
KARTELLRECHTLICHE COMPLIANCE UND ÄNDERUNGEN IM KARTELL- RECHT IN RUSSLAND



**BEITEN
BURKHARDT**

Die kartellrechtliche Compliance gewinnt weltweit immer größere Bedeutung. Sie soll sicherstellen, dass die Tätigkeit eines Unternehmens den kartellrechtlichen Vorschriften der betroffenen Staaten entspricht.

Direkte gesetzliche Vorschriften dazu gibt es in Russland bisher nicht, allerdings geben staatliche Behörden zahlreiche Erläuterungen und Empfehlungen sowohl zur Einführung als auch zur Sicherstellung der effektiven Funktionsweise eines kartellrechtlichen Compliance-Systems. Diese Erläuterungen und Empfehlungen sind auch wichtig, weil sie die Möglichkeit bieten, Kartellrechtsverstöße aufzudecken und die Haftung für einzelne Kartellrechtsverstöße zu reduzieren.

ERLÄUTERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DER STAATLICHEN BEHÖRDEN ZUR KARTELLRECHTLICHEN COMPLIANCE

Staatliche Behörden, insbesondere der Föderale Antimonopoldienst Russlands (**FAS**), haben bisher u. a. folgende Erläuterungen und Empfehlungen zur kartellrechtlichen Compliance abgegeben:

- Erläuterung Nr. 5 des Präsidiums des FAS „Bewertung der Zulässigkeit der Geschäftsmethoden von Subjekten, die eine beherrschende Marktstellung innehaben“¹;
- Methodische Empfehlungen zur Einführung einer internen Kontrolle zur Einhaltung der kartellrechtlichen Vorschriften, der gesetzlichen Vorschriften über die staatliche Vergabe im Verteidigungsbereich und der gesetzlichen Vorschriften zur Regelung der Beschaffungstätigkeit²;
- Methodische Empfehlungen zur Errichtung und Organisation eines innerbehördlichen Systems der föderalen Exekutivorgane, das die Einhaltung der kartellrechtlichen Anforderungen sichert³.

Obwohl sich diese Dokumente an Unternehmen aus bestimmten Branchen oder an staatliche Behörde richten, können sie auch von privaten Unternehmen verwendet werden. So sehen die o. g. Erläuterungen und Empfehlungen beispielsweise verschiedene Maßnahmen vor, um ein effektives kartellrechtliches Compliance-System zu schaffen. Hierzu gehören:

- die Verabschiedung einer speziellen kartellrechtlichen Compliance-Richtlinie;
- die Einrichtung einer zuständigen Abteilung/die Ernennung eines Verantwortlichen für das kartellrechtliche Compliance-System;

¹ Bestätigt durch das Protokoll des Präsidiums des FAS Nr. 4 vom 24. Februar 2016.

² Bestätigt durch die Erläuterung der Regierung der Russischen Föderation Nr. 795-r vom 26. April 2017.

³ Bestätigt durch die Erläuterung der Regierung der Russischen Föderation Nr. 2258-r vom 18. Oktober 2018.

- die Abgrenzung von Verantwortungsbereichen unter den Abteilungen, Führungskräften und Angestellten im Bereich der kartellrechtlichen Compliance;
- die Schaffung eines Mechanismus zur Erkennung und Bewertung des Risikos von kartellrechtlichen Verstößen;
- die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Reduzierung dieses Risikos.

In den Erläuterungen und Empfehlungen werden Beispiele für konkrete Maßnahmen genannt. Das macht die staatliche Politik zur Einführung und Sicherung eines effektiven kartellrechtlichen Compliance-Systems verständlicher. Vorgesehen sind z. B. eine Analyse der aufgedeckten kartellrechtlichen Verstöße in den drei letzten Jahren sowie mindestens einmal jährlich die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Reduzierung des Risikos kartellrechtlicher Verstöße.

REDUZIERUNG DER HAFTUNG FÜR KARTELLRECHTLICHE VERSTÖßE

Nichtbeachtung der kartellrechtlichen Verbote kann eine Ordnungswidrigkeit oder eine Straftat darstellen und Haftung nach sich ziehen. In bestimmten Fällen⁴ kann die Haftung für den Abschluss und die Beteiligung an Kartellvereinbarungen oder an sonstigen wettbewerbswidrigen Vereinbarungen (u. a. verbotener „vertikaler“ Vereinbarungen) sowie für die Vornahme unzulässiger abgesprochener Handlungen reduziert werden.

Hierzu muss das Unternehmen sich an die Kartellbehörde wenden und den Verstoß offenlegen. Die Haftung kann bei Einhaltung folgender Bedingungen entfallen:

- Zum Offenlegungszeitpunkt lagen dem FAS noch keine entsprechenden Angaben/Dokumente zum Kartellrechtsverstoß des Unternehmens vor.
- Das Unternehmen unterlässt die Beteiligung an einer Kartellvereinbarung oder sonstigen wettbewerbswidrigen Vereinbarung bzw. die Vornahme abgesprochener Handlungen.
- Die vom Unternehmen vorgelegten Angaben/Dokumente reichen aus, um den Kartellrechtsverstoß zu belegen.

Sind alle o. g. Bedingungen erfüllt, so entfällt eine Haftung des (ersten) Unternehmens.

⁴ Anmerkung 1 zu Art. 14.32 des Gesetzbuches der Russischen Föderation über administrative Rechtsverstöße (KoAP).

Eine Reduzierung der verwaltungsrechtlichen Haftung eines Unternehmens für einen Kartellrechtsverstoß bedeutet, dass dem Unternehmen nur eine geringere Geldbuße auferlegt wird. Hierfür muss das Unternehmen die folgenden Voraussetzungen erfüllen⁵:

- Das Unternehmen erkennt den Kartellrechtsverstoß an;
- Das Unternehmen verzichtet auf die (weitere) Beteiligung an der Kartellvereinbarung oder sonstigen wettbewerbswidrigen Vereinbarung bzw. auf die (weitere) Ausführung abgesprochener Handlungen;
- Die vom Unternehmen vorgelegten Angaben/Dokumente reichen aus, um den Kartellrechtsverstoß zu belegen.

Die verwaltungsrechtliche Haftung eines Unternehmens für einen Kartellrechtsverstoß wird reduziert, wenn es alle o. g. Bedingungen erfüllt und seine Offenlegung bei der Behörde als zweite oder dritte solche Meldung verzeichnet wird.

Die Strafbarkeit einer Führungskraft für den Abschluss einer strafbaren Kartellvereinbarung entfällt, wenn sie die folgenden Voraussetzungen erfüllt:

1. Die Führungskraft meldet die Straftat als erste beteiligte Person.
2. Die Führungskraft trägt aktiv zur Offenlegung und/oder Untersuchung der Straftat bei.
3. Die Führungskraft ersetzt oder bereinigt auf andere Weise den durch die Straftat verursachten Schaden.
4. Ihre Handlungen erfüllen keinen anderen Straftatbestand.

GESETZESENTWURF ZUR KARTELLRECHTLICHEN COMPLIANCE

Am 18. April 2019 veröffentlichte der FAS eine neue Fassung eines Gesetzesentwurfs⁶, mit dem Regeln zur kartellrechtlichen Compliance auf gesetzlicher Ebene verankert werden sollen. Derzeit wird der Gesetzesentwurf in der Regierung abgestimmt und anschließend voraussichtlich dem Parlament vorgelegt.

Nach dem Gesetzesentwurf ist unter kartellrechtlicher Compliance die Gesamtheit der rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen zu verstehen, die durch die interne Richtlinie eines Unternehmens vorgesehen sind und dafür sorgen sollen, dass die kartellrechtlichen

⁵ Anmerkung 5 zu Art. 14.32 KoAP.

⁶ Entwurf des Föderalen Gesetzes „Über die Änderung des Föderalen Gesetzes „Über den Wettbewerbsschutz“ (<https://fas.gov.ru/documents/685353>).

Vorschriften eingehalten bzw. Verstöße verhindert werden. Unternehmen werden nicht zur Einführung eines kartellrechtlichen Compliance-Systems verpflichtet.

Entscheidet sich ein Unternehmen aber, ein kartellrechtliches Compliance-System einzuführen, muss es (oder die Unternehmensgruppe) gemäß dem Gesetzesentwurf eine interne Richtlinie verabschieden, die bestimmte Maßnahmen vorsieht. Dazu gehören u. a. Maßnahmen zur Bewertung des Risikos von kartellrechtlichen Verstößen des Unternehmens, zur Senkung dieses Risikos, zur Kontrolle über die Funktionsweise des kartellrechtlichen Compliance-Systems, zur Bekanntmachung der Richtlinie unter den Arbeitnehmern sowie zur Ernennung eines Compliance-Verantwortlichen. Die Liste von Maßnahmen im Gesetzesentwurf ist nicht abschließend – das Unternehmen kann sie durch eigene Maßnahmen ergänzen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird maßgeblich für die Einschätzung sein, ob das kartellrechtliche Compliance-System tatsächlich funktioniert.

Der Gesetzesentwurf gestattet Unternehmen, dem FAS Entwürfe der Dokumente zum kartellrechtlichen Compliance vorzulegen und deren Übereinstimmung mit den kartellrechtlichen Anforderungen bewerten zu lassen.

Er regelt jedoch nicht, wie der FAS oder ein Gericht das Bestehen und Funktionieren eines kartellrechtlichen Compliance-Systems im Unternehmen berücksichtigen sollen, wenn das Unternehmen letzten Endes doch gegen kartellrechtliche Anforderungen verstößt. Insbesondere ist nicht klar, ob dieser Umstand die Haftung des Unternehmens und/oder seiner Führungskräfte verringern oder sogar aufheben kann, unter anderem wenn der FAS zuvor die Entwürfe der Dokumente zum kartellrechtlichen Compliance analysiert und freigegeben hat.

Da sich der Gesetzesentwurf noch in der Erörterung befindet, können sich bei den Anforderungen an ein kartellrechtliches Compliance-System sowie bei den Auswirkungen der Einführung eines solchen Systems, auf die Haftung für Kartellrechtsverstöße noch Änderungen ergeben.

Änderungen im Kartellrecht

KARTELLRECHTLICHE ÄNDERUNGEN

Folgende kartellrechtliche Änderungen sind 2018 in Kraft getreten:

- Regeln zur verbindlichen Eintragung geplanter und ungeplanter Prüfungen durch Kartellbehörden, insbesondere Angaben zu Ergebnissen der Prüfungen, den ergriffenen Maßnahmen zur Unterbindung und/oder zur Beseitigung der Folgen festgestellter Kartellrechtsverstöße im einheitlichen Register. Dieses Register führt die Generalstaatsanwaltschaft;⁷
- Vereinheitlichung der Grundlagen für die Anfechtung der Handlungen von netzbetreibenden Organisationen sowie der zuständigen Behörden im Bereich städtebaulicher Verhältnissen⁸;
- Festlegung eines einheitlichen Verfahrens zum Neuabschluss von Verträgen über staatliches oder kommunales Vermögen;⁹
- Festlegung des Rechts der Regierung, Fälle zu bestimmen, in denen die Kartellbehörde Angaben zu eingegangenen Anträgen auf Abschluss eines Rechtsgeschäfts oder zur Vornahme anderer Handlungen, die einer vorherigen Zustimmung der Kartellbehörde bedürfen, nicht auf ihrer offiziellen Webseite veröffentlichen muss;¹⁰
- Einführung von Kriterien zur Häufigkeit der planmäßigen Prüfungen von Unternehmen wegen der Einhaltung kartellrechtlicher Vorschriften.¹¹

VORGESCHLAGENE KARTELLRECHTLICHE ÄNDERUNGEN

Der FAS arbeitet aktiv an der weiteren Entwicklung des Kartellrechts und plant, innerhalb der nächsten Jahre folgende wesentliche Gesetzesentwürfe einzubringen.

⁷ Föderales Gesetz Nr. 17-FS „Über die Änderung von Artikel 77 des Föderalen Gesetzes „Über die allgemeinen Grundsätze der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation“ und Artikel 25.1 des Föderalen Gesetzes „Über den Schutz des Wettbewerbs““ vom 19. Februar 2018.

⁸ Föderales Gesetz Nr. 259-FS „Über die Änderung von Artikel 18.1 des Föderalen Gesetzes „Über den Schutz des Wettbewerbs““ vom 29. Juli 2018.

⁹ Föderales Gesetz Nr. 572-FS „Über die Änderung von Artikel 17.1 des Föderalen Gesetzes „Über den Schutz des Wettbewerbs““ vom 27. Dezember 2018.

¹⁰ Föderales Gesetz Nr. 514-FS „Über die Änderung des Föderalen Gesetzes „Über den Wertpapiermarkt“ und von einzelnen Gesetzgebungsakten der Russischen Föderation hinsichtlich der Verbesserung der gesetzlichen Regelung der Ausgabe von Wertpapieren“ vom 27. Dezember 2018.

¹¹ Regierungsverordnung der Russischen Föderation Nr. 213 „Über die Bestätigung der Kriterien für die Zuordnung der Tätigkeit juristischer Personen und von Einzelunternehmern, die wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, zu den Risikokategorien bei der Ausführung staatlicher Kontrolle über die Einhaltung der kartellrechtlichen Vorschriften der Russischen Föderation“ vom 1. März 2018.

„DAS FÜNFTE ANTIMONOPOLPAKET“

Das wichtigste und viel diskutierte Beispiel der Gesetzgebungsarbeit des FAS ist ein Gesetzentwurf (sog. fünfte Antimonopolpaket),¹² der auf die Präzisierung der kartellrechtlichen Regelung unter den Bedingungen der digitalen Wirtschaft, die Verschärfung der Genehmigung zustimmungsbedürftiger Rechtsgeschäfte sowie weitere Änderungen der kartellrechtlichen Vorschriften ausgerichtet ist.

Im Entwurf ist insbesondere geplant, die Regulierung digitaler Märkte zu verschärfen: Es sollen die Begriffe „digitale Plattform“ und „Netzwerkeffekte“ definiert sowie u. a. Regeln zur Feststellung der beherrschenden Stellung eines Wirtschaftssubjekts eingeführt werden, das eine digitale Plattform betreibt.

Für Rechtsgeschäfte und andere Handlungen, die eine vorherige Zustimmung der Kartellbehörde erfordern, sieht der Gesetzentwurf die Verlängerung der Höchstfristen zur Prüfung der entsprechenden Anträge durch die Kartellbehörde (insbesondere bei grenzüberschreitenden Rechtsgeschäften) sowie die Einführung der Institution einer „bevollmächtigten Person“ zur Überwachung der Umsetzung der Anordnungen des FAS vor.

Einer der wichtigsten und umstrittensten Vorschläge des Gesetzentwurfs ist die Übertragung von Befugnissen an den FAS, Unternehmen zu verpflichten, Zwangslizenzen für geistiges Eigentum zu erteilen. Der FAS soll zudem ermächtigt werden, bei Gericht ein Verbot des Verkehrs von Waren in der Russischen Föderation zu beantragen, wenn ein Unternehmen Anordnungen der Kartellbehörde im Rahmen einer bedingten Genehmigung dieser Rechtsgeschäfte und Handlungen nicht erfüllt hat.

TÄTIGKEIT VON SUBJEKTEN NATÜRLICHER MONOPOLE

Ein wichtiger Vorschlag des FAS ist ein Entwurf zur Änderung der geltenden Regelung der Tätigkeit von Subjekten natürlicher Monopole.¹³ Derzeit üben diese ihre Tätigkeit gemäß einem veraltetem Sondergesetz über natürliche Monopole¹⁴ aus, das vor mehr als 20 Jahren im Umfeld völlig anderer wirtschaftlicher Bedingungen in Russland in Kraft getreten ist.

Danach sollen das Sondergesetz aufgehoben und die meisten seiner Bestimmungen ins Wettbewerbsgesetz übernommen werden. Die Regulierung der Tätigkeit von Subjekten auf Wettbewerbsmärkten sowie von Subjekten natürlicher Monopole würde den gleichen Grundlagen unterliegen.

¹² Entwurf des Föderalen Gesetzes „Über die Änderung des Föderalen Gesetzes „Über den Wettbewerbsschutz“ und von anderen Gesetzgebungsakten der Russischen Föderation“ (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=79428>).

¹³ Entwurf des Föderalen Gesetzes „Über die Änderung des Föderalen Gesetzes „Über den Schutz des Wettbewerbs“ und von anderen Gesetzgebungsakten der Russischen Föderation sowie über die Erklärung des Föderalen Gesetzes „Über natürliche Monopole“ für kraftlos“ (<http://regulation.gov.ru/Projects/List#npa=81192>).

¹⁴ Föderales Gesetz Nr. 147-FS „Über natürliche Monopole“ vom 17. August 1995.

Wichtig ist die vom FAS vorgeschlagene Änderung des Verfahrens zur Festlegung, welche Unternehmen Subjekte natürlicher Monopols sind. Dazu soll ein Qualifikationsmerkmal dienen, wie die Nutzung von Netzaktiva, also technisch verbundener linearer Infrastruktur und der wirtschaftlichen Nutzung, für Zwecke der Herstellung und den Verkauf von Waren.

EINHEITSGESETZ ÜBER TARIFREGELUNG

Auf Vorschlag des FAS muss die geltende Tarifregelung auch qualitativ geändert werden. Derzeit basiert die Tarifregelung auf einer Vielfalt von Gesetzen und anderen normativen Rechtsakten in verschiedenen Bereichen. Diese Gesetze sehen verschiedene Ziele, Grundsätze, Ansätze und Verfahren zur Tarifregelung vor.

Wird der Gesetzentwurf verabschiedet, bildet er das erste einheitliche systemrelevante Dokument zur Regulierung der Verhältnisse im Bereich der staatlichen Preisregelung (Tarifregelung). Dieser Entwurf würde etwa 20 verschiedene Wirtschaftsbereiche (u. a. Eisenbahnverkehr, Wasserversorgung, Erdöltransport) betreffen.

VERSTÄRKUNG DER STAATLICHEN KONTROLLE ÜBER AUSLÄNDISCHE INVESTITIONEN

Die Entwürfe¹⁶ sehen vor, das Sonderverfahren zur Regelung ausländischer Investitionen in Kapitalgesellschaften, die für die Sicherstellung der Verteidigung des Landes und der Staatssicherheit von strategischer Bedeutung sind, auf juristische Personen auszudehnen, die keine Kapitalgesellschaften sind, aber strategische Tätigkeiten ausüben, insbesondere auf nicht gewinnorientiert tätige Organisationen. Derzeit werden nur ausländische Investitionen in Kapitalgesellschaften erfasst. Ebenso soll der Abschluss von Konzessionsvereinbarungen durch ausländische Investoren erfasst sein, durch die Vermögen geschaffen und/oder rekonstruiert werden soll, das für die Ausübung strategischer Tätigkeiten bestimmt ist.

¹⁵ Entwurf des Föderalen Gesetzes „Über die Grundlagen der staatlichen Preisregelung (Tarifregelung)“ (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=79443>).

¹⁶ Entwurf des Föderalen Gesetzes „Über die Änderung von einzelnen Gesetzgebungsakten der Russischen Föderation zur Verbesserung der Kontrolle über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften über ausländische Investitionen in der Russischen Föderation“ (<http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=83472>) sowie Entwurf des Föderalen Gesetzes „Über die Änderung des Gesetzbuches über administrative Rechtsverstöße der Russischen Föderation“ (<http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=83477>).

ANDERE ENTWÜRFE KARTELLRECHTLICHER ÄNDERUNGEN

Neben den o. g. Änderungen sind folgende weitere Entwürfe zum Kartellrecht zu beachten:

- Bei Nichterfüllung eines Beschlusses oder einer Anordnung der Kartellbehörde sollte eine neue Form administrativer Strafen eingeführt werden, z. B. die Zugangsbeschränkung zu Informationssystemen und/oder Programmen für EDV-Anlagen;¹⁷
- Regeln zur Häufigkeit von geplanten Prüfungen durch Kartellbehörden sowie zur Pflicht der Kartellbehörden, bei geplanten Prüfungen Prüfungslisten zu verwenden;¹⁸
- Einführung eines Genehmigungsverfahrens zur Errichtung staatlicher und kommunaler Einheitsunternehmen und zur Änderung ihrer Tätigkeiten.¹⁹

¹⁷ Entwurf des Föderalen Gesetzes „Über die Änderung des Gesetzbuches über administrative Rechtsverstöße der Russischen Föderation“ (<https://regulation.gov.ru/projects#npa=85113>).

¹⁸ Entwurf des Föderalen Gesetzes „Über die Änderung von Artikel 25.1 des Föderalen Gesetzes „Über den Wettbewerbsschutz““ (<http://regulation.gov.ru/Projects#npa=77690>).

¹⁹ Gesetzentwurf Nr. 554026-7 „Über die Änderung von einzelnen Gesetzgebungsakten der Russischen Föderation (hinsichtlich des Verbots der Errichtung und Ausübung der Tätigkeit von Einheitsunternehmen)“.

Autoren



Falk Tischendorf

Rechtsanwalt | Partner
Standortleiter Moskau
BEITEN BURKHARDT Moskau
Tel.: +7 495 2329635
Falk.Tischendorf@bblaw.com



Vasily Ermolin

Rechtsanwalt | Partner
BEITEN BURKHARDT Moskau
Tel.: +7 495 2329635
Vasily.Ermolin@bblaw.com



Alexey Kuzmishin

Diplom-Jurist | LL.M.
Partner
BEITEN BURKHARDT Moskau
Tel.: +7 495 2329635
Alexey.Kuzmishin@bblaw.com



BEIJING | BERLIN | BRÜSSEL | DÜSSELDORF | FRANKFURT AM MAIN
HAMBURG | MOSKAU | MÜNCHEN | ST. PETERSBURG

WWW.BEITENBURKHARDT.COM

07/2019