

Die Staatskorporation als Sinnbild für die russische Gegenwart

Viktor Kessler, Berlin

Zusammenfassung

Mit der Staatskorporation ist eine Unternehmensform, die erst seit wenigen Jahren existiert, zu einem der bestimmenden Faktoren der russischen Wirtschaftspolitik geworden. Ihre Bedeutung hat mit den beiden Krisen seit 2008 stetig zugenommen. In Zeiten der internationalen Isolation verstärkt sich der Trend hin zu einer zentralen Regulierung der Wirtschaft, was den Staat zum dominanten Wirtschaftsakteur werden lässt. Der Anteil der Staatsunternehmen, die in strategisch wichtigen Sektoren konzentriert sind, ist in den letzten Jahren bedeutend angestiegen. Die Staatskorporation als Unternehmensform wird dabei vom Staat privilegiert und mit gewaltigen Ressourcen ausgestattet. Dies steht in keinem Verhältnis zu der nach wie vor dünnen rechtlichen Basis und der intransparenten Arbeitsweise. Die Staatskorporation als Kriseninstrument und als Mittel zur Importsubstitution kann nicht darüber hinweg täuschen, dass ihr volkswirtschaftlicher Nutzen nach wie vor unklar ist. Dabei steht sie nicht nur sinnbildlich für die grundlegenden Probleme der russischen Wirtschaftsordnung, sondern trägt auch dazu bei, diese zu verschärfen.

Die Ausgangslage im Sommer 2007

Im Sommer 2007 ging es der russischen Wirtschaft auf dem Papier glänzend. Nach der Finanzkrise des Jahres 1998, die in der zeitweiligen Zahlungsunfähigkeit des Staates mündete, erlebte Russland einen beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung. Zwischen 2000 und 2007 wuchs das BIP im Durchschnitt um 7 Prozent pro Jahr, der jährliche Haushaltsumschuss lag im Schnitt bei 4,3 Prozent. Ende 2007 betrugen die Währungsreserven 478 Mrd. US-Dollar, die staatlichen Auslandschulden gingen von 127,5 auf 37,4 Mrd. US-Dollar zurück. Der aus dem Rohstoffexport gespeiste Stabilisierungsfonds hatte einen Umfang von 157 Mrd. US-Dollar erreicht, bevor er Anfang 2008 in zwei separate Fonds – den Reservefonds und den Nationalen Wohlstandsfonds – aufgeteilt wurde.

Bereits zu diesem Zeitpunkt war allerdings deutlich zu erkennen, dass der Aufschwung kaum auf einer Verbesserung des institutionellen Umfelds beruhte, sondern primär auf dem Export von Gas und Öl, dessen Preis sich zwischen 2001 und 2007 versiebenfachte. Entsprechend nüchtern fielen internationale Studien zum geschäftlichen Umfeld und zum Geschäftsklima aus. Der »Ease of Doing Business Index« der Weltbank führte Russland im Jahre 2007 bei insgesamt 175 untersuchten Ländern auf dem 96. Rang, der »Index of Economic Freedom« der »Heritage Foundation« und des »Wall Street Journal« sah Russland gar auf dem 120. Rang von 161 Ländern. Als Hauptprobleme wurden in den meisten Studien neben der enormen Korruption die fehlende Qualität von Institutionen, der mangelhafte Schutz des Eigentums und die Intransparenz der politischen Entscheidungsfindung genannt.

Ein weiteres Problem, das mit den vorgenannten unmittelbar verbunden ist, stellt die Dominanz des Staates

als Wirtschaftsakteur dar. War die erste Amtszeit Putins noch durch Maßnahmen zur Liberalisierung der Wirtschaft geprägt, zeichnete sich die zweite durch eine stetig wachsende aktive Rolle des Staates in der Wirtschaft aus. Die Expansion des Staates als Eigentümer konzentrierte sich dabei auf einige Bereiche, die als strategisch bedeutsam eingestuft werden. Allein bei der Ölproduktion stieg der Anteil der Staatsunternehmen zwischen 2003 und 2007 von 16 % auf über 40 %. Zugleich wurden staatliche Unternehmen in riesigen Holdinggesellschaften zusammengefasst, die alle vorhandenen Ressourcen im jeweiligen Bereich bündeln sollten.

Entstehung und Wesen der Staatskorporationen

In diesem Umfeld wurden im Sommer 2007, kurz vor Ablauf der zweiten Amtszeit Putins als Präsident, innerhalb weniger Monate sechs Unternehmen in der Rechtsform »Staatskorporation« gegründet. Ihre Tätigkeitsbereiche (s. Tabelle 1 auf S. 5) erstrecken sich vom Finanzsektor (Entwicklungsbank »VEB«) über die Atomindustrie (»Rosatom«) bis hin zum Export von zivilen Industrieprodukten und Rüstungsgütern (»Rostec« / »Rostech«, zunächst: »Rostechnologii«). Aufgrund ihrer speziellen rechtlichen Ausgestaltung, die sie von allen anderen staatlich kontrollierten Unternehmen unterscheidet, lassen sich die Staatskorporationen durchaus als idealtypische Erscheinungsform des »Systems Putin« begreifen.

Ein Gesetz zur allgemeinen Regelung der Staatskorporationen existiert nicht, vielmehr wird jede Staatskorporation auf Grundlage eines eigenen Gesetzes gegründet. Damit werden sie aus dem allgemeinen System der staatlichen Wirtschaftstätigkeit ausgegliedert und einem eigenen Regelungssystem unterstellt. Obwohl

jede Staatskorporation somit ein Unikat ist, sind durchaus gemeinsame Strukturen zu erkennen.

Jede Staatskorporation verfügt über einen Aufsichtsrat und einen Vorstand. Über die Besetzung des Aufsichtsrates entscheidet je nach Staatskorporation entweder der Präsident oder die Regierung mit Zustimmung des Präsidenten. Über die Besetzung des Vorstandes entscheidet der auf diese Weise bestellte Aufsichtsrat. In letzter Konsequenz entscheidet also der Präsident unmittelbar oder mittelbar über die Besetzung aller Leitungsposten. Besetzt wurden die Aufsichtsratsposten bisher ganz überwiegend mit Regierungsmitgliedern und Mitgliedern der Präsidialadministration, wobei einzelne Minister in bis zu vier Aufsichtsräten gleichzeitig sitzen. Der Posten des Vorstandsvorsitzenden wurde ausschließlich mit Personen besetzt, die zuvor in der Politik, im Staatsdienst oder in staatlichen Unternehmen tätig waren.

Die Aufgaben und Befugnisse der Staatskorporationen sind völlig unterschiedlich ausgestaltet. Einige von ihnen haben klar festgelegte Aufgaben, so z. B. die Staatskorporation »Olimpstroy«, die für die Schaffung der Infrastruktur für die Olympischen Winterspiele zuständig war und nach deren Durchführung aufgelöst wurde. Andere Staatskorporationen haben ganz vielfältige Aufgaben und Befugnisse. »Rosatom« stellt hier einen Extremfall dar: Diese Staatskorporation ist unter anderem für den Bau und Betrieb von Atomkraftwerken, für die Erfüllung der staatlichen atomaren Rüstungsaufträge, für die Regulierung der Atomindustrie und zugleich für die Aufsicht über diesen Bereich zuständig. Dabei gilt sie rechtlich nicht als staatliche Behörde.

Auch die Regelung der Haftung wirft Fragen auf. Den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen zufolge haftet weder der Staat für die Verbindlichkeiten der Staatskorporation noch diese für Verbindlichkeiten des Staates. Eine Haftung des leitenden Personals gegenüber der Staatskorporation ist ebenso wenig geregelt wie eine Haftung der Staatskorporation gegenüber dem Staat. Im Verbund mit der Tatsache, dass eine Insolvenz für die Staatskorporation gesetzlich ausgeschlossen ist, stellt sich die bislang unbeantwortete Frage, was bei einer etwaigen Zahlungsunfähigkeit passiert. Eine gesetzliche Regelung von Interessenkonflikten fehlt ebenfalls gänzlich.

Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der Kontrolle ihrer Tätigkeit. Alle Gründungsgesetze erhalten ein generelles Einmischungsverbot für staatliche Stellen; einziger Rechnungshof ist berechtigt, die Tätigkeit der Staatskorporationen zu kontrollieren. Andere Behörden, die ansonsten für die Kontrolle von Unternehmen mit Staatsbeteiligung zuständig sind, so z. B. der Antimonopoldienst und die Finanzaufsicht, besit-

zen gegenüber Staatskorporationen keine Befugnisse. Die Kontrolle der Vertrauten des Präsidenten im Vorstand erfolgt somit ausschließlich intern durch die Vertrauten des Präsidenten im Aufsichtsrat. Hier wird die Übertragung der Vertikale der Macht auf die Wirtschaft besonders deutlich.

Die Ausstattung der Staatskorporationen mit Ressourcen steht in keinem Verhältnis zu ihrer äußerst dünnen rechtlichen Basis und ihrer Intransparenz. Drei Beispiele sollen hier genügen: Die Entwicklungsbank VEB wies Ende 2013 eine Bilanzsumme von rund 90 Mrd. US-Dollar auf und gehörte somit zu den vier größten Banken Russlands. »Rostec« ist eine riesige und stetig wachsende Holdinggesellschaft mit rund 600 Tochterunternehmen, von denen mehr als die Hälfte in der Rüstungsindustrie tätig ist. Diese Unternehmen beschäftigen ca. 600.000 Menschen, was Rostec nach der russischen Bahngesellschaft zum zweitgrößten Arbeitgeber des Landes macht. Rosatom vereinigt unter sich die russische Atomindustrie mit mehr als 400 Unternehmen und Organisationen und über 270.000 Mitarbeitern.

Eine während der Präsidentschaft Medwedews angeordnete Überprüfung aller Staatskorporationen durch die Staatsanwaltschaft und die Präsidialverwaltung offenbarte zahlreiche Missstände. Unter anderem wurde ihnen zweckfremde Verwendung von Mitteln, Zahlung überhöhter Löhne und Prämien, rechtswidrige Veräußerung von Eigentum, willkürliche Auftragsvergabe, zum Teil an eigene Mitarbeiter oder ihnen nahestehende Personen und unternehmerische Tätigkeit außerhalb des gesetzlich vorgegebenen Aufgabenbereichs vorgeworfen. Angesichts der in Russland allgegenwärtigen Korruption und der geringen Kontrolldichte waren diese Ergebnisse nicht weiter verwunderlich. Diese Überprüfung blieb allerdings einmalig und hatte auch keine nennenswerten Konsequenzen.

Staatskorporationen und Krise: 2008...

Während dem Staat im Sommer 2007 noch erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung standen, sah die Situation ab 2008 völlig anders aus. Die Finanzkrise traf Russland hart, wozu zwei Faktoren in besonderem Maße beitrugen: die Abhängigkeit vom Öl- und Gaspreis einerseits und die hohe Verschuldung russischer Unternehmen bei ausländischen Banken andererseits. Der Ölpreis brach innerhalb von vier Monaten um drei Viertel ein, Großunternehmen bekamen kaum neue Kredite und hatten Schwierigkeiten, bestehende Kredite zu bedienen. Die Bemühungen der Regierung und der Zentralbank bei der Krisenbekämpfung konzentrierten sich primär auf die Unterstützung des Bankensektors und systemrelevanter Großunternehmen. Welche Unternehmen tatsächlich staatliche Unterstützung

erhielten, wurde ad hoc ohne klare Kriterien und in einem intransparenten Verfahren entschieden.

Mit der Krise konfrontiert, bewiesen die Staatskorporationen, dass ein Abschwung für das eigene Wachstum nicht hinderlich sein muss. Als Hauptinstrument der Regierung zur Krisenbewältigung wurde die VEB genutzt, deren Aufsichtsrat sich ausschließlich aus Regierungsmitgliedern zusammensetzt, mit dem Ministerpräsidenten als Aufsichtsratsvorsitzendem. Sie erhielt zur Stützung von Banken und Unternehmen rund 13 Mrd. US-Dollar aus dem Nationalen Wohlstandsfonds und über 11 Mrd. US-Dollar von der Zentralbank. Diese Mittel nutzte sie zur Vergabe von Krediten an Banken und Unternehmen, die an Bedingungen gekoppelt waren: Die Banken wurden verpflichtet, in der Folgezeit Kredite an Unternehmen zu vergeben, die vom Aufsichtsrat der VEB als prioritär eingestuft wurden. Darüber hinaus wurde sie ermächtigt, zur Unterstützung des Finanzmarkts Aktien russischer Emittenten zu erwerben, wodurch zusätzliche Unternehmensanteile – aufgrund der Krise besonders günstig – ins Eigentum einer staatlich kontrollierten Organisation übergingen.

Die Agentur für Einlagensicherung »ASV«, ebenfalls eine Staatskorporation, erhielt weitere 6 Mrd. US-Dollar an Haushaltssmitteln und Kredite der Zentralbank über mehr als 15 Mrd. US-Dollar, die sie für die Sanierung angeschlagener Banken verwendete. Rostec, das u. a. mit der Erfüllung staatlicher Rüstungsaufträge befasst ist, nutzte die Krise, um erhebliche Haushaltssmittel, Subventionen und Kredite der VEB zur Finanzierung seiner Tochterunternehmen zu erlangen. Auch Rosatom konnte sich auf die staatliche Finanzierung verlassen. Im Jahre 2008 wurde von der Regierung ein Tätigkeitsprogramm für Rosatom verabschiedet, das durchaus ehrgeizige Ziele setzt: Durch die Bündelung aller staatlichen Ressourcen soll die Staatskorporation zum Weltmarktführer in der Atomindustrie werden; bis zum Jahr 2030 soll der Anteil der Kernenergie an der Gesamtstromerzeugung durch Bau neuer Kernkraftwerke von ca. 16 % auf 25 % steigen. Dafür sieht das Programm Investitionen von über 64 Mrd. US-Dollar bis Ende 2015 vor, die fast zur Hälfte aus dem Haushalt finanziert werden.

...und 2014/15

Die Folgen der Krise von 2008 waren noch nicht voll überwunden, als 2014 die nächste Krise ausbrach: Zum erneuten Verfall des Ölpreises traten diesmal auch noch die Sanktionen, die nicht nur das Land als Ganzes, sondern auch die Staatskorporationen direkt trafen. So wurde beispielsweise die VEB explizit in die europäischen und amerikanischen Sanktionslisten aufgenommen und faktisch von einer Finanzierung aus dem

Ausland abgeschnitten. Gegen Rostec wurden von US-amerikanischer Seite Sanktionen eingeführt, von europäischer Seite ist das Unternehmen durch das Embargo für Rüstungsgüter betroffen. Persönlichen Sanktionen seitens der EU und der USA unterliegt auch der Generaldirektor von Rostec, Sergej Tschemesow, der seit den gemeinsamen Tagen in Dresden ein enger Vertrauter von Wladimir Putin ist.

Die durch die Sanktionen bewirkten Probleme spiegeln sich auch im Krisenplan der Regierung wider, der einen Gesamtumfang von rund 35 Mrd. US-Dollar hat und Ende Januar 2015 öffentlich wurde. Wieder stehen Staatskorporationen im Mittelpunkt des Geschehens. Den größten Betrag erhält mit 15 Mrd. US-Dollar die »ASV« für die Durchführung von Kapitalerhöhungen bei systemrelevanten, zumeist staatlich kontrollierten Banken, die von der Finanzierung aus dem Ausland abgeschnitten sind. Weitere 4,5 Mrd. USD soll die VEB aus dem Nationalen Wohlstandsfonds erhalten, um Kredite an die unterfinanzierte Realwirtschaft zu vergeben.

In einer besonders heiklen Lage befindet sich nun Rostec. Beim Absatz ist das Unternehmen vor allem von den amerikanischen Sanktionen betroffen, weil die USA der größte Absatzmarkt für Kalaschnikow-Gewehre sind und bislang auch in Russland Hubschrauber für die afghanische Armee gekauft haben. Die EU-Sanktionen sind insbesondere beim Bezug von Bauteilen von Bedeutung, da Russland für viele Rüstungsgüter auf Zuliefererteile aus Europa angewiesen ist. Noch schwerer wiegt die Entscheidung der Ukraine, die Zusammenarbeit mit Russland im Rüstungsbereich aufzukündigen und keine Rüstungsgüter mehr nach Russland zu liefern: Die Rüstungsindustrien beider Länder sind so eng miteinander verbunden, dass Russland derzeit in vielen Bereichen ohne ukrainische Zulieferteile nicht auskommt.

Oberste Priorität besitzt daher jetzt die Importsubstitution. Um die Abhängigkeit des Landes zu reduzieren, sollen nun die erforderlichen Kapazitäten in Russland aufgebaut werden. Ganz unabhängig vom Fortgang der Krise ist nicht davon auszugehen, dass in den kommenden Jahren bei den Rüstungsausgaben gespart wird. Parallel dazu dürfte auch die Bedeutung von Rostec und damit die Mittel, die dem Unternehmen zur Verfügung stehen, stetig wachsen. Das Krisenprogramm der Regierung stellt als ersten Schritt auf diesem Weg die Zuteilung weiterer Haushaltssmittel in Aussicht.

Fazit

Die auf stetige Expansion bedachten Staatskorporationen waren damit sowohl Opfer als auch große Gewinner der beiden Krisen. Die Übertragung der Vertikale der Macht auf die Wirtschaft scheint damit noch längst nicht am Ende angekommen. Das institutionelle Expe-

periment Staatskorporation bleibt den Beweis seines volkswirtschaftlichen Nutzens zwar nach wie vor schuldig. Der dahinter stehende Glaube, alles aus dem Zentrum regeln zu können, genießt jedoch gerade in Zeiten der internationalen Isolation Hochkonjunktur.

Dabei birgt die Übertragung der faktischen Entscheidungsgewalt über enorme Ressourcen an einen überschaubaren Personenkreis ein enormes Korruptionspotential, da diese Entscheidungsgewalt nicht an eine rechtliche Verantwortung der Inhaber gekoppelt ist und ihre Ausübung nur eingeschränkt kontrolliert wird. Auch die Tatsache, dass hinter den Staatskorpora-

tionen die Regierung steht, bietet ihnen nicht nur Vorteile. Zwar erhalten sie direkte und indirekte Subventionen und profitieren von Sonderregelungen, die auf sie zugeschnitten sind. Das führt allerdings zugleich dazu, dass sie auf Gedeih und Verderb auf die Stabilität der politischen Ordnung und der internationalen Beziehungen Russlands angewiesen sind, was sich in der aktuellen Krise deutlich gezeigt hat. Die gegenwärtige internationale Isolation konnte nur durch wachsende staatliche Zuwendungen ausgeglichen werden, wobei die hierfür erforderlichen Ressourcen rapide schwinden.

Über den Autor

Dr. Viktor Kessler studierte Rechtswissenschaften in Berlin und London und promovierte am DFG-Graduiertenkolleg »Verfassung jenseits des Staates«. Ab August 2015 ist er Berater des GIZ-Programms »Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Zentralasien« in Tadschikistan.

Lesetipps

- Kessler, Viktor: Die sichtbare Hand des Staates. Eine rechtsökonomische Analyse russischer Staatskorporationen, Berlin 2013.
- Volkov, Vadim: State Corporations. Another Institutional Experiment, in: Pro et Contra, 12.2008, Nr. 5–6, S. 67–79 <<http://carnegieendowment.org/files/TwoCrisesConsequencesandOutlook.pdf>>.
- Ninenko, Ivan; Julia Tkacheva: Die Geschäfte von Rosatom. Wettbewerbsverzerrungen und Korruption – eine Gefahr im russischen Atomsektor, in: Russland-Analysen Nr. 223, 01.07.2011; <<http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen223.pdf>>.

Tabelle 1: Staatskorporationen und ihre Tätigkeitsbereiche

ASV	Umsetzung der gesetzlichen Einlagensicherung; Bankensanierung; Insolvenzverwaltung und Liquidierung von Banken
VEB	Finanzierung von Investitionen; Unterstützung exportorientierter Unternehmen; Verwaltung der Auslandsschulden und des Pensionsfonds; Unterstützung des Aktienmarkts und des Bankensektors
Rostec	Leitung von Unternehmen im Bereich ziviler und militärischer hochtechnologischer industrieller Produktion; Erfüllung des staatlichen Rüstungsauftrags; Umsetzung staatlicher Politik im Bereich der militärisch-technischen Zusammenarbeit
Rosatom	Leitung des zivilen und des militärischen Bereichs der Atomindustrie; Vermarktung der Atomenergie; normative Regulierung und administrative Aufsicht über die Atomindustrie; Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen in diesem Bereich
Olimpstroy	Schaffung und Verwaltung der Infrastruktur für die Olympischen Winterspiele 2014 in Sotschi (2014 aufgelöst)
Rosnano	Förderung der Nanotechnologie durch Vergabe staatlicher Fördermittel und Beteiligung an Projekten und Unternehmen in diesem Bereich
Fonds ShKCh	Unterstützung des kommunalen Wohnungsbaus durch Vergabe staatlicher Mittel aus dem Zentralhaushalt an Föderationssubjekte für die Sanierung baufälliger Häuser