

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 17/93

Berlin

29. April 1993

60. Jahrgang

Die wirtschaftliche Lage Rußlands Systemtransformation auf dem Rückzug?

ZWEITER BERICHT

Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel

Institut für
Wirtschaftsforschung Halle

Der Bundesminister für Wirtschaft hat mit Schreiben vom 9. Februar 1993 das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel und das Institut für Wirtschaftsforschung Halle damit beauftragt, das 1992 begonnene Forschungsvorhaben mit dem Titel „Die wirtschaftliche Situation Rußlands und Weißrußlands — wirtschaftliches Potential und mögliche Entwicklungslinien“ fortzuführen. Die beteiligten Institute legen hiermit ihren zweiten Bericht über die Wirtschaft Rußlands vor.

Der Bericht ist in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil wird der aktuelle Stand der Wirtschaftsentwicklung und der Reformpolitik dargestellt. Seit der Fertigstellung des ersten Berichts müssen hier eine Beschleunigung der Inflation in Richtung Hyperinflation und ein verstärkter Rückgang der Produktion konstatiert werden. Der zweite Teil des Berichts beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Problemen des Föderalismus, die angesichts der ungeklärten Kompetenzverteilung zwischen der Föderation und den nachgeordneten Gebietskörperschaften für den weiteren Verlauf des Reformprozesses von besonderer Bedeutung sind.

Nach wie vor erschweren die unsichere politische Lage, der institutionelle Umbruch und das Fehlen eines zuverlässigen Berichtssystems eine genaue Analyse. Die Institute waren deshalb darauf angewiesen, Informationslücken durch Befragung von staatlichen Stellen und russischen Wissenschaftlern vor Ort zu schließen. Dennoch sind in Teilbereichen erhebliche Unsicherheiten über den tatsächlichen Ablauf des Transformationsprozesses verblieben.

Zur aktuellen Lage

Daten zur Wirtschaftsentwicklung 1992

Über ein Jahr nach dem Zerfall der Sowjetunion ist eine wirtschaftliche Stabilisierung in Rußland nicht in Sicht. Die politischen und die monetären Bedingungen haben sich weiter dramatisch verschlechtert. Die unklare Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative hat die wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit gelähmt. Die weitere Beschleunigung der Inflation in Richtung Hyperinflation fördert die Rückkehr zur Tauschwirtschaft und bringt damit enorme allokativen Verluste mit sich. Bei einer solchen Inflation verkürzen sich die Zeithorizonte wirtschaftlicher Dispositionen auf Tage und Stunden, so daß vor allem die Investitionstätigkeit nahezu zum Stillstand kommt. Ersparnisse, also Gewinne und Arbeitseinkommen, die nicht unmittelbar konsumiert werden, dienen zum Kauf von Sachgütern oder werden so rasch wie möglich in harte Währungen eingetauscht. Die Inflation nährt sich auf diese Weise selbst und kann — wie an dieser Stelle schon im Herbst dargelegt worden war¹ — nur mit einer gewaltigen politischen Kraftanstrengung gestoppt werden. Genau dies wird aber durch die gegenseitige Blockade von Parlament und Präsident unmöglich gemacht. Die Daten zur Wirtschaftsentwicklung ergeben infolgedessen ein trostloses Bild: Der Rückgang des *Bruttoinlandsprodukts* hat sich im Jahresverlauf 1992 noch beschleunigt und lag im Jahresdurchschnitt 1992 bei fast 20 vH (vgl. Tabelle 1)².

Tabelle 1

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts 1992 Veränderung in vH gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode

Jahr 1991	1. Quartal 1992	1. Halbjahr 1992	1.-3. Quartal 1992	Jahr 1992
-12,4	-14,8	-15,9	-18,8	-19

In Marktwirtschaften ist ein solcher Produktionsrückgang üblicherweise mit einem Beschäftigungsabbau und mit einer Stilllegung der am wenigsten wettbewerbsfähigen Kapazitäten verbunden. Ein derartiger Anpassungsprozeß ist in Rußland noch nicht zu verzeichnen. Die Staatsunternehmen sind weiterhin keinen harten Budgetrestriktionen unterworfen; ein spürbarer Zwang zur Senkung ihrer Kosten besteht nicht. Trotz des massiven Produktionsrückgangs haben sie weder ihren Arbeitskräftebestand merkbar reduziert noch ihre Preispolitik an die Nachfrageentwicklung angepaßt. Lohnerhöhungen, die als Kostensteigerungen preistreibend wirken, wurden zugelassen. Die Beschäftigtenzahl sank 1992 ebenso wie im Vorjahr um 2 vH. Die gesamtwirtschaftliche Produktivität ist somit innerhalb von zwei Jahren etwa um 25 vH zurückgegangen. Im Grunde ersetzen die Betriebe derzeit noch immer das fehlende soziale Netz. Mit Hilfe von Subven-

tionen bzw. Krediten wird verhindert, daß die verdeckte Arbeitslosigkeit offen zutage tritt.

Die *Industrieproduktion* sank 1992 um 18,8 vH, wobei sich der Rückgang im 3. Quartal deutlich verstärkte (vgl. Tabelle 2)³. Es wird geschätzt, daß die Arbeitsproduktivität um 17 vH gesunken ist.

Tabelle 2

Entwicklung der Industrieproduktion 1992

	Veränderung in vH zur entsprechenden Vorjahresperiode	Veränderung in vH zum vorhergehenden Quartal
1. Quartal	-13,0	-2,4
2. Quartal	-14,0	-4,1
3. Quartal	-24,2	-19,7
4. Quartal	-22,9	-0,3

Das Schrumpfen der Industrieproduktion blieb nicht auf einzelne Branchen beschränkt, sondern hatte allgemeinen Charakter (vgl. Tabelle 3). Allerdings werden unterschiedliche Ursachen für den Produktionsrückgang in den einzelnen Branchen angeführt. So wird der Rückgang der Erdölförderung (-14 vH) primär im Zusammenhang mit technischen Faktoren gesehen (z.B. dem Zustand der Förderanlagen oder der unzureichenden Versorgung mit Ausrüstung und Ersatzteilen). In einigen Industriezweigen, z.B. der NE-Metallurgie, gab es Schwierigkeiten mit der Rohstoffversorgung, vor allem in Zusammenhang mit den Problemen im Intra-GUS-Handel. Der Maschinenbau sah sich mit einem Nachfragerückgang nach Investitionsgütern konfrontiert. Vor allem bei Baumaschinen und Landmaschinen kam es wegen der gesunkenen Investitionen zu massiven Produktionseinbrüchen. Die Ursachen für den überdurchschnittlichen Produktionsrückgang in der Leichtindustrie sind das starke Sinken der Verbrauchernachfrage seit der Preisfreigabe und die unzureichende Versorgung der Industrie mit einigen Rohstoffen (z.B. Baumwolle aus Zentralasien und Aserbaidschan). Die Produktion des „militärisch-industriellen Komplexes“ sank 1992 um 20 vH, wobei seine Erzeugung von zivilen Gütern stabil blieb. Der Anteil der Rüstungsgüter an der Gesamt-

¹ Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands und Weißrußlands. Systemtransformation am Scheideweg. Erster Bericht. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 42/1992. Dieser Bericht wurde auch als Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 193-194/1992 sowie als IWH Forschungsreihe 3/1992 veröffentlicht.

² Vgl. Centr ekonomičeskoj konjunkture i prognozirovanija: Rossija — 1992, Ekonomičeskaja konjunktura. Moskau 1992, S. 17. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 4/1993, S. 13.

³ Vgl. O razvitii ekonomičeskich reform v Rossijskoj Federacii v 1992 godu. Moskau 1993, S. 57.

Tabelle 3

**Veränderung der Industrieproduktion nach Zweigen
in vH zum Vorjahr**

	1991	1992
Industrie insgesamt	-8	-19
darunter:		
Elektrizitätswirtschaft	0	-3
Brennstoffindustrie	-6	-12
Eisen- und Stahlindustrie	-7	-17
NE-Metallurgie	-9	-27
Chemieindustrie	-8	-25
Petrochemische Industrie	-3	-17
Maschinenbau und Metallverarbeitung	-10	-15
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- und Papierindustrie	-9	-15
Baustoffindustrie	-1	-22
Leichtindustrie	-9	-26
Nahrungsmittelindustrie	-9	-19

Quelle: Ob itogach social'no-ekonomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii v 1992 godu. Moskau 1993.

produktion des Industriezweigs fiel nach offiziellen Angaben⁴ von 37,5 vH 1991 auf 25 vH 1992. Wie in anderen Staatsbetrieben wurde der Personalbestand dieser Branche 1992 kaum reduziert.

1992 kam es innerhalb der Industrie zu erheblichen Verschiebungen in den relativen Preisen. Überproportional stiegen die Preise für Energieträger und Strom sowie für Erzeugnisse der Grundstoffindustrie (Eisen- und Stahlindustrie, NE-Metallurgie, Chemie und Petrochemie). Während die Betriebspreise⁵ der Industrie im Jahresdurchschnitt 1992 insgesamt 20mal so hoch waren wie 1991,

Tabelle 4

**Entwicklung der Betriebspreise¹⁾
der Industrie nach Branchen 1992/91
Jahresdurchschnitt 1991 = 100**

Industrie insgesamt	2 049
darunter:	
Elektrizitätswirtschaft	2 757
Brennstoffindustrie	3 423
Eisen- und Stahlindustrie	3 185
NE-Metallurgie	2 950
Chemieindustrie	2 393
Petrochemische Industrie	2 994
Maschinenbau und Metallverarbeitung	1 839
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- und Papierindustrie	1 565
Baustoffindustrie	1 705
Leichtindustrie	975
Nahrungsmittelindustrie	1 822

¹⁾ Verkaufspreise der Industriebetriebe an den Großhandel ohne Mehrwertsteuer.
Quelle: O razvitii ekonomičeskich reform v Rossijskoj Federacii (dopolnitel'nye dannye) v 1992 godu. Moskau 1993, Seite 11.

stiegen die Preise der Brennstoffindustrie auf das 34fache des Niveaus von 1991, die der Eisen- und Stahlindustrie auf das 32fache und die der Petrochemie und der NE-Metallurgie auf das 30fache. Demgegenüber erhöhten sich die Preise der Leichtindustrie nur um knapp das 10fache (vgl. Tabelle 4). Eine wichtige Ursache für diesen Unterschied in der Preisentwicklung ist der geringere Monopolisierungsgrad in der Leichtindustrie im Vergleich zur Grundstoffindustrie.

Primär als Ergebnis der Verschiebungen in den relativen Preisen hat sich auch die Struktur der Industrieproduktion nach Branchen, d.h. der Anteil der einzelnen Industriezweige an der gesamten Industrieproduktion in Preisen des jeweiligen Jahres, stark verändert. Der „Brennstoff- und Energiekomplex“ und die Grundstoffindustrie haben an Gewicht gewonnen, der Anteil der verarbeitenden Industrie ist zurückgegangen (vgl. Tabelle 5).

Besonders deutlich wirkte sich die Verschärfung der wirtschaftlichen Krise auf die *Investitionen* aus, deren Rückgang 1992 45 vH ausmachte (1991: — 15,5 vH). Zwei Drittel der Investitionen entfielen auf Produktionsanlagen. Bei den Investitionen dominiert weiterhin der Staatssektor mit einem Anteil von 84 vH. Die Kolchosen hatten 1992 einen Anteil von 4 vH am Investitionsvolumen, die verpackteten Unternehmen von 3,3 vH und die Aktiengesellschaften von 5,3 vH.

Chronisch bleiben die Verzögerungen bei der Inbetriebnahme neuen Anlagevermögens. Die Planungen zur Fer-

Tabelle 5

**Struktur der Industrieproduktion nach Branchen
in vH**

	1991	1992
Industrie insgesamt	100,0	100,0
darunter:		
Elektrizitätswirtschaft	3,0	6,8
Brennstoffindustrie	6,9	19,4
Eisen- und Stahlindustrie	4,7	8,6
NE-Metallurgie	5,9	9,1
Chemische und petrochemische Industrie	6,8	8,8
Maschinenbau und Metallverarbeitung	23,9	20,4
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- und Papierindustrie	5,6	4,4
Baustoffindustrie	3,6	2,4
Leichtindustrie	16,6	7,1
Nahrungsmittelindustrie	17,8	9,4

Quellen: Promyšlennost' Rossijskoj Federacii v 1992 godu. Moskau 1992, Seite 35 und 37; O razvitii ekonomičeskich reform v Rossijskoj Federacii (dopolnitel'nye dannye) v 1992 godu. Moskau 1993, Seite 51.

⁴ Vgl. Ob itogach social'no-ekonomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii v 1992 godu. Moskau 1993, S. 46 ff.

⁵ Verkaufspreise der Industriebetriebe an den Großhandel ohne Mehrwertsteuer.

tigstellung der aus dem Budget der Föderation finanzierten Investitionsobjekte konnten 1992 nur zu 28 vH realisiert werden. Der Wert des in Betrieb genommenen Anlagevermögens in Relation zum gesamten Investitionsvolumen lag 1992 bei 49 vH. Der Wert der unvollendeten Investitionen ist infolgedessen weiter angestiegen und erreichte Ende 1992 3,7 Billionen Rubel (150 vH des Investitionsvolumens).

Der Rückgang des Investitionsvolumens mußte die Bauwirtschaft in besonders starkem Maße beeinflussen, deren Auftragsleistungen 1992 um 36 vH sanken. Die Wohnungsbauunternehmen verzeichneten überwiegend eine Kapazitätsauslastung von 30 bis 50 vH. Trotz der rückläufigen Bauproduktion ging die Zahl der Beschäftigten im Bausektor nur um 6,8 vH zurück⁶.

Die *Agrarproduktion* sank 1992 um 8 vH. Dieser Rückgang betraf nur die Kolchosen und Sowchosen, während die Produktion in den privaten Nebengewirtschaften der dort Beschäftigten anstieg und einen Anteil von einem Drittel an der gesamten Landwirtschaftsproduktion erreichte. Der Beitrag der Privatbauern („Farmer“) zur Agrarproduktion ist mit knapp 2 vH noch unbedeutend.

Die Getreideernte lag um 20 vH über dem Vorjahresergebnis. Ertragszuwächse konnten auch bei Zuckerrüben (+5 vH) und Kartoffeln (+10 vH) erzielt werden. Bei Gemüse war ein Rückgang von 5 vH zu verzeichnen. Die Produktion von tierischen Erzeugnissen (Fleisch, Milch, Eiern, Wolle) sank um 10 bis 12 vH, was nicht zuletzt auf die unzureichende Versorgung mit Futtermitteln zurückzuführen war.

Die relativen Preise entwickelten sich 1992 zuungunsten der Landwirtschaft. Die Preise für die von der Industrie gelieferten Inputs (Mischfutter, Düngemittel, Agrartechnik) stiegen um das 17- bis 20fache, die staatlichen Aufkaufpreise für Agrarprodukte nur um das 10fache. Für tierische Produkte erhöhten sich die Erzeugerpreise nur um das 6fache, was sich negativ auf die Rentabilität der Viehzucht auswirkte. Wegen der gestiegenen Preise für Landmaschinen sanken die Ersatzinvestitionen in der Landwirtschaft, wodurch sich die Reparaturanfälligkeit des landwirtschaftlichen Maschinenparks erhöhte⁷.

Die *Verbraucherpreise* lagen im Dezember 1992 um 2 500 vH über dem Niveau der entsprechenden Vorjahresperiode (Nahrungsmittel: +2 000 vH, übrige Konsumgüter: +2 600 vH, Dienstleistungen: +3 300 vH). Erheblich zugenommen haben die regionalen Preisunterschiede bei Nahrungsmitteln. Sie betragen bei den einzelnen Produkten zwischen 400 und 3 700 vH. Das höchste Preisniveau wurde am Jahresende im Fernostgebiet registriert⁸.

Die durchschnittlichen *Löhne und Gehälter* lagen im Dezember 1992 bei 16 000 Rubel im Monat; gegenüber dem Vorjahr sind sie um 1 130 vH gestiegen. Die Lohndifferenzen zwischen den Zweigen und Regionen sind stärker geworden. Im November überstieg das Lohnniveau in der

Industrie dasjenige im Gesundheits-, Kultur- und Bildungswesen um 100 bis 150 vH gegenüber 70 bis 100 vH zu Jahresbeginn⁹. Zu den Industriezweigen mit überdurchschnittlichen Löhnen zählen u.a. die Erdöl- und Erdgasindustrie und die NE-Metallurgie. In einigen Regionen wurden in diesen Branchen im November Monatslöhne zwischen 60 000 und 80 000 Rubel gezahlt¹⁰.

Am stärksten vom Anstieg der Verbraucherpreise waren die Bezieher von Transfereinkommen betroffen. Die Durchschnittsrenten stiegen zwischen dem 1. Januar und dem 1. Oktober 1992 um 220 vH; am 1. November 1992 wurden die Mindestrenten um 150 vH auf 2 250 Rubel angehoben¹¹. Eine Berechnung der Entwicklung der Realeinkommen ist wegen des unzureichenden Warenangebots im Staatshandel vor der Preisfreigabe methodisch problematisch, jedoch kann der Rückgang des Einzelhandelsumsatzes in konstanten Preisen um 39 vH als Indikator für das Sinken der Realeinkommen und des privaten Verbrauchs dienen.

Auf den *Arbeitsmarkt* hat sich die Verschlechterung der Wirtschaftslage noch kaum ausgewirkt. Anfang Januar 1993 gab es 600 000 anerkannte Arbeitslose, d.h. Personen, die länger als drei Monate ohne Beschäftigung waren. Die Gesamtzahl der bei den Arbeitsämtern registrierten Personen ohne Beschäftigung betrug zu diesem Zeitpunkt rund 1 Mill. Personen. Nimmt man die zuletzt genannte Zahl als Grundlage, so ergibt sich eine Arbeitslosenquote von 1,4 vH. Die Zahl der Kurzarbeiter erreichte in der Industrie in den Sommermonaten zeitweise 2 Mill., d.h. 9 vH der Beschäftigten. Betriebsstillegungen und Massenentlassungen blieben bis jetzt wegen der fortbestehenden weichen Budgetrestriktionen die Ausnahme. Der Rückgang der Produktion war somit primär mit einem Anstieg der verdeckten Arbeitslosigkeit verbunden.

Probleme der monetären Politik

Öffentliche Haushalte

Unter dem Einfluß der Kreditvergabekriterien des IMF wurde zu Beginn des Jahres 1992 zunächst eine drastische Verringerung des Haushaltsdefizits und für das Jahresende sogar ein ausgeglichenes Budget angestrebt. Tatsächlich gelang im ersten Quartal insbesondere durch die zeitliche Verschiebung von Ausgaben, ihre Verlagerung

⁶ Vgl. O razvitii ..., a.a.O., S. 79 ff.; Ob itogach ..., a.a.O., S. 69 ff.

⁷ Vgl. O razvitii ..., a.a.O., S. 19 f., 70 ff.; Ekonomika i žizn', Nr. 4/1993, S. 15; Ob itogach ..., a.a.O., S. 62 ff., Anhang Tab. 14.

⁸ Vgl. Ekonomika i žizn', Nr. 4/1993, S. 13; O razvitii ekonomičeskich reform v Rossijskoj Federacii (dopolnitel'nye dannye) v 1992 godu. Moskau 1993, S. 9.

⁹ Vgl. Ekonomika i žizn', Nr. 4/1993, S. 13 f.; O razvitii ..., a.a.O., S. 45.

¹⁰ Vgl. Izvestija vom 13. Februar 1993.

¹¹ Vgl. O razvitii ..., a.a.O., S. 41 f.

auf nachgeordnete Gebietskörperschaften sowie vorgezogene Einnahmen eine scheinbare Begrenzung des Budgetdefizits auf 19,2 Mrd. Rubel¹². In der Folgezeit jedoch konnte diese anscheinend restriktive Politik nicht durchgehalten werden. Insbesondere wegen der wachsenden Ausgaben für Preissubventionen infolge der hohen Inflationsrate vergrößerte sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben so rasch, daß der Haushalt im Verlauf des Jahres 1992 mehrmals angepaßt werden mußte. Das zu Jahresbeginn proklamierte Konsolidierungsziel wurde weit verfehlt. Nach dem Haushaltsgesetz vom 18. Dezember 1992 belief sich das Defizit 1992 auf 1 258,2 Mrd. Rubel (etwa 9 vH des BIP)¹³. Daß dieses Defizit nicht noch wesentlich höher ausfiel, ist weniger auf eine restriktive Politik als auf die zahlreichen Möglichkeiten zur Beschönigung, die im wesentlichen aus der wenig festgeschriebenen Finanzverfassung resultieren, zurückzuführen. Im Verlauf des Jahres 1992 wurden Kompetenzen und Verpflichtungen der einzelnen föderalen Ebenen ständig revidiert und z.B. wichtige ausgabenwirksame Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung und der Bildung aus dem Kompetenzbereich des zentralen Haushalts an nachgeordnete Gebietskörperschaften übertragen. Bei der Entscheidung über die Aufgabenübertragung spielte die Steigerung der Effizienz durch Dezentralisierung offensichtlich eine untergeordnete Rolle. Eine weitere Möglichkeit, das zentrale Budget zu beschönigen, liegt in der gesetzlichen Zulassung von Nebenhaushalten auf allen föderalen Ebenen.

Wegen der weiterhin bestehenden engen Verknüpfung von Staatshaushalt, Unternehmenssektor und Bankensektor ist auf eine Korrelation zwischen Haushaltsdefizit und der Höhe der Zentralbankkredite hinzuweisen. Besonders deutlich wird dies an einem Beschluß von Regierung und Parlament der Russischen Föderation, in dem die Zentralbank angewiesen wird, den Geschäftsbanken Kredite zur zweckgebundenen Weitergabe an Staatsunternehmen zu gewähren¹⁴. Diese vergünstigten und von der Regierung gesicherten Kredite sind nur zur Begleichung der betrieblichen Steuerschuld oder der zwischenbetrieblichen Verschuldung zu verwenden. An diesem Beschluß zeigt sich, daß es bislang nicht gelungen ist, den Unternehmens- und Staatssektor zu einer Kalkulation unter einer harten Budgetrestriktion zu zwingen. Die enge Verknüpfung des zentralen Haushalts und des Bankensektors spiegelt sich auch in der Defizitfinanzierung wider. Im Gesetz über die Aktualisierung der Daten des zentralen Haushalts vom 18. Dezember 1992 wird die Zentralbank angewiesen, einen Kredit zur Defizitfinanzierung in der Höhe von 1 167,6 Mrd. Rubel — das entspricht etwa 20 vH des gesamten Bargeld- und Sichteinlagenbestandes der Russischen Föderation im Dezember 1992 — mit einer Laufzeit von zehn Jahren und einer jährlichen Verzinsung von 10 vH zur Verfügung zu stellen¹⁵.

Die indirekten Steuern stellten nach dem erwähnten Haushaltsgesetz die wichtigste Einnahmequelle des zentralen Budgets dar: Mehrwertsteuer und Akzisen machten

insgesamt 62 vH der Einnahmen aus. Etwa 80 vH des gesamten Mehrwertsteueraufkommens flossen in den zentralen Haushalt. Der Mehrwertsteuersatz betrug zunächst 28 vH, jedoch wurde bereits im Februar 1992 ein ermäßigter Satz (15 vH) für Nahrungsmittel eingeführt. Eine weitere wichtige Einnahmequelle war die Gewinnsteuer (etwa 22 vH). Der allgemeine Gewinnsteuersatz betrug 32 vH. Die Einnahmen aus der Gewinnsteuer wurden zwischen dem zentralen Budget und den unmittelbar nachgeordneten Gebietskörperschaften im Verhältnis 13 zu 19 Prozentpunkte (insgesamt 32 Prozentpunkte) aufgeteilt. Die Steuereinnahmen blieben offensichtlich deutlich hinter den Steuerpflichten zurück; nach Schätzungen wurden etwa 30 vH aller Steuern hinterzogen¹⁶. Als Reaktion auf die mangelnde Steuerehrlichkeit wurde eine Steuerfahndung eingerichtet. Auch von seiten der nachgeordneten Gebietskörperschaften ist bekannt, daß diese ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Steuerabführung in das föderale Budget nur bedingt nachkommen; dies wird auch durch die mangelhaften institutionellen Rahmenbedingungen zur Durchsetzung der Finanzverfassung begünstigt.

Die größten aggregierten Ausgabeposten im zentralen Haushalt 1992 entfallen auf die Verteidigung und die sogenannte Finanzierung der Volkswirtschaft mit jeweils etwa 25 vH der Gesamtausgaben. Bei der zuletzt genannten Position handelt es sich in erster Linie um Preissubventionen. Der Anteil der Investitionen im Haushalt der Zentralregierung beträgt etwa 14 vH. Der Anteil der Ausgaben für sozial-kulturelle Aufgaben ist im zentralen Budget deutlich gesunken und beträgt nur noch etwa 12 vH. Die Ausgabenstruktur läßt erkennen, daß die originären Staatsaufgaben, wie die Bereitstellung öffentlicher Güter im Bereich der Infrastruktur zunehmend Sonderfonds und nachgeordneten Gebietskörperschaften übertragen wurden.

Nach den Planungen für das Jahr 1993 soll die Kontrolle über Einnahmen und Ausgaben verschärft und ein drastisches Sparprogramm durchgeführt werden. Die Gebietskörperschaften sind gehalten, monatliche Abrechnungen vorzulegen. Die Zulassung weiterer Budgetposten ist nur mit Zustimmung des Obersten Sowjet möglich. Offensichtlich orientieren sich die Haushaltsplanungen bislang weniger am Subsidiaritätsprinzip. Sie sind vielmehr durch das Bestreben der Föderation charakterisiert, einzelne Ausgabenpositionen auf die nachgeordneten Gebietskörper-

¹² Vgl. Izvestija vom 10. April 1992.

¹³ Vgl. Rossijskaja gazeta vom 16. Januar 1993, S. 5. Über die Höhe des tatsächlichen Budgetdefizits 1992 gibt es widersprüchliche Angaben. Dies deutet insbesondere auf die geringe Kontrolle der Finanzverwaltung über Steuereinnahmen und Ausgaben hin. Der rechnerische Bezug des Haushaltsdefizits auf das BIP ist vor allem wegen der Hyperinflation problematisch.

¹⁴ Vgl. Ekonomika i žizn', Nr. 24/1992, S. 5.

¹⁵ Der Restbetrag (90,6 Mrd. Rubel) wird durch ausländische Kredite gedeckt.

¹⁶ Vgl. Rossijskaja gazeta vom 16. Februar 1993, S. 1.

schaften zu überwälzen, ohne die entsprechenden gesetzlichen Kompetenzen zu verlagern. Bei diesem konzeptlosen Vorgehen werden die Vorteile der Dezentralisierung mit hoher Wahrscheinlichkeit durch die Kosten der Desintegration überkompensiert. Das Fehlen einer sinnvollen Finanzverfassung blockiert weiterhin jeden Reformansatz.

Geld und Kredit

Nach dem Scheitern eines ersten Stabilisierungsversuchs der russischen Regierung nach der Freigabe der Preise im Januar 1992 steuert Rußland auf eine Hyperinflation zu. Laut inoffiziellen Angaben hat die monatliche Inflationsrate den Schwellenwert von 50 vH bereits überschritten. Diese Situation ist die Folge einer stark expansiven Kreditvergabe an Unternehmen in ausgewählten Branchen und an einzelne Gebietskörperschaften seit Mitte vergangenen Jahres. Durch billige Kredite und eine Verrechnung bilateraler Schulden konnten überfällige Forderungen der Unternehmen zwar im Juli 1992 erheblich gesenkt werden. Da die Ursache der Verschuldung aber nicht bekämpft wurde, stiegen die Schulden der Unternehmen in der Folgezeit wieder rasant an. Im August und September wuchsen die Verbindlichkeiten der Unternehmen untereinander und gegenüber dem Staat (unbezahlte Steuern) um 1,8 bis 1,9 Billionen Rubel, im Oktober kamen weitere 1,5 Billionen hinzu. Anfang Dezember erreichten die fälligen Verbindlichkeiten schließlich einen Stand von 4,1 Billionen Rubel, obwohl die Regierung im November die Gewährung neuer Kredite in Höhe von 1 Billion Rubel veranlaßt hatte¹⁷. Während der letzten drei Monate des Jahres 1992 hatte sich zudem die Bargeldemission knapp verdoppelt; sie betrug Ende 1992 insgesamt etwa 1,5 Billionen Rubel¹⁸. Diese Explosion der umlaufenden Bargeldmenge und der Kredite hat zu einem Emporschnellen der monatlichen Inflationsraten geführt. Während die monatliche Preissteigerung im Dezember 1992 noch 25 vH betragen hatte, stiegen die Preise im Januar 1993 um 50 vH¹⁹ und im Februar um monatlich 60 vH an.

Die inflationäre Geldpolitik Rußlands hat negative Auswirkungen auf die gesamte realwirtschaftliche Entwicklung des Landes. Der Rubel hat seine Funktion als Wertaufbewahrungsmittel längst verloren, da Vermögen vorzugsweise in harten Währungen und mobilen Wertgegenständen angelegt wird. Für längerfristige Investitionsvorhaben gibt es aufgrund der unsicheren wirtschaftlichen Entwicklung keine Finanzmittel, so daß die Banken ihrer eigentlichen Aufgabe, rentable Investitionsobjekte zu finanzieren, nicht nachkommen können. Der Kurs des russischen Rubels ist seit der Einführung des Systems der Devisenauktionen im Juli 1992 von rund 120 Rubel auf mehr als 600 Rubel pro US-Dollar gesunken; die Dollarisierung der russischen Wirtschaft schreitet weiter voran.

In dieser Situation hat die russische Regierung erklärt, daß die Bekämpfung der Inflation ein vorrangiges Ziel ihrer Politik darstelle. Anlässlich der Präsentation eines Regie-

lungsprogramms am 11. Februar 1993 wurde eine Begrenzung des Geldmengenwachstums auf 7 bis 10 vH pro Monat als Zwischenziel für das Jahr 1993 genannt. In der Jahresbilanz soll die Inflation für 1993 auf 400 vH — gegenüber 2 600 vH im Jahr 1992 — beschränkt werden²⁰. Angesichts der unzureichenden Reformansätze auf seiten des Budgets scheinen diese Pläne jedoch von vornherein zum Scheitern verurteilt. Auf der Einnahmenseite des Budgets sieht sich die russische Zentralregierung drei Hauptproblemen gegenüber. Zum einen sinkt der reale Wert ihrer Steuereinnahmen — sofern diese überhaupt von den untergeordneten Gebietskörperschaften weitergeleitet werden — aufgrund der hohen Inflationsraten. Zum anderen sind selbst zur Finanzierung eines gegebenen Budgetdefizits immer höhere Inflationsraten erforderlich; die Inflation verstärkt sich selbst. Schließlich ist mit der erreichten Geschwindigkeit der Inflation die Schwelle überschritten worden, in der Zurückhaltungen in den öffentlichen Ausgaben und in der Kreditvergabe Früchte tragen können. Ex ante Ausgabenansätze müssen nun in immer kürzeren Abständen kräftig nach oben revidiert werden, damit die Gebietskörperschaften ihre notwendigen Aufgaben erfüllen können. Unternehmen bezahlen ihre Steuerschulden mit einer zeitlichen Verzögerung, wenn überhaupt. Deshalb könnte auch die Anordnung bzw. Zulassung einer rückwärts orientierten Indexierung aller Preise und Löhne nicht verhindern, daß das inflationstreibende Defizit noch schneller als die Staatsausgaben wächst. Die russische Regierung plant zwar, den Kapitalmarkt in Form einer Börse zu organisieren und im Laufe des Jahres 1993 Staatsschuldverschreibungen zu emittieren²¹. Angesichts der extrem unsicheren wirtschaftlichen Lage und der zu erwartenden negativen realen Verzinsung ist es allerdings zweifelhaft, daß sich Käufer für diese Anleihe finden²². In dem vorgelegten Programm der Regierung ist daher die Finanzierung des Budgets durch Kredite der Zentralbank indirekt vorgesehen. Die Regierung empfiehlt der Zentralbank, den Geschäftsbanken bevorzugt Refinanzierungskontingente einzuräumen, die Staatsanleihen als Sicherheiten stellen können. Dies bedeutet aber, daß die Zentralbank de facto Anleihen der Regierung aufkauft und somit ihre bisherige Praxis, das Staatsbudget zu finanzieren, fortsetzt. Der Entwurf eines Konkursgesetzes, das die Schließung unrentabler Betriebe und nicht deren fortdauernde Subventionierung durch billige Zentralbankkredite bewirken würde, liegt zwar seit Juni 1992 vor, das Gesetz ist jedoch erst im März 1993 in Kraft getreten²³. Ohne die ef-

¹⁷ Vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 4/1993, S. 13.

¹⁸ Vgl. *O razvitii ekonomičeskich reform v Rossijskoj Federacii (dopolnitel'nye dannye) v 1992 godu*, S. 7.

¹⁹ Vgl. VWD-Osteuropa vom 2. Februar 1993.

²⁰ Vgl. *Nachrichten für Außenhandel* vom 15. Februar 1993, S. 1.

²¹ Vgl. *Izvestija* vom 26. Januar 1993, S. 5.

²² Vgl. *Financial Times* vom 28. Januar 1993.

²³ Vgl. VWD-Osteuropa vom 30. November 1992; *Ekonomika i žizn'*, Nr. 1/1993, S. 18 ff.

fektive Umsetzung dieses Konkursgesetzes aber bleiben die weichen Budgetrestriktionen der Staatsunternehmen unverändert bestehen.

Eine besondere Facette des Stabilisierungsproblems in Rußland ist, daß den Ausgabenkürzungen enge Grenzen gesetzt sind, weil Spielraum für die Abfederung der Folgen des Strukturwandels bleiben muß. Wegen der regionalen Konzentration von Konglomeraten muß gewährleistet bleiben, daß sozialpolitische Maßnahmen finanzierbar sind. Außerdem wäre wünschenswert, daß verschiedene Formen der Mittelstandsförderung den Aufbau neuer Arbeitsplätze unterstützen würden. Zur Erreichung dieser Ziele würde beitragen, wenn über einen regionalen Finanzausgleich besonders vom Strukturwandel betroffene Regionen begünstigt würden.

Zahlungsbilanzentwicklung und Auslandsverschuldung

Die Zahlungsbilanzentwicklung im Jahr 1992 läßt sich bisher nur in groben Zügen überblicken. Dies gilt nicht nur für die Wirtschaftsbeziehungen mit den übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken, sondern auch für den Außenhandel und den Kapitalverkehr mit Drittländern. Den verfügbaren Informationen zufolge ging der zwischenrepublikanische Handel 1992 stark zurück und lag etwa ein Drittel niedriger als im Vorjahr²⁴. Dabei kamen Ende 1992 im Warenaustausch mit denjenigen Nachfolgestaaten, die nicht der GUS angehören, offenbar Weltmarktpreise zur Anwendung. Auch politisch nahestehende GUS-Mitgliedsstaaten mußten für die russischen Ausfuhren von Energieträgern vermutlich höhere Preise bezahlen als inländische Verbraucher; hier lagen die Preise allerdings noch deutlich unter dem Weltmarktniveau. Für den russischen Handelsbilanzsaldo mit den übrigen Nachfolgestaaten im Jahr 1992 liegen widersprüchliche, unveröffentlichte Schätzungen vor; plausibel erscheint ein Überschuß von unter 5 Mrd. US\$²⁵. Die Widersprüche bei den Schätzungen spiegeln vermutlich nicht nur Ungenauigkeiten bei der statistischen Erfassung wider, sondern auch Schmuggel zur Umgehung der russischen Ausfuhrregulierungen, insbesondere bei Rohstoffen.

Für den Außenhandel mit Drittländern deuten erste Schätzungen für 1992 auf einen Überschuß von etwa 3 Mrd. US-\$ bei Exporten von etwa 38 Mrd. US-\$ hin²⁶. Damit ist der Handel gegenüber 1991 um gut ein Fünftel geschrumpft. Von dem Rückgang überdurchschnittlich betroffen war der Warenaustausch mit den ehemaligen RGW-Mitgliedsländern. Auch der russisch-deutsche Handel entwickelte sich für die alten und neuen deutschen Bundesländer unterschiedlich. Während der Warenaustausch mit den neuen Bundesländern 1992 um etwa zwei Fünftel gegenüber 1991 zurückging, blieben die Lieferungen und Bezüge der alten Bundesländer im großen und ganzen unverändert²⁷.

Innerhalb der Dienstleistungsbilanz beliefen sich die zu zahlenden Zinsen auf etwa 4 Mrd. US-\$, wenn der Russi-

schen Föderation der gesamte Schuldendienst der ehemaligen Sowjetunion zugerechnet wird²⁸. Bei den übrigen Posten der Dienstleistungsbilanz ist mit einem Defizit von etwa 2 Mrd. US-\$ zu rechnen. Goldverkäufe dürften etwa 1 Mrd. US-\$ eingebracht haben²⁹. Unter Ausschluß der zu zahlenden Zinsen dürfte die russische Leistungsbilanz 1992 also einen geringen Überschuß von etwa 2 Mrd. US-\$ aufweisen.

Im Rahmen des mittel- und langfristigen Kapitalverkehrs sind Rußland im Jahr 1992 etwa 13 Mrd. US-\$ zugeflossen³⁰. Die zu leistende Tilgung belief sich auf etwa

²⁴ Zu den Ursachen dieser Entwicklung vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands und Weißrußlands ..., .a.a.O., S. 529 f.

²⁵ In den Jahren 1987 bis 1990 wies der in Weltmarktpreisen bewertete zwischenrepublikanische Handel Rußlands — bedingt durch die umfangreichen Ausfuhren von Energieträgern — durchweg einen deutlichen Überschuß auf. Vgl. Misha V. Belkindas, Matthew J. Sagers: A Preliminary Analysis of Economic Relations Among Union Republics of the USSR: 1970-1988. In: Soviet Geography, Nr. 9/1990, Tabellen 11 und 12; Aleksandr Granberg: Mežrespublikanski ekonomičeskie svjazi. In: Vestnik Rossijskoj Akademii Nauk, Nr. 2/1992, S. 3 f.; Constantine Michalopoulos, David Tarr: Trade and Payments Arrangements for States of the Former USSR. In: Studies of Economics in Transformation, Nr. 2/1992. World Bank, Washington D.C., Tabelle 2.

²⁶ Vgl. Ekonomika i žizn', Nr. 4/1993. Selbst die offiziellen russischen Außenhandelsdaten sind offenbar sehr ungenau, da zumindest unklar ist, ob sie aufgrund von Zollstatistiken oder aufgrund von Meldungen der exportierenden Unternehmen erstellt werden. Vgl. Hans-Friedrich Ruwwe: Rußland am Jahreswechsel 1992/1993. Bundesstelle für Außenhandelsinformationen — Wirtschaftslage. Köln 1993.

²⁷ Von Januar bis November 1992 betrug die westdeutschen Einfuhren aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion 9,2 Mrd. DM (+1,7 vH gegenüber Januar bis November 1991), die ostdeutschen Einfuhren 2,6 Mrd. DM (-43,1 vH), die westdeutschen Ausfuhren 7,4 Mrd. DM (-5,7 vH) und die ostdeutschen Ausfuhren 5,1 Mrd. DM (-40,0 vH). Vgl. Zusammenfassende Übersichten über den Außenhandel. Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, November 1991. Angaben für die einzelnen Nachfolgestaaten sind mit Ausnahme des Baltikums erst ab Mai 1992 verfügbar. Im Zeitraum Mai bis November 1992 entfielen auf Rußland etwa 84 vH der deutschen Einfuhren aus den Nachfolgestaaten und etwa 74 vH der entsprechenden deutschen Ausfuhren. Die Entwicklung des Handels mit den Nachfolgestaaten insgesamt dürfte daher auch für Rußland repräsentativ sein.

²⁸ Vgl. World Bank, World Debt Tables, Bd. 1. Washington D.C. 1992, Tabelle 2.4. Möglicherweise wird die Ukraine eigenständig ihren Anteil von 16,37 vH an den Schuldendienstverpflichtungen und am Auslandsvermögen der ehemaligen Sowjetunion übernehmen. Mit den übrigen Nachfolgestaaten bestehen bilaterale Vereinbarungen, die einen Verzicht auf den jeweils zustehenden Anteil am Auslandsvermögen zugunsten von Rußland und im Gegenzug die Freistellung von Schuldendienstzahlungen vorsehen. Diese Vereinbarungen werden von der Gläubigerseite unterstützt, da eine Aufsplitterung der Forderungen auf eine größere Anzahl wenig zahlungskräftiger Schuldner die Schuldenverhandlungen komplizieren würde. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Februar 1993.

²⁹ Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands und Weißrußlands ..., a.a.O., Tabelle 1.

³⁰ Vgl. Handelsblatt vom 2. Dezember 1992.

9 Mrd. US-\$. Hinzu kamen fällige kurzfristige Verbindlichkeiten von knapp 10 Mrd. US-\$, darunter offene Import- und Frachtrechnungen von gut 4 Mrd. US-\$³¹. Die empfangenen unentgeltlichen Übertragungen werden mit bis zu 3 Mrd. US-\$ angegeben³². Weitere Mittelzuflüsse in Form von erhaltenen Schuldendienstzahlungen und ausländischen Direktinvestitionen in Rußland dürften zusammengekommen weniger als 1 Mrd. US-\$ betragen haben.

Den Schuldendienstverpflichtungen von insgesamt knapp 23 Mrd. US-\$ im Jahr 1992 standen tatsächliche Zahlungen von unter 2 Mrd. US-\$ gegenüber³³. Dieser Betrag entsprach ungefähr dem Leistungsbilanzüberschuß unter Ausschluß der Zinszahlungen. Der gesamte Mittelzufluß im Rahmen der westlichen Rußlandhilfe betrug etwa 16 Mrd. US-\$. Diese Mittel müssen für statistisch nicht erfaßte Importe ausgegeben oder für Kapitalanlagen im Ausland verwendet werden³⁴. Russische Unternehmen halten legal mehr als 3 Mrd. US-\$ auf Auslandskonten bevollmächtigter russischer Geschäftsbanken, was erst seit 1992 möglich ist³⁵. Daraus ergibt sich ein Fehlbetrag von 13 Mrd. US-\$. Vor diesem Hintergrund erscheinen Schätzungen für die Kapitalflucht aus Rußland in Höhe von 12 Mrd. US-\$ im Jahr 1992 durchaus plausibel.

Die Ursache für diesen Kapitalabfluß ist vor allem die verbreitete Unsicherheit angesichts der chaotischen Wirtschaftslage. Solange die notwendigen Rahmenbedingungen für rentable Finanz- und Realinvestitionen nicht bestehen, wird weitere westliche Kapitalhilfe größtenteils zusätzliche Kapitalabflüsse finanzieren und unwirksam bleiben. Daher gilt immer noch die bereits im letzten Bericht der Institute getroffene Feststellung, daß die Grundvoraussetzungen für größere westliche Hilfsprogramme derzeit nicht vorliegen³⁶.

Angesichts der umfangreichen Zahlungsrückstände stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Zahlungsunfähigkeit Rußlands und dem daraus resultierenden Bedarf an Umschuldung bzw. Schuldenreduzierung³⁷. Der vertragsgemäße Schuldendienst beläuft sich von 1993 bis 1995 auf deutlich über 10 Mrd. US-\$ pro Jahr nur für die mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten. Hinzu kommen die Zahlungsrückstände aus kurzfristigen Verbindlichkeiten von etwa 10 Mrd. US-\$ sowie Verzugszinsen³⁸. In Anbetracht des anhaltenden wirtschaftlichen Niedergangs ist die Aufbringung derartiger Beträge gegenwärtig nicht möglich. Die mit den öffentlichen Gläubigern grundsätzlich bereits vereinbarte Streckung der Tilgungszahlungen bei mehreren tilgungsfreien Jahren erscheint daher unumgänglich.

Damit stellt sich die Frage, ob Rußland wenigstens die vertragsgemäßen Zinszahlungen — vermutlich etwa 6 Mrd. US-\$ pro Jahr einschließlich Verzugszinsen — leisten kann³⁹. Dieser Betrag entspräche knapp einem Sechstel der russischen Exporte des Jahres 1992 (ohne Exporte in die Nachfolgestaaten der Sowjetunion). Eine solche Schuldendienstquote wäre im weltweiten Vergleich

mit Ländern mittleren Einkommens nicht außergewöhnlich hoch⁴⁰.

Diese optimistische Einschätzung bedarf allerdings zweier Einschränkungen. Zum einen würde eine Erhöhung der Schuldendienstzahlungen über die 1992 erreichten 2 Mrd. US-\$ hinaus einen weiteren Exportüberschuß und ausreichende Steuereinnahmen in Inlandswährung voraussetzen, mit denen die russische Regierung am Devisenmarkt Fremdwährung für den Schuldendienst erwerben könnte. Bisher fehlt jedoch ein wirksames System der Besteuerung⁴¹. Die derzeitige Forderung der russischen Regierung, die Schuldendienstzahlungen in den nächsten Jahren auf unter 3 Mrd. US-\$ pro Jahr zu begrenzen, muß also nicht unbedingt ein Hinweis auf eine unkooperative Haltung gegenüber den Gläubigern sein. Sie kann auch als Eingeständnis fiskalpolitischer Handlungsunfähigkeit angesehen werden.

Zum anderen wird sich der wirtschaftliche Transformationsprozeß selbst unter der (optimistischen) Annahme einer konsequenten marktwirtschaftlichen Reformpolitik langwierig gestalten. Im Übergangsprozeß ist es sowohl schwierig, die notwendigen Außenhandelsüberschüsse zu erzielen als auch intern die Schuldendienstleistungen aus Steuern aufzubringen. Eine Lösung könnte auch hier in einer Schuldenreduzierung bestehen, etwa mit den Instrumenten des Brady-Plans gegenüber den Geschäftsbanken

³¹ Vgl. World Bank, World Debt ..., a.a.O., Tabelle 2.4.

³² Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 17. Dezember 1992.

³³ Vgl. World Bank, World Debt ..., a.a.O., S. 32; International Herald Tribune vom 17. Dezember 1992.

³⁴ Andere Schätzungen setzen den Mittelzufluß sogar mit 18 Mrd. US-\$ an. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Januar 1993.

³⁵ Vgl. Nachrichten für den Außenhandel vom 12. Oktober 1992.

³⁶ Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands und Weißrußlands ..., a.a.O., S. 50 f.

³⁷ Einen Überblick über die entsprechenden Erfahrungen der Entwicklungsländer gibt World Bank, World Debt ..., a. a. O., S. 49 ff.

³⁸ Vgl. World Bank, World Debt ..., a.a.O., Tabelle 2.4.

³⁹ Dies entspricht bei einer angenommenen Gesamtverschuldung von 80 Mrd. US-\$ zum Jahresende 1992 einem durchschnittlichen Zinssatz von 7,5 vH. Vgl. World Bank, World Debt ..., a.a.O., Tabellen 2.2 und 2.5, sowie Handelsblatt vom 8./9. Januar 1993.

⁴⁰ Vgl. World Bank, World Development Report 1992. Oxford etc. 1992, Tabelle 24.

⁴¹ Selbst die Ausfuhrsteuern für Rohstoffe, die administrativ leichter zu handhaben sein dürften als die meisten anderen Steuerarten und in Rußland erhebliche Einnahmen erbringen könnten, können in der Praxis offenbar nicht durchgängig erhoben werden. Solche Steuern stellen eine „zweitbeste“ Lösung zur Abschöpfung von Ressourcenrenten dar, wenn die Inlandspreise für Rohstoffe aus politischen Gründen unter dem Weltmarktpreis gehalten werden sollen und eine Produktionssteuer (Förderzins) daher nicht eingeführt werden kann.

und in Anlehnung an die Vereinbarungen des Pariser Clubs mit Polen gegenüber den öffentlichen Gläubigern⁴².

Die Entlastungseffekte einer Schuldenreduzierung müssen sorgfältig gegen die möglichen Kosten in Form eines erschwerten Zugangs zum internationalen Kapitalmarkt abgewogen werden. Erfolg verspricht eine Schuldenreduzierung nur dann, wenn gleichzeitig eine glaubwürdige Reformpolitik implementiert wird, die die internen Voraussetzungen für wachstumsfördernde Investitionen schafft⁴³.

Solange eine solche wirtschaftspolitische Wende nicht in Sicht ist, erscheinen als Zwischenlösung ein Aufschub der Tilgungszahlungen und eine Kapitalisierung nicht gezahlter Zinsen zweckmäßig. Für Kapitalzuflüsse, die unmittelbar zu zusätzlichen Exporteinnahmen führen (z.B. ausländische Direktinvestitionen im Energiesektor), sollte eine bevorrechtigte Stellung hinsichtlich Schuldendienst bzw. Gewinnrepatriierung gewährleistet werden⁴⁴.

Ordnungspolitische Entwicklungen in der Russischen Föderation

Im Bereich der Wirtschaftsgesetzgebung ist im Mai 1992 ein Pfandgesetz der Russischen Föderation⁴⁵ verabschiedet worden. Damit ist es erstmals möglich, Forderungen aus gegenseitigen Verträgen durch Verpfändung zu sichern und gegebenenfalls ein Zwangsvollstreckungsverfahren anzustrengen. Die praktische Bedeutung dieses Gesetzes hängt allerdings sehr stark von der Entwicklung des Rechtswesens und der Möglichkeit zur Durchsetzung von Ansprüchen ab.

Im Herbst 1992 ist durch ein Dekret des Präsidenten eine Kommission eingesetzt worden, die die Rahmengesetzgebung für Wertpapiermärkte erarbeiten soll⁴⁶. Im Obersten Sowjet haben zwar Beratungen zu einem vorliegenden Entwurf stattgefunden⁴⁷, ein neues Bankengesetz, das die Niederlassung von Filialen ausländischer Bankinstitute in der Russischen Föderation ermöglichen soll, liegt weiter auf Eis.

Zum 1. März 1993 ist nunmehr ein Konkursgesetz für die Russische Föderation in Kraft getreten⁴⁸. Danach wird im Falle eines Konkursantrags eine gerichtliche Entscheidung darüber herbeigeführt, ob das betreffende Unternehmen liquidiert oder saniert werden soll. Bleibt eine Sanierung nach 2 bis 2 1/2 Jahren erfolglos, erfolgt die Liquidierung. Das Gesetz bestimmt ferner, daß beim Wirtschaftsministerium ein Unterstützungsfonds für vom Konkurs bedrohte Staatsunternehmen eingerichtet wird. Mit den finanziellen Mitteln aus diesem Fonds sollen Staatsunternehmen vor dem Konkurs bewahrt werden. Zugleich soll die Inanspruchnahme von Fondsmitteln als „Frühindikator“ für finanzielle Schwierigkeiten von Staatsunternehmen gelten. Insgesamt hinterläßt das Konkursgesetz eher den Eindruck einer Bestimmung zur Verhinderung der Liquidierung von Staatsunternehmen.

Die bisherige Privatisierungsbilanz der Russischen Föderation fällt gemessen an den für das Jahr 1992 gesteckten Zielen recht bescheiden aus: Im Rahmen der *kleinen Privatisierung* (Einzelhandel, Handwerk, sonstige Dienstleistungen und Immobilien) war ursprünglich geplant, etwa 100 000 Betriebe zu privatisieren. Jedoch wurden von Januar bis November 1992 nur etwa 17 000 Unternehmen bzw. Vermögensobjekte in der gesamten Russischen Föderation privatisiert⁴⁹, die überwiegend unter die kleine Privatisierung fallen dürften. Darauf deutet auch die Tatsache hin, daß etwa 82 vH dieser Unternehmen aus kommunalem Eigentum stammen. Die Zahl der Privatisierungsanträge betrug im Jahr 1992 insgesamt etwa 20 500, was ebenfalls auf einen nur schleppend verlaufenden Privatisierungsprozeß hindeutet⁵⁰. Diese statistischen Angaben müssen mit einer gewissen Vorsicht behandelt werden, da sich die neuen privaten Eigentümer etwa von Einzelhandelsgeschäften — in der Regel die alten Belegschaften — wie staatliche Eigentümer verhalten und auch von dem nach wie vor staatlichen Großhandel entsprechend behandelt werden. Die Schlußfolgerung, daß ein dynamischer Mittelstand in Rußland im Entstehen begriffen ist, muß daher vor diesem Hintergrund gewagt erscheinen.

Im Sommer 1992 wurde ein Element der Massenprivatisierung in Form von Privatisierungsschecks eingeführt, die jeder Bürger zu einem Nennwert von 10 000 Rubel bis Ende 1992 erhalten sollte. Die Verwendung dieser handelbaren Schecks wurde erstmalig durch die Verordnung des Präsidenten „Über den Verkauf von zu privatisierenden Objekten gegen Privatisierungsschecks“ vom 16. November 1992 konkretisiert. Danach wurde das russische Staatsvermögenskomitee aufgefordert, eine Liste von Un-

⁴² Vgl. World Bank, *World Debt ...*, a.a.O., S. 49 ff. sowie John Clark, Eliot Kalter: *Recent Innovations in Debt Restructuring*. In: *Finance and Development*. September 1992, S. 6-8.

⁴³ Eine Auswertung der entsprechenden Erfahrungen von Entwicklungsländern findet sich bei Masood Ahmed, Lawrence H. Summers: *A Tenth Anniversary Report on the Debt Crisis*. In: *Finance and Development*. September 1992, S. 2-5. Die Anreizprobleme in diesem Zusammenhang diskutieren Peter Nunnenkamp, Volker Stüven: *Wirtschaftsreform, Schuldenerlaß und Souveränitätsrisiko — Zum Problem fehlender Investitionsanreize*. In: Jürgen Siebke (Hrsg.): *Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 210. Berlin 1991, S. 179-192.

⁴⁴ Die Weltbank erwägt bereits, in derartigen Fällen auf ihre privilegierte Stellung zu verzichten. Vgl. *Wall Street Journal Europe* vom 25. Januar 1993.

⁴⁵ Vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 24/1992, S. 16 f.

⁴⁶ Vgl. *VWD-Osteuropa* vom 24. Februar 1993.

⁴⁷ Vgl. *Nachrichten für Außenhandel* vom 26. November 1992.

⁴⁸ Vgl. *Izvestija* vom 4. Februar 1993.

⁴⁹ Diese vorläufigen Angaben enthalten nicht die Daten über Moskau, Dagestan und Kabardino-Bulkarien.

⁵⁰ Vgl. Mitteilungen des Staatsvermögenskomitees Rußlands, 1992.

ternehmen zusammenzustellen, die auf Scheckauktionen zumindest teilweise veräußert werden sollten⁵¹. Eine gesetzliche Grundlage für diese Scheckprivatisierung gibt es bislang nicht, da das Parlament einen entsprechenden Entwurf des „Privatisierungsscheck-Gesetzes“ (vom 25. Januar 1993) noch nicht verabschiedet hat. Unklar ist ebenfalls der Status der mittlerweile mehr als 1 500 speziellen Investmentfonds, die als Sammelstelle für die Privatisierungsschecks der Bürger dienen und Anlageentscheidungen übernehmen sollen. Nach der Präsidialverordnung „Über die Maßnahmen zur Organisation des Wertpapiermarktes im Prozeß der Privatisierung von Staats- und Munizipalunternehmen“ vom 7. Oktober 1992 sollen sie jedoch keine Eigentümerfunktion übernehmen.

Für den Privatisierungsprozeß im Jahr 1993 wird das neue Privatisierungsprogramm 1993 maßgeblich sein, das dem Parlament als Entwurf zur Verabschiedung vorliegt⁵².

Aufgrund der Unübersichtlichkeit des Privatisierungsverfahrens, der mangelnden gesetzlichen Fundierung des Privatisierungsprozesses und der eigenständigen Privatisierungspolitik bislang nachgeordneter Gebietskörperschaften dürfte die Transformation des staatlichen in privates Eigentum noch längere Zeit auf sich warten lassen.

Das wirtschaftspolitische Programm der Regierung Tschernomyrdin

In der Regierungserklärung und im wirtschaftspolitischen Programm für das Jahr 1993⁵³ wird grundsätzlich an der Marktwirtschaft festgehalten, jedoch haben sich die wirtschaftspolitischen Schwerpunkte und die Methoden ihrer Verwirklichung verändert. Stärkere und unmittelbare Staatseingriffe in die Wirtschaft sollen die Regulierung durch den Markt, die unter den in Rußland gegebenen Bedingungen als nicht ausreichend angesehen wird, ergänzen⁵⁴. Als vorrangig werden die Stabilisierung des Finanz-, Geld- und Kreditsystems, die Verbesserung der Produktionsstruktur, eine höhere Effizienz der außenwirtschaftlichen Tätigkeit (Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit des Landes) und die soziale Sicherung der Bevölkerung bezeichnet. Als prioritär und Voraussetzung zur Erreichung der anderen Ziele wird die Bekämpfung der Hyperinflation gesehen.

Der dafür ausgearbeitete detaillierte 97-Punkte-Plan enthält als vordringliche Ziele für das Jahr 1993:

- Verringerung des Inflationstempos bis Jahresende auf monatlich fünf Prozent;
- Abbau des Defizits des konsolidierten Haushalts auf fünf Prozent des BIP zum Jahresende;
- Stabilisierung des Rubelkurses in der zweiten Jahreshälfte;
- Einschränkung des Produktionsrückgangs und schrittweise Stabilisierung der Produktion;
- Erhöhung der Ersparnis und der Investitionen bei Verringerung des Staatsverbrauchs;

- Erhöhung des Anteils der Ausgaben für soziale Zwecke;
- Eindämmung des Wachstums der Arbeitslosigkeit.

Im einzelnen besteht das Programm aus drei Hauptabschnitten.

Finanzielle Stabilisierung und Stärkung des Rubels

Als Hauptursachen der derzeitigen Hyperinflation werden das Zusammenspiel eines völlig außer Kontrolle geratenen Budgetdefizits, der weiterhin betriebenen staatlichen Subventionspolitik, mangelhafter Verwaltungsstrukturen, des unkontrollierten Geldmengenwachstums und der aus der Existenz der Rubelzone entstehenden monetären Einflüsse auf die wirtschaftliche Situation der Russischen Föderation genannt.

Zentraler Ansatzpunkt zur Inflationsbekämpfung soll die Eindämmung des Haushaltsdefizits vor allem durch eine genauere Kontrolle über Einnahmen und Ausgaben sowie durch drastische Kürzungen einzelner Budgetposten sein. Die Kürzungen von Budgetposten sollen in erster Linie die Zahlungen von Preis- und sonstigen Subventionen an die Betriebe treffen. Das Haushaltsdefizit soll stufenweise von 10 vH des Bruttoinlandsprodukts im 1. Quartal auf 5 vH des Bruttoinlandsprodukts zum Jahresende reduziert werden. Der zentralen Ebene wird bei unerwarteten Einnahmeausfällen das Recht zur Kürzung föderaler Ausgaben und zur Erhebung von Sondersteuern eingeräumt. Die Defizitfinanzierung soll vor allem durch die Ausgabe von hochverzinsten Wertpapieren erfolgen.

Das Inflationstempo soll bis Ende 1993 auf 5 vH monatlich reduziert werden. Die Strategie soll vor allem in einer genauen Kontrolle über das Geldmengenwachstum und in der Stimulierung des Sparverhaltens liegen. Offensichtlich wird die Nichtexistenz eines funktionierenden Kapitalmarktes insbesondere auf die negativen Zinsen zurückgeführt, mit denen Geldanleger derzeit zu rechnen haben. Die weiterhin bestehende enge Verknüpfung zwischen dem Staatssektor, dem Bankensektor und dem Unternehmenssektor wird nicht thematisiert. Die Forderung nach

⁵¹ Die beteiligten föderalen und republikanischen Betriebe sollten mit einem Anteil von 80 vH, die kommunalen Betriebe mit einem Anteil von 35 bis 90 vH gegen Schecks verkauft werden.

⁵² Dieser Entwurf ist allerdings bei den Altkommunisten im Parlament umstritten, die sicherstellen wollen, daß die Aktienmehrheit der zu privatisierenden Betriebe auf die Belegschaften übergeht. Vgl. Handelsblatt vom 9. Februar 1993. Auch Präsident Jelzin hat den Entwurf zur Überarbeitung zurückgezogen. Vgl. VVD-Osteuropa vom 25. Februar 1993.

⁵³ Vgl. O finansno-ekonomičeskoj politike Rossii v 1993 godu. In: Izvestija vom 26. Januar 1993, S. 5.

⁵⁴ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Februar 1993, S. 12.

der Einrichtung einer unabhängigen Zentralbank wird in diesem Programm nicht erhoben.

Überwindung

der volkswirtschaftlichen Ungleichgewichte
und der ineffizienten Produktionsstruktur

Zur Wiederbelebung der Produktion soll ein umfangreiches Investitionsprogramm durchgeführt werden, dessen Schwerpunkte in der Förderung der Landwirtschaft, der Konsumgüterindustrie, sogenannter Schlüsselindustrien und in der Konversion liegen sollen. Vorgesehen sind zugleich Programme zur Verbesserung der Infrastruktur und zum Ausgleich schwerwiegender ökonomischer und sozialer Unterschiede zwischen den Regionen. Die Erschließung von Finanzierungsquellen erscheint problematisch und setzt eine umfassende Umstrukturierung des Geld- und Kreditwesens voraus:

- Förderung des Sparverhaltens der Bevölkerung durch erhöhte Sparzinsen (Indexierung der Zinsen), die die Inflation und die Marktzinsen für Bankkredite berücksichtigen, durch die Einführung neuer Sparformen mit Vorzugsbedingungen und durch ein System der staatlichen Sicherung von Spareinlagen.
- Erweiterung des Bankennetzes, zusätzliche Maßnahmen zur Entwicklung eines funktionierenden Geld- und Kapitalmarktes und Reformierung des Zahlungsverkehrsystems.
- Maßnahmen zur finanziellen Sanierung der Unternehmen und Beseitigung von Zahlungsrückständen, z.B. durch zeitweilige Unterstützung einer begrenzten Zahl von Verlustbetrieben bei der Sanierung und bei der Reorganisation der Produktion, Ordnung des Systems von Haushaltsbewilligungen für Vorzugskredite, Verschärfung der Finanzkontrolle, Umwandlung von Unternehmensschulden in Wertpapiere, Entwicklung der Wechselzirkulation und der Umwandlung von gegenseitigen Verpflichtungen der Unternehmen in trassierte Wechsel, Verpfändung von Eigentum der Staatsunternehmen sowie technische Hilfe internationaler Organisationen.
- Rationeller Einsatz von Haushaltsmitteln zur wirtschaftlichen Umstrukturierung, Übergang von der Finanzierung einzelner Unternehmen zur Finanzierung staatlicher Programme, Nutzung von Haushaltsmitteln für den Import von Maschinenbauerzeugnissen.

Erhöhung der Effizienz der Außenwirtschaftsbeziehungen und Stabilisierung der Devisensituation des Landes

In diesem Abschnitt wird die konsequente Durchführung zahlreicher Maßnahmen angekündigt, die teilweise bereits in Gesetzen und Präsidentenerlassen zur Neuorganisation

der Außenwirtschaftsbeziehungen vom Juni/Juli 1992 erhalten, offenbar jedoch bisher nicht wirksam geworden sind. Teilweise erfolgt auch eine Präzisierung bzw. Weiterführung der genannten Regelungen.

Die Maßnahmen lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen:

Die staatliche Regulierung der Außenhandelsbeziehungen

Vorgesehen sind die Abschaffung von Sonderrechten und unbegründeten Vergünstigungen für einzelne Regionen, Branchen und Unternehmen und die Vereinheitlichung des Außenhandelsregimes. Die Exportquoten für Rohstoffe und Energieträger sollen schrittweise durch die Versteigerung von Exportrechten und später durch eine Exportsteuer ersetzt werden. Die Einführung einer durchgängigen Zollkontrolle an den Grenzen wird mit der Erhebung der Mehrwertsteuer auf Importgüter verbunden. Schrittweise werden zentrale Exporte und Importe reduziert. Zugleich ist die Gründung spezieller Einrichtungen zur Exportfinanzierung und zur Exportkreditsicherung geplant. Ein föderales Programm zur Entwicklung der Infrastruktur der Außenwirtschaftsbeziehungen Rußlands ist in Vorbereitung.

Die Schaffung eines nationalen Devisenmarktes

Angekündigt wird die wesentliche Erweiterung des Teilnehmerkreises am offiziellen Devisenmarkt, die Entwicklung des Interbanken-Devisenmarktes, die Erleichterung des Zugangs auch für Devisenausländer und die Abschaffung der für sie existierenden Beschränkungen bei Rubelkonten. Die Konkurrenz zwischen inländischen und ausländischen Devisenhändlern und die Bildung eines einheitlichen Devisenkurses für das ganze Land sollen gefördert werden.

Die Mobilisierung und Stabilisierung von Devisenreserven

Wichtig sind in diesem Zusammenhang die Bewahrung des Staatsmonopols für den Handel mit Edelmetallen und -steinen, die Beseitigung der Beschränkung für die Errichtung von Devisenkonten durch Privatpersonen, die Einführung von staatlichen Garantien gegen die Konfiszierung, Blockierung und den Zwangsumtausch von Devisenkonten sowie die Erhöhung der Zinsen auf Devisenguthaben.

Daneben ist eine Verstärkung der Kontrolle von Devisenoperationen vorgesehen, unter anderem mit dem Ziel, Auslandsguthaben in kurzer Zeit zu repatriieren. Bekräftigt wird die Einführung eines einheitlichen Devisenkurses für alle internationalen Operationen. Die Regulierung der Auslandsschulden durch den Abschluß von Vereinbarungen mit dem Pariser Club und Vertretern der Kreditgeberbanken soll fortgesetzt werden. Gleichzeitig wird die direkte und indirekte Hilfe für ausländische Staaten rigoros eingeschränkt. Abschließend wird auf die Bedeutung des Zuflusses von Finanzressourcen aus dem Ausland, von Krediten des Währungsfonds und der Weltbank, von bilateral vereinbarten Finanz- und Exportkrediten durch einzelne Länder sowie von ausländischen Direktinvestitionen

verwiesen. Die russische Regierung verpflichtet sich zur Schaffung aller dafür erforderlichen rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Bedingungen, zur effizienten Ausnutzung dieser Mittel und zur termingerechten Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Schuldendienst.

Bewertung

Insgesamt ist das Programm der Regierung Tschernomyrdin wenig realistisch und vor allem ein Zeugnis für das ungebrochene Vertrauen in die Wirksamkeit gesetzgeberischer Akte sowie in die administrative Wirtschaftslenkung. Dabei zielt die Schaffung der geforderten Gesetze weniger auf die Etablierung und Durchsetzung von ordnungspolitischen Rahmenbedingungen als auf die Regelung von Detailfragen. Es ergeben sich Parallelen zur vormaligen Planerfüllung und Plananpassung, die auf ein wenig ausgeprägtes Verständnis für die Bedeutung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen in einer funktionierenden Marktwirtschaft hindeuten. Es setzt hauptsächlich bei den staatlichen Investitionen und einer Verschärfung der staatlichen Regulierungen an. Dem Wettbewerb und Privatinitiativen wird bestenfalls eine nachgeordnete Bedeutung beigemessen.

Wesentlichste Finanzierungsquelle für Investitionsprogramme bleibt weiterhin der Staatshaushalt, dessen Anspannung jedoch nur einen geringen Finanzierungsspielraum läßt. Auf die Bedeutung des ausländischen Kapitalzuflusses und seiner weiteren Förderung wird erst am Ende des dritten Abschnittes hingewiesen. Keine Erwähnung finden der Präsidentenerlaß vom 14. Juni 1992 über die Unterstützung und Sanierung insolventer staatlicher Unternehmen (Konkursschuldner)⁵⁵ und das für Privatunternehmen bestimmte Gesetz über die Zahlungsunfähigkeit (Konkurs)⁵⁶, deren Anwendung ein wesentliches Instrument effizienter Strukturwandlung sein könnte. Zu den Mängeln des Programms gehören auch die unrealistischen Fristen für die vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen. Es besteht die Gefahr eines weiteren Vertrauensschwundes in die Reformfähigkeit der Regierung, da die vorgegebenen Fristen mit Sicherheit nicht einzuhalten sind.

Symptomatisch für den unklaren Reformkurs ist die Ankündigung des neuen Regierungschefs Tschernomyrdin vom 31. Dezember 1992, die Anfang 1992 erfolgte Preisliberalisierung teilweise wieder rückgängig zu machen. Obwohl diese Anordnung nach wenigen Tagen wieder zurückgenommen und nicht wirksam wurde, hatte sie jedoch unter Beobachtern große Besorgnis ausgelöst, daß die neue Regierung Reformen kritisch gegenübersteht und daß der Reformprozeß in der Russischen Föderation durch diese Maßnahme einen entscheidenden Rückschlag erleiden könnte. Diese Einschätzung mag hinsichtlich der Motive, die hinter dieser Ankündigung stehen, zutreffen. De facto aber hätte sich durch die erneute Preisregulierung kaum etwas geändert. Sie wäre wohl ebenso unwirksam

geblieben wie die bereits bestehende Monopolpreisregulierung, die für die Preisgestaltung aller Betriebe gilt, die auf ihren Märkten Alleinanbieter sind. Da nach wie vor ein Großteil der russischen Produktion in Monopolbetrieben erfolgt, hätten diese Monopolpreiskontrollen, trotz der formalen Preisfreigabe vom 2. Januar 1992, eine dämpfende Wirkung auf den Preisanstieg in den betreffenden Bereichen haben müssen. Tatsächlich sind aber die Preise in Branchen mit hohem Monopolgrad stärker angestiegen als im Durchschnitt (vgl. Tabelle 4).

Zusammenfassung und Ausblick

Die im ersten Bericht vom Herbst 1992 konstatierte politische und institutionelle Krise in Rußland hat sich in den letzten 6 Monaten auf dramatische Weise verschärft. Die zunehmende Opposition des Obersten Sowjet haben Präsident Jelzin und seine Regierung zu einer weitgehenden ökonomischen Wirkungslosigkeit verdammt. In der Folge hat sich die Hyperinflation weiter aufgeheizt, die Produktion von Gütern und Dienstleistungen sinkt ungebremst, die Staatsverschuldung steigt und die Verarmung von großen Teilen der Bevölkerung nimmt politisch bedrohliche Formen an. Obwohl der Staat nominell der Eigentümer nahezu aller wichtigen Betriebe und Banken ist, haben sich die Interessen der Staatsbetriebe mittlerweile verselbständigt. Der Staatswirtschaft, insbesondere der Schwerindustrie, gelingt es im Zusammenspiel mit den Gewerkschaften immer mehr, Staatsapparat und Notenbank für ihre eigenen Zwecke einzuspannen. Seit Mitte 1992 nehmen die Geld- und Kreditmengen nahezu ungehemmt zu, wenn auch mit einigen monatlichen Schwankungen. Mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung ziehen die Preise mit. Insgesamt haben sich die Verbraucherpreise 1992 etwa verzwanzigfacht, allein im Februar 1993 sind sie um weitere 60 vH gestiegen. Gleichzeitig sind der Intra-GUS-Handel um ein Drittel und die Importe aus Drittländern um ein Fünftel gefallen. Die inländische Produktion sank 1992 um 19 vH. Dabei hat sich die Kapitalflucht weiter verstärkt und wird allein für 1992 auf ca. 12 Mrd. US-\$ geschätzt.

Das Machtvakuum in der Zentrale wird nur zum kleineren Teil durch Eigeninitiativen der Gebietskörperschaften ausgefüllt. Einige unabhängige Republiken — wie z.B. Tatarstan — versuchen zwar, eigene institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen; im großen und ganzen beschränken sich die Gebietskörperschaften jedoch darauf, in Moskau beschlossene Reformmaßnahmen zu ignorieren und das regionale Überleben durch ad hoc-Maßnahmen aus dem Instrumentarium der Zentralplan-

⁵⁵ Vgl. Rossijskaja gazeta vom 18. Juni 1992.

⁵⁶ Beschluß des Obersten Sowjets der Russischen Föderation vom 1. Juli 1992. VSND RF 28/1992, Pos. 1626 (Entwurf), am 19. November 1992 als Gesetz verabschiedet, trat am 1. März 1993 in Kraft. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 1/1993, S. 18.

wirtschaft wie Produktionsvorgaben und Tauschverträge mit anderen Regionen zu sichern.

Eine ähnliche Richtung schlägt nun offenbar auch die neue Zentralregierung unter Tschernomyrdin ein. Zwar wird der Geldwertstabilisierung ein hoher Stellenwert eingeräumt, jedoch sollen dabei Instrumente zum Einsatz kommen, über die die Zentralregierung bei der gegebenen politischen Lage schon lange nicht mehr verfügen kann. Und an die Stelle weiterer notwendiger Reformen zur Durchsetzung der Marktwirtschaft treten neue Subventionsprogramme zur Stützung der Produktion in den existierenden (Staats-)Betrieben, deren Finanzierung offen ist. Im Bereich des Außenhandels und des internationalen Zahlungsverkehrs soll sogar auf direkte Kontrollen zurückgegriffen werden. Der Übergang zur Marktwirtschaft ist zum Stillstand gekommen; die Implementierung des 97-Punkte-Programms würde sogar einen Rückschritt bedeuten.

Lösungsansätze für die wirtschaftliche Misere Rußlands sind bereits im ersten Bericht ausführlich dargestellt worden. Insbesondere sei daran erinnert, daß die Wirtschaftsreform in Rußland ohne die Einführung einer harten Budgetrestriktion für Staatsunternehmen zum Scheitern verurteilt sein wird. Das Hauptproblem ist jedoch nicht ein Mangel an Konzepten, sondern die Verfestigung von Partikularinteressen im politischen Raum, die die Implementierung jedweder Wirtschaftspolitik unmöglich machen. Einen Ausweg aus diesem Dilemma kann es nur geben, wenn es gelingt, ein handlungsfähiges politisches System in Rußland zu etablieren, das den bestehenden Realitäten Rechnung trägt. Die starken zentrifugalen Kräfte innerhalb der Russischen Föderation verlangen nach einer Neuverteilung der Staatsaufgaben zwischen der Zentralregierung und den Gebietskörperschaften. Erforderlich ist aber auch, mit demokratischen Mitteln zu einer handlungsfähigen Zentralregierung zurückzufinden, die ihre Aufgaben in einem föderalen System wirklich erfüllen kann. Dieses Problem erscheint derzeit als nahezu unüberwindliche Hürde, da es berechtigte Zweifel gibt, daß Neuwahlen Rußland diesem Ziel näherbringen können.

Das Primat der Politik muß auch für das Verhältnis der westlichen Industrieländer zu Rußland gelten. Wie schon im ersten Bericht ausgeführt, waren die Grundvoraussetzungen für finanzielle Hilfsprogramme schon im Herbst 1992 kaum noch gegeben. Seither haben sich auch die Chancen, durch gebundene Hilfe die russische Wirtschaftsreform zu beeinflussen, verringert. Angesichts der rapiden Verschlechterung der politischen Lage können die Regierungen der westlichen Industrieländer nur versuchen, ihren Einfluß dahin geltend zu machen, daß die derzeitige Blockierung aller politischen Kräfte in Rußland aufgelöst wird. Angesichts der Gefahren, die von einem endgültigen Zusammenbruch oder einem neuen Militärputsch in Rußland für Westeuropa und insbesondere Deutschland ausgehen können, sollte der Unterstützung einer politischen Neuordnung hohe außenpolitische Priorität beige-

messenden werden. Demgegenüber kommt der nach wie vor dringend erforderlichen technischen Hilfe beim Aufbau marktwirtschaftlicher Institutionen derzeit nur nachgeordnete Bedeutung zu.

Der Staat im Transformationsprozeß und Probleme des Föderalismus

Bestandsaufnahme

Bisher gibt es in der Russischen Föderation wenig Bewußtsein dafür, daß die regionale Gliederung, die Aufgabenteilung im Staatsapparat und das Sozial- und Wirtschaftssystem in einem funktionalen Zusammenhang zueinander stehen. Dieser Zusammenhang besteht zum Beispiel darin, daß nach Abschaffung der zentralen Wirtschaftslenkung auch die staatlichen Kompetenzen dezentralisiert werden müssen. Denn nur so erhalten die neuen wirtschaftlichen Entscheidungsträger die kurzen Wege zu Behörden, die sie zur Vermeidung von Informations- und Transaktionskosten benötigen. Es gibt allerdings auch Aufgaben, die keine Dezentralisierung in der Durchführung brauchen und zudem in funktionaler und finanzieller Hinsicht am günstigsten erfolgen, wenn sich nur die zentrale Regierung mit ihnen befaßt.

Ein Haupthindernis für eine erfolgreiche Systemtransformation besteht im Fehlen einer funktionstüchtigen politischen und wirtschaftlichen Verfassung. Nach der Auflösung der Sowjetunion wurde die Verfassung der Russischen Föderation in vielen Punkten ad hoc geändert. Der verfassungsgebende Prozeß ist bei weitem nicht abgeschlossen. Es herrscht große Rechtsunsicherheit, da die vorliegende — vorläufige — Verfassung Widersprüche enthält und auf wichtige Fragen unbestimmte oder gar keine Antworten gibt. Ein neues konsistentes Grundgesetz wird benötigt. Darin sind sich die politischen Akteure einig. Jedoch ist selbst das Verfahren der Verfassungsänderung umstritten. Wesentliche Elemente der Konstitution, wie die grundsätzliche sozio-ökonomische Ausrichtung des Staates, seine territoriale Gliederung und seine Institutionen sowie die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften stehen noch zur Diskussion. Zentralistische, föderalistische und separatistische Positionen stehen einander gegenüber.

Regionale Gliederung der Russischen Föderation

Die Russische Föderation hat eine komplexe Verwaltungsgliederung (Schaubild) aus ihrer Vorgeschichte als Russische SFSR übernommen. Diese Komplexität resultiert aus der Tatsache, daß es sich um einen Vielvölkerstaat handelt.

Das russische „Kernland“ ist in Einheiten aufgeteilt, die in der Regel ein bis drei Mill. Einwohner haben. In 49 Fällen wird diese Einheit als Oblast (Gebiet), zum Beispiel Oblast Wladimir, bezeichnet. In sechs weiteren Fällen ist die geo-

graphische Ausdehnung so groß, daß die Bezeichnung Kraj (Gau, Provinz) verwendet wird — zum Beispiel der Primorje Kraj mit dem Verwaltungssitz Wladiwostok. Diese Gebietskörperschaften umfassen zahlreiche Verwaltungsbezirke, die als Rayon bezeichnet werden (Landkreise). Innerhalb eines solchen Bezirks gibt es Städte und Gemeinden. Zwei der Städte, Moskau und St. Petersburg, haben aufgrund ihrer Größe einen Sonderstatus. Sie sind einem Oblast bzw. Kraj gleichgestellt.

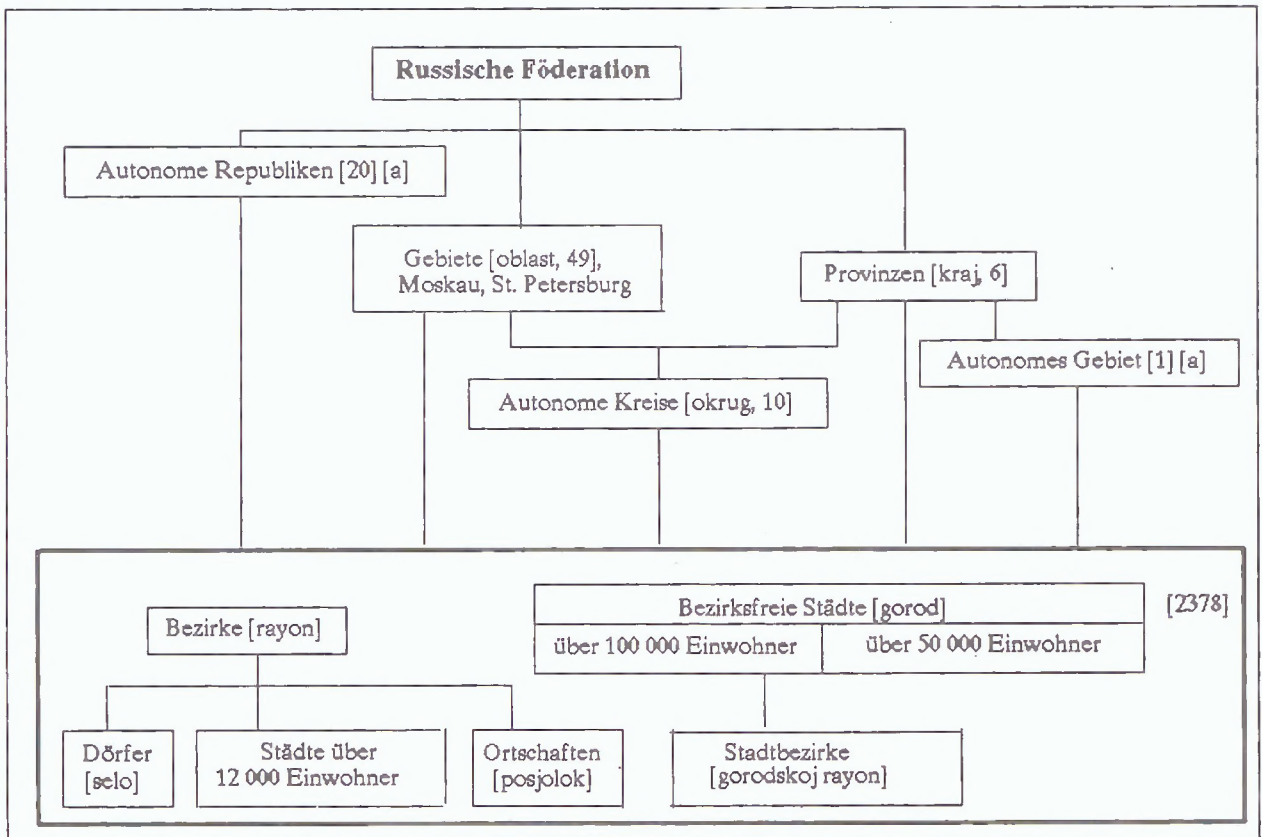
Neben diesen 57 russischen Verwaltungseinheiten gibt es Gebiete, die in der Russischen SFSR einen ethnisch bedingten Sonderstatus behielten, obwohl wegen der Migrationsströme von Russen die Titularnation vielfach zur Minorität wurde. Die Komi zum Beispiel haben nur einen Anteil von 23 vH an der Gesamtbevölkerung ihres Landes, die Tataren dagegen 48,5 vH (Russen: 43 vH). Die Länder dieser beiden Völker, Komi im Norden und Tatarstan an der Wolga, zählen zu den 16 Gebieten, die den Status einer Autonomen Sozialistischen Sowjetrepublik (ASSR) hatten. In weiteren 15 Fällen wurde eine eingeschränkte Form von Autonomie gewährt. Sie wurden als Autonomes Gebiet (Oblast) oder als Autonomer Kreis (Okrug) geführt. Die fünf Autonomen Gebiete liegen jeweils auf dem Territorium eines Kraj, während die zehn Autonomen Kreise jeweils in einen Oblast eingebettet sind.

Im Zuge der Auflösung der UdSSR erklärten sich alle 16 ASSR zu Republiken. Dasselbe taten vier der fünf Auto-

nomen Gebiete sowie vier der zehn Autonomen Kreise. Die Föderation akzeptierte nur die Umwandlung der ASSR und der Autonomen Gebiete⁵⁷. Damit wurden Autonomiebestrebungen legitimiert, die bei der Neukonstruktion der Russischen Föderation zu berücksichtigen sind. Einhergehend damit wurde der Wunsch nach Änderungen von Grenzen geäußert. Es wurden neun Gebietsansprüche, 31 Forderungen nach neuen Gründungen von Autonomen, sieben Fälle von angestrebten Spaltungen von bestehenden Autonomen und neun Forderungen nach Wiederherstellung von aufgelösten Autonomen erhoben sowie in drei Fällen der Wunsch geäußert, ehemals deportierte Völker zurückzusiedeln⁵⁸. Diese Forderungen gehen auf administrativ gezogene Grenzen zwischen den Verwaltungsgebieten zurück, die nicht den ethnischen Grenzen entsprechen. Mittels eines Moratoriums vom 3. Juli 1992 hat der Oberste Sowjet der Russischen Föderation vorerst die Lösung der Gebietskonflikte auf die Zeit nach dem 1. Juli 1995 verschoben.

⁵⁷ Das Autonome Gebiet der Juden, das im Fernen Osten an der Grenze zu China liegt, beanspruchte nicht den Status als Republik und erhielt dafür das Privileg, eine freie Wirtschaftszone zu sein.

⁵⁸ Diese Zusammenstellung fußt auf einer russischen Dokumentation. Vgl. S. Saizew: Separatismus in Rußland. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 41-1992.



Finanzpolitik stärkt zentrifugale Kräfte

Die in der regionalen Gliederung ohnehin enthaltene Sprengkraft wurde nicht durch die von der Zentralregierung betriebene Politik entschärft. In der Wirtschaftspolitik der Zentralregierung war keine Konzeption für die Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften erkennbar. Im ersten Halbjahr 1992 stoppte die Zentralregierung fast alle ihre begonnenen oder geplanten Investitionen in die Infrastruktur; sie war bis dahin für die meisten Infrastrukturprojekte, wie Straßenbau, zuständig. Unabdingbare Arbeiten haben die direkt betroffenen regionalen Gebietskörperschaften übernommen. Im gleichen Zeitraum verabschiedete die Zentralregierung ein Sozialhilfe-Programm sowie umfassende sozialpolitisch motivierte Preissubventionen (z.B. für Brot und für Nahverkehrsmittel). Die Verantwortung für die Durchführung dieser Programme wurde auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften abgewälzt. Den Hauptteil der Preissubventionen und die Hälfte der Sozialhilfen sollten diese Gebietskörperschaften selbst aufbringen. Wegen der Inflation und wegen administrativer Unzulänglichkeiten blieben die realen Zuschüsse aus dem zentralen Haushalt hinter den ursprünglichen Planungen zurück. Außerdem übergab die Zentralregierung das Wohnungseigentum an die Städte und Rayons sowie an Unternehmen, die nicht der Zentralregierung unterstellt waren. Die Empfänger erhielten damit die Verantwortung für hohe Unterhaltskosten, die bei weitem nicht durch die traditionell stark subventionierten Mieten gedeckt werden. Im zentralen Haushalt wurde keine entsprechende Ausgabe vorgesehen⁵⁹.

Die regionalen Gebietskörperschaften leiten ihre Steuereinnahmen nicht, wie vorgesehen, weiter. Dieses Verhalten beginnt auf der Ebene der Gemeinden und setzt sich auf den darüberliegenden Ebenen fort.

Einzelne Gebietskörperschaften haben mit der Zentralregierung bilateral verhandelt, um besondere Hilfen und Erleichterung zu erhalten⁶⁰. Die Zentralregierung machte Zugeständnisse in Form von Zuwendungen aus ihrem Haushalt, eines Verzichts auf Steuereinnahmen oder anderen Kompensationen, z.B. Außenhandelsprivilegien und Zollerleichterungen. Diese Politik ohne System im Sinne einer ökonomischen Regelbindung blieb willkürlich und verstärkte die zentrifugalen Kräfte. Aus der Sicht der Zentralregierung handelt es sich jedoch um Folgen eines Zwanges zur Ungleichbehandlung, dem sie wegen des sogenannten Föderationsvertrages ausgesetzt ist.

Der Föderationsvertrag

Beim Föderationsvertrag handelt es sich eigentlich um drei Verträge mit sehr ähnlichem Wortlaut. Sie wurden am 31. März 1992 in Moskau unterschrieben. Der erste Vertrag „über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Vollmachten zwischen den Bundesorganen der Staatsmacht der Russischen Föderation und den Machtorganen

der Republiken im Verband der Russischen Föderation“ wurde von den Präsidenten der Republiken und seitens der Bundesorgane — vom Vorsitzenden des Obersten Sowjet und dem Präsidenten bestätigt⁶¹. Die übrigen beiden Verträge schlossen die Bundesorgane mit Autonomen Gebieten und Autonomen Kreisen bzw. mit den russischen Provinzen (Kraj), Gebieten (Oblast) und den Städten Moskau und St. Petersburg.

Die Bezeichnung „Föderationsvertrag“ ist mißverständlich. Föderationen, im Sinne von Bundesstaaten, werden üblicherweise mittels eines Vertrages zwischen der föderalen Ebene und den Mitgliedern der Föderation gebildet. In diesem Vertrag wird festgelegt, welche Aufgaben den Bundesorganen übertragen werden, und welche die nachgeordneten Ebenen übernehmen.

Die Besonderheit der russischen Konstruktion kommt in dem oben zitierten vollständigen Vertragstitel zum Ausdruck. In einigen Vertragsbestimmungen wird zudem deutlich, daß es sich nur in einem sehr eingeschränkten Sinne um eine Föderation handelt. In die Kompetenz der zentralen föderalen Organe fallen (lt. Artikel 1) z.B.:

- die Verabschiedung und Veränderung der Verfassung der Russischen Föderation,
- der föderative Aufbau und die regionale Gliederung der Russischen Föderation (einschl. Veränderungen von Grenzen der Regionen etc.),
- die Festlegung, Bestimmung und Bildung der föderalen Organe.

In der Präambel der Verträge mit den Republiken sowie Autonomen Gebieten und Kreisen wurde das „Recht der Völker auf Selbstbestimmung *innerhalb* des föderativen russischen Staates“ festgehalten⁶². Außerdem heißt es in der Präambel aller drei Verträge, daß die föderativen Beziehungen nur auf der Grundlage einer freiwilligen Aufteilung der Vollmachten erneuert werden. Diese freiwillige Aufteilung wurde zum Gegenstand bilateraler Verhandlungen mit den einzelnen Gebietskörperschaften. Es war zunächst die Strategie der zentralen Staatsorgane, keine bilateralen Verhandlungen zu führen, ehe alle potentiellen Vertragspartner dem Föderationsvertrag zugestimmt hatten. Im Falle der Republiken gab sie aber schnell nach und ließ in Artikel 8 des Vertrages mit ihnen den folgenden Zusatz zu:

„Jede Republik im Verband der Russischen Föderation behält sich das Recht vor, sowohl den vorliegenden Vertrag zu unterzeichnen als auch ihre Beziehungen bei der Abgrenzung der Vollmachten mit den föderalen Staatsor-

⁵⁹ Vgl. Chr. I. Wallich: Fiscal Decentralization in Russia. The World Bank, 1993, Kapitel 3.

⁶⁰ Regelungen hierzu finden sich in den Erlassen des Präsidenten für die einzelnen Gebietskörperschaften.

⁶¹ DW Monitor-Dienst vom 16. März 1992 veröffentlichte den Wortlaut des Vertrages in deutscher Sprache.

⁶² Hervorhebung nicht im Originaltext.

ganen in Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation zu regeln“.

Nach Artikel 3 zählen zu den Kompetenzen der zentralen Staatsorgane die Erhebung und Verteilung von Steuern sowie die Nutzung von Naturressourcen. Die Regulierung der Außenwirtschaftsbeziehungen ist nicht eindeutig zugeordnet. Gleichzeitig besagt Artikel 4, I in allen drei Verträgen, daß die zentralen Staatsorgane nach Abschluß entsprechender Abkommen teilweise die Ausübung ihrer Vollmachten abtreten können. Dies zeigt, daß bilaterale Verhandlungen für die endgültige Regelung der Kompetenzverteilung vorgesehen sind.

Zwei Republiken (Tatarstan und Tschetscheno-Inguschetien) unterschrieben auch nach bilateralen Verhandlungen den Föderationsvertrag nicht. Neun weitere Republiken handelten Sonderrechte aus, die in Zusatzprotokollen zum Vertrag festgehalten sind. Besonders weitgehend waren die Vereinbarungen für Baschkortostan, Komi und Sacha (Jakutien). Im Zusatzprotokoll für Baschkortostan wird der Republik eine eigene Gesetzgebung (einschließlich Steuergesetzgebung) und eine eigene Gerichtsbarkeit eingeräumt. Sie kann Außenhandelsabkommen schließen und ist Eigentümer natürlicher Ressourcen sowie der Unternehmen auf ihrem Territorium. Die entsprechenden Bestimmungen des Föderationsvertrages wurden durch dieses Protokoll außer Kraft gesetzt⁶³.

Mit diesen Zusatzprotokollen fing der Wettlauf der russischen Regionen und Gebiete um entsprechende Vorteile an. In den Außenwirtschaftsbeziehungen ist infolgedessen ein Wirrwarr entstanden, das die Zentralregierung nun rückgängig machen will. Sie kann sich dabei nur auf Artikel 3, II berufen, in dem es heißt: „Die Koordinierung der internationalen und Außenwirtschaftsbeziehungen der Vertragspartner werden von den Föderalen Staatsorganen der Russischen Föderation zusammen mit den Vertragspartnern durchgeführt“. Dem steht jedoch entgegen, daß Artikel 8 des Vertrages mit den Republiken die Zusatzprotokolle und die darin enthaltenen Privilegien auch zu einem Teil der Verfassung macht. Dieser Verfassungsrang von Sonderrechten unterminiert die Stabilität der föderalen Ordnung weiter.

Zusätzliche Unsicherheit über die Zukunft der Russischen Föderation entsteht insbesondere dadurch, daß Tatarstan den Föderationsvertrag nicht unterschrieben hat und einen eigenen Weg in die Richtung auf größtmögliche Souveränität geht. Es besteht die Möglichkeit, daß Tatarstan zum Vorbild für andere Gebietskörperschaften wird, und diese dann den „föderalen“ Verband verlassen.

Die Republik Tatarstan akzeptiert nicht die zentralstaatliche Konstruktion des Föderationsvertrages. Sie verlangt, Rechte zurückzuerlangen, die sie nach ihrer Gründung im Mai 1920 zunächst hatte⁶⁴. Anderenfalls möchte sie sich vollständig von Rußland lösen. Am 30. August 1990 erklärte die Republik ihre Unabhängigkeit. Wegen der Auseinandersetzungen in Verbindung mit dem Föderationsvertrag führte Tatarstan am 21. März 1992 ein Referendum über die

Souveränität durch, dem mit großer Mehrheit zugestimmt wurde⁶⁵. Die kurz darauf verabschiedete neue Verfassung für Tatarstan führt die auf Eigenstaatlichkeit gerichtete Politik weiter.

Die neue Verfassung sieht vor, daß die Republik Tatarstan ein souveräner, demokratischer Staat mit zwei gleichberechtigten amtlichen Sprachen, Tatarisch und Russisch, sein wird⁶⁶. Der Staat wird seinen Bürgern eine eigene Staatsangehörigkeit verleihen, aber zulassen, daß sie die russische beibehalten (Art. 19). Die Bürgerrechte sollen garantiert werden. Das angestrebte Wirtschaftssystem wird als „soziale Marktwirtschaft“ bezeichnet, die das Privateigentum anderen Eigentumsformen gleichstellt. In weiteren Artikeln wird die „soziale“ Komponente betont. Die wirtschaftlichen Beziehungen sollen auf „sozialer Partnerschaft“ beruhen (Art. 10). Der Staat wird diese Beziehungen entsprechend regulieren. Die dazu zugelassenen direkten Eingriffe reichen von erzwungenen Expropriationen bis hin zu Preisvorschriften für Güter, die für die Lebenshaltung wichtig sind oder von Monopolbetrieben hergestellt werden (Art. 12 und 15). Das Parlament ist als ein unregelmäßig tagender Volkskongreß konstruiert, der einen permanent arbeitenden Obersten Sowjet mit 250 Mitgliedern wählt, von denen nur die Hälfte die Legislative bilden (Art. 91). Die Arbeit des Obersten Sowjet ist auf die übliche Arbeit eines Parlaments beschränkt. Der Staatspräsident hat nach französischem oder amerikanischem Muster eine sehr starke Stellung. Er garantiert die Einhaltung des Grundgesetzes, ist der oberste Leiter aller Behörden, verantwortet die Einhaltung von politischen Direktiven, und schlägt dem Obersten Sowjet die zu wählenden Funktionsträger vor (Art. 111).

Der Verfassungsauftrag wird derzeit in Tatarstan schrittweise umgesetzt. Sporadisch finden Wiederverhandlungen mit der Zentralregierung der Russischen Föderation statt, um Tatarstan als souveränen Staat in eine Konföderation mit der Russischen Föderation einzugliedern. Angesichts interner Fortschritte fordern die Tataren von Verhandlungsrunde zu Verhandlungsrunde mehr Eigenstaatlichkeit. Es ist jedoch fraglich, ob andere Gebietskörperschaften diesem Beispiel ohne weiteres folgen können. Die Voraussetzungen Tatarstans für eine weitgehende Souveränität sind günstiger als in anderen Landesteilen. Zu ihnen gehört die relativ große historische Kontinuität und ethnische Geschlossenheit ebenso wie das Vorhandensein reicher Bodenschätze und eine insgesamt relativ entwickelte Wirtschaftsstruktur.

⁶³ Vgl. S. Saizew: Separatismus ..., a.a.O., S. 22.

⁶⁴ Vgl. Interview mit dem Präsidentenberater R. Hakim in: Current Digest of the Post-Soviet Press. Bd. XLIV, Nr. 37/1992, S. 4.

⁶⁵ Da 61,4 vH dem Referendum zustimmten, die Wahlbeteiligung bei 81,6 vH lag und die Tataren nach offiziellen Angaben 48,5 vH der Bevölkerung ausmachen, müssen auch andere Bevölkerungsteile dieses Vorhaben unterstützen.

⁶⁶ The Constitution of the Republic of Tatarstan. Kazan 1993 (autorisierte Übersetzung).

Öffentliche Haushalte

Im Jahre 1992 tätigten die nachgeordneten Gebietskörperschaften etwa 30 vH der gesamten öffentlichen Ausgaben⁶⁷. Der größte aggregierte Posten entfiel auf die Ausgaben für sozial-kulturelle Maßnahmen. Wesentliche Anteile daran hatten die Ausgaben für Bildung und Gesundheit. In dem Bereich „Finanzierung der Volkswirtschaft“ waren erhebliche Ausgaben zur Preissubventionierung (etwa 18 vH der Gesamtausgaben) enthalten; für den kommunalen Wohnungsbau wurden knapp 9 vH ausgewiesen. Die von den nachgeordneten Gebietskörperschaften finanzierten Investitionen hatten einen Anteil von etwa 10 vH an deren Gesamtausgaben (vgl. Tabelle 6). Es ist davon auszugehen, daß auch die Autonomen Republiken, Gebiete (Oblast) und Provinzen (Kraj) von ihren ausgabewirksamen Ausgaben einen Teil auf die ihnen nachgeordneten lokalen öffentlichen Haushalte überwälzen.

Die nachgeordneten Gebietskörperschaften verfügten nach den vorliegenden Schätzungen des Finanz- und des Wirtschaftsministeriums im Jahre 1992 über einen Haushaltsüberschuß in der Größenordnung von 27 vH ihrer Gesamtausgaben. Im Gegensatz zu den erwarteten Veränderungen im zentralen Haushalt für das Jahr 1993 wird auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften mit einer Steigerung der Ausgabenanteile für Preissubventionen und sozial-kulturelle Ausgaben gerechnet. Nach den Schätzungen wird der Einnahmeüberschuß im Jahre 1993 nochmals zunehmen (auf etwa 44 vH der Gesamtausgaben). Nach diesen Schätzungen liegt das konsolidierte Haushaltsdefizit 1992 unter 10 vH des BIP.

In der Russischen Föderation ist die Einrichtung zweckgebundener Sonderhaushalte (außerbudgetäre Fonds) auf allen föderativen Ebenen zugelassen. Wichtige Sonder-

haushalte auf der zentralen Ebene der Russischen Föderation zur Finanzierung von Sozialleistungen sind der Pensionsfonds, der Krankenversicherungsfonds, der Beschäftigungsfonds und diverse Fonds zum sozialen Schutz der Bevölkerung. Daneben existieren Industriefonds für einzelne Branchen, der Konversionsfonds, der Straßenbau-fonds und der Umweltschutzfonds. Das für 1993 geplante Finanzvolumen dieser Sonderhaushalte der zentralen Ebene wurde mit 6,3 Billionen Rubel beziffert. Der Anteil der über diese Sonderhaushalte gezahlten Sozialleistungen soll im Vergleich zu 1992 von 72 vH der Gesamtsumme auf 57 vH sinken⁶⁸.

Der Pensionsfonds finanziert sich sowohl aus Sozialversicherungsbeiträgen als auch durch Zuwendungen aus dem föderalen Budget. Entsprechend wird bei den Leistungen unterschieden: Teile der Versicherungsbeiträge werden an die Gruppe der Versicherten ausgezahlt, die budgetären Mittel des Pensionsfonds werden vollständig für einen vom Staat genau umrissenen Personenkreis⁶⁹ verwendet. Von seiten der öffentlichen Hand wird offensichtlich in erster Linie die Infrastruktur des Pensionsfonds zur Abwicklung von Sozialtransfers genutzt. Die Versicherungsbeiträge werden vorrangig von den Arbeitgebern geleistet⁷⁰. Die hohen Lohnnebenkosten werden in der Regel von staatlichen Betrieben, die unter einer weichen Budgetrestriktion kalkulieren, getragen. Daher handelt es sich hierbei eigentlich um von den staatlichen Unternehmen geleistete Transfers zur sozialen Sicherung bestimmter Bevölkerungsgruppen.

Die zentralen Industriefonds sollen offensichtlich vor allem der Umstrukturierung der Unternehmen dienen. Die Einnahmehasis dieser branchenmäßig organisierten Fonds besteht vor allem aus Steuern und Einzahlungen der Unternehmen. Allein auf den energiewirtschaftlichen Komplex sollen im Jahre 1993 Mittel in der Höhe von 970 Mrd. Rubel entfallen, deren größter Teil (etwa 90 vH) investiv verwendet werden soll⁷¹. Darin zeigt sich exemplarisch, daß wesentliche Investitionsentscheidungen immer noch nicht durch unternehmerische Kalküle zustande kommen. Derartige zentrale Sonderhaushalte, die das Wachstum einzelner Branchen fördern sollen, müssen als ausgesprochen problematisch gelten.

Auch auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften hat die Zahl und Bedeutung der Sonderhaushalte

Tabelle 6
Ausgewählte öffentliche Ausgaben

	Russische Föderation		nachgeordnete Gebietskörperschaften	
	1992	1993	1992	1993
Haushaltsmittel insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Finanzierung der Volkswirtschaft	24,7	17,2	21,1	22,8
<i>darunter: Preissubventionen</i>	15,8	9,2	17,6	20,4
Soziale und kulturelle Ausgaben	11,9	9,3	54,3	60,6
<i>darunter: Volksbildung</i>	6,3	4,8	18,9	24,3
<i> Gesundheit</i>	1,9	1,4	17,2	21,5
Verteidigung	24,9	21,2		
Investitionen	14,1	16,5	9,6	7,3
Sonstige	24,4	35,8	15,0	9,2

Quellen: Materialien des Finanzministeriums der Russischen Föderation vom 26. Oktober 1992; Rossijskaja gazeta vom 16. Januar 1993, Seite 5; Berechnungen des DIW.

⁶⁷ Vgl. Rossijskaja gazeta vom 19. Januar 1993, S.1 und 3.

⁶⁸ Svodnyj finansovyj balans na 1993 god po territorii Rossijskoj Federacii. Moskau 1992, S. 28 f.

⁶⁹ Hierzu gehören u.a. die alleinerziehenden Mütter und Soldaten mit ihren Familien.

⁷⁰ Im Jahre 1992 mußten die Arbeitgeber einen Anteil von 37 vH der gezahlten Lohnsumme an den Pensionsfonds entrichten; der Arbeitnehmerbeitrag belief sich auf 2 vH der Lohnsumme. Zum 1. Januar 1993 wurde der vom Arbeitgeber zu leistende Beitrag auf 28 vH gesenkt.

⁷¹ Svodnyj finansovyj balans ..., a.a.O., S. 29.

offensichtlich deutlich zugenommen. Durch die Auslagerung der Einnahmen in die geschaffenen außerbudgetären Fonds werden diese vor dem Zugriff übergeordneter Gebietskörperschaften gesichert, da die jeweiligen Gebietskörperschaften über die lokalen Fonds verfügen und damit öffentliche Güter anbieten können.

Zu den Sonderhaushalten gehören auch die auf allen Gebietskörperschaftsebenen eingerichteten zweckgebundenen „ökologischen Fonds“. Sie werden vom russischen Umweltministerium bzw. den regionalen Umweltkomitees kontrolliert. Zu ihren Einnahmequellen zählen die seit 1991 für die Schadstoffemissionen in die Luft und die Gewässer sowie für die Deponierung von Abfällen zu entrichtenden Abgaben für Umweltverschmutzung, die für Umweltschäden zu leistenden Kompensationszahlungen sowie die für Umweldelikte verhängten Strafen. 60 vH der Mittel fließen den Fonds auf lokaler Ebene zu, 30 vH der mittleren Verwaltungsebene (Oblast, Kraj, Autonome Republik), 10 vH dem Föderationsfonds. Außerdem sind auf der Einnahmenseite der Fonds u.a. freiwillige Einlagen der Unternehmen, Kapitalerträge und Erträge aus Unternehmenstätigkeit vorgesehen. Die Mittel sollen auf der jeweiligen föderalen Ebene für eigene Umweltinvestitionen, für die Gewährung von Krediten und Beihilfen für Umweltschutzmaßnahmen der Unternehmen, für die Förderung der Umweltforschung und der Entwicklung von Umwelttechnik und umweltschonenden Technologien, für die Einrichtung von Naturschutzgebieten und für andere Zwecke, mit denen der Umweltschutz verbessert wird (Umwelterziehung, Umweltmonitoring, internationale Zusammenarbeit), verwendet werden.

Zum System der öffentlichen Haushalte läßt sich insgesamt feststellen, daß die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen sich bislang offensichtlich weniger am Subsidiaritätsprinzip als an den bestehenden Möglichkeiten zur Budgetentlastung orientierte. Vor allem die Verlagerung von Preissubventionen auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften weist deutlich auf den fehlenden Wandel der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen hin. Die offensichtliche Inkonsistenz zwischen Aufgaben- und Einnahmenkompetenzen zeigt sich besonders in der Parallelität von hochgradig defizitärem Staatshaushalt und den Einnahmeüberschüssen der nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Das Steuer- und Abgabensystem der Russischen Föderation

Das Steuersystem der Russischen Föderation ist durch das Gesetz „Über die Grundlagen des Steuersystems in der Russischen Föderation“ vom 27. Dezember 1991 konzipiert worden. Mit ihm sind die verschiedenen Steuer-, Abgaben- und Gebührenarten grundsätzlich festgelegt worden. Das Gesetz regelt außerdem die Zuordnung der Staatseinnahmen zu verschiedenen Gebietskörperschaften und bildet die rechtliche Basis für die verschie-

denen Steuergesetze, die seither erlassen und teilweise bereits mehrfach wieder geändert worden sind. Das Gesetz teilt die möglichen Einnahmearten in föderale, regionale⁷² und kommunale Steuern, Abgaben und Gebühren ein. Maßgeblich für die Einteilung ist allerdings nicht die Einnahmehoheit, sondern, welche föderale Ebene die Gestaltungshoheit hinsichtlich Bemessungsgrundlagen, Steuersätzen und anderen Parametern für die jeweilige Einnahmeart hat. Einnahmen aus föderalen Steuern und Abgaben fließen folglich auch den regionalen oder kommunalen Budgets zu.

Zu den wichtigsten föderalen Steuern, die nach dem Gesetz dem Haushalt der Föderation zustehen sollen⁷³, gehören die Mehrwertsteuer, eine Reihe spezifischer Verbrauchssteuern sowie die Zolleinnahmen. Der Regelsatz der Mehrwertsteuer ist von zunächst 28 auf 20 vH gesenkt worden. Ermäßigte Sätze (von jeweils 10 vH) gelten für Lebensmittel, soweit auf sie nicht spezifische Verbrauchssteuern erhoben werden, und für bestimmte Kinderwaren. Die Reihe der mit spezifischen Verbrauchssteuern belegten Waren reicht von Nahrungs- und Genußmitteln wie Kaviar, Wein, Spirituosen und Tabak über langlebige Gebrauchsgüter wie PKW bis hin zu Luxusgütern. Die Steuersätze sind im Gesetz nicht abschließend geregelt. Nach dem Gesetz kann die Regierung der Russischen Föderation die jeweiligen Steuersätze per Verordnung festlegen. Insgesamt sollen die wichtigsten indirekten Steuern der zentralen Ebene vorbehalten bleiben.

Eine weitere Gruppe von föderalen Steuern, die der Föderation verbleiben sollen, betreffen die Aktivitäten von Banken, Versicherungen und Börsen. Die Sätze der Steuer auf Bankengewinne sehen eine Vielzahl von Ermäßigungen bei ausgewählten Arten von Bankoperationen vor. Ob es den erst im Aufbau befindlichen Finanzbehörden möglich sein wird, hier eine Differenzierung vorzunehmen, ist eine offene Frage. Die Börsensteuer wird noch nicht erhoben, weil der Gesetzgebungsprozeß für ein Börsengesetz noch nicht abgeschlossen ist⁷⁴.

Interessant ist ferner die Aufteilung der Einnahmen, die im weitesten Sinne aus Konzessionsabgaben für die Nutzung von Bodenschätzen fließen. Die Abgabe für die Nutzung natürlicher Ressourcen wird als Prospektions- und Förderkonzessionsabgabe auf die Nutzung aller Bodenschätze erhoben. Da hiervon so wichtige energetische

⁷² Unter Regionen werden in diesem Zusammenhang die Gebietskörperschaften der Mittelebene im föderalen Aufbau der Russischen Föderation verstanden, also die Autonomen Republiken, Oblast, Kraj und Okrug (vgl. Schaubild).

⁷³ Die Steuerwirklichkeit sieht jedoch anders aus: Da das Eintreiben der Steuern durch die Behörden auf regionaler und kommunaler Ebene in Auftragsverwaltung erfolgt, wird nur ein kleiner Teil der eigentlich für den Haushalt der Föderation bestimmten Einnahmen auch tatsächlich abgeführt.

⁷⁴ Ebenfalls zu den nur der Föderation zustehenden Einnahmen gehören die Lizenzgebühren für die Verwendung der Namen „Rußland“ und „Russische Föderation“.

Rohstoffe wie Kohlenwasserstoffe betroffen sind, war es nicht anders zu erwarten, daß die Föderation nicht das gesamte Aufkommen beanspruchen konnte, wollte sie nicht weitere Desintegrationsbestrebungen fördern. Das Gesetz „Über die Bodenschätze“ vom 21. Februar 1992⁷⁵ regelt die Aufteilung des Aufkommens zwischen den verschiedenen Ebenen. Die Förderrechte für Mineralöl und Kohle sollen zu 40 vH in das föderale Budget und zu je 30 vH in die regionalen und kommunalen Budgets fließen. Bei anderen Bodenschätzen soll die Aufteilung 25/25/50 vH betragen (Punkt 3 des Gesetzes). An den Aufteilungssätzen könnte sich weiterer Streit entzünden, zumal in Punkt 6 des Gesetzes ausdrücklich erwähnt wird, daß die Aufteilung anders geregelt werden könne. Ausschließlich der Föderation sollen lediglich die Einnahmen aus der zusätzlichen Abgabe für die „Reproduktion von Vorkommen mineralischer Rohstoffe“ zukommen. Die entsprechenden Einnahmen sollen in einen speziellen, der Föderation unterstehenden außerbudgetären Fonds fließen, aus dem geologische Forschungsarbeiten und Rohstoffprospektionen finanziert werden sollen. Hierbei zeichnet sich die im Kapitel II.1.d erwähnte Neigung ab, Sonderhaushalte zu bilden. Die Straßensteuer und die Transportmittelsteuer sind ebenfalls zweckgebunden, und zwar für den Straßenbau, und sollen in einen außerbudgetären Fonds eingestellt werden.

Die wichtigsten *direkten Steuern*, die Körperschaftsteuer (Gewinnsteuer) und die persönliche Einkommensteuer, sind föderale Steuern; sie sollen jedoch ausschließlich den Haushalten der Regionen zufließen. Die Körperschaftsteuer ist mit einem Regelsatz von 32 vH ausgestattet. Wenn die (abzugsfähigen) Aufwendungen für Löhne das Doppelte des im Gesetz als „Normlohnaufwand“⁷⁶ bezeichneten Schwellenwerts übersteigen, soll die Differenz zu diesem Betrag zusätzlich mit 50 vH besteuert werden. Dieser wohl als „Lohnsummenstrafsteuer“ konzipierte Aufschlag dürfte aufgrund der fehlenden harten Budgetrestriktion wenig Relevanz besitzen.

Die persönliche Einkommensteuer ist als stufenweise progressive Steuer ausgestaltet. Bis zu 200 000 Rubel gilt ein fixer Satz von 12 vH, für die folgenden beiden Spannen von je 200 000 Rubel erhöht sich der marginale Steuersatz um 8 bzw. 10 vH. Auf Einkommen über 600 000 Rubel findet ein marginaler Satz von 40 vH zuzüglich eines pauschalen Betrages von 124 000 Rubel Anwendung. Obwohl bereits kurz nach Inkrafttreten des Einkommenssteuergesetzes im August 1992 die Einkommensgrenzen der Steuerklassen nach oben angepaßt und der marginale Höchstsatz von 60 auf 40 vH gesenkt wurde, könnten breite Bevölkerungsschichten als Folge der sich beschleunigenden Inflation rasch in die „kalte Progression“ geraten, sofern keine regelmäßige Anpassung erfolgt. Ausschließlich den *kommunalen Haushalten* soll das Aufkommen aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer zugute kommen⁷⁷.

Die Gruppe der *regionalen Steuern und Abgaben*, bei denen die Regionen über eine gewisse Gestaltungsfreiheit

verfügen, enthält neben der Wasserabgabe und einer als Lohnsummensteuer ausgestalteten Abgabe zur Finanzierung von regionalen Bildungsinstitutionen zwei Steuerarten, die an Vermögenswerten anknüpfen: die betriebliche Vermögenssteuer, die je zur Hälfte den regionalen und kommunalen Budgets zufließen soll, und die Waldabgabe⁷⁸.

Der *kommunalen Ebene* sind solche Steuern, Abgaben und Gebühren zugeordnet worden, bei denen wegen des Auftretens regionaler Besonderheiten hinsichtlich des Steuerobjekts eine räumliche Differenzierung der Ausgestaltung zweckmäßig ist. Die Einnahmehoheit liegt dabei ausschließlich bei den Kommunen selbst. Die kommunalen Steuern sind also nicht in einen vertikalen Steuerverbund einbezogen. Das Gesetz nennt insgesamt 23 Arten von Steuern, Abgaben und Gebühren. Zu den wichtigsten zählen die persönliche Vermögenssteuer und die Grundsteuer. Interessanterweise sieht das Gesetz zweckgerichtete Abgaben nicht nur für Versorgungseinrichtungen sondern auch für die Polizei vor. Weitere kommunale Steuerquellen sind die Steuer auf den Verkauf von der spezifischen Verbrauchssteuer befreiter Transportmittel und EDV-Einrichtungen, eine zusätzliche Abgabe auf Börsengeschäfte und eine offenbar als Umsatzsteuer konzipierte Steuer zur Instandhaltung des Wohnungsbestandes sowie kultureller und sozialer Einrichtungen. Die Liste der sonstigen Abgaben reicht von der Kurtaxe über Lizenz- und Registrierungsgebühren bis hin zu Rennwet- und Glückspielabgaben. Ähnlich wie in den meisten Steuersystemen erscheint die Liste weniger nach steuersystematischen Gesichtspunkten als vielmehr nach den Erwartungen auf eine rasche Einnahmenerzielung konzipiert worden zu sein.

Die Beurteilung des Steuer- und Abgabensystems fällt zwiespältig aus. Zum einen erscheint das Steuer- und Abgabensystem extrem kompliziert. Es erfordert eine außerordentlich leistungsfähige Steuerverwaltung, die in der Russischen Föderation nicht existiert. Zudem wird die Komplexität des Systems dadurch erhöht, daß für zahlreiche Regionen Sonderregelungen vorliegen und spezielle Privilegien gewährt werden. Demgegenüber wäre es zweckmäßig gewesen, wie es im Gesetz vorgesehen ist, auf Steuerverbundlösungen⁷⁹ zu verzichten und auf ein Trennsystem zurückzugreifen. Das hätte dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entsprochen. In der Praxis ist

⁷⁵ Vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 18/1992, S. 21, und Nr. 20/1992, S. 18 f.

⁷⁶ Gemeint ist vermutlich die anhand der Mindestlohnsätze errechnete Lohnsumme.

⁷⁷ Das gleiche gilt für die Wappengebühr und für staatliche Gebühren.

⁷⁸ Die Aufteilung des Aufkommens der Wald- und der Wasserabgabe ist im Gesetz nicht geregelt.

⁷⁹ Die Aufteilung der Konzessionsabgaben auf die Förderung und Weiterverarbeitung von organischen Ressourcen, worunter insbesondere fossile Brennstoffe fallen, in allen drei Ebenen war angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Rohstoffquellen vermutlich nicht zu umgehen.

diese Aufteilung der Steuereinnahmen aber nicht durchgeführt worden. Sowohl die indirekten wie die direkten Steuern fließen gleichermaßen dem Haushalt der Föderation und den Haushalten der Gebietskörperschaften zu. Vorteilhaft ist, daß die Föderation schwerpunktmäßig die indirekten Steuern — insbesondere spezifische Verbrauchssteuern mit relativ unelastischem Aufkommen — zugesprochen erhält, während die nachgeordneten Gebietskörperschaften über die Einnahmen aus den wichtigsten direkten Steuern verfügen können⁸⁰. Dies entspricht den besseren Möglichkeiten der nachgeordneten Gebietskörperschaften, diese Steuern auch einzutreiben. Die Möglichkeit eines steuerlichen Standortwettbewerbs kann jedoch nicht realisiert werden, weil die Gestaltungshoheit über diese Steuern allein bei der Föderation liegt.

Eigentumsansprüche

Juristisch eindeutige und in der Praxis durchsetzbare bzw. durchgesetzte Regelungen zur Klärung von Eigentumsansprüchen der Föderation und der einzelnen Gebietskörperschaften stellen ein wesentliches Element für die Gestaltung einer effizienten föderalen Wirtschaftsordnung dar. Zugleich hängt von ihnen ab, wie schnell und unter wessen Verantwortung Entflechtung, Entstaatlichung und Privatisierung des früher einheitlichen gesellschaftlichen Eigentums an Produktionsmitteln vor sich gehen können.

Das geltende Eigentumsrecht der Russischen Föderation unterscheidet zwischen Privateigentum, staatlichem Eigentum, kommunalem (municipalem) Eigentum und Eigentum von gemeinnützigen Organisationen. In der jetzt laufenden Verfassungsdiskussion werden staatliches und kommunales Eigentum unter dem Begriff „Öffentliches Eigentum“ zusammengefaßt, das in der Russischen Föderation weiterhin eine weit größere Bedeutung als das Privateigentum hat.

In einer Verordnung des Obersten Sowjets der Russischen Föderation⁸¹ sind wesentliche Festlegungen über die Vermögenszuordnung zu den Trägern öffentlichen Eigentums erfolgt. Trotzdem bleibt in vielen Fällen strittig, ob ein Vermögensgegenstand dem föderalen Eigentum, dem Eigentum der mittleren Gebietskörperschaftsebene oder dem kommunalen Eigentum zuzuordnen ist. Wichtige Teile des föderalen Vermögens sind relativ eindeutig zu bestimmen, besonders dann, wenn sie mit Funktionen und Zuständigkeiten verbunden sind, die unstrittig durch föderale Regierungsorgane ausgeübt werden (Staatschatz, Landesverteidigung, Sicherheitsdienst, Innenministerium, zentrale wissenschaftliche und Bildungseinrichtungen, geologischer, kartographischer, hydrometeorologischer Dienst usw.). Für die Mehrheit der Vermögensobjekte ist die Zuordnung insofern weitaus schwieriger, als sie konkurrierender Zuständigkeit unterliegen, also sowohl Eigentum der Föderation als auch solches der Republiken oder Regionen sein können. Die Verordnung überträgt in sol-

chen Fällen die Entscheidung der Regierung der Russischen Föderation, die innerhalb von drei Monaten seit der Registrierung der entsprechenden Vorschläge im Staatlichen Vermögenskomitee über die Zuordnung zu befinden hat (Art. 6 der Verordnung).

Durch den Föderationsvertrag und durch autonomes Verhalten nachgeordneter Ebenen ist jedoch in vielen Fällen unabhängig von zentralen Festlegungen eine weitgehend spontane Inbesitznahme von Vermögenswerten durch die Republiken und andere Gebietskörperschaften bereits erfolgt. Besonders charakteristisch ist dafür wiederum das Beispiel der Republik Tatarstan. Die Verfassung Tatarstans deklariert den Grund und Boden, die Bodenschätze, das Wasser, den Wald und andere natürliche Ressourcen, die Mittel des Staatshaushalts sowie die kulturellen und historischen Kostbarkeiten Tatarstans als Eigentum des ganzen Volkes (Art. 9). Sie kennt verschiedene Formen des Eigentums an und garantiert gleiche Bedingungen ihres gesetzlichen Schutzes (Art. 10 und 11).

Auf dieser Grundlage wurden vom Obersten Sowjet der Republik Tatarstan ein Gesetz „Über das Eigentum in der Republik Tatarstan“ und ein Privatisierungsgesetz⁸² angenommen. Wichtiger als die in ihnen enthaltenen grundsätzlichen Festlegungen ist ein Beschluß des Obersten Sowjet Tatarstans vom 8. Juli 1992⁸³, der die Eigentumsrechte der Republik klar definiert. Alle Staatsbetriebe und das Eigentum staatlicher Organisationen sowie anderes Staatseigentum auf dem Territorium Tatarstans werden zum Staatseigentum der Republik erklärt, das ohne Zustimmung des Obersten Sowjet nicht anderen Republiken übergeben werden kann. Dieser entscheidet auch über die Aufteilung des Eigentums in staatliches und kommunales Eigentum (Art. 1). Zugleich wird festgelegt, daß eine Privatisierung ausschließlich auf der Grundlage des Privatisierungsgesetzes und des Privatisierungsprogramms Tatarstans erfolgt (Art. 2)⁸⁴.

Ob die Inbesitznahme von Eigentum durch Tatarstan juristisch gesichert und vollständig abgeschlossen ist, hängt vom Ausgang der entsprechenden Verhandlungen mit der föderalen Regierung ab. Auf dem Gebiet des Transportwesens etwa wird die Eisenbahn bisher als gesamtrussischer Vermögenswert anerkannt, während andererseits eine ei-

⁸⁰ Von der reinen Einnahmenezuteilung her entspricht dies im wesentlichen auch dem schweizerischen Referenzsystem.

⁸¹ Vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 3/1992, S. 17.

⁸² Vgl. *Vedomosti Verchovnogo Sovjeta Tatarstana*, Nr.4/1992, S. 23 ff.

⁸³ Vgl. *Vedomosti Verchovnogo Sovjeta Tatarstana*, Nr. 6/1992, S. 18.

⁸⁴ Auch bei der Lösung spezieller Eigentumsfragen wurde nach dem gleichen Grundsatz vorgegangen. Als das Ministerium der UdSSR für Automobil- und Landmaschinenbau aufgelöst wurde, gingen die ihm gehörenden 38 Prozent der Aktien des Kamas-Automobil-Werkes in das Eigentum der Republik Tatarstan über und wurden dem Tatarischen Staatlichen Vermögenskomitee zur Verwaltung anvertraut. In: *Vedomosti Verchovnogo Sovjeta Tatarstana*, Nr. 5/1992, S. 15.

gene Fluggesellschaft gegründet und auch der Straßen-transport weitgehend in tatarische Hände genommen wurde.

Ähnliche Entwicklungen, wenn auch in abgeschwächter Form, sind in anderen Regionen der russischen Föderation, z. B. in den Republiken Baschkortostan und Komi, ebenfalls festzustellen. Zudem ist die Zentralregierung offenbar nicht in der Lage, grundsätzliche Änderungen des Status quo durchzusetzen. Eine einvernehmliche und verbindliche Klärung der Eigentumsverhältnisse würde dem Reformfortschritt insgesamt nützen und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Regionen fördern.

Besonders große Unklarheiten verbleiben auf dem Gebiet des Eigentumsrechts an Grund und Boden.

Möglichkeiten des Föderalismus in Rußland

Mit dem Zerfall der Sowjetunion ging eine weitgehende Dezentralisierung der vormals hochgradig zentralisierten wirtschaftlichen und politischen Entscheidungskompetenzen einher. Die Mehrzahl von Entscheidungskompetenzen wurde von den souveränen Republiken schlicht übernommen. Auch in der Russischen Föderation, dem größten Mitgliedstaat der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, zeichnet sich ein ungesteuerter Desintegrationsprozeß ab. Wie in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt wurde, haben sich die regionalen Gebietskörperschaften selbständig Kompetenzen angeeignet, was zu einer unklaren und häufig auch in sich widersprüchlichen Arbeitsteilung zwischen der Zentralregierung und den nachgeordneten Entscheidungsebenen geführt hat. Das gefährdet die Föderation selbst und den eingeleiteten Transformationsprozeß. Zwar besteht formal noch die aus dem kommunistischen System übernommene Verfassung der Russischen Föderation. Diese ist jedoch als verfassungsmäßige Grundlage für den Transformationsprozeß ungeeignet und spielt dementsprechend in der politischen Wirklichkeit eine untergeordnete Rolle. Das daraus resultierende Verfassungsvakuum wird von den nachgeordneten Gebietskörperschaften genutzt und begünstigt den Desintegrationsprozeß.

Eine zentrale Voraussetzung zur Bewältigung der Wirtschaftskrise ist daher die Verabschiedung einer auf einem breiten sozialen Konsens beruhenden Verfassung, die den in der Russischen Föderation bereits eingetretenen Wandel des Staatsverständnisses in angemessener Weise nachvollzieht. In ihr muß der Grad der Autonomie der einzelnen Regionen ebenso geregelt werden wie die damit zusammenhängenden grundsätzlichen Fragen der föderalen Finanzverfassung. Die Finanzverfassung muß vor allem eine klare Zuordnung von Entscheidungskompetenzen zu den einzelnen Gebietskörperschaften gewährleisten. Sie muß allerdings auch eine genügend große Flexibilität bei der Gestaltung des Transformationsprozesses auf allen Ebenen zulassen. Beiden Erfordernissen kann Rechnung getragen werden, wenn die Zuständigkeit zwischen der fö-

deralen Ebene und den nachgeordneten Gebietskörperschaften eindeutig abgegrenzt ist und zugleich zwischen gleichrangigen Gebietskörperschaften in einzelnen Politikbereichen unterschiedliche Lösungsansätze möglich sind. Aus ökonomischen Gründen wie auch aus Gründen der politischen Akzeptanz sollte die zukünftige Finanzverfassung die bereits erfolgte Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen weitgehend respektieren. Die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen sollte so geregelt werden, daß jeder Ebene diejenigen Aufgaben zugewiesen werden, die auf dieser Ebene am effizientesten ausgeführt werden können (Subsidiaritätsprinzip). Für eine künftige Finanzverfassung der Russischen Föderation bedeutet dies, daß Einnahme- und Ausgabenhoheit bei den Gebietskörperschaften möglichst deckungsgleich sind, damit die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen von denen getragen werden, die auch Vorteile daraus ziehen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz).

Bei der gegenwärtigen politischen Situation kann ein Konsens über die Notwendigkeit eines Fortbestandes der Föderation nicht einfach unterstellt werden. Einige autonome Republiken — wie etwa Tatarstan —, aber auch einige andere Regionen befinden sich in einem Prozeß der völligen Loslösung von der Russischen Föderation. Die enge wirtschaftliche Verflechtung der Regionen ist zwar ein überzeugendes Argument für die Konstitution einer stabilen Föderation, in der die Zentrale die Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Handelns sichert, darüber hinausgehende Entscheidungskompetenzen aber delegiert. Gleichwohl muß die föderale Ebene insbesondere angesichts der vorhandenen zentrifugalen Kräfte ein Güterbündel anbieten, das es für die Gebietskörperschaften attraktiv macht, auf Dauer in der Föderation zu verbleiben. Anreize zum Verbleiben sind gegeben, wenn die föderale Ebene mit Aufgaben betraut wird, die von zentraler Bedeutung für die politische und wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen sind, von diesen aber nicht oder nur unzureichend erfüllt werden können. Dies ist typischerweise der Fall bei der Festlegung und vor allem der Durchsetzung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen.

Das von der Zentrale anzubietende Bündel an öffentlichen Gütern sollte im wesentlichen die Schaffung und Sicherung einer demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung, der äußeren Sicherheit und einer politischen Außenvertretung, eines Binnenmarktes, einer stabilitätsorientierten Geld- und Währungspolitik, einer gemeinsamen Außenhandelspolitik sowie einer die Gebietskörperschaften übergreifenden Infrastruktur umfassen. Länder mit ausgeprägtem föderativen Staatsaufbau, wie die Schweiz und die USA, zeigen, daß die Zuordnung der beschriebenen Aufgaben auf die föderale Ebene die Autonomie der Gebietskörperschaften in fiskalischer Hinsicht kaum einschränken muß.

In einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung erfolgt die ordnungspolitische Rahmensetzung und damit

die Sicherung der Vertragsfreiheit und -verbindlichkeit sowie rechtstaatlichen Handelns staatlicher Instanzen auf der zentralen Ebene. Die Versorgung mit privaten Gütern ist damit im Prinzip besser gesichert, weil ein garantierter einheitlicher Rechtsrahmen den Unternehmen die Planung von Produktion und Investitionen sowie den Güteraustausch zwischen Regionen erleichtert und so die gesamtwirtschaftliche Effizienz steigert. Öffentliche Güter werden von öffentlichen Institutionen angeboten, die in der Regel demokratisch legitimiert sind. Die demokratische Legitimation ist dabei — über den Aspekt der politischen Mitbestimmung durch den einzelnen hinaus — von großer Bedeutung. Dies gilt in besonderem Maße in einem föderalen System. Die Abstimmung mit dem Stimmzettel schafft einen wesentlich direkteren Zusammenhang zwischen angebotenen staatlichen Leistungen auf der jeweiligen Ebene und den dafür erhobenen „Preisen“, als es etwa in diktatorisch regierten, zentral verwalteten Gesellschaftssystemen der Fall ist. Die Entscheidungskompetenz und die Haftung für Entscheidungen sind durch das demokratische Abstimmungsprinzip auf allen Ebenen staatlichen Handelns relativ eng miteinander gekoppelt. In Rußland muß diese Koppelung im staatlichen Bereich erst verankert werden. Daß darüber hinaus eine einheitliche Außen- und Verteidigungspolitik sowie eine gemeinsame Außenvertretung kostensparend sind und das Gewicht als Verhandlungspartner vergrößert, versteht sich von selbst.

Offene Märkte — das zeigt die Erfahrung der westlichen Industrieländer — sind innerhalb der Grenzen funktionierender Föderationen ohne weiteres, außerhalb dieser Grenzen aber nur sehr schwer zu realisieren. Die enge Verflechtung und die in keiner Weise marktgerechte regionale Struktur der russischen Wirtschaft sprechen eindeutig für die Erhaltung eines großen Binnenmarktes und die Schaffung einheitlicher innerer und äußerer Währungsverhältnisse. Letzteres wäre allerdings nur dann vorteilhaft, wenn die russische Währung als Transaktions- und Wertaufbewahrungsmittel allgemein akzeptiert wird, wenn also die Geld- und Währungspolitik auf einen stabilitätsorientierten Kurs festgelegt werden kann. Anderenfalls ist kaum zu erwarten, daß das derzeitige Parallelwährungssystem, das die Desintegration fördert, an Bedeutung verliert.

Die durch den Zerfall der staatlichen Ordnung entstandenen regionalen Machtzentren können nur durch Zufall Bedingungen vorfinden, die es ihnen in effizienter Weise erlauben, eigene Außenhandels- und Währungsregimes aufzubauen. In der Regel sind die gegenseitigen außenwirtschaftlichen Abhängigkeiten so groß, daß — auf der Basis marktgerechter Preise — der Zerfall der Föderation im Bereich des Handels- und Kapitalverkehrs schwerwiegende negative Folgen für alle Beteiligten hätte. Eine Kompensation des ausgefallenen Föderationshandels durch Handel mit westlichen Ländern dürfte angesichts der wenig ausgebauten Infrastruktur auf Güter- und Kapitalmärkten höchstens langfristig möglich sein.

Im Infrastrukturbereich ist zu berücksichtigen, daß die großräumige Anbindung und Vernetzung der Wirtschaftszentren die Marktintegration in der Föderation fördert. Die Verantwortung für die überregionalen Netze ist eine zentrale Aufgabe, weil dadurch eine kostengünstigere Erschließung des Wirtschaftsraums möglich, und die notwendige Koordination zwischen den Netzen gewährleistet wird.

Der Übertragung westlicher Modelle sind allerdings Grenzen gesetzt, da der Transformationsprozeß die Russische Föderation vor einige spezifische Probleme stellt, die auch das Resultat einer extrem einseitigen Strukturpolitik in der Vergangenheit sind. Hierzu zählt insbesondere die extreme regionale Konzentration der Produktion und die Existenz einer überdimensionalen Rüstungsindustrie. Um die Bewältigung der infolgedessen in einigen Regionen besonders zugespitzten Strukturprobleme zu ermöglichen, müssen in der Russischen Föderation der Zentrale unter Umständen mehr Aufgaben zugeordnet werden, als es in schon etablierten Marktwirtschaften der Fall ist. Hierzu zählt insbesondere die Schaffung eines zentral verwalteten und finanzierten sozialen Netzes, da die Dezentralisierung dieser Aufgabe zahlreiche Gebietskörperschaften überfordern würde. Um größere Migrationsbewegungen zu vermeiden, ist eine einheitliche soziale Grundsicherung wohl unumgänglich.

Bezüglich der aktuellen Verteilung des Steueraufkommens liegen nur unzureichende empirische Daten vor. Bekannt ist lediglich, daß die Zentrale ihre gesetzlich festgelegten Ansprüche auf Steuereinnahmen gegenüber den Gebietskörperschaften nur begrenzt durchsetzen kann. Das Steuersystem wurde zudem durch zahlreiche Einzelgesetze reformiert und ist sehr kompliziert. Seine Anwendung überfordert die bestehende Steuerverwaltung in der gesamten Russischen Föderation. Eine Vereinfachung ist daher dringlich. Die Sätze der wichtigsten indirekten Steuern sollten weiterhin zentral festgelegt werden. Bei den direkten Steuern könnte eine Dezentralisierung den Standortwettbewerb und ein gesundes Konkurrenzdenken der Gebietskörperschaften (vor allem auf der Ebene der Gemeinden) fördern. Erst nach einer demokratischen Entscheidung über den Umfang der auf der zentralen und der dezentralen Ebene bereitzustellenden öffentlichen Güter sollte jedoch eine Aufteilung der Einnahmen auf die jeweiligen Ebenen erfolgen. Unabhängig von der sich ergebenden Kompetenzverteilung wird jedoch die Steuerbasis sich zwischen den Regionen so stark unterscheiden, daß einzelne Regionen ihre Aufgaben nicht aus eigener Kraft finanzieren können. Dies erfordert ein Mindestmaß an Finanzausgleich. Ein umfassender Finanzausgleich, wie ihn westliche Länder kennen, ist dagegen nicht wahrscheinlich, da übergreifende gesellschaftspolitische Ziele wie die Schaffung der „Gleichheit von Lebensbedingungen“ an den Interessengegensätzen zwischen den Gebietskörperschaften scheitern dürften.

Im Transformationsprozeß müssen die öffentlichen Haushalte einen immensen Aufgabenwandel vollziehen. Die Staatstätigkeit ist deutlich zugunsten der Privatwirtschaft zurückzudrängen. Eine Vielzahl von vormals öffentlich bereitgestellten Gütern kann zur Steigerung der allokativen Effizienz privatisiert werden. Die enge Verknüpfung zwischen Staats-, Banken- und Unternehmenssektor muß aufgelöst werden. Der Unternehmenssektor ist harten Budgetrestriktionen zu unterwerfen. Die überkommenen Verwaltungsstrukturen und die Bürokratie müssen umfassend erneuert werden. Den regionalen Gebietskörperschaften fallen im Transformationsprozeß zusätzliche Aufgaben zu, die über ihre Kompetenzen bei der inneren Sicherheit, der Rechtspflege, dem Bildungs- und Gesundheitswesen sowie dem kulturellen Bereich hinausgehen. Dazu zählen insbesondere die Privatisierung und die regionale Wirtschaftsförderung.

Unstrittig ist die Privatisierung von Aufgaben, die in Marktwirtschaften durch private Unternehmen (z.B. Industrie, Handel, Dienstleistungen) wahrgenommen werden. Bestimmte Leistungen werden aber auch in Marktwirtschaften von öffentlichen Unternehmen (z.B. öffentlicher Nahverkehr, Abfallentsorgung) erbracht, die nicht gewinnorientiert arbeiten. Darüber muß — ebenso wie über den Umfang der Bereitstellung von öffentlichen Gütern im Sozial- und Gesundheitswesen — in einem demokratischen Abstimmungsprozeß entschieden werden. Hier sollte das Subsidiaritätsprinzip Richtschnur für Entscheidungen sein, auch wenn selbstverständlich lokale und sektorale Besonderheiten berücksichtigt werden müssen.

Kontrovers ist bei der Privatisierung des bisher staatlichen Eigentums die Zuordnung dieses Eigentums zu den verschiedenen föderalen Ebenen. Dies gilt für Bodenschätze und Grundeigentum ebenso wie für das Verfügungsrecht über staatliche Betriebe. Die Gesetzeslage ist in diesen Punkten nicht eindeutig und könnte darüber hinaus in der Praxis auch nicht durchgesetzt werden, weil einzelne Gebietskörperschaften sich Eigentumsrechte de facto angeeignet haben. Eine durchsetzbare Eigentumsordnung sollte sich an den bereits entstandenen faktischen Verhältnissen orientieren, aber auch vermuteten Kostenvorteilen bei der Durchführung der Privatisierung Rechnung tragen. Demgemäß liegt es nahe, Grundeigentum und die Betriebe, die unter die „kleine“ Privatisierung fallen, in Kommunaleigentum zu überführen, wie dies wohl auch weitgehend geschehen ist. Bezüglich der Betriebe, die Gegenstand einer „großen“ Privatisierung sind, sollte das Eigentum den Regionen zugeordnet werden, weil auf dieser Ebene auch die Privatisierung durchgeführt werden sollte. Bei Bodenschätzen wäre wegen der überregionalen Auswirkungen föderales Eigentum zweckmäßig; jedoch ist zweifelhaft, ob eine solche Zuordnung durchsetzbar wäre und ein entsprechender Versuch nicht den Zusammenhalt

der Föderation gefährdete. Eine solche Eigentumsordnung impliziert auch, daß im Rahmen der föderalen Privatisierungsgesetze den Kommunen und Regionen größtmögliche Freiheit bei der Auswahl zwischen alternativen Privatisierungsmodellen gelassen werden sollte. Dies ermöglicht den verschiedenen Entscheidungsebenen, den Besonderheiten der jeweiligen Wirtschaftsstrukturen Rechnung zu tragen.

Die erheblich divergierenden Wirtschaftsstrukturen sind auch ein Grund dafür, die regionale Wirtschaftsförderung in die Kompetenz der Regionen zu geben. Im Transformationsprozeß stellen sich den Regionen sehr unterschiedliche Aufgaben, so daß im Bereich der Wirtschaftsförderung dem oben angesprochenen Prinzip von Kompetenz und Haftung besondere Bedeutung zukommt. Wie bei der Privatisierung ist es vorteilhaft, wenn die regionalen Gebietskörperschaften bei der Wirtschaftsförderung unterschiedliche Wege gehen könnten, die sie dann gegenüber den Wählern verantworten müssen. Die regionale Autonomie kann volkswirtschaftlich besonders vorteilhaft sein, wenn auch Ausnahmen von sonst gültigen institutionellen Regelungen zulässig sind. Ein Beispiel ist die Einrichtung von Wirtschaftszone, die als Insellösungen Vorbildfunktion für den Transformationsprozeß in anderen Regionen übernehmen können, wie das Beispiel der VR China gezeigt hat.

Selbst bei einer so weitgehenden regionalen Autonomie ist allerdings nicht völlig auszuschließen, daß für einzelne Regionen die Mitgliedschaft in der Föderation nicht hinreichend attraktiv ist. Um deren Abspaltung zu vermeiden, bleibt als Ausweg die Bildung einer Konföderation. Die Konföderation wäre als ein dauerhafter Zusammenschluß gleichberechtigter Staaten zu verstehen, in dem diese Staaten und der russische Bundesstaat Subjekte des Völkerrechts sind. Allerdings müßte auch die Konföderation öffentliche Güter bereitstellen, die den auf Abspaltung drängenden Regionen im Vergleich zur vollständigen Souveränität Anreize zur Mitgliedschaft bieten. Derartige Anreize ergeben sich durch einen gemeinsamen Binnenmarkt, ein System der kollektiven äußeren Sicherheit und eine gemeinsame Außenvertretung. Darüber hinaus haben die Mitglieder der Konföderation mehr Gestaltungsfreiheit bei ihrer Wirtschaftspolitik, wobei unterschiedliche Formen der Ausgestaltung der Konföderation denkbar sind. Ob eine einheitliche Währung in einer Konföderation notwendig ist, ist beispielsweise eine offene Frage. Auch eine weitgehende Einheitlichkeit des Transformationsprozesses ist in einer Konföderation nicht unbedingt vonnöten. Allerdings zeigen viele historische Beispiele, daß Konföderationen zu Instabilität neigen, also entweder zu einem stärkeren Zusammenschluß in Richtung Föderation tendieren, oder, beim Verlust des föderalen Grundkonsens, zerbrechen.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforchung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- Heft 120 **Künftige Perspektiven des Wohnungsbaus und der Wohnungsbaufinanzierung für das Gebiet der neuen Bundesländer.** Von Bernd Bartholmai und Manfred Melzer. 139 S. 1991. DM 62,—.
- Heft 121 **Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der DDR.** Von Bernd Görzig und Martin Gornig. 104 S. 1991. DM 48,—.
- Heft 122 **Bauwirtschaft im Gebiet der ehemaligen DDR — mögliche Entwicklung der Kostenstruktur im Zuge der Neuordnung nach der Wirtschaftsunion.** Von Bernd Bartholmai, Manfred Melzer und Lutz Uecker. 95 S. 1991. DM 46,—.
- Heft 123 **Zeitreihen des Anlagevermögens in Industriezweigen nach Beschäftigtengrößenklassen.** Von Bernd Görzig. 134 S. 1991. DM 62,—.
- Heft 124 **Die Außenwirtschaftsförderung der wichtigsten Konkurrenzländer Deutschlands — Frankreich, Großbritannien, Japan und USA im Vergleich —.** Von Siegfried Schultz, Joachim Volz und Christian Weise. 198 S. 1991. DM 72,—.
- Heft 125 **Die unternehmerische Standortwahl und Investitionshemmnisse in den neuen Bundesländern. — Fallbeispiele aus sechs Städten —.** Von Klaus-Peter Gaulke und Hans Heuer. 109 S. 1991. DM 84,—.
- Heft 126 **Niveau und Struktur der verfügbaren Einkommen und des privaten Verbrauchs in den neuen Bundesländern.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Jürgen Boje, Doris Gladisch, Ruth Grunert, Jochen Schmidt und Heinz Vortmann. 200 S. 1992. DM 84,—.
- Heft 127 / I **Der Einfluß der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageaggregate auf die Produktions- und Beschäftigungsstruktur — eine quantitative Input-Output-Analyse. —** Schwerpunktuntersuchung im Rahmen der Strukturberichterstattung. Band I: Textband. Von Reiner Stäglich, Dietmar Edler, Joachim Schintke unter Mitarbeit von Renate Filip-Köhn. 317 S. 1992. DM 104,—.
- Heft 127 / II **Der Einfluß der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageaggregate auf die Produktions- und Beschäftigungsstruktur — eine quantitative Input-Output-Analyse. —** Schwerpunktuntersuchung im Rahmen der Strukturberichterstattung. Band II: Materialband. Von Reiner Stäglich, Dietmar Edler, Joachim Schintke unter Mitarbeit von Renate Filip-Köhn. 202 S. 1992. DM 84,—.
- Heft 128 **Wettbewerbsfähigkeit im zivilen europäischen Großflugzeugbau.** Von Kurt Hornschild. 149 S. 1992. DM 78,—.
- Heft 129 **Struktur und Entwicklungschancen in der Region Westsachsen.** Von Doris Cornelsen, Angela Scherzinger, Hartmut Usbeck, Horst Lambrecht, Hans Neumann, Sabine Radke, Ralf Schmidt, Erika Schulz, Cord Schwartau. 228 S. 1992. DM 112,—.
- Heft 130 **Individuelles Verkehrsverhalten im Wochenverlauf.** Von Uwe Kunert. 275 S. 1992. DM 104,—.
- Heft 131 **Die feinkeramische Industrie — ein Branchenbild.** Von Gerhard Neckermann und Hans Wessels. 354 S. 1992. DM 112,—.
- Heft 132 **Ökologische Sanierung und wirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. —** Ökologisches Sanierungskonzept Leipzig / Bitterfeld / Halle / Merseburg. Von Heike Belitz, Jürgen Blazejczak, Martin Gornig, Michael Kohlhaas, Erika Schulz, Thomas Seidel und Dieter Vesper unter Mitarbeit von Rainer Lüdiggk. 177 S. 1992. DM 78,—.
- Heft 133 **Die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Hörfunk- und Fernsehmärkten in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Wolfgang Seufert. 205 S. 1992. DM 88,—.
- Heft 134 **Ermittlung des Ersatzinvestitionsbedarfs für die Bundesverkehrswege.** Von Heinz Enderlein und Uwe Kunert. 299 S. 1992. DM 108,—.
- Heft 135 **Produktion und Produktionsfaktoren für Ostdeutschland. Kennziffern 1980 -1991.** Von Bernd Görzig. 131 S. 1992. DM 74,—.
- Heft 136 **Strukturwandel im Prozeß der deutschen Vereinigung — Analyse der strukturellen Entwicklung.** Von Frank Stille u. a. 270 S. 1992. DM 104,—.
- Heft 137 **Die Entwicklung des Straßenverkehrs in der Volksrepublik China bis zum Jahr 2000 —** Chinesisch-deutsche Forschungsarbeit. Teil I: Von Gerd Bahm u. a. Teil II: Von Hartmut Kuhfeld, Werner Rothengatter, Ulrich Voigt u. a. 593 S. 1992. DM 164,—.
- Heft 138 **Beschäftigungswirkungen von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen —** Eine sektorale und gesamtwirtschaftliche Untersuchung. Von Gustav A. Horn. 204 S. 1993. DM 88,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Doris Cornelsen, Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer,
Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Systemtransformation auf dem Rückzug?

2. Bericht. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin / Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel / Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-1000 Berlin 41, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304