

Die Gasmarktreform vor dem Scheitern: Verwaltungsrisiken von Naftogaz und die verstetigte Monopolisierung

Von Oleksandr Sushchenko, Oleh Hychka und Diana Garlytska, Kiew

Das Sekretariat der Energiegemeinschaft hat im August 2017 mitgeteilt, dass die Ukraine ihre Verpflichtungen verletzt, indem sie die Vorschriften des Erdgasmarktgesetzes nicht implementiert. Seit Herbst 2015 (als das Gesetz beschlossen wurde) existiert die Konzentration des Erdgasmarkts weiter. Zu den Monopolisten gehören nicht nur Staatsunternehmen, sondern auch Privatfirmen. Außerdem stellt die Einmischung der Regierung die Verwaltungsreform von Naftogaz Ukrainy in Frage. Was ist mit einer der bedeutendsten Reformen passiert und was steht der Ukraine bevor?

Mahnbriefe vom Sekretariat der Energiegemeinschaft

Im Jahr 2011 ist die Ukraine der Energiegemeinschaft beigetreten und hat sich als deren Mitglied zur Schaffung eines wettbewerblichen Erdgassektors verpflichtet. Eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung eines solchen Marktes wurde mit der Verabschiedung eines Erdgasmarktgesetzes im Jahr 2015 geschaffen (s. Ukraine-Analysen Nr. 177). Ihm zufolge sollte die Regierung einen unabhängigen Betreiber für Transport und Lagerung von Erdgas gründen (*unbundling* bzw. »Entflechtung«), den Händlern den Zugang zu allen Endkonsumenten ermöglichen und den Verbrauchern die Möglichkeit geben, ihren Lieferanten frei zu wählen.

Am 22. August und am 12. September 2017 hat das Sekretariat der Energiegemeinschaft Mahnbriefe an das Ministerkabinett der Ukraine geschickt und auf die Verzögerung bei der Umsetzung der Reformen auf dem Erdgasmarkt hingewiesen. Seit Herbst 2015, als das neue Energiemarktgesetz in Kraft getreten ist, sieht das Sekretariat keine Veränderungen – der Markt ist nach wie vor von wenigen Spielern dominiert und hochgradig konzentriert.

Laut dem Sekretariat der Energiegemeinschaft beherrschen zwei Monopolisten den Markt – Naftogaz und regionale Erdgaslieferanten (*Oblgaz*). Naftogaz dominiert den Markt für die Förderung und den Transport von Erdgas direkt oder indirekt (über seine Tochterunternehmen). Die Tochterunternehmen von Naftogaz – Ukgazvydobuvannya und Ukrnafta – fördern fast 80 Prozent des Erdgases in der Ukraine (s. Tabelle 2 auf S. 11). Gleichzeitig ist Naftogaz führend beim Erdgasimport (mit 74 Prozent des Gesamtvolumens im Jahr 2016). Das Unternehmen kontrolliert auch die Erdgas Transporte in der Ukraine und ist ein Top-Verkäufer nicht

nur auf dem regulierten Markt für private Haushalte (mit etwa 67 Prozent des gesamten jährlichen Gaskonsums), sondern auch auf dem unregulierten Markt für Firmen.

Die Monopolisten beherrschen auch den Großhandelsmarkt – 40 Prozent der gesamten Lieferungen entfallen auf 39 regionale Unternehmen. Gemäß dem Erdgasmarktgesetz müssen private Lieferanten Zugang zu den Konsumenten haben. De jure wurden die unabhängigen Erdgasverkäufer von den Zulieferern (*Oblgaz*) getrennt. Es gibt de facto aber keine neuen Akteure auf dem Markt. Das Regionale Verwaltungsunternehmen (»Regionalnaya gazovaya kompaniya«), das in den Medien mit Gaztek, dem Unternehmen des Oligarchen Dmytro Firtasch mit seinen Beteiligungen an 14 *Oblgaz*-Firmen, assoziiert wird, betreibt ungefähr 70 Prozent von *Oblgaz* und den neuen unabhängigen Erdgaslieferanten.

Verstetigte Monopolisierung

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des neuen Erdgasmarktgesetzes hat die Regierung eine Verstetigung des Zustands des Marktes zugelassen. Zuerst hat der Regierungsbeschluss Nr. 496 vom 1. Juni 2016 die Reform verzögert. Ihm zufolge soll innerhalb von 40 Tagen nach Inkrafttreten der Entscheidung des Schiedsgerichts in Stockholm die »Entflechtung« bzw. die Trennung des Betriebs des Leitungsnetzes von Gasproduktion und -versorgung vollgezogen werden. Die Logik der Regierung ist folgende: Gemäß dem bis 2019 laufenden Transitvertrag ist Naftogaz für den Transit von russischem Gas zuständig; daher kann Naftogaz seine Zuständigkeit erst nach Vertragsende oder einer für die Ukraine positiven Entscheidung des Stockholmer Schiedsgerichts an den neuen Betreiber übergeben. Aber wann endet das Gerichtsverfahren? Der Zeitraum, in dem die Entflechtung stattfinden soll, ist im Erdgasmarktgesetz jedoch klar geregelt – das verärgert das Sekretariat der Energiegemeinschaft.

Auch der Zugang neuer Lieferanten zum Einzelhandelsmarkt wird von der Regierung nicht gewährleistet. Der Regierungsbeschluss Nr. 187 vom 22. März 2017 bevollmächtigt Naftogaz und alle Tochterunternehmen, Erdgas an regionale und Fernwärmeunternehmen zu verkaufen. Gleichzeitig werden die regionalen Unternehmen bevollmächtigt, Erdgas an die Bevölkerung und religiöse Organisationen zu liefern und zu verteilen. Mit diesen geschlossenen Listen von Erdgaslieferanten hat das Ministerkabinett der Ukraine die Monopole von Naftogaz und den Regionalunterneh-

men verstetigt. Weil private Haushalte gesetzlich festgelegte Subventionen (die nicht monetarisiert werden können) zur Begleichung ihrer Gasrechnungen bekommen, darf ohne Genehmigung der Regierung kein neuer Lieferant auf den Markt kommen.

Regierung stellt Erdgasmarktreform in Frage

Laut dem Erdgasmarktgesetz müssen mindestens 51 Prozent des Erdgastransportsystems dem Staat gehören, den Rest können Partner aus Europa oder den USA ankaufen, die bestimmten Kriterien entsprechen. Sie müssen mindestens fünf Jahre Erfahrung im Betrieb von Erdgastransportsystemen auf dem europäischen oder amerikanischen Markt haben. Am ukrainischen Markt gibt es zurzeit keine solche Kandidaten.

Offensichtlich glaubt der ukrainische Gesetzgeber, nur die westlichen Methoden der Geschäftsführung könnten die Situation verbessern und Reformen anschieben. Die Ergebnisse in diesem Bereich sind bis jetzt allerdings sehr fragwürdig: So sollte die Regierung die Schaffung eines unabhängigen Betreibers des Transportsystems unterstützend begleiten; sie tut jedoch alles, um die Reformpläne von Naftogaz zu verhindern.

Im September 2016 hat das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel die Gründungsdokumente von Ukrtransgaz, Tochterunternehmen von Naftogaz und Betreiber des Gastransportsystems, abgeändert und das Erdgastransportsystem sich selbst statt Naftogaz zugeordnet. Nach Protesten seitens Naftogaz, der Energiegemeinschaft und der Kreditgeber wurde die Entscheidung zurückgenommen. Im Frühjahr 2017 ging der Konflikt zwischen Regierung und Naftogaz weiter, als das Unternehmen im Einvernehmen mit dem Aufsichtsrat den mit der Regierung loyalen Direktor von Ukrtransgaz entließ, welcher später in die Regierung wechselte. Als Reaktion darauf entschied die Regierung, die maximale Mitgliederzahl des Aufsichtsrats anzuheben, was die Interessenskonstellation in diesem Gremium zugunsten der Regierung verschieben könnte. Außerdem hat die Regierung einen Gesetzentwurf vorbereitet, der die Privatisierung des Gastransportsystems verbietet.

Die unterschiedlichen Vorstellungen, die Regierung und Naftogaz in Bezug auf die Umsetzung der Reformen haben, zeigt die Spannung in ihren Beziehungen. Als Ergebnis sind die unabhängigen Mitglieder des Aufsichtsrates im September 2017 zurückgetreten.

Verwaltungsrisiken von Naftogaz – the last but not the least

Die Einmischung der Regierung in die Verwaltungsreform von Naftogaz stellt das bereits existierende Kredit-

abkommen zwischen Naftogaz und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sowie künftige Kredite in Frage.

Denn Finanzinstitutionen sind heutzutage verpflichtet, nichtfinanzielle Risiken (Verwaltungs-, soziale und Umweltrisiken) bei der Vergabe von Krediten zu berücksichtigen. Weil alle diese Institutionen das Geld am Finanzmarkt einwerben (überwiegend mit Bonds), müssen Kreditnehmer genauso wie Kreditgeber über finanzielle und nichtfinanzielle Ergebnisse Rechenschaft ablegen. Es geht um die sogenannten grünen Anleihen (sustainability/green bonds), die ausschließlich zur Unterstützung nachhaltiger Entwicklung und für die Verbesserung von deren finanziellen wie nichtfinanziellen Werten (den sogenannten »blended values«) vorgesehen sind.

Das Kreditabkommen über 300 Millionen US-Dollar zwischen EBRD und Naftogaz aus dem Jahr 2015 sieht deswegen eine Verwaltungsreform bei Naftogaz gemäß den OSZE-Grundsätzen für Unternehmensführung vor. Daher wurde im April 2016 der fünfköpfige Aufsichtsrat ins Leben gerufen und drei unabhängige Mitglieder für ihn ausgewählt. Gleichzeitig hat dieser Aufsichtsrat breite Kompetenzen für die Verwaltung des Unternehmens erhalten. Die Finanzinstitutionen konnten somit sowohl Ausgaben als auch Finanzergebnisse kontrollieren. Im September 2017 traten jedoch alle unabhängigen Mitglieder des Aufsichtsrates von Naftogaz zurück. Das ist ein klares Signal dafür, dass die Gasmarktreform schiefgegangen ist.

Der Fall zeigt deutlich: Fragen nach der Bewertung des Einflusses von Verwaltungsrisiken auf Finanzergebnisse stehen in der Ukraine ganz am Anfang. So sollte die Ukraine im Rahmen des Assoziierungsabkommens mit der EU die Richtlinie 2013/34/EU (nichtfinanzielle Berichterstattung für Großunternehmen) noch bis 2016 implementieren. Dies ist bisher nicht geschehen, so dass die Kreditgeber dementsprechend nicht in der Lage sind, die Risiken in der Ukraine richtig zu bewerten. Im Ergebnis steigen für die Ukraine die Zinsen für finanzielle Ressourcen und die Bedingungen werden verschärft. Dazu kommen die oben erwähnten Probleme mit der verstetigten Monopolisierung der Energiemärkte und die Verzögerung bei der Durchführung der vereinbarten Reformen.

Fazit

Ein kurzer Überblick über den Erdgasmarkt zeigt, dass die Regierung selbst private und staatliche Monopole zugelassen hat. Die verzögerte Umsetzung der Reformen auf dem Erdgasmarkt hat zum Ergebnis, dass das Sekretariat der Energiegemeinschaft schon zwei Mahnungen ausgesprochen hat.

Der Rücktritt der unabhängigen Mitglieder des Aufsichtsrates von Naftogaz könnte dazu führen, dass wichtige Entscheidungen (vor allem im Finanzbereich) verschoben werden. Das könnte gewisse Risiken sowohl für die Finanzierung der Gaskäufe zur Fernwärmeerzeugung als auch für die gesamte Energiesicherheit der Ukraine mit sich bringen. Dazu kommen mögliche Schwierigkeiten in den Beziehungen zu den interna-

tionalen Finanzinstitutionen, denn die Verwaltungsreform von Naftogaz und die Deregulierung des Endgasmarktes sind an die Vergabe von Krediten geknüpft.

Eine dritte Mahnung kann zu einer Verschlechterung der Beziehungen mit den internationalen Partnern führen und den Zugang zum Finanzmarkt einschränken, was Probleme in vielen anderen Bereichen mit sich bringen würde.

Über die Autoren:

Dr. *Oleksandr Sushchenko* lehrt am Lehrstuhl für Finanzen an der Nationalen Wadym-Hetman-Universität Kiew und leitet das Center for Blended Value Studies.

Oleh Hychka ist Doktorand am Lehrstuhl für Handel und Logistik an der Nationalen Wadym-Hetman-Universität Kiew und stellvertretender Vorsitzender des Center for Blended Value Studies.

Diana Garlytska ist Doktorandin am Lehrstuhl für Finanzen der Nationalen Wadym-Hetman-Universität Kiew.

STATISTIK

Überblick über den Gasmarkt der Ukraine: Importe, Produktion, Verbrauch

Tabelle 1: Gasimporte der Ukraine in den Jahren 2015–2016 (Mrd. m³)

	2015	2016
Naftogaz	15,4	8,2
davon vom Gazprom	6,1	0
davon von europäischen Lieferanten	9,2	8,2
Andere Firmen	1,1	2,9
davon vom Gazprom	0	0
davon von europäischen Lieferanten	1,1	2,9
Gesamt	16,5	11,1

Quelle: *Naftogaz Ukrainy*, <<http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/61AE185E57EB3CC4C22580BC004A655E?OpenDocument&Highlight=0,import>>

Tabelle 2: Gasproduktion der Ukraine in den Jahren 2014–2016 (Mrd. m³)

	2013	2014	2015	2016
Naftogaz Ukrainy	18,7	17,14	16	15,9
davon Ukrgazvydobuvannya	15,1	15,1	14,5	14,6
davon Ukrnafta	1,9	1,7	1,5	1,3
davon Chornomornaftogaz	1,7	0,34	0	0
Andere private Firmen	2,8	3,3	3,9	4,2
Gesamt	21,5	20,44	19,9	20,1

Quelle: *Naftogaz Ukrainy*, <<http://www.naftogaz-europe.com/article/en/qwerrtyuukreng>>, <<http://www.naftogaz-europe.com/article/en/GasProductioninUkrainein20142015eng>>, <<http://www.naftogaz-europe.com/article/en/gasproductioninukraine20152016>>, <<http://www.naftogaz-europe.com/article/en/GasProduction2014>>