

Rechtliche Rahmenbedingungen für Public Private Partnerships bei Infrastrukturprojekten
in der Russischen Föderation

Inhaltsverzeichnis

- A. Einleitung
- B. Regelung der PPP-Modelle im russischen ZGB
 - I. Allgemeines
 - II. Handelskonzessionsvertrag
 - III. Staatswerkvertrag (Bauarbeiten für die öffentliche Hand)
 - IV. Pachtvertrag/Leasing
 - V. Treuhänderische Vermögensverwaltung
 - VI. Zusammenfassung
- C. Das neue Konzessionsgesetz
 - I. Zielsetzung und Gegenstand des Gesetzes
 - II. Konzessionsvereinbarung
 - 1. Grundsätze
 - a) Allgemeines/Formerfordernisse
 - b) Verbot der Änderung der Zweckbestimmung des Vermögens
 - c) Veräußerungs- und Verpfändungsverbot bezüglich des Vermögens
 - 2. Konzessionsobjekte
 - a) Liste der Konzessionsobjekte
 - b) Grund und Boden
 - 3. Parteien der Konzessionsvereinbarung
 - a) Konzessionsgeber
 - b) Konzessionsnehmer
 - 4. Geltungsdauer der Konzessionsvereinbarung
 - 5. Konzessionsgebühr
 - 6. Rechte und Pflichten des Konzessionsnehmers
 - 7. Erhebung von Gebühren
 - 8. Standardkonzessionsvereinbarungen
 - 9. Haftung des Konzessionsnehmers
 - 10. Änderung und Beendigung der Konzessionsvereinbarung
 - a) Allgemeines

- b) Änderung der Konzessionsvereinbarung/Garantie für Konzessionsnehmer
- c) Vertragsaufhebung
 - aa) Wesentliche Vertragsverletzungen
 - bb) Reorganisation des Konzessionsnehmers

III. Gesetzliche Garantien für Konzessionsnehmer

IV. Rechtsschutz

V. Die Ausschreibungsregeln im Überblick

1. Allgemeines/Gliederung des 3. Kapitels des Konzessionsgesetzes
2. Nichtöffentliche Ausschreibung
3. Öffentliche Ausschreibung
4. Draufgabe
5. Vorauswahl
6. Ausschreibungskriterien
7. Ermittlung des Gewinners
8. Abschluss einer Konzessionsvereinbarung
9. Abschluss einer Konzessionsvereinbarung ohne Ausschreibung

VI. Zusammenfassung

D. Der föderale Investitionsfonds

E. Weiterführende Informationen

Literatur:

- *Sosna*, Koncessionnye soglašenija: teorija i praktika [Konzessionsvereinbarungen: Theorie und Praxis], Moskau 2002
- *Zvorykina*, Gosudarstvennye i municipal'nye koncessii v Rossii [Staatliche und kommunale Konzessionen in Russland], Moskau 2002
- *Sosna*, Koncessionnoe soglašenje – novyj vid dogovora v rossijskom prave [Konzessionsvereinbarung – ein neuer Vertragstyp im russischen Recht], in: Žurnal rossijskogo prava [Zeitschrift für russisches Recht], 2003, Heft 2 (Februar)
- *Kurys'/Tiščenko*, Koncessija i koncessionnoe pravo perioda novoj èkonomičeskoj politiki (20-30-e gg. XX veka) [Konzession und Konzessionsrecht in der Zeit der Neuen Ökonomischen Politik (20er-30er Jahre des 20. Jahrhunderts)], in: Žurnal rossijskogo prava [Zeitschrift für russisches Recht], 2003, Heft 10 (Oktober)

A. Einleitung

Bis August 2005 gab es in Russland keine einheitliche gesetzliche Regelung für Public Private Partnerships (PPP). Am 6. August 2005 ist das föderale Gesetz vom 21. Juli 2005 Nr. 115-FZ „Über Konzessionsvereinbarungen“¹ (nachfolgend: Konzessionsgesetz) in Kraft getreten. Das Gesetz schafft einen neuen rechtlichen Rahmen für PPP-Projekte zwischen dem russischen Staat sowie inländischen und ausländischen Privatunternehmen und stellt derzeit die wichtigste gesetzliche Grundlage für PPP-Modelle dar. PPP-Modelle im weiteren Sinne können nach wie vor auch auf der Grundlage des allgemeinen russischen Zivilrechts durchgeführt werden. Das wichtigste Gesetz ist dabei das russische Zivilgesetzbuch² (nachfolgend: ZGB). Es ist deswegen im folgenden zuerst zu untersuchen, welche Vertragstypen für die Regelung der PPP-Modelle in Betracht kommen.

Eine mögliche PPP-Modellstruktur könnte z.B. so aussehen: Im Rahmen eines *Investitionsvertrages* mit der Stadt Moskau verpflichtet sich eine Projektgesellschaft, eine Anlage auf eigene Kosten zu planen und zu bauen. Sie wird Eigentümerin der Anlage. Ab Inbetriebnahme erhält sie über einen Zeitraum von 10 Jahren von Stadt Moskau vierteljährlich einen fixen Betrag in Euro, der die Rückzahlung der gesamten Investitionskosten zzgl. einer Verzinsung unabhängig von dem Betrieb der Anlage sicherstellt. Nach Begleichung sämtlicher Kosten geht das Eigentum an der Anlage auf die Stadt Moskau über.

B. Regelung der PPP-Modelle im russischen ZGB

I. Allgemeines

Im russischen ZGB sind sowohl das Zivilrecht als auch das Handelsrecht geregelt. Für unternehmerisch tätige (natürliche und juristische) Personen enthält das ZGB lediglich gewisse Sonderbestimmungen. Für die Beteiligung der Russischen Föderation (als Rechtssubjekt), der Föderationssubjekte sowie der Kommunen an zivilrechtlichen Beziehungen (Teilnahme am Privatrechtsverkehr) gelten die selben Grundsätze wie für Bürger und juristische Personen. Das ZGB legt im Schuldrecht verschiedene Standardvertragstypen zur Verfügung, die auch auf PPP-Modelle anwendbar sind. Es gilt zu betonen, dass im schuldrechtlichen Bereich die Parteien

¹ Veröffentlicht in *Rossijskaja Gazeta* (amtliches Bekanntmachungsblatt in Form einer Tageszeitung) vom 26. Juli 2005 Nr. 161.

² Teil 1 vom 30. 11. 1994, Teil 2 vom 26. 1. 1996 und Teil 3 vom 26. 11. 2001; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 2. 2. 2006. Deutsche Übersetzung: *Solotych*, Das Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation (Erster Teil), 2. Aufl., Baden-Baden 1997; *dies.*, Das Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation (Zweiter Teil), Baden-Baden 2001.

weitgehend frei sind, Verträge nach ihrem Belieben zu gestalten. Die Parteien können einen Vertrag unabhängig davon abschließen, ob er durch ein Gesetz geregelt ist oder nicht (Vertragsfreiheit).³ Ferner können die Parteien einen Vertrag schließen, der Elemente verschiedener gesetzlich geregelter Verträge enthält. Dabei handelt es dann um einen sog. gemischten Vertrag.⁴ Es ist zu beachten, dass ein Vertrag den zwingenden Rechtsvorschriften entsprechen muss, die zur Zeit des Vertragsabschlusses gelten.⁵ Derzeit enthält u.a. das neue Konzessionsgesetz solche Vorschriften.

Im folgenden werden einzelne Vertragstypen kurz vorgestellt, die (bzw. deren einzelnen Elemente) auch nach In-Kraft-Treten des Konzessionsgesetzes für PPP-Modelle weiter relevant sein können.

II. Handelskonzessionsvertrag

Die Art. 1027 ff. ZGB regeln eine als „Handelskonzession“ bezeichnete Form der Vertriebskooperation. Die Bezeichnung mag täuschen, aber es handelt sich lediglich um das im internationalen Handelsverkehr verbreitete Franchising.⁶ Daher hat diese Regelung im ZGB keine Relevanz für PPP-Projekte.

III. Staatswerkvertrag (Bauarbeiten für die öffentliche Hand)

Als Grundlage für eine Partnerschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft im Bausektor dient ein Staatskontrakt über Werkleistungen für staatlichen Bedarf (nachfolgend: Staatswerkvertrag)⁷. Durch einen Staatswerkvertrag verpflichtet sich der Auftragnehmer, Bauarbeiten, Projektierungsarbeiten und andere mit dem Bau oder der Instandhaltung von Objekten für Produktionszwecke oder andere Zwecke verbundene Arbeiten auszuführen und sie dem staatlichen Auftraggeber zu übergeben. Der staatliche Auftraggeber verpflichtet sich andererseits, die geleistete Arbeit abzunehmen und zu bezahlen oder für ihre Bezahlung zu sorgen. Die Bestimmungen für Bauverträge⁸ oder Projektierungsverträge⁹ sowie die allgemeinen Vorschriften über den Werkvertrag¹⁰ sind subsidiär auf solche Staatswerkverträge anzuwenden, da die letzteren ein Vertragsuntertyp des jeweiligen Werkvertrages sind. Spezialregelungen für Staatswerkverträge enthält das föderale Gesetz vom 21. 7. 2005 Nr. 94-FZ „Über die Vergabe von Aufträgen zur

³ Art. 421 Abs. 2 ZGB.

⁴ Art. 421 Abs. 3 ZGB.

⁵ Art. 422 Abs. 1 ZGB.

⁶ Vgl. z.B. *Solotych*, Das Zivilgesetzbuch der Russischen Föderation (Zweiter Teil), Einführung S. 24 sowie S. 314 ff.

⁷ Art. 763 ff. ZGB.

⁸ Art. 740 ff. ZGB.

⁹ Art. 758 ff. ZGB.

Lieferung von Waren, Ausführung von Arbeiten und Dienstleistungen für den staatlichen und kommunalen Bedarf“ („Vergabegesetz“). Für Investitionsbauverträge sind ferner die Bestimmungen des föderalen Gesetzes vom 25. 2. 1999 Nr. 39-FZ „Über die Tätigkeit von Investitionen in Form von Kapitalanlagen in der RF“ (zuletzt geändert durch das Gesetz vom 2. 2. 2006) maßgeblich.

IV. Pachtvertrag/Leasing

Theoretisch und auch praktisch kann u.a. ein Pachtvertrag zur Regelung der PPP-Modelle herangezogen werden. Kapitel 34 (Art. 606-670) ZGB regelt die Pacht. Durch einen Pachtvertrag verpflichtet sich der Verpächter, dem Pächter Sachvermögen gegen Bezahlung zeitweilig zum Besitz und zur Nutzung oder zur zeitweiligen Nutzung zu überlassen. Dem Pächter steht das Eigentum an den Früchten, Erzeugnissen und Erträgen zu, die er aus der vertragsgemäßen Nutzung des Pachtgegenstands zieht. Das ZGB enthält spezielle Regelungen für Gebäude- und Anlagenpacht¹¹ und Unternehmenspacht¹².

Als Untertyp des Pachtvertrages regelt der russische Gesetzgeber in Art. 665 ff. ZGB Finanzierungsmiete (Leasing). Neben dem ZGB ist das föderale Gesetz vom 29. 10. 1998 Nr. 164-FZ „Über Finanzierungsmiete (Leasing)“ (zuletzt geändert durch das Gesetz vom 18. 7. 2005) anzuwenden. Unter Leasing versteht man grundsätzlich eine Investitionsfinanzierung. Es besteht die Möglichkeit, ganze Industrieanlagen und Produktionskomplexe zu leasen. Nach Erfüllung des Leasingvertrages kann der Leasingnehmer Eigentümer der Leasinggegenstände werden. Kennzeichnendes Merkmal ist dabei die Dreiseitigkeit des Vertrages (Lieferant – Leasinggeber – Leasingnehmer).¹³

V. Treuhänderische Vermögensverwaltung

Die Art. 1012 ff. ZGB regeln die treuhänderische Vermögensverwaltung. Aufgrund eines Treuhandvertrages übergibt der Treugeber dem Treuhänder für eine bestimmte Zeit Vermögensgegenstände zur treuhänderischen Verwaltung, und der Treuhänder verpflichtet sich, dieses Vermögen im Interesse des Treugebers oder eines von ihm Benannten (des Begünstigten) zu verwalten. Die Übergabe von Vermögensgegenständen zur treuhänderischen Verwaltung führt

¹⁰ Art. 702 ff. ZGB.

¹¹ Art. 650 ff. ZGB.

¹² Art. 656 ff. ZGB.

nicht zur Übertragung des Eigentums an den Treuhänder. Der Treuhänder ist berechtigt, bezüglich der Vermögensgegenstände entsprechend dem Treuhandvertrag jegliche Rechts- und Tathandlungen im Interesse des Begünstigten vorzunehmen. Der Treuhänder darf nicht der Begünstigte sein. Gegenstand der treuhänderischen Verwaltung können Unternehmen und andere Vermögensgesamtheiten sowie einzelne Immobilien sein. Der Treugeber ist grundsätzlich der Eigentümer der Vermögensgegenstände. Treuhandverträge können für höchstens fünf Jahre geschlossen werden. Der Vertrag kann aber ohne weiteres von den Parteien verlängert werden. Dem Treuhänder steht eine Vergütung entsprechend dem Vertrag sowie der Ersatz notwendiger Verwaltungsaufwendungen aus den aufgrund des Vermögens erlangten Einnahmen zu. In der Praxis ist es allerdings soweit ersichtlich nicht üblich, die Regeln über die treuhänderische Vermögensverwaltung auf PPP-Modelle anzuwenden.

VI. Zusammenfassung

Für die Durchführung von PPP-Modellen stehen im ZGB verschiedene Vertragstypen zur Verfügung. Nach dem In-Kraft-Treten des neuen Konzessionsgesetzes ist allerdings davon auszugehen, dass im Bereich der PPP-Modelle in erster Linie die zwingenden Vorschriften dieses neuen Gesetzes zur Anwendung kommen werden.

B. Das neue Konzessionsgesetz

I. Zielsetzung und Gegenstand des Gesetzes

Das neue Konzessionsgesetz schafft einen neuen rechtlichen Rahmen für PPP-Projekte zwischen dem russischen Staat sowie inländischen und ausländischen Privatunternehmen und stellt derzeit die wichtigste gesetzliche Grundlage für PPP-Modelle dar. Ziel des Gesetzes ist es, private Investoren zu veranlassen in die russische Wirtschaft zu investieren, insbesondere in Bereiche, in die bisher kaum Geld geflossen ist (insbesondere soziale Infrastrukturprojekte und Straßenbau). Damit soll eine effiziente Nutzung des Staats- bzw. Kommunaleigentums gefördert und die Qualität der Waren, der Arbeiten und der Dienstleistungen gesteigert werden. Das Konzessionsgesetz soll Anreize für private Investitionen zum Aufbau und Betrieb von Staats- und Kommunaleigentum schaffen. Danach erhalten Privatinvestoren die Möglichkeit, in nicht zu privatisierendes Staatseigentum zu investieren und Gewinn aus dessen Betrieb zu erzielen. Die Grundlage dafür

¹³ S. dazu *Kumpfert/Rybalkin*, Leasinggesetz: Text mit Einführung, in: WiRO 2003, 16 ff.

bilden Konzessionsvereinbarungen (Konzessionen). Das Konzessionsgesetz definiert Konzessionen, legt die Bereiche fest, in denen Konzessionsmodelle möglich sind, und regelt die Grundstruktur einer Konzessionsvereinbarung. Im Gesetz werden ferner die Funktionen der Staats- bzw. Kommunalorgane bei der Vorbereitung, beim Abschluss, bei der Realisierung und beim Auslaufen von Konzessionen festgelegt. Definiert werden auch die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien.

II. Konzessionsvereinbarung

1. Grundsätze

a) Allgemeines/Formerfordernisse

Nach dem Konzessionsgesetz verpflichtet sich der Konzessionsnehmer (Konzessionär) auf der Grundlage einer Konzessionsvereinbarung, für eigene Rechnung ein bestimmtes unbewegliches Vermögen (Konzessionsobjekt) zu schaffen oder zu modernisieren, das dem Konzessionsgeber (Konzedent) gehören wird oder schon gehört.¹⁴ Die Besonderheit der Konzessionsvereinbarung besteht darin, dass das Konzessionsobjekt nie Eigentum des Konzessionsnehmers wird. Eine Konzessionsvereinbarung ist immer entgeltlich. Der Abschluss einer Konzessionsvereinbarung sowie jede Änderung oder Aufhebung haben schriftlich zu erfolgen.¹⁵

b) Verbot der Änderung der Zweckbestimmung des Vermögens

Zu den wichtigsten Grundsätzen des Konzessionsgesetzes gehört u.a. das Verbot der Änderung der Zweckbestimmung des Konzessionsobjekts.¹⁶ Die Nichteinhaltung dieses Erfordernisses stellt eine wesentliche Vertragsverletzung dar und führt zur gerichtlichen Aufhebung der Konzessionsvereinbarung.¹⁷

c) Veräußerungs- und Verpfändungsverbot bezüglich des Vermögens

¹⁴ Art. 3 Abs. 1 Konzessionsgesetz.

¹⁵ Vgl. Art. 36 Abs. 4 Konzessionsgesetz; s. auch Art. 160 ZGB betr. Schriftform eines Rechtsgeschäfts.

¹⁶ Art. 3 Abs. 5 Konzessionsgesetz.

¹⁷ Art. 15 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 2 Konzessionsgesetz.

Veräußerung und Verpfändung des Konzessionsobjekts sind dem Konzessionsnehmer untersagt.¹⁸
Eine Verletzung des Verbots führt zur Aufhebung der Konzessionsvereinbarung durch das Gericht.¹⁹

2. Konzessionsobjekte

a) Liste der Konzessionsobjekte

In Art. 4 Abs. 1 Konzessionsgesetz sind die Vermögensgegenstände, die Gegenstand der Vergabe von Konzessionen sein können, abschließend aufgezählt. Hierzu zählen u.a.:

- Straßen und ingenieurtechnische Anlagen der Verkehrsinfrastruktur (Brücken, Überführungen, Tunnel, Parkplätze, Mauteinrichtungen);
- Eisenbahnanlagen;
- Rohrleitungssysteme;
- See- und Binnenhäfen, darunter hydrotechnische Bauwerke von Häfen, deren Betriebs- und Ingenieurinfrastrukturanlagen;
- See- und Binnenschiffe;
- Flughäfen, Gebäude und Bauwerke des Flugverkehrs;
- Betriebs- und Infrastrukturanlagen von Flughäfen;
- Anlagen zur Produktion, Übertragung und Verteilung von elektrischer und Wärmeenergie;
- Systeme der kommunalen Infrastruktur und sonstige Anlagen der Kommunalwirtschaft, darunter Kläranlagen, Anlagen der Wasserver- und Abwasserentsorgung, Abfallbeseitigungsanlagen;
- Untergrundbahnen und andere öffentliche Verkehrseinrichtungen;
- Heil- und Behandlungs-, Bildungs-, Kultur- und Sporteinrichtungen sowie Einrichtungen für die soziale und kulturelle Betreuung der Bevölkerung.

Bodenschätze, Gewässer und Wälder sind vom Konzessionsgesetz nicht erfasst. Demzufolge können diese Objekte nicht Gegenstand von Konzessionen sein.

b) Grund und Boden

¹⁸ Art. 3 Abs. 6 Konzessionsgesetz.

¹⁹ Art. 15 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 2 Konzessionsgesetz.

Grundstücke auf denen sich Objekte befinden, die Gegenstand einer Konzession sind, können lediglich auf die Dauer der Laufzeit der Konzession verpachtet werden. Der Konzessionsgeber soll innerhalb von 60 Tagen nach der Unterzeichnung der Konzessionsvereinbarung mit dem Konzessionsnehmer den Pachtvertrag abschließen.

3. Parteien der Konzessionsvereinbarung

a) Konzessionsgeber

Konzessionsgeber ist stets die öffentliche Hand:

- die Russische Föderation, vertreten durch die Regierung RF oder durch ein von der Regierung ermächtigtes Staatsorgan der Exekutive,
- Subjekte der Russischen Föderation, vertreten durch ihre Staatsorgane,
- Kommunen, vertreten durch die Organe der örtlichen Selbstverwaltung.

b) Konzessionsnehmer

Konzessionsnehmer sind nach dem Gesetzeswortlaut²⁰ private Investoren, und zwar „Einzelunternehmer, russische oder ausländische juristische Personen“. Danach werden ausländische natürliche Personen nicht vom Gesetz als Konzessionsnehmer zugelassen. Jedoch ist durchaus denkbar, dass diese ausländischen natürlichen Personen sich als Einzelunternehmer in der Russischen Föderation registrieren lassen und dann als Konzessionsnehmer auftreten können. Als Konzessionsnehmer können auch Zusammenschlüsse (Konsortien) von zwei und mehreren juristischen Personen aufgrund eines einfachen Gesellschaftsvertrags (eines Vertrags über gemeinsame Tätigkeit)²¹ auftreten.

4. Geltungsdauer der Konzessionsvereinbarung

Die Dauer einer Konzession wird durch jeweilige Konzessionsvereinbarung festgelegt.²²

5. Konzessionsgebühr

²⁰ Art. 5 Abs. 1 Nr. 2 Konzessionsgesetz.

²¹ Art. 1041 ff. ZGB.

²² Art. 6 Konzessionsgesetz.

Während der Benutzung des Konzessionsobjekts hat der Konzessionsnehmer an den Konzessionsgeber eine Konzessionsgebühr zu entrichten.²³ Dabei ist insbesondere an Fälle der Schaffung und des anschließenden Betriebs eines Konzessionsobjekts (z.B. einer kostenpflichtigen öffentlichen Autobahn) zu denken. Bei der Festlegung der Konzessionsgebühren haben die Parteien verschiedene Möglichkeiten: (1) Es kann eine im voraus festgelegte Konzessionsgebühr gezahlt werden, (2) die Konzessionsgebühr kann in Abhängigkeit zum Umsatz bestimmt werden, in Form eines Anteils an Erzeugnissen und Erträgen aus der Konzessionstätigkeit oder (3) es kann vorgesehen werden, dass bestimmte Produktionserzeugnisse ins Eigentum des Konzessionsgebers übergehen.²⁴

6. Rechte und Pflichten des Konzessionsnehmers

Mit Konzessionsvereinbarungen erhalten Investoren in erster Linie das Recht, Staats- bzw. Kommunalvermögen zu nutzen, werden aber gleichzeitig auch verpflichtet, dieses Instand zu halten bzw. in den Erhalt und den Wiederaufbau zu investieren. Die weiteren Rechte und Pflichten des Konzessionsnehmers nennt Artikel 8 des Konzessionsgesetzes. Unter anderem ist dem Konzessionsnehmer untersagt, die in der Konzessionsvereinbarung vorgesehene Tätigkeit ohne Zustimmung des Konzessionsgebers ganz oder vorläufig einzustellen.²⁵

7. Erhebung von Gebühren

Dem Konzessionsnehmer steht grundsätzlich das Eigentum an den Erzeugnissen und Erträgen zu, die er aus der Tätigkeit entsprechend der Konzessionsvereinbarung zieht.²⁶ Somit steht der Gewinn aus der Nutzung des Konzessionsobjekts dem Konzessionsnehmer zu (sog. „Betreibermodell“). Die Höhe der von Verbrauchern zu entrichtenden Gebühren/Preisen wird jedoch durch den Konzessionsgeber im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen reguliert. Dabei ist zu beachten, dass nicht in allen Bereichen die Preise für Endverbraucher (insbesondere für natürliche Personen) frei bestimmbar sind. So wurde z.B. das in letzter Zeit rapide Wachstum der Mieten und Mietnebenkosten durch Änderungen²⁷ des föderalen Gesetzes über die Grundlagen der Tarifregulierung für Kommunalleistungen vom 30. 12. 2004 und des föderalen Gesetzes über die staatliche Regulierung der Tarife für Elektro- und Wärmeenergie vom 14. 4. 1995 eingeschränkt.

²³ Art. 7 Abs. 1 Konzessionsgesetz.

²⁴ Art. 7 Abs. 2 Konzessionsgesetz.

²⁵ Art. 8 Abs. 2 Nr. 3 Konzessionsgesetz.

²⁶ Art. 3 Abs. 7 Konzessionsgesetz.

²⁷ Durch das Gesetz vom 26. 12. 2005 184-FZ.

Nach der neuen Regelung obliegt es der Tarifbehörde der RF, die maximal zulässige Anhebung der Tarife für Kommunalleistungen für jedes Jahr neu festzulegen. Dieser Index wird je nach Region unterschiedlich ausfallen, soll aber Prognosen zufolge im Durchschnitt 20% nicht überschreiten. Über den Index hinaus gehende Tariferhöhungen müssen ggf. rückgängig gemacht werden.

Somit ist es festzustellen, dass der Konzessionsnehmer die alle Kosten deckenden Gebühren beim Endverbraucher nicht immer einheben darf. Diese können aber direkt vom öffentlichen Auftraggeber erstattet werden: Laut Konzessionsgesetz kann der Konzessionsgeber ein Teil der im Rahmen der vereinbarten Konzessionstätigkeit entstehenden Kosten übernehmen.²⁸ Die entsprechenden Verpflichtungen des Konzessionsgebers zur Mitfinanzierung sollen in der Konzessionsvereinbarung festgelegt werden.²⁹ Daher werden die Investitionskosten des Konzessionsnehmers teilweise durch Erhebung von entsprechenden Gebühren/Preisen und teilweise von der öffentlichen Hand aus dem jeweiligen Haushalt beglichen.

8. Standardkonzessionsvereinbarungen

Für jeden Typ eines Konzessionsobjekts hat die Regierung RF eine entsprechende Standardkonzessionsvereinbarung zu beschließen. Soweit ersichtlich hat die russische Regierung bis heute³⁰ dies noch nicht gemacht. Jede Konzessionsvereinbarung soll der jeweiligen Standardkonzessionsvereinbarung entsprechen.³¹

9. Haftung des Konzessionsnehmers

Nach dem Konzessionsgesetz trägt das Risiko des zufälligen Untergangs oder der zufälligen Beschädigung des Vermögens der Konzessionsnehmer, wenn nichts anderes vertraglich vereinbart ist.³² Dies kehrt die im russischen Zivilrecht verankerte Gefahrtragsregel³³ um und entspricht der Regelung im Leasingrecht³⁴.

Die Konzessionsvereinbarung soll auch die Haftungsdauer des Konzessionsnehmers gegenüber dem Konzessionsgeber für den ordnungsgemäßen Zustand des neu zu schaffenden Vermögens

²⁸ Art. 3 Abs. 13 Konzessionsgesetz.

²⁹ Art. 10 Abs. 2 Nr. 9 Konzessionsgesetz.

³⁰ Stand: 21. 5. 2006.

³¹ Art. 13 Abs. 2 Konzessionsgesetz.

³² Art. 3 Abs. 8 Konzessionsgesetz.

³³ Art. 211 ZGB.

³⁴ Art. 669 ZGB.

regeln. Ist keine Haftungsdauer vereinbart, haftet der Konzessionsnehmer dem Konzessionsgeber fünf Jahre ab Übergabe des Vermögens.³⁵

10. Änderung und Beendigung der Konzessionsvereinbarung

a) Allgemeines

Im Normalfall endet die Konzessionsvereinbarung mit Ablauf ihrer Geltungsdauer. Es besteht aber auch die Möglichkeit, im gegenseitigen Einvernehmen die Konzessionsvereinbarung aufzuheben (s. schon oben Grundsatz der Privatautonomie).

b) Änderung der Konzessionsvereinbarung/Garantie für Konzessionsnehmer

Die Konzessionsvereinbarung kann in die durch das ZGB geregelten Fällen auf Verlangen einer der Parteien durch gerichtliche Entscheidung geändert werden.³⁶ Der Konzessionsgeber ist zur Vertragsanpassung verpflichtet, wenn eine nachträgliche Änderung der einschlägigen Rechtsvorschriften für den Konzessionsnehmer einen solchen Nachteil zur Folge hat, dass ihm das, womit er beim Abschluss der Vereinbarung rechnen durfte, in erheblichem Maße entgeht. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die durch den Staat regulierten Preise (Tarife) geändert wurden.³⁷ Diese Regelung stellt im Konzessionsgesetz die einzige Garantie für Konzessionsnehmer bei substantieller Verschlechterung der eigenen Finanzlage infolge einer Änderung der Gesetzgebung dar.

c) Vertragsaufhebung

Auf Verlangen einer der Parteien ist die Aufhebung der Konzessionsvereinbarung durch gerichtliche Entscheidung nur möglich:

- bei einer wesentlichen Vertragsverletzung durch die andere Partei,
- im Falle einer wesentlichen Veränderung der Umstände, von denen die Parteien beim Abschluss der Vereinbarung ausgingen
- sowie in sonstigen Fällen, die durch das Konzessionsgesetz, andere föderale Gesetze oder die Konzessionsvereinbarung geregelt sind.

³⁵ Art. 12 Abs. 4 Konzessionsgesetz.

³⁶ Art. 13 Abs. 4 Konzessionsgesetz.

³⁷ Vgl. Art. 20 Konzessionsgesetz.

aa) Wesentliche Vertragsverletzungen

Eine wesentliche Verletzung der Konzessionsvereinbarung liegt insbesondere in folgenden Fällen vor:

- Nichteinhaltung von Fristen für die Errichtung oder den Wiederaufbau/Modernisierung des unbeweglichen Vermögens;
- nicht zweckgemäße Nutzung des Konzessionsobjekts;
- Nichterfüllung der Verpflichtungen durch den Konzessionsnehmer hinsichtlich der Ausübung der vereinbarten Tätigkeit;
- vorläufige oder endgültiges Einstellen der in der Konzessionsvereinbarung vorgesehenen Tätigkeit ohne Zustimmung des Konzessionsgebers;
- Nichterfüllung oder nicht gehörige Erfüllung durch den Konzessionsnehmer der in der Konzessionsvereinbarung festgelegten Verpflichtungen hinsichtlich der Gewährung von Waren, Arbeiten und Dienstleistungen gegenüber den Bürgern und anderen Kunden (u.a. in Bezug auf Wasser-, Wärme-, Gas- und Energieversorgung).

In einer Konzessionsvereinbarung können die Parteien weitere Fälle einer wesentlichen Vertragsverletzung sowohl durch den Konzessionsnehmer als auch durch den Konzessionsgeber vereinbaren.

bb) Reorganisation des Konzessionsnehmers

Die Konzessionsvereinbarung kann auch dann durch ein Gericht aufgehoben werden, wenn die nach der Veränderung (Reorganisation) des Konzessionsnehmers entstandene juristische Person den für die Konzession festgelegten Anforderungen nicht mehr entspricht.³⁸

III. Gesetzliche Garantien für Konzessionsnehmer

Kapitel 2 des Konzessionsgesetzes regelt mit knappen Worten in drei Artikeln Garantien für Konzessionsnehmer. Gemäß Art. 18 Abs. 2 ist nach Maßgabe des ZGB der Schaden zu ersetzen, der dem Konzessionsnehmer durch rechtswidrige Handlungen bzw. Unterlassungen staatlicher Organe, Organe der örtlichen Selbstverwaltung oder ihrer Bediensteten entsteht.³⁹ Art. 19 schreibt

³⁸ Art. 15 Abs. 4 Konzessionsgesetz.

³⁹ S. dazu Art. 1069 ZGB.

die rechtliche Gleichstellung aller (u.a. auch ausländischer) Konzessionsnehmer fest. Nach Art. 20 hat der Konzessionsnehmer Anspruch auf entsprechende Anpassung der Konzessionsvereinbarung im Fall einer wesentlichen Verschlechterung seiner Finanzlage infolge einer Änderung der Gesetzgebung (s. dazu oben mehr).

IV. Rechtsschutz

Nach Art. 17 Konzessionsgesetz sind die zwischen dem Konzessionsgeber und dem Konzessionsnehmer entstehenden Streitigkeiten entsprechend der Gesetzgebung der Russischen Föderation zu entscheiden. Grundsätzlich können die Parteien eines zivilrechtlichen Vertrags eine Schiedsgerichtsklausel vereinbaren. Es ist allerdings sehr unwahrscheinlich, dass die russische Regierung in Standardkonzessionsvereinbarungen nicht die Zuständigkeit russischer Gerichte festlegt und damit eine Schiedsklausel zulässt. Daher ist es von der Zuständigkeit russischer Gerichte für Streitigkeiten aus Konzessionsvereinbarungen auszugehen. Da es dabei um wirtschaftliche Streitigkeiten geht, wird die Sache vor einem staatlichen Arbitragegericht verhandelt. Die russischen staatlichen Arbitragegerichte (= Wirtschaftsgerichte) dürfen nicht mit den privaten Schiedsgerichten verwechselt werden.

V. Ausschreibungsregeln im Überblick

1. Allgemeines/Gliederung des 3. Kapitels des Konzessionsgesetzes

In Kapitel 3 des Konzessionsgesetzes regelt der russische Gesetzgeber sehr ausführlich das Verfahren des Zustandekommens einer Konzessionsvereinbarung. Konzessionsvereinbarungen dürfen grundsätzlich nur nach erfolgter öffentlicher oder nichtöffentlicher Ausschreibung abgeschlossen werden. Hierfür gelten besondere Ausschreibungsregeln. Da die sehr detaillierten Ausschreibungsregeln in erster Linie für Konzessionsgeber bestimmt sind und das Ziel verfolgen, mögliche Missbräuche bei Konzessionsausschreibungen zu vermeiden, werden sie nachfolgend nur kurz/zusammenfassend dargestellt. Im Rahmen des ganzen Ausschreibungsverfahrens kann gegen jeweilige Entscheidung der Auswahlkommission bzw. des Konzessionsgebers Beschwerde eingelegt werden. Der genaue Verlauf der Ausschreibung wird anhand der folgenden Gliederung ersichtlich:

Kapitel 3: Zustandekommen einer Konzessionsvereinbarung

Art. 21 Ausschreibung der Berechtigung zum Abschluss einer Konzessionsvereinbarung

Art. 22 Beschluss über Abschluss einer Konzessionsvereinbarung

- Art. 23 Ausschreibungsdokumentation
- Art. 24 Ausschreibungskriterien
- Art. 25 Ausschreibungskommission
- Art. 26 Bekanntmachung der Ausschreibung
- Art. 27 Antragstellung zur Teilnahme an der Ausschreibung
- Art. 28 Öffnung der Umschläge mit Anträgen auf Teilnahme an der Ausschreibung
- Art. 29 Vorauswahl der Ausschreibungsteilnehmer
- Art. 30 Einreichung der Angebote
- Art. 31 Öffnung der Umschläge mit Angeboten
- Art. 32 Prüfung und Bewertung der Angebote
- Art. 33 Bestimmung des Gewinners der Ausschreibung
- Art. 34 Inhalt des Protokolls über Ergebnisse der Ausschreibung und Frist für seine Unterzeichnung
- Art. 35 Veröffentlichung und Platzierung [im Internet] der Meldung betreffend Ergebnisse der Ausschreibung, Benachrichtigung der Ausschreibungsteilnehmer über Ergebnisse der Ausschreibung
- Art. 36 Abschluss der Konzessionsvereinbarung
- Art. 37 Abschluss der Konzessionsvereinbarung ohne Ausschreibung

2. Nichtöffentliche Ausschreibung

Bei einer nichtöffentlichen Ausschreibung können sich nur diejenigen Unternehmen bewerben, die eine Aufforderung zur Abgabe von Bewerbungen erhalten haben.⁴⁰ Die nichtöffentliche Ausschreibung ist dann durchzuführen, wenn die Information über das Konzessionsobjekt zum Staatsgeheimnis gehört oder wenn das Konzessionsobjekt eine strategische Bedeutung für die Gewährleistung staatlicher Verteidigungsfähigkeit und Sicherheit hat.⁴¹

3. Öffentliche Ausschreibung

Bei einer öffentlichen Ausschreibung wird eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen zur Abgabe von Angeboten aufgefordert.

4. Draufgabe

⁴⁰ Art. 21 Abs. 1 Konzessionsgesetz.

⁴¹ Art. 21 Abs. 2 Konzessionsgesetz.

Jeder Antragsteller hat eine Geldsumme beim Konzessionsnehmer zu hinterlegen. Deren Höhe wird durch den Konzessionsnehmer in der jeweiligen Ausschreibungsdokumentation bestimmt. Die Zahlung wird im Konzessionsgesetz als Draufgabe⁴² bezeichnet.⁴³ Diese dient der Sicherung der Verpflichtung zum Abschluss der Konzessionsvereinbarung durch den Gewinner der Ausschreibung. An alle Teilnehmer der Ausschreibung mit Ausnahme des Gewinners ist die hinterlegte Draufgabe innerhalb von fünf Tagen ab dem Tag der Unterzeichnung des Protokolls über Ergebnisse der Ausschreibung sowie in Fällen des früheren Ausscheidens zurückzuzahlen. Sollte der Gewinner der Ausschreibung innerhalb der festgelegten Frist⁴⁴ die Konzessionsvereinbarung nicht unterzeichnen, wird ihm die Draufgabe nicht zurückgezahlt.

5. Vorauswahl

Der Antrag ist in russischer Sprache schriftlich in zwei Exemplaren und in einem Umschlag bei der Ausschreibungskommission einzureichen. Der Antrag soll sofort nach Eingang registriert werden. Bis zum Ablauf der festgelegten Frist für die Einreichung von Anträgen kann der Antragsteller jederzeit seinen Antrag verändern oder zurückziehen. Verspätet eingereichte Anträge werden dem Antragsteller ungeöffnet zurückgegeben.⁴⁵ Nun prüft die Ausschreibungskommission, ob die Anträge wie die Antragsteller den in der Ausschreibungsdokumentation aufgestellten Anforderungen entsprechen und die Antragsteller berechtigt sind, weiter an der Ausschreibung teilzunehmen. Jede Absage soll die Ausschreibungskommission motivieren. Die zur Ausschreibung zugelassenen Antragsteller werden dann zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Für die Einreichung von Angeboten muss mindestens 60 Arbeitstage zur Verfügung stehen.

6. Ausschreibungskriterien

Kriterien für die Bewertung der Angebote werden in der jeweiligen Ausschreibungsdokumentation festgelegt. Artikel 24 Abs. 2 nennt einige dieser Bewertungskriterien, wie z.B. Fristen für die Schaffung bzw. Modernisierung des Konzessionsobjekts, Höhe der Konzessionsgebühr, technisch-wirtschaftliche Merkmale des Konzessionsobjekts, Produktionsvolumen der Waren, Arbeiten und Dienstleistungen, maximale Preise (Tarife). Die Bewertungskriterien müssen vorab in der Ausschreibungsdokumentation dargelegt und spezifiziert werden.

⁴² Vgl. hierzu Art. 380 f. ZGB.

⁴³ Art. 23 Abs. 1 Nr. 12 Konzessionsgesetz.

⁴⁴ S. dazu unten mehr.

⁴⁵ Art. 27 Konzessionsgesetz.

7. Ermittlung des Gewinners

Der Gewinner der Ausschreibung wird derjenige Teilnehmer, der die besten Bedingungen angeboten hat. Welche Bedingungen die „besten“ sind, wird durch die Bewertung der Angebote durch die Ausschreibungskommission bestimmt. Das Bewertungsverfahren ist in Art. 32 Abs. 5 und 6 ganz genau geregelt.

8. Abschluss der Konzessionsvereinbarung

Mit dem Gewinner der Ausschreibung schließt der Konzessionsgeber die Konzessionsvereinbarung ab. Letztere muss innerhalb von 90 Tagen ab dem Tag der Unterzeichnung des Protokolls über Ergebnisse der Ausschreibung unterzeichnet werden. Die Konzessionsvereinbarung tritt am Tag der Unterzeichnung in Kraft.

9. Abschluss der Konzessionsvereinbarung ohne Ausschreibung

Gemäß Art. 37 Konzessionsgesetz kann eine Konzessionsvereinbarung in den durch ein föderales Gesetz vorgesehenen Fällen auch ohne Ausschreibung abgeschlossen werden. Einen solchen Fall sieht z.B. Art. 32 Abs. 7 Konzessionsgesetz vor. Danach ist der Konzessionsgeber berechtigt, falls nur ein Teilnehmer der Ausschreibung ein Angebot eingereicht hat, mit diesem einzigen Teilnehmer die Konzessionsvereinbarung zu schließen.

VI. Zusammenfassung

Das Konzessionsgesetz schafft einen neuen rechtlichen Rahmen für PPP-Projekte zwischen dem russischen Staat sowie inländischen und ausländischen Privatunternehmen und stellt derzeit die wichtigste gesetzliche Grundlage für PPP-Modelle in rechtlicher Form einer Konzession dar. Fast ein Jahr nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes muss allerdings festgestellt werden, dass es soweit ersichtlich noch keine einzige Konzessionsvereinbarung auf Basis des Gesetzes abgeschlossen wurde. Der Grund für diese aufschlussreiche Tatsache ist vor allem die gesetzliche Regelung selbst. Das Gesetz enthält viel mehr Vorschriften über die Pflichten des Konzessionsnehmers als über seine Rechte. Ferner sind die Rechte von privaten Investoren im Konzessionsgesetz nicht genügend garantiert. Die Bedingung, dass eine Konzessionsvereinbarung der jeweiligen Standardkonzessionsvereinbarung zu entsprechen hat, beschränkt unnötig die Vertragsfreiheit und hindert den Parteien an der besseren Anpassung der Konzessionsvereinbarung für den Einzelfall.

Darüber hinaus sind die Standardkonzessionsvereinbarungen bis heute von der russischen Regierung noch nicht beschlossen.

C. Der föderale Investitionsfonds

Am 1. Januar 2006 ist der Beschluss der Regierung RF vom 23. 11. 2005 Nr. 694 „Über den Investitionsfonds der RF“ in Kraft getreten.⁴⁶ Dabei handelt es sich um einen staatlichen Investitionsfonds zur Finanzierung von PPP-Projekten. Im Jahr 2006 belaufen sich die Mittel des Investitionsfonds auf ca. 2 Mrd. Euro und werden in nächsten Jahren weiter ansteigen.⁴⁷ Mit diesem Geld sollen Investitionen in die Infrastruktur oder «innovative Institutionen» gefördert werden, welche private Unternehmer wegen eines erwarteten zu großen Risikos oder einer zu geringen Rendite alleine nicht tätigen würden, die der Staat aber wegen ihrer gesamtnationaler Bedeutung im Rahmen von PPP attraktiv machen möchte. Private Investoren müssen sich an mindestens 25 % des Investitionsvolumens eines Projektes beteiligen, das jeweils mindestens 5 Mrd. Rbl. (ca. 145 Mio. Euro) betragen muss. Der Beitrag des Staates kann als Direktinvestition oder in Form von staatlichen Investitions Garantien erfolgen. Investiert werden soll nur, wenn eine Rendite in Höhe von 4 % zu erwarten ist. Die Auswahl der förderwürdigen Projekte obliegt einer Kommission unter der Leitung des Wirtschaftsministers, welche nach Begutachtung der Projekte durch führende Investmentbanken auf deren Vorschlag hin entscheidet.

Die Position der russischen Regierung zu Problemen des Wirtschaftswachstums fand ihren Niederschlag im „Programm der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung für die mittelfristige Perspektive (2005-2008)“.⁴⁸ Als vorrangige Richtung der ökonomischen Politik in den nächsten Jahren gilt laut Programm die Schaffung von Bedingungen für die Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit von Menschen, darunter die höhere Effizienz des Gesundheitswesens, der Bildung, der Rentenversorgung, des Sozialschutzes und der Kommunalwirtschaft. Angesichts des enormen Modernisierungsbedarfs in den Bereichen Infrastruktur, Wohnungsbau, Gesundheit oder Bildung bieten PPP gute Geschäftschancen in Russland. Neben Wasserver- und -entsorgung, Müllbehandlung und dem Gesundheitswesen dürfte vor allem die Modernisierung und der Ausbau des Straßensystems zu einem PPP-Boom in Russland führen. Eine der größten Maßnahmen ist z.B. der Bau einer Mautautobahn zwischen Moskau und St. Petersburg.

⁴⁶ Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (SZ RF) 2005, Nr. 48, Pos. 5043.

⁴⁷ S. den Bericht auf <http://www.rg.ru/2006/05/17/venchur-fond.html> (abgerufen am 17. 05. 2006).

⁴⁸ S. die Verfügung der Regierung RF vom 19. 1. 2006 Nr. 38-r (SZ RF 2006, Nr. 5, Pos. 589).

D. Weiterführende Informationen zu den wichtigsten staatlichen Akteuren im Rahmen von PPP-Modellen

Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel der Russischen Föderation

Die offizielle Website: <http://www.economy.gov.ru>

Tel.: +7 495 200-0353

Fax: +7 495 251-6965

E-Mail: presscenter@economy.gov.ru

Nachrichten, Rechtsakte sowie eine Zusammenstellung von Fragen und Antworten (in russischer Sprache) betreffend den Investitionsfonds findet man auf der offiziellen Website der Föderalen Agentur für die Verwaltung der Sonderwirtschaftszonen unter der Adresse <http://www.rosuez.economy.gov.ru/invest>.

Ministerium für Transport der Russischen Föderation

Die offizielle Website: <http://www.mintrans.ru/>

Tel.: +7 495 926-1000

Fax: +7 495 926-9128, +7 495 926-9038

E-Mail: info@mintrans.ru

Ministerium für Industrie und Energiewirtschaft der Russischen Föderation

Die offizielle Website: <http://www.minprom.gov.ru/>

Tel.: +7 495 710-55-00, +7 495 924-44-10

Fax: +7 495 710-57-22

E-Mail: pr@mte.gov.ru, info@mte.gov.ru, info@mpnt.gov.ru

Föderale Agentur für Bauwesen und kommunale Wohnungswirtschaft

Die offizielle Website: <http://www.gosstroy.gov.ru/>

Tel.: +7 495 930-53-57

E-Mail: info@gostroy.gov.ru, ud@gostroy.gov.ru

Nichtamtliche Website mit Materialien zum Thema Konzessionen in Russland:

<http://www.concession.ru/>