

Forschungsschwerpunkt Konflikt- und Kooperationsstrukturen

FKKS

in Osteuropa

an der Universität Mannheim

Untersuchungen aus dem FKKS 15/1997

Oktober 1997

Elke Siehl

Privatisierung in Rußland

Einleitung	3
1 Privatisierung in Transformationsgesellschaften: einige theoretische Vorüberlegungen.....	4
2 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen der Voucherprivatisierung (1992-1994).....	7
2.1 Politische Instabilität und Unsicherheit	8
2.2 Legislative Aspekte der Privatisierung in Rußland: Rechtsunsicherheit	9
3 Die Akteure der Privatisierung.....	11
3.1 Die Ministerien	12
3.2 Die Direktoren.....	15
3.3 Belegschaften und Bevölkerung	18
3.4 Die Administration der Regionen	20
4 Die russische Voucherprivatisierung	23
4.1 Spontane Privatisierung	24
4.2 Die Rolle des Staates	26
4.3 Privatisierungsbargaining anno 1992	28
4.4 Voucherprivatisierung 1992 - Juni 1994.....	32
4.5 Die Bedeutung der Regionen	34
5. Postvoucherprivatisierung: Schleppende Privatisierung ab Mitte 1994.....	37
5.1 Geldprivatisierung: Auf der Suche nach strategischen Investoren	39
5.2 Aktien-Kredit-Swap: Die Rolle neuer Eliten und neuen Kapitals.....	41
5.3 Erweiterte Rechte der Regionen in der Privatisierung.....	43
5.4 Die Bedeutung ausländischer Investoren	45
5.5 Finanz-Industrie-Gruppen	46
6. Stand der Privatisierung Ende 1996/Mitte 1997	47
6.1 Depolitisierung	49
6.2 Corporate Governance-Aspekte.....	49
7 Schlußfolgerungen.....	49

Einleitung

Innerhalb von nur drei Jahren fand im Sommer diesen Jahres, nach der Teilprivatisierung der Telekom-Gesellschaft Swjasinwest, der sechste Wechsel in der Leitung des russischen Vermögenskomitees statt. Präsident Jelzin entließ mit dem Privatisierungschef Alfred Koch einen engen Vertrauten von Anatoli Tschubais. Koch war verantwortlich für den Verkauf der Anteile von Swjasinwest an die Oneximbank, deren Präsident und ehemalige Finanzminister, Wladimir Potanin, dem Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten Tschubais ebenfalls nahesteht. Die Privatisierung kommt seit Mitte 1994 nur sehr schleppend voran. Mit der Privatisierung von Großkonzernen wie Norilsk Nickel, Swjasinwest oder Surgutneftegas geriet die russische Führung immer wieder in das Kreuzfeuer der Kritik. Während zu Beginn der Privatisierung vor allem die Unternehmensdirektoren als treibende oder bremsende Kräfte der Privatisierung auftraten, sind es heute die großen Finanzmagnaten. Wie die jüngste Kampagne gegen Tschubais zeigt, sind die Auseinandersetzungen um die für diesen Herbst geplanten Verkäufe in vollem Gange. So wurde Tschubais in einem Artikel der Nesawissimaja Gaseta beschuldigt, nach der vollständigen Kontrolle über Rußland zu streben. Auf Auktionen sollen Anteile der Erdölgesellschaft Rosneft, des Flughafens Scheremetjewo und der Fluggesellschaft Aeroflot zum Verkauf angeboten werden.¹ Trotz der Skandale und Widerstände ist heute bereits der überwiegende Anteil der ehemaligen staatlichen Unternehmen zumindest formal in privaten Händen.

Nach sechs Jahren Privatisierungspolitik ist es Zeit für eine Bestandsaufnahme. Es lassen sich grob drei Phasen der Privatisierung unterteilen. In der Umbruchsphase der Jahre 1991/1992 begannen das Management der Unternehmen, regionale Eliten sowie Vertreter ministerieller Strukturen, sich zunächst relativ unkontrolliert die Verfügungsrechte über die Unternehmen und Ressourcen anzueignen. Ende 1992 wurde mit der Ausgabe der Privatisierungsschecks an die Bevölkerung die zweite Phase der Privatisierung eingeleitet. In der bis Mitte 1994 dauernden Massenprivatisierung wurden über 60% des staatlichen Vermögens an private Investoren abgegeben. Seit Juli 1994 hat die Privatisierung ihren Massencharakter verloren. Ziel der Geldprivatisierung ist es, in individuellen Verkäufen wirkliche Eigentümer zu finden. Während im Mittelpunkt der Massenprivatisierung die Depolitisierung der Ökonomie stand, ist die Suche nach effizienten Kontroll- und Lenkungsstrukturen der Unternehmen Schwerpunkt der dritten Etappe der Privatisierung.

Wie die Auseinandersetzungen um die Verteilung der Verfügungsrechte immer wieder verdeutlichen, ist die Privatisierung keine rein ökonomische Problematik, sondern steht im Mittelpunkt politischer Kalküle. Mit der Privatisierung werden Zugriffschancen auf Macht und Ressourcen neu verteilt. Die Stärke und Interessen der beteiligten Akteure sowie die Durchsetzungsfähigkeit staatlicher Organe bestimmen den Verlauf der Privatisierung. Die Privatisierung steht bis heute im Mittelpunkt politischer Konflikte. Dennoch haben die Reformer es geschafft, den überwiegenden Anteil der staatlichen Betriebe zu

¹ Vgl. *Hoffmann, Christine (1997): Der Präsident übt sich wieder einmal in der Gratwanderung, in: FAZ, 20.9.1997.*

privatisieren. Daraus ergeben sich die zentralen Fragen dieser Studie: 1) Welche Rolle kommt der Massenprivatisierung zu? 2) Zeichnen sich Gewinner und Verlierer in der Auseinandersetzung um Verfügungsrechte ab? 3) Inwieweit reflektieren die verschiedenen Phasen der Privatisierung die Interessen der jeweiligen Akteure? 4) Hat eine Depolitisation der Ökonomie stattgefunden? Können schließlich erste Aussagen über die Schaffung effizienter Kontroll- und Lenkungsstrukturen getroffen werden?

1 Privatisierung in Transformationsgesellschaften: einige theoretische Vorüberlegungen

Die politischen, rechtlichen und ökonomischen Institutionen eines Wirtschafts- und Gesellschaftssystems stellen ein filigranes Gebilde gegenseitiger Abhängigkeiten und Verstärkungen dar. Die der Transformation vorausgegangene Reformgeschichte der osteuropäischen Ökonomien hat gezeigt, daß Institutionen unterschiedlicher institutioneller Systeme nicht wahlweise ausgetauscht werden können.² Vielmehr hat die Vermischung markt- und planwirtschaftlicher Elemente die Kohärenz der ehemals sozialistischen Systeme empfindlich gestört. Die Situation, die Tamás Bauer mit „weder Plan noch Markt“ treffend beschreibt, führte im Resultat zum Zusammenbruch der sozialistischen Gesellschaftssysteme Osteuropas.³

Die Schaffung privater Eigentumsrechte an Produktionsmitteln ist ein zentrales Element des Übergangs vom Plan zum Markt in den Transformationsökonomien Osteuropas.⁴ Die Privatisierung der großen Staatsbetriebe steht gleichermaßen im Zentrum des politischen wie ökonomischen Interesses.⁵ Privatisierung bedeutet die Umverteilung von Ressourcen

² Vgl. Kornai, János (1992), *The Socialist System*, London/Budapest, S. 571.

³ Vgl. Bauer, Tamás (Winter 1987-88): *Perfecting or Reforming the Economic Mechanism?*, in *Eastern European Economics*, S. 5-34.

⁴ Vgl. Grosfeld, Irena (1991): *Privatization in Eastern Europe: An Evolutionary Perspective*, Paper prepared for Conference on the East European Transformation, Princeton, New Jersey, May 3-4, S. 5.

⁵ Einige Autoren unterscheiden zwischen der Privatisierung im engeren und weiteren Sinne. Die reine Übertragung von staatlichen Eigentumsrechten an private Personen wird als Privatisierung im engeren Sinne verstanden wird. Ein solcher enger Privatisierungsbegriff liegt beispielsweise der Analyse von Albrecht zugrunde. Vgl. Albrecht, Barthold (1996): *Transformation durch Partizipation: Die Bedeutung alternativer Privatisierungsmethoden für den Erfolg der Reformen in Osteuropa*, Frankfurt/New York, S. 116.

Die weitere Fassung des Privatisierungsbegriffes schließt die Schaffung günstiger Möglichkeiten für die Entstehung und Entwicklung privater Unternehmen ein. So versteht Balcerowicz in Anlehnung an János Kornai unter der Privatisierung der Ökonomie die Transition von einer weniger zu einer stärker privat geprägten Wirtschaft, gemessen in dem Anteil des Staatssektors. Siehe hierzu Balcerowicz, Leszek (1995): *Socialism, Capitalism, Transformation*, Budapest et. al., S. 186; Kornai, János (1991): *The Principles of Privatization in Eastern Europe*, Discussion Paper No. 1567, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge Mass., S. 2/3. Zur Unterscheidung des Privatisierungsbegriffes siehe außerdem Bohnet, Armin/Reichardt, Michael (1993): *Privatisierungsstrategien und Transaktionskosten - Ein Beitrag zu einer Theorie der Transformation von Wirtschaftsordnungen*, in: Thieme, Jörg (Hrsg.): *Privatisierungsstrategien im Systemvergleich*, Berlin, S. 127-150, hier S. 136.

Im folgenden steht die Privatisierung im engeren Sinne, mit dem Schwerpunkt auf der Umwandlung staatlicher Großbetriebe im Mittelpunkt der Analyse.

und Macht in der Gesellschaft.⁶ Die Definition von *property rights* (Verfügungsrechte) und auch die Durchsetzung konkreter Privatisierungsstrategien erfolgten auf dem politischen Markt, der noch stärker als der ökonomische Markt durch Unvollkommenheiten gekennzeichnet ist. Die Interessen der politischen und ökonomischen Akteure sind die Triebfedern dieses Wandels, die nicht zwangsweise an Effizienz- oder Wohlfahrtsge-sichtspunkten ausgerichtet sein müssen. Verhandlungsstärke und Anreize der einzelnen Akteure werden durch das institutionelle (länderspezifische) Umfeld und die sich darin bewegenden Organisationen bestimmt.⁷ Privatisierung ist damit nicht allein Resultat öko-nomischer Überlegungen, sondern das Ergebnis institutionell bedingter politischer Kom-promisse und Möglichkeiten.⁸

Auch wenn die Privatisierung staatlicher Unternehmen in den letzten zwanzig Jahren in beinahe allen Ländern der Welt an Bedeutung gewonnen hat, so kann doch davon ausge-gangen werden, daß grundlegende Unterschiede zwischen den Zielen, Anforderungen und Ergebnissen der Privatisierung in West- und Osteuropas bestehen. Anreize setzend, spielen auch für die Privatisierung, länder- und systemspezifische institutionelle Rahmen-bedingungen eine zentrale Rolle.⁹ Die Privatisierung in den Transformationsstaaten Ost-europas ist Teil eines sich gesamtgesellschaftlich vollziehenden Wandels. Privatisiert werden nicht einzelne Unternehmen, sondern eine gesamte Ökonomie. Mit der Privatisie-rung des ehemals staatlichen Eigentums wird eine der konstituierenden Institutionen der Marktwirtschaft, Privateigentum an Produktionsmitteln, eingeführt.¹⁰

Während die Privatisierung einzelner staatlicher, unter marktwirtschaftlichen Bedingun-gen operierender Unternehmen in westlichen Ökonomien unmittelbar auf die Steigerung deren Effizienz abzielt, richtet sich die Privatisierung in den post-sozialistischen Staaten darüber hinaus auch auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen einer Marktwirt-schaft.¹¹ Private Eigentumsrechte an Produktionsmitteln als eine der konstituierenden Institutionen der Marktwirtschaft müssen als dominante Eigentumsform erst noch eta-

⁶ Vgl. *Winiński, Jan (1992), S. 71*; *Economic Survey of Europe in 1991-1992, UN, New York 1992, S. 213.*

⁷ Vgl. *Sachs, Jeffrey D. (1991): Accelerating Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland, Paper prepared for the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991, Wash- ington D.C., S. 1*

⁸ Vgl. *Frydman, Roman/Rapaczynski, Andrzej (1994): Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away?, Budapest et. al., S. 141/142; Grosfeld, Irena (1991), S. 7.*

⁹ Vgl. *North, Douglas C. (1996): Privatization, Incentives and Economic Performance, in: Anderson, Terry L./Hill, Peter (Hrsg.): The Privatization Process, Boston/London, S. 25-37, hier S. 33; Winiński, Jan (1992): .The Political Economy of Privatization, in: Siebert, Horst (Hrsg.): Privatiza-tion: Symposium in Honor of Herbert Giersch, Kiel, S. 71-90, hier S. 73; Nuti, Mario D. (1992): Pri- vatization of Socialist Economies: General Issues, in: Privatization in Eastern Europe, Proceedings of the Conference „Privatization: How to Use this Instrument for Economic Reform in Eastern Europe“, Wien, S. 21-35, hier S. 22; Blommenstein, Hans/Geiger, Rainer/Hare, Paul G. (1993): Privatising Large Enterprises: Overview of Issues and Case-Studies, in: Methods of Privatising large enterprises, OECD, Paris, S. 11-38, hier S. 12.*

¹⁰ Vgl. *Economic Survey of Europe in 1991-1992, UN, New York 1992, S. 213.*

¹¹ Vgl. *Vickers, John/Yarrow, George. (1988): Privatization: An Economic Analysis, Boston Mass.;* *Vuylsteke, Charles (1988): Techniques of Privatisation, Methods and Implementation, Vol. 1, World Bank Technical Paper No. 88-90; Veljanovski, Cento (1987): Selling the State. Privatisation in Bri-tain, London; Yarrow, George (1986), S. 324-377.*

bliert werden.¹² Piotr Jasinski nennt die Privatisierung in den Transformationsstaaten auch „transformational privatisation“.¹³ Zu den mikroökonomischen Effizienzeffekten der Privatisierung einzelner Unternehmen kommen in den Transformationsgesellschaften makroökonomische Effizienzeffekte der Institutionenbildung. Frydman und Rapaczynski sprechen von aggregierten Effizienzeffekten der Privatisierung in den Transformationsgesellschaften, wobei diesen zunächst eine Verschlechterung der Wirtschaftsleistung vorausgehen kann.¹⁴

Für die ehemals sozialistischen Staaten können mit der Depolitisierung einerseits und der Schaffung adäquater Kontroll- und Lenkungsstrukturen der Unternehmen (*corporate governance*) andererseits zwei zentrale Funktionen der Privatisierung unterschieden werden.¹⁵ Ziel der Depolitisierung ökonomischer Entscheidungen ist die Trennung von Staat und Ökonomie. Staat und Politik sind aus unternehmerischen Entscheidungen zurückzudrängen. Effiziente Leitungs- und Kontrollstrukturen der Betriebe sind Voraussetzung für die Restrukturierung der Unternehmen. Langfristig kann die Revitalisierung und Reorientierung der Ökonomie nur durch die Zufuhr von Kapital und Know-how gewährleistet werden.¹⁶

Die überwiegende Anzahl der Studien, die sich mit der Privatisierung in Rußland beschäftigt, ist dem zweiten Aspekt, der Gestaltung effizienter *corporate governance*-Strukturen gewidmet. Untersucht werden vor allem die Effizienzeffekte der gewählten Privatisierungsstrategie, unabhängig von der konkreten politischen Machtkonstellation. Wenn die Wahl eines Privatisierungsprogrammes jedoch keine rein ökonomische Effizienzentscheidung ist, sondern zu einem beträchtlichem Teil von politischen Möglichkeiten und Notwendigkeiten geleitet wird, müssen auch die politischen Rahmenbedingungen in die Analyse der Privatisierung aufgenommen werden.¹⁷ Vor allem die Phase der Depolitisierung wird geprägt durch die jeweilige Verteilung der Machtpositionen in der Gesellschaft. Eine Analyse der Privatisierung muß die Stärke der einzelnen Akteure, die Schwäche des Staates, aber auch die faktische Verteilung von Verfügungsrechten einbeziehen und bei der Beurteilung der akkumulativen Effizienz berücksichtigen.

¹² Vgl. *Dini, Lamberto (1993): Privatization Process in Eastern Europe: Theoretical Foundations and Empirical Results*, in: *Baldassarri, Mario/Pagnetto, Luigi/Phelps, Edmund, S. (Hrsg.): Privatization Process in Eastern Europe*, Rome, S. 10.

¹³ Vgl. *Jasinski, Piotr (1992): The Transfer and Redefinition of Property Rights: Theoretical Analysis of Transferring Property Rights and Transformational Privatisation in the Post-STE*s, in: *Communist Economies and Economic Transformation*, Vol. 4, No. 2, S. 163-189, hier S. 174.

¹⁴ Vgl. *Frydman, Roman/Rapaczynski, Andrzej (1993): Evolution and Design in the East European Transition*, in: *Baldassarri, Mario/Pagnetto, Luigi/Phelps, Edmund, S. (Hrsg.), S. 63-103*, hier S. 65.

¹⁵ Vgl. *Frydman, Roman/Rapaczynski, Andrzej (1994)*, S. 141/142; *Boyko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995): Privatizing Russia*, Cambridge Mass./London, S. 11-13; *Boyko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1994): A Theory of Privatization*, Working Paper No. 1689, Harvard Institute of Economic Research; *Horvat, Branko (1995): Privatization vs De-etatization*, in: *EMERGO*, Vol 2, No. 4, S. 119-125, hier S. 120.

¹⁶ Vgl. *Filatovchev, Igor/Grosfeld, Irena/Karsai, Judit/Wright, Mike/Buck, Trevor (1996): Buy-outs in Hungary, Poland and Russia: governance and finance issues*, in: *Economics of Transition*, Vol. 4, No. 1, S. 67-88, hier S. 68.

¹⁷ Vgl. *Scott, Thomas/Kroll, Heidi (1993): The Political Economy of Privatisation in Russia*, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 5, No. 4, S. 445-459.

2 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen der Voucherprivatisierung (1992-1994)

Stabile politische und rechtliche Rahmenbedingungen werden immer wieder als Voraussetzung für eine erfolgreiche Transformation genannt. Diese Voraussetzung ist in Rußland noch weniger als in allen anderen ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas erfüllt. Vielmehr ist die Situation seit der Gründung des unabhängigen russischen Staats durch anhaltende Instabilität gekennzeichnet. Der Fortgang der Wirtschaftsreformen wird durch die hohe Unsicherheit, die eine Stabilisierung der Erwartungshaltungen beinahe unmöglich macht, zusätzlich erschwert.

Im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen stehen die Eigentumsverteilung, ihre Formalisierung sowie die Besetzung von Schlüsselpositionen in Politik und Ökonomie. Weder Föderationsrat, Duma noch die Regierung haben institutionelle Interessen herausgebildet. Parteien oder Verbände spielen als Vermittler von Interessen nur eine sehr geringe Rolle. Die zentralen Auseinandersetzungen um die Wirtschaftspolitik werden von Vertretern einzelner Regionen und Wirtschaftssektoren geführt. Regierungsbeschlüsse und Präsidialdekrete spiegeln die Stärke der verschiedenen Gruppen wieder und sind lediglich „Formelkompromisse auf Zeit“.¹⁸ Im Gegensatz zu westlichen Marktwirtschaften, wo Interessenvertretungen und Lobbygruppen versuchen, Regierungs- und Parlamentsmitglieder von außen zu beeinflussen, sind in Rußland die Akteure des Lobbyismus selbst Angehörige der Regierung und ihres Apparates. Nicola Mögel und Simone Schwanitz¹⁹ sprechen in einer Analyse über die Entscheidungsstrukturen im Rüstungssektor von einer besonderen Form des Lobbyismus in Rußland, dem Staatslobbyismus.

Das Privatisierungsprogramm von 1992 stellt ein klassisches Beispiel für den „deal“ zwischen den Vertretern verschiedener Interessengruppen dar. Nachdem die Privatisierung das ganze Jahr hindurch von seiten der Industrie- und Landwirtschaftslobby blockiert worden war, gelang es der Regierung über ein geschicktes Aufsplitten der Interessen, den Prozeß wieder ins Rollen zu bringen. Die Ausgabe von Vouchern (Privatisierungsschecks) an die Bevölkerung kombiniert mit den Privilegien für Belegschaften und Management der Unternehmen sicherte den Reformern die Rückendeckung von Direktoren, Belegschaften und, zumindest vorübergehend, von weiteren Teilen der Bevölkerung. Die Unterstützung der Regionen wurde durch die Zusage gewonnen, wesentliche Funktionen der Privatisierung auf die regionale Ebene zu verlagern. Auf diese Weise gelang es, die traditionell konservativen Branchenministerien zu entmachten und gegen ihren Willen eine Massenprivatisierung nicht gekanntes Ausmaßes einzuleiten. Die politische Funktion des Privatisierungsprogramms wurde niemals bestritten. Auch waren sich die Reformen um den damaligen Privatisierungsminister Anatoli Tschubais sehr wohl der Problematik der gewählten Privatisierungsmethode für die Effizienz zukünftiger Eigentümerstrukturen bewußt.²⁰ Eine andere Wahl bestand jedoch nicht.

¹⁸ Vgl. *Segbers, Klaus (1994): Systemwechsel in Rußland: Eine kritische Revision von Fragestellungen und Methoden, Forschungsbericht der Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP), SWP – IP 2857, Ebenhausen, S. 15.*

¹⁹ Vgl. *Mögel, Nicola/Schwanitz, Simone (1996): Staatslobbyismus – eine Form der Interessenvertretung in Rußland, in: Osteuropa, No. 9, S. 987-1004, hier S. 987.*

²⁰ Vgl. *Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995): Privatizing Russia, Cambridge,*

2.1 Politische Instabilität und Unsicherheit

Politische Stabilität ist die Ausgangsvoraussetzung für eine glaubwürdige und durchsetzbare Reformpolitik. Gleichzeitig liegt jedoch gerade in der Natur des Transformationsprozesses, einer Periode immenser Umverteilung von politischer und ökonomischer Macht in der Gesellschaft, ein enormes Potential politischer Instabilität begründet. Rußland hat stärker als jedes andere mittel- und osteuropäische Transformationsland mit dem Erbe des sowjetischen Systems zu kämpfen. Die Dezentralisierung der stark hierarchischen Gesellschaftsstruktur führt zwangsläufig zu Auseinandersetzungen um den Aufbau des neuen Staates. Zugriffschancen auf Macht und Ressourcen werden neu definiert und müssen legalisiert werden.

Die Ausarbeitung und Implementierung des Privatisierungsprogramms fiel in die Zeit der zunehmenden Eskalation zwischen Exekutive und Legislative. Das am 11. Juni 1992 vom Obersten Sowjet verabschiedete Privatisierungsprogramm war die letzte größere Reformmaßnahme, die vor dem Hintergrund des sich zuspitzenden Konflikts zwischen den beiden Machtorganen durchgesetzt werden konnte.²¹ Die Rahmenrichtlinien für die Ausgabe und Funktionsweise der Voucher im August 1992 legte bereits ein Erlaß des Präsidenten. Auf seinem Höhepunkt verhinderte der Machtkampf in Moskau beinahe jegliche politischen und ökonomischen Reformen. Die Mannschaft der „radikalen“ Reformer mußte einem gemäßigeren Team weichen. Wiktor Tschernomyrdin, Direktor des Gasmonopolisten Gazprom, ersetzte Jegor Gaidar als Ministerpräsident. Weitere Repräsentanten von Industrie- und Agrarsektor übernahmen nach und nach führende Positionen in der Regierung. Allein dem Privatisierungsminister Anatoli Tschubais gelang es seine Position zu halten bzw. sukzessive auszubauen.²²

Mit der Auflösung des Obersten Sowjets per Dekret Ende September 1993 und der blutigen Erstürmung des „Weißen Hauses“ im Oktober setzte Boris Jelzin dieser Situation ein jähes Ende.²³ Die Parlamentswahlen im Dezember 1993 wurden mit einem Referendum über die Annahme der in großer Eile ausgearbeiteten neuen Verfassung verbunden. 55,22% der Bevölkerung sprachen sich für die neue Verfassung aus.²⁴ Der Ausgang der

Mass./London; Persönliches Interview mit *Sergej Pavlenko* (Direktor des Ökonomischen Institutes zur Beratung der russischen Regierung) in Moskau, August 1994.

²¹ Vgl. *Åslund, Anders (1995): How Russia Became a Market Economy*, Washington D.C., S. 54.

²² Vgl. *Lane, David/Ross, Cameron (1996): From Soviet Government to Presidential Rule*, in: *Lane, David (Hrsg.): Russia in Transition: Politics, Privatisation and Inequality*, London/New York, 2. Aufl., S. 3-20, hier S. 13; *Åslund, Anders (1995)*, S. 1991; *Rahr, Alexander (1993): The Roots of the Power Struggle*, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 20, S. 9-15, hier S. 10.

²³ Vgl. *Maljutin, Michail (1995): Power Structures in Russia, Anno 1994*, in: *Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (Hrsg.): Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, Vol. III, Emerging Societal Actors – Economic, Social and Political Interests, Baden-Baden, S. 553-590, hier S. 563/564; *Lane, David/Ross, Cameron (1996)*, S. 15.

²⁴ Die Verfassung sieht eine Mischform aus präsidentiellem und parlamentarischen Regierungssystem vor und räumt dem Präsidenten eine starke Position ein. Der Präsident ernennt den Ministerpräsidenten, heute Wiktor Tschernomyrdin, der seinerseits in Absprache mit dem Präsidenten die Regierung beruft. Der Ministerpräsident muß allerdings durch das Parlament bestätigt werden. Ist die Regierung erst einmal im Amt, hat das Parlament weder die Möglichkeit, den Präsidenten noch die Regierung zu stürzen. Das Parlament kann den Präsidenten lediglich durch ein Mißtrauensvotum gegen die Regierung herausfordern. Dieser kann entweder durch die Umbildung seiner Regierung oder auch die Auflösung des Parlamentes und

Parlamentswahlen war weniger eindeutig, als sich die Reformer erhofft hatten. Die Reformparteien erhielten kein klares Mandat zur Fortführung des radikalen Reformkurses.²⁵ So kam es zunächst auch in der Wirtschaftspolitik zu keinen grundlegenden Veränderungen. Die Politik dieser Periode kann am ehesten mit „durchwursteln“ umschrieben werden. Die Zentralbank vergab weiterhin großzügig Kredite an die Direktoren der alten großen Staatsbetriebe. Der Produktionseinbruch setzte sich bei steigenden Inflationsraten fort. Wollte man ein Entgleisen in die Hyperinflation vermeiden, konnte die bis dato betriebene Politik des „Status quo“ nicht länger weitergeführt werden.²⁶

2.2 Legislative Aspekte der Privatisierung in Rußland: Rechtsunsicherheit

Neben politischen sind rechtlich-institutionelle Aspekte für die Entstehung und Entwicklung von Verfügungsrechten von zentraler Bedeutung. Die Garantie privater Eigentumsrechte ist das Fundament einer funktionierenden Marktwirtschaft und der ökonomischen Entwicklung eines Landes. Bis heute bewirkt die politische Instabilität in der Rußländischen Föderation einen hohen Grad an rechtlicher Unsicherheit. Infolge der Spannungen zwischen formlosen Beschränkungen wie Normen oder Gewohnheiten und formgebundenen Institutionen, d.h. Gesetzen oder Verordnungen, kommt es zu einem weitreichenden Versagen der formal-legalen Institutionen. Das beträchtliche Ausmaß der Schattenwirtschaft ist nur ein Indikator für die Wirksamkeit von Anreizen, sich nicht regelkonform zu verhalten. Schätzungen zufolge zahlen 70%-80% der privatisierten Unternehmen und Banken Schutzgelder an die Mafia. 1993 wurden, so heißt es, 40% des Umsatzes von Waren und Dienstleistungen vom organisierten Verbrechen kontrolliert.²⁷ Formlose Beschränkungen ersetzen in weiten Bereichen formgebundene Regeln und öffnen den Raum für ein System korporatistischer Interessenvertretungen. Ahrens geht soweit, von einer „Quasi-Anarchie“ des institutionellen Status der russischen Gesellschaft zu sprechen.²⁸

Die rechtliche und politische Unsicherheit erreichte in den Jahren 1992/93 ihren Höhe-

die Ausschreibung von Neuwahlen auf diese Situation reagieren. Der Präsident selbst kann nur abgesetzt werden, macht er sich eines strafrechtlichen Vergehens schuldig. Vgl. *Konstitucija Rossijskoj Federacii*, Moskva 1993; Siehe hierzu auch Ahrens, Joachim (1997), S. 6; McFaul, Michael (1995), S. 226/227; *Analitičeskoe upravlenie Prezidenta RF (1995)(Hrsg.):* Rossijskie regiony nakanune vyborov – 95, Moskva, S. 7.

²⁵ Zwar gelang es der Partei Gajdars, Vybor Rossii, mit 96 der 450 Sitze in der Duma, absolut die größte Anzahl an Sitzen zu erringen. Die drei größten Oppositionsparteien gewannen jedoch mit 182 Sitzen (LDPR – 70 Sitze, Kommunistische Partei – 65 und die Agrarpartei – 47 Sitze) die zweite bis vierte Position. Erst dahinter kamen weitere reformorientierte Parteien wie der Javlinskij-Boldyrev-Lukin Block (33 Sitze), die Partei der russischen Einheit (23 Sitze) und die Partei der Russischen Bewegung für Demokratische Reform (8 Sitze). Zusammengerechnet erhielten die Reformer mit 164 Sitzen weniger Stimmen als die Opposition. Vgl. Lane, David/Ross, Cameron (1996), S. 18.

²⁶ Vgl. Åslund, Anders (1995), S. 203.

²⁷ Vgl. Ahrens, Joachim (1997), S. 9; Schulus, Alexei (1993): Schattenwirtschaft in Rußland: Formen, Ausmaße und Bedrohungen, in: Osteuropa-Wirtschaft, Vol. 38, No. 3, S. 250-261, hier S. 258; Götz, Roland (1994): Die Schattenwirtschaft und die Paradoxien der russischen Wirtschaft, in: BIOst Aktuelle Analysen, No. 58, S. 4; Glinkina, Svetlana (1995): Pričiny, tendencii i social'no-ekonomičeskie posledstvija razvitija "tenevoj ekonomiki" v sovremennoj Rossii, Moskva, unveröffentlichtes Manuskript; Wishnevsky, Julia (1993): Corruption Allegations Undermine Russia's Leaders, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 37, S. 16-22.

²⁸ Ahrens, Joachim (1997): Theoretische Grundlagen für die Transformationspolitik in Rußland, in: Osteuropa-Wirtschaft, Vol. 42, No. 1, S. 1-32, hier S. 9.

punkt. Mit einigen Veränderungen galt die sowjetische Verfassung von 1977 bis Ende des Jahres 1993 weiter. Damit wurde die Chance verpaßt, den bereits zu Zeiten der Sowjetunion gewählten Obersten Sowjet aufzulösen und unter einer demokratisch legitimierten Verfassung neu wählen zu lassen. Die Reformer konzentrierten sich zunächst auf die Wirtschaftsreformen und vernachlässigten den verfassungsrechtlichen Umbau. Für den jungen und ohnehin schwachen russischen Staat hatte diese Vorgehensweise schwerwiegende Implikationen. Es kam zu Verwerfungen zwischen verschiedenen Ebenen der Regierung (zentral/regional) sowie zwischen verschiedenen Branchen innerhalb der zentralen Regierung.²⁹

- *Zentrum-Regionen-Konflikte*: Die Regierungen der 89 Föderationssubjekte nutzten den Kollaps des sowjetischen Staats, um für sich nach größeren Kompetenzen zu streben. Ohne eine Verfassung, die eine klare Trennung der Rechte und Verantwortungsbereiche zwischen zentralen und regionalen Autoritäten vornahm, eröffneten sich den Föderationssubjekten weitreichende Spielräume, in bilateralen Verhandlungen mit dem Zentrum ihren Einflußbereich auszuweiten. Eingeleitet wurde dieser Prozeß im März 1992 durch die Unabhängigkeitserklärung der nationalen Republiken Tatarstan und Tschetschenien. Die Verhandlungen um den Föderationsvertrag zogen sich bis zum Sommer des Jahres 1993 hin und vertieften die Unterschiede zwischen den Republiken und den übrigen Föderationssubjekten. Um ähnliche Privilegien wie die Republiken in Anspruch nehmen zu können, versuchte eine Reihe von Gebieten ihren Status auf den einer Republik zu erhöhen.³⁰
- *Intrazentrale Konflikte*: Schwerwiegender noch als die Auseinandersetzungen zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten erwiesen sich die Machtkämpfe im Parlament. Nachdem der Kongreß der Volksdeputierten Boris Jelzin noch im November 1991 mit Sondervollmachten ausgestattet hatte, per Erlaß zu regieren, begann sich bereits im Frühjahr 1992 infolge des Liberalisierungs- und Stabilisierungsprogramms Widerstand gegen die Reformpolitik der Regierung zu formieren. Unter der Führung seines Vorsitzenden Ruslan Chasbulatow versuchte der Oberste Sowjet seine Autorität als „höchstes Staatsorgan“ wiederzugewinnen. Das Privatisierungsgesetz von 1992 war das letzte Reformvorhaben, das vom Parlament als Gesetz verabschiedet wurde. Da alle weiteren Initiativen der Exekutive vom Obersten Sowjet abgeblockt wurden, basierten die rechtlichen Grundlagen der Reformen im folgenden auf Präsidialerlassen. Dies galt bereits für die Voucherprivatisierung im August, die durch einen Erlaß des Präsidenten eingeleitet wurde.³¹

Widersprüche in den gesetzlichen Grundlagen existierten entlang beider Konfliktlinien, zwischen regionalen und zentralen Gesetzesakten, aber auch zwischen den vom Parlament (Obersten Sowjet) verabschiedeten Gesetzen und den Erlassen des Präsidenten.

²⁹ Vgl. *McFaul, Michael (1995)*, S. 227.

³⁰ Vgl. *Slider, Darrell (1994)*: Federalism, Discord, and Accommodation, in: *Friegut, Theodore H./Hahn, Jeffrey W. (Hrsg.): Local Power and Post-Soviet Politics*, Armonk/London, S. 239-269, hier S. 243; *McFaul, Michael (1995)*, S. 227; *Teague, Elizabeth (1996)*: Russia and the Regions: The Uses of Ambiguity, in: *Gibson, John/Hanson Philip (Hrsg.): Transformation from Below*, Cheltenham/Brookfield. S. 13-36.

³¹ Vgl. *McFaul, Michael (1995)*, S. 228; *Privatisierungsgesetz (1992)*; Ukaz Prezidenta "O vvedenii v dejstvie sistemy privatizacionnyh ~ekov v RF", 14.8.1992; in: *Panorama Privatizacii*, No. 2/1993; *Åslund, Anders (1995)*, S. 99.

Damit setzte sich der in den letzten Jahren der Sowjetunion begonnene „Krieg der Gesetze“ auch in der Rußländischen Föderation fort.³² Neben der Widersprüchlichkeit vieler Gesetze wird die Rechtsunsicherheit zudem erhöht durch die Praxis, zahlreiche Verordnungen nicht zu veröffentlichen sowie die häufige Veränderung der Gesetzesinhalte. Weder existieren die für einen Rechtsstaat charakteristischen Instrumente der Durchsetzung von Rechten noch hat der Staat die Autorität, die Rechte zu garantieren. Sanktionen werden im Falle von Gesetzesübertretungen nicht oder nicht einheitlich vorgenommen.³³

Die erratische Regelung grundlegender Reformelemente via Erlaß, die Widersprüchlichkeit vieler Gesetzesakte und die mangelnde Durchsetzbarkeit von Rechten und Verträgen erhöhen die Unsicherheit der politischen Akteure.³⁴ Alte Netzwerke und kooperative Entscheidungsfindungen behalten ihre Bedeutung bzw. gewinnen zusätzlichen Einfluß. Die meist auf formlosen Institutionen aufbauenden Netzwerke können jedoch kein Ersatz für formale Institutionen (Gesetze) sein, da sie nicht für alle Gesellschaftsmitglieder gleichermaßen gelten und in der Regel einen gruppenspezifischen, willkürlichen Charakter aufweisen. Zwar erleichtern solche formlosen Beschränkungen in manchen Fällen die interpersonelle Kooperation, sie sind aber nicht in der Lage, gesellschaftsübergreifend individuelle Erwartungen zu stabilisieren oder Rechtssicherheit zu gewähren.³⁵ Politische und ökonomische Aktivitäten werden nicht von rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen beschränkt, sondern hängen von der tatsächlichen Macht der Akteure ab.³⁶

3 Die Akteure der Privatisierung

Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen für die Privatisierung wurden vor dem sich zuspitzenden Machtkampf zwischen dem noch zu Zeiten Gorbatschows gewählten Obersten Sowjet und dem Präsidenten im Frühjahr und Sommer des Jahres 1992 gelegt. Die Regierung war darauf angewiesen, Koalitionen zu bilden, sollte nicht ihr gesamtes Programm zum Scheitern verurteilt sein. Während die Reformer großzügige Vergünstigungen an das Management (und die Belegschaften) vergaben und auch Privilegien für die Regionen mit in das Programm aufnahmen, wurden sektorale Interessen weit weniger

³² Vgl. Ahrens, Joachim (1997), S. 9.

³³ Vgl. Ahrens, Joachim (1997), S. 9.

³⁴ Vgl. Voigt, Stefan/Kiwit, Daniel (1995): Black Markets, Mafiosi and the Prospects for Economic Development in Russia – Analyzing the Interplay of External and Internal Institutions, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena, No. 5, S. 9; Brie, Michael (1996): Transformationsgesellschaften zwischen Institutionenbildung und Wandel des Informellen, Arbeitspapiere AG TRAP, Berlin, No. 8, S. 16.

³⁵ Als typisches Beispiel für die Möglichkeiten und Grenzen formloser Institutionen, läßt sich eine Passage eines Interviews anführen, das die Verfasserin mit Michail Michajlovič Drozdov (Präsident der AOZT Farmneftechim in Samara) am 9.8.1996 führte. Auf die Frage, warum er die Finanz-Industrie-Gruppen (FIG) auf die Region Samara beschränken möchte, führte er das Netzwerk der Beziehungen an. Weiterhin erläuterte er, daß er die entsprechenden Personen in der Region kenne und ihnen vertrauen könne, da sie in gegenseitigen Abhängigkeiten ständen. Ginge er geschäftliche Beziehungen mit Akteuren anderer Regionen ein, hätte er keine Möglichkeit, die geschlossenen Verträge durchzusetzen. Es bestünde kein Netz formloser regionenübergreifender Beziehungen. Verträge könnten hier nicht auf Vertrauen aufgebaut werden.

³⁶ Vgl. Ahrens, Joachim (1997), S. 10.

berücksichtigt. Allein den Ministerien der als strategisch erachteten Sektoren (Rohstoffverarbeitende Sektoren, Militärisch-Industrieller-Komplex (MIK), Energie und Landwirtschaft) gelang es, bei der Ausgestaltung des Privatisierungsprogrammes berücksichtigt zu werden. Zusätzlich versicherte man sich der Unterstützung von seiten der Bevölkerung und der Belegschaften.³⁷

Ein Blick in die jüngere Geschichte läßt deutlich werden, wie und auf welche Weise es einigen Interessengruppen gelang, ihren Einfluß zu erhalten bzw. auszubauen, während andere, möglicherweise sogar ehemals starke Gruppierungen mit einem massiven Machtverlust konfrontiert waren. Erste Veränderungen in der Positionierung der verschiedenen Interessengruppen lassen sich zur Zeit der Perestrojka erkennen. Der Übergang zum Markt löste eine erneute Umgruppierung aus. In Anbetracht der Schwäche des Staats hatten die Reformer keine andere Wahl, als die verschiedenen Interessen im Privatisierungsprogramm zu berücksichtigen.³⁸

3.1 Die Ministerien

Die Branchenministerien waren die Stütze der administrativen Planungshierarchie der Sowjetunion gewesen. Die Lenkung des Staatsapparates erfolgte entlang der Hierarchie der administrativ territorialen Gliederung, die Steuerung der Ökonomie über die administrative Planungshierarchie.³⁹ Die Unternehmen unterstanden den Ministerien - die autonomen Republiken, Gebiete, Bezirke, und Kreise den fünfzehn Unionsrepubliken. Die Branchenministerien dominierten beinahe alle Entscheidungen im Bereich der Industrie, die Regionen hatten allein bei der Gestaltung des Agrar- und Konsumgüterbereichs ein Minimum an Mitbestimmungsrechten. Je relevanter die in einer Region angesiedelten Sektoren für das Zentrum waren, desto größere Möglichkeiten hatten jedoch auch die regionalen Vertreter, ihre eigenen Interessen durchzusetzen.⁴⁰ In der Geschichte der Sowjetunion hatte es mit der Sovnarchozreform von Chruschtschow nur einen Versuch gegeben, die Macht der Branchenministerien zu brechen.⁴¹ Die Branchenplanung sollte durch eine Regionalplanung ersetzt werden. Die Reform scheiterte unter anderem auch an dem Widerstand der Ministerien.⁴²

³⁷ Vgl. Åslund, Anders (1995), S. 237, Boyko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995), S. 13; Frye, Timothy (1995): Russian Privatization and the Problem of Credible Commitment, Draft paper prepared for APSA Convention, Chicago, Illinois, August 31,- September 3, S. 4.

³⁸ Vgl. Boyko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995b): Mass Privatisation in Russia, Centre for Co-Operation with the Economies in Transition, Paris, S. 7; McFaul, Michael (1995), S. 228; Rausser, Gordon C./Simon, Leo K. (1992), S. 250.

³⁹ Vgl. Kordonsky, Simon (1992): Pressure Groups in the Social Structure of Reforming Society, in: Communist Economies and Economic Transformation, Vol. 4, No. 1, S. 85-95, hier S. 86/87; ders. (1995): The Structure of Economic Space in Post-Perestrojka Society and the Transformation of the Administrative Market, in: Segbers, Klaus/De Spiegeleire, Stephan (Hrsg.): Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union, Vol. 1, Against the Background of the Former Soviet Union, Baden-Baden, S. 157-204, hier S. 158/159.

⁴⁰ Vgl. Kordonskii [sic! E.S.], Simon (1995), S. 164; Vgl. Najšul', Vitalij (1994), S. 9.

⁴¹ Vgl. Nove, Alec (1980): Das sowjetische Wirtschaftssystem, Baden-Baden, S. 81-87; Hewett, Ed. A. (1988): Der neue Markt Sowjetunion: Effizienz und Perestrojka in der sowjetischen Wirtschaft, Landsberg am Lech, S. 256-260; Gregory, Paul R./Stuart, Robert C. (1994): Soviet and Post-Soviet Economic Structure and Performance, New York, 5. Aufl., S. 128-132.

⁴² Vgl. Åslund, Anders (1995), S. 237.

„Unter Breschnev und Kosygin hatte sich ein hochentwickeltes und ausgewogenes Regierungssystem herausgebildet, das die vertikalen Institutionen der Industrie mit den horizontalen Netzwerken der örtlichen Sowjets und der Exekutivkomitees verband. Sowohl das vertikale Netzwerk der Industrie wie das horizontale der Regionen war dem sowjetischen Ministerrat unterstellt. Das System wurde weiter gefestigt und verstärkt durch ein strenges Netzwerk von republikanischen Zentral- sowie regionalen Parteikomitees.“⁴³

Zu den mächtigsten Branchen zählten die ganzen Jahre hindurch unverändert der durch neun Ministerien vertretene Militärisch-Industrielle-Komplex sowie der Brennstoff- und Energiekomplex (4 Ministerien). Der MIK genoß in der sowjetischen Volkswirtschaft und Politik höchste Priorität, der Brennstoff- und Energiekomplex war als Zulieferer für den MIK und als Devisenbringer unantastbar. Daneben hatten der Argrarkomplex und die Baustoffindustrie aufgrund ihrer Versorgungsfunktion stets eine privilegierte Position.⁴⁴ Andere Sektoren, wie die Zivilgüterproduktion (7 Ministerien), der Berggbbau- und Metallurgiekomplex (2 Ministerien) sowie die Sektoren Chemie (3 Ministerien) und Maschinenbau (1 Ministerium) standen unter den Bedingungen des Mangels in beständigem Wettbewerb um Ressourcen.⁴⁵ Für die Konsumgüterproduktion oder den Pharmaziebereich verantwortliche Ministerien konnten niemals relevanten Einfluß gewinnen. Das gleiche gilt für den Transport- und Kommunikationssektor.⁴⁶

Erst die Wirtschaftsreformen zur Zeit der Perestrojka (1985-1991) bewirkten, daß die Ministerien nach und nach an Einfluß verloren. Durch das Unternehmensgesetz 1987 und das Genossenschaftsgesetz 1988 wurden immer mehr Nutzungsrechte auf Unternehmen und Regionen übertragen.⁴⁷ Das Management der Unternehmen begann sich aus der Hierarchie zu befreien und versuchte mit allen Mitteln, den Einfluß der Ministerien weiter zurückzudrängen. Das bereits ins Wanken geratene System kollabierte vollständig, als auch die Ministerien dem Postulat der „Selbstfinanzierung“ unterworfen und die KPdSU aus allen ökonomischen Entscheidungen verbannt wurde.⁴⁸ Offiziell wurden die Branchenministerien Ende 1990 abgeschafft. Ihre Aufgaben gingen auf das Mitte des Jahres gegründete Industrieministerium (Minprom) über, das in seiner Organisationsstruktur die frühere sektorale Gliederung reproduzierte. De facto hatten sich aber bereits im Vorfeld

⁴³ *Neshadin/Bloch/Vereshchagin/Grigoriev/Ionin/Kashin/Maljutin (1995): Lobbyism in Russia: It's been a long way, Expert Institute, Moscow, S. 10.*

⁴⁴ Vgl. *Huskey, Eugene (1995): The Making of Economic Policy in Russia: Changing Relations Between Presidency and Government, Paper prepared for the V World Congress of Central and East European Studies, Warsaw, August 7-12, S. 7; Kordonsky, Simon (1992), S. 87; Neshadin/Bloch/Vereshchagin/Grigoriev/Ionin/Kashin/Maljutin (1995), S. 11.*

⁴⁵ Jerry Hough sprach 1970 von "institutional pluralism". Vgl. hierzu *Huskey, Eugene (1995), S. 7; Nove, Alec (1980), S. 73.* Die Analyse der Verhandlungsbeziehungen zwischen Sektoren und Zentrum steht auch im Mittelpunkt der Theorie des administrativen Marktes. Vgl. hierzu *Naishul, Vitali (1991): The Supreme and Last Stage of Socialism, Warsaw; Kordonsky, Simon (1992), S. 88-90.*

⁴⁶ Vgl. *Neshadin/Bloch/Vereshchagin/Grigoriev/Ionin/Kashin/Maljutin (1995), S. 11.*

⁴⁷ Vgl. *Unternehmensgesetz (1987): Zakon SSSR o gosudarstvennom predpriyatii (ob"edinenii), 30.6.1987, in: O korennoj perestrojke upravlenija ekonomiki, Sbornik dokumentov, Moskva 1987, S. 3-53; Genossenschaftsgesetz (1988): Zakon SSSR o korporacii v SSSR, 26.5.1988, in: Korporacija i arenda, Sbornik dokumentov i materialov, Moskva 1989, S. 173-231; Scott, Thomas/Kroll, Heidi (1993): The Political Economy of Privatisation in Russia, in: Communist Economies & Economic Transformation, Vol. 5, No. 4, S. 445-459, hier S. 453.*

⁴⁸ Vgl. *Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina A. (1996), S. 120; Kordonsky, Simon (1995), S. 92; Neshadin/Bloch/Vereshchagin/Grigoriev/Ionin/Kashin/Maljutin (1995), S. 14.*

eine große Zahl von Ministerien in Assoziationen oder Holdinggesellschaften umgewandelt und sich auf diese Weise der Auflösung entzogen.⁴⁹

Zu Beginn des Jahres 1992 hatten die Ministerien, nun repräsentiert durch das Industrieministerium Minprom, keinerlei Weisungsbefugnis mehr an Unternehmen. Die direkte Allokation von Ressourcen existierte nur noch in sehr eingeschränktem Maße (vor allem im Agrarbereich), das gleiche gilt für die Institution der Staatsaufträge.⁵⁰ Somit gingen die Vertreter der ehemaligen Branchenministerien mit stark reduziertem Einflußpotential in die Diskussion um die Privatisierung.

Ministerien, die sich bereits in Assoziationen oder Holdings umgewandelt hatten, waren daran interessiert, über die Privatisierung ihren Status zu legalisieren.⁵¹ Für die übrigen Ministerien, die zwar innerhalb der Bürokratie noch stark vertreten waren, aber ansonsten bereits keinerlei Möglichkeiten mehr hatten den Unternehmen Anweisungen zu geben, bedeutete die Privatisierung den völligen Verlust ihrer ehemaligen Machtposition. Die Mehrheit dieser Gruppe von Ministerien war eindeutig gegen die Privatisierung eingestellt, hatte das Hauptaugenmerk der Aktivität jedoch zunächst auf die Abschaffung des Industrieministeriums gerichtet.⁵² Im September 1992 wurde auf ihren Druck Minprom durch das Staatliche Komitee für Industriepolitik ersetzt. Zusätzlich wurden vier sektoral spezialisierte Komitees für Rüstungsindustrie (Goskomoboronprom), Metallurgie (Kommet), Maschinenbau (Kommaš) und Chemie/Petrochemie (Komchimnefteprom) gegründet.⁵³

Die Interessenvertretung der ehemaligen Branchenministerien in der Regierung übernahmen vor allem der Industrieminister Aleksander Titkin sowie der etwas später hinzukommende Stellvertreter des Regierungschefs, Wladimir Schumeiko.⁵⁴ Beide sprachen sich zwar nicht offen gegen Privatisierung aus, favorisierten in ihren Vorschlägen aber eindeutig als Scheinprivatisierung zu erkennende Varianten. Im Mittelpunkt stand die Schaffung von Holding-Gesellschaften und sogenannten Finanz-Industrie-Gruppen, de-

⁴⁹ Vgl. Fortescue, Stephen (1995), S. 10; Scott, Thomas/Kroll, Heidi (1993), S. 454.

⁵⁰ Vgl. Clarke, Simon/Kabalina, Veronika (1996): Privatisation and the Struggle for Control of the Enterprise, in: Lane, David (Hrsg.): Russia in Transition: Politics, privatization and inequality, London/New York, 1. Ausg. 1995, S. 142-158, hier S. 143; Åslund, Anders (1995), S. 238; Fortescue, Stephen (1995): The Industry Policy Institutions of the Russian Government, Paper prepared for the V World Congress of Central and East European Studies, Warsaw, 6-11 August, S. 9.

⁵¹ Vgl. Stykow, Petra (1995): Repräsentation von Wirtschaftsinteressen im russischen Transformationsprozeß: Eine Fallstudie, in: Wollmann, Hellmut/Wiesenthal, Helmut/Bönker, Frank (Hrsg.): Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Opladen, S. 437-458, hier S. 441; Neshadin/Blochkin/Vereshchagin/Grigoriev/Ionin/Kashin/Maljutin (1995), S. 16; Johnson, Simon/Kroll, Heidi (1991): Managerial Strategies for Spontaneous Privatization, in: Soviet Economy, Vol. 7, No. 4, S. 281-316, hier S. 289; Fortescue, Stephen (1993): Organization in Russian Industry: Beyond Decentralization, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 50, S. 35-38.

⁵² Vgl. Åslund, Anders (1995), S. 237; Frye, Timothy (1995), S. 6; Cholodkovskij, Kirill G. (1995): Rossijskaja Privatizacija: Stolknovenie interesov, in: Mirovaja Ekonomika i Meždunarodnye Otnošenija (ME i MO), No. 1, S. 72-86, hier S. 72/73.

⁵³ Vgl. Fortescue, Stephen (1995), S. 10.

⁵⁴ Vgl. Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994), S. 68.

ren Leitung von den ehemaligen Branchenministerien übernommen werden sollte. Voucher wären nur an die Beschäftigten der Staatsbetriebe eines industriellen Sektors verteilt worden. Der Staat hätte vermittelt über die Ministerien weiterhin bedeutenden Einfluß. Durch die Verflechtungen zwischen den Unternehmen (Kreuzesigentum) wäre jedoch der tatsächliche Anteil des Staats kaum überschaubar gewesen.⁵⁵

3.2 Die Direktoren

Der technologische Wandel und die Erschöpfung der Arbeitskraft hatten bereits zur Zeit Breschnews zur Ablösung der stalinistischen bisektoralen Ökonomie (MIK vs. Rest) durch eine komplexe, hoch diversifizierte Wirtschaftsstruktur geführt. Da das alte Informationssystem immer weniger den gestiegenen Anforderungen entsprach, verstärkte sich das Mißverhältnis zwischen formaler Macht und faktischen Informationssammlungs- und Verarbeitungskapazitäten. Als Resultat praktischer Erfordernisse sowie regulärer administrativer Reorganisationen kam es schrittweise zu einer radikalen Veränderung des vertikal-hierarchischen Planungssystems. Das zentral-hierarchische Kommandosystem der Stalinzeit, gekennzeichnet durch klar getrennte Zuständigkeitsbereiche und *top-down Planung*, wurde durch eine Form der Verhandlungswirtschaft (den administrativen Markt) ersetzt, in der das Management zunehmend an Einfluß gewann.⁵⁶

Die Souveränität der Unternehmensdirektoren erhöhte sich zusätzlich durch die Reformen der Perestrojka. Die Autonomie der Unternehmen wurde vergrößert, die Institutionen der administrativen Planung abgebaut. Das Management der großen Staatsunternehmen baute beständig seine Position aus und konnte schließlich weder durch Preise noch durch Planungsorgane in seiner Macht eingeschränkt werden. Die fehlende Etablierung alternativer marktlicher Kontrollmechanismen führte 1991 zu der Krisensituation, die am besten mit „weder Markt noch Plan“ beschrieben werden kann.⁵⁷

Nach dem Vorbild der ungarischen Reformen von 1968, sollte die zentrale Planung durch eine Planung mittels ökonomischer Hebel ersetzt werden.⁵⁸ Im Mittelpunkt der Reformen von 1987-89 standen die fünf „S“ – *Samostojatel'nost'* (Selbstständigkeit), *Samoupravlenie* (Selbstverwaltung), *Samofinancirovanie* (Selbstfinanzierung), *Samooku-*

⁵⁵ Vgl. *Cholodkovskij, Kirill G. (1995)*, S. 74; *Bornstein, Morris (1994)*: Russia's Mass Privatisation Programme, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 6, No. 4, S. 419-457, hier S. 424; *Åslund, Anders (1995)*, S. 238; *Boyko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, S. 80; *Fortescue, Stephen (1995)*, S. 11; *Fortescue, Stephen (1995)*, S. 21; *Frye, Timothy (1995)*, S. 7; *Blanchard, Olivier/Boycko, Maxim/Dabrowski, Marek/Dornbusch, Rudiger/Layard, Richard/Shleifer, Andrei (1993)*: Post-Communist Reform: Pain and Progress, Cambridge, Mass./London, S. 42-44.

⁵⁶ Vgl. *Najšul', Vitalij A. (1991)*, S. 17; *Kordonskii, Simon (1995)*, S. 163-184.

⁵⁷ Vgl. *Lieberman, Ira W./Rahuja, Suhail (1995)*: An Overview of Privatization in Russia, in: *Lieberman, Ira W./Nellis, John (Hrsg.)*: Russia: Creating Private Enterprises and Efficient Markets, The World Bank, Washington D.C., S. 7-33, hier S. 8; ; *Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*: Kremlin Capitalism: Privatizing the Russian Economy, Ithaca/London, S. 18.

⁵⁸ Vgl. *Korovkin, Vladimir (1991)*: Marktwirtschaft in der Sowjetunion: Stand nach sechs Perestrojka Jahren, Arbeitspapier No. 141, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, S. 4; *Gorbačev, Michail (1987)*: O zadačach partii po korennoj perestrojke upravljenija ekonomiki, Doklad na plenum CK KPSS, 25.6.1987, in: *Pravda* vom 26.6.1987, S. 1-3; *Höhmman, Hans Hermann (1987)*: Soviet Reform Policy under Gorbachev: Concepts Problems, Perspectives, Bericht des BIOst, No. 22, S. 19.

pajenost' (Selbsterhaltung) und Sorevnovatel'nost' (Wettbewerb) –, die auf eine Erweiterung der Rechte und Pflichten von Unternehmen zielten.⁵⁹ Zentrale Planungsorgane sollten die untergeordneten Wirtschaftseinheiten nicht mehr durch direkte Eingriffe bevormunden können.⁶⁰ Ziel war es, die Macht der Branchenministerien zu brechen, indem wesentliche Entscheidungsbefugnisse an die Unternehmensebene delegiert wurden. Dies geschah mit dem Unternehmensgesetz von 1987.⁶¹

Die verbindlichen Kennziffern wurden abgeschafft. Von der Zentrale als prioritär erachtete Aufgaben sollten zukünftig durch (verbindliche) Staatsaufträge gesichert werden.⁶² Zu Beginn änderte sich wenig an der Situation der Unternehmen. Staatsaufträge deckten häufig noch mehr als 90% der Produktionskapazitäten ab. Die Anzahl der Staatsaufträge wurde jedoch sukzessive zurückgenommen. Mit der Reduzierung bzw. Abschaffung der Branchenministerien wurden Produktionsentscheidungen beinahe ausschließlich auf der Unternehmensebene getroffen.⁶³ Das Management konnte zur Schaffung von Anreizen die Lohnhöhe⁶⁴ selbst bestimmen sowie eigene außenwirtschaftliche Kontakte knüpfen.⁶⁵

⁵⁹ Eine Reihe von Maßnahmen (das Motto der “vollen wirtschaftlichen Rechnungsführung”) war bereits unter Andropow im Rahmen des “Experiments großen Maßstabs” in einigen ausgewählten Wirtschaftsbranchen eingeführt worden. Mit dem Unternehmensgesetz wurde jedoch die gesamte Ökonomie auf die neuen ökonomischen Methoden umgestellt. Vgl. hierzu *Hewett, Ed. A. (1988)*, S. 300-310; *Conert, Hansgeorg (1990)*: Die Ökonomie des unmöglichen Sozialismus: Krise und Reform der sowjetischen Wirtschaft unter Gorbatschow, Münster, S. 123-126.

⁶⁰ Vgl. *Osnovnye polopenija (1987)*: Osnovnye poloopenija korennoj perestrojki upravlenija ekonomiki, in: *Pravda*, 27.6.1987; , S. 2/3; *Sieburger, Marlis (1990)*: Umbau und Krise: Absicht und Wirklichkeit der Wirtschaftsreformen in der Sowjetunion, Bericht der SWP, Juli 1990.

⁶¹ Das Gesetz wurde am 30. Juni 1987 beschlossen und trat zum 1. Januar 1988 in Kraft. Vgl. *Zakon SSSR o gosudarstvennom predprijatii (ob“edinenii)*, 30.6.1987, in: *O korennoj perestrojke upravlenija ekonomiki. Sbornik dokumentov*, Moskva, S. 3-53; *Lieberman, Ira W./Rahuja, Suhail (1995)*, S. 8.

⁶² Nach der Erfüllung der Staatsaufträge waren die Unternehmen frei zu entscheiden, was sie produzieren und an wen sie verkaufen wollen. Vgl. hierzu auch *Johnson, Simon/Kroll, Heide (1991)*, S. 286; *Malfliet, Katlin (1993)*: The Withering Away of the State in Economic Life: A Legal Analysis (1993), in: *Review of Central and East European Law*, No. 2, S. 121-159, hier S. 135.

⁶³ Vgl. *Scott, Thomas/Kroll, Heidi (1993)*, S. 453; *Lieberman, Ira W./Rahuja, Suhail (1995)*, S. 8.

⁶⁴ Art. 3 des Gesetzes regelt die Verwendung des Betriebserlöses. Es werden zwei Verfahren vorgeschlagen, die sich vor allem in der Bildung der Lohnfonds voneinander unterscheiden. Während das eine Modell eher einer Gewinnverteilung gleicht, kann die andere Variante eher als Einkommensverteilung aufgefaßt werden. Neben Lohnfonds wurden weitere Fonds für Entwicklung, Produktion, Wissenschaft und Technik, Entwicklung des Schulwesens, Finanzreserven und Devisenfonds gebildet. Vgl. *Zakon SSSR o gosudarstvennom predprijatii (ob“edinenii)*, 30.6.1987, in: *O korennoj perestrojke upravlenija ekonomiki. Sbornik dokumentov*, Moskva, S. 3-53; Vgl. hierzu auch *Götz-Coenenberg, Roland (1987)*: Konzeptions- und Realisierungsprobleme bei der “Umgestaltung” des sowjetischen Wirtschaftssystems, Bericht des BIOst, No. 29, S. 42-44; *Weißburger, Ulrich (1987)*: Sowjetische Wirtschaftsreformen von Andropow bis Gorbatschow, in: *Osteuropa-Wirtschaft*, Vol. 32, No. 4, S. 304.

⁶⁵ Diese Möglichkeit bestand bis dahin nur für einige ausgewählte Unternehmen. Art 19 des Unternehmensgesetzes lockerte zunächst das Außenhandelsmonopol. Unternehmen mußten ihre Devisen selbst erwirtschaften und auch selbst finanzieren. Das Recht, sich direkt im Außenhandel zu engagieren, mußte von den zuständigen staatlichen Stellen erteilt werden. Eine Gesetzesänderung vom 11.8.1989 machte diese Genehmigung überflüssig. Vgl. *Zakon SSSR o gosudarstvennom predprijatii (ob“edinenii)*, 30.6.1987, in: *O korennoj perestrojke upravlenija ekonomiki. Sbornik dokumentov*, Moskva, S. 3-53.

Eine Reihe von Preisen konnte von den Unternehmen selbst festgelegt werden, andere wurden weiterhin zentral vorgegeben.⁶⁶ Auch wenn laut Gesetz die Belegschaft zum Besitzer des Unternehmens erklärt wurde, lag die faktische Verfügungsgewalt des Unternehmens in der Hand des Direktors.⁶⁷

„In der Vergangenheit konnte ein Ministerium Herrn Smirnow (Unternehmensdirektor) sowohl einstellen als auch entlassen. Indem Gorbatschow den Ministerien die Kontrolle über die Unternehmen entzog, konnte Herr Smirnow, der nun nur noch der weit entfernten und in Auflösung befindlichen Bürokratie in Moskau verantwortlich war, tun und lassen, was ihm beliebte. Herr Smirnow war sehr wahrscheinlich versucht, das Unternehmen als sein persönliches Eigentum zu betrachten. Dieser Prozeß wurde auch spontane Privatisierung genannt.“⁶⁸

Zu Beginn der Transformation 1992 sahen sich die Reformer mit der Tatsache konfrontiert, daß nicht der Staat, sondern das Management *de facto* Eigentümer der großen Staatsunternehmen war.⁶⁹ Bis auf die Ausübung des Rechts auf Verkauf lagen alle Verfügungsrechte bei den Unternehmensdirektoren. *De jure* verfügte der Staat über die Möglichkeit, Unternehmen zu verkaufen. Die Realisierung dieses Rechtes machte jedoch keinerlei Sinn unter den Bedingungen des sowjetischen Systems und wurde dementsprechend so gut wie nicht praktiziert.⁷⁰ Hätte der Staat das Verkaufsrecht im Rahmen der Transformation angewandt, ohne die Interessen des Managements zu berücksichtigen, hätte dies die unmittelbare Opposition von seiten der Direktoren zur Folge gehabt. Anreize, das bestehende Informationsmonopol opportunistisch für die eigenen Zwecke (asset stripping) zu nützen, hätten sich weiter verstärkt. Eine staatliche Kontrolle des Privatisierungsprozesses wäre unmöglich gewesen.⁷¹

Im Gegensatz zu den Branchenministerien waren die Unternehmensdirektoren nicht grundsätzlich gegen die Privatisierung eingestellt. Die Aktivitäten des Managements richteten sich auf die Aushandlung möglichst günstiger Erwerbskonditionen sowie die Abwendung drohender Fremdübernahmen.⁷² Ein Teil des Managements hatte damit begonnen, die seit 1988/89 durch das Genossenschafts- und Pachtgesetz eröffneten Möglichkeiten auszunützen, und bereits profitable Unternehmensteile aus dem Gesamtbetrieb

⁶⁶ Eine Preisreform, viel diskutiert, hat jedoch nie stattgefunden. Zur Etablierung des Mischpreissystems siehe Art. 17 des Unternehmensgesetzes. Vgl. *Zakon SSSR o gosudarstvennom predprijatii (ob“edinenii)*, 30.6.1987, in: *O korenoj perestrojke upravlenija ekonomiki. Sbornik dokumentov*, Moskva, S. 3-53.

⁶⁷ Vgl. *Lieberman, Ira W./Rahuja, Suhail (1995)*, S. 8; *Åslund, Anders (1995)*, S. 234; *S. Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, 63; *Heinrich, Ralph (1993)*: *The Merits of Insider Privatization: What Russia can Learn from Eastern Central Europe*, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 201, Kiel, S. 7/8.

⁶⁸ *Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 33.

⁶⁹ Vgl. *Heinrich, Ralph (1993)*, S. 7; *McFaul, Michael (1995)*, S. 222; *Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 33.

⁷⁰ Vgl. *McFaul, Michael (1995)*, S. 222.

⁷¹ Oliver Williamson definiert Opportunismus als “Verfolgung von Eigeninteressen unter Zuhilfenahme von List. Das schließt krassere Formen ein, wie Lügen, Stehlen und Betrügen, beschränkt sich aber keineswegs auf diese.” Vgl. *Williamson, Oliver 1990/1985*: *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*, Tübingen, S. 49. Vgl. außerdem *Åslund, Anders (1995)*, S. 240; *Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, S. 13.

⁷² Vgl. *Sutela, Pekka (1994)*, S. 422; *Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994)*, S. 68; *Lepechin, Vladimir (1997)*: *Predprinimatel'stvo v Rossii*, Moskva, erscheint Ende des Jahres.

ausgliedert (spontane Privatisierung).⁷³ Durch die Privatisierung konnten diese Aktivitäten auf eine legale Basis gestellt werden. Im Parlament vertrat der Rußländische Verband der Industriellen und Unternehmer (Rossijskij sojuz promyšlennikov i predprinimatelej – RSPP) die Interessen des Managements.⁷⁴ Historisch bedingt, waren weder die Direktoren noch die Regionen gut auf die Branchenministerien zu sprechen. Wenige waren bereit, ihre neu gewonnene Freiheit wieder aufs Spiel zu setzen.⁷⁵ Zwei Gründe konnten jedoch das Management dazu bewegen, gemeinsam mit den Branchenministerien zu agieren:⁷⁶

- 1) Unternehmen sind chronische Verlustbetriebe, die bereits in der Vergangenheit nur durch ständige Subventionen überleben konnten. Dies trifft in der ersten Linie auf große Teile des Rüstungssektors zu.
- 2) Unternehmen sind a) sehr teuer und b) für „Außenseiter“ interessant, so daß das Management sich keine Chance ausrechnet, die eigenen Unternehmen im Laufe der Privatisierung zu erwerben. Die großen Ölkonzerne sind ein Beispiel hierfür.

In allen anderen Fällen hat sich das Direktorat eher auf eine Koalition mit den regionalen Autoritäten eingelassen, als mit den ehemaligen Branchenministerien zusammenzuarbeiten.⁷⁷

3.3 Belegschaften und Bevölkerung

Bis zum Beginn der Perestrojka spielten die Belegschaften keine Rolle bei der Lenkung und Kontrolle der Unternehmen. Entscheidungsbefugnisse auf dieser Ebene existierten so gut wie nicht. Daran änderte sich in den Jahren 1985-1991 *de facto* wenig, auch wenn das Unternehmensgesetz *de jure* eine Reihe von Rechten an die Belegschaften delegierte und die Belegschaft offiziell zum Betriebsbesitzer erklärte.⁷⁸ Die Leitung des Betriebes sollte auf der Grundlage des demokratischen Zentralismus, der Verbindung der zentralen Leitung und der sozialistischen Selbstverwaltung der Belegschaft, erfolgen. Das Gesetz hielt jedoch an dem Prinzip der Ein-Mann-Führung fest. Betriebsführer und Leiter von Unterabteilungen wurden nicht mehr von der Partei ernannt, sondern von der Belegschaft auf fünf bzw. zwei bis drei Jahre gewählt. Die Beschäftigten erhielten über die Vollversammlung der Belegschaft Mitwirkungsrechte bei der Erörterung und Bestätigung der

⁷³ Vgl. Johnson, Simon/Kroll, Heidi (1991), S. 285; Stykow, Petra (1996), S. 439; McFaul, Michael (1995), S. 223; Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 33/34.

⁷⁴ Vgl. Neshadin/Bloch/Vereshchagin/Grigoriev/Ionin/Kashin/Maljutin (1995), S. 15; Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994), S. 82/83.

⁷⁵ Vgl. Cholodkovskij, Kirill G. (1995), S. 78.

⁷⁶ Vgl. Neshadin/Bloch/Vereshchagin/Grigoriev/Ionin/Kashin/Maljutin (1995), S. 15; Åslund, Anders (1995), S. 238; Stykow, Petra (1995), S. 439.

⁷⁷ Vgl. Johnson, Simon/Kroll, Heidi (1991), S. 286; Åslund, Anders (1995), S. 238; Cholodkovskij, Kirill G. (1995), S. 77/78.

⁷⁸ Art. 2.3 des Unternehmensgesetzes. Zakon SSSR o gosudarstvennom predprijatii (ob“edinenii), 30.6.1987, in: O korennoj perestrojke upravlenija ekonomiki, Sbornik dokumentov, Moskva, S. 3-53; Vgl. auch Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 36.

wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungspläne, bei der Bewilligung des Kollektivvertrags mit der Betriebsleitung sowie bei der Wahl des Betriebsleiters und des Belegschaftsrats. Der Belegschaftsrat bekam weitreichende Rechte in der innerbetrieblichen Wirtschafts-, Struktur- und Sozialpolitik.⁷⁹

Trotz der Erweiterung der Rechte der Belegschaften bildete sich auch in den Jahren der Perestrojka keine organisierte Arbeiterbewegung heraus. Eine kollektive Vertretung der Interessen der Belegschaften kam nicht zustande. Bis zu einem gewissen Grad war dies auf die paternalistische Bevormundung der Arbeiter durch den Staat und die Betriebsdirektoren zurückzuführen.⁸⁰ Die Gewerkschaften hatten sich nicht von der kommunistischen Doktrin gelöst und konnten damit den Arbeitnehmern keine alternative Orientierungsmöglichkeit anbieten. Die Belegschaft nützte ihre neu gewonnene Freiheit vor allem zur Steigerung der Lohnforderungen. Allein im Bergbau entwickelte sich eine gewisse Kultur der Interessenvertretung der Belegschaften. Organisierte Streiks zur Durchsetzung der eigenen ökonomischen wie politischen Forderungen gibt es bis heute nur bei den Bergleuten.⁸¹

Auch wenn es (oder gerade weil es) keine Tradition der kollektiven Interessenvertretung der russischen Arbeitnehmer gab, hatten deren Forderungen ein verhältnismäßig starkes Gewicht in der Privatisierungsdebatte 1992.⁸² Für die privilegierte Berücksichtigung der Belegschaften beim Erwerb von Eigentumstiteln sprachen sich die Vertreter beinahe aller Parteien aus. Die Vorstellungen variierten lediglich hinsichtlich des Ausmaßes der Bevorzugung. Auf der einen Seite standen liberale Ökonomen wie Larisa Pijaschewa oder Vasili Seljunin, die mit der kostenlosen Übergabe der Unternehmen an die Belegschaften und das Management eine reine *insider*-Privatisierung favorisierten. Als Hauptargument wurde die Schnelligkeit dieser Variante angeführt. Larissa Pijaschewa war es auch, die 1990 die Ausgabe von Vouchern in die russische Privatisierungsdebatte einbrachte. Ihrer Vorstellung zufolge hätten Voucher jedoch nur an Unternehmensinsider ausgeteilt werden sollen.⁸³

Unterstützung erhielt die Idee der Insiderprivatisierung im Parlament auch von der RSPP. Während die Gruppe um Larissa Pijaschewa sich jedoch für eine freie Übertragbarkeit der Unternehmensanteile aussprach, strebten die Industriedirektoren zur Sicherung ihrer Position eine weitest mögliche Beschränkung der Übertragbarkeit der Anteile an.⁸⁴ Für die Direktoren der großen Staatsbetriebe war es strategisch sinnvoll, sich für

⁷⁹ Art. 6 des Unternehmensgesetzes. *Zakon SSSR o gosudarstvennom predprijatii (ob"edinenii)*, 30.6.1987, in: *O korenoj perestrojke upravlenija ekonomiki. Sbornik dokumentov*, Moskva, S. 3-53.

⁸⁰ Vgl. *Clarke, Simon/Kabalina, Veronika (1995)*, S. 147-148; *Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, S. 147-148; *Cholodkovskij, Kirill G. (1995)*, S. 80; *Clarke, Simon/Fairbrother, Peter/Borisov, Vadim/Bizyukov, Petr (1994)*: *The Privatization of Industrial Enterprises in Russia: Four Case-studies*, in: *Europe-Asia Studies*, Vol. 46, No. 2, S. 179-214, hier S. 180.

⁸¹ Vgl. *Tatur, Melanie (1997)*: *Arbeiterbewegung und Staat in Rußland*, in: dies. (Hrsg.): *Die großen Streiks: Arbeiterbewegung und Staat in Rußland (1989-91)*, Bremen.

⁸² Vgl. *Frye, Timothy (1995)*, S. 7; *Sutela, Pekka (1994)*, S. 420; *Najšul', Vitalij (1990)*: *Problems of Creating a Market in the USSR*, in: *Communist Economies*, Vol. 2, No. 3, S. 275-290, hier S. 270.

⁸³ Vgl. *Sutela, Pekka (1994)*, S. 420; *Rutgajzer, V. (1993)*: *Privatizacija v Rossii: Dviženie "na ošup"*, in: *Voprosy Ekonomiki*, No. 10; *Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994)*, S. 43; *Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 36.

⁸⁴ Vgl. *Chalodkovskij, Kirill G. (1995)*, S. 79/80; *Frye, Timothy (1995)*, S. 8; *Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 36; *Sutela, Pekka (1994)*, S. 420; *Radygin, Aleksandr (1994)*: *Re-*

eine großzügige Berücksichtigung der Belegschaften bei der Privatisierung einzusetzen. Einerseits mußten sie von diesen in ihren Positionen per Wahl bestätigt werden. Andererseits hatten sie kaum eine Einmischung von seiten der Mitarbeiter in die Unternehmenspolitik zu erwarten. Die Privatisierung via Belegschaft bot dem Management eine günstige Möglichkeit, auch weiterhin als *de facto*-Besitzer des Unternehmens zu fungieren, ohne selbst finanzielle Mittel aufwenden zu müssen.⁸⁵ Management und Belegschaft bildeten einen korporatistischen Block zur Interessenvertretung, wobei die Ziele und Anforderungen von den Unternehmensdirektoren formuliert wurden.⁸⁶

Die Privatisierungsmannschaft der Regierung sprach sich für eine Minderheitsbeteiligung der Belegschaften aus. Der Erlass Jelzins vom 29. Dezember 1991 sah vor, 25% des Unternehmenskapitals als nicht stimmberechtigte Aktien an die Mitarbeiter zu verteilen.⁸⁷ Eine reine Insiderprivatisierung sollte aufgrund der negativen Auswirkungen des *employee buy out* (EBO) für die Lenkungs- und Kontrollstrukturen der Unternehmen vermieden werden.⁸⁸ Die Ausgabe von Vouchern an die gesamte Bevölkerung wurde zwar mit Gerechtigkeitsaspekten begründet, war aber wohl überwiegend ein taktisches Manöver, um die sinkende Popularität der Reformregierung aufzupolieren. Eine Verteilung der Voucher an Unternehmensinsider hätte den Ausschluß aller nicht in zu privatisierenden Staatsbetrieben beschäftigten Personen bedeutet. Außerdem wären Mitarbeiter eines profitableren Betriebes immer besser gestellt, als die eines maroden Unternehmens. Die Einbeziehung der Bevölkerung sicherte der Regierung zudem einen strategischen Vorteil in der Parlamentsdebatte. Die konservativen (kommunistischen) Kräfte konnten kaum Argumente gegen die Beteiligung der Bevölkerung anführen, ohne an Glaubwürdigkeit zu verlieren.⁸⁹

3.4 Die Administration der Regionen

Die Verhandlungsposition der regionalen Eliten hatte sich seit 1989/90 ständig verbessert. Während die Branchenministerien durch die Reformen Gorbatschows zunehmend an Macht einbüßten, gewannen die Regionen an Einfluß.⁹⁰ Neben Fragen der politischen Souveränität, der Liberalisierung und Stabilisierung stand die Umverteilung von *property*

forma sobstvennosti v Rossii: na puti iz prošlogo v buduščee, Moskva, S. 42.

⁸⁵ Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 36.

⁸⁶ Vgl. Chalodkovskij, Kirill G. (1995), S. 79; Kljamkin, I.M./Lapkin, V.V./Pantin, V. I. (1994): **P o l i t i ~ e s k i j** kurs El'cina: predvaritel'nye itogi, in: Polis, No. 3, S. 148-178, hier S. 150.

⁸⁷ Vgl. *Osnovnye polopenija programmy privatizacii (1991): Osnovnye polopenija programmy privatizacii gosudarstvennyh i municipal'nych predprijatij v RF na 1992 god*, Ukaz Prezidenta RF ot 29.12.1991, in: Privatizacija: Polnyj paket dokumentov v 2-x ~astjach, Moskva, **ast'** 1, S. 35-54, hier S. 42/43; Frye, Timothy (1995), S. 8/9.

⁸⁸ Bei der Privatisierung via EBO bestehen die für Kollektiveigentum geltenden Anreizprobleme. Aufgrund der erhöhten Neigung Anteile des Unternehmensgewinns zugunsten persönlicher einkommen auszuschütten, sind weniger Mittel für Investitionen verfügbar. Der Substanzverzehr des Kapitalstocks ist die Folge. Die vor allem an Beschäftigung und Lohnzahlungen interessierten Arbeitnehmer werden versuchen die Restrukturierung der Unternehmen so lange wie möglich heauszuschieben.

⁸⁹ Vgl. Kljamkin, I.M./Lapkin, V.V./Pantin, V. I. (1994), S. 162; Frye, Timothy (1995), S. 11.

⁹⁰ Vgl. Åslund, Anders (1995), S. 36; Blanchard, Olivier/Boycko, Maxim/Dabrovski, Marek/Dornbusch, Rudiger/Layard, Richard/Shleifer, Andrei (1993), S. 48.

rights im Mittelpunkt des Tauziehens zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten. Die Auseinandersetzungen drehten sich um alle wesentlichen Aspekte der Privatisierung: die Methoden, die Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse sowie die Aufteilung föderalen, regionalen und kommunalen Eigentums.⁹¹ Je stärker die politische Verhandlungsmacht eines Föderationssubjektes, um so besser gestaltete sich die Möglichkeit, die Privatisierung in der eigenen Region mitzubestimmen. Bei weitem die größten Spielräume besaßen die nationalen Republiken. Die Republiken Tatarstan, Baschkortostan und Sacha erklärten die auf ihrem Territorium befindlichen Unternehmen und Ressourcen zum Eigentum ihrer Republik und formulierten eine weitgehend von Moskau unabhängige Privatisierungspolitik.⁹²

„Die Republiken konnten ihre eigenen Privatisierungsprogramme für 1992 und 1993 aufstellen und waren damit in der Lage, die Ziele in einer für sie angemessenen Weise formulieren. Sie hatten es außerdem einfacher, die Grundlagen der Privatisierung in ihrem eigenen Interesse zu verändern. Da die politische Führung der Republiken über große diskretionäre Handlungsspielräume verfügte, versuchten einige Gebiete – insbesondere Wologda, Nowosibirsk und Swerdlowsk – ihren Status auf den einer Republik zu erhöhen.“⁹³

Wollten die Reformer um Tschubais ihr Privatisierungsprogramm durchsetzen, mußten sie die Interessen der Regionen zur Kenntnis nehmen. Eine Reihe von Regionen hatte bereits nach der Verabschiedung des Privatisierungsprogramms im Juni 1991⁹⁴ aktiv mit der Privatisierung begonnen. Die regionalen Maßnahmen widersprachen in wesentlichen Elementen dem zentralen Programm.⁹⁵ Die Schwäche des Zentrums ausnützend, gelang es den regionalen Eliten, die Privatisierung zu ihrem eigenen Vorteil zu gestalten, ohne auf großen Widerstand zu treffen. Die Spannbreite der regionalen Verstöße gegen das zentrale Programm reichte von der Beschränkung der Käufer auf die Einwohner der eigenen Region (Tatarstan, Krasnodar) über die kostenlose Insiderprivatisierung (Stadt Moskau) bis hin zur Blockierung jeglicher Privatisierungsvorhaben (Uljanowsk). Die Republik Sacha wandelte die zu privatisierenden Unternehmen in geschlossene Aktiengesellschaften um. Das Gesetz sah dies nur in Ausnahmefällen vor, in der Regel waren die Betriebe in offene AGs zu transferieren. Nishni Nowgorod favorisierte eine reine Verkaufsvariante und auch die Administration der Hauptstadt selbst kümmerte sich wenig um die Vorgaben der Föderationsregierung.⁹⁶

Die Stadt Moskau richtete unter dem damaligen Bürgermeister Gawril Popow die Privatisierung des kommunalen Vermögens an den Vorschlägen der Ökonomin Larissa Pijaschewas aus. Im November 1991 begann die kleine Privatisierung via *employee buy*

⁹¹ Vgl. *Slider, Darrell (1994)*: Privatization in Russia's Regions, in: Post-Soviet Affairs, Vol. 4, No. 10, S. 367-396, hier S. 370.

⁹² Vgl. *Cholodkovskij, Kirill (1995)*, S. 76; *Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, S. 63; *Lieberman, Ira W./Rahuja, Suhail (1995)*, S. 9; *Slider, Darrell (1994)*, S. 279; *Šumejko, V.F. (1995)*: Rossijskie reformy i federalizm, Moskva, S. 78.

⁹³ *Slider, Darrell (1994)*, S. 279.

⁹⁴ *Privatisierungsgesetz (1991)*: O privatizacii gosudarstvennyh i municipal'nych pred-prijatij v RSFSR, Zakon RSFSR ot 3.6.1991, in: Privatizacija: Polnyj paket dokumentov v 2-x ~astjach, Moskva, ^ast' 1, S. 11-26.

⁹⁵ Vgl. *Šumejko, V.F. (1995)*, S. 100.

⁹⁶ Vgl. *Cholodkovskij, Kirill G. (1995)*, S. 75/76; *Åslund, Anders (1995)*, S. 237; *Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, S. 63; *Lieberman, Ira/Rahuja, Suhail (1995)*, S. 9; *Slider, Darrell (1994)*, S. 386.

out, nach und nach sollten aber auch die mittleren und großen Unternehmen miteinbezogen werden. Die Unternehmen wurden kostenlos an die Belegschaften abgegeben.⁹⁷ Das zentrale Privatisierungsprogramm vom Juni 1991 dagegen sah vor, kleine Unternehmen via Auktionen oder Tender (Ausschreibung) zu verkaufen. Die Mitarbeiter sollten lediglich Vergünstigungen bei dem Erwerb der Unternehmen erhalten.⁹⁸ Vor vollendete Tatsachen gestellt, legitimierte der Präsident mit seinem Erlaß vom 29.12.1991, der die allgemeinen Grundlagen der Privatisierung in der Rußländischen Föderation dargelegte, den Moskauer Sonderweg. Der Erlaß gestattete der Stadt Moskau, ein eigenes Privatisierungsprogramm zu entwerfen und umzusetzen.⁹⁹ Erst nachdem die Stadt mit ihrer Variante der Privatisierung auf eine Reihe von Problemen gestoßen war, sich keine Verbesserungen in den Anreizstrukturen der privatisierten Unternehmen abzeichneten, gleichzeitig aber ein enormer Anstieg in der Korruption bemerkbar wurde, ließ der neue Moskauer Bürgermeister Juri Luschkow im August 1992 die Insiderprivatisierung stoppen. Das zentrale Privatisierungsprogramm der Rußländischen Föderation wurde nicht auf Druck der Zentrale anerkannt. Ausschlaggebend war vielmehr der Mißerfolg des eigenen Modells.¹⁰⁰

Die regionalen Strategien in der Verfolgung ihrer Interessen waren so vielfältig wie die Profile der einzelnen Regionen. Eine kollektive Vertretung regionaler Interessen gab es nicht. Je nach den örtlichen Anforderungen gingen die Regionen Koalitionen mit Direktoren großer Staatsbetriebe oder auch mit den ehemaligen Branchenministerien ein. Die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Industrie spielte auch für das strategische Kalkül der regionalen administrativen Elite eine zentrale Rolle.¹⁰¹ Die folgende Abbildung faßt abschließend die Interessen der verschiedenen Akteure in schematischer Übersicht noch einmal zusammen.

Abb. 1: Akteure und Interessen im Vorfeld der russischen Privatisierung anno 1992

Interessen Akteure	Präferierte Methode Wie wird privatisiert?	Präferierte Entscheidungsebene Wer entscheidet, was privatisiert wird?
Regionen	Verkauf	Region

⁹⁷ 70% der kleinen Unternehmen hatten einen Pachtvertrag, der den Mitarbeitern ein Vorkaufsrecht einräumte. Um die Privatisierung zu beschleunigen, konnten auch die übrigen kleinen Betriebe von diesem Vorkaufsrecht Gebrauch machen, wenn sie einen entsprechenden Antrag bis zum 6.1.1992 stellten. Vgl. hierzu O privatizacii municipal'nych i gorod-skich predprijatii torgovli, bytovogo obsluzhivanija i obščestvennogo pitaniija v g. Moskve, in: Vse o privatizacii v torgovle, Moskva, S. 155-157. Siehe auch Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994), S. 46-54; Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 36; Rutgajzer, V. (1993).

⁹⁸ Discount der Verkaufssumme (30% vom Nominalwert) sowie günstigere Kredite. *Privatisierungsgesetzes (1991)*, Art. 23; *Osnovnye polopenija programmy privatizacii (1991)*, Art. VI.

⁹⁹ Vgl. Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994), S. 47; Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995), S. 63; Cholodkovskij, Kirill G. (1995), S. 76.

¹⁰⁰ Vgl. Rutgajzer, V. (1993); Åslund, Anders (1995), S. 237; Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994), S. 53.

¹⁰¹ Vgl. Lepechin, Vladimir (1997), Blanchard, Olivier/Boycko, Maxim/Dabrowski, Marek/Dornbusch, Rudiger/Layard, Richard/Shleifer, Andrei (1993), S. 49.

Ministerien	Holding, Finanz-Industrie- Gruppe	Branchenministerien
Direktoren	Employee buy out, Management buy out	Direktoren, Belegschaft
Belegschaft	Employee buy out	Belegschaft
Bevölkerung	Voucher	-

4 Die russische Voucherprivatisierung

Der offiziellen Privatisierung ging in Rußland, wie auch in den meisten übrigen Transformationsökonomien Mittel- und Osteuropas, eine Phase der willkürlichen Aneignung staatlichen Eigentums, der spontanen Privatisierung voraus. Die konzeptionslose Delegation von Entscheidungen auf untere Ebenen zur Zeit der Perestrojka, die Schwäche des Staates, ökonomische Reformmaßnahmen zu implementieren und zu kontrollieren sowie die Desintegrationsbewegungen innerhalb der Sowjetunion hatten einen beinahe vollständigen Steuerungsverlust von Ökonomie und Politik zur Folge. Das Unternehmensmanagement, sektorale und auch regionale Eliten konnten sich das ehemals staatliche Eigentum aneignen, ohne Konsequenzen befürchten zu müssen.

Mit den Problemen der spontanen Privatisierung in Form der unkontrollierten Aneignung staatlichen Eigentums hatten alle Staaten Mittel- und Osteuropas gleichermaßen zu kämpfen.¹⁰² Im Gegensatz zu den Transformationsstaaten Mitteleuropas (Polen, Ungarn, Tschechoslowakei) verfügte die erste russische Reformregierung unter Jegor Gaidar jedoch nicht über die Stärke und Autorität, Reformmaßnahmen gegen zentrale Interessen über einen längeren Zeitraum durchzusetzen. Die Liberalisierungs- und Stabilisierungsmaßnahmen hatten die Reformer bereits kurze Zeit nach Beginn der Reformpolitik so geschwächt, daß es zu massivem Widerstand im Parlament, zur Änderung des Reformkurses und zur Umbildung der Regierungsmannschaft kam. Die Schwäche des Staates bzw. der Regierung mußte bei dem Entwurf und der Implementierung des Privatisierungsprogrammes berücksichtigt werden.

Der Staat, längst nicht mehr der alleinige Eigentümer der Unternehmen, mußte weitreichende Zugeständnisse an die tatsächlichen Inhaber von *property rights* machen, sollte es überhaupt zu einer Veränderung des Status quo kommen. Die angestrebte Depolitisierung der Ökonomie erforderte zunächst, die politischen Akteure aus ökonomischen Entscheidungen herauszudrängen. Die größte Gefahr für die Privatisierung und die Fortführung der Reformen stellte nach Ansicht der Reformer die Gruppe der ehemaligen Branchenministerien dar. Um diese weitgehend zu entmachten, mußten Kompromisse mit den übrigen *de facto*-Anteilseignern (Management, Belegschaften und regionale Eliten) eingegangen sowie die Unterstützung der Bevölkerung durch die Ausgabe von Vouchern gesucht werden.¹⁰³

¹⁰² Vgl. Frydman, Roman/Rapaczynski, Andrzej/Earle, John (1993b): The Privatization Process in Central Europe, Budapest/London/New York.

¹⁰³ Vgl. Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995), S. 63.

4.1 Spontane Privatisierung

Die Grundlagen der spontanen Privatisierung wurden durch das Unternehmensgesetz von 1987, das Genossenschafts- und Pachtgesetz von 1988 und 1989 sowie die Bestimmungen zur Gründung von Joint Ventures gelegt. Die Initiatoren dieser ersten Etappe der spontanen Privatisierung waren in erster Linie die Direktoren der großen staatlichen Unternehmen.¹⁰⁴ Das Management der großen Staatsbetriebe begann sich die Verfügungsrechte an den Unternehmen anzueignen, politische in ökonomische Macht zu konvertieren und sich staatlicher Kontrolle zu entziehen. Die neuen Unternehmensformen ermöglichten den Direktoren, auf eine quasi-legale Weise in den Besitz des staatlichen Eigentums zu kommen.¹⁰⁵

Während das Unternehmensgesetz die Autonomie der Unternehmen vergrößerte, gestattete das Genossenschaftsgesetz erstmals in der sowjetischen Geschichte die Gründung privater Unternehmen.¹⁰⁶ Das starke Wachstum dieser neuen Unternehmensform beruhte weniger auf der Neugründung von Kooperativen als auf der Reorganisation staatlicher Betriebe und der Ausgliederung einzelner Unternehmensteile. Indem staatliche Unternehmen bzw. einzelne Abteilungen von Betrieben in Genossenschaften umgewandelt wurden, gelang es dem Management, staatliche Lohn- und Preiskontrollen zu umgehen. Gleichzeitig konnten aufgrund der Angliederung an das staatliche Unternehmen die Absatzgarantien durch die Staatsaufträge sowie das zentrale Zuteilungssystem von Ressourcen genutzt werden.¹⁰⁷ Das Genossenschaftsgesetz erlaubte daneben auch die Gründung genossenschaftlicher Banken zur Sicherung der finanziellen Bedürfnisse der Kooperativen. Die Gründungswelle kommerzieller Banken Ende der achtziger Jahre hatte hier ihren Ursprung. Die starke Verflechtung von Unternehmen und Banken bewirkte eine kaum überschaubare Form des Kreuzigentums.¹⁰⁸

Seit der Verabschiedung des Pachtgesetzes in 1989 konnten die Mitarbeiter bzw. das

¹⁰⁴ Vgl. *Johnson, Simon/Kroll, Heidi (1991)*, S. 285; *Radygin, A. D. (1994)*, S. 46; *Rumer, Boris (1991)*: *New Capitalists in the USSR*, in: *Challenge*, Vol. 34, No. 3, S. 19-22; *Gimpelson, Vladimir (1993)*, S. 46.

¹⁰⁵ Vgl. *Johnson, Simon/Kroll, Heidi (1991)*, S. 286; *Heinrich, Ralph (1993)*, S. 13.

¹⁰⁶ Das Genossenschaftsgesetz stellte rechtlich die Genossenschaften mit den staatlichen Unternehmen gleich und legitimierte *de facto* privates Eigentum. Damit wurde erstmals das Dogma der Vorherrschaft des Staatseigentums gebrochen (Präambel). Prinzipiell sollten Genossenschaften alle Tätigkeiten ausüben dürfen, auch wenn eine besondere Aktivität in den Bereichen Landwirtschaft, Gastronomie, Dienstleistung, Konsumgüterproduktion und Handel gewünscht wurde (Art. 3). Mitglied einer Kooperative konnten alle Bürger ab 16 werden. Erlaubt war es auch, aus dem Staats- in den Genossenschaftssektor zu wechseln (Art. 4). In der Gestaltung der Preise und Löhne waren die Kooperativen frei (Art. 19). Sie waren wirtschaftlich selbständig, gründeten ihre ökonomischen Aktivitäten auf Verträge, in die sich der Staat nicht einmischen durfte und bestimmten Art und Umfang der Produktion selbst (Art. 5, 6, 10, 17). Vgl. *Genossenschaftsgesetz (1988)*: *Zakon SSSR o korporacii v SSSR*, in: *Korporacija i arenda, Sbornik dokumentov i materialov*, Moskva, 1989, S. 173-231; *Radygin, A.D. (1994)*, S. 46.

¹⁰⁷ Vgl. *Johnson, Simon/Kroll, Heidi (1991)*, S. 287; *Radygin, A. D. (1994)*, S. 50/51; *Gimpelson, Vladimir (1993)*, S. 47.

¹⁰⁸ Vgl. *Gorbatova, Larisa (1995)*: *Formation of Connections between Finance and Industry in Russia: Basic Stages and Forms*, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 7, No. 1, S. 21-34, hier S. 21; *Johnson, Simon/Kroll, Heidi (1991)*, S. 287; *Prokop, Jane (1995)*: *Industrial Conglomerates, Risk Spreading and the Transition in Russia*, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 7, No. 1, S. 35-50, hier S. 36.

Management eines Betriebes das ganze Unternehmen oder aber auch einzelne Unterabteilungen pachten.¹⁰⁹ Der Pachtvertrag bot den Genossenschaften eine Möglichkeit, eng mit den staatlichen Unternehmen zusammenzuarbeiten und deren Infrastruktur zu nutzen, gleichzeitig jedoch der staatlichen Kontrolle zu entgehen. Verbunden mit einer speziellen Kaufoption gestattete der Pachtvertrag den Pächtern außerdem, das gepachtete Unternehmen bzw. einzelne Betriebsstätten zu sehr günstigen Konditionen zu erwerben. Die Pacht stellte damit häufig nur eine Interimslösung dar. Staatliche Verfügungsrechte wurden zunächst in kollektive umgewandelt, mit dem Ziel, letztendlich private Eigentumsrechte an den Unternehmen zu erwerben.¹¹⁰

Die zweite Etappe der Privatisierung wurde mit der Ergänzung zum Unternehmensgesetz im August 1989 eingeleitet und beinhaltete im Kern eine Transformation der Branchenministerien in quasi-korporative Eigentumsformen.¹¹¹ Die Verlagerung von Entscheidungen in die Unternehmen ließ die Nomenklatura der Branchenministerien nach Wegen suchen, ihren eigenen Status zu erhalten bzw. diesen mit der Bildung von Vereinigungen (ob'edinenii), Konzernen (koncerny) und Assoziationen (associacii) in neue Formen zu konvertieren. Unter der Leitung der ehemaligen Branchenministerien schlossen sich Unternehmen verschiedener Sektoren in Vereinigungen, Unternehmen der gleichen Branche in Konzernen zusammen.¹¹² Forciert wurde diese Entwicklung durch die drohende Auflösung bzw. das Zusammenlegen von Branchenministerien sowie die zunehmende ökonomische Krise.¹¹³ Die gesetzliche Grundlage für die Gründung von Konzernen, Assoziationen und Vereinigungen bildete das Unternehmensgesetz von 1990.¹¹⁴ Parallel zu dieser Entwicklung verstärkten eine Reihe von Unternehmen ihre Bemühungen, der ministeriellen Kontrolle zu entkommen. Die Verordnung zur Gründung von Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung von 1990 schaffte die Voraussetzungen. Der Automobilhersteller KamAZ gehörte zu den ersten Unternehmen, das die

¹⁰⁹ Das Pachtgesetz gestattete die Verpachtung des gesamten Betriebes an die Mitarbeiter, wenn sich zumindest eine Zweidrittelmehrheit für diese Variante aussprach. Mit dem Pachtvertrag erhält das Arbeitskollektiv gegen ein Pachtentgelt das Nutzungsrecht an den Betriebsmitteln. Die produzierten Waren sind Eigentum des Pachtnehmers. Vgl. *Pachtgesetz (1989): Osnovy zakondatel'stva SSSR i sojuznych respublik ob arende i arendnych otnošenijach v SSSR*, 23.11.1989, in: *Izvestija* vom 1.12.1989.

¹¹⁰ Vgl. *Vasil'eva, Nadežda (1991): Probleme der Entstaatlichung von Unternehmen in der UdSSR*, Bericht des BIOst, No. 41, S. 19-28; *Gimpelson, Vladimir (1993)*, S. 47; *Johnson, Simon/Kroll, Heidi (1991)*, S. 287.

¹¹¹ Vgl. *Ergänzungen zum Unternehmensgesetz (1989): Zakon SSSR o vnesenii izmernenij i dopolnenij v Zakon SSSR "O gosudarstvennom predprijatii (ob'edinenii)*, 3.8.1989, in: *Ekonomika i P'ozn'*, No. 44.

¹¹² Der Zusammenschluß von Energomaš (Energiewirtschaft), Technochim (Chemie) in St. Petersburg sowie Kvantemp (Werkzeugbau) in Moskau sind die bekanntesten Beispiele für zwischensektorale staatliche Vereinigungen. Als Beispiele für Konzerne können Norilsk Nickel (Nickel) oder Gazprom (Gas) angeführt werden. Das Ministerium für Düngemittelproduktion wandelte sich vollständig in einen Konzern um. Vgl. *Johnson, Simon/Kroll, Heidi (1991)*, S. 289; *Radygin, A.D. (1994)*, S. 47.

¹¹³ Vgl. *Scott, Thomas/Kroll, Heidi (1993)*, S. 454; *Johnson, Simon/Kroll, Heidi (1991)*, S. 289; *Kordonskii, Simon (1995)*, S. 188.

¹¹⁴ Vgl. *Unternehmensgesetz (1990): Zakon SSSR o predprijatijach v SSSR*, in: *Novye zakony SSSR*, No. 2, Moskau 1990, S. 132-154; Siehe hierzu auch *Gorbatova, Larisa (1995)*, S. 21; *Radygin, A.D. (1994)*, S. 51; *Prokop, Jane (1995)*, S. 37.

Umwandlung in eine Aktiengesellschaft vollzog.¹¹⁵

In der dritten Etappe der Privatisierung schalteten sich auch die regionalen Akteure in den Poker um die Verfügungsrechte ein. Die Eliten der regionalen Administration begannen bereits im Frühjahr 1991 mit der Privatisierung der auf ihrem Territorium befindlichen Unternehmen. Zunächst wurden vor allem kleine Betriebe über Auktionen oder Tender verkauft. Zunehmend wurden jedoch auch die Verfügungsrechte über die großen Staatsbetriebe eingefordert. Einige Regionen begannen auch mit der Privatisierung der großen und mittleren Unternehmen. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage existierte weder auf der regionalen noch auf der föderalen Ebene. Mit der Verabschiedung des Privatisierungsgesetzes vom Juli 1991 gab es zwar grobe Rahmenrichtlinien, jedoch noch keine Vorgaben für die operative Umsetzung. Die operative Regelung der Privatisierung nahm der Privatisierungserlaß vom Dezember 1991 vor. Bis dahin bewegten sich die bereits Mitte des Jahres gegründeten regionalen Privatisierungsagenturen in einem weitgehend rechtsfreien Raum.¹¹⁶ Bis zum Dezember 1991 existierte keinerlei offizielle Trennung zwischen munizipalem, regionalem und föderalem Eigentum, was die Konflikte zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten verschärfte. Der Erlaß vom 29.12.1991 klassifizierte Unternehmen je nach der Eigentumsform (föderal, munizipal, regional), ließ aber noch viele Fragen offen.¹¹⁷

4.2 Die Rolle des Staates

Obwohl Ende 1991 die gesetzlichen Grundlagen¹¹⁸ für die Privatisierung gegeben waren und Jelzin darüber hinaus zweifach versucht hatte, per Erlaß eine Beschleunigung¹¹⁹ herbeizuführen, wurde in den folgenden Monaten nur eine unbedeutende Anzahl von Unter-

¹¹⁵ Vgl. *Verordnung über die Aktiengesellschaft und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (1990)*: *Polozhenie ob akcionernych obščestvach i obščestvach s ograničenoj sobstvennost'ju*, in: *Ekonomika i Prizn'*, No. 27, S. 12-14, Juli 1990.

¹¹⁶ Vgl. *Radygin, A.D. (1994)*, S. 50; *Blanchard, Olivier/Boycko, Maxim/Dabrowski, Marek/Dornbusch, Rudiger/Layard, Richard/Shleifer, Andrei (1993)*, S. 49; *Slider, Darrell (1994)*, S. 370.

¹¹⁷ *Postanovlenie Verchovnogo Soveta RF "O razgraničenii gosudarstvennoj sobstvennosti v RF na federal'nuju sobstvennost', gosudarstvennuju sobstvennost' respublik v sostave RF, kraev, oblastej, avtonomnoj oblasti, avtonomnych okrugov, gorodov Moskvy i Sankt-Peterburga i municipal'nuju sobstvennost'"*, 27.12.1991, in: *Privatizacija: polnyj paket dokumentov, Moskva 1992, čast' 1*, S. 4-10.

¹¹⁸ Mit dem Privatisierungsgesetz vom Juli 1991 und der Verordnung El'cins im Dezember waren die Grundrichtlinien der Privatisierung in Rußland bereits fixiert worden. In der Folge des Privatisierungsgesetzes wurden die beiden zentralen Privatisierungsbehörden und ihre regionalen bzw. munizipalen Pedants gegründet. Die Dezemberverordnung legte die Methoden der Privatisierung fest. Die Ausgabe von namentlichen Vouchern war bereits im Sommer per Gesetz vorgesehen worden. Vgl. *Zakon RSFSR "Ob imennych privatizacionnych sčetach i vkladach v RSFSR, 3.6.1991*, in: *Privatizacija: polnyj paket dokumentov, Moskva 1992, čast' 1*, S. 32-35; *Privatisierungsgesetz (1991)*; *Privatisierungserlaß (1991)*.

¹¹⁹ *Erlaß zur Beschleunigung der Privatisierung (1991)*: *Ukaz Prezidenta RSFSR "Ob uskorenii privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij*, 29.12.1991, in: *Privatizacija: polnyj paket dokumentov, Moskva, čast' 1*, S. 10-11; *Erlaß zur Beschleunigung der Privatisierung (1992)*: *Ukaz Prezidenta RF "ob uskorenii privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij"*, 29.1.1991, in: *Privatizacija: polnyj paket dokumentov, Moskva 1992, čast' 2*, S. 3-36.

nehmen unter Anwendung der Gesetzesakte zur Privatisierung in private Hände überführt. Vielmehr verstärkten die Akteure ihre Bemühungen, sich im Prozeß der spontanen Privatisierung Eigentumsrechte anzueignen.¹²⁰ Die Blockade der Privatisierung bis Mitte 1992 ist ein klassisches Beispiel für die gleichzeitige Existenz multipler Eigentümer mit sich überschneidenden und gegensätzlichen Kontrollrechten.

Zur Beibehaltung des Status quo kommt es immer dann, wenn alle Anteilseigner über ein Vetorecht (*liberum veto*) verfügen, mit dem jede Veränderung blockiert werden kann. In einer solchen Situation ist die Privatisierung, d.h. eine Veränderung des Ausgangszustands, nur möglich, wenn den einzelnen Akteuren Anreize geboten werden, sich von ihrer Position wegzubewegen.¹²¹ Keiner der *de facto* existierenden Anteilseigner in der Rußländischen Föderation versprach sich von der Anwendung der Privatisierungsgesetzgebung einen Vorteil.¹²² Durch die Ausübung ihres Vetorechtes, d.h. die Blockade der Privatisierung, verhinderten die Akteure nicht nur die Veränderung der formalen Eigentumsstruktur, sondern auch die Restrukturierung der Unternehmen. In der Konsequenz kam es weder zur Depolitisierung noch zur Schaffung effizienter neuer *corporate governance*-Strukturen.

Vor diesem Hintergrund eröffneten sich den Reformern prinzipiell zwei Möglichkeiten, die Privatisierung einzuleiten. Sie konnten erstens versuchen, die Verfügungsrechte an den Unternehmen zurückzugewinnen, um sie dann in der anschließenden Privatisierung erneut zu verteilen.¹²³ Die Schwäche des Staates machte die Umsetzung dieser „autoritären“ Variante jedoch unmöglich. Zum einen war die Regierung in sich selbst nicht geschlossen. Zum anderen sahen sich die Reformer mit einer starken Opposition im Parlament und dem Machtkampf zwischen Präsident und Legislative konfrontiert. Eine autoritäre Umverteilung von *property rights* wäre jedoch nur von einem unabhängigen und starken Staat durchführbar.¹²⁴

„Staatsgewalt hat zwei zentrale Komponenten: Autonomie und Leistungsfähigkeit. Die Möglichkeit des Staates, Präferenzen zu formulieren und anschließend zu implementieren, hängt nicht nur von der Kohärenz der Maßnahmen und der Leistungsfähigkeit der Bürokratie ab, sondern auch von der relativen Intensität, Organisiertheit und Übereinstimmung der zentralen sozialen Akteure, die von der Implementation der staatlichen Maßnahmen betroffen werden. Während starke Staaten Maßnahmen durchführen können, die gegen die Interessen zentraler Interessengruppen gerichtet sind, können schwache Staaten eine solche Politik nicht verfolgen.“¹²⁵

Informationsasymmetrien lassen selbst bei günstigeren politischen Rahmenbedingungen

¹²⁰ Vgl. Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 128.

¹²¹ Blanchard, Olivier/Boycko, Maxim/Dabrowski, Marek/Dornbusch, Rudiger/Layard, Richard/Shleifer, Andrei (1993), S. 51.

¹²² Sowohl das Management der Unternehmen als auch die lokale administrative Elite verfügten *de facto* über enorme Kontrollrechte. Hätten sie sich dem Prozeß der Privatisierung unterzogen, wären sie nur Gefahr gelaufen, diese Rechte an dritte zu verlieren. Auch die Ministerien mußten befürchten, durch die Privatisierung an Einfluß zu verlieren. Der Staat selbst hatte nur noch einen nicht genauer definierten Anteil an den *property rights* der Unternehmen. Vgl. hierzu auch McFaul, Michael (1995), S. 226; Åslund, Anders (1995), S. 229; Heinrich, Ralph (1993), S. 10; Scott, Thomas/Kroll, Heidi (1993), S. 453.

¹²³ Vgl. Blanchard, Olivier/Boycko, Maxim/Dabrowski, Marek/Dornbusch, Rudiger/Layard, Richard/Shleifer, Andrei (1993), S. 50.

¹²⁴ Vgl. McFaul, Michael (1995), S. 226/227; Thomas/Kroll, Heidi (1993), S. 456.

¹²⁵ McFaul, Michael (1995), S. 215.

eine solche Vorgehensweise als wenig sinnvoll erscheinen. Das Management der Unternehmen und die regionalen Autoritäten verfügen über Wissen und Informationen, die sie im gegebenen Fall opportunistisch für ihre eigenen Ziele ausnützen könnten. Eine weitere Forcierung der spontanen Privatisierung und damit auch eine zusätzliche Aushöhlung staatlicher Autorität wären die Folge.

Die Reformen um den im November 1991 ins Amt berufenen Privatisierungsminister Anatoli Tschubais entschieden sich für die zweite Möglichkeit. Die Interessen der wichtigsten *de facto*-Eigentümer wurden durch eine geschickte Koalitionspolitik in das Privatisierungsprogramm einbezogen. Weitreichende Zugeständnisse an das Management und die Belegschaften der Unternehmen, die regionalen Eliten sowie die Bevölkerung schafften die notwendigen Voraussetzungen. Im Mittelpunkt der Bemühungen stand die Absicht, durch die Depolitisierung die Widerstände der alten Kader zu überwinden und Raum für die anschließende Restrukturierung der Unternehmen zu schaffen. Einschränkungen hinsichtlich der Eigentümerstrukturen in der Initialverteilung mußten hingenommen werden, sollte die Privatisierung überhaupt in Gang kommen. Indem die Ministerien von Privatisierungsentscheidungen ausgenommen wurden, sollte der Einfluß politischer Akteure auf ökonomische Entscheidungen minimiert werden.¹²⁶

4.3 Privatisierungsbargaining anno 1992

Das russische Privatisierungsprogramm von 1992 basierte nicht auf einem fertig ausgearbeiteten Konzept, sondern entstand als Resultat eines erbitterten Tauziehens zwischen Reformern und den übrigen Akteuren des politischen Marktes (Management, Regionen, Branchenministerien). Während die Reformen versuchten, die negativen Implikationen für die anschließende Restrukturierung so gering wie möglich zu halten, verteidigten die *de facto*-Anteilseigner mit allen Mitteln ihre Position. Der Erlass des Präsidenten vom 29. Dezember 1991 stellte das erste operative Dokument zur Regelung der Privatisierung dar.¹²⁷ 25% des Unternehmenskapitals ging als nichtstimmberechtigtes Kapital an die Belegschaft, 5% des Kapitals konnten als stimmberechtigte Anteile vom Management der Unternehmen zum Nominalwert erworben werden. Der Rest des Unternehmensvermögens sollte in öffentlichen Auktionen an natürliche oder juristische Personen verkauft werden. Die Belegschaft erhielt die Möglichkeit, weitere 10% der Unternehmensanteile zu Vorzugskonditionen (30% Rabatt) zu erwerben.¹²⁸

Die Ausgabe der kostenlosen Privatisierungsschecks an die Bevölkerung wurde auf das Jahr 1993 verschoben¹²⁹, übermäßige Zugeständnisse an die Insider der Unternehmen galt es soweit wie möglich zu vermeiden. Zwar sollten zur Forcierung der Privatisierung Anreize für das Management und die Belegschaften der Unternehmen geschaffen werden. Die Vergabe nicht stimmberechtigter Anteile zielte jedoch darauf ab, die negativen Folgen eines reinen *employee buy out* für die Führung, Kontrolle und Restrukturierung der Unternehmen so gering wie möglich zu halten. Um eventuelles opportunistisches Verhalten der Direktoren zu minimieren, mußten diese die Anteile käuflich erwerben. Mit

¹²⁶ Vgl. Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995), S. 5; McFaul, Michael (1995), S. 230; Åslund, Anders (1995), S. 240; Frye, Timothy (1995), S. 6.

¹²⁷ Vgl. Radygin, A. D. (1994), S. 56.

¹²⁸ Vgl. Privatisierungserlaß (1991); Frye, Timothy (1995), S. 8.

¹²⁹ Vgl. Privatisierungserlaß (1991), Art. 8.

dem Nominalwert des Unternehmens war dieser Preis jedoch eher gering.¹³⁰

Indem Sektoren mit strategischer Bedeutung für drei Jahre von der Privatisierung ausgeschlossen wurden, fanden die Interessen der stärksten Branchenministerien (MIK, Brennstoff- und Energiekomplex, Transport sowie Bauwesen) zwar Berücksichtigung. Die Entscheidungsgewalt über eine zukünftige Privatisierung dieser Unternehmen behielt sich die Regierung der Rußländischen Föderation jedoch vor. Die Ministerien konnten lediglich durch die Ausarbeitung von Privatisierungsvorschlägen versuchen, Einfluß auf den weiteren Verlauf der Privatisierung dieser Betriebe zu nehmen.¹³¹ Auch den Vorstellungen regionaler Eliten wurde nur sehr eingeschränkt Rechnung getragen. Die nach dem Privatisierungsgesetz vom Sommer geschaffenen territorialen Privatisierungsagenturen waren nicht viel mehr als ausführende Organe der zentralen Privatisierungsanstalt Goskomimušestvo (GKI). Die Privatisierungsentscheidung der weniger wichtigen kommunalen Unternehmen (Saubere Müllabfuhr, Apotheken etc.) wurde an die städtischen Privatisierungsanstalten delegiert. Die Rechte der regionalen Privatisierungsagenturen wurden nicht weiter spezifiziert.¹³²

Der Erlaß vom Dezember 1991 hatte weder die tatsächliche Machtkonstellation noch die *de facto*-Verteilung der Verfügungsrechte ausreichend berücksichtigt. Zudem untersagte er den Abschluß neuer Pachtverträge mit anschließender Kaufoption, nachdem eine Reihe von Belegschaften die Unternehmen zu außerordentlich günstigen Bedingungen aufgekauft hatten.¹³³ Während die offizielle Privatisierung blockiert wurde, kam es verstärkt zu Aktivitäten in der spontanen Aneignung von Unternehmensvermögen.¹³⁴ Verstöße gegen das Privatisierungsprogramm häuften sich und provozierten schließlich eine Verfügung des staatlichen Vermögenskomitees.¹³⁵ Immer mehr Akteure investierten in politische Lobbyaktivitäten, um ökonomische Interessen durchzusetzen. Vertreten durch den Rußländischen Verband der Industriellen und Unternehmer formierte sich von seiten des Managements der großen Staatsbetriebe zunehmend Widerstand gegen die existierende Privatisierungsgesetzgebung. Im Mittelpunkt der im Parlament vorgetragenen Forderungen standen weitergehende Zugeständnisse an die Direktoren und Belegschaften beim Erwerb der Unternehmen sowie die Reduzierung der Übertragbarkeit von Unternehmensanteilen.¹³⁶

Im März 1992 legte die Regierung dem Parlament mit dem Entwurf für das 1992er Pri-

¹³⁰ Vgl. *Privatisierungserlaß (1991)*, Art. 6; *Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, S. 76.

¹³¹ Vgl. *Privatisierungserlaß (1991)*, Art. 2 und Art. 10.5.

¹³² Vgl. *Privatisierungserlaß (1991)*, Art. 1 und Art. 2.3.

¹³³ Vgl. *Radygin, A. D. (1994)*, S. 50; *Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 37.

¹³⁴ Vgl. *Erlaß zur Beschleunigung der Privatisierung (1991)*; *Erlaß zur Beschleunigung der Privatisierung (1992)*: Ukaz Prezidenta RF "Ob uskorenii privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij", 29.1.1991, in: *Privatizacija: polnyj paket dokumentov, East' 2, Moskva*, S. 3-36.

¹³⁵ Vgl. *Rasporjajenie GKI „O predotvraščeni nezakonnoj rasprodaži imušestva, nachodjaščegosja v federal'noj sobstvennosti*, 12.3.1992, in: *Voprosy Privatizacii: Sbornik normativno-metodičeskich dokumentov, Nižnij Novgorod*, 1992, S. 5/6.

¹³⁶ Vgl. *Nelson, Lynn D./Kuzes, Ira Y. (1994)*, S. 67; *Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, S. 77.

vatisierungsgesetz ein erstes Kompromißangebot vor.¹³⁷ Dem neuen Vorschlag zufolge erhielten die Belegschaften die Möglichkeit, zwischen zwei Optionen zu wählen. Die erste Option wurde aus dem Dezember-Programm übernommen. Die zweite Option ermöglichte der Belegschaft den Erwerb von 51% der stimmberechtigten Unternehmensanteile.¹³⁸ Der Kaufpreis sollte den 1,7-fachen Buchwert des Unternehmensvermögens (zu Preisen von 1992) betragen, die Zahlung unmittelbar erfolgen.¹³⁹ Die Inanspruchnahme der zweiten Variante erforderte im Gegensatz zur ersten Option eine Zweidrittelmehrheit innerhalb des Unternehmens. Entgegen den Vorstellungen des Managements sollten die Anteile individuell an einzelne Personen der Belegschaften (nicht an das Kollektiv) ausgegeben werden und frei veräußerbar sein. Nachdem auch dieser Entwurf vom Obersten Sowjet abgelehnt worden war, kam es im Sommer des Jahres zu einer Einigung. Das am 11. Juni 1992 vom Obersten Sowjet bestätigte Privatisierungsgesetz sah nun neben den beiden erwähnten Optionen eine dritte Variante vor, die im Kern eine Möglichkeit des *management buy out* (MBO) enthielt.¹⁴⁰

Die Interessen der ehemaligen Branchenministerien wurden auch weiterhin nur sehr eingeschränkt berücksichtigt. Während das Privatisierungsprogramm weitreichende Sonderkonditionen und Vergünstigungen für das Management und die Belegschaften der Unternehmen vorsah, entzog es den Branchenministerien die Kontrolle über die Privatisierung. Zwar existierte auch weiterhin eine Liste von Unternehmen, die für drei Jahre von der Privatisierung ausgeschlossen wurden. Die Entscheidung über das sich nach Ablauf der Dreijahresfrist anschließende Verfahren oblag je nach Eigentumsform (föderales oder regionales Eigentum) jedoch der föderalen bzw. regionalen Regierung. Auch wenn das Gesetz nun zusätzlich eine Kategorie von Unternehmen spezifizierte, die nur unter ausdrücklicher Einbeziehung der Branchenministerien privatisiert werden konnten, so lag die letztendliche Entscheidungsgewalt gleichwohl weiterhin beim Staatlichen Vermögenskomitee.¹⁴¹

Stärker als die Branchenministerien konnten die Vertreter der regionalen Eliten ihre Vorstellungen durchsetzen. Das Privatisierungsprogramm räumte jedoch den nationalen Republiken weitaus größere Entscheidungsfreiräume ein als den übrigen Föderationssubjekten. Die Umsetzung der Privatisierung, auch die föderalen Eigentums, wurde allgemein an die Privatisierungsorgane der Föderationssubjekte delegiert. Die Entscheidung über die Privatisierung föderalen Eigentums hat über die entsprechend zuständigen Organe (GKI, Ministerien, Regierung) der Föderation zu erfolgen. Da es den Republiken gelungen war, im Vorfeld beinahe alle wichtigen Unternehmen in das Eigentum der Republik zu überführen, waren sie von dieser Regelung weit weniger betroffen als die übrigen Föderationssubjekte. Die Entscheidung über die nicht anderweitig verbotene bzw. obligatorisch geforderte Privatisierung von Unternehmen in regionalem Eigentum sollte

¹³⁷ Vgl. *Frye, Timothy (1995)*, S. 8.

¹³⁸ Vgl. *Nelson, Lynn D./Kuzes, Ira Y. (1994)*, S. 67.

¹³⁹ Vgl. *Frye, Timothy (1995)*, S. 8/9; *Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 39; *Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, S. 78/79.

¹⁴⁰ Vgl. *Privatisierungsprogramm (1992): Gosudarstvennaja programma privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij v RF na 1992 god, 11.6.1992*, in: *Voprosy Privatizacii: Sbornik normativno-metodičeskich dokumentov, Nižnij Novgorod, 1992*, S. 12-44; *Frye, Timothy (1995)*, S. 8/9; *Åslund, Anders (1995)*, S. 235; *Radygin, A. D. (1994)*, S. 58; *Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, S. 79.

¹⁴¹ Vgl. *Privatisierungsprogramm (1992)*, Art. 2.3.

auf der Ebene der Föderationssubjekte gefällt werden.¹⁴²

Auch nach der Verabschiedung des Privatisierungsprogramms im Juni 1992 stand die Privatisierung weiter im politischen Kreuzfeuer. Den drohenden Machtverlust vor Augen, verstärkten die sektoralen Interessenvertreter (Brennstoff- und Energiekomplex, Hochtechnologiebereich des MIK sowie Agrarkomplex) ihren Druck auf die Regierung und nutzten dabei den Machtkampf zwischen Parlament und Präsidenten geschickt aus.¹⁴³ Alexander Titkin, der damalige Industrieminister, setzte sich im Parlament für eine Privatisierung via Finanz-Industrie-Gruppen und Holdingkonzernen ein und gewann mit dieser Position zunehmend Mehrheiten. Die Umwerbung der Unternehmensinsider und regionalen Eliten konnte unter den gegebenen politischen Umständen die unbehinderte Weiterführung der Privatisierung nicht garantieren. Nur eine schnelle Privatisierung machte eine erneute Blockade der Reformen unmöglich. Die Ausgabe von kostenlosen Privatisierungsschecks an die gesamte Bevölkerung war eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen.¹⁴⁴

Der im August unter Berufung auf größere Gerechtigkeit verabschiedete Erlaß des Präsidenten bereitete den Weg für die Ausgabe von kostenlosen, handelbaren Privatisierungsschecks (Vouchern) an die Bevölkerung.¹⁴⁵ Im Oktober wurde mit der Verteilung der Voucher begonnen und die erste Voucherauktion bereits im Dezember des Jahres abgehalten. Im Durchschnitt konnten zwischen 20 und 29% des Unternehmensvermögens auf Voucherauktionen erworben werden. Zudem konnten auch die Belegschaften die Voucher zum Erwerb ihrer Anteile verwenden. Hatten die Belegschaften die zweite Privatisierungsoption gewählt, mußten 51% der Unternehmensanteile zum Nominalwert erworben werden. Hierzu konnten nun ebenfalls Voucher eingesetzt werden. Mit der Verteilung von Vouchern an die Bevölkerung erhöhten die Reformer die politischen Kosten einer späteren Veränderung der Privatisierungspolitik. In verhältnismäßig kurzer Zeit bildete sich eine breite Schicht neuer Eigentümer, die sich im Falle einer erneuten Umverteilung der Verfügungsrechte dagegen zur Wehr setzen würden.¹⁴⁶

Abb. 2: Akteure, Interessen und Ergebnis des russischen Privatisierungsbargaining anno 1992

	Interessen	Präferenzen	Ergebnis
Akteure			

¹⁴² Vgl. *Privatisierungsprogramm (1992)*, Art. 2.2; Åslund, Anders (1995), S. 37; Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995), S. 80.

¹⁴³ Vgl. Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina A. (1994), S. 68; Åslund, Anders (1995), S. 238; Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 39.

¹⁴⁴ Vgl. Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995), S. 84; Frye, Timothy (1995), S. 10.

¹⁴⁵ Vgl. Ukaz Prezidenta RF „O vvedenii v dejstvie sistemy privatizacionnykh ˇekov v RF, 14.8.1992, in: Panorama Privatizacii, No. 2, 1992, S. 8; Åslund, Anders (1995), S. 236; ; Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995), S. 81.

¹⁴⁶ Dies ist von besonderer Bedeutung, wenn die Reformer damit rechnen müssen, nur eine kurze Zeit im Amt zu bleiben. Eines ihrer Hauptziele ist dann die Unumkehrbarkeit der von ihnen eingeleiteten Reformpolitik. Vgl. Frye, Timothy (1995), S. 10.

	Methode Wie wird privatisiert?	Entscheidungsebene Wer entscheidet, was privatisiert wird?	Das russische Privatisierungsprogramm 1992
Regionale Administration	<ul style="list-style-type: none"> • Verkauf (Einnahmen für das regionale Budget) 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegation von Privatisierungsentscheidungen auf die regionale Ebene
Ministerien	<ul style="list-style-type: none"> • Verzögerung der Privatisierung • Bildung von Holding-Konzernen und Finanz-Industrie-Gruppen 	<ul style="list-style-type: none"> • Branchenministerien 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Delegation von Entscheidungen auf Ministerialebene • Verzögerung der Privatisierung einiger strategischer Betriebe
Direktoren Belegschaften	<ul style="list-style-type: none"> • Employee buy out • Management buy out 	<ul style="list-style-type: none"> • Direktoren • Belegschaften 	<ul style="list-style-type: none"> • Privilegien beim Erwerb der Unternehmen (MBO und EBO)
Bevölkerung	<ul style="list-style-type: none"> • Voucher 		<ul style="list-style-type: none"> • Verteilung von Vouchern
Zentralregierung	<ul style="list-style-type: none"> • Depolitisierung • Restrukturierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Föderale und regionale Organe des GKI • Zurückdrängen der Ministerien 	<ul style="list-style-type: none"> • Handelbare Voucher • Freie Veräußerbarkeit der Anteile von Belegschaften • Zurückdrängen der Ministerien

Die Charakteristika des russischen Privatisierungskonzepts, die Verbindung von weitreichenden Privilegien an die Insider mit der Ausgabe von Vouchern an die Bevölkerung sowie der Einbeziehung der Interessen der Föderationssubjekte standen damit im Herbst des Jahres 1992 fest.

4.4 Voucherprivatisierung 1992 - Juni 1994

Die mangelnde Durchsetzbarkeit und Widersprüchlichkeit der existierenden Gesetze höhle den ohnehin schwachen Staat weiter aus und öffnete den Raum für anhaltende Versuche der Interessengruppen, die Privatisierung zu beeinflussen.¹⁴⁷ Obwohl die legislativen Grundlagen der Privatisierung im Herbst 1992 gelegt waren, setzte sich die Diskussion über die Privatisierung fort. Am kritischsten gestaltete sich die Situation im Frühjahr 1993. Das Privatisierungsprogramm für das Jahr 1993 hatte bereits im Dezember 1992 vorgelegen, war aber vom Parlament zurückgewiesen worden. Damit bildete das 1992er Programm weiterhin die Grundlage der Privatisierung für das Jahr 1993, ein Programm für das Jahr 1993 wurde nie verabschiedet.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Vgl. *McFaul, Michael (1995)*, S. 238.

¹⁴⁸ Vgl. *Alsund, Anders (1995)*, S. 242; *Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994)*, S. 146; *Voigt, Stefan/Kiwit, Daniel (1995)*, S. 11.

Im Januar 1993 forderte der Oberste Sowjet die Aufnahme einer vierten Option in das Privatisierungsprogramm. Demnach sollten 90% der Unternehmensanteile kostenlos an die Mitarbeiter verteilt und die übrigen 10% auf dem Kapitalmarkt verkauft werden.¹⁴⁹ Der unmittelbar nach dem Bekanntwerden dieser erneuten Intervention von seiten des Parlaments einsetzende Verfall des Voucherskurses konnte erst durch Dementis des Reformkomitees gestoppt werden. Auch die Branchenministerien unternahmen einen erneuten verzweifelten Vorstoß, um ihre Einflußsphäre zurückzugewinnen. Weitere Unternehmen sollten zumindest vorübergehend von der Privatisierung ausgeschlossen werden. Daneben forderten die Ministerien, in einer Reihe von Unternehmen 51% der Anteile halten zu können. Einige Regionen hatten den Prozeß der Privatisierung völlig gestoppt, andere weigerten sich an der Voucherprivatisierung teilzunehmen. Der neue Wirtschaftsminister Oleg Lobow sprach sich mit Unterstützung von Ministerpräsident Wiktor Tschernomyrdin für die Beendigung der Voucherprivatisierung aus. Gleichzeitig erreichte die öffentliche Kritik an der Privatisierung ihren Höhepunkt. Trotz seiner schwierigen Position und der Gefahr das Amt des Privatisierungsministers zu verlieren, erklärte Anatoli Tschubais in einem Interview:¹⁵⁰

„Es wird keine wesentlichen Veränderungen an den Grundlagen der Privatisierung geben. [...] Die Auseinandersetzungen um die Privatisierung sind nicht länger eine theoretische Diskussion zwischen einem Lehrbeauftragten und einem Professor mit unterschiedlichen Ansichten. Der Verlauf der Privatisierung wurde angenommen und entwickelt sich gut. Eine Veränderung der Vorgehensweise würde mehrere Millionen Bürger betrügen, die der Privatisierung ihr Vertrauen entgegengebracht haben und sich nach den Regeln verhalten, die von der Regierung und dem noch heute amtierenden Parlament verabschiedet wurden.“¹⁵¹

Wenn auch keine grundlegenden Veränderungen des Privatisierungsprogramms vorgenommen wurden, mußten dennoch einige Zugeständnisse an starke regionale und sektorale Gruppierungen gemacht werden. Im Juni erweiterte ein Erlaß Jelzins die Rechte der Föderationssubjekte in der Privatisierung. Zukünftig sollten alle Einnahmen aus der Privatisierung kleiner Unternehmen in das regionale Budget einfließen.¹⁵² Die Gründung von Finanz-Industrie-Gruppen regelte ein Erlaß im Dezember 1993. Damit reagierte der Präsident auf den anhaltenden Druck von seiten des MIK und des Rohstoffkomplexes.¹⁵³ Zudem spezifizierten viele Einzelfallregelungen Sonder- und Ausnahmeregelungen für einzelne Regionen, Sektoren und auch Betriebe. Damit wurden den stärksten Widerständen der regionalen und sektoralen Interessenvertretungen Rechnung getragen und deren Verzicht auf Opposition „erkauft“. Gleichzeitig verstärkten Einzelfallregelungen die Anreize für andere Interessengruppen, ebenfalls in Verhandlungen um günstigere Konditionen zu treten. Obwohl es keine Veränderungen in dem Privatisierungsprogramm von 1992

¹⁴⁹ Die Einnahmen aus dem Verkauf sollten dem Unternehmen zur Verfügung stehen. Formal sollten die Beschäftigten 90% der Anteile über einen Zeitraum von 3-5 Jahren über erwirtschaftete Gewinne zurückzahlen. 10% sollten in kollektivem Eigentum bleiben, in der treuhänderischen Verwaltung des Managements (in der Form von stimmberechtigten Aktien). Vgl. hierzu: *Åslund, Anders (1995), S. 239; Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994), S. 152.*

¹⁵⁰ Vgl. *Åslund, Anders (1995), S. 242/243; Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994), S. 146-154.*

¹⁵¹ Interview mit Anatolij Tschubais, in: *Izvestija*, 19.1.1993.

¹⁵² Bisher ging ein Teil der Einnahmen nach einem bestimmten Satz in das föderale Budget. Vgl. Ukaz Prezidenta "O nekotorych merach po rasšireniju prav sub'ektov RF v sfere privatizacii", 16.6.1993, in: *Panorama Privatizacii*, No. 13 (15), 1993, S. 3; *Nelson, Lynn D./Kuzes, Ira Y. (1994), S. 149.*

¹⁵³ Ukaz Prezidenta "O sozdanii finansovo-promyšlennych grupp v RF", 5.12.1993, in: *Panorama Privatizacii*, No. 5 (32), 1994, S. 3.

gab, führte die Flut von Sonderkonditionen zu einer eingeschränkten Gültigkeit des Privatisierungsprogramms.

Mit dem Privatisierungsprogramm für 1994 wurde die Balance zwischen den Belegschaften und dem Management der Unternehmen sowie externen Investoren verschoben.¹⁵⁴ Um potentiellen externen Investoren den Erwerb größerer Anteile an Unternehmen zu ermöglichen, war bereits im Mai 1993 per Erlaß festgelegt worden, daß mindestens 29% des gesamten Grundkapitals einer AG auf Voucherauktionen angeboten werden müssen.¹⁵⁵ Spezielle, im Laufe der Voucherprivatisierung gegründete Investmentfonds sollten in der Zukunft eine größere Rolle spielen. Bis Ende 1993 war die maximale Beteiligung eines Investmentfonds an einem Unternehmen auf 10% des Grundkapitals von Privatunternehmen und 5% des Fondsvermögens begrenzt. Das 1994er Privatisierungsprogramm erhöhte diese Quote auf 25%.¹⁵⁶

Nachdem die Voucherprivatisierung um ein halbes Jahr verlängert worden war, endete das Programm am 30. Juni 1994.¹⁵⁷ Insgesamt wurden etwa 15.000 Großbetriebe im Rahmen des Voucherprogramms privatisiert. Ungefähr 70% der Belegschaften wählten die zweite Privatisierungsoption, 23% entschieden sich für die erste Option und nur ein unbedeutender Teil der Beschäftigten privatisierte nach der dritten Variante.¹⁵⁸

4.5 Die Bedeutung der Regionen

Die politische und ökonomische Desintegration, die fehlende Durchsetzbarkeit von Gesetzen und die Schwäche der Zentralregierung, ein geschlossenes Reformpaket zu implementieren, hatten einen allgemeinen Anstieg der regionalen Einflußnahme auf zentrale Politikfelder zur Folge.¹⁵⁹ In der Auseinandersetzung um die Privatisierung profitierten die regionalen Eliten zudem von der Absicht der Reformer, die ministerialen Strukturen aus der Ökonomie herauszudrängen.¹⁶⁰ Die Größe der Rußländischen Föderation machte

¹⁵⁴ Das 1994er Privatisierungsprogramm wurde am 24.12.1993 per Erlaß verabschiedet. Vgl. Gosudarstvennaja Programma privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij v RF, 24.12.1993, in: Panorama Privatizacii, No. 1 (28), 1994, S. 4.

¹⁵⁵ Vgl. Ukaz Prezidenta "O gosudarstvennych garantijach prav graždan RF na učastie v privatizacii", 8.5.1993, in: Panorama Privatizacii, No. 10 (12), 1993, S. 3.

¹⁵⁶ Vgl. Gosudarstvennaja Programma privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij v RF, 24.12.1993, in: Panorama Privatizacii, No. 1 (28), 1994, S. 4. Zur Rolle der Investmentfonds siehe weiterführend: *Volgin, Andrei/Milner, Juri (1995): Voucher Investment Funds*, in: *Lieberman Ira W./Nellis, John (Hrsg.): Russia: Creating Private Enterprises and Efficient Markets*, The World Bank, Washington D.C., S. 55-62; *Giles, Mark St./Buxton, Sally (1995): Investment Funds and Privatization*, in: *Lieberman Ira W./Nellis, John (Hrsg.): Russia: Creating Private Enterprises and Efficient Markets*, The World Bank, Washington D.C., S. 45-54; *Lieberman, Ira/Ewing, Andrew/Mejstrik, Michal (1999)*, S. 15.

¹⁵⁷ Vgl. *Erlaß über die Verlängerung der Gültigkeit von Vouchern (1993): Ukaz Prezidenta „O prodlenii sroka dejstvija privatizacionnych ŗekov“*, in: Panorama Privatizacii, No. 22 (24), S. 12.

¹⁵⁸ Vgl. Panorama Privatizacii (1994), No. 2 (29), S. 60; Panorama Privatizacii (1995), No. 2 (53), S. 49.

¹⁵⁹ Vgl. *Cline, Mary/Siehl, Elke (1996): Republics, Oblasts, and the Center: Administrative Differences and the Structure of Property Rights*, Paper prepared for the AAASS Conference, Boston, November 1996; *McFaul, Michael (1995)*, S. 228.

¹⁶⁰ Vgl. *Åslund, Anders (1995)*, S. 237; *Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995)*, S. 80;

außerdem eine völlige Zentralisierung der Privatisierung unmöglich. Die Kooperationsbereitschaft der regionalen Eliten war Voraussetzung für eine erfolgreiche Privatisierung.¹⁶¹

Die allgemeinen konzeptionellen Richtlinien der Privatisierung werden durch das Staatliche Vermögenskomitee *goskomimuschtschestwo* (GKI) in Moskau festgelegt. Mit der Durchführung der Privatisierung ist der Privatisierungsfond betraut. Beide Organe verfügen über regionale Vertretungen.¹⁶² Während die Privatisierung föderalen Eigentums ausschließlich in den Autoritätsbereich des Zentrums (GKI, Regierung) fällt, ist die operative Umsetzung der Privatisierung sowie die Entscheidung über die Privatisierung regionalen Vermögens Aufgabe der jeweiligen territorialen Organe. Auch die Privatisierung föderalen Vermögens kann an die Föderationssubjekte delegiert werden.¹⁶³ Die rechtlichen Möglichkeiten der Regionen, die Privatisierung zu beeinflussen sowie die im Rahmen von Verhandlungen mit dem Zentrum erzielten Privilegien sind in Abb. 3 noch einmal zusammengefaßt:

Blanchard, Olivier/Boycko, Maxim/Dabrowski, Marek/Dornbusch, Rudiger/Layard, Richard/Shleifer, Andrei (1993), S. 67.

¹⁶¹ Vgl. *Blanchard, Olivier/Boycko, Maxim/Dabrowski, Marek/Dornbusch, Rudiger/Layard, Richard/Shleifer, Andrei (1993), S. 60/61.*

¹⁶² Vgl. *Privatisierungsgesetz (1991), Art. 4-7; Frydman, Roman/Rapaczynski, Andrzej/Earle, John (1993): The Privatization Process in Russia, Ukraine and the Baltic States, Budapest/London/New York, S. 42-44.*

¹⁶³ Die Liste der zu privatisierenden Unternehmen wird durch das jährliche Privatisierungsprogramm festgelegt. Analog zum Föderalen Programm erstellen die regionalen Behörden eine Liste der zu privatisierenden Betriebe in den jeweiligen Regionen. In diese Liste gehen 1) die von der Föderation zur Privatisierung bestimmten Betriebe sowie die 2) von der Region zur Privatisierung vorgesehenen Unternehmen ein.

Abb. 3: Die regionale Komponente in der russischen Privatisierungsgesetzgebung

Regionale Privatisierungsorganisationen

Entwurf der regionalen Privatisierungsprogramme (Territoriales Vermögenskomitee).

Durchführung der Privatisierung regionalen, aber auch föderalen Eigentums (territorialer Privatisierungsfond).

Einnahmen

Einnahmen aus der Privatisierung kleiner Unternehmen gehen direkt in die regionalen Budgets.

Einnahmen aus der Privatisierung von großen und mittleren Unternehmen werden nach einem Schlüssel zwischen dem regionalen und föderalen Budget aufgeteilt.

Entscheidungsgewalt (Was?)

Umsetzung der Privatisierungsquoten aus dem Zentrum: Bestimmung konkreter Unternehmen

Privatisierung regionaler Unternehmen.

Privatisierungsorgane können stimmberechtigte Aktien in Unternehmen halten, die erst später vollständig privatisiert werden.

Daneben existierten eine Reihe regionaler Sonderwege, die deutlich gegen das Gesetz verstießen, aber nicht sanktioniert wurden. Einige Regionen verzögerten die Umwandlung der Unternehmen in Aktiengesellschaften, andere weigerten sich zunächst, Voucherauktionen in ihrem Gebiet durchzuführen.¹⁶⁴ Größere Abweichungen der regionalen Privatisierungsprogramme von den föderalen Vorgaben lassen sich vor allem bei den nationalen Republiken finden. Die administrativen Eliten der Republiken Jakutien (Sacha), Tatarstan und Baschkortostan verfolgten eine Form von protektionistischer Politik, insofern sie sicherstellten, daß externe Akteure nur sehr eingeschränkten Zugriff auf die Ressourcen und Verfügungsrechte der Republiken erhielten.

Aus der Sicht der machthabenden Eliten stellten Moskauer Banken wie ausländische Investoren gleichermaßen eine potentielle Gefährdung ihrer Position dar. Tatarstan und Baschkortostan gaben Voucher mit einem Nominalwert von 30.000 respektive 40.000 Rubel (im Gegensatz zu 10.000) aus.¹⁶⁵ Die Bewertung der Unternehmen wurde um die Inflation bereinigt, um einen Ausverkauf des Vermögens zu Schleuderpreisen zu vermeiden. In Tatarstan durften 75% der Anteile eines Unternehmens nur gegen tatarische Privatisierungsschecks verkauft werden.¹⁶⁶ Sacha gründete auf Anweisung des Präsidenten der Republik einen eigenen Investmentfond (Sachainvest), der die Privatisierungsschecks der Bevölkerung einsammelte und anschließend zum Erwerb der Unternehmen einsetzte. Obwohl das föderale Gesetz eine Umwandlung der Unternehmen in offene Aktiengesellschaften vorschrieb, wurden in Sacha die meisten Betriebe in geschlossene Aktiengesell-

¹⁶⁴ Die Umwandlung in Aktiengesellschaften hätte bis zum 1.11.1992 abgeschlossen sein müssen. Bis Juni 1993 hatten nur 49% aller Unternehmen diesen Schritt vollzogen. Zu den Regionen, die sich weigerten Voucherauktionen durchzuführen, gehörten unter anderem ^eljabinsk, Brjansk, Vorone**п**, Altaj, Novosibirsk, Tatarstan und Primorje. Vgl. hierzu *Slider, Darrell (1994)*, S. 382.

¹⁶⁵ Vgl. *Barlybaev, Chalil' (1994)*, Privatizaciju – na pol'zu naroda, Ufa, S. 7-9

¹⁶⁶ Vgl. *Cholodkovskij, Kirill G. (1995)*, S. 76; *Slider, Darrell (1994)*, S. 383.

schaften überführt.¹⁶⁷ Auch die Stadt Moskau hat es bis heute geschafft, in bilateralen Verhandlungen mit dem Zentrum besondere Ausnahmeregelungen zu erzielen.¹⁶⁸

Schließlich können Ausmaß und Schnelligkeit der Privatisierung allein aufgrund der existierenden Gesetze bzw. Gesetzeslücken regional stark variieren. So wurden die meisten Unternehmen auf lokalen Voucherauktionen zum Verkauf angeboten. Daneben existierte zwar auch ein nationales und regionenübergreifendes Auktionssystem, das jedoch den Unternehmen mit einem Grundkapital von über 250 Mill. Rubel (zum 1.1.1992) vorbehalten bleibt. Somit hatten die Voucherauktionen überwiegend regionalen Charakter.¹⁶⁹ Die Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Privatisierung in den Föderationssubjekten werden damit durch vier zentrale Faktoren (Abb. 4) bestimmt:

Abb. 4: Möglichkeiten regionaler Einflußnahme auf die Privatisierung in Rußland

1.) Rechtliche Grundlage der Privatisierungsgesetzgebung.
2.) Rechtsverstöße, die nicht sanktioniert werden.
3.) Verhandlungsstärke einzelner Föderationssubjekte.
4.) Verzögerung/Beschleunigung der Privatisierung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben.

5. Postvoucherverprivatisierung: Schleppende Privatisierung ab Mitte 1994

Mit dem Abschluß der Voucherprivatisierung Mitte 1994 hat die russische Privatisierung ihren Massencharakter verloren und an Tempo eingebüßt.¹⁷⁰ Sie steht erneut im Zentrum des politischen Kreuzfeuers geht seitdem nur schleppend voran. Das Parlament beauftragte 1996 eine Kommission zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Privatisierung.¹⁷¹ Neben dem Parlament machen vor allem solche Unternehmensdirektoren, die zunehmend den Einfluß externer Investoren sowie feindliche Unternehmensübernahmen fürchten, gegen die Privatisierung mobil.¹⁷² Während des Präsidentschafts- und Dumawahlkampfes

¹⁶⁷ Unternehmen in föderalem wie republikanischem Eigentum mußten gleichermaßen ohne Kompensation 10% ihrer Aktien an den Fond abtreten. Im Januar 1993 hielt Sachinvest Unternehmensanteile in der Höhe von 1,5 Mill. Rubel. Im Juni war sein Wert bereits auf 5 Mill. angewachsen. Vgl. *Kommersant' daily*, 10.9.1993.

¹⁶⁸ Vgl. *Slider, Darrell (1994)*, S. 382; *Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina Y. (1994)*, S. 46.

¹⁶⁹ Vgl. *Verordnung des GKI über die Durchführung überregionaler und nationaler Voucherauktionen (1993)*, Art. 1 und 3.

¹⁷⁰ Vgl. *Koch, A.P./Molopavyj. Z. Ch./Semerikov, V. N. (1997a)*: Privatizacija – 1996: Itogy i vyvody, in: **Obščestvo i ekonomika**, No. 1-2, S. 205-223, hier S. 206.

¹⁷¹ Vgl. *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*: Kremlin Capitalism, Ithaca/London, S. 52; *PlanEcon Report (1996a)*: Russian Economic Monitor, in: *PlanEcon Report*, Vol. 12, No. 15-16, S. 31; *Proklova, E. (1996)*: Privatizacija: rabota nad ošibkami, in: *Ekonomika i P'izn'*, No. 43, S. 6.

¹⁷² Vgl. *Radygin, Aleksandr (1995b)*, Plany denežnoj privatizacii okazalis' illjuzornymi, in: *Finansovye Izvestija*, No. 66, S. VI; *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas*

wurden, getragen von den ehemaligen Branchenministerien, außerdem Forderungen nach einer Renationalisierung der Unternehmen laut.¹⁷³ Wie Umfragen zeigen, hat sich auch in der Öffentlichkeit die Einstellung gegenüber der Privatisierung dramatisch verschlechtert. Die Voucherprivatisierung wird heute kaum noch als eine Privatisierung des Volks gesehen, sondern lediglich als eine neue Form der Nomenklaturprivatisierung. Die weitere Privatisierung großer, vor allem aber strategischer Unternehmen wird beinahe durch alle Bevölkerungsschichten hindurch abgelehnt.¹⁷⁴

Ständige Führungswechsel im staatlichen Vermögenskomitee, was als Indikator eines sich zuspitzenden Machtkampfes innerhalb des Präsidentenapparats über den Weg der Reformen gilt, behinderten zusätzlich eine konsequente Privatisierungspolitik. Nachdem Anatoli Tschubais den Posten eines stellvertretenden Ministerpräsidenten übernommen hatte, fand Ende 1994 ein Austausch der Führung des staatlichen Vermögenskomitees statt. Der neue Leiter des GKI, Wladimir Polewanow, beugte sich dem Druck des konservativen Parlaments und der Unternehmensdirektoren, so daß es vorübergehend zu einem Stillstand in der Privatisierung kam. Im Januar 1995 wurde Polewanow von Jelzin abgesetzt.¹⁷⁵ Sergei Beljajew übernahm für kurze Zeit seinen Posten. Die im September 1995 eingeleitete *loan-for-share*-Privatisierung ging bereits auf die Initiative des kommissarischen Leiters, Alfred Kochs, zurück, der stellvertretend für Beljaew das GKI leitete. Sergei Beljajew war in das Wahlkampfteam des Präsidenten abgeordnet worden. Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der *loan-for-share*-Auktionen führten im Januar 1996 vorübergehend zu seiner Suspendierung. Von Januar 1996 bis zu den Präsidentschaftswahlen leitete Alexander Kasakov das Vermögenskomitee.¹⁷⁶ Nach dem Sieg Jelzins übernahm Alfred Koch schließlich die Leitung des staatlichen Vermögenskomitees.¹⁷⁷ Mitte 1997 wurde auch Koch abgesetzt. Er war mit der Versteigerung der Telekom-Gesellschaft Swjasinwest erneut in das Kreuzfeuer der Kritik geraten. Zu seinem Nachfolger ernannte Jelzin den Leiter des russischen Privatisierungszentrums, Maxim Boiko.¹⁷⁸

(1997), S. 55; Dannis, James/Ravitch, Joseph (1993): The battle for corporate control of corporate Russia, in: Central European, October, S. 44-46, hier S. 44; *PlanEcon Report (1996a)*, S. 31; *GKI (1996)*: Policy Adjustments, in: Privatisation in Russia, No. 5, S. 37-64, hier S. 58.

¹⁷³ So z.B. bei dem Unternehmen Norilsk Nickel. Vgl. Kommersant', No. 41, 1996, S. 54.

¹⁷⁴ Vgl. Kljamkin, I./Ambergnadi, Ju./Lapkin, V. (1994): Političeskij kurs El'cina: predvaritel'nye itogi, in: Polis, No. 3, S. 148-187, hier S. 150/151; Kljamkin, I./Lapkin, V./Pantin (1995): Privatizacija v Rossii 1993-1995, Fond "Obščestvennoe mnenie", Moskva, S. 8/9.

¹⁷⁵ Vgl. Schwanitz, Simone (1995); Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 55.

¹⁷⁶ Vgl. Sabbateeva, Irina (1996): Privatizacii, kačestva, ostavlen šans, in: Izvestija, 26.1.1996; Zhiguslky, Anton (1996): GKI Chief Kazakov "A Chubajs Man", in: The Moscow Times, 27.1.1996.

¹⁷⁷ Alfred Koch war der Wunschkandidat Anatolij Čubajs. Er hatte Koch bereits 1994 als seinen Nachfolger vorgeschlagen. Vgl. Larsen, Funder (1996c): Kokh named Privatization Chief, in: The Moscow Times, 14.6.1996; Bekker, Aleksandr (1996a): Privatizacija pod akkompanement vyborov, in: Segodnja, 18.6.1996.

¹⁷⁸ Vgl. Zhiguslky, Anton (1996); Lukianov, Sergey (1996): Privatisation Back in Vogue in Yeltsin's Kremlin, in: The Moscow Times, 17.7.1996; Hoffmann, Christiane (1997): Der Präsident übt sich wieder einmal in der Gratwanderung, in: FAZ, 20.9.1997.

5.1 Geldprivatisierung: Auf der Suche nach strategischen Investoren

Während die Voucherprivatisierung auf die Depolitisierung der Ökonomie gerichtet war, konzentriert sich die Geldprivatisierung auf den zweiten Aspekt, die Schaffung effizienter Kontroll- und Leitungsstrukturen. Im Mittelpunkt der Postvoucherprivatisierung steht die Suche nach strategischen Investoren. Eine besondere Rolle soll in dieser Etappe auch ausländischen Investitionen zukommen.¹⁷⁹ Die Voucherprivatisierung hat zwar zu einer sehr schnellen, jedoch überwiegend formalen Übertragung staatlichen Eigentums in private Hände geführt. Echtes Eigentümerverhalten, die Entwicklung strategischer Unternehmenskonzepte sowie der Zufluß von Kapital in die Betriebe sind nach wie vor eher die Ausnahme. Effizienzsteigerungen und Strukturwandel verlangen mehr als den rein formalen Wandel der Eigentümerstruktur.¹⁸⁰ Neben der Stärkung der Rolle des Investors besteht aufgrund der angespannten Haushaltslage die Erfordernis, mittels der Privatisierung Einnahmen für das Budget zu beschaffen. Die *loan-for-share*-Privatisierung (Kredit-Aktie-Swap) einzelner strategischer Unternehmen dient vor allem der Mittelbeschaffung für das Föderationsbudget.¹⁸¹ Um die Unterstützung der Föderationssubjekte zu erhalten, wurden außerdem die Forderungen der Regionen nach größeren Selbstbestimmungsrechten in der Privatisierungspolitik berücksichtigt.¹⁸²

Der Geldprivatisierung unterliegen Aktien von Unternehmen, die a) während der Voucherprivatisierung nur teilprivatisiert wurden; b) nach dem Ende der Voucherprivatisierung in Aktiengesellschaften umgewandelt wurden. Privatisiert werden c) mittlere Unternehmen und d) ungefähr 1000 Unternehmen des MIK sowie des Energiesektors, die erst spät in die Privatisierung einbezogen wurden und in denen sich der Staat auch für die nächsten Jahre ein Kontrollpaket vorbehält. Zu diesen sogenannten "strategisch wichtigen" Sektoren zählen der Erdöl- und Erdgaskomplex, der Telekommunikationsbereich,

¹⁷⁹ Vgl. ūbajš, Anatolij (1994): Legko li byt' v Rossii otcom vau~era?, in: Stenogramma televizionnoj press-konferencii, in: NiĤegorodskie Novosti, 16.7.1994, S. 5; ders. (1994b): Itogi privatizacii v Rossii i z ad a ~i sledujuš~ego etapa, in: Voprosy ekonomiki, No. 6, S. 4-9; Privalov, Aleksandr/Nikolaev, Igor/Andreeva, Irina (1994): Vrode vse, kak vsegda – pljus nedviĤimost', in: Kommersant', No. 29, S. 46-51, hier S. 46-51; GKI (1996), S. 37/38; PlanEcon Report (1994a), S. 31.

¹⁸⁰ Vgl. Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 52/53; Privalov, Alexandr/Bessonov, Vladimir/Kalini~enko, Natal'ja/Nikolaev, Igor'/~ernakov, Igor (1994): Vremja sobirat' kamni, ne perestavaja ich razbrasyvat', in: Kommersant', No. 25, S. 54-61, hier S. 56; Koch, Alfred (1996), S.3; ūbajš, Anatolij (1994), S. 3; Nelson, Lynn D./Kuzes, Irina V. (1994b): Coordinating the Russian Privatization Program, in: RFE/RL Research Report, Vol. 3, No. 20, S. 15-27; Bim, Alexandr (1994): Privatizacija v Rossii, in: Svobodnaja mysl', No. 4, S. 70-81.

¹⁸¹ So waren in den Haushalt von 1995 Einnahmen aus der Privatisierung in Höhe von 9 Billionen Rubel (2 Mrd. US\$) eingestellt worden. Da aber nur 10% der Verkaufserlöse aus der Privatisierung in das Föderationsbudget abgeführt werden müssen, hätte die Regierung nach anderen Mitteln und Wegen zu suchen. Vgl. Grundlagen des Privatisierungsprogramms nach dem 1. Juli 1994 (1994): Osnovnye poloĤenija gosudarstvennoj programmy privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij v RF posle 1.7.1994, utverĤdena Ukazom Prezidenta, in: Panorama Privatizacii, No. 16 (43)/1994, Anhang 1; Beyreuther, Ursula/Stolbina, Natalja (1995): Privatisierung auf wechsellvollen Wegen, in: Osteuropa-Themen (Deutsche Bank), No. 139-29, S. 3-10, hier S. 7; OECD (1996): Investitionsführer Russische Föderation, Paris, S. 63; PlanEcon Report (1996a), S. 31.

¹⁸² Vgl. Privalov, Aleksandr/Nikolaev, Igor/Andreeva, Irina (1994), S. 47; Beyreuther, Ursula/Stolbina, Natalja (1995), S. 7.

die Edel- und Buntmetallurgie sowie die Energie- und Beschaffungswirtschaft.¹⁸³ Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf dem Verkauf von Immobilien und bebauten Grundstücken.¹⁸⁴ Eine umfassende Landprivatisierung ist bislang noch immer am Widerstand des Parlaments gescheitert.¹⁸⁵

An dem grundlegenden Vorgehen bei der Privatisierung hat sich auch nach dem Wegfall der Voucher als Zahlungsmittel wenig verändert. Da eine Gesetzesvorlage von der Duma abgelehnt wurde, regelt ein Erlass des Präsidenten die Grundlagen der Postvoucherprivatisierung.¹⁸⁶ Unternehmen mit einem Grundkapital von mehr als 20 Mill. Rubel zum 1.1.1994 müssen weiterhin zunächst die Umwandlung in eine offene AG vollziehen. Der anschließende Verkauf der Anteile erfolgt über Auktionen oder Tender. Nationale und interregionale Voucherauktionen werden durch spezialisierte Geldauktionen ersetzt.¹⁸⁷ Die auf Auktionen bzw. Tendaraufgebotenen Aktienpakete müssen mindestens 15-25% des Grundkapitals der AG umfassen.¹⁸⁸ 51% der Einnahmen aus dem Verkauf verbleiben für Aufgaben der Restrukturierung und Reorganisation im Unternehmen.¹⁸⁹ Bei Unternehmen, die ihre Privatisierungspläne erst nach dem 1. Juni 1994 beschlossen haben, wurden die Privilegien der Belegschaften zugunsten externer Investoren eingeschränkt. Im Falle einer Investitionsausschreibung erhält der Investor ein Vorzugsrecht bei der Neuemission von Aktien in etwa der Höhe der Einlage, wenn er Investitionen von mehr als 50% des Grundkapitals in das Unternehmen einbringt. Dank dieser Regelung kann der Investor trotz einer anfänglichen Minderheitsbeteiligung von 15-25% zu einem Mehrheitsaktionär aufsteigen.¹⁹⁰ Seit 1995 können Aktien ausgewählter, zu privatisierender Unternehmen auch im Ausland auf dem Kapitalmarkt zum Kauf angeboten werden. Neben der Akquisition von Kapital soll auf diese Weise die Entwicklung des Kapitalmarkts forciert werden.¹⁹¹

¹⁸³ Stärker als bisher werden nun auch Unternehmen des MIK in die Privatisierung einbezogen. Allein Unternehmen, deren Rüstungsproduktion 30% der gesamten Produktion überschreiten, sind weiterhin von der Privatisierung ausgeschlossen. Vgl. *Privalov, Aleksandr/Nikolaev, Igor/Andreeva, Irina (1994)*, S. 47; *Beyreuther, Ursula/Stolbina, Natalja (1995)*, S. 7.

¹⁸⁴ Vgl. *^ubajs, Anatolij (1994)*, S. 8; *GKI (1996)*, S. 38; Vgl. *Privalov, Aleksandr/Nikolaev, Igor/Andreeva, Irina (1994)*, S. 48; *Limonov, Leonid Ed. (1996): Land Buy-outs by Privatized Enterprises and Property Market Development in Russia*, in: *Emergo*, Vol. 3, No. 3, S. 89-101.

¹⁸⁵ Vgl. *OECD (1996)*, S. 123; *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 174; *Beyreuther, Ursula/Stolbina, Natalja (1995)*, S. 9.

¹⁸⁶ Vgl. *Privalov, Aleksandr/Nikolaev, Igor/Andreeva, Irina (1994)*, S. 46.

¹⁸⁷ Vgl. *Grundlagen des Privatisierungsprogramms nach dem 1. Juli 1994 (1994)*, Art. 2; Vgl. *Privalov, Aleksandr/Nikolaev, Igor/Andreeva, Irina (1994)*, S. 47; *^ubajs, Anatolij (1994)*, S. 3; *GKI (1996)*, S. 44.

¹⁸⁸ Vgl. *Grundlagen des Privatisierungsprogramms nach dem 1. Juli 1994 (1994)*, Art. 3.4; *^ubajs, Anatolij (1994)*, S. 3.

¹⁸⁹ Vgl. *Grundlagen des Privatisierungsprogramms nach dem 1. Juli 1994 (1994)*, Anhang 1; *GKI (1996)*, S. 37; Vgl. *Privalov, Aleksandr/Nikolaev, Igor/Andreeva, Irina (1994)*, S. 48; *^ubajs, Anatolij (1994)*, S. 3.

¹⁹⁰ Zudem kann ein Aktienkauf vor den Investitionsausschreibungen bzw. Auktionen größere Chancen auf das Kontrollpaket sichern. Vgl. hierzu *Beyreuther, Ursula/Stolbina, Natalja (1995)*, S. 8; *GKI (1996)*, S. 37.

¹⁹¹ Vgl. *Koch, Aleksandr (1996)*, S. 39.

5.2 Aktien-Kredit-Swap: Die Rolle neuer Eliten und neuen Kapitals

Mit dem Aktien-Kredit-Swap verfolgte die Regierung zwei Ziele gleichzeitig. Indem die Anteile einer Reihe attraktiver und bislang von der Privatisierung ausgeschlossener Unternehmen zum Kauf angeboten wurden, sollte einerseits die ins Stocken geratene Geldprivatisierung einen neuen An Schub erhalten. Andererseits galt es die Löcher im Haushaltsbudget zu stopfen, die durch die Mindereinnahmen aus der Privatisierung entstanden waren.¹⁹² Das *loan-for-share*-Programm stellt einen Wendepunkt in der russischen Privatisierungspolitik dar. Erstmals dominierten mit den großen russischen Banken externe Investoren über die Interessen der Betriebsinsider. Die Partizipation ausländischer Investoren wurde jedoch sehr restriktiv gehandhabt.¹⁹³

Das Konzept geht auf den Vorschlag eines Konsortiums der größten russischen Banken im März 1995 zurück. Diese hatten der Regierung angeboten, einen Kredit in Höhe von ca. 9 Bill. Rubel zur Finanzierung des Budgets gegen Verpfändung staatlicher Aktienpakete zur Verfügung zu stellen.¹⁹⁴ Der Mechanismus der Transaktion war komplex und wurde in einem Erlaß vom 31. August 1995 geregelt.¹⁹⁵ Die Aktien wurden im Rahmen eines Tenders angeboten. Die Investoren gaben Gebote über „Kreditbetrage“ ab, die dem jeweiligen Aktienpaket entsprachen. Den Zuschlag erhielt der Höchstbietende. Dieser erwirkte im wesentlichen das Recht der Regierung einen Kredit zu gewähren, der über das entsprechende Aktienpaket abgesichert war. Der Zinssatz lag ca. 2-3% unter dem marktüblichen Zins. Die Regierung mußte bis zum 1.1.1996 entscheiden, ob der Kredit getilgt werden soll. Wurde der Kredit nicht bis zum Jahresende getilgt, konnte der Gläubiger die Aktien innerhalb von drei Jahren verkaufen und über den Kreditbetrag hinaus 30% von dem Erlös einbehalten.¹⁹⁶ Durch einen weiteren Erlaß vom 4. November 1995 wurde die Frist bis zum 1. September 1996 verlängert.¹⁹⁷ Da der Kreditgeber für grundlegende Entscheidungen die Zustimmung des Staates brauchte, verfügt er nur über sehr begrenzte Möglichkeiten, effizienzsteigernde Maßnahmen und Restrukturierungen durchzuführen.¹⁹⁸

Nachdem ursprünglich 136 Kredit-Aktien-Swaps geplant waren, beschränkte die Regierung die Liste der zu versteigernden Unternehmen im Herbst 1995 zunächst auf 29. Weitere acht strategische Unternehmen wurden durch einen Erlaß des Präsidenten vom 7. Dezember 1995 von der Versteigerung ausgeschlossen.¹⁹⁹ Tatsächlich stattgefunden

¹⁹² Vgl. *PlanEcon Report (1996a)*, S. 31; *Beyreuther, Ursula/Stolbina, Natalja (1995)*, S. 3.

¹⁹³ Vgl. *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 83.

¹⁹⁴ Vgl. *Hellman, Joel (1996)*: Russia Adjusts to Stability, in: *Transition*, 17.5.1996, S. 17; *GKI (1996)*, S. 40; *OECD (1996)*, S. 63; *PlanEcon Report (1996a)*, S. 31.

¹⁹⁵ Vgl. *Erlaß über die Maßnahme „Kredit für Aktie“ (1995)*: Ukaz Prezidenta „O porjadke peredai v 1995 godu v zalog akci, nachodjaichsja v federal'noj sobstvennosti, in: *Panorama Privatizacii*, No. 19 (70), S. 3.

¹⁹⁶ Vgl. *OECD (1996)*, S. 63; *Beyreuther, Ursula/Stolbina, Irina (1995)*, S. 4; *PlanEcon Report (1996a)*, S. 31.

¹⁹⁷ Vgl. *Erlaß über Fristen der Realisierung der Aktien von federalen Unternehmen, die gegen Kredite abgegeben werden (1995)*: Ukaz Prezidenta „O srokach realizacii akci, nachodjaichsja v federal'noj sobstvennosti i peredavaemych v zalog v 1995 g.“, in: *Panorama Privatizacii*, No. 23 (74), S. 3; *GKI (1996)*, S. 40.

¹⁹⁸ Vgl. *GKI (1996)*, S. 40.

¹⁹⁹ Vgl. *Rasporjenie GKI ot 25 Sentjabrja 1995 g. No. 1365-p*; Ukaz Prezidenta RF

haben bislang lediglich zwölf Auktionen. Die Einnahmen für den Staat betragen ca. 1 Billion. Rubel. Unter den versteigerten Betrieben befinden sich Anteile so bekannter Unternehmen wie Jukos, Sidanko, Lukoil oder Norilsk Nickel.²⁰⁰ Fünf Auktionen wurden aufgrund fehlender Bieter storniert. Die Schwäche der überwiegenden Anzahl der russischen Finanzinstitutionen und die damit verbundene geringe Nachfrage drückte auch die Preise der Aktienpakete in den übrigen Auktionen. Die Preise, so lauteten die Vorwürfe einiger Gegner des Programms, lagen weit unter dem aktuellen Wert der Aktien.²⁰¹ Als Gewinner gingen allgemein die mit der Durchführung der Auktionen beauftragten Banken des Konsortiums hervor – Imperial, Menatep und Oneksimbank. Andere große Banken wie Inkombank, Alfa Bank oder Rossijskij Kredit kamen nicht zum Zug.²⁰²

Unregelmäßigkeiten bei den Auktionen und Konflikte zwischen den Banken führten zu Korruptionsvorwürfen gegenüber dem staatlichen Vermögenskomitee.²⁰³ Anfang 1996 wurde von der Duma eine Kommission beauftragt, die Ergebnisse der Privatisierung allgemein und die im Rahmen der Kredit-Aktien-Swaps erfolgten Transaktionen im besonderen zu überprüfen. Im Juni 1996 erklärte das Arbitragegericht die *loan-for-share*-Auktion von Sibneft für ungültig.²⁰⁴ Besondere Aufmerksamkeit widmete das Parlament dem Unternehmen Norilsk Nickel. Versuche der Oneksimbank, strategische Entscheidungen des Unternehmens zu beeinflussen sowie eine Restrukturierung einzuleiten, stießen auf großen Widerstand innerhalb des Unternehmens. Nach einem langen Tauziehen zwischen der Bank und dem Unternehmensmanagement, das die Duma als Verbündeten im Kampf um die Unternehmenskontrolle gewinnen konnte, mußte der Generaldirektor schließlich seinen Posten abgeben.²⁰⁵

No. 1230 ot 7. Dekabrja 1995; *Radygin, Aleksandr (1995b)*, S. IV.

²⁰⁰ Vgl. *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 74/75; *Beyreuther, Ursula/Stolbina, Irina (1995)*, S. 3; *PlanEcon Report (1996a)*, S. 31.

²⁰¹ Lebed schlug vor, Aktienpakete in der Größe von 15-20% des Grundkapitals der Unternehmen auf internationalen Märkten zu verkaufen. Vgl. hierzu *PlanEcon Report (1996b)*, S. 22; *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 75.

²⁰² Die Banken, einerseits Organisatoren der Auktionen, traten andererseits gleichzeitig als Bieter auf. Wiederholt disqualifizierten die Banken die Gebote anderer Teilnehmer und gewannen damit selbst den Tender. Diese Vorgehensweise provozierte immer wieder Korruptionsvorwürfe. Vgl. *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 74; *GKI (1996)*, S. 42; *PlanEcon Report (1994a)*, S. 31.

²⁰³ Als eines der ersten Unternehmen wurde Surgutneftegaz versteigert. Nachdem einer der Bieter aus technischen Gründen disqualifiziert wurde, erhielt der unternehmenseigene Pensionsfond den Zuschlag. Lukoil kooperierte mit Imperial, einer Bank des Konsortiums, und gewann auf diese Weise die Auktion. Oneksimbank, die den Tender für Norilsk Nickel organisierte, disqualifizierte ebenfalls einen Mitbieter, bevor sie als Sieger feststand. Vgl. *PlanEcon Report (1996a)*, S. 31; *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 74; *Hellman, Joel (1996)*, S. 8; *Bekker, Aleksandr (1996b)*: Gosudarstvennaja Duma zanzjalas' peresmotrom zalogovyh aukcionov, in: *Segodnja*, 3.2.1996; *Lukianov, Sergey (1996b)*: Bank's Shaddy Sell-Off Deal Draws Fire, in: *Moscow Times*, 1.2.1996.

²⁰⁴ Vgl. *Vranceva, Elena (1996)*: Nedolgaja radost' Inkombanka, in: *Kommersant' daily*, 24.7.1996.

²⁰⁵ Vgl. *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 75; *Frydman, Roman/Murphy, Kenneth/Rapaczynski, Andrzej (1996)*: Capitalism with a Comrade's Face, in: *Transition*, 26.1.1996, S. 6; *Bojko, Boris (1996)*: Deputatam ponravilos' izu~at' predprijatijō, in: *Kommersant' daily*, 8.6.1996; *Višnepol'skij, Kirill (1996a)*: ONEKSIMbanky na "Noril'skom Nikele pomogut bog i President, in: *Kommersant' daily*, 16.5.1996; *ders. (1996b)*: Noril'skij Nikel' i ONEKSIMbank pošli na miroviju, in: *Kommersant' daily*, 20.4.1996.

Eine Rückzahlung der Kredite durch den Staat erschien zur Zeit der Durchführung der ersten *loan-for-share*-Auktionen im Herbst 1995 noch sehr unwahrscheinlich. Im Laufe der Transaktionen aufgetretene Unregelmäßigkeiten, der Präsidentschaftswahlkampf sowie die Ablösung des Leiters des GKI Alfred Koch durch Wladimir Kasakow führten zu Beginn des Jahres 1996 zu einem Stopp des Programms und ließen vermehrt Forderungen nach einer Tilgung der Kredite laut werden. Die chronische Finanzknappheit des Staates machte eine Rückzahlung der Kredite jedoch unmöglich.²⁰⁶ Mit der Ernennung Wladimir Potanins zum Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten im August 1996 rückte die Fortführung des Aktien-Kredit-Swaps zunächst wieder in greifbare Nähe. Potanin, als Präsident der Oneximbank einer der Hauptarchitekten des Programms, kündigte im September bereits weitere *loan-for-share*-Auktionen zur Deckung des Budgetdefizits an.²⁰⁷ Seitdem jedoch Potanin und auch Koch aus der Regierung ausgeschieden sind, ist eine Fortführung des Programms unwahrscheinlich geworden.

5.3 Erweiterte Rechte der Regionen in der Privatisierung

Ein weiteres Ziel der Post-Voucherprivatisierung war es, das Interesse der Föderationssubjekte an der Privatisierung zu erhöhen.²⁰⁸ Konflikte im Zentrum und der Wahlkampf um das Amt des Präsidenten behinderten zunehmend die Weiterführung der Privatisierung. Die Regierung sah in der Delegation der Privatisierung an die Föderationssubjekte eine Möglichkeit, die Privatisierung gegen die Widerstände der Kommunisten und Reformgegner in Moskau weiter voranzutreiben. Gleichzeitig erhoffte sich der Präsident mit der Einbeziehung der Forderungen der Regionen nach einer stärkeren Selbstbestimmung der Privatisierung, die Unterstützung der regionalen Eliten im Wahlkampf zu erringen.²⁰⁹ Hierzu wurden einerseits die Rechte der Regionen in der Bestimmung und Durchführung der Privatisierung erweitert. Andererseits sollte ein größerer Teil der Verkaufserlöse als bisher in den Regionen verbleiben.

Mit dem Privatisierungsprogramm für das Jahr 1994 wurde die Einnahmenstruktur zugunsten der Regionen verändert. Aus den Verkäufen föderalen Eigentums sollten künftig 15% in das Budget der Föderationssubjekte eingestellt werden. Handelt es sich bei den privatisierten Unternehmen um regionales Eigentum, gehen 20% an die Haushalte der Regionen. In das Föderationsbudget werden unabhängig von der Eigentumsform lediglich 10% der Einkünfte abgeführt.²¹⁰ Die Einnahmen aus der Privatisierung sollen in er-

²⁰⁶ Die Rückzahlungsfrist ist mittlerweile verstrichen, so daß die Banken nun grundsätzlich entscheiden können, ob sie die als Pfand erhaltenen Aktien verkaufen wollen. Menatep verkaufte im Dezember 1996 einen Teil ihrer Aktien des Erdölkonglomerats Jukos. Es folgte im Januar 1997 die Tochter der Oneximbank MFK mit dem Verkauf eines Aktienpaketes von Sidanko, Vgl. *Podkaminer, Leon et. al. (1996): Transition Countries: Economic Developments in Early 1996 and Outlook for 1996 and 1997*, Vol. 2, in: WIIW (Hrsg.), Arbeitspapiere No. 229, Wien, S. 53; DIW (1996), S. 840; *PlanEcon Report (1996a)*, S. 31; *Larsen, Poul Funder (1996a): State Seeks Ooans-for Shares Deadline Reprieve*, in: *Moscow Times*, 1.10.1996.

²⁰⁷ Vgl. *PlanEcon Report (1996b): Russian Economic Monitor*, in: *PlanEcon Report*, Vol. 12, No. 35-36, S. 22; *Larsen, Poul Funder (1996a)*.

²⁰⁸ Vgl. *GKI (1996)*, S. 37.

²⁰⁹ Vgl. *Samojlova, Natal'ja (1996): Prezident poru~il privatizacijã regionam*, in: *Kommersant' daily*, 1.3.1996.

²¹⁰ Vgl. *Grundlagen des Privatisierungsprgramms staatlicher und munizipaler Unternehmen nach dem 1. Juli 1994 (1994)*. Anhang 1.

ster Linie für solche soziale Leistungen eingesetzt werden, die bislang in der Kompetenz der Unternehmen lagen und für die nun die lokalen/regionalen Haushalte verantwortlich sind.²¹¹ Die Entscheidung über den Verbleib eines Kontrollpakets in den Händen des Staats in der Höhe von 51% bleibt jedoch ausschließlich der föderalen Ebene vorbehalten. Dies gilt in gleicher Weise für die goldene Aktie.²¹²

Am 27. Februar 1996 kündigte ein Erlass des Präsidenten den Transfer von bereits in Aktiengesellschaften umgewandelten föderalen Unternehmen in das Eigentum der Regionen an.²¹³ Zwei Monate vor den Präsidentschaftswahlen, versuchte sich Boris Jelzin die Unterstützung der regionalen Eliten zu sichern, indem er die Bereitschaft signalisierte, den langjährigen Forderungen der Regionen nach einem umfassenden Transfer föderalen Eigentums an die Regionen nachkommen zu wollen.²¹⁴ Offiziell sollten mit dieser Transaktion die Budgetschulden der Föderation gegenüber den Föderationssubjekten getilgt werden. Die konkrete Benennung einzelner Unternehmen hat in bilateralen Verhandlungen zwischen dem Zentrum und den einzelnen Regionen zu erfolgen. Den Föderationssubjekten bleibt es freigestellt, das Angebot anzunehmen oder auch nicht. Ein besonderes Problem stellt die Bewertung der übertragenen *property rights* dar, da die Höhe des Unternehmenswerts den Tilgungsbetrag bestimmt.²¹⁵

Bislang machten nur wenige Regionen von dieser Möglichkeit Gebrauch, was darauf schließen läßt, daß die von Moskau angebotenen Unternehmen für die administrativen Eliten der Regionen wenig interessant sind.²¹⁶ Es ist anzunehmen, daß vor allem verlustbringende Betriebe an die Regionen abgegeben werden sollten. Auf diese Weise wären zwei Probleme gleichzeitig gelöst worden. Zum einen hätte die weitere Verantwortung, was mit diesen Unternehmen in Zukunft geschehen soll, an die Regionen weitergegeben werden können. Zum anderen wären die Budgetschulden auf eine elegante Weise getilgt

²¹¹ Vgl. *Beyreuther, Ursula/Stolbina, Irina (1995)*, S. 8.

²¹² Vgl. *Pistor, Katharina/Turkewitz, Joel (1996)*: Coping with the Hydra – State Ownership after Privatization: A Comparative Study of the Czech Republic, Hungary and Russia, in: *Frydman, Roman/Gray, Cheryl/Rapaczynski, Andrej (Hrsg.)*: Corporate Governance in Central Europe and Russia, Insiders and the State, Budapest/London/New York, S. 192-244, hier S. 209.

²¹³ Vgl. *Erlaß über die Übernahme von im Prozeß der Privatisierung geschaffenen Aktiengesellschaften an die Föderationssubjekte (1996)*: Ukaz Prezidenta „O peredač'e sub'ektam RF nachodjaščichsja v federal'noj sobstvennosti akcij akcionernych obščestv, obrazovannyh v processe privatizacii.“, in: *Panorama Privatizacii*, No. 6 (81), S. 11.

²¹⁴ Vgl. *Samojlova, Natal'ja (1996)*: Prezident poručil privatizaciju regionam, in: *Kommersant' daily*, 1.3.1996

²¹⁵ Vgl. *Kommerstant' daily* vom 1.3.1996; *Sesekin, V./Varonina, B. (1996)*: On Valuation of the Size of Authorised Capital of Joint-Stock Companies Set up in the Course of Privatization of State- and Municipally-Owned Enterprises in the Russian Federation, in: *Privatisation in Russia*, No. 12, S. 18-24; *Samojlova, Natal'ja (1996)*.

²¹⁶ In 1996 nahmen nur der Bezirk Krasnojarsk und das Gebiet Novosibirsk das Angebot wahr. In 1997 folgten das Gebiet Kirov sowie die Stadt Moskau. Vgl. *Selivanovskaja, V. (1996)*: Regionam predlagajut akcii, a oni ne toropjatsja ich brat', in: *Ekonomika i Žizn'*. No. 19; Ukaz Prezidenta „O peredač'e Krasnojarskomu kraju nachodjaščichsja v federal'noj sobstvennosti gosudarstvennyh predprijatij i akcij akcionernych obščestv, obrazovannyh v processe privatizacii“, 2.5.1996, in: *Panorama Privatizacii*, No. 10 (85), S. 3; Ukaz Prezidenta „O peredač'e Novosibirskoj oblasti nachodjaščichsja v federal'noj sobstvennosti akcij otkrytogo akcionernogo obščestva »Aeroport Tolmačev«“, 10.6.1996, in: *Panorama Privatizacii*, No. 11 (86), S. 6.

worden.²¹⁷ Der individuelle Charakter dieser Transaktionen läßt verallgemeinernde Aussagen jedoch nur schwer zu.

5.4 Die Bedeutung ausländischer Investoren

Seit der Verabschiedung des Privatisierungsgesetzes für 1994 können ausländische Investoren auch ohne die zeitraubende Notifizierung des Finanzministeriums oder die Genehmigung einer anderen Behörde an Auktionen und TENDERN teilnehmen. Damit konnten Ausländer Privatisierungsschecks erwerben und im Rahmen von Voucherauktionen einsetzen. Dennoch war die Beteiligung ausländischer Investoren zunächst relativ gering. Mit dem zunehmenden Angebot interessanter Unternehmen gegen Ende der Voucherprivatisierung stieg auch das Engagement ausländischer Investoren.²¹⁸ Seit 1995 können Aktienpakete von Unternehmen, die sich in föderalem Eigentum befinden, auch auf ausländischen Wertpapierbörsen zum Verkauf angeboten werden.²¹⁹ Schätzungen zufolge befinden sich zwischen 5-10% des zum Verkauf angebotenen Kapitals heute in den Händen von Ausländern.²²⁰

Einschränkungen hinsichtlich ausländischer Beteiligungen bestehen lediglich in zwei Bereichen. Eine Zustimmung der Regierung ist bei der Privatisierung von Unternehmen der Rüstungs-, Gas- und Ölwirtschaft, des Transportsektors und des Kommunikationswesens sowie von Unternehmen, die strategisch wichtige Erze, Edel- und Halbedelsteine, radioaktive und seltene Edelmetalle abbauen bzw. weiterverarbeiten einzuholen. Liegen die Betriebe in einem Sperrgebiet, ist die Teilnahme ausländischer Investoren bei der Privatisierung verboten. Weitgehend ausgeschlossen wurden ausländische Investoren auch bei den *loan-for-share*-Auktionen.²²¹ Wird ein Unternehmen oder Anteile an einem Unternehmen an einen ausländischen Bieter veräußert, muß der zuständige Privatisierungsfond die Informationen anschließend an den Spionageabwehrdienst weitergeben.²²²

Insgesamt gesehen werden die Aktivitäten ausländischer Investoren weniger durch existierende Verbote in der Gesetzgebung zur Privatisierung beschränkt, als durch die nach wie vor bestehenden politischen und rechtlichen Unsicherheiten.²²³ Abschreckend wirkt außerdem das nahezu unüberschaubare Steuersystem, mit zur Zeit noch mehr als 200 verschiedenen Steuern, die unzureichend ausgebaute Infrastruktur, das hohe Ausmaß an

²¹⁷ Vgl. *Ekonomika i P' izn'*, No. 19, 1996; *Kommersant'* daily vom 1.3.1996.

²¹⁸ Vgl. *Åslund, Anders (1995)*, S. 270/271; *OECD (1996)*, S. 118; *Bornstein, Morris (1994)*: Russia's Mass Privatisation Programme, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 6, No. 4, S. 419-457, hier S. 444.

²¹⁹ Vgl. *GKI (1996)*, S. 39.

²²⁰ Vgl. *Beyreuther, Ursula/Stolbina, Irina (1995)*, S. 6; *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 200; *Sigmund, Peter/Werner, Klaus (1995)*: Privatisierung in Rußland: eine widersprüchliche Bilanz, in: *Wirtschaft im Wandel*, Institut für Wirtschaftsforschung, Halle, S. 14; *PlanEcon Report (1994)*, S. 15.

²²¹ Vgl. *Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 75; *Beyreuther, Ursula/Stolbina, Irina (1995)*, S. 2.

²²² Vgl. *OECD (1996)*, S. 118; *GKI (1996)*, S. 39.

²²³ Vgl. *Beyreuther, Ursula/Stolbina, Irina (1995)*, S. 6; *Sigmund, Peter/Werner, Klaus (1995)*, S. 14; *PlanEcon Report (1994)*, S. 15.

Wirtschaftskriminalität sowie die Notwendigkeit, sich als Aktionär bei dem Unternehmen direkt registrieren zu lassen.²²⁴ Bis zum Ende des Jahres 1995 flossen ausländische Investitionen in einer Höhe von 12,4 Milliarden, US\$ nach Rußland. Damit ist die Kapitalzufuhr nach wie vor geringer als der Kapitalabfluß. Russische Investitionen im Ausland erreichen mit 36 US\$ beinahe die dreifache Höhe.²²⁵

5.5 Finanz-Industrie-Gruppen

Finanz-Industrie-Gruppen (FIG) sind grundsätzlich freiwillige Zusammenschlüsse zwischen rechtlich selbständigen Industriebetrieben und Finanzinstitutionen, die vom Staat als Instrument der Strukturpolitik betrachtet und gefördert werden. Die rechtlichen Grundlagen regelt ein Gesetz über die FIK vom Oktober 1995.²²⁶ Durch den Verkauf ganzer Aktienpakete an Banken, hat das *loan-for-share*-Programm erheblich zur Entwicklung von Finanz-Industrie-Gruppen beigetragen. Der Staat kann darüber hinaus treuhänderisch Aktienpakete an Finanz-Industrie-Gruppen übergeben. Durch die Zusammenarbeit von Banken und Unternehmen soll die Investitionsfinanzierung verbessert werden. Hierzu kann der Staat den FIG bestimmte Anreize und Vergünstigungen bieten. So ist es der Staatsbank erlaubt, die Mindestreservesätze für Banken einer Finanz-Industrie-Gruppe niedriger anzusetzen. Zudem dürfen diese ihre Abschreibungsfristen selbständig festsetzen. Außerdem kann der Staat den FIG Investitions Garantien einräumen. Anfang 1997 existierten insgesamt 46 Finanz-Industrie-Gruppen, die neben 60 Banken, 20 weitere Finanzinstitutionen und mehr als 650 Unternehmen umfaßten.²²⁷

Mit Beteiligungen an den Konzernen Norilsk Nickel, Sidanko und Nowolipesk Metallurgy ist die Oneksimbank mit ihrer Schwester International Finance Corporation (MFK) führend auf dem Gebiet der Finanz-Industrie-Gruppen. Wie groß die Verflechtungen zwischen Banken und Industrieunternehmen sind, zeigt die Analyse der Kreuzigentumsverhältnisse. So ist der zweitgrößte Erdölproduzent Surgutneftgaz seinerseits der größte Aktionär der Oneksimbank. Kusnetsk Metallurgy und Nowokusnetsk Aluminium sind Investoren der von der Oneksimbank/MFK gemanagten „Interros FIG“. Zudem sind der Diamantenmonopolist Almas-Rossii-Sacha und das Waffenhandelskonsortium Roswoorupenie eng über Kredite und Bankdienstleistungen mit den beiden Banken verbunden. In ähnlicher Weise sind die Banken Menatep, Imperial, Inkobank und Alfa-Bank

²²⁴ Eine neue Gesetzesvorlage, durch die das Steuersystem vereinfacht werden sollen liegt derzeit der Duma zur Abstimmung vor. Insgesamt sollen die Steuern von 200 auf 30 reduziert, Steuersätze gesenkt und die Bemessungsgrundlage geändert werden. Vgl. FAZ vom 11.3.1997; FAZ vom 9.3.1997.

²²⁵ Vgl. PlanEcon Report, Supplement, October 6, 1996, S. 1.

²²⁶ Dem Gesetz ging eine Reihe von Erlassen und Verordnungen voraus. Um den Status einer FIG zu erhalten, muß die Gruppe sich unter Vorlage einer Reihe von Dokumenten registrieren lassen. Unternehmen mit mehr als 25.000 Beschäftigten ist die Beteiligung an einer FIG verboten. Um Kreuzigentum zu vermeiden, kann ein Unternehmen nur in einer FIG Mitglied sein. Vgl. *Gesetz über die Finanz-Industrie Gruppen (1995)*: Zakon „O financovo-promyšlennych gruppach, in: Panorama Privatizacii, No. 1 (76)/1996, S. 3; Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 157; Sinel'nikov, Sergej (1995), S. 1.

²²⁷ Vgl. *Institut für Weltwirtschaft (1997)*: Privater und öffentlicher Ressourcentransfer nach Rußland – noch keine Stütze im Transformationsprozeß, 2. Teil der Schriftenreihe zur wirtschaftlichen Lage Rußlands, Kiel, Bericht No. 9, S. 33; *DIW (1996)*: Die wirtschaftliche Lage Rußlands: Die Wirtschaft muß Investitionsanreize schaffen, DIW-Wochenbericht, Vol. 63, No. 51-52, S. 841.

mit dem Aufbau von Imperien befaßt.²²⁸

6. Stand der Privatisierung Ende 1996/Mitte 1997

Die statistische Aufarbeitung der Privatisierungsergebnisse ist problematisch. Zum einen fehlen wirklich zuverlässige Angaben zur Datenbasis, zum anderen widersprechen sich die Angaben der einzelnen Institutionen (Goskomstat, Vermögenskomitee) mitunter erheblich. Darüber hinaus unterliegt die Darstellungsform ständigen Veränderungen. Während in den statistischen Veröffentlichungen bis 1995 die privatisierten Unternehmen noch nach Größenklassen unterteilt wurden, sind diesbezügliche Angaben seitdem nicht mehr zu finden. Daten zu den bereits 1992 oder auch zuvor privatisierten Unternehmen sind überhaupt nicht zugänglich. Auch die Aufgliederung der privatisierten Unternehmen nach den verschiedenen Privatisierungsoptionen 1-3 ist bald nach der Beendigung der Voucherprivatisierung eingestellt worden. Große Unterschiede zeigen sich auch immer wieder bei den föderalen Statistiken und den Daten der einzelnen regionalen Organisationen. Noch problematischer wird es, werden konkrete Daten hinterfragt. Ein Beispiel hierfür ist die Kategorie des gemischten Eigentums, das bis heute von keiner Institution wirklich näher definiert wurde. Die folgende statistische Darstellung soll damit auch nicht mehr als eine ungefähre Vorstellung von der Größenordnung und dem Ausmaß des gesamten Prozesses vermitteln.

Von insgesamt 236.075 ehemals staatlichen Unternehmen haben bis zum 1. April 1997 152.725 (65%) Betriebe einen Antrag auf Privatisierung gestellt. 15.134 (6%) Anträge auf Privatisierung wurden abgelehnt.²²⁹ Bei 124.825 (53%) Betrieben ist die Privatisierung bereits abgeschlossen, weitere 10.544 (4%) befinden sich noch in der Umsetzung. 30.693 Unternehmen (13%) wurden in Aktiengesellschaften umgewandelt. Mit 87.892 verbleiben weiterhin noch 37% der Unternehmen in Staatseigentum (Tab. 5).²³⁰

Tab. 5: Anzahl der privatisierten Unternehmen

	1992	1993	1994	1995	1996
Anzahl der privatisierten Unterneh-	46.815* (20%)	42.924 (18%)	21.905 (9%)	10.152 (4%)	4.997 (2%)

²²⁸ Vgl. *Mellow, Craig (1997): Rise of the banker clans*, in: *the Banker* No. 4, S. 49-51; *Starodubrovskaja, Irina (1995)*, S. 5-19; *Lepechin, Vladimir (1997): Predprinimatel'stvo v Rossii*, unveröffentlichtes Manuskript; *Frydman, Roman/Murphy, Kenneth/Rapaczynski, Andrzej (1996)*, S. 6; *Hellman, Joel (1996)*, S. 9.

²²⁹ Die Basis 236.075 Unternehmen geht auf eine Statistik in den vom GKI herausgegebenen Zeitschriften *Panorama Privatizacii* sowie *Privatisation in Russia* zurück. Vgl. *Privatisation in Russia*, No. , 1996, S. 64; *Panorama Privatizacii*, No. 5 (80), 1996, S. 55. Das GKI spricht in einem zusammenfassenden Bericht über die Ergebnisse der Privatisierung im Jahr 1995 von 208.468 staatlichen Unternehmen zum Beginn der Privatisierung. Vgl. *Privatisation in Russia*, No. 5, 1996, S. 58. Darrel Slider wiederum beruft sich in einem Artikel über die Privatisierung in russischen Regionen auf Goskomstat-Daten und nennt als Basis 232.115 Unternehmen (ausgenommen die Republik Ingušetija). Vgl. *Slider, Darrell (1994): Privatization in Russia's Regions*, in: *Post-Soviet Affairs*, Vol. 4, No. 10, S. 367-396, hier S. 388/89.

²³⁰ Vgl. *Privatisation in Russia*, No. 5, 1997, S. 57; Der Vorsitzende des GKI Alfred Koch spricht in einem gemeinsam mit anderen Autoren veröffentlichten Artikel von insgesamt 126.793 privatisierten Unternehmen Ende 1996. Vgl. *Koch, A.P./Molopavyj. Z. Ch./Semerikov, V. N. (1997a)*, S. 206.

men		26.340	11.108	6.960	3.354
(in % zur Gesamtzahl der Unternehmen)**		9.521	5.112	1.317	715
Munizipales Eigentum		7.063	5.685	1.875	928
Regionales Eigentum					
Föderales Eigentum					

Quelle: *Goskomstat (1996)*, S. 705; *Goskomstat (1997)*, S. 92.

*Genaue Angaben, über die im Jahr 1992 privatisierten Unternehmen liegen nicht vor. Die hier angegebene Zahl von 46.815 wurde *Blasi, Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997)*, S. 189 entnommen. Diese Zahl stimmt mit den Angaben von *Goskomstat (1996)*, S. 702 überein. Goskomstat geht davon aus, daß seit Beginn des Jahres 1992 insgesamt ca. 122.000 Unternehmen ihre Eigentumsform verändert haben.

** Offizielle Angaben über die gesamte Anzahl der Unternehmen liegen nicht vor. Die hier zugrunde gelegte Basis wurde einer Veröffentlichung des GKI über die Eigentumsstruktur der Rußländischen Föderation übernommen. Vgl. *Panorama Privatizacii*, No. 5 (1996), S. 55.

Ende des Jahres 1995 waren noch 37,6% aller Beschäftigten in Staatsunternehmen tätig. In privaten Betrieben arbeiteten 37,4% aller Arbeitstätigen. Weitere 23,7% waren in Unternehmen gemischter Eigentumsform beschäftigt.²³¹ Das Tempo der Entstaatlichung hat sich seit dem Ende der Voucherprivatisierung deutlich verlangsamt. Während sich die Anzahl der im Staatssektor Beschäftigten von 1992 bis 1994 um 24 Prozentpunkte verminderte, verringerte sich die Beschäftigtenzahl im Staatssektor 1995 lediglich um 7%. Daten über das Jahr 1996 liegen bislang nicht vor (Tab. 6).

Tab. 6: Struktur der Beschäftigung nach Eigentumsformen (in %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Staatlicher Sektor	82,6	75,5	68,9	53,0	44,7	37,6
Privater Sektor	12,5	13,3	18,3	28,1	33,0	37,4
Gemischter Sektor	4,0	10,1	11,7	17,6	21,2	23,7
Sonstige Sektoren	0,9	1,1	1,1	1,3	1,1	1,3

Quelle: *Goskomstat (1996)*, S. 82.

Schätzungen der EBRD zufolge wurden Mitte 1996 bereits 60% des gesamten Bruttozialprodukts im Privatsektor erwirtschaftet.²³² Diese hohe Zahl reflektiert vor allem die zunehmende Bedeutung kleiner neu gegründeter Privatunternehmen.²³³ Für die großen Staatsbetriebe dagegen ergibt sich ein etwas anderes Bild. Demnach waren zwar 1995

²³¹ Unternehmen gemischter Eigentumsform werden von den statistischen Behörden nicht weiter definiert. Eine gemischte Eigentumsform ist unter anderem bei Kapitalgesellschaften anzutreffen, die bereits privatisiert wurden, in denen der Staat jedoch noch eine Beteiligung hält. Eine klare Abgrenzung zum privaten und staatlichen Sektor wird in den Statistiken nicht vorgenommen. Vgl. *Goskomstat (1996)*: Rossijskij Statističeskij Sbornik, Moskva, S. 83; *DIW (1996)*, S. 839.

²³² Der Vorsitzende des GKI Alfred Koch geht davon aus, daß Ende 1996 bereits 70% des Bruttozialprodukts im Privatsektor erwirtschaftet werden. Vgl. *Koch, A.P./Molopavyj. Z. Ch./Semerikov, V. N. (1997a)*, S. 205.

²³³ Die im Laufe der letzten Jahre gegründeten kleinen Privatbetriebe hat heute beinahe die 1 Mill. Grenze erreicht. Vgl. *EBRD (1996)*: Transition Report 1996, Infrastructure and Savings, London, S. 11; *DIW (1996)*, S. 840.

nur noch 7,8% aller Industriebetriebe in staatlichem Eigentum. Der private Sektor umfaßte bereits 72,3% aller Unternehmen. Trotz des großen zahlenmäßigen Wachstums der privaten Betriebe, waren jedoch nur 27% aller Beschäftigten im Privatsektor tätig. Noch weniger Relevanz kommt dem Privatsektor bei Betrachtung des Produktionsumfangs zu. Nur ca. 19% der gesamten Industrieproduktion entstanden in Privatbetrieben. Besonders interessant ist unter diesem Aspekt der gemischte Sektor. Während dieser Sektor 1995 nur 16,9% aller Betriebe umfaßte, belief sich die Anzahl der Beschäftigten auf 52%. Mit 67% erwirtschaftete der gemischte Sektor den größten Anteil der gesamten Industrieproduktion (Tab. 7).²³⁴ Da die Privatisierung in 1996 weitgehend stagnierte, ist seitdem keine grundlegende Veränderung zu erwarten.

Tab. 7: Industriestruktur nach Eigentumsformen (in %)

	1994			1995		
	Anzahl der Betriebe	Umfang der Produktion	Beschäftigung	Anzahl der Betriebe	Umfang der Produktion	Beschäftigung
Staatliches Eigentum	8,9	21,5	27,7	7,8	11	18,6
Privates Eigentum	72,1	15,0	22,6	72,3	18,9	27,0
Gemischtes Eigentum	16,5	60,9	48,1	16,9	66,9	52,3
Sonstiges Eigentum	2,5	2,6	98,4	3	3,2	2,1

Quelle: Goskomstat (1996), S. 501.

Die Privatisierung großer und mittlerer Unternehmen erreichte in den Jahren der Voucherprivatisierung ihren Höhepunkt. Während 1992 nur 18 große und mittlere Unternehmen privatisiert wurden, erhöhte sich die Anzahl der privatisierten Unternehmen in den Monaten der Voucherprivatisierung auf mehr als 16000. Die Anzahl der im Laufe der großen Privatisierung an private Eigentümer übertragenen Unternehmen belief sich im Jahr 1993 auf 8491 Betriebe. In 1994 wurden 7953 Großbetriebe privatisiert. Nach der Beendigung der Voucheretappe verlangsamte sich das Tempo der Privatisierung großer Unternehmen deutlich. 1995 wurden nur noch 1475 Betriebe vom Staat an private Eigentümer übergeben. Insgesamt wurden damit bis Ende 1995 17.937 große und mittlere Unternehmen privatisiert.²³⁵ 1996 wurden die Anteile von 532 Aktiengesellschaften verkauft, so daß sich bis zum Jahresende 1996 die Zahl der privatisierten großen und mittleren Unternehmen auf 18.469 belief (Tab. 8).²³⁶

Tab. 8: Im Laufe der Privatisierung geschaffene offene Aktiengesellschaften

	Gesamt	1993	1994	1995	1996
Anzahl der Unternehmen, die im Laufe der Privatisierung in eine offene AG umgewandelt	27.300	13.547	9.814	2816	1123

²³⁴ Vgl. Goskomstat (1996), S. 501.

²³⁵ Vgl. Blasi/Joseph/Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 189.

²³⁶ Diese Zahl kann nur ein Indikator der privatisierten Groß- und Mittelbetriebe sein, da seit Ende 1995 keine Daten mehr nach der Größenklasse der Unternehmen veröffentlicht werden. Da die Umwandlung in Aktiengesellschaften für diese Unternehmen jedoch die am häufigsten angewandte Privatisierungsmethode ist, kommt die Zahl der in der Realität privatisierten Mittel- und Großbetriebe wohl am nächsten. Vgl. Goskomstat (1997): Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, No. 1, S. 92.

wurden	4072	2.100	1.149	631	192
Munizipales Eigentum	11.024	6.028	3.744	859	393
Regionales Eigentum	12.204	5.419	4.921	1.326	538
Föderales Eigentum	-	-	-	1071	532
Anzahl der AGs, in denen alle dem Verkauf unterliegenden Anteile verkauft wurden					

Quelle: Goskomstat (1996), S. 705; Goskomstat (1997), S. 95.

6.1 Depolitisierung

Inwieweit sich der Staat tatsächlich aus den Unternehmen zurückgezogen hat, läßt sich anhand der oben aufgeführten Statistiken kaum beurteilen. Zwar wurden bereits mehr als 60% der Unternehmen formal privatisiert. Als privatisiert gelten laut Privatisierungsstatistik jedoch auch solche Unternehmen, die unter die Kategorie des gemischten Eigentums fallen. In der Industrieproduktion entfallen 77% des gesamten Outputs auf den gemischten Sektor, in dem noch mehr als 52% der Industriebeschäftigten tätig sind. Da der Anteil der Unternehmen mit 17% an der Gesamtzahl der Industriebetriebe verhältnismäßig gering ist, kann davon ausgegangen werden, daß es sich bei diesen Unternehmen vor allem um sehr große, und damit meist auch als strategisch eingestufte Betriebe handelt.²³⁷ Hinzu kommt eine nicht unbeträchtliche Zahl ebenfalls großer „strategischer“ Unternehmen, die bislang völlig von der Privatisierung ausgeschlossen wurden und nach wie vor der Kontrolle der Branchenministerien unterliegen.²³⁸

Als Indikatoren für die weitere Präsenz des Staates in bereits privatisierten Betrieben (Aktiengesellschaften) können staatliche Kontrollpakete sowie goldene Aktien herangezogen werden.²³⁹ Goldene Aktien garantieren dem Staat ein Vetorecht bei zentralen Unternehmensentscheidungen, wie der Veränderung der Unternehmenssatzung, der Liquidierung oder Reorganisation des Unternehmens, dem Zusammenschluß mit anderen Unternehmen bzw. Finanz-Industrie-Gruppen, der Verpachtung oder aber dem Verkauf des gesamten Unternehmens sowie einzelner Betriebsteile.²⁴⁰ Im Gegensatz zu einem Kontrollpaket, das der Staat treuhänderisch an Dritte, z. B. an das Management der Unternehmen, übergeben kann, darf eine goldene Aktie nur vom Staat gehalten werden.²⁴¹ Nach den Vorgaben des Privatisierungsprogramms für 1994 sollten die staatlichen Anteile nach Ablauf der Dreijahresfrist weitgehend verkauft werden.²⁴² In Folge von Wahlkampfversprechungen im Rahmen des Duma- und Präsidentschaftswahlkampfes 1995

²³⁷ Vgl. Goskomstat (1996), S. 501.

²³⁸ Vgl. Pistor, Katharina/Turkewitz, Joel (1996), S. 207; Koch, A.P./Molopavyj. Z. Ch./Semerikov, V. N. (1997b), S. 147.

²³⁹ Vgl. DIW (1996), S. 839; Pistor, Katharina/Turkewitz, Joel (1996), S. 207/208.

²⁴⁰ Vgl. Goskomstat (1996), S. 700/701; Privatisierungsprogramm (1992), Art. 3.3; Privatisierungsprogramm (1994), Art. 2.3.

²⁴¹ Vgl. Ukaz Prezidenta RF "O doveritel'noj sobstvennosti", 24.12.1993; in: Privatizacija gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij v Rossii, Sbornik dokumentov, Vypusk tretij, Moskva 1994; Ukaz Prezidenta RF „O peredač'e v doveritel'noe upravlenie zakreplennyh v federal'noj sobstvennosti akcij akcionercyh obščestv, sozdannyh v processe privatizacii, in: Panorama Privatizacii, No. 1 (93), 1997, S. 6; Goskomstat (1996), S. 701.

²⁴² Dem Privatisierungsprogramm für 1994 zufolge sollte sich der Staat nur noch ein Kontrollpaket in solchen Unternehmen vorbehalten dürfen, deren Rüstungsproduktion 30% der gesamten Unternehmensproduktion übersteigt. Vgl. Privatisierungsprogramm (1994), Art. 2.3.

und 1996 wurde in einer Reihe von Einzelverordnungen die abgelaufene Frist auf weitere drei Jahre, bis zum 31. Dezember 1998 verlängert. Hierbei handelte es sich vor allem um die als „strategisch“ eingestuften Unternehmen des Brennstoff- und Energiesektors sowie um einige ausgewählte Unternehmen des MIK.²⁴³

Tab. 9: Staatliche Kontrolle und Aktiengesellschaften

	1993	1994	1995	1996	Gesamt
Aktiengesellschaften insgesamt	13.547	9.814	2.816	1123	27.300
Föderales Eigentum	5.419	4.921	1.326	538	12.204
Regionales Eigentum	6.028	3.744	859	393	11.024
Kommunales Eigentum	2.100	1.149	631	192	4.072
Aktiengesellschaften mit staatlichem Kontrollpaket	439	1496	698	190	2823
Darunter AGs mit einem staatlichen Aktienpaket					
Bis 15%	-	553	48	9	
16-25%	-	158	223	63	
26-38%	-	418	189	68	
39-51%	-	278	196	40	
mehr als 51%	-	89	42	10	
Aktiengesellschaften mit staatlichem Vetorecht (goldene Aktie)	204	792	429	132	1557

Quelle: Goskomstat (1997), S. 95; Goskomstat (1996), S. 705.

Staatliche Organe verfügten Ende 1996 in etwa 4400 Aktiengesellschaften (16% aller Aktiengesellschaften) über zentralen Einfluß. In 1557 Aktiengesellschaften behält sich der Staat ein Vetorecht (goldene Aktie) vor. In weiteren 2823 Unternehmen, was etwas 10% aller Aktiengesellschaften entspricht, garantiert der Besitz von staatlichen Kontrollpaketen das Mitspracherecht bei zentralen Unternehmensentscheidungen (Tab. 9). Infolge der spontanen Privatisierung existieren außerdem eine Reihe von quasi-staatlichen Unternehmensstrukturen (Assoziationen). Den Assoziationen Ihnen gelang es durch den Kauf von Aktien bei den regionalen Privatisierungsfonds Konzerne zu schaffen, in welchen die Assoziationen selbst über die Mehrheitsanteile verfügen.²⁴⁴ Auch die regionalen Privatisierungsagenturen halten weiterhin beträchtliche Anteile staatlichen Eigentums in ihrer Verfügungsgewalt.²⁴⁵

²⁴³ Vgl. Postanovlenie Pravitel'stva RF "O prodlenii sroka zakreplenija v federal'noj sobstvennosti akcionernych obščestv (kompanij) toplivnoj promyšlennosti i energetiki", 23.11.1996, in: Panorama Privatizacii, No. 4 (94), S. 3; Ukaz Prezidenta RF "O prodlenii sroka zakreplenija v federal'noj sobstvennosti paketov akcij i dejstvij "zolotoj akcii" akcionernych obščestv mašinostroitel'nogo kompleksa, 16.10.1996, in: Panorama Privatizacii, No. 1 (93), 1997, S. 3.

²⁴⁴ Vgl. Pistor, Katharina/Turkewitz, Joel (1996), S. 208.

²⁴⁵ Vgl. Goskomstat (1997), S. 95; Pistor, Katharina/Turkewitz, Joel (1996), S. 209.

6.2 Corporate Governance-Aspekte

Noch schwieriger als die Depolitisierungseffekte der Privatisierung sind *corporate governance*-Aspekte abzuschätzen. Auch nach dem Übergang von der Voucher- zur Geldprivatisierung hat sich nicht viel an der Verteilung der Eigentümerstruktur geändert. Belegschaft und Staat sind weiterhin die wichtigsten Eigentümer der im Zuge der Privatisierung entstandenen Aktiengesellschaften. Der hohe Anteil der nicht realisierten Aktienverkäufe deutet darauf hin, daß externe Investoren nur ein sehr geringes Interesse daran zeigen, Aktien zu erwerben. Dies liegt zum einen in der nach wie vor bestehenden Kapitalknappheit begründet. Zum anderen befinden sich die Unternehmen mehrheitlich bereits in der Hand der Unternehmensinsider, so daß externe Investoren nur Minderheitsanteile erwerben und damit keinen Einfluß auf die Unternehmenspolitik nehmen können.²⁴⁶ Insgesamt wurde 1996 nur die Hälfte aller Aktien, die dem Verkauf unterlagen, auch tatsächlich erfolgreich öffentlich plaziert. 1995 konnten 38% der Verkäufe nicht realisiert werden (Tab. 10).

Tab. 10: Eigentümerstruktur der neu emittierten Aktien

	1993		1994		1995		1996	
	Mill. Stück	%	Mill. Stück	%	Mill. Stück	%	Mill. Stück	%
Ausgegebene Aktien	695	100	1129	100	856	100	430	100
Darunter:								
Staatliches Eigentum	-	-	-	-	274	32	57	13
Belegschaften	329	47	460	41	283	31	134	31
Treuhandrische Verwaltung/Holding	-	-	-	-	26	3	49	12
Erfolgreich öffentlich plaziert	101	15	152	13	120	14	26	6
Verkauf gescheitert	265	38	517	46	153	20	165	38

Quelle: Goskomstat (1996), S. 705; Goskomstat (1997), S. 96/97

Offizielle Statistiken über die Eigentümerstruktur von Aktiengesellschaften liegen nicht vor. Eine Reihe von Studien widmet sich der Untersuchung der Eigentümerstrukturen anhand von Einzelinterviews. Die begrenzte Anzahl der betrachteten Unternehmen sowie deren eher sporadische bzw. an Praktikabilitätskriterien ausgerichtete Unternehmensauswahl lassen zwar kein repräsentatives Bild entstehen, können jedoch zur Formulierung erster Vermutungen und Hypothesen herangezogen werden. Zu den bekanntesten Untersuchungen zählen die Studien von Joseph Blasi und Andrei Shleifer, die gemeinsam mit dem russischen Privatisierungszentrum durchgeführt wurden.²⁴⁷ Zu sehr ähnli-

²⁴⁶ Vgl. Rutland, Peter (1996): Privatisation in Russia: One Step Forward, Two Steps Back?, in: Europe-Asia Studies, Vol. 46, No. 7. S. 1109-1131, hier S. 31; DIW (1996), S. 839.

²⁴⁷ Vgl. Blasi, Joseph/Shleifer, Andrei (1996): Corporate Governance in Russia, in: Frydman, Roman/Gray, Cheryl/Rapaczynski, Andrei (Hrsg.), S. 78-108; Blasi, Joseph (1995): Ownership, Governance and Restructuring, in: Lieberman, Ira/Nellis, John (Hrsg.): Russia: Creating Private Enterprises and Efficient Markets, The World Bank, Studies in Transition No. 15, Washington D.C., S. 125-139, hier S. 125; Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 55/56.

chen Ergebnissen kommen Alexander Bim sowie Katharina Pistor.²⁴⁸ Obwohl die Beteiligungen der Belegschaften in den Jahren 1994 und 1995 kontinuierlich abgenommen und die Initiative unternehmensfremder Investoren zugenommen hat, spielen Unternehmensexterne bis heute kaum eine relevante Rolle. Überraschenderweise stieg der Anteil an Belegschaftseigentum 1996 sogar erneut leicht an oder stagnierte zumindest. Den folgenden Daten liegen die von Blasi/Shleifer gemeinsam mit dem russischen Privatisierungszentrum durchgeführten Interviews zugrunde (Tab. 11).²⁴⁹

Tab. 11: Belegschafts- vs. externes Unternehmenseigentum

	1994	1995	1996
Belegschaften	65%	55%	58%
Unternehmensexterne	21%	32%	32%
Bürger	-	9%	6%
Unternehmen	-	8%	11%
Lieferanten	-	3%	2%
Kunden	-	2%	1%
Andere Unternehmen	-	2 ⁴⁹	1,3%
Investment Fonds	-	6%	5%
Holdings	-	1%	2,6%
Banken	-	1%	1,6%
Pensionsfonds	-	-	0,02%
Versicherungen	-	-	-
Ausländische Investoren	-	1%	1,6%
Staat	13%	13%	9%

Quelle: Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 193.

Seit Beendigung der Voucherprivatisierung ist der Anteil externer Investoren im Durchschnitt von 16% auf 32% gestiegen. In einem Viertel aller Aktiengesellschaften beträgt der Anteil externer Investoren jedoch weniger als 13%, in einem weiteren Viertel aller Betriebe liegt der Anteil Externer weit unter dem Durchschnitt. In einem Zehntel aller Unternehmen halten Unternehmensexterne so gut wie überhaupt keine Aktien. Die Mehrheit unternehmensfremder Anteilseigner konzentriert sich auf eine sehr kleine Gruppe von Unternehmen. Demgegenüber bauten die Direktoren der großen Staatsunternehmen ihre Position kontinuierlich aus. Das Top-Management besaß 1996 mehr als

²⁴⁸ Vgl. *Bim, Alexander (1996): Ownership and Control of Russian Enterprises and Strategies of Shareholders*, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 8, No. 4, S. 471-499, hier S. 473; *Pistor, Katharina (1995): Privatization and Corporate Governance in Russia*, in: *McFaul, Michael/Perlmutter, Tova (Hrsg.): Privatisation, Conversion, and Enterprise Reform in Russia*, Boulder/San Francisco/Oxford, S. 69-84, hier S. 69-84.

²⁴⁹ Die Daten wurden in vier Runden erhoben. Die erste Studie umfaßte 23 Unternehmen in der Moskauer Region und wurden von August bis zum Dezember 1992 durchgeführt. In der von Mai 1993 bis April 1994 dauernden zweiten Runde wurden 142 privatisierte Betriebe in 32 Regionen befragt. Die dritte Studie von Mai 1994 bis zum August 1995 erstreckte sich auf 322 privatisierte Unternehmen in 44 Regionen. Die letzte Runde schloß sich im September an und dauerte bis zum Juni 1996. In dieser Phase wurden 357 privatisierte Unternehmen in 46 Regionen befragt. In allen Fällen gehörten die untersuchten Unternehmen zu der Klasse der mittleren- und großen Unternehmen. Vgl. *Blasi, Joseph/Shleifer, Andrei (1996), S. 78/79; Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 55/56.*

30% der Anteile von 5% aller Unternehmen bzw. 23% der Aktien von 10% der gesamten Betriebe. Das Management verfügte über 48% von mehr als 5% aller Unternehmen bzw. mehr als 39% von einem Zehntel aller russischen Betriebe.²⁵⁰ Neben dem Erwerb von Anteilen ist das Direktorat bestrebt, die eigene Stellung durch unternehmensinterne Koalitionen mit den Belegschaften sowie durch die Einbeziehung anderer Betriebe zu stärken.²⁵¹ Die Bedeutung ausländischer Investoren aber auch die Rolle von Investmentfonds ist im Vergleich zu den anderen Transformationsökonomien verhältnismäßig gering.²⁵²

7 Schlußfolgerungen

Das Privatisierungsprogramm in Rußland repräsentiert einen Kompromiß, der die Verteilung der existierenden *property rights* und den Einfluß der verschiedenen Akteure in einer durch hohe politische und rechtliche Unsicherheit gekennzeichneten Umwelt widerspiegelt. Während das Privatisierungsprogramm weitreichende Privilegien für Unternehmensinsider sowie die Regionen beinhaltet, gehören die ehemaligen Branchenministerien deutlich zu den Verlierern des Verhandlungsprozesses. Die Schwäche des Staates, die hohe Unsicherheit rechtlicher und politischer Institutionen sowie der dezentrale Charakter der Informationen machten die Einbeziehung der *de facto*- und *de jure*-Eigentümer in den Privatisierungsprozeß unvermeidlich. Welche Auswirkung die gewählte Privatisierungsform auf die anschließende Restrukturierung der Ökonomie hat, bleibt abzuwarten.²⁵³

Die erneuten Auseinandersetzungen um die Privatisierung nach Beendigung der Voucheretappe haben gezeigt, daß eine Alternative zu dem eingeschlagenen Weg der Privatisierung nicht existierte. Die bestehenden Interessen hätten die Durchführung der Privatisierung immer wieder blockiert. Die Voucherprivatisierung hat zu einem weitest möglichen Ausmaß zur Depolitisierung der Ökonomie beigetragen und gleichzeitig den Raum für die Formierung neuer Akteure geöffnet. Banken, ausländische Investoren und private Unternehmer haben sich herausgebildet und beginnen ihre eigenen Interessen zu vertreten. Die Eigentumsform eines Unternehmens ist nicht der einzig relevante Faktor für die Restrukturierung der Unternehmen. Die allgemeinen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen, die konsequente Anwendung der Konkursgesetzgebung und die Verhärtung der weichen Budgetschanke sind zentrale Voraussetzungen für die Schaffung effizienter *corporate governance*-Strukturen. Solange der Staat noch an wesentlichen Entscheidungsbefugnissen auf der Unternehmensebene festhält, staatliche Finanzie-

²⁵⁰ Vgl. Blasi, Joseph R./Kroumova, Maya/Kruse, Douglas (1997), S. 55/56; Bim Alexander (1996), S. 474/475; Boycko, Maxim (1996): Restructuring Russian Enterprises, in: Trends and Policies in Privatisation, Vol. 3, No. 1, S. 65-71, hier S. 66.

²⁵¹ Vgl. Bim, Alexander (1996), S. 496; Pistor, Katharina/Turkewitz, Joel (1996), S. 206.

²⁵² Vgl. Hanson, Phil (1996c), S. 18; Lieberman, Ira W./Ewing, Andrew/Mejstrik, Michal/Mukherjee, Joyita/Fidler, Peter (1995): Mass Privatization in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Comparative Analysis, The World Bank, Studies of Economies in Transformation No. 16, Washington D.C.; Rutland, Peter (1996), S. 31/32.

²⁵³ Vgl. Boycko, Maxim/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert (1995b): Mass Privatisation in Russia, in: Centre for Co-Operation with the Economies in Transition (Hrsg.): Mass Privatisation: An Initial Assessment, Paris; McFaul, Michael (1995), S. 243.

rung weiterhin für viele Betriebe die einzige Quelle der Kapitalzufuhr ist und das Management seine Position auf Kosten externer Investoren ausbaut, wird eine Restrukturierung der Unternehmen an Kapitalmangel sowie dem fehlenden marktlichen Know-how des Managements scheitern.²⁵⁴

²⁵⁴ Vgl. *Boycko, Maxim (1996)*, S. 66.