

Kampf um das Eigentum: Staat und Wirtschaft in Russland

Burkhardt, Fabian; Kluge, Janis

Postprint / Postprint

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Burkhardt, F., & Kluge, J. (2018). Kampf um das Eigentum: Staat und Wirtschaft in Russland. *Osteuropa*, 68(10-12), 175-187. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-82806-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Fabian Burkhardt, Janis Kluge

Kampf um das Eigentum

Staat und Wirtschaft in Russland

In Russland können sich Unternehmer nicht darauf verlassen, dass der Staat ihre Eigentumsrechte schützt. Strafverfolgung und Justiz funktionieren nur unzuverlässig. Zunehmend geht die Bedrohung sogar von staatlichen Akteuren selbst aus. Unternehmer setzen auf unterschiedliche Strategien, um einem Verlust ihres Eigentums vorzubeugen. Innerhalb Russlands versuchen sie ihre Interessen über Unternehmerverbände geltend zu machen. Gleichzeitig suchen viele Unternehmer Schutz im Ausland bei internationalen Schieds- und Wirtschaftsgerichten. Aufgrund der – von den westlichen Sanktionen beförderten – Selbstisolation Russlands wird dieser Weg immer schwerer. Was bleibt, sind Loyalitätsbekundungen und Unterwürfigkeitsgesten gegenüber der politischen Führung.

Fabian Burkhardt (1984), Dr. rer. pol., Politikwissenschaftler, Postdoktorand an der National Research University „Higher School of Economics“, Moskau, assoziierter Wissenschaftler, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen Der Artikel entstand im Rahmen des Grundlagenforschungsprogramms der National Research University „Higher School of Economics“ sowie des Russländischen Akademischen Exzellenzprojektes „5-100“.

Von Fabian Burkhardt erschien in OSTEUROPA: Neopatrimonialisierung statt Modernisierung. Deutsche Russlandpolitik plus russischer otkat, in: OE, 8/2013, S. 95–106.

Janis Kluge (1983), Dr. rer. pol., Wirtschaftswissenschaftler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Von Janis Kluge erschien zuletzt in OSTEUROPA: Beschränkter Zugang. Staatsschwäche als Investitionsrisiko in Russland, in: OE, 5/2016, S. 111–127.

In Russland sind fast 30 Jahre nach dem Ende der sozialistischen Planwirtschaft die Eigentumsverhältnisse weiter unsicher. Es fehlt eine von Politik und Bürokratie unabhängige Justiz, die Privateigentum schützt.¹ Zudem ist das politische System autoritärer geworden und der Staat spielt eine immer größere Rolle in der Wirtschaft. Seit Jahren entstehen immer mehr staatliche Großkonzerne, die von Männern aus dem engsten Kreis um Präsident Putin geleitet werden. Diese staatlichen Konzernmanager haben es zu unermesslichem Reichtum gebracht und demonstrieren öffentlich ihren luxuriösen Lebensstil. Es ist offensichtlich, dass staatliches Eigentum in privates Vermögen transformiert wird. Gleichzeitig sind auch private

¹ Carsten Herrmann-Pillath: Modernisierungsblockaden. Utopische Eigentumsrevolutionen in Russland, 1917–2017, in: OSTEUROPA, 6–8/2017, S. 133–143, hier S. 140–142.

Großunternehmer oft gezwungen, politischen Vorgaben zu folgen. Eine klare Scheidelinie zwischen „staatlich“ und „privat“ gibt es nicht. [Seite 175]

Russländische Unternehmer haben zahlreiche Strategien entwickelt, um mit dem expandierenden Staat umzugehen. Im Zentrum steht der Schutz der Eigentumsrechte, die vor allem durch staatliche Akteure bedroht werden. Die zum Teil auf westliche Sanktionen zurückgehende, zum Teil von der russländischen Führung gezielt herbeigeführte wirtschaftliche Isolation Russlands könnte Großunternehmer, die bislang nicht die Nähe des Kreml gesucht haben, weiter in die Arme des Staates treiben.

Der schwache und der starke Staat als Bedrohung für Eigentumsrechte?

Russlands Weg aus der sozialistischen Planwirtschaft war von einem Wettstreit um den Schutz und die Verteilung von Eigentum zwischen Staat und Wirtschaft geprägt. Die Entwicklung der Konfliktlinien wird häufig mit einer kontinuierlichen Stärkung des Staates erklärt: Anfang der 1990er Jahre habe ein schwacher Staat die institutionellen Voraussetzungen für eine echte Marktwirtschaft nicht schaffen können. Mit der zunehmenden Autoritarisierung ab den frühen 2000er Jahren sei der erstarkende Staat zur Bedrohung für die Eigentumsordnung geworden. In diesem Narrativ entwickelte sich das Verhältnis zwischen Staat und Privatwirtschaft vom *state capture* (Vereinnahmung des Staates durch die Wirtschaft) in den 1990er Jahren zum *business capture* (Vereinnahmung der Wirtschaft durch den Staat) nach dem Amtsantritt Vladimir Putins.

Um der tiefgreifenden ökonomischen Krise zu begegnen, waren die russländischen Reformer in den frühen 1990er Jahren vor allem darum bemüht, die Wirtschaft zu stabilisieren, diese gleichzeitig auf dem Wege einer „Schocktherapie“ zu liberalisieren und Staatseigentum zu privatisieren.² Der in der Transformation geschwächte Staat war nur begrenzt in der Lage, das Gewaltmonopol in ganz Russland zu behaupten sowie staatliche Kernaufgaben wie die Steuererhebung zu erfüllen. Mafiöse Gruppierungen und organisierte Kriminalität erpressten nicht nur Schutzgeld und halfen tatkräftig bei feindlichen Firmenenteignungen mit, sondern übernahmen teilweise sogar quasistaatliche Funktionen wie etwa die Durchsetzung von Verträgen oder die Beilegung von Streitigkeiten durch sogenannte Schattengerichtsbarkeit.³ Frühe Gewinner der Privatisierung häuften schnell große Vermögen an. Diese zuweilen „Oligarchen“ genannten Akteure und ihre „Finanz-Industriellen Gruppen“ (das Herzstück der neu entstandenen Industriekonglomerate war meistens eine Bank) waren in der Lage, Politiker und Beamte für sich zu vereinnahmen, um Reformen zu blockieren, die ihren Partikularinteressen widersprachen (*state capture*).⁴

Als Vladimir Putin zur Jahrtausendwende Boris El'cin als Präsident ablöste, erklärte er die „Äquidistanz“ zur Leitlinie für die Beziehungen zwischen einem erstarkenden Staat und den Wirtschaftsakteuren. Auch wenn es keine schriftliche Vereinbarung mit der Privatwirtschaft

² Dieser Policy-Mix wurde zu dieser Zeit auch von westlichen Reformberatern unterstützt und ist als „Washington Consensus“ bekannt geworden. Roland Götz: Zehn Jahre Wirtschaftstransformation in Rußland – und der Westen, in: OSTEUROPA, 11–12/2001, S. 1286–1304.

³ Vadim Volkov: Violent entrepreneurs. The use of force in the making of Russian capitalism. Ithaca 2002.

⁴ Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann: Seize the state, seize the day. State capture and influence in transition economies, in: Journal of Comparative Economics, 4/2003, S. 751–773.

gab, soll Putin im Jahr 2000 vorgegeben haben, dass alle Großunternehmer von nun an gleichermaßen vom Staat distanziert bleiben und sich nicht mehr in die Politik einmischen sollten. Dafür würde der Staat die größtenteils im Ver- **[Seite 176]** lauf der Privatisierung vollzogene und durch Korruption beförderte Aneignung von Staatsvermögen in den 1990ern nicht rückgängig machen, obwohl sie der Großteil der Bevölkerung als nicht legitim betrachtete.⁵ Spätestens mit der Zerschlagung des *Jukos*-Konzerns in den Jahren 2003–2004 war die Glaubwürdigkeit dieser Vorgabe zunichte, auch wenn in einigen anderen wirtschaftspolitischen Bereichen konsequent Reformen durchgeführt wurden. Der Fall *Jukos* war auch die Folge gestärkter Kompetenzen der Macht- und Gewaltorgane, deren Aufstieg allerdings nicht zu einer größeren Sicherheit der Eigentumsrechte führte.⁶ Die Ermächtigung der Sicherheitsorgane in Verbindung mit der selektiven Anwendung staatlicher Macht brachte eine neue Gefahr: Die Dominanz und Vereinnahmung von Wirtschaftsakteuren durch den Staat (*business capture*). Staatliche Akteure wurden durch „Unternehmensplünderungen“ (*corporate raiding*) sukzessive zur größten Bedrohung für die Sicherheit von Eigentumsrechten.⁷ Zuletzt manifestierte sich diese Gefahr auch auf föderaler Ebene im Konflikt um das Ölunternehmen *Başneft*⁸ und durch den Prozess gegen die beiden *Magomedov*-Brüder, zwei Großunternehmer mit guten Beziehungen in die russländische Regierung.⁹

Gleichwohl ist es entgegen der verbreiteten Annahme, dass der „starke“ Staat die größte Bedrohung für Unternehmer in Russland sei, gerade dessen Schwäche, von der die meiste Gefahr für sie ausgeht. Wenn die Untätigkeit der Verwaltung mit Korruption überwunden werden muss oder konkurrierende Unternehmen¹⁰ mit persönlichen Beziehungen zu den „Rechtsschutzorganen“ oder gar Vertreter des Staats selbst sich rechtswidrig Unternehmen aneignen, dann zeugt dies nicht von der Übermacht des Staats, sondern eher von dessen Ohnmacht.¹¹

Die zu beobachtenden Muster sind wohl kaum auf eine soziokulturelle Besonderheit Russlands zurückzuführen oder als Symptom einer andauernden Transformation vom Staatseigentum zum Privateigentum zurückzuführen. Viel plausibler ist, dass es sich um einen für autoritäre Regime typischen Balanceakt handelt. Autoritäre Herrscher fürchten, dass mit

⁵ Timothy Frye: *Original Sin, Good Works, and Property Rights in Russia*, in: *World Politics*, 4/2006, S. 479–504. – Roland Götz: *Vom privatisierten Staat zum verstaatlichten Markt? Eigentum in der Sowjetunion und Russland*, in: *OSTEUROPA*, 5–6/2013, S. 315–332, hier S. 318–324.

⁶ Siehe dazu die Analysen *Der Fall Jukos* in: *OSTEUROPA*, 7/2005, S. 5–102.

⁷ Michael Rochlitz: *Corporate raiding and the role of the state in Russia*, in: *Post-Soviet Affairs*, 2–3/2014, S. 89–114. – Anton Kazun: *Violent Corporate Raiding in Russia: Preconditions and Protective Factors*, in: *Demokratizatsiya*, 4/2015, S. 459–484. – Michael Rochlitz, Anton Kazun, Andrei Yakovlev: *Unter Räubern. Investitionsrisiko Unternehmensplünderungen*, in: *OSTEUROPA*, 5/2016, S. 95–110.

⁸ Roland Götz: *Uljukajews Fall und Jewtuschenkows Niederlage. Rosnefts Expansion durch Annexion*. *Russland-Analysen* 348/2018, S. 2–4.

⁹ Iwona Wiśniewska: *The Magomedov Brothers under Arrest. Growing rivalry under the Russian elite*. *OSW Analyses*, 11.4.2018, <www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2018-04-11/magomedov-brothers-under-arrest-growing-rivalry-inside-russian-elite>.

¹⁰ Janis Kluge: *Foreign direct investment, political risk and the limited access order*, in: *New Political Economy*, 1/2017, S. 109–127.

¹¹ Für die spezifische Interaktion zwischen privaten und formal staatlichen Akteuren wurde der Begriff „Netzwerkstaat“ geprägt. Vadim Kononenko, Arkadii Moshes (Hg.): *Russia as a network state. What works in Russia when state institutions do not?* Basingstoke, New York 2011.

einem umfassenden Schutz von Eigentumsrechten starke autonome Machtzentren entstehen, die ihre uneingeschränkte Herrschaft gefährden. Gleichzeitig sichern sie sich die Loyalität einer sie umgebenden bürokratischen Elite, indem sie ihnen Sonderrechte in Eigentumsfragen – anders gesagt: Pfründe – zugesteht. [Seite 177]

Allianzen und Strategien von Unternehmen

Die Begriffe *state capture* und *business capture* bieten im Großen und Ganzen einen hilfreichen Interpretationsrahmen für Russlands Transformation vom Plan zum sogenannten *crony capitalism* (Kumpen-Kapitalismus), in dem Politik und Wirtschaft untrennbar verwachsen sind. Allerdings gerät dabei aus dem Blickfeld, dass russländische Unternehmen dem Staat bereits seit dem Ende der Sowjetunion mit sehr unterschiedlichen Strategien begegnen. Trotz des schwachen Rechtssystems tragen etwa immer mehr Unternehmen ihre Streitigkeiten vor inländischen Wirtschaftsgerichten aus.¹² Dieser zunächst erstaunliche Befund kann erklärt werden, wenn man den Schutz von Eigentumsrechten in Russland nicht wie üblich als öffentliches Gut versteht, sondern als privates oder Klubgut.¹³ Die Vorstellung ist zu einfach, dass in Russland der Schutz von Eigentum ausschließlich davon abhängt, ob ein schwacher Staat dieses nicht schützen kann oder ein übergriffiger Staat Eigentumsrechte missachtet. So haben etwa Mitglieder eines „Klubs“ – etwa Personen mit guten Kontakten zur Machtclique – durchaus Chancen, ihr Eigentum zu schützen. Andererseits müssen Übergriffe nicht immer von ganz oben durch die Staatsspitze veranlasst oder sanktioniert sein: Attacken gehen oft genug von bürokratischen Akteuren aus, die aufgrund mangelnder Staatskapazität nicht ausreichend kontrolliert werden können.

Die Strategie, mit der Unternehmen Eigentum schützen, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Dazu gehören etwa die Größe, die Rechtsform und der Staatsanteil, der Sektor und der Grad der Internationalisierung eines Unternehmens, die politischen Beziehungen des Eigentümers, Politikfelder wie etwa Öl, Finanzen oder Maschinenbau, der Organisationsgrad in Verbänden und Gewerkschaften oder auch die jeweilige Region Russlands, in denen die Unternehmen angesiedelt oder tätig sind.¹⁴

Die *state-capture*-These muss aus dieser neuen Perspektive in mehreren Aspekten eingeschränkt und präzisiert werden. Als alternative Strategie zur Vereinnahmung des Staates versuchten Unternehmen besonders auf der regionalen Ebene bereits in den 1990er Jahren unterzutauchen und jeglichen Kontakt mit dem Staat zu vermeiden, indem sie ihre Geschäftstätigkeit nicht deklarierten und folglich auch keine Steuern bezahlten.¹⁵ Selbst wenn Unternehmen durch Lobbytätigkeit versuchten, staatliche Entscheidungen in der Gesetzgebung zu beeinflussen, musste dies nicht bedeuten, dass sie den Staat gleich

¹² Julia Shvets: Judicial Institutions and Firms' External Finance: Evidence from Russia, in: The Journal of Law, Economics and Organization, 4/2013, S. 735–764. – Timothy Frye: Property rights and property wrongs: how power, institutions, and norms shape economic conflict in Russia. Cambridge, New York 2017.

¹³ Für einen differenzierten Blick auf Eigentumsrechte siehe Terra Lawson-Remer: Property Insecurity, in: Brooklyn Journal of International Law, 1/2012, S. 145–191.

¹⁴ Frye, Property rights [Fn. 12]. – Jordan Gans-Morse: Property rights in Post-Soviet Russia: violence, corruption, and the demand for law. Cambridge 2017. – Stanislav Markus: Property, predation, and protection. Piranha capitalism in Russia and Ukraine. New York 2015.

¹⁵ Andrei Yakovlev: The evolution of business – state interaction in Russia: From state capture to business capture?, in: Europe-Asia Studies, 7/2006, S. 1033–1056.

„kaperten“. Eine Umfrage unter 500 Unternehmen aus dem Jahr 2000 etwa ergab, dass es sich bei der Beziehung oftmals um ein *quid pro quo* [Seite 178] handelt, also eine Austauschbeziehung, von der beide Seiten profitieren.¹⁶ In einer vergleichenden Studie über Netzwerkstrukturen und Einflussstrategien von Wirtschaftsakteuren wurde die *state capture*-These ebenfalls nur teilweise bestätigt. Zwar spielten in Russland in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre illegale Vereinnahmungsstrategien eine hervorgehobene Rolle, dennoch konnten bedeutende Unterschiede zwischen verschiedenen Politikfeldern wie etwa Landwirtschaft, Bergbau oder dem Finanzsektor festgestellt werden. Dabei spielten zuweilen auch Gewerkschaften oder Unternehmensverbände eine wichtige Rolle für den Selbstschutz der Unternehmer.¹⁷

EXIT, LOYALTY und VOICE – Unternehmen in einem schwachen Staat

In ähnlicher Weise ist die *business capture*-These auszdifferenzieren. Zwar ist mindestens seit Mitte der 2000er Jahre der Staatsanteil am russländischen Bruttoinlandsprodukt deutlich gestiegen. Durch die Schaffung von Staatskorporationen wurde die (personalisierte) Kontrolle der Exekutive über eine große Zahl schwer überschaubarer Großholdings deutlich erhöht.¹⁸ Insgesamt hat der Druck der Bürokratie auf wirtschaftliche Akteure immens zugenommen. Die Unternehmer sind diesem Druck aber nicht kampf- und ideenlos erlegen. Mit zahlreichen Strategien versuchen sie, ihr Eigentum zu schützen oder zumindest die Risiken zu minimieren. In Anlehnung an den Soziologen Albert Hirschman lassen sich diese Strategien als *exit*, *loyalty* und *voice* einordnen.¹⁹

Voice

Unternehmen schließen sich auch in strategischen Allianzen zusammen, um ihre Anliegen vorzutragen und Einfluss auf staatliche Entscheidungen zu nehmen (*voice*). Diese Art von Interessenvertretung war erst mit der Aufhebung des Assoziierungsverbotes in den späten 1980er Jahren möglich geworden. So entstanden zwar zahlreiche Verbände – Ende der 1990er gab es ca. 300 landesweite und mehr als 700 regionale Verbände. Doch diese Assoziationen waren recht schwach und häufig stark politisiert, da ihre Gründer vor allem Unternehmer mit politischen Ambitionen und Verbindungen waren. Als echte Verhandlungspartner erkannte der Staat die Verbände jedoch nicht an. Eine institutionalisierte Vermittlung und Aushandlung von Interessen zwischen Wirtschaft und Staat entwickelte sich nicht. Vielmehr setzten sich die großen „Oligarchen“ individuell für die Interessen ihrer Firmenkonglomerate ein.²⁰ [Seite 179]

¹⁶ Timothy Frye: Capture or Exchange? Business Lobbying in Russia, in: Europe-Asia Studies, 7/2002, S. 1017–1036.

¹⁷ Heiko Pleines: Reformblockaden in der Wirtschaftspolitik. Die Rolle von Wirtschaftsakteuren in Polen, Russland und der Ukraine. Wiesbaden 2008.

¹⁸ Viktor Kessler: Die sichtbare Hand des Staates. Eine rechtsökonomische Analyse russischer Staatskorporationen. Berlin 2013. – Fabian Burkhardt: The institutionalization of relative advantage: formal institutions, subconstitutional presidential powers, and the rise of authoritarian politics in Russia, 1994–2012, in: Post-Soviet Affairs, 6/2017, S. 472–495.

¹⁹ Albert Hirschman: Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states. Cambridge, M.A. 1970.

²⁰ Petra Stykow: Staat und Wirtschaft in Russland. Interessenvermittlung zwischen Korruption und Konzertierung. Wiesbaden 2006.

Nach dem Amtsantritt Vladimir Putins wurde das Verbändewesen Anfang der 2000er Jahre faktisch in den Staat inkorporiert. So wurde kurzzeitig ein Unternehmerrat bei der Regierung geschaffen und regelmäßige Unternehmertreffen mit dem Präsidenten organisiert. Im Rahmen dieses neuen Korporatismus fand nun eine bessere Koordination (soglasovanie) zwischen Staat und Wirtschaft statt. Faktisch waren die Verbände nun jedoch der Präsidialverwaltung untergeordnet.²¹ Vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Krisen wie den Jahren 2008–2009 zog der Staat die Unternehmerverbände heran, um etwa Entlassungen in größerem Maßstab zu vermeiden.

Den vier wichtigsten Zusammenschlüssen – dem *Verband der Industriellen und Unternehmer* (Rossijskij Sojuz Promyšlennikov i Predprinimatelej, RSPP), der *Industrie- und Handelskammer* (Torgovo-promyšlennaja Palata), dem *Verband der kleinen und mittleren Unternehmen* (Obščerossijskaja Obščestvennaja Organizacija Malogo i Srednego Predprinimatel'stva, OPORTA Rossii) und *Business Russland* (Delovaja Rossija) – gelingt es, in technischen Fragen Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen und in einigen Bereichen unternehmensfreundlichere Rahmenbedingungen zu erwirken.

Auch beim Schutz von Eigentumsrechten können diese Verbände die Rahmenbedingungen verbessern. Die Mitgliedschaft sorgt für Transparenz, so dass die Kosten für unlauteres Verhalten steigen. Auch leisten die Verbände organisatorische und finanzielle Unterstützung, wenn ein Unternehmen eigentumsrechtliche Schwierigkeiten hat und Rechtsbeistand benötigt, so dass Unternehmer eher geneigt sind, ihren Ansprüchen auf legale statt auf illegale Weise Geltung zu verleihen.²² Gerade in besonders autoritär geführten Regionen Russlands scheint in den 2000er Jahren die Mitgliedschaft in Verbänden die Sicherung von Eigentumsrechten erleichtert zu haben.²³ Wenig hilft einem Unternehmen jedoch die Mitgliedschaft in einem Verband, wenn der Staatsapparat selbst – konkret: der Inlandsgeheimdienst FSB, das Innenministerium, die Staatsanwaltschaft oder eine der zahlreichen sektoralen Kontroll- und Aufsichtsbehörden – als Aggressor auftritt.²⁴

Exit

Neben der Strategie kollektiver Interessenvertretung können Unternehmer auch durch Ausweichen auf die unsichere Rechtslage reagieren. Eine Form des „Ausstiegs“ (exit) ist die Verschleierung von unternehmerischer Tätigkeit und der mit ihr erzielten Gewinne. Der Anteil der Schattenwirtschaft wird in Russland auf 20 bis 40 Prozent des BIP geschätzt.²⁵ **[Seite 180]**

²¹ Aleksej Zudin: Gosudarstvo i biznes v Rossii: evoljucija modeli vzaimootnošenij, in: Neprikosnovennyj Zapas, 6/2006, <<http://magazines.russ.ru/nz/2006/50/zu18.html>>.

²² Gans-Morse, Property rights [Fn. 14].

²³ William Pyle: Organized Business, Political Competition, and Property Rights: Evidence from the Russian Federation, in: The Journal of Law, Economics, and Organization, 1/2009, S. 2–31.

²⁴ Andrei Yakovlev, Anton Sobolev, Anton Kazun: Means of production versus means of coercion. Can Russian business limit the violence of a predatory state? In: Post-Soviet Affairs, 2–3/2014, S. 171–194. – Markus, Property, predation, and protection [Fn. 14], hier Kap. 5.

²⁵ Association of Chartered Certified Accountants: Emerging from the shadows: the shadow economy to 2025, 6.7.2017, <www.accaglobal.com/gb/en/professional-insights/global-economics/Emerging-from-the-shadows.html>.

Eine ganz andere Strategie ist die Flucht in einen besser geschützten Rechtsraum. Wenn Unternehmen und vermögende Privatpersonen Kapital in Zypern oder auf den Britischen Jungferninseln anlegen, so muss dies nicht oder nicht in erster Linie zur Umgehung von Steuern geschehen. Die Hoffnung auf mehr Rechtssicherheit sorgt auch dafür, dass internationale Schiedsgerichte wie der *London Court of Arbitration* oder das Schiedsgericht der Stockholmer Handelskammer sich bei russländischen Unternehmern großer Beliebtheit erfreuen.²⁶

Diese Strategie hat sicher einzelnen Unternehmen geholfen, gesamtgesellschaftlich hat sie jedoch negative Auswirkungen. So senkte die „Jurisdiktionsflucht“ den Reformdruck. Statt in Russland selbst auf eine bessere Wirtschaftsgesetzgebung und mehr Rechtssicherheit zu drängen, wichen viele Unternehmen ins Ausland aus. Davon profitierte eine ganze Industrie von westlichen Beratungsfirmen und Anwaltskanzleien, die somit ebenfalls kein Interesse an einer Veränderung der Lage in Russland hat.²⁷ Zudem hat die Rechtskonkurrenz dazu beigetragen, dass unter russländischen Unternehmern eine Art Zweiklassengesellschaft entstanden ist, da nur einige von ihnen sich die teuren ausländischen Rechtsberater und Gerichtsverfahren leisten können.

Loyalität

Unternehmen, die nicht auf internationale Schiedsgerichte ausweichen können oder sich nicht auf sie verlassen wollen, müssen eine andere Strategie wählen: demonstrative Loyalität. Sie können etwa die Belegschaft dazu anhalten, bei Wahlen geschlossen für die Vertreter des Kreml zu stimmen.²⁸ Sie können sich an Großprojekten – etwa dem Bau der Brücke auf die Krim über die Meerenge von Kerč – beteiligen, die den Machthabern besonders wichtig sind, auch wenn dies keine Gewinne versprechen mag.²⁹ Schließlich können sie durch Unterwürfigkeit versuchen, wenigstens einen Teil ihres Eigentums zu retten. Diese beginnt bei der freiwilligen Zahlung von Bestechungsgeldern, die wie eine irreguläre Steuer erhoben werden und geht bis zur kampflosen Überschreibung von Unternehmensanteilen an den Staat.

Eine solche Unterwürfigkeit demonstrierte etwa im Jahr 2007 Oleg Deripaska, Eigentümer von *Rusal*, des damals weltweit größten Aluminiumproduzenten, als er erklärte:

Wenn der Staat sagt, dass wir das Unternehmen abgeben sollen, dann werden wir das tun. Ich mache keinen Unterschied zwischen mir und dem Staat. Meine Interessen sind dieselben.³⁰ **[Seite 181]**

²⁶ Janis Kluge: Can Regulatory Competition Improve Contracting Institutions? A Russian Tale of Two Reforms, in: *Journal of Contextual Economics*, 1–2/2017, S. 121–147. – Delphine Nougayrède: Outsourcing Law in Post-Soviet Russia, in: *Journal of Eurasian Law*, 6/2013, S. 1–74.

²⁷ Fabian Burkhardt: Neopatrimonialisierung statt Modernisierung. Deutsche Russlandpolitik plus russischer Otkat, in: *OSTEUROPA*, 8/2013, S. 95–106.

²⁸ Timothy Frye, Ora John Reuter, David Szakonyi: Political Machines at Work Voter Mobilization and Electoral Subversion in the Workplace, in: *World Politics* 2/2014, S. 195–228.

²⁹ Joshua Yaffa: Putin's Shadow Cabinet and the Bridge to Crimea, 22.5.2017, <www.newyorker.com/magazine/2017/05/29/putins-shadow-cabinet-and-the-bridge-to-crimea>.

³⁰ RIA Novosti: Vladelec UC RUSAL Oleg Deripaska ne odeljaet svoi interesy ot gosudarstvennych, 13.7.2007, <<https://ria.ru/company/20070713/68926710.html>>.

Die Strategie der Unterwürfigkeit hat sich für einige der „Oligarchen“ aus der El‘cinZeit ausgezahlt, – etwa für Deripaska, der bis 2007, als Michail Chodorkovskij bereits vier Jahre in Haft saß, reichster Mann Russlands war und trotz einer schweren Krise, die seine Beteiligungsgesellschaft Basic Element 2008 traf, noch heute über ein Vermögen von mehr als drei Milliarden US-Dollar verfügt. Gleiches gilt für die „Könige der staatlichen Auftragsvergabe“, die erst unter Putin aufgestiegen sind, etwa die Brüder Arkadij und Boris Rotenberg oder Gennadij Timčenko. Diese Superreichen sind jedoch nur die Spitze des Eisbergs. Auch und gerade kleine und mittelständische Unternehmen fügen sich Vorgaben von Behörden oder einzelnen Vertretern des Staates, die nicht durch das Gesetz gedeckt sind. Auch sie tragen somit zur Verwurzelung des „patrimonialen Staatskapitalismus“ in Russland bei.³¹

Topographie des Eigentums

Obwohl seit Beginn der Ära Putin einige Großunternehmer enteignet wurden,³² wird die Liste der Milliardäre Russlands noch heute von Privatisierungsgewinnern aus den 1990er Jahren angeführt. Zugleich sind jedoch eine Reihe von Männern aufgestiegen, die zum innersten Machtkreis des Kreml gehören. Sie kontrollieren als Treuhänder des Regimes wichtige Staatskonzerne. Auch wenn diese Unternehmen formal im Besitz des Staates sind, haben die Männer an ihrer Spitze eine weitreichende persönliche Verfügungsmacht über sie.

Die Milliardäre

Zur Analyse der Eigentumsverhältnisse in Russland werden oft Milliardärslisten herangezogen. Diese werden unter anderem von den Wirtschaftsredaktionen der Magazine *Forbes* (101 Einträge für Russland) und *Bloomberg* (24 Einträge) veröffentlicht.³³ Diese Listen basieren auf Schätzungen, da selbst bei großen Unternehmen die Eigentumsverhältnisse oft nicht transparent sind. Die Listen geben darüber hinaus nur Auskunft über die Besitzverhältnisse der relativ transparenten – da größtenteils börsennotierten – und am stärksten internationalisierten Konzerne.

Die meisten aus Russland stammenden Unternehmer auf diesen Listen sind Eigentümer von Konzernen, die überwiegend im Rohstoffsektor und der verarbeitenden Industrie tätig sind. In aller Regel geht die Wirtschaftstätigkeit ihrer Konzerne auf die sowjetische Zeit zurück. Zu den Ausnahmen gehören Sergej Galickij, der Besitzer von *Magnit*, der größten Einzelhandelskette in Russland, sowie Pavel Durov, der Gründer der Social-Media-Unternehmen *Vkontakte* und *Telegram*. Mit dem sozialistischen Erbe und der Privatisierung Anfang der 1990er Jahre hängt auch die hohe Vermögenskonzentration zusammen: Die sowjetische Industrie war räumlich und organisatorisch hochgradig integriert,

³¹ Alexandra Vasileva: Trapped in Informality. The Big Role of Small Firms in Russia’s Statist patrimonial Capitalism, in: *New Political Economy*, 3/2018, S. 314–330.

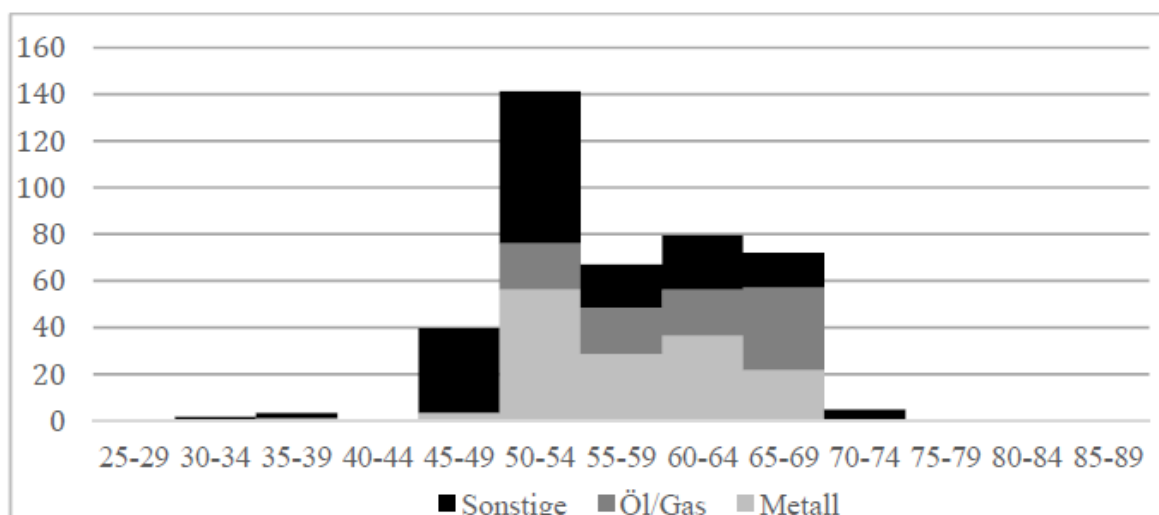
³² Serguey Braguinsky: Postcommunist Oligarchs in Russia. Quantitative Analysis, in: *The Journal of Law and Economics*, 2/2009, S. 307–349.

³³ Forbes: The World’s Billionaires, <www.forbes.com/billionaires/list/#version:static>
header:worth_sortreverse:true_search:russia,<www.bloomberg.com/billionaires/> Index

weil sich so große Skalen- und Verbundeffekte erzielen ließen. Nach der Voucherprivatisierung kam er erneut zu einer Konzentration des Eigentums an den Industriekonglomeraten, da es keinen Schutz für Minderheitsaktionäre gab. Die meisten Milliardäre stammen aus wenigen Branchen. Es handelt sich um jene Sektoren, auf die auch der Großteil der Exporte aus Russland entfällt. Die meisten Milliardäre kommen aus der Metallbranche, es folgen Eigentümer von Unternehmen aus der Öl- und Gasindustrie, die – anders als die Metallindustrie - von Staatskonzernen dominiert ist, und mit großem Abstand Besitzer von Unternehmen aus der Düngemittel- und der Kohleindustrie. Nur im Baugewerbe und im Telekommunikationssektor gibt es einige wenige Großunternehmer, deren Geschäftstätigkeit nicht mit dem Export verbunden ist. Diese beiden Branchen sind jedoch besonders auf staatliche Lizenzen und Aufträge angewiesen. Nicht selten stammen die reichsten Unternehmer in der Bauwirtschaft aus dem persönlichen Umfeld politischer Entscheidungsträger: so etwa Elena Baturina, die Frau des langjährigen Bürgermeisters von Moskau Jurij Lužkov, Andrej Molčanov (*Gruppa LSR*), der Stiefsohn des langjährigen Vize-Gouverneurs von St. Petersburg, oder Arkadij und Boris Rotenberg, die seit den frühen 1990ern enge Vertraute von Vladimir Putin sind. Der Mobilfunk wird von Unternehmen dominiert, die im Besitz von Michail Fridman (*Veon*, früher *VypelCom*), Vladimir Evtušenkov (*MTS*) und Ališer Usmanov (*MegaFon*) sind.³⁴

An der Altersstruktur der Milliardäre lässt sich die Entstehungsgeschichte der größten Vermögen ablesen. Fast alle Wirtschaftsakteure auf der *Forbes*-Liste gehören der Altersgruppe der 50–70-Jährigen an. Sie sind fast ausschließlich in den Bereichen Öl/Gas sowie Metall tätig. Es handelt sich um die Generation der Privatisierungsgewinner, die Anfang der 1990er Jahre zwischen 25 und 40 Jahre alt war. Große Vermögen in anderen Branchen gibt es vor allem unter den 45–55-Jährigen.

Abbildung 1: Vermögen nach Altersgruppen und Branche (in Mrd. US-Dollar)

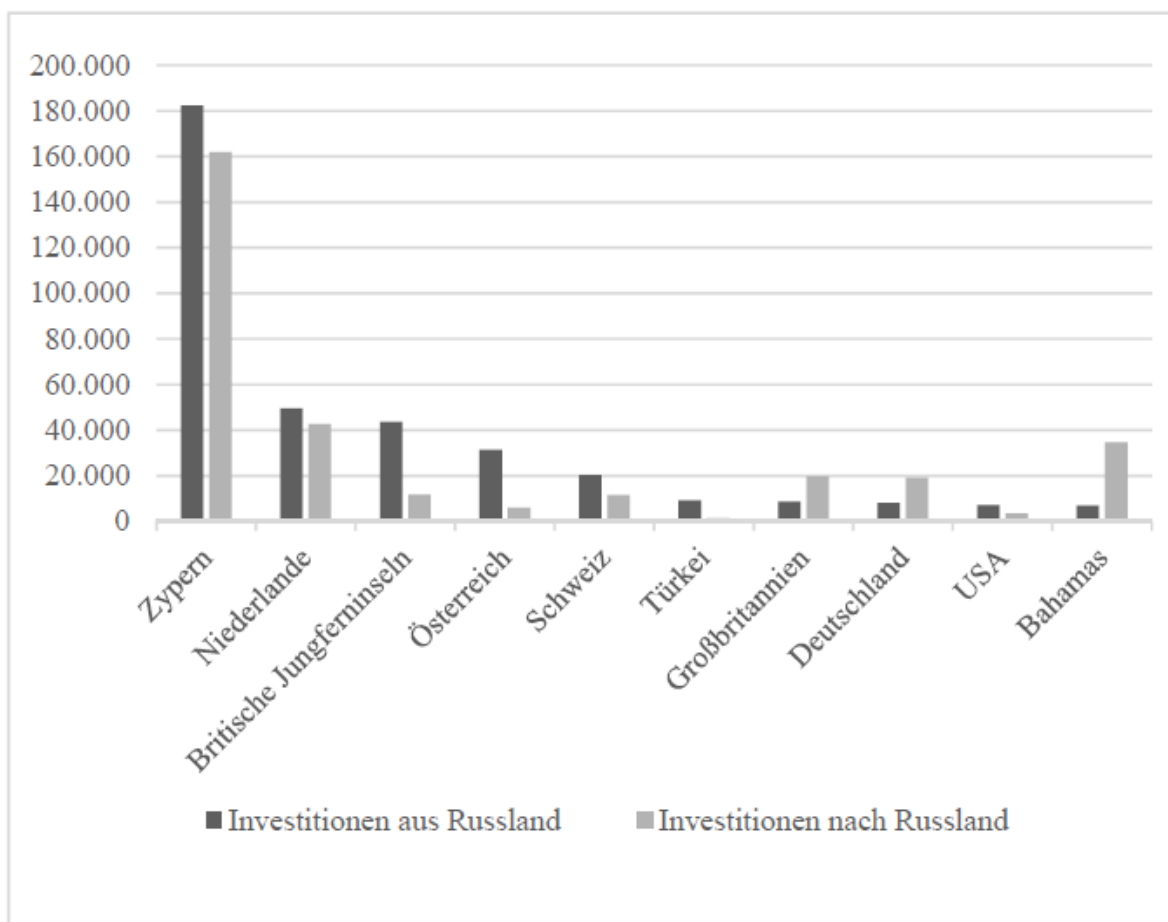


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der *Forbes*-Milliardärsliste [Seite 183]

³⁴ Janis Kluge: Beschränkter Zugang. Staatsschwäche als Investitionsrisiko, in: OSTEUROPA, 5/2016, S. 111–127.

Die meisten Unternehmer auf der *Forbes*-Liste haben ihr Eigentum inzwischen über verschiedene Branchen verteilt und sehr stark internationalisiert. Viele der Milliardäre kontrollieren ihr Eigentum in Russland über im Ausland registrierte Holdings. Zudem haben zehn der 22 reichsten Russen eine zweite Staatsbürgerschaft. Vor allem im EU-Staat Zypern sind viele Holdings im Besitz russländischer Staatsbürger registriert, die Beteiligungen an Unternehmen in Russland halten („round-tripping investment“), was sich in den Statistiken zu ausländischen Direktinvestitionen in Zypern und Russland ablesen lässt.

Abbildung 2: Die zehn wichtigsten Zielländer russländischer Direktinvestitionen sowie Direktinvestitionen in Gegenrichtung (in Mio. US-Dollar)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten der russ. Zentralbank (Stand 4/2018)

Die Treuhänder

Nicht auf der *Forbes*-Liste zu finden sind die Spitzenmanager der russländischen Staatskonzerne, doch als Wirtschaftsakteure sind sie nicht weniger bedeutend als die genannten Unternehmer. Formal sind sie lediglich Angestellte, doch ihre Verfügungsmacht geht über die eines gewöhnlichen Spitzenmanagers weit hinaus. Die vier Staatskonzerne, denen große strategische Bedeutung beigemessen wird und deren Geschäfte auch außenpolitische Implikationen haben, werden von Männern geleitet, die seit langer Zeit Weggefährten von Staatspräsident Putin sind. Viel deutlicher als bei der Besetzung anderer

Spitzenpositionen, etwa von Ministerposten, zeigt sich hier die Personalisierung des Putin-Regimes. [Seite 184]

Tabelle 1: Die vier großen Staatskonzerne Russlands

Unternehmen	<i>Rosneft'</i>	<i>Gazprom</i>	<i>Transneft'</i>	<i>Rostec</i>
strategische Bedeutung	größter Ölförderer	größter Gasförderer	größter Pipelinebetreiber	große Teile der Rüstungsindustrie
Umsatz 2017	90,1 Mrd. US-\$	111,5 Mrd. US-\$	15,4 Mrd. US-\$	27,4 Mrd. US-\$
Vorstand	Igor' Sečín	Aleksej Miller	Nikolaj Tokarev	Sergej Čemezov
Verbindung zu Putin	ab 1991 direkter Mitarbeiter von Putin in der Petersburger Stadtverwaltung	ab 1991 direkter Mitarbeiter von Putin in der Petersburger Stadtverwaltung	Mentor Putins in der KGB-Residentur in Dresden ab 1985	enger Vertrauter von Putin in Dresden ab 1985
Gehalt 2016 (laut <i>Forbes</i>)	13 Mio. US-\$	17,7 Mio. US-\$	3 Mio. US-\$	3,2 Mio. US-\$ (inkl. Ehefrau: 16,1 Mio. US-\$)
US-Sanktionen	<i>Rosneft'</i> : ja Sečín: ja	<i>Gazprom</i> : ja Miller: ja	<i>Transneft'</i> : ja Tokarev: nein	<i>Rostec</i> : ja Čemezov: ja

Quellen: Umsatz: RBK: RBK500, <www.rbc.ru/rbc500>.

Verbindung zu Putin: Kurzbiographien auf lenta.ru

Gehalt: Für Miller, Sečín und Tokarev: 25 samych dorogich rukovoditelej kompanij 2016

<www.forbes.ru/sites/default/files/users/user243746/tab_re_1.png>. – Für Čemesov:

Rejting gosslužaščich i deputatov s naibol'šimi dochodami, <www.forbes.ru/rating/346565-vlast-i-dengi-2017-rejting-dohodov-gossluzhashchih#all_rating>.

Sanktionen: Office of Foreign Assets Control: Sanctions List Search, <<https://sanctionssearch.ofac.treas.gov>>.

Die Gehälter der staatlich bestellten Konzernlenker entsprechen jenen westlicher Kollegen, obwohl der Durchschnittslohn in Russland deutlich niedriger ist (2016: monatlich 558 US-Dollar gegenüber 3668 US-Dollar Durchschnittslohn in Deutschland oder 5057 US-Dollar in den USA³⁵).

Die Recherchen des Anti-Korruptions-Aktivistin und Oppositionellen Aleksej Naval'nyj legen außerdem nahe, dass der luxuriöse Lebensstil der Konzernmanager selbst mit ihren enorm hohen Gehältern nicht zu finanzieren ist.³⁶ Wesentlich bedeutsamer als der monatliche Gehaltsscheck ist die Entscheidungsmacht der Manager über die milliardenschweren jährlichen Investitionsprogramme. Eine Analyse der staatlichen *Sberbank* stellte in einem Bericht im Mai 2018 fest, dass das Management von *Gazprom* nicht primär daran interessiert

³⁵ Rosstat: Sredneduševye denežnye dochody naselenija,

<www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#>. – OECD: Average annual wages, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE>.

³⁶ Aleksej Naval'nyj: Kak život cari goskorporacij, <www.youtube.com/watch?v=RI7i79_UyU4>.

sei, den Börsenwert des Unternehmens zu steigern, sondern vielmehr im Sinne der Subunternehmer agiere, die überbewertete Pipe- **[Seite 185]** lineprojekte realisieren. Daraufhin wurden der Verfasser des Berichts, Aleksandr Fëk, und sein Vorgesetzter entlassen.³⁷

Die Macht dieser Konzernmanager zeigt sich bei regelmäßigen Auseinandersetzungen mit dem Finanzministerium sowie Regierungschef Dmitrij Medvedev. Das Finanzministerium versucht seit dem Fall der Ölpreise 2014, die Staatskonzerne zu höheren Dividendenausschüttungen zu bewegen. Die Konzernspitzen sind dagegen daran interessiert, die Gewinne nach eigenem Gutdünken zu reinvestieren und nicht ihren Aktionären zukommen zu lassen. Immer wieder gelingt es *Gazprom*, *Rosneft'* und *Transneft'*, mit dem Kreml Sonderregelungen zu vereinbaren, sodass sie nicht die vorgeschriebenen 50 Prozent ihrer Gewinne ausschütten müssen. Bei Staatskorporationen wie *Rostec* ist eine Gewinnausschüttung an den Staat generell nicht vorgesehen. Dividenden der anderen drei Unternehmen gelangen nur über Umwege in den Haushalt: Die staatlichen Anteile an *Rosneft'* und ein Teil der *Gazprom*-Anteile sind im Eigentum der Staatsholding *Rosneftegaz*. Bei dieser Holding, die in eine geschlossene Aktiengesellschaft umgewandelt wurde, was die Transparenz verringerte, haben sich seit 2012 Gewinne angesammelt, die nicht dem Haushalt zufließen. Vielmehr werden sie – auf Absprache zwischen Putin und *Rosneft'*-Chef Igor' Sečín – für Sonderprojekte verwendet, etwa die Entwicklung von Triebwerken und Flugzeugen oder den Bau der Werft *Zvezda* nahe Vladivostok durch ein *Rosneft'*-geführtes Konsortium.³⁸

Unter den Treuhändern fällt seit einigen Jahren besonders Igor' Sečín durch sein besonders offensives Agieren auf. Er erwirkt immer neue Gerichtsurteile gegen politische und geschäftliche Gegner sowie gegen Journalisten, die seinen Eigentumsverhältnissen nachspüren. Seinem Betreiben wird auch die letzte große Enteignung zugeschrieben – die des Milliardärs Vladimir Evtušenkov im Jahr 2016. Sečín trat auch als Lockvogel und Kronzeuge auf, als im gleichen Jahr erstmals seit dem Ende der Sowjetunion mit Aleksej Uljukaev ein Minister der Zentralregierung verhaftet und zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurde.³⁹ Der ehemalige Wirtschaftsminister habe, so Sečín, eine Schmiergeldforderung an ihn gerichtet, damit er einer Eigentumsübertragung an *Rosneft'* zustimme.

Ausblick: Sanktionen und Isolation

Sanktionen der EU, der USA und einiger anderer westlicher Staaten sowie eine auf Importsubstitution ausgelegte Industriepolitik des russländischen Staats haben zur Folge, dass der Zugang zu den internationalen Kapital- und Gütermärkten für Unternehmen aus Russland immer schwerer wird. Die Entscheidung der USA vom April 2018, das Vermögen der Milliardäre Suleiman Kerimov, Vladimir Bogdanov, Oleg Deripaska und Viktor Veksel'berg in den USA einzufrieren, könnte eine neue Phase in **[Seite 186]** den Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft in Russland einläuten. Russländische Unternehmer haben immer größere Probleme, sich gegen einen Eigentumsverlust durch Registrierung von Unternehmen im

³⁷ Max Seddon: Fak off as Sberbank fires analyst for provocation too far. Financial Times, 23.5.2018, <<https://ftalphaville.ft.com/2018/05/23/1527097234000/No-Faks-checked-approach-costs-Sberbank-analyst-his-job>>. – Alex Fak, Anna Kotelnikova: Russian Oil and Gas. Tickling giants. Sberbank CIB, 05/2018, <http://finmaker.pro/wp-content/uploads/2018/05/Russian_Oil_and_Gas.pdf>.

³⁸ Janis Kluge: Russlands Staatshaushalt unter Druck. Berlin 2018 [= SWP-Studie 14/2018], S. 36.

³⁹ Götz, Uljukajews Fall [Fn. 8].

westlichen Ausland zu versichern. Die „politischen Risiken“, denen die Unternehmer entkommen wollten, haben sie auf anderem Wege eingeholt.

Den betroffenen Unternehmern bleibt nun kaum etwas anderes übrig, als ergebene Loyalität zu Putin zu demonstrieren. Sie werden es nicht mehr als ihre vorrangige Aufgabe sehen, mit internationalen Expansionsplänen das Interesse der Aktionäre an der Londoner Börse zu wecken. Vielmehr werden sie sich auf einen geschickten Umgang mit dem russländischen Staat konzentrieren. Dieser bietet im Tausch gegen Unterwerfung Unterstützung an. So wurde etwa mit der *Promsvjaz'bank* ein Kreditinstitut geschaffen, das ganz darauf ausgerichtet ist, Unternehmen zu helfen, die unter die Sanktionen fallen.⁴⁰

Die Sanktionen befördern somit das, was der russländische Staat selbst betreibt: Mit Steueramnestien, besonderen Wirtschaftszonen („inländische Offshores“) und strengeren Deklarationspflichten versucht die Regierung seit 2015, die ins Ausland verlagerten Kapitalgesellschaften nach Russland zurückzuholen. Der Ombudsmann für Unternehmerrechte Boris Titov organisierte gar in London ein Treffen für Exil-Unternehmer, wo er ihnen im Falle einer Rückkehr nach Russland Straffreiheit versprach. Zunächst hatte dieses Ansinnen keinen Erfolg, doch nun mehrten sich die Unternehmer, die nach Russland zurückkehren wollen.⁴¹

Auch für die Großunternehmer, die Russland nicht verlassen, sich dem Staat jedoch etwas weniger als andere angedient haben – etwa Michail Fridman, Michail Prochorov oder Viktor Veksel'berg – wird die Luft zunehmend dünner. Sie werden sich kaum für bessere Rahmenbedingungen des Wirtschaftens in Russland einsetzen. Es bleibt ihnen kaum eine andere Wahl, als mit demonstrativer Unterwürfigkeit zu versuchen, einem Angriff auf ihr Eigentum vorzubeugen. Gerade die mit Sanktionen belegten Unternehmen laufen so Gefahr, sich zwecks Abwehr einer formellen Verstaatlichung auf eine informelle Verstaatlichung einzulassen. Dies bedeutet aber auch, dass die Erwartung, jene Unternehmen, die international agieren und enge Kontakte mit westlichen Partnern pflegen, zu Agenten des Wandels in Russland werden könnten, nichtig ist. Eine Debatte über die hausgemachten Ursachen der westlichen Sanktionen wird von ihnen nicht ausgehen. **[Seite 187]**

⁴⁰ UC Rusal ob"jasnil svoj otkaz ot kreditov Promsvjaz'banka, 23.6.2018, <www.rbc.ru/business/29/06/2018/5b368ee79a7947ceca5c3fc8>.

⁴¹ Total of six businessmen from ombudsman's list may return to Russia by yearend, 28.8.2018, <<http://tass.com/economy/1018994>>.