

Das Recht der *Production-Sharing Agreements* in der Russischen Föderation

Einführung

„And of all energy resources, oil has loomed the largest and the most problematic because of its central role, its strategic character, its geographic distribution, the recurrent pattern of crisis in its supply – and the inevitable and irresistible temptation to grasp for its rewards.”

Yergin, *The Prize*, S. 780

„*Production-Sharing Agreements* können und müssen das wichtigste Instrument der staatlichen Investitionspolitik werden.“

Putin in seiner Rede am 3. September 2000 in Yuzhno-Sakhalinsk¹

„Investoren kommen dorthin, wo stabile und transparente Arbeitsbedingungen herrschen.“

Khristenko, Minister für Industrie und Energie der RF, *Neft' i Kapital*, IV 2005, S. 4

„Wir wollten es irgendwie besser machen, aber es ist wie immer geworden.“

Chernomyrdin in einer Pressekonferenz am 6. August 1993 in Bezug auf die Geldreform im Juli 1993

¹ Zitiert nach *Zoloeva*, in: *Rusenergylaw*, 1'2003, S. 24, 25.

In der Russischen Föderation² befinden sich 6,2 Prozent der weltweit derzeit sicher bestätigten Erdölvorkommen und 26,6 Prozent der Erdgasvorkommen. Bei einer Tagesproduktion von 9,5 Mio. Barrel wird 2005 in der Russischen Föderation ein Fördervolumen von knapp 12 Prozent der weltweiten Erdölproduktion erreicht, 2,7 Prozent mehr als im Vorjahr.³ Damit ist die Russische Föderation ein wichtiger Partner für die Energieversorgung weltweit, und insbesondere für die Europäische Union. Knapp ein Drittel des Ölimports und die Hälfte des Gasimports – oder 26% des verbrauchten Gases – der Europäischen Union stammen aus der Russischen Föderation. Die Wichtigkeit des Erdöl- und Erdgassektors für die Wirtschaft der Russischen Föderation kann nicht überschätzt werden. Das Wachstum der letzten Jahre ist insbesondere den hohen Energiepreisen zu verdanken. Die Diversifizierung der russischen Wirtschaft schreitet voran, wird aber von dem Energiesektor überschattet. Vor diesem Hintergrund wird diskutiert, ob die Energieressourcen für Russland Gift oder Medizin sind.

Der weltweit steigende Energieverbrauch, der nur einen Einflussfaktor auf die derzeit hohen Erdölpreise darstellt, wird zu einem großen Teil durch die Anhebung der russischen Produktion gedeckt. Zur Anhebung der Produktion sind große Investitionen in den Aufbau neuer Infrastruktur und in die Erneuerung, Instandhaltung und Erweiterung vorhandener Infrastruktur notwendig. Zur Umsetzung von Erdöl- und Erdgasförderprojekten sind außergewöhnlich hohe Investitionen notwendig, die für eine lange Zeitperiode gebunden sind. Um die Investitionskosten gering zu halten, muss auch das Investitionsrisiko so gering wie möglich gehalten werden.

² Die Bezeichnung „Russische Föderation“ und „Russländische Föderation“ sind im Weiteren als gleichbedeutend anzusehen.

³ BP Statistical Review of World Energy June 2006, S. 6, 8, 22.

Ausländische Unternehmen investierten in Russland nach dem Zerfall der Sowjetunion vorsichtig. Rechtliche und wirtschaftliche Stabilität fehlten. Investitionen in den Energiesektor beschränkten sich auf Dienstverträge zur Förderung und kleinere Explorationsvorhaben. Rohstoffe wurden meist ab der Grenze gekauft. Für weitere Investitionen fehlten die rechtlichen Rahmenbedingungen. Diese Rahmenbedingungen wurden Ende 1994 unter der Präsidentschaft *Jelzins* geschaffen – jedoch nur halbherzig. Die Einführung einer für ausländische Investoren freundlichen Gesetzgebung scheiterte an widerstreitenden Interessen und Ressourcennationalismus. Trotzdem investierten drei Investorenkonsortien in die Erdöl- und Erdgasförderung unter so genannten *Production-Sharing Agreements* (PSA). Dabei wurde die bislang größte Investition in ein Förderprojekt von Erdöl und Erdgas in Russland getätigt. Die Gesamtinvestition in diese drei Projekte über die gesamte Projektlaufzeit wird auf etwa 25 Mrd. US-Dollar geschätzt.

Diese Verträge zwischen dem Staat und Investoren zur Nutzung von Bodenschätzen bieten Investoren einen außerordentlichen Investitionsschutz und eine besondere Besteuerung. Der Investor erschließt und fördert die Bodenschätze auf eigene Kosten und eigenes Risiko. Die Gesamtproduktion wird zwischen dem Staat und dem Investor aufgeteilt. In beiden Fällen ist der Staat Eigentümer der Vorkommen.

Production-Sharing Agreements stellen eine der beiden derzeit in der Russischen Föderation geltenden rechtlichen Grundlagen zur Nutzung von Bodenschätzen dar. Daneben besteht die Möglichkeit der verwaltungsrechtlichen Vergabe. Im Folgenden wird das derzeit geltende Recht der *Production-Sharing Agreements* in der Russischen Föderation untersucht.

Weltweit wird zwischen Systemen unterschieden, in denen das Recht zur Suche, Exploration und Förderung von Bodenschätzen aufgrund Gesetzes oder Vertrags zwischen dem Staat und einem als Investor auftretenden Rechtssubjekt verliehen wird.

In der Russischen Föderation werden beide Systeme parallel angewendet: Es gibt das so genannte (gesetzliche) *tax and royalty*-System und die Möglichkeit eines (vertraglichen) *Production Sharing*. Seit der Verabschiedung des Gesetzes „Über das Erdinnere“⁴ wurde der überwiegende Teil der russischen Erdöl- und Erdgasfelder auf Grundlage des *tax and royalty*-Systems erschlossen: Das alleinige Recht zur Nutzung des Erdinneren wird aufgrund der in Art. 10¹ Gesetz „Über das Erdinnere“ bestimmten Grundlagen verwaltungsrechtlich für ein bestimmtes Vorkommen erteilt. Der Investor entwickelt das Vorkommen und fördert die Bodenschätze auf eigene Kosten und eigenes Risiko. Dafür zahlt er Steuern und Abgaben. Dieses schließt *royalty*⁵, eine Steuer auf die Gewinnung von Bodenschätzen, ein.

Eine verwaltungsrechtliche Vergabe der Nutzungsrechte mit besonderen Investitionssicherungsmechanismen – so genannte Konzessionen – sind für die Gewinnung von Bodenschätzen in der Russischen Föderation derzeit nicht vorgesehen, werden aber diskutiert.

Der lückenhafte Investitionsschutz ließ viele Investoren zögern. 1997 wagte *British Petroleum (BP)* den Kauf eines Minderheitsanteils an dem Ölonternehmen *Sidanco*. Das Geschäft scheiterte, da *Sidanco* insolvent wurde. Die Finanzkrise von 1998 erschütterte das Vertrauen inländischer

⁴ Gesetz „Über das Erdinnere“ vom 21. Februar 1992 Nr. 2395-1 (Закон «О недрах» от 21 февраля 1992 г. N 2395-1).

⁵ Streng genommen handelt es sich bei der hier genannten Steuer auf die Förderung von Bodenschätzen um eine über die sog. *royalty* hinausgehende Steuer. *Royalty* ist eine Mengensteuer pro geförderter Einheit.

und ausländischer Investoren nachhaltig.⁶ Ab nun schien klar, dass große Investitionen nur unter einem verbesserten PSA-Recht

möglich sein würden. Über die notwendigen Verbesserungen wurde viel diskutiert. 2002 finanzierte die *EBRD* zusammen mit der *HypoVereinsbank AG* das 355 Mio. US-Dollar-Ölförderprojekt Süd-Shapkino nördlich des Polarkreises mit 200 Mio. US-Dollar. Investor ist die *ZAO SeverTEK*, ein Joint Venture zwischen der russischen *OAO Lukoil* und der finnischen *Fortum Oyj*.⁷ Das Projekt unterlag nicht den Investitionssicherungsmechanismen eines PSA. Dies war ein Durchbruch bei der Finanzierung von Fördervorhaben außerhalb der PSA-Regeln.

Anfang 2003 überraschte *BP* mit einer Investitionsvereinbarung von 2,4 Mrd. US-Dollar und Zahlungen von 3,75 Mrd. US-Dollar in den folgenden drei Jahren⁸. Ab nun sollte das Tabu gebrochen sein: Große Investitionen in den Energiesektor seien auch ohne PSA möglich. Die notwendigen Investitionsvoraussetzungen schienen gegeben. Die im April 2003 verabschiedete Energiestrategie bis 2020 gibt dem Investor einen Leitfaden zur zukünftigen Entwicklung des Energiesektors.

Im Oktober 2003 folgte die Festnahme des Vorstandsvorsitzenden des Ölkonzerns *OAO Yukos Chodorkowski*.⁹ Er ist einer der größten Gegner ausländischer Investitionen in die russische Erdölförderung. Es wurden Steuernachforderungen gegen die *OAO Yukos* und Tochterunternehmen in Milliardenhöhe gestellt. Das Vertrauen ausländischer und inländischer Investoren wurde erschüttert. 2004 betrug der Nettokapitalabfluss aus der

⁶ Vgl. hierzu *Billings*, Why business fails in Russia, in: *International Lawyer*, Vol. 35, No. 1, 2001, S. 123-136.

⁷ *Peel/Nesvetova*, Non-PSA oilfield project finance in Russia, in: *Project Finance International*, No. 259, 2003, S. 53-56; für dieses Geschäft verlieh das *Project Finance Magazine* (*Euromoney*) seinen *European Oil and Gas 2002 Deal of the Year*-Preis.

⁸ *Renaissance Capital*, *Russian Oil and Gas Handbook 2003*, S. 131.

⁹ Über die möglichen politischen Hintergründe der Festnahme, vgl. *Olcott*, *Energy Dimension in Russian Global Strategy*, S. 8-15; zu Hintergründen bezüglich der Einverleibung von *Yuganskneftegaz* durch *Rosneft* und dem bevorstehenden Börsengang vgl. *Klussmann*, *Der Spiegel* 26/2006, S. 98-99.

Russischen Föderation etwa 8 Mrd. US-Dollar. Vorwerfbar ist meines Erachtens nicht die Steuernachforderung an sich, sondern die willkürliche Auswahl derjenigen, die Steuern nachzuzahlen haben: Gibt es einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht? Steuernachforderungen gegenüber dem Mobilfunkanbieter *Vimpelcom* im Dezember 2004 und eine kleine Bankenkrise fielen kaum auf. Im April 2005 folgten Steuernachforderungen in Höhe von knapp 1 Mrd. US-Dollar gegenüber *TNK-BP*. Dieses Problem wurde im Einvernehmen gelöst. Großinvestitionen wurden trotzdem getätigt: Das amerikanische Unternehmen *ConocoPhillips* kaufte 7,59 Prozent der Anteile an dem größten russischen Ölonternehmen *OA O Lukoil* für 2 Mrd. US-Dollar. Ob das Investitionsklima gut genug ist, entscheidet immer der Investor selbst. Viele Investoren bewerteten den *Yukos*-Fall als Einzelfall. Das Investitionsklima hat sich insgesamt gebessert: Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind abgesteckt, viele Gesetze sind verabschiedet worden, Rechtssicherheit vor den Gerichten¹⁰ nimmt zu.

Wichtig für die Russische Föderation ist es, den Kapitalabfluss russischer Investoren aufzuhalten. Daneben soll ein Rückfluss russischen Kapitals und die Zunahme anderer ausländischer Investitionen angeregt werden. Seit über 10 Jahren ist es nicht gelungen, weitere ausländische Unternehmen in große Rohstoffförderprojekte einzubinden. In der Zeit ist kein einziges PSA zustande gekommen. Doch die Zukunft sieht vielversprechend aus: Das *Yuzhno-Russkoye* Erdgasfeld in Westsibirien wird in Zusammenarbeit mit der deutschen *Wintershall AG*, einem Tochterunternehmen der *BASF AG* entwickelt. Daneben wird das sog.

¹⁰ Sehr negativ bezüglich der Rechtsdurchsetzung vor russischen Gerichten noch: *Cunningham*, Case Study of UES, in: *VA Journal of Int'l Law*, 2002, S. 889, 914f..

Nordeuropäische oder Ostsee-Pipelineprojekt mit der *OA O Gazprom*, der *E.ON-Ruhrgas AG* und der *Wintershall AG* umgesetzt.¹¹ Das Shtokman-Gaskondensatvorkommen in der Barentssee wird gemeinsam mit der *Norsk Hydro* und weiteren Partnern entwickelt werden. Auf der Insel Sachalin und für Erdgasvorkommen in der Barentssee sind Erdgas-Verflüssigungsstationen geplant. Dadurch wird ein weltweiter Export per Schiff ermöglicht. Diese Vorhaben sind nur mit ausländischen Investitionen und Know-how möglich. Russische Öl- und Gasunternehmen streben einen direkten Zugang zu den Endkunden in Westeuropa und eine vertikale Integration bei gleichzeitiger Erweiterung der Märkte an. So wird beispielsweise die *OA O Gazprom* bei Gasversorgern in Westeuropa einsteigen.

Mit der Neuordnung der Energiemärkte ist die Frage der Energiesicherheit in Westeuropa eng verzahnt.¹² Diese kann auf Staats- und Unternehmensebene gesichert werden. Einen direkten Vertrag zwischen der Russischen Föderation und der EU zur Energiesicherung gibt es nicht. Die Russische Föderation hat den Energiechartavertrag nicht ratifiziert und eine Ratifizierung ist auch nicht in Sicht. Damit nehmen die beiden für die EU wichtigsten Energieexportstaaten, das Königreich Norwegen und die Russische Föderation, an dem Energiechartavertrag nicht teil. Das Potenzial des Energiechartavertrages zur Energiesicherung der EU ist daher erheblich eingeschränkt.

Eine wichtige Rolle spielen auch die Investitionssicherungsverträge zwischen Staaten, die auch bei Investitionen im Energiesektor gelten. Eine Investitionsstreitigkeit würde allerdings stets zu einem Politikum erhoben, was aufgrund der Ausstrahlungswirkung auf andere bestehende

¹¹ Vgl. hierzu *Himmighoffen*, in: *Ost-West-Contact: Focus* 2006, S. 11.

¹² Vgl. hierzu *Stern*, *The Future of Russian Gas and Gazprom*, S. 129-139.

oder geplante Projekte meist nicht gewollt ist. Die Energiesicherung bei Unternehmen erfolgt durch langfristige Lieferverträge, abgesicherte Investitionen bei der Gewinnung von fossilen Energieträgern und durch Beteiligung an Energieunternehmen. *Production-Sharing Agreements* können eine wichtige Rolle bei der Sicherung von Investitionen spielen, da ein geeigneter internationaler Investitionssicherungsmechanismus nicht besteht.

15 Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion ist man immer noch auf der Suche nach einem geeigneten Rechtsrahmen zur Gewinnung von Bodenschätzen. Die Regierung der Russischen Föderation hat den Gesetzesentwurf vom 22. Juni 2005 zu einem neuen Gesetz „Über das Erdinnere“ vorgelegt. Außerdem wird mit dem norwegischen System der Vergabe von Nutzungsrechten bezüglich Bodenschätze geliebäugelt, obwohl dieses wesentlich intransparenter und daher korruptionsanfälliger ist, als das derzeit geltende russische Recht. Ein klarer Kurs bezüglich der Rolle ausländischer Unternehmen im Öl- und Gassektor ist bislang nicht erkennbar. Das Interesse an ausländischen Investitionen scheint fast abhängig von den Energiepreisen. Sind die Energiepreise hoch, ist das Interesse an ausländischen Investitionen gering; sind die Energiepreise niedrig, ist das Interesse an ausländischen Investitionen hoch. Aufgrund der verschiedenen zerstrittenen Interessengruppen fehlt es an einem von Investoren gewünschten klaren Kurs.

Joint-Ventures zwischen russischen und ausländischen Unternehmen können zu einem Erfahrungs- und Technologieaustausch führen, der die Gewinnung von Bodenschätzen in der Russischen Föderation wirksamer und wirtschaftlicher gestalten könnte. Bei der Gewinnung von Bodenschätzen auf dem Meeresgrund, unter arktischen Bedingungen bei Treibeis und bei der umweltverträglichen Förderung in ökologisch

sensitiven Regionen wäre ein Erfahrungsaustausch für Russland gewinnbringend.

Vor dem Hintergrund des wahrscheinlichen WTO-Beitritts der Russischen Föderation und dem damit verbundenen Abbau der Handelshindernisse erhöht sich der Konkurrenzdruck auf russische Unternehmen. Die Ansiedlung ausländischer Technologieunternehmen für die Öl- und Gasanlagenindustrie zur Verbesserung der russischen Industrie und zum Technologieaustausch sollte gefördert werden. Gewinnaussichten reichen in der Russischen Föderation oft als Anreiz zur Umstrukturierung einer Industrie nicht aus. Dann führt erst der konkrete Existenzdruck zu einer Modernisierung der Industrie. Krasse Maßnahmen zur Modernisierung des Öl- und Gastechnologiebaus sind frühzeitig notwendig. Dies führt zu einer weltweiten Konkurrenzfähigkeit russischer Unternehmen.

Production-Sharing Agreements können hierbei eine herausragende Rolle einnehmen.¹³ Investoren sind aufgrund der Investitionssicherung eher bereit, langfristige Investitionen zu tätigen. Ein investorenfreundliches PSA-Recht in der Russischen Föderation könnte mittelfristig etwa 100 Mrd. US-Dollar¹⁴ Investitionen in die Suche, Erforschung und Gewinnung von Erdöl und Erdgas hervorrufen. Durch dieses Investitionsvolumen könnte die derzeitige Wirtschaftswachstumsrate in der Russischen Föderation sogar bei sinkenden Energiepreisen beibehalten werden.

¹³ So auch *Putin* in seinem Vortrag auf der Konferenz „PSA-2000“ in Yuzhno-Sakhalinsk am 3. September 2000, zitiert nach *Zoloeva*, in: *Rusenergylaw*, 1'2003, S. 24, 25.

¹⁴ Zahlen in Anlehnung an: *Landes*, *Russia Oil & Gas: Upstream Economics*, S. 28.