (2009 waren Steuervorauszahlungen zur Stabilisierung des Haushalts im Gespräch), andererseits werden die Preise für bestimmte Kunden durch den Haushalt subventioniert (7,3 Mrd. Hryvnia für 2009). Aufgrund seiner Schlüsselrolle im Energiebereich, den vielfältigen Verflechtungen mit dem Staatshaushalt und einigen Staatsbanken (siehe unten), sowie seinem Status als größter quasi-souveräner externer Schuldner kann Naftogaz als systemrelevante Firma bezeichnet werden.

Unzulänglichkeiten des Geschäftsmodells

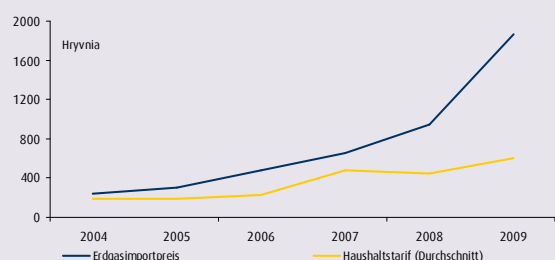
Die wichtigsten Geschäftsfelder von Naftogaz sind der Transit von Erdgas nach Europa und die inländische Gasversorgung. Dabei werden die zentralen

Parameter (Gasimportpreis, inländische Gastarife, Transitmengen und Transittarife) vom Staat gesetzt. Da aus sozialen Erwägungen die Erdgastarife für Haushalte und Wärmeerzeuger die Kosten nicht decken, versucht Naftogaz die anlaufenden Verluste durch Gewinne in anderen Bereichen (Erdgas- und Erdölproduktion, Erdgastransit, Erdgasverkauf an Industriekunden) zu subventionieren. Zu diesem Zweck wurden dem Unternehmen teilweise Monopole in den genannten Bereichen eingeräumt. Darüber hinaus erhält es direkte Subventionen aus dem Staatshaushalt. Aufgrund der wachsenden Schere zwischen Importkosten und Gasverkaufserlösen ist die jüngere Geschichte von Naftogaz von Substanzverzehr (Unterinvestitionen in fast allen Geschäftsbereichen) und Zahlungsschwierigkeiten geprägt.

Verschärfung der Lage durch die Wirtschaftskrise

Die prekäre Situation von Naftogaz hat sich 2009 durch die Wirtschaftskrise noch einmal deutlich verschärft, wobei mehrere Faktoren eine Rolle spielen. Zum Jahresanfang 2009 stieg der in US-Dollar kontrahierte Gasimportpreis im Vergleich zum Vorjahr weiter an. Daneben kam es aber auch zu einer starken Abwertung der Hryvnia gegenüber dem US-Dollar. Gleichzeitig fanden keine Tarifierhebungen im Inland statt, die diese Entwicklungen (zumindest teilweise) kompensiert hätten, wie die Grafik zeigt:

Gasimportpreise und Haushaltstarife (Hryvnia pro 1000 m³)



Quelle: Deutsche Beratergruppe, IER Kiev

Die Industrienachfrage nach Gas ging im Zuge der schweren Rezession ebenfalls stark zurück. Letztendlich sind auch die Zahlungsausstände der Kunden (Haushalte und kommunale Wärmeversorger) stark angestiegen. Der IWF hat im Sommer dieses Jahres geschätzt, dass das operationale Defizit bei Naftogaz 2009 etwa 2,7% vom BIP betragen wird.

Bisherige Reaktion: Behandlung der Symptome

Die heikle operative Situation von Naftogaz hat eine Welle von finanziellen Aktivitäten seitens des Eigentümers, d.h. des Staates, ausgelöst. Ein zentraler Punkt hierbei war die Umschuldung der externen

Verbindlichkeiten im Herbst dieses Jahres, nachdem es hierbei bereits zu einem technischen Default der fälligen Eurobonds kam. Nur durch die Gewährung von expliziten Staatsgarantien gelang es, Eurobonds sowie externe bilaterale Bankkredite in Höhe von insgesamt 1,6 Mrd. US-Dollar in eine neue Anleihe, die 2014 fällig wird, einzutauschen.

Neben der Umschuldung externer Verbindlichkeiten und der Stundung von Steuerschulden wurde das Unternehmen auch durch massive staatliche Finanzmittelzuflüsse unterstützt. Kredite an das Unternehmen nehmen eine dominante Rolle im Portfolio der staatlichen Sparkasse (Oschadbank) ein. Ebenfalls wurde das Eigenkapital der Firma um umgerechnet 2,4 Mrd. US-Dollar erhöht.

Trotz dieser Finanztransaktionen ist die Unsicherheit geblieben, ob die monatliche Gasimportrechnung pünktlich gezahlt werden kann. Bisher ist das immer fristgemäß geschehen, jüngst auch durch Zugriff auf eine spezielle Allokation von IWF-Sonderziehungsrechten in Höhe von 2,1 Mrd. US-Dollar.

Allerdings ist klar, dass ein solch kurzfristiges Stopfen von Finanzlöchern keine Lösung des grundsätzlichen strukturellen Problems ist, sondern dieses nur in die (nahe) Zukunft verlagert. Darüber hinaus wird deutlich, dass in der gegenwärtigen Konstellation dringend benötigte Finanzmitteln für eine notwendige Modernisierung des Leitungsnetzes fehlen. Hierzu haben Verhandlungen mit der EU bzw. internationalen Gebern stattgefunden. Dabei wurde vereinbart, Mittel von bis zu 1,7 Mrd. US-Dollar für eine Netzmodernisierung sowie für Zwecke des Umlaufvermögens bereitzustellen, sollte die ukrainische Seite im Gegenzug deutliche Reformfortschritte im Gassektor vorweisen können.

Notwendig: Institutionelle Reformen

Generell ist zu konstatieren, dass eine Naftogaz einschließende Reform des Gassektors eine Reihe von politisch nicht opportunen Maßnahmen erfordert, die entweder der Bevölkerung schwer vermittelbar sind bzw. sich gegen mächtige Partikularinteressen richten. Insbesondere der Energiesektor ist traditionell von schwer zu durchschauenden Partikularinteressen geprägt, da hier ein sehr hohes Potential der Abschöpfung von ökonomischen Renten besteht. Hierbei sei beispielhaft auf die Schwierigkeiten verwiesen, Intermediäre wie RosUkrEnergo aus der Lieferkette zu entfernen.

Schlüsselemente einer Reform des Gassektors bzw. des Geschäftsmodells von Naftogaz sind hierbei:

Tarifanpassungen: Ohne kostendeckende Tarife wird Naftogaz operativ immer Verluste erzeugen und damit eine zunehmende Belastung für den staatlichen Haushalt darstellen. Auch aus Energieeffizienz-

aspekten führt an höheren Preisen kein Weg vorbei. Soziale Härten einer solchen Anpassung müssen dabei aber gezielt abgefedert werden.

Erhöhung der Transparenz: Bisher sind kaum aktuelle, geprüfte Finanzkennzahlen verfügbar, was bereits früher zu Problemen mit Investoren geführt hat. Das Monitoring der laufenden operativen Geschäftstätigkeit ist dadurch kaum durchführbar.

Entflechtung: Ohne eine weitgehende Entflechtung der einzelnen Tätigkeitsbereiche des derzeitigen "Monoliths" Naftogaz wird ein erhöhtes Maß an Transparenz nicht zu bewerkstelligen sein.

Fazit

In der aktuellen Wirtschaftskrise impliziert Naftogaz eine hohe fiskalische Belastung des Staatssektors. Reformen hin zu einem nachhaltigen Geschäftsmodell sollten daher im ureigensten Interesse der Entscheidungsträger sein. Diese Reformen, die im Kontext einer allgemeinen Gassektorreform zu sehen sind, sollten die Probleme aber bei der Wurzel anpacken, und nicht nur deren Symptome bekämpfen. Diese grundlegende Reform ist aber auch im Interesse der internationalen Gemeinschaft, und hierbei insbesondere Deutschlands und der EU. Der Gastransit durch die Ukraine wird dadurch berechenbarer, was auch die eigene Versorgungssicherheit verbessert. Im Sinne der mit der Ukraine getroffenen Vereinbarungen sollte der Reformprozess daher mit technischer und finanzieller Hilfe unterstützt werden, um den ukrainischen Politikern bei dieser schwierigen Aufgabe zu helfen. Allerdings setzt dies voraus, dass die oben skizzierten Schritte von ukrainischer Seite gemacht werden müssen, um die helfende Hand der internationalen Gemeinschaft anzunehmen.

Autoren

Dr. Georg Zachmann; zachmann@berlin-economics.com
Robert Kirchner; kirchner@berlin-economics.com

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstraße 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de