

Die wirtschaftliche Lage Rußlands	579
Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Deutschland bis zum Jahr 2010	598

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 42/93

Berlin

21. Oktober 1993

60. Jahrgang

Die wirtschaftliche Lage Rußlands Monetäre Orientierungslosigkeit und realwirtschaftlicher Aktionismus

DRITTER 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 haben nunmehr ihren dritten Bericht über die Wirtschaft Rußlands fertiggestellt.

Der aktuelle Stand der Wirtschaftsentwicklung und der Reformpolitik wird im hiermit vorgelegten ersten Teil des Berichts dargestellt. Die wirtschaftliche Lage in der Russischen Föderation hat sich seit der Fertigstellung des letzten Berichts nicht grundlegend geändert. Die politische Blockade zwischen Legislative und Exekutive lähmt bis zuletzt den Reformprozeß; eine Wende zum Besseren ist nicht zu erkennen. Der zweite Teil des Berichts, der hier in zusammengefaßter Form vorgestellt wird, beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der sozialen Lage der Bevölkerung. Gegenstand der Analyse sind dort die Entwicklung von Einkommen und Verbrauch, das System der sozialen Sicherung sowie das Angebotspotential für die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen.*

Nach wie vor werden die Analysen durch die unsichere politische Lage, den institutionellen Umbruch und das unzuverlässige Berichtssystem erheblich erschwert. Die statistische Berichterstattung hat sich im Zeitablauf sogar noch verschlechtert. Vor allem die Aktivitäten des sich neu entwickelnden privaten Sektors werden kaum erfaßt. Informationslücken konnten nur zu einem geringen Teil durch Befragung staatlicher Stellen und russischer Wissenschaftler vor Ort geschlossen werden, so daß erhebliche Unsicherheiten über den tatsächlichen Ablauf des Transformationsprozesses verbleiben.

* Der vollständige Bericht, einschließlich des wissenschaftlichen Apparats, wird als DIW Diskussionspapier Nr. 77/1993 sowie zugleich als Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 220-221/1993 und als IWH Forschungsreihe Nr. 7/1993 veröffentlicht.

Die wirtschaftliche Lage

Daten zur aktuellen Wirtschaftsentwicklung

Nach der dramatischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in Rußland 1992 gab es auch im 1. Halbjahr 1993 keine Anzeichen für einen positiven Umschwung. Die unklare politische Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative sowie die Uneinigkeit innerhalb der Regierung über den wirtschaftspolitischen Kurs wirkten lähmend auf deren Handlungsfähigkeit und verunsichern die Wirtschaft. Die Zerstrittenheit auf der zentralen Ebene stärkt die Autonomiebestrebungen der regionalen Gebietskörperschaften und fördert so die Desintegrationstendenzen in der Russischen Föderation. Erfolge bei der monetären Stabilisierung konnten nicht erzielt werden. Die monatlichen Inflationsraten bleiben unverändert auf einem Niveau zwischen 20 und 30 vH. Das Bruttoinlandsprodukt sank nach offiziellen Angaben im 1. Halbjahr 1993 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum etwa um 15 vH (1992: -18,5 vH), das produzierte Nationaleinkommen um 17 vH (1992: -22 vH).

Allerdings ist die Industrieproduktion seit September 1992 im Quartalsvergleich relativ konstant geblieben (Tabelle 1). Offensichtlich wurden die vorhandenen Anlagen in Betrieb gehalten; nur in Ausnahmefällen sind nach den vorliegenden Daten Kapazitäten stillgelegt worden. Die Aussonderungsquote¹ für Anlagevermögen betrug für die gesamte russische Volkswirtschaft 1992, wie schon seit Beginn der achtziger Jahre, unverändert 2 vH. Die Überalterung des Kapitalstocks hat zugenommen. Der Verschleißgrad des Anlagevermögens, d.h. die Relation zwischen dem bereits abgeschriebenen Anlagevermögen und seinem Anschaffungswert, ist in der Industrie von 36 vH 1980 auf 49 vH 1992 gestiegen. Auch der Arbeitskräftebestand ist, wie die seit Jahresbeginn konstante Arbeitslosenquote von 1,2 vH zeigt, noch nicht an die Produktionsentwicklung angepaßt worden. Als Ergebnis dieser Strukturkonservierung hat sich die ohnehin niedrige Effizienz der russischen Wirtschaft weiter verringert. Im 1. Halbjahr 1993 sank die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität um 15 vH, während der relative Energieverbrauch (Energieintensität) um 15 vH anstieg (Tabelle 2).

Die instabilen politischen Rahmenbedingungen und die hohen Inflationsraten wirkten sich 1992 in besonders

starkem Maße auf die Investitionen aus, die um 45 vH sanken. Ein erneuter Rückgang in dieser Größenordnung war für 1993 angesichts des niedrigen Ausgangsniveaus von vornherein nicht zu erwarten. Die Prognose des russischen Wirtschaftsministeriums für 1993 beinhaltete mindestens ein konstantes Investitionsvolumen oder günstigstenfalls eine Steigerung um 20 vH gegenüber dem Niveau von 1992. Tatsächlich gingen die Investitionen im 1. Halbjahr noch einmal um 6 vH zurück. Das Minimalziel einer Wiederbelebung der Investitionstätigkeit konnte somit nicht erreicht werden. Insgesamt entfielen 70 vH der Investitionen auf den Staatssektor, davon wurden 31 vH aus den öffentlichen Haushalten finanziert. Die meist neu entstandenen Aktiengesellschaften, die sich überwiegend ebenfalls unter staatlicher Kontrolle befinden dürften, hatten einen Anteil von 19 vH. Die Investitionen in Produktionsanlagen sind im 1. Halbjahr 1993 um 9 vH gesunken, ihr Anteil am Investitionsvolumen betrug 62 vH (1992: 67 vH). Stabilisierend haben somit in erster Linie die staatlichen Investitionen in den Wohnungsbau und in Sozialeinrichtungen gewirkt. Die Fertigstellung von Wohnraum blieb gegenüber dem 1. Halbjahr 1992 konstant, gegenüber dem entsprechenden Zeitraum 1991 ist sie um ein Drittel gesunken.

Daten über die Entwicklung der Industrieproduktion in den einzelnen Sektoren liegen nur im Vorjahresvergleich vor. Deshalb kommt in Tabelle 3 nicht zum Ausdruck, welche Branchen zu der in den letzten Monaten relativ konstanten Industrieproduktion insbesondere beigetragen haben. Im Vorjahresvergleich ist die Industrieproduktion im 1. Halbjahr 1993 um 18 vH gesunken (1. Quartal: -19,3 vH; 2. Quartal: -16,6 vH; Tabelle 1). Ebenso wie im Vorjahr erstreckt sich der Produktionsrückgang flächendeckend auf alle Industriezweige. Allerdings entwickelten sich die einzelnen Branchen äußerst uneinheitlich (Tabelle 3). Besonders stark rückläufig war die Produktion in der NE-Metallurgie, der Petrochemie, der Baustoff- und der Leichtindustrie. Vergleichsweise stabil blieben die Stromerzeugung sowie die Produktion der Nahrungsmittelindustrie.

¹ Aussonderungsquote: Relation zwischen dem Anschaffungswert des ausgesonderten Anlagevermögens und dem Anschaffungswert des gesamten Anlagevermögens zu Beginn der entsprechenden Periode. Bei einer konstanten Aussonderungsquote von 10 vH im Jahr beträgt die durchschnittliche Nutzungsdauer des Anlagevermögens 10 Jahre.

Tabelle 1

Entwicklung der Industrieproduktion nach Quartalen

Quartal	I/1992	II/1992	III/1992	IV/1992	I/1993	II/1993
In vH zur entsprechenden Vorjahresperiode	-13,0	-14,0	-24,2	-22,9	-19,3	-16,6
In vH zur vorhergehenden Periode	-2,4	-4,1	-19,7	-0,3	+0,2	-3,0
<i>Quelle:</i> Goskomstat.						

Tabelle 2

Entwicklung wichtiger Wirtschaftsindikatoren in Rußland
Veränderungen gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode in vH

	1990	1991	1992	1. Halbjahr 1993
Bruttoinlandsprodukt	-11,0	-12,9	-18,5	-15,0
Produziertes Nationaleinkommen	-4,0	-14,3	-22,0	-17,2
Industrieproduktion	-0,1	-8,0	-18,8	-18,0
Agrarproduktion	-3,6	-4,5	-7,5	
Dienstleistungen	10,2	-20,8	-41,3	-11,0
Gütertransportvolumen	-4,3	-8,6	-21,7	-28,0
Einzelhandelsumsatz, real	10,0	-7,2	-39,9	9,8
Investitionen	0,1	-15,5	-45,2	-6,0
Inbetriebnahme von Anlagevermögen	-2,8	-24,6	-57,0	
Kapitalproduktivität (Grundfondsquote)	-8,8	-17,7	-24,6	
Gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität	-2,7	-12,2	-19,5	-15,0 ¹⁾
Zahl der Beschäftigten	0,1	-2,0	-2,0	
Relativer Energieverbrauch (Energieintensität)	5,6	11,9	19,9	+15,0 ²⁾

1) Schätzung. — 2) 1. Quartal.
Quellen: Goskomstat; Statističeskij komitet Sodrúžestva nesavisimych gosudarstv; Ekonomika i žizn'; Institut ekonomičeskich problem perechodnogo perioda.

Ein sehr differenziertes Bild bietet der „Maschinenbaukomplex“. Während bei der Erzeugung von Investitionsgütern auf Grund von Absatzschwierigkeiten zum Teil massive Einbrüche zu verzeichnen waren (Traktoren- und Landmaschinenbau: -28 vH, Werkzeugmaschinenbau: -32 vH), betrug der Rückgang in der Automobilindustrie lediglich 4 vH. Der Produktionsrückgang von mehr als 30 vH in der Leichtindustrie wurde dadurch verursacht, daß die Bezieher niedriger Einkommen ihre Käufe von Kleidung und Schuhen einschränken mußten und Konsumenten verstärkt auf Importerzeugnisse ausgewichen sind. Hinzu kamen Schwierigkeiten mit der Rohstoffversorgung aus anderen Nachfolgestaaten der UdSSR. Wenig erfolgreich verlief auch die Konversion der Rüstungsindustrie. Während die Produktion von militärischen Gütern um 35 vH fiel, konnte auch bei den Erzeugnissen für den zivilen Bedarf ein Rückgang von 15 vH gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum nicht vermieden werden.

Die relativen Preise in der Industrie haben sich gegenüber dem Jahresdurchschnitt 1992 deutlich verschoben (Tabelle 4). Während die Verkaufspreise der Industrie an den Großhandel im Durchschnitt der ersten sieben Monate 1993 gegenüber der entsprechenden Periode des Vorjahres um 935 vH gestiegen sind, haben sich die Preise für Energieträger um etwa 2 000 vH und für Strom um 1 300 vH erhöht. Im Unterschied zu 1992 blieben die Preissteigerungen bei den Produkten der wichtigsten Energieverbraucher (Eisen- und Stahlindustrie, NE-Metallurgie, Chemie und Petrochemie) deutlich hinter der Erhöhung der Energiepreise zurück; die Überwälzung der stei-

genden Energiekosten ist diesen Branchen in der ersten Jahreshälfte offensichtlich nicht in vollem Umfang gelungen. Dies könnte eine der Ursachen für die erheblichen Zahlungsschwierigkeiten bei den Abnehmern der Brennstoffindustrie sein. Die fälligen Forderungen der Branche am 1. Juni 1993 werden mit 3,7 Bill. Rubel angegeben. Allerdings zeigt sich mit Verzögerung eine Anpassung der Preise der energieverbrauchenden Zweige an die Entwicklung der Energiepreise. Während der Schwerpunkt der Preiserhöhungen bei Energieträgern im 4. Quartal 1992 und bei Strom im 1. Quartal 1993 lag, sind im 2. Quartal 1993 die höchsten Preissteigerungen bei den Erzeugnissen der Eisen- und Stahlindustrie zu verzeichnen.

Die Verbraucherpreise sind im Verlauf des 1. Halbjahres 1993 um 230 vH gestiegen (Nahrungsmittel: +240 vH; alkoholische Getränke: +134 vH; sonstige Konsumgüter: +173 vH; Dienstleistungen: +723 vH). Im Juni 1993 lag der Preisindex um 760 vH über dem Niveau des entsprechenden Vorjahreszeitraums (Nahrungsmittel: +770 vH; alkoholische Getränke: +490 vH; sonstige Konsumgüter: +610 vH; Dienstleistungen: +2140 vH). Der Anstieg der Nominallöhne betrug zwischen Januar und Juni 1993 208 vH, bezogen auf den Juni 1992 lag der Zuwachs bei 835 vH. Insgesamt lag somit der Zuwachs der Nominallöhne innerhalb eines Jahres über dem Preisanstieg. Der Anstieg des realen Einzelhandelsumsatzes im 1. Halbjahr 1993 um 10 vH²⁾ wird vor diesem Hintergrund erklärlich.

²⁾ Bei der Entwicklung des Einzelhandelsumsatzes muß auch der Basiseffekt berücksichtigt werden, da dieser im 1. Halbjahr 1992 um 42 vH gesunken war.

Tabelle 3

Entwicklung der Industrieproduktion in Rußland nach Branchen
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH

Industriezweig	1990	1991	1992	1. Halbjahr 1993
Industrie insgesamt	-0,1	-8,0	-18,8	-18,0
Elektrizitätswirtschaft	2,0	0,3	-4,0	-6,7
Brennstoffindustrie	-3,3	-6,0	-12,5	-16,3
Erdölfördernde Industrie	-6,4	-9,9	-16,0	-14,5
Erdölverarbeitende Industrie	-2,8	-2,3	-11,2	-19,8
Erdgasindustrie	2,9	1,0	-1,4	-4,2
Kohleindustrie ¹⁾	-3,6	-12,1	-5,9	-10,7
Eisen- und Stahlindustrie	-1,9	-7,4	-17,4	-14,2
NE-Metallurgie	-2,4	-8,7	-26,8	-25,3
Chemische und petrochemische Industrie	-2,2	-6,3	-22,3	-23,7
Chemieindustrie	-3,3	-8,3	-25,0	-20,7
Petrochemie	-1,3	-3,0	-17,0	-25,7
Maschinenbau und Metallverarbeitung	1,1	-10,0	-14,9	-15,4
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- und Papierindustrie	-1,2	-9,0	-14,6	-19,0
Baustoffindustrie	-0,9	-2,4	-24,7	-23,7
Leichtindustrie	-0,1	-9,0	-26,4	-30,5
Nahrungsmittelindustrie	0,4	-9,5	-18,7	-9,0

¹⁾ 1992 und 1993: Korporation „Ugol' Rossii“.

Quellen: Goskomstat; Ministerstvo ekonomiki Rossijskoj Federacii.

Arbeitsmarktentwicklung

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die russische Statistik erlaubt keine gesicherten Aussagen über die Beschäftigtenstruktur nach Sektoren und insbesondere über die Beschäftigungsentwicklung im Privatsektor. Gleichwohl muß davon ausgegangen werden, daß die Beschäftigung im Privatsektor zumindest in einigen Branchen einen erheblichen Umfang erreicht hat. Dies gilt etwa im Handel und in anderen von der kleinen Privatisierung erfaßten Bereichen.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit erscheint auf den ersten Blick mit der tiefgehenden Wirtschaftskrise kaum vereinbar. In seiner Prognose über die Wirtschaftsentwicklung 1993 ging das Wirtschaftsministerium noch von 5,2 Mill. anerkannten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt aus. Nicht viel optimistischer war eine im Frühjahr 1993 veröffentlichte Studie der Akademie der Volkswirtschaft, in der für 1993 durchschnittlich 4,7 Mill. Arbeitslose prognostiziert wurden. Auch die Regierung hält nach wie vor einen Anstieg der Arbeitslosigkeit bis Jahresende auf über 5 Mill. für wahrscheinlich. Allein für die Rüstungsindustrie rechnet sie für dieses Jahr mit einem Beschäftigungsabbau von 530 000.

Obwohl die Wirtschaftsentwicklung keinesfalls besser ausfiel als erwartet, sind diese Prognosen bislang nicht eingetroffen. Die Arbeitslosenzahl verharrt seit Jahresbeginn

auf einem Niveau von rund 1 Mill. Personen³. Es wäre jedoch ein Irrtum, wenn dies als ein Erfolg der Stabilisierungsbemühungen interpretiert würde. In kaum einem Bereich werden die Folgen der strukturkonservierenden Politik und des damit verbundenen Fortbestehens weicher Budgetrestriktionen für die Unternehmen so offenkundig wie auf dem Arbeitsmarkt. Trotz des über drei Jahre andauernden Produktionsrückgangs haben die Betriebe bis jetzt noch nicht in größerem Umfang ihre Beschäftigtenzahl abgebaut. Nach wie vor ersetzen die Betriebe das fehlende soziale Netz, wodurch verhindert wird, daß die verdeckte Arbeitslosigkeit offen zutage tritt.

Am 1. August 1993 waren bei den Arbeitsämtern 989 000 Personen ohne Beschäftigung registriert (Tabelle 5), dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 1,2 vH. Die Zahl der anerkannten Arbeitslosen, d.h. der Personen, die länger als drei Monate ohne Beschäftigung waren, betrug 717 000. Seit Anfang Mai 1993 ist die Gesamtzahl der Arbeitslosen sogar um 112 000 und die der anerkannten Arbeitslosen um 34 000 zurückgegangen. Saisonbereinigt, d.h. gegenüber dem entsprechenden Zeitpunkt des Vorjahres, weist die Arbeitslosigkeit allerdings einen deutli-

³ Es muß allerdings davon ausgegangen werden, daß sich nicht alle Arbeitssuchenden bei den Arbeitsämtern melden. Auf der anderen Seite dürften statistisch nicht erfaßte Nebentätigkeiten im Privatsektor einen beträchtlichen Umfang haben. Die offizielle Arbeitsmarktstatistik ist daher nur von begrenzter Aussagekraft.

Tabelle 4

**Entwicklung der Betriebspreise¹⁾
der Industrie nach Branchen**
Durchschnitt der Basisperiode jeweils = 100

	1992 gegen- über 1991	Januar-Juli 1993 gegenüber Januar-Juli 1992
Industrie insgesamt	2 049	935
Elektrizitätswirtschaft	2 757	1 317
Brennstoffindustrie	3 423	2 031
Eisen- und Stahlindustrie	3 185	764
NE-Metallurgie	2 950	873
Maschinenbau	1 839	825
Chemische Industrie	2 393	976
Petrochemische Industrie	2 994	763
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellulose- und Papierindustrie	1 565	665
Baustoffindustrie	1 705	891
Leichtindustrie	974	608
Nahrungsmittelindustrie	1 659	1 061

¹⁾ Betriebspreise: Verkaufspreise der Industrie an den Großhandel ohne Mehrwertsteuer.
Quelle: Goskomstat.

chen Anstieg auf (Arbeitslose insgesamt: +146 000; anerkannte Arbeitslose: +469 000). Unerklärlich ist der Zuwachs der offenen Stellen um etwa 200 000 seit Jahresbeginn. Als partielle Anpassung der Beschäftigung ließen sich allenfalls Kurzarbeit und frühzeitige Pensionierung interpretieren. Die Zahl der Kurzarbeiter betrug am 1. Juli 1993 knapp 3 Millionen; 45 000 Personen wurden im Verlauf des 1. Halbjahres vorzeitig pensioniert.

**Institutionelle Rahmenbedingungen
des russischen Arbeitsmarkts**

Das Beschäftigungsgesetz⁴ hat offiziell zum Ziel, auch für den Bereich des Arbeitsmarktes marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Jedoch finden sich nur wenige marktwirtschaftliche Akzente im neuen Gesetz, das nach wie vor eine staatliche Regulierung der Arbeitsmarktbeziehungen vorsieht. Zwar kann ein marktwirtschaftlicher Akzent darin gesehen werden, daß der bisherige Zwang zur Arbeit durch das Grundrecht der Freiwilligkeit der Arbeit ersetzt wurde. Außerdem wurde das bisherige Recht auf Arbeit dahingehend relativiert, daß der Staat lediglich seine „Unterstützung“ bei der Realisierung dieses Rechts zusagt (Art. 5). Damit ist zumindest formell das Dogma der Vollbeschäftigung aufgehoben worden, d.h. eine offene Arbeitslosigkeit ist mit dem neuen Gesetz

⁴ Gesetz „Über die Beschäftigung der Bevölkerung in der RSFSR“ (BeschG) vom 19. April 1991 und dessen Novellierung am 15. Juli 1992.

Tabelle 5

Arbeitsmarktentwicklung 1992 und 1993
In 1000

Datum	Arbeitslose insgesamt	Anerkannte Arbeitslose ¹⁾	Empfänger von Arbeitslosen- unterstützung	Offene Stellen
1. Januar 1992	472	62	12	841
1. April 1992	618	118	52	451
1. Juli 1992	780	203	108	398
1. Oktober 1992	921	368	220	345
1. Januar 1993	982	578	371	315
1. Februar 1993	1 029	628	411	301
1. März 1993	1 080	692	461	311
1. April 1993	1 097	732	497	358
1. Mai 1993	1 101	751	514	404
1. Juni 1993	1 070	741	449	442
1. Juli 1993	1 200	750	500	470
1. August 1993	989	717	.	511

¹⁾ Länger als drei Monate ohne Beschäftigung.

Quellen: Goskomstat; Government of the Russian Federation; Rossijskie vesti.

vereinbar. Diese Entwicklung wird auch dadurch deutlich, daß in dem neuen Gesetz die Finanzierung der Arbeitslosigkeit explizit geregelt ist (Art. 30 ff.).

Dennoch wird es weiterhin als Staatsaufgabe angesehen, ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, wenn auch vorübergehende Arbeitslosigkeit in Kauf genommen und auf staatliche Zwangsmittel verzichtet wird. So wird im Gesetz das Ziel einer „freiwilligen, produktiven Vollbeschäftigung“ genannt, das der Staat mit Subventionen im Rahmen einer umfassenden Strukturpolitik erreichen soll; d. h. die notwendige Umstrukturierung der Wirtschaft, die als Vorbedingung für die Beschäftigungssicherung anzusehen ist, wird als Staatsaufgabe verstanden (Art. 14). Neben dem Instrumentarium zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit und Strukturwandel sollen weitere Maßnahmen die Beschäftigung sichern helfen: Die Arbeitsverwaltung soll Beschäftigungsprogramme erarbeiten, Arbeitslose vermitteln und für deren Qualifizierung sorgen (Art. 26); zeitlich befristet können Arbeitslose „gesellschaftliche Arbeiten“ verrichten, die von den jeweiligen Nutznießern, den Gebietskörperschaften oder dem Beschäftigungsfonds — eine Art russische Arbeitslosenversicherung — finanziert werden (Art. 24); Unternehmen können daran gehindert werden, Massenentlassungen vorzunehmen, da örtliche Parlamente auf Vorschlag von Arbeitsverwaltung und Gewerkschaften eine Aussetzung der Maßnahmen für sechs Monate oder eine Streckung bis zu einem Jahr verfügen können (Art. 7). Vor allem die letztere Regelung deutet darauf hin, daß staatliche, gewerkschaftliche und wirtschaftliche Institutionen gemeinsam Lösungen der Beschäftigungsprobleme anstreben sollen.

Der Erlaß des Präsidenten vom 24. Januar 1992 „Über die Bildung einer dreiseitigen Kommission“ sieht vor, diese Zusammenarbeit von Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu institutionalisieren. Im Rahmen dieser Kommission werden Generalabkommen zwischen den Beteiligten geschlossen, in denen die Grundlagen der Zusammenarbeit fixiert sind. Das zuletzt beschlossene Generalabkommen der drei Seiten⁵ sieht unter anderem vor: die Entwicklung staatlicher Beschäftigungsprogramme; die Einführung von Regelungen zur Lohnfixierung, der Ermittlung des Existenzminimums sowie der Indexierung der Einkommen sozial Schwacher; die Festlegung des Mindestbedarfs sozialer Dienstleistungen; die Entwicklung eines Systems der „sozialen Partnerschaft“; die Verabschiedung von Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft, dabei u.a. sektorale Subventionsprogramme, Schutz vor ausländischem Wettbewerb, soziale Orientierung des Privatisierungsprozesses und administrierte Preise bei Energie, Transport und Gütern des Grundbedarfs.

Auch der Prozeß der Lohnfindung soll unter Beteiligung der drei Parteien stattfinden. So werden für die weiterhin von staatlichen Produktionsbetrieben dominierten Branchen — auch wenn diese Betriebe bereits in Aktiengesell-

schaften umgewandelt und/oder „kommerzialisiert“ worden sind — jeweils Tarifverträge auf der Basis des staatlichen Mindestlohnsatzes ausgehandelt. Eine Differenzierung der Tariflöhne ergibt sich aufgrund der unterschiedlichen „volkswirtschaftlichen Bedeutung“ der einzelnen Branchen sowie der unterschiedlich ausgeprägten Streikbereitschaft. Hinzu kommt eine regionale Differenzierung, da der Tariflohn mit gesetzlich fixierten Rayonskoeffizienten gewichtet werden kann. Im öffentlichen Dienst dient ebenfalls der Mindestlohn als Richtschnur bei der Bestimmung des Lohnniveaus in den einzelnen Tarifgruppen. Der Mindestlohn selbst wird regelmäßig in Gesetzen „Über den Mindestlohn“ angepaßt.

Die „neuen“ institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes vermitteln den Eindruck, daß der Arbeitsmarkt nicht den Marktkräften ausgesetzt, sondern weiterhin strikter staatlicher Kontrolle unterliegen soll. Unabhängige Tarifparteien, die Löhne und Arbeitsbedingungen aushandeln, sind nicht vorgesehen. Insofern kann die Lohnentwicklung höchstens zufällig die Produktivitätsentwicklung in den verschiedenen Branchen reflektieren. Dieser Befund ändert sich auch nicht, wenn es zutrifft, daß zumindest Teile des Gesetzes nicht umgesetzt werden. Auch die Generalabkommen werden anscheinend von der Regierung nicht als bindend angesehen: Die Vereinbarungen werden nicht umgesetzt, und die Sitzungen der dreiseitigen Kommission werden von den verantwortlichen Regierungsmitgliedern offensichtlich boykottiert.

Probleme der Finanz- und Geldpolitik

Öffentliche Haushalte

Seit Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit hat es in der Russischen Föderation einen grundlegenden Konflikt über den finanzpolitischen Kurs gegeben. Den Interessenvertretern der Staatsunternehmen, die eine Fortsetzung der Subventionspolitik und damit die Aufrechterhaltung „weicher Budgetrestriktionen“ befürworten, stehen die Vertreter grundlegender marktwirtschaftlicher Reformen gegenüber, für die monetäre Stabilisierung eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der Reformpolitik darstellt. Auch nach dem Referendum vom April 1993 haben sich die politischen Konfliktpotentiale um die Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Aktivitäten nicht entschärft. Symptomatisch und Ausdruck der am fehlenden sozialen Konsens und den existierenden institutionellen Rahmenbedingungen gescheiterten Stabilisierungsbemühungen im 1. Halbjahr 1993 ist der im Sommer offen zutage getretene

⁵ „Generalabkommen zwischen den allrussischen Gewerkschaftsverbänden, den allrussischen Arbeitgeberverbänden und der Regierung der Russischen Föderation“ vom April 1993. Damit folgt man offensichtlich dem Beispiel anderer osteuropäischer Reformstaaten, wie Bulgarien, der früheren Tschechoslowakei und Ungarn, in denen es ebenfalls eine solche institutionalisierte Zusammenarbeit gab oder gibt.

und sich weiter zuspitzende Konflikt zwischen Regierung und Parlament über das föderale Budget⁶. Dieser durch gegenseitige Vorwürfe und fehlende konstruktive Vorschläge geprägte Kampf um die Mittelverwendung und die absolute Defizithöhe spiegelt den bislang unentschiedenen Machtkampf zwischen Regierung und Parlament in besonders krasser Form wider. Die unklare politische Situation führte de jure zu einer Blockade der Finanzpolitik, die damit de facto zunehmend außer Kontrolle gerät. Die von den Kontrahenten im Diskussionsprozeß genannten Defizitbeträge, die in Billionenhöhe voneinander abweichen, zeigen einerseits in dramatischer Form die Unverbindlichkeit von politischen Absichtserklärungen und verdeutlichen andererseits die extremen Schwierigkeiten bei der Einschätzung und Bewertung der Situation der öffentlichen Haushalte.

Trotz der schwierigen Datenlage lassen sich im 1. Halbjahr 1993 im wesentlichen zwei Entwicklungstendenzen der öffentlichen Haushalte erkennen: Das Defizit des konsolidierten Haushaltes liegt im 1. Halbjahr in einer Größenordnung von nur etwa 2 vH des Bruttoinlandsprodukts. Zum anderen wurde der Verteilungskampf um die Steuereinnahmen zwischen Zentrale und nachgeordneten Gebietskörperschaften zugunsten der letzteren entschieden.

Bei einem Rückgang der Steuerquote auf 31,6 vH des BIP (1992: 33,1 vH des BIP) wurden im 1. Halbjahr 1993 die höchsten Einnahmen durch die Gewinnsteuer⁷ (38,6 vH der Gesamteinnahmen; 12,2 vH des BIP), die Mehrwertsteuer (27,2 vH bzw. 8,6 vH), die Einkommensteuer (7,9 vH bzw. 2,5 vH) und die Akzisen (3,8 vH bzw. 1,2 vH) erzielt (Tabelle 6)⁸. Der deutliche Rückgang des Mehrwertsteueraufkommens dürfte auch mit der Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes zu Jahresbeginn zu erklären sein⁹. Die deutliche Abnahme der Steuerquote kann unter den Bedingungen der bestehenden engen Verflechtung der öffentlichen Haushalte mit dem Unternehmens- und Bankensektor nicht als Indikator für einen tatsächlich abnehmenden Umfang der staatlichen Aktivitäten und damit der Staatsquote dienen. Vielmehr kann sie auch als ein Ausdruck der abnehmenden Steuermoral gewertet werden. Daneben ist die Verwaltung offensichtlich nach wie vor überfordert, die wirtschaftlichen Aktivitäten der Privaten angemessen zu erfassen. Zudem werden allein die Außenstände bei der Gewinnsteuer im 1. Halbjahr 1993 auf etwa 720 Mrd. Rubel geschätzt.

Als ein Ausdruck der verschärften Stabilisierungsbemühungen — vor allem im 2. Quartal 1993 — kann der reale Rückgang der Gesamtausgaben (1992: 37,2 vH des BIP; 1. Halbjahr 1993: 31,6 vH des BIP) gewertet werden. Die staatlichen Ausgaben für die „Volkswirtschaft“, darunter werden vor allem Subventionszahlungen und staatliche Investitionen gefaßt, sind im 1. Halbjahr 1993 stark rückläufig: Hätten sie 1992 noch einen Anteil von 33,6 vH an den Gesamtausgaben bzw. 12,5 vH am BIP, so belief sich ihr Anteil im 1. Halbjahr 1993 auf 27,8 vH bzw. 9,2 vH. Die anteiligen Verteidigungsausgaben sind im 1. Halbjahr 1993

auf 13,9 vH bzw. 4,6 vH (1992: 15,6 vH bzw. 5,8 vH) zurückgegangen. Der Ausgabenanteil für Bildung und Gesundheit (9,1 vH) blieb etwa konstant (1992: 9,0 vH); die Ausgaben sind damit real gesunken.

Das geringe Defizit des konsolidierten Budgets ergibt sich durch die Verrechnung des defizitären föderalen Haushalts mit den Überschüssen der nachgeordneten Gebietskörperschaften. Da der unterentwickelte Kapitalmarkt eine allokativ effiziente Verwendung der Überschüsse der Gebietskörperschaften, privaten Haushalte und Unternehmen verhindert, gleichzeitig die Finanzierung des föderalen Defizites durch Zentralbankkredite zu extrem negativen Realzinsen gewährleistet ist und die enge Verknüpfung von Staats-, Banken- und Unternehmenssektor aufrecht erhalten wird, hat das im konsolidierten Haushalt ausgewiesene Defizit jedoch in erster Linie den Charakter eines hochaggregierten Verrechnungspostens, dessen Aussagekraft über die tatsächliche Durchsetzbarkeit von Stabilisierungsbemühungen relativ gering ist¹⁰.

⁶ Die am 30. Juni 1993 vom Finanzminister vorgelegte und vom Obersten Sowjet unter Vorbehalt angenommene Anpassung des föderalen Budgets sah eine Defizitbegrenzung auf 10,4 vH des Bruttoinlandsprodukts bei Einnahmen in der Höhe von 24,5 Billionen Rubel und Ausgaben von 39,4 Billionen Rubel vor. Im Juli 1993 verabschiedete der Oberste Sowjet seine eigene Aktualisierung des föderalen Haushalts: Einnahmen in der Höhe von etwa 22,4 Billionen Rubel sollten Ausgaben in der Größenordnung von 44,6 Billionen Rubel gegenüberstehen; das Defizit würde sich danach auf mehr als 22 Billionen belaufen und mehr als 15 vH des BIP betragen. Gegen diese Haushaltsanpassung legte wiederum der Präsident der Russischen Föderation sein Veto ein. Die gegenseitige Blockade gipfelte vorläufig, als am 27. August 1993 der Oberste Sowjet erneut eine Haushaltsanpassung mit einem Defizit in der Größenordnung von etwa 22 Billionen Rubel verabschiedete; ein Veto des Präsidenten ist wiederum zu erwarten. Verbindlichkeit für die Finanzpolitik — wenn dieser Begriff unter den herrschenden Bedingungen verwandt werden kann — hat offensichtlich derzeit die von Finanzminister Fedorov am 30. Juni 1993 vorgelegte Haushaltsanpassung.

⁷ Bei Staatsbetrieben wird die Gewinnsteuer dreimal monatlich auf den erwarteten Gewinn erhoben; private Unternehmen werden dagegen durch eine vierteljährliche Nacherhebung begünstigt. Die von den Staatsunternehmen zu leistenden Steuervorauszahlungen, die auf der Grundlage der erwarteten Inflationsentwicklung kalkuliert werden, können den Olivera-Tanzi-Effekt entschärfen.

⁸ Der Gewinnsteueranteil stieg im 1. Halbjahr 1993 wegen der zum Jahreswechsel eingeführten geringeren Abzugsfähigkeit der gezahlten Löhne und der aus eigenen Mitteln finanzierten Investitionen.

⁹ Der untypische Anstieg der Mehrwertsteuereinnahmen im 2. Halbjahr 1992 ist durch eine zu diesem Zeitpunkt durchgesetzte Veränderung der Steuererhebungspraxis zu erklären: Die Betriebe müssen im Abstand von zwei Wochen im voraus Steuerzahlungen in der Höhe ihrer erwarteten Steuerschuld leisten. Die geleisteten Vorauszahlungen werden mit der tatsächlichen Steuerschuld vierteljährlich verrechnet.

¹⁰ Eine weitere Verrechnungsmöglichkeit bietet sich durch die Existenz der zahlreichen außerbudgetären Fonds, die einerseits teilweise originäre Staatsaufgaben wie die Bereitstellung von Infrastruktur und andererseits im sozialen Bereich den Aufbau eines sozialen Netzes übernehmen sollen.

Die Haushaltspolitik in der Russischen Föderation ist nicht nur durch den anhaltenden Konflikt zwischen Parlament und Regierung, sondern auch durch fehlende klare Kompetenzabgrenzungen zwischen der Zentrale und den nachgeordneten Gebietskörperschaften bestimmt. Das Fehlen einer Verfassung, die eine Abgrenzung der Einnahme- und Ausgabenkompetenzen zwischen den einzelnen föderalen Ebenen garantiert, ermöglicht einen anhaltenden Verteilungskampf zwischen der Zentrale und den nachgeordneten Gebietskörperschaften, der durch seine eigene Gesetzmäßigkeit und Dynamik Desintegrationstendenzen verstärken kann. Tatsächlich korrelieren die wachsenden Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften in einem gewissen Maße mit den von der Zentrale überwälzten Aufgaben (Tabelle 7). Offensichtlich aber ist die Verhandlungsposition einzelner Gebietskörperschaften und ihr Einfluß auf die Steuerabführung in das föderale Budget so stark, daß die übertragenen Aufgaben derzeit überkompensiert werden. Die Rationalität der nachgeordneten Gebietskörperschaften, Einnahmeüberschüsse auch unter den Bedingungen einer hohen Inflation zu erzielen, liegt vor allem in ihren begrenzten Mög-

lichkeiten zur Kreditaufnahme begründet. Die Umverteilung der Steuereinnahmen zugunsten der nachgeordneten Gebietskörperschaften entschärft daher ihre scheinbar „härtere“ Budgetrestriktion. Unter diesen Umständen weist vor allem das föderale Budget den Kreditierungsbedarf der öffentlichen Haushalte aus. Die Zinsbelastungen, die dem föderalen Haushalt im Zusammenhang mit den Zentralbankkrediten entstehen, spielen bei der Diskussion um die Defizitbegrenzung keine Rolle. Denn der in einer Marktwirtschaft bestehende Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Zinssatz, zusätzlichen Staatseinnahmen und der sinnvollen Begrenzung der Staatsverschuldung ist — insbesondere wegen der immer noch nur eingeschränkten Geldfunktion des Rubels — aufgehoben.

Die Budgetstruktur der im Juni 1993 vom Finanzministerium erarbeiteten Haushaltsanpassung — die nach Auffassung des Parlaments sogar große ausgaberelevante Budgetposten vernachlässigt — weicht zwar numerisch erheblich von dem bisherigen Entwicklungspfad ab: Die wichtigste Einnahmequelle soll danach die Mehrwertsteuer sein; der Anteil der Gewinnsteuer am Gesamt-

Tabelle 6

**Ausgewählte öffentliche Einnahmen und Ausgaben des konsolidierten Haushalts
in vH des BIP**

	Einnahmen									
	1992					1993				
	Quartal				Jahr	Quartal		1. Halbjahr	Prognose Jahr ¹⁾	
	I	II	III	IV		I	II			
Haushaltsmittel insgesamt	26,0	28,9	33,6	46,0	33,1	30,5	32,3	31,6	32,7	
Direkte Steuern	9,3	15,0	13,5	15,4	13,1	13,3	15,5	14,7	9,0	
davon aus:										
Gewinnsteuer	7,0	12,4	10,6	11,9	10,4	11,1	12,9	12,2	7,4	
Einkommensteuer	2,3	2,6	2,9	3,5	2,8	2,2	2,6	2,5	1,6	
Indirekte Steuern	11,1	11,0	16,5	25,3	15,5	10,1	9,7	9,8	13,1	
davon aus:										
Akzisen	1,6	1,2	1,3	1,8	1,5	0,9	1,4	1,2	2,7	
Mehrwertsteuer	7,6	8,2	2,1	19,1	11,4	9,2	8,3	8,6	10,4	
Sonstige	5,6	3,0	3,6	5,3	4,4	7,2	6,9	7,0	10,6	
	Ausgaben									
Ausgaben insgesamt	24,6	39,0	42,3	45,8	37,2	35,2	31,9	33,2	44,2	
davon für:										
Volkswirtschaft	7,5	12,0	14,7	17,1	12,5	9,1	9,3	9,2	9,3	
Verwaltung	0,5	0,6	0,8	0,9	0,7	0,9	1,0	1,0	0,9	
Sozial-kulturelle Maßnahmen und Gesundheit	6,5	9,5	10,2	10,5	9,0	8,0	9,8	9,1	7,9	
Verteidigung	4,0	6,8	6,3	6,2	5,8	5,8	3,7	4,6	5,5	
Sonstige	6,1	10,1	10,3	11,1	9,2	11,4	8,1	9,3	20,6	
Saldo (Defizit)	1,4	-10,1	-8,7	0,2	-4,1	-4,7	0,4	-1,6	-11,5	

¹⁾ Haushaltsanpassung, vorgelegt vom Finanzministerium, 30. Juni 1993.

Quellen: Russian Economic Trends und Berechnungen des DIW.

Tabelle 7

Ausgewählte öffentliche Einnahmen und Ausgaben
in vH des konsolidierten Haushalts

	Einnahmen			
	1992		1. Halbjahr 1993	
	Russische Föderation	Gebiets- körperschaften	Russische Föderation	Gebiets- körperschaften
Haushaltsmittel insgesamt	56	44	48	52
Direkte Steuern	32	68		
darunter aus:				
Gewinnsteuer	41	59	36	64
Einkommensteuer		100		100
Indirekte Steuern	77	23		
darunter aus:				
Akzisen	47	53	56	44
Mehrwertsteuer	75	25	65	35
Sonstige Einnahmen	42	58		
	Ausgaben			
Ausgaben insgesamt	61	39	50	50
darunter für:				
Volkswirtschaft	53	47	32	68
Verwaltung	40	60	46	54
Sozial-kulturelle Maßnahmen und Gesundheit	30	70	19	81
darunter: Gesundheit	11	89	8	92
Verteidigung	100		100	
Sonstige	75	25	44	56
<i>Quellen:</i> Russian Economic Trends und Berechnungen des DIW.				

steueraufkommen würde sich auf nur etwa 23 vH belaufen. Die beabsichtigte immense Ausgabenausweitung ist in erster Linie auf die Explosion der „sonstigen Ausgaben“ zurückzuführen, hinter denen sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch eine erhebliche Expansion von einzelnen Subventionszahlungen verbirgt. Jedoch steht dahinter kein grundlegender Wandel der Fiskalpolitik. Diese bleibt darauf ausgerichtet, den Bedürfnissen der Staatsbetriebe Rechnung zu tragen. Das Defizit des konsolidierten Haushaltes 1993 würde sich — bei nahezu konstanter Steuerquote — auf 11,5 vH des BIP belaufen. Bereits diese vom Parlament als zu moderat bezeichnete Haushaltsanpassung verdeutlicht in krasser Form, daß, wenn die massiven Verteilungskämpfe zwischen Zentrale und nachgeordneten Gebietskörperschaften und zwischen dem eng miteinander verwobenen Staats-, Banken- und Unternehmenssektor andauern werden, die umfassende Finanzkrise im 2. Halbjahr 1993 ihr Ventil im budgetären Bereich in einem hochgradig defizitären föderalen Haushalt finden wird.

Geld und Kredit

In der russischen Geldpolitik schienen sich in der ersten Hälfte des Jahres 1993 erste Anzeichen für eine mögliche monetäre Stabilisierung abzuzeichnen, da die monatliche

Preissteigerungsrate, die noch im Januar bei 26 vH gelegen hatte, im Mai auf 18,5 vH gesenkt werden konnte. Die leichten Erfolge bei der Inflationsbekämpfung könnten unter anderem auf eine restriktivere Geldpolitik der russischen Zentralbank zurückgeführt werden¹¹. Während 1992 die Geldmenge M2 noch um durchschnittlich 68 vH pro Quartal gewachsen war, konnte das Geldmengenzuwachstum im ersten Quartal von 1993 auf rund 53 vH gesenkt werden¹². Im zweiten Quartal nahm M2 jedoch wieder um 66 vH auf 18,22 Billionen Rubel Ende Juni zu; die Bargeldmenge stieg vermutlich um knapp 97 vH. Die

¹¹ Statistisch gesicherte Angaben über den Zusammenhang zwischen Geldmengen- und Preisentwicklung sind für Rußland angesichts der schlechten Datenlage und der erheblichen Strukturbrüche nicht zu erwarten. Der Internationale Währungsfonds konstatiert jedoch eine Wirkungsverzögerung der Geldmenge M2 auf die Entwicklung der Konsumentenpreise von einem Quartal.

¹² Das Wachstum der Bargeldmenge fiel von 82 vH pro Quartal in 1992 auf 52 vH im ersten Quartal 1993. Jedoch gibt es auch im monetären Bereich Anlaß, die Qualität des Zahlenmaterials anzuzweifeln. Das Berichtssystem der Zentralbank ist nach wie vor sehr schlecht, so daß die Angaben vieler Banken nicht erfaßt werden können. Zudem scheint ein Grund für die Rubel-Umtauschaktion im Juli 1993 gewesen zu sein, daß die Zentralbank die Kontrolle über die Bargeldemission verloren hatte. Dies würde bedeuten, daß die offiziellen Zahlen die Geldemission unterschätzen.

Erhöhung der monatlichen Preissteigerungsrate auf rund 20 vH im Juni und Juli und vermutlich 29 vH im August kann zudem als Indikator einer erneuten Lockerung der Geldpolitik gesehen werden¹³.

Entgegengesetzt zu der Entwicklung der Geldmenge verlief die Zunahme der Zentralbankkredite, die im ersten Quartal 1993 bei 57 vH gelegen hatte und im zweiten Quartal auf 38 vH gesenkt werden konnte. Die Eindämmung des Wachstums der Zentralbankkredite im zweiten Quartal stellt das Ergebnis eines Abkommens zwischen der Zentralbank und dem Finanzministerium dar, dessen Ziel die Beschränkung der Kreditvergabe durch die Zentralbank und eine Abnahme des Geldmengenwachstums auf monatlich 7 bis 10 vH bis Ende 1993 ist. Bereits im zweiten Quartal von 1993 hatte die Zunahme der Zentralbankkredite aber deutlich oberhalb ihrer Soll-Größe gelegen¹⁴. Im Zusammenhang mit der Bargeld-Umtauschaktion Ende Juli war zudem sichtbar geworden, daß die Koordination zwischen den genannten Institutionen nur unzureichend verläuft. Innerhalb des durch unterentwickelte institutionelle Rahmenbedingungen und enge Verflechtungen bestimmten monetären Sektors wird offensichtlich ein trade-off zwischen dem Zuwachs der Geldmenge und der Kreditierung des Budgets genutzt. Geldmengenwachstum und Kreditierung sorgen gegenseitig dafür, die Knappheit des Geldes und damit seine Funktionsfähigkeit zu verhindern. Bei der Analyse der Geldpolitik erzwingt diese Substitutionsmöglichkeit insbesondere eine Berücksichtigung der fiskalpolitischen Entwicklung und vice versa. Die Entwicklung der Geldmenge und ihrer Substitute akkommodiert unter diesen Bedingungen offensichtlich die realwirtschaftliche Entwicklung; die weitgehende Parallelentwicklung von Nominallöhnen und Preisen spiegelt die Neutralität der Inflation wider.

Im Gegensatz zur Situation in der Mitte des vergangenen Jahres, als eine starke Ausweitung der zwischenbetrieblichen Verschuldung einer Expansion der Geldmenge vorangegangen war, deuten einige Anzeichen darauf hin, daß sich die finanzielle Lage der Betriebe in der ersten Hälfte von 1993 etwas entspannt hat. Die zwischenbetrieblichen Forderungen sind zwar nominal um 162 vH von 4 294 Mrd. Rubel Anfang Januar auf 11 259 Mrd. Rubel Anfang Juli angestiegen; unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate ist die Verschuldung jedoch real gesunken¹⁵. Die Verbindlichkeiten der russischen Unternehmen gegenüber ihren Lieferanten sind zwischen Januar und Juli 1993 nominal um 165 vH gestiegen. Der Anteil der überfälligen Forderungen ist von 46 vH im Januar auf 41 vH im Juli gefallen; der Anteil der überfälligen Verbindlichkeiten ist im selben Zeitraum von 42 vH auf 36 vH gesunken. Das Verhältnis der liquiden Mittel der Betriebe zu den überfälligen Verbindlichkeiten war von 79 vH Anfang Januar auf 117 vH Anfang Mai gestiegen. Die überfälligen Lohnzahlungen haben sich zwischen Januar und Juli zwar real verdoppelt¹⁶, sie machen jedoch nur rund 5 vH der gesamten überfälligen Verbindlichkeiten der Betriebe gegenüber

dem Nicht-Bankensektor aus. Zweifel an der Aussagekraft der Zahlen sind jedoch angebracht. Zunächst einmal ist die statistische Qualität der Daten fraglich, da das Berichtssystem der Betriebe lückenhaft geworden ist. Zum zweiten ist das bereits seit März dieses Jahres gültige Konkursgesetz bisher nicht zur Anwendung gelangt. Es ist zu erwarten, daß bei einer konsequenten Durchsetzung des Gesetzes eine Reihe von Betrieben ihre Zahlungsunfähigkeit erklären müßte.

Obwohl die russische Zentralbank im Laufe des Jahres 1993 ihre Refinanzierungssätze sukzessive erhöht und damit den Refinanzierungssatz den Zinsen auf dem Interbankenmarkt angenähert hat (Juli: 170 vH), bleibt die reale Verzinsung von Zentralbankkrediten deutlich im negativen Bereich. Auch Bankkredite wurden weiterhin in der Regel zu negativen Realzinsen vergeben, obwohl das russische Bankgesetz vom Dezember 1990 den Geschäftsbanken die freie Zinsgestaltung einräumt¹⁷. Dieser Fortbestand negativer Realzinsen bedarf einer Erklärung. Entsprechend den Erfahrungen anderer Länder wäre die Durchsetzung positiver Realzinsen zu erwarten gewesen.

Für die derzeitige Situation können drei Argumente als Erklärung dienen. Erstens reflektieren die von der Zentralbank und den Geschäftsbanken angegebenen jährlichen Nominalzinsen nicht die effektiven Jahreszinsen, weil Zinsszinseffekte unberücksichtigt bleiben und die meisten Kreditverträge eine Laufzeit von weniger als einem Jahr haben¹⁸. Die Nichtberücksichtigung von Zinsszinseffekten kann jedoch die negativen Realzinsen nicht allein erklären. Zweitens könnte die Entwicklung zukünftiger Preise von den Marktteilnehmern falsch eingeschätzt werden, so daß

¹³ Für die Preiserhöhung im August, die für die ersten drei Wochen des Monats 19,4 vH betragen hat, ist unter anderem eine weitere Anpassung der Energiepreise verantwortlich.

¹⁴ Als Obergrenze war ein Zuwachs der Kreditvergabe von 2,8 Billionen Rubel vorgesehen, tatsächlich aber nahm das Kreditvolumen um 3,6 Billionen Rubel zu.

¹⁵ Betrachtet werden die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen. Diese liegen erheblich über den Verbindlichkeiten russischer Unternehmen (1. Juli 1993: 7 975,3 Mrd. Rubel). In diesem Überhang an Forderungen kommt möglicherweise der Handelsüberschuß Rußlands mit den GUS-Staaten zum Ausdruck. Darüber hinaus bestimmt die Höhe der Forderungen eines Unternehmens über dessen Zugang zu Bargeld, so daß Forderungen tendenziell zu hoch ausgewiesen werden dürften.

¹⁶ Im Gegensatz dazu waren die überfälligen Lohnzahlungen im gesamten Jahr 1992 real um 70 vH gefallen.

¹⁷ Bis Juli waren rund zwei Drittel aller ausstehenden Kreditverträge zu jährlichen Zinsen von weniger als 130 vH abgeschlossen worden.

¹⁸ Bei den Krediten bzw. Einlagen hatten im Mai 70 vH bzw. 65 vH aller Verträge Laufzeiten von weniger als sechs Monaten, auf dem Interbankenmarkt hatten 95 vH aller Kreditverträge eine Laufzeit von weniger als drei Monaten. Bei einem Kredit mit einer Laufzeit von einem Monat wird nach der genannten These ein monatlicher Zins von $170 \text{ vH} / 12 \approx 14 \text{ vH}$ zugrundegelegt. Unter Berücksichtigung von Zinsszinseffekten ergibt sich dann ein effektiver Jahreszins von 382 vH.

ex post negative Realzinsen ex ante positiven Realzinsen entsprechen können. Dies setzt jedoch systematische Fehler bei der Bildung von Preiserwartungen voraus. Schließlich trägt die Zentralbank durch ihre Refinanzierungspolitik und die Bereitstellung zweckgebundener Kredite zu günstigen Konditionen für die Wirtschaft direkt zum Fortbestand negativer Realzinsen bei und fördert die Beibehaltung weicher Budgetbeschränkungen der Unternehmen. Dies bedeutet, daß der Zentralbank eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung negativer Realzinsen zukommt. Insbesondere reicht es nicht aus, daß die Zentralbank, wie bisher üblich, ihre Refinanzierungszinsen langsam an die Marktzinsen anpaßt. Vielmehr sollte sie ihre Nominalzinsen mindestens in Höhe der (erwarteten) Inflationsrate festsetzen. Darüber hinaus sollte sie verbesserte Wettbewerbsbedingungen schaffen, die Privatisierung staatlicher Banken beschleunigen und die Vergabe zweckgebundener Kredite beschränken.

Die Umstrukturierung des russischen Bankensystems und die Schaffung von Wettbewerbsbedingungen wird durch die Praxis, Auslandsbanken nur einen begrenzten Marktzutritt zu gewähren, behindert. Die russische Zentralbank hatte Anfang April den Anteil ausländischen Kapitals¹⁹ an dem gesamten russischen Bankensystem für 1993 auf 12 vH begrenzt. Die Entscheidung über die Zulassung einer Bank wird danach fallweise von dem Direktorium der Zentralbank getroffen. Für die Filiale einer ausländischen Bank in Rußland beträgt die Mindestkapitalanforderung 5 Mill. US-\$ und liegt damit weit über dem Mindestkapital für russische Banken²⁰. Die Diskriminierung ausländischer Banken wurde mit einem Beschluß des russischen Parlaments vom Juli weiter vorangetrieben. Danach dürfen ausländische Banken bis Ende 1995 nur Geschäfte mit ausländischen Kunden abwickeln²¹. Unklar bleibt, in welcher Schärfe diese Regelung angewandt wird; von der Regierung wurde der Beschluß bisher nicht bestätigt. Auf der Ebene der Geschäftsbanken werden Konzepte erarbeitet, die eine Verbesserung der Geschäftspolitik russischer Banken auf freiwilliger Basis fördern sollen. Kern dieser Konzepte ist, daß Banken sich Liquiditätsregeln und bankenaufsichtsrechtlichen Bestimmungen unterwerfen, um als Bank internationalen Standards („Bank of International Standards“) klassifiziert zu werden, und damit etwa bei der Vergabe von ausländischen Finanzmitteln an private russische Unternehmen mitwirken zu können.

Der Kurs des russischen Rubel zum amerikanischen Dollar hat sich seit Juni 1993 auf einem Niveau von etwa 1 000 Rubel/US-\$ stabilisiert; Ende April waren noch 823 Rubel/US-\$ gezahlt worden. Im Juli scheint es zu Stützungskäufen der russischen Zentralbank für den Dollar gekommen zu sein. Als Grund hierfür wird eine gestiegene Nachfrage nach Rubel von russischen Exporteuren genannt, die auf Änderungen bei der Umtauschpflicht von Exporterlösen zurückzuführen sein kann²². Auch nach der Rubel-Umtauschaktion blieb der offizielle Kurs des Rubel nahezu konstant. Im Verlauf des August stieg der offizielle Kurs des Rubel leicht auf 985 Rubel/US-\$ an; der Straßen-

kurs lag bei rund 1 070 Rubel/US-\$. Angesichts der hohen monatlichen Inflationsraten von etwa 20 vH und mangelnder institutioneller Reformen im Finanzsektor scheint der konstante Rubelkurs nicht plausibel. Bei anhaltend hohen Inflationsraten dürfte er sich keinesfalls auf diesem Niveau halten können; eine weitere Konstanz würde einen drastischen Rückgang der Inflation erfordern, der nicht zu erwarten ist.

Hinsichtlich der Zukunft der Rubelzone bleiben Unklarheiten bestehen²³. Die seit Januar 1993 geplante zwischenstaatliche Bank hat ihre Tätigkeit aufgenommen, ihren Vorsitz soll der russische Notenbankchef übernehmen. Der russische Rubel soll als Recheneinheit bei den Abrechnungen der Bank verwandt werden; Kreditrahmen für Handelskredite Rußlands an die nichtrussischen Staaten sollen bilateral festgelegt werden²⁴. Andererseits hat die russische Föderation durch die Rubel-Umtauschaktion de facto die Rubelzone aufgekündigt²⁵. Offiziell war

¹⁹ Dies umfaßt auch Banken aus den übrigen GUS-Republiken.

²⁰ Im März 1993 wurde das Mindestkapital für russische Banken von zuvor 5 Mill. Rubel auf 100 Mill. Rubel angehoben. Bei einem Wechselkurs von 1 000 Rubel/US-\$ entspricht dies lediglich 100 000 US-\$. Anfang 1993 hatten jedoch 86 vH aller russischen Banken ein Grundkapital von weniger als 50 Mill. Rubel, nur 2 vH aller Banken konnten ein Grundkapital von mehr als 200 Mill. Rubel vorweisen. Einzelne ausländische Banken dürfen sich an russischen Banken nur mit einem Kapitalanteil von maximal 50 vH, mindestens aber 2 Mill. US-\$, beteiligen. Tochtergesellschaften ausländischer Banken dürfen in Rußland gegründet werden, falls die ausländischen Banken ein nach internationalen Standards hohes Rating vorweisen können.

²¹ In diesem Zusammenhang war auch die Rede davon, bisher vergebene Lizenzen wieder zu entziehen. Im Juli hatten vier ausländische Banken Lizenzen, die ihnen eine volle Banktätigkeit in Rußland ermöglichten.

²² Russische Exporteure müssen 50 vH ihrer Deviseneinnahmen in Rubel eintauschen. Seit Juli dürfen sie den vollen Betrag auf dem freien Devisenmarkt umtauschen, zuvor waren dies nur 20 vH.

²³ Rußland, Kasachstan, Usbekistan, Tadschikistan, Weißrußland und Armenien haben Anfang September ein Abkommen über eine neue Rubelzone unterschrieben. Eigene Währungen haben bisher die baltischen Staaten, Kirgistan und die Ukraine eingeführt. Unklarheiten bestehen bei der Währungspolitik von Aserbaidschan, Moldavien, Turkmenistan und Georgien.

²⁴ 1992 hatte Rußland rund ein Viertel seiner Zentralbankkredite an die GUS-Staaten vergeben.

²⁵ Die Umtauschbedingungen sahen vor, daß Russen innerhalb von 5 Wochen, beginnend am 26. Juli 1993, maximal 100 000 Rubel in Scheinen, die vor 1993 gedruckt worden waren, in neue Banknoten umtauschen durften. 10 000-Rubel-Scheine konnten in unbegrenztem Umfang getauscht werden. Über diese Summe hinausgehende Bargeldbestände konnten auf Sparkonten, deren Zinsen an die Preisentwicklung angebunden sind, bei der staatlichen Sberbank für mindestens 6 Monate deponiert werden. Für Unternehmen wurden keine eindeutigen Umtauschgrenzen festgelegt. Aus Mangel an Kleingeld wurden alte Rubelscheine bis zu zehn Rubel im Umlauf gelassen. Ausländer, darunter auch nicht-russische Mitglieder der Rubelzone, durften maximal 15 000 Rubel innerhalb eines Tages tauschen. Mit einigen Mitgliedern der Rubelzone wurden Sonderregelungen vereinbart. So haben etwa Kasachstan und Usbekistan neue Rubel erhalten, die sie an die Bevölkerung ausgeben dürfen.

die Aktion damit begründet worden, daß ein Zustrom an Rubel aus nicht-russischen Republiken unterbunden, die Inflation eingedämmt und Falschgeld aus dem Verkehr gezogen werden sollte. Mit der Umtauschaktion waren jedoch keine einschneidenden Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen, wie sie eine echte Währungsreform erfordert hätte, verbunden. Insgesamt waren Anfang Juli rund 5,1 Billionen Rubel in Form von Bargeld im Umlauf gewesen, der Anteil alter Scheine belief sich Schätzungen zufolge auf 20 bis 30 vH. Bargeldmengen in einer Größenordnung von 1,4 Billionen Rubel waren nach inoffiziellen Angaben zum Zeitpunkt des Umtauschs außerhalb Rußlands im Umlauf. Inoffizielle Schätzungen gehen davon aus, daß ein Zustrom von alten Rubel aus den nicht-russischen Republiken zu einer Ausweitung der russischen Bargeldmenge geführt hat²⁶. Nachhaltige positive Auswirkungen der Umtauschaktion auf die Entwicklung der Geldmenge und die russische Geldpolitik sind unwahrscheinlich, vielmehr hat die Aktion Hoffnungen auf den möglichen Erfolg eines zweiten Stabilisierungsversuchs nach dem gescheiterten ersten Anlauf im vergangenen Jahr weitgehend zu nichte gemacht.

Zahlungsbilanzentwicklung und Auslandsverschuldung

Bei der Gestaltung der Handelsbeziehungen mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion verfolgt die russische Regierung im Jahr 1993 offenbar vorrangig das Ziel, die bisher geleisteten impliziten Subventionen an diese Staaten zu begrenzen. Zum einen wurden die Preise für die russischen Ausfuhren von Energieträgern im Vergleich mit dem Jahresdurchschnitt 1992 real deutlich erhöht. Zu Jahresbeginn zahlten die meisten Nachfolgestaaten für Erdöl etwa die Hälfte und für Erdgas ein Drittel des Weltmarktpreises²⁷. Zum anderen soll der russische Exportüberschuß begrenzt werden, der im Vorjahr zu laufenden Preisen deutlich über 2 vH des Bruttoinlandsproduktes gelegen haben dürfte. Dieser Exportüberschuß wird bisher weitgehend durch unverzinsten Überziehungskredit der Zentralbank finanziert. Mit den wichtigsten Nachfolgestaaten wurden in der ersten Jahreshälfte 1993 Verhandlungen mit dem Ziel aufgenommen, die Überziehungskredite durch zwischenstaatliche Kredite zu ersetzen, die grundsätzlich in konvertibler Währung abgerechnet und marktgerecht verzinst werden sollen.

Zwar ist nicht damit zu rechnen, daß diese Zielvorgabe vollständig umgesetzt wird. So wurde etwa Weißrußland ein langfristiger unverzinsten Regierungskredit zur Ablösung des Überziehungskredites gewährt. Auch Kasachstan genoß bisher eine bevorzugte Behandlung in Form eines unbegrenzten Überziehungskredites. Neben dem allgemeinen politischen Interesse an guten zwischenstaatlichen Beziehungen hat hierbei vermutlich der Einfluß exportabhängiger russischer Unternehmen eine Rolle gespielt, die bei einer Importdrosselung seitens der Nachfol-

gestaaten mit einem Absatzrückgang rechnen müßten. Trotzdem dürfte 1993 der russische Handel mit den übrigen Nachfolgestaaten weiter zurückgehen. Insbesondere bei den Nettoausfuhren von Erdöl und Erdölzeugnissen, die 1992 bereits um 40 vH niedriger lagen als im Vorjahr, wird mit einer weiteren Abnahme um 30 vH gerechnet.

Die vielfach proklamierten Bemühungen um eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit von GUS-Mitgliedsstaaten auf multilateraler Ebene sind nicht vorangekommen, wenn man von der Rahmenvereinbarung über die Errichtung einer neuen Rubelzone absieht. Für das Jahr 1993 hat Rußland mit zahlreichen Nachfolgestaaten lediglich bilaterale Handelsabkommen abgeschlossen, die neben staatlichen Lieferverpflichtungen für einige Rohstoffe und einer erleichterten Erteilung von Exportlizenzen für eine Anzahl weiterer Güter entweder die Zollfreiheit von Importen oder den Status der Meistbegünstigung bei der Festsetzung von Einfuhrzöllen festschreiben. Außerdem sind die Einfuhren aus den meisten GUS-Mitgliedsländern von der Einfuhrumsatzsteuer und den Verbrauchssteuern befreit. Problematisch erscheint hieran, daß derartige präferentielle Handelsabkommen eine Ursprungskontrolle bei den privilegierten Importen voraussetzen, die unter den gegenwärtigen Bedingungen kaum zu gewährleisten ist. Außerdem führen Vergünstigungen wie die steuersystematisch nicht gerechtfertigte Umsatzsteuerbefreiung zu Einnahmeverlusten für den Staatshaushalt und zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Importeuren.

Die bisher verfügbaren Angaben über den russischen Außenhandel mit Drittländern deuten für das 1. Halbjahr 1993 auf einen erheblichen Handelsbilanzüberschuß hin. Die Exporte lagen im 1. Halbjahr 1993 mit etwa 18 Mrd. US-\$ ungefähr so hoch wie in der entsprechenden Vorjahresperiode. Energieträger machten etwa 60 vH der Ausfuhren aus. Offenbar war der Rohstoffexport angesichts der künstlich niedrig gehaltenen Preise auf dem Inlandsmarkt und im zwischenrepublikanischen Handel unverändert attraktiv. Demgegenüber gab es laut den offiziellen russischen Quellen bei den Importen mit knapp 9 Mrd. US-\$

²⁶ Bürger nicht-russischer Republiken könnten Bestände alter Rubel nach Rußland gebracht haben und dort zu dem inoffiziellen Kurs von 2:1 gegen neue Rubel eingetauscht haben. Der russische Tauschpartner könnte dann, sofern er sein Umtauschlimit noch nicht ausgeschöpft hat, die alten Rubel gegen neue tauschen. Er hätte damit seine Bargeldbestände verdoppelt.

²⁷ Im Jahr 1992 leistete Rußland durch die Unterbewertung der ausgeführten Energieträger eine Subvention in Höhe von mindestens 3 vH seines zu Kaufkraftparitäten bewerteten Bruttoinlandsproduktes an die übrigen Nachfolgestaaten. Diese Bezugsgröße erscheint trotz der damit verbundenen methodischen Unsicherheiten angemessener als das BIP zu laufenden Preisen: Die Höhe der Subvention wird anhand der Weltmarktpreise für Energieträger ermittelt, während bei der Berechnung des BIP zu laufenden Preisen die Produktion von Energieträgern für den inländischen Verbrauch in unterbewerteten administrierten Preisen angesetzt wird. Demgegenüber werden bei der Berechnung des BIP zu Kaufkraftparitäten ebenfalls Weltmarktpreise zugrundegelegt.

einen Einbruch auf etwa die Hälfte des Vorjahresniveaus²⁸. Dementsprechend ergibt sich statistisch ein Handelsbilanzüberschuß von 9 Mrd. US- $\text{\$}$.

Der Importrückgang könnte teilweise darauf zurückzuführen sein, daß 1993 westliche Kredite in geringerem Umfang zur Verfügung stehen als im Jahr zuvor. 1992 erhielt Rußland mittel- und langfristige Kredite in Höhe von knapp 13 Mrd. US- $\text{\$}$ und zusätzlich unentgeltliche Übertragungen von 3 Mrd. US- $\text{\$}$. Etwa 45 vH der russischen Importe wurden zentral von der russischen Regierung abgewickelt und weitgehend durch bilaterale Handelskredite finanziert. Die im Frühjahr 1993 anlässlich des G7-Gipfels zugesagten multilateralen Kredite sind größtenteils durch den mangelnden Fortschritt der Wirtschaftsreformen in Rußland blockiert. Auch der Zufluß der zugesagten bilateralen Handelskredite von etwa 10 Mrd. US- $\text{\$}$ ist etwa im Fall der deutschen Hermes-Bürgschaften wegen ausbleibender Schuldendienstzahlungen Rußlands ins Stocken geraten.

Außerdem könnte der Importrückgang daher rühren, daß seit Anfang 1993 die Einfuhren zusätzlich zu einem Zoll von durchschnittlich 15 vH auch der Umsatzsteuer sowie einzelne Produkte speziellen Verbrauchssteuern unterliegen. Daraus resultiert ein erhöhter Anreiz zur Steuerhinterziehung. Die Erhebung dieser Steuern auf Importe ist bei Anwendung des Bestimmungslandprinzips zwar systematisch geboten, erfordert aber eine funktionierende Zollverwaltung. Ansonsten haben sich die Anreize für Importe nicht erkennbar geändert. So blieb der reale Außenwert des Rubels in der ersten Jahreshälfte 1993 weitgehend konstant und lag etwa so hoch wie im Zeitraum Mai bis September 1992.

Trotz des erheblichen Handelsbilanzüberschusses ist die russische Regierung den drastisch reduzierten Schuldendienstverpflichtungen, die sich aus der Umschuldungsvereinbarung mit dem Pariser Club vom Frühjahr 1993 ergeben, nicht termingerecht nachgekommen. Die vereinbarten Zahlungen an die öffentlichen Gläubiger belaufen sich für 1993 auf insgesamt lediglich 2 Mrd. US- $\text{\$}$. Falls die Zahlungsmoral der russischen Regierung sich nicht verbessert, wird der Zufluß von Neukrediten 1993 vermutlich weit hinter dem Stand des Vorjahres zurückbleiben. Der Überschuß der Handelsbilanz hat nach den uns vorliegenden Informationen bisher auch nicht zu einer wesentlichen Zunahme der Devisenreserven der Zentralbank geführt. Vielmehr dürfte er einen Kapitalabfluß finanzieren, der im Gesamtjahr ähnlich hoch ausfallen könnte wie 1992 (13 Mrd. US- $\text{\$}$)²⁹.

Ordnungspolitische Entwicklungen

In den letzten Monaten waren vor allem auf zwei Reformgebieten Bewegungen zu beobachten: Bei der Gestaltung einer neuen russischen Verfassung sowie bei der Privatisierung staatlichen Eigentums. Die vom russischen Präsidenten Jelzin einberufene Verfassungskonferenz legte im Juli den Entwurf einer neuen Verfassung vor. Dieser Verfassungsentwurf, der quasi die Errichtung einer Präsidialrepublik vorsieht und im September abschließend beraten werden sollte, wird vom Obersten Sowjet nicht mitgetragen.

Das Parlament beabsichtigt einen eigenen Verfassungsentwurf zu präsentieren, in den der Entwurf der Verfassungskonferenz eingearbeitet werden soll, um dann im November dem Volksdeputiertenkongreß die endgültige Fassung zur Abstimmung vorzulegen. Es ist offensichtlich Ziel des Parlaments, die präsidialen Befugnisse auf ein Minimum zu reduzieren. Damit bahnt sich eine neue Runde im Machtkampf zwischen Präsident und Parlament an. Ein Ende des verfassungsrechtlichen Schwebestands ist nicht absehbar.

Ein Konfrontationskurs zwischen Präsident und Parlament kann derzeit auch auf dem Gebiet der Privatisierung beobachtet werden. Ausgangspunkt der neuerlichen Auseinandersetzung war ein Präsidialerlaß³⁰ vom 8. Mai 1993, der vorsieht, daß alle staatlichen Betriebe innerhalb von drei Monaten nach der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft mindestens 29 vH ihrer Aktien in einer Scheckauktion verkaufen müssen. Damit soll verhindert werden, daß die Unternehmensleitungen den Privatisierungsprozeß noch länger verschleppen können; sie werden quasi zur Privatisierung gezwungen. Dieser „Beschleunigungserlaß“ stieß jedoch auf heftigen Widerstand des Obersten Sowjet³¹. Da die Kompetenzverteilung bei der Privatisie-

²⁸ Möglicherweise wird der Importrückgang durch die russischen Quellen überzeichnet. Dafür spricht, daß die Statistiken der Handelspartner zumindest im Fall der meisten OECD-Mitglieder einen derart tiefen Einbruch bei den Exporten nach Rußland nicht erkennen lassen. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß für Deutschland als wichtigsten Handelspartner Rußlands Zahlen nur bis Februar 1993 verfügbar sind. Hierfür wiederum fehlen Vergleichswerte, da in der deutschen Außenhandelsstatistik Rußland erst seit Mai 1992 getrennt ausgewiesen wird.

²⁹ Die Zahlungsbilanz mit Drittländern für das Jahr 1992 läßt einen Kapitaltransfer von mehr als 6 Mrd. US- $\text{\$}$ auf Auslandskonten russischer Geschäftsbanken erkennen. Darüber hinaus dürfte der Saldo der statistisch nicht aufgliederbaren Transaktionen in Höhe von etwa 7 Mrd. US- $\text{\$}$ zu einem großen Teil illegale Kapitalausfuhr widerspiegeln. Der westlichen Hilfe für Rußland, die zum größten Teil bilaterale Handelskredite zur Importfinanzierung umfaßte, stand also eine Kapitalausfuhr in beinahe gleicher Höhe gegenüber, die vor allem aus Exporterlösen finanziert wurde.

³⁰ Erlaß Nr. 640 „Über die staatlichen Garantien der Rechte der Bürger der Russischen Föderation für die Teilnahme an der Privatisierung“.

³¹ Das Parlament setzte den Erlaß am 20. Juli 1993 außer Kraft, indem es diesen zur Prüfung an das Verfassungsgericht verwies, und verfügte am 21. Juli 1993 die Auflösung des Komitees für Staatsvermögen, das als eine Art Privatisierungsministerium fungierte. Die Privatisierungsaufgaben des Komitees wurden den privatisierungsunwilligen Branchenministerien übertragen. Als Reaktion hob Präsident Jelzin diesen Parlamentsbeschluß per Erlaß Ende Juli auf und verfügte zusätzlich, daß zukünftig insgesamt 80 vH der angebotenen Aktien eines Unternehmens gegen Vouchers verkauft und 29 vH des Aktienkapitals binnen zwei Monaten angeboten werden müssen. Dieser Erlaß wiederum wurde am 6. August 1993 vom Parlament suspendiert. An dem (bisherigen) Ende dieser Kette steht ein Erlaß des Präsidenten vom 10. August 1993 „Über den Schutz der Rechte der Bürger bei der Teilnahme an der Privatisierung“. Dieser bekräftigt nochmals die Verpflichtung der Regierung, dafür zu sorgen, daß ausreichend Staatseigentum im Rahmen der Voucher-Privatisierung zur Verfügung steht. Den privaten Investmentfonds wird zur Auflage gemacht, die in ihrer Verfügungsgewalt befindlichen Vouchers ausschließlich für den Aktienwerb zu verwenden; d.h. der spekulative Handel mit Vouchers wird untersagt.

Tabelle 8

Stand der Privatisierung in der Russischen Föderation 1992 und 1993

Unternehmensklassen ¹⁾	Anzahl der privatisierten Unternehmen (absolut bzw. in vH der Unternehmensklasse, kumuliert)					
	1992 (Jahresende)	1993 (Monatsende)				
		Januar	Februar	März	April	Mai
kleine Unternehmen	35 000 (29,2-35vH)	45 500 (37,9-45,5vH)				70 000 (58,3-70 vH)
mittlere Unternehmen	11 000 (7,9-8,5 vH)					
große Unternehmen	336 (6,7-7 vH)					720 (14,4-15 vH)
alle Unternehmen	—	54 243	58 226	61 000 -61 810	66 000	

¹⁾ Die Abgrenzung zwischen den Unternehmensklassen und die Unternehmenszählungen sind nicht eindeutig, so daß je nach Quelle unterschiedliche Bestandsangaben für die einzelnen Klassen gemacht werden: 100 000-120 000 kleine Unternehmen, 130 000-140 000 mittlere Unternehmen, 4 800-5 000 große Unternehmen.

Quellen: IWF; PlanEcon; Auskünfte der russischen Regierung; Zusammenstellung und Berechnungen des IfW.

Die Privatisierung nach wie vor ungeklärt ist, könnte vermutet werden, daß der Privatisierungsprozeß in den vergangenen Monaten gelähmt worden ist. Die Statistik zeigt aber, daß im ersten Halbjahr 1993 die Privatisierung vorangekommen ist. Vor allem bei der kleinen Privatisierung deutet sich eine erfolgreiche Entwicklung an, die ihren Abschluß bis zum Jahresende als möglich erscheinen läßt (Tabelle 8). Jedoch kann man diese Privatisierungsbilanz nicht ohne Vorbehalte sehen: Die Immobilien werden in der Regel nicht verkauft, sondern durchschnittlich für fünf Jahre verpachtet, während das Inventar zu einem symbolischen Preis (Buchwerte vom 1983) verkauft wird; die alten Strukturen in den Geschäften und Kleinbetrieben bleiben erhalten, da die Belegschaften oftmals als Käufer auftreten. Da staatliche Preisbindungen für Grundnahrungsmittel fortbestehen, haben die Manager in den privatisierten Geschäften zwar einen größeren Gestaltungsspielraum, jedoch können sie ebenso — mit staatlicher Hilfe — nach den alten Prinzipien weiterarbeiten. Letzteres wird offensichtlich von vielen praktiziert.

In Gang gekommen ist ebenfalls die große Privatisierung über sogenannte Scheckauktionen, auf denen die im Jahr 1992 an alle Bürger verteilten Privatisierungsschecks (Vouchers) gegen Aktien eingetauscht werden können. So fanden in den ersten fünf Monaten des Jahres 1993 insgesamt 930 Auktionen statt, auf denen Aktienpakete von 1 779 unterschiedlich großen Betrieben (Grundkapital von einer Mill. bis über eine Mrd. Rubel) versteigert wurden. Jedoch wurden auf diesen Auktionen nur durchschnittlich 25 vH der Anteile an einem Betrieb angeboten (Tabelle 9).

Die auf den Auktionen erzielten Preise lassen zudem nicht unbedingt Rückschlüsse auf die Wettbewerbsfähigkeit einer Branche zu. So haben vor allem Großbetriebe versucht, nur die Vouchers der Betriebsleitung und der Belegschaft bei den Auktionen zuzulassen, um den Kurs für die Angestellten niedrig zu halten und einen Beteiligungserwerb Dritter zu verhindern³². Auch treibt u.U. wertvoller Immobilienbesitz den Kurs einzelner Unternehmen in die Höhe.

Parallel zu den Scheckauktionen finden in jüngster Zeit verstärkt Investitionsauktionen statt, in denen weitere Aktienpakete eines Unternehmens angeboten werden. Dabei ist nicht die Höhe des Gebots für den Zuschlag entscheidend, sondern die Qualität des Investitionsprogramms, das ein potentieller Käufer vorlegen muß. In der Regel ist die Wahrscheinlichkeit eines Zuschlags für einen fremden Investor sehr gering, da der Auktionsgewinner im Vorfeld bestimmt wird. Gewinner ist häufig eine AG oder Genossenschaft, die vom Management des zu privatisierenden Betriebs gegründet worden ist; auch der Kauf durch eine Tochterfirma ist ein praktiziertes Modell. Auf jeden Fall ist es sehr zweifelhaft, ob die vorgelegten Investitionsprogramme realisiert werden. Wirkungsvolle Sanktionen seitens des örtlichen Vermögensfonds sind wohl kaum zu befürchten, sofern diese überhaupt die Investitionszusagen kontrollieren.

³² Es ist zu beobachten, daß Direktoren Unternehmenskredite staatlicher Banken zum Kauf von Vouchers auf eigene Rechnung verwenden, um diese dann auf den Voucherauktionen gegen Anteile an eigenen Unternehmen einzutauschen.

Tabelle 9

Die Ergebnisse der Scheckauktionen nach Wirtschaftszweigen
(Stand: 31. Mai 1993)

Wirtschaftszweig	Anzahl der Betriebe	Anzahl der Auktionen	Durchschn. Grundkapital (in Mill. Rubel)	Angebotene Anteile pro Betrieb (in vH)	Mittelkurs der Auktionen ¹⁾
Insgesamt	1 779	930	51,6	25	1,9
darunter: Landwirtschaft	5	3	2,2	17	2,8
Erdölverarbeitung	8	6	11,2	22	1,6
Montanindustrie	1	1	21,7	27	6,0
Metallurgie	51	25	337,5	21	2,5
Chemische Industrie	118	70	86,9	23	2,5
Werkzeug- und Gerätebau	160	89	82,1	22	2,0
Transportmaschinenbau	31	18	228,1	21	1,3
Holz-, Zellulose- u. Papierindustrie	68	32	45,3	23	0,6
Möbelindustrie	32	17	16,3	26	0,8
Leichtindustrie	118	80	50,8	22	3,8
Nahrungsindustrie	113	70	22,0	25	0,7
Bauwesen	257	131	14,8	26	2,2
Großhandel	80	46	17,6	27	2,9
Einzelhandel	41	25	17,9	22	2,1
Wassertransport	3	1	737,7	14	9,0
Landtransport	131	81	6,8	27	1,3
Autoreparaturbetriebe	44	16	18,1	23	5,1
Hotels und Restaurants	7	5	9,7	29	1,4

¹⁾ Anzahl der 1000 Rubel-Aktien pro Privatisierungsscheck im Durchschnitt der Auktionen eines Wirtschaftszweigs.

Quellen: Kommersant; Zusammenstellung des IfW.

Sowohl bei den Scheckauktionen als auch bei den Investitionsauktionen kann demnach beobachtet werden, daß Leitungen und Belegschaften auf diesen Wegen versuchen, Aktienpakete unter ihre Kontrolle zu bringen. Man kann von einer weitgehenden Insider-Privatisierung sprechen, also einer de facto Aneignung des Kapitalstocks durch Manager, Beschäftigte und lokale Funktionäre. Im Prinzip spräche nichts gegen dieses Engagement, wenn eigenverantwortliches Wirtschaften und der notwendige Strukturwandel daraus resultierten. Es besteht jedoch die Gefahr, daß diese Aktivitäten häufig dem Erhalt der alten Strukturen und damit der alten Arbeitsplätze dienen, die bei der Übernahme durch einen fremden Investor in Gefahr geraten würden.

Veränderungen im Reformprogramm der Regierung Tschernomyrdin

Formell bildet der Maßnahmeplan vom 23. Februar 1993 die Handlungsgrundlage der Regierung. Anfang Mai — also nach dem Verfassungsreferendum — zog die Regierung eine erste Zwischenbilanz und beschloß weitere Maßnahmen, die in ihrer Gesamtheit den Reformkurs weiter veränderten. Die vorgesehenen Korrekturen betreffen wiederum einzelne Aspekte der Wirtschaftspolitik und der Taktik bei der Durchsetzung von Reformmaßnahmen. Sie sollen die soziale Komponente verstärken, die Antiinflationpolitik aktivieren, die Steuerung der Volkswirtschaft verbessern und eine zwischen der Föderationsregierung und den Gebietskörperschaften abgestimmte Strukturpo-

litik ermöglichen. Erneut wurde ein umfangreicher Katalog von Maßnahmen beschlossen, die die Gebiete Sozialpolitik, Finanz- und Geldpolitik, staatliche Regulierung der Wirtschaft durch indikative Wirtschaftsplanung sowie staatliche selektive Struktur- und Außenwirtschaftspolitik beinhalten.

Insgesamt wird durch den Regierungsbeschluß vom 7. Mai 1993 der Eindruck bekräftigt, daß Aktionismus, eine zunehmende Tendenz zu direkten Eingriffen in den Wirtschaftsablauf und die Suche nach Lösungen für eine Vielzahl von Einzelproblemen weiterhin eine große Rolle spielen. Die in der Regierung vorhandenen unterschiedlichen Auffassungen zur Weiterführung des Reformkurses spiegeln sich nicht selten in Kompromissen ohne erkennbare praktische Relevanz wider. Angesichts der Auffassungsunterschiede innerhalb der Regierung, zwischen Regierung und Parlament, zwischen Zentrum und Regionen sind die Umsetzungsmöglichkeiten für dieses Programm kaum gegeben.

Gleiches gilt für ein auf drei Jahre angelegtes Wirtschaftsprogramm, dessen Entwurf von Ministerpräsident Tschernomyrdin auf einer erweiterten Ministerratstagung am 6. August 1993 vorgelegt und begründet wurde. Es knüpft an den bisherigen wirtschaftspolitischen Kurs an und stellt den Versuch dar, die Reformerfahrungen zusammenzufassen und die künftigen Aufgaben besser aufeinander abzustimmen. Ausgangspunkt ist die Hoffnung, daß die Krise im Verlaufe des Jahres 1994 zu Ende geht, in der zweiten Jahreshälfte 1994 und 1995 eine Stabilisierungs-

phase einsetzt und der wirtschaftliche Aufschwung im Jahre 1996 beginnt. In acht Abschnitten (Finanz-, Geld- und Preispolitik; institutionelle Umwandlungen; Strukturpolitik; Agrarpolitik; Sozialpolitik; regionale Wirtschaftspolitik; Wirtschaftspolitik im Rahmen der GUS; Außenwirtschaftspolitik) werden Ziele, Prioritäten und Maßnahmen detailliert dargestellt. Das verbale Festhalten am marktwirtschaftlichen Reformkurs ist ebenso unverkennbar wie das Bemühen, die Probleme in einem etappenweisen Verfahren zu lösen und dabei die regulierende Rolle des Staates stärker auszuprägen.

Zusammenfassung und Ausblick

Wirtschaftliche Lage

Im zweiten Bericht zur wirtschaftlichen Lage Rußlands wurde die Frage aufgeworfen, ob sich die Systemtransformation auf dem Rückzug befindet. Im September 1993 ist zu konstatieren, daß die Systemtransformation in Rußland fortschreitet, wenn auch nicht zielgerichtet auf eine marktwirtschaftliche Ordnung. Die Entwicklung im Jahre 1993 trägt deutliche Zeichen zunehmender wirtschaftlicher Anarchie. Der politische Machtkampf zwischen Regierung und Parlament hat zu einem Stillstand in der Wirtschaftspolitik geführt, der wiederum einen rasch voranschreitenden Verfall von Institutionen begünstigt. Bestehende Institutionen werden durch Faustrecht und Korruption ausgehöhlt oder — wie bei der Privatisierung — in einer Weise zum Vorteil einiger weniger zweckentfremdet, die einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen zweifelhaft erscheinen läßt. Die Geldpolitik ist zu einem Selbstbedienungsladen für Staatsbetriebe und ihre Beschäftigten verkommen und kann weniger denn je Rahmenbedingungen für die Allokation der Ressourcen in der Volkswirtschaft setzen. Stattdessen vollzieht sich in Rußland eine Art spontaner realwirtschaftlicher Transformation in einem institutionellen Vakuum.

Trotz der immer größer werdenden statistischen Ungeheimheiten läßt sich von den gesamtwirtschaftlichen Abläufen ein relativ klares Bild zeichnen. Gegenüber dem Vorjahr ist die reale Produktion in der Industrie zwar erneut um 15 bis 18 vH niedriger, jedoch sank sie vom 3. Quartal 1992 bis zur Jahresmitte 1993 nicht mehr; sie verharrte bei etwa 80 vH der Produktion vom Dezember 1991. Diese Stagnation der Produktion darf aber nicht als Ergebnis eines erfolgreichen realwirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesses interpretiert werden. Sie ist vielmehr Ausdruck der Anpassung der Wirtschaft an die Inflation durch eine weitgehende Indexierung und damit der Fortführung der Produktion in den bestehenden Betrieben mit der bisherigen Belegschaft und mit einem zunehmend veralteten Kapitalstock. In dieses Bild passen weiter rückläufige Anlageinvestitionen und eine unverändert niedrige Arbeitslosenquote von 1,2 vH der Beschäftigten im ersten Halbjahr 1993. Angesichts des fehlenden Strukturwandels ist zu zweifeln, ob sich die Produktion längere Zeit auf dem er-

reichten Niveau halten kann. Die letzten Monatsdaten deuten bereits einen erneuten Rückgang an.

Die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Festschreibung von monetären und realen Abläufen bei hoher Inflation sind exorbitant. Sie ergeben sich zum einen aus der fortgesetzten Verschwendung von Rohstoffen und Energie und dem Verfall des Kapitalstockes. Wichtiger noch sind zum anderen die sich kumulierenden Verluste der Staatsbetriebe infolge von Nominallohnsteigerungen, die phasenweise die Preissteigerungsraten sogar überschritten haben, obwohl die Arbeitsproduktivität kontinuierlich sank. Diese Verluste sind auch im ersten Halbjahr 1993 weiter durch Geldschöpfung „finanziert“ worden. Die Inflationsrate — gemessen am Konsumgüterpreisindex — verharrte bei monatlich über 20 vH und erreichte im August wieder etwa 30 vH.

Bei der Finanzierung der Staatsunternehmen und ihrer Beschäftigten hat das monetäre System inzwischen eine „Flexibilität“ erreicht, die die klassischen Instrumente der Geldpolitik außer Kraft setzt. Verdeutlicht wird dies durch das Scheitern eines erneuten Stabilisierungsversuches im ersten Halbjahr 1993. Obwohl es gelungen war, das Geldmengenwachstum von durchschnittlich 68 vH pro Quartal 1992 auf 52 vH im ersten Quartal 1993 zu begrenzen, und im 2. Quartal sogar ein geringer Überschuß des konsolidierten Haushalts erreicht wurde, ist an der Inflationsfront keine Entspannung zu verzeichnen gewesen und für den weiteren Verlauf des Jahres 1993 auch nicht zu erwarten. Mehrere Gründe sind hierfür ausschlaggebend. Das Stabilisierungsabkommen zwischen Finanzministerium und Zentralbank hat erwartungsgemäß nicht gehalten. Bereits im 2. Quartal ist die Geldmenge wieder deutlich rascher expandiert als verabredet. Außerdem hat die wohl mehr politisch als geldpolitisch motivierte Rubel-Umtauschaktion der Zentralbank Ende Juli der Glaubwürdigkeit der Geldpolitik schweren Schaden zugefügt und im Ergebnis möglicherweise die Inflation durch zurückfließende Rubelbestände aus anderen GUS-Staaten noch angeheizt. Zudem hat das Parlament im Juli eine drastische Erhöhung der Minimallohne beschlossen und damit die ohnehin gegebene Rigidität des gesamten Lohn- und Transfergefüges zementiert. Zusammen mit ebenfalls beschlossenen Kreditprogrammen für die Industrie dürfte dies zu einer dramatischen Ausweitung des Budgetdefizits und zu einer weiteren Geldmengenexpansion führen. Obwohl diese Beschlüsse noch nicht endgültig sind, werden sie bei der ohnehin schon geringen Glaubwürdigkeit der Regierungspolitik den Inflationserwartungen in der Bevölkerung neue Nahrung geben. Rußland ist weit von einer stabilen Geldverfassung und funktionierenden Finanzmärkten entfernt und hat somit wichtige institutionelle Voraussetzungen für eine zielgerichtete realwirtschaftliche Anpassung nicht geschaffen.

Bezeichnend für die derzeit ablaufenden Prozesse sind die Vorgänge, die seit Beginn des Jahres 1993 unter der Überschrift „Privatisierung“ stattfinden. De facto handelt

es sich dabei um die Aneignung des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks durch die derzeitigen Besitzer und politisch einflußreiche Kreise. Am weitesten fortgeschritten ist dieser Prozeß der sogenannten Insider-Privatisierung dort, wo die Aneignung weitgehend konfliktfrei und zu niedrigen Kosten möglich ist, wie beim Wohnungseigentum und der kleinen Privatisierung, deren Abschluß bis zum Jahresende möglich erscheint. Demgegenüber sind bei der großen Privatisierung (Scheck- und Investitionsauktionen) bisher lediglich begrenzte Anteile am Grundkapital versteigert worden. Neue Eigentümer sind dabei vor allem Mitglieder der Betriebsleitung und der Belegschaft geworden, während der Eigentumserwerb von Dritten häufig durch das angewendete Verfahren diskriminiert wurde. Nicht von der Hand zu weisen ist auch der Verdacht, daß betriebsnotwendige Investitionen bisweilen unterlassen wurden, um den Erwerb für Dritte unattraktiver zu machen und die Aktienkurse für die Belegschaft niedrig zu halten. Durch diese Art der Privatisierung wächst die Gefahr, daß die Erhaltung alter Strukturen und damit alter Arbeitsplätze gegenüber der volkswirtschaftlich gebotenen Strukturanpassung auch in Zukunft die Oberhand behält. Eine Insider-Privatisierung verbaut allerdings nicht notwendigerweise den Weg zu marktwirtschaftlichen Strukturen, wenn es gleichzeitig gelänge, die Betriebe über harte Budgetrestriktionen und knappes Geld zur Kostendisziplin zu zwingen und das vorhandene Konkursrecht auch anzuwenden.

Der Tendenz zu zunehmender wirtschaftlicher Anarchie kann nur eine handlungsfähige Regierung entgegenwirken. Die Wirtschaftspolitik muß auf allen Feldern koordiniert und insbesondere muß der ungezügelter Geldmengenexpansion Einhalt geboten werden. Dies haben die Institute schon in den vorangegangenen Berichten betont. Der Zwang zu größerer Disziplin muß bei der Zentralbank beginnen, sich im Staatshaushalt fortsetzen und durch den Aufbau eines funktionsfähigen Bankensektors ergänzt werden. Die Betriebe müssen konsequent dem Anpassungsdruck des Marktes ausgesetzt werden. Die Inflationserwartungen und ihre deutlichste Ausprägung, die de facto Indexierung, müssen durchbrochen werden. In Rußland wird zum einen durch die Indexierung der Nominallöhne an die Preissteigerung die Inflationsentwicklung festgeschrieben, zum anderen wurden durch großzügige Zugeständnisse der Unternehmen die Reallöhne phasenweise sogar erhöht. Das steht in krassem Gegensatz zum Rückgang der Arbeitsproduktivität. Diese Form der Einkommenssicherung, die nur durch den nahezu unbeschränkten Zugang der Staatsbetriebe zu Krediten möglich ist, läßt sich auf Dauer nicht aufrecht erhalten, wenn das Land zur Geldwertstabilität zurückfinden soll und die Betriebe in die Lage versetzt werden sollen zu investieren. Das Beispiel der Tschechischen Republik zeigt, daß im Transformationsprozeß geringe Produktionseinbußen mit makroökonomischer Stabilität vereinbar sind, wenn die Lohnentwicklung sich an die Entwicklung der Arbeitsproduktivität anpaßt. Eine solche Anpassung erhält Arbeits-

plätze, da den Betrieben Spielräume bleiben zu investieren und zu rationalisieren. Machen die Betriebe keine Verluste, erleichtert dies sowohl die Geld- und Fiskalpolitik als auch die Privatisierung der Betriebe. Fortschritte im russischen Transformationsprozeß sind daher nur zu erwarten, wenn es gelingt, knappes Geld mit dem Aufbau der notwendigen monetären Institutionen und einer realistischen Lohnpolitik zu verbinden.

Aus dieser Diagnose folgt, daß die derzeitigen Hilfsangebote westlicher Geber und vor allem der internationalen Institutionen am Kern des Problems vorbeizielten. Solange wichtige institutionelle Rahmenbedingungen fehlen und Betriebsleitungen zusammen mit der Belegschaft den volkswirtschaftlichen Kapitalstock aufzehren, können Stabilisierungs- oder Privatisierungsfonds ebensowenig Wirkung zeigen wie gebundene Finanzhilfen. Die richtigen Weichen für die weitere Systemtransformation zu stellen, ist vor allem anderen ein Problem der politischen Ökonomie in Rußland, auf die ausländische Institutionen kaum Einfluß ausüben können. Eine von der russischen Regierung geforderte Schuldenkürzung wäre ebenfalls ein Schritt in die falsche Richtung, da dies bestenfalls den status quo zementieren und überdies die Position Rußlands auf den internationalen Kapitalmärkten in Zukunft schwächen würde.

Soziale Lage³³

Der Fortgang der Reformen hängt entscheidend von der Bereitschaft der Bevölkerung ab, die anstehenden Maßnahmen politisch mitzutragen. Diese Bereitschaft kann gefährdet werden, wenn die soziale Lage der Bevölkerung auf eine Weise beeinträchtigt wird, die als unnötig und/oder unzumutbar empfunden wird. Andererseits kann im Prozeß der kreativen Zerstörung, den die Systemtransformation beinhaltet, ein wichtiger Faktorpreis, der Lohnsatz, nicht unbeeinflußt von den notwendigen Anpassungen bleiben. Wenn ein überalterter und falsch strukturierter Kapitalstock obsolet wird, muß Raum für Investitionen geschaffen werden. Im Kern bedeutet dies, daß die Arbeitskosten stärker sinken müssen als die Güter- und Dienstleistungsproduktion. Dies ist ein Dilemma der Einkommensentwicklung in Rußland.

Ein zweites Dilemma ergibt sich aus der historischen Erfahrung der Bevölkerung, daß das alte Wirtschaftssystem den individuellen Wirtschaftssubjekten weitestgehend die Vorsorge für private Lebensrisiken abnahm. „Polster“ in Form von Vermögen oder Versicherungen existieren für die breite Masse der Bevölkerung nicht oder nicht mehr. Zwangsläufig fällt daher dem Staat bis zum Aufbau entsprechender privater Strukturen eine besondere Verantwortung zu. Ebenso wie Beeinträchtigungen der sozialen

³³ Der diesem Abschnitt zugrundeliegende volle Text („Die soziale Lage der Bevölkerung im Transformationsprozeß“) ist im vollständigen Bericht enthalten, der als DIW-Diskussionspapier Nr. 77 veröffentlicht wird.

Lage den Transformationsprozeß gefährden können, so kann andererseits auch ein zu dicht angelegtes Netz des sozialen Schutzes die realen Möglichkeiten der Volkswirtschaft übersteigen und so selbst zur Destabilisierung, zu einer Behinderung des Transformationsprozesses, beitragen. Aufgabe des Staates im Transformationsprozeß ist nun, diese Gratwanderung erfolgreich zu bestehen.

Die vorliegenden Informationen zur sozialen Lage der Bevölkerung sind lückenhaft, weil Einkommen aus privatwirtschaftlichen Aktivitäten statistisch nicht erfaßt wurden, und ergeben ein widersprüchliches Bild. Der Beginn der beschleunigten Systemtransformation im Januar 1992 ging zunächst einher mit einer drastischen Verschlechterung der wesentlichen Indikatoren für die Entwicklung des Lebensstandards der Bevölkerung (Reallöhne, Realeinkommen, reale Konsumausgaben). Die bekannten Ausnahmen bilden das Verschwinden von Käuferstängeln und die bessere Erhältlichkeit von Konsumgütern — selbstverständlich zu wesentlich höheren Preisen. Die Abwärtsbewegung vieler Indikatoren, insbesondere der Reallöhne, im unmittelbaren Gefolge der Preisfreigabe bedarf jedoch einer Relativierung, weil ein beträchtlicher Teil der Aufwärtsentwicklung während der Jahre vor der Preisfreigabe, vor allem aber in 1991, wegen der zurückgestauten Inflation nur eine statistische Fiktion war. Bei einem guten Teil des „Zusammenbruchs“ nach der Preisfreigabe im Januar 1992 handelte es sich also nur um eine Rückkehr zu realistischen ökonomischen Größen. Zugleich jedoch erlauben die verfügbaren Informationen keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob die Abwärtsbewegung das Niveau des (pragmatisch definierten) letzten Normaljahres 1987 unterschritten hat. So etwa läßt ein Blick auf die Entwicklung der Reallöhne keine übermäßige Abwärtsentwicklung vermuten. Andererseits sind die Realeinkommen der Haushalte gesunken, weil andere Einkommenskategorien, wie z.B. Renten und Stipendien, hinter der Preisentwicklung zurückblieben. Ebenso scheinen Daten über reale Konsumausgaben anzuzeigen, daß das Niveau des Normaljahres 1987 noch beträchtlich unterschritten wurde.

Ein elementarer Aspekt der sozialen Lage der Bevölkerung ist die Lebensmittelversorgung. Zwar ist richtig, daß für Lebensmittel nunmehr ein wesentlich höherer Anteil der Haushaltsausgaben aufgewendet werden muß. Zugleich jedoch hat das Niveau der realen Ausgaben für Lebensmittel bereits im dritten Quartal 1992 wieder das Niveau von 1991 erreicht. Ob diese im Durchschnitt sich nicht verschlechternde Lebensmittelversorgung auch alle Teile der Bevölkerung gleichermaßen erreicht, muß offen bleiben.

Dies gilt um so mehr, als alle verfügbaren Anzeichen darauf hindeuten, daß die Differenzierung der Einkommen seit Januar 1992 beträchtlich zugenommen hat. Ein augenfälliges Beispiel dafür ist, daß Mindest-Lohn, Mindest-Rente und Mindest-Arbeitslosenunterstützung derzeit real sowohl weit unter ihre Niveaus von 1987 gefallen sind als auch einen beträchtlich geringeren Anteil des gegenwärtigen

tigen Durchschnittsniveaus der entsprechenden Einkommenskategorien ausmachen. Ein deutliches Anzeichen für die zunehmende Differenzierung der sozialen Lage der Bevölkerung stellt auch die wachsende Armut dar. Die verschiedenen Definitionen des Existenzminimums mögen umstritten sein, zugleich jedoch steht fest, daß insbesondere Bevölkerungsgruppen, deren politökonomische Bedeutung gering ist, zunehmend unter die so definierten Existenzminima fallen.

Einschätzungen der sozialen Lage der Bevölkerung lassen sich noch aus einer Reihe weiterer Perspektiven gewinnen. Die Lage im Gesundheitswesen ist geprägt von Einschränkungen des Leistungsangebots. Die im Zuge der Preisfreigabe gestiegenen Kosten erfordern eine Verringerung der Kapazitäten, wie etwa die Stilllegung von Krankenhäusern oder die Verringerung der Bettenzahl. Versuche, die medizinische Versorgung der Bevölkerung über ein System von Versicherungsgesellschaften zu regeln, blieben bislang weitgehend ergebnislos. Die Sicherung der medizinischen Grundversorgung liegt noch fast ausschließlich bei den staatlichen Krankenversicherungsfonds. Beiträge zu dieser Pflichtversicherung leisten die Unternehmen, nicht jedoch die Arbeitnehmer. Die soziale Lage der Bevölkerung im Rentenalter ist weitgehend durch die Höhe der Rente bestimmt. Auch bezüglich der Rente kam es zu einer zunehmenden Differenzierung. Die erwähnte Reduzierung der realen Mindestrenten erstreckte sich bei weitem nicht in gleichem Maße auf die durchschnittlichen Renten. Allerdings wurden Rentner vielleicht noch mehr als andere Bevölkerungsgruppen von der Streichung unentgeltlicher öffentlicher Leistungen, von der Kürzung von Subventionen und von der Vernichtung ihrer Lebensersparnisse betroffen. Auf der positiven Seite ist zu vermerken, daß Rentnern die entgeltliche Arbeitstätigkeit bei gleichzeitigem vollem Rentenbezug gestattet wurde.

Die soziale Lage der Beschäftigten ist, abgesehen von den gezahlten Reallöhnen, auch von den Sozialleistungen der Betriebe abhängig. Diese Sozialleistungen hatten traditionell beträchtlichen Umfang. Der Wegfall dieser Sozialleistungen scheint starke Ausmaße angenommen zu haben. Die unter den gegenwärtigen Umständen entscheidende Sozialleistung der Betriebe besteht jedoch darin, daß sie die Beschäftigten auf einem Niveau halten, das gesamtwirtschaftlich immer noch eine Arbeitslosenquote von nur etwa 1 vH ergibt. Dies wird den vielfach mit Verlusten operierenden Unternehmen nur durch fortdauernde staatliche Subventionen und in der Praxis nicht rückzahlbare „Vorzugskredite“ ermöglicht. Die Weiterbeschäftigung offenbar überflüssiger Arbeitskräfte, wie im übrigen auch die Weiterexistenz entsprechender Unternehmen, muß unter Effizienzgesichtspunkten fragwürdig erscheinen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive übersteigen die Kosten der Weiterbeschäftigung unbenötigter Arbeitskräfte die Kosten offener Arbeitslosigkeit. Durch den Verzicht auf offene Arbeitslosigkeit wird die Verschwendung von Ressourcen in ineffizienten Betrieben fortgesetzt, der Struktur-

wandel behindert und möglicherweise der Anreiz zu Investitionen in das Humankapital, also zur Umschulung vermindert.

Angesichts der nach wie vor geringen Arbeitslosigkeit kann nicht verwundern, daß der staatliche Beschäftigungsfonds, aus dem die Arbeitslosenunterstützung finanziert werden soll, einen Überschuß ausweist. Zudem gehen die meisten der verausgabten Mittel nicht als Unterstützung an Arbeitslose, sondern werden z.B. als Subventionen für die Schaffung von Arbeitsplätzen verwendet. Trotz des gegenwärtigen Überschusses wäre der Beschäftigungsfonds aber nicht in der Lage, den finanziellen Anforderungen eines rapiden Anstiegs der offenen Arbeitslosigkeit zu entsprechen.

Die soziale Lage der Bevölkerung wird auch von angebotsseitigen Faktoren beeinflusst, wie der Entwicklung im Handel, der Infrastruktur und der Landwirtschaft. Die Situation im Binnenhandel ist dadurch gekennzeichnet, daß der Anteil des privaten und genossenschaftlichen Handels zu Lasten der staatlichen Handelseinrichtungen an Bedeutung gewonnen hat. Inwieweit daraus Wohlfahrtsgewinne für die Bevölkerung resultieren, läßt sich noch nicht bestimmen und ist wohl auch regional unterschiedlich. Ein Indiz für den beginnenden Wettbewerb ist, daß sich die Preise im staatlichen Handel und auf den freien Märkten aufeinander zubewegen. Die Privatisierung im Einzelhandel ist bislang am weitesten vorangeschritten. Eine Abnahme der Zahl der Einzelhandelsgeschäfte ging einher mit einer starken Zunahme der Zahl der Verkaufskioske und der Zahl der Straßenhändler; auf letztere entfallen schätzungsweise 12 vH des statistisch ausgewiesenen Warenumsatzes. Negativ auf die Situation im Binnenhandel wirkt sich das fortdauernde Fehlen privatwirtschaftlicher Strukturen im Großhandel aus.

Einen deutlich negativen Einfluß auf die Versorgungslage üben die Entwicklungen im Transportwesen aus. Die gesamtwirtschaftliche Transportleistung ging pari passu mit dem Sozialprodukt zurück. Erschwerend wirkte sich die Desintegration des alten sowjetischen Wirtschaftsraums aus. Die neu gegründeten Staaten eigneten sich große Teile der Transportinfrastruktur an, ohne daß eine hinreichende Koordination der entstandenen Einheiten sichergestellt wurde. Zudem gingen die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur über längere Zeit zurück, so daß die Kapazitäten des Transportwesens selbst, trotz des zurückgegangenen Transportaufkommens, zu einem Engpaßfaktor wurden. Zu dieser Entwicklung trugen sicherlich auch die gestiegenen Kosten, vor allem für Energie, bei, die nur partiell auf die Preise überwälzt werden konnten. Die häufige Folge sind teilweise oder völlige Leistungsausfälle.

Der Zustand des Agrarsektors berührt die Versorgungslage vor allem durch die weiterhin sinkende tierische Pro-

duktion. Alte Probleme der Landwirtschaft zeigen keine Verbesserungstendenzen oder haben sich sogar verschärft. So gelingt es nicht, auf dem Weg vom Produzenten zum Konsumenten die riesigen Verluste an Nahrungsmitteln zu verringern. Die Subventionierung der Landwirtschaft erreicht Rekordniveau, und die neuen privaten Landwirte können sich wegen ihrer starken Abhängigkeit von den Großbetrieben und wegen Materialmangels nur schwer behaupten.

In der Summe deuten die verfügbaren Informationen darauf hin, daß entgegen häufig geäußerten Vermutungen sich die soziale Lage der Bevölkerung durch die bisherigen Reformmaßnahmen im Durchschnitt nicht entscheidend verschlechtert hat. Bezieht man die nicht erfaßte privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit ins Bild ein, so stellt sich die soziale Lage noch weniger gefährdet dar, als die offiziellen Statistiken vermuten lassen. Eine weitere Verbesserung der Situation ist zum einen von der Stimulierung der Arbeitskräftenachfrage durch den neu entstehenden privaten Unternehmenssektor zu erwarten. Die Aufgabe muß also lauten, die Förderung dieses Sektors zu beschleunigen. Zum anderen kann durch unentgeltliche Privatisierung des Staatseigentums auch — als Ersatz für die vernichteten Lebensersparnisse — ein Polster privaten Vermögens geschaffen werden, mit dem sich soziale Risiken leichter tragen lassen. Beide Maßnahmen erfordern ein beschleunigtes Voranschreiten auf dem Weg zur Marktwirtschaft. Eine mit sozialen Bedenken begründete Drosselung des Übergangs zur Marktwirtschaft kann unter den vorherrschenden Bedingungen keine Glaubwürdigkeit beanspruchen.

Die Sicherung der sozialen Lage der Bevölkerung im Transformationsprozeß darf nicht makroökonomische Stabilität und Strukturwandel behindern. Gegen dieses Gebot ist in Rußland eindeutig verstoßen worden. Die nahezu vollständige Indexierung der Nominallöhne hat zusammen mit einer faktischen Arbeitsplatzgarantie und einer hohen Belastung der Betriebe mit Beiträgen zur sozialen Sicherung keinen Spielraum für Investitionen gelassen und die Inflationsspirale verfestigt. Auf Dauer kann die soziale Lage der Bevölkerung jedoch nur verbessert werden, wenn die Produktion wieder ansteigt. Dazu sind Investitionen in erheblichem Umfang nötig. Daraus folgt, daß an die Stelle der Sicherung bisheriger Einkommenspositionen mehr Lohnflexibilität treten muß und die Betriebe von unnötigen Belastungen befreit werden müssen. Erreicht werden kann dies nur, wenn eine Neuverteilung der gesellschaftlichen Aufgaben gelingt. Dazu gehören vor allem unabhängige Tarifparteien, die über die Lohnentwicklung entscheiden können, und eine weitgehende Übernahme der sozialen Sicherung durch den Staat. Kann eine derartige Aufgabenteilung nicht durchgesetzt werden, besteht die Gefahr, daß weder die Sicherung der sozialen Lage noch die Transformation Erfolg haben.

Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Deutschland bis zum Jahr 2010

Die Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots des DIW aus dem Jahr 1990 ergab eine Verringerung der Erwerbspersonenzahl in Deutschland bis zum Jahr 2000¹. Basis dieser Berechnungen waren die Prognose der Bevölkerungsentwicklung² und die Projektion der Erwerbsbeteiligung für Westdeutschland auf der Grundlage des Mikrozensus 1989 und für Ostdeutschland auf der Grundlage der Ergebnisse des Sozio-oekonomischen Panels.

Inzwischen liegen mit dem Mikrozensus 1991 methodisch vergleichbare Ergebnisse der Erwerbsbeteiligung für West- und Ostdeutschland vor. Zudem mußte eine neue Bevölkerungsvorausschätzung vorgenommen werden, da die Zuwanderungen nach Deutschland in den letzten drei Jahren weitaus höher waren, als 1990 angenommen³. Dies bietet Anlaß, die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots neu zu berechnen.

Unterschiedliche Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes in West- und Ostdeutschland

Die verstärkten Zuwanderungen nach Deutschland und die Umzüge von Ost- nach Westdeutschland haben in den letzten Jahren zu einer merklichen Erhöhung des Arbeitskräfteangebots in Westdeutschland geführt. Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ist das Erwerbspersonenpotential in Westdeutschland von 30,9 Mill. im Jahr 1989 auf 32,8 Mill. im Jahr 1992 gestiegen⁴ (Tabelle 1). In Ostdeutschland ist es — auch aufgrund der Abwanderungen — von 9,9 Mill. im Jahr 1989 auf 8,7 Mill. im Jahr 1992 zurückgegangen. Insgesamt hat sich das Erwerbspersonenpotential in Deutschland um 0,7 Mill. erhöht. Das Erwerbspersonenpotential ist der umfassendste Begriff für das Arbeitskräfteangebot und enthält neben der Zahl der Erwerbstätigen und der registrierten Arbeitslosen auch die sogenannte stille Reserve. Als stille Reserve werden die Personen im erwerbsfähigen Alter bezeichnet, die gegenwärtig zwar nicht erwerbstätig und auch nicht arbeitslos gemeldet sind, aber bei einer günstigeren Arbeitsmarktlage einer Beschäftigung nachgehen würden. Die Steigerung des Erwerbspersonenpotentials in Westdeutschland um 1,9 Mill. (von 1989 bis 1992) setzt sich aus einer Erhöhung der Zahl Erwerbstätiger um 1,8 Mill., einem Rückgang der Zahl der registrierten Arbeitslosen um 0,2 Mill. und eine Zunahme der stillen Reserve um 0,3 Mill. Personen zusammen. Die Zunahme der Beschäftigung ist teilweise auf die Zuwanderungen zurückzuführen.

In Westdeutschland wird die stille Reserve unter Berücksichtigung von Arbeitsmarktindikatoren geschätzt. Für eine solche Schätzung gibt es in Ostdeutschland noch wenig Anhaltspunkte⁵. Das IAB setzt die stille Reserve in einer mit Westdeutschland vergleichbaren Abgrenzung für 1992 mit jahresdurchschnittlich 20 000 an. Streng genommen müßte man aber auch die Vorruehständler und die Personen in Vollzeitmaßnahmen beruflicher Fortbildung und Umschulung in die Betrachtung einbeziehen. Denn ein Teil dieser Personen wird bei einer günstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Ostdeutschland wieder

eine Arbeitsstelle suchen. Insgesamt hat sich die Zahl der „Sonstigen nichtbeschäftigten Erwerbspersonen“ auf rund 1,3 Mill. im Jahresdurchschnitt 1992 erhöht⁶. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist bis auf rund 1,2 Mill. gestiegen, die Zahl der Erwerbstätigen auf 6,2 Mill. zurückgegangen. Die Verringerung des Erwerbspersonenpotentials im Zeitraum 1989 bis 1992 ist fast genauso hoch wie die Umzüge aus Ostdeutschland nach Westdeutschland und die durchschnittliche Pendlerzahl.

Die Zuwanderungen nach Deutschland waren geprägt durch den Zuzug von Aussiedlern und von Ausländern — in den letzten Jahren vornehmlich von Asylbewerbern. Von den rund 0,8 Mill. Aussiedlern, die in den Jahren 1990 bis 1992 einreisten, waren 52 vH vor der Einreise erwerbstätig, 56 vH der Männer und 48 vH der Frauen; die meisten vor ihrer Einreise in Berufen des verarbeitenden Gewerbes (Tabelle 2). Fast alle haben nach dem Besuch von Sprach- und Umschulungskursen aktiv nach einer Arbeitsstelle gesucht und sind zunächst auch relativ gut vom Arbeitsmarkt aufgenommen worden. Dies hat sich jedoch angesichts der konjunkturellen Entwicklung in der letzten Zeit etwas

¹ Angebot an Arbeitskräften in Deutschland auf längere Sicht. Bearb.: Ellen Kirner und Erika Schulz. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 44/90, S. 679 ff.

² Szenarien der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Bearb.: Erika Schulz. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 8/90, S. 93 ff., sowie Szenarien der Bevölkerungsentwicklung in der DDR. Bearb.: Erika Schulz und Heinz Vortmann. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 23-24/90, S. 315 ff.

³ Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010 mit Ausblick auf 2040. Bearb.: Erika Schulz. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 29/93, S. 393 ff.

⁴ Autorengruppe: Der Arbeitsmarkt 1992 und 1993 in der Bundesrepublik Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1992, S. 457 ff.

⁵ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Arbeitsmarkt 1992 Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer. In: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 5, 41 Jg., 1993, S. 922 f.

⁶ Darunter 0,81 Mill. Vorruehständler oder Bezieher von Altersübergangsgeld und 0,43 Mill. in Vollzeitmaßnahmen beruflicher Fortbildung und Umschulung.

Tabelle 1

Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials
in 1000

Jahres- durchschnitt		Erwerbspers.- potential ¹⁾	Erwerbs- tätige	Registrierte Arbeitslose	Stille Reserve ²⁾
Westdeutschland					
Deutsche	1989	28 458	25 654	1 805	999
	1990	28 967	26 374	1 680	913
	1991	29 413	26 983	1 481	949
	1992	29 626	27 113	1 554	959
	1993	29 615	26 857	1 744	1 014
Ausländer	1989	2 477	2 004	233	240
	1990	2 567	2 113	203	251
	1991	2 816	2 236	208	372
	1992	3 173	2 351	254	568
	1993	3 450	2 337	356	757
Insgesamt	1989	30 935	27 658	2 038	1 239
	1990	31 534	28 487	1 883	1 164
	1991	32 229	29 219	1 689	1 321
	1992	32 799	29 464	1 808	1 527
	1993	33 065	29 194	2 100	1 771
Ostdeutschland					
Insgesamt	1989	9 860	9 860	0	0
	1990	9 305	8 868	240	197
	1991	8 815	7 179	913	723
	1992	8 655	6 229	1 170	1 256
	1993	8 509	6 029	1 340	1 140

1) Erwerbspersonenpotential umfaßt neben den Erwerbstätigen und den registrierten Arbeitslosen auch die stille Reserve. —
2) Nichterwerbstätige Personen, die nicht als arbeitslos registriert sind, aber unter günstigeren Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt wieder erwerbstätig werden würden. Für Ostdeutschland wird die stille Reserve die Zahl der sonstigen nichtbeschäftigten Erwerbspersonen ausgewiesen (Personen im Vorruhestand, Bezahler von Altersübergangsgeld, Personen in Vollzeit-, Fortbildungs- und -Umschulungsmaßnahmen, stille Reserve im engeren Sinne).

Quelle: MittAB 4/92, S. 459 und 466.

geändert. Im Jahr 1992 vermittelten die Arbeitsämter 34 000 Aussiedler in Arbeit. Der Anteil der Frauen lag bei 37 vH und war damit erheblich geringer als an der Zahl der Aussiedler insgesamt. Die Arbeitsmarktchancen für Frauen waren somit wesentlich schlechter als für Männer. Dies lag teilweise auch an der Berufsstruktur der Frauen. Viele waren zuvor im Bürobereich tätig und haben angesichts der Sprachschwierigkeiten Eingliederungsprobleme. Am Jahresende 1992 waren gut 140 000 Aussiedler arbeitslos gemeldet, gut 100 000 befanden sich in Sprachkursen bzw. Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung.

Von den zuziehenden Ausländern sind die meisten im erwerbsfähigen Alter. Viele kommen nach Deutschland, um sich hier eine wirtschaftliche Existenz aufzubauen (abgesehen von den Bürgerkriegsflüchtlings aus dem ehemaligen Jugoslawien und den Personen, die in ihrer Heimat politisch verfolgt werden). Das Erwerbspersonenpotential der Ausländer ist von 1989 bis 1992 um 0,7 Mill. auf 3,2 Mill. gestiegen. Zwar hat auch die Zahl ausländischer Erwerbstätiger zugenommen, aber deutlich weniger als das Er-

werbspersonenpotential. Dies liegt u.a. daran, daß die Asylbewerber auf dem Arbeitsmarkt eine besondere Stellung einnehmen. Für Asylbewerber galt bis Mitte 1991 eine Wartezeitenregelung. Seit dem 1.7.91 können sie erwerbstätig werden, wenn der ihnen angebotene Arbeitsplatz nicht von einem Deutschen oder ihm gleichgestellten ausländischen Arbeitnehmer besetzt werden kann. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist somit ziemlich restriktiv.

Da Asylbewerber seit dem 1.7.91 grundsätzlich das Recht auf Zutritt zum deutschen Arbeitsmarkt haben, zählen sie zum Erwerbspersonenpotential, soweit sie an einer Arbeitsaufnahme interessiert sind. Damit erhöhte sich das Erwerbspersonenpotential der Ausländer im Jahresdurchschnitt 1991 um zusätzlich 110 000, wobei eine potentielle Erwerbsquote von 50 vH zugrunde gelegt wurde⁷.

Angesichts des restriktiven Zugangs zum Arbeitsmarkt dürfte die Zahl der tatsächlich erwerbstätigen Asylbe-

⁷ Vgl. Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der Bundesrepublik Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1991, S. 624.

Tabelle 2

Berufsstruktur der Aussiedler

Berufe ¹⁾	1990			1991			1992			1990-1992			1990-1992		
	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insgesamt Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen
Landwirtschaftl. Berufe	8 196	4 278	3 918	6 054	3 326	2 728	7 291	4 160	3 131	21 541	11 764	9 777	5,0	5,2	4,8
Bergbauberufe	3 546	3 469	77	1 313	1 258	55	1 021	933	88	5 880	5 660	220	1,4	2,5	0,1
Industrielle u. handwerkli. Berufe	90 022	61 121	28 901	47 028	31 624	15 404	44 656	28 505	16 151	181 706	121 250	60 456	42,3	53,4	29,9
Metallerz., -bearb., Montierer	9 378	8 341	1 037	4 471	3 930	541	4 318	3 932	386	18 167	16 203	1 964	4,2	7,1	1,0
Schlosser, Mechaniker	25 712	23 912	1 800	13 499	12 795	704	11 189	10 588	601	50 400	47 295	3 105	11,7	20,8	1,5
Elektriker	7 334	6 734	600	3 526	3 160	366	3 386	3 090	296	14 246	12 984	1 262	3,3	5,7	0,6
Textil, Bekleidung, Leder	13 165	1 560	11 605	5 288	516	4 772	5 311	371	4 940	23 764	2 447	21 317	5,5	1,1	10,5
Ernährungsberufe	3 750	1 252	2 498	2 386	426	1 960	2 522	367	2 155	8 658	2 045	6 613	2,0	0,9	3,3
Bauberufe	6 111	5 634	477	4 084	3 564	520	3 465	2 871	594	13 660	12 069	1 591	3,2	5,3	0,8
Tischler, Maler, Lackierer, Ausst.	6 932	5 844	1 088	2 690	2 058	632	2 297	1 824	473	11 919	9 726	2 193	2,8	4,3	1,1
Warenprüfer, Hilfsarbeiter	11 528	4 080	7 448	7 931	2 976	4 955	9 433	3 593	5 840	28 892	10 649	18 243	6,7	4,7	9,0
Maschinisten	1 957	1 396	561	1 423	1 221	202	1 442	1 253	189	4 822	3 870	952	1,1	1,7	0,5
übrige Berufe	4 155	2 368	1 787	1 730	978	752	1 293	616	677	7 178	3 962	3 216	1,7	1,7	1,6
Technische Berufe	12 117	7 595	4 522	8 445	5 065	3 380	10 553	6 346	4 207	31 115	19 006	12 109	7,3	8,4	6,0
Dienstleistungsberufe	67 719	24 014	43 705	50 387	17 927	32 460	56 290	21 235	35 055	174 396	63 176	111 220	40,6	27,8	55,0
Warenkaufleute	6 928	930	5 998	3 210	397	2 813	3 066	263	2 803	13 204	1 590	11 614	3,1	0,7	5,7
Dienstleistungskaufleute	1 840	434	1 406	1 278	211	1 067	1 413	160	1 253	4 531	805	3 726	1,1	0,4	1,8
Verkehrsberufe	9 573	9 083	490	8 769	8 454	315	9 046	8 854	192	27 388	26 391	997	6,4	11,6	0,5
Lager-, Transportberufe	6 770	5 844	926	4 364	3 678	686	6 697	6 152	545	17 831	15 674	2 157	4,2	6,9	1,1
Organis., Ordnung, Sicherheit	17 384	3 509	13 875	11 088	1 540	9 548	10 737	1 198	9 539	39 209	6 247	32 962	9,1	2,8	16,3
Publizisten, Künstler	1 640	691	949	1 042	423	619	989	354	635	3 671	1 468	2 203	0,9	0,6	1,1
Gesundheitsdienstberufe	6 642	1 062	5 580	5 131	784	4 347	5 225	670	4 555	16 998	2 516	14 482	4,0	1,1	7,2
Sozialb., Erziehung, Wissenschaft	8 951	1 812	7 139	8 396	1 269	7 127	10 003	1 494	8 509	27 350	4 575	22 775	6,4	2,0	11,3
Körperpfleger	1 306	138	1 168	4 901	999	3 902	8 983	2 066	6 917	15 190	3 203	11 987	3,5	1,4	5,9
Gästabetreuer, Hausw., Reinigung	6 685	511	6 174	2 208	172	2 036	131	24	107	9 024	707	8 317	2,1	0,3	4,1
Arbeitskr. mit noch nicht best. Ber.	11 289	4 748	6 541	3 089	1 271	1 818	78	29	49	14 456	6 048	8 408	3,4	2,7	4,2
Insgesamt	192 889	105 225	87 664	116 316	60 471	55 845	119 889	61 208	58 681	429 094	226 904	202 190	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Vor der Einreise nach Deutschland ausgeübte Berufe.

Quelle: Bundesverwaltungsamt; Berechnungen des DIW.

werber gering sein. 1991 wurde 83 500 Asylbewerbern eine Arbeitserlaubnis erteilt. Die übrigen erwerbswilligen Personen erhöhen zwar das Erwerbspersonenpotential, sie zählen aber zum großen Teil nicht zur Zahl der registrierten Arbeitslosen. Bis zum August 1992 zählten Asylbewerber zu den Arbeitslosen, wenn sie nach einer Beschäftigung in Deutschland arbeitslos wurden. Seit dem August 1992 gelten sie nur dann als arbeitslos, wenn sie auch Lohnersatzleistungen beziehen.

Entwicklung der Personenzahl im erwerbsfähigen Alter

Die Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots basiert auf der künftigen Entwicklung der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahren) und ihrem Erwerbsverhalten. Auch künftig wird die Einwohnerzahl in Deutschland stark von den Zuwanderungen beeinflusst werden, die von den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen im europäischen Ausland — vorwiegend in Osteuropa — und in Deutschland abhängen. Ange-

sichts der großen Unsicherheiten wird hier mit zwei Szenarien gerechnet. Bei günstigen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen (Szenario I) wird für den Zeitraum 1993 bis 2000 per Saldo mit Zuwanderungen nach Deutschland von 2,7 Mill. und im anschließenden Zeitraum bis 2010 von nochmals 1,9 Mill. Personen gerechnet⁸. Nach Gruppen untergliedert werden im Gesamtzeitraum 1,5 Mill. Aussiedler, 1,4 Mill. Asylbewerber und 2,1 Mill. Ausländer aus der EG und im Rahmen der Familienzusammenführung per Saldo nach Deutschland kommen.

Entwickeln sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Ausreiseländern ungünstiger (Szenario II), so ist mit höheren Zuwanderungen zu rechnen: im Zeitraum 1993 bis 2000 per Saldo 3,9 Mill., in den Jahren 2001 bis 2010 2,6 Mill. In diesem Szenario ist insbesondere der Zuzug von Aussiedlern mit 2,1 Mill. und Asylbewerbern mit 1,8 Mill. höher als im Szenario I.

⁸ Vgl. Bevölkerungsentwicklung ..., a.a.O., Tabelle 5, S. 398.

Tabelle 3

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

Altersgruppen von ... bis unter ... Jahre	in Mill.									Veränderungen in vH					
	Westdeutschland			Ostdeutschland			Deutschland			West		Ost		Gesamt	
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	2000/91	2010/2000	2000/91	2010/2000	2000/91	2010/2000
	Szenario I														
0 - 15	10,1	11,3	10,0	3,0	2,0	1,9	13,1	13,3	11,8	12,2	-11,6	-34,0	-7,5	1,5	-10,9
15 - 20	3,4	3,5	4,1	0,8	1,1	0,5	4,2	4,6	4,6	4,6	17,1	29,7	-53,9	9,6	0,3
20 - 30	10,9	7,6	7,7	2,3	2,0	2,1	13,2	9,6	9,8	-29,9	1,3	-14,5	7,1	-27,2	2,5
30 - 40	9,8	12,0	8,1	2,5	2,4	2,0	12,3	14,4	10,0	22,1	-32,6	-1,2	-18,2	17,5	-30,2
40 - 50	8,2	9,7	11,9	1,9	2,4	2,4	10,0	12,1	14,3	19,2	22,6	26,0	1,2	20,4	18,4
50 - 60	8,9	8,4	9,5	2,3	1,8	2,3	11,1	10,2	11,8	-5,0	12,4	-20,9	28,4	-8,2	15,2
60 - 65	3,5	4,6	3,9	0,9	1,1	0,8	4,4	5,7	4,6	31,7	-16,0	31,2	-30,9	31,6	-18,9
65 u.ä.	9,9	11,1	13,6	2,2	2,4	3,0	12,0	13,5	16,7	12,8	22,5	11,6	26,0	12,6	23,1
Insgesamt	64,5	68,3	68,8	15,8	15,2	15,0	80,3	83,5	83,7	5,9	0,7	-3,9	-1,5	4,0	0,3
davon:															
15 - 65	44,6	45,9	45,1	10,6	10,8	10,1	55,1	56,6	55,2	2,9	-1,5	1,7	-6,6	2,7	-2,5
	Szenario II														
0 - 15	10,1	11,6	10,4	3,0	2,0	1,8	13,1	13,5	12,2	15,0	-9,9	-35,8	-8,5	3,2	-9,7
15 - 20	3,4	3,6	4,2	0,8	1,1	0,5	4,2	4,7	4,7	7,1	18,2	28,2	-55,7	11,4	1,1
20 - 30	10,9	7,9	8,0	2,3	1,9	2,1	13,2	9,9	10,1	-27,1	1,4	-16,2	6,8	-25,2	2,5
30 - 40	9,8	12,3	8,5	2,5	2,4	1,9	12,3	14,7	10,5	25,6	-30,6	-3,4	-18,8	19,8	-28,7
40 - 50	8,2	10,0	12,4	1,9	2,3	2,3	10,0	12,3	14,7	22,0	24,5	23,5	0,1	22,3	19,9
50 - 60	8,9	8,6	9,8	2,3	1,8	2,2	11,1	10,3	12,0	-3,4	14,1	-21,8	26,8	-7,1	16,3
60 - 65	3,5	4,7	4,0	0,9	1,1	0,8	4,4	5,8	4,7	33,2	-14,6	30,8	-32,0	32,7	-18,0
65 u.ä.	9,9	11,2	13,9	2,2	2,4	3,0	12,0	13,6	16,9	13,9	23,4	11,0	25,8	13,4	23,8
Insgesamt	64,5	69,8	71,3	15,8	14,9	14,6	80,3	84,8	85,9	8,3	2,1	-5,4	-2,3	5,6	1,3
davon:															
15 - 65	44,6	47,0	47,0	10,6	10,6	9,8	55,1	57,6	56,8	5,5	-0,1	-0,0	-7,6	4,4	-1,4

Quellen: Statistisches Bundesamt; Vorausschätzungen des DIW.

Da sich sowohl die Bevölkerungszahl als auch die Erwerbsbeteiligung in West- und Ostdeutschland unterschiedlich entwickelt, ist hier eine getrennte Vorausschätzung erforderlich. Neben den Wanderungen nach Deutschland sind auch die Wanderungen zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern zu betrachten. Im Szenario I wird im Zeitraum 1993 bis 2000 mit 280 000 und im anschließenden Zeitraum noch 100 000 Fortzügen aus Ostdeutschland gerechnet. Im Szenario II einer ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung dürften die Abwanderungen aus Ostdeutschland höher ausfallen: Es werden per Saldo 1993 bis 2000 rund 0,6 Mill. und 2001 bis 2010 insgesamt 0,3 Mill. Personen fortziehen.

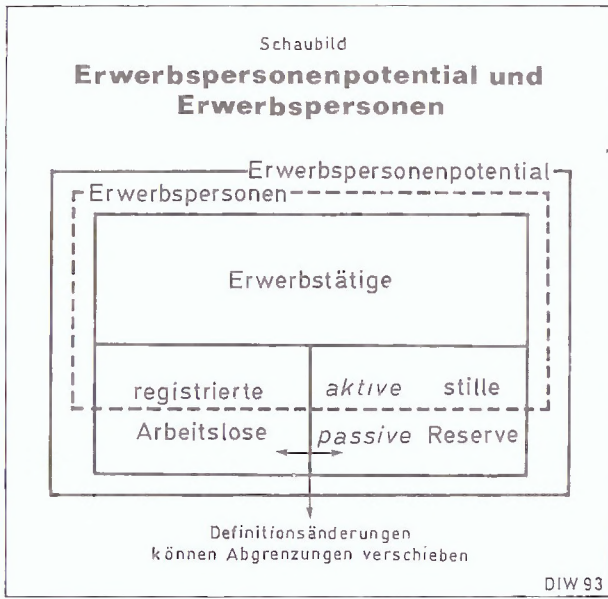
In der Tabelle 3 ist die Entwicklung der Bevölkerung nach Altersgruppen für West- und Ostdeutschland ausgewiesen. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird im Szenario I in Westdeutschland bis zum Jahr 2000 um 1,3 Mill. steigen, in der Zeit bis zum Jahr 2010 jedoch wieder um 0,8 Mill. zurückgehen. In Ostdeutschland wird der Rückgang der Zahl Erwerbsfähiger in den nächsten Jahren zum Stillstand kommen. Angesichts der sich deutlich abschwächenden Abwanderungen nach Westdeutschland sowie der Zuzüge aus dem Ausland werden

im Jahr 2000 0,2 Mill. Personen mehr dieser Altersgruppe angehören als 1991. In den darauffolgenden zehn Jahren wird jedoch auch in Ostdeutschland die Zahl der 15 bis unter 65jährigen um 0,7 Mill. zurückgehen.

Im Szenario II steigt die Erwerbsfähigenzahl in Westdeutschland auf 47 Mill. im Jahr 2000 und weist auch im Jahr 2010 diesen Wert auf. In Ostdeutschland bleibt die Zahl der 15 bis unter 65jährigen bis zum Jahr 2000 auf dem 1991er Niveau, verringert sich jedoch anschließend bis auf 9,8 Mill. im Jahr 2010.

Veränderungen im Erwerbsverhalten

Grundlage der Vorausschätzung des Erwerbsverhaltens bilden die Erwerbsquoten des Mikrozensus, die den Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung in den jeweiligen Altersgruppen ausweisen. Nach dem Mikrozensuskonzept gilt derjenige als Erwerbsperson, der sich selbst als Erwerbstätiger oder Erwerbsloser bezeichnet. Der Kreis der Erwerbslosen unterscheidet sich von der Zahl der registrierten Arbeitslosen um die Zahl derjenigen Personen, die, ohne beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet zu sein, nach eigenen Angaben Arbeit suchen sowie um die Zahl



stillen Reserve, nämlich die „aktive“ stille Reserve, erfaßt (vgl. Schaubild). Der „passiven“ stillen Reserve werden die Personen zugerechnet, die wegen einer schlechten Arbeitsmarktlage keine Beschäftigungschancen sehen oder für die die außerfamiliäre Erwerbstätigkeit keine lohnende Alternative ist und die sich deshalb selbst nicht als arbeitssuchend betrachten, obwohl sie bei günstigeren Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch wieder erwerbstätig werden würden.

Mit dem Mikrozensus 1991 liegen erstmals vergleichbare Ergebnisse der Erwerbsbeteiligung für Ost- und Westdeutschland vor. Danach zählten sich im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in Westdeutschland 82 vH der deutschen Männer und 59 vH der deutschen Frauen zu den Erwerbspersonen (Tabelle 4); in Ostdeutschland waren es 86 vH der Männer und 77 vH der Frauen in dieser Altersgruppe. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen in Ostdeutschland erreicht also weiterhin ein hohes Niveau, das deutlich über demjenigen der Frauen in den westlichen Bundesländern liegt. Bei den Ausländern betrug die Relation 82 zu 52.

der Personen, die zwar beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet sind, aber sich selbst nicht mehr als arbeitssuchend einstufen. Zumeist ist der Kreis der Erwerbslosen nach dem Mikrozensuskonzept größer als die Zahl der registrierten Arbeitslosen; Erwerbslose und Erwerbstätige zusammen umfassen aber weniger Personen als das vom IAB ausgewiesene Erwerbspersonenpotential. Denn mit der Selbsteinstufung der Erwerbslosigkeit wird lediglich ein Teil der zum Erwerbspersonenpotential gehörenden

Der Mikrozensus vom April 1991 weist für Westdeutschland eine Erwerbspersonenzahl von 31,4 Mill. und für Ostdeutschland von 8,7 Mill. aus; dies entspricht in Westdeutschland gut 97 vH und in Ostdeutschland über 99 vH des für den Jahresdurchschnitt ausgewiesenen Erwerbspersonenpotentials. Eine Vorausschätzung auf der Grundlage der Erwerbsquoten im Mikrozensus umfaßt somit den weitaus größten Teil des Arbeitskräfteangebots. Dennoch dürfte sich aufgrund des auch weiterhin unterstellten Zuzugs von Asylbewerbern die Differenz zum Er-

Tabelle 4

Erwerbsquoten nach Altersgruppen

Alter von ... bis unter ... Jahre	1991						2010						
	Deutsche				Ausländer Deutschland		Deutsche					Ausländer Deutschland	
	Westdeutschland		Ostdeutschland		Männer	Frauen	Westdeutschland		Ostdeutschland			Männer	Frauen
Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen Var.X	Frauen Var.Y	Männer	Frauen	
15 - 20	40,9	35,4	59,5	46,2	39,8	31,6	36,6	33,1	36,6	33,1	33,1	38,7	29,4
20 - 25	77,6	75,6	88,7	87,3	79,6	53,2	76,8	78,2	76,8	78,2	78,2	81,1	54,0
25 - 30	87,0	73,0	96,2	96,2	85,3	49,0	87,4	80,7	87,4	80,7	80,7	85,8	51,5
30 - 35	96,4	67,8	99,0	97,4	89,4	52,9	96,7	73,7	96,7	78,7	73,7	89,1	51,7
35 - 40	97,9	69,9	99,0	97,7	93,0	59,8	97,9	76,9	97,9	90,0	76,9	94,4	58,5
40 - 45	97,4	71,7	99,1	97,0	95,8	61,8	97,5	80,9	97,5	90,0	80,9	96,6	57,9
45 - 50	96,2	67,9	98,6	95,7	93,6	58,8	96,8	74,8	96,8	92,0	74,9	96,2	54,3
50 - 55	93,0	58,6	95,3	91,3	91,8	57,5	93,1	57,0	93,1	88,0	57,0	92,0	55,5
55 - 60	81,3	44,3	72,8	37,2	83,1	46,3	85,5	42,6	80,0	70,0	42,6	82,6	54,0
60 - 65	34,4	12,1	26,9	4,8	47,9	18,6	66,7	15,4	66,7	15,4	15,4	45,9	18,3
15 - 65	82,2	59,0	85,9	77,2	81,9	51,6	85,0	61,6	85,0	73,8	62,5	82,9	50,5
65 - 70	5,0	1,9	1,6	0,6	10,4	5,7	14,0	2,3	14,0	2,0	2,0	14,8	9,9

Quellen: Ergebnisse des Mikrozensus 1991; Vorausschätzungen des DIW.

werbspersonenpotential vergrößern. Da die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung — insbesondere der Frauen — in West- und Ostdeutschland voraussichtlich unterschiedlich sein wird, ist eine getrennte Vorausschätzung notwendig.

Westdeutschland

Erwerbsverhalten der deutschen Männer: Die Erwerbsbeteiligung in den jungen Altersjahren wird sich zwar weiterhin verringern, aber abgeschwächt, da sich der Anstieg der Bildungsbeteiligung deutlich verlangsamt⁹. In den mittleren Altersjahren ist die Erwerbsbeteiligung in der Vergangenheit relativ konstant geblieben, dies wird sich auch künftig wohl nicht ändern. In den älteren Altersjahren wird angesichts des Rentenreformgesetzes 1992 die Erwerbsbeteiligung nach der Jahrtausendwende wieder steigen. In der Tabelle 4 sind die Quoten für das Jahr 2010 ausgewiesen.

Erwerbsverhalten der deutschen Frauen: Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist wesentlich von der Kinderzahl abhängig. Deshalb ist hier eine Projektion erfolgt, die die Veränderung der Erwerbsbeteiligung im Lebenslauf der Frauen differenziert nach der Kinderzahl aufzeigt¹⁰. Angenommen wurde, daß insbesondere die Frauen mit zwei oder drei und mehr Kindern sich stärker als bisher am Erwerbsleben beteiligen. Das bedeutet, es unterbrechen weniger Frauen ihre Erwerbstätigkeit, um die Kinder selbst zu betreuen, und gleichzeitig kehren die Mütter, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrochen haben, häufiger und früher in die Erwerbstätigkeit zurück. Dies schlägt sich insgesamt in einer Erhöhung der Erwerbsquoten der Frauen in den mittleren Altersjahren nieder. Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung der Frauen in den jungen sowie in den älteren Altersjahren entspricht dem Trend der Erwerbsbeteiligung deutscher Männer.

Erwerbsverhalten der Ausländer: Die statistisch gemessene Erwerbsbeteiligung der Ausländer weist wegen der jährlichen hohen Bruttoströme der Zu- und Fortzüge Schwankungen auf. Eine Trendfortschreibung wie bei den Deutschen kann hier nicht vorgenommen werden. Um die Bedeutung der Ausländer für das Arbeitskräfteangebot in Deutschland abzuschätzen, wurde ein 3-Jahres-Durchschnitt der Erwerbsbeteiligung gebildet und dieser für den Vorausberechnungszeitraum konstant gehalten. Es wird unterstellt, daß sich das Erwerbsverhalten der Ausländer in West- und Ostdeutschland nicht unterscheidet.

Ostdeutschland

Erwerbsverhalten der deutschen Männer: Die Erwerbsbeteiligung der Männer war vor allem in den Altergruppen 15 bis unter 25 und in den Gruppen 55 bis unter 65 Jahren deutlich höher als diejenige der deutschen Männer in Westdeutschland. Aber schon 1990 und 1991 haben sich merkliche Änderungen ergeben. Die Erwerbsquoten in den jungen Altersjahren sind aufgrund der zunehmenden

Bildungsbeteiligung gesunken. Der Rückgang der Erwerbsquote bei den 55jährigen und älteren Männern dürfte vorwiegend auf den schlechten Beschäftigungschancen beruhen. Viele haben sich entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen, finanziell unterstützt durch die Gewährung von Vorruhestands- oder Altersübergangsgeld. Auch wenn die Regelung des Altersübergangsgeldes auf die Neuzugänge bis Ende des Jahres 1992 beschränkt war, wird sie noch nachwirken. In der Vorausschätzung der Erwerbsbeteiligung ist dies berücksichtigt worden; so werden die Erwerbsquoten für die 55jährigen und älteren auch in den nächsten Jahren wesentlich geringer sein als in Westdeutschland. Bis zum Jahr 2010 wird sich aber die Erwerbsbeteiligung der Männer in Ost- und in Westdeutschland angleichen.

Erwerbsbeteiligung der deutschen Frauen: Auch 1991 war die Erwerbsbeteiligung wesentlich höher als in Westdeutschland. Dies dürfte zum großen Teil an der weiterhin hohen Erwerbsorientierung der Frauen liegen¹¹, zum Teil aber auch daran, daß Erwerbslose zumeist Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit bezogen und sich deshalb auch als arbeitssuchend eingestuft haben.

Während die Tendenzen der Erwerbsbeteiligung bei den Jüngeren und Älteren ähnlich sein werden wie bei den Männern, ist das Erwerbsverhalten der Frauen in den mittleren Altersjahren schwer abzuschätzen. Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich das Erwerbsverhalten insbesondere der Frauen mit Kindern unter den veränderten familien- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen an das Verhaltensmuster westdeutscher Mütter angleicht.

Hier wird von zwei Varianten der künftigen Erwerbsbeteiligung ausgegangen:

- In der Variante X wird unterstellt, daß es weiterhin starke ökonomische Zwänge gibt, erwerbstätig zu sein, so daß die Erwerbsorientierung weiterhin hoch bleiben wird. Die Erwerbsquoten werden im Jahr 2010 zwar etwas niedriger sein als 1991, das Erwerbsverhalten wird sich aber nicht drastisch ändern.
- In der Variante Y wird angenommen, daß sich ein Teil der Frauen in den nächsten Jahren entmutigt vom Ar-

⁹ Vgl. auch: Zur Entwicklung des Schulbesuchs in den neunziger Jahren in Deutschland. Bearb.: Wolfgang Jeschek. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 5/93, S. 43 ff.

¹⁰ Die Methode der Projektion ist bereits früher ausführlich beschrieben worden. Hier werden lediglich die Ergebnisse zusammengefaßt dargelegt. Vgl. Angebot an Arbeitskräften ..., a.a.O., S. 683 f. Detaillierte Vorausschätzungen für die einzelnen Gruppen von Frauen sind veröffentlicht in: Erika Schulz und Ellen Kirner: Arbeitskräfteangebot von Frauen in Deutschland bis zum Jahr 2010. In: Gerhard Engelbrech und Petra Beckmann (Hrsg.): Frauenerwerbstätigkeit 2000 — Aufbruch zu einer gleichwertigen Integration von Frauen in die Arbeitswelt? Beiträge der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 179, Nürnberg 1993.

¹¹ Vgl. hierzu auch Elke Holst und Jürgen Schupp: Perspektiven der Erwerbsbeteiligung von Frauen im vereinten Deutschland, DIW-Diskussionspapier, Nr. 68, Berlin 1993.

beitsmarkt zurückzieht und auch künftig die Mütter kleiner Kinder diese — zumindest eine Zeit lang — selber betreuen wollen. Die Erwerbsquoten werden in dieser Variante in den mittleren Altersjahren erheblich sinken¹².

Deutlicher Anstieg des Arbeitskräfteangebots in Westdeutschland

In Westdeutschland wird das Arbeitskräfteangebot bis zum Jahr 2000 auf 32,3 Mill. (Szenario I) bzw. 33,2 Mill. (Szenario II) zunehmen, und für die darauffolgenden zehn Jahre ist mit einer weiteren Erhöhung auf 33,2 Mill. (Szenario I) bzw. 34,5 Mill. (Szenario II) zu rechnen (Tabelle 5). Gegenüber 1991 beträgt somit der Zuwachs bis zum Jahr 2010 1,8 Mill. (I) bzw. 3,1 Mill. (II). Dies ist einmal auf die Zuwanderungen, zum anderen auf die unterstellte stärkere Erwerbsbeteiligung in den älteren Altersjahren und bei den deutschen Frauen auch in den mittleren Altersjahren zurückzuführen.

Obwohl vornehmlich jüngere Personen zuwandern, wird sich das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen erhöhen. Bis zum Jahr 2010 wird die Zahl der Erwerbspersonen

sonen unter 30 Jahren von 9,3 Mill. 1991 auf 7,4 Mill. (Szenario I) bzw. 7,7 Mill. (Szenario II) zurückgegangen sein. Die Erwerbspersonenzahl in den mittleren Altersjahren (30 bis unter 50 Jahre) wird hingegen um 2,4 Mill. im Szenario I (3,2 Mill. im Szenario II) und die Zahl der 50 Jahre alten und älteren Erwerbspersonen um 1,3 Mill. im Szenario I (1,6 Mill. Szenario II) bis zum Jahr 2010 zunehmen.

Künftig wird der Anteil der Ausländer am Arbeitskräfteangebot kräftig steigen. Nach dem Mikrozensus 1991 waren rund 9 vH der Erwerbspersonen in Westdeutschland Ausländer, im Jahr 2010 werden es 18 vH (Szenario I) bzw. 19 vH (Szenario II) sein.

Die Bedeutung des Arbeitskräfteangebots der Ausländer ist in den einzelnen Altersgruppen unterschiedlich. Am höchsten ist der Ausländeranteil mit gut einem Viertel im Jahr 2010 (Szenario I) bei den Erwerbspersonen unter 30 Jahren, am niedrigsten mit 15 vH (Szenario I) bei den älteren Erwerbspersonen (50 Jahre und älter).

¹² Im Jahr 2010 wird sich das Erwerbsverhalten der jungen Frauen nicht von demjenigen der Frauen in Westdeutschland unterscheiden. Die Erwerbsbeteiligung in der Variante Y wird sich dann nur noch in den mittleren Altersjahren von der Erwerbsbeteiligung in der Variante X unterscheiden.

Tabelle 5

Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in 1000

Alter von ... bis unter ... Jahre	Westdeutschland			Ostdeutschland					Deutschland				
	1991	2000	2010	1991	2000 Erwerbsbeteiligung der Frauen hoch niedrig		2010 Erwerbsbeteiligung der Frauen hoch niedrig		1991	2000 Erwerbsbeteiligung der Frauen hoch niedrig		2010 Erwerbsbeteiligung der Frauen hoch niedrig	
	Szenario I												
15 - 20	1295	1242	1429	473	433	383	175	175	1768	1675	1625	1604	1604
20 - 30	8020	5923	6021	2100	1631	1535	1690	1690	10120	7554	7457	7711	7711
30 - 40	7601	9943	6718	2401	2260	2096	1775	1698	10002	12204	12040	8493	8416
40 - 50	6979	8089	10258	1888	2228	2070	2233	2088	8867	10317	10159	12491	12346
50 - 60	6307	5668	6662	1719	1409	1227	1891	1567	8026	7077	6895	8553	8229
60 - 70	1158	1450	2098	147	261	261	373	373	1305	1711	1711	2471	2471
Insgesamt	31360	32315	33185	8728	8223	7572	8138	7592	40088	40538	39887	41323	40777
darunter:													
Ausländer	2832	4705	5817	88	305	305	430	430	2920	5010	5010	6247	6247
	Szenario II												
15 - 20	1295	1273	1476	473	428	379	166	166	1768	1701	1652	1642	1642
20 - 30	8020	6144	6256	2100	1593	1501	1649	1649	10120	7737	7645	7905	7905
30 - 40	7601	10219	7106	2401	2203	2046	1715	1643	10002	12422	12265	8821	8749
40 - 50	6979	8281	10655	1888	2182	2027	2160	2021	8867	10463	10309	12815	12676
50 - 60	6307	5772	6891	1719	1391	1211	1845	1530	8026	7163	6983	8736	8421
60 - 70	1158	1472	2157	147	260	260	366	366	1305	1732	1732	2523	2523
Insgesamt	31360	33161	34541	8728	8057	7425	7900	7375	40088	41218	40585	42441	41916
darunter:													
Ausländer	2832	5198	6600	88	365	365	519	519	2920	5563	5563	7119	7119

Quellen: Ergebnisse des Mikrozensus 1991; Vorausschätzungen des DIW.

Weiterer Rückgang des Arbeitskräfteangebots in Ostdeutschland

Auch bei einer weiterhin hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen wird die Zahl der Erwerbspersonen in Ostdeutschland im Jahr 2000 auf 8,2 Mill. sowie auf 8,1 Mill. im Jahr 2010 (Szenario I) zurückgehen, bei höheren Abwanderungen nach Westdeutschland (Szenario II) auf 8,1 Mill. (2000) bzw. 7,9 Mill. (2010). Gegenüber 1991 ist dies bis zum Jahr 2010 eine Verringerung um 0,6 Mill. (Szenario I) bzw. 0,8 Mill. (Szenario II).

Der drastische Geburtenrückgang in den letzten Jahren schlägt sich im Jahr 2010 in einem wesentlich niedrigeren Arbeitskräfteangebot in der Gruppe der 15 bis unter 20jährigen nieder: 1991 gehörten rund 0,5 Mill. zu dieser Personengruppe, 2010 werden es weniger als 0,2 Mill. sein (Szenario I). Auch in der Altersgruppe der 20 bis unter 30jährigen ist mit einer deutlichen Verringerung des Arbeitskräfteangebots um 0,4 Mill. (Szenario I) bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraumes zu rechnen, dies ist vorwiegend abwanderungsbedingt. Etwas geringer ist der Verlust der Erwerbspersonenzahl in den mittleren Altersjahren (30 bis unter 50jährige) mit 0,3 Mill. (Szenario I bis 2010) bei weiterhin hoher Erwerbsbeteiligung der Frauen. Ziehen sich die Frauen stärker vom Arbeitsmarkt zurück, ist das Arbeitskräfteangebot der 30 bis unter 50jährigen im Jahr 2010 im Szenario I um 0,5 Mill. niedriger als 1991. Die Zahl der Erwerbspersonen im Alter von 50 Jahren und älter wird bei einer weiterhin hohen Erwerbsorientierung der Frauen bis zum Jahr 2010 um 0,4 Mill. steigen (Szenario I), bei einer stärkeren Angleichung des Erwerbsverhaltens an das der Frauen in Westdeutschland hingegen fast konstant bleiben (+74 000).

Wie in Westdeutschland wird der Anteil der Ausländer am Arbeitskräfteangebot auch in Ostdeutschland steigen, jedoch nicht die gleiche Bedeutung erlangen wie in den westlichen Bundesländern. Im Jahr 2010 werden im Szenario I 5,3 vH (hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen) und im Szenario II 6,6 vH der Erwerbspersonenzahl Ausländer sein. Auch hier ist der Anteil unter den jüngeren Erwerbspersonen höher.

Fazit

Insgesamt wird das Arbeitskräfteangebot in der Bundesrepublik bis zum Jahr 2000 steigen (eine Ausnahme bildet hier die Variante im Szenario I mit der geringen Erwerbsbeteiligung der Frauen) und im anschließenden Zehnjahreszeitraum nochmals zunehmen. Im Szenario I werden im Jahr 2010 41,3 Mill. bzw. 40,8 Mill. und im Szenario II 42,4 Mill. bzw. 41,9 Mill. zu den Erwerbspersonen zählen. Die Zunahme des Arbeitskräfteangebots reicht je nach Variante von 0,7 Mill. bis 2,3 Mill. Die Zahl der ausländischen Erwerbspersonen wird sich auf 6,2 Mill. (Szenario I) bzw. 7,1 Mill. (Szenario II) erhöhen, ihr Anteil am Arbeitskräfteangebot wird im Jahr 2010 rund 15 vH (I) bzw. 17 vH (II) betragen.

Im Zuge der rezessiven Entwicklung hat sich die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt dramatisch vergrößert. Von dem Potential von mehr als 41 Mill. Erwerbspersonen¹³ werden im Jahresdurchschnitt 1993 nur etwa 35 Mill. beschäftigt sein. Es ist daher unerlässlich, eine auf die Ausweitung der Beschäftigung gerichtete Wirtschaftspolitik durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, mit denen die Chancen Erwerbsloser auf den Arbeitsmärkten verbessert werden, zu unterstützen. Zwar ist es kaum möglich, die Situation auf dem Arbeitsmarkt im Jahr 2010 vorauszusagen, in der Vergangenheit hat sich aber gezeigt, daß bestimmte Gruppen besonders große Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Vergleichsweise geringe Beschäftigungschancen haben u.a.: niedrig Qualifizierte; Personen, deren Qualifikation aufgrund einer längeren — freiwilligen oder unfreiwilligen — Beschäftigungslosigkeit veraltet ist (z.B. bei Berufsrückkehrerinnen); Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen; Personen mit Sprachschwierigkeiten.

Besonders betroffen sind die nach Deutschland einwandernden Personen. Häufig sind die Qualifikationen nicht mit denen in Deutschland vergleichbar, so daß die Integration dieser Personen in den deutschen Arbeitsmarkt bei einer ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung zunehmend schwerer wird. Obwohl die Schulbildung der Ausländer in Deutschland in den letzten Jahren besser geworden ist, blieb ihr Anteil an den höheren Qualifikationen gering¹⁴. Angesichts der angenommenen — wenn auch stark abgeschwächten — Zuwanderung von Asylbewerbern ist zu befürchten, daß sich dieser Teil der „erwerbslosen Ausländer“ künftig noch erhöhen könnte.

Eine auf Integration zielende Arbeitsmarktpolitik muß mit Blick auf die künftige Entwicklung des Arbeitskräfteangebots und dessen struktureller Zusammensetzung schon heute Zeichen setzen:

- Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Integration von Jugendlichen am Anfang ihres Berufslebens. Dazu bedarf es eines ausreichenden Angebots von Lehrstellen, vor allem in den neuen Bundesländern.
- Die Beschäftigungsperspektiven ausländischer Arbeitskräfte hängen wesentlich von ihrer Qualifikation ab. Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik haben daher berufsqualifizierende Maßnahmen für diese Personengruppe einen hohen Stellenwert. Besondere Anstrengungen erfordert hier die berufliche Integration ausländischer Jugendlicher.
- In hohem Maße benachteiligt sind auch längere Zeit Arbeitslose. Hier muß Dequalifizierungsprozessen durch Fortbildungsmaßnahmen begegnet werden.

¹³ Vgl. Autorengemeinschaft ..., a.a.O., S. 457 ff.

¹⁴ Vgl. Schul- und Berufsausbildung junger Ausländer. Bearb.: Wolfgang Jeschek. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 21/93, S. 293 ff.

— Familiäre Gründe führen dazu, daß Frauen häufiger ihre Berufstätigkeit unterbrechen. Hier müssen Maßnahmen ergriffen werden, die diesen Frauen die Rückkehr in das Erwerbsleben nach einer Familienphase erleichtern.

Gelingt es nicht, diese Personengruppen besser in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren, so ist zu befürchten, daß insbesondere im Bereich gering qualifizierter Tätigkeiten die illegale Beschäftigung zunehmen wird.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Wolfram Schrettl, 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.

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

Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Deutschland bis zum Jahr 2010. Bearbeitet von Erika Schulz.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

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

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

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

Zuzüglich Versandkosten.

ISSN 0012-1304