

Elena Riznichenko

Rechtliche Aspekte des russischen Erdgasexports

Erdgas nimmt in zweierlei Hinsicht eine besondere Rolle im Außenhandel der Russischen Föderation ein: Zum einen ist es eines der wichtigsten Exportgüter Russland und die Einnahmen aus den Zöllen machen einen beträchtlichen Teil des Staatshaushalts aus. Zum anderen ist die Energiekomponente zu einem wirksamen Mittel in der russischen Außenhandels- und Wirtschaftspolitik geworden. Der Erdgasexport bestimmt als einer der wichtigsten Faktoren die modernen internationalen Beziehungen (sog. „Energiediplomatie“). Immer öfter stehen daher rechtliche Aspekte des Gasexports auf der Tagesordnung internationaler Konferenzen und Gipfeltreffen, auf denen dann vor allem die Energiesicherheit und die Erfüllung der internationalen Erdgaslieferverträge erörtert werden. Dieser Beitrag soll einen Überblick über die rechtlichen Regelungen des Erdgasexports seit den ersten Lieferungen nach Europa noch zu Sowjetzeiten geben. Dabei werden die problematischen Regelungen des russischen Gesetzes über den Gasexport angesprochen und die Bedingungen der langfristigen deutsch-russischen Lieferverträge des Energieriesen *OAO Gazprom* untersucht.¹

I. Entwicklung des russischen Erdgasexports

Erstmals wurde in kleinem Umfang Erdgas aus der UdSSR Mitte der 1940er Jahre nach Polen exportiert. Ein Schlüsselereignis stellte dann der Abschluss eines Liefervertrages mit der BRD im zweiten Halbjahr 1969 dar. Hiernach war von der deutschen Ruhrgas AG während der Vertragslaufzeit von 20 Jahren in großem Umfang sowjetisches Erdgas abzunehmen. Dieser Vertrag bildete die Grundlage für den Bau der Erdgaspipeline nach Westeuropa (sog. „Erdgas-Röhren-Geschäft“). Die Lieferung von Rohren mit großem Durchmesser sowie anderen Ausrüstungsgegenständen durch den deutschen Partner an Russland wurde dabei mit den Erdgaslieferungen aus Westsibirien beglichen, womit der neue Großhandel zwischen Ost und West begann.

In der Planwirtschaft war die Erdgasbranche dem Ministerium für Gasindustrie der UdSSR unterstellt. In der Phase des Übergangs zur Marktwirtschaft wurde dann zunächst auf der Grundlage des Ministeriums der staatliche Erdgaskonzern Gazprom errichtet, der später in eine offene Aktiengesellschaft (*Otkrtoe Akcionernoje Občestvo*) unter Fortführung des Namens *Gazprom*² umgewandelt wurde.

Bis 2006 wurde der Erdgasexport durch die Präsidialerlasse Nr. 2213 vom 26. Dezember 1994 „Über die Ordnung des Erdgasexports“³, Nr. 538 vom 1. Juni 1992 „Über die Sicherstellung der Tätigkeit des Einheitlichen Gasversorgungssystems im Land“⁴ und Nr. 2116 vom 6. Dezember 1993 „Über die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Belieferung der Verbraucher durch die russische Aktiengesellschaft Gazprom in den Jahren

¹ Die Einzelheiten dieser Verträge wurden von der OAO Gazprom unter Hinweis auf das Geschäftsgeheimnis nicht aufdeckt. Allerdings sind die deutschen Geschäftspartner von Gazprom zur Offenlegung der wesentlichen Bedingungen der Erdgaslieferverträge verpflichtet. Für diesen Beitrag wurde daher auf die Informationen deutscher Behörden und Einrichtungen (Monopolkommission, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bundeskartellamt) zurückgegriffen.

² Im Folgenden – Gazprom.

³ SZ RF vom 26.12.1994, Nr. 35, Pos. 3693.

⁴ Nachrichten von SND und VS RF vom 11.6.1992 Nr.23 Pos. 1271.

1994-1996⁵ geregelt. Hierdurch wurde Gazprom zum staatlichen Ergasexporteur und zugleich verpflichtet, die Exporte gemäß den zwischenstaatlichen und Regierungsabkommen durchzuführen. Eine derartige Ausgestaltung entsprach der damaligen Lage auf dem russischen Erdgasmarkt. Gazprom war der Hauptproduzent von Erdgas und lieferte nicht nur ins Ausland, sondern auch im Inland zu den staatlich regulierten Preisen. Zugleich war Gazprom Eigentümer der Infrastruktur, die für den Transport des Gases benötigt wurde, wodurch die Position von Gazprom als einziger Erdgasexporteur weiter gestärkt wurde.

Ende der 1990er Jahre und in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends fanden wichtige Veränderungen in der Energiewirtschaft Russlands statt. Hierzu gehören insbesondere die Senkung der Förderung der Erdgasfelder, die den Hauptanteil an den Fördermengen von Gazprom bildeten entsprechend der Nachfrage auf dem Binnen- und dem ausländischen Markt. Zugleich wurde die Erdgasförderung unabhängiger Unternehmen erhöht. Die Rentabilität der Erdgaslieferungen auf dem Binnenmarkt zu staatlich festgelegten Preisen sank im Vergleich zu den Exportlieferungen, die zu Marktpreisen erfolgten. Es entstanden neue Erdgasprojekte, die aufgrund des Vertrags zur Produktionsverteilung außerhalb des einheitlichen Gasversorgungssystems und der allgemeinen Regulierung tätig waren wie vor allem die Projekte „Sachalin-1“ und „Sachalin-2“. Des Weiteren wurden auch von unabhängigen Unternehmen neue große und auf Export ausgerichtete Erdgasprojekte außerhalb des einheitlichen Gasversorgungssystems ins Leben gerufen. Schließlich begannen unabhängige Unternehmen mit der Herstellung von Flüssiggas. Diese weitreichenden Veränderungen in der Erdgasbranche blieben auch nicht ohne Auswirkungen für die Gestaltung der Exportbeziehungen von Gazprom und anderen Unternehmen.

II. Gesetz über den Gasexport

In der Absicht, die Stellung von Gazprom als einzigm Erdgasexporteur zu sichern, wurde im Rahmen der verkündeten staatlichen Politik des „Einheitsexportkanals“ am 18. Juli 2006 das Gesetz Nr. 117-FZ „Über den Gasexport“⁶ verabschiedet. Grundlegende gesetzliche Voraussetzung für dieses Gesetz war Art. 26 des Gesetzes Nr. 164-FZ „Über die Grundlagen der staatlichen Außenhandelsregulierung“ vom 8. Dezember 2003,⁷ der das ausschließliche Recht zum Export und (oder) Import von einzelnen Waren zum Gegenstand hat. Nach dieser Vorschrift kann das Recht auf Außenhandelstätigkeit durch die Einräumung eines ausschließlichen Rechts zum Export und (oder) Import von einzelnen Waren eingeschränkt werden (Pkt.1). Die Verzeichnisse derjenigen Waren, die von diesem ausschließlichen Recht auf Export und (oder) Import erfasst werden, sowie die Unternehmen, denen das ausschließliche Recht auf Export und (oder) Import der betreffenden Waren eingeräumt wird, sind durch Gesetz festzulegen (Pkt.2). Das ausschließliche Recht auf Export und (oder) Import dieser Waren wird aufgrund einer Lizenz wahrgenommen (Pkt.3). Export- und (oder) Importgeschäfte, die diese Waren zum Gegenstand haben und abgeschlossen wurden, ohne dass eine Lizenz hierzu berechtigt, sind nichtig (Pkt.4). Unternehmen, denen das ausschließliche Recht zum Export und (oder) Import einzelner Waren eingeräumt wurde, haben bei Abschluss der Ex- und Importgeschäfte

⁵ RG Nr.234 vom 22.12.1993.

⁶ SZ RF vom 24.7.2006 Nr. 30 Pos. 3293, im Folgenden – GEG.

⁷ SZ RF vom 15.12.2003 Nr. 50 Pos. 4850, im Folgenden AHG.

⁸ SZ RF vom 16.10.1995 Nr. 42 Pos. 3923.

das Prinzip der Nichtdiskriminierung zu beachten und sich ausschließlich von kommerziellen Erwägungen leiten zu lassen (Pkt.5).

In dem zunächst verabschiedeten, aber inzwischen wieder außer Kraft getretenen Gesetz Nr. 157-FZ „Über die staatliche Regulierung des Außenhandels“ vom 13. Oktober 1995⁸ war die Einführung eines Staatsmonopols zum Export oder Import einiger Waren- gattungen vorgesehen (Art.17). Diese Regelung, die mit den Bestimmungen der WTO nicht zu vereinbaren ist, wurde im neuen Gesetz abgemildert („ausschließliches Recht zum Export und (oder) Import einzelner Waren“). Das ausschließliche Recht zum Export und (oder) Import einzelner Waren stellt eine Form der außertariflichen Regulierung des Außenhandels dar (Art. 20 AHG). Es ist das gesetzlich erlaubte Instrument zur Einschränkung des Rechts auf Außenhandelstätigkeit. Dabei werden vom Außenhandelsgesetz nur allgemeine Prinzipien der Anwendung dieses Instruments festgelegt, die in jedem einzelnen Fall einer Konkretisierung durch Rechtsvorschriften bedürfen. So kann das Nichtdiskriminierungsprinzip beispielsweise durch die Ausstellung von Quoten umgesetzt werden, wie es zum Beispiel im Fall des Exports von Edelmetallen vorgesehen wurde.

Die Aufstellung von Export- und Importquoten, die Regelung der Methoden zur Quotenverteilung sowie gegebenenfalls die Regelung des Verfahrens von Ausschreibungen oder Auktionen stellen Maßnahmen der Regulierung der Wirtschaftsentwicklung dar. Sie fallen nach der Verfassung der RF und laut Gesetz Nr. 2-FKZ „Über die Regierung der Russischen Föderation“ vom 17. Dezember 1997⁹ in die Zuständigkeit der Regierung. Art. 23 AHG legt fest, dass die Verteilung der Quoten auf der Basis der Gleichberechtigung der Teilnehmer des Außenhandels erfolgt.

Dass ein ausdrücklicher Verweis im Gasexportgesetz auf eine konkretisierende untergesetzliche Rechtsvorschrift der Regierung fehlt, kann nur einen formalen Grund dafür bieten, keine derartige Regierungsverordnung zu erlassen. Die Notwendigkeit einer derartigen Regelung folgt nicht nur aus der notwendigen Umsetzung des Nichtdiskriminierungsprinzips (Abs. 5 Art.26 AHG), sondern aus einer Reihe weiterer objektiver Voraussetzungen. Steigt der Bedarf im In- und Ausland und bleibt die Förderung hinter der Nachfrage zurück (so hat die Erdgasnachfrage 2009 auf dem Höhepunkt der letzten Finanzkrise erheblich abgenommen, Gazprom hatte allerdings die Fördermenge schon zuvor generell gesenkt), muss Gazprom aufgrund der Regierungsverordnung das Verfahren der Festlegung und Verteilung von Exportquoten (Vertragsquoten) zwischen den verschiedenen Erdgasproduzenten und -eigentümern bestimmen. Mit Verabschiedung des Gasexportgesetzes wurde das etablierte Schemata für den Erdgasexport durch unabhängige Produzenten zerstört. Hierdurch wurde Gazprom auch die Flexibilität bei Verhandlungen mit ausländischen Verbrauchern entzogen. Zuvor wurde hingegen bis zum Abschluss der Verhandlungen zwischen Gazprom und den Verbrauchern über die Vertragsverlängerung die Gaslieferung von einem unabhängigen Lieferunternehmen übernommen. Diese Verfahrensweise sicherte einerseits die kontinuierliche Lieferung, zum anderen gewann Gazprom Zeit, um zu verhandeln.

III. Langfristige Gaslieferverträge

Die Erdgaslieferungen aus Russland basieren größtenteils (nach verschiedenen Schätzungen bis zu 65 Prozent des Exportgases) auf langfristigen Lieferverträgen. Vorteile derartiger Verträge sind für die Lieferanten die langfristigen Absatzgarantien, die Bere-

⁸ SZ RF vom 22.12.1997, Nr. 51 Pos. 5712.

chenbarkeit der Wirtschaftlichkeit des Förderungsprojekts und die Möglichkeit, Finanzmittel gegen Verpfändung des Vertrages zu erlangen. Die Attraktivität für den Käufer liegt erkennbar in der Garantie der kontinuierlichen Lieferung, der Preisgarantie und der Berechenbarkeit des Geschäfts. Deutschland ist der größte Importeur von russischem Erdgas in Europa. Die Bedingungen der deutsch-russischen Verträge sind auch charakteristisch für die meisten übrigen langfristigen Verträge von Gazprom mit Unternehmen aus anderen europäischen Staaten:

1. Vertragszeitraum

Ein Vertrag wird entweder mit Unterzeichnung oder auf Anfrage einer Partei (Lieferant oder Käufer) mit einer Vorlaufzeit (ein Monat) wirksam.

2. Technische Bedingungen

Regelungsgegenstand ist stets der Ort der Lieferung – regelmäßig eine Gasverteilungs- oder Kompressorstation in der Nähe der Staatsgrenze. In den langfristigen Verträgen wird ferner in der Regel die zu liefernde Gasmenge festgelegt. Dies erfolgt auf dem europäischen Markt seit einiger Zeit nach Energiemaßeinheiten; „alte“ Verträge von Gazprom beziehen sich hingegen noch auf Kubikmeter als Maßeinheit. Auf jeden Fall wird stets unabhängig von den Maßeinheiten eine Spezifikation des Gasgemisches vorgenommen und das betreffende Verfahren, um dieses zu bestimmen, beschrieben.

3. Lieferumfang

Die Grundlage für die Bestimmung des Lieferumfangs bildet die Tagesmenge des Gases (*Daily Contract Quantity* – DCQ); die maximale Tagesmenge (*Maximum Daily Quantity* – MDQ), die der Käufer entnehmen darf, wird im Vertrag ausdrücklich in absoluten Werten oder in Prozenten vom Gesamtlieferumfang angegeben. Mit *Swing* wird dabei der Wert bezeichnet, der im Verhältnis des Maximalwerts der Lieferungen im Vergleich zum Mittelwert während der Vertragsperiode gebildet wird. Der Auslastungsfaktor (*Load Factor*) ist der umgekehrte Wert zum *Swing*. In Anknüpfung an diese Werte wird die Einschränkung der Jahresmenge des Erdgases (*Annual Contract Quantity* – ACQ) festgestellt.

4. Lieferauftrag

Die Anforderung einer Gaslieferung erfolgt gewöhnlich einen Tag im Voraus. Der Käufer kann grundsätzlich auch größere Mengen abrufen, hat dann aber in der Regel hierfür höhere Preise zu entrichten.

5. *Take-or-pay*-Klausel

Hierdurch verpflichtet sich der Käufer zur Bezahlung der festgelegten Gasmenge unabhängig von der tatsächlich entnommenen Menge. Nimmt der Käufer eine geringere Menge Gas ab, wird die Leistung als Zahlung für den Trimm (Mechanismus der durchgehenden Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen Einspeisung und Entnahme des Gases im System) betrachtet.

In historischer Sicht war diese Forderung als Garantie der Kostenerstattung zugunsten des Erdgasproduzenten bezüglich Förderung und Aufbau der Transportinfrastruktur gedacht. Der Erdgasproduzent hatte dadurch die Möglichkeit, einen Kredit für die Förderung oft in Form der Bestandsgarantie oder des Akkreditivs – gegen die Verpfändung

der zukünftigen Gaslieferungen zu erhalten. In diesem Fall wurde ein Teil der Zahlungen für das Gas auf das Konto der Gläubigerbank überwiesen.

Die Leistungen aufgrund der *Take-or-pay*-Klausel können wegen einer unvollständigen Lieferung, höherer Gewalt beim Käufer, vereinbarungswidriger Zusammensetzung des Gasgemisches oder auf Antrag des Lieferanten gesenkt werden. Der übliche Anteil von *Take-or-pay*-Leistungen in den Exportverträgen von Gazprom liegt heute bei 85-95 Prozent.

6. Flexibilität sichernde Maßnahmen

Der *Make-Up*-Mechanismus berechtigt den Käufer zur Entnahme eines Teils des bezahlten (laut *take-or-pay*), aber nicht entnommenem Erdgases in einer zukünftigen Vertragsperiode (Jahr). Regelmäßig wird ein *make-up* von 100 Prozent des *take-or-pay* festgelegt, wobei jedoch einige besondere Einschränkungen existieren.

Mit *Carry-Forward* wird eine Art umgekehrter Mechanismus des *make-up* bezeichnet. Dabei nimmt der Käufer mehr Gas als über *take-or-pay* festgelegt ist, ab; er kann dann den Überschuss für die Kompensation der *take-or-pay*-Verpflichtungen einer künftigen (nicht unbedingt der folgenden) Periode nutzen. *Carry Forward*-Option wird gewöhnlich in Anteilen vom *take-or-pay* berechnet, wobei das höchste Limit auf die Gasentnahme festgelegt wird.

Die Flexibilität des Vertrages wird insgesamt durch die Möglichkeit der täglichen Gasentnahme im Umfang von Null bis zum festgelegten Tagesmaximum (MDQ) sowie der Jahresgasentnahme von Null bis zum Jahresmaximum (ACQ) gewährleistet. Die Mindestzahlung wird hierbei durch das *take-or-pay* erhöht um die vorgesehene Tagesentnahme für die Anzahl von Tagen in der Periode bestimmt.

7. Systematisierung von Nichtlieferungen

Die Parteien der langfristigen Lieferverträge schenken den möglichen Gründen der Nichtlieferung viel Aufmerksamkeit und differenzieren sorgfältig zwischen der hieraus resultierenden Haftung und den Folgen derartiger Fälle. Eine vorsätzlich Nichtlieferung (bei Nachweis der Lieferung der vertraglich festgelegten Gasmenge an eine andere Person) hat in der Regel die Senkung des *take-or-pay*, die Deckung der vom Verbraucher erlittenen direkten und indirekten Verluste durch den Lieferanten und das Recht des Käufers zur vorzeitigen Vertragskündigung zur Folge. Die nichtvorsätzlichliche Nichtlieferung (infolge eines Unfalles oder sonstiger technischer Schäden) hat die Senkung des *take-or-pay* zur Folge und kann eine Preissenkung bei weiteren Lieferungen nach sich ziehen. Lieferausfälle wegen höherer Gewalt (Naturkatastrophen, Terrorismus, Streiks usw.) führen nur zur Senkung des *take-or-pay*.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die rechtlichen Regelungen des Erdgasexports in Russland ein komplexes Bündel von innerstaatlichen Rechtsvorschriften sowie multinationalen und bilateralen Verträgen darstellen. Dabei setzt das innerstaatliche Energierrecht, vor allem das Gasexportgesetz, einen Rahmen, der weiterer Ausführungsbestimmungen bedarf, um die Transparenz des Erdgasmarktes zu gewährleisten. In den langfristigen Lieferverträgen spielen hingegen die technischen Bedingungen eine große Rolle und sind deshalb bei Streitfällen von den Rechtsanwendern sorgfältig zu analysieren.