

## Beschränkung ausländischer Investitionen in Russland

Ausländische Investitionen sind für eine schnelle Entwicklung der russischen Wirtschaft unabdingbar. Gleichwohl gibt es Tendenzen zur Abschottung der russischen Wirtschaft, was gelegentlich bei ausländischen Investoren Sorgen weckt. Diese Untersuchung widmet sich den Beschränkungen für ausländische Investoren in Russland nach dem von der Staatsduma am 2. April 2008 verabschiedeten Gesetz mit dem Namen „Über das Verfahren zur Durchführung ausländischer Investitionen in kommerzielle Organisationen, die strategische Bedeutung für die Sicherstellung der Landesverteidigung und für die Staatssicherheit haben“.

### I. Gesetzgebungsverfahren und Ziel des Gesetzes

Das neue russische Gesetz mit dem wenig eingängigen Titel „Über das Verfahren zur Durchführung ausländischer Investitionen in kommerzielle Organisationen, die strategische Bedeutung für die Sicherstellung der Landesverteidigung und für die Staatssicherheit haben“ geht auf den Gesetzesentwurf Nr. 455348-4 zurück. Dieser wurde von der Staatsduma am 14. September 2007 in erster Lesung angenommen<sup>2</sup>. Bis zum Ende des Jahres 2007 sollte das Gesetz abschließend behandelt und in Kraft getreten sein, doch erfolgte die Annahme des Gesetzesentwurfes in zweiter Lesung erst am 21. März 2008<sup>3</sup>. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ergaben sich einige Modifizierungen, einschließlich einer Präzisierung im Titel des Gesetzes<sup>4</sup>. Am 2. April 2008 wurde das Gesetz in dritter und letzter Lesung angenommen<sup>5</sup>. Es tritt nach Art. 17 IDG mit dem Tag seiner Veröffentlichung in Kraft.

Ziel des Gesetzes ist nach Art. 1 IDG die Sicherstellung der Landesverteidigung und der Staatssicherheit. Zur Erreichung dieses Zieles wird die Beteiligung ausländischer Investoren<sup>7</sup> am Stammkapital bzw. Grundkapital bestimmter russischer Unternehmen reglementiert bzw. die Möglichkeit zur Beteiligung oder zum Kontrollerwerb beschränkt, wenn diese Unternehmen als strategisch wichtig eingestuft werden. Betroffen sind Investitionen in Form des Erwerbs von Aktien bzw. Anteilen am Stammkapital, aber auch andere Geschäfte, welche dazu führen, dass der ausländische Investor die Kontrolle über ein als strategisch wichtig eingestuftes Unternehmen erlangt<sup>8</sup>. Für ausländische Staaten,

---

<sup>1</sup> Fortan: Investitionsdurchführungsgesetz (IDG).

<sup>2</sup> Beschluss GD (Staatsduma) FS RF vom 14.9.2007 N 5076-4 GD.

<sup>3</sup> Beschluss GD FS RF vom 21.3.2008 N 241-5 GD.

<sup>4</sup> In erster Lesung sprach der Gesetzesentwurf im Titel allgemein von „kommerziellen Organisationen, die strategische Bedeutung für die nationale Sicherheit der Russländischen Föderation haben“.

<sup>5</sup> Beschluss GD FS RF vom 2.4.2008 N 255-5 GD. Der Föderationsrat hat das Gesetz am 16.4.2008 gebilligt. Die Unterzeichnung durch den Präsidenten erfolgte am 29.4.2008. Der Föderationsrat hat das Gesetz am 16.4.2008 gebilligt. Die Unterzeichnung durch den Präsidenten erfolgte am 29.4.2008.

<sup>6</sup> Die Veröffentlichung erfolgte am 7.5.2008 in der Rossijskaja gazeta als Föderales Gesetz vom 29.4.2008 N 57-FZ.

<sup>7</sup> Zum Begriff „ausländischer Investor“ siehe Art. 3 Punkt 2 IDG und Art. 2 des Gesetzes vom 9. 7. 1999 Nr. 160-FZ „Über ausländische Investitionen in der Russländischen Föderation“, auf den in Art. 3 Punkt 2 IDG Bezug genommen wird.

<sup>8</sup> Art. 2 Punkt 1 IDG.

internationale Organisationen und von diesen kontrollierte Organisationen bzw. Unternehmen gelten strengere Investitionsbeschränkungen als für private ausländische Investoren.

## II. Anknüpfungspunkt „kommerzielle Organisationen von strategischer Bedeutung“

Artikel 6 IDG nennt 42 Tätigkeitsbereiche, denen strategische Bedeutung beigemessen wird. Diese sind:

- (1) Ausführung von Arbeiten, welche aktiven Einfluss auf hydrometeorologische Prozesse und Erscheinungen haben,
- (2) Ausführung von Arbeiten, welche aktiven Einfluss auf geophysische Prozesse und Erscheinungen haben,
- (3) Tätigkeiten, die im Zusammenhang stehen mit der Nutzung von Erregern von Infektionskrankheiten,
- (4) Aufstellung, Errichtung, Nutzung und Stilllegung von Nuklearanlagen, Strahlungsquellen, Aufbewahrungsstätten für radioaktive Materialien und radioaktive Substanzen sowie Lagern von radioaktiven Abfällen,
- (5) Umgang mit radioaktiven Materialien und radioaktiven Substanzen, unter anderem bei der Erkundung und Förderung von Uranerzen sowie bei der Produktion, Nutzung, Verarbeitung, Transport und Lagerung radioaktiver Materialien und radioaktiver Substanzen,
- (6) Umgang mit radioaktiven Abfällen bei deren Aufbewahrung, Verarbeitung, Transport und Lagerung,
- (7) Nutzung radioaktiver Materialien und (oder) radioaktiver Substanzen bei der Durchführung wissenschaftlicher Forschungsarbeiten sowie Versuchskonstruktionsarbeiten,
- (8) Projektierung und Konstruktion von Nuklearanlagen, Strahlungsquellen, Aufbewahrungsstätten für radioaktive Materialien und radioaktive Substanzen sowie Lagern von radioaktiven Abfällen,
- (9) Konstruktion und Anfertigung der Ausrüstung für Nuklearanlagen, Strahlungsquellen, Aufbewahrungsstätten für radioaktive Materialien und radioaktive Substanzen sowie Lagern von radioaktiven Abfällen,
- (10) Begutachtung der Projekt-, Konstruktions- und Technologiedokumentation und Unterlagen, welche die Grundlage bilden für die Gewährleistung der nuklearen und radioaktiven Sicherheit von: Nuklearanlagen, Strahlungsquellen, Aufbewahrungsstätten für radioaktive Materialien und radioaktive Substanzen, Endlagern radioaktiver Abfälle, Tätigkeiten beim Umgang mit radioaktiven Materialien, radioaktiven Substanzen und radioaktiven Abfällen,
- (11) gemäß der Gesetzgebung der Russländischen Föderation lizenzierungspflichtige Ausarbeitung und Herstellung von Chiffriertechnik (Kryptographietechnik), welche geschützt ist unter Einsatz von Chiffrier- (Kryptographie-) Mitteln der Informationssysteme, Telekommunikationssysteme,
- (12) gemäß der Gesetzgebung der Russländischen Föderation lizenzierungspflichtige Tätigkeit zur Verbreitung von Chiffriertechnik (Kryptographietechnik),
- (13) gemäß der Gesetzgebung der Russländischen Föderation lizenzierungspflichtige Tätigkeit zur technischen Betreuung von Chiffriertechnik (Kryptographietechnik),
- (14) Erbringung von Dienstleistungen auf dem Gebiet der Chiffrierung von Informationen,

- (15) Tätigkeit zur Aufspürung elektronischer Vorrichtungen zur geheimen Erlangung von Informationen in Räumen und technischen Systemen (mit Ausnahme des Falles, dass die genannte Tätigkeit zur Sicherstellung eigener Bedürfnisse juristischer Personen durchgeführt wird),
- (16) Entwicklung, Produktion, Verkauf und Erwerb zum Verkauf von speziellen technischen Mitteln zur geheimen Erlangung von Informationen durch juristische Personen, welche unternehmerische Tätigkeit betreiben,
- (17) Entwicklung von Waffen und Kriegstechnik,
- (18) Produktion von Waffen und Kriegstechnik,
- (19) Reparatur von Waffen und Kriegstechnik,
- (20) Verwertung von Waffen und Kriegstechnik,
- (21) Handel mit Waffen und Kriegstechnik,
- (22) Produktion von Waffen sowie wesentlicher Teile von Schusswaffen (mit Ausnahme der Produktion von kalten Waffen, zivilen Waffen und Dienstwaffen),
- (23) Produktion von Patronen und Bestandteilen von Patronen (mit Ausnahme der Produktion von Patronen für Zivile Waffen und Dienstwaffen),
- (24) Handel mit Waffen und wesentlichen Teilen von Schusswaffen und Patronen (mit Ausnahme des Handels mit kalten Waffen, zivilen Waffen und Dienstwaffen sowie Patronen für zivile Waffen und Dienstwaffen),
- (25) Entwicklung und Produktion von Munition und ihren Bestandteilen,
- (26) Verwertung von Munition und ihren Bestandteilen,
- (27) Produktion von Sprengstoffen zur industriellen Verwendung und deren Verbreitung,
- (28) Tätigkeit zur Gewährleistung der Flugsicherheit,
- (29) Tätigkeit im Bereich der Raumfahrt,
- (30) Entwicklung von Flugtechnik, einschließlich Flugtechnik mit doppeltem Verwendungszweck,
- (31) Produktion von Flugtechnik, einschließlich Flugtechnik mit doppeltem Verwendungszweck,
- (32) Reparatur von Flugtechnik, einschließlich Flugtechnik mit doppeltem Verwendungszweck (mit Ausnahme der Reparatur von Baugruppen und Aggregaten, welche durch Organisationen der zivilen Luftfahrt durchgeführt werden),
- (33) Erprobung von Flugtechnik, einschließlich Flugtechnik mit doppeltem Verwendungszweck,
- (34) Realisierung von Fernsehübertragungen auf einem Territorium, in dessen Grenzen die Hälfte oder mehr als die Hälfte der Bevölkerung eines Subjektes der Russländischen Föderation lebt,
- (35) Realisierung von Radioübertragungen auf einem Territorium, in dessen Grenzen die Hälfte oder mehr als die Hälfte der Bevölkerung eines Subjektes der Russländischen Föderation lebt,
- (36) Erbringung von Leistungen durch ein Wirtschaftssubjekt, welches im Register über Einheiten natürlicher Monopole steht, auf den Gebieten, welche im Art. 4 Punkt 1 des Föderalen Gesetzes vom 17.

August 1995 Nr. 147-FZ „Über natürliche Monopole“ genannt sind<sup>9</sup>, mit Ausnahme der Einheiten natürlicher Monopole auf dem Gebiet der öffentlichen Elektrizitätsversorgung und allgemeiner Postdienstleistungen, der Übertragung von Wärmeenergie und der Übertragung von elektrischer Energie durch Verteilungsnetze,

(37) Tätigkeiten von Wirtschaftseinheiten, die in dem in Art. 23 des Föderalen Gesetzes „Über Wettbewerbsschutz“ genannten Register genannt sind und die eine dominierende Position haben:

(a) innerhalb der geographischen Grenzen der Russländischen Föderation auf dem Markt für Kommunikationsdienstleistungen (mit Ausnahme der Dienstleistungen hinsichtlich der Gewährung des Zugangs zum Internet),

(b) auf den Territorien von fünf oder mehr Subjekten der Russländischen Föderation auf dem Markt für Festnetztelephondienstleistungen,

(c) innerhalb der geographischen Grenzen der Städte von föderaler Bedeutung auf dem Markt für Festnetztelephondienstleistungen,

(38) Tätigkeiten von Wirtschaftseinheiten, die eine dominierende Stellung einnehmen auf dem Gebiet der Produktion und dem Verkauf von Metallen und Legierungen mit speziellen Eigenschaften, welche für die Erzeugung von Waffen und Kriegstechnik eingesetzt werden,

(39) geologische Untersuchung des Erdinneren und (oder) die Erkundung und Förderung von Bodenschätzen auf Bodenparzellen von föderaler Bedeutung,

(40) Ausbeutung (Fang) wasserbiologischer Ressourcen,

(41) drucktechnische Tätigkeit von Wirtschaftseinheiten, wenn die Wirtschaftseinheit in der Lage ist, den Druck von nicht weniger als zweihundert Millionen Druckabzügen pro Monat zu gewährleisten,

(42) Tätigkeit von Wirtschaftseinheiten als Redaktion und (oder) Herausgeber einer periodisch erscheinenden Druckschrift, deren Einzelaufgabe bei nicht weniger als einer Million Exemplaren liegt.

Dass Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit Entwicklung, Produktion und Reparatur von Kriegstechnik stehen, als von strategischer Bedeutung für die Landesverteidigung und die Staatssicherheit angesehen werden, ist ohne weiteres verständlich. Plausibel ist auch, Tätigkeiten dann als strategisch wichtig anzusehen, wenn sie Umgang mit radioaktiven Materialien mit sich bringen oder die Errichtung bzw. den Betrieb von Nuklearanlagen betreffen. Gleiches gilt für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Chiffrierverfahren. Zumindest nachvollziehbar ist auch, wenn die Entwicklung von Flugtechnik, die Gewährleistung der Flugsicherheit und Tätigkeiten im Bereich der Raumfahrt als strategisch wichtig angesehen werden. Gleiches gilt für Tätigkeiten, welche den Wasserkreislauf beeinträchtigen oder im Zusammenhang mit der Nutzung von Krankheitserregern stehen. Wenig überrascht die Einbeziehung gewisser „natürlicher Monopole“ in die Liste des Art. 6 IDG. Überraschender ist, dass gewisse Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung im Kommunikationsdienstleistungssektor durch das Investitionsdurchführungsgesetz als strategisch wichtig angesehen werden, wobei das Investitionsdurchführungsgesetz sogar eine Ausdifferenzierung nach den räumlich relevanten Märkten vornimmt. Letztlich wird so nämlich nicht eine Tätigkeit als solche vor ausländischer Einflussnahme geschützt, sondern ein marktbeherrschendes Unternehmen vor einer ausländischen Übernahme, während sich ausländische Investoren an nicht marktbeherrschenden Kon-

<sup>9</sup> Dies sind u.a.: Transport von Erdöl und Erdgas durch Pipelines; Transport auf Schienen; Betrieb von Transportterminals, Häfen und Flughäfen; allgemeine Telekommunikations- und Postdienste; die Übertragung von elektrischer Energie; Übertragung von Wärmeenergie.

kurrenten des marktbeherrschenden Unternehmens grundsätzlich unbeschränkt beteiligen können.

Nur schwer nachvollziehbar ist es, Druckereien mit der Kapazität von mindestens 200 Millionen Druckabzügen pro Monat oder die Herausgeber von Periodika mit einer Einzelaufgabe von mindestens einer Million Exemplaren als strategisch wichtig für die Landesverteidigung und die Staatssicherheit anzusehen<sup>10</sup>. Gleiches lässt sich in Bezug auf jene Unternehmen sagen, welche sich der Realisierung von Fernsehübertragungen oder Radioübertragungen widmen und mit diesen mindestens die Hälfte der Bevölkerung eines Subjekts der Russländischen Föderation erreichen. Hier drängt sich der Eindruck auf, dass die Definierung als strategisch wichtig erfolgt, um eine gegenwärtig als unliebsam empfundene Einflussnahme auf den öffentlichen Meinungsbildungsprozess von vornherein zu verhindern.

Die Beantwortung der Frage, ob ein Unternehmen als strategisch wichtig i.S.d. Investitionsdurchführungsgesetzes anzusehen ist oder nicht, wird möglicherweise im Einzelfall schwierig sein. Zum einen stellen etliche Unternehmen Güter her, welche sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich eingesetzt werden können. Zum anderen lässt der Gesetzeswortlaut Interpretationsspielraum, und es ist keinesfalls garantiert, dass mit Blick auf den Gesetzeszweck und den Titel des Gesetzes immer einer engen Auslegung gefolgt wird. In der Praxis empfiehlt es sich momentan, im Zweifel ein russisches Zielunternehmen als strategisch wichtig i.S.d. Investitionsdurchführungsgesetzes anzusehen und gegebenenfalls das noch anzusprechende Zustimmungsverfahren (dazu unter I.1) zu durchlaufen, um ansonsten mögliche Sanktionen von vornherein zu vermeiden. Vorsicht ist auch dann geboten, wenn das Zielunternehmen mehrerer Tochter- oder Enkelgesellschaften hat, von denen ihrerseits die eine oder andere als strategisch wichtig i.S.d. Gesetzes anzusehen sein könnte.

### III. Schwellenwerte und sonstiger Kontrollerwerb

#### 1. Schwellenwerte für die Beteiligung an Grund- bzw. Stammkapital

Ist ein russisches Unternehmen strategisch wichtig i.S.d. Investitionsdurchführungsgesetzes, so sind bei der Beteiligung an Grund- bzw. Stammkapital Schwellenwerte zu beachten. Werden diese überschritten, so ist das noch zu beschreibende Zustimmungsverfahren grundsätzlich vorher durchzuführen. Die Schwellenwerte unterscheiden sich danach, ob es sich bei dem Investor um einen Privatinvestor oder um einen Investor handelt, der sich unter der Kontrolle eines ausländischen Staates oder einer internationalen Organisation befindet.

Für ausländische Privatinvestoren liegt der Schwellenwert grundsätzlich bei der Erlangung eines direkten oder indirekten Stimmengewichts von über 50 Prozent<sup>11</sup>, Widmet sich das Zielunternehmen dem Abbau von Bodenschätzen, so liegt der Schwellenwert bei nur 10 Prozent<sup>12</sup>, es sei denn die Russländische Föderation hält an diesem Unterneh-

---

<sup>10</sup> Dieser Punkt ist erst während des Gesetzgebungsverfahrens in der Staatsduma in den Katalog aufgenommen worden.

<sup>11</sup> Art. 7 Punkt 1 Nr. 1) lit. a) IDG.

<sup>12</sup> Art. 7 Punkt 1 Nr. 2) lit. a) IDG.

men mehr als 50 Prozent der Stimmen<sup>13</sup>. Da das Investitionsdurchführungsgesetz nach Art. 2 Punkt 5 auch auf Transaktionen Anwendung findet, welche außerhalb der Russländischen Föderation vorgenommen werden, kann auch der Anteilserwerb eines ausländischen Unternehmens (X) an einem anderen ausländischen Unternehmen (Y) genehmigungspflichtig sein, z.B. wenn das Unternehmen X selbst Anteile unterhalb des Schwellenwertes an einem als strategisch i.S.d. Investitionsdurchführungsgesetzes angesehenen russischen Unternehmen (Z) hält, durch den Erwerb der Anteile am Unternehmen Y jedoch über den Schwellenwert für direktes oder indirektes Stimmengewicht übersteigen würde<sup>14</sup>.

Für Investitionen durch ausländische Staaten oder internationale Organisation bzw. für ausländische Investoren, die sich unter deren Kontrolle befinden, liegt der Schwellenwert grundsätzlich bei 25 Prozent<sup>15</sup>. Widmet sich das Zielunternehmen dem Abbau von Bodenschätzen, so liegt der Schwellenwert bei nur 5 Prozent<sup>16</sup>. Ein Mehrheitserwerb ist gänzlich ausgeschlossen.<sup>17</sup> Wann ein ausländischer Investor als staatlich kontrolliert gilt, ist allerdings unklar. Staatliche Kontrolle wird ohne weiteres bei einer staatlichen Beteiligung von über 50 Prozent bzw. bei einer Mehrheit der Stimmrechte zu bejahen sein. Ob staatliche Kontrolle auch dann zu bejahen ist, wenn der Anteil eines staatlichen Akteurs nur bei einer Sperrminorität oder gar darunter – Stichwort „Goldene Aktie“ – liegt, lässt sich gegenwärtig nicht sagen. Tendenziell wird staatliche Kontrolle zu bejahen sein, wenn im Einzelfall effektive Einflussnahme auf Unternehmensentscheidungen möglich ist. Dies ist grundsätzlich auch bei staatlichen Anteilseignern mit Sperrminorität oder mit „goldenen Aktien“ der Fall.

## 2. Sonstiger Kontrollerwerb

Eine Umgehung der Schwellenwerte, etwa durch einen Beherrschungsvertrag, ist nicht möglich. Denn alle Transaktionen, welche den ausländischen Investor in die Lage setzen, die Unternehmensentscheidungen eines Unternehmens von strategischer Bedeutung i.S.d. Investitionsdurchführungsgesetzes zu bestimmen, werden von dem Gesetz erfasst<sup>18</sup>. Entscheidendes Kriterium ist letztlich der Kontrollerwerb<sup>19</sup>. Auch der Kontrollerwerb durch eine Gruppe ausländischer Personen, die jede für sich unterhalb der Schwellenwerte bleibt, ist durch das Investitionsdurchführungsgesetz erfasst<sup>20</sup>.

Erhöht sich das Stimmgewicht eines ausländischen Investors in Übereinstimmung mit den Gesetzen der Russländischen Föderation über den jeweils zu beachtenden Schwellenwert,

<sup>13</sup> Hält die Russländische Föderation mehr als 50% der Stimmen an Bodenschätzen fördernden Unternehmen, so erstreckt sich der Anwendungsbereich des Investitionsdurchführungsgesetzes nicht auf den Erwerb von Anteilen an diesen Unternehmen, vgl. Art. 2 Punkt 7 IDG.

<sup>14</sup> Siehe auch Art. 7 Punkt 3 IDG.

<sup>15</sup> Art. 2 Punkt 3 Alt. 1 IDG und Art. 7 Punkt 1 Nr. 5) Alt. 1 IDG.

<sup>16</sup> Art. 2 Punkt 3 Alt. 2 IDG und Art. 7 Punkt 1 Nr. 5) Alt. 2 IDG. Auch hier gilt das in Fn. 13 Gesagte.

<sup>17</sup> Art. 2 Punkt 2 IDG.

<sup>18</sup> So erfasst beispielsweise Art. 7 Punkt 1 lit. b) IDG alle Transaktionen, die dem ausländischen Investor die Ernennung des einzigen Exekutivorgans oder mehr als 50 % eines kollektiven Exekutivorgans ermöglichen. Art. 7 Punkt 1 Nr. 6 IDG fungiert als Auffangnorm.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 4 Punkt 1 IDG.

<sup>20</sup> Indessen bleibt die Frage, welche Anforderungen konkret an das Bestehen einer Gruppe ausländischer Investoren zu stellen sind und wie und durch wen gegebenenfalls das Bestehen bzw. Nichtbestehen einer Gruppe zu beweisen ist.

lenwert hinaus, etwa weil Vorzugsaktien in Stammaktien umgewandelt werden, so muss der ausländische Investor das ansonsten grundsätzlich vorher durchzuführende Zustimmungsverfahren innerhalb von drei Monaten nachholen<sup>21</sup>.

#### IV. Zustimmungungsverfahren und Sanktion der Nichteinholung einer notwendigen Zustimmung

##### 1. Zustimmungungsverfahren

Das Investitionsdurchführungsgesetz sieht in seinen Artikeln 8 ff. ein recht detailliert ausgestaltetes Zustimmungungsverfahren vor. Nach Art. 8 Punkt 1 ist ein Antrag auf Zustimmung bei der zuständigen Behörde in doppelter Ausfertigung einzureichen<sup>22</sup>. Welche Dokumente dem Antrag auf vorherige Zustimmung beizufügen sind, ergibt sich aus Art. 8 Punkt 2 IDG<sup>23</sup>. Ist es nicht offensichtlich, dass die beabsichtigte Transaktion unter den Kontrollerwerbsbegriff nach dem Investitionsdurchführungsgesetz fällt, so kann der Investor auch eine Anfrage an die zuständige Behörde richten, die zur Antworterteilung innerhalb von 30 Tagen verpflichtet ist<sup>24</sup>.

Die zuständige Behörde führt eine Vorprüfung durch<sup>25</sup>. Danach leitet sie die Antragsunterlagen gegebenenfalls an den Inlandsgeheimdienst (FSB) zur Stellungnahme weiter<sup>26</sup>. Unter Umständen ist auch eine Anfrage an die zwischenbehördliche Kommission für den Schutz von Staatsgeheimnissen zu richten<sup>27</sup>. Sind alle Rückmeldungen eingetroffen, so übersendet die Behörde den Antrag sowie ihre Schlussfolgerungen und Entscheidungsempfehlungen an eine Regierungskommission unter Vorsitz des Ministerpräsidenten<sup>28</sup>. Entscheidungen, Handlungen bzw. die Untätigkeit der zuständigen Behörde können vor Gericht angegriffen werden<sup>29</sup>.

Die Regierungskommission unter Vorsitz des Ministerpräsidenten fällt dann die endgültige Entscheidung<sup>30</sup>. Diese braucht interessanterweise nicht begründet zu werden, während gewisse Entscheidungen der zuständigen Behörde im Vorprüfungsverfahren begründet werden müssen<sup>31</sup>. Die Zustimmung zum Kontrollerwerb kann auch davon abhängig gemacht werden, dass der Antragsteller gewisse Verpflichtungen eingeht<sup>32</sup>. Die endgültige Entscheidung der Regierungskommission kann nur vor dem Obersten Wirt-

<sup>21</sup> Art. 7 Punkt 5 IDG.

<sup>22</sup> Die zuständige Behörde ist noch auf dem Ordnungswege festzulegen. Es wird davon ausgegangen, dass die Antimonopolbehörde als zuständige Behörde benannt werden wird.

<sup>23</sup> Für die nachträgliche Zustimmung in den einschlägigen Fällen gilt Art. 8 Punkt 3 IDG.

<sup>24</sup> Art. 8 Punkt 6 IDG.

<sup>25</sup> Art. 9 IDG.

<sup>26</sup> Vgl. Art. 10 Punkt 1, 2 und 3 IDG.

<sup>27</sup> Art. 10 Punkt 4 IDG.

<sup>28</sup> Art. 10 Punkt 6 i.V.m. Art. 8 Punkt 6 IDG. Auch die Regierungskommission ist gegenwärtig noch nicht eingerichtet; ihre Zusammensetzung bedarf nach Art. 11 Punkt 5 der Bestätigung durch die Regierung der Russländischen Föderation.

<sup>29</sup> Art. 10 Punkt 7 IDG.

<sup>30</sup> Art. 11 Punkt 1 IDG.

<sup>31</sup> Vgl. Art. 9 Punkt 2 und 4 IDG.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 12 IDG.

schaftsgericht der Russländischen Föderation angegriffen werden; es gibt keinen weiteren Instanzenzug<sup>33</sup>.

Grundsätzlich dürfen zwischen der Registrierung des Antrags und der endgültigen Entscheidung nicht mehr als drei Monate vergehen; in Ausnahmefällen kann die Frist um weitere drei Monate verlängert werden<sup>34</sup>. Allerdings gibt es für den Fall des Verstreichens dieser Frist keine Zustimmungsfiktion.

Wie bereits erwähnt ist das Zustimmungsverfahren nachzuholen, wenn sich der Stimmenanteil eines ausländischen Investors an einem Unternehmen von strategischer Bedeutung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen der Russländischen Föderation über den einschlägigen Schwellenwert hinaus erhöht, etwa weil Vorzugsaktien in Stammaktien umgewandelt werden. Der Investor hat dann das Zustimmungsverfahren innerhalb von drei Monaten einzuleiten<sup>35</sup>.

Vor Erteilung einer zumindest vorläufigen Zustimmung oder gar nach Ablehnung der beantragten Zustimmung, darf die geplante Transaktion nicht vorgenommen werden. Hatte sich der Stimmenanteil über den Schwellenwert hinaus erhöht und wurde die nachträglich beantragte Zustimmung versagt, so hat der ausländische Investor drei Monate ab Zusendung der Ablehnungsentscheidung Zeit, die überschüssigen Aktien bzw. Anteile zu veräußern<sup>36</sup>.

## 2. Sanktion der Nichteinholung einer notwendigen Zustimmung bzw. der Nichtbeachtung der gesetzlichen Bestimmungen

Die Nichteinholung einer notwendigen Zustimmung kann ernsthafte Konsequenzen bzw. Sanktionen nach sich ziehen. Die betroffene Transaktion kann nach Art. 15 Punkt 1 IDG für nichtig erklärt werden. Nach Art. 15 Punkt 2 IDG kann dem ausländischen Investor auf Antrag der zuständigen Behörde gerichtlich das Stimmrecht auf der Aktionärsversammlung bzw. Mitgliederversammlung entzogen werden<sup>37</sup>. Ebenfalls auf Antrag der zuständigen Behörde können nach Art. 15 Punkt 3 IDG im gerichtlichen Verfahren Entscheidungen der Aktionärsversammlung bzw. der Gesellschafterversammlung sowie Entscheidungen anderer Unternehmensorgane des Zielunternehmens, welche getroffen wurden, nachdem der ausländische Investor über dieses unter Verletzung des Gesetzes Kontrolle erlangt hat, für unwirksam erklärt werden. Davon kann z.B. die Entscheidung über eine Gewinnausschüttung betroffen sein.

---

<sup>33</sup> Art. 11 Punkt 7 IDG.

<sup>34</sup> Art. 11 Punkt 4 IDG.

<sup>35</sup> Art. 7 Punkt 5 IDG.

<sup>36</sup> Art. 15 Punkt 5 S. 1 IDG.

<sup>37</sup> Gleiches gilt nach Art. 15 Punkt 4 IDG auch für den Fall, dass die Zustimmung beantragt und – unter Auflagen – gewährt wurde, wenn der ausländische Investor die mit der Zustimmung verbundenen Auflagen grob oder wiederholt missachtet. Auch wenn der ausländische Investor nach Ablehnung der nachträglichen Zustimmung der Aufforderung nicht nachkommt, überschüssige Aktien bzw. Anteile zu veräußern, kann ihm nach Art. 15 Punkt 5 S. 2 IDG auf Antrag der zuständigen Behörde gerichtlich das Stimmrecht auf der Aktionärsversammlung bzw. Mitgliederversammlung entzogen werden.

## V. Meldepflicht

Ein ausländischer Investor kann auch dann vom Investitionsdurchführungsgesetz betroffen sein, wenn er beim Erwerb von Aktien bzw. Anteilen eines Unternehmens von strategischer Bedeutung unterhalb der einschlägigen Schwellenwerte bleibt. Nach Art. 14 IDG sind ausländische Investoren nämlich verpflichtet, der zuständigen Behörde anzuzeigen, wenn sie eine Beteiligung von 5 Prozent oder mehr an einem Unternehmen von strategischer Bedeutung erwerben. Die Verpflichtung zur Anzeige trifft mit – gewissen Modifizierungen – auch bereits jetzt in Russland tätige ausländische Unternehmen (dazu unter VI).

## VI. Übergangsregelungen

Das Investitionsdurchführungsgesetz ist anwendbar auf Transaktionen, die nach seinem In-Kraft-treten durchgeführt werden<sup>38</sup>. Es erstreckt sich ausdrücklich nicht auf Geschäfte, die vor seinem In-Kraft-treten durchgeführt wurden<sup>39</sup>.

Ausländische Investoren, die bereits jetzt an russischen Unternehmen beteiligt sind, müssen gleichwohl innerhalb von 180 Tagen nach In-Kraft-treten des Gesetzes prüfen, ob sie an einem Unternehmen von strategischer Bedeutung mit 5 Prozent oder mehr beteiligt sind. Bejahendenfalls müssen sie dies der zuständigen Behörde anzeigen<sup>40</sup>.

## VII. Offene Fragen

Scheinbar übersehen hat der russische Gesetzgeber, dass der Status eines russischen Unternehmens als strategisch wichtig oder als nicht strategisch wichtig keinesfalls statisch ist. Unproblematisch ist dies, wenn ein strategisch wichtiges Unternehmen seine strategische Bedeutung verliert. Dann fallen einfach bisher bestehende Beschränkungen durch das Investitionsdurchführungsgesetz weg. Interessant ist hingegen ein Statuswechsel in umgekehrter Richtung, der in mehreren Konstellationen auftreten kann: Zum einen besteht die Möglichkeit, dass ein bestehendes Unternehmen ohne strategische Bedeutung seinen Tätigkeitsschwerpunkt in einen als strategisch wichtig empfundenen Sektor verlagert; zum anderen besteht die Möglichkeit, dass eine heute unbedeutende Druckerei oder ein heute unbedeutender Herausgeber nach erfolgreicher Weiterentwicklung eines Tages die in Art. 6 Nr. 41 und 42 IDG genannten Grenzwerte überschreitet und damit plötzlich als strategisch wichtig anzusehen ist<sup>41</sup>. War ein ausländischer Investor an einem solchen Unternehmen schon beherrschend beteiligt, bevor es strategische Bedeutung erlangte, so stellt sich die Frage, wie der ausländische Investor sich zu verhalten hat.

Hatte der Investor schon vor In-Kraft-treten des Gesetzes Kontrolle über das betreffende Unternehmen, so ist ein Erst-recht-Schluss aus Art. 16 Punkt 2 IDG zu ziehen. Die

<sup>38</sup> Art. 16 Punkt 1 S. 1 IDG.

<sup>39</sup> Art. 16 Punkt 2 IDG.

<sup>40</sup> Art. 16 Punkt 3 IDG.

<sup>41</sup> Gleiches gilt für Unternehmen, die sich der Realisierung von Fernsehübertragungen oder Radioubertragungen widmen. Denkbar ist auch, dass ein Kommunikationsdienstleistungsunternehmen erst in Zukunft nach einer erfolgreichen Geschäftsentwicklung eine dominierende Position auf dem relevanten Markt einnimmt und dadurch zu einem strategisch wichtigen Unternehmen i.S.d. Art. 6 Nr. 37 IDG wird.

Ratio des Art. 14 IDG und des Art. 16 Punkt 3 IDG<sup>42</sup>, könnte dann herangezogen werden, um dem ausländischen Investor in analoger Anwendung des Art. 16 Punkt 3 IDG einen Zeitraum von 180 Tagen zuzubilligen, um die zuständige Behörde über seine Beteiligung an dem nunmehr strategisch wichtigen Unternehmen zu unterrichten.

Hat der ausländische Investor die Beteiligungen hingegen erst nach In-Kraft-treten des Gesetzes (aber noch lange vor dem Moment, zu dem das betroffene Unternehmen strategisch wichtig wurde) erworben, ist die rechtliche Beurteilung schwieriger. Denkbar ist, genauso wie soeben beschrieben zu verfahren. Nachvollziehbar erscheint jedoch auch, die Situation, welche sich aus dem Statuswechsel des Unternehmens<sup>43</sup> ergibt, gedanklich der Situation gleichzustellen, in der ein ausländischer Investor – hinsichtlich seiner Beteiligung an einem strategisch wichtigen Unternehmen – die im Investitionsdurchführungsgesetz genannten Schwellenwerte ohne Aktien- bzw. Anteilserwerb überschreitet, weil ihm Anteile in Übereinstimmung mit den Gesetzen der Russländischen Föderation zuwachsen bzw. Vorzugsaktien in Stammaktien umgewandelt wurden.<sup>44</sup> Diese Gleichstellung beider Situationen hätte zur Konsequenz, dass der Investor, wenn das von ihm beherrschte Unternehmen plötzlich als strategisch wichtig gilt, das oben beschriebene Zustimmungsverfahren nachträglich durchführen müsste und dass der ausländische Investor bei Versagung der Zustimmung gemäß Art. 15 Punkt 5 S. 1 IDG analog seine über den einschlägigen Schwellenwert hinausgehende Beteiligung innerhalb von drei Monaten nach Zugang der Ablehnungsentscheidung zu veräußern hätte. Ob dies mit dem verfassungsrechtlich<sup>45</sup> bzw. völkerrechtlich<sup>46</sup> verbürgten Schutz des Eigentums vereinbar wäre, erscheint jedoch zweifelhaft, insbesondere wenn schon die Definierung eines Unternehmens als strategisch wichtig nicht überzeugt.

## VIII. Gesamteinschätzung

Die grundsätzliche Gleichstellung ausländischer Investoren mit russischen Investoren galt schon bisher nicht ausnahmslos. So bestehen Hürden bzw. Beschränkungen im Banksektor und im Versicherungssektor<sup>47</sup>.

Durch das Investitionsdurchführungsgesetz werden nun signifikante Investitionen ausländischer Investoren in Russland insgesamt komplizierter als dies bisher der Fall war. Das Zielunternehmen muss künftig vor einer Investition genau untersucht werden. Besteht die Möglichkeit, dass durch eine Investitions-Transaktion Kontrolle über ein strategisch wichtiges Unternehmen erlangt wird, so ist vor Durchführung der Transaktion die Zustimmung einzuholen. Wenn die zu erwerbende Beteiligung bei 5 Prozent oder mehr

<sup>42</sup> Die Ratio der genannten Artikel ist jene, dass die zuständige Behörde einen Überblick über alle ausländischen Beteiligungen an strategisch wichtigen Unternehmen von 5 % und mehr haben soll.

<sup>43</sup> Erster Status: ein von einem ausländischen Investor kontrolliertes Unternehmen ohne strategische Bedeutung. Zweiter Status: ein von einem ausländischen Investor kontrolliertes Unternehmen von strategischer Bedeutung.

<sup>44</sup> Die Situationen sind deshalb vergleichbar, weil der ausländische Investor in beiden Fällen ohne eine normierte Transaktion durchgeführt zu haben plötzlich Kontrolle über ein als strategisch geltendes Unternehmen hat.

<sup>45</sup> Art. 35 VRF.

<sup>46</sup> Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK.

<sup>47</sup> Hinsichtlich des Banksektors siehe Art. 17 ff. des Föderalen Gesetzes „Über Banken und Bankentätigkeit“ vom 2.12.1990 Nr. 395-I. Hinsichtlich des Versicherungssektors siehe Art. 6 Punkt 3 ff und Art. 7 Punkt 3 f. des Gesetzes der Russländischen Föderation „Über die Organisation des Versicherungswesen in der Russländischen Föderation“ vom 27.11.1992 Nr. 4015-I.

aber noch unter unterhalb des einschlägigen Schwellenwertes liegt, so ist die Transaktion zumindest zu melden. Prüfung und gegebenenfalls das Zustimmungsverfahren bzw. Meldeverfahren verursachen Aufwand und Kosten, was das Investitionsklima in Russland negativ beeinflussen könnte. Zugleich gibt das Gesetz ausländischen Investoren jedoch einen gewissen Leitfaden an die Hand. Sie können nun abschätzen, bis zu welchem Schwellenwerten eine Beteiligung als unproblematisch angesehen wird<sup>48</sup>.

Die Beschränkung von Investitionen ausländischer Investoren ist kein russisches Spezifikum. Gesetzliche Grundlagen zur Beschränkung ausländischer Investitionen existieren in zahlreichen Staaten, für die hier stellvertretend die Deutschland<sup>49</sup>, Frankreich<sup>50</sup>, Japan<sup>51</sup> und die USA<sup>52</sup> genannt seien. Im Vergleich kritisch zu sehen sind im Falle Russlands zum einen der Umfang der Liste des Art. 6 IDG sowie zum anderen die Ausgestaltung des gegebenenfalls durchzuführenden Zustimmungsverfahrens. Ein bloßes Meldeverfahren mit der Möglichkeit der Regierung, innerhalb einer bestimmten Frist zu intervenieren, wäre wesentlich investorenfreundlicher. Wie das Gesetz in der Praxis angewendet wird, bleibt jedoch abzuwarten. Einstweilen besteht, trotz der genannten Kritikpunkte, kein ernstlicher Anlass zu – auf Investorensseite gelegentlich geäußerter – Sorge.

---

<sup>48</sup> Eine Tendenz zur gesetzgeberischen Klarstellung von Schwellenwerten hat sich u.a. schon im Art. 60 Punkt 5 des Gesetzesentwurfes Nr. 187513-4 „Über Bodenschätze“ gezeigt. Dieser Gesetzesentwurf befindet sich seit Mitte 2005 zur Behandlung in der Staatsduma.

<sup>49</sup> Siehe § 7 Abs. 1 Nr. 5 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) i.V.m. § 52 der Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWV).

<sup>50</sup> Siehe Art. L151-2 und Art. L151-3 du Code monétaire et financier i.V.m. Art. R152-5 und Art. R153-1 ff. du Code monétaire et financier.

<sup>51</sup> Siehe dazu Art. 26 ff des japanischen Gesetzes „Foreign Exchange and Foreign Trade Act“.

<sup>52</sup> Einen Überblick über die gesetzlichen Beschränkungen für ausländische Investitionen in den USA gibt *Seitzinger*, Foreign Investment in the United States: Major Federal Statutory Restrictions, CRS Report RL33103. Siehe auch den “Foreign Investment and National Security Act of 2007” (FINSAs).