

Investitionen und Investitionsschutz in Russland und der Ukraine

Bericht von den 5. Wirtschaftspolitischen Gesprächen des Ostinstituts in Berlin

Autor: Prof. Dr. Joachim Schramm

Wie in den vergangenen Jahren auch fanden die wirtschaftspolitischen Gespräche, an denen etwa 90 Gäste teilnahmen, in den Räumen der DGAP in Berlin statt. Der folgende Bericht fasst die wesentlichsten Aspekte der gehaltenen Vorträge zusammen und verweist auf die auf der Seite des Ostinstitutes befindlichen schriftlichen Versionen der Vorträge sowie auf die Präsentationen.

I. Einleitung

In seiner Einführung wies **Prof. A. Steininger** auf die Schwierigkeit der aktuellen Lage hin, die für Russland und Deutschland gleichermaßen nachteilig sei. Um die Situation besser analysieren zu können, habe man die Tagung in drei Abschnitte eingeteilt:

1. Abschnitt – politische Situation:

Hierbei ging Herr Gernot Eler als Russlandkoordinator der Bundesregierung auf die Möglichkeiten zu einer neuen Partnerschaft zwischen der EU und Russland ein. Nachfolgend beleuchtete Herr Prof. Dr. Hans Henning Schröder die innenpolitische Situation Russlands. Als letzter Redner dieses Abschnittes gab Herr Martin Hoffmann einen Ausblick auf das Verhältnis von Deutschen und Russen vor dem Hintergrund seiner eigenen Erfahrungen als Geschäftsführer des deutsch-russischen Forums.

2. Abschnitt – wirtschaftliche und rechtliche Lage in Russland:

Der zweite Abschnitt war im Wesentlichen auf die wirtschaftliche und rechtliche Situation in Russland fokussiert. Hier machte Herr Dr. Frank Schauff als Geschäftsführer des größten europäischen Industrieverbandes in Russland, des Association of European Businesses in Moskau, Anmerkungen zur wirtschaftlichen Situation Russlands im laufenden Jahr. Frau Dr. Schuchardt vom Ostausschuss der deutschen Wirtschaft konzentrierte sich daraufhin auf die Entwicklung der deutsch-russischen Außenhandelsbeziehungen. Herr Dr. Janus hielt einen Vortrag über die Gefährdung und Absicherung deutscher Investitionen in Russland. Schließlich skizzierte am Ende dieses Abschnittes

Herr Falk Tischendorf als Leiter der Kanzlei Beiten Burkhardt in Moskau ein Bild von Rechtssicherheit und Compliance in Russland.

3. Abschnitt – Lage in der Ukraine:

Im dritten Abschnitt schließlich widmete sich Herr Dr. Ricardo Guicci der wirtschaftlichen Lage in der Ukraine und ging dabei auch den wirtschaftlichen Austausch zwischen der Ukraine und Russland ein. Herr Prof. Luchterhandt, der die ukrainische Verfassungskommission berät, berichtete über seine Erfahrungen als Teil dieser Kommission. Herr Rechtsanwalt Rehbock schließlich gab einen Ausblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen des Investitionsschutzes in der Ukraine.

II. Meinungen zur politischen Situation (1. Abschnitt)

Im Folgenden seien die einzelnen Vorträge des 1. Abschnittes und die Präsentationen in ihren Kernaussagen zusammengefasst:

1. Herr Gernot Eler (Russland-Koordinator der Bundesregierung): Notwendigkeit einer gesamteuropäischen Sicherheitsstruktur

Der Russlandbeauftragte der Bundesregierung, Gernot Eler, zeichnete die Entwicklung des Konfliktes nach, der keineswegs unausweichlich gewesen sei. Vielmehr seien große Erwartungen geweckt worden, als man meinte, Russland durch internationale Verträge wie das Übereinkommen zur Rückführung der Atomwaffen aus der Ukraine, die Mitgliedschaft im Europarat und das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU in die europäische Friedensordnung einbinden zu können.

Diese Erwartungen seien durch die Aggression Russlands und die Nichtrespektierung der Grenzen der Ukraine enttäuscht und dadurch das Vertrauen tiefgreifend erschüttert worden. Dabei sieht Herr Eler die Ursache des Konflikts in einer unterschiedlichen Wahrnehmung der Geschehnisse nach dem Ende der Sowjetunion. Während der Westen die Ausdehnung der NATO und der EU als einer Erweiterung der Stabilitätszone verstanden wissen will, begreife sie Russland als eine Bedrohung, gegen die man sich zur Wehr setzen müsse. Er sehe einen Ausweg allein in der Umsetzung des Abkommens von Minsk vom Februar 2015¹, der Beendigung des hybriden Krieges, der bislang schon 6.500 Tote gefordert habe, sowie der Anerkennung der Prinzipien der Unantastbarkeit der Grenzen und der Einhaltung der eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen.

Ziel müsse die Schaffung einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur sein. Man müsse über den Dialog verlorenes Vertrauen wieder aufbauen und damit letztlich zur Kooperation zurückkehren.

¹ <http://www.un.org/press/en/2015/sc11785.doc.htm>; Originaltext: <http://www.russland.ru/wp-content/uploads/2015/02/abkommen-unterschrift.pdf>.

Entsprechende Gesprächsangebote an Moskau lägen vor, würden aber derzeit nicht angenommen. Herr Erler stellte klar, dass als Weg aus diesem Konflikt nur eine diplomatisch-politische, aber keine militärische Lösung infrage kommt.

2. Prof. Hans-Henning Schröder: die innenpolitische Entwicklung Russlands

Herr Professor Schröder, der Herausgeber der Russland-Analysen, ging in seinem Beitrag auf die innenpolitischen Entwicklungen in Russland ein.²

Auf der ersten Folie seiner Präsentation (Politbüro 2.0) zeigte Herr Professor Schröder, dass man versuchen könne, das Elitennetzwerk, in dessen Rahmen im Umfeld Präsident Putins Entscheidungen gefällt werden. Zu den Einflussgruppen gehören Wirtschaftspolitiker wie Gref oder Belusov, die „Keynesianer“, oder „Monetaristen“ wie Kudrin, die auf Russlands Integration in die Weltwirtschaft und rasches Wachstum setzten. Ihre wichtigsten Gegenspieler sind Vertreter der „Machtorgane“, die für die Selbstisolation Russland und eine Konfrontation mit EU und USA stehen. Diese Gruppe hat gegenwärtig den größten Einfluss auf Putin.

Putins Politik beruhe in erster Linie darauf, die unterschiedlichen Machtzentren und Interessengruppen miteinander auszubalancieren. Seine Politik sollte daher weniger als die eines einsamen Autokraten verstanden werden, als vielmehr eines Moderators, der die vorherrschenden Meinungen aufnimmt und Interessen ausgleicht. Zugleich ist Putin die einzige Person in der russischen Führung, die in der Bevölkerung unterstützt wird – insofern ist er der Garant für die Integration von Regime und Gesellschaft. Allerdings hat der Politiker Putin seit der Finanzkrise 2008 ganz erheblich an Akzeptanz eingebüßt. Es ist offensichtlich, dass das Regime in eine Krise geraten ist, die in den Moskauer Massenprotesten im Winter 2011/12 ihren deutlichsten Ausdruck fand. Nach Putins Wiederwahl im März 2012 bemühte sich seine Administration die Bevölkerung durch rechtsnationalistische Parolen hinter der Führung zu vereinen. Doch erst mit der Annexion der Krim gelang es, die Unterstützung der überwiegenden Mehrheit zu gewinnen und so das Regime zu stabilisieren. Dieser innenpolitische Erfolg macht es unwahrscheinlich, dass die Putin-Administration ihre Politik, die auf Konfrontation mit der Ukraine und der EU setzt, in absehbarer Zeit aufgibt.

3. Martin Hoffmann: paradoxe Intervention

Das geschäftsführende Vorstandsmitglied des deutsch-russischen Forums Herr Martin Hoffmann, ging in seinem Vortrag auf die widersprüchlichen Ergebnisse der westlichen Sanktionspolitik ein. Ziel sei es gewesen, Putin zu schwächen, erreicht habe man das genaue Gegenteil.³ Die Zustimmungsraten zu seiner Politik seien in schwindelregende Höhen geklettert und die Stagnation der Wirtschaft könne man der westlichen Politik in die Schuhe schieben. Zwar sei nicht

² Die Power-Point Präsentation mit den Statistiken finden Sie hier:

http://www.ostinstitut.de/documents/Russland_Die_innenpolitische_Entwicklung.pdf.

³ Siehe hierzu auch der eigenständige Beitrag von Herrn Martin Hoffmann in diesem Ost/Letter 6.2.

auszuschließen, dass ökonomische Rückschläge mittelfristig seiner Popularität schaden werden oder er noch stärkere autokratische Züge entfalten könnte. Beide Entwicklungspfade seien aber nicht ermutigend.

Herr Hoffmann hielt insbesondere Herrn Erler und Herrn Professor Schröder entgegen, dass sich Russland durch Drohungen nicht werde beeindrucken lassen. Vielmehr müsse man darüber nachdenken, ob man nicht über eine paradoxe Intervention versuchen solle zu zeigen, dass der Westen eben nicht handele, wie er von der russischen Propaganda zurzeit verteufelt wird. Dies könnte zum Beispiel dadurch geschehen, dass man die Sanktionen lockere.

Ferner sei es wichtig, dass selbst in dem Moment, wo kein Vertrauen zwischen den Konfliktparteien mehr besteht, weiterhin Gespräche geführt werden, um nicht alle Brücken abreißen zu lassen.

III. Vorträge zur wirtschaftlichen und rechtlichen Situation in Bezug auf Russland (2. Abschnitt)

Das zweite Panel des Tages war den Themen Wirtschaft und Recht gewidmet. Dr. Hans-Joachim Schramm vom Ostinstitut berichtete einleitend, dass das Bruttosozialprodukt im laufenden Jahr um 3 bis 4 % sinken werde und die Investitionen bis jetzt um 36 % zurückgegangen seien. Zur Eröffnung der Vortragsrunde warf er die Frage auf, ob in der Hinwendung Russlands nach China und dem Fernen Osten, der Stärkung der Eurasischen Union und der Substitution ausländischer Produkte durch einheimische Erzeugnisse ein Paradigmenwechsel in der russischen Wirtschaftspolitik zu sehen sei.

1. Dr. Frank Schauff: langfristig positive Prognose für die russische Wirtschaft

Als erster ging hierauf Dr. Frank Schauff von der Association of European Business auf die wirtschaftliche Lage in Russland ein. Seiner Meinung nach seien allzu pessimistische Szenarien fehl am Platze. Zwar befinde sich die russische Industrie in einer Krise, doch würde die langfristige Perspektive als gut eingeschätzt.

In der russischen Industrie bestehe weiterhin ein gewaltiger Modernisierungsbedarf, der von chinesischen Geschäftspartnern gar nicht gedeckt werden könne. Die Intensivierung des Handels mit China sollte eher als eine Normalisierung verstanden werden. Auch von der Eurasischen Union seien keine so starken Impulse zu erwarten, die die Bedeutung der Europäischen Union als vorrangigem Handelspartner Russlands signifikant beeinträchtigen könnten. Vielmehr könne die damit einhergehende Standardisierung im zentralasiatischen Raum auch Vorteile für westliche Investoren mit sich bringen. Stärkere Beachtung verdiene dagegen die Konkurrenz zwischen der EU und den

USA. US-amerikanische Unternehmen würden in die Lücke springen, die von den Sanktionen gerissen würden.⁴ Dort stünde man Exportverboten weitaus pragmatischer gegenüber.

2. Dr. Christiane Schuchart: Ablehnung der Sanktionen durch die deutsche Wirtschaft

Dr. Christiane Schuchart vom Ostausschuss der deutschen Wirtschaft ergänzte diese Aussagen um den Blick der deutschen Industrie. Sie bestätigte die alarmierenden Aussagen des Vorsitzenden Dr. Cordes, der gesagt hatte, die Sanktionen gefährdeten 160.000 Arbeitsplätze in Deutschland, und berichtete von einem sanktionsbedingten Rückgang der Exporte nach Russland in den ersten vier Monaten 2015 um 34 %.⁵ Die Stimmung unter den Unternehmern sei den Sanktionen gegenüber durchweg ablehnend, weil die einmal verlorenen Geschäftskontakte nur schwer wieder aufgebaut werden könnten. Sie meinte allerdings, dass Ersatzlieferanten aus Süd-Korea und Japan seien durchaus in der Lage, gleichwertigen Ersatz zu liefern.

Auf der anderen Seite gebe es auch Positives zu vermelden. Deutsche Unternehmer seien langfristig in Russland engagiert. Deswegen erklärten bei einer Umfrage lediglich 2 % der Befragten, dass sie aufgrund der aktuellen Schwierigkeiten den Markt verlassen wollten. Einige überlegten sogar, angesichts der Umstände verstärkt in Russland investieren zu wollen. Unternehmen gingen offensichtlich von einer langfristig positiven Entwicklung aus und wollten die russische Politik der Förderung der heimischen Produktion bzw. Produktion auf russischem Territorium für sich nutzbar machen (Stichwort Lokalisierung).

3. Dr. Hans Janus: schwierige Absicherung deutscher Investitionen in Russland

Herr Dr. Hans Janus ging als ehemaliges Vorstandsmitglied der Euler Hermes Kreditversicherung, in seinem Vortrag auf die Gefährdung und Absicherung deutscher Investitionen in Russland ein.⁶

Herr Dr. Janus schilderte zunächst einige praktische Fälle der Gefährdung oder Störung von Investitionen in Russland, beginnend mit Wirtschaftskriminalität im privaten Bereich (so genannte „Black Raider“) bis hin zu Investitionseingriffen durch staatliche Organe, so etwa durch Enteignungen. Zunächst stellte Herr Dr. Janus die verschiedenen rechtlichen Grundlagen des Investitionsschutzes vor. Zentrale Vorschriften des Investitionsschutzes in Russland sei vor allen Dingen das Investitionsschutzgesetz⁷ sowie das Investitionsschutzabkommen⁸, was noch in Zeiten der

⁴ siehe auch Interview von Doktor Frank Schauff in Spiegel online:

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/sanktionen-gegen-russland-us-konzerne-machen-weiter-geschaefte-a-1036336.html>.

⁵ <http://www.ost-ausschuss.de/node/934>.

⁶ Siehe auch in diesem Ost/Letter: Ost/Letter Nr. 6, Hans Janus, Gefährdung und Absicherung deutscher Investitionen in Russland.

⁷ Föderales Gesetz vom 9.7.1999 Nr. 160-FZ „Über die ausländischen Investitionen in der RF“, Sobr.Zak. RF 12.7.1999 Nr. 28, Pos. 3493; Vgl. zu diesem Gesetz auch Ajupov/Berger, Kommentar zum Gesetz „Über die ausländischen Investitionen in der RF“, Moskau 2012.

Sowjetunion geschlossen wurde. Einen weiteren Schwerpunkt legte er dabei auf bilaterale Schutzmechanismen und die Investitionsgarantien des Bundes. Letztere schilderte er als das Mittel, das den effizientesten Schutz böte, da es mit einer politischen Flankierung verbunden sei, die es in der Regel erlaube, zu einer Verhandlungslösung zu kommen.

4. Falk Tischendorf, Compliance in Russland

Der Niederlassungsleiter von Beiten Burkhard in Moskau, erläuterte in seinem Vortrag den Inhalt und die Wirkungsweise von Compliance-Abteilungen in Unternehmen. In Russland nähme entgegen dem Eindruck, der zuweilen in der Presse vermittelt werde, die Bedeutung zumindest des Zivilrechts weiterhin beständig zu. Infolgedessen sei es wie in westlichen Ländern auch notwendig, spezialisierte Mitarbeiter damit zu beauftragen, über die Wahrung des Rechts und den Schutz vor Korruption im Unternehmen zu wachen.

Aus unmittelbarer Anschauung schilderte er darüber hinaus die Wirkungsweise der Sanktionen, die die deutschen Unternehmen zwingen, Mitarbeiter, in deren Ausbildung sie größere Summen investiert hätten, zu entlassen.

IV. Beiträge zum Schwerpunkt Ukraine (3. Abschnitt)

Der 3. Abschnitt der Konferenz wurde von Dr. Fank Schauff geleitet. Aus aktuellem Anlass hatte dieser Abschnitt die neuere Entwicklung in der Ukraine zum Inhalt.

1. Dr. Ricardo Guicci: die wirtschaftliche Situation in der Ukraine und die Verflechtung mit Russland

Zum Einstieg in das Thema gab Dr. Ricardo Guicci von der Deutschen Beratergruppe in Kiew einen Überblick über die wirtschaftliche Lage der Ukraine und die Handelsbeziehungen zu Russland.⁹ Das Bruttoinlandsprodukt der Ukraine sei 2014 um 6,8 % gesunken und man erwarte einen Rückgang um 9 % im Jahr 2015. Ferner sei der Kurs der Hrywnia sei im letzten Jahr um 60 % gefallen, seit April aber weitgehend stabil. Die Wettbewerbsfähigkeit des Landes habe sich dadurch erheblich verbessert. Allerdings sei die Inflation mit prognostizierten 46 % für 2015 noch sehr hoch. Ursache dafür seien vor allem die angehobenen Energiepreise.

Zur wirtschaftlichen Verflechtung mit Russland führte er aus, dass sich der Trend zur Desintegration der beiden Volkswirtschaften beschleunigt habe. Der Anteil der Gasimporte aus Russland sei von 90

⁸ BGBl 1990 II, S. 342 ff.

<http://www.germania.diplo.de/contentblob/3383632/Daten/1845602/1989abkommeninvestitionsschutz.pdf>

⁹ Die Power-Point Präsentation von Herrn Dr. Gucci finden Sie unter:

http://www.ostinstitut.de/documents/Vortrag_Guicci_3.7.2015.pdf

% 2013 auf 23 % im ersten Quartal 2015 gesunken und auch als Investoren spielten Unternehmen mit Sitz in Russland keine herausragende Rolle. Etwa anders stelle sich das Bild im Hinblick auf den Export von Fertigprodukten dar. Diese würden zur Hälfte nach Russland geliefert. Hier sei ein Umleiten der Handelsströme schwierig. Im Bankenbereich seien russischen Banken überproportional gut vertreten und auch bei der externen Staatsverschuldung komme der Russischen Föderation eine herausgehobene, aber keine überragende Position zu.

2. Professor Doktor Otto Luchterhandt: zur Änderung der ukrainischen Verfassung

Im März des Jahres war Prof. em. Dr. Otto Luchterhandt noch als ausländischer Experte in diejenige Arbeitsgruppe berufen worden, deren Auftrag die Erarbeitung eines Entwurfs zur Änderung der ukrainischen Verfassung war.

In seinem Vortrag schilderte er seine Erfahrungen, wie die umfangreiche Expertengruppe in mehrere Arbeitsgruppen aufgeteilt wurde und unter großem Zeitdruck, teilweise auch unter Außerachtlassung von Verfahrensvorschriften, Vorschläge zu den verschiedenen Fragen erarbeitet wurden. Zu den Kernfragen der Verfassungsreform gehörten die Dezentralisierung der Staatsgewalt, die kommunale Selbstverwaltung, die Reform der Justiz und die Verteilung der Machtbefugnisse zwischen Präsident und Parlament. In der Tat sei es der Arbeitsgruppe gelungen, Vorschläge zu erarbeiten, die in den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung mündeten. Dieser Entwurf sei vom Präsidenten vor kurzem, am 1. Juli, der Öffentlichkeit vorgestellt worden. Er lobte die Bestimmungen des Entwurfs zur Dezentralisierung und zur lokalen Selbstverwaltung.

Herr Professor Luchterhandt hob allerdings kritisch hervor, dass die Frage eines Sonderstatus der umkämpften Gebiete in der Ostukraine überhaupt nicht thematisiert worden sei. Dies sei im Hinblick auf die Verpflichtungen, die die Ukraine im Abkommen von Minsk eingegangen sei, bedenklich. Hier müsse auf jeden Fall nachgebessert werden.¹⁰ Nächster Schritt in dem Verfahren sei die Überprüfung des Entwurfs durch das Verfassungsgericht.

3. Wolfram Rehbock: Investitionsschutz in der Ukraine

Als letzter Redner trat Wolfram Rehbock, Schneider Group, an das Pult und trug zum Thema des Investitionsschutzes in der Ukraine vor. Er stellt die einschlägigen Rechtsgrundlagen vor, darunter das „Gesetz über die Regelung ausländischer Investitionen“ aus dem Jahr 1996.¹¹ In Verbindung mit dem Schutz durch die EMRK und das bilaterale Investitionsschutzabkommen von 1996 könne insgesamt von einer guten Rechtsbasis gesprochen werden. Zu berücksichtigen sei allerdings die schwierige Lage der Ukraine, die dazu geführt habe, dass der Grundsatz des freien Gewinntransfers

¹⁰ In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass am 15. Juli 2015, also nach der Konferenz am 3. Juli, eine nachträgliche Bestimmung zur Regionalisierung als Sonderregelung für die Donbass-Region auf europäischen Druck hin vorgelegt wurde. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2217%E0&skl=9.

¹¹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93/96-0p>.

durch einen Erlass der Nationalbank vom 3.6.2015 bis September 2015 suspendiert sei. Dieser guten Gesetzesbasis stehe aber weiterhin eine ungenügende Rechtspraxis gegenüber. Dies schilderte er an einem praktischen Beispielfall, bei dem es zu Eingriffen durch staatliche Behörden gekommen war, Rechtsschutz durch die Gerichte aber nur mit Mühen erlangt werden konnte.

V. Zusammenfassung

Was die politische Situation anbelangt, so stehen sich die Meinungen, wie man mit Russland umgehen solle, konträr gegenüber: so gehen die Verfechter einer harten Linie gegenüber Russland davon aus, dass man nicht nachgeben dürfe und sogar die Sanktionen ausweiten. Die Vertreter der sogenannten „Russlandverstehler“ meinen demgegenüber, dass diese harte Linie Putin noch weiter stärken und vertreten ein Vorgehen der so genannten paradoxen Intervention, also im Ergebnis eines Nachgebens gegenüber Russland. Eine Kompromisslösung zwischen diesen beiden Polen zeichnete sich nicht ab.

Was die wirtschaftliche Lage Russlands anbelangt, so könne diese langfristig als positiver bewertet werden, als gemeinhin angenommen. Allerdings seien die Sanktionen insbesondere für die deutsche Wirtschaft schädlich und führten dazu, dass Konkurrenzunternehmen aus den USA und China in die von deutschen Unternehmen gelassenen Lücken vorstießen. Langfristig gesehen hätten aber auch deutsche Unternehmen Perspektiven in Russland.

Die Investitionsschwäche in Russland wurde bisweilen als problematisch angesehen. Am sichersten seien Investitionsgarantien des Bundes, wenn ein deutsches Unternehmen in Russland investieren. Positiv zu vermerken sei allerdings, dass die Bedeutung des Zivilrechts im normalen Wirtschaftsleben stetig zunehme und es deshalb empfehlenswert sei, auf Compliance-Maßnahmen zu achten.

Die wirtschaftliche Situation der Ukrainer wurde – wie nicht anders zu erwarten – als äußerst kritisch bezeichnet, wobei vor allen Dingen die hohe Inflation von 45 % die wirtschaftliche Interaktion schwierig mache. Der wirtschaftliche Austausch mit Russland habe alle Links drastisch abgenommen, auch im Energiebereich. An der Neugestaltung der rechtlichen Grundlagen in der Ukraine, so insbesondere an der Verfassung, werde gearbeitet, wobei zu kritisieren sei, dass im Hinblick auf die Novellierung der Verfassung zunächst keine Sonderregelung für die problematische Ost-Ukraine eingefügt worden sei.

Was den Investitionsschutz in der Ukraine an Belange, so seien rechtliche Grundlagen zwar vorhanden, deren Durchsetzung in der Rechtspraxis aber nur schwer möglich.