

Kartellverfahren gegen russische Erdölfirmen in den Jahren 2008–2010

Von Gyuzel Yusupova, Moskau

Zusammenfassung

Die Änderungen des Wettbewerbsrechts in Russland haben dazu geführt, dass es als Instrument zur Preisregulierung auf dem Markt für Erdölprodukte eingesetzt werden kann. In den letzten drei Jahren hat die russische Kartellbehörde deshalb eine Vielzahl von Verfahren gegen die größten Erdölfirmen des Landes eingeleitet. Die Weiterentwicklung des Wettbewerbsrecht bedeutet so einen nachhaltigen Wandel der Position der großen Erdölfirmen auf dem russischen Binnenmarkt.

Einleitung

Die russische Erdölwirtschaft ist geprägt von vertikal integrierten Unternehmen, die in allen Bereichen von der Erdölförderung und -verarbeitung bis hin zu Transport, Marketing und Verkauf tätig sind. Der Marktanteil der vier größten vertikal integrierten Erdölfirmen (Lukoil, Gazprom Neft, TNK-BP und Rosneft) am russischen Binnenmarkt beläuft sich auf etwa 70 %. Unabhängige Anbieter haben auf dem Benzinmarkt einen Anteil von 20 %.

Die Beziehung der russischen Regierung zu den großen Erdölfirmen ist ambivalent. Einerseits ist Erdöl ein zentrales Exportgut mit einem Anteil von etwa 35 % an den russischen Ausfuhren und die Erdölwirtschaft leistet über Steuern und Zölle einen großen Beitrag zum Staatshaushalt. Da die Steuerlast der Erdölunternehmen an den Weltmarktpreis für Erdöl gekoppelt ist, profitiert der Staatshaushalt auch vom steigenden Ölpreis. Über eine Erhöhung der Verkaufssteuer auf Erdölprodukte wurden 2010 die Staatseinnahmen weiter vergrößert.

Andererseits stehen vor allem die daraus resultierenden steigenden Benzinpreise im Widerspruch zu den sozialen Zielen der russischen Regierung. Bei einem Durchschnittslohn von derzeit etwa 725 US-Dollar im Monat spüren die russischen Bürger Preisveränderungen bei Erdölprodukten deutlich. Die Regierung will deshalb gleichzeitig die Benzinpreise in Russland niedrig erhalten. Dies ist keine einfache Aufgabe, denn die Preise für Erdölprodukte in Russland sind niedriger als in den meisten europäischen Ländern. Gleichzeitig hat der Staat auch keinen direkten Einfluss auf die Preisgestaltung der Erdölfirmen. Durch die Reform des Wettbewerbsrechts im Jahr 2006 in Kombination mit später folgenden direkten Hinweisen von Ministerpräsident Wladimir Putin, dass das Wettbewerbsrecht Preissteigerungen verhindern könnte, wurde die Wahrung von Preisstabilität zur zentralen Aufgabe des Kartellbehörde.

Die Vorwürfe der Kartellbehörde

Seit September 2008 hat die russische Kartellbehörde (der Föderale Anti-Monopol-Dienst, FAS) in zwei Wellen eine Vielzahl von Verfahren gegen die vier größ-

ten Erdölfirmen des Landes eingeleitet, von denen bisher etwa 100 abgeschlossen wurden. Bei den Verfahren gegen die vier Firmen waren drei Anschuldigungen zentral: Erhebung von Monopolpreisen, Preisdiskriminierung gegenüber Großhandelskunden sowie ungerechtfertigte Angebotsverknappung.

Die entsprechenden Praktiken fallen im russischen Wettbewerbsrecht unter den Tatbestand des Missbrauchs einer Monopolsituation. Aber erst mit der Einführung der Definition einer gemeinschaftlichen marktbeherrschenden Position in das Wettbewerbsrecht durch die Reform des Jahres 2006 konnten die entsprechenden Tatbestände auch auf die vier großen Erdölfirmen bezogen werden. Eine gemeinschaftliche marktbeherrschende Position ist nun gegeben, wenn einige wenige Unternehmen auf Märkten mit hohen Zugangsbarrieren und leicht zugänglichen Preisinformationen aktiv sind. Die konkrete Grenze ist dabei ein Marktanteil von über 50 % bei drei Unternehmen bzw. ein Marktanteil von über 70 % bei maximal fünf Unternehmen, wobei jedes einzelne Unternehmen einen Marktanteil von über 8 % haben muss. Da die vier größten Erdölfirmen in der Verarbeitung der Erdölprodukte einen Marktanteil von über 70 % haben, ist es offensichtlich, dass sie unter die Definition der gemeinschaftlichen Marktbeherrschung fallen.

Die Kartellverfahren

Die erste Welle von Verfahren wurde im Herbst 2008 vor allem mit der Erhebung von Monopolpreisen im Großhandel, d. h. gegenüber Tankstellenbetreibern, in der ersten Jahreshälfte begründet. Die Strafen gegen die angeklagten Firmen folgten dem 2007 geänderten Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, welches für den Missbrauch einer Monopolstellung eine Strafe von bis zu 15 % des Firmenumsatzes vorsieht. Bis zum Jahresanfang wurden die vier Erdölfirmen insgesamt in den Kartellverfahren zu Strafen in Höhe von 15 Mrd. Rubel (ca. 375 Mio. Euro) verurteilt. Etliche Verfahren sind aber noch nicht abgeschlossen, so dass sich diese Summe noch deutlich erhöhen kann. Zusätzlich hat die Kartellbehörde Auflagen zur Wiederherstellung des Wett-

bewerbs erlassen. Diese bezogen sich unter anderem auf den Verkauf von Erdölprodukten über Warenbörsen sowie ein Verbot von Angebotsreduzierungen und Preiserhöhungen.

Die Erdölfirmen haben die von der Kartellbehörde verhängten Strafen sowie die Auflagen zur Wiederherstellung von Wettbewerb bis zum Höchsten Schiedsgericht angefochten. Nach dem Beschluss des Höchsten Schiedsgerichtes zum Verfahren gegen TNK-BP im Mai 2010 wurde jedoch klar, dass sich die Position der Kartellbehörde durchsetzen würde.

Die erste Welle der Kartellverfahren bezog sich auf die Großhandelspreise. Die Senkung der Großhandelspreise wurde aber aus Sicht der Kartellbehörde vom Einzelhandel nicht an die Verbraucher weitergegeben. Die Differenz zwischen Großhandels- und Einzelhandelspreis stieg so nach ihren Daten zum Jahresanfang 2009 und erneut im Sommer 2009 erheblich. Es entstand der Eindruck, dass die Einzelhandelspreise relativ schwach auf die Maßnahmen der Kartellverfahren gegen die großen Erdölfirmen reagiert hatten.

Die zuständigen regionalen Abteilungen der Kartellbehörde leiteten so im Februar 2009 die zweite Welle der Kartellverfahren ein, indem sie gegen 251 Firmen in 50 Regionen Russlands aktiv wurden. Die verhängten Strafen summierten sich auf über 20 Mrd. Rubel

(ca. 500 Mio. Euro). Wieder ging die Revision bis zum Höchsten Schiedsgericht, das mit seiner Entscheidung gegen Gazprom Neft im Februar 2011 erneut die Position der Kartellbehörde bestätigte.

Resümee

Im Laufe der mittlerweile mehr als zweijährigen Ermittlungen haben die Organe der Kartellbehörde eine beispiellose Aktivität gezeigt, die im Vergleich zu anderen Exekutivorganen bewundernswert erscheint. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Änderung des Wettbewerbsrechts zu einem Instrument gegen hohe Preise machte. Die Einführung der Definition der gemeinschaftlichen Marktbeherrschung ermöglichte es, gegen die vertikal integrierten Erdölfirmen kartellrechtlich vorzugehen, und erleichterte die Beweisaufnahme. Die Erhöhung der Strafen schaffte schließlich ein erhebliches Drohpotenzial.

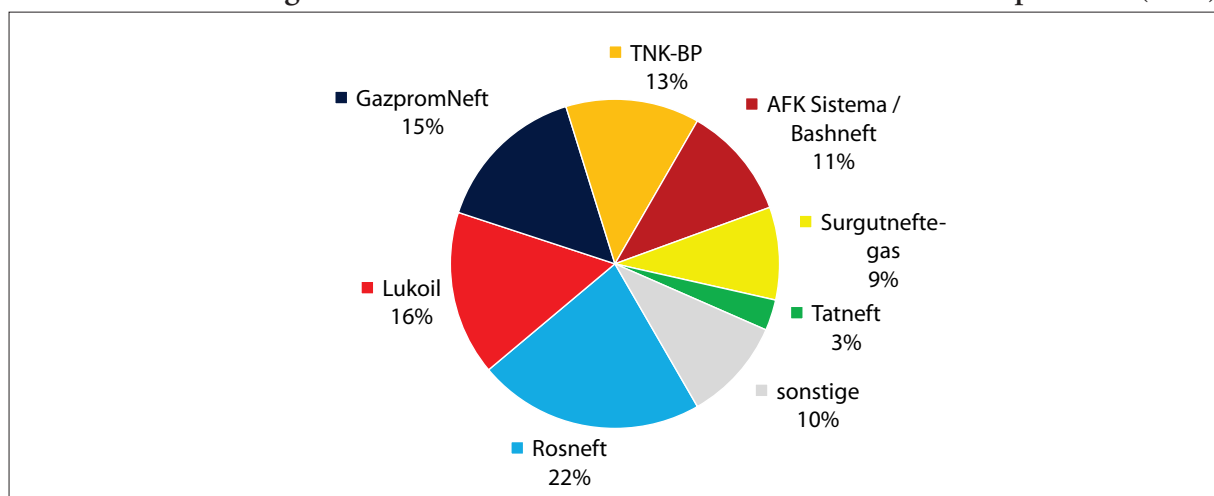
Die Novellierung des Wettbewerbsrechts veränderte so die Spielregeln für die großen Erdölfirmen auf dem russischen Binnenmarkt. Viele Experten sind jedoch skeptisch, ob die Anwendung des Wettbewerbsrechts zur Verhinderung von Preiserhöhungen sinnvoll ist und der eigentliche Zweck, nämlich der Wettbewerbsschutz, dabei nicht vernachlässigt wird.

Übersetzung aus dem Russischen: Vitali Badalov

Über die Autorin

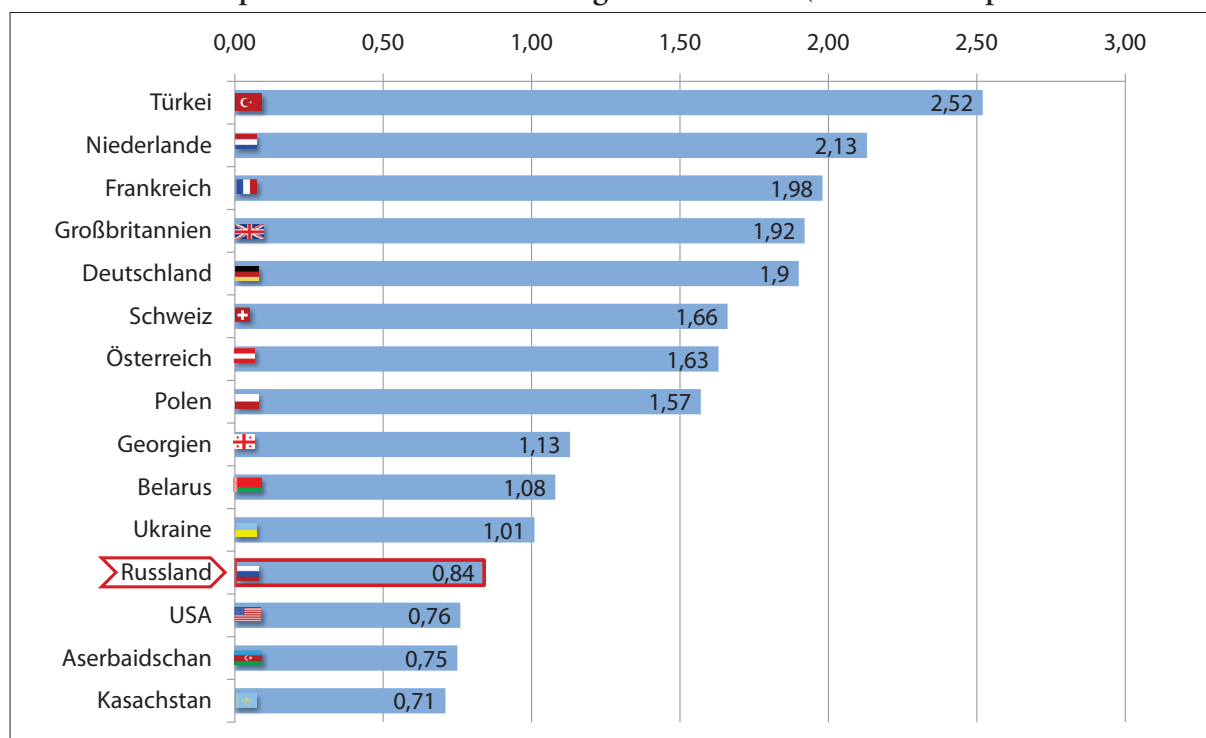
Dr. Gyuzel Yusupova ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts zur Analyse von Unternehmen und Märkten und Dozentin an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der National Research University – Higher School of Economics in Moskau. Der Beitrag wurde im Rahmen des von der Universität im Bereich der Grundlagenforschung geförderten Projekts »Aktive und vorbeugende Maßnahmen der Wettbewerbspolitik: komparative Vorteile« verfasst.

Grafik 6: Anteil der großen Erdölunternehmen an den russischen Raffineriekapazitäten (2010)



Anm.: Nur Raffinerien mit einer Kapazität von mindestens 50,000 barrels per day (bpd). Minderheitsanteile an Raffinerien wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: Forschungsstelle Osteuropa, nach Unternehmensangaben

Grafik 7: Benzinpreise im internationalen Vergleich Nov. 2010 (Einzelhandelspreis in US-Dollar)

Quelle: GIZ, <http://www.gtz.de/de/dokumente/giz2011-international-fuel-prices-2010-2011-data-preview.pdf>

DOKUMENTATION

Der Staat als Eigentümer

In der sowjetischen Planwirtschaft waren die Unternehmen der Erdöl- und Erdgaswirtschaft lange Zeit von einem gemeinsamen Ministerium verwaltet worden. Nach dem Ende der Sowjetunion ging die Entwicklung der Eigentümerstruktur jedoch unterschiedliche Wege.

Die Erdgaswirtschaft wurde bereits 1989 fast vollständig in den staatlichen Konzern Gazprom überführt. Im Ergebnis erhielt Gazprom in Russland ein Monopol in den Bereichen Produktion, Transport und Export von Erdgas. In den 1990er Jahren wurde Gazprom teilprivatisiert. Der Staat behielt jedoch formal die Kontrolle über das Unternehmen. De facto schuf sich das alte Management aber Freiräume, die es u. a. auch für Unterschlagungen nutzte. Unter Präsident Putin wurde dann mit dem Wechsel des Managements die staatliche Kontrolle über den Erdgaskonzern wieder hergestellt. Aufgrund der Monopolstellung Gazproms dominiert der Staat im Bereich der Erdgasproduktion.

Die Vormachtstellung Gazproms wird jedoch durch die dynamische Entwicklung von unabhängigen Produzenten, sowohl neugegründeten Privatunternehmen als auch Erdölfirmen, die assoziiertes Gas vermarkten, schrittweise reduziert. Im Ergebnis ist der Anteil Gazproms und damit auch der des Staates an der Erdgasproduktion seit Ende der 1990er Jahre langsam aber stetig zurückgegangen. Während er 1998 noch bei 94 % lag, betrug er 2009 nur noch 79 %.

Die Erdölwirtschaft hingegen wurde Mitte der 1990er Jahre weitgehend privatisiert. Bis 1995 hatten Ölkonzerne, die sich mehrheitlich im Staatsbesitz befanden, noch einen Anteil von 80 % an der russischen Erdölproduktion. Durch die Privatisierungsauktionen Ende 1995 ging die Mehrheit an drei großen Ölkonzernen (Jukos, Sidanko und Sibneft) an private Investoren, die sogenannten Oligarchen. Lukoil gelangte durch die Privatisierung unter die Kontrolle sei-