

Freie Bahn für Energieriesen?

Ungenutzte Möglichkeiten des europäischen Wettbewerbsrechts

Alice Blezinger

Mit großer Vorfreude erwarten wir dieses Jahr den Brief unseres Vermieters, in dem er uns - unter freundlichem Hinweis auf die gestiegenen Energiepreise - zur Nebenkostennachzahlung auffordert. Warum aber steigen die Gaspreise in Europa? Häufig werden das Gewinnstreben der grossen deutschen Energiekonzerne und die mangelnde Kontrolle ebendieser für die hohen Preise verantwortlich gemacht. Die heimischen Energiekonzerne wiederum rechtfertigen ihre Preispolitik mit einem Verweis auf die gestiegenen Importpreise. Eine Schutzbehauptung? Dass wir der angeblichen „Preis-Spirale“ keineswegs schutzlos ausgeliefert sind und vielmehr das europäische Wettbewerbsrecht eine Lösung böte, die aber aus politischen Gründen nicht genutzt wird, soll im Folgenden am Beispiel des russischen Gaskonzerns Gasprom gezeigt werden.

Konkurrenz als Ziel des Wettbewerbsrechts

Was genau sind die Ziele der europäischen Wettbewerbspolitik und wie können sie für diese Problematik nutzbar gemacht werden? Gemeinsamer Zweck der wichtigsten Wettbewerbsgesetze auf europäischer Ebene, nämlich Artikel 81 und 82 des EG-Vertrages, ist es, zu verhindern, dass Wettbewerb zu Lasten Dritter beschränkt oder behindert wird. Das Gesetz soll eine Koordinierung der Unternehmen und damit einhergehende Preisabsprachen oder kartellartige Strukturen verhindern. Außerdem soll die wirtschaftliche Handlungsfreiheit marktbeherrschender Unternehmen, welche ihr Verhalten nicht mehr in ausreichendem Maße an den Anforderungen wirksamen Wettbewerbs ausrichten müssen, im Interesse der übrigen Marktteilnehmer beschränkt werden. Mit dem Instrument des europäischen Wettbewerbsrechts kann sowohl der Import in die EU strengerer Regeln unterworfen, als auch der Handel innerhalb des Gemeinsamen Marktes kontrolliert werden. Die Vorteile, die daraus resultieren können, insbesondere niedrigere Preise, kommen so auch den VerbrauchernInnen zu Gute. Im Energiebereich sind die öffentlichen Interessen teilweise widersprüchlich: Da Deutschland in hohem Maße von Energieimporten abhängig ist, besteht zunächst ein grosses Interesse, die Versorgungssicherheit des Landes zu sichern. Dies geschieht durch langfristige Gaslieferverträge und eine enge Bindung an die Bezugsländer. Dem gegenüber steht jedoch das öffentliche Interesse an möglichst niedrigen Preisen, also an einer Diversifizierung des Angebots und dem dadurch ent-

stehenden Preiswettbewerb. Es gilt also, diese Interessen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen.¹

Lieferant Russland? Lieferant Gasprom!

Das Gas in deutschen Leitungen stammt vorwiegend aus Russland (ca. 35%), den Niederlanden (ca. 22%) und aus Norwegen (ca. 19%), nur rund 20% des Bedarfs können selbst gefördert werden. Somit besteht eine erhebliche Abhängigkeit insbesondere von russischen Importen. Die Bedeutung Russlands als Energielieferant gewinnt zudem dadurch an Bedeutung, dass Russland nicht nur weltweit der größte Erdgasförderer ist, sondern auch über die weltweit größten geschätzten Erdgasreserven verfügt und somit auch zukünftig als Gaslieferant europäischer Länder von großer Bedeutung ist. Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, dass im Herbst 2005 der Bau einer direkten Gas-Pipeline von Russland nach Deutschland beschlossen wurde.

Auch Russland ist in erheblichem Maße von dem Handel mit Europa abhängig, werden doch 25% der russischen Steuereinnahmen und 8% des russischen Bruttosozialproduktes durch das halbstaatliche Unternehmen Gasprom erzielt. Für diese Unternehmen ist der westeuropäische Markt von besonderer Bedeutung, da die Preise in Westeuropa erheblich höher sind als die in Russland zu erzielenden Preise. So stammen 70% der Einnahmen Gasproms aus den Verkäufen nach Europa, obwohl lediglich 30% des in Russland geförderten Gases nach Europa exportiert wird.

Durch die geplante Pipeline erhält Deutschland die Möglichkeit, nicht nur Gas aus Norwegen, Großbritannien und Libyen zu beziehen, sondern auch direkt auf Russlands große Energiereserven zugreifen kann. Bisher muss das aus Russland bezogene Gas mangels einer direkten Pipeline noch durch verschiedene Transitländer (Belarus, Polen, Ukraine)² geleitet werden, sodass Schwierigkeiten in den Beziehungen der Durchgangsländer mit Gasprom auch die Sicherheit der für Deutschland bestimmten Importe beeinträchtigen. Diese Durchleitung würde durch die Einrichtung einer direkten Pipeline-Verbindung überflüssig.

Anmerkungen:

- 1 So auch: Richtlinie 2004/67/EG über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung, *Arbeitsblatt* Nr. L 127 vom 29/04/2004 S. 0092 – 0096.
- 2 http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1391

Der Marktbeherrscher wird weiter gestärkt

Super, denken die Deutschen: Endlich kein Bibbern mehr, ob das russische Gas nach seiner Reise durch den europäischen Osten auch wirklich bei uns in der Heizung ankommt. Der Haken? Während der Bau der Pipeline den Deutschen mehr Versorgungssicherheit bringt, führt er zugleich zu einer massiven Einschränkung des Wettbewerbs auf dem Energiesektor. So wird vor allem die Marktmacht von Gasprom zementiert, steigende Energiepreise sind die Folge.

Der Bau der Pipeline hat auch eine politische Dimension. Der Energiegigant Gasprom, einer der größten und aggressivsten Energiekonzerne der Welt, versucht durch seine enge Verflechtung mit der russischen Politiker-Elite (der Vorsitzende des Aufsichtsrates von Gasprom, Dmitri Medvedev, ist zugleich erster Stellvertreter der Ministerpräsident Russlands) zunehmend auch im Ausland auf politischer Ebene zu intervenieren.

Dafür kommt dem Konzern seine enorme Marktmacht zugute. Gasprom beliefert mittlerweile einen Großteil der EU mit Energie. Der Konzern hält ein Monopol bei der Gasbelieferung Lettlands, Litauens, der Slowakei, Ungarn, Polens und der Tschechischen Republik und liefert rund 44% des in die EU importierten Erdgases sowie rund 18% des importierten Öls.³ Mit dem Bau der Pipeline wird die Verhandlungsposition Gasproms gegenüber den Transitländern erheblich verbessert, sodass bei Preiserhöhungen und anderen Maßnahmen mit geringem Widerstand gerechnet werden kann, da diese Staaten mit dem Bau einer alternativen Leitung jegliches Druckmittel gegenüber Gasprom verlieren. Die EU-Länder Estland, Lettland, Litauen und Polen nehmen den Bau der Pipeline daher als Umgehung ihrer Interessen wahr.

Marktmacht und politische Macht

Besonders deutlich wird die Verflechtung von Wirtschaft und Politik im Hinblick auf die Gaspreise für ehemalige Sowjet-Staaten. Viele der GUS-Staaten⁴ hatten bislang von Russland Gas zu verbilligten Preisen bezogen. Im Sommer 2005 kündigte Gasprom jedoch an, die Einkaufspreise für russisches Gas in einigen dieser Staaten zu verdoppeln oder gar zu verdreifachen und sie dadurch dem westeuropäischen Marktpreis anzupassen. Es ist bemerkenswert, dass die Gaspreise nur in Ländern mit Kreml-unliebsamen Regimen angehoben werden sollten, wie zum Beispiel in der Ukraine und Georgien. In beiden Ländern waren – entgegen der Hoffnung der russischen Regierung – pro-westliche Politiker ins Präsidentenamt gewählt worden.

Insbesondere in der Ukraine versucht Gasprom, durch den Druck mit drastisch erhöhten Gaspreisen zu erreichen, wogegen sich die ukrainische Regierung bislang mit Erfolg gewehrt hatte: Es geht um die Mehrheitsbeteiligung der russischen Gasprom an dem ukrainischen Unternehmen Naftogas, also um die Kontrolle des ukrainischen Pipeline-Netzwerks. Ein Anstieg der Gaspreise würde nicht nur die ukrainische Industrie, sondern auch die amtierende Regierung, welche auf Grund ihres pro-westlichen Kurses gewählt wurde, ins Stocken bringen. Gasprom kann sich die große wirtschaftliche Abhängigkeit der baltischen Länder vom russischen Gas zu Nutze machen, um seine wirtschaftliche Macht durch die Kontrolle der nationalen Pipeline-Netzwerke zu vergrößern. Die russische Regierung kann zugleich politischen Druck auf unliebsame Regierungen ausüben.

Der Bau der geplanten Pipeline vergrößert also die wirtschaftliche Abhängigkeit Osteuropas vom Erdgas-Expoteur Russland und begünstigt den Marktbeherrscher Gasprom. Darüber können sich VerbraucherInnen weder in Ost- noch in Westeuropa freuen. Denn wenn Gasprom dank gewachsener Marktmacht die Preise immer

weiter steigern kann, verliert auch der Vorteil einer direkten Gasleitung von Russland nach Deutschland an Attraktivität.

Rechtswidrige Knebelverträge

Durch wettbewerbshindernde Vertragsklauseln mit europäischen Abnehmerländern, wie zum Beispiel dem Verbot des grenzüberschreitenden Wiederverkaufes von Gas, maximiert Gasprom seinen Profit zu Lasten der europäischen VerbraucherInnen. Die stöhnen diesen Winter mal wieder über die hohen Energiepreise. Die Vertragsklausel ermöglicht es Gasprom, von dem höheren Wohlstandsniveau Deutschlands zu profitieren, indem beide Länder einen Preis zahlen, der an der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientiert ist.

Mit einer an Angebot und Nachfrage orientierten Preisgestaltung hat das nichts zu tun. In einem System des funktionierenden Wettbewerbs fände als Reaktion auf eine solche Preisstrategie Folgendes statt: Das Land, welches das Produkt zu einem günstigeren Preis einkaufen kann, würde nun eine den Eigenbedarf überschreitende Menge kaufen, mit dem Ziel, den Überschuss zu einem Preis zu verkaufen, der zwischen dem Einkaufspreis dieses Landes und dem höheren Einkaufspreis des Käuferlandes liegt (sog. grenzüberschreitende Arbitrage). Gerade das wird aber durch die Vertragsklauseln verhindert, weshalb sie gegen europäisches Wettbewerbsrecht verstoßen, konkret: Art. 81 Abs. 1, lit.b des EG-Vertrages. Jeder möge doch bitteschön selbst mit Gasprom verhandeln, sodass die Deutschen dann am Ende ein bisschen mehr bezahlen dürfen als die Polen, denn die Deutschen haben ja auch ein bisschen mehr, maximaler Profit also! Dieses Geschäft ist übrigens nicht nur für die deutschen VerbraucherInnen schlecht, sondern schadet den polnischen genauso, da sie ihr Gas in Mindestabnahmemengen kaufen müssen und mangels Wiederverkaufsmöglichkeit darauf sitzen bleiben. Während also in Berlin die VerbraucherInnen näher an die Heizung rücken, verpassen sie in Warschau den Deal ihres Lebens!

Da Gasprom ein marktbeherrschendes Unternehmen ist, verstößt diese Vertragspraxis zugleich auch gegen Art. 82, S. 2 lit.b des EG-Vertrages, da es eine Absatzeinschränkung darstellt. Für die Anwendung von Art. 82 des EG-Vertrages auf Kartellabsprachen, die ein marktbeherrschendes Unternehmen mit seinen Restwettbewerbern schließt und praktiziert, verlangt die Rechtspraxis, dass dieses Unternehmen die Bildung des Kartells erzwungen hat und dessen Politik bestimmen kann. Dies ist im Fall Gasprom zu bejahen. Da allein Gasprom von derartigen Absprachen profitiert, ist davon auszugehen, dass die beteiligten Unternehmen die Verträge allein aufgrund der Abhängigkeit von Gasprom geschlossen haben.

Der Monopolist und seine Leitungen

Das reicht aber offenbar noch nicht aus, um sicherzustellen, dass im Bereich Energie in Europa ohne Gasprom gar nichts läuft. Um zu verhindern, dass die kaukasischen Staaten (Georgien, Armenien und Aserbaidschan) das dort produzierte Gas direkt auf dem europäischen Markt verkaufen und somit in Konkurrenz zu Gasprom treten, verweigert das Unternehmen die Nutzung seiner Leitungen durch Dritte. Mit der Folge, dass den betroffenen Ländern mangels anderweitiger Vertriebsmöglichkeiten nichts anderes übrig bleibt als ihr Gas an Gasprom zu verkaufen. Bei einer solchen Verhandlungsposition kann man sich die kümmerlichen Preise ja ausmalen! Gasprom kauft also billiges Gas aus dem Kaukasus, verkauft es zu einem Vielfachen des Einkaufspreises an europäische Unternehmen und streicht den Profit ein. Dabei schließt Gasprom möglichst langfristige Lieferverträge ab, um die

betroffenen Länder zu binden und die Preise im Voraus festzulegen. Durch verschiedenste Vertragsklauseln und einem Monopol an Pipelines ist es Gasprom möglich, sich auf dem europäischen Energiemarkt die Konkurrenz vom Leibe zu halten und die Preise ganz alleine zu bestimmen.

Der Kauf der gesamten Fördermenge der kaukasischen Länder über mehrere Jahre hinweg verhindert auch, dass die Unternehmen dieser Länder sich frei für ein Transportunternehmen entscheiden können. Denn die lange Vertragsdauer macht ihnen einen Wechsel zu einem anderen Unternehmen als Gasprom unmöglich. Somit verstoßen auch diese langfristig bindenden Klauseln gegen europäisches Wettbewerbsrecht, nämlich gegen Art. 81 Abs. 1, lit.a des EG-Vertrages. Selbst dann, wenn die Nutzung der Gasprom-Leitungen der einzig mögliche Transportweg für kaukasisches Gas ist, verstößt das Einkaufsverhalten von Gasprom noch gegen die Vorschrift aus Art. 82, S.2, lit.a des EG-Vertrages, da es eine Erzwingung von unangemessenen Verkaufspreisen darstellt. Nach europäischem Wettbewerbsrecht ist ein Monopolunternehmen (wie Gasprom im Bereich der Gasleitungen) dazu verpflichtet, Wettbewerbern die Nutzung der notwendigen Infrastruktur gegen eine angemessene Bezahlung zu gestatten, da sonst Neueinsteigern der Eintritt in den Markt vollkommen unmöglich gemacht würde.

Ungenutzte Möglichkeiten

Dass in Europa etwas mit dem Energiemarkt nicht stimmt, hat auch die Europäische Kommission erkannt und eine förmliche Untersuchung – „sector inquiry“⁵ – in diesem Bereich veranlasst. Am 15. November 2005 stellte die Kommission fest, dass „die europäischen Energiemärkte noch nicht nach Wettbewerbsregeln funktionieren, sondern eine Reihe schwerwiegender Defizite aufweisen“. Nun hätte die Kommission die Möglichkeit, Bußgelder gegen die Unternehmen zu verhängen, die wettbewerbswidrig handeln. Außerdem könnte sie die Nichtigkeit wettbewerbswidriger Vereinbarungen aussprechen. Es wäre auch möglich, noch einen Schritt weiter zu gehen und bereits die Import-Bedingungen zu untersuchen.

Aber Russland ist doch gar nicht Mitglied der EU? Stimmt, allerdings können die EU-Wettbewerbsvorschriften auch auf Unternehmen in Nicht-Mitgliedsstaaten angewandt werden, wenn sich deren Verhalten auf den Wettbewerb innerhalb der EU auswirkt. Die den Weiterverkauf verbietenden Vertragsklauseln und die Weigerung, anderen Unternehmen die Nutzung ihrer Gasleitungen zu gewähren, haben zur Folge, dass erstens der Wettbewerb zwischen Gas-Unternehmen innerhalb der EU gehemmt wird und zweitens der Eintritt neuer Wettbewerber in das Gebiet der EU verhindert wird. Damit wirken sich diese Geschäftspraktiken auf den Wettbewerb innerhalb der EU aus. Also könnten auch gegen russische Unternehmen Maßnahmen getroffen werden. Diese Maßnahmen können zwar nicht außerhalb des Gebiets der EU vollstreckt werden, womit ihre Schlagkraft ungewiss ist; zumindest hätte ein solches Vorgehen jedoch einen erheblichen Abschreckungseffekt!

Schmusekurs mit einem Energieriesen

Einem Vorgehen gegen Gasprom seitens der europäischen Kommission stünde also von juristischer Seite nichts im Wege. Diese Feststellung gibt den Blick frei auf den eigentlichen, politischen Zusammenhang: Wenn die europäische Wettbewerbspolitik Unternehmen wie Gasprom einfach gewähren lässt, dann ist der Grund für diesen Schmusekurs mit den Energieriesen jedenfalls nicht, dass ihr die Hände gebunden sind. Die Situation ist politisch gewollt.



Julie Elliot

Ob es zu einem Vorgehen gegen Gasprom überhaupt noch kommen wird, ist seit November 2005 weiter zweifelhaft geworden. Das Konsortium, welches für Gasprom die Ostsee-Pipeline errichtet, nahm damals den ehemaligen deutschen Bundeskanzler und Putin-Intimus Gerhard Schröder in seinen Aufsichtsrat auf. Ein Vorsitz des früheren deutschen Bundeskanzlers in einer Mehrheitsgesellschaft Gasproms macht es für die Wettbewerbskommission natürlich nicht gerade einfacher, darzulegen, dass eine Intervention auf Seiten der EU auch im öffentlichen Interesse wäre. Schließlich behauptet Schröder genau das Gegenteil!

Alice Blezinger studiert Jura in Hamburg.

Anmerkungen:

- 3 <http://europa.eu.int/comm/competition>
- 4 Gemeinschaft unabhängiger Staaten, bestehend aus den früheren Sowjet-Staaten Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldavien, Russland, Tadschikistan, Ukraine, Usbekistan und Weißrussland
- 5 Dieses Instrument zur Wettbewerbskontrolle innerhalb Europas beruht auf der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln. Siehe: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_001/l_00120030104de00010025.pdf