



Vereinigung für deutsch-russisches Wirtschaftsrecht e.V.

Mitteilungen

Nr. 25-26

(Jg. 16/2005)

**Recht und Praxis
der deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen**

April 2005

VEREINIGUNG FÜR DEUTSCH-RUSSISCHES
WIRTSCHAFTSRECHT E.V.

Moorweidenstr. 7
20148 Hamburg
Tel.: (040) 389 99 30
Fax: (040) 42838 3250

E-Mail: info@vdrw.de
www.vdrw.de

V O R W O R T

Yukos und die Folgen

Wer sich um die Entwicklung rechtsstaatlicher Verhältnisse in Russlands sorgt, kommt nicht umhin, sich kritisch mit der Zerschlagung des Yukos-Konzerns zu befassen. Dass es bei Yukos um alles andere als um die Nachforderung von Steuerzahlungen geht, war von Anfang an sonnenklar. Am Ende steht eine völlige Neuordnung der russischen Öl- und Gaswirtschaft.

Verlierer sind nicht nur Menatep, Tausende von Yukos-Aktionären sowie Michail Chodorkovski und die anderen vor Gericht stehenden Manager von Yukos. Letztere sind einerseits Opfer, andererseits aber sicherlich auch keine Saubermänner, zumindest nicht nach westlichen Standards. Verlierer sind die Rechtsstaatlichkeit in Russland im Allgemeinen und das Vertrauen in ein funktionierendes, sachkundiges, objektives und unabhängiges Gerichtswesen im Besonderen. Auch die anwaltliche Vertretung des Yukos-Konzerns und die der Angeklagten im Yukos-Strafverfahren ist von schwersten staatlichen Repressionen betroffen, wovon eine Resolution der Moskauer Anwaltskammer in nicht zu überbietender Deutlichkeit zeugt. Auch der gerade jüngst ins Internet eingestellte Bericht von Sabine Leutheusser-Schnarrenberger an den Europarat belegt dies in detaillierter Weise.

Investoren aus dem Ausland, für Russlands wirtschaftliche Entwicklung dringend gesucht, sind von den hohen Wachstumsraten und großen Marktchancen angezogen. Erfahrungen, wie sie sich im Yukos-Verfahren manifestieren, fordern diesen ausländischen Kapitalgebern allerdings sehr schwierige Entscheidung ab.

Zwei Veranstaltungen der Vereinigung für deutsch-russisches Wirtschaftsrecht e.V., ein Diskussionsforum zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Russland und ein Seminar zum Recht der Bodenschätze, standen zwangsläufig unter dem Eindruck aktueller Entwicklungen des Yukos-Falles. Das vorliegende Heft der Mitteilungen dokumentiert diese Veranstaltungen. Sie waren politischer als frühere Veranstaltungen und boten ein Forum stürmischer und kontroverser Debatten, besonders zur Frage der zukünftigen rechtlichen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Ausbeutung von Rohstoffen. Wiederherstellung staatlicher, zentraler Macht über die Rohstoffvorkommen von nationaler Bedeutung und deren Ausbeutung lautet die aktuelle Devise. Staatliche Lizenzvergabe und de facto Abschaffung privatrechtlicher Production

Sharing Agreements sind die vordergründig sichtbaren Entwicklungen. Dahinter wird aber bereits eine neue Debatte erkennbar, deren Auswirkungen vielleicht noch wesentlich bedeutsamer für Russland und seine zukünftige demokratische und rechtsstaatliche Struktur sein könnte: Eine neue Föderalismusdebatte hat vehement begonnen. Und auch hier stehen die Zeichen eindeutig auf Stärkung der Zentrale und weiteren Machtverlust der Regionen.

Yukos und die Folgen: Russland hat Schaden genommen.

Hamburg, im April 2005

Karin Holloch Dr. Hans Janus Prof. Dr. Otto Luchterhandt

Florian Roloff Prof. Dr. Ehrenfried Stelzer

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|--|-------|
| Vorwort: Yukos und die Folgen | 1 |
| Inhaltsverzeichnis | 3 |
| Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Russland 1: Rechtsstaatlichkeit Prof. Dr. Otto Luchterhandt | 4 |
| Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Russland 2: Alle Macht dem Volksführer - der russische Weg in die Fassadendemokratie Michael Thumann | 10 |
| Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Russland 3: Investorenvertrauen Dr. Hans Janus | 14 |
| Kodifizierungsprobleme der russischen Berggesetzgebung Prof. Grigori Bystrov | 23 |
| Bodenschätze und ihre wirtschaftliche Ausbeutung in Russland - Machtkampf im Innern oder Investitionssicherheit nach außen? Prof. Dr. Oesten Baller | 42 |
| Tagungsbericht: Bodenschätze und ihre wirtschaftliche Ausbeutung in der Russischen Föderation Dr. Hans Janus | 52 |
| Rechtsprechung: Die Stellung der Rechtsanwälte in Wirtschaftsgerichtsver- fahren. Zugleich Besprechung der Entscheidung des russischen Verfassungs- gerichtshofes vom 16.07.2004 Reiner Wedde | 55 |
| Impressionen der „orangenen Revolution“ - Ein Plädoyer für die Ukraine Karin Holloch | 61 |
| Rezension 1: Christian Schaich: Exekutive Normsetzung in der Russischen Föderation Prof. Dr. Otto Luchterhandt | 65 |
| Rezension 2: Hiroshi Oda: Russian Commercial Law Dr. Hans Janus | 68 |
| Rezension 3: Ognian N. Hishow: Von der Sowjet- in die Weltwirtschaft Dr. Hans Janus | 73 |
| Die Präsidialdemokratie als Auslaufmodell? - Neue Überlegungen zu Ver- fassungsänderungen in der Russischen Föderation Wolfgang Göckeritz | 77 |
| Übersicht: Wirtschaftsgesetzgebung der Russischen Föderation September 2004 - März 2005 Wolfgang Göckeritz | 79 |

Vortrag Nr. 1 der VDRW-Tagung am 16.09.2004

Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Russland 1:

Rechtsstaatlichkeit

Prof. Dr. Otto Luchterhandt

Der Petersburger Dialog, der diesmal in Hamburg stattfand, hatte ein gewisses Problem. Er war überschattet durch - völlig verständlich - die Ereignisse von Beslan und die Absage Putins, nach Hamburg zu Regierungsverhandlungen zu kommen. Und dann natürlich auch die Schröders. Das hat dazu geführt, dass sich die Öffentlichkeit nach meiner Einschätzung und nach Sichtung der überregionalen Presse herzlich wenig für den "Dialog" interessiert hat. Das finde ich paradox und im Grunde genommen auch sehr, sehr schade und im übrigen widersprüchlich. Dies deswegen, weil der Petersburger Dialog nicht eine Arabeske und eine Girlande zu den deutsch-russischen Regierungsverhandlungen sein soll und sollte, was er allerdings bisher de facto war, sondern ein Dialog zwischen den Zivilgesellschaftsvertretern Deutschlands und Russlands. Er wurde von Putin und Schröder im Jahre 2000 ja gerade angeschoben mit dem erklärten Ziel, auf einer nichtstaatlichen, breiten gesellschaftlichen Ebene zu Kontakten zu kommen, diese zu generieren und zu vertiefen.

Erstens: Zivilgesellschaft

Es ist uns allen klar, dass in Sachen Zivilgesellschaft zwischen Russland und Deutschland eine massive Asymmetrie besteht. Das ist auch bei den verschiedenen "Dialogen" bisher – ich habe in Weimar vor zwei Jahren teilgenommen und auch vor einem Jahr in St. Petersburg – in der Zusammensetzung deutlich geworden. Ich habe keinen Überblick, wie das in diesem Jahr in den einzelnen Arbeitssektionen war, aber es ist natürlich nach wie vor ein Strukturproblem, und es kann auch gar nicht anders sein. In Russland, so wird von scharfen Kritikern insbesondere der aktuellen Entwicklungen der letzten Jahre unter Putin gesagt, gibt es schlechthin keine Zivilgesellschaften. Im Gegenteil, die Pflänzchen der Zivilgesellschaft, die unter der Perestroika hochgewachsen waren und zum Teil eine gewisse Stärke erlangt hatten, sind seit 2000 unter Putin geschwächt und zum Teil systematisch plattgemacht, oder, um im Bild zu bleiben, wieder ausgerissen worden.

Das Deutsch-Russische Forum, das 1993 gegründet wurde und dessen Vizepräsident ich bin, ist eine Einrichtung, die erklärtermaßen, genau wie der Petersburger Dialog, dem Ziel dient, die nichtstaatlichen Kontakte zwischen Deutschland und Russland insbesondere auch in den Regionen zu verstärken und auf der Ebene der

Kommunen. Wir waren uns völlig darüber im Klaren, als es 1993 geschaffen wurde, dass wir vor einer sehr langen Strecke, vor einem sehr langen Weg stehen würden und dass hier mit Rückschlägen zu rechnen ist. Allerdings haben wir uns das nicht so vorgestellt, wie es dann gekommen ist. Wir haben gedacht, die Perestroika, die Glasnost-Politik, der Schub, der sogar das Imperium der UdSSR zum Einsturz gebracht hat, würde weit in die 90er Jahre hinaus in Russland die Elemente, die Kräfte der Zivilgesellschaft so sehr mobilisieren, dass Russland substantiell hier noch wesentlich weiter voranschreiten würde. Und zunächst sah es auch so aus:

Das Zentrum war politisch schwach, die Regionen erstarkten; das haben allerdings viele kritisch gesehen. Stichwort: Zerfall Russlands oder Gefahr des Zerfalls. Auf der anderen Seite ist enorm viel an Phantasie, an regionaler Kraft, an Selbständigkeit und Selbständigkeitswillen dort zutage getreten und hat die Lösung der Probleme voran gebracht. Die Parteienentwicklung war insgesamt in den 90er Jahren nicht so schwach, sondern im Gegenteil vielfältig und gab auch hier zu manchen Hoffnungen Anlass.

Die Wirtschaftsstrukturen waren problematisch, das Entstehen der Oligarchen – und dazu werde ich gleich noch ein paar Bemerkungen machen – ambivalent. Aber immerhin, auch hier erschienen Akteure im nichtstaatlichen Bereich, die - Stichwort Yukos & Chodorkovskij - das erklärte Ziel hatten, gewissermaßen in der globalen, nichtstaatlichen, zivilgesellschaftlichen Perspektive auch in der Wirtschaft zu unabhängigen autonomen Akteuren zu kommen und hier die Basis – ich interpretiere das jetzt 'mal politologisch - einer gewissen Gegenmacht zu schaffen.

Die Entwicklung ab dem Jahr 2000 mit dem Amtsantritt Putins ist in mancher Hinsicht widersprüchlich. Verbal werden der zivilgesellschaftliche Dialog und die Förderung der Zivilgesellschaft wie ein politisches Programm auf die Tagesordnung gesetzt, und seitdem haben wir diese "Tagesordnung" alle Jahre wieder. Real, das sagte ich bereits und wir wissen es alle, findet das Gegenteil statt. Ganz viele Einschränkungen, die Demokratie wird zurückgefahren, eindeutig wird der Föderalismus allmählich zu einer Fassade, obwohl man da über Feinheiten allerdings noch reden könnte.

Aber was die Zivilgesellschaft und auch die Rechtsstaatlichkeit anbelangt, ist das Bild ambivalent bzw. bunter als man es auf den ersten Blick zu meinen denkt. Und zwar deswegen, weil im Blick auf Zivilgesellschaft unter Putin immerhin eine ganz entscheidende, ja geradezu eine strategische Reform gelungen ist, nämlich die Privatisierung im Bereich des Bodenrechts, des Bodenverkehrs. Die Bodengesetzgebung ist eine für Russland vor seinem in dieser Hinsicht besonders prekären historischen Hintergrund überhaupt nicht zu überschätzende Reformmaßnahme zur

Schaffung der materiell-rechtlichen Grundlage einer funktionsfähigen Zivilgesellschaft.

Zweitens: Rechtsstaatlichkeit, ein Thema, mit dem ich mich gleich etwas intensiver beschäftigen werde, namentlich die Strafprozessordnung vom Dezember 2001, in Kraft getreten am 1. Juli 2002. Sicherlich in mancher Hinsicht verbesserungsfähig und verbesserungsbedürftig, aber insgesamt ein großer Wurf, eine wirkliche liberale rechtsstaatliche Reform in einem klassischen Bereich vor dem Hintergrund der ersten rechtsstaatlichen Strafprozessrechtsreform im Russland in den 60er Jahren des Neunzehnten Jahrhunderts, der Rechtsstaatsentwicklung und gleichzeitig der Grundrechtsentwicklung. Wir wissen ja alle, die Waffengleichheit im Prozess ist ein wesentlicher Teil der rechtsstaatlichen Ausstattung eines Staates, eines gewaltenteiligen Verfassungssystems.

In diesem Punkt ist allerdings weder die zivilgesellschaftliche noch die demokratische noch die wirtschaftliche noch die rechtsstaatliche Ambivalenz des Yukos-Falls zu übersehen. Der Yukos-Komplex ist geradezu exemplarisch für die heutige Situation, in der Russland sich befindet und speziell die Administration Putin inklusive der Unklarheiten, Widersprüche, der taktischen Finessen und des Improvisierens und der sehr zweifelhaften sonstigen Elemente, Stichwort Insider-Gewinnmitnahmen, die hier am Horizont und nicht nur am Horizont erkennbar sind. Im Yukos-Komplex muss man mehrere Dimensionen unterscheiden. Ich unterscheide erstens den Angriff auf das Unternehmen, das Manövrieren von Yukos in den Bankrott, und zweitens den Angriff bzw. den Prozess gegen die Yukos-Manager, vor allem gegen das Symbol Chodorkovskij. Im Blick auf die Putin-Administration und unser Thema kann man auch unterscheiden zwischen politischem, rechtsstaatlichem und ökonomischem Vertrauen, das sind die drei Grundbegriffe unserer Diskussion heute unter dem Titel „Verhältnis von Staat und Wirtschaft“. Also, in diesen drei Richtungen gehe ich vor.

In politischer Hinsicht lässt der Yukos-Komplex zwei Stoßrichtungen erkennen. Erstens: Allgemein politisch, d.h. innen- und machtpolitisch, die Ausschaltung eines Oligarchen, der nicht nur reich ist und seinen Reichtum mitsamt den verschiedenen damit verbundenen Möglichkeiten genießen und entfalten, sondern der auch selbst politisch mitgestalten will. Die zweite Dimension ist die sicherheits-, energie- und wirtschaftspolitische Dimension, die Rückgewinnung der - etwas altertümlich im Jargon der Zwanziger Jahre formuliert - Neuen Ökonomischen Politik unter Lenin, die "Rückgewinnung der Kommandohöhen" im Bereich eines Schlüsselsegments der Wirtschaft, nämlich der Energieressourcen und damit verbunden natürlich der fiskalischen Interessen des Staates, der Haushaltsinteressen und letztlich auch der militä-

rischen Interessen. Eine ganz kurze Bemerkung hierzu: Es gibt Kräfte, die versucht haben und vielleicht auch heute noch versuchen, im Bereich der reaktionären Sicherheitskräfte ebenso wie der politischen "patriotischen" Kräfte, namentlich der sogenannten Siloviki, repräsentiert durch einen gewissen Hinterbänkler-Abgeordneten namens Judin, den Yukos-Fall zu einer Generalabrechnung mit der Privatisierung und den Oligarchen wie Abramovič und anderen auszunutzen. Dieses ist gestoppt worden. Zunächst sah es allerdings so aus, als könnte es eine solche Entwicklung, eine Art Kettenreaktion geben. Dies ist anscheinend nicht der Fall, jedenfalls vorläufig nicht und deswegen würde ich hier auch sehr vorsichtig sein. Anscheinend ist die jetzige zentristische Fraktion als welche ich Putin und seine Entourage, die Administration des Präsidenten, wahrnehme, auch ökonomisch nicht daran interessiert, die "Tagesordnung" der 90er Jahre wieder aufzurollen.

In Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit ist das Vorgehen gegen die Yukos-Spitzengruppe, die Anteilseigner von Menatep, mit schwersten Verletzungen insbesondere der Strafprozessordnung, die ich bereits erwähnte, verbunden. Diese Verletzungen bedeuten ganz unmittelbare Rechtsstaatsdefizite, aber da ist für mich auch noch eine mittelbare Folge, nämlich für das Vertrauen der Investoren in die Wirtschaft. Hier sehe ich sehr schwer wiegende Konsequenzen - darüber wird man gerade in diesem Kreis noch reden müssen -, aber ich glaube, dass man hier auch einen Unterschied feststellen muss zwischen denjenigen, die das Big Business in Deutschland repräsentieren und denjenigen, die sozusagen die Feld-, Wald- und Wieseninvestoren sind, Stichwort Klein- und Mittelunternehmen. Die sehen manches doch mit ganz anderen Augen und vor allen Dingen auf der Grundlage und vor dem Hintergrund ganz anderer Erfahrungen als die Großunternehmen.

Zur rechtsstaatlichen Seite, auf die ich mich hier auch deswegen konzentrieren will, weil ich Jurist bin und weil ich als Staatsrechtler und Öffentlichrechtler da naturgemäß meinen Schwerpunkt habe, möchte ich ein paar weitere Bemerkungen machen - natürlich auch im Blick auf die Rahmenbedingungen der Wirtschaftstätigkeit. Es ist traurig, aber wahr: Es besteht kein Verlass auf die Anwendung der Bestimmungen, auch nicht des neuen Rechts, eines so fortschrittlichen Gesetzes wie die Strafprozessordnung. Der Yukos-Komplex hat gezeigt - und das pfeifen die Spatzen von den Dächern, und jeder, der die russische Zeitungen liest und die Zeitläufe verfolgt weiß das -, dass die Justizorgane, und das meine ich jetzt im weiteren Sinne, inklusive der so genannten Rechtsschutzorgane, rücksichtslos von der Politik instrumentalisiert werden, von der Exekutive, präziser von der Präsidialexekutive, um bestimmte politisch erwünschte, vorgegebene Ziele durchzusetzen. Dieses war typisch für die

sowjetische Rechtsordnung: Die Instrumentalisierung des Rechts, der Instrumentalcharakter des Rechts und die Instrumentalisierung der Rechtsanwendung ist geradezu ein Charakteristikum der sowjetischen Rechtsordnung, des sowjetischen Rechtsnihilismus gewesen, der Degradierung des Rechts zu einer Prostituierten der Macht. Dieses Rangverhältnis ist mit der russischen Verfassung von 1993 prinzipiell in Frage gestellt, ja umgekehrt worden. Recht soll Macht den Rahmen und die Ziele vorgeben, auch international. Artikel 15 Abs. 4 der Russischen Verfassung, eine unwahrscheinlich fortschrittliche Bestimmung, legt fest, dass das Internationale Recht, auch das der Verträge, dem innerstaatlichen Recht, sogar dem Verfassungsrecht Russlands, vorgeht. So offen hat man das in vielen westlichen Verfassungen nicht. Recht vor Macht! Aber was hier in der Realität läuft, das ist nicht die Diktatur des Rechts, sondern die Diktatur der Diktatoren. Jedenfalls nicht die Diktatur des Gesetzes, wie Putin das seinerzeit 'mal verkündet hat. Das ist genau das Gegenteil von dem, was mit der ja noch geltenden Verfassung von 1993 im Prinzip intendiert und beabsichtigt ist.

Ich will zur Yukos-Affäre nur zusammenfassend ein paar charakteristische Phänomene herausstellen, die das konkretisieren, was ich hier eben ganz allgemein formuliert habe.

Ich möchte meine Bemerkungen in sechs Punkten zusammenfassen. Die Auswertung ist nicht sonderlich originell, ich bitte um Nachsicht, wenn ich das jetzt hier Ihnen so vortrage und Sie sehen sollten, dass Sie das alles schon kennen. Folgendes macht der Yukos-Komplex bis zum Überdruß deutlich:

1. Laufende, nicht selten offene, ja zynische Verletzungen wichtiger Verfahrensbestimmungen, i.d.R. Rechte der Verdächtigen, der Beschuldigten im Prozess und insbesondere auch der Anwälte und Anwältinnen.
2. Ignorierung von Tatsachen, von Dokumenten, wichtigen Zeugen, die Ignorierung von Beweismitteln. Mit anderen Worten, krasse Willkür, Beliebigkeit, zynische Demonstration der platten Macht.
3. Die massive Ignorierung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wie die Juristen das nennen, d.h. die sofortige Anwendung der härtesten Repressionsmaßnahmen, obwohl mildere, weniger einschneidende anzuwenden wären und der Gesetzgeber der neuen Strafprozessordnung das ausdrücklich auch den Justizorganen nahe legt. Das gilt insbesondere für die Anwendung der Haftbestimmungen.

4. Die permanente Ignorierung der Unschuldsvermutung bis hin zu den Formen der Untersuchungshaft, die ja vielleicht nicht bei Chodorkovskij, sicherlich nicht bei Chodorkovskij, wohl aber bei vielen anderen auf Folter, wie Sie wissen, hinauslaufen. Man muss nicht solche schrecklichen Bücher gelesen haben, wie das von Anatolij Pristavkin, „Ich flehe um Hinrichtung“ in deutscher Übersetzung, um das zu wissen.
5. Die selektive Rechtsanwendung, aus der Sowjetzeit wohl bekannt, und die Wahl derjenigen Auslegung einer Gesetzesvorschrift, wenn man denn überhaupt auslegt, die für den Beschuldigten am ungünstigsten ist.
6. Die einseitige Parteinahme für die Anklage, also die Staatsanwaltschaft, die sogenannten Untersuchungsorgane und die Rechtsschutzorgane durch das Gericht zu Lasten der Verteidigung.

Diese Merkmale, Phänomene ziehen sich wie ein roter Faden durch alle Teilaspekte bzw. Einzelverfahren dieses Yukos-Komplexes, denn es ist ja nicht nur der Chodorkovskij-Fall, sondern es sind etwa sieben oder acht Fälle, die geschlossene Mannschaft der Menatep-Anteilseigner, die hier auf der Anklagebank sitzt, in presentia und in absentia bis hin zu denjenigen, die als Anwälte in diese Verhältnisse mit reingezogen sind oder auch nahestehende Angehörige, Familien sowie gewisse Institutionen wie etwa die Universität RGGU, die von Nevzlin finanziert wurde, oder die Partei "JABLOKO", Kollateralschäden sozusagen.

Meine Damen und Herren, mit diesen paar Bemerkungen möchte ich es bewenden lassen und meinem Kollegen, Herrn Thumann, das Wort überlassen.

Vortrag Nr. 2 der VDRW-Tagung am 16.09.2004

Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Russland 2: Alle Macht dem Volksführer – der russische Weg in die Fassadendemokratie

von Michael Thumann¹

Als im Jahre 2000 der Moskauer Fernsehturm brannte, wollte die Hausmeisterei den Strom abstellen, damit der Turm nicht ausbrannte. Das war eine gute Idee, die nur nicht ganz einfach umzusetzen war. Strom im Fernsehturm ist eine präsidentiale Angelegenheit. Landesweite Fernsehsender sind der Transmissionsriemen ins Volk. Nur Putin kann darüber entscheiden. Die Informationen flossen von unten nach oben: der Feuerwehrmann sagte es dem Fernseh-Direktor, der Fernseh-Direktor der Stromgesellschaft, die Stromgesellschaft der Kremlverwaltung, die Kremlverwaltung dem Kabinettschef und der Kabinettschef suchte Putin. Er fand ihn nach einer kleinen Weile. Putin gab sofort Befehl den Strom abzuschalten. Innerhalb weniger Minuten war der Strom abgeschaltet. Aber der Turm war ausgebrannt.

In den letzten Jahren des 20. Jahrhunderts, unter Präsident Jelzin, galt Russland als ein schwaches, zerrissenes Land. Heute, unter Präsident Putin, gilt es als ein wieder erstarktes, ein stabilisiertes Land. Ich halte diese bis zum Abwinken verbreitete Weisheit für falsch. Ich glaube, dass Russland unter Putin wesentlich weniger belastbar, im Fundament poröser und vor allem erheblich unsicherer für seine Bürger geworden ist als in der späten Jelzinphase.

Diese Entwicklung liegt in der Entwicklung Russlands von einer halbdemokratischen Wahlmonarchie unter Jelzin in eine autoritäre Fassadendemokratie unter Putin. Der russische Präsident hat im September 2004 den Anschlag russisch-kaukasischer Terroristen auf eine Schule in Beslan benutzt, um das russische System weiter zu zentralisieren. Um den „Antiterrorkampf“ zu verschärfen, schlägt er auf Säulen des russischen politischen Systems ein, die er ohnehin schon nachhaltig geschwächt hat: auf das Parlament und auf die Provinzen, auf unabhängige Abgeordnete im Parlament und die vom Volk gewählten Gouverneure. Beide Gruppen soll es künftig nicht mehr

¹ Michael Thumann ist Redakteur und Koordinator Außenpolitik bei der Wochenzeitung DIE ZEIT.

geben. Putins Reformen destabilisieren Russland, das zeigt sich im Vergleich zu seinem Vorgänger.

Boris Jelzin hat sich in den Jahren 1991 bis Ende 1993 ein politisches System auf den Leib geschneidert, in dem der Präsident eine überragende Stellung einnahm. Die Minister waren ihm und nicht dem Parlament verantwortlich, er entließ fortlaufend Regierungen und konnte jederzeit eine neue einsetzen. Die Duma hat spätestens im dritten Wahlgang alle Regierungen Jelzins abgesegnet, weil der Präsident das Parlament sonst aufgelöst hätte. Doch hatte das System Jelzin seine demokratieähnlichen *checks and balances*. Es gab ein Parlament, das von der nationalkommunistischen Opposition, von der KPRF und den Agrariern, beherrscht wurde. Es gab eine bunte Medien-Landschaft, die zwar beherrscht war von Finanzmagnaten, doch weil diese miteinander konkurrierten, entstand ein ganz eigener medialer Pluralismus. Das System Jelzin war in der Verquickung von staatlichen und Geschäftsinteressen hochkorrupt, es erwies sich als ineffektiv für die Reform der Wirtschaft – es war jedoch als politisches System in der Krise erstaunlich belastbar.

Warum? Russland ging 1998 durch die schwerste Finanzkrise seit dem Zusammenbruch der UdSSR. Es gewärtigte die niedrigsten Ölpreise seit der Ölkrise 1974, aufgetürmte Schuldanleihen des Staates, einen zusammengebrochenen Rubel, kollabierende Banken, eine über Nacht verarmte Mittelschicht. Diese Katastrophen konnte das politische System absorbieren, ohne auch nur durch einen Volksaufstand herausgefordert zu werden. Warum? Es gab genügend Ventile: Die Medien ließen den Volkszorn heraus, Iwan Normalverbraucher hörte sich selbst im Fernsehen, wer Lügen vermutete, nannte es im Fernsehen Lüge vor den Ohren des ganzen Landes. Es gab Politiker, die Jelzin kritisierten, eine offene Diskussion, pluralistische, wenn auch nicht objektive Medien, die den Staat vor Angriffen durch das Volk schützten, weil sie ihn offen kritisierten und den Zorn absorbierten.

Putin verfügt über solche Mechanismen nicht mehr. Sein Parlament verdient den Namen nicht. Es ist eine Versammlung bezahlter Claqueure, in dem die oppositionellen Kommunisten und einige unabhängige Abgeordnete eine politisch irrelevante Schmutzdecke belegen. Nach dem Willen der Polittechnologen um Putin wurde die Zahl der Parteien im Parlament begrenzt. Kommunisten, ein paar versprengte Liberale, die Linkspatrioten der Rodina-Partei und in der Mitte die Partei der Macht –

„Einheit“. Eine Alternative zu Putin fehlt, damit aber auch jegliche nachprüfbare Legitimation des Präsidenten.

Die Medienlandschaft ist in einem dreijährigen Feldzug gegen unabhängige Fernsehstationen einplaniert worden. Alle landesweiten Sender sind in staatlicher Hand oder unter Staatskontrolle. Es gibt keine kritischen Sendungen mehr über die Regierung. Die Glasnost, die unter Gorbatschow begründet wurde, ist einkassiert worden. Kleine Zeitungen kritisieren zwar weiter harsch die Regierung, die frustrierten Liberalen der Glasnost-Ära dürfen dort sagen, was sie denken. Doch sie erreichen nur noch Ihresgleichen. Oppositionelle schreiben für Oppositionelle und drehen sich im Kreis, während der Staat und die angeschlossenen Großkonzerne allein voran marschieren. Der Staat formt sich seine Kritiker und den Spiegel der Gesellschaft. Die Vierte Gewalt in Russland ist entmachtet, sie verkümmert mit ihrer begrenzten und wohlkontrollierten Vielfalt zur Dekoration. Da aber die Medien als Verstärker und Seismograph der Strömungen im Volk ausfallen, sind Putin und der Herrschaftsapparat verunsichert. Der Inlandsgeheimdienst hat die Zahl seiner Agenten deutlich erhöht, um überhaupt zu verfolgen, was der Bürger, der sich nicht mehr artikulieren kann, so denkt und fühlt. Der Staat muss nichts mehr fürchten als eine Legitimationskrise wie 1998. Da ihm die Instrumente fehlen aufzuzeichnen, was das Volk will, kann sich eine Wirtschaftskrise schnell zur Staatskrise ausweiten.

Der Föderalismus:

Russland ist ein Land mit – je nach Zählung – zwischen 75 und über 100 Nationalitäten und Ethnien. Diesem Land war und ist der Föderalismus angemessen. Das zeigte sich ebenfalls in der Rubelkrise 1998. Als die Zentralmacht sich vorübergehend ökonomisch und organisatorisch unfähig zeigte, ein geordnetes Wirtschaftsleben in den Regionen aufrecht zu erhalten, nahmen selbstbewusste Gouverneure und Republikpräsidenten die Geschicke ihrer Region in der Hand. Temporäre Lebensmittelbewirtschaftung, Verteilung von Lebensmitteln an Bedürftige, kurzfristige Ausfuhrverbote auf lokaler Ebene – in vielen Regionen war die Finanzkrise kaum spürbar, die Gouverneure hatten eigenverantwortlich, schnell und intuitiv richtig reagiert. Nach wenigen Wochen aber nahmen sie die Notstandsmaßnahmen zurück und gaben der Zentralmacht, was der Zentralmacht gebührte.

Mit der im Sommer 2000 durch das Parlament geschobenen Föderalreform hat Putin die teilweise autokratisch herrschenden Gouverneure entscheidend geschwächt.

Russlands Oberhaus, der Föderationsrat, ist zu einer Versammlung von schnell ernannten und schneller abrufbaren Funktionären ohne demokratische Legitimation degradiert worden. Entscheidend war, dass Putin dem Föderalismus seine fiskalische Grundlage nahm. Die Steuerreform von 2000 hat 70 % der Einnahmen an den Regionen vorbei nach Moskau kanalisiert., In den Provinzen ist der Staatsanwalt zum Prügel der Zentralmacht vor Ort geworden. Er bemäkelt Verfassung und Verordnungen, ob die Regionalgesetze nun fortschrittlich sind oder nicht.

Im September 2004 hat Putin im Zuge des „Antiterrorkampfes“ zum finalen Schlag gegen die vom Volk gewählten Gouverneure ausgeholt. Sie sollen eben nicht mehr eigenverantwortlich in der Region, selbstbewusst, zupackend ohne bürokratische Hürden der Zentralmacht sein. Putin will künftig die Gouverneure auswählen, vorschlagen und von handverlesenen Regionalparlamenten bestätigen lassen. Das ist das Ende des Föderalismus in Russland. Es ist auch das Ende der *checks and balances*, der Verteilung von Verantwortung. Putin kann sich auf niemanden mehr verlassen außer auf sich selbst. Im Massaker von Beslan im September 2004 tauchte der Republikchef von Nordossetien ab. Er war bereits Putins Wahl. Nach seinem Sturz wurde ein neuer austauschbarer subalterner Provinzchef eingesetzt. Alle Macht in Russland läuft auf den einen starken Mann in Moskau zu, das Land aber ist dadurch zutiefst geschwächt.

Das wird sich in der Krise zeigen. Der Präsident hat Russland in einen permanenten Kriegszustand getrieben, aus dem es keinen befriedigenden Ausweg gibt. Der von Putin 1999 völlig unnötigerweise vom Zaun gebrochene Krieg am Kaukasus vergiftet und gefährdet das ganze Land. Putin hat mit jeder Eskalation des Krieges die Repression am Kaukasus verschärft und die Freiheit in Russland systematisch eingeschränkt. In fünf Jahren Tschetschenien-Krieg seit 1999 hat Russland den Weg von der Halbdemokratie in die autoritäre Fassadendemokratie zurückgelegt. Geholfen hat das nicht. Nach fünf Jahren Putin verzeichnet Russland die größte Zahl von Terroranschlägen weltweit. Es hat die größte Zahl von Terroropfern 2004 zu beklagen. Kein Moskauer, kein Petersburger kann sich darauf verlassen, dass er die U-Bahn-Fahrt zur Arbeit unbeschadet übersteht. Nur eines ist sicher: Hörbar oder in Wahlen sichtbar beschweren kann er sich darüber nicht mehr.

Vortrag Nr. 3 der VDRW-Tagung am 16.09.2004

Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Russland 3: Investorenvertrauen

Dr. Hans Janus

Es ist nicht einfach, über das Investorenvertrauen zu sprechen. Dies gilt für jedes Land, für Russland aber ganz besonders. Begriffe wie Investorenvertrauen, Investorenoptimismus oder Geschäftsklima werden in sehr unterschiedlicher Weise und für äußerst unterschiedliche Sachverhalte verwendet. Letztlich ist das Investorenvertrauen sowohl Voraussetzung als auch Resultat wirtschaftlicher Tätigkeit. Wie jedes Vertrauen ist auch das Vertrauen der Investoren nur sehr langfristig und durch Steigkeit und Verlässlichkeit zu gewinnen. Es kann jedoch sehr schnell, tiefgreifend und nachhaltig zerstört werden. Die Folgen nicht vorhandenen, beschädigten oder gar zerstörten Investorenvertrauens können gar nicht zu schwerwiegend eingestuft werden. Sie beeinträchtigen nicht nur gegenwärtige wirtschaftliche Entscheidungen nachteilig, sie erschweren oder verhindern insbesondere die für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung erforderlichen Investitionen.

Bedenkt man, welche Entwicklung Russland in den Jahren seit seiner Unabhängigkeit durchgemacht hat, so lassen sich viele Aspekte feststellen, die eine verbesserte Situation für inländische und ausländische Investoren belegen. Russland ist heute weit davon entfernt, ein einfacher, ein gesuchter oder ein bevorzugter Investitionsstandort zu sein. Verglichen mit einem Zeitpunkt vor fünf Jahren oder vor zehn Jahren, sind die positiven Entwicklungen jedoch nicht zu übersehen. Die Frage ist also, in welchem Umfang staatliches Handeln in Russland unmittelbare Auswirkungen entfaltet auf Investitionsentscheidungen inländischer oder ausländischer Anleger. Ist eine Situation im Entstehen, die das Vertrauen der Investoren rechtfertigt oder ist Russland hiervon noch weit entfernt? Die Vereinigung für deutsch-russisches Wirtschaftsrecht e. V. hat sich den Rahmenbedingungen für Investitionen in die russische Wirtschaft in den letzten Jahren mit einer Vielzahl von Veranstaltungen gewidmet. Den Aufbau eines modernen Rechtssystems in Russland haben wir eng begleitet und verfolgt. Ein modernes Rechtssystem als wichtiger Standortfaktor ist in Russland heute grundsätzlich schon gegeben. Das Zivilgesetzbuch, das Gesellschaftsrecht und das Steuerrecht, das Bodenrecht, Pfandrechte an Sachen und Grundstücken,

das Banken- und das Versicherungsrecht, dies waren nur einige der Themen unserer Veranstaltungen. Vor allem ging es aber immer wieder auch um das russische Gerichtswesen und die Möglichkeiten, Gerichtsentscheidungen zu erzielen und durchzusetzen.

Was sind eigentlich die wesentlichen Ausprägungen des Investorenvertrauens? Worauf stützt sich das Vertrauen des Investors, das ihm ein Engagement an diesem Standort in diesem Land als zulässig und erfolgversprechend, ja sogar als wirtschaftlich attraktiver erscheinen lässt, als ein Engagement an einem anderen Standort in einem anderen Land, das ebenfalls versucht, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen? Es gibt nach meinem Verständnis einige Grundelemente, die für eine Situation zwingend sind, in der sich das Vertrauen von Investoren bestätigt oder entwickelt. Ich möchte vier Kriterien nennen:

1. Das Investment muss wirtschaftlich attraktiv sein, d. h. der Standort muss die Einschätzung rechtfertigen, dass ein Investment mittel- und langfristig erfolgreich sein wird.
2. Das Rechtssystem muss modern, transparent, verlässlich und effizient ausgestaltet sein. Der Investor muss das Gefühl haben können, sein Recht zu bekommen und durchsetzen zu können.
3. Das staatliche Handeln muss langfristig, glaubhaft und verlässlich sein. Der Investor muss sicher gehen können, dass staatliche Rahmenbedingungen, die sein Investment beeinflussen, stabil und verlässlich sind und nicht willkürlich zu seinem Nachteil verändert werden.
4. Der Investor muss sich auf Sicherheit und Ordnung an seinem Investitionsstandort verlassen können. Die Abwesenheit von Kriminalität und Korruption bzw. deren wirkungsvolle Ahndung im Falle ihres Auftretens sind für jeden Investor von fundamentaler Bedeutung.

Stellt man die Frage, wie es um das Investorenvertrauen bezogen auf den Standort Russland steht, muss differenziert werden zwischen unterschiedlichen Formen von Investments. Nicht nur Regionen und Branchen spielen hier eine ausschlaggebende Rolle, sondern auch Fristen und Zeithorizonte.

Nicht selten wird von Investorenvertrauen gesprochen, wenn am Aktienmarkt die Kurse nach oben gehen. Dem können kurzfristige, zum Teil sogar extrem kurzfristige

Investitionsentscheidungen zugrunde liegen, woraus Überreaktionen und hohe Volatilität resultieren können. Dennoch ist ein steigender Aktienmarkt, der in Russland allerdings zur Zeit gerade nicht gegeben ist, immer auch ein Indikator für wirtschaftlichen Erfolg und wirtschaftliches Wachstum und kann somit immerhin auch eine mittelfristige Trendaussage stützen.

In einer stark wachsenden Wirtschaft wie in Russland stellen die inländischen Investitionen staatlicher und privater Investoren in Schlüsselbereiche der Volkswirtschaft regelmäßig das Rückgrat des wirtschaftlichen Aufschwungs dar. Russland mit seinem auch im internationalen Vergleich starken Wachstum seit nunmehr fünf Jahren beweist dies mit Großinvestitionen in vielen Wirtschaftsbereichen wie z. B. Telekommunikation, Stahlindustrie, Automobilbau, Wohnungsbau usw.

Ausländische Direktinvestitionen (FDI) sind in der Regel der wirksamste Indikator, mit dem sich das Vertrauen der Investoren feststellen lässt. Gerade für den ausländischen Investor ist von ausschlaggebender Bedeutung, in welchem Zeitraum sich eine Investition gerechnet haben muss; steigt das Vertrauen in das Land und die Stabilität der Rahmenbedingungen, wird der Investor auch bereit sein, einen längeren Planungshorizont zu akzeptieren.

Die erste Amtszeit Präsident Putins war geprägt von einer kontinuierlichen Verbesserung der Rahmenbedingungen für in- und ausländische Investitionen. Das Rechtssystem wurde weiter modernisiert, Russland konnte seinen Schuldendienst wieder aufnehmen und die unmittelbaren Folgen der Bankenkrise von 1998 überwinden. Eine deutliche Verbesserung des Ratings ging mit diesen Entwicklungen einher. Die Rating-Agentur Moody's verlieh Russland im Sommer 2003 ein Länderrating mit Investmentgrade (Baa3). Standard & Poor's ist diesem Schritt aber bisher nicht gefolgt.¹ Dort liegt das Rating unverändert bei BB+, was bei Moody's Ba1 entspricht und eine Stufe unter Baa3 liegt. Auch die Risikoaufschläge auf russische Staatsanleihen im Vergleich zu amerikanischen Staatsanleihen (sog. Spreads) haben sich von zeitweiligen Spitzenwerten in der Größenordnung von 1.000 Basispunkten auf ca. 300 Basispunkte reduziert. Bei den staatlichen Exportkreditversicherern in der

¹ Nachträgliche Anmerkung: Im November 2004 erhielt Russland auch von Standard & Poor's mit BBB-/Stable ein Rating mit Investmentgrade.

OECD hat sich das Länderrating Russlands von Kategorie 7 auf Kategorie 4 entscheidend verbessert.¹

Die Nettodirektinvestitionen stiegen spürbar an, wobei Deutschland eine wichtige Rolle spielt. Mit kumulierten 1,505 Mrd. USD im Jahr 2003 liegt Deutschland bei den Direktinvestitionen nach den USA, Zypern, den Niederlanden und Großbritannien auf Platz fünf. Bei den kumulierten Gesamtinvestitionen liegt Deutschland mit 6,086 Mrd. USD oder 17,1% an erster Stelle vor den USA, Zypern, Großbritannien und Frankreich.² Verglichen mit anderen wichtigen Investitionsmärkten sind die Zahlen für Russland allerdings noch immer extrem niedrig.

Seit dem Ausbruch der Yukos-Krise hat sich das Bild erheblich gewandelt. Nichts verdeutlicht das Ausmaß dieser Entwicklungen stärker als der Kursverlauf der Yukos-Aktie selbst. Von ihrem Höchststand im Oktober 2003 von 57,60 EUR fiel die Aktie im Juli 2004 auf 9,70 EUR und bewegt sich z. Zt. im September 2004 im Bereich von 12 bis 15 EUR mit erheblichen Ausschlägen je nach den aktuellen Informationen zu diesem Unternehmen. Aber die Auswirkungen gingen über die Yukos-Aktie weit hinaus, der ganze russische Aktienmarkt ist betroffen. Der Einbruch des Moskauer Aktienmarktes erfolgte erst etwas später, wird aber auch primär mit Yukos in Verbindung gebracht.³ Seit seinem Hoch im April 2004 ist der Moskauer Aktienindex RTS von fast 800 Punkten auf etwas unter 550 Punkte, also um 30 % zurückgegangen und hat sich inzwischen auf 600 Punkten wieder etwas erholt.

Von entscheidender Bedeutung dürfte die Frage sein, ob es sich bei Yukos um einen Einzelfall handelt. Einige namhafte Personen sind bemüht, diesen Eindruck zu vermitteln. Zu nennen sind Bundeskanzler Schröder, der Vorsitzende des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft Mangold und die Delegierte der deutschen Wirtschaft

¹ Risk for Business, ein von der Economist Intelligence Unit erstellter Index des Geschäftsrisikos im Ausland weist Russland im September 2004 unter 100 Ländern noch auf einem relativ schlechten Platz 46 aus, hinter China, Indien, Argentinien und Türkei und knapp vor Kolumbien, vgl. The Economist, 18.09.2004, S. 77.

² Ein Überblick über die deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen. Deutsche Botschaft Moskau, www.deutschebotschaft.moskau.ru/de/wirtschaft/wirtschaftsbeziehungen_p.html S.1.

³ Börse Moskau ignoriert den Terror. Die Yukos-Affäre und ihre Folgen wiegen für Investoren schwerer als die jüngsten Anschläge, FAZ 11.09.2004, S. 19.

in Russland Andrea von Knoop.¹ Es gibt aber auch wesentlich kritischere Stimmen. Der ehemalige Wirtschaftsminister Graf Lambsdorff sieht die Grundlage für gute Geschäftsbeziehungen als zerrüttet an und der ehemalige BDI-Präsident Henkel bezeichnet Russland als unberechenbar. Die ehemalige Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger, die im Auftrag des Europarats den Prozess gegen Chodorkowski beobachtet, wirft dem russischen Staat die Schaffung eines Klimas der Angst vor und hegt große Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens.

Die österreichische Raiffeisen-Zentralbank RZB AG bestätigt ebenfalls nachhaltig ihren Eindruck, dass es sich bei Yukos um einen Einzelfall handelt.² Die Alfabank in Moskau allerdings berichtet über ein wachsendes Vertrauen der Investoren, ausgedrückt in ihrem „Index des Investorenvertrauens“.³ Die genauere Auswertung der Angaben für den Monat Juli 2004 zeigt jedoch mehr Schatten als Licht. 60% der (insgesamt nicht besonders hohen) Direktinvestitionen im ersten Halbjahr 2004 entfielen auf eine einzige große Transaktion im Ölbereich mit einem Investment von Royal Dutch / Shell in Sachalin.⁴ Insgesamt betrug der Anteil der Ölindustrie im ersten Halbjahr 62%.

Mit einem moderaten Anstieg der Investitionen im Nicht-Öl-Bereich kontrastiert jedoch ein massiver Kapitalabfluss. Zum einen haben russische Privatanleger im Rahmen der Finanzkrise im Juli 2004 in erheblichem Umfang Einlagen aus dem Bankensystem abgezogen und dieses Geld wieder dort hingetan, wo es auch vorher lange Zeit gelegen hatte: unter die Matratze. Wesentlich krasser ist das Bild bei den Kapitalabflüssen ins Ausland. Hatte Finanzminister Kudrin noch für das Jahr 2004

¹ Vgl. z.B. Russland: Stabilitätsgewinn durch Reformen – Die Chancen sind greifbar geworden. Jahresbericht des Verbandes der Deutschen Wirtschaft in der Russischen Föderation 2003, S. 8.

² Strategy Russia - Russia sine Yukos, 23.7.2004. www.rzb.at

³ Alfabank Macroeconomic Analysis: AB-ICI July: FDI Offsets Market Weakness. www.alfa-bank.com

⁴ In diesem Zusammenhang ist auch interessant, dass Ende August 2004 drei große europäische Banken Kreditengagements gegenüber russischen Unternehmen in dreistelliger Millionenhöhe in Frage gestellt haben, obwohl diese im lukrativen Rohstoffsektor tätig sind: 1. HSBC zog sich aus einem 500 Mio. USD-Kredit für Norilsk Nickel, dem weltgrößten Nickelproduzenten, zurück, BNP Paribas und Barclays wollen aber zu ihren Zusagen stehen; 2. ING und Société Générale verließen ein Konsortium, das einen Kredit an den Erdölkonzern TNK-BP ausreichen wollte.

einen Netto-Kapitalzufluss prognostiziert, nachdem im Jahr 2003 noch ca. 2,3 Mrd. USD abgeflossen waren, hat im ersten Halbjahr 2004 die Kapitalflucht wieder dramatisch zugenommen. 5,5 Mrd. USD betrug der Abfluss im ersten Halbjahr und für das Gesamtjahr wird mit 10 bis 12 Mrd. USD gerechnet.¹ Immerhin kommt die Alfabank bei ihrer Beurteilung des Investorenvertrauens zu Werten, die moderat ansteigen und inzwischen annähernd wieder die besten Werte aus der Zeit zwischen Sommer 2002 und Frühjahr 2003 erreichen.

Die Alfabank sieht aber auch eine gefährliche Parallele, nicht ohne jedoch auf die Unvergleichbarkeit der beiden Situationen hinzuweisen. Dennoch warnt sie davor, dass eine vergleichbare Situation zuletzt im ersten Halbjahr 1998, also kurz vor dem Ausbruch der Finanzkrise in Russland bestanden hätte. Eine Situation, in der ein ausgeprägt schwaches inländisches Vertrauen in die eigene Wirtschaft im Widerspruch stand zu einer grundsätzlich sehr positiven Einschätzung der Ausländer. 1998 folgte dieser Situation eine schwere Finanzkrise. In jedem Fall, folgert die Alfabank, können ausländische Direktinvestitionen so lange nicht als nachhaltig eingestuft werden, wie sie nicht mit einem inländischen Investorenvertrauen einhergehen.

Yukos als Fall der Intervention des Staates in die Wirtschaft ist zweifellos ein außergewöhnlicher Fall. Aber ist Yukos auch ein Einzelfall? Immer wieder sind in den letzten Monaten Einflussnahmen staatlicher Strukturen auf Wirtschaftsunternehmen in Bezug zu Yukos gesetzt worden. Ob die Fälle wirklich vergleichbar sind ist sehr schwer zu beurteilen.

- Darf Siemens einen russischen Turbinenhersteller übernehmen, der auch Turbinen für Kernkraftwerke baut? Dem Vernehmen nach soll Präsident Putin gegen dieses Geschäft Bedenken haben.
- Den Mineralölkonzernen Exxon-Mobil und Chevron-Texaco werden Förderlizenzen für ein Feld vor der Pazifikinsel Sachalin entzogen.
- Das russische Kartellamt widerspricht dem Kauf von zwei russischen Aluminiumwerken durch den amerikanischen Weltmarktführer Alcoa.

¹ Alfa-Bank Macroeconomic Analysis. AB-ICI July: FDI Offsets Market Weakness, S. 2. Das Institute of International Finance in Washington geht sogar von einem Anstieg der Kapitalflucht auf ca. 2 Mrd. USD im Monat und ca. 26 Mrd. USD im Jahr 2004 aus. IIF: Russian Federation Country Report, 27.8.2004, S. 1,6.

- Unklarheiten über die Frage der Mobilfunklizenz von Vypelcom bzw. deren Tochtergesellschaft KB Impuls und Mutmaßungen über staatliche Eingriffe in diese Unternehmen führen zu extremen Kursreaktionen an der Moskauer Börse.

Auch wenn dies im Einzelnen nicht leicht nachweisbar sein dürfte, muss konstatiert werden, dass sich das Investitionsklima in Russland aufgrund einer veränderten Beziehung zwischen dem Staat und den Wirtschaftsunternehmen verändert hat. Es wurde sehr deutlich, dass der Staat der Wirtschaft innerhalb gewisser Grenzen eine freie Entwicklung ermöglicht, aber auch nur innerhalb dieser Grenzen. Insoweit ist der Fall Yukos eben doch exemplarisch, als er deutlich macht, dass eine Einmischung des Staates zu befürchten ist, wenn ungeschriebene Regeln des Nebeneinanders von Staat und Wirtschaft nicht beachtet werden. Es stellt sich darüber hinaus die Frage nach der Rolle des Staates an sich. Will sich der Staat darauf beschränken, Rahmenbedingungen zu setzen, oder möchte er Hauptakteur sein? Zumindest für den Energiesektor geht das Institute of International Finance davon aus, dass Yukos nur Teil einer breiter angelegten Strategie des Staates ist, mit dem Ziel, die Kontrolle über den Energiesektor wieder zu erlangen.¹ Die Zeitschrift Time beschreibt allerdings nicht die Erlangung einer Eigentümerposition als Hauptziel dieser Strategie, sondern die Wiedererlangung einer festen, wenngleich informellen staatlichen Kontrolle über den Ölsektor. Als Auffangbecken für die verbleibenden Reste von Yukos sieht man die unter staatlichem Einfluss stehende Rosneft mit einem aktuellen Marktanteil von gegenwärtig nur 4,5 %.² Nach dem vorgesehenen Erwerb der Rosneft durch Gazprom ist auch die notwendige Größe der Gesellschaft gegeben um die produzierenden Einheiten von Yukos aufnehmen zu können.³ Die Financial Times geht allerdings noch weiter und sieht auch andere Wirtschaftsbereiche im Fokus dieser Strategie, wie z.B. das Bankwesen.⁴

¹ International Institute of Finance: Russian Federation Country Report, 27.08.2004, S. 1.

² Time. Inside Yukos Endgame, 30.08.2004, S. 52.

³ Gazpromotion. A well-designed takeover gives more power to the Kremlin. The Economist, 18.09.2004, S. 77.

⁴ Politics first: The Kremlin tightens its control over the commanding Heights of Russia's economy, by Arkady Ostrovsky. Financial Times, Comment & Analysis, 05.08.2004, S. 9.

Ein starker Staat und eine relativ freie Wirtschaft, die sich aus der Politik heraushält, dies ist kein unbekanntes Szenario. Russische Politiker und Ökonomen haben nicht gezögert, den sicherlich falschen Vergleich mit dem Chile unter Augusto Pinochet herzustellen. Aber man kann auch – und dies dürfte realistischer sein – das große Nachbarland China anführen. Ein Land, das sich nach wie vor als kommunistisches Land versteht, aber seit Jahren mit exorbitanten Wachstumsraten glänzt und weltweit die meisten ausländischen Investitionen auf sich zieht. Ist dies die Perspektive für Russland? Ein in einigen Ausprägungen autoritäres russisches Staatswesen, das der Wirtschaft freie Hand ließe, wird – trotz aller mehr als berechtigten Kritik an den Demokratiedefiziten - mit ausländischen Investitionen in sehr stark steigendem Umfang rechnen können. Voraussetzung ist aber ein sich verfestigender Eindruck, dass sich Vorgänge wie bei Yukos nicht wiederholen und sich nicht auf andere Wirtschaftsbereiche ausdehnen. Die zukünftigen Investitionen werden dann wie bisher vorrangig in die Öl- und Gasindustrie fließen, aber auch – und dies mit möglicherweise höheren Wachstumsraten – in den Nicht-Öl-Bereich.

Welten trennen Russland jedoch bei den ausländischen Direktinvestitionen immer noch von anderen dynamischen Wachstumsmärkten. Ein modernes und rechtsstaatlichen Ansprüchen gerecht werdendes Rechts- und Gerichtswesen, die wirksame Bekämpfung von Korruption und Kriminalität und die Entwicklung eines stabilen und leistungsstarken Finanzsektors sind unabdingbare Voraussetzungen für die nachhaltige Festigung des Vertrauens von Investoren in die russische Wirtschaft und Politik.

Zusammenfassend lässt sich folgendes feststellen:

1. Das dynamische Wachstum der russischen Wirtschaft beweist, dass Investitionen in Russland als wirtschaftlich vielversprechend eingestuft werden.
2. Der russische Staat lässt der Wirtschaft grundsätzlich ausreichend Spielraum für eine von staatlichen Eingriffe relativ freie Entwicklung.
3. In Schlüsselbereichen der Wirtschaft (Rohstoffindustrie, Bankwesen u.a.) ist der staatliche Einfluss noch sehr stark. Privatisierungen erfolgen selektiv, partiell und zögerlich.
4. Direkte staatliche Interventionen kommen weiterhin vor. Statt des Eindringens verummter Spezialtruppen der Steuerpolizei werden heute einschneidende Vollstreckungs-Maßnahmen im steuerrechtlichen Bereich ergriffen.

5. Der Fall Yukos scheint bis heute eher ein Einzelfall zu sein, jedenfalls ein Einzelfall in seiner Dimension. Unverkennbar ist, dass mit den Maßnahmen gegen Yukos nicht nur das Management der Gesellschaft gemeint ist, sondern die gesamte Kaste der Oligarchen. Die abschreckende Wirkung ist gewollt und scheint erfolgreich zu sein.
6. Das Vertrauen der Investoren hat sich nach fünf Jahren positiver wirtschaftlicher Entwicklung stabilisiert. Der Fall Yukos beeinträchtigt dies vor allem sektoral im Bereich der Rohstoffindustrie. Noch ist das Investorenvertrauen jedoch weit entfernt von der Situation in anderen Emerging Markets.
7. Nur wenn die Bevölkerung und die Wirtschaftskreise Russlands Vertrauen in die eigene Politik und wirtschaftliche Entwicklung setzen, wird es gelingen, auch das Vertrauen ausländischer Investoren nachhaltig zu fördern.

Kodifizierungsprobleme der russischen Berggesetzgebung

von Prof. Grigori E. Bystrov¹

Gestatten Sie mir zunächst einmal, den Veranstaltern dieses Seminars, vor allem Herrn Dr. Hans Janus, meinen herzlichen Dank für die Gelegenheit abzustatten, vor der Vereinigung für deutsch-russisches Wirtschaftsrecht zu sprechen. Mein Vortrag gilt der Kodifizierungsproblematik in der russischen Berggesetzgebung, die ja im Bereich der Erdkörpernutzung nicht allein das Verhältnis Staat – Investor berührt, sondern weitergehende Auswirkungen auf das Beziehungsgeflecht zwischen Staatsmacht, Wirtschaft und der Bevölkerung insgesamt zeitigt.

Deutschland ist bekanntlich der größte Abnehmer russischen Erdgases. Der russisch-deutsche Gasmarkt weist zwei positive Tendenzen auf. Zum Ersten besteht ein traditionelles Partnerschaftsverhältnis zwischen Gazprom und Ruhrgas, und dies ungeachtet der bei Gazprom gepflegten, nicht immer effizienten Exportpraktiken. Zum Zweiten schreitet die Liberalisierung des kontinuierlich fester werdenden russisch-deutschen Gasmarktes weiter voran. Unter russischen Rechtsexperten genießen die fruchtbaren fachlichen Kontakte mit ihren deutschen Kollegen hohe Wertschätzung, wovon gerade diese heutige Veranstaltung beredtes Zeugnis ablegt. Eingedenk dessen – Sie gestatten mir diese Wiederholung - gebührt den Organisatoren eines Forums mit Vertretern aus Bankkreisen, Wissenschaft und Praktikern des öffentlichen Lebens in Deutschland besondere Anerkennung für die Bereitschaft, in eine offene und fruchtbare Diskussion über eines der Kernprobleme der russischen Berggesetzgebung und deren Entwicklungsperspektiven im 21. Jahrhundert einzutreten.

Wie dringlich es ist, die aktuelle Berggesetzgebung und ihre Anwendungspraxis ins rechte Licht zu rücken, sei anhand folgender Faktoren verdeutlicht.

Erstens: Im Jahre 1992 wurde in Russland ein grundlegendes Gesetzeswerk verabschiedet, das die Verhältnisse zwischen dem Eigentümer des Erdkörpers, dem Staat, und den Erdkörpernutzern regelt. Das damit angesprochene föderale Gesetz „Über den Erdkörper“ hat seither 9 Novellierungen erlebt. Es bildet die Grundlage für die Ausgestaltung sämtlicher Normativakte, in denen angrenzende Rechtsverhältnisse

¹ Prof. G. E. Bystrov, Leiter des Lehrstuhls für Agrar- und Umweltrecht der Staatlichen Juristischen Akademie Moskau (MGJuA). Deutsche Übersetzung von Thomas Kleinbub, Schopfheim.

zu regeln sind. Vom Standpunkt der in dieser Sphäre geltenden Gesetzeshierarchie macht dies durchaus Sinn, da mit einander konkurrierende Gesetze zu einer Regellosigkeit der Anwendungspraxis führen würden. Eben diese Konzeption findet Ausdruck in Art. 1, wonach die Berggesetzgebung zum Einen das genannte Gesetz selbst, zum anderen weitere föderale Gesetze und normative Rechtsakte mit einschließt, die auf dieses Gesetz abgestimmt sein müssen.

Bei all seinen Mängeln hat das aktuelle Erdkörpergesetz - ähnlich wie die normativen Rechtsakte zur Privatisierung der Ölgesellschaften für mehr Investitionsattraktivität und Wirtschaftlichkeit der Öl- und Gasgesellschaften sorgten – das Investitionsklima in Russland günstig beeinflusst und damit die russische Rohstoffbranche zum Hauptmotor der Wirtschaft des Landes gemacht.

Die Rechtsdoktrin unterscheidet im Bereich Erdkörpernutzung zwischen drei Gesetzeskomplexen. Zum *ersten Komplex* zählen Gesetze zur Regelung der geologischen Erforschung, Nutzung und des Schutzes des Erdkörpers, so etwa die föderalen Gesetze „Über den Festlandsockel“ vom 30. November 1995 sowie „Über die Sonderwirtschaftszone“ vom 17. Dezember 1998. Zudem gehört in diesen Komplex noch das Gesetz „Über Produktionsteilungsvereinbarungen“¹ in der Fassung vom 6. Juni 2003. Spezielle Nutzungsbedingungen regelt das föderale Gesetz „Über Edelmetalle“ vom 26. März 1998.

Der *zweite Komplex* regelt Verhältnisse, die nicht mit den im *ersten Komplex* erfassten Verhältnissen verbunden, unter gewissen Umständen jedoch mit anzusprechen sind. Betroffen sind beispielsweise Bodengesetzbuch, Wassergesetzbuch, Waldgesetzbuch und das Gesetz „Über die Nutzung der Kernenergie“, die ihrerseits auf den hier in Rede stehenden Bereich einwirken. Einige Besonderheiten der Einstufung der Erdgasvorkommen als Objekte föderaler Bedeutung, der Bildung einer föderalen Erdgasreserve sowie der Inbetriebnahme entsprechender Vorkommen ergeben sich wiederum aus dem föderalen Gesetz „Über die Gasversorgung“ vom 31. März 1999. Dem Umgang mit radioaktiven Stoffen und Abfällen gilt das Gesetz „Über die Nutzung der Kernenergie“ vom 21. November 1995. Zu den bergrechtlich relevanten Gesetzen des zweiten Komplexes rechnet die Rechtsdoktrin zudem das föderale Gesetz „Über die staatliche Regulierung des Abbaus und der Nutzung der Kohle so-

¹ Production Sharing Agreements (PSA)

wie Besonderheiten des sozialen Schutzes für Arbeitnehmer der Kohlenindustrie“ vom 20. Juni 1996.

Zum *dritten Komplex* zählen Gesetze, die mit der Erdkörpernutzung verbundene umweltrechtliche Belange regeln, nämlich die föderalen Gesetze „Über den Umweltschutz“ vom 10. Januar 2002 und „Über besonders geschützte Naturgebiete“ vom 14. März 1995. Hervorzuheben ist hier noch das föderale Gesetz „Über die Binnenmeere, das Meereshoheitsgebiet und die angrenzende Zone“ vom 31. Juli 1998, das beispielsweise die Entsorgung von Abfällen und anderen Stoffen sowie die Immission von Schadstoffen in Binnenmeere und Hoheitsgewässer untersagt.

Der *vierte Komplex* schließlich umfasst Gesetze zu Rechtsverhältnissen, die zwar keinen direkten Bezug zum Bergrecht haben, jedoch auch Nutzer des Erdkörpers betreffen, wie etwa Steuergesetz, Haushaltsgesetz, Zollgesetz und sonstige föderale Gesetzesakte. Im Steuergesetzbuch der Russischen Föderation (Teil 2 vom 5. August 2000 in der Fassung vom 7. Juli 2003) widmet sich beispielsweise das Kapitel XXVI den Steuern und Abgaben, die bei der Gewinnung von Bodenschätzen an den föderalen Haushalt zu entrichten sind.

Zweitens: Die Gesetzeslage hat sich in den Jahren 2001 – 2004 grundlegend geändert. Der Wirtschaftsmechanismus der Regeneration der Rohstoffbasis wurde abgeschafft, statt abgestufter Nutzungsgebührensätze gilt nun eine einheitliche Abbauabgabe. Ein Großteil des Abgabenaufkommens wurde auf den föderalen Haushalt umgelenkt, die Kontrolle der Regionen über den Erdkörper einschließlich der geologischen Erforschung ihrer Verwaltungsgebiete wurde, vom Bereich der allgemein verbreiteten Bodenschätze abgesehen, der föderalen Ebene übertragen. Das Produktionsteilungsgesetz wurde faktisch außer Kraft gesetzt, das bisherige Ausschreibungsverfahren für den Zugang zu Bodenschätzen durch ein Auktionsverfahren abgelöst. Durch diese tiefgreifende Neuordnung hat sich die mit der Gesetzgebung der 90er Jahre eingebürgerte Konzeption der Erdkörpernutzung grundlegend verändert.

Gleichwohl hat diese Neuordnung in einer Reihe von Problemfeldern keine Erleichterung, sondern, im Gegenteil, zusätzliche Komplikationen nach sich gezogen, und zwar in dem Maße, in dem die Preise für Exportrohstoffe stiegen, Staatseinnahmen und Gewinne der Bergbaugesellschaften wuchsen, das Wirtschaftswachstum des Landes sich festigte, eine bedeutende Devisenreserve entstand und, wie jeder objektive Beobachter bezeugen wird, auch die politische Lage im Land sich stabilisierte.

Das Hauptproblem stellt sich, wie der Präsident des russischen Unternehmerverbandes (PSPP) A. I. Vol'skij am 16. November 2004 in einem Vortrag vor der 16. Konferenz des RSPP¹ angemerkt hat, mit der innovativen Regeneration der Basisressourcen als Überlebens- und Entwicklungsvoraussetzung für die russische Wirtschaft und damit der Abkehr vom bisherigen Raubbau, die der Staat durch verstärkte Kontrolle der Unternehmenstätigkeit verwirklichen will.

Das heutige Russland mag sich in diesem Zusammenhang ein Beispiel an den USA nehmen, wo in der Berg- und Energiegesetzgebung privates und öffentliches Recht aufs Engste mit einander verflochten sind. Wie wir wissen, gab es dort vor dem arabischen Ölembargo von 1973 kein detailliert ausgearbeitetes Fachgebiet für Berg- und Energierecht, eine durchdachte staatliche Energie- und Ressourcenpolitik fehlte ebenfalls.

Als Reaktion auf die im Oktober 1973 durch das Embargo ausgelöste Krise, in der das ganze Land buchstäblich vor der Gasleitung Schlange stand, wurden Gaslieferungen rationiert und stieg der Ölpreis auf das Vierfache. Der Ölschock diente dem Kongress als Katalysator für die Einführung gesetzlicher Ölpreiskontrollen und Entscheidungsmechanismen, die an Verfahrensweisen aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges erinnerten.

In seiner Rede an die Nation vom 18. April 1977 „The Moral Equivalent of War“ hob Präsident Carter zehn Aspekte der Berg- und Energiegesetzgebung hervor, die den Konflikt zwischen Recht und Politik widerspiegeln. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Energiewirtschaftliche Entscheidungen müssen zentral getroffen werden. Der Präsident trieb die umfassende staatliche Regulierung der Ressourcennutzung und Energiewirtschaft voran. Der Kongress richtete auf Grund dessen ein Energieministerium ein. Die Komplexität des Lösungsansatzes legt einen zentralisier-

¹ In diesem Bereich ging die Zahl der Erkundungsbohrungen während der letzten 10 Jahre des vorigen Jahrhunderts um das vierfache zurück, das Wachstum der Erdölreserven gar um das Sechseinhalbfache. Der Investitionszufluss in den Bergbau bleibt träge, ohne je über die 10%-Marke hinauszukommen. Vgl. den Vortrag von A. I. Vol'skij: „Die Wirtschaftslage des Landes und Vorschläge zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit und Sicherung eines stabilen industriellen Wachstums“, gehalten auf der 16. Konferenz des RSPP vom 16. November 2004.

ten Entscheidungsmechanismus nahe und erleichtert der Zentrale die beständige Suche nach zielführenden Wegen.

2. Die Energiewirtschaft macht ca. 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der USA aus. Carters Energiepolitik schlug eine Brücke zwischen gesunder Wirtschaft und wirtschaftlichem Aufschwung.
3. Es erhob sich die Frage, wie sich die neue Energiepolitik auf die bestehenden Umweltstandards auswirkt – folgt daraus nicht die Notwendigkeit, diese Standards zu senken? Die Energiekrise schürte in der Öffentlichkeit Ängste, die Produktion von Öl und Gas in großen Mengen bzw. der Übergang zur intensiveren Nutzung der Kohle könnte zu einer Degradierung der Umwelt führen.
4. Ein besonders akutes Problem war die Verringerung der Abhängigkeit von ausländischen Öl- und Gaslieferanten.
5. Man verkündete den Grundsatz der Gerechtigkeit und Effizienz in Ressourcen- und Energiepolitik gegenüber Einzelpersonen wie auch Personengruppen.
6. Energiesparsamkeit muss einer der Ecksteine staatlicher Politik sein, und zwar nicht nur im Sinne der Energieproduktivität, sondern auch der Energieeffizienz.
7. Öl- und Gaspreise müssen verbrauchsbezogen sein. Das Land kann nicht länger auf einen niedrigen Ölpreis setzen. Der Preis wird steigen und damit den Widerstand des Verbrauchers provozieren. Die zentrale Frage, wer die Bürde der Preissteigerung zu tragen hat – Verbraucher oder Produzent – muss gesetzlich geregelt werden. Und wenn das Preiswachstum zu Lasten des Verbrauchers geht – welche Gruppe wird es dann zu tragen haben? Muss diese Belastung Menschen mit festem Einkommen auferlegt werden?

Staatliche Energiepolitik muss berechenbar sein. Berechenbarkeit bedeutet hier vernünftiges, auf die Realisierbarkeit theoretisch möglicher Zielsetzungen abgestimmtes Denken. Wirtschaftlich gesehen, gilt als „berechenbar“ eine Energiepolitik, die durch Produktion, Finanzierung und Verteilung der Ressourcen den Wohlstand maximal steigert. Vom Standpunkt des Soziologen ist „berechenbar“ eine staatliche Politik, die auf die Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger ausgerichtet ist. Der pragmatische Politiker erkennt „Berechenbarkeit“ in einer gewinn-

und kostenoptimierten Politik. Für den Moralisten wiederum liegt sie in einer Politik der Umverteilung der Güter zu Gunsten der Gleichheit.

8. Schonung seltener Brennstoffe, Nutzung der Kohle.
9. Ausbau alternativer Energieressourcen (Solar-, Windenergie, Biomasse, Ölschiefer, Steinkohleteer, Erdwärme).

Präsident Carters Rede an die Nation vom 18. April 1978 führte zur Verabschiedung des *National Energy Act*. Dieses Gesetz baute auf fünf [sic!] bestehenden Gesetzen auf: dem *Public Utility Regulation Act*, dem *Federal Energy Tax Act*, sowie dem *Powerplant and Industrial Fuels Use Act*. Später unterstützte der Präsident eine Kongressinitiative mit Entwürfen zu einem *Petroleum Extraction and Refinement Act** und einem *Energy Security Act*, wobei letzteres wiederum dem *Defense Production Act* (1982), dem *Synthetic Fuels Corporation Act* (1982), dem *Biologic Energy and Alcoholic Fuels Act**, dem *Inexhaustible Natural Resources Act**, dem *Solar Energy and Energy Saving Act* und dem *Acidic Precipitations Act** [* Originaltitel nicht gesichert. Anm. d. Ü.] zu Grunde liegt.

Erfahrungen im Ausland, vor allem den Vereinigten Staaten, legen den Schluss nahe, dass die das Verhältnis zwischen Staat und Erdkörpernutzer regelnden Vertrags- und Genehmigungsverfahren nicht im privatrechtlichen, sondern im öffentlich-rechtlichen Bereich des Berg- und Energierechts anzusiedeln sind. Namentlich in diesen Rechtsbereichen kommt die staatliche Regulierung der Erdkörpernutzung da besonders zum Tragen, wo es um zentrale Aufgaben wie die Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung und Konkurrenzfähigkeit Russlands, des Wohlstands seiner Bürger und – zum Wohle der heutigen und künftiger Generationen – die Wahrung der geopolitischen Interessen der Weltmacht Russland auf dem Weltmarkt für Öl und Gas.

Hier liegt nun auch der Ausgangspunkt begründeter Kritik am Entwurf des Erdkörpergesetzes vom 9. August 2004, mit dem das Wirtschafts- und Handelsministerium das bisherige Lizenzsystem ganz abschaffen und durch ein zivilrechtliches Vergabeverfahren ablösen will. Solch radikale Änderungen verunsichern indessen nicht nur russische, sondern auch ausländische Investoren, denen traditionell an Stabilität wie Kontinuität der Gesetzgebung in dieser so wichtigen Sphäre viel gelegen ist. Dies ist durchaus nachvollziehbar, belaufen sich doch die ausländischen Investitionen in den russischen Rohstoffsektor auf viele Milliarden Dollar und lassen radikale Änderungen

jeglicher Art nicht nur Gewinneinbußen, sondern auch gewaltige direkte Verluste befürchten.

Drittens: Föderale Exekutive und Legislative sind sich der misslichen Lage im Rohstoffsektor bewusst und bemühen sich darum, Nutzungsregulierung und Schutz der Ressourcen auf eine bessere und effizientere rechtliche Grundlage zu stellen, die rechtlichen Bedingungen für Investoren attraktiver zu gestalten, für ein transparentes Nutzungssystem zu sorgen und Korruptionsrisiken abzusenken. Leider haben bislang weder Exekutive noch Legislative eine einheitliche, abgestimmte Konzeption oder ein umfassendes Gesetzgebungsprogramm für die Ressourcennutzung in den nächsten drei bis fünf Jahren vorzuweisen.

Viertens: Die Diskussionen zwischen Wissenschaftlern und Praktikern über die Weiterentwicklung der Berggesetzgebung reißen nicht ab. Die Problematik der gesetzlichen Absicherung der Ressourcennutzung in der gegenwärtigen postindustriellen Phase stand von September bis Oktober 2004 im Mittelpunkt der „Allrussischen wissenschaftlich-praktischen Konferenz der Moskauer Staatlichen Juristischen Akademie, des Runden Tisches der Föderationsversammlung, des Obersten Rates der Bergindustrie sowie der XIV. Allrussischen Öl- und Gaswoche.

Erlauben Sie mir, dass ich mich angesichts der knapp bemessenen Zeit auf die vier aktuellsten Probleme der bergrechtlichen Kodifizierung beschränke, die in Politik, Industrie und Wissenschaft Russlands derzeit Anlass zu heftigsten Diskussionen bieten. Zunächst möchte ich mit Ihrem Einverständnis darauf zu sprechen kommen, *wie sich die zivilrechtlichen Modelle der Vertragsverhältnisse zwischen Staat und Investor einerseits und das für Nutzer und Staat geltende administrative Genehmigungsverfahren andererseits zu einander verhalten sollen.* In der Praxis haben sich hier zwei diametral entgegengesetzte Lösungsansätze herausgebildet.

Der eine findet sich in dem im August 2004 vom Zentrum für strategische Forschung des Ministeriums für Wirtschaft und Handel ausgearbeiteten Entwurf. Der andere – diesem direkt widersprechende – Ansatz entstammt den am 10. September 2002, 15. Mai 2003 und 30. Juni 2004 vom Ministerium für natürliche Ressourcen vorgelegten Entwürfen eines neuen föderalen Erdkörpergesetzes.

Der Entwurf des Wirtschaftsministeriums fordert die Abschaffung des staatlichen Lizenzvergabesystems, das, so die Autoren des Gesetzesprojekts, nur in Ländern mit einer entwickelten Rechtsinfrastruktur funktionieren kann. Besonders akzentuiert wird

dabei, dass in diesen Ländern der staatlichen Verwaltung unterliegende Güterverhältnisse, wer auch immer deren Subjekt sei, privatrechtlich zu regulieren seien. Gerade in diesem Rechtsrahmen kommt der gerichtlichen Praxis eine erhebliche regulative Funktion zu, wobei Autorität und Werthaftigkeit gerichtlicher Präzedenzurteile dem geschriebenen Recht in keiner Weise nachstehen.

Wie unumgänglich es sei, nur und ausschließlich auf vertragliche Regelung des Staat-Nutzerverhältnisses zu setzen, wird unter anderem damit begründet, dass in Russland der Rechtsnihilismus blühe, die Korruption immer mehr ausufere, die Systemträgheit nicht überwunden und das Lizenzvergabesystem daher zum Misserfolg verdammt sei. All das wird auf den Seiten der Zeitschrift „Staat und Recht“ als neuer Ansatz zur Vorbereitung des Erdkörpergesetzentwurfs verkauft¹. Und dies, während wir es in der russischen Wirtschaft bei der Nutzung unserer mineralischen Rohstoffe in Wirklichkeit mit einer Vernachlässigung staatlicher Regulierung zu Gunsten unausgegorener Hoffnungen auf die Selbstregulierung des Marktes zu tun haben.

Die Allrussische wissenschaftlich-praktische Konferenz der Staatlichen Juristischen Akademie Moskau vom 28. September 2004 bevorzugte den Gesetzesentwurf des Ministeriums für natürliche Ressourcen wegen seiner besseren Ausgewogenheit, da er das Lizenzvergabesystem erhalten will und zugleich Nutzungsbewilligungen für Erdkörperfelder auf Basis zivilrechtlicher Verträge zwischen dem Staat (Eigentümer) und dem Nutzer vorsieht.

Diese Konzeption verdient volle Unterstützung aus drei Gründen. Erstens: das administrative Genehmigungsverfahren gewährleistet den regulativen Einfluss des Staates auf die Nutzungsverhältnisse, hält unlautere Nutzer und Spekulanten fern und garantiert effiziente staatliche Aufsicht und Kontrolle. Zugleich werden Unklarheiten im Verständnis des Lizenzierungsverfahrens beseitigt, das Durchführungs- und Entscheidungsprocedere sowie die Bestellung der Kommissionen detailliert geregelt und die Kompetenzen der Repräsentativ- und Exekutivgewalt der Subjekte der Russischen Föderation präzise gegen einander abgegrenzt. Dies ermöglicht ein Lizenzvergabesystem, in dem unter strikter staatlicher Kontrolle in ausreichendem

¹ Novikova, E. V. Neue Ansätze zum Entwurf des föderalen Gesetzes „Über den Erdkörper“. Staat und Recht 2004 № 3. S. 41-50 [Novye podchody k formirovaniju proekta Federal'nogo zakona „O nedrach“. Gosudarstvo i pravo. 2004. № 3. S. 41-50]

Maß auch Wirtschaftsinstrumente eingesetzt werden können und somit ein nachvollziehbar rigores, zugleich aber ebenso nachvollziehbar transparentes, berechenbares und stabiles Investitionsklima entsteht.

Zweitens: Rechtsdoktrin und Gerichtspraxis neigen immer mehr zu der Auffassung, von staatlich autorisierten Organen durch Ausschreibung, Auktion oder ausschreibungsfrei vergebene Lizenzen seien keine verwaltungsrechtlichen Urkunden, sondern trügen in sich alle Merkmale zivilrechtlicher Bindung.

Die Bestimmungen in Lizenzvereinbarungen werden nach zwei Hauptgruppen unterschieden: Die *erste Gruppe* umfasst die für Vergabe und Erteilung gesetzlich vorgeschriebenen Bestimmungen. Das Verzeichnis dieser Bestimmungen findet sich in Artikel 12 ErdkörperG sowie in anderen einschlägigen Gesetzen der Föderation und ihrer Subjekte. Bestimmungen dieser Art gelten als öffentlich festgelegt und dürfen von den Lizenzvertragsparteien nicht geändert werden. Obligatorisch sind vor allem die technischen Planungsvorschriften für den Abbau konkreter Vorkommen.

Die *zweite Gruppe* umfasst Bestimmungen, die zwischen den Parteien zu vereinbaren sind. Hierzu zählen folgende: 1) vereinbartes Abbauniveau, 2) Eigentumsrecht an abgebauten mineralischen Rohstoffen, 3) Eigentumsrecht an geologischer Information, 4) Eigentumsrecht an Bergbauausrüstungen sowie Bestimmungen über deren Schicksal im Falle der Aufhebung des Nutzungsrechts, 5) Investitions- und Sozialpflichten des Nutzers gegenüber der Föderation, deren Subjekten und den örtlichen Selbstverwaltungsorganen, 6) Nutzung vorhandener Infrastruktur (Straßen, Versorgungsnetze etc.), 7) zusätzliche Umweltpflichten des Nutzers im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen an der konkreten Lagerstätte. Solche Pflichten weisen alle Merkmale zivilrechtlicher Bindung auf, wie sie in Art. 307 ZGB RF festgelegt sind. Diese Auffassung der Lizenzvereinbarung wird durch die im Bereich Erdkörpernutzung übliche Arbitragepraxis unterstützt.

In der Rechtswissenschaft herrscht zudem die Meinung vor, sämtliche nach Zivilrecht geregelten, mithin also auf dem Gleichheitsgrundsatz aufbauenden Verträge seien als Zivilrechtsverträge einzustufen. Somit sind auf Verträge, die im Zusammenhang mit natürlichen Ressourcen entstehen, die allgemeingültigen Normen des Zivilrechts anzuwenden, sofern spezielle Ressourcengesetze, wie etwa die Erdkörpergesetzgebung, hierzu nichts anderes vorsehen.

Im Bereich Erdkörpernutzung haben wir ein seit nunmehr zehn Jahren funktionierendes Lizenzvergabesystem. Und kritische Anmerkungen, das System sei in dieser Branche nicht investitionsfördernd und ermögliche keine rationale und umfassende Erdkörpernutzung, sind nicht ganz zutreffend. Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass bei bestimmten Nutzungsarten der Staat in jedem Falle verpflichtet ist, besondere Anforderungen zu stellen. So etwa beim Abbau bestimmter strategischer Bodenschatzarten, insbesondere radioaktiver Rohstoffe, oder bei der Nutzung des Erdkörpers für die Entsorgung schädlicher Abfälle etc. In dieser Hinsicht kann und muss das Lizenzvergabesystem noch verbessert werden und bedarf es eines präziseren Regelwerks für die Vergabe, Einschränkung oder Aufhebung von Nutzungsrechten.

Drittens: Der Gesetzesentwurf des Ressourcenministeriums verwirft das *Vertragsmodell der Erdkörpernutzung* durchaus nicht. Es gibt bereits bestimmte Erfahrungen mit vertraglichen Mechanismen in diesem Bereich. Regionale geologische Untersuchung etwa erfolgen auf Grund von Ausführungsverträgen zwischen Fachorganisationen und zuständigen Staatsorganen und werden öffentlich finanziert. In der Praxis weit verbreitet sind so genannte Serviceverträge (mit oder ohne Vertragsrisiko) die zwischen lizenzierten Erdkörpernutzern und Fachorganisationen über die Ausführung bestimmter Arbeiten an der Lagerstätte abgeschlossen werden. Solche Verträge gewährleisten eine umfassendere und effizientere Nutzung. Juristisch handelt es sich dabei um zivilrechtliche Verträge, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem Lizenzvergabesystem stehen, ohne die ein modernes Nutzungssystem jedoch nicht mehr vorstellbar ist.

Ein Hauptargument für die Ausdehnung der vertraglichen Nutzungsform ist die dadurch deutlich verbesserte Investitionsattraktivität der Branche. Auch erhöht sich so die Attraktivität konkreter Investitionsprojekte, was wiederum für den Staat eine zusätzliche Garantie bedeutet, dass der Nutzer eingegangene Pflichten erfüllt bzw. unlautere Nutzer materiell haftbar gemacht werden können.

Diese Anwendung vertraglicher Nutzungsmechanismen lässt sich freilich nicht auf das im Produktionsteilungsgesetz vorgeschlagene Modell zurückführen. Bei der Erdkörpernutzung steht nur die Einführung von Konzessions- und Pachtverträgen sowie Ausführungsverträgen zur Debatte. Potenziell offen für vertragliche Regelung sind Nutzungen für geologische Forschungszwecke (Aufsuchung und Bewertung), die

Erschließung gering rentabler Vorkommen, den Abbau allgemein verbreiteter Bodenschätze sowie Errichtung und Betrieb von Tiefbauanlagen.

Die zweite Kernfrage in der Weiterentwicklung der Berggesetzgebung lautet: Wie sind bei der Verwaltung des staatlichen Rohstofffonds Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Zentralregierung und Föderationssubjekten abzugrenzen? In diesem Bereich bestand früher bekanntlich ein „Zweischlüsselmechanismus“, dergestalt, dass die Nutzeraktivitäten durch föderale Behörden und Organe des Föderationssubjektes, auf dessen Gebiet sich das betreffende Vorkommen befand, gleichzeitig überwacht wurden. Ausnahmen gab es nur für Lagerstätten unter ausschließlicher Verwaltung durch die Föderation. Die Rede ist von Erdkörperfeldern in Binnenmeeren, Hoheitsgewässern und auf dem Festlandsockel der Russischen Föderation sowie in der Sonderwirtschaftszone, wo Lizenzen nur per Entscheid der Zentralregierung vergeben werden dürfen (Einschlüsselmechanismus).

In allen übrigen Fällen entschied man über Nutzungsrechte an kontinentalen Vorkommen gemeinsam. Lizenzen und Lizenzvereinbarungen wurden von bevollmächtigten Vertretern derjenigen Staatsorgane unterzeichnet, welche die Erteilung der betreffenden Nutzungsrechte beschlossen hatten. Dasselbe galt für den Fall der Beschränkung, Aussetzung oder Aufhebung von Nutzungsrechten. In der Praxis bezeichnete man dieses Verfahren dann als „Zweischlüsselmechanismus“.

Die Diskussionen über mögliche Verbesserungen dieses Mechanismus zogen sich über Jahre dahin. Als besonders problematisch stellte sich 2001 dann die Frage heraus, wie das bestehende Verfahren der Ausübung gemeinsamer Kompetenzen zu ändern sei. Seither wird dieses Thema breit diskutiert. Die Regierungschefs der ressourcenreichen Regionen (Komi, autonome Okrugs Khanty-Mansiysk und Yamalo-Nenetsk) und die dem Verband „Nechernozemsk“ angeschlossenen Gebietsgouverneure behaupteten diametral entgegengesetzte Standpunkte. Erstere forderten, an die Zentrale nur einen geringen Teil der Rohstoffvorräte abzutreten – so viel wie nötig, um die Sicherheit Russlands zu gewährleisten – der Rest solle den Regionen zur Verfügung gestellt werden. Letztere sprachen sich dafür aus, die Zuständigkeit für die Nutzungsrechte an großen, für Russland strategisch wichtigen Lagerstätten dem Präsidenten zuzuschlagen.

Die Position der Zentralregierung wurde in dem Gesetz vom 22. August 2004 festgelegt, das auf die Festigung der gesamtstaatlichen Einheit und eine Neuordnung

der Zuständigkeiten von Föderation und Föderationssubjekten abzielt. Damit war die Abschaffung des „Zweischlüsselmechanismus“ unumgänglich. Von nun an gilt, dass für Vorkommen von Öl, Gas, Kohle, Diamanten, Erz und anderen strategischen Bodenschätzen ausschließlich föderale Organe Firmenlizenzen vergeben dürfen.

Das föderale Gesetz vom August 2004 engt den Spielraum der Territorialbehörden stark ein. Bei ihnen verbleibt nur die Zuständigkeit für Vorkommen allgemein verbreiteter Bodenschätze, Lagerstätten lokaler Bedeutung sowie lokal bedeutsame Erdkörperfelder, die nur für die Errichtung und den Betrieb nicht zu Abbauzwecken bestimmter Tiefbauten genutzt werden.

Die Abschaffung des „Zweischlüsselmechanismus“ stieß auf den entschlossenen Widerstand der Gouvernementsverwaltungen. Weithin bekannt wurde ein Schreiben von 10 fernöstlichen Regionalchefs und 11 Parlamentssprechern der „Assoziation Fernost und Transbaikalien“. Sie bezichtigten die föderalen Behörden des Verstoßes gegen Art. 72 der föderalen Verfassung, der Besitz, Nutzung und Verfügung über Boden, Erdkörper und andere natürliche Ressourcen der gemeinsamen Verwaltung durch Föderation und Föderationssubjekte unterstellt.

Solche Kritik findet sich auch in den Vorschlägen der Föderationssubjekte zur auf den 23. September 2004 angesetzten, aber nicht stattgehabten Anhörung vor der Staatsduma, in der es um aktuelle Fragen zur Weiterentwicklung der föderalen Erdkörpergesetzgebung und der Erdkörpernutzung gehen sollte. Die Gebietsadministrations Kirov und Tomsk sowie der Minister für Ressourcen und Umwelt der Republik Komi fordern erneut eine Rückkehr zum „Zweischlüsselprinzip“. Bestehende Mängel der staatlichen Rohstofffondsverwaltung sollten, so ihr Vorschlag, auf dem Weg gesetzlicher Festschreibung eines detailliert geregelten, abgestimmten administrativen Entscheidungsverfahrens und unter Berücksichtigung des föderalen, regionalen oder lokalen Status des betreffenden Erdkörperfeldes beseitigt werden. Dabei solle das Verfahren die wirtschaftlichen Interessen der ansässigen Bevölkerung berücksichtigen und redundante Regulierungs-, Verfügungs- und Kontrollfunktionen ausschließen.

Die Praxis beweist indessen, dass der „Zweischlüsselmechanismus“ nicht funktioniert und daher ad Acta zu legen ist. Seit einigen Jahren nämlich tun sich Föderationssubjekte weniger durch Förderung einer profitablen Ressourcennutzung hervor, als durch Missachtung des gesetzlich geregelten Zuweisungsverfahrens für Lager-

stätten, die eigentlich der Zuständigkeit föderaler Behörden und der föderalen Regierung unterliegen. Derzeit verweigern Föderationssubjekte ohne Angabe von Gründen die Durchführung von Auktionen, und die Zentrale vermag es nicht, dieses Veto zu brechen. Tatsächlich, so der neue Chef des föderalen Ressourcenministeriums, versuchen die Gouverneure, der Zentrale die gewünschten Entscheidungen anzupressen. Im Ergebnis leidet der föderale Haushalt und kommen sonstige föderale Staatsinteressen zu kurz.

Das Problem der Erpressung verschärfte sich noch, als vor zwei Jahren die Sonderzahlungen für die Regeneration der Mineralrohstoffbasis abgeschafft wurden, die zu erheblichen Teilen den Regionen zu Gute kamen. Zwar können die dadurch den Regionalhaushalten entstandenen Verluste partiell aus Akzisen und sonstigen Quellen kompensiert werden, dennoch haben viele Föderationssubjekte millionenschwere Einnahmeverluste zu verkraften. Stattdessen bleibt ihnen nur noch das Lizenzvergaberecht, das sie dann, wie aus Kreisen des föderalen Ressourcenministeriums zu hören ist, dazu benutzen, Druck auf die Zentrale auszuüben, etwa um an Transferleistungen zu kommen.

Die Konzeption des Erdkörpergesetzes vom 22. August 2004 sorgt im Bereich der Erdkörpernutzung für eine grundlegende Umstrukturierung der Zuständigkeiten zu Gunsten der Föderation und stützt sich dabei auf Erfahrungen ausländischer föderativer Staaten. Es gibt weltweit zweiundzwanzig bundesstaatlich aufgebaute Länder, und keines davon, mit Ausnahme Russlands, kennt ein „Zweischlüsselrecht“. Überall, sei es in Brasilien, Kanada oder Australien, befinden sich Bodenschätze entweder in föderalem oder in bundesstaatlichem Besitz, und dementsprechend verteilen sich auch die Verfügungsrechte.

Die dritte Kernfrage in der Weiterentwicklung der Erdkörpergesetzgebung betrifft das Problem des Eigentums an Erdkörpern. Im Auftrag des föderalen Energieministeriums und des föderalen Ressourcenministeriums analysierten in den Jahren 1994 – 1997 der Lehrstuhl für Agrar- und Umweltrecht der Moskauer Staatlichen Juristischen Akademie und der Lehrstuhl für Unternehmensrecht der Moskauer Staats-Universität Verträge, die 43 Föderationssubjekte mit der Föderation über die Abgrenzung staatlicher Eigentumsrechte an Erdkörpern abgeschlossen hatten. Dabei stellte sich heraus, dass einzelne Föderationssubjekte in den betreffenden Verträgen sämtliche auf ihrem Gebiet vorkommenden natürlichen Ressourcen entweder zum Ei-

gentum des betreffenden Föderationssubjektes oder zum Gemeineigentum erklärten, oder gar der eingeborenen Bevölkerung (Titularvolk) zuschlugen. Derartige Formulierungen fanden sich in Verträgen zwischen der Russischen Föderation und den Republiken Kabardino-Balkarien, Nord-Ossetien (Alanien) und Sacha-Jakutien. In einem Vertrag mit Tatarstan wurden Erdkörper und andere natürliche Ressourcen zum ausschließlichen Gemeineigentum des tatarischen Volkes erklärt. Manche dieser Verträge ließen den Subjektanteil an Umweltobjekten und damit auch den Charakter des staatlichen Eigentums an natürlichen Ressourcen ungeklärt. In derartigen Fällen gibt es keine Antwort auf die Frage, ob die Bevölkerung des betreffenden Gebietes Eigentümer im wirtschaftlichen oder im juristischen Sinne ist.

Indessen figuriert im geltenden Zivilrecht der Begriff „Volk“ bei der Zuordnung staatlichen Eigentums nicht, da in der modernen Gesetzgebung nicht das Volk als Eigentümer strategischer Naturobjekte wie Erdkörper oder nicht erneuerbare natürliche Ressourcen anerkannt wird, sondern der Staat. Daraus folgt, dass noch vor der Annullierung der Verträge der Zentralregierung mit den Föderationssubjekten Bestimmungen dieser Verträge, die auf eine Gleichsetzung des republikanischen Staatseigentumsrechts an Naturobjekten mit der Interpretation „natürliche Ressourcen sind Gemeineigentum der auf den jeweiligen Gebieten ansässigen Völker“ für verfassungswidrig im Sinne von Art. 9 Abs. 2 der Verfassung der Russischen Föderation hätten erklärt werden müssen.

Zudem waren die Bestimmungen der genannten Verträge schon deswegen nicht anwendbar, weil sie im Widerspruch zu Art. 214 Ziffer 2 ZGB RF stehen, der föderales Eigentum wie auch das Eigentum der Föderationssubjekte zu Staatseigentum erklärt.

In diesem Zusammenhang ist noch auf das Urteil des Verfassungsgerichtes der RF vom 9. Januar 1998 „In Sachen Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Waldgesetzbuches der Russischen Föderation“ hinzuweisen. Zwar schließt die Verfassung nicht aus, dass natürliche Ressourcen unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen unterliegen können, allerdings verlangt sie auch nicht, dass der Waldbestand (*dennach auch der Rohstofffonds*) als Teil der natürlichen Ressourcen unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen unterliegen *muss*. Aus den genannten Verfassungsvorschriften, wie etwa Art. 9 (Abs. 1) folgt ebenfalls nicht, dass das Eigentumsrecht am

Erdkörper Föderationssubjekten oder Kommunen gehört. Auch sieht die Verfassung keine obligatorische Abtretung von Erdkörpereigentum an Föderationssubjekte vor.

Nach der Unterzeichnung des Föderationsvertrages vom 31. März 1992 und der Verabschiedung der föderalen Verfassung und des föderalen Gesetzes vom 4. Juli 1999 bildeten sich in der Rechtspraxis *zwei juristische Abgrenzungsmodelle für Eigentum an natürlichen Ressourcen heraus*.

Das *erste Modell* fußt auf dem so genannten vertragsrechtlichen Ansatz, dem zufolge Verträge zwischen Zentrum und Regionen die Grundlage des russischen Staatsaufbaus bilden. Ausgehend davon schlugen die Befürworter dieses Modells vor, die Abgrenzung föderalen Eigentums von Eigentum föderaler Subjekte in einzelnen Verträgen zu regeln. Wohl enthielten solche Verträge zuweilen Klauseln, wonach Eigentumsabgrenzungen der föderalen Gesetzgebung zu entsprechen hätten. Dennoch enthielt nicht einer davon eine Schutzgarantie für föderales Eigentum, und nirgends war die Rede davon, dass diese Art von Vereinbarung die einzig maßgebliche für die Abgrenzung staatlichen Eigentums an natürlichen Ressourcen sei.

Das *zweite Modell* leitet sich aus dem Gedanken ab, dass solche Abgrenzungen nach den Bestimmungen der Verfassung, föderaler Gesetze und auf deren Grundlage verabschiedeter Gesetze und Normativakte der Föderationssubjekte sowie demgemäß geschlossener Verträge vorzunehmen seien. Dieser Schluss ergibt sich aus Art. 11 Abs. 3 Pkte d und l sowie Art. 72 Abs. 2 der Verfassung der Russischen Föderation. Diese unterstellt die Abgrenzung staatlichen Eigentums gemeinsamer Zuständigkeit, fasst die Ressourcengesetze, darunter auch die Erdkörpergesetzgebung, zu einem gemeinsam zu verwaltenden Komplex zusammen, lässt im Bereich der gemeinsamen Zuständigkeit für föderale Gesetze auch Raum für andere Normativakte der Föderationssubjekte und legt fest, dass die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Staatsorganen der Föderation und ihrer Subjekte gemäß der Verfassung und auf Grund von föderativen und sonstigen Verträgen zu erfolgen hat.

Somit treten der heutige Gesetzgeber wie auch die Rechtspraxis (siehe das oben erwähnte Verfassungsgerichtsurteil vom 9. Januar 1998) der auf Grund des Föderationsvertrages eingebürgerten Ansicht entgegen, Staatseigentum an natürlichen Ressourcen unterliege der Abgrenzung auf ausschließlich vertragsrechtlicher Basis.

Zusammenfassend lassen sich hieraus zwei Schlüsse ziehen, die für die Antwort auf die Kernfrage in der Weiterentwicklung der Erdkörpergesetzgebung und die Frage nach dem Eigentum an Erdkörperressourcen von Bedeutung sind.

Erstens: im Rahmen des konstitutionellen Modells sind maßgeblich für die Differenzierung staatlichen Eigentums an natürlichen Ressourcen in föderales Eigentum und Eigentum der Föderationssubjekte die Verfassung, föderale Gesetze sowie Gesetze und andere normative Rechtsakte der Subjekte der Russischen Föderation.

Zweitens: Verträge und Vereinbarung sind bei der Abgrenzung von Eigentum an natürlichen Ressourcen nur dann rechtlich bindend, wenn sie der Verfassung und föderalen Gesetzen nicht widersprechen. Dies entspricht der Hierarchie der in der Verfassung, den föderalen Gesetzen, im Föderationsvertrag sowie in anderen Verträgen und Vereinbarungen enthaltenen Rechtsnormen.

Nicht zufällig enthielten die Kompetenzabgrenzungsverträge zwischen den föderalen Staatsorganen und den Staatsorganen der Stadt Sankt-Peterburg sowie den Gebieten Tver' und Murmansk eine Bestimmung, wonach die Abgrenzung von Ressourcen föderaler und kommunaler (regionaler) Bedeutung durch eine separate Vereinbarung erfolgt, sofern die föderale Gesetzgebung hierzu nichts anderes vorsieht.

Genau in dem Moment, als neue demokratische Gesetze in Russland die Ära des föderalen Rechtsstaats einläuteten und der Föderationsvertrag vom 31. März 1992 und andere für Rechtsstatus und Staatsstruktur Russlands eminent wichtige Dokumente verabschiedet wurden, schlich sich im Rechtsverständnis eine Formel ein, wonach Boden und andere natürliche Ressourcen Gemeingut der auf dem jeweiligen Gebiet ansässigen Bevölkerung seien. Mehr noch, da und dort gab es Korrekturversuche, so dass es dann hieß, Erdkörper und andere natürliche Ressourcen seien Gemeingut (will sagen: Eigentum) der auf diesen Territorien eingeborenen Völker.

Hier ist der Hinweis angebracht, dass die Behörden der ressourcenreichen Regionen mit dem Rechtskonstrukt „Boden ist Gemeingut der darauf ansässigen Bevölkerung“ nicht nur juristisch, sondern auch faktisch ein Einkanalssystem für Geldflüsse etablieren wollten. Dabei sollten sämtliche Einkünfte aus Nutzungsgebühren zunächst in den örtlichen Haushalt fließen und dann in Form einer einmaligen Zahlung an den Haushalt des Föderationssubjekts überwiesen werden, deren Betrag entweder einseitig festzulegen oder zwischen den zentralen und regionalen Verwaltungsbehörden auszuhandeln war.

Die Beseitigung von Rechtskollisionen, die Einheit und Zusammenhalt staatlichen Eigentums an Erdkörpern gefährden, ist unter den heute gegebenen Verhältnissen ein Gebot der Notwendigkeit. Dieses Problem mit Hilfe des im Krisenjahr 1993 geschaffenen Rechtskonstrukts der gemeinsamen Zuständigkeit zu lösen, in dem sich die Zentralregierung die Loyalität der Föderationssubjekte mit Geld und Zugeständnissen bei der Abgrenzung staatlichen Eigentums zwischen Föderation, Föderationssubjekten und Kommunen erkaufte, ist schlechterdings unmöglich. Bedenkt man, was in diesem Kontext die natürliche Lage der Erdkörper und auch der Bodenschätze als gesamtstaatlicher strategischer, in der Regel nicht oder nur langfristig erneuerbarer Ressourcen impliziert, führt kein Weg daran vorbei, das föderale Eigentumsrecht am Erdkörper (die allgemein verbreiteten Bodenschätze ausgenommen) gesetzlich festzuschreiben.

Mit einem so gestalteten Rechtskonstrukt untermauert der Erdkörpergesetzentwurf des Ministeriums für Wirtschaft und Handel die Bestimmung, dass innerhalb der Staatsgrenzen der Russischen Föderation befindliche Erdkörper rechtmäßiges Eigentum der Russischen Föderation sind. Niemand außer der Föderation selbst hat Anspruch auf Eigentum an Erdkörpern. Geschäfte, durch welche Erdkörpereigentum an Dritte übertragen wird oder werden kann, sind nichtig. Auf außerhalb der Staatsgrenzen, aber immer noch im Hoheitsgebiet der Russischen Föderation (auf dem Festlandsockel und in der Sonderwirtschaftszone der RF) liegende Erdkörper ist das Gesetz so anzuwenden, als wäre die Russische Föderation deren Eigentümer.

Die *vierte Kernfrage gilt der Weiterentwicklung der Gesetzgebung über die Produktionsteilungsvereinbarungen (PTV)*. Ein entsprechendes Gesetz wurde bekanntlich im Dezember 1995 verabschiedet und sollte günstige rechtliche Bedingungen für ausländische Bergbauinvestitionen schaffen. Entsprechende Erfahrungen lagen vor: über Sachalin-1, Sachalin-2 und Kharyaga waren im Vorfeld bereits PTV abgeschlossen worden.

Schon bald nach Verabschiedung dieses Gesetzes, zeigte es sich, dass es aus verschiedenen Gründen in der bestehenden Form nicht funktionieren würde. Zwei Ursachen wurden dafür verantwortlich gemacht. Erstens, die Mängel des Gesetzes selbst. Zweitens, seine Kollision mit steuer-, devisen- und zollrechtlichen Bestimmungen zur Erdkörpernutzung. Und kaum hatte das Gesetz das Parlament passiert, brach die Diskussion über mögliche Verbesserungen aus.

Wie sich zeigte, waren viele der aufgeworfenen Fragen unübersehbar politisch motiviert. Da das Gesetz vorschrieb, dass auf nur zur Nutzung unter Produktionsteilungsverträgen zugelassene Vorkommen ausschließlich die föderale Gesetzgebung anzuwenden sei, wurde zwischen 1997 und 2003 eine Reihe föderaler Gesetze über ca. 40 Lagerstätten erlassen, darunter etwa 30 Öl- und Gasvorkommen.

Allem gesetzgeberischen Eifer zum Trotz bestand das PTV-Gesetz die Bewährungsprobe nicht. Nach seiner Verabschiedung kam es zu keiner einzigen Produktionsteilungsvereinbarung. Zu guter Letzt wurde das Gesetz in den Jahren 2003-2004 grundlegenden Änderungen unterzogen, die das ohnehin schon nicht funktionale Gesetz faktisch entsorgten.

Das PTV-Gesetz wurde zweimal – am 6. Juni 2003 und am 29. Juni 2004 novelliert. Die wichtigsten Änderungen betrafen die Nutzungszuweisungen auf PTV-Basis, die Rechte der Föderationssubjekte, die Produktionsteilungsverhältnisse sowie die Verpflichtung zum Kauf von Ausrüstungen und Materialien aus einheimischer Fertigung.

Das interessanteste Problem stellt sich mit der Nutzungszuweisung auf PTV-Basis. Artikel 2 des Gesetzes legt hierfür ein neues Verfahren fest, wonach vor der Zuweisung an einen Nutzer auf PTV-Basis zunächst eine übliche, d.h. dem gewöhnlichen Lizenzvergabeverfahren entsprechende Auktion veranstaltet werden muss. Fehlen die Bieter, gilt die Auktion als verstrichen. Erst nach verstrichener Auktion darf das fragliche Erdkörperfeld per föderalem Gesetz in das Verzeichnis der zur Nutzung gemäß Produktionsteilungsvereinbarung zugelassenen Erdkörperfelder aufgenommen werden.

In der Praxis ist eine derartige Vorschrift kaum umzusetzen, bedenkt man, dass der verfügbare Rohstofffonds so gut wie verteilt ist (zu über 90 %), und dass die zur Auktion freigegebenen Erdkörperfelder bei potenziellen Investoren nicht das geringste Interesse hervorrufen.

Zudem schließt die Fassung vom 6. Juni 2003 eine vereinfachte Aufnahme in das Verzeichnis derjenigen Erdkörperfelder aus, die auch ohne Sanktionierung durch ein föderales Gesetz zu Produktionsteilungsbedingungen genutzt werden dürfen. Die Rede ist von so genannten kleinen Lagerstätten (Ölvorkommen mit einem förderbaren Volumen bis 25 Mio. Tonnen bzw. 250 Mrd. m³ Erdgas). Nach der neuen Vorschrift müssen alle als PTV-fähig gelisteten Objekte zuvor durch ein föderales Gesetz bestätigt worden sein.

Besondere Aufmerksamkeit verdient das Problem der rechtlichen Ausgestaltung der neuen Produktionsteilungsordnung. Das bisherige Gesetz (vgl. Art. 8 ebenda) hatte festgelegt, dass Ertrag und Kompensation zwischen Staat und Investor gemäß den Vorschriften der Produktionsteilungsvereinbarung aufzuteilen waren. Das Produktionsteilungsverhältnis durften die Parteien bei Abschluss der PTV selbst festlegen. Dabei waren Faktoren zu berücksichtigen wie etwa das Volumen der ausgebrachten Vorräte, vorhandene Infrastruktur und Verkehrsmittel, Investitions- und Bauvolumen, Bedarf an hochwertigen technischen Ausrüstungen etc.

Das neue Gesetz schreibt zwingend vor, dass der Kompensationsanteil 75%, bei Förderung auf dem Festlandsockel – 90% der Gesamtfördermenge nicht überschreiten darf. Insoweit eine PTV auf dem in Art. 8 Abs. 2 des PTV-Gesetzes vorgesehenen Modell aufbaut (d.h. der Investor genießt umfassende Abgabefreiheit), liegt die Höchstmarke des Investorenanteils an der Fördermenge bei 68%.

Damit komme ich zum Schluss meines Vortrages, in dem ich Ihnen einen Überblick über die wichtigsten Fragen zu verschaffen hoffte, wie sie derzeit in Russland im Zusammenhang mit der Kodifizierung der Berggesetzgebung in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft diskutiert werden.

Bodenschätze und ihre wirtschaftliche Ausbeutung in Russland: Machtkampf im Innern oder Investitionssicherheit nach außen?

Von Prof. Dr. Oesten Baller¹

Die Russische Föderation ist zweifelsohne ein ressourcenreiches Land mit großen Entwicklungsmöglichkeiten. Bezüglich der wirtschaftlichen Ausbeutung der Bodenschätze, insbesondere der Gas- und Erdölvorkommen, überlagern sich naturgemäß nationale Interessen mit dem Interesse ausländischer Investoren. Von einem ausgewogenen Zusammenwirken dieses Interessebündels können letztendlich beide Seiten im positiven Sinne profitieren. Voraussetzung hierfür sind nicht nur ein günstiges politisches Umfeld, sondern auch Rechtssicherheit und damit Investitionssicherheit verleihende rechtliche Rahmenbedingungen. Thesenhaft² sollen im Folgenden vier prinzipielle Problemfelder beleuchtet werden, die aus der Perspektive eines westlichen Investors von Bedeutung sind.

Das erste Problemfeld lässt sich mit der Frage umschreiben, wer in Russland im Hinblick auf die Bodenschätze der Herr im Hause ist und wer der zuständige Verwalter ist. Dies umfasst zwei Schlüsselfragen:

- Wer hat rechtlich und faktisch die Verfügungsbefugnis über die Bodenschätze?
- Wer verwaltet die Bodenschätze, ist also der Verhandlungspartner bzw. Ansprechpartner für den Investor?

Schärfer formuliert geht es hier um den „Krieg“ zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten um die Herrschaft und Verfügungsgewalt über die Bodenschätze.

Das zweite Problemfeld betrifft die Frage, welche Regelungen für die Ausbeutung von Bodenschätzen maßgeblich sind. Folgende Optionen sind zu diskutieren:

- Gilt das Erdkörpergesetz³ (das russische Bergrecht) oder das Gesetz über Produktionsteilungsvereinbarungen⁴ (Production-Sharing)?

¹ Prof. Dr. Oesten Baller lehrt an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin.

² Die Darstellung beruht auf einem Einführungsvortrag, den der Verfasser auf einer Veranstaltung der Vereinigung für deutsch-russisches Wirtschaftsrecht e. V. am 18.11.2004 in Berlin gehalten hat. Die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten. Der Rechtsstand wurde auf den 15.2.2005 aktualisiert.

³ In der Fassung vom 3.3.1995, SZ RF 1995, Nr. 10, Pos. 823, mit nachfolgenden Änderungen. Abgedruckt in: *Breidenbach/Baller* u.a., Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Länderteil Russland, Stand 60. EL, Jan. 2005, RUS 835 (im Folgenden zitiert als WIRO, Länderteil Rußland).

⁴ Vom 30.12.1995, SZ RF 1996, Nr. 1, Pos. 18, mit nachfolgenden Änderungen. Abgedruckt in WIRO, Länderteil Russland, RUS 838.

- Folgt das gesamte Boden- bzw. Ressourcenrecht unter Einschluss des Bodenschätzerrechtes den Strukturprinzipien des Zivilrechts oder des öffentlichen Rechts?

Wiederum zugespitzt formuliert: Ist die russische Gesetzgebung weiterhin im Irrgarten von Gesetzssystematik und Eigentumsrecht?

Das dritte Problemfeld betrifft den Bereich von Steuern und Abgaben im Zusammenhang mit der Ausbeutung von Bodenschätzen. Auch hier ergeben sich aus der russischen Rechtsordnung zwei unterschiedliche Optionen:

- Gilt das allgemeines Steuerrecht oder ein Regime des Production Sharing?
- Sind Abgaben nach den Vorschriften des Erdkörpergesetzes zu leisten oder nach den Vorschriften des 2. Teils des Steuerkodex¹ ?

Das vierte Problemfeld ist gleichsam eine wertende Zusammenfassung der drei genannten Problemfelder und betrifft die Schlüsselfrage für jeden Investor: Gibt es in der Russischen Föderation für den Investor Rechtssicherheit oder wird erfolgreiche Wirtschaftstätigkeit in der politischen Praxis zunehmend wieder mit (angeblich?) kriminellem Verhalten gleichgesetzt?

Problem 1: Wer ist der Herr im Haus und wer ist der Verwalter?

Diese Fragen lassen sich losgelöst von einer Gesamtbetrachtung des politischen Systems der Russischen Föderation schwer beantworten. Deshalb sollen zunächst die (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen in den Blick genommen werden. Art. 9 der Verfassung der Russischen Föderation vom 12. Dezember 1993 regelt, dass „in der Russischen Föderation Boden und andere natürliche Ressourcen als Lebens- und Handlungsgrundlage der Völker, die in dem jeweiligen Gebiet leben, genutzt und geschützt werden“ (Abs.1) und in privatem, staatlichem und munizipalem Eigentum sowie in anderen Eigentumsformen stehen können (Abs. 2). Im Erdkörpergesetz (ErdKG) wird diese Optionsvielfalt auf eine Eigentumsform beschränkt. Gem. Art. 12 sind innerhalb der Grenzen der Russischen Föderation der Erdkörper sowie der unterirdische Raum und die im Erdkörper enthaltenen Bodenschätze, Energie- und anderen Ressourcen Eigentum des Staates. Alle nutzbaren Bodenschätze bilden den staatlichen Rohstofffonds (Art. 2 Abs. 1 ErdKG).

Für die Gesetzgebungs- und zugleich Verwaltungskompetenzen², die die Einflussphären der Föderation und ihrer Gliedstaaten (Subjekte der Föderation) abgrenzen, ist zunächst Art. 72 der Verfassung maßgeblich. Nach dieser Vorschrift sind der gemeinsamen Kompetenz der Föderation und ihrer Subjekte folgende Bereiche zuzuordnen:

¹ Vom 5.8.2000, SZ RF 2000, Nr. 32, Pos. 3340, zuletzt geändert am 30.12.2004, SZ RF 2005, Nr. 1 (Teil 1), Pos. 38.

² Eine genaue Abgrenzung ist der russischen Rechtstradition weitgehend fremd.

- Fragen des Besitzes, der Nutzung und der Verfügung über Boden, Bodenschätze, Wasserressourcen und andere natürliche Ressourcen;
- Abgrenzung des staatlichen Eigentums;
- Naturnutzung, Umweltschutz, Gewährleistung ökologischer Sicherheit, Naturschutzrecht, Denkmalschutz.

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben werden vom Erdkörpergesetz aufgenommen. Gem. Art. 12 gehören die Fragen des Besitzes, der Nutzung und der Verfügung über die Bodenschätze zur gemeinsamen Kompetenz von Föderation und Föderationssubjekten. Gem. Art. 2 ErdKG unterliegen der Besitz, die Nutzung und die Verfügung über den staatlichen Rohstofffond der gemeinsamen Verwaltung durch die Russische Föderation und ihre Subjekte.

Die schillernde Figur einer gemeinsamen Kompetenz eröffnet breiten Raum für wissenschaftliche Erörterungen¹. Das alte russische Verfassungsgericht hatte in einer Entscheidung zur alten, an diesem Punkt jedoch weitgehend identischen Verfassung, festgestellt, dass der Begriff der gemeinsamen Kompetenz sowohl einen materiellen als auch einen verfahrensrechtlichen Inhalt hat². In neueren Entscheidungen wird allerdings der Begriff eher im Sinne der deutschen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit zu Gunsten der Föderation ausgelegt³. Eine klare Konsequenz aus der beschriebenen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Lage war in der Vergangenheit, dass bezüglich des Verfügungsrechts über die Bodenschätze ein Einvernehmen zwischen föderalen Organen und Organen der Föderationssubjekte erforderlich war, das über ein weitgefächertes Instrumentarium mit abgestuften Verwaltungsverfahren und allgemeinen oder einzelfallbezogenen Vereinbarungen zu erzielen war. Von diesem Leitgedanken waren auch das Erdkörpergesetz und das Produktionsteilungsgesetz in den bis Mitte bzw. bis Ende 2004 geltenden Fassungen geprägt.

Ob die Russische Föderation in der Vergangenheit tatsächlich als Bundesstaat im materiellen Sinn anzusehen war, ist in der Osteuropawissenschaft umstritten⁴. Jedenfalls waren schon immer starke unitaristische Züge vorhanden, was sich vor al-

¹ Für den Bereich des Umweltrechts insgesamt vgl. nur *Baller*, Rechtlicher Gewässerschutz in Russland: Geschichte, Theorie und Wirklichkeit, 1995, S. 149 ff. mit vielen Nachweisen.

² Entscheidung vom 10.9.1993 zur eigentumsrechtlichen Zuordnung der großen Wasserkraftwerke Ostsibiriens. Die Entscheidungen des russischen Verfassungsgerichts finden sich auf der Homepage des Gerichts unter <http://ks.rfnet.ru/Texts/oglav.htm>.

³ Z.B. Entscheidungen vom 9.1.1998 (Waldkodex), vom 7.6.2000 (Altai) und vom 16.11.2004 (Sprachenstreit Tartastan).

⁴ Vgl. zum Diskussionsstand die in *Brunner (Hrsg.)*, Der russischen Föderalismus, 2004, abgedruckten Beiträge, sowie *Ettner*, Föderalismus – To be or not to be? Osteuropa 2005, 58.

lem mit dem Fehlen einer nennenswerten Finanzverfassung¹ und mit dem Grundsatz des einheitlichen Systems der Exekutive, das die föderalen Verwaltungsbehörden und die Behörden der Subjekte im Bereich der gemeinsamen Kompetenzen gem. Art. 77 Abs. 2 Verfassung bilden, begründen lässt.

Ohne Zweifel war die weitere Stärkung der zentralen Macht vom Anfang an ein wichtiges Ziel der Politik Präsident Putins. Schon im Jahre 2000 teilte er per Ukaz das Land in 7 föderale Kreise auf, die von bevollmächtigten Vertretern des Präsidenten geleitet werden und weitgehend den Militärkreisen aus den Zeiten der Sowjetunion entsprechen². Unter dem Deckmantel einer umfassenden Verwaltungsreform und der Notwendigkeit der Stärkung der Zentralgewalt zur effektiven Terrorabwehr nach den tragischen Ereignissen im Zusammenhang mit der Geiselnahme in Beslan sind in jüngster Zeit weitere tiefe Einschnitte in die bundesstaatlichen Rechte der Subjekte der Föderation erfolgt³.

Hieraus haben sich für das vorliegende Thema wichtige Einschnitte ergeben, die durch die Novellierungen des Erdkörpergesetzes vom August 2004⁴ und des Produktionsteilungsgesetzes vom Dezember 2004⁵ umgesetzt wurden. Die wichtigsten Veränderungen sind in den beiden nachstehenden Tabellen aufgeführt.

Tabelle 1: Kompetenzänderungen im Erdkörpergesetz

| Regelungsgegenstand/ Artikel | Aktuelle Rechtslage | Frühere Rechtslage |
|--|--|--|
| Kompetenzabgrenzung zwischen Föderation und Föderationssubjekten: Art. 1 ¹ | Erfolgt durch Verfassung und föderale Gesetze | Durch Verfassung und durch Verträge zwischen Föderation und Föderationssubjekt |
| Erdkörperfelder von föderaler Bedeutung: Art. 2 ¹ | Verfahren der Zuordnung erfolgt im Rahmen von föderalen Gesetzen | Für die Zuordnung ist ein gemeinsamer Beschluss von Föderation und Föderationssubjekt erforderlich |
| Kompetenzen von Föderation und Föderationssubjekt: Art. 3 und 4 | Weitgehende Verlagerung auf föderale Behörden, nur noch Beteiligungsrechte der Föderationssubjekte | Häufig gemeinsame Beschlüsse erforderlich, starke Beteiligungsrecht und teilweise ausschließliche Befugnisse der Föderationssubjekte |

¹ So *Schaich*, in: WIRO, Länderteil Russland, Kapitel A, Rn. 112 ff.

² Ukaz vom 13.5.2000, SZ RF 2000, Nr. 20, Pos. 2112, zuletzt geändert durch Ukaz vom 5.10.2004, SZ RF 2004, Nr. 41, Pos. 4021; hierzu *Ettner* (Fn. 10), S. 70; *O. Luchterhandt*, Der Ausbau der föderalen Vertikale unter Putin, in: *Brunner*, Föderalismus (Fn. 10), S. 241 ff.

³ Vgl. nur die Rede Putins vom 4.9.2004, <http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2004/09/76320.shtml>.

⁴ Änderungsgesetz vom 22.08.2004, SZ RF 2004, Nr. 35, Pos. 3607.

⁵ Änderungsgesetz vom 29.12.2004, SZ RF 2005, Nr. 1, Pos. 25. Die aktuellen Gesetze werden in Kürze in WIRO, Länderteil Russland, unter RUS 835 und RUS 838 veröffentlicht.

Tabelle 2: Kompetenzänderungen im Produktionsteilungsgesetz

| Regelungsgegenstand/ Artikel | Aktuelle Rechtslage | Frühere Rechtslage |
|---|--|---|
| Vertragspartner der Produktionsteilungsvereinbarung: Art. 3 Abs. 1 | Die Russische Föderation, in deren Namen die Regierung oder ein von ihr bevollmächtigtes Organ auftritt. | Zusätzlich: ein Exekutivorgan des Subjektes der Föderation, auf dessen Territorium sich das zur Nutzung stehende Feld des Erdkörpers befindet |
| Nutzungsübergabe von Erdkörperfeldern an Investor: Art. 4 Abs. 2 | Innerhalb von 30 Tagen nach Unterzeichnung der Vereinbarung | Erfolgt durch das Exekutivorgan des Subjektes der Föderation und der Föderalen Verwaltung des staatlichen Erdkörperfonds. |
| Zuständigkeit für den Abschluss der Vereinbarung: Art. 6 | Jetzt nur noch Regierung der RF erwähnt | Umfangreiche Beteiligungsrechte der Subjekte der Föderation |
| Verteilung des staatlichen Anteils an der Produktion: Art. 10 | Im Rahmen der Gesetzgebung zwischen Föderation und Föderationssubjekt | Bedingungen und Verteilungsverhältnis werden in einem Vertrag zwischen Föderation und Föderationssubjekt festgelegt. |
| Eigentumsrecht an neu geschaffenen Sachen und Informationen Art. 11 Abs. 1 | Kann vereinbarungsgemäß in staatliches Eigentum übergehen. Dann entsteht föderales Eigentum | Wer das Eigentum erhält, ist in dem Vertrag zwischen Föderation und Föderationssubjekt festzulegen. |

Aus der Perspektive westlicher Rechtstraditionen wird man diese Neuregelungen verfassungsrechtlich für sehr fragwürdig halten müssen. Eine offene (macht)politische Frage ist auch, wie die teils mächtigen und reichen Subjekte der Föderation auf diesen Angriff auf ihren Rechtsstatus reagieren werden. Mit einer Korrektur durch das russische Verfassungsgericht ist freilich angesichts dessen Entscheidung zu ähnlichen Fragestellungen bezüglich der Waldgesetzgebung¹ kaum zu rechnen.

Bezüglich der Frage, wer denn nun der Verwalter der Bodenschätze ist, muss man zunächst einige Besonderheiten des Behördenaufbaus in den Blick nehmen. Typisch für das Staatsorganisationsrecht und die Behördenorganisation in der Russischen Föderation ist, dass spätestens alle zwei Jahre das gesamte System völlig neu geordnet wird, dass die wechselseitigen Kompetenzverhältnisse unklar und von gemeinsamen, Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten geprägt sind und dass häufig föderale Ministerien und Behörden einerseits über ein weitgefächertes System von

¹ Vom 9.1.1998.

Territorialbehörden verfügen, andererseits es jedoch zugleich Behörden/Ministerien der Subjekte der Föderation mit oft identischen Befugnissen gibt¹. Deutliches Beispiel hierfür ist Wortlaut des Art. 36 ErdKG: Die staatliche Lenkung der Erdkörpernutzung erfolgt durch den Präsidenten der Russischen Föderation, die Regierung der Russischen Föderation, die Exekutivorgane der Subjekte der Russischen Föderation sowie das föderale Organ für die Verwaltung des staatlichen Rohstofffonds und die Bergaufsichtsbehörden.

Grundlage der genaueren Bestimmung ist ein Präsidenten-Ukaz vom 9.3.2004 „Über das System und die Struktur der föderalen Exekutivorgane“ nebst Anhang². Zwei Ministerien sind primär mit Bodenschätzen befasst: das Ministerium für Naturre Ressourcen, insbesondere dessen Agentur für Erdkörpernutzug und das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel. Daneben nehmen verschiedene föderale Dienste noch Aufsichts- und Kontrollbefugnisse wahr, z.B. der Föderaler Dienst für ökologische, technologische und Atomaufsicht, dem die Bergaufsicht obliegt³.

Aktuelle durch Regierungsverordnungen bestätigte Satzungen regeln die Tätigkeit der genannten Behörden im Detail. Bezüglich des Behördensystems des Ressourcenministeriums sind dies die Satzung über das Ressourcenministerium vom 22.7.2004⁴ und die Satzung über die Agentur für Erdkörpernutzung vom 17.6.2004⁵. Das Ressourcenministerium fungiert als Erlaubnisbehörde im Vergabeverfahren nach dem Erdkörpergesetz und ist in diesem Zusammenhang mit der Lizenzvergabe, mit Ausschreibungen und Auktionen befasst.

Bezüglich des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Handel ist die Satzung über das Ministerium⁶ einschlägig. Zu berücksichtigen sind auch durch Regierungsverordnung bestätigte Bestimmungen über die Abgrenzung der Kompetenzen

¹ Hierzu *Baller*, Gewässerschutz (Fn. 6), S. 260 ff., 518 ff.; *Schaich*, WIRO, Länderteil Russland, Kapitel A, Rn. 140 ff.

² SZ RF 2004, Nr. 11, Pos. 945, i.d.F. des Ukaz vom 20.5.2004, SZ RF 2004, Nr. 21, Pos. 2023, dieser wiederum zuletzt geändert am 1.12.2004, SZ RF 2004, Nr. 49, Pos. 4889.

³ Satzung über den Föderalen Dienst für ökologische, technologische und Atomaufsicht vom 30. Juli 2004

⁴ SZ RF 22004, Nr. 31, Pos. 3260, i.d.F. der Verordnung vom 30.7.2004, SZ RF 2004, Nr. 32, Pos. 3347.

⁵ SZ RF 2004, Nr. 26, Pos. 2669.

⁶ Vom 27.8.2004, SZ RF 2004, Nr. 36, Pos. 3670.

der föderalen Exekutivorgane auf dem Gebiet der Vorbereitung, des Abschlusses und der Umsetzung von Produktionsteilungsverträgen¹. Das genannte Ministerium ist Erlaubnisbehörde im Vergabeverfahren nach dem Produktionsteilungsgesetz und in diesem Rahmen für den Abschluss und die Kontrolle von Produktionsteilungsvereinbarungen zuständig und damit zusammenhängend für Lizenzvergabe, Ausschreibungen und Auktionen.

Das Hauptproblem liegt auf der Hand: Für die beiden unterschiedlichen Regime der Förderung von Bodenschätzen - Verfahren nach dem Erdkörpergesetz und Production Sharing sind jeweils unterschiedliche Ministerien hauptverantwortlich.

Problem 2: Erdkörpergesetz oder Production Sharing

Grundsätzlich stellt die russische Rechtsordnung zwei unterschiedlich Rechtsregime für die Förderung von Bodenschätzen, auch unter Einschluss von ausländischen Investoren, zur Verfügung. Zum einen ist dies das allgemeine Lizenzverfahren nach dem Erdkörpergesetz, zum anderen das eher vertraglich ausgestaltete Verfahren nach dem Produktionsteilungsgesetz. Der politische Streit in Russland betrifft vor allem steuer- und abgabenrechtliche Fragen: Bei Produktionsteilungsabkommen ist die Investitionssicherheit relativ hoch, weil gleich bleibende Abgabensätze für die ganze Vereinbarungslaufzeit vereinbart werden und die Sätze tendenziell, aber nicht zwangsläufig, niedriger sind als die allgemeinen Steuer- und Abgabensätze. Andererseits ist der an zusätzlichen Einkünften orientierte russische Staat dann rechtlich gehindert, nachträglich den Staatsanteil an der geförderten Produktion direkt oder indirekt mittels der Erhöhung von Abgaben zu erhöhen. Das Lizenzverfahren hingegen eröffnet staatlicher Willkür Tür und Tor, ist jedoch angesichts der immensen Erschließungskosten für neue Fördergebiete für finanzstarke ausländische Investoren nicht besonders attraktiv.

Hinter dieser von fiskalischen und wirtschaftlichen Interessen bestimmten Diskussion verbirgt sich jedoch ein eher grundsätzliches Dilemma der russischen Rechtsordnung. Während der Begriff des Eigentums vielfältig in offensichtlich wesensverschiedene Rechtsinstitute (staatliches Eigentum, municipales Eigentum und Privateigentum) aufgespalten wird, erfolgt hinsichtlich des Wesens eines Vertrages zuweilen

¹ Vom 2.2.2001, SZ RF 2001, Nr. 7, Pos. 653, i.d.F. der Verordnung vom 24.8.2004, SZ RF 2004, Nr. 35, Pos. 3633.

vorschnell eine Zuordnung zum Privatrecht. Dass daneben auch öffentlich-rechtliche Verträge möglich sind, wird weitgehend übersehen. Insofern ist auch die aktuelle Diskussion über eine Neukodifizierung des Bergrechts insgesamt¹ schwer nachzuvollziehen.

Politisch scheint die Entscheidung gefallen zu sein. Bereits 2003 wurde das Regime von Produktionsteilungsvereinbarungen ausgesetzt. Mit Ausnahme von drei fortgeschrittenen Abkommen (Sachalin-1 und Sachalin-2, beide ExxonMobil and Royal Dutch Shell, sowie Charjaga, Total) wurden zahlreiche geplante Projekte, darunter Sachalin-3, das ExxonMobil unter den Bedingungen des Production Sharing entwickeln wollte, aufgegeben. In einem Interview der Tageszeitung Vedomosti erklärte der russische Ressourcen-Minister Jurij Trutnev, dass das System von Produktionsteilungsvereinbarungen nicht wieder aufgenommen werden solle². Warum allerdings nach dieser Grundsatzentscheidung das Produktionsteilungsgesetz grundlegend novelliert wurde, bleibt unklar.

Problem 3: Steuern und Abgaben oder Production Sharing

Hinsichtlich der Abgaben, die ein ausländischer Investor bei der Ausbeutung von Bodenschätzen zu zahlen hat, ist die Rechtslage ebenfalls auf den ersten Blick unübersichtlich, weil es drei unterschiedliche Regelungsansätze gibt, deren Verhältnis zueinander nicht völlig zweifelsfrei normiert ist. Zum einen enthält das Erdkörpergesetz im 5. Abschnitt (Art. 39 ff.) umfangreiche Regelungen über die zu leistenden Abgaben. Daneben enthält der 2. Teil des Steuerkodex ein 26. Kapitel (Art. 334 ff.) über Steuern für die Förderung von Bodenschätzen. Und schließlich beschreiben Art. 13 ProdTG und Art. 346.34 ff. Steuerkodex II die zu leistenden Steuern und Abgaben im Rahmen von Produktionsteilungsabkommen. Zusätzlich fallen Steuern für die unternehmerische Tätigkeit als solche an, also insbesondere die Gewinnsteuer gem. den Vorschriften des 25. Kapitels des 2. Teils des Steuerkodex.

Die bergrechtliche Steuern- und Abgabenlast eines Investors, der im Rahmen einer Lizenz nach dem Erdkörpergesetz Bodenschätze abbaut, lässt sich noch relativ einfach bestimmen. Nach Art. 39 ErdKG sind folgende Abgaben zu leisten: Einmalige Zahlungen für die Nutzung des Erdkörpers beim Eintritt bestimmter Bedingungen,

¹ Vgl. hierzu eingehend den Beitrag von *G. Bystrov*.

² <http://www.mosnews.com/money/2004/04/01/psa.shtml>.

regelmäßige Zahlungen für die Nutzung des Erdkörpers, Abgaben für den Erhalt von geologischen Informationen sowie Gebühren für die Teilnahme an Ausschreibungen und das Lizenzverfahren. Regelmäßige (jährliche) Zahlungen fallen an für die Aufsuchung und Bewertung von Bodenschätzen (bemessen pro km² des genutzten Erdkörperfeldes in der Spannbreite von 20 bis 360 Rubeln) und sowie für die Erkundung von Bodenschätzen in der Spannbreite von 800 bis 20.000 Rubeln, jeweils als Höchst- und Mindestsatz bemessen in Abhängigkeit von der Art der zu fördernden Bodenschätze¹. Der Abgabensatz für die Förderung von Bodenschätzen wird gem. Art. 342 Abs. 7 Steuerkodex II in einem Prozentsatz des Wertes der geförderten Bodenschätze berechnet und beträgt beispielsweise für Kaliumsalze 3,8% und für Gaskondensat 17,5%.

Was hingegen die Abgabenlast im Rahmen von Produktionsteilungsvereinbarungen betrifft, so ist zunächst anzumerken, dass der maßgebliche Art. 13 ProdTG bereits durch ein Gesetz vom 6.6.2003², das zugleich mit Kapitel 26.4 ein spezielles Steuerregime für Produktionsteilungsvereinbarungen in den 2. Teil des Steuerkodex einfügte, so geändert oder pointierter gesprochen: verwässert wurde, dass vom Wesen einer Produktionsteilungsvereinbarung recht wenig übrig geblieben ist. Gem. Art. 13 Abs. 2 ProdTG „entrichtet der Investor bei Eintritt der in der Vereinbarung und der Lizenz bezeichneten Ereignisse einmalige Zahlungen (Boni), die Gebühr für geologische Informationen über den Erdkörper, die für die vertragliche Nutzung von Gewässern und Feldern des Meeresgrundes nach dem in der Vereinbarung gemäß den zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung geltenden gesetzlichen Bestimmungen der Russischen Föderation festgelegten Verfahren zu leistenden jährlichen Zahlungen, die Teilnahmegebühr an der Ausschreibung (Auktion), die Lizenzgebühr, regelmäßige Zahlungen für die Nutzung des Erdkörpers (Rentals), eine Entschädigungszahlung an den Staat für die Aufsuchung und Erkundung der Bodenschätze sowie eine Ausgleichszahlung für Schäden, die autochthonen Kleinvölkern in deren traditionellem Siedlungs- und Wirtschaftsgebiet durch die vereinbarten Arbeiten entstanden sind“³.

Gem. Art. 346.35 Abs. 7 Steuerkodex II zahlt der Investor Mehrwertsteuer, Gewinnsteuer, einheitliche Sozialsteuer, Steuer für den Abbau von Bodenschätzen, Ab-

¹ Vgl. im Einzelnen Art. 43 ErdKG.

² SZ RF 2003, Nr. 23, Pos. 2174.

³ Übersetzt von *Thomas Kleinbub*, Schopfheim.

gaben für die Nutzung von Naturressourcen, Abgaben für negative Umwelteinwirkungen, Abgaben für Wassernutzungen, staatliche Gebühren, Zölle und Bodensteuer. Die nachfolgenden Bestimmungen sehen zwar bezüglich einzelner Abgaben Steuervergünstigungen vor. Dies ändert jedoch nichts daran, dass eine Grundvoraussetzung von Produktionsteilungsvereinbarungen, dass nämlich an die Stelle der Leistung von Steuern und Abgaben die Überlassung eines Produktionsanteils an den Staat tritt, weitgehend ausgehöhlt ist. Insgesamt ist festzustellen, dass die negative Einstellung der russischen Politik zu Produktionsteilungsvereinbarung in der Festlegung des Regimes von Steuern und Abgaben ihren deutlichen Niederschlag gefunden hat.

Problem 4: Rechtssicherheit und Investitionssicherheit?

Die Antwort auf diese Frage ergibt gleichzeitig die wertende Zusammenfassung. Angesichts der widersprüchlichen Regelungen, des kaum ausgestandenen Konfliktes zwischen Föderation und Gliedstaaten und einer wenig verlässlichen (Verfassungs-) Justiz lässt sich kaum von einer für Investoren attraktiven Rechtssicherheit sprechen. Dazu kommt die feindselige Einstellung der Russischen Regierung hinsichtlich von neuen und wohl auch der wenigen bestehenden Produktionsteilungsvereinbarungen, die sich auch als grundsätzlich ablehnende Haltung, ausländische Investoren an der Erschließung der natürlichen Reichtümer des Landes zu beteiligen, interpretieren ließe. So ist zusätzlich zu berichten, dass die Russische Regierung auf die Erklärung von ExxonMobil, das Sachalin-3 Projekt auch im normalen Steuerregime durchzuführen, mit der Forderung nach einer Sonderzahlung von 1 Milliarde US Dollar reagierte¹. Am 9. Februar 2005 berichtete Vedomosti, dass die Audit-Kammer der Russischen Föderation einen Bericht verfasst hat, nachdem das von Royal Dutch/Shell geführte Konsortium, das Partei des Produktionsteilungsabkommens Sachalin 2 ist, dem russischen Staat bei der Durchführung der Vereinbarung einen Schaden von 2,5 Milliarden US Dollar zugefügt habe².

¹ Vgl. Fn. 25.

² <http://www.mosnews.com/money/2005/02/09/auditshell.shtml>

Bodenschätze und ihre wirtschaftliche Ausbeutung in der Russischen Föderation

Anmerkungen zur VDRW-Tagung in Berlin am 18.11.2004

Dr. Hans Janus

In kaum einem Wirtschaftsbereich geht es um derartig hohe Werte wie bei der Förderung von Bodenschätzen, insbesondere im Bereich von Öl und Gas. Die Bedeutung für den Staatshaushalt der Russischen Föderation und die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts kann nicht überschätzt werden. Dass in einem solchen Schlüsselbereich der Wirtschaft die unterschiedlichsten politischen und wirtschaftlichen Interessen auf einander stoßen liegt auf der Hand. Das Gesetz über den Erdkörper (Zakon o nedrach) von 1992 ist seither mehrfach tiefgreifend verändert worden, zuletzt im Sommer 2004. Das Gesetz über Production Sharing Agreements trat 1995 in Kraft, zu einem Zeitpunkt als drei große Förderprojekte (Sachalin 1, Sachalin 2 und Charjaga) bereits durch Production Sharing Agreements kontrahiert waren, denen unter dem neuen Gesetz Bestandsschutz eingeräumt wurde. Trotz Änderungen des Production Sharing Gesetzes und anderer betroffener Gesetzgebungsakte wurde bisher jedoch kein weiteres Production Sharing Agreement geschlossen, im Gegenteil, die entsprechenden Verhandlungen mit Exxon Mobil zu Sachalin 3 wurden nicht fortgeführt. Trotz zeitweilig sehr positiver Beurteilung der Production Sharing Agreements auch auf russischer Seite, nicht zuletzt durch Präsident Putin persönlich, muss man heute wohl davon ausgehen, dass zukünftige Vorhaben zur Ausbeutung von Rohstoffen nur noch im Wege einer Lizenzierung nach dem Erdkörpergesetz erfolgen werden.

An dieser Stelle treffen gerade die Interessen ausländischer Investoren und die des russischen Staates aufeinander. Verständlich, dass der russische Staat sich seiner Rechte und Einflussmöglichkeiten so wenig wie möglich begeben möchte. Für den ausländischen Investor hingegen besteht ein klares Interesse daran, durch eine vertragliche Regelung, die den Schutz gegenüber späteren Gesetzesänderungen zum Nachteil des Projekts einschließt, eine verlässliche rechtliche Situation für sein Investitionsvorhaben zu erreichen. Gerade die Stabilität des Rechtssystems und seiner praktischen Anwendung, sind die Gesichtspunkte von vorrangiger Bedeutung für die Investoren. Wäre diese Verlässlichkeit im russischen Rechtssystem gewährleistet,

würde die Differenzierung zwischen einer Lizenzierung und eines Production Sharing Agreements an Bedeutung verlieren.

Die Abgrenzung zwischen einer hoheitlichen Lizenzvergabe und einer privatrechtlichen Regelung durch Vertrag ist aber bei weitem nicht der einzige Konfliktbereich im Zusammenhang mit der Ausbeutung von Rohstoffen. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Zentralregierung und den Föderationssubjekten ist alles andere als klar. Beschreibt Art. 9 Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation den Boden und die natürlichen Ressourcen als Lebens- und Tätigkeitsgrundlage der Bevölkerung, die auf dem Gebiet des entsprechenden Vorkommens lebt, so scheint die Tendenz bei den Novellierungen des Erdkörpergesetzes klar in die Richtung einer Zentralisierung der Entscheidungsgewalt zu gehen. Auch die vertraglichen Regelungen in diesem Zusammenhang zwischen der Föderation und den Subjekten werden hierdurch in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt oder aufgehoben. Durch die Zentralisierung der Zuständigkeiten für „strategische Rohstoffe“ reduziert sich die Kompetenz der Föderationssubjekte auf die eher unbedeutenden Ressourcen wie Sande und Tone.

Eine erneute Neufassung des Erdkörpergesetzes steht bevor. Mehrere Gesetzesentwürfe wurden erarbeitet. In den Gesetzesentwürfen kommen sehr unterschiedliche Überzeugungen über das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft zum Ausdruck. Während der Entwurf des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Handel allein die Ausbeutung von Rohstoffen auf der Grundlage von Production Sharing Agreements vorsieht, verfolgt der Entwurf des Ministeriums für natürliche Ressourcen genau die entgegen gesetzte Position mit der alleinigen Möglichkeit der Lizenzierung. Es ist kaum zu erwarten, dass von der Konzeption dieses Ministeriums abgewichen wird.

Angesichts dieser Lage kann es nicht verwundern, dass ausländische Investoren es gegenwärtig vorziehen, sich zum Teil mit Milliardenbeträgen an russischen Öl- und Gasunternehmen zu beteiligen und nicht über ein entsprechendes Förderkonsortium unmittelbar eine Lizenz anstreben.

Die Diskussionsveranstaltung zum Thema „Rohstoffe und ihre wirtschaftliche Ausbeutung in der Russischen Föderation“ hätte lebhafter und phasenweise kontroverser kaum ausfallen können. Prof. Dr. Grigori Bystrov und sein Opponent Prof. Dr. Oesten Baller vertraten in nicht wenigen Teilbereichen sehr unterschiedliche Auffas-

sungen. Für die Teilnehmer der Veranstaltung wurde dadurch die komplexe Materie und die hochgradig politische und ökonomische Dimension dieser Fragestellungen sehr plastisch aufbereitet. Selten provozierte eine Veranstaltung der Vereinigung für deutsch-russisches Wirtschaftsrecht so viele Fragen, Kommentare und Diskussionsbeiträge. Eins wurde bei dieser Veranstaltung deutlich: Von einer Rechtsklarheit im Bereich des Rohstoffrechts kann keineswegs gesprochen werden. Angesichts der überragenden politischen und ökonomischen Interessen wird man eine solche Rechtsklarheit auch in überschaubarer Zeit nicht erwarten dürfen.

Die Stellung der Rechtsanwälte in Wirtschaftsgerichtsverfahren

zugleich Besprechung der Entscheidung des russischen Verfassungsgerichtshofs vom 16.07.2004¹

von Rainer Wedde²

Entwicklung der russischen Anwaltschaft

Die russischen Anwälte blicken auf eine bewegte Geschichte zurück.³ Frühe Formen anwaltlicher Tätigkeit finden sich bereits in russischen Rechtsquellen des 15. Jahrhunderts. Eine erste umfassende Ordnung der Anwaltschaft erfolgte im Rahmen der Reformen von Zar Alexander II. Unter wachsamer Aufsicht der zaristischen Gerichte praktizierten 1913 etwa 6.000 Anwälte.⁴

Nach der Revolution wurde das Rechtsinstitut des selbständigen Anwalts zunächst ersatzlos aufgehoben.⁵ Ab 1922 ließ man anwaltliche Tätigkeit schrittweise wieder zu, allerdings unter strenger Aufsicht des Staates. Ausdrücklich erwähnte die Verfassung der UdSSR von 1978 die Tätigkeit der anwaltlichen Kollegien. Einzelheiten wurden durch das (Rahmen-) Gesetz der UdSSR „Über die Anwaltschaft“ von 1979 und die ausführende Verordnung der RSFSR von 1980 bestimmt.

Nach dem Zerfall der UdSSR verlief die Umgestaltung der Anwaltschaft nicht immer reibungslos. Die neue Wirtschaftsordnung ließ die Nachfrage nach juristischem Rat rasant ansteigen.⁶ Der Anwaltsberuf errang rasch ein positives Image.⁷ Neben den wachsenden Anwaltskollegien entwickelten sich neue Formen anwaltlicher Organisation.⁸ Zahlreiche ausländische Kanzleien eröffneten Büros in Russland.

Die Gesetzgebungskompetenz für Normen zur Anwaltschaft gehört nach Artikel 72 Punkt 1 Buchstabe „l“ der russischen Verfassung von 1993 zur gemeinsamen Kom-

¹ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs der Russischen Föderation Nr. P-15/2004 vom 16.07.2004, veröffentlicht in: *Sobranie Sakonodatel'stva RF* 2004, Nr. 31, Pos. 3282.

² Rainer Wedde, maître en droit, ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Linklaters, Oppenhoff & Rädler, Berlin

³ Überblick bei: *Karraß/Wedde*, Das neue Berufsrecht russischer Anwälte, Osteuropa Recht 2003, S. 299ff.; ausführlich *Danilov*, Nachschlagebuch des Anwalts, Moskau 2004, S. 4ff.

⁴ *Boikov/Kapinus/Tarlo*, Die Anwaltschaft in Russland, Moskau 2004, S. 18.

⁵ *Smirnova*, Die Anwaltschaft, St. Petersburg 2002, S. 16ff.

⁶ *Smolenskij*, Anwaltliche Tätigkeit und Anwaltschaft in Russland, Rostov am Don 2004 S.10; *Boikov/Kapinus/Tarlo*, Die Anwaltschaft in Russland, S. 32.

⁷ *Meleschenko*, Juristenausbildung in Russland, Osteuropa Recht 2002, S. 406 (410).

⁸ *Boikov/Kapinus/Tarlo*, Die Anwaltschaft in Russland, S. 28f.

petenz der Föderation und der Subjekte.¹ Nach langwierigen Diskussionen² wurde im Rahmen der Justizreform von Präsident Putin der rechtliche Rahmen anwaltlicher Tätigkeit neu gestaltet.³ Neben einzelnen Normen in den novellierten Prozessgesetzen geschah dies vor allem durch das am 01.07.2002 in Kraft getretene Gesetz „Über die anwaltliche Tätigkeit und die Anwaltschaft“.⁴

Anwaltszwang und Vertretungsmonopol

Neben dem Anwaltsgesetz und den Prozessgesetzen existiert in Russland kein eigenes Gesetz zur Rechtsberatung. Das russische Recht kennt anders als das deutsche Gesetz kein Rechtsberatungsmonopol. Die außergerichtliche rechtliche Beratung kann daher vollumfassend auch von Nichtanwälten - sogar von Nichtjuristen - wahrgenommen werden.⁵ In Russland gibt es zudem keinen grundsätzlichen Anwaltszwang. Die Parteien können sich in Gerichtsverfahren sogar vor den Obergerichten stets auch selbst vertreten.⁶

Eine Einschränkung der weiten Vertretungsregeln sah das Gesetz bislang nur in drei Bereichen vor:

Gemäß Artikel 49 Punkt 2 des Strafprozessgesetzes⁷ können als Strafverteidiger lediglich Anwälte auftreten.⁸ Diese Einschränkung ist vom Verfassungsgerichtshof in

¹ *Lazarev/Sliva*, Verfassung der Russischen Föderation. Kommentar, 2. Auflage, Moskau 2002, Artikel 72, S. 363f.; *Kosak* (Hrsg.), Kommentar zum föderalen Gesetz „Über die anwaltliche Tätigkeit und die Anwaltschaft in der Russischen Föderation“, Moskau 2003, Art. 4, Pkt. 4, S. 36.

² *Pitulko/Korjakovcev*, Kommentar zum Föderalen Gesetz „Über die anwaltliche Tätigkeit und die Anwaltschaft in der Russischen Föderation“, Moskau 2003, Einleitung, S. 11; siehe auch Übersicht in: *Rossiskaja Justicija* 2002 Nr. 6, S. 19.

³ Kurzbericht *Rossiskaja Justicija* 2002 Nr. 2, S. 37.

⁴ Föderales Gesetz „Über die anwaltliche Tätigkeit und die Anwaltschaft in der Russischen Föderation“ vom 31.05.2002 Nr. 63-FZ, veröffentlicht in: *Sobranie Sakonodatel'stva RF* 2002, Nr. 23, Pos. 2102; deutsche Übersetzung bei *Karraß/Wedde*, *Das Berufsrecht der Anwälte in der Russischen Föderation*, Berlin 2005, S. 37ff.

⁵ *Karraß/Wedde*, *Das Berufsrecht der Anwälte in der Russischen Föderation*, Berlin 2005; S. 15f.

⁶ Dazu *Peterson/Wedde*, *Prozessvollmachten im russischen Recht*, *WiRO* 2002, S. 12 (13); das galt auch bereits im vorrevolutionären Recht, vgl. *Kučerena*, *Anwaltschaft*, Moskau 2004, S. 86.

⁷ Strafprozessgesetz vom 18.12.2001 Nr. 174-FZ, zuletzt geändert am 28.12.2004, veröffentlicht in: *Sobranie Sakonodatel'stva RF* 2001, Nr. 52, Pos. 4921.

⁸ Zum Anwalt als Strafverteidiger ausführlich: *Grinenko/Kostanov/Nevskij*, *Anwaltschaft in der Russischen Föderation*, Moskau 2003, S. 136ff.

einer Entscheidung aus dem Jahre 1998 gebilligt worden.¹ Nur Anwälte könnten den notwendigen qualifizierten Rechtsrat erbringen, da nur sie über die dazu erforderlichen besonderen Qualifikationen verfügten.²

Das föderale Verfassungsgesetz über den Verfassungsgerichtshof der Russischen Föderation³ lässt in Artikel 53 die Vertretung vor dem Verfassungsgerichtshof nur durch Anwälte sowie Juristen mit einem akademischen Grad zu.⁴ Das Verfassungsgericht ist also davor geschützt, von unqualifizierten Prozessvertretern überschwemmt zu werden.

Das am 01.09.2002 in Kraft getretene neue Wirtschaftsprozessgesetz⁵ beschränkt in Artikel 59 Punkt 5 in Verbindung mit Artikel 2 Punkt 4 des Anwaltsgesetzes die Vertretungsbefugnis von juristischen Personen vor Wirtschaftsgerichten auf ihre Mitarbeiter und Anwälte.⁶ Für natürliche Personen, einschließlich der Einzelunternehmer, galt diese Beschränkung hingegen nicht.⁷ Nach dem russischen Gerichtssystem stehen die ordentlichen Gerichte und die Wirtschaftsgerichte nebeneinander. Die Wirtschaftsgerichte sind für wirtschaftliche Streitigkeiten zwischen unternehmerischen Subjekten, also juristischen Personen und Einzelunternehmern, zuständig.⁸ Überdies können natürliche Personen als Beigeladene beteiligt sein. Bis zum Inkrafttreten des neuen Wirtschaftsprozessgesetzes war es jedermann erlaubt, juristische wie natürliche Personen vor den Wirtschaftsgerichten zu vertreten. In der Praxis nutzten vor allem Wirtschaftsprüfer und Steuerberater sowie nicht als Anwalt zugelassene Juristen diese Möglichkeit, ihre Mandanten auch gerichtlich zu begleiten.

¹ Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 28.01.1997, veröffentlicht in: *Sobranie Sakonodatel'stva RF* 1997, Nr. 7, Pos. 871; vgl. auch die Entscheidung des Obersten Gerichts vom 19.10.1999; dazu *Baburin/Gliskov/Zabejvorota*, Anwalts-gesetz, Moskau 2003, Art. 2 Pkt. 8, S. 59ff.

² *Kosak* (Hrsg.), Kommentar zum Anwaltsgesetz, Art. 2 Pkt. 13, S. 18.

³ Föderales Verfassungsgesetz „Über den Verfassungsgerichtshof der Russischen Föderation“ vom 21.07.1994, Nr. 1- FKS, veröffentlicht in: *Sobranie Sakonodatel'stva RF* 1994, Nr. 13, Pos. 1447.

⁴ *Grinenko/Kostanov/Nevskij*, Anwaltschaft in der Russischen Föderation, S. 85.

⁵ Wirtschaftsprozessgesetzbuch der Russischen Föderation Nr. 95-FZ vom 24.07.2002, veröffentlicht in: *Sobranie Sakonodatel'stva RF* 2002, Nr. 30, Pos. 3012, in Kraft getreten am 01.09.2002; dazu Kurzbericht *Solotych*, *WiRO* 2003, 310.

⁶ *Grinenko/Kostanov/Nevskij*, Anwaltschaft in der Russischen Föderation, S. 104; als Grund wird u.a. das hohe Prestige der Anwälte angesehen, vgl. *Boikov/Kapinus/Tarlo*, Die Anwaltschaft in Russland, S. 52f.; siehe auch *Jarkov* (Hrsg.) Arbitrageprozess, Moskau 2003, S. 138f., der darin eine Garantie der qualifizierten Begleitung des Prozesses sieht.

⁷ *Danilov*, Nachschlagebuch des Anwalts, S. 482.

⁸ Vgl. Art. 27 des Wirtschaftsprozessgesetzes; dazu *Reitemeier*, Die neue Wirtschaftsprozessordnung der Russischen Föderation, *Osteuropa Recht* 2003, S. 121 (127).

Gegen diese Einschränkung erhob sich bereits im Gesetzgebungsverfahren vernehmbarer Protest. Nach Inkrafttreten des Gesetzes beantragten neben dem Parlament der Republik Baschkortostan, dem Gouverneur des Jaroslawer Oblast und dem Wirtschaftsgericht des Krasnojarsker Gebietes mehrere juristische und natürliche Personen, die Verfassungsmäßigkeit der entsprechenden Normen zu überprüfen. Der Verfassungsgerichtshof hat sämtliche Anträge zu einem gemeinsamen Verfahren verbunden und nunmehr einheitlich entschieden.

Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs

Der Verfassungsgerichtshof kommt zu dem Ergebnis, dass Artikel 59 Punkt 5 des Wirtschaftsprozessgesetzes in Verbindung mit Artikel 2 Punkt 4 des Anwaltsgesetzes den Artikeln 19, 46, 55 und 123 der Verfassung der Russischen Föderation widerspricht.¹

Der Gerichtshof beginnt seine Begründung mit der Feststellung, dass die Vertretung vor Gericht einen Teil der nach Artikel 46 der russischen Verfassung geschützten Garantie auf Verteidigung der eigenen Rechte und Interessen bilde. Allerdings verlange die Verfassung keine unbeschränkte Vertretung; vielmehr könne der Gesetzgeber Kriterien aufstellen, um qualifizierten Rechtsrat zu gewährleisten. Dabei habe er allerdings die Anforderungen der Verfassung ebenso zu beachten wie die Regeln internationaler Verträge.² Den in den Artikeln 19 und 123 der Verfassung postulierten Grundsatz der prozessualen Gleichheit sieht der Gerichtshof durch die Differenzierung allein nach der Rechtsform des Rechtsuchenden als verletzt an. Dies könne dazu führen, dass eine Partei auf die anwaltliche Vertretung beschränkt sei, während die Gegenpartei desselben Verfahrens jede beliebige Person zum Vertreter bestellen könne.

Ergänzend verweist der Gerichtshof darauf, dass auch die übrigen Prozessordnungen keine derartige Beschränkung enthalten. So sei die Wahl des Prozessvertreters vor den ordentlichen Gerichten ebenso frei wie in Ordnungswidrigkeitenverfahren.

Bewertung

Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes deckt in der Tat eine erhebliche Inkonsequenz des Gesetzgebers auf. Es ist wenig einsichtig, beim Anwaltszwang zwischen der Vertretung natürlicher und juristischer Personen sowie zwischen den ordentlichen und den Wirtschaftsgerichten zu differenzieren. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, dass der im übrigen Recht den juristischen Personen stark angenäherte Einzelunternehmer bei der Prozessvertretung privilegiert wird.

¹ Siehe auch Besprechung *Wedde*, in: eastlex 2004, S. 190.

² Der Gerichtshof nennt ausdrücklich die Europäische Menschenrechtskonvention. Internationale Verträge stehen im Rang über föderalen Gesetzen, vgl. Artikel 15 Punkt 4 der russischen Verfassung von 1993.

Ein grundsätzliches Verbot des Anwaltszwangs enthält die russische Verfassung nach der Auslegung des Verfassungsgerichtshofs hingegen nicht. Vielmehr unterstreicht der Gerichtshof, dass der Gesetzgeber sehr wohl Mindestanforderungen festlegen kann, um die Qualität rechtlicher Beratung zu sichern. Allerdings darf er dabei nicht zwischen natürlichen und juristischen Personen unterscheiden. Auch bedürfte es wohl triftiger Gründe, um zwischen den einzelnen Gerichtsbarkeiten zu differenzieren.

Für den ausländischen Investor bringt die Entscheidung wenig Neues, wohl aber für den in Russland tätigen ausländischen Anwalt. War es nach dem Inkrafttreten des Wirtschaftsprozessgesetzes unklar, ob er vor Wirtschaftsgerichten auftreten kann, spricht nun viel dafür, dass ihm diese Möglichkeit wieder offen steht. Es wäre ein kaum vertretbares Ergebnis, wenn nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs jedermann vor dem Wirtschaftsgericht auftreten könnte, sogar ein nicht als Anwalt zugelassener Ausländer, möglicherweise ohne juristische Ausbildung, einem ausländischen Anwalt aber die Tore des Gerichts verschlossen blieben. Die Praxis wird sich voraussichtlich kaum ändern, da ausländische Anwälte schon bisher Termine vor Wirtschaftsgerichten in der Regel gemeinsam mit russischen Kollegen wahrgenommen haben.¹

Zukünftige Entwicklung

In einer sich tiefgreifend wandelnden Rechtsordnung ist qualifizierter Rechtsrat unerlässlich. Der durch die jüngsten Reformen an internationalen Standards orientierte Anwaltsstatus sichert durch Pflichten wie die Unterwerfung unter die Disziplinargewalt der Anwaltskammern oder die obligatorische Versicherung für Schäden² die Qualität des Rechtsbeistands. Damit werden die Rechtsuchenden vor unseriöser Beratung geschützt.

Gerade in einem Land, in dem das Recht durch jahrzehntelangen Missbrauch in Verfall geraten ist und weiten Teilen der Bevölkerung Erfahrungen mit dem Rechtsstaat fehlen, ist es von besonderer Bedeutung, das Rechtsbewusstsein zu stärken.³ Anwälte spielen dabei eine wichtige Rolle, indem sie den Rechtsuchenden bei der Durchsetzung seiner Rechte verlässlich beraten. Durch die mit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bekräftigte Freiheit zur Auswahl jedes beliebigen Vertreters wird dem Rechtsuchenden im Vergleich zu Deutschland eine größere Eigenverant-

¹ Zu den ausländischen Anwälten *Karraß/Wedde*, Das Berufsrecht der Anwälte in der Russischen Föderation, S. 17f.

² Diese tritt allerdings erst 2007 in Kraft, vgl. Art. 6 Pkt. 1 Nr. 6, 19 und 45 Pkt. 1 des Anwaltsgesetzes; dazu *Semenjako/Grinenko* (Hrsg.), Kommentar zum Anwaltsgesetz, Moskau 2004, Art. 19; *Kučerena*, Anwaltschaft, S. 226ff.

³ Siehe *Nußberger*, Zur Entwicklung der Rechtskultur in Russland, in: *Pleines/Schröder*, Wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderungen für Russland, Bremen 2004, S. 54.

wortung auferlegt. Der nun wieder hergestellte Status quo ante hat sich in der Vergangenheit jedoch als problematisch erwiesen. In der Praxis agierten vor russischen Gerichten oft unzureichend qualifizierte oder gar unseriöse Prozessvertreter. Die Möglichkeit der gerichtlichen Vertretung von Mandanten ohne ein Mindestmaß an Qualifikation öffnet dem Missbrauch die Tore.

Eine gewisse Mindestqualifikation der Vertreter vor Gericht ist daher unerlässlich. Es wäre wünschenswert, wenn der russische Gesetzgeber in diesem Spannungsfeld das Pendel etwas stärker zu Gunsten des seriösen Rechtsrats bewegen würde. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts beschränkt seine Handlungsspielräume insoweit kaum.

Impressionen der „oranenen Revolution“

Ein Plädoyer für die Ukraine

von Karin Holloch

Zu Zeiten ihrer Gründung hieß die Vereinigung noch „Vereinigung für deutsch-sowjetisches Wirtschaftsrecht“. Da es die Sowjetunion bald schon nicht mehr gab, wurde die Vereinigung umbenannt. Trotzdem blieb in der Satzung der Hinweis, dass die Vereinigung sich dem Ziel widmet, das in den Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion geltende Wirtschaftsrecht bekannt zu machen.

An den Entwicklungen in der Ukraine haben die Mitglieder der VDRW immer ein lebhaftes Interesse gehabt. So führte die VDRW zum Beispiel im Juli 2003 in Kooperation mit der Gesellschaft deutscher und ukrainischer Juristen e.V. eine Veranstaltung zum Thema „Das neue Zivilrecht der Ukraine: Reformschub für die Wirtschaft?“ durch.

Die jüngsten Ereignisse im Zusammenhang mit der Präsidentenwahl haben die Ukraine in den Focus auch der westlichen Medien gerückt und zum Teil sehr emotionale Reaktionen ausgelöst. Unter dem eingängigen Schlagwort „orangene Revolution“ wurde die Ukraine im Zwiespalt zwischen Ost und West, zwischen Diktatur und Demokratie, zwischen Spaltung und Einheit dargestellt.

Als Anwalt werden Ihre Mandanten Sie vielleicht fragen: Wo steht die Ukraine tatsächlich? Welche Auswirkungen hat der Regierungswechsel auf die Situation von Investoren und für die weitere Entwicklung des Rechtsstaates in der Ukraine? Ist es sicher, in der Ukraine zu investieren?

Die Präsidentenwahl

Am 31. Oktober 2004 fand der erste Wahlgang für die Wahl des Präsidenten der Ukraine statt. Präsident Kutschma, der jahrelang für stabile politische Verhältnisse in der Ukraine gesorgt hatte, allerdings auch für ein Wirtschaften auf niedrigem Niveau, durfte sich nicht für eine dritte Amtsperiode zur Wahl stellen. Sein Wunschkandidat war Viktor Janukowitsch, der auch vom russischen Präsidenten unterstützt wurde. Aussichtsreicher Gegenkandidat war der ehemalige Ministerpräsident Juschtschenko. Im ersten Wahlgang erhielt Juschtschenko 39,90 % der Stimmen, Janukowitsch 39,26 %.

In der Stichwahl am 21. November 2004 kam es zu einer auffälligen Verschiebung des Ergebnisses. Die Wahlbeteiligung erhöhte sich im Janukowitsch freundlichen

Osten der Ukraine drastisch (in Donetsk zum Beispiel von 78,08 % im ersten Wahlgang auf 96,64 % im zweiten Wahlgang). Die Wahlbeobachter der OSZE berichteten von Unregelmäßigkeiten. Es gab widersprechende Exit Polls: Die einen sagten einen Sieg Janukowitschs (49 %) gegenüber Juschtschenko (47 %) voraus, die anderen sahen Juschtschenko (54 %) klar vor Janukowitsch (43 %). Erst am 24. November 2004 veröffentlichte das Zentrale Wahlkomitee der Ukraine die endgültigen Ergebnisse der Stichwahl. Danach lag Janukowitsch mit 49,46 % vor Juschtschenko (46,61 %).

Zu diesem Zeitpunkt hatten sich bereits tausende Demonstranten auf den Straßen Kiews versammelt und protestierten gegen das festgestellte Wahlergebnis. Auf der zentralen Straße Kiews errichteten die Demonstranten Zelte, öffentliche Gebäude wurden blockiert.

Die Demonstrationen

Ich hatte nicht gedacht, dass meine Geschäftsreise nach Kiew während des Höhepunkts der Proteste so normal ablaufen würde. Das Flugzeug war ausgebucht, viele Journalisten machten sich auf den Weg nach Kiew. Spät abends angekommen, führte unser Weg ins Hotel u.a. am Zentralen Wahlkomitee vorbei. Um das Gebäude hatte sich ein riesiger Autokorso gebildet: Vor allem junge Leute fuhren hupend und fahنشwenkend um das Gebäude und skandierten „Ju-schtschen-ko“. Polizisten oder Militär waren nicht zu sehen. Aber es herrschte kein Chaos, die Fahrer waren nicht aggressiv. Die Stimmung ähnelte eher der Siegesfeier nach einem gewonnenen Fußballspiel.

In der Hotelloobby sprach mich eine argentinische Journalistin an, die von ihrer Redaktion ohne besondere Landes- oder Sprachkenntnisse losgeschickt worden war und noch in der gleichen Nacht ihren ersten Bericht abliefern musste. Gemeinsam machten wir uns auf ins Zentrum der Demonstrationen, zum Kreschatik. Die Demonstrationen schienen logistisch hervorragend organisiert zu sein. In den Seitenstraßen parkten Busse, mit denen Demonstranten herbeigefahren worden waren. Die Zeltstadt war sorgfältig abgesperrt, Ordner baten uns höflich, auf dem Bürgersteig weiterzugehen. Flugblätter von Juschtschenko wurden verteilt, orangene Fahnen ausgegeben. Ich finde es dabei müßig, darüber zu diskutieren, aus welchen westlichen Quellen die Opposition finanziert wurde. Immerhin schien ein Ausgleich zu dem sich aus dem Staatsbudget bedienenden und von Russland finanzierten Regierungskandidaten hergestellt zu sein.

Es war kalt und nass, die Demonstranten wärmten sich an Feuern, die in Tonnen entzündet wurden. Trotz der Kälte war wenig Alkohol im Umlauf. Für Kranke war eine Erste-Hilfe-Station eingerichtet, in der vor allem Unterkühlungen und Schwächeanfälle behandelt wurden. Die Stadtverwaltung stellte den Demonstranten Tag und Nacht ihre Räumlichkeiten zum Aufwärmen und Waschräume zur Verfügung, kostenloser Tee wurde ausgedient. Immer wieder sahen wir Autos zum Zeltlager fahren, deren Fahrer Lebensmittelpenden vorbeibrachten. Diesen friedlichen Protest, die positive Stimmung, die begeisterten „Ju-schtschen-ko“-Rufe werde ich nie vergessen. Ich fühlte mich stark an den Fall der Berliner Mauer und die Euphorie der Bevölkerung erinnert.

Natürlich war es nicht überall so friedlich. Ein Geschäftspartner aus Odessa berichtete, dass Autos, deren Fahrer sich mit orangenen Schleifen als Juschtschenko-Anhänger zu erkennen gaben, mit Farbe beschmiert wurden oder der Lack zerkratzt wurde.

Der Alltag

Am nächsten Morgen fuhren keine Autokorso mehr durch die Stadt und außerhalb der gesperrten Straßen war wenig von einer revolutionären Stimmung zu spüren. Alle Kollegen waren auf der Arbeit erschienen, nach dem Motto: tagsüber wird gearbeitet, abends und nachts demonstriert. Einige Anwaltskollegen halfen nach Feierabend der Opposition bei der Vorbereitung der gerichtlichen Wahlanfechtung. Das Fernsehen übertrug live die Gerichtsverhandlung im Obersten Gericht um die Ungültigerklärung des zweiten Wahlganges.

Trotzdem lag über allem die Ungewissheit, wie der Konflikt ausgehen würde. Ausländische Investoren hatten Projekte vorerst auf Eis gelegt und warteten den weiteren Verlauf ab. Devisen wurden knapp, die Auszahlung von Bargeld limitiert. Die Bevölkerung kaufte Notvorräte, es gab erste Anzeichen einer ernst zu nehmenden Krise.

Stichwahl

Dann entschied das Oberste Gericht, dass eine Stichwahl durchgeführt werden müsse, die für den 26. Dezember 2004 anberaumt wurde. Der Wahlgang wurde flächendeckend von Wahlbeobachtern beider Kandidaten begleitet. Als endgültiges Wahlergebnis wurde der Sieg Juschtschenkos mit 51,99 % (15.115.712 Stimmen) vor Janukowitsch mit 44,20 % (12.848.528 Stimmen) festgestellt.

Die Ukraine – attraktives Investitionsland?

Die neue Regierung der Ukraine hat seither vielfältige Aktivitäten entfaltet: Ein enger Anschluss an die Europäische Union wurde gesucht, ebenso wie die Verständigung mit Russland. Präsident Putin, der sich offensiv hinter Kutschma und Janukowitsch gestellt hatte und dessen Polittechnologien den Wahlkampf von Janukowitsch betreut hatten, beteuerte die Unterstützung Juschtschenkos. Die Propaganda der russischen Medien gegen Juschtschenko und seine Unterstützer ist abgeklungen, aber doch schwer zu vergessen. In Russland sagt man wieder „na Ukraine“ anstelle von „v Ukraine“. Ersteres mag sprachlich richtiger sein. Aber es spricht der Ukraine auf subtile Weise die Staateneigenschaft ab.

Kürzlich hat Präsident Juschtschenko die Visapflicht für EU-Bürger und Schweizer vorerst vom 1. Mai bis 1. September 2005 aufgehoben. Es ist zu hoffen, dass dies ein Anfang für den weiteren Abbau von bürokratischen Hindernissen ist. Obwohl die Ukraine in Einreise-, Registrierungs- oder Zollformalitäten bereits unbürokratischer ist als zum Beispiel Russland. Seit kurzem begrüßen die ukrainischen Grenzschutzbeamten die Einreisenden mit einem „Herzlich Willkommen“.

Bislang ist keine deutliche Verstärkung der Investitionstätigkeit im Vergleich zu vor der Wahl festzustellen. Allerdings sind eingefrorene Projekte wieder aufgenommen worden. Die Weltöffentlichkeit hat wahrgenommen, dass es eine unabhängige Ukraine gibt.

Als ein Mandant von mir kürzlich wieder stapelweise Dokumente ausfüllen und unterschreiben musste, beschwerte er sich über den Bürokratismus der Ukraine. Natürlich gibt es weiterhin bürokratische Unzulänglichkeiten und auch die Korruption wird nicht über Nacht verschwinden. Aber ich finde, man kann die Leistung der Ukrainer, diesen politischen Konflikt mit friedlichen Mitteln gelöst zu haben, nicht hoch genug einschätzen. Dass dies keine Selbstverständlichkeit ist, hat die Entwicklung in Kirgistan gezeigt. Ich sehe hierin die grundsätzliche Bereitschaft der Ukrainer bestätigt, konstruktive Lösungen zu finden.

Wenn Sie mich fragen, ich halte die Ukraine für ein sehr vielversprechendes und attraktives Investitionsland.

Karin Holloch, Rechtsanwältin, Düsseldorf

Rezension 1

Christian Schaich:

Exekutive Normsetzung in der Russischen Föderation

Die bei *Alexander Blankenagel* an der Berliner Humboldt-Universität entstandene Dissertation gilt einem Kernproblem des Staatsrechts Russlands und zugleich seiner Rechtsordnung insgesamt. Die Rechtschöpfung der Exekutive ist von außerordentlich großer Bedeutung sowohl in rechtsdogmatischer als auch in positivrechtlicher und praktisch-politischer Hinsicht, ganz unabhängig davon, um welchen Staat es sich handelt. Insbesondere tragende Verfassungsprinzipien wie Menschenrechte, Rechtsstaat und Demokratie werden von der Problematik in wesentlichen Aspekten berührt. Im Falle Russlands ist die Rechtsetzung der Exekutive ein ganz besonders interessantes, aber auch sehr prekäres Problem, weil die exekutivische Rechtsetzung weder in der Zarenzeit noch und erst recht nicht während des stark rechtsnihilistisch geprägten Sowjetsystems rechtsstaatlich eingehegt war, sie sich im Gegenteil ungehemmt entfalten konnte und bekanntermaßen auch entfaltet hat. Parlamentsgesetze spielten bereits quantitativ eine nur geringe Rolle und selbst dann, wenn es sie gab, war ihre normative Steuerungskraft aufgrund vieler Umstände bzw. Schwächen nachhaltig eingeschränkt. Dies ist ein schweres historisches Erbe, das keine Nation, keine Staats- und Rechtsordnung innerhalb eines Jahrzehnts überwinden könnte. Erst recht gilt das für Russland, welches erst seit einem guten Jahrzehnt ein souveräner Staat ist und dessen sozio-ökonomische und politische Neuordnung mit außergewöhnlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Gewiss, Russland bekennt sich in seiner Verfassung klar zu Demokratie, Rechtsstaat, Gewaltenteilung, Föderalismus und Menschenrechten, aber die Durchsetzung dieser für das Land völlig neuen Verfassungsprinzipien gegen in Staat und Gesellschaft tief verwurzelte politische Stereotypen, Denk- und Verhaltensgewohnheiten sowie administrative Aktions- und Reaktionsweisen ist naturgemäß ein zäher, mühsamer, konfliktreicher Prozess, ein diffuser Machtkampf an vielen Fronten zwischen verschiedenerlei politischen Kräften, gesellschaftlichen Strömungen und ökonomischen Interessengruppen, dessen Ausgang insgesamt durchaus offen ist. So kann die Arbeit von *Christian Schaich* auf ein gesteigertes Interesse rechnen.

Das Thema ist zwar weit verästelt, wird durch den straffen, in sich schlüssigen Aufbau der Arbeit aber vorzüglich aufbereitet.

Der Verfasser befasst sich eingangs mit den Zentralbegriffen der Arbeit, „Norm“ und „Normativakt“, und stößt hier bereits in ein „Wespennest“ voller dogmatischer Unklarheiten, juristischer Verschwommenheiten, die – am Rande bemerkt – schon für sich reizvoller Stoff einer eigenen Dissertation wären. Der Verfasser hält sich dabei nicht lange auf, sondern entscheidet sich – pragmatisch – für seine Darstellung, unter Normativakt beliebige Rechtsakte zu verstehen. Nun wendet sich der Verfasser den zum Erlass von Rechtsakten ermächtigten Organen der Exekutive zu: Präsident, „Regierung“ (pravitel'stvo), Ministerien und sonstigen Zentralbehörden (S. 15–82) – und untersucht in ihrem Rahmen jeweils die von ihnen erlassenen Rechtsakte, ihre Typen und Formen: Dekret (ukaz), Verfügung (rasporjaženie); Verordnung (postanovlenie); ferner ministerielle Rechtsakte am Beispiel u. a. von Innen- und Justizministerium Russlands mit ihrer Unzahl nur teilweise vereinheitlichter Typen von Verwaltungsvorschriften (položenie, ukazanie, pravila, prikaz, nastavlenie, ustav, instrukcija, cirkuljar, razporjaženie, postanovlenie, pis'mo usw.). Die Auswertung dieses sprichwörtlichen Vorschriftenbegriffsdschungels führt beim Leser zum déjà vu eines confused on a higher level (S. 79 ff.): beliebiger, willkürlicher Umgang mit Formen, fehlende Kompetenzabgrenzungen, Systemlosigkeit, Disziplinlosigkeit, behördliches Durcheinander, kurz: *porjadka njet!*

Das folgende Kapitel untersucht, ob und, wenn ja, inwieweit und wie präzise Verfassung und Gesetze der exekutiven Rechtschöpfung Grenzen ziehen (S. 83–134). Es geht hier um die Abgrenzung zu den Prärogativen der Legislative („Gesetzesvorbehalt“), also um ein Schlüsselproblem der Gewaltenteilung, sowie um die Sicherung der Grundrechte gegenüber dem exekutiven Zugriff („Vorbehalt des Gesetzes“ für Grundrechtseingriffe), kurz: um Kernkriterien von Rechtsstaatlichkeit. Die vom Verfasser ermittelten Ergebnisse sind bemerkenswert: Die quantitative Bedeutung der Präsidentendekrete ist nach Höhepunkten in der ersten Amtsperiode *Jelzins* laufend zurückgegangen. Auch die originäre Rechtsetzung der „Regierung“ geschieht eher zurückhaltend. Ganz anders hingegen die Ebene der Ministerien. In ihren „Grundordnungen“ (položenija) oder „Statuten“ wird keine brauchbare, juristisch „belastbare“ Unterscheidung zwischen Funktionen, Aufgaben, Kompetenzen, Befugnissen und Rechten vorgenommen, – alles „ein Brei“, in der Tat.

Den Eindruck von Verschwommenheit bis zur Strukturlosigkeit vermittelt in erheblichem Maße auch das folgende Kapitel über die rechtlichen Voraussetzungen und die Praxis der Delegation von Normsetzungsbefugnissen (nach unten) innerhalb der

Exekutive (S. 135–162). Die Bestimmtheit der Ermächtigungsnormen selbst und dementsprechend die Zuverlässigkeit ihrer Erfüllung lassen zu wünschen übrig. Das Grundproblem des Parlamentsvorbehalts ist dabei noch nicht wirklich erkannt worden. Eine Hauptschwäche des Systems ist im übrigen aber, paradoxerweise, der allzu späte oder überhaupt unterbleibende Erlass des Rechtsaktes durch die ermächtigte Zentralbehörde. Dies erklärt zumindest teilweise eine für die Rechtsordnung Russlands nachgerade typische Erscheinung, nämlich das Nebeneinander von Überregulierung und klaffenden Regelungslücken. Gewiss sorgt der horror vacui für ihre Füllung, aber im Zweifel durch Behördenwillkür!

Im weiteren behandelt der Verfasser die Verfahren exekutiver Normsetzung (S. 163–190) sowie schließlich ihre externe Kontrolle durch Staatsanwaltschaft (S. 198–204) und durch Gerichte (S. 205 ff.), namentlich durch das Verfassungsgericht (S. 228–244). Das auf dieser Ebene sich abzeichnende Bild ist facettenreich, lückenbehaftet und widersprüchlich. Letzteres gilt insbesondere für die einschlägige Judikatur des föderalen Verfassungsgerichts: Die ukaz-Praxis des Präsidenten wird zu Lasten des Gesetzesvorbehalts abgesegnet, die Regierung dagegen „härter angepackt“, den Fachgerichten teilweise die Kontrollkompetenz abgesprochen.

Dem Resümee des Verfassers (S. 247–250) kann man nur zustimmen: Das Leben der Verwaltung Russlands befindet sich noch weitgehend im Banne sowjetischer Usancen, und die hatten bekanntlich auch gewisse „vorkommunistische“ Wurzeln. Die Dissertation von *Schaich* ist ein wichtiger Beitrag zu der Klärung der Frage, ob bzw. inwieweit sich die Rechtsordnung und mit ihr die Rechtskultur in Russland unter dem normativen Einfluss neuer, rechtsstaatlicher Vorstellungen über die Voraussetzungen und Grenzen exekutiver Rechtsordnung verändert haben bzw. verändern und darüber hinaus, ob bzw. inwieweit das Land der Etablierung des Rechtsstaates näher gekommen ist. Jeder, der vertieft – in Wissenschaft und Praxis – mit dem Recht Russlands zu tun hat, sollte dieses Buch zur Hand nehmen.

Prof. Dr. Otto Luchterhandt

Schaich, Christian: Exekutive Normsetzung in der Russischen Föderation.
Berlin: BWV. Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, 270 Seiten, brosch., 39 EUR,
ISBN 3-8305-0580-9 (Schriftenreihe zum Osteuropäischen Recht, Band 1).

Rezension 2

Hiroshi Oda:

Russian Commercial Law

Unter dem Titel „Russian Commercial Law“ legt Hiroshi Oda eine Gesamtdarstellung des russischen Wirtschaftsrechts vor, wie sie in einer vergleichbaren Form als Monographie zumindest im westlichen Schrifttum zum russischen Recht bisher fehlt. Der japanische Autor ist für dieses anspruchsvolle Projekt besonders geeignet. Er war Professor für Sowjetisches Recht an der Universität Tokio und lebt und arbeitet seit nahezu 15 Jahren in Europa als Sir Ernest Satow Professor für Japanisches Recht an der University of London (University College) und als Professor am Collège d'Europe in Brügge. Als Gastprofessor ist er der Cornell Law School in den U.S.A. seit langem verbunden. Sein Lehrbuch über „Japanese Law“ erschien 2000 in zweiter Auflage. Oda ist als Anwalt in Tokio zugelassen und arbeitet als Berater in einer in London ansässigen international renommierten Anwaltskanzlei mit den Schwerpunkten japanisches und russisches Recht. Der Autor kennt das Thema also aus lehrender und beratender Perspektive.

Oda beginnt sein Buch in einer historischen Betrachtung mit der Entwicklung von der sozialistischen Gesetzlichkeit zur verfassungsmäßigen Rechtsstaatlichkeit in Anknüpfung an aus Deutschland übernommene Prinzipien aus vorrevolutionärer Zeit. Die Themen Föderaler Aufbau Russlands und Gesetzesquellen folgen zwangsläufig und beschreiben gleich das einzige wirkliche Problem des Buches von Oda. Tausende von Gesetzgebungsakten auf föderalem und regionalem Niveau machen ein Vorhaben wie dieses – die vollständige Beschreibung der die wirtschaftliche Tätigkeit regulierenden Normen und Praxis – fast unmöglich. Das Problem ist ein Problem der schnell verloren gehenden Aktualität oder der Statik eines solchen Berichts in einer sich höchst dynamisch entwickelnden wirtschaftlichen Realität und ihrer gesetzgeberischen Gestaltung. Nach Auskunft des Autors befindet sich aber eine zweite Auflage seines Buches in Vorbereitung.

Die hier zu besprechende erste Auflage erschien bereits 2002 und gibt den Stand per 31.12.2001 wieder. Teilweise sind die Angaben noch älter. So zitiert Oda noch den monatlichen Mindestlohn von 300 Rbl. aus dem Jahr 2000 und statistische Angaben zur Gerichtspraxis aus dem Jahr 1999. Oda löst das Problem auf die vermutlich einzig mögliche Weise und in akzeptabler Form: Er verzichtet auf zu große Detaillierung, zeichnet die groben Linien der rechtlichen Regulierung der unterschiedlichsten Bereiche der Wirtschaft nach und geht nur dort gezielt auf einzelne Normen ein, wo diese ein besonders wichtiges, Streitiges oder für eine Richtungsentscheidung maßgebliches Thema haben. Daraus entsteht geradezu eine Stärke des Buches, seine äußerst gute Lesbarkeit aufgrund des flüssigen und eleganten Stils.

Bemerkenswert ist die Bedeutung, die Oda der Gerichtspraxis in Russland beimisst. Nicht nur, dass er die Qualität der Gerichtspraxis als Rechtsquelle ausführlich diskutiert, wobei er bei grundsätzlicher Aufgeschlossenheit gegenüber der Möglichkeit einer Entwicklung in diese Richtung eine entsprechende Einschätzung heute schon als noch verfrüht einstuft. Oda stellt aber der Darstellung der zivilrechtlichen Grundlagen des Wirtschaftsrechts noch ein Kapitel über System und Institutionen der Streitbeilegung voran, indem er die rechtliche, aber auch die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Richter ebenso behandelt, wie die vereinzelt vorkommenden Eingriffe in die physische Unversehrtheit von Richtern und Gerichtsverfahren.

Mit mehr als 65 Seiten widmet Oda dem Gesellschaftsrecht besonders breiten Raum, wobei er sich auf die Darstellung von Aktiengesellschaft und Gesellschaft mit beschränkter Haftung beschränkt. Die weniger bedeutsame Produktionsgenossenschaft sowie staatliche und kommunale unitarische Unternehmen bleiben zu Recht außer Betracht.

Der Darstellung des Gesellschaftsrechts schließt sich ein Kapitel über das Insolvenzrecht an. Die Insolvenz von Kreditorganisationen, gesetzlich neu geregelt nach der Finanzkrise von 1998, wird thematisch zutreffend unter dem Kapitel Bankrecht behandelt, hätte aber angesichts der kritischen Relevanz von Bankinsolvenzen im russischen Wirtschaftssystem eine noch größere Ausführlichkeit verdient. Der Autor

versäumt allerdings nicht, auf wiederholte Krisen oder krisennahe Situationen mit Konkursverschleppung, asset stripping and bridge banks hinzuweisen.

Die „Grundlagen des Schuldrechts“ hätten vielleicht besser mit den „Grundlagen des Zivilrechts“ zusammen gefasst werden können, nehmen aber insgesamt nicht viel Raum ein und bieten nicht mehr als einen groben Überblick. Diesem folgt eine Übersicht über die Besicherung von Forderungen mittels dinglicher und schuldrechtlicher Sicherheiten.

Bei den im Zivilkodex geregelten Typen von besonderen Schuldverhältnissen zählt Oda 28 solcher Vertragstypen, wobei die Aufzählung aufgrund der Vertragsfreiheit und zum großen Teil dispositiver Vorschriften nicht abschließend sein kann. In seiner Darstellung der besonderen Schuldverhältnisse beschränkt er sich auf den Kaufvertrag, Leasing, die verschiedenen Formen von Handelsvertretung und Geschäftsbesorgung, Bankverträge sowie Konzessions- und Joint Venture Verträge.

In dem Kapitel über das Eigentumsrecht im allgemeinen und das Bodenrecht im besonderen zeigt sich das Dilemma der mangelnden Aktualität. In dieser Materie mit tiefgreifenden Veränderungen konnte der Autor Fragenkomplexe, die zwischenzeitlich Gegenstand spezialgesetzlicher Regelungen oder intensiver fachlicher Debatten geworden sind, nur andeuten, wie beispielsweise die Veräußerlichkeit landwirtschaftlich genutzter Flächen oder den Grunderwerb durch Ausländer.

Die Darstellung des Deliktsrechts und des Kondiktionsrechts fällt sehr knapp aus, was besonders für die ungerechtfertigte Bereicherung mit weniger als einer Seite gilt. In Bezug auf die Amtshaftung bietet Oda immerhin einen ersten Einstieg, der auch mit Hinweisen auf zwei Gerichtsverfahren unterlegt ist.

Das Kapitel über Bankrecht bietet viel mehr als nur eine Darstellung der rechtlichen Regelungen für Banktätigkeit. Oda beschreibt auch sehr zutreffend die dubiose und weitgehend unkontrollierte Entstehung der russischen Geschäftsbanken in den neunziger Jahren sowie die spektakuläre Finanzkrise vom August 1998 mit ihren undurchsichtigen Bankinsolvenzen, -liquidationen und -neugründungen, bei denen vor

allem Kleinanleger und ausländische Gläubiger geschädigt wurden. Das von der Zentralbank selbst eingestandene und von Oda zitierte Versagen im Bereich der Bankenaufsicht ist auch danach eher halbherzig bekämpft worden. So konnte es 2004 im Juni durchaus unter Mitverschulden der Zentralbank erneut zu einer Vertrauenskrise größeren Umfangs im russischen Bankwesen kommen. Jetzt endlich scheint die Zentralbank in überzeugender Form in Aktion zu treten. Die Auflösung der Agentur für die Restrukturierung von Kreditorganisationen (ARKO) und ihre Überführung in den staatlichen Einlagensicherungsfonds markiert einen positiven weiteren Entwicklungsschritt nach Erscheinen von Odas Buch.

Angesichts des Rohstoffreichtums Russlands und der großen Bedeutung dieses Wirtschaftssektors für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und seinen Staatshaushalt darf eine Befassung mit dem Recht der Bodenschätze nicht fehlen. Oda beschreibt sehr anschaulich die unterschiedlichen Konzepte von Lizenzierung, Konzessionen und Production Sharing Agreements an der Grenze zwischen öffentlichem Recht und Zivilrecht. Wirtschaftliche und politische Interessen in diesem Bereich sind zu groß, um eine verlässliche Gesetzgebung und Rechtspraxis zu gewährleisten, wie Lizenzentzüge und Konflikte um Production Sharing Agreements beweisen.

Das Buch endet mit einem umfangreichen Kapitel über das Steuerrecht, einem Kapitel zur Gerichtsbarkeit in wirtschaftsrechtlichen Streitigkeiten und einem Kapitel über die in den verschiedensten Gesetzen enthaltenen kollisionsrechtlichen Normen des Internationalen Privatrechts. Auch hier überzeugt die knappe aber illustrative Darstellung der jeweiligen Materie, wobei der steuerrechtliche Überblick aufgrund der Komplexität dieses Rechtsgebiets über den Charakter einer Auflistung von Steuerarten, Steuersubjekten, Steuerobjekten und Steuersätzen kaum hinaus kommt. Allerdings auch hier, wie im übrigen an vielen anderen Stellen des Buches auch, einige Ausführungen zur Behandlung ausländischer juristischer und natürlicher Personen.

Das Buch von Hiroshi Oda ist mehr als eine kursorische Beschreibung des russischen Wirtschaftsrechts am Ende des Jahres 2001. Es überzeugt durch seine historischen Verweise auf das Recht im zaristischen Russland und in der Sowjetzeit, vor

allem aber durch seine kluge und nüchterne Kommentierung der heutigen Gesetzgebung und Rechtspraxis. Dass der Autor in starkem Maße auch Gerichtsentscheidungen eingearbeitet hat ist sehr zu begrüßen und unterstreicht die Praxisnähe. Leider stützt sich der Autor neben russischen Quellen ausschließlich auf angelsächsische Veröffentlichungen und macht damit von der reichhaltigen ostrechtlichen Literatur gerade in Deutschland keinen Gebrauch. Dennoch, für jeden Juristen, der sich mit dem russischen Recht befasst, ob Einsteiger, Praktiker oder Wissenschaftler, bietet „Russian Commercial Law“ von Hiroshi Oda eine empfehlenswerte Lektüre.

Dr. Hans Janus

Hiroshi Oda, Russian Commercial Law,

Kluwer Law International, The Hague, London, New York. 2002, 373 S.

Rezension 3

Ognian N. Hishow:

Von der Sowjet- in die Weltwirtschaft

Russlands Transformationsprozess und seine Perspektiven

In einer bemerkenswerten Monografie fasst Ognian Hishow seine Forschungsergebnisse und Erfahrungen mit der russischen Transformation zusammen. Der Autor schlägt den Bogen von den von Glasnost und Perestrojka geprägten Reformen Gorbatschows in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre über den Zusammenbruch des planwirtschaftlichen Systems der Sowjetunion und den ungezügelten und chaotischen Kapitalismus in den frühen neunziger Jahren bis in die von autoritärer Führung und sich verfestigenden marktwirtschaftlichen Strukturen in der zweiten Amtszeit Präsident Putins. Das Buch bietet tiefeschürfende volkswirtschaftliche und politische Analysen der maßgeblichen Entwicklungsschritte Russlands und seiner wichtigsten Wirtschafts- und Politikfelder von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft. Auch wenn der Autor seine Arbeit nicht als eine historische Analyse gewertet sehen möchte, folgt der Aufbau des Buches doch im wesentlichen den historischen Abläufen. Gerade dies ist eine unverkennbare Stärke des Buches. Auch wenn viele Leser das modulare Aufbauprinzip begrüßen und es selektiv bzw. abschnittsweise lesen werden, bietet es doch eine beeindruckende Geschlossenheit, die eine Lektüre von Anfang bis Ende empfiehlt.

Das Buch von Hishow gliedert sich in drei Teile, deren erster, Teil A, dem Übergangsprozess gewidmet ist. „Wieso verschwand die Sowjetunion?“ lautet die einleitende Frage des Verfassers. Rückblickend betrachtet erscheint der Zusammenbruch der UdSSR nach einer Dekade ohne nennenswertes wirtschaftliches Wachstum und dem Versagen der staatlichen Planwirtschaft, ein solches Wachstum zu generieren, fast zwangsläufig. Hishow referiert die wachstumstheoretischen Diskussionen und mündet in der Schlussfolgerung, dass der Zusammenbruch des sozialistischen Wirtschaftssystems auch das ideologische und politische Ende des Sowjetsystems bedeutete: Die Bevölkerung war nicht länger gewillt, dem zentralistischen Wirtschaftsmodell zu folgen und verlangte nach Änderungen. Hiermit setzt Hishow den Ausgangspunkt für seine folgenden Untersuchungen.

Auch im Vergleich zu den anderen osteuropäischen Staaten untersucht Hishow die Entwicklungen in Russland insbesondere unter finanzwissenschaftlichen Aspekten.

Als Einzelthemen können hier die Geldpolitik und die Wechselkurspolitik, die Zinsentwicklung und natürlich der Staatshaushalt genannt werden. Vom Bankrott zum Boom beschreibt Hishow den Übergangsprozess und kommt zu der nüchternen Feststellung, dass letztlich zufällige externe Einflüsse in Form der dramatisch gestiegenen Rohstoffpreise Russlands Wirtschaft zur Hilfe kamen und die Wende zum Besseren einleiteten. Unterstützt wurde diese Entwicklung zweifellos durch den Crash vom August 1998, der mit der drastischen Rubelabwertung die russische Wirtschaft erst wieder wettbewerbsfähig machte.

Den Teil B des Buches bilden drei Schwerpunktanalysen zur russischen Staatsverschuldung, zum Bankensystem und zur angestrebten WTO-Mitgliedschaft. Dabei gehören die Ausführungen zur Schuldenproblematik nicht zu den stärksten Teilen des Buches. In vielen Aspekten ist dem Autor nicht zu widersprechen, aber in Teilbereichen sind seine Ausführungen nicht im Einklang mit der wirklichen Motivation der beteiligten Partner Russlands. Dies gilt insbesondere für Fragen des Schuldenerlasses. Hier diskutiert Hishow wiederholt die aus seiner Sicht noch bestehende Möglichkeit eines Schuldenerlasses durch die ausländischen Gläubiger. Wenn er das fehlende Zugeständnis eines Schuldenerlasses im Jahr 2000 lediglich darauf zurückführt, dass Goskomstat, das staatliche Statistikkomitee, Daten über die sich verbessernde Wirtschaftslage besonders frühzeitig veröffentlicht und damit den Gläubigern ein wichtiges Argument in die Hand gespielt hätte, so liegt er damit falsch. Zumindest die deutsche Seite hat aufgrund der Struktur der Forderungen und vor dem Hintergrund des Rohstoffreichtums Russlands einen Schuldenerlass zu keinem Zeitpunkt in Erwägung gezogen. Wie unrealistisch diese Debatte ist, zeigt sich vor allem daran, dass die Bundesregierung heute über eine Kapitalmarkttransaktion zukünftige Zahlungsverpflichtungen Russlands zu guten Preisen verkaufen und die Erlöse der Haushaltssanierung zukommen lassen konnte. Die Devisenreserven Russlands haben die Grenze von 100 Mrd. USD erreicht, der Stabilisierungsfonds ist mit weiteren 15 Mrd. USD gefüllt und die russische Regierung strebt Verhandlungen mit ihren Gläubigern über eine vorfristige Rückzahlung ihrer Verbindlichkeiten an. Letztlich übersieht diese Argumentation aber auch die strenge haushaltsrechtliche Basis, die es dem Bund gar nicht möglich machen würde, einem wirtschaftlich nicht unumgänglichen Schuldenerlass zuzustimmen.

Der Schwäche des russischen Bankensystems und seiner verschleppten Reform ist die zweite Schwerpunktstudie gewidmet. Die Vertrauenskrise in das Bankwesen und

das Versagen der Banken, die Geldversorgung der Wirtschaft sicher zu stellen, wird kenntnisreich dargestellt. Auch nach der Finanzkrise von 1998 hat es noch lange gedauert, bis die privaten Banken ihre Rolle als Kreditgeber der Wirtschaft aktiver auszuüben begannen. Die erneute Vertrauenskrise in das russische Bankwesen im Sommer 2004 mit einer stark wieder auflebenden Kapitalflucht konnte in dem Buch von Hishow nicht mehr berücksichtigt werden. Sie bestätigt aber, dass Hishow mit seiner insgesamt kritischen Betrachtung des Bankensektors keinesfalls falsch liegt.

Die Aufnahme Russlands in die WTO, Thema der dritten Schwerpunktanalyse, ist ein seit Jahren intensiv diskutiertes Thema, das aber mehr und mehr in den Mittelpunkt einer breiteren öffentlichen Beachtung gerät. Viele Bereiche der russischen Wirtschaft sind noch nicht in globale Strukturen integriert. Für sie dürfte es sehr schwierig sein, die Vor- oder Nachteile eines WTO-Beitritts genau zu bemessen. Dementsprechend kontrovers läuft die Diskussion in Russland. Die als Exkurs angehängten Ausführungen zum Dollar und EURO – „Das Dilemma der Wechselkursbindung“ – hätten es durchaus verdient als eigene Schwerpunktanalyse aufgeführt zu werden.

Teil C des Buches befasst sich mit Russlands internationalem Platz und knüpft an die eingangs gestellte Frage nach den Gründen des Zerfalls der Sowjetunion an. Der Autor untersucht die wirtschaftliche Entwicklung der 15 aus der ehemaligen UdSSR hervorgegangenen unabhängigen Staaten, wobei die Rolle der Internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank im Mittelpunkt steht, aber auch die multilaterale Unterstützung durch die eigens geschaffene Osteuropabank EBRD und die Europäische Union Berücksichtigung findet.

Auch wenn Russland inzwischen in der Marktwirtschaft „angekommen“ ist, ist der Weg doch noch sehr weit bis das Land wirtschaftlich zu den EU-Staaten aufschließen und ein gleichwertiger Partner im Kreis der G-8 Staaten werden kann. Hishow diskutiert die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Optionen, die Russland auf diesem Weg nutzen kann. Der Reichtum an natürlichen Ressourcen, der Russlands wirtschaftliche Erholung möglich gemacht hat, kann dabei durchaus auch nachteilige Entwicklungen erzeugen. So weist der Autor auf die als „holländische Krankheit“ bezeichnete Gefahr einer Währungsaufwertung aufgrund der starken Exportnachfrage mit den damit verbundenen Wettbewerbsnachteilen für die produzierende Wirtschaft hin. Auch dürfte die Überwindung oligarchisch geprägter Strukturen in einer stark von

Rohstoffen geprägten Wirtschaft schwerer fallen als in einer stärker diversifizierten Wirtschaft.

Russland ist in der Marktwirtschaft angekommen lautet die Kernfeststellung von Hishow. Mit seiner auch historisch fundierten Westorientierung und im Bewusstsein des Scheiterns der sozialistischen Planwirtschaft bestehen gute Chancen, dass das Land mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten den Abstand zu seinen westeuropäischen Partnerländern über einen längeren Zeitraum hinweg wird verringern können. Entscheidend für Tempo und Ausmaß des Aufholens werden die Wirtschaftspolitik und die Demokratisierung der russischen Gesellschaft sein.

Beeindruckend und umfassend schildert Hishow die politische, finanzwirtschaftliche und ökonomische Entwicklung Russlands vom Ende der achtziger Jahre bis zum Beginn der zweiten Amtszeit von Präsident Putin. So fachspezifisch das Buch auf den ersten Blick erscheinen mag, die Lektüre beweist schnell, welche tiefgreifende und sachkundige Analyse der Autor zu bieten vermag. Das Risiko, das ein solcher Überblick häufig birgt, dass nämlich die Zahlenangaben schnell veralten und damit der Aussagewert des Buches verloren geht, dürfte hier kaum eintreten. Statistiken, Kurven und Zahlenangaben belegen zwar die Aussagen des Autors, diese sind aber schlüssig abgeleitet und behalten ihren Wert auch über den statistischen Beobachtungszeitraum hinaus. Hishows Buch kann daher sehr empfohlen werden, sei es für die spezielle Befassung mit einem der Schwerpunktthemen oder sei es zur Erlangung eines Überblicks über die dramatischen Entwicklungen, die Russland in diesen 15 Jahren durchgemacht hat. Die Entwicklung war so stürmisch und zeitweilig so chaotisch, dass jeder an Wirtschaft und Finanzen Russlands interessierte Leser in diesem Buch außer den Analysen auch eine in den einzelnen Kapiteln weitgehend chronologische Aufarbeitung der Ereignisse findet. Von der Sowjet- in die Weltwirtschaft, vom Bankrott zum Boom: diese dramatische Entwicklungslinie der russischen Volkswirtschaft zeichnet Hishow in seinem Buch in kenntnisreicher Weise nach.

Dr. Hans Janus

Ognian N. Hishow, Von der Sowjet- in die Marktwirtschaft. Rußlands Transformationsprozeß und seine Perspektiven. Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Band 70, Stiftung Wissenschaft und Politik / SWP. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. 2004, 325 S.

Die Präsidentialdemokratie als Auslaufmodell?

Neue Überlegungen zu Verfassungsänderungen in der Russischen Föderation

von Wolfgang Göckeritz
goeckeritz@russiaconsult.com

Nachdem Ende 2000 auf einer Veranstaltung der politischen Stiftung INDEM (Informatik für die Demokratie – www.indem.ru) von mehreren früheren Jelzin-Vertrauten und Autoren der gegenwärtig gültigen Verfassung von 1993 öffentlich Empfehlungen zur Novellierung der russischen Verfassung diskutiert worden waren, war es längere Zeit still um diese Frage. Das sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass mehrere damals vorgetragene Empfehlungen inzwischen durch die gesetzgeberische Praxis vor allem durch den Auf- und Ausbau der Machtvertikale überholt wurden. Das betrifft u. a. die neue Verfahrensweise für die Bestellung der Gouverneure, die formelle bzw. de facto Kündigung der Verträge zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Föderation und ihren Subjekten, die an das Institut der Generalgouverneure der Zarenzeit angelehnte Schaffung des Instituts der bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten in neugebildeten Großräumen und die Vervollkommnung und Verschärfung der Parteiengesetzgebung.

Die Notwendigkeit der Neuauflage der Diskussion um die Verfassung stellt sich vor dem Hintergrund des Machterhalts des gegenwärtigen Regimes angesichts heran nahender Termine. Im März 2008 finden turnusmäßige Präsidentenwahlen statt, bei denen Präsident Putin nicht wieder kandidieren darf. Eine Lukaschenko-Lösung (Verfassungsänderung zur Ermöglichung der Wiederwahl) dürfte sich für Putin auch aus Gründen der Selbstachtung nicht stellen. Die ursprünglich für die Ukraine vorgesehene Lösung für die Zeit nach der 2. Amtsperiode von Präsident Kutschma war bereits im Sommer 2004 vor der „orangenen Revolution“ gescheitert. Ob der dort im Dezember 2004/Januar 2005 erreichte Kompromiss tragfähig sein wird, bleibt abzuwarten, damit aber auch seine etwaige Beispielwirkung für Russland.

Aus jüngsten Publikationen, die durch eine Diskussionsrunde vom 4.2.2005 im Moskauer Lokalsender „Echo Moskvj“ angestoßen wurden, wird deutlich, dass „der Kreml“ für den Machterhalt der gegenwärtigen Elite (von inländischen Kritikern auch als bonapartistisches Regime apostrophiert) eigene originelle Wege zu gehen beabsichtigt.

Auf wesentliche Aspekte dieses Projekts ging Sergej Schachrai – einer der Autoren der Verfassung von 1993, gegenwärtig Leiter des Apparats des Rechnungshofs und Direktor dessen wissenschaftlichen Forschungsinstituts für Systemanalysen - konkreter ein. Von Schachrai ist zu hören, dass er in seinen an der Moskauer Eliteuniversität MGIMO laufenden Vorlesungen zum Verfassungsrecht seit längerem für die GUS-Staaten die parlamentarische Demokratie gegenüber den herrschenden Präsidialregimes favorisiert. Schachrai's Bemerkungen zur Sache wurden inzwischen vom Direktor des Nationalen Strategieinstituts Belkovskij, aus der Duma und aus der Zentralen Wahlkommission mehr oder weniger deutlich bestätigt.

Das von einer Expertengruppe im Kreml unter Leitung des innenpolitische Fragen kurierenden Präsidentengehilfen entwickelte Szenarium der von der „Nezavisimaya gazeta“ mit dem Codewort „Monarch“ bezeichneten Operation sieht vor:

1. Die neue Verfassung tritt zum 12. Juni 2007 – dem Unabhängigkeitstag – in Kraft.
2. Der Präsident wird 2008 nicht mehr direkt vom Volk, sondern vom Parlament gewählt.
3. Die Regierung wird auf der Basis parlamentarischer Mehrheiten gebildet.
4. Die Richtlinienkompetenz geht vom Präsidenten auf den Premierminister über. Der Präsident wird zur „deklarativen Figur“. Diesen Posten könnte eventuell der jetzige Duma-Speaker Gyslov übernehmen, während entweder Putin oder sein Nachfolger den Posten des Premierministers übernimmt.
5. Die Annahme der neuen Verfassung soll entweder über ein Referendum oder über eine verfassunggebende Versammlung oder über die sog. gesellschaftlichen Kammern erfolgen. (Der Text des Gesetzes über die gesellschaftliche Kammer der Russischen Föderation liegt dem Präsidenten gegenwärtig zur Unterzeichnung, Ausfertigung und Verkündung vor.)

Übersicht:
Wirtschaftsgesetzgebung der Russischen Föderation
September 2004 – März 2005

von Wolfgang Göckeritz
goeckeritz@russiaconsult.com

In dem durch die Übersicht abgedeckten Zeitraum wurden insgesamt 122 Gesetze erlassen, weitere 10 befinden sich nach ihrer Billigung durch den Föderationsrat im unmittelbaren Vorfeld der Ausfertigung und Verkündung. Im Interesse der Übersichtlichkeit werden die in den Bereich der Wirtschaft fallenden Gesetze thematisch geordnet ausgewiesen.

1. Den wichtigsten Platz nahm die gesetzliche Neuregelung der Rechtsverhältnisse im **wohnungs- und kommunalwirtschaftlichen Bereich** ein. Bestandteil dieser Regelung ist das Wohnungsgesetzbuch Nr. 188-FZ vom 29.12.2004, das am 1.3.2005 in Kraft trat und neben dem Einführungsgesetz von einer größeren Zahl weiterer Gesetze (insgesamt 24) begleitet wird. Es tritt an die Stelle des aus der Sowjetära stammenden und seitdem mehrfach geänderten Gesetzbuchs vom 24.6.1983 und regelt in 8 Abschnitten, 14 Kapiteln und 165 Artikeln alle sich aus dem Recht der Bürger auf Wohnraum, seine Sicherheit, die Unantastbarkeit und Unzulässigkeit des willkürlichen Entzugs des Wohnraums ergebenden Aspekte.

Bestandteil dieses Regelwerks ist das neue Städtebaugesetzbuch Nr. 190-FZ vom 29.12.2004, das am 10.1.2005 in Kraft trat und anderen Grundsätzen folgt als das bisher geltende Gesetzbuch vom 7.5.1998 und in den Mittelpunkt der Regelungen die Flächenplanung stellt. Es definiert 12 Grundprinzipien der Gesetzgebung zur städtebaulichen Tätigkeit, u. a. die Gewährleistung der nachhaltigen Entwicklung der Territorien und der gleichrangigen Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, sozialer und anderer Faktoren.

Das erst nach einem Jahr am 1.1.2006 in Kraft tretende und ähnlich wie das sog. 122-er Gesetz (s. Heft 24 – Gesetz Nr. 122-FZ vom 22.8.2004) mit sozialem Zündstoff versehene Gesetz „Über die Grundlagen der Regulierung der Tarife der Organisationen des kommunalwirtschaftlichen Komplexes“ Nr. 210-

FZ vom 30.12.2004 regelt wesentliche Aspekte der Umstellung der Wohnungs- und Kommunalwirtschaft von plan- auf marktwirtschaftliche Grundlagen. Das betrifft u. a. die Neuordnung der Tarife für Strom, Fernwärme und Wasserversorgung sowie für die Abwasser- und Müllentsorgung.

Im Rahmen dieses Gesetzespakets regelt das Gesetz „Über die Wohnungsbauspargenossenschaften“ Nr. 215-FZ vom 30.12.2004 u. a. die rechtliche Stellung der Genossenschaften und das Verfahren der Aufnahme und Verwendung der Gelder von Privatpersonen für den Erwerb von Eigentumswohnungen. Weitere Details wurden mit dem Gesetz „Über die Teilnahme am anteiligen Bau von Mehrfamilienhäusern und anderen Immobilienobjekten und über Änderungen einiger Gesetzgebungsakte“ (Nr. 214-FZ vom 30.12.2004) sowie mit Novellen zu den Gesetzen „Über die Hypothek (Immobilienpfand)“ und „Über die staatliche Registrierung von Immobilienrechten und -geschäften“ geregelt.

2. Im Bereich des **Schuldrechts** werden mit dem am 1.6.2005 in Kraft tretenden Gesetz „Über die Kreditgeschichten“ (Nr. 218-FZ vom 30.12.2004) in Anlehnung an Schufa-Bestimmungen Grundlagen und Verfahren der Bildung, Aufbewahrung und Verwendung der Kreditgeschichten, die damit verbundene Tätigkeit entsprechender Büros und das Zusammenwirken mit Gläubigern und Behörden geregelt.

Mit der Novelle Nr. 193-FZ vom 29.12.2004 wurde das Hypothekenwertpapiergesetz um die Modalitäten der Behandlung der Insolvenzen von Hypothekenemittenten geregelt. Um ähnliche Regelungen wurde mit der Novelle Nr. 192-FZ das Bankengesetz ergänzt.

3. Im **Bodenrecht** wurde das Bodengesetzbuch mit dem Einführungsgesetz zum Städtebaugesetzbuch u. a. um die Artikel 30¹ und 30² zu den Besonderheiten der Überlassung staatlicher und kommunaler Grundstücke für den Wohnungsbau bzw. zur komplexen Erschließung von Grundstücken für den Wohnungsbau sowie um die Artikel 38¹ und 38² zu den Modalitäten entsprechender Auktionen zum Verkauf solcher Grundstücke und ihren Besonderheiten ergänzt.

Das am 5.1.2005 in Kraft getretene neue Gesetz „Über die Überführung von Liegenschaften oder Grundstücken aus einer Kategorie in eine andere“ (Nr. 172-FZ vom 21.12.2005) regelt die Überführung auf der Grundlage von Anträgen, für die das Verfahren der Behandlung festgelegt wird.

Mit der Novelle Nr. 10-FZ vom 7.3.2005 des Gesetzes über den Verkehr von Liegenschaften landwirtschaftlicher Zweckbestimmung wurde in § 16 die Frist für die Anpassung von Grundstückspachtverträgen an aktuelle Bestimmungen der Gesetzgebung von zwei auf vier Jahre verlängert.

/Aktuelle Fassungen des Bodengesetzbuchs, des Einführungsgesetzes, des Gesetzes über den Verkehr von Liegenschaften landwirtschaftlicher Zweckbestimmung in der Fassung des Änderungsgesetzes Nr. 10-FZ vom 7.3.2005 und das o. g. Gesetz Nr. 172-FZ liegen in Deutsch vor./

4. Im **Gesellschaftsrecht** wurde das Gesetz „Über die Aktiengesellschaften“ in § 68 um Bestimmungen ergänzt, wonach Aufsichtsratsmitglieder, die nicht an der Abstimmung oder gegen einen in Verletzung gesetzlicher Bestimmungen angenommenen Beschluss des Aufsichtsrats gestimmt haben, berechtigt sind, einen solchen Beschluss innerhalb eines Monats gerichtlich anzufechten, sofern ihre Rechte und legitimen Interessen dadurch verletzt wurden.

/Eine aktuelle deutsche Übersetzung des Gesetzes auf dem Stand des 10. Änderungsgesetzes liegt vor./

5. Im **Arbeitsrecht** wurden mit dem Gesetz „Über Änderungen des § 1 des Föderalen Gesetzes „Über den Mindestlohn“ (Nr. 198-FZ vom 29.12.2004) der als Bezugsgröße (MROT) für verschiedene Tarife, Bußgelder, Sätze usw. geltende Mindestlohn mit Wirkung vom 1.1.2005 von 600 auf 720 Rubel angehoben. Diese Wertgröße wird zum 1.9.2005 auf 800 und zum 1.5.2006 auf 1.100 Rubel angehoben.

Mit Änderungen des Artikels 112 des Arbeitsgesetzbuchs (Gesetz Nr. 201-FZ vom 29.12.2004) erfolgte eine neue Feiertagsregelung. Die zwei Neujahrsfeiertage wurden auf fünftägige „Neujahrsferien“ (1.-5.1.) erweitert, danach folgen unverändert Weihnachten (7.1.), Armeetag (23.2.), Frauentag (8.3.),

1. Mai, Tag des Sieges (9.5.) und der „Tag Russlands“ (12.6.) und der „Volks-einheitstag“ (4.11.). Die Regelung mit den sog. Neujahrsferien steht inzwischen wieder zur Disposition und soll zu Gunsten einer Verlagerung von Feiertagen in den Mai modifiziert werden.
6. Beim **Verbraucherrechtsschutz** wurde das Gesetz vom 7.2.1992 mit der 8. Novelle (Gesetz Nr. 171-FZ vom 21.12.2004) u. a. um § 261 mit Bestimmungen zum Versandhandel erweitert.
7. Unter den zahlreichen Gesetzen zum **Steuerrecht** wurde u. a. Teil II Steuergesetzbuch in Abschnitt VIII um das Kapitel 25³ – Staatliche Gebühren – mit den Artikeln 333¹⁶–333⁴² ergänzt. Die Gesetze über die staatliche Gebühr und über die Wertpapierverkehrssteuer wurden zum 1.1.2005 aufgehoben. Teil II Steuergesetzbuch wurde des weiteren um Kapitel X – Örtliche Steuern, Kapitel 31 – Grundsteuer mit den Artikeln 387-398 – ergänzt. Die Grundsteuersätze werden von den Repräsentativorganen der Gebietskörperschaften festgesetzt. Die Obergrenze liegt bei 1,5% des Grundstückswerts.
8. Im **Zollrecht** wurde mit der 3. Novelle (Nr. 139-FZ vom 11.11.2004) das Zollgesetzbuch um das für WTO-konform erklärte Kapitel 331 – Zollabfertigungsgebühren – mit 10 Artikeln (3571–35710) ergänzt. Die Gebührensätze dürfen bei einer Abfertigung nicht mehr als 100.000 Rubel betragen.
9. Im **Insolvenzrecht** wurden mit der am 12.1.2005 in Kraft getretenen 3. Novelle zum neuen Insolvenzgesetz vom 26.10.2002 das ursprünglich für den 1. Januar 2005 vorgesehene Inkrafttreten der Bestimmungen zum Bankrott von Subjekten sog. natürlicher Monopole (Erdöl, Erdgas, Strom, Eisenbahn) und die Aufhebung des Gesetzes über die Besonderheiten der Insolvenz (Bankrotts) der natürlichen Monopole des Brennstoff- und Energiekomplexes bis zum 1. Juli 2009 aufgeschoben.
10. Das **Anwaltsgesetz** wurde mit der Novelle Nr. 163-FZ vom 20.12.2004 in 25 von 45 Paragrafen aktualisiert und modernisiert. Die Bestimmungen zum Status des Rechtsanwalts in § 2 Nr. 1 wurden um die Formulierung erweitert, dass er unabhängiger professioneller Rechtsberater ist und keine staatlichen Ämter bekleiden darf.

/Die Übersetzung der aktuellen Version des Gesetzes liegt in Kürze vor./

11. Im **Wettbewerbsrecht** wurden im Gesetz „Über die Konkurrenz und die Beschränkung monopolistischer Tätigkeit auf den Warenmärkten“ mit der 13. Novelle (Nr. 13-FZ vom 7.3.2004 die Schwellenwerte für die Zustimmung der Antimonopolbehörde zu Verschmelzungen und Eingliederungen von Wirtschaftsgesellschaften und für den Erwerb von Aktienpaketen von Gesellschaften, die auf den Märkten bestimmter Waren über 35% des Umsatzes kontrollieren, vom 200.000-fachen auf den 30-Millionen-fachen Betrag des gesetzlich festgelegten Mindestlohns (s. Nr. 5) angehoben. Die meldepflichtigen Wertgrößen wurden von 200.000 bzw. 100.000 auf 2 Millionen dieser Bezugsgröße erhöht.
12. Für den Versicherungssektor wurden mit dem Gesetz „Über Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes „Über die Organisation des Versicherungswesens in der Russischen Föderation“ und des § 2 des Föderalen Gesetzes „Über Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes „Über die Organisation des Versicherungswesens in der Russischen Föderation und die Aufhebung einiger Gesetzgebungsakte“ Nr. 12-FZ vom 7.3.2005 u. a. die Fristen für den Rückruf einer Lizenz, das Verfahren der Beendigung der Tätigkeit oder Liquidation von Versicherern, die Anforderungen an Versicherungsagenten und Versicherungsmakler und an den Ausbildungsstand der Mitarbeiter von Subjekten des Versicherungswesens präzisiert.
13. **Gesetzgeberische Vorhaben der nächsten Monate** betreffen
 - 13.1. die Vervollkommnung der Insolvenz-Gesetze. Die Regierung beschloss dazu auf der Sitzung vom 27.1.2005 die entsprechenden Gesetzentwürfe zur Novellierung des Insolvenzgesetzes, des Zivil-, Straf-, Haushalt- und Steuergesetzbuchs;
 - 13.2. die Vervollkommnung der Antimonopolgesetzgebung. Der Entwurf des Gesetzes „Über den Schutz der Konkurrenz“ wurde Anfang Februar im Kabinett mit der Maßgabe behandelt, die Bestimmungen zur Antimonopolregulierung hinsichtlich der Bildung und der Tätigkeit großer integrierter und auf den Außenmärkten wettbewerbsfähiger Strukturen zu präzisieren;

- 13.3. die Behandlung des bereits 1995 eingebrachte und in 1. Lesung 1996 verabschiedete Gesetz „Über die Konzessionsvereinbarungen“ in der Staatsduma wieder aufzunehmen, mit dem Investoren für die Rekonstruktion und Modernisierung öffentlich relevanter staatlichen und munizipalen Vermögenswerte gewonnen werden sollen. Auf einer Expertenberatung wurde betont, dass in diesem Rahmen keine Quasi-Privatisierung von Objekten erfolgen darf, deren Privatisierung entweder verboten ist oder unzweckmäßig erscheint.
- 13.4. die Verabschiedung des Gesetzes über die Wirtschaftssonderzonen, nachdem die interministerielle Abstimmung des Entwurfs abgeschlossen ist;
- 13.5. die Vervollkommnung des Bergrechts in Form des Erlasses einer Neufassung des Gesetzes „Über den Erdkörper“ („O nedrach“). Der Entwurf sieht vor, Bodenschätze und Abschnitte des Erdkörpers zu föderalem Eigentum zu erklären. Subjekte der Erdkörpernutzung sollen nur russische Staatsbürger und gemäß der russischen Gesetzgebung errichtete juristische Personen sein dürfen. Ausländische Gesellschaften, die in Russland Bodenschätze fördern wollen, müssen ihre Unternehmensstrukturen in Russland registrieren lassen.