

Politischer Kurzbericht

Die „Verstaatlichung“ der bolivianischen Erdgasindustrie – ein Etikettenschwindel

Peter-Alberto Behrens

Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bolivien

La Paz, 20.11.2006

Regierung und Unternehmen einigen sich auf eine Neuverteilung der Einkünfte aus dem Erdgasgeschäft / „Government take“ steigt auf bis zu 82% / Bolivianisches Parlament muss Verträge mit Erdgasunternehmen noch ratifizieren

Medienwirksam postierten sich Präsident Morales und einige seiner Minister zur Vertragsunterzeichnung mit den Erdgasgesellschaften im sogenannten Kommunikationspalast in La Paz. Der Ort, an dem in den neunziger Jahren viele der Verträge zur Privatisierung staatlicher bolivianischer Unternehmen unterzeichnet wurden, schien Morales genau der richtige zu sein, um „den Anfang vom Ende des Neoliberalismus“ in Bolivien zu proklamieren. Damit versuchte Morales am 27. Oktober ganz offensichtlich seinen Coup vom 1. Mai zu wiederholen, in dem er überraschend die „Verstaatlichung“ der Erdgas- und Erdölindustrie Boliviens anordnete¹.

Pragmatismus setzt sich durch

Mit markigen Sprüchen schreckte seit Mai vor allem der ehemalige Minister Solíz Rada immer wieder die an sich sehr verhandlungsbereiten Vertreter der Erdgasunternehmen ab. Es war kein Geheimnis, dass der Ressortzuständige Solíz Rada den Präsidenten am liebsten beim Wort genommen und die Erdgasunternehmen nach altem, sozialistischem Muster entschädigungslos enteignet hätte. Offensichtlich verstanden selbst seine Kabinettskollegen, dass dies schlicht den wirtschaftlichen Selbstmord bedeutet hätte: Bolivien verfügt über keine eigenen Kapazitäten zur Exploration, dabei sind die jetzt lieferbaren Mengen noch relativ bescheiden und das Land beginnt gerade erst damit seine Versorgungsstruktur aufzubauen (Pipelines, Kompressionseinrichtungen, usw.): Know-how und Investitionen der Erdgasunternehmen sind für einen nachhaltigen Aufbau der eigenen Industrie unerlässlich. Folgerichtig reichte ein relativ unbedeutender Skandal aus, um Solíz Rada Mitte September mitsamt seiner Mannschaft durch den bislang eher pragmatisch auftretenden Planungsminister Carlos Villegas zu ersetzen. Zumal drängte die Zeit, da das Dekret vom 1. Mai zur Erarbeitung einer neuen vertraglichen Grundlage mit den Erdgasunternehmen 180 Tage vorschrieb – also den 28. Oktober.

¹ Evo Morales: “Esto es el principio del fin del neoliberalismo” (La Razón, 28.10.).

Minister Villegas und der neu eingesetzte Direktor der staatlichen Erdöl- und Erdgasgesellschaft YPFB Juan Carlos Ortiz, legten fristgemäß unterschriftsreife Entwürfe vor. Die mittlerweile 12 von Unternehmen und Regierung unterzeichneten Vertragswerke sind nur beschränkt einsehbar. Die wichtigsten Vereinbarungen der größtenteils individuell ausgehandelten Verträge sind aber bekannt:

- **Rolle des bolivianischen Staates:** Die staatliche YPFB hat das alleinige Kommerzialisierungsrecht für Erdgas und Erdöl. Alle entsprechenden Verkaufsverträge der unterzeichnenden Unternehmen müssen von der YPFB genehmigt werden. Alle Einnahmen werden von YPFB verwaltet und verteilt.
- **Eigentumsverhältnisse:** Das Eigentum der Erdgasgesellschaften bleibt unangetastet. Nach Ablauf der Verträge (von 23 bis 30 Jahre Dauer) oder Kündigung, geht das Eigentum an den bolivianischen Staat über, wie in ähnlichen Verträgen weltweit üblich. Einzig bei 5 ehemals staatlichen Betrieben möchte der bolivianische Staat den Mehrheitsanteil besitzen – über entsprechende Aktienkäufe².
- **Abgabenquote:** Die Abgaben an den bolivianischen Staat (Steuern, Royalties, etc.) steigen von durchschnittlich ca. 60% des Gewinnes auf durchschnittlich ca. 75% bis 80% (wobei dieser durch die Regierung nicht genau definiert ist). Das anfänglich lautstark verkündete Verhältnis von „82 zu 18“ für den bolivianischen Staat entspricht nicht der Wahrheit. Allerdings laufen nun alle unternehmerischen Aktivitäten (z.B. Exploration) auf ausschließliches Risiko der Unternehmen.
- **Vergünstigungen:** Unter anderem genießen einzelne Unternehmen in den ersten fünf Jahren über eine gesonderte Abschreibungsfrist, in welchem der „government take“ nur etwas mehr als 50% des Umsatzes entspricht.
- **Preise:** Mit dem wichtigsten Partner, der brasilianischen Petrobras, stehen noch Preisverhandlungen aus. Insofern ist noch unklar, in welchem Umfang der größte Teil der Einkünfte ausfällt.
- **Investitionen:** Zur konkreten Verpflichtung von Investitionen hat sich bislang nur die Regierung geäußert. Noch hat keine einzige der Erdgasgesellschaften verbindlich Höhe und Umfang möglicher zukünftiger Investitionen zugesagt³.

Die neuen Verträge geben dem bolivianischen Staat ohne Zweifel mehr Mitspracherecht und vor allem größere Einkunftsmöglichkeiten als die früheren – eine „Verstaatlichung“ sieht freilich anders aus. Im Gegenteil, der relativ pragmatische Charakter der Verhandlungsführung und des Endergebnisses rang Opposition, Unternehmerverbänden und Erdgasgesellschaften Respekt ab. Der nachträgliche Hinweis Morales', „Streitkräfte und soziale Bewegungen“ hätten zur Besetzung der Anlagen bereit gestanden, falls die Erdgasgesellschaften die Bedingungen zur Unterzeichnung nicht respektiert hätten, scheint ein etwas plumper Versuch des Säbelrasselns⁴.

² Die 5 betroffenen Unternehmen sind Chaco, Transredes, Andina, Petrobras refinera und die teils mit deutschem Kapital arbeitende CLHB. Ein staatlicher Erwerb von Mehrheitsanteilen wird auf ca. US\$ 300 Mio. geschätzt (El Deber, 3.11.).

³ Dies unterstrich der Vorstandsvorsitzende der Petrobras, S. Gabrielli in Interviews wiederholt (El Deber, 1.11.; Folha de Sao Paulo, 7.11.). Als einziges Unternehmen gab die spanische REPSOL an, sie „beabsichtige bis 2010 Investitionen i.H.v. US\$ 1 Mrd.“ zu tätigen (La Razón, 30.10.). Die Regierung bezifferte „verbindliche Zusagen mit US\$ 2 Mrd. bis 2010“ (La Razón, 29.10.), später erhöhte sie die Ziffer auf US\$ 3,5 Mrd. (La Razón, 1.11.). Fünf Tage später sprach der Direktor der YPFB allerdings von nur US\$ 1,5 Mrd. (La Razón, 6.11.).

⁴ E. Morales: Besetzung der Anlagen (El Deber, 28.10.); Bolivianische Branchenvertreter („Cámara Nacional de Hidrocarburos“) sprachen von einem „positiven Ausgang“ und dass jetzt nach vielen Jahren endlich Rechtssicherheit herrsche. Die Oppositionsparteien sowie der Unternehmerverband FEPB

Sieg oder Niederlage?

Selbstverständlich versucht die Regierung seither, die Vertragsunterzeichnung als großen politischen Sieg im Sinne der „Verstaatlichung“ zu feiern. Nur Minuten nach dem politischen Akt im Kommunikationspalast begann dann auch der „Tanz der Millionen“⁵: Morales eröffnete ihn mit dem Hinweis, dank der jetzt unterschriebenen Verträge erhalte Bolivien jährlich US\$ 1 Mrd. statt bislang US\$ 250 Mio. aus dem Erdgas- und Erdölgeschäft. Kurz davor sprach man noch von ca. US\$ 2,4 Mrd. Ebenso geschah es mit der Angabe der Abgabenquote für die Unternehmen. Minister Villegas bezifferte sie am Abend der Unterzeichnung noch kategorisch mit 82%. Tage darauf relativierte der Minister diese Angabe mit „zwischen 50% und 80%“. Sicherlich waren die anfänglichen Jubelmeldungen auch dazu gedacht, die eigenen Reihen zu schließen. Nach dem Rausschmiss von Solíz Rada, den gewaltsamen Zusammenstößen unter Minenarbeitern in Huanuni (14 Tote, mehr als sechzig Verletzte), dem schleppenden Fortschritt in der Verfassungsgebenden Versammlung sowie den nicht enden wollenden Blockaden, Streiks und Demonstrationen in den letzten Monaten brauchte Morales unbedingt ein Erfolgserlebnis. Selbst wenn der Erfolg herbeigeredet werden müsste. Einen nicht zu unterschätzenden Beitrag dazu, dass letztendlich insbesondere die brasilianische Petrobras auf die neuen Bedingungen einwilligte, leistete Argentiniens Präsident Kirchner. Am 19.10. unterzeichneten Kirchner und Morales einen für Bolivien sehr günstigen Vertrag zur Lieferung von Erdgas, der den bislang größten Abnehmer, nämlich Brasilien, stark unter Druck setzte. Dass Kirchner dabei ganz eindeutig einen „politischen Preis“ zahlte, ist kein Geheimnis. Dennoch wirkte sich das Zusammenrücken Boliviens und Argentiniens offenbar auf eine günstigere Verhandlungsposition der Regierung Morales aus. Trotzdem droht der angekündigte Sieg Morales' zum Pyrrhus-Sieg zu verkommen⁶.

Denn trotz der Tatsache, dass mit diesen Verträgen die Abgabenquote für die Unternehmen steigt, bleiben weiterhin viele entscheidende Fragen offen:

- **Wie wird sichergestellt, dass YFPB ihre Aufgaben mit hoher Kompetenz übernehmen kann?**

YPFB wird eine ganze Reihe strategischer Aufgaben übernehmen müssen (Aufsicht, Steuerung, Preiskontrolle, etc.) für die sie nicht gerüstet ist. Zudem sehen die Verträge vor, dass die Erdgasgesellschaften in Bolivien nur max. 15% ausländische Fachkräfte einstellen dürfen. Mit der von Präsident Morales diktierten Niedriglohnpolitik für öffentliche Institutionen (inkl. YPFB) ist leicht absehbar, bei wem sich die wenigen hochqualifizierten bolivianischen Fachkräfte bewerben werden – bei den von Morales verhassten „Transnacionales“.

„applaudierten“ sogar diesen Akt, bemängelten aber dass die Bezeichnung „Verstaatlichung“ nichts anderes als ein „politisches Ränkespiel sei“ (La Razón 30.10.). Der Oppositionsführer, Jorge „Tuto“ Quiroga sprach von einer „Genugtuung für alle“ („Satisfacción para todos“, La Razón, 6.11.).

⁵ So N. Pacheco in PULSO über die sich überbietenden und widersprechenden Angaben zu den erwarteten Staatseinnahmen (PULSO, 17.11., „La Danza de los millones“). Angabe von US\$ 2,4 Mrd. in La Razón, 28.10.; YPFB-Direktor J.C. Ortiz sprach erst von „mehr als US\$ 1 Mrd. jährlich (La Razón, 29.10.) und dann von US\$ 1,3 Mrd. (La Razón, 30.10.).

⁶ Minister Villegas: „Abgabenquote bei 82%“ (La Razón, 29.10.). Am 30.10.: „zwischen 50 und 80%, abhängig von Preisen, Investitionen, Liefermengen, Abschreibungshöhen, Produkten“ (La Razón, 30.10.). Der Vertrag mit Argentinien läuft über 20 Jahre, ist preislich flexibel und erlaubt jederzeit eine Abtretung; allerdings wird Bolivien schätzungsweise US\$ 1 Mrd. an Investitionen tätigen müssen, um die vertraglich vereinbarten Mengen auch liefern zu können. (El Deber, 29.10.).

- **Wie wird verhindert, dass YPFB – wie in der Vergangenheit geschehen – von einzelnen Regierungen als Kriegskasse missbraucht wird?**
Die Einkünfte aus der Kommerzialisierung von Erdgas gehen direkt an die YPFB und werden nicht als Staatseinnahmen verbucht. Sie entziehen sich somit der parlamentarischen Kontrolle. Tatsache ist, dass die Regierung Morales sich schon jetzt aus den Einnahmen von YPFB bedient⁷.
- **Welcher gesetzlichen Grundlage unterliegen die Verträge und inwieweit sind dieselben juristisch anfechtbar?**
Das im Mai von Morales verkündete Dekret ersetzt nicht das noch vorherrschende Regelwerk, welches weiterhin auf das seinerzeit von der Regierung Sánchez de Lozada verabschiedete „Gesetz für Wasserstoffe“ gründet. Letzteres war Grundlage für eine Privatisierung und wird mit Sicherheit legale Konflikte, wenn nicht sogar Gesetzeslücken im Zusammenhang mit den jetzt unterzeichneten Verträgen offen legen.
- **Auf welcher Preisgrundlage fußen die Einnahmeprognosen der bolivianischen Regierung?**
Der „Tanz der Millionen“ bezeugt, dass offensichtlich die Regierung selbst keine klare Vorstellung über die Höhe der möglichen Einnahmen hat. Erst einmal stellt sich die Frage, ob ein Referenzpreis vertraglich festgelegt wurde. Wenn dies der Fall ist, wie stark hängt er dann von den in diesem Geschäft hoch volatilen Weltmarktpreisen ab? Beinhaltet dieser Referenzpreis schon Kosten die staatlicherseits anfallen, wie Transport und Dekompression des Erdgases⁸?
- **Wie können die mit Argentinien und Brasilien vereinbarten Liefermengen eingehalten werden?**
Das aktuelle Lieferpotential der bolivianischen Erdgasindustrie reicht nicht aus, um die zugesagten Mengen einzuhalten. Dazu sind umfangreiche Investitionen der Erdgasgesellschaften notwendig, zu deren verbindlichen Verpflichtung sich jedoch noch keine geäußert hat⁹.

Das bolivianische Parlament wird bis zum 28. November die Verträge, die es erst am 13. November erhalten hat, in Gänze billigen müssen oder sie an die Regierung zurückverweisen. Schon jetzt ist abzusehen, dass die Exekutive einen enormen Druck auf die Parlamentarier ausüben wird, damit die Verträge die Legislative unverändert passieren. In keinem Fall tut das den Bolivianern gut, die hiermit eine Chance haben, endlich mit ihren Bodenschätzen verantwortungsvoll und zum Wohle aller umgehen zu können. Die wichtigste aller Fragen wurde übrigens von der Regierung Morales nicht angeschnitten: Wie können die Einnahmen aus dem Erdgasgeschäft gezielt Wohlstand mehrten und die Armut im Lande bekämpfen?

E-Mail: pabehrens@kasbolivia.org

⁷ So geschehen seit dem 1.11. mit dem „Bono Juancito Pinto“, einer staatlichen einmaligen finanziellen Hilfe für Schulkinder.

⁸ Siehe hierzu Carlos Miranda, ex-Direktor des Oberaufsichtsamts für die Erdgasindustrie (La Razón, 9.11.) oder auch N. Pacheco, a.a.O. Dabei spielen die noch offenen Verhandlungen mit Petrobras eine sehr wichtige Rolle.

⁹ Bolivien kann heute ca. 41 Mio. m³ täglich liefern. Ab 2010 sind jedoch 45-50 Mio. m³ nötig. Dabei ist der heimische Markt nicht einberechnet (Angaben der Fundación Milenio).