

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Klaus Stöber und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/12312 –

Russlandsanktionen und die Folgen für deutsche Anleger – Verlust russischer Kapitalanlagen bei Kleinaktionären

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit dem Einmarsch der Russischen Föderation in die Ukraine am 24. Februar 2022 können deutsche Kleinaktionäre nicht mehr über ihre Kapitalanlagen (Aktien, Staatsanleihen usw.) in Russland verfügen. Unmittelbar nach Inkrafttreten der Sanktionen gegenüber Russland war privaten Anlegern aus Deutschland der Zugriff für Kauf- oder Verkaufstransaktionen auf ihre Kapitalanlagen in russische Unternehmen wie Sberbank, Gazprom oder Lukoil verwehrt. Sie waren und sind von Kupon- und Dividendenzahlungen sowie von jedweden Informationen (wie Kurswerten) aus Russland abgeschnitten und damit ihrer Eigentumsrechte über ihre Vermögenswerte enthoben (www.handelsblatt.com/finanzen/anlagestrategie/trends/adr-wie-anleger-dem-totalverlust-bei-russischen-aktienpapieren-entgehen/29385820.html vom 23. September 2023). Neben gewerblichen Investoren und Unternehmen sind viele private deutsche Anleger betroffen, die sich durch ihre jahrelangen Kapitalanlagen u. a. als Altersvorsorge der Finanzierung ihres Ruhestandes versichern wollten. Der Erwerb von sogenannten American Depositary Receipts (ADRs) bzw. Global Depositary Receipts (GDRs) war für Investoren eine bislang praktikable Marktzugangsmöglichkeit. Ausländische Anleger konnten durch den Erwerb von ADRs in russische Konzerne investieren, ohne dass die Unternehmen an ausländischen Börsen gelistet sein mussten. Ausländische Banken, speziell aus den USA, brachten daher weltweit ADRs in Umlauf, während die den ADRs zugrundeliegenden Aktien bei Depotbanken in Russland gehalten wurden.

Die Europäische Union hat den Handel mit russischen Wertpapieren sanktioniert, und Russland hat zahlreiche russische Unternehmen dazu verpflichtet, ihre ADR-Programme zu beenden. Vor dem Hintergrund der rechtlich und politisch schwierigen Lage drohten im Ergebnis Zwangsverkäufe bis hin zum Totalverlust für all diejenigen ADR-Inhaber, denen es nicht gelungen ist, ihre ADRs noch rechtzeitig in Aktien zu konvertieren. Bedauerlicherweise war die Frist dafür vielen Kleinaktionären entgangen. Einige private Anleger konnten mithilfe von spezialisierten Rechtsanwaltskanzleien ihre ADRs, ihre Zertifikate, in Originalaktien konvertieren (<https://community.comdirect.de/t5/wertpapiere-anlage/russische-adr-s-umwandeln-in-orginal-aktien/td-p/238196/page/203>; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: WD 4 – 3000 – 003/24 „Aktuelle Entwicklungen bei der Umwandlung von American Depositary Re-

cepts russischer Unternehmen“). Bundeskanzler Olaf Scholz erklärte in seiner Grundsatzrede im Deutschen Bundestag im März dieses Jahres, dass die Sanktionen gegen Russland seitens der Bundesregierung zusammen mit internationalen Partnern monatelang bis ins kleinste Detail vorbereitet wurden. Dabei wurde die Wirkung der Sanktionen geprüft, um (nur) die „Richtigen“ mit den Sanktionen zu treffen (www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-in-der-generaldebatte-zum-haushalt-am-23-maerz-2022-im-deutschen-bundestag-2019688).

Als mögliche Rechtsgrundlage für Entschädigungsansprüche westlicher Unternehmen gegen den russischen Staat boten sich bisher bilaterale Investitionsschutzabkommen (bilateral investment treaties (BITs)) an. Dabei handelte es sich um völkerrechtliche Verträge, die für Investoren gewisse Schutzstandards im Gaststaat festlegten, wodurch Investoren bei Verletzung solcher Schutzstandards ein eigenes Klagerecht gegen den Gaststaat eingeräumt wurde. In den meisten BITs werden Investoren vor Enteignungen und Maßnahmen, die einer Enteignung oder Verstaatlichung gleichkommen, geschützt (www.iccgermany.de/magazin-post/investitionsschutzansprueche-deutscher-unternehmen-gegen-russland/).

1. Hatte die Bundesregierung Kenntnisse bzw. Erfahrungswerte über mögliche Konsequenzen für deutsche Unternehmen und private Anleger zum Zeitpunkt der Vorbereitungen der mit internationalen Partnern monatelang bis ins kleinste Detail geplanten Sanktionen gegen Russland?

Im Rahmen der Vorbereitung einer Reaktion im Falle eines russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine hat sich die Bundesregierung mit internationalen Partnern intensiv über mögliche Sanktionen gegen Russland ausgetauscht, u. a. um die Sanktionswirkungen gleichgerichteter Maßnahmen gegen Russland zu verstärken und die Auswirkungen auf die eigene Wirtschaft möglichst gering zu halten. Die Bundesregierung hat darüber hinaus insbesondere auch Daten zum Außenwirtschaftsverkehr analysiert, um Erkenntnisse über mögliche Konsequenzen potentieller Maßnahmen für deutsche Unternehmen und Kapitalmarktakteure zu gewinnen. Diese Erkenntnisse wurden bei der Positionierung der Bundesregierung in den Verhandlungen zu den einstimmig zu beschließenden Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Union berücksichtigt.

2. Wenn Frage 1 bejaht wird, hatte die Bundesregierung die möglichen Folgen im Rahmen der Vorbereitungen der Sanktionen berücksichtigt, und wenn ja, wie, und welche Vorkehrungen oder Initiativen hatte die Bundesregierung mit welchem Erfolg entwickelt, um den privaten Anlegern ihre Rechte und Investitionen vorab zu sichern?
5. Welche Maßnahmen hatte die Bundesregierung ggf. geplant, um die deutschen Kleinaktionäre zu schützen?

Die Fragen 2 und 5 werden gemeinsam beantwortet.

Im Zusammenhang mit Beschränkungen im Finanz- und Kapitalmarktbereich ist nicht vollständig auszuschließen, dass auch Rechte und Investitionen von europäischen Anlegern betroffen sein können. Die Bundesregierung hat sich in den Verhandlungen zu den Sanktionsmaßnahmen stets für eine Ausgestaltung eingesetzt, die die Betroffenheit der eigenen Volkswirtschaft möglichst gering halten sollte. So konnte die Bundesregierung bei den Restriktionen im Finanzbereich einschließlich des Wertpapierbereichs Abwicklungsfristen durchsetzen, die Investoren einen Rückzug aus betroffenen Kapitalanlagen ermöglichten.

3. Wenn Frage 1 verneint wird, warum hatte die Bundesregierung bis dahin keine präventiven Vorkehrungen zum Schutz von Investoren und Anlegern getroffen, welche Gründe sprachen dagegen?
4. Wurden die deutschen Investoren und Anleger seitens der Bundesregierung vorab über mögliche Auswirkungen der Sanktionen auf ihre russischen Kapitalanlagen und Investitionen informiert?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Als Reaktion auf die völkerrechtswidrige Annexion der Krim hat die Europäische Union im Jahr 2014 Finanzierungs- und Kapitalmarktrestriktionen erlassen und bereits zum damaligen Zeitpunkt signalisiert, dass Kapitalmarktrestriktionen besonders im Fokus politischer Maßnahmen stehen. Zudem gab es schon vor der Jahreswende 2021/2022 Hinweise auf einen möglichen bevorstehenden russischen Überfall auf die Ukraine, welche auch Gegenstand der Presseberichterstattung waren. Den deutschen Investoren und Anlegern lagen damit wichtige Informationen vor, um im Rahmen einer Risikoabwägung über eine Fortsetzung oder Beendigung ihres finanziellen Engagements mit Russlandbezug zu entscheiden.

Eine Information bzw. Vorwarnung zu geplanten Maßnahmen der Europäischen Union und deren potentiellen Auswirkungen seitens der Bundesregierung an die Öffentlichkeit ist bei Sanktionen nicht möglich. Damit würden auch potentielle „Sanktionsziele“ gewahrt und die Sanktionsmaßnahmen wirkungslos.

6. Hat die Bundesregierung Kenntnis über die seit den Sanktionen insgesamt entstandene Anzahl der von Enteignungen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) betroffenen privaten deutschen Anleger und deutschen Unternehmen, und wenn ja, wie hoch war das Investitions- bzw. Kapitalvolumen der Betroffenen insgesamt?

In der Vorbemerkung der Fragesteller wird als „Enteignung“ der Tatbestand beschrieben, dass „privaten Anlegern aus Deutschland der Zugriff für Kauf- oder Verkaufstransaktionen auf ihre Kapitalanlagen in russische Unternehmen wie Sberbank, Gazprom oder Lukoil verwehrt [war]. Sie waren und sind von Kupon- und Dividendenzahlungen sowie von jedweden Informationen (wie Kurswerten) aus Russland abgeschnitten und damit ihrer Eigentumsrechte über ihre Vermögenswerte enthoben“. Die Bundesregierung macht sich den Begriff „Enteignung“ in diesem Zusammenhang nicht zu eigen.

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis über die Anzahl der von diesen „Enteignungen“ betroffenen privaten deutschen Anleger und deutschen Unternehmen.

Einer Auswertung der Deutschen Bundesbank zufolge hielten deutsche private Haushalte und deutsche Unternehmen bei inländischen Banken Ende Januar 2022 Hinterlegungsscheine auf russische Aktien im Marktwert von ca. 3,23 Mrd. Euro. Ende April 2024 belief sich dieser Bestand auf ca. 1,83 Mrd. Euro. Zu beachten ist, dass aufgrund der Handelseinschränkungen die Kursfeststellung russischer Wertpapiere Ende April 2024 erschwert war.

7. Wie viele Investoren sind nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell, nach Ablauf der Bundesbankfrist zur Umwandlung von ADRs am 25. Dezember 2023, noch als Betroffene verblieben, die eine Umwandlung ihrer Hinterlegungsscheine in Originalaktien verpasst haben?

Der 25. Dezember 2023 stellt nicht das Ende einer „Bundesbankfrist zur Umwandlung von ADRs“ dar. Vielmehr bestimmt Artikel 6b Absatz 5aa der Verordnung (EU) Nr. 269/2014, dass an diesem Datum die Frist zur Erteilung der zur Umwandlung erforderlichen Genehmigung durch die Deutsche Bundesbank als zuständige Behörde endet. Die entsprechende Allgemeingenehmigung der Deutschen Bundesbank auf Grundlage des Artikels 6b Absatz 5aa der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 wurde am 19. Oktober 2023 im Bundesanzeiger veröffentlicht. Die tatsächliche Umwandlung von ADR/GDR in Originalpapiere ist unter den Voraussetzungen dieser Genehmigung auch nach dem 25. Dezember 2023 möglich.

Für diese investorenfreundliche Auslegung hat sich die Bundesregierung in intensiven Verhandlungen mit der Europäischen Kommission letztlich erfolgreich eingesetzt.

Die Bundesregierung hat keine Kenntnisse darüber, wie viele Investoren eine Umwandlung ihrer Hinterlegungsscheine in Originalaktien in diesem Sinne „verpasst“ haben und aktuell noch als Betroffene verblieben sind.

8. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung das aktuell in Russland verbliebene Investitionsvolumen derjenigen betroffenen Investoren, die die Bundesbankfrist trotz Antragstellung verpasst haben, und wie hoch das derjenigen, die noch nicht einmal Kenntnis von der Frist der Allgemeingenehmigung zur Umwandlung hatten?

Auf die Antwort zu Frage 7 wird verwiesen.

Die Bundesregierung hat keine Kenntnisse darüber, wie hoch das aktuell in Russland verbliebene Investitionsvolumen derjenigen betroffenen Investoren ist, die „die Bundesbankfrist trotz Antragstellung verpasst haben“ oder derjenigen, die „noch nicht einmal Kenntnis von der Frist der Allgemeingenehmigung zur Umwandlung“ hatten.

9. Werden Investoren und/oder Anleger nach Kenntnis der Bundesregierung in irgendeinem Register als gelistete Personen geführt?

Die Bundesregierung führt kein Register über Investoren oder Anleger. Ob es „irgendein Register“ gibt, kann die Bundesregierung nicht beantworten.

10. Hat die Bundesregierung z. B. nach dem Vorbild sogenannter BITs vergleichbare Maßnahmen zum Schutz deutscher Kleinaktionäre bzw. zur Wiedererlangung der Eigentumsrechte der deutschen Anleger und Investoren geplant, und wenn ja, welche Maßnahmen sind das?

Der völkerrechtliche Schutz von Kapitalanlagen deutscher Investoren im Gebiet der Russischen Föderation ist nach Maßgabe des Vertrags vom 13. Juni 1989 der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen, der im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Russischen Föderation fortgilt, vorgesehen.

11. Welche Initiativen bzw. Maßnahmen oder Regelungen hat die Bundesregierung ggf. geplant, um einen Verlustausgleich und oder Schadensersatz für die betroffenen Anleger zu gewährleisten, und welche zeitliche Planung liegt dem ggf. zugrunde?

Ein gesetzlicher Verlustausgleich bzw. Schadensersatzanspruch zugunsten „betroffene[r] Anleger“ ist nicht vorgesehen.

12. Wie wird diese Eigentumsstörung zukünftig bei den Themen „Lastenausgleich“ (voraussichtlich gültig ab 2024) und „EU-Vermögensregister“ behandelt?

Die Bundesregierung macht sich den Begriff „Eigentumsstörung“ nicht zu eigen.

Das Lastenausgleichsgesetz bietet keine geeignete rechtliche Grundlage zur Beseitigung dieser „Eigentumsstörungen“. Die Verhältnisse, die nach 1949 zur Schaffung des Lastenausgleichs geführt haben, sind mit der Situation der Kleinanleger, wie sie in der Kleinen Anfrage dargestellt wird, nicht vergleichbar. Der historische Lastenausgleich diente in der Nachkriegszeit der Entschädigung und vor allem der Eingliederung der Millionen Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten, die im Gebiet der früheren Bundesrepublik Deutschland lebten. Dem Lastenausgleich lag der sozialpolitische Gedanke zugrunde, dass diejenigen, die durch den Krieg nichts oder nur wenig verloren hatten, aus ihrem Vermögen abgaben, um jenen zu helfen, die alles oder viel verloren hatten. Seit Ablauf des 31. Dezember 1995 können gemäß § 234 Absatz 4 des Lastenausgleichsgesetzes keine neuen Anträge auf Ausgleichsleistungen mehr gestellt werden.

Derzeit besteht weder ein EU-Vermögensregister noch ein auf die Schaffung eines solchen Registers abzielender Gesetzgebungsvorschlag seitens der Europäischen Kommission. Daher sind der Bundesregierung keine Aussagen zur Behandlung von „Eigentumsstörungen“ in diesem Zusammenhang möglich.

13. Trifft es zu, dass sich Bundeskanzler Olaf Scholz auf dem letzten EU-Gipfel in Brüssel dafür aussprach, im Rahmen der EU-Pläne zur Beschlagnahmung von Geldern und Zinsen der russischen Zentralbank die Zinsen, die das Finanzinstitut auf seine in der EU eingefrorenen Guthaben erhält, zu konfiszieren und das Geld vor allem in Munition und Waffen für die Ukraine zu investieren, weil es sich bei den Zinsen um Erträge handeln würde, die niemandem zustehen (www.welt.de/politik/ausland/article250682276/EU-Gipfel-Scholz-will-russische-Zinsertraege-fuer-Ukraine-Hilfe-nutzen.html; www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-russland-eingefrorene-gelder-100.html), und wenn ja, welche Rechtsgrundlage deckt die Aussage des Bundeskanzlers ab, dass die Zinserträge (der eingefrorenen Guthaben) niemandem zustehen?

Der verlinkte Artikel bezieht sich nicht auf den „letzten EU-Gipfel“, sondern auf den Europäischen Rat im März 2024.

Der Bundeskanzler hat sich zu keinem Zeitpunkt für eine Konfiszierung von Zinsen, die die russische Zentralbank auf ihre in der EU eingefrorenen Guthaben erhält, ausgesprochen. Zutreffend ist, dass der Bundeskanzler sich für eine Verwendung der Erträge der Zentralverwahrer aus dem Cash-Management der bei ihnen sanktionsbedingt blockierten Vermögenswerte der russischen Zentralbank (sogenannte Windfall Profits) zur militärischen Unterstützung der Ukraine eingesetzt hat, so auch anlässlich des Europäischen Rats im März 2024.

Auf diese „Windfall Profits“ der Zentralverwahrer hat die russische Zentralbank keinen privatrechtlich vereinbarten Anspruch.

14. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber bzw. Erfahrungswerte dazu, wo die Zinserträge verbucht werden bzw. ob die Zinserträge auf sogenannten Schattenkonten bei den Clearings-Stellen bzw. Nationalbanken geführt werden?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis über die Verbuchungspraxis individueller Unternehmen. Die Erträge der Zentralverwahrer aus dem Cash-Management der bei ihnen sanktionsbedingt blockierten Vermögenswerte der russischen Zentralbank sind gemäß Artikel 5a Absatz 8 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, gesondert auf den Finanzkonten der Zentralverwahrer zu verbuchen.

