

Heiko Pleines

Aufstieg und Fall

Oligarchen in Rußland

Geschäftsbanken und den aus ihnen hervorgegangenen Holdinggesellschaften wurde unter dem Sammelbegriff der Oligarchen weitreichender Einfluß auf die rußländische Politik vor allem in der zweiten Amtszeit von Präsident Boris E'lcin unterstellt. Der Beitrag rekonstruiert und analysiert ihren Aufstieg, die Mechanismen der Machtbildung und der politischen Einflußnahme.

Verschiedene gesellschaftliche Interessengruppen wirken bei der Formulierung von Politik mit und haben Einfluß auf deren Umsetzung. Die traditionelle Analyse dieser Einflußnahme konzentriert sich auf Interessenverbände. Diese Zuspitzung greift jedoch zumindest für Rußland zu kurz, da es dort vor allem individuelle Akteure oder zumindest nicht im klassischen Verständnis als Verbände organisierte Akteure sind, die politische Entscheidungsprozesse wesentlich beeinflussen.

In diesem Zusammenhang gewinnt der Aspekt der Korruption zunehmende Beachtung. Es wird unterstellt, daß Akteure ohne demokratische Legitimation ein Interessenkartell bilden und demokratisch regulierte und kontrollierte Entscheidungsfindungen durch interne Absprachen ersetzen. Hellman u.a. sprechen so von „state capture“. Unternehmer übernehmen in diesem Konzept durch Korruption, d.h. durch den Kauf staatlicher Entscheidungen, die politische Entscheidungsfindung – zumindest im Bereich der Wirtschaftspolitik.¹

Im Falle Rußlands konzentriert sich die Analyse dabei auf Geschäftsbanken und aus ihnen hervorgegangene Holdinggesellschaften, die inoffiziellen Finanz-Industriellen Gruppen. Vor allem den Leitern dieser Holdinggesellschaften wird unter dem Sammelbegriff der Oligarchen weitreichender politischer Einfluß vor allem in der zweiten Amtszeit von Präsident Boris El'cin (1996–1999) unterstellt. In dem Umgang mit den politischen Aktivitäten der Oligarchen sahen Analytiker so zu Beginn der Putinschen Amtszeit auch eine der zentralen Herausforderungen im Verhältnis von Wirtschaft und Staat.² Die Entwicklung der letzten Jahre bestätigt diese Einschätzung.

Heiko Pleines (1970), Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

¹ Joel Hellman, Mark Schankerman: Intervention, corruption and state capture. The nexus between enterprises and the state, in: *Economics of Transition*, 3/2000, S. 545–567.

² Stefanie Harter u.a.: *Geschäfte mit der Macht. Wirtschaftseliten als politische Akteure im Rußland der Transformationsjahre 1992–2001*. Bremen 2003. – Vladimir Gel'man: *Russia's elites in search of consensus. What kind of consolidation?* In: Anton Steen, Vladimir Gel'man (Hg.): *Elites and democratic development in Russia*. London 2003, S. 29–50.

Im vorliegenden Aufsatz wird die politische Einflußnahme der Oligarchen dargestellt und ihr Einfluß auf die Politik einer systematischen Analyse unterzogen.

Die Entwicklung der Bankenholdings

Anfang der 1990er Jahre entstand in Rußland eine Reihe von Privatbanken, die ihre Geschäftstätigkeit vorrangig auf die Finanzmärkte konzentrierten. Einige dieser Banken nutzten ihre Kontrolle über Finanzmittel, um im Zuge der Privatisierung in größerem Umfang Unternehmensanteile zu erwerben. 1994/95 entstand so die Gruppe der holdingbildenden Banken.

Den Gründern und Eigentümern dieser bankengeleiteten Holdings wurde schnell die Kontrolle über große Teile der rußländischen Wirtschaft und ein erheblicher Einfluß auf die Politik nachgesagt. Ausgedrückt wurde diese Einschätzung ihrer Bedeutung in der Bezeichnung „Oligarchen“. Die erste Generation der Oligarchen umfaßte Boris Berezovskij (verschiedene Investmentstrukturen), Michail Chodorkovskij (*Bank Menatep* und *Rosprom-Holding*), Michail Fridman und Petr Aven (*Al'fabank* und *Al'fa-Gruppe*), Vladimir Gusinskij (*Most-Bank* und *Most-Gruppe*) sowie Vladimir Potanin (*Onexim-Bank* mit ihren Investmentstrukturen *MKF* und *Interros*).³

Nachdem die große Akquisitionswelle 1997 abgeschlossen war, kontrollierten diese bankengeleiteten Holdinggesellschaften gemeinsam 19 der 200 umsatzstärksten rußländischen Industrieunternehmen, darunter immerhin vier der zehn größten Industrieunternehmen. Infolge der Finanzkrise von 1998 brachen einige der Holdings auseinander. Funktionsfähige bankengeleitete Holdings kontrollierten so Ende 1999 nur noch sechs der 200 größten Industrieunternehmen.⁴ Politischer Druck führte im Jahre 2000 zum Zusammenbruch der Holdings von Berezovskij und Gusinskij, die sich beide durch Flucht ins Ausland laufenden Strafverfahren entzogen.

Von den Oligarchen der ersten Generation verblieben damit Chodorkovskij, Fridman/Aven und Potanin. Hinzu kamen nun Oligarchen der zweiten Generation. Sie engagierten sich vor allem in Wirtschaftsbranchen, deren Eigentumsverhältnisse im Zuge der Privatisierung noch nicht abschließend geklärt worden waren und wo dementsprechend noch größere Holdings geschaffen werden konnten. Zu nennen sind hier Roman Abramovič mit seiner *Millhouse Group*, Oleg Deripaska als Gründer der Holding *SibAl* und Andrej Mel'ničenko (bis 2001 gemeinsam mit Aleksandr Mamut) als Leiter der *MDM-Bank*.⁵

Manipulation staatlicher Politik – Fallbeispiel Privatisierung

Ein zentrales Interesse der holdingbildenden Banken war die Übernahme von attraktiven Staatsunternehmen während der Privatisierung. Die Voucherprivatisierung

³ Portraits der Holdinggesellschaften finden sich bei Heiko Pleines: *Wirtschaftseliten und Politik im Rußland der Jelzin-Ära*. Münster 2003, S. 149–163.

⁴ Ebd., S.150.

⁵ Portraits der neueren Oligarchen finden sich bei: Harter, *Geschäfte mit der Macht* [Fn. 2], S. 295–304. – Aleksandr A. Muchin: *Biznes-èlita i gosudarstvennaja vlast'*. Moskva 2001.

war Mitte 1994 abgeschlossen worden und nach einer Phase der Konzeptionslosigkeit begann der Staat nach strategischen Investoren zu suchen, die in einer neuen Etappe der Privatisierung weitere Staatsbetriebe übernehmen und vor allem restrukturieren sollten. Gleichzeitig benötigte der Staat dringend zusätzliche Einnahmen zur Deckung des Haushaltsdefizits.

Verantwortlich für die staatliche Privatisierungspolitik war das Komitee für Staatseigentum (*Goskominmuščestvo*), das deshalb Ziel der Einflußnahme der Banken wurde. Eine Gruppe von Großbanken bot der Regierung im Sommer 1995 einen Kredit von etwa neun Milliarden Rubel (damals etwa zwei Milliarden USD) zur Finanzierung des Haushalts an. Als Sicherheit für den Kredit forderte sie die Verpfändung staatlicher Aktienpakete, die bei den Banken verbleiben sollten, falls der Staat den Kredit nicht innerhalb einer bestimmten Frist tilgen würde. Jedes Aktienpaket sollte im Rahmen einer Auktion an die Bank vergeben werden, die das beste Kreditangebot unterbreitet hatte. In einem Erlaß vom 31. August 1995 ging Präsident El'cin auf das Angebot ein.⁶ Eine Liste von 136 Kredit-Aktien-Swaps wurde erstellt, bis Oktober des Jahres aber auf 29 gekürzt. Tatsächlich versteigert wurden dann Ende des Jahres 12 Aktienpakete, die bis Ende 1998 alle in den Besitz der Auktionsgewinner übergingen.

Die Regelung der Auktionen bot den Banken drei wesentliche Ansatzpunkte für Manipulationen. Erstens wurden alle Gebote jeweils von einer Bank entgegengenommen, die selber auch ein Gebot abgeben konnte. Diese Bank konnte so mit dem eigenen Gebot warten, bis sie alle Konkurrenzgebote kannte. Zusätzlich konnte sie konkurrierende höhere Gebote aus technischen Gründen disqualifizieren. Zweitens wurden Ausländer von den meisten Auktionen ausgeschlossen. Die Zahl der potentiellen Bieter war so aufgrund der Finanzschwäche des rußländischen Bankensektors sehr begrenzt. Mehr als die Hälfte aller abgegebenen Gebote stammten so allein von den zwei Großbanken *Oneksim* und *Menatep*. Indem die Mindestgebote sehr niedrig angesetzt wurden, erhielten rußländische Großbanken drittens die Möglichkeit, die verpfändeten Aktienpakete deutlich unter ihrem Marktwert zu erhalten.

Mit diesen Bedingungen war der Verlauf der Auktionen bereits vorgegeben. War die an der Organisation der Auktion beteiligte Bank an dem angebotenen Aktienpaket interessiert, machte sie ein Gebot knapp über der Mindestgrenze und disqualifizierte alle Konkurrenten, die ein höheres Gebot abgegeben hatten. Die Mehrheit der Auktionen wurde so von den mitorganisierenden Banken gewonnen, die in keinem Fall mehr als 15 Prozent über das Mindestgebot hinausgingen. Die *Bank Menatep* disqualifizierte so einen Konkurrenten, um sich selbst zum Sieger der Auktion des Erdölunternehmens *Jukos* zu erklären, wobei das Konkurrenzgebot fast doppelt so hoch war wie das siegreiche. Eine Tochterorganisation der *Oneksimbank* erhielt den Zuschlag für einen Anteil von 51 Prozent am Erdölunternehmen *Sidanko*, nachdem der konkurrierende Bieter, *Rossijskij Kredit*, wegen verspäteten Erscheinens bei der Auktion disqualifiziert worden war. War die mitorganisierende Bank nicht an der Auktion interessiert, hatten andere Bieter eine Chance. Da der Kreis potentieller

⁶ Präsidialerlaß „O porjadke predači v 1995 godu v zalog akcii nachodjašisja v federal'noj sobstvennosti“ vom 31.8.1995, in: *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 36/1995, St. 3527.

Bieter sehr klein war, kam es dann zu Auktionen, in denen nur zwei oder mehr Tochterfirmen ein und derselben Bank gegeneinander antraten und alle Gebote knapp über der Mindestgrenze abgaben. Nur bei zwei Auktionen kam es zu echtem Wettbewerb und damit zur Annahme von Geboten deutlich über der Mindestgrenze. Bei neun Auktionen war die *Oneksimbank* an der Organisation beteiligt, bei den übrigen drei die *Bank Menatep*. Die *Oneksimbank* und ihre Partner gewannen fünf der sechs Auktionen, an denen sie sich mit Geboten beteiligten. *Menatep* und seine Partner gewannen drei der vier Auktionen, an denen sie sich mit Geboten beteiligten. Der offensichtlich unfaire Verlauf vieler Auktionen nährte neue Spekulationen über Korruption und rief heftige Kritik hervor. Statt der Aktien-Kredit-Swaps wurden deshalb ab Dezember 1996 verstärkt Investment-Tender durchgeführt, bei denen sich der Gewinner verpflichtete, erhebliche Summen zur Sanierung der übernommenen Firma aufzuwenden. Da diese Summen in den Kaufpreis aufgenommen wurden, wurde ein wesentlicher Kritikpunkt am vorhergehenden Privatisierungsschema entschärft, nämlich die zu niedrigen Preise. Es blieb aber fraglich, inwieweit die siegreichen Banken wirklich ihre Investitionsversprechen einlösten, da eine externe Überprüfung der Finanzflüsse innerhalb der bankengeleiteten Holdings schwierig war.

Die Privatisierung großer Staatsanteile blieb für Manipulationen offen. Bevorzugt wurden jetzt allerdings auch andere Banken. Bei der Auktion von 40 Prozent an der Ölgesellschaft *TNK* im Juli 1997 mußte sich der Gewinner verpflichten, für 40 Millionen USD Raffinerieausrüstung zu kaufen, die sich im Besitz der *Al'fa*-Gruppe befand. Es war daher wenig überraschend, daß die *Al'fa*-Gruppe den Zuschlag erhielt. Die erzielten Preise für die Privatisierungsobjekte näherten sich jedoch zunehmend dem Marktwert. Die Zulassung ausländischer Bieter machte es im Fall der *Svjazinvest*-Auktion möglich, einen Rekordpreis von fast 1,9 Milliarden USD zu erzielen.

In den großen Privatisierungsauktionen der Jahre 1996 und 1997 waren weiterhin die *Oneksimbank* und die *Bank Menatep* am erfolgreichsten. Die *Oneksimbank* gewann die zwei der insgesamt fünf Auktionen, bei denen sie ein Gebot abgab. Die *Bank Menatep* beteiligte sich an einer Auktion und war hier erfolgreich. Die *Al'fa-Bank* hingegen gewann nur eine der drei Auktionen, an denen sie teilgenommen hatte.⁷

Netzwerke im Bereich der Finanzpolitik

Die staatliche Finanzpolitik gestalten vor allem die Zentralbank und das Finanzministerium. Für rußländische Banken sind dabei vor allem die von der Zentralbank wahrgenommene Bankenaufsicht sowie Geldgeschäfte mit Zentralbank

⁷ Ausführlichere Analysen der Privatisierungsauktionen finden sich bei: Heiko Pleines: Large-scale corruption and rent-seeking in the Russian banking sector, in: Alena Ledeneva, Marina Kurkchiyan (Hg.): *Economic crime in Russia*. Den Haag 2000, S. 191–207, hier S. 200–204. Mit teilweise divergierender Einschätzung bei: Harter, *Geschäfte mit der Macht* [Fn. 2], S. 145–177. – Duncan Allan: *Banks and the loans-for-shares auctions*, in: David Lane (Hg.): *Russian banking*. Cheltenham 2002, S. 137–159.

und Finanzministerium (Refinanzierung, Staatsanleihen, Verwaltung staatlicher Haushaltsgelder) von Bedeutung.

Beide Behörden haben bisher aufgrund nicht eindeutig fixierter Kriterien bestimmte Banken bevorzugt. Ein Beispiel ist die Ausgabe von Staatsanleihen, die vom Finanzministerium kontrolliert wurde. Hier dominierten aufgrund der eingeschränkten Kreditwürdigkeit des rußländischen Staates kurzfristige Anleihen (*Gosudarstvennyye kratkosrochnye obligacii*, GKO). Sie erzielten 1994 bis 1996 im Durchschnitt eine reale jährliche Rendite von über 100 Prozent. Diese hohe Rendite war nicht nur eine Risikoprämie, sondern vor allem eine Folge davon, daß nicht alle Banken zu den Auktionen der Anleihen zugelassen wurden. Ähnlich wie bei den Privatisierungsauktionen schufen auch bei den Auktionen der Anleihen staatliche Regelungen Vorteile für bestimmte Banken, was zur Folge hatte, daß diese Banken den Staat übervorteilen konnten. Als die entsprechenden Regelungen im Sommer 1996 abgeschafft wurden, sanken die vom Staat zu zahlenden Zinsen auf 30 Prozent. Insgesamt hat der Staat zur Deckung eines primären Haushaltsdefizits von nur 15 Mrd. USD an die Besitzer von GKO 55 Mrd. USD Zinsen gezahlt.⁸

Als die Summen der Zinszahlungen den staatlichen Haushalt überforderten und der Staat im August 1998 seine Zahlungen einstellte, bedeutete dies für viele Banken die Zahlungsunfähigkeit. Gute Kontakte zur Zentralbank konnten aber hier einen Ausweg bieten. Bis Ende 1999 unterstützte die Zentralbank insolvente Banken mit insgesamt über 30 Mrd. USD. Etwa ein Drittel dieser Summe waren direkte Stabilisierungskredite. Der Rest wurde über andere Zentralbankinstrumente vergeben, wie etwa durch den Ankauf illiquider Staatsanleihen, die Übernahme von Zahlungsrückständen im Interbankenverkehr oder die bevorzugte Vergabe von Lombardkrediten. Die Kriterien, nach welchen Banken ausgewählt wurden, die von diesen Maßnahmen profitierten, wurden von der Zentralbank nie öffentlich dargestellt.

Zusätzlich wurde im Frühjahr 1999 unter der Leitung der Zentralbank die *Agentur für die Restrukturierung der Kreditanstalten* (Agentstvo po restrukturizacii kreditnych organizacii, ARKO) geschaffen, die das Bankensystem systematisch neu ordnen sollte. Die Restrukturierungsbehörde besaß aber zu wenig Finanzmittel, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden. Statt dessen diente sie, genau wie die Maßnahmen der Zentralbank, der gezielten Sanierung einiger ausgewählter Banken. Die Auswahlkriterien blieben auch hier fragwürdig. Zu den bevorzugten Kreditinstituten gehörte u.a. die *Al'fa-Bank*.⁹

Nach der Finanzkrise von 1998 gewann die Zentralbank auch dadurch erheblich an Bedeutung, daß sie über den Entzug von Lizenzen zu entscheiden hatte. Die Mehrheit der großen rußländischen Geschäftsbanken wurde durch die Krise zahlungsunfähig und mußte damit formal ihre Lizenz verlieren. Eine Verzögerung beim Lizenzentzug erlaubte es jedoch einer Reihe dieser Banken, einen großen Teil ihrer Aktiva vorher

⁸ Zahlen nach: Russian Economic Trends. Monthly Update. September 1998. Die Rechnung wurde von Philip Hanson auf der BASEES Jahreskonferenz 1999 präsentiert.

⁹ Zu den Stabilisierungsmaßnahmen von Zentralbank und ARKO siehe: William Tompson: Nothing learned, nothing forgotten. Restructuring without reform in Russia's banking sector, in: Stefanie Harter, Gerald Easter (Hg.): Shaping the economic space in Russia. Aldershot 2000, S. 65–101.

noch an andere Banken abzuführen, die unter der Kontrolle derselben Eigentümer standen und die Aktiva so dem Zugriff der Gläubiger zu entziehen.¹⁰

Da die meisten Entscheidungen über die Behandlung einzelner Geschäftsbanken von Zentralbank und Finanzministerium nach eigenem Ermessen getroffen wurden, besaßen persönliche Kontakte zu den relevanten Entscheidungsträgern erhebliche Bedeutung. Diese Einschätzung bestätigt auch eine im Sommer 1999 durchgeführte Umfrage unter rußländischen Unternehmen, bei der fast die Hälfte der Befragten erklärte, daß „die Käuflichkeit von Zentralbankentscheidungen ihre Geschäftstätigkeit wesentlich beeinflußt“.¹¹

Die Bedeutung persönlicher Kontakte dürfte dementsprechend ein Grund gewesen sein, warum das leitende Management der großen rußländischen Geschäftsbanken Mitte der 1990er Jahre zu einem Fünftel aus ehemaligen Mitarbeitern der sowjetischen *Gosbank*, dem Vorläufer der Zentralbank, bestand.¹² In den 1990er Jahren kam es zu einem weiteren Personalaustausch zwischen Zentralbank und Geschäftsbanken.¹³

Während die meisten großen Geschäftsbanken Kontakte mit Vertretern der Zentralbank besaßen, waren sie vom Finanzministerium bis 1995 weitgehend isoliert.¹⁴ Hochrangige Kontakte erreichte als erste die *Oneksimbank*, als Vladimir Potanin im August 1996 zum stellvertretenden Ministerpräsidenten berufen und für Wirtschaftspolitik zuständig wurde. Er kooperierte mit dem stellvertretenden Finanzminister Andrej Vavilov, der nach seinem Ausscheiden aus der Regierung Präsident der *MFK-Bank* der *Oneksimgruppe* wurde.¹⁵

Durch die Finanzkrise im August 1998 lockerten sich die Verbindungen zwischen den Geschäftsbanken und der Regierung. Verantwortlich war eine Reihe von Gründen. Führende Mitglieder der Regierung wurden ausgewechselt. Die neue Regierung unter Evgenij Primakov verfolgte eine konservative Wirtschaftspolitik, die mehr auf die Förderung der Industrie ausgerichtet war und der Rolle der Banken kritisch gegenüberstand. Gleichzeitig waren die Geschäftsbanken durch die Krise in ihrer Wirtschaftskraft stark geschwächt worden. Seitdem haben die Banken ihren Einfluß auf Zentralbank und Finanzministerium nicht mehr zurückgewinnen können.

¹⁰ Ebd. S. 70–71. – Natalya Orlova: Russian banking sector, Al'fa-Bank. Moskau 2000, S. 17–22.

¹¹ Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann: „Seize the state, seize the day“. State capture, corruption, and influence in transition. [= World Bank Policy Research Working Paper 2444]. Washington 2000, S. 9.

¹² David Lane: The Russian oil elite, in: ders. (Hg.): The political economy of Russian oil. Lanham 1999, S. 75–96, hier S. 80 (Auswertung der Biographien von 118 Geschäftsleuten aus dem Banken- und Finanzwesen, die 1996 oder 1997 in Expertenlisten der „einflußreichsten rußländischen Unternehmer“ genannt wurden).

¹³ Jakov Pappe: „Oligarchi“. Moskva 2000, S. 126, 174. – Juliet Johnson: Russia's emerging Financial-Industrial Groups, in: Post-Soviet Affairs, 4/1997, S. 333–365, hier: S. 350.

¹⁴ Jakov Pappe: Otrasleyve lobbi v pravitel'stve Rossii, in: Pro et contra, 1/1996; <<http://www.carnegie.ru>>.

¹⁵ Da ihm vorgeworfen wurde, während seiner Amtszeit gemeinsam mit *MFK* Geld unterschlagen zu haben, mußte er seinen Posten allerdings bald wieder aufgeben.

Netzwerke im Bereich der Steuerpolitik

Ähnlich wie in der Finanzpolitik gelang es einigen holdingbildenden Großbanken auch in der Steuerpolitik, eine Vorzugsbehandlung durch den Staat zu erreichen. Am erfolgreichsten war dabei die *Oneksimbank*, deren Netzwerk hier als Fallbeispiel vorgestellt werden soll. Ziel der Bank war vor allem die steuerliche Entlastung der zentralen Unternehmensbeteiligung ihrer Holding, des Buntmetallproduzenten *Noril'sk Nikel'*. Die Bank instrumentalisierte dafür ihr allgemeines Netzwerk mit der föderalen Exekutive. Durch den Leiter der Holding, Vladimir Potanin, und seinen politischen Verbündeten, den damaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten Anatolij Čubajs, der Einfluß auf das Finanzministerium hatte, konnte die Bank zwischen Sommer 1996 und Frühjahr 1998 Entscheidungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung erfolgreich beeinflussen.

Bereits im Sommer 1996, kurz bevor Potanin als stellvertretender Ministerpräsident in die föderale Regierung berufen wurde, erhielt der Konzern staatliche Unterstützung. Eine Regierungsverordnung restrukturierte überfällige Steuerschulden und gewährte Vergünstigungen. Die aus der Regierungsverordnung resultierende finanzielle Entlastung soll sich auf ungefähr eine Milliarde USD summiert haben.¹⁶

Trotzdem gehörte *Noril'sk Nikel'* im Herbst 1996 zu den 15 rußländischen Unternehmen mit den größten Steuerschulden. Während gegen andere Steuerschuldner Konkursverfahren eingeleitet wurden, gab es gegen *Noril'sk Nikel'* nur vergleichsweise zurückhaltende verbale Drohungen. Obwohl der Konzern im ersten Halbjahr 1997 seine Steuerschuld nur zu 65 Prozent beglich, wurden die überfälligen Steuerschulden des Tochterunternehmens *NGMK* im Spätsommer 1997 restrukturiert. Die zuständige Regierungskommission akzeptierte auf Initiative von Čubajs einen Vorschlag, bei dem sowohl Steuerzahlungen als auch aufgelaufene Strafen und Säumniszinsen gestundet wurden. Die Prinzipien der Schuldenverrechnung waren von der Regierung im März 1997 festgelegt worden. Ausgearbeitet worden waren sie von Potanin, und *Noril'sk Nikel'* war das erste Unternehmen, das sich für eine Beteiligung am „Potanin-Plan“ beworben hatte.

Im Jahre 1998 brach das Netzwerk der *Oneksimbank* mit der föderalen Exekutive jedoch auseinander. Das Ausscheiden von Čubajs aus der Regierung, die wirtschaftlichen Probleme der *Oneksimbank* in Folge der Finanzkrise und der Regierungswechsel im September 1998 beendeten alle Verbindungen der Bank in die politischen Führungsetagen. Ende Juni wurde erstmalig das Vermögen eines größeren Tochterunternehmens von *Noril'sk Nikel'* eingefroren, um die Begleichung einer überfälligen Steuerschuld von 250 Mio. Rubel (40 Mio. USD) zu erzwingen.¹⁷

Noril'sk Nikel' konzentrierte sich nun auf die regionale Politik der im Norden der Region Krasnojarsk gelegenen Autonomen Kreis Tajmyr (*Tajmyrskij Dolgano-*

¹⁶ Regierungsverordnung „O gosudarstvennoj podderške Rossijskogo akcionernogo obščestva Noril'skij Nikel'“ vom 30.8.1996, in: *Sobranie zakonodatel'stva*, 37/1996, St. 4304. – Siehe auch: *Moscow Times*, 14. und 22.8.1996. – Roland Götz: Rußlands (un)heimliche Herrscher. Zum Beispiel: Das Finanzimperium Oneksim, in: *Aktuelle Analysen des BfIOst*, 42/1997, S. 2.

¹⁷ Dazu: Jakob Fruchtmann, Heiko Pleines: *Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis*. Münster 2002, S. 136–139.

Neneckij avtonomnyj okrug). Unternehmensleiter Aleksandr Chloponin gelang es Anfang 2001, sich hier zum Gouverneur wählen zu lassen. Im Sommer 2002 wurde er nach einer umstrittenen Wahl zum Gouverneur der Region Krasnojarsk bestimmt. Zu seinem Nachfolger in Tajmyr wurde 2003 Oleg Budargin gewählt, der vorher im Management einer Tochterfirma von *Noril'sk Nikel'* gearbeitet hatte. Unternehmensvertreter von *Noril'sk Nikel'* dominieren damit die Politik in den zwei für das Unternehmen zentralen Regionen. Eine wesentliche Folge sind erhebliche Erleichterungen bei regionalen Steuern.¹⁸

Der „gute Draht“ zum Präsidenten

Wichtiger noch als die Netzwerke mit einzelnen Ministerien war für die Oligarchen der holdingbildenden Banken die Verbindung zum Staatspräsidenten. Direkte Kontakte zu Präsident Boris El'cin entwickelten die Banken erstmals 1995 im Zuge der Vorbereitung der Aktien-Kredit-Swaps. Im Folgejahr entstand dann eine dauerhaftere Verbindung, als eine Gruppe von Banken unter der Leitung von Berezovskij, Potanin und Čubajs den Wahlkampf El'cins in großem Umfang sowohl mit Spenden als auch durch die von ihnen kontrollierten Massenmedien unterstützte. Zu diesen Banken sollen neben *Oneksim* und *Menatep* auch *Al'fa*, *Most*, *Rossijskij Kredit*, *SBS-Agro* und *Bank Vozroždenie* gehört haben.¹⁹

In der gesamten El'cin-Ära war Berezovskij Mitglied des engsten Kreises um den Präsidenten. Durch seinen Einfluß auf bedeutende Massenmedien wurde er einer der wesentlichen Organisatoren der PR-Kampagnen des Präsidenten. Große Unterstützung durch El'cin erfuhr von 1996 bis 1998 auch die *Oneksimbank*, die allerdings vorrangig mit Hilfe von Čubajs Zugang zum Präsidenten erhalten zu haben scheint. Nach der Finanzkrise 1998 verlor die *Oneksimbank* an Bedeutung. Verbindungen zur Leitung der Präsidial- bzw. Krenmlverwaltung entwickelten nun vor allem die *Al'fa-Bank* und die *MDM-Bank*.²⁰

Während die meisten Großbanken sich an der herrschenden Elite um El'cin orientierten, verbündete sich die *Most-Gruppe* mit dem Moskauer Bürgermeister Jurij Lužkov und unterstützte seine Ambitionen auf das Amt des Präsidenten. Damit befand sie sich automatisch in Opposition zu El'cin. Einzige Ausnahme war die Unterstützung der *Most-Gruppe* für El'cin im Präsidentschaftswahlkampf 1996. Anschließend hatte die Gruppe für zwei Jahre keine Probleme mit der föderalen Exekutive. Mit den Vorbereitungen auf die Präsidentschaftswahlen 2000 geriet die

¹⁸ Andrew Yorke: Business and Politics in Krasnojarsk Krai, in: *Europe-Asia Studies*, 2/2003, S. 241–262.

¹⁹ Laura Belin: The Russian Media in the 1990s, in: *The Journal of Communist Studies & Transition Politics*, 1/2002, S. 139–160, hier: S. 141–145. – Vladimir Gel'man: The Iceberg of Russian Political Finance, in: Peter Burnell, Alan Ware (Hg.): *Funding Democratization*. Manchester 1998, S. 158–179. – Juliet Johnson: Russia's emerging Financial-Industrial Groups, in: *Post-Soviet Affairs*, 4/1997, S. 333–365, hier: S. 348–354.

²⁰ Pappé, *Oligarchi* [Fn. 13], S. 156–157, 174–175, 187–188. – Aleksandr A. Muchin: *Biznes-élita i gosudarstvennaja vlast'*. Moskva 2001, S. 99–126, 132–144.

Most-Gruppe jedoch wieder in eindeutige Opposition zum politischen Lager um Präsident El'cin.²¹

Nachdem die Finanzkrise von 1998 den Einfluß der meisten Großbanken bereits geschwächt hatte, gelang es Präsident Vladimir Putin nach seinem Amtsantritt zum Jahresbeginn 2000, die Bedeutung individueller politischer Einflußnahme durch Unternehmer weiter zu reduzieren. Er ging vor allem mit Hilfe staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren gegen politisch aktive Unternehmer vor. Die beiden Unternehmer mit dem größten Medieneinfluß, Berezovskij und Gusinskij, wurden aus dem Land gedrängt. 2003 ging die Staatsanwaltschaft auf ähnliche Weise gegen Chodorkovskij (*Menatep/Jukos*) vor, nachdem er versucht hatte, durch Spenden an Parteien und Einflußnahme auf die öffentliche Meinung den Parlamentswahlkampf zu beeinflussen. Dadurch wurde auf der föderalen Ebene die Bedeutung individualisierter Einflußnahme von Unternehmern stark zurückgedrängt. Die einzigen großen holdingbildenden Banken, die keinen direkten Angriffen ausgesetzt waren, waren *Al'fa* und *MDM*. Sowohl *Al'fa* als auch *MDM* hatten Mitarbeiter aus der Präsidentschaftsadministration in ihren Aufsichtsräten.²²

Die Rolle der Oligarchen in der rußländischen Politik

Eine Reihe von Autoren argumentiert, daß staatliche Akteure in der Interaktion mit Oligarchen durchaus gestaltenden Einfluß hatten und ihre eigenen Ziele erfolgreich verfolgt haben. Dabei lassen sich zwei Ziele unterscheiden. In Anlehnung an Konzepte von politischer Korruption betont etwa Richard Sakwa, daß die Vereinnahmungsstrategie der Oligarchen auch staatlichen Akteuren bei der Verwirklichung ihrer Ziele „persönliche Bereicherung“ und „Machtsicherung“ helfen konnte.²³ Andere Autoren sehen sogar das Ziel „gute Politik“ durch staatliche Akteure gewahrt. Insbesondere Neil Robinson und Duncan Allan argumentieren, daß staatliche Akteure zur Aufrechterhaltung ihrer Handlungsfähigkeit und damit zur Sicherung ihrer Implementierungskapazität für „gute Politik“ zuerst die finanzielle Lage des Staates verbessern mußten.²⁴ Kooperation mit Oligarchen wurde dabei als die beste Option wahrgenommen. Über die Einbeziehung von Geschäftsbanken in staatliche Wertpapier- und Privatisierungsauktionen wurde das Defizit des Staatshaushaltes deutlich reduziert.

²¹ Belin, Media [Fn. 19], S. 147–152.

²² Hans-Henning Schröder: Die Jukos-Affäre, in: Rußlandanalysen, 6/2003, S. 2–8. – Andrew Barnes: Russia's New Business Groups and State Power, in: Post-Soviet Affairs, 2/2003, S. 154–186. – Harter: Geschäfte mit der Macht [Fn. 2] S. 275–304.

²³ Richard Sakwa: Russia. From a corrupt system to a system with corruption? In: Robert Williams (Hg.): Party finance and political corruption. Basingstoke 2000, S. 123–161. Ähnlich Heiko Pleines: Korruptionsnetzwerke in der russischen Wirtschaft, in: Hans-Hermann Höhmann (Hg.): Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas. Bremen 2001, S. 141–156.

²⁴ Neil Robinson: The myth of equilibrium. Winner power, fiscal crisis and Russian economic reform, in: Communist and Post-Communist Studies, 4/2001, S. 423–446. – Duncan Allan: Banks and the loans-for-shares auctions, in: David Lane (Hg.): Russian banking. Cheltenham 2002, S. 137–159.

Die Einschätzung derartiger „Erfolge“ staatlicher Akteure ist aber grundsätzlich subjektiv, da sie die tatsächlichen Ziele der Akteure identifizieren muß und anschließend nur über die Bezugnahme auf konstruierte *worst-case* und *best-case*-Szenarien eine Bewertung vornehmen kann.

Ein gutes Beispiel für die Komplexität derartiger Einschätzungen bieten die oben bereits beschriebenen Privatisierungsauktionen des Jahres 1995. Bezogen auf das Ziel „Sanierung der Staatsfinanzen“ hängt die Einschätzung des Erfolges nun davon ab, ob der *worst case* „Staatsbankrott ohne zusätzliche Einnahmen“ oder der *best case* „Erzielung des vermuteten Marktwertes“ als realistische Bezugsgröße gewählt wird. Im ersten Fall war der Staat insofern erfolgreich, als der Staatsbankrott um drei Jahre verschoben wurde. Im zweiten Fall läßt sich nur Staatsversagen konstatieren. Hinzu kommt aber noch, daß staatlichen Akteuren auch weitere Ziele unterstellt werden können. Dem Ziel „erfolgreiche Privatisierung“ konnte der Transfer von Staatsunternehmen an gewinnorientierte Eigentümer mit Managementkompetenz durchaus dienen. Diesbezüglich gab es sogar unter kritischen Kommentatoren der Privatisierungsauktionen etlichen Optimismus. Ebenso könnte ein Ziel staatlicher Akteure bei der Organisation der Auktionen „Sicherung der eigenen Macht“ gewesen sein. Dieses Ziel wurde erreicht, da die Gewinner der Auktionen den Wahlkampf von Präsident El'cin in den folgenden Monaten maßgeblich unterstützten.²⁵

Unabhängig von der konkreten Einschätzung der Machtverhältnisse sind sich aber alle Autoren einig, daß die Wirtschaftspolitik unter Präsident El'cin allein durch Oligarchen und Vertreter der staatlichen Exekutive bestimmt wurde. Zu beachten ist jedoch, daß in einem großen Teil der wirtschaftsbezogenen Politikfelder von Oligarchen kein nennenswerter Einfluß ausgeübt wurde, ganz zu schweigen von fast allen nicht-wirtschaftsbezogenen Politikfeldern. Staatliche Akteure hatten damit in etlichen Fällen die Möglichkeit, Entscheidungen unabhängig von Oligarchen zu treffen. In der Gesamtanalyse bedeutet dies, daß die These von der Dominanz der Oligarchen relativiert werden muß.

Noch stärker wird sie dann relativiert, wenn statt der politischen Entscheidungsprozesse die Entwicklung der jeweiligen Politikfelder in ihrer Gesamtheit analysiert wird. Deutlich zeigt sich dies etwa im Politikfeld „Unternehmensbesteuerung“. Zwar besaßen im entsprechenden föderalen Politikfeldnetzwerk einige Oligarchen einen großen Einfluß und konnten auf diese Weise eine Reduzierung ihrer Steuerlast erreichen. Andere Wirtschaftsakteure waren aber mit alternativen Strategien nicht weniger erfolgreich. Die Konzentration auf regionale Politikfeldnetzwerke oder eine Vermeidungsstrategie durch Steuerhinterziehung konnte vergleichbare Entlastungseffekte bewirken wie die Einflußnahme im föderalen Politikfeldnetzwerk. Hinzu kam, daß das Steuerreformprojekt der föderalen Exekutive bis zum Jahre 2000 durch die Opposition der Legislative blockiert war.

Im föderalen Politikfeldnetzwerk „Unternehmensbesteuerung“ herrschte also eine Parität zwischen Oligarchen und föderaler Exekutive. Gleichzeitig fehlten andere relevante Akteure. Für die Gestaltung des gesamten Politikfeldes stellt sich die

²⁵ Einen Überblick über die Argumentationsmuster bieten: Allan, Banks and the loans-for-shares auctions [Fn. 24]. – Heiko Pleines: Large-scale corruption and rent-seeking in the Russian banking sector, in: Alena Ledeneva, Marina Kurkchiyan (Ed.): Economic crime in Russia. Den Haag 2000, S. 191–207.

Situation anders dar. Hier gab es weitere Wirtschaftsakteure sowie auf staatlicher Seite Regionalverwaltungen und das Parlament, die durch regionale Netzwerke, Blockade- oder Umgehungsstrategien die Spielräume des föderalen Politikfeldnetzwerkes erheblich einengten.²⁶

Nur vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, daß Präsident Putin zum einen bereits kurz nach seinem Amtsantritt die Macht hatte, gegen die Oligarchen insgesamt vorzugehen und zum anderen Bemühungen Priorität erhielten, die Vielzahl der staatlichen Akteure den präsidentiellen Weisungen unterzuordnen und zu einheitlichem Handeln zu bringen. Die Regierung trat relativ schnell als weitgehend geschlossenes Team in Abstimmung mit dem Präsidenten auf. Durch eine personelle Umbesetzung wurde auch die Kooperation mit der Zentralbank verbessert. Nach den Parlamentswahlen vom Dezember 1999 gelang es Putin, eine pragmatische Mehrheit für seine Politik zu finden. Nach den Duma-Wahlen vom Dezember 2003 ist sie auf eine Zweidrittel-Mehrheit angewachsen. Auf föderaler Ebene agieren die staatlichen Akteure nunmehr weitgehend geschlossen. Größere Handlungsspielräume bleiben den Oligarchen damit nur noch auf der regionalen Ebene.²⁷

²⁶ Dies analysieren Fruchtmann, Pleines, Wirtschaftskulturelle Faktoren [Fn. 17].

²⁷ Vladimir Gel'man: Russia's elites in search of consensus. What kind of consolidation? In: Anton Steen, Vladimir Gel'man (Hg.): Elites and democratic development in Russia. London 2003, S. 29–50.