

# osteuropa

## Wirtschaft

Die Landwirtschaft der neuen  
EU-Mitglieder

Unternehmensacquisitionen in den  
Visegrád-Ländern

Baltikum: Chancen und Risiken

Russland und die Energie-Charta

Tschechien und der Euro

Privatwirtschaft in China

51. Jahrgang    November 2006    ISSN 0030-6460

Herausgegeben von der  
Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde e.V.  
Berliner Wissenschafts-Verlag

**3-4|2006**

# INHALT

## AUFSÄTZE

Zdenek Lukas Josef Pöschl	Die Landwirtschaft der Neuen Mitgliedsstaaten im Integrationsprozess . . . . .	193
Martin Užík M. Felix Weiser	Unternehmensübernahmen in den Ländern der „Visegráder Gruppe“. Empirische Analyse der Kapitalmarktreaktionen . . . . .	212
Mario Glowik	Länderanalyse Baltikum: Chancen und Risiken für Außenhandel und Auslandsproduktion . . . . .	234
Katharina Mikulčák	Russland und der Vertrag über die Energiecharta. Positionen, Probleme, Perspektiven . . . . .	249
Heiko Pleines	Corporate Governance-Regulierung in Russland zwischen Regelimport und Wirtschaftskultur . . . . .	266
Helmut Braun Christoph Weigl	Der Beitritt Tschechiens zum Euro: Eine Prüfung der im Jahr 2005 realisierten Voraussetzungen . . . . .	284
Doris Fischer	Privatwirtschaft in China: Vom Randphänomen zum Hoffnungsträger . . . . .	303

## BUCHBESPRECHUNGEN

Michael Brandmeier	<i>Die ökonomische Integration der mittelosteuropäischen Länder: Außenhandel, Outsourcing, Direktinvestitionen und Unternehmenskooperationen.</i> (Bespr. von H. ZSCHIEDRICH) . . . . .	333
Neue Bücher . . . . .		335
Contents . . . . .		336
Impressum . . . . .		337

**Heiko Pleines\***

## **Corporate Governance-Regulierung in Russland zwischen Regeliimport und Wirtschaftskultur**

### *Zusammenfassung*

Die russische Corporate Governance-Regulierung orientiert sich sehr stark am angelsächsischen Modell, das sich auf die Rechte von Kleinaktionären als Unterenhenseigner konzentriert. Es handelt sich damit um einen Regeliimport, der weder zur Eigentümerstruktur russischer Unternehmen noch zur verbreiteten Wirtschaftskultur passt. Die Beibehaltung des angelsächsischen Modells in diesem Kontext ist im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückzuführen. Erstens haben es die liberalen Reformer geschafft, dieses Thema sowohl im Diskurs als auch im politischen Entscheidungsprozess zu monopolisieren. Zweitens haben viele Unternehmen sich weniger für die formale Regelung interessiert, sondern vielmehr informelle Umgehungsstrategien entwickelt. Drittens wurden Aspekte von Corporate Governance, die sich auf Interessengruppen beziehen, die im angelsächsischen Modell vernachlässigt werden, in Russland in einer separaten Debatte diskutiert, insbesondere unter Bezugnahme auf die soziale Verantwortung von Unternehmen.

### *Abstract*

Russian corporate governance regulation is based on the Anglo-Saxon model, which focuses on the rights of small shareholders. This import of regulation fits neither the ownership structure of Russian enterprises nor the prevailing economic culture. The persistence of the Anglo-Saxon model in this context can be explained by three factors. Firstly, the liberal reformers succeeded in monopolising the public discourse as well as the political decision making process on the topic. Secondly, many entrepreneurs were less interested in the formal regulation of corporate governance than in informal ways of circumventing it. Thirdly, those aspects of corporate governance related to stakeholders neglected in the Anglo-Saxon model were discussed in a separate debate in Russia, with a special focus on the social responsibility of enterprises.

## **Einleitung**

Corporate Governance beschreibt die Regelung der Beziehungen zwischen den zentralen Interessengruppen in einem Unternehmen. Neben der Beziehung zwischen Eigentümern und Managern, die im Shareholder-Ansatz erfasst wird, integ-

---

\* Heiko PLEINES, Dr., Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Klagenfurter Str. 3, D-28359 Bremen. Email: pleines@gmx.net.

Der vorliegende Aufsatz präsentiert Ergebnisse eines Projektes, das mit einem Feodor Lynen-Forschungsstipendium der Alexander von Humboldt-Stiftung an der Higher School of Economics in Moskau durchgeführt wurde.

riert der Stakeholder-Ansatz, der hier benutzt werden soll, auch die Beschäftigten sowie Kreditgeber, Geschäftspartner und staatliche Regulierungsorgane.<sup>1</sup>

Die weltweit dominierenden Corporate Governance-Regulierungen werden in drei Modelle unterschieden: Das angelsächsische Modell stärkt vor allem die Position der Aktionäre und der Kreditgeber. Es basiert auf einem funktionierenden Aktien- und Kapitalmarkt, wobei feindliche Übernahmen (auch über ein funktionierendes Konkursrecht) ein zentraler Kontrollmechanismus für die Effizienz des Managements sind. Das Modell ist geprägt durch die starke Aktionärskultur in den USA, weswegen auch von shareholder governance gesprochen wird. Das französische Modell ist auf Eigentumskonzentration und Staatsbetriebe ausgerichtet. Es bedarf deshalb einer kompetenten und nicht korrumpierbaren Staatsverwaltung, um effizient zu funktionieren. Das deutsche Modell ist ähnlich wie das japanische System aus korporatistischen Traditionen hervorgegangen, wobei institutionelle Investoren, vor allem Banken, die Eigentümerstruktur dominieren und die Arbeitnehmermitbestimmung als ein zentrales Charakteristikum gesehen wird. Für das Modell sind deshalb kapitalstarke Banken und eine starke, aber kooperationsbereite Arbeitnehmervertretung von zentraler Bedeutung. Das deutsche Modell wird deshalb häufig als kontinentaleuropäisches Modell bezeichnet oder auch gemeinsam mit Japan unter dem Begriff stakeholder governance subsumiert.<sup>2</sup>

Die Corporate Governance-Regulierung bestimmt somit, welche Interessengruppen Unternehmenspolitik vorrangig beeinflussen können und ist damit eine zentrale Ausprägung der Kapitalismusform eines Landes.<sup>3</sup> Die konkrete Corporate Governance-Regulierung genau wie die Eigentümerstruktur von Unternehmen wird dabei stark durch die staatliche Wirtschaftspolitik geprägt. „Among the rich democratic nations – the nations that could support large, public firms – some polities have encouraged the institutions that stabilize the large public firm with diffuse ownership. Some have not. These differences, arising from labor politics, orientation to shareholder value, and market conditions, can largely determine the ownership structure of large firms.“<sup>4</sup>

<sup>1</sup> „I will define corporate governance as the design of institutions that induce or force management to internalise the welfare of stakeholders“ Jean TIROLE: „Corporate governance“, in: *Econometrica*, 1/2001 (69), S. 1-35, hier: S. 4).

<sup>2</sup> Einen empirisch fundierten Überblick über die verschiedenen Modelle und ihre konkrete Ausprägung im weltweiten Vergleich geben: Rafael LA PORTA u.a.: „Law and finance“, in: *Journal of Political Economy*, 6/1998 (106), S. 1113-1155. Speziell mit Bezug auf Russland siehe auch: Mike WRIGHT u.a.: „Is stakeholder corporate governance appropriate in Russia?“, in: *Journal of Management and Governance*, 2003 (7), S. 263-290.

<sup>3</sup> Zu verschiedenen Kapitalismusformen siehe etwa: Bruno AMABLE: *The Diversity of Capitalism*, Oxford: Oxford University Press 2003; Peter A. HALL, David SOSKICE (Hg.): *Varieties of Capitalism*, Oxford: Oxford University Press 2001. Sowie speziell mit Bezug auf Russland: David LANE: „Russia’s Asymmetric Capitalism in Comparative Perspective“, in: *Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa* Nr. 69 (2005), S. 41-60, [www.forschungsstelle-osteuropa.de](http://www.forschungsstelle-osteuropa.de).

<sup>4</sup> Mark ROE: *Political Determinants of Corporate Governance. Political Context, Corporate Impact*, Oxford: Oxford University Press 2003, pp. V-VI.

In den post-sozialistischen Staaten musste nach dem Ende der Planwirtschaft die Corporate Governance-Regulierung für ein marktwirtschaftlich organisiertes Umfeld vollständig neu geschaffen werden. Gleichzeitig musste der Staat zur Kontrolle privater Unternehmen neue Organe einrichten. Für keines der oben vorgestellten Corporate Governance-Modelle waren die zentralen Grundlagen vorhanden.

Die russische Regierung entschied sich in diesem Kontext Mitte der 1990er Jahre für die weitgehende Übernahme des angelsächsischen Corporate Governance-Modells. Als Begründung wurde die Erwartung genannt, dass die Massenprivatisierung über die kostenlose Ausgabe von Privatisierungsgutscheinen eine breite Schicht von Kleinaktionären ähnlich wie in den USA schaffen würde. Diese Erwartung wurde jedoch nicht bestätigt. Trotzdem wurde nach der Reformdebatte, die 2001 in Russland geführt wurde, in der überarbeiteten Corporate Governance-Regulierung das angelsächsische Modell beibehalten.

Der vorliegende Aufsatz untersucht in diesem Zusammenhang, warum eine Regulierung beibehalten wurde, die sich auf Regelungen zum Schutz der Interessen einer fast nicht vorhandenen Gruppe, nämlich der Kleinaktionäre, konzentriert, während die Interessen anderer Gruppen vernachlässigt wurden. Gleichzeitig analysiert sie, wie die betroffenen Interessengruppen in der Praxis auf die Corporate Governance-Regulierung reagiert haben.

Die zentrale Frage ist also, wie die betroffenen Akteure auf den Regelinport reagieren. Dabei geht es zum einen um wirtschaftliche Fakten, wie etwa Eigentumsverhältnisse, zum anderen aber auch um wirtschaftskulturelle Faktoren, die verstanden werden als auf Wirtschaft bezogene grundlegende Denk-, Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster sozialer Gruppen.<sup>5</sup>

### Die Übernahme des angelsächsischen Modells

Eine einheitliche Regelung von Corporate Governance erfolgte in Russland erstmals mit dem Gesetz über Aktiengesellschaften, das zum Jahresanfang 1996 in Kraft trat.<sup>6</sup> In seiner Konzentration auf die Rolle der Aktionäre und insbesondere auf Mechanismen zum Schutz der Kleinaktionäre folgt es dem angelsächsischen Modell. Das Gesetz wird allgemein als direkte Übertragung des angelsächsischen

<sup>5</sup> Ausführlich zum zugrundeliegenden Konzept von Wirtschaftskultur: HEIKO PLEINES: „Wirtschaftskulturelle Faktoren in der postsozialistischen Transformation. Der Bremer Ansatz“, in: *Berliner Debatte Initial* 5-6/2004 (15), S. 55-63; Hans-Hermann HÖHMANN, Heiko PLEINES (Hg.): „Wirtschaftskultur in Osteuropa. Bremer Ansatz und Bremer Projekte“, *Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa* Nr. 61 (2004), [www.forschungsstelle-osteuropa.de](http://www.forschungsstelle-osteuropa.de).

<sup>6</sup> Gesetz Nr. 208-FZ vom 26.12.1995 „Ob akcionernych obščestvach“. Einen Überblick über die Entwicklung und Bestimmungen des russischen Unternehmensrechts bietet: I-CHIRO IWASAKI: „The governance mechanism of Russian firms. Its self-enforcing nature and limitations“, in: *Post-Communist Economies*, 4/2003 (15), S. 504-531. Siehe auch: I. REDKIN: „Osnovnye etapy razvitija sprosna na korporativnoe pravo v Rossii“, in: Andrei JAKOVLEV u.a.: *Razvitie sprosna na pravovoe regulirovanie korporativnogo upravlenija v častnom sektore*, Moskau 2003, S. 36-44.

Modells durch westliche Berater gesehen, die von der staatlichen US Agency for International Development (USAID) finanziert wurden.<sup>7</sup>

Im Jahre 2001 wurde das Gesetz über Aktiengesellschaften grundlegend neu formuliert. Die neue Fassung trat zum Februar 2002 in Kraft.<sup>8</sup> Parallel dazu wurde von der nationalen Börsenaufsicht (FKCB) ein Corporate Governance Kodex entwickelt, der eine „best practice“ definiert, aber nicht rechtsverbindlich vorschreibt. Den Auftrag zur Erstellung des Kodex erhielt die amerikanische Anwaltskanzlei Coudert Brothers.<sup>9</sup> Der Kodex wurde von der Regierung im November 2001 angenommen und von der FKCB im April 2002 allen börsennotierten Unternehmen zur Anwendung empfohlen.<sup>10</sup>

Die Reformen der letzten Jahre und auch die weiteren Reformpläne der russischen Regierung verringern Widersprüche und Lücken in der Corporate Governance-Regulierung, insbesondere werden Manipulationsmöglichkeiten reduziert. Dies beinhaltet durchaus weit reichende Revisionen. Das angelsächsische Modell wird jedoch in seinen Grundzügen beibehalten, insbesondere was die Konzentration auf aktien- und kapitalmarktbasierende Kontrollmechanismen zum Schutz der Minderheitsaktionäre und die Vernachlässigung anderer Interessengruppen betrifft.<sup>11</sup>

In der Eigentümerstruktur russischer Unternehmen sind private Minderheitsaktionäre allerdings von untergeordneter Bedeutung. Es dominieren das Management sowie Großinvestoren und in einzelnen Branchen der Staat.<sup>12</sup> Gleichzeitig

<sup>7</sup> Siehe etwa: Kathryn HENDLEY: „Legal development in post-Soviet Russia“, in: *Post-Soviet Affairs*, 2/1997 (13), S. 228-251, hier: S. 232; Katharina PISTOR, Martin RAISER, Stanislaw GELFER: „Law and finance in transition economies“, in: *Economics of Transition*, 2/2000 (8), S. 325-368, hier: S. 340.

<sup>8</sup> Gesetz Nr. 120-FZ vom 7.8.2001 „O vncenii izmenenij i dopolnenij v Federal'nyj zakon Ob akcionernych obščestvach“.

<sup>9</sup> Graham ROBERTS: „Convergent capitalisms? The internationalisation of financial markets and the 2002 Russian corporate governance code“, in: *Europe-Asia Studies*, 8/2004 (56), S. 1235-1248, hier: S. 1237.

<sup>10</sup> FKCB Verordnung Nr.421/r vom 4.4.2002 „O rekomendacii k primeneniju Kodeksa korporativnogo povedenija“.

<sup>11</sup> Zur aktuellen Corporate Governance-Regulierung siehe: Olga MAKAROVA: *Korporativnoe pravo*, Moskau 2005; A.D. RADYGIN u.a.: *Ekonomiko-pravovye faktory i ogranyčeniya v stanovlenii modelei korporativnogo upravleniya*, Moskau 2004, S. 35-175, <http://www.iet.ru>. Eine Einschätzung der gesetzgeberischen Reformen geben etwa: Andrei YAKOVLEV: „Corporate Governance. Wandel im Unternehmerverhalten?“, in: Hans-Hermann HÖHMANN u.a. (Hg.): *Nur ein Ölboom? Bestimmungsfaktoren und Perspektiven der russischen Wirtschaftsentwicklung*, Münster 2005, S. 93-114, hier: S. 100-102; Graham ROBERTS: „Convergent capitalisms? The internationalisation of financial markets and the 2002 Russian corporate governance code“, in: *Europe-Asia Studies*, 8/2004 (56), S. 1235-1248; Oleg OSINENKO: „K ocenke obnarodovannoj koncepcii reformirovanija federalnych institutov korporativnogo upravlenija“, in: *Rossijskij ekonomičeskij žurnal*, 1/2005, S. 34-44.

<sup>12</sup> Empirische Studien präsentieren: Tatjana DOLGOPJATOVA: „Stanovlenie korporativnogo sektora i evoljucija akcionernej sobstvennosti“, *Higher School of Economics Working Paper*, 1/2003/03, <http://www.hse.ru>; A.D. RADYGIN u.a.: *Ekonomiko-pravovye faktory i ogranyčeniya v stanovlenii modelei korporativnogo upravleniya*, Moskau 2004,

stehen die Vorstellungen des angelsächsischen Modells in vielerlei Hinsicht im Widerspruch zu den Traditionen des russischen Rechtssystems und der sowjetischen Wirtschaftsverwaltung. Wie Pistor u.a. konstatieren: "Where new laws were forced upon a judicial system unfamiliar with the underlying legal tradition and were not adapted to fit the specific local context, the effectiveness of the law suffered."<sup>13</sup>

Dementsprechend findet die russische Corporate Governance-Regulierung bei russischen Unternehmen nur begrenzte Zustimmung, wie verschiedene Umfragen demonstrieren. Bei einer Umfrage unter Managern offener Aktiengesellschaften, die im Herbst 2002 durchgeführt wurde, erklärten knapp 40% den Corporate Governance Kodex zu kennen, aber nur 10% gaben gute Kenntnisse an. Immerhin 60% meinten, die neue Fassung des Gesetzes über Aktiengesellschaften gut zu kennen. Nur 44% fanden dabei, dass das Gesetz die Interessen ihres Unternehmens schütze und 37% forderten eine weitgehende Revision des neuen Gesetzes von 2001.<sup>14</sup> Eine Umfrage aus dem gleichen Jahr unter Industrieunternehmen bestätigte, dass nur weniger als 40% der Manager den Corporate Governance Kodex kennen, wobei nur 4% detaillierte Kenntnis für sich beanspruchten.<sup>15</sup> Bei einer im gleichen Zeitraum im Auftrag des IFC der Weltbankgruppe durchgeführten Umfrage erklärten nur 17% der Unternehmen, dass sie Empfehlungen des Corporate Governance Kodex umgesetzt hätten oder innerhalb des nächsten Jahres eine Umsetzung planen würden.<sup>16</sup>

### Die politische Entscheidungskonstellation

Ein Regelimport, wie er mit der Übernahme des angelsächsischen Corporate Governance-Modells Mitte der 1990er Jahre in Russland vorgenommen wurde, war für post-sozialistische Gesellschaften in der frühen Transformationsphase nicht

---

<http://www.iet.ru>, S. 176-219. Zur Situation Mitte der 1990er Jahre siehe: J.R. BLASI, M. KROUMOVA, D. KRUSE: *Kremlin capitalism. Privatizing the Russian economy*, Ithaca 1997.

<sup>13</sup> Katharina PISTOR, Martin RAISER, Stanislaw GELFER: „Law and finance in transition economies“, in: *Economics of Transition*, 2/2000 (8), S. 325-368, hier: S. 340.

<sup>14</sup> Die Umfrage erfasst über 300 Unternehmen und wurde von der Moskauer Higher School of Economics durchgeführt. Die Ergebnisse wurden veröffentlicht in: Andrej JAKOVLEV u.a.: *Spros na pravo v sfere korporativnogo upravlenija: ekonomičeskie aspekty*, Moskau 2005, hier: S. 113-114, 117, 132-133.

<sup>15</sup> Die Umfrage erfasst über 1.000 Unternehmen und wurde vom Moskauer Institute for Transition Economies (IET) durchgeführt. Die Ergebnisse wurden veröffentlicht in: Sergei GURIEV u.a.: „Corporate governance in Russian industry“, in: *Problems of Economic Transition*, 3/2004 (47), S. 6-83, hier: S. 47. Eine aktualisierte Zusammenfassung gibt: Sergei GURIEV u.a.: *Korporativnoe upravlenie v rossijskoj promyšlennosti*, Moskau 2004, S. 53-64, <http://www.iet.ru>.

<sup>16</sup> Die Umfrage erfasst über 300 Unternehmen und wurde von der Interactive Research Group gemeinsam mit der Russischen Vereinigung unabhängiger Aufsichtsräte (AND) im Auftrag der Weltbankgruppe durchgeführt. Die Ergebnisse wurden veröffentlicht als: INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC): *A survey of corporate governance practices in Russia's regions*, Washington 2003, S. 18, [http://www2.ifc.org/rcgp/survey\\_en.htm](http://www2.ifc.org/rcgp/survey_en.htm).

unüblich. Die westlichen Experten erstellten jedoch, häufig in Konkurrenz untereinander, nur Entwürfe für mögliche Gesetze. Die Entscheidung über ihre Annahme erfolgte durch die russischen politischen Akteure. Zentral zur Erklärung der Annahme und folgenden Beibehaltung des angelsächsischen Modells in der russischen Corporate Governance-Regulierung ist deshalb die politische Entscheidungskonstellation. Hierbei ist die Konstellation Mitte der 1990er Jahre, als die erste zusammenhängende Regelung eingeführt wurde, von der Konstellation seit 2000 zu unterscheiden, als durchgreifende Revisionen an der Regelung vorgenommen wurden.

Die wirtschaftsliberalen Reformer versuchten Mitte der 1990er Jahre offensichtlich, russische Unternehmen in die Richtung des angelsächsischen Modells zu dirigieren. Ihre ursprüngliche Vorstellung war, dass die Massenprivatisierung, die maßgeblich von Anatolij ČUBAJS gestaltet worden war, über die kostenlose Ausgabe von Privatisierungsgutscheinen an die Bevölkerung eine breite Schicht von Kleinaktionären, ähnlich wie in den USA, schaffen würde. Die Rechte dieser Aktionäre sollten hinreichend geschützt werden. Gleichzeitig wurden externe Investoren als zentrale Kapitalquelle für erforderliche Modernisierungen gesehen. Auch hier erschien ein starker gesetzlicher Schutz der Aktionärsrechte erforderlich, um das Vertrauen der Investoren zu gewinnen.<sup>17</sup>

Für 1995, als das Gesetz über Aktiengesellschaften verabschiedet wurde, kann noch argumentiert werden, dass das Wirtschaftsministerium unter Jevgenij Jasin und Anatolij ČUBAJS als stellvertretender Ministerpräsident mit Zuständigkeit für Wirtschaftsfragen gemeinsam mit internationalen Organisationen wie IWF und Weltbank in der Lage waren, ausgewählte wirtschaftsliberale Konzepte durch den Gesetzgebungsprozess zu bringen. Die politische Szene war sowohl in der Regierung als auch im Parlament zersplittert und damit manipulierbar.<sup>18</sup> Interessengruppen der Wirtschaft, insbesondere der Privatwirtschaft, waren noch nicht konsolidiert. Die Oligarchen als politisch einflussreiche Gruppe von Großunternehmen traten erst im Sommer 1995 zum ersten Mal ernsthaft in Erscheinung.<sup>19</sup>

Im Jahre 2000 hatte sich hingegen eine größere Zahl von kollektiven Akteuren konsolidiert, die Einfluss auf die Debatte um die Reform der Corporate Gover-

---

<sup>17</sup> Eine Darstellung der Gründe für die Orientierung am angelsächsischen Modell aus Sicht der beteiligten Akteure findet sich bei: Anatolij ČUBAJS: *Privatizacija po-rossijskij*, Moskau 1999; Bernard BLACK, Reinier KRAAKMAN: „A Self-enforcing Model of Corporate Law“, in: *Harvard Law Review* 8/1996 (109), S. 1911–1982 [Black und Kraakman wirkten als US-Experten an der Erstellung des Gesetzentwurfes mit]. Siehe auch: Maxim BOYCKO, Andrei SHLEIFER, Robert VISHNY: *Privatizing Russia*, Cambridge/MA 1995 und Stefan KORDASCH: *Privatisierung in Rußland*, Frankfurt/M. 1997.

<sup>18</sup> Siehe etwa: Heiko PLEINES: *Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära*, Münster 2003, S. 92-127.

<sup>19</sup> Siehe etwa: Petra STYKOW: „Repräsentation von Wirtschaftsinteressen im russischen Transformationsprozeß. Eine Fallstudie“, in: Helmut WOLLMANN, Helmut WIESENTHAL, Franz BÖNKER (Hg.): *Transformation sozialistischer Gesellschaften*, Opladen 1995 (Leviathan Sonderheft 15/1995), S. 437-458.

nance-Regulierung nahmen.<sup>20</sup> Auf staatlicher Seite waren dies neben dem Wirtschaftsministerium, jetzt unter Leitung von German GREF, die nationale Börsenaufsicht (FKSB, später FSFR) und die zuständigen Parlamentsausschüsse. Ein Überblick der International Finance Corporation der Weltbank-Gruppe listet insgesamt 16 russische Wirtschaftsverbände, die sich an der Debatte um die Reform der Corporate Governance-Regulierung beteiligten,<sup>21</sup> die OECD nennt 12 relevante Verbände.<sup>22</sup> Die an der Debatte beteiligten russischen Verbände vertraten vor allem Berufsgruppen, die direkt von der Regulierung betroffen waren, nämlich Rechnungsprüfer, Aufsichtsräte, Finanzanalysten, Börsenhändler. Involviert waren außerdem die Russische Handelskammer und der Russische Unternehmerverband RSPP. Hinzu kamen internationale Organisationen. Hier gewann insbesondere die OECD an Einfluss, die sich seit der Verabschiedung der ersten Fassung ihrer Principles of Corporate Governance im Jahre 1999 für weltweit einheitliche Standards einsetzt, die sehr stark auf die Aktionärsrechte im Sinne des angelsächsischen Modells konzentriert sind.<sup>23</sup> Die OECD engagiert sich auch in Russland, wo sie FSFR und Wirtschaftsministerium direkt berät und mit russischen Verbänden und Experten zusammenarbeitet.

Das auf dem angelsächsischen Modell beruhende Konzept der OECD wurde zum Ausgangspunkt der russischen Reformdebatte. In der Rhetorik der beteiligten Akteure wurde dies vor allem mit zwei Argumenten begründet. Zum einen wurde betont, dass viele russische Unternehmen für ihre Modernisierung nach wie vor auf externe (nicht unbedingt ausländische) Investoren angewiesen seien, deren Rechte dementsprechend geschützt werden müssten. Zum anderen wurde auf eine internationale Konvergenz von Corporate Governance-Regulierungen hin zum angelsächsischen Modell verwiesen.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Einen kurzen Überblick über die relevanten Akteure geben: Daniel MCCARTHY, Sheila PUFFER: „Corporate governance in Russia. A framework for analysis“, in: *Journal of World Business* 38 (2003), S. 397-415, hier: S. 406-410.

<sup>21</sup> INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC – A MEMBER OF THE WORLD BANK GROUP) / US DEPARTMENT OF COMMERCE: *The Russian Corporate Governance Manual*, Washington 2004, S. 26.

<sup>22</sup> OECD: *White Paper on Corporate Governance in Russia*, Paris 2002, Annex C.

<sup>23</sup> OECD: *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris 1999, 2. überarbeitete Fassung Paris 2004.

<sup>24</sup> Diese These ist in der wissenschaftlichen Debatte umstritten. Eine Diskussion für den russischen Fall findet sich bei: Trevor BUCK: „Modern Russian corporate governance. Convergent forces or product of Russia’s history?“, in: *Journal of World Business* 2003 (38), S. 299-313; William JUDGE, Irina NAOUMOVA: „Corporate governance in Russia. What model will it follow?“, in: *Corporate Governance*, 3/2004 (12), S. 302-313; Daniel MCCARTHY, Sheila PUFFER: „Corporate governance in Russia. Towards a US, European or Russian model?“, in: *European Management Journal*, 6/2002 (20), S. 630-640. Einen Überblick über die allgemeine Debatte geben: E. ENGELN: „Corporate governance, property and democracy. A conceptual critique of shareholder ideology“, in: *Economy and Society*, 2002 (31), S. 391-414; H. GREGORY, R. SIMMELKJAER: *Comparative Study of Corporate Governance Codes Relevant to the European Union and its Member States, Report on behalf of the European Commission*, Internal Market Directorate General, Brüssel 2002; Trevor BUCK, Azura SHAHRIM: „The translation of corporate governance changes across national cultures. The case of Germany“, in: *Journal of International*

Am Beispiel des Corporate Governance Kodex fasst Roberts die Ziele der wirtschaftsliberalen Akteure folgendermaßen zusammen: "In effect, the code is an attempt to tip the balance back in favour of shareholders following the countless and well-publicised examples of the abuse of shareholder rights. The assumption driving this is that Russia needs more than anything to boost the market capitalisation of its domestic firms. [...] Most importantly, the primary aim of the document is to teach Russian managers how to ensure that investors trust them to run the company. [...] In sum the code may be read as both a public relations exercise and a change management programme."<sup>25</sup>

Für die russische Debatte um die Reform der Corporate Governance-Regulierung war dabei entscheidend, dass sie ausschließlich von Akteuren geführt wurde, für die die wirtschaftsliberale Position im Sinne des angelsächsischen Modells einen Grundkonsens darstellte, so dass es aus Sicht der beteiligten Akteure nur um die Frage der Anpassung an den russischen Kontext ging, um Widersprüche und Schlupflöcher zu eliminieren. PREOBRAZENSKAYA und MCGEE fassen so die Ergebnisse ihrer Interviewreihe mit relevanten Akteuren im August 2003 folgendermaßen zusammen: „What emerged was the belief that a certain consensus existed on the major issues. There was not much dispute about the areas of concern or the proposed solutions.“<sup>26</sup>

Trotzdem gab es in der Reformdebatte durchaus Konflikte, etwa zwischen FKSB und Wirtschaftsministerium oder auch zwischen FKSB und einzelnen Verbänden, insbesondere der Nationalen Vereinigung der Börsenteilnehmer (NAUFOR). Vorrangige Ursache scheint das Bestreben der FKSB gewesen zu sein, die eigenen Kompetenzen und Handlungsspielräume auszuweiten. Insgesamt dominierten aber sowohl unter den beteiligten Wirtschaftsverbänden als auch zwischen Verbänden und staatlichen Akteuren Kooperationen und Personalunionen. Der Leiter der Vereinigung zur Verteidigung der Investorenrechte war gleichzeitig Vorsitzender der entsprechenden Parlamentskommission. Fast alle Verbände hatten Mitglieder im Expertenrat der FKSB und alle beteiligten sich am 1999 geschaffenen Runden Tisch zu Corporate Governance in Russland, der regelmäßig Vertreter des Wirtschaftsministeriums und der FKSB mit Wirtschaftsvertretern und internationalen Organisationen (OECD, Weltbank, EBRD) zusammenbringt. Ende 2003 wurde zusätzlich der Nationale Rat für Corporate Governance geschaffen, dem nur die russischen Akteure angehören.<sup>27</sup>

---

*Business Studies*, 1/2005 (36), S. 42-61; Michal FEDEROWICZ: *Bridging East and West. Re-examining the Notion of Corporate Governance and Explaining Institutional Change*, Berlin 2003.

<sup>25</sup> Graham ROBERTS: „Convergent capitalisms? The internationalisation of financial markets and the 2002 Russian corporate governance code“, in: *Europe-Asia Studies*, 8/2004 (56), S. 1235-1248, hier: S. 1241-1242, 1243.

<sup>26</sup> Galina PREOBRAZENSKAYA, Robert MCGEE: „Corporate governance in a transition economy. A case study of Russia“, in: *Corporate Ownership & Control* 4/2004 (1), S. 61-71, hier: S. 63.

<sup>27</sup> Interviews mit Vertretern der relevanten Verbände, durchgeführt vom Institute for Industrial and Market Studies (Higher School of Economics, Moskau) im Herbst 2003 im Rahmen des Projektes „Insiders, Outsiders and Good Corporate Governance in Transitional Economies. Cases of Russia and Bulgaria. Think Tanks Partnership Program 2004

Die Einführung und Beibehaltung des angelsächsischen Modells der Corporate Governance-Regulierung ist also im russischen Fall im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass der vergleichsweise kleinen Gruppe wirtschaftsliberaler Akteure sowohl in der Regierung als auch auf Seiten der Wirtschaft die Hoheit sowohl über den Corporate Governance-Diskurs als auch über den entsprechenden politischen Entscheidungsprozess gelassen wurde.

Dies scheint im Wesentlichen drei Ursachen zu haben: Erstens konzentriert sich das angelsächsische Modell auf den Schutz von Kleinaktionären und ist damit tatsächlich für einen großen Teil der Wirtschaftsakteure nicht relevant. Die vergleichsweise geringe Bedeutung des Themas hat gleichzeitig zur Folge, dass seine Diskussion sowohl in der Politik als auch in der Öffentlichkeit den wenigen direkt Betroffenen überlassen wird.

Zweitens galt insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, dass Wirtschaftsakteure ihre Lobbyaktivitäten weniger auf den Gesetzgebungsprozess als vielmehr auf den Implementierungsprozess konzentrierten. In einer Zeit, in der die Anwendung von Gesetzen Verhandlungssache war, war weniger der Gesetzestext als vielmehr die Beziehung zu den ausführenden Organen relevant. Auf diese Weise wurden informelle Umgehungsstrategien entwickelt,<sup>28</sup> die im folgenden Abschnitt analysiert werden.

Drittens wurden Aspekte von Corporate Governance, die sich auf Interessengruppen beziehen, die im angelsächsischen Modell vernachlässigt werden, in Russland in einer separaten Debatte diskutiert, die kaum expliziten Bezug auf Corporate Governance nahm. Dies gilt insbesondere für die Frage der sozialen Verantwortung von Unternehmen, die im übernächsten Abschnitt behandelt wird.

### **Die Entwicklung informeller Umgehungsstrategien**

Ein großer Teil der Mehrheitseigentümer russischer Unternehmen, insbesondere die Manager, die im Zuge der Privatisierung Anteile an ihren Unternehmen erworben hatten, versuchten in den 1990er Jahren kurzfristig Gewinne zu maximieren, indem sie Kapital aus ihren Unternehmen abzogen, also Asset Stripping betrieben. Der zentrale Weg des Asset Stripping war dabei der Verkauf von Unternehmensproduktion oder –vermögen zu extrem niedrigen Preisen an eine abhängige dritte Partei. Die dritte Partei verkaufte die Werte mit großem Gewinn weiter und teilte den Gewinn mit dem Firmenmanagement.

Als Ursache für die weite Verbreitung des Asset Stripping gerade auch durch Manager mit Firmenanteilen wird allgemein das institutionelle und wirtschaftli-

---

(www.tpp.info). Eine Liste der Teilnehmer des Runden Tisches findet sich in OECD: *White Paper on Corporate Governance in Russia*, Paris 2002, Annex A.

<sup>28</sup> Siehe etwa: Heiko PLEINES: „Informalisierung statt Institutionalisierung von Reformen? Zur Rolle von Korruption“, in: Hans-Hermann HÖHMANN u.a. (Hg.): *Nur ein Ölboom? Bestimmungsfaktoren und Perspektiven der russischen Wirtschaft*, Münster 2005, S. 247-258; Andrei SHASTITKO: „Anti-globalization under transformation. Administrative barriers in the Russian economy at the turn of the millenium“, in: Harald BARRIOS u.a. (Hg.): *Resistance to globalization*, Münster 2003, S. 113-126; HELLMAN, JOEL / SCHANKERMAN, MARK: „Intervention, corruption and capture“, in: *Economics of Transition*, 3/2000 (8), S. 545-576.

che Umfeld gesehen. Eigentumsrechte waren unsicher. Bei einer 1999 im Auftrag der Weltbank in allen post-sozialistischen Ländern durchgeführten Unternehmensbefragung (BEEPS 1) erklärten in Russland nur gut ein Viertel der Befragten, dass das Rechtssystem in ihrem Lande zumindest tendenziell Vertrags- und Eigentumsrechte schütze. Über 40% gaben an, dass dies in der Regel nicht der Fall sei.<sup>29</sup> Eine langfristige Unternehmensstrategie brachte deshalb erhebliche Risiken mit sich.<sup>30</sup> Gleichzeitig führte die post-sowjetische Wirtschaftskrise dazu, dass viele Unternehmen nicht mehr rentabel arbeiten konnten, da sich ihre Terms of Trade nach der Preisliberalisierung rapide verschlechterten und Absatzmärkte wegbrachen.

Insider, die ihr Unternehmen im Zuge einer kurzfristigen Gewinnmaximierung regelrecht ausplünderten, verletzten automatisch die Rechte von Minderheitsaktionären, die an dieser Plünderung nicht beteiligt wurden. Dementsprechend wurde in den 1990er Jahren eine Vielzahl von Verstößen gegen Corporate Governance-Regulierungen dokumentiert. Diese Verstöße waren jedoch unabhängig vom konkreten Corporate Governance-Modell illegal. Dementsprechend war es für diese Mehrheitseigner nicht wichtig, welches Regulierungsmodell in der Gesetzgebung umgesetzt wurde. Zentral war vielmehr, dass die entsprechende Gesetzgebung nicht zur Anwendung kam. Dazu war die Kooperation mit der staatlichen Exekutive, häufig auf der regionalen Ebene, und im Notfall mit den zuständigen Gerichten erforderlich. In vielen Fällen schützten Regionalverwaltungen das Unternehmensmanagement im Gegenzug für Beschäftigungszusagen, Steuerzahlungen und häufig auch im Rahmen von Korruptionsnetzwerken.<sup>31</sup>

Aber auch Eigentümer, die eine langfristige Unternehmensstrategie entwickelten, sahen sich mit unsicheren Eigentumsrechten konfrontiert. Die Mehrheit dieser Eigentümer waren Finanzinvestoren, die im Zuge der Privatisierung aufgrund guter Kontakte zu den relevanten staatlichen Entscheidungsträgern Unternehmen zu extrem günstigen Preisen übernommen hatten. Diese so genannten Oligarchen besaßen in der Regel nicht genügend Kapital, um den Investitionsbedarf ihrer Unternehmen zu decken.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Siehe <http://info.worldbank.org/governance/beeps/>.

<sup>30</sup> Ausführlich hierzu: David WOODRUFF: „Property rights in context. Privatization’s legacy for corporate legality in Poland and Russia“, in: *Studies in Comparative International Development*, 4/2004 (38), S. 82-108.

<sup>31</sup> Empirisch fundierte Darstellungen der Rahmenbedingungen und Ausgestaltung von asset stripping finden sich bei: RAJ M. DESAI, Itzhak GOLDBERG: The vicious circle of control: regional governments and insiders in privatized Russian enterprises, *World Bank Working Paper Series* Nr. 2287 (2000); 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; Andreas HEINRICH, Aleksandra LIS, Heiko PLEINES: „Corporate governance in the oil and gas industry. Cases from Poland, Hungary, Russia and Ukraine in a comparative perspective“, *KICES Working Papers* No.3 (2005), insbes. S. 15-17.

<sup>32</sup> Einen Überblick über die wirtschaftliche und politische Rolle der Oligarchen in den 1990er Jahren sowie über die umfangreiche Literatur zum Thema gibt: Heiko PLEINES: *Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära*, Münster 2003.

Folge dieser Interessenslage waren in den 1990er Jahren ebenfalls erhebliche Verstöße gegen die Corporate Governance-Regulierung. Um Kapital zu akkumulieren, wurden Minderheitsaktionäre systematisch von den Finanzflüssen ausgeschlossen. Zentrales Mittel hierzu war Transfer Pricing. Dabei wird die Produktion einer Firma weit unter Marktpreisen an eine von den Oligarchen kontrollierte Firma verkauft, die durch eine Realisierung zu Marktpreisen den gesamten Gewinn erhält, während die Produktionsfirma Verluste ausweist. Auf diese Weise wurden Gewinne entweder in Holdinggesellschaften oder in Offshore-Unternehmen konzentriert.<sup>33</sup>

Um die Kontrolle über ihre Unternehmen zu festigen und von der Konkurrenz weniger abhängige vertikal integrierte Strukturen zu schaffen, drängten die Oligarchen gleichzeitig unabhängige Investoren aus ihren Unternehmen und konzentrierten die Unternehmenskontrolle in Holdingstrukturen. Neben Transfer Pricing spielten dabei auch Manipulationen des Aktionärsregisters, Ausschluss von Hauptversammlungen und betrügerischer Konkurs eine Rolle. Adachi unterscheidet in diesem Zusammenhang drei zentrale Interessen der Oligarchen: Integration der Unternehmensfunktion, Rekonstruktion der Produktionskette (vertikale Integration), Sicherung administrativer Kontrolle.<sup>34</sup>

Auch für die Oligarchen gilt deshalb in den 1990er Jahren in der Mehrzahl der Fälle, dass ihre Unternehmensziele gegen Grundgebote der guten Corporate Governance verstießen und deshalb unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Gesetzgebung nur durch informelle Umgehungsstrategien zu realisieren waren. Die Oligarchen entwickelten hierzu enge Kontakte in die Politik. Gut dokumentierte Beispiele für eklatante Corporate Governance-Verstöße im Zuge der Restrukturierung von Unternehmen durch Oligarchen sind Yukos (Menatepgruppe), Sidanko (Oneksimgruppe) oder das Sajansk Aluminiumwerk (Siberian Aluminium).<sup>35</sup>

Zusammenfassend bedeutet dies, dass in den 1990er Jahren die große Mehrheit der Firmeneigentümer im eigenen Interesse bewusst grundlegende Corporate Governance-Regeln verletzte. Unter diesen Bedingungen interessierte Wirtschaftsvertreter weniger das gesetzliche Modell als vielmehr die Schaffung von Schlupflöchern. Diese Situation begann sich Ende der 1990er Jahre zu ändern. Zum einen hatten etliche Eigentümer die Kontrolle über ihre Unternehmen gefestigt, so dass eine weitere Diskriminierung von Minderheitsaktionären nicht mehr

<sup>33</sup> Siehe etwa: Andreas HEINRICH: „Das Steuerverhalten der russischen Erdölindustrie“, in: Hans-Hermann HÖHMANN u.a. (Hg.): *Das russische Steuersystem im Übergang. Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren*, Bremen 2002, S. 121-140, hier: S. 126-127; I. ROZINSKIJ: „Mechanismy polučeniya dochodov i korporativnye upravlenie v rossijskoj ekonomike“, in: E.A. RJAZANCEVA u.a. : *Predprijatija Rossii: korporativnoe upravlenie i rynočne sdelki*, Moskau 2002, S. 168-181.

<sup>34</sup> Yuko ADACHI: „The ambiguous effects of Russian corporate governance abuses of the 1990s“, in: *Post-Soviet Affairs*, 1/2006 (22), S. 65-89.

<sup>35</sup> Siehe: Yuko ADACHI: „The ambiguous effects of Russian corporate governance abuses of the 1990s“, in: *Post-Soviet Affairs*, 1/2006 (22), S. 65-89; Yuko IJI: „Corporate control and governance practices in Russia“ *CSESCE Working Paper* No. 33 (2003), <http://www.ssees.ac.uk>.

in ihrem Interesse war. Gleichzeitig setzte in Kombination mit steigenden Weltmarktpreisen für Russlands zentrale Exportprodukte, insbesondere Erdöl und Metalle, ein länger anhaltender Wirtschaftsaufschwung ein, der langfristige gewinnorientierte Unternehmensplanung und damit verbunden extern finanzierte Modernisierungsinvestitionen attraktiver machte. Zum anderen machte Präsident Vladimir Putin direkt nach seinem Amtsantritt im Jahre 2000 deutlich, dass er die politischen Freiräume von Unternehmern deutlich einschränken wollte. Die Ausnutzung von gesetzlichen Schlupflöchern wurde damit schwieriger und riskanter.

Im Ergebnis begannen führende Oligarchen sich aktiv für eine Verbesserung der Corporate Governance einzusetzen. Dies geschah sowohl auf der Unternehmensebene als auch kollektiv über Wirtschaftsverbände. Die große Mehrheit der am Runden Tisch zu russischer Corporate Governance beteiligten Verbände wurde so erst nach 1998 gegründet. Mit ihrem Interesse an externen Investoren und mit dem Bedürfnis, sich nach den wilden 1990er Jahren in die "zivilisierte Wirtschaftswelt" zu integrieren, indem sie etwa ihre Firmen an die New Yorker Börse brachten, entwickelten die Großunternehmer einen Fokus auf das angelsächsische Corporate Governance-Modell.<sup>36</sup>

### Die Debatte um die soziale Verantwortung von Unternehmen

In der sowjetischen Planwirtschaft waren die Unternehmen für einen großen Teil der sozialen Infrastruktur verantwortlich, die von Betriebswohnungen über Kinderbetreuung und Freizeiteinrichtungen bis zur Gesundheitsfürsorge reichte. Im Zuge der Privatisierung Anfang der 1990er Jahre blieb ein großer Teil dieser Einrichtungen zumindest de facto im Verantwortungsbereich der jeweiligen Unternehmen, insbesondere da sich die Kommunen nicht in der Lage sahen, die Finanzierung zu übernehmen. Umgekehrt nutzten die Unternehmen ihre soziale Bedeutung, um von den Kommunen eine Vorzugsbehandlung etwa bei der staatlichen Auftragsvergabe oder der Besteuerung eingeräumt zu bekommen.<sup>37</sup>

Gleichzeitig wurden im Zuge der Privatisierung die Beschäftigten zu einer zentralen Eigentümergruppe. Mit absteigender Tendenz betrug ihr durchschnittlicher Anteil an Industrieunternehmen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre 46%

<sup>36</sup> Eine prägnante Analyse des Wandlungsprozesses bieten: Andrei YAKOVLEV: „Evolution of corporate governance in Russia. Government policy vs. real incentives of economic agents“, in: *Post-Communist Economies*, 4/2004 (16), S. 387-403 sowie Andreas HEINRICH: „Why corporate governance in the Russian oil and gas industry is improving“, in: *Corporate Governance. The International Journal of Business in Society*, 4/2005 (5), S. 3-9.

<sup>37</sup> Zur Bedeutung von Unternehmen für die soziale Infrastruktur siehe: Tuuli JuurikkALA, Olga LAZAREVA: „Lobbying at the local level. Social assets in Russian firms“, *BOFIT Discussion Paper* 1/2006, www.bofi.fi/bofi; P. HAAPARENTA u.a.: „Firms and public service provision in Russia“, *BOFIT Discussion Paper* 16/2003, www.bofi.fi/bofi; I. STARODUBROVSKAYA: „Housing and utility services“, in: B. GRANVILLE, P. OPPENHEIMER (Hg.): *Russia's post-communist economy*, Oxford 2001; E. ZHURAVSKAYA: „Incentives to provide local public goods. Fiscal federalism Russian style“, in: *Journal of Public Economics*, 3/2000 (76), S. 337-368; L. FREINKMAN, I. STARODUBROVSKAYA: „Restructuring of enterprise social assets in Russia“, in: *Communist Economies and Economic Transformation*, 4/1996 (8), S. 437-469.

bis 32%.<sup>38</sup> Trotzdem gelang es aber weder den Beschäftigten noch den Gewerkschaften als ihren organisierten Interessenvertretern sich als eigenständige Akteure zu etablieren und Einfluss auf die Unternehmenspolitik zu gewinnen. Arbeitnehmer waren so im Vergleich zu ihren Unternehmensanteilen in Aufsichtsräten deutlich unterrepräsentiert.<sup>39</sup>

Ursache hierfür ist vor allem die aus der sowjetischen Planwirtschaft enge Kooperation zwischen Betriebsleitungen und Gewerkschaften, die darauf basierte, dass beide ein gemeinsames Interesse hatten, die staatlichen Leistungen für das Unternehmen zu erhöhen. Diese Kooperation wurde in vielen Fällen in den 1990er Jahren fortgesetzt. Zum einen waren staatliche Leistungen und Vergünstigungen weiter von zentraler Bedeutung für viele Unternehmen. Zum anderen waren die Gewerkschaften für ihre formale Anerkennung, Büroräume und Ressourcen auf die Betriebsleitung angewiesen. Sie tätigten Kredit- und Wirtschaftsgeschäfte und verteilten Güter und Dienstleistungen, die vom jeweiligen Betrieb zur Verfügung gestellt wurden. Im Ergebnis kontrollierte das Management in privatisierten Firmen in der Regel de facto die Stimmrechte der von den Beschäftigten gehaltenen Aktien.<sup>40</sup>

Arbeitnehmer als stakeholder waren also in der Eigentümerstruktur russischer Firmen durchaus präsent und ihre Interessen wurden zumindest indirekt sowohl vom Management als auch von den Kommunalverwaltungen in ihre Kalkulationen einbezogen. Da diese Beziehungen aber von der Corporate Governance-Regulierung nicht erfasst wurden,<sup>41</sup> entwickelten sie sich weitgehend informell

<sup>38</sup> Einen Überblick über entsprechende empirische Studien geben: Mike WRIGHT u.a.: „Is stakeholder corporate governance appropriate in Russia?“, in: *Journal of Management and Governance* 2003 (7), S. 263-290, hier: S. 280; Carsten SPRENGER: „Ownership and corporate governance in Russian industry. A survey“, *EBRD Working Paper* Nr. 70 (2002), S. 4.

<sup>39</sup> Mike WRIGHT u.a.: „Is stakeholder corporate governance appropriate in Russia?“, in: *Journal of Management and Governance* 2003 (7), S. 263-290, hier: S. 279-281. Siehe auch: J. BLASI, A. SHLEIFER: „Corporate Governance in Russia – An Initial Look“, in: R. FRYDMAN, C.W. GRAY, A. RAPACZYNSKI (Hg.): *Corporate Governance in Central Europe and Russia. Vol. 2, Insiders and the State*, Budapest 1996, S. 78-108.

<sup>40</sup> L. SIEGELBAUM: „Freedom of prices and the price of freedom. The miners' dilemmas in the Soviet Union and its successor states“, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 4/1997, S. 1-27, hier: S. 20. Ausführlicher zur Rolle der Gewerkschaften: Sarah ASHWIN, Simon CLARKE: *Russian trade unions and industrial relations in transition*, Basingstoke 2003; Walter D. CONNOR: „Class, status, powerlessness. Workers in postcommunist Russia“, in: David LANE (Hg.): *The legacy of state socialism and the future of transformation*, Lanham 2002, S. 191-206; Stephen CROWLEY: „The social explosion that wasn't. Labor quiescence in postcommunist Russia“, in: Stephen CROWLEY, David OST (Hg.): *Workers after workers' states*, Lanham 2001, S. 159-180; LINDA COOK: *Trade unions in the new Russia*, New York 1997.

<sup>41</sup> Eine Ausnahme stellen die VolksAGs dar, in denen die Belegschaft per definitionem die Stimmenmehrheit bei der Aktionärsversammlung und eine Vertretung im Aufsichtsrat hat. Die entsprechenden Regelungen wurden 1998 in einem eigenen Gesetz fixiert. (Ichiro IWASAKI: „The governance mechanism of Russian firms. Its self-enforcing nature and limitations“, in: *Post-Communist Economies*, 4/2003 (15), S. 504-531, hier: S. 525-527).

und variierten damit stark zwischen verschiedenen Regionen.<sup>42</sup> In etlichen Regionen schloss die Regionalverwaltung mit für die regionale Wirtschaft zentralen Großunternehmen Abkommen über die Verpflichtungen im Bereich der Sozialpolitik.<sup>43</sup>

Ähnlich wie bei der Debatte um die Corporate Governance-Regulierung entwickelten vor allem russische Großunternehmer und mit ihnen der Unternehmerverband RSPP zu Beginn der Amtszeit von Präsident Putin ein Interesse an der Formalisierung dieser Beziehungen. Die Mehrheit der Unternehmen hingegen besitzt genau wie im Bereich der Corporate Governance auch bei der sozialen Verantwortung nicht einmal eine konkrete Vorstellung vom Diskussionsgegenstand. Dasselbe gilt für die Mehrheit der russischen Bevölkerung.<sup>44</sup>

Ursache für das Interesse auf Seiten der Großunternehmer dürfte anders als in der Corporate Governance-Frage vor allem der staatliche Druck und weniger das Eigeninteresse der Unternehmen gewesen sein. Präsident Putin hatte wiederholt soziales Engagement der Unternehmen eingefordert.<sup>45</sup> Gleichzeitig bot sich aber genau wie bei der Corporate Governance-Debatte auch die Möglichkeit einen Bezug zu internationalen Entwicklungen herzustellen. Seit Beginn der 1990er Jahre entwickelten multinationale Unternehmen zunehmend ihre eigenen Kodizes für soziale Verantwortung.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Einen aktuellen Überblick bieten: Tuuli JUURIKALA, Olga LAZAREVA: „Lobbying at the local level. Social assets in Russian firms“, *BOFIT Discussion Paper*, 1/2006, [www.bof.fi/bofit](http://www.bof.fi/bofit).

<sup>43</sup> Siehe etwa: A. E. ČIRIKOVA u.a.: *Biznes kak sub'ekt social'noj politiki*, Moskau 2005, S. 129-202, Natalja ZUBAREVIČ: „Social'noe partnerstvo v regionach. Kak učitiyvat' interesy krupnogo biznesa?“, in: *SPERO*, 2/2005, S. 5-16, <http://spero.socpol.ru> oder Julia KUSZNIR: *Der politische Einfluß von Wirtschaftseliten in russischen Regionen 1992-2005*, Stuttgart 2007, in Vorbereitung.

<sup>44</sup> Natalja LAPINA: „Social'naja otvetstvennost' biznesa. Kakoe buduščee dlja Rossii?“, in: *Mirovaja Ekonomika i Meždunarodnoe otnošenija*, 6/2006, S. 5-16 (siehe auch: Natalja LAPINA: „Le rôle social des entreprises russes“, in: *Le Courier des Pays de l'Est*, 1055/2006, S. 86-77) Die Position des Unternehmensverbandes findet sich in: RSPP: *Ne-finansovye otčety kompanij, rabotajuščich v Rossii. Praktika razvitija social'noj otčetnosti*, Moskau 2006, vor allem S. 6-13. Umfragen unter Unternehmern und unter der Bevölkerung präsentieren: A. E. ČIRIKOVA u.a.: *Biznes kak sub'ekt social'noj politiki*, Moskau 2005, S. 52-61; M. GORŠKOV, A. LEBEDEV: *Krupnyj rossijskij biznes. Social'naja rol' i social'naja otvetstvennost'. Posicija naselenija i ocenki ekspertov*, Moskau 2005.

<sup>45</sup> Dazu etwa: Margareta MOMMSEN: „Putins Rede zur Lage der Nation vom 10. Mai 2006“, in: *Russlandanalysen*, 100/2006, S. 2-5, hier: S. 3; Julia ROZANOVA: „Portrayals of corporate social responsibility. A comparative analysis of a Russian and a Canadian newspaper“, in: *Journal for East European Management Studies*, 1/2006 (11), S. 48-71, hier: S. 62-65.

<sup>46</sup> Eine kritische Analyse des internationalen Trends aus Sicht des Shareholder Ansatzes bietet: Julien LEVIS: „Adoption of corporate social responsibility codes by multinational companies“, in: *Journal of Asian Economics*, 1/2006 (17), S. 50-55. Eine Darstellung der Stakeholder-orientierten Rechtfertigung bietet mit Bezug auf Russland: I. SOBOLEVA: „Social'naja otvetstvennost' biznesa. Global'nyj kontekst u rossijskie realii“, in: *Voprosi Ekonomiki*, 10/2005, S. 90-102. Eine vergleichende Darstellung gibt: Andrej ŠEVČUK:

Im Jahre 2002 folgte dann der russische Unternehmerverband RSPP mit der Verabschiedung eines Kodex der Unternehmens- und Geschäftsethik, der dann 2004 durch eine Sozialcharta der russischen Wirtschaft ersetzt wurde. Gegenstand sind faire Geschäftspraktiken, verantwortliche Steuerzahlungen, Kundenschutz, Arbeitnehmerrechte, Menschenrechte, Umweltschutz und gesellschaftliches Engagement. Die Charta geht dabei aber nicht über allgemeine Absichtserklärungen hinaus. Der Abschnitt zu Arbeitnehmern nennt Sicherheit und Gesundheit, Schutz vor Diskriminierung, Weiterbildung und Karriereförderung sowie „Beteiligung an der Entscheidung prinzipieller Fragen der Unternehmensentwicklung“ als wesentliche Prioritäten, ohne konkrete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung vorzusehen.<sup>47</sup> 2006 verabschiedete der RSPP-Vorstand dann zusätzlich Richtlinien für Jahresberichte von Unternehmen zu ihrer sozialen Verantwortung und die Einführung eines Registers derartiger Berichte von russischen Unternehmen.<sup>48</sup>

Die Debatte um die soziale Verantwortung wurde in keiner Weise mit der Corporate Governance-Debatte verknüpft, da letztere sich nur auf Aktionäre und nicht auf weitere Stakeholder bezog. Beim RSPP waren so für die soziale Verantwortung das Komitee für Sozialpolitik und das für Arbeitsbeziehungen und Sozialpartnerschaft zuständig, während das Komitee für Corporate Governance nicht involviert war. Einzige Ausnahme in der russischen Debatte wurde die im Herbst 2003 von der russischen Vereinigung zum Schutz von Investorenrechten gemeinsam mit dem International Business Leaders Forum geschaffene Russische Partnerschaft für Corporate Governance und soziale Verantwortung.<sup>49</sup> Sie hatte aber keinen größeren Einfluss auf die Debatten zum Thema.

## Resümee

Aufgrund des Fehlens privatwirtschaftlicher Strukturen und Erfahrungen besaß Russland nach dem Ende des Sozialismus nicht die Voraussetzungen für Corporate Governance im marktwirtschaftlichen Sinne. Die Übernahme des angelsächsischen Modells als Ausgangspunkt war deshalb erst einmal nicht schlechter als die Übernahme eines anderen westlichen Modells. Offensichtlich war aber eigentlich auch, dass der Import eines Modells nicht ausreichend war und im folgenden erhebliche Anpassungsleistungen erforderlich waren.

Bei der entsprechenden Gestaltung der Corporate Governance-Regulierung haben die russischen wirtschaftsliberalen Reformen, sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft, auf eine weitgehende Selbstisolierung gesetzt.<sup>50</sup> Diese Isolierung

---

„Social'naja rol' biznesa v modeljach korporativnogo upravlenija“, in: *SPERO*, 2/2005, S. 17-26, <http://spero.socpol.ru>.

<sup>47</sup> Kodeks korporativnoj i delovoj etiki bzw. Social'naja chartija rossijskogo biznesa, [www.rspp.ru](http://www.rspp.ru).

<sup>48</sup> Presseerklärung vom 21.6.2006, [www.rspp.ru](http://www.rspp.ru). Grundlage der Richtlinien sind die Empfehlungen: KOMITET PO SOCIAL'NO-TRUDOVYIM OTNOŠENIJAM RSPP: *Pjat' šagov na puti v social'noj ustojčivosti kompanii. Rekomendacii po ocenke dejatel'nosti i podgotovke nefinansovych otčetov*, Moskau 2005, [www.rspp.ru](http://www.rspp.ru).

<sup>49</sup> Rossijskie partnerstvo po korporativnomu upravleniju i social'noj otvetstvennosti.

<sup>50</sup> Eine hervorragende Analyse der Selbstisolierung der Wirtschaftsliberalen in Politik bzw. Wissenschaft bietet: Joachim ZWEYNERT: „Shared mental models, catch-up deve-

rung erlaubte ihnen einerseits eine weitgehend kompromisslose Durchsetzung ihrer Vorstellungen im Gesetzgebungsprozess, andererseits waren sie aber zu schwach, um die Implementierung im Konflikt mit den Interessen zentraler Wirtschaftsakteure auch nur ansatzweise zu gewährleisten.<sup>51</sup>

Erforderlich wäre also ein Verhandlungsprozess gewesen, bei dem die Regulierung teilweise an die Interessen der Akteure angepasst wird und gleichzeitig die Akteursinteressen im Sinne der gewünschten Regulierung beeinflusst werden. JASIN, der zur Zeit der Einführung des Gesetzes über Aktiengesellschaften Mitte der 1990er Jahre Wirtschaftsminister war, kommentiert im Rückblick: "Reformen sind ein Weg zur Verwirklichung institutionellen Wandels. Die Reformer sollten aber weder Ingenieure noch Importeure der weltweit besten Praktiken sein, sondern Gärtner."<sup>52</sup> Dementsprechend seien Geduld, Kompromisse und kontinuierliche Pflege erforderlich. Zu letzterem gehören laut JASIN neben der gesetzlichen Verankerung vor allem die Entwicklung adäquater administrativer Mechanismen, eine regelmäßige Kontrolle der Implementierung, Öffentlichkeitsarbeit und Schulungen.<sup>53</sup>

WOODRUFF etwa argumentiert in diesem Zusammenhang, dass die schnelle Privatisierung, die versuchte Widerstände zu brechen, indem Akteursgruppen gegeneinander ausgespielt wurden, einen Konsens unter den relevanten Stakeholdern verhinderte. In Ermangelung eines Konsenses über die Unternehmenspolitik mussten die tatsächlichen Machtverhältnisse nach der Privatisierung informell bestimmt werden.<sup>54</sup> Dementsprechend wurde die Corporate Governance-Regulierung in der Unternehmenspraxis weitgehend ignoriert, es kam zu scharfen Konflikten um Eigentumsrechte und viele Vertreter der staatlichen Exekutive verfolgten unter dem Schlagwort der sozialen Verantwortung eine weniger an den Shareholdern als vielmehr an Stakeholdern orientierte Politik.

Die Schlagwörter Corporate Governance und soziale Verantwortung der Unternehmen präsentieren in diesem Zusammenhang die traditionellen zwei Lager des russischen Wirtschaftsdenken. Corporate Governance steht für die wirtschaftsliberale Idee (der "Westler"), den Staat in der Wirtschaft auf regulatorische Funktionen zu beschränken und die Entwicklung und Rechte autonomer Marktak-

---

lopment and economic policy-making. The case of Germany after World War II and its significance for contemporary Russia", *HWWA Discussion Paper* Nr. 288 (2004), [www.hwwa.de](http://www.hwwa.de) bzw. Joachim ZWEYNERT: „Conflicting patterns of thought in the Russian debate on transition 1992-2002“, *HWWA Discussion Paper* Nr. 345 (2006), [www.hwwa.de](http://www.hwwa.de).

<sup>51</sup> Siehe etwa: Andrei YAKOVLEV: „Evolution of corporate governance in Russia. Government policy vs. real incentives of economic agents“, in: *Post-Communist Economies*, 4/2004 (16), S. 387-403 oder Yuko ADACHI: „The ambiguous effects of Russian corporate governance abuses of the 1990s“, in: *Post-Soviet Affairs*, 1/2006 (22), S. 65-89.

<sup>52</sup> Jevgenij JASIN u.a.: *Instituty ot zaimstvovaniya k vyrashchevaniyu. Opyt rossiiskikh reform i vozmozhnosti kultivirovaniya institutsionalnykh izmenenii*, Moskau 2005, S. 8 (Übersetzung durch den Autoren).

<sup>53</sup> Ebd. S. 26-27.

<sup>54</sup> David WOODRUFF: „Property rights in context. Privatization's legacy for corporate legality in Poland and Russia“, in: *Studies in Comparative International Development*, 4/2004, S. 82-108.

teure, hier der Investoren und Kleinaktionäre, zu stärken. Soziale Verantwortung der Unternehmen wird hingegen als Schlagwort benutzt, um das traditionelle Konzept einer Kooperation von Staat und Wirtschaft zur Realisierung gemeinsamer Ziele zu propagieren, die vom Staat vorgegeben werden.<sup>55</sup>

Wie die seit 2003 jährlich durchgeführten Umfragen des Corporate Governance-Komitees des Unternehmerverbandes RSPP belegen, ist die kleine Gruppe der börsennotierten russischen Unternehmen im angelsächsischen Modell angekommen. Bei der Umfrage 2006 erklärten zum ersten Mal alle befragten Unternehmen, dass Corporate Governance (in der Umfrage ausschließlich verstanden als Shareholder Governance) für sie ein aktuelles Thema sei, dem sie sich aktiv widmen.<sup>56</sup> Hierbei handelt es sich vorrangig um globalisierte Großunternehmen, die internationale Verhaltensstandards übernehmen.<sup>57</sup> Obwohl diese Gruppe zahlenmäßig klein ist, kommt ihr aufgrund der Betriebsgrößen ein erhebliches wirtschaftliches Gewicht zu. Da viele dieser Unternehmen börsennotiert sind, konnte die Börsenaufsicht bei der Entwicklung der Corporate Governance-Regulierung gegenüber dem Wirtschaftsministerium an Bedeutung gewinnen. Mit den Gesetzesnovellen von 2001, dem Corporate Governance Kodex und den Richtlinien des Unternehmerverbandes RSPP, hat diese Gruppe klare Verhaltensregeln entwickelt, die sie international salonfähig machen.

Gleichzeitig sieht sich die große Mehrheit der russischen Unternehmen, darunter auch die Großunternehmen, mit einer zentralen Rolle von Stakeholdern, insbesondere dem Staat und teilweise auch den Belegschaften, konfrontiert, die de facto Elemente von Stakeholder Governance einfordern.<sup>58</sup> Schlagwort insbesondere der entsprechenden staatlichen Akteure ist die soziale Verantwortung von Unternehmen geworden. Dabei wird den oligarchischen Großunternehmen zumindest implizit vorgeworfen, sie würden ihre soziale Funktion vernachlässigen und sich auch mit kriminellen Methoden um ihre gesellschaftliche Verantwortung drücken. Dabei ist die Gruppe der oligarchischen Großunternehmen weitgehend identisch mit der Gruppe der internationalisierten Großunternehmen, die auf Shareholder Governance setzen.

In diesem Zusammenhang kann die Zerschlagung des Ölkonzerns Yukos und die Inhaftierung seiner oligarchischen Vertreter auch verstanden werden als Signal, dass der Übergang zur Beachtung westlicher Shareholder Governance von

<sup>55</sup> Zur Bedeutung der zwei Lager siehe: Joachim ZWEYNERT: „Conflicting patterns of thought in the Russian debate on transition 1992-2002“, *HWWA Discussion Paper* Nr. 345 (2006), [www.hwwa.de](http://www.hwwa.de).

<sup>56</sup> Umfrage unter 1.000 Aktiengesellschaften, von denen 90% offenen Typs sind. Die Ergebnisse wurden veröffentlicht als: KOMITET PO KORPORATIVNOMU UPRAVLENIJU RSPP: *Korporativnoe upravlenie v Rossii. Novaja rasstanovka sil*, Moskau 2006, [www.rspp.ru](http://www.rspp.ru).

<sup>57</sup> So etwa: Andreas HEINRICH: „Why corporate governance in the Russian oil and gas industry is improving“, in: *Corporate Governance. The International Journal of Business in Society*, 4/2005 (5), S. 3-9 oder JA. PAPPE, JA. GALUCHINA: „Vnešekonomičeskie faktory transformacii krupnogo biznesa v Rossii“, in: *Voprosy ekonomiki*, 10/2005, S. 72-89.

<sup>58</sup> Eine systematische Analyse der Bedeutung von Stakeholder Governance für Russland bietet: Mike WRIGHT u.a.: „Is stakeholder corporate governance appropriate in Russia?“, in: *Journal of Management and Governance*, 2003 (7), S. 263-290.

wichtigen staatlichen Akteuren als nicht ausreichende Unternehmenspolitik betrachtet wird. Die aktuelle russische Debatte um die soziale Verantwortung von Unternehmen ist deshalb zentral für die Zukunft des Corporate Governance-Modells. Die Frage ist dabei, ob es den wirtschaftsliberalen Kräften, vertreten im Wirtschaftsministerium und in der Börsenaufsicht sowie in den internationalisierten Großunternehmen und im Unternehmerverband, gelingt, mit der Einführung unverbindlicher sozialer Selbstverpflichtungen ein Biotop der Shareholder Governance zu erhalten oder ob Vertreter eines staatlichen Interventionismus durch zunehmenden Druck Elemente von Stakeholder Governance nicht nur informell und damit bilateral sondern auch formell durchsetzen.

Unabhängig davon kann aber bereits jetzt festgehalten werden, dass im Bereich der Corporate Governance der radikale Regelimport an der russischen Wirtschaftskultur gescheitert ist. Die zentralen Probleme des Regelimports haben alle damit zu tun, dass die wirtschaftsliberalen Reformer sich der Auseinandersetzung mit den Interessen der relevanten Stakeholder (selbst der staatlichen) konsequent verweigert haben. Eine Einbeziehung der Interessen der relevanten Stakeholder hätte zu einer effektiveren, da implementierbaren, Corporate Governance-Regulierung geführt. Sie hätte aber gleichzeitig ein stärker auf Konsens, Arbeitnehmermitbestimmung und staatlichen Interventionismus ausgerichtetes Unternehmensmodell bedeutet, das den wettbewerbsorientierten Vorstellungen der Wirtschaftsliberalen widerspricht.

Die Tatsache, dass das angelsächsische Modell in Russland nicht wirklich etabliert werden konnte, zeigt dass die Reformer die Bedeutung wirtschaftskultureller Faktoren unterschätzt haben. Sie sagt aber nichts über die makroökonomischen Effekte und damit den volkswirtschaftlichen Nutzen der unterschiedlichen Modelle im Falle ihrer tatsächlichen Realisierung.