

## DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 51-52/97

Berlin

Stöglin

18. Dezember 1997

64. Jahrgang

### Die wirtschaftliche Lage Rußlands<sup>1</sup>

#### Wirtschaftspolitik muß jetzt endlich Wachstumserfolge vorweisen

Deutsches Institut für  
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für Weltwirtschaft  
an der Universität Kiel

Institut für  
Wirtschaftsforschung Halle

*In ihren früheren Veröffentlichungen hatten die drei an diesem Bericht beteiligten Institute die zentrale Rolle einschneidender institutioneller Reformen für die wirtschaftliche Entwicklung Rußlands betont. Für das Jahr 1997 erwarteten die Institute angesichts der Reformdefizite bestenfalls eine Stagnation des Bruttoinlandsprodukts (BIP)<sup>2</sup>. Mittlerweile scheint sich diese Einschätzung zu bewahrheiten. Zwar sind im laufenden Jahr wirtschaftspolitische Fortschritte gemacht worden. Um einen dauerhaften Wachstumsprozeß einzuleiten, bedarf es indes noch deutlicher Signale, daß die institutionellen Probleme gelöst werden können und die Regierung ihre Haushaltsprobleme in den Griff bekommen kann. Dies gilt umso mehr, da im laufenden Jahr 1997 zunächst — und erstmals — positive Kapitalzuflüsse zu verzeichnen waren und sich daraus neue Herausforderungen für die russische Wirtschaftspolitik ergaben. Der vorliegende Bericht beschäftigt sich daher mit der Frage, wie durch geeignete Maßnahmen der Geldpolitik und Reformen des Bankensystems ausländische Kapitalzuflüsse effizienter eingesetzt und die Risiken einer Zahlungsbilanzkrise minimiert werden können. Darüber hinaus werden die Rolle des Insolvenzrechts für eine Verbesserung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und der Beziehungen Rußlands zur EU für den Erfolg des Transformationsprozesses diskutiert.*

#### Produktion, Investitionen, Preise

Auf den ersten Blick gibt die Entwicklung im bisherigen Verlauf des Jahres 1997 durchaus Anlaß, für die Zukunft Hoffnung zu schöpfen (vgl. Tabelle 1). Der Rückgang des BIP ist zum Stillstand gekommen, und es ist sogar eine minimale Zunahme zu verzeichnen (+0,2 vH)<sup>3</sup>. Der private Verbrauch dürfte angesichts des Zuwachses beim Einzelhandelsumsatz (+0,7 vH) und bei den Dienstleistungen (+1,9 vH) leicht gestiegen sein. Allerdings sind die Nettoexporte, bei gleichzeitigem Rückgang der Exporte und der Importe, geschrumpft. Die Bruttoanlageinvestitionen gingen zwar langsamer als in den Vorjahren, aber immer noch beträchtlich zurück (−7,1 vH). Nach den verfügbaren Angaben, auch wenn sie im Rahmen der Verwendungs-

<sup>1</sup> Dieser Bericht wird auch veröffentlicht in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 308/1997, IWH Forschungsreihe 9/97.

<sup>2</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Fortgesetzter Rückgang der Investitionen verhindert Erholung. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 19/1997. Auch abgedruckt in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 296/1997, IWH Forschungsreihe 4/97.

<sup>3</sup> Die offiziellen Zahlen des Staatlichen Komitees für Statistik (Goskomstat) wurden verschiedentlich mit dem Argument kritisiert, durch eine methodisch zweifelhafte Berücksichtigung der Schattenwirtschaft seien die Zuwachsraten des BIP und der industriellen Produktion des Jahres 1997 überzogen dargestellt. Die höhere Schätzung bezüglich des Umfangs der Schattenwirtschaft mag zu rechtfertigen sein, allerdings ergeben auch die revidierten Zahlen kaum mehr als ein Bild der Stagnation.

rechnung nicht unmittelbar vergleichbar sind, ist vom Staatsverbrauch keine nachfragebelebende Wirkung ausgegangen.

Auf der Entstehungsseite des BIP ergibt sich ebenfalls ein uneinheitliches Bild. Dem leichten Anstieg der Industrieproduktion (+1,5 vH) steht ein neuerlicher, wenngleich nur geringer, Rückgang der Agrarproduktion gegenüber (-0,5 vH). Dagegen hat sich der starke Rückgang des Gütertransportvolumens unvermindert fortgesetzt (-22,1 vH)<sup>4</sup>.

Die Produktion der einzelnen Industriezweige zeigt einige interessante Entwicklungen (vgl. Tabelle 2). Im bisherigen Verlauf der neunziger Jahre war die Elektrizitätserzeugung weitaus langsamer zurückgegangen als die Produktion der übrigen Industriezweige. Daraus hatten einige Beobachter den Schluß gezogen, daß der wirtschaftliche Niedergang Rußlands statistisch überzeichnet sei, denn der Stromverbrauch stelle einen guten Indikator für das Ausmaß der Schattenwirtschaft dar. Sollte diese Argumentation jemals stichhaltig gewesen sein, woran die Institute starke Zweifel geäußert haben<sup>5</sup>, so müßte sie spätestens 1997 auf die eine oder andere Art modifiziert werden, denn die Produktion der Elektrizitätswirtschaft weist nunmehr stärker nach unten (-3,6 vH) als die der meisten anderen Industriezweige. Der Rückgang der Elektrizitätserzeugung hat sich gegenüber 1996 sogar beschleunigt.

Hinter der insgesamt stagnierenden Entwicklung der Brennstoffindustrie (-0,2 vH) verbergen sich uneinheitliche Entwicklungen. Die Erdgasförderung gehörte im Verlauf der neunziger Jahre zu den wenigen Wirtschaftsbereichen, deren Produktion einigermaßen stabil gehalten werden konnte. In den ersten drei Quartalen des Jahres 1997 jedoch ging die Erdgasförderung, anders als noch 1996, deutlich zurück (-7,0 vH). Dagegen zeigt die Erdölförderung eine leichte Erholung (+0,9 vH).

Die Eisen- und Stahlindustrie, die NE-Metallurgie sowie die chemische und petrochemische Industrie hatten bereits im Jahr 1995 eine Aufwärtsentwicklung gezeigt, die damals vielfach — nicht dagegen von den Instituten — als Beginn einer gesamtwirtschaftlichen Erholung gedeutet wurde. Bekanntlich wurden 1996 dann auch in allen

<sup>4</sup> Dieser Wert basiert auf dem Transportgewicht (t). In Tonnen-Kilometern dagegen betrug der Rückgang 4,0 vH. Es wurden also geringere Mengen über längere Strecken transportiert. Eine plausible Erklärung könnte in Außenhandelsaktivitäten zu finden sein.

<sup>5</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Fortgesetzter Rückgang der Investitionen verhindert Erholung. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 19/1997. Auch abgedruckt in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 296/1997, IWH Forschungsreihe 4/97.

Tabelle 1

**Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren**  
Veränderungen gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode bzw. Anteile in vH

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 I-III
Bruttoinlandsprodukt <sup>1)</sup>	-3,0	-5,0 <sup>ff)</sup>	-14,5	-8,7	-12,7	-4,2	-6	0,2
Industrieproduktion <sup>1)</sup>	-0,1	-8,0	-18,0	-14,1	-20,9	-3,3	-4,0	1,5
Agrarproduktion <sup>1)</sup>	-4	-5	-9	-4	-12	-8	-7	-0,5
Bruttoanlageinvestitionen <sup>1)</sup>	0	-15	-40	-12	-24	-13	-18	-7,1
Gütertransportvolumen <sup>2)</sup>	.	-7	-24	5	-24	-10	-18	-22,1 <sup>6)</sup>
Einzelhandelsumsatz <sup>1)</sup>	12	-3	-3	2	0	-7	-4	0,7
Entgeltliche Dienstleistungen für den Endverbraucher <sup>1)</sup>	10	-17	-18	-30	-38	-18	-7	1,9 <sup>6)</sup>
Nominale Geldeinkommen der privaten Haushalte	18	120	750	1 030	360	158	46	18,2
Reale Geldeinkommen der privaten Haushalte <sup>3)</sup>	.	8	-51	11	13	-13	0	2,7
Nominallöhne und -gehälter	15	81	994	878	276	114	55	19,5
Reallöhne	.	-3	-33	0	-8	-28	5	3,2
Verbraucherpreise <sup>4)</sup>	6	160	2 510	840	215	131	21,8	14,0
Verkaufspreise der Industrie <sup>4)</sup>	4	240	3 280	895	233	175	25,6	11,6
Arbeitslosenquote <sup>5)</sup>	.	.	4,7	5,5	7,4	8,8	9,3	9,1

1) Real. — 2) Auf Tonnen-Basis. — 3) 1990 bis 1993: Dezember zum Dezember des Vorjahres; 1994 bis 1996: Jahresdurchschnitt; 1997: Januar-September zum Vorjahreszeitraum. — 4) 1990: Jahresdurchschnitt, 1991 bis 1996: Dezember zum Dezember des Vorjahres; 1997: September zum September des Vorjahres (12-Monats-Rate). — 5) Am Periodenende; ILO-Methodik. — 6) Januar bis August.

Quellen: Narodnoe chožjajstvo RSFSR v 1990 g., Moskau 1991, S. 129, 177, 352. Narodnoe chožjajstvo Rossijskoj Federacii, Moskau 1992, S. 14 f. Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996, Moskau 1996, S. 12, 54, 80, 243 und 396; O položennii rossijskoj ekonomiki v 1993 godu i perspektivach razvitija na 1994 god, Moskau 1994, S. 162; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1995 g., Moskau 1996, S. 254; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1996 g., Moskau 1997, S. 7, 8, 179 und 182; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar'-sentjabr' 1997 g., Moskau 1997.

genannten Industriezweigen die auf einsetzendes Wachstum gerichteten Erwartungen enttäuscht. Im Jahr 1997 nun deutet die Entwicklung neuerlich nach oben, allerdings gegenüber 1996 in wesentlich schwächerer Form (Eisen und Stahl: 0,7 vH; NE-Metallurgie: 2,9 vH; Chemie und Petrochemie: 1,6 vH). Die Erholung ist nicht nur schwächer als die im Jahre 1995. Sie reicht zudem nicht aus, um den Rückgang im Jahre 1996 auch nur annähernd wettzumachen.

Deutlich anders sieht es in der Maschinenbau- und Metallverarbeitungsbranche aus. Hier ist erstmals ein Aufschwung zu verzeichnen, der auch einen vergleichsweise ausgeprägten Umfang angenommen hat (+3,2 vH nach -11 vH im Vorjahr). Wiederum jedoch lohnt es sich, die dahinter stehenden Entwicklungen einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Die weitaus meisten Bereiche des Maschinenbaus weisen weiterhin deutliche, mehrheitlich sogar zweistellige Raten des Rückgangs auf<sup>6</sup>. Eine klar aufwärtsgerichtete Entwicklung zeigt einzig und allein der Automobilbau (+13,7 vH), wobei es sich vor allem um eine gestiegene Pkw-Produktion handelt<sup>7</sup>. Neben dem Automobilbau weist nur noch der Gerätebau einen — geringfügigen — Zuwachs auf (2,3 vH)<sup>8</sup>.

Einige weitere Industriezweige trugen zum Gesamtergebnis der Industrie insofern positiv bei, als der freie Fall der Produktionsentwicklung endete oder wenigstens erkennbar abgebremst wurde. Dies betrifft die Holz- und Holzverarbeitungsindustrie (1,2 vH nach -22 vH), die Baustoffindustrie (-5,5 vH nach -25 vH), die Leichtindustrie (-4,1 vH nach -28 vH) und die Nahrungsmittelindustrie (-1,7 vH nach -9 vH).

Ein über die geringe Rate von -0,5 vH hinausgehender Rückgang der Agrarproduktion wurde im wesentlichen von

der günstigen Getreideernte (+31,6 vH) gebremst. Die tierische Produktion blieb erheblich unter dem Niveau der entsprechenden Vorjahresperiode (Fleisch: -10 vH, Milch: -4,3 vH). Der weitere Rückgang der Tierbestände konnte nicht aufgehalten werden (Schwein und Rind: etwa -10 vH, Ziegen und Schafe: -17,5 vH). Die fortgesetzte Abnahme der Tierbestände wurde lediglich durch die zunehmenden Aktivitäten der privaten Nebenwirtschaften verhindert. Ihr Anteil an den Tierbeständen (Rind: 34,9 vH; Schwein: 44,7 vH; Schafe und Ziegen: 56,8 vH) stieg weiter an, während die Anteile der genossenschaftlichen und staatlichen Unternehmen zurückgingen und die privaten Farmwirtschaften (Rind: 1,6 vH, Schwein: 1,9 vH) bedeutungslos blieben.

Die Entwicklung der Investitionstätigkeit kann im Hinblick auf eine mögliche wirtschaftliche Wende und ihrer Nachhaltigkeit besonderes Interesse beanspruchen. Angaben zu den hinter der erwähnten Gesamtentwicklung (-7,1 vH) stehenden Details liegen jedoch nicht im wünschenswerten Ausmaß vor. Die Investitionen für soziale Zwecke („nicht-produktive Investitionen“) gingen im Untersuchungszeitraum weiter äußerst stark zurück (-16,1 vH);

<sup>6</sup> Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike (Goskomstat): Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust 1997 g., Moskau 1997, S. 41 ff.; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-sentjabr' 1997 g., Moskau 1997, S. 16 ff.

<sup>7</sup> Dies harmoniert erkennbar mit einer Entwicklung in der chemischen und petrochemischen Industrie, wo die Erzeugung von Pkw-Reifen um 30,7 vH zugenommen hat.

<sup>8</sup> Außer bei EDV-Geräten sind jedoch alle Zuwachsraten des Bereichs Gerätebau negativ.

Tabelle 2

**Entwicklung der Industrieproduktion nach Zweigen**  
Reale Veränderungen gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode in vH

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 I-III
Industrie insgesamt <sup>1)</sup>	-0	-8	-18	-14	-21	-3	-4	1,5
Elektrizitätswirtschaft	2	0	-5	-5	-9	-3	-2	-3,6
Brennstoffindustrie	-3	-6	-7	-12	-11	-1	-3	-0,2
Eisen- und Stahlindustrie	-2	-7	-16	-17	-17	10	-4	0,7
NE-Metallurgie	-2	-9	-25	-14	-9	3	-5	2,9
Chemische und petrochemische Industrie	-2	-6	-22	-22	-29	8	-11	1,6
Maschinenbau und Metallverarbeitung	1	-10	-15	-16	-38	-9	-11	3,2
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- und Papierindustrie	-1	-9	-15	-19	-31	-7	-22	1,2
Baustoffindustrie	-1	-2	-20	-16	-29	-8	-25	-5,5
Leichtindustrie	-0	-9	-30	-23	-47	-30	-28	-4,1
Nahrungsmittelindustrie	0	-10	-16	-9	-22	-8	-9	-1,7

<sup>1)</sup> 1990 bis 1993: nur Groß- und Mittelbetriebe. 1994 bis 1996: einschließlich Kleinbetriebe und Joint-ventures. Bei den Daten für die einzelnen Zweige sind in allen Jahren nur die Groß- und Mittelbetriebe erfaßt.

Quellen: Rossijskaja Federacija v 1992 godu, Moskau 1993, S. 367; Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996, Moskau 1996, S. 492; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1996 g., Moskau 1997, S. 16 ff.; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar'-sentjabr' 1997, Moskau 1997, S. 10, 11.

ihr Anteil an den gesamten Investitionen betrug 38 vH. Dagegen nimmt sich der Rückgang der „produktiven Investitionen“ (Anteil 62 vH) vergleichsweise gering aus (−1,7 vH). Zu den Einzelentwicklungen stehen nur qualitative Informationen zur Verfügung. So soll es zu einer „Aktivierung“ der Investitionstätigkeit in den Bereichen Elektroenergie, chemische und petrochemische Industrie, Baumaterialienindustrie, Transport- und Nachrichtenwesen, Bau, Handel und Gaststättenwesen gekommen sein<sup>9</sup>. Diese Angaben lassen den Schluß zu, daß es im Agrarsektor sowie in der Brennstoff-, der Eisen- und Stahl- und der Nahrungsmittelindustrie, ebenso wie in der NE-Metallurgie und im Bereich Maschinenbau und Metallverarbeitung nicht zu einer Belebung der Investitionstätigkeit kam. Explizit belegt ist dagegen, daß die Wohnungsbautätigkeit verstärkt zurückging (−11,0 vH nach −2,2 vH)<sup>10</sup>, wobei nur die Stadt Moskau eine Ausnahme darstellt (+13,4 vH)<sup>11</sup>.

Das Niveau der Verbraucherpreise lag in den ersten drei Quartalen des Jahres 1997 um 14 vH über dem der entsprechenden Vorjahresperiode (vgl. Tabellen 3 und 4). Deutlich stärker als der Durchschnitt stiegen nur die — administrierten — Preise für alkoholische Getränke (+25 vH) und Dienstleistungen (+27 vH). Bei Alkohol entspricht dies sowohl den sozialpolitischen als auch den fiskalischen Absichten der Regierung. Der kräftigere Preisanstieg bei Dienstleistungen ist im wesentlichen auf Anhebungen der Wohnungsmieten und der Tarife für kommunale Dienstleistungen (um 31,2 vH von Jahresbeginn bis Ende des dritten Quartals 1997) in Richtung eines

kostendeckenden Niveaus zurückzuführen. Der Preisanstieg hat sich insgesamt so weit abgeschwächt, daß er nicht mehr als entscheidendes Hindernis für einen wirtschaftlichen Aufschwung angesehen werden kann. Es ist daran zu erinnern, daß in Polen der wirtschaftliche Aufschwung aus der Transformationskrise bereits bei einer Inflationsrate um 30 vH eingesetzt hatte.

Der Anstieg der industriellen Erzeugerpreise (+12 vH) unterschied sich nur wenig von dem der Verbraucherpreise. Zum Teil deutlich unter dem durchschnittlichen Anstieg der industriellen Erzeugerpreise blieb die Preisentwicklung in der Eisen- und Stahlindustrie, in der NE-Metallurgie und in der Holz- und Holzverarbeitungsindustrie. Es liegt nahe, hier einen Zusammenhang mit dem Wettbewerbsdruck zu sehen, dem diese Bereiche auf dem Weltmarkt ausgesetzt sind. Dadurch könnten die Preiserhöhungsspielräume eingeeengt worden sein. Überdurchschnittlich stiegen die Preise der Brennstoffindustrie. Dies ist im Zusammenhang mit den Bemühungen zu sehen, die russischen Energiepreise näher an das Weltmarktniveau heranzuführen.

<sup>9</sup> Goskomstat: Social'no-ekonomičeskoe-položenie Rossii, janvar'-avgust 1997 g., Moskau 1997, S. 65.

<sup>10</sup> Diese Werte basieren auf der Gesamtfläche fertiggestellter Wohnungen.

<sup>11</sup> Allerdings sollen 40 vH der im letzten Jahr in Moskau gebauten Wohnungen unverkauft sein und leer stehen; vgl. St. Petersburg Times vom 5. Oktober 1997.

Tabelle 3

**Monatliche Preisentwicklung**  
Veränderungen gegenüber Vormonat in vH

	Verbraucherpreise				Industrielle Erzeugerpreise			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Januar	17,9	17,8	4,1	2,3	19,0	21,5	3,2	1,1
Februar	10,7	11,0	2,8	1,5	15,1	16,9	2,7	1,6
März	7,4	8,9	2,8	1,4	10,2	10,8	2,6	1,3
April	8,5	8,5	2,2	1,0	10,6	14,8	2,4	0,8
Mai	7,0	7,9	1,6	0,9	6,6	8,9	1,1	0,5
Juni	6,0	6,7	1,1	1,1	8,4	6,1	1,6	0,8
Juli	5,3	5,4	0,8	0,9	7,8	6,7	1,2	−0,1
August	4,7	4,6	−0,3	−0,1	5,8	6,7	2,1	0,5
September	7,9	4,4	0,3	−0,3	7,3	5,7	1,7	0,1
Oktober	15,0	4,7	1,2	0,2	11,0	4,6	2,8	
November	14,6	4,5	1,9	0,6	12,6	2,9	0,9	
Dezember	16,5	3,2	1,4		12,9	1,9	0,8	

Quellen: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1995 g., Moskau 1996, S. 153; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1996 g., Moskau 1997, S. 110; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar'-sentjabr' 1997 g., Moskau 1997, S. 52 ff.; vvd-Rußland, 4. Dezember 1997.

Tabelle 4

**Preisentwicklung**  
Veränderungen gegenüber Vorperiode in vH<sup>1)</sup>

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 I-III
Verbraucherpreise	160	2 510	840	215	131	22	14
Nahrungsmittel	171	2 570	838	233	123	18	13
Alkoholische Getränke	52	2 370	655	131	127	53	25
Andere Konsumgüter	211	2 570	642	169	116	18	9
Dienstleistungen	79	2 120	2 310	522	232	48	27
Industrielle Erzeugerpreise	240	3 280	895	233	175	26	12
Elektrizitätswirtschaft	110	5 410	1 258	229	199	35	8
Brennstoffindustrie	130	9 170	634	201	187	40	23
Eisen- und Stahlindustrie	240	3 520	1 086	242	185	16	4
NE-Metallurgie	230	5 120	558	296	121	12	6
Chemieindustrie	170	3 790	848	262	168	18	14
Petrochemie	150	5 250	672	260	167	24	15
Maschinenbau und Metallverarbeitung	210	2 620	949	230	178	24	10
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- und Papierindustrie	240	1 920	889	271	174	12	9
Baustoffindustrie	210	2 710	1 145	212	171	34	11
Leichtindustrie	370	1 160	681	241	163	20	11
Nahrungsmittelindustrie	310	2 630	971	208	156	22	12

1) 12-Monats-Rate.

Quellen: Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996, Moskau 1996, S. 904; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1996 g., Moskau 1997, S. 111, 114 und 125; Social'no-ekonomičeskoe položenie janvar'-sentjabr' 1997, Moskau 1997, S. 52 ff.

### Arbeitsmarkt

In Rußland ist in den letzten Jahren eine beträchtliche offene Arbeitslosigkeit entstanden (vgl. Tabelle 5). Seit Anfang 1996 bewegt sich die Arbeitslosenquote bei 9 vH. Sie erreichte in den Monaten Februar bis Mai 1997 mit jeweils 9,6 vH den vorläufig höchsten Stand; bis September 1997 ging die Quote auf 9,1 vH (6,5 Mill. Arbeitslose) zurück. Die offiziell in der russischen Statistik ausgewiesene Arbeitslosigkeit war deutlich niedriger als die nach der ILO-Methodik<sup>12</sup> ermittelte; die Quote der offiziell registrierten Arbeitslosigkeit sank von 3,4 vH am Jahresende 1996 auf 2,9 vH im September 1997. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit war allerdings nicht mit einem Anstieg der Beschäftigung verbunden, die vielmehr ebenfalls sank. Obwohl im Landesdurchschnitt die ausgewiesene Quote noch relativ niedrig war, wurde in einzelnen Regionen (Republiken, Oblaste) eine außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit registriert. So erreichte beispielsweise die offizielle Arbeitslosenquote im Januar 1997 in den Republiken Inguschetien 23 vH und Kalmykien 8 vH, in den Oblasten Ivanovo 12 vH, Vladimir 9 vH, Pskov 8 vH, Archangelsk 8 vH und Kostroma 7 vH<sup>13</sup>.

Die Abnahme der Beschäftigtenzahl um etwa 6 Mill. Personen von 1992 bis Ende 1996 hat die Überbeschäftigung in den Unternehmen nicht beseitigt. Die Überbeschäftigung ist eher noch gestiegen, da die Produktion stärker als die Beschäftigung gesunken ist. Nach Umfragen war 1996

in mehr als der Hälfte der Industrieunternehmen die Personalstärke noch zu hoch, bei einem Viertel um mehr als 10 vH<sup>14</sup>. Aber nur ein Fünftel der Direktoren bekundete Bereitschaft, die Personalstärke wesentlich zu verringern.

Der jährliche Beschäftigungsrückgang war 1996 mit 0,4 Mill. Personen geringer als in den Jahren zuvor (1995: -2,1 Mill. Personen). Der relativ stärkste Beschäftigungsabbau wurde 1996 für die Sektoren Staatsverwaltung (-15,5 vH), Wissenschaft (-5,2 vH) und Industrie (-5,1 vH) gemeldet. Ein Anstieg der Beschäftigung wurde vor allem in den Sektoren Wohnungsverwaltung (+10,8 vH) sowie Bildung, Kultur und Kunst (+5,2 vH) ausgewiesen<sup>15</sup>.

Im Verlauf der ersten drei Quartale 1997 setzte sich der Beschäftigungsabbau fort; er belief sich auf 400 000 Personen. Die staatlichen bzw. in Aktiengesellschaften umgewandelten Groß- und Mittelbetriebe waren auch 1997

<sup>12</sup> Danach wird das Arbeitskräftepotential („ökonomisch aktive Bevölkerung“ bzw. „Erwerbspersonen“) der tatsächlichen Beschäftigtenzahl gegenübergestellt. Die Differenz wird als „arbeitslos“ definiert.

<sup>13</sup> Vgl. M. Garsija-Iser: Kritičeskie situacii na regional'nych rynkach truda. In: Voprosy ekonomiki, Nr. 2/1997, S. 114-124.

<sup>14</sup> E.V. Vinogradova und E.A. Djuk: Rossijskie promyšlennye predprijatija v 1996 g.: zanjatost', oplata truda, social'naja podderžka rabotnikov. VCIOM et al: Ekonomičeskie i social'nye pzremeny, Monitoring obščest vennogo mnenija, Nr. 2/1997, S. 45.

<sup>15</sup> Goskomstat: Rossija v cifrach 1997 g., Moskau, S. 36.

bemüht, mit Hilfe von Kurzarbeit Entlassungen zu vermeiden. In den ersten drei Quartalen waren im Monatsdurchschnitt über 4 Mill. Beschäftigte von Kurzarbeit bzw. Zwangsurlaub betroffen.

Seit Beginn der Reformen im Jahr 1992 ist der russische Arbeitsmarkt auf den ersten Blick von hoher Mobilität gekennzeichnet. So lag der Anteil der Entlassungen (auf eigenen Wunsch der Beschäftigten bzw. Entlassungen auf Initiative der Unternehmen) am durchschnittlichen jährlichen Personalbestand 1996 bei knapp 24 vH, in der Industrie bei 27 vH (vgl. Tabelle 6). Zum Teil besteht zwischen dem Ausmaß der Fluktuation bzw. dem Saldo von Entlassungen und Einstellungen und dem Lohnniveau ein Zusammenhang. Darauf deuten auch Umfragen in Industrieunternehmen hin. So gaben 55 vH der auf eigenen Wunsch ausgeschiedenen Beschäftigten als Kündigungsgrund das niedrige Lohnniveau und 15 vH die nicht pünktliche Auszahlung der Löhne an. Der Anteil der Entlassungen aus betrieblichen Gründen war gering. Er betrug beispielsweise für das Jahr 1995 lediglich 1,6 vH des durchschnittlichen jährlichen Personalbestandes<sup>16</sup>. Für das Phänomen hoher Fluktuation bei zugleich hohen Beschäftigungsreserven in den Betrieben gibt es allerdings keine allgemein akzeptierte Erklärung. Ein Erklärungsansatz neigt angesichts der hohen Fluktuation dazu, gut funktionierende Arbeitsmärkte zu konstatieren<sup>17</sup>. Ein anderer Erklärungsansatz betont die Beschäftigungsreserven und verweist darauf, daß eine stillschweigende Übereinkunft zwischen Arbeitern und Managern bestehe,

gemeinsam die Abneigung des Staates gegenüber steigender Arbeitslosigkeit auszunutzen, um als Gegenleistung für die Beschäftigungssicherung Subventionen und soziale Transfers zu erhalten<sup>18</sup>.

### Einkommen der privaten Haushalte

Die realen Geldeinkommen lagen in den ersten drei Quartalen 1997 um 2,7 vH über denen der entsprechenden Vorjahresperiode (Vergleichszeitraum 1996: -1,1 vH). Die Reallöhne stiegen mit 3,2 vH langsamer als im Vergleichszeitraum 1996 (+7,5 vH). Im Gegensatz zu den Löhnen sind die Renten real um 6,6 vH gesunken (Vorjahreszeitraum: +7,5 vH). Da sich diese Angaben auf die vertraglichen Löhne und sozialen Transfers beziehen, besteht Unsicherheit über die tatsächliche Einkommensentwicklung. So bleibt einerseits ungewiß, inwieweit Einkommen aus Zweitbeschäftigungen erfaßt wurden. Andererseits haben in der Vergangenheit nicht ausgezahlte Löhne und rückständige

<sup>16</sup> Ministerstvo truda Rossijskoj Federacii und Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Vserossijskij monitoring social'no-trudovoj sfery 1995 god., Moskau, S. 21 ff.

<sup>17</sup> Russian Economic Trends, Nr. 3/1994, S. 85-104.

<sup>18</sup> S. Commander, J. McHale und R. Yemtsov: Russia. In: S. Commander und F. Coricelli (Hrsg.): Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia. The World Bank, Washington, D.C., 1995, S. 147-191.

Tabelle 5

### Arbeitsmarkt in Mill. Personen bzw. in vH<sup>1)</sup>

	Erwerbspersonen	Beschäftigte	Arbeitslose <sup>2)</sup>		Registrierte Arbeitslose <sup>3)</sup>	
	in Mill. Personen		in Mill. Personen	Arbeitslosenquote <sup>4)</sup> in vH	in Mill. Personen	Arbeitslosenquote <sup>4)</sup> in vH
1992	75,7	72,1	3,6	5,0	0,6	0,8
1993	75,0	70,9	4,0	5,3	0,8	1,1
1994	74,0	68,5	5,4	7,3	1,6	2,2
1995	72,9	66,4	6,4	8,8	2,3	3,2
1996	72,8	66,0	6,5	8,9	2,5	3,4
1997						
I	72,5	65,5	7,0	9,6	2,5	3,5
II	72,3	65,4	6,9	9,5	2,3	3,2
III	71,8	65,3	6,5	9,1	2,1	2,9

1) Von Goskomstat wurden die Angaben zu den Vorjahren teilweise korrigiert. Sämtliche Angaben beziehen sich auf das jeweilige Periodenende. — 2) Die Daten wurden durch Befragungen der privaten Haushalte ermittelt. Für die Jahre 1992 bis 1995 beziehen sie sich auf die letzte Oktoberwoche, für 1996 auf die letzte Märzwoche. Die nachfolgenden Angaben wurden statistisch weitergeführt. — 3) Von den Arbeitsämtern offiziell als arbeitslos registrierte Personen. — 4) Die Arbeitslosenraten beziehen sich jeweils auf die Zahl der Erwerbspersonen.

Quellen: Rossija v cifrach 1997 g., Moskau, S. 33 f.; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust 1997 g., Moskau, S. 227; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-sentjabr' 1997 g., Moskau, S. 74.

Tabelle 6

**Einstellungen und Entlassungen in großen und mittleren Unternehmen  
in vH zum jahresdurchschnittlichen Personalbestand**

	Einstellungen					Entlassungen					Saldo (Einstellungen — Entlassungen)				
	1992	1993	1994	1995	1996	1992	1993	1994	1995	1996	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Volkswirtschaft insgesamt</i>	22,9	21,1	20,8	22,6	18,9	26,9	25,1	27,4	25,7	23,9	-4,0	-6,3	-6,6	-3,1	-5,0
Industrie	22,2	20,1	18,2	21,1	16,9	28,0	28,8	32,0	28,4	27,0	-5,8	-11,9	-13,8	-7,3	-10,1
Landwirtschaft	10,7	11,3	12,4	12,7	12,4	12,8	14,5	19,6	18,5	18,0	-2,1	-8,3	-7,2	-5,8	-5,6
Forstwirtschaft	28,8	28,1	31,9	31,5	26,1	27,9	25,5	30,0	32,8	28,7	0,9	-1,9	1,9	-1,3	-2,6
Transport	24,6	26,5	23,0	24,7	19,5	28,3	29,6	29,6	25,9	24,7	-3,7	-3,1	-6,6	-1,2	-5,2
Fernmeldewesen	29,0	32,1	27,5	29,0	27,3	32,9	33,2	28,6	28,9	27,9	-3,9	3,5	-1,1	0,1	-0,6
Baugewerbe	38,5	38,7	34,9	39,5	29,0	46,0	44,1	45,9	45,1	42,5	-7,5	-7,2	-11,0	-5,6	-13,5
Handel / Gaststätten	25,8	22,4	24,8	28,2	25,6	39,2	27,7	33,3	33,4	34,5	-13,4	-10,9	-8,5	-5,2	-8,9
Informationsverarbeitung	21,8	13,4	14,9	16,6	14,4	47,3	23,7	32,4	27,1	30,3	-25,5	-19,0	-17,5	-10,5	-15,9
Wohnungsverwaltung/ Kommunale Dienstleistungen	38,6	36,2	39,4	39,7	35,6	38,4	31,1	30,8	30,2	29,5	0,2	5,4	8,6	9,5	6,1
Gesundheits- und Sozialwesen, Sport	21,9	18,0	20,9	22,1	18,9	18,5	30,5	18,8	20,4	17,7	3,4	-0,8	2,1	1,7	1,2
Bildung	21,7	15,2	16,6	17,1	15,4	16,3	17,2	13,8	15,3	13,5	5,4	1,4	2,8	1,8	1,9
Kultur und Kunst	21,2	15,7	16,4	19,7	17,7	20,6	12,6	16,0	17,9	16,7	0,6	-0,3	0,4	1,8	1,0
Wissenschaft	16,4	12,1	11,4	12,8	11,1	33,1	25,1	23,1	22,4	17,9	-16,7	-11,0	-11,7	-9,6	-6,8
Banken und Versicherungen	24,9	22,3	30,5	25,2	20,7	15,5	15,2	17,0	19,8	19,9	9,4	5,3	13,5	5,4	0,8
Staatsverwaltung	26,4	18,3	22,3	17,1	14,2	17,0	11,0	13,8	12,5	12,5	9,4	4,5	8,5	4,6	1,7

*Quellen:* Trud i zanjatost' 1995, Moskau, S. 522 f.; Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996, Moskau 1996, S. 100 f.; Rossija v cifrach 1997 g., Moskau 1997, S. 44.

Transferzahlungen einen beträchtlichen Umfang erreicht. Hinzu kommt, daß unter den Bedingungen der weit verbreiteten Tauschwirtschaft die Beschäftigten teilweise in Naturalien (Verbrauchs-, Gebrauchs- oder auch Investitionsgüter) entlohnt werden, deren tatsächlicher Wert nicht zu ermitteln ist.

Neben den ausstehenden Transferzahlungen haben sich auch die nicht ausgezahlten Löhne zu einem wirtschaftlichen und sozialpolitischen Problem entwickelt. Ein hoher und steigender Anteil mit Verlust arbeitender Unternehmen und der desolater Zustand des Staatshaushalts haben zu einer erheblichen Zunahme der Lohnrückstände geführt. Trotz vieler Beschlüsse und Versprechungen während des Präsidentschaftswahlkampfes waren bei den Lohnrückständen im Jahr 1996 die größten Zuwachsraten seit Beginn der Transformation zu verzeichnen. Zum Ende des zweiten Quartals 1997 betrug der Lohnrückstand im Durchschnitt das 1,3fache eines Monatslohnes. Erst vom zweiten Quartal 1997 an sind erste Anzeichen einer Tilgung der Lohnrückstände zu erkennen. Die anteiligen Lohnrückstände des Staatshaushalts sind relativ gering und leicht rückläufig (vgl. Tabelle 7). Nach Regionen, Branchen und Unternehmen ist die Situation sehr differenziert. Betrachtet man nur die Unternehmen mit Lohnrückständen, so betragen die Rückstände dort im Januar 1997 im Durchschnitt 2,5 Monatslöhne, im Baugewerbe sogar 2,9<sup>19</sup>.

Die im Verlauf des Transformationsprozesses zu beobachtende starke Ausdifferenzierung der Einkommen hat sich zwar inzwischen etwas verringert, allerdings bleiben die Einkommensdisparitäten auf hohem Niveau. Die Unterschiede der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen, gemessen am höchsten und niedrigsten Einkommensdezil, waren in den ersten drei Quartalen 1997 mit dem 12,5fachen etwas geringer als im Vergleichszeitraum des Vorjahres (12,9fache). Die zum höchsten Einkommensdezil gehörende Bevölkerungsgruppe verfügte wie im Vorjahreszeitraum über 31,0 vH der Einkommen, die des niedrigsten über 2,5 vH (I-III 1996: 2,4 vH). Nach Angaben von Goskomstat ist die Zahl der in Armut lebenden Personen weiter zurückgegangen; sie betrug im Durchschnitt der ersten drei Quartale 31,3 Mill. Personen, das sind 21,2 vH der Gesamtbevölkerung (Vergleichszeitraum 1996: 22,4 vH).

Der gesamtwirtschaftliche Durchschnittslohn lag im Zeitraum Januar bis September bei 930 000 Rubel. Das Ausmaß der Lohndifferenzierung zwischen den Sektoren und Branchen hat sich im Zeitraum Januar bis Juli 1997 gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres nicht verändert (vgl. Tabelle 8). Die niedrigsten Löhne wurden wie bisher in der Landwirtschaft und die höchsten in den

<sup>19</sup> Goskomstat: Rossija v cifrach 1997 g., Moskau, S. 212.

Tabelle 7

**Lohnrückstände**  
in Mrd. Rubel bzw. in vH (Periodenende)

	Insgesamt	Industrie	Bau- gewerbe	Land- wirtschaft	Transport	Bildungs- wesen	Gesund- heitswesen	Kultur	Wissen- schaft
Lohnrückstände in Mrd. Rubel									
1992	.	15	8	6	.	.	.	.	.
1993	.	364	115	287	.	.	.	.	.
1994	.	217	729	13	.	.	.	.	.
1995	.	773	19	25	11	.	.	.	.
1996	4 715	2 214	64	59	40	256	44	482	10
1997									
I	5 266	2 494	71	62	41	305	53	583	12
II	5 533	2 650	71	65	50	284	55	584	11
Juli	5 459	2 707	71	69	36	288	50	577	11
August	5 438	2 746	71	72	34	291	43	543	11
Lohnrückstände in vH zur monatlichen Lohnsumme									
1992	.	10	12	14	.	.	.	.	.
1993	.	28	21	77	.	.	.	.	.
1994	.	54	38	111	.	.	.	.	.
1995	.	81	53	133	35	.	.	.	.
1996	124	148	91	201	79	94	109	.	103
1997									
I	138	156	108	260	77	116	133	.	114
II	128	150	92	217	89	94	117	.	91
Anteil des Staatshaushalts an den Lohnrückständen in vH									
1996									
IV	19,7	4,3	4,4	1,6	14,0	80,7	98,7	97,5	40,2
1997									
I	21,5	4,9	4,5	1,9	16,5	83,1	98,6	97,4	45,0
II	20,5	4,8	5,6	1,6	13,3	80,9	98,7	97,3	51,9
Juli	20,0	4,4	5,8	1,7	18,3	81,2	98,6	97,9	51,2
August	18,7	4,4	5,9	1,6	18,8	81,4	98,4	97,2	51,0

*Quellen:* Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust 1997 g., Moskau, S. 194 ff.; Russian Economic Trends, Vol. 5, Nr. 3, 1997, Moskau; Berechnungen der Institute.

Unternehmen der Erdgasförderung ausgewiesen. Der Staat hielt die Lohnentwicklung in den Sektoren Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung, Kultur und Kunst unter dem Durchschnitt. Die Löhne in der Staatsverwaltung wiesen dagegen eine überdurchschnittliche Zuwachsrate auf. Die höchste Lohnzuwachsrate gab es in der Erdölförderung.

Die Zahlung von Zuschlägen zum Ausgleich von Preiserhöhungen blieb mit etwa 4 vH der Durchschnittslöhne auf dem Niveau des Vorjahres. Die Zuschläge bewegten sich zwischen 20,3 vH im Sektor Banken und Versicherungen und 1,7 vH in der Forstwirtschaft<sup>20</sup>. Der Mindestlohn blieb im ersten Halbjahr 1997 unverändert bei 83 500 Rubel und entsprach im Juni 19 vH des Existenzminimums einer Person im arbeitsfähigen Alter<sup>21</sup>.

Die Rentner mußten in den ersten drei Quartalen Real-  
einkommensverluste hinnehmen (−6,6 vH gegenüber der Vorjahresperiode). Die Regierung hat zwar die rückständigen

gen Rentenzahlungen, unter anderem mit Hilfe von Weltbankkrediten, bis Juni 1997 vollständig getilgt<sup>22</sup>, jedoch blieb von Januar bis September die nominale Durchschnittsrente unverändert bei 320 000 Rubel (vgl. Tabelle 9). Dies entspricht etwa 110 vH des Existenzminimums einer Person im Rentenalter und 34,5 vH eines Durchschnittslohns (Vorjahreszeitraum: 38,3 vH).

In der Struktur der Geldeinkommen des ersten Halbjahres 1997 hat sich gegenüber dem Gesamtjahr 1996 der Anteil der sozialen Transfers um fast 3 Prozentpunkte erhöht. Diese Veränderung dürfte hauptsächlich in der Auszahlung der rückständigen Renten und anderer sozia-

<sup>20</sup> Goskomstat: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust 1997 g., Moskau 1997, S. 217-218.

<sup>21</sup> Russian Economic Trends, Monthly Update, September 1997, S. 23; Berechnungen der Institute.

<sup>22</sup> Rossijskaja gazeta vom 9. Oktober 1997, S. 1-2.

Tabelle 8

**Löhne und Lohnstruktur**  
in Tsd. Rubel bzw. in vH

	Löhne Januar-Juli 1997		Lohnstruktur in vH des Durchschnittslohns		
	Tsd. Rubel	in vH zur Vorjahres- periode	1995	1996 <sup>1)</sup>	1997 Januar-Juli
<i>Volkswirtschaft</i>	907	119,6	100	100	100
Industrie	1 080	123,8	112	115	119
Elektroenergieerzeugung	1 822	121,1	209	198	201
Brennstoffindustrie	2 262	124,9	256	236	249
Erdölförderung	2 766	131,0	302	279	305
Erdölverarbeitung	1 856	121,7	229	201	205
Gasindustrie	3 573	122,6	411	384	394
Kohlenindustrie	1 631	111,9	239	186	180
Eisen- und Stahlindustrie	1 219	114,9	136	139	134
Buntmetallurgie	1 760	118,6	224	195	194
Chemie und Petrochemie	962	126,6	108	101	106
Maschinenbau	747	127,5	85	78	82
Holz-, Papier- und Zelluloseindustrie	827	115,9	95	92	91
Baustoffindustrie	883	119,8	111	100	97
Leichtindustrie	482	123,3	56	52	53
Lebensmittelindustrie	1 068	117,6	118	120	118
Landwirtschaft	356	115,3	50	45	39
Forstwirtschaft	533	106,6	68	65	59
Baugewerbe	1 240	120,7	126	138	137
Transportgewerbe	1 293	119,1	156	145	143
Gesundheits- und Sozialwesen	639	107,2	74	75	70
Bildung	593	108,1	65	68	65
Kultur und Kunst	554	111,0	61	63	61
Wissenschaft	785	125,7	77	81	87
Bank- u. Versicherungsgewerbe, Finanzen	1 595	123,4	163	177	176
Staatsverwaltung	1 195	125,9	107	121	132

*Quellen:* Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar' - avgust 1997 g., Moskau 1997, S. 217 ff.; Rossijskij statističeskij eže-godnik 1996, Moskau 1996, S. 121 ff.; Social'naja sfera Rossii 1996 g., Moskau, S. 43.

ler Leistungen begründet sein, da sich die Renten langsamer als die anderen Einkommen entwickelten<sup>23</sup>. Der Anteil der Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, Vermögen und sonstigen Einkommen ist gesunken (vgl. Tabelle 10).

Gemäß den Angaben für die ersten acht Monate des Jahres 1997 fiel der Anteil der Konsumausgaben an den gesamten Geldausgaben um 2 Prozentpunkte. Der statistisch ausgewiesene Anteil der Ersparnis nahm dagegen um 2,6 Prozentpunkte gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres zu. Rückläufig ist der Anteil des Kontensparens, während der Anteil des Wertpapiersparens bedeutend zunahm (vgl. Tabelle 11). Der Anteil des Devisenkaufs an der Ersparnis nahm ebenfalls zu.

Der hohe Anteil der Ersparnis an der Verwendung der Geldeinkommen der privaten Haushalte ist auf die statistische Ermittlung zurückzuführen. Ein Teil der ausgewiese-

nen Ersparnis in Devisen stellt vermutlich Umlaufmittel dar, die von privaten Unternehmen, insbesondere von Handelspendlern, zur Finanzierung von Direktimporten genutzt wurden. Hinzu kommt, daß ein Teil der erworbenen Devisen direkt im Ausland ausgegeben wurde (vgl. Tabelle 10). Nach alternativen Berechnungen betrug die tatsächliche Ersparnis der privaten Haushalte etwa 10 vH der verfügbaren Einkommen<sup>24</sup>. Aber auch nach dieser alternativen Berechnung ist die Sparquote 1997 gestiegen.

<sup>23</sup> Beim Vorjahresvergleich der Geldeinkommensstrukturen ist zu berücksichtigen, daß Goskomstat die für die Vorjahre veröffentlichten Angaben teilweise korrigiert hat. Die Daten zu den Vorjahren basieren hier auf Goskomstat: Rossija v cifrach 1997 g. Moskau, S. 53.

<sup>24</sup> Russian Economic Trends, Nr. 5/1997, S. 82 ff.

### Öffentliche Haushalte

Die öffentlichen Haushalte und damit die gesamte Finanzpolitik der Russischen Föderation befinden sich unvermindert in einer tiefen Krise. Das Defizit des konsolidierten Haushalts<sup>25</sup> lag nach Angaben des Finanzministeriums in den ersten sieben Monaten 1997 bei knapp 5 vH des BIP (vgl. Tabelle 12). Die Steuerrückstände sind nach wie vor hoch. Zudem bestehen erhebliche Teile der Steuereinnahmen aus risikobehafteten Wechseln oder sogar Naturalien. Gleichzeitig steigt die inländische und ausländische Staatsverschuldung schnell an. Trotz der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte kam die parlamentarische Beratung der dringend notwendigen Reform des Steuerrechts ebenso wie des Föderationshaushalts für das Jahr 1998 nur schleppend voran<sup>26</sup>.

Das Defizit des konsolidierten Haushalts fiel vor allem auf der Ebene der Föderation an. Allerdings machen das russische Finanzministerium und der Internationale Währungsfonds (IWF) stark unterschiedliche Angaben über das Defizit des Föderationshaushalts. Das Finanzministerium weist für das 1. Halbjahr 1997 ein Defizit von 4,1 vH des BIP aus, der IWF eines von 7,2 vH (vgl. Tabelle 13). Erhebliche

Abweichungen gab es auch in den Vorjahren. Der IWF gibt für den Föderationshaushalt systematisch geringere Einnahmen an als das Finanzministerium. Eine der Ursachen dafür ist die unterschiedliche Klassifizierung der Privatisierungserlöse. Das Finanzministerium bucht diese auf der Einnahmenseite, die internationalen Finanzorganisationen erfassen die Privatisierungserlöse als eine Form der Haushaltsfinanzierung. Da die Privatisierungserlöse jedoch nur einen geringen Anteil der Gesamteinnahmen ausmachen, kann diese methodische Abweichung nicht die deutliche Differenz bei der Einnahme- und Defizitrechnung erklären. Bedeutender ist, daß der IWF nur die

<sup>25</sup> Im konsolidierten Haushalt sind der Föderationshaushalt und die Haushalte der nachgeordneten Gebietskörperschaften zusammengefaßt.

<sup>26</sup> Offenbar bemüht sich die Regierung um die Einleitung weiterer Maßnahmen zur Lösung ihrer Finanzprobleme, Einzelheiten zu entsprechenden Programmen sind allerdings noch nicht bekannt geworden. Nach Redaktionsschluß wurde der Haushalt 1998 in erster Lesung verabschiedet. Dazu bedurfte es des erstmaligen Auftritts von Präsident Jelzin vor der Duma. Er beschwor dabei die Gefahren, die von den asiatischen Krisen für Rußland ausgehen.

Tabelle 9

#### Renten in Tsd. Rubel bzw. in vH

	Durchschnittsrente	Reale Durchschnittsrente im Vergleich zur Vorjahresperiode	Relation der Durchschnittsrente	
			zum Existenzminimum eines Rentners	zum Durchschnittslohn
	in Tsd. Rubel	in vH		
1992	1,6	51,9	116,9	26
1993	19,7	130,7	138,1	34
1994	78,5	96,8	128,6	34
1995	188,1	80,5	101	38
1996	302,1	108,7	116	37,5
Januar	246,7	100,3	101,3	37,7
März	275	108,1	106,7	36,9
Juni	318,8	106,5	117,3	38,1
Juli	319	111,4	118	37,8
August	319,2	105,6	122,6	38,4
September	319,4	109,7	124,7	37,7
Januar bis September 1997 <sup>1)</sup>	296,3	107,7	113,9	38,3
Januar	320,2	108,4	115,4	39,4
März	320,1	99,7	111,2	35,4
Juni	320,7	87,9	107,5	32,3
Juli	320,8	87,7	106,5	32,3
August	321,1	87,7	109	32,7
September	319,4	88,2	112,1	31,8
Januar bis September	320,6	93,4	110,3	34,5

<sup>1)</sup> Juli bis September: vorläufige Zahlen.

Quellen: Social'-no ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-sentjabr' 1997 g., Moskau 1997; Rossija v cifrach 1997 g., Moskau 1997.

Tabelle 10

**Struktur der Geldeinkommen und -ausgaben der privaten Haushalte**  
Anteile in vH

	1994	1995	1996	1. Halbjahr 1996	1. Halbjahr 1997
<i>Geldeinkommen</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
darunter: Lohn	46,4	37,8	42,5	44,0	42,0
Soziale Transferleistungen	17,4	12,8	13,1	13,3	16,0
Einkünfte aus Unternehmertätigkeit, Vermögen und sonstige Einkommen	36,2	49,4	44,4	42,7	42,0
<i>Geldausgaben</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
darunter: Konsumausgaben	64,5	70,4	69,6	70,3	67,9
Steuer, Beiträge	6,8	5,7	5,8	5,9	5,4
Ersparnisbildung	28,7	23,9	24,6	23,8	26,7
darunter: Wert- und Buchsparen	6,5	5,4	4,4	4,6	2,7
Devisenkauf	17,7	14,8	18,8	16,3	20,8
Bargeldzuwachs <sup>2)</sup>	4,5	3,6	1,4	2,9	3,2
Alternative Sparquote <sup>3)</sup>	14,8	9,4	8,9	8,5	10,4

1) Mit der neuen Ausgabe von Rossija v cifrach 1997 (Goskomstat) wurden Zahlenangaben zu den Vorjahren teilweise korrigiert.  
— 2) Errechnet als Differenz zwischen den Einkommen und der nachgewiesenen Verwendung. — 3) Hierbei wird die Sparquote durch Berücksichtigung nichtregistrierter Importe und konsumtiver Devisenausgaben im Ausland nach unten korrigiert; vgl. VGL gemäß Russian Economic Trends, Vol. 5, Nr. 3, 1997, Moskau, S. 82.  
*Quellen:* Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar'-ijun' 1997 g., Moskau, S. 219, 220; Rossija v cifrach 1997 g., Moskau, S. 53 und 55; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust 1997, Moskau, S. 222 f.

tatsächlichen Zahlungen berücksichtigt. Das Finanzministerium rechnet dagegen auch Zahlungseingänge in Form von Geldsubstituten wie Wechseln ein. Legt man die Einnahmeberechnung des IWF zugrunde, so lagen die Gesamteinnahmen der Föderation für das erste Halbjahr 1997 bei 7,1 vH des BIP; nicht einmal die Hälfte der Ausgaben konnte mit diesen Einnahmen gedeckt werden.

Aber auch nach Angaben des Finanzministeriums erreichten, gemessen am BIP, die Einnahmen sowohl des konsolidierten als auch des Föderationshaushalts in den ersten sieben Monaten von 1997 einen historischen Tiefstand. Die Einnahmen des Föderationshaushalts lagen danach bei 10,2 vH des BIP; die Einnahmen des konsolidierten Haushalts erreichten 22,2 vH des BIP und blieben damit gut zwei Prozentpunkte unter dem Wert in der entsprechenden Vorjahresperiode. Trotz einer zwischenzeitlich verschärften Steuereintreibung wurden in den ersten drei Quartalen 1997 nicht einmal 60 vH der angesetzten Steuereinnahmen erzielt<sup>27</sup>. Zwar konnten die kumulierten Einnahmen des Föderalen Haushalts von 6,0 vH des BIP im Januar auf 10,5 vH im Mai gesteigert werden, sie fielen jedoch bis Juli wieder leicht auf 9,9 vH des BIP zurück<sup>28</sup>. Ein nennenswerter Abbau der Steuerschulden fand nicht statt; vielmehr lagen sie auch nach den ersten sieben Monaten des Jahres 1997 immer noch bei 11,3 vH des BIP. Auch nachträgliche Steuerzahlungen des Großkonzerns

Gazprom haben das Gesamtbild nicht nachhaltig geändert. Die wichtigsten Steuerschuldner waren in den reichen Industrie, Bauwirtschaft und Transportbetriebe zu finden. Auf diese Branchen entfielen etwa 85 vH der gesamten Steuerrückstände<sup>29</sup>; allein auf Unternehmen in der Brennstoffindustrie und der Energieversorgung entfielen mindestens 30 vH. Zurückgehalten werden vor allem fällige Mehrwert-, Verbrauch- sowie Gewinnsteuern. Trotz der nur schleppenden Abführung der Mehrwert- und Verbrauchsteuern gingen auf diese Steuerarten mehr als 36 vH der Gesamteinnahmen des konsolidierten Haushalts zurück. Der Anteil der Gewinnsteuer ist seit Transformationsbeginn stark geschrumpft. Hierin kommen nicht nur die Gewinnentwicklung der Unternehmen, sondern auch selektive Steuervergünstigungen und erhebliche Steuerrückstände zum Ausdruck.

Nach Berechnungen des Finanzministeriums lagen die Ausgaben des konsolidierten Haushalts in den ersten sieben Monaten des Jahres 1997 bei 27,1 vH des BIP und damit um mehr als 2 Prozentpunkte unter dem Vorjahres-

<sup>27</sup> Laut Angaben des Ersten Stellvertretenden Finanzministers Kudrin, zit. nach Interfax vom 31. Oktober 1997.

<sup>28</sup> Russian Economic Trends, Nr. 5/1997, S. 2.

<sup>29</sup> Goskomstat: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust 1997 g., Moskau 1997, S. 165 f.

Tabelle 11

**Struktur der Ersparnis in inländischen Aktiva  
in vH**

	Anteil des Kontensparens	Anteil des Bargeldzuwachses <sup>1)</sup>	Anteil des Erwerbs von Wertpapieren
Januar 1996	56,2	43,3	0,5
September 1996	56,8	39,1	4,1
Januar 1997	59,3	35,2	5,5
September 1997	52,9	38,9	8,2

<sup>1)</sup> Vgl. Fußnote 2, Tabelle 10.  
*Quelle:* Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust 1997 g., Moskau, S. 223 f.

wert. Die Struktur der Ausgabenseite des konsolidierten Haushalts hat sich seit Transformationsbeginn deutlich verändert. Nicht mehr Subventionszahlungen an die Unternehmen, sondern Ausgaben für „Sozial-Kulturelle Maßnahmen“ stellen den größten aggregierten Ausgabenposten dar. Subventionszahlungen sind vor allem aus dem föderalen Budget gestrichen bzw. ausgelagert worden; zunehmend werden sie von den nachgeordneten Gebietskörperschaften getätigt<sup>30</sup>. Zu beachten ist zudem, daß die Subventionskürzungen mit deutlichen Steuervergünstigungen für den Unternehmenssektor verbunden waren, zu denen noch Steuerrückstände hinzukamen. Gleichzeitig nimmt der Unternehmenssektor weiterhin quasi-fiskalische Aufgaben wahr. Entgegen dem Erfordernis des Transformationsprozesses, den staatlichen Sektor transparenter zu gestalten, hat ein kaum noch zu kontrollierender Übergang von einer direkten zu einer indirekten Subventionierung stattgefunden.

Der Spielraum, auf die desolatte Einnahmesituation mit einer Kürzung der Ausgaben zu reagieren, ist extrem gering. Insbesondere die zu leistenden Zinszahlungen der öffentlichen Haushalte dürften stark ansteigen<sup>31</sup>. Zwar hätte aufgrund der relativ kurzen Laufzeiten der im Inland ausgegebenen Staatsanleihen bei sinkenden Zinsen eine Entlastung erwartet werden können. Diese Hoffnung wurde jedoch durch den Zinsanstieg im Gefolge der asiatischen Krisen zunächst zunichte gemacht. Zudem kommen in Zukunft verstärkt Belastungen aus der Kreditaufnahme bei internationalen Finanzorganisationen und auf dem internationalen Kapitalmarkt hinzu. Die Defizitfinanzierung erfolgte auch 1997 zu einem großen Teil über die ausländischen Kapitalmärkte. Nach Angaben des Finanzministeriums wurde das Defizit im ersten Halbjahr 1997 zu 54 vH durch ausländische Mittel finanziert; mehr als die Hälfte davon durch die Plazierung von staatlichen Wertpapieren auf ausländischen Kapitalmärkten. Insgesamt lag die Staatsverschuldung Ende 1996 noch bei etwa 47 vH des BIP<sup>32</sup>, davon entfiel jeweils die Hälfte auf inländische und ausländische Verschuldung. Die OECD hält ein Anwachsen des gesamten Schuldenbestandes auf mehr als 60 vH des BIP bis zum Jahresende 1997 für möglich<sup>33</sup>.

Im Gegensatz zu den öffentlichen Haushalten verfügten die wichtigsten außerbudgetären Fonds, d.h. der Pensionsfonds, der Fonds zur Sozialen Sicherung, der Beschäftigungsfonds, die Krankenversicherungsfonds und der Sozialhilfefonds in ihrer Summe über leichte Überschüsse. Die ausstehenden Forderungen gegenüber den Unternehmen lagen Ende Juli 1997 bei mindestens 5 vH des BIP<sup>34</sup>.

Zum Jahresbeginn 1998 war eine Neuregelung des Steuerrechts vorgesehen<sup>35</sup>. Das neue Steuergesetz, eines der Kernstücke der Regierungspolitik, dürfte jedoch nicht wie vorgesehen verabschiedet und in Kraft gesetzt werden. Eckpunkte des Entwurfs sind eine weitgehende Vereinheitlichung der steuerlichen Belastung der Unternehmen und eine Stärkung der föderalen Steuereinnahmen. Es soll von der bisherigen Praxis der selektiven Steuervergünstigung abgerückt und zugleich der Gewinnsteuersatz um zwei Prozentpunkte auf 33 vH gesenkt werden. Der obligatorische Anteil des Föderationshaushalts fiel somit auf 12 Prozentpunkte, der maximale von den nachgeordneten Gebietskörperschaften veranschlagbare Satz auf 21 vH.

<sup>30</sup> Vgl. L. Freinkman und M. Haney: What Affects the Russian Regional Governments' Propensity to Subsidize? The World Bank, Policy Research Working Paper 1818, Washington, D.C., 1997. Freinkman und Haney untersuchten die Bestimmungsfaktoren der Subventionstätigkeit auf der regionalen Ebene für den Zeitraum 1993-1995. Der von ihnen herausgearbeitete Zusammenhang, daß reiche Regionen und Regionen, die Nettotransferempfänger sind, höhere Subventionszahlungen als andere leisten, dürfte sich nach der weiteren Ausgabenverlagerung auf die regionale Ebene weiter verstärkt haben.

<sup>31</sup> Vgl. Rußlands Auslandsverbindlichkeiten nach der langfristigen Umschuldung. Ist Rußland dauerhaft zahlungsunfähig? In: Wochenbericht des DIW, Nr. 28/1996.

<sup>32</sup> Vgl. OECD: Survey of the Russian Economy, Paris 1997, S. 37.

<sup>33</sup> Die Differenz reflektiert zum einen die Neuverschuldung im Jahre 1997, zum anderen aber auch eine weitere gefaßte Definition der Verschuldung.

<sup>34</sup> Goskomstat: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust 1997 g., Moskau 1997, S. 184 ff.

<sup>35</sup> Ein Entwurf des Steuerkodex ist abgedruckt in: Ekonomika i žizn', Nr. 27 und 28/1997.

Tabelle 12

**Konsolidierter Haushalt**  
Ausgewählte öffentliche Einnahmen und Ausgaben

	1992 <sup>1)</sup>	1993	1994	1995	1996	Jan.-Juli 1996	Jan.-Juli 1997	1992 <sup>1)</sup>	1993	1994	1995	1996	Jan.-Juli 1996	Jan.-Juli 1997
	in vH der Gesamteinnahmen/-ausgaben							in vH des B I P						
Einnahmen, insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	28,0	29,0	29,0	26,5	24,8	24,0	22,2
Gewinnsteuer	29,4	33,8	27,5	27,0	17,3	19,2	15,8	8,2	9,8	8,0	7,2	4,3	4,6	3,5
Einkommensteuer	8,1	8,8	9,9	8,4	10,1	10,8	11,6	2,3	2,6	2,9	2,2	2,5	2,6	2,6
Akzisen	4,0	3,6	4,2	5,6	9,6	6,2	10,3	1,1	1,0	1,2	1,5	2,4	1,5	2,3
Mehrwertsteuer	37,5	22,5	21,0	22,0	25,8	24,4	26,5	10,5	6,5	6,1	5,8	6,4	5,8	5,9
Zölle etc.	8,8	4,7	10,8	4,6	3,0	4,4	1,1	2,5	1,4	3,1	1,2	0,7	1,1	0,2
Sonstige Einnahmen	12,2	26,6	26,6	32,3	34,2	35,0	34,8	3,4	7,7	7,7	8,6	8,5	8,4	7,7
Ausgaben, insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	31,4	33,6	38,5	29,9	28,9	29,7	27,1
Volkswirtschaft	34,5	28,1	27,0	.	.	.	.	10,8	9,4	10,4	.	.	.	.
Industrie, Energie, Bauwirtschaft	.	.	.	7,4	6,0	4,5	4,6	.	.	.	2,2	1,7	1,3	1,2
Landwirtschaft, Fischerei	.	.	.	4,2	3,9	3,8	3,3	.	.	.	1,3	1,1	1,1	0,9
Transport, Nachrichtenwesen	.	.	.	2,7	.	.	.	.	.	.	0,8	.	.	.
Sozial-kulturelle Maßnahmen	23,2	24,9	23,5	26,0	28,9	29,9	34,0	7,3	8,4	9,0	7,8	8,4	8,9	9,2
Bildung	.	.	.	11,6	.	.	.	.	.	.	3,5	.	.	.
Gesundheit	.	.	.	8,3	.	.	.	.	.	.	2,5	.	.	.
Soziale Sicherung	.	.	.	4,2	.	.	.	.	.	.	1,3	.	.	.
Verteidigung	14,3	12,5	11,9	9,8	9,8	9,8	10,2	4,5	4,2	4,6	2,9	2,8	2,9	2,8
Verwaltung und Rechtsorgane	5,9	7,3	7,9	7,7	8,6	8,4	10,4	1,8	2,4	3,0	2,3	2,5	2,5	2,8
Außenwirtschaft	7,0	4,8	2,1	4,4	4,1	2,5	0,0	2,2	1,6	0,8	1,3	1,2	0,7	0,0
Schuldendienst	.	.	.	5,1	6,9 <sup>2)</sup>	7,4 <sup>2)</sup>	6,3 <sup>2)</sup>	.	.	.	1,5	2,0 <sup>2)</sup>	2,2 <sup>2)</sup>	1,7 <sup>2)</sup>
Sonstige Ausgaben	15,2	22,5	27,5	8,6	38,8	33,5	37,5	4,8	7,6	10,6	2,6	11,2	10,0	10,1
Saldo Einnahmen-Ausgaben	-10,8	-13,8	-24,5	-11,2	-14,4	-19,4	-18,0	-3,4	-4,6	-9,4	-3,4	-4,2	-5,8	-4,9

<sup>1)</sup> Im Jahre 1992 war der Umfang der außerbudgetären Aktivitäten erheblich. Vgl. Voprosy Ekonomiki, Nr. 1/1994, S. 42. — <sup>2)</sup> Nur föderaler Haushalt.  
*Quellen:* Rossijskij statističeskij ežegodnik 1995, Moskau 1995; Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996, Moskau 1996; Goskomstat Rossii: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar' -avgust 1996 g., S. 130; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar' -avgust 1997 g., S. 162 ff.; Arbeitsunterlagen des Finanzministeriums: Berechnungen der Institute.

Tabelle 13

**Föderaler Haushalt  
in vH des BIP**

	I M F	Finanz- ministerium
	1995	
Einnahmen	10,6	13,6
Ausgaben	15,4	16,6
Defizit	4,8	3,0
	1996	
Einnahmen	9,5	12,4
Ausgaben	15,8	15,6
Defizit	6,3	3,3
	1. Halbjahr 1997	
Einnahmen	7,1	10,2
Ausgaben	14,3	14,3
Defizit	7,2	4,1
<p><i>Quellen:</i> Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, verschiedene Ausgaben, Moskau; International Monetary Fund, Russian Federation, Fifth Quarterly Review, unveröffentlicht, Washington, D.C.</p>		

Zugleich sollen die Handlungskompetenzen der nachgeordneten Gebietskörperschaften zur Erhebung regionaler Abgaben und Steuern begrenzt werden. Gerade diese Praxis hat in der Vergangenheit im Zusammenspiel mit selektiven Steuervergünstigungen zu einer unkontrollierten und wenig antizipierbaren Steuerbelastung für einzelne Unternehmen geführt.

Neben der Vereinheitlichung des Steuerrechts und damit der Durchsetzung horizontaler Steuergerechtigkeit für die Unternehmen zielt die geplante Novellierung auf eine steuerliche Entlastung der privaten Haushalte bei den Einkommen. Die privaten Haushalte sollen auf der Seite der Einkommensentstehung durch die Senkung des Eingangssteuersatzes um 10 und des Höchstsatzes um 5 Prozentpunkte entlastet werden. Allerdings ist zugleich eine höhere Mehrwertsteuerbelastung vorgesehen. Der allgemeine Mehrwertsteuersatz soll zwar statt 22 nur 20 vH betragen. Der bisherige reduzierte Steuersatz von 10 vH auf Nahrungsmittel und andere Produkte soll jedoch abgeschafft werden, so daß der durchschnittliche Mehrwertsteuersatz steigen würde. Offenbar erhofft sich die Regierung davon einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts. Der Gesetzentwurf ist auf Widerstand gestoßen. Die Unternehmen befürchten *de facto* eine Erhöhung ihrer Steuerbelastung, die nachgeordneten Gebietskörperschaften erhebliche Einnahmeausfälle sowie eine Beschneidung ihrer Autonomie und die Duma-Mehrheit eine untragbare Belastung der Bevölkerung.

Die Verzögerung bzw. Rücknahme einzelner Punkte der Steuerreform wurde auch in Zusammenhang gebracht mit der Verabschiedung des Budgets für das Jahr 1998. Zuletzt wurde bezüglich der Steuerreform eine „kleine Lösung“ angestrebt, auf deren Grundlage die Eckdaten des Föderationshaushalts kalkuliert werden sollen. In der letzten Fassung sieht er ein Defizit von 4,7 vH des BIP vor. Zudem soll die Einführung der Maßnahmen zeitlich gestaffelt werden; die Entlastung bei der Einkommensteuer soll bereits zum Jahresbeginn 1998 erfolgen, die Mehrbelastung bei der Mehrwertsteuer erst zur Jahresmitte.

**Geld- und Kreditpolitik**

Der seit Anfang 1995 verfolgte Kurs der geldpolitischen Stabilisierung wurde bis in den Herbst 1997 hinein beibehalten. Der Anstieg der Verbraucherpreise liegt bereits seit zwei Jahren unter 2 vH pro Monat, saisonal bedingt kam es im Spätsommer 1997 sogar zu einem leichten Rückgang der Preise, und die nominale Abwertung des Rubel hat sich stetig verlangsamt. Die gesunkenen Inflationsraten haben bis in den Herbst 1997 eine Rückführung der Nominalzinsen ermöglicht. Es kam auch zu einem deutlichen Rückgang der Realzinsen. Damit verbesserten sich zunächst die geldpolitischen Rahmenbedingungen für die realwirtschaftliche Erholung.

Für die Geldpolitik stellten sich nach den Stabilisierungserfolgen neue Herausforderungen. Es war im ersten Halbjahr 1997 zum ersten Mal seit Beginn des Reformprozesses zu einem positiven Nettokapitalzufluß gekommen. Wenn die Glaubwürdigkeit des Reformkurses und der Geldpolitik nicht gefährdet wird und eine realwirtschaftliche Belebung einsetzt, könnten auch in Zukunft positive Kapitalzuflüsse zu verzeichnen sein. Es muß dann eine geeignete geldpolitische Antwort auf erhöhte Devisenzuflüsse gefunden werden. Zudem wird der Erfolg einer verstärkten Integration in die internationalen Kapitalmärkte entscheidend von der Stabilität des inländischen Banken- und Finanzsektors geprägt.

**Aktuelle Entwicklungen**

Im Jahr 1997 hat die Zentralbank zunächst ihre Politik der schrittweisen Senkung der Refinanzierungszinsen fortgesetzt. Im November reagierte die Bank allerdings auf die durch die Währungskrisen in Asien ausgelösten destabilisierenden Effekte mit einer Anhebung der Leitzinsen.

Der offizielle Refinanzierungszinssatz wurde schrittweise von 48 vH Ende 1996 bis auf 21 vH Anfang Oktober 1997 zurückgenommen. Auch die Zinssätze auf Lombardkredite wurden gesenkt. Die Refinanzierung der Geschäftsbanken wurde und wird vorwiegend über die Lombardfazilität abgewickelt, wobei der Refinanzierungszinssatz nunmehr als Zinssatz für einmonatige Lombardkredite gilt. Da die Senkung der Nominalzinsen über den

Rückgang der Inflationsrate hinausging, kam es bis in den Herbst hinein zu einer deutlichen Abnahme der Realzinsen. Nachdem der durchschnittliche reale Refinanzierungszinssatz Ende 1996 noch bei gut 40 vH per annum gelegen hatte, war er bis Oktober 1997 auf unter 10 vH gesunken (vgl. Abbildung 1). Der Zinssatz auf Lombardkredite mit einer Laufzeit von weniger als einer Woche wurde Anfang Oktober auf 15 vH gesenkt und lag damit nur um etwa einen Prozentpunkt über der Inflationsrate. Anfang November hat die Zentralbank dann zur Stabilisierung der Märkte nach den Währungskrisen in Asien den offiziellen Refinanzierungszinssatz auf 28 vH und den Zinssatz auf einwöchige Lombardkredite auf 22 vH angehoben<sup>36</sup>.

Die Expansion der Basisgeldmenge war im 1. Halbjahr 1997 vorwiegend durch Überschüsse in der Zahlungsbilanz bestimmt, die zu einer Zunahme der Bruttowährungsreserven der Zentralbank um 9,5 Mrd. US-Dollar von Ende 1996 bis Mitte 1997 geführt haben. Bis Ende August setzte sich der Anstieg der Reserven dann stark verlangsamt fort. Infolge der Währungskrisen kam es zu einem Abfluß an Währungsreserven; die Bruttoreserven der Zentralbank fielen von etwa 25 Mrd. US-Dollar noch kurz vor den Ereignissen in Asien auf 22,6 Mrd. US-Dollar Anfang November<sup>37</sup> und danach weiter. Zuletzt lagen sie aber immer noch deutlich über dem Wert vom Jahresanfang (15,3 Mrd. US-Dollar).

Die heimischen Aktiva der Zentralbank waren im ersten Halbjahr 1997 weiter rückläufig; insbesondere den Geschäftsbanken wurde netto keine neue Liquidität zugeführt. Die Zentralbank versuchte im April und Juni, den Einfluß der Devisenzuflüsse auf die Geldbasis durch Verkäufe von Staatsanleihen zu sterilisieren. Da sie in den Monaten März und Mai aber Anleihen gekauft hatte, stiegen im ersten Halbjahr die Forderungen an den Staatshaushalt sogar leicht an. Insgesamt sind die Netto-Forderungen gegenüber der Regierung infolge einer Erhöhung der Ein-

lagen bei der Zentralbank gesunken. Im Ergebnis nahm der Anteil der (Netto-)Kredite an die Regierung an der Geldbasis von 124 vH Ende 1996 auf 90 vH Mitte 1997 ab (vgl. Tabelle 14).

Die Zentralbank ermöglichte durch eine nur partielle Sterilisierung der Devisenzuflüsse einen deutlichen Anstieg der Geldmenge. Insbesondere die Bargeldmenge (+32 vH) und die Geldbasis (+27 vH) stiegen im 1. Halbjahr 1997 in etwa so stark an wie im gesamten Vorjahr (vgl. Tabelle 15), während die weiter gefaßte Geldmenge M2 um 23 vH zunahm<sup>38</sup>. Trotzdem näherte sich das Wachstum der Rubelgeldmenge M2 nach einem Anstieg von 4 vH im Juli bereits zur Jahresmitte der für 1997 vorgesehenen Obergrenze von 30 vH; daher wurde das Geldmengenziel nach oben angepaßt. Das Auseinanderfallen der Entwicklung von Bargeldmenge und M2 ist darauf zurückzuführen, daß die Bargeldquote bei etwa konstanter Reservequote deutlich stieg und damit der Geldmultiplikator fiel.

Als eine negative Begleiterscheinung der geldpolitischen Stabilisierung wird oftmals der vermehrte Gebrauch von Geldsubstituten genannt. Insbesondere verbrieft Verbindlichkeiten in Form von Wechseln haben erheblich an Bedeutung gewonnen. Schätzungen zufolge entsprach der Wert der Wechsel Anfang 1997 rund zwei Drittel der Rubelgeldmenge, d.h. gut 9 vH des BIP. Relativ gut dokumentiert sind Wechsel, die von Banken ausgegeben wurden. Deren Volumen stieg im Verlauf des Jahres 1996 von gut 7 vH auf 11 vH der Rubelgeldmenge M2 und verharzte

<sup>36</sup> Der Lombardszinssatz wurde zum 1. Dezember 1997 weiter auf 36 vH angehoben. Die GKO-Zinssätze stiegen in der Spitze auf über 40 vH.

<sup>37</sup> Vgl. Interfax vom 11. November 1997.

<sup>38</sup> Werden zusätzlich Devisenkonto berücksichtigt, ergibt sich nur noch ein Geldmengenwachstum von 19 vH für die erste Jahreshälfte aufgrund einer gestiegenen Nachfrage nach Rubelaktiva.

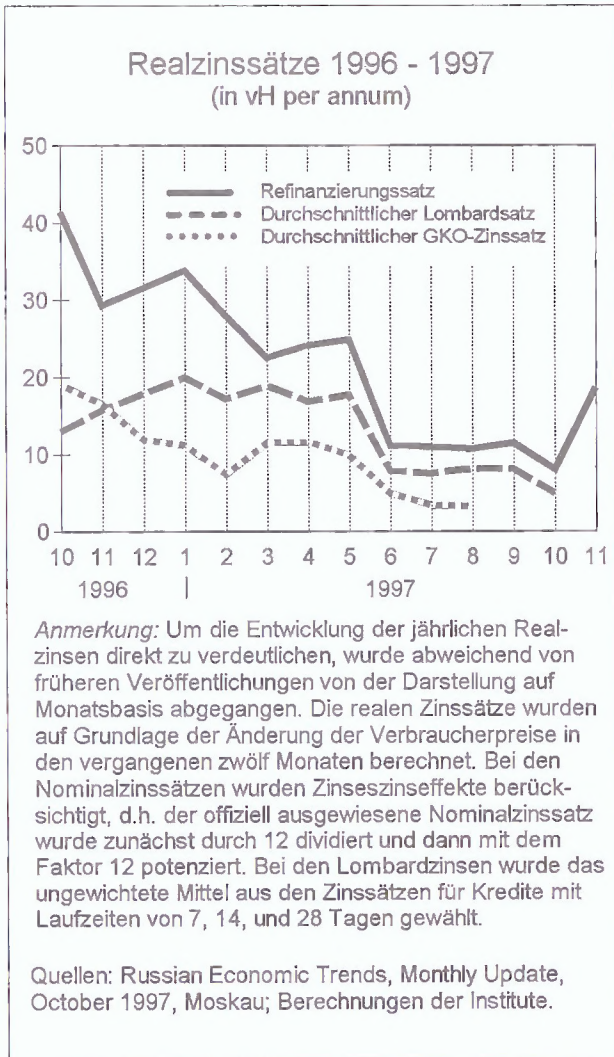
Tabelle 14

Zusammensetzung der Geldbasis von der Entstehungsseite  
Anteile in vH

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
						I	II
<i>Geldbasis insgesamt</i>	100	100	100	100	100	100	100
Inländische Aktiva (netto)	44	52	83	66	93	92	64
darunter: Kredite an die Regierung	53	68	139	107	124	119	90
Ausländische Aktiva (netto)	56	48	17	35	7	8	36
<i>Nachrichtlich:</i>							
Anstieg der Geldbasis (vH)	.	648	186	118	26	4	23

Quellen: International Monetary Fund: International Financial Statistics on CD-ROM, Oktober 1997, Washington, D.C.

Abbildung 1



ren. Angesichts der begrenzten Refinanzierung der Banken generell und der Unsicherheit über die Bonität von Schuldern spielte ein solches Instrument aber bislang keine Rolle. Allerdings gibt es Hinweise darauf, daß sich aus dem bislang unregulierten Wechselmarkt ein Markt für Unternehmensanleihen entwickeln könnte.

### Geldpolitische Antworten auf Kapitalzuflüsse

Können die geplanten und teilweise bereits eingeleiteten institutionellen Reformen erfolgreich umgesetzt werden, so spricht einiges dafür, daß Rußland wie im ersten Halbjahr 1997 auch in Zukunft einen (Netto-)Zustrom an internationalem Kapital verzeichnen wird. Bei anhaltenden Leistungsbilanzüberschüssen bedeutet dies einen Zufluß an Devisen. Es müssen daher geeignete geld- und wechsellkurspolitische Antworten gefunden werden, um die Gefahr einer Zahlungsbilanzkrise, die durch einen plötzlichen Abfluß von Kapital entsteht, zu verringern. Dies haben die aktuellen Erfahrungen im Herbst 1997 bereits gezeigt.

Die Wende im russischen Kapitalverkehr im ersten Halbjahr 1997 war darauf zurückzuführen, daß sich die Bedingungen für Kapitalimporte verbessert haben:

- Nach den erfolgreichen Umschuldungen mit dem Pariser und Londoner Club hat Rußland ein Kreditrating auf den internationalen Kapitalmärkten erhalten.
- Beschränkungen für die Konvertibilität des Rubels sind bereits gelockert worden und sollen weiter abgebaut werden (vgl. Tabelle 17, Abschnitt Wechselkurspolitik). Wenngleich der Rubel bereits jetzt *de facto* weitgehend konvertibel ist, dürfte dies die Bereitschaft ausländischer Kapitalanleger, in Rußland zu investieren, gefördert haben.

Erfahrungen aus Entwicklungsländern in Lateinamerika und Asien haben gezeigt, daß externe Faktoren, insbesondere die Differenz zwischen nationalen und internationalen Zinsen, wichtige Determinanten von Kapitalimporten sind<sup>39</sup>. Obwohl die Nominalzinsen in Rußland erheblich gesunken sind, liegen sie noch immer weit über dem internationalen Zinsniveau. Hinzu kommt, daß der Wechselkurskorridor die Kursentwicklung besser prognostizierbar macht und somit das Währungsrisiko senkt.

Käme es neuerlich zu einem verstärkten (Netto-)Zufluß an privatem ausländischen Kapital, so bedeutete dies einen beachtlichen Erfolg für die russische Wirtschaftspolitik. Allerdings birgt, wie man in Rußland mittlerweile weiß, eine verstärkte Integration in die internationalen Kapitalmärkte auch die Gefahr einer Zahlungsbilanzkrise.

bis Mitte 1997 auf etwa diesem Niveau<sup>39</sup>. Für den Unternehmenssektor sind keine verlässliche Zahlen verfügbar.

Grundsätzlich zählen von Nicht-Banken ausgegebene Wechsel und andere Geldsubstitute nicht zur Geldmenge, da sie keine Verbindlichkeiten von Banken darstellen. Gleichwohl sind sie von der Geldpolitik zu berücksichtigen. Der verstärkte Gebrauch von Wechseln müßte tendenziell zu einem Anstieg der Preise führen. Die rückläufige Inflation bei zunehmender Verwendung von Wechseln und auch einem erhöhten Geldangebot spricht daher dafür, daß die Geldnachfrage gestiegen ist.

Die Entwicklungen auf dem Wechselmarkt sollten von den verantwortlichen Akteuren möglichst genau beobachtet werden, und es sollten Anstrengungen unternommen werden, ein effizientes Verrechnungssystem aufzubauen. Mittelfristig kann der Gebrauch von Wechseln dazu dienen, ein marktgerechtes System der Refinanzierung der Geschäftsbanken durch Rediskontgeschäfte zu etablie-

<sup>39</sup> Vgl. Central'nyj Bank Rossijskoj Federacii: Bulletin of Banking Statistics, Nr. 8/1997.

<sup>40</sup> Vgl. G.A. Calvo, L. Leiderman und C.M. Reinhart: Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990s. In: Journal of Economic Perspectives, Nr. 10/1996, S. 123-139.

Tabelle 15

**Wachstum von Geldmengen- und Kreditagregaten**  
Veränderungen gegenüber dem Ende der Vorperiode in vH

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	2. Halbjahr					1. Halbjahr
Bargeld	267	691	169	126	29	32
Geldbasis	380	647	188	116	27	27
M2 (Rubel)	290	409	200	126	34	23
M2 <sup>1)</sup>	.	.	217	108	36	19
Bankkredite <sup>2)</sup>	.	448	241	61	21	15
Nettowährungsreserven (in US-Dollar)	428	112	-64	238	-78	547
Inländische Aktiva der Zentralbank	331	787	412	71	61	-14
<i>Nachrichtlich:</i>						
Erzeugerpreise	285	805	233	175	26	6
Verbraucherpreise	213	840	215	131	22	8

1) Einschließlich Konten in ausländischer Währung. — 2) Kredite des Bankensystems an Unternehmen und private Haushalte.  
*Quellen:* International Monetary Fund (IMF), International Financial Statistics on CD-ROM, Oktober, Washington, D.C.; Russian Economic Trends, Vol. 5, Nr. 3, 1997, Moskau. Berechnungen der Institute.

Für die Zentralbank stellt sich daher die Frage nach einer geldpolitischen Antwort auf Kapitalzuflüsse. Grundsätzlich kann sie zwischen drei Alternativen wählen:

*Wechselkursziel:* Will die Zentralbank das Wechselkursziel beibehalten, muß sie auf dem Devisenmarkt intervenieren. Ein Zufluß an Kapital käme dann in einer Zunahme der Währungsreserven der Zentralbank und damit der Geldmenge zum Ausdruck. In welchem Maß diese Erhöhung des Geldangebots sich in einer Erhöhung der Preise und damit einer realen Aufwertung des Rubels niederschlägt, hängt letztlich davon ab, inwieweit es zu einer Erhöhung der Nachfrage nach Rubel kommt.

*Geldmengenziel:* Will die Zentralbank ein Geldmengenziel einhalten, darf sie nicht auf dem Devisenmarkt intervenieren; der Rubel würde dann nominal und auch real aufwerten.

*Sterilisierung von Devisenzuflüssen:* Schließlich besteht kurzfristig die Möglichkeit, den Konflikt zwischen Wechselkurs- und Geldmengenziel durch Sterilisierung der Interventionen auf den Devisenmärkten abzumildern. Zuströme an ausländischem Kapital führen dann zwar zu einer Ausweitung der Devisenreserven; gleichzeitig reduziert die Zentralbank aber ihre heimischen Aktiva, um den Einfluß der Devisenzuflüsse auf die Basisgeldmenge zu neutralisieren (Sterilisierung im engeren Sinne). Diese Strategie kann aber allenfalls kurzfristig erfolgreich sein, denn durch den Verkauf von Staatsanleihen sinkt deren Preis und steigen die Zinsen. Gestiegene Zinsen ziehen wiederum Kapitalimporte nach sich und erfordern neue Interventionen. Mit welcher Geschwindigkeit sich diese Spirale bewegt, hängt entscheidend davon ab, wie mobil Kapital ist und wie schnell es auf eine positive Zinsdifferenz reagiert. Der Ein-

fluß von Interventionen auf den Devisenmärkten auf die weiter gefaßte Geldmenge M2 kann grundsätzlich auch dadurch neutralisiert werden, daß die Zentralbank durch Änderungen der Mindestreservesätze für Geschäftsbanken versucht, Einfluß auf den Geldmultiplikator zu nehmen oder daß sie Einlagen aus dem Bankensystem auf die Zentralbank verlagert (Sterilisierung im weiteren Sinne).

Allerdings hat die Zentralbank im Mai 1997 zunächst die Reservesätze auf Rubelkonten weiter gesenkt und die auf Devisenkonten nur leicht erhöht. Sie ist damit einer Vereinheitlichung der Reservesätze näher gekommen, hat aber gleichzeitig tendenziell zu einer Erhöhung des Multiplikators beigetragen<sup>41</sup>. Anfang November wurden die Reservesätze auf Fremdwährungskonten nochmals von 6 auf 9 vH angehoben<sup>42</sup>.

Im ersten Halbjahr 1997 hat sich die Zentralbank für die teilweise Sterilisierung der Kapitalzuflüsse entschieden und so das Wechselkursziel einhalten können. Da der zinsenkende Effekt der Kapitalzuflüsse dominierte, ist es trotz Sterilisierung zu einem Rückgang der Realzinsen gekommen. Eine Sterilisierung von Kapitalzuflüssen ist mittel- bis langfristig jedoch nicht nur ineffektiv sondern auch kostspielig. Die Kosten der Sterilisierung entstehen dadurch, daß die Zentralbank hochverzinsliche heimische Aktiva gegen niedrigverzinsliche ausländische Aktiva eintauscht.

<sup>41</sup> Zudem sind die Überschussreserven der Geschäftsbanken mit einem Anteil von rund 50 vH an den gesamten Reserven bei der Zentralbank hoch, wodurch die Möglichkeiten der Zentralbank, auf den Multiplikator Einfluß zu nehmen, gemindert werden; vgl. B. Granville: Monetary and Financial Report. Russian European Centre for Economic Policy, Moskau, September 1997.

<sup>42</sup> Vgl. Reuters vom 11. November 1997.

Tabelle 16

Struktur der Bilanz der Geschäftsbanken  
in vH der Bilanzsumme

	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>1)</sup>
<i>Aktiva</i>					
Reserven	13,1	11,7	12,7	9,4	8,8
Auslandsaktiva	26,2	23,8	13,2	14,4	12,1
Kredite	60,7	64,5	74,1	74,7	79,1
an die Regierung (netto)	1,3	5,2	17,9	29,5	31,4
an staatliche Unternehmen	25,9	23,4	17,8	15,7	14,6
an den Privatsektor	33,5	35,9	37,1	30,6	33,1
<i>Passiva</i>					
Einlagen	52,6	48,9	58,7	54,8	54,0
Sichteinlagen	20,8	15,8	19,8	18,1	19,0
Termin- und Spareinlagen	8,3	11,6	19,8	19,0	18,9
Konten in ausländischer Währung	20,0	18,1	16,3	14,1	12,5
Konten der Regierung	3,5	3,4	2,8	2,4	3,6
Geldmarktinstrumente	0,4	1,7	3,4	3,2	3,8
Auslandspassiva	7,8	7,0	8,6	11,8	12,0
Kredite der Zentralbank	14,0	8,3	4,5	2,5	1,7
Eigenkapital	19,9	12,7	16,2	24,4	23,9
Andere Passiva (netto)	5,3	21,4	8,6	7,0	4,6
<i>Nachrichtlich:</i>					
Nettoauslandsaktiva	18,4	16,8	4,6	2,6	0,1
Periodenende; Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. — <sup>1)</sup> Juni. <i>Quellen:</i> International Monetary Fund, International Financial Statistics on CD-ROM, Oktober 1997, Washington, D.C.; Berechnungen der Institute.					

Zudem können die Risiken, die mit Kapitalzuflüssen einhergehen, nicht allein durch geldpolitische Maßnahmen reduziert werden. Vielmehr müssen Anstrengungen in allen wirtschaftspolitischen Bereichen unternommen werden, um zu verhindern, daß bei Liberalisierung des Kapitalverkehrs die Kapitalzuflüsse überwiegend konsumtiv verwendet werden, eine Überbewertung der inländischen Währung einsetzt, Staatsausgaben die heimische Nachfrage zu stark erhöhen und das Bankensystem ineffizient arbeitet. Letztlich sind die geldpolitischen Möglichkeiten, eine durch Kapitalzuflüsse verursachte reale Aufwertung zu begrenzen, gering. Entscheidend für die Nachhaltigkeit der Kapitalzuflüsse ist daher, daß die Aufwertung von Anpassungen im realwirtschaftlichen Sektor begleitet wird, damit eine erhöhte Produktivität reflektiert wird und eine Überbewertung unterbleibt.

Für das Jahr 1998 zielt die Zentralbank auf einen Anstieg der Geldmenge M2 um 22 vH bis 30 vH<sup>43</sup>. Sie versuchte bereits Anfang August 1997, das Vertrauen in den Rubel dadurch zu stärken, daß sie für den 1. Januar 1998 eine Denominierung<sup>44</sup> des Rubels ankündigte, bei der drei Nullen gestrichen werden. Zudem will die Zentralbank 1998 den Wechselkurskorridor zwar verbreitern, ihn aber um

einen weitgehend konstanten Mittelkurs verlaufen lassen und diesen für die kommenden drei Jahre festlegen (vgl. Abschnitt Wechselkurspolitik). Die Erfahrungen im ablaufenden Jahr haben neuerlich gezeigt, daß ein Geldmengenziel mit einem Wechselkursziel letztlich inkompatibel ist und diesem untergeordnet werden muß.

Für die Geldpolitik stellt sich die Frage, ob die Wahl eines Wechselkursziels sinnvoll ist und ob Zuflüsse an Devisen gegebenenfalls sterilisiert werden sollen. Auch wenn die Zinsdifferenz zum Ausland wieder abnimmt, so ergeben sich bei neuerlichen Kapitalzuflüssen höhere Kosten der Sterilisierung. Entspricht den Kapitalzuflüssen ein Anstieg der Geldnachfrage, dann sollte die Zentralbank von einer kostspieligen und letztlich ineffektiven Sterilisierung absehen. Allerdings sollte sie versuchen, über einen relativ

<sup>43</sup> Vgl. Russian Economic Trends, Monthly Update, September 1997.

<sup>44</sup> Es handelt sich hierbei nicht um eine Währungsreform im eigentlichen Sinne, da Aktiva und Passiva zum selben Satz umgestellt werden. Vorschläge des Präsidenten, Konten von Rentnerhaushalten in der staatlichen Sberbank zu einem bevorzugten Kurs umzutauschen, wurden von der Bank bislang zurückgewiesen; vgl. Moscow Times, vom 8. Oktober 1997.

breiten und ausreichend geneigten Wechselkurskorridor rein spekulative Kapitalzuflüsse zu vermeiden und so die Struktur der Kapitalströme hin zu langfristigen Anlagen beeinflussen. Eine Verbreiterung des Korridors ist um so eher möglich, als er seine Rolle als nominaler Anker bei der makroökonomischen Stabilisierung weitgehend erfüllt hat. Entsprechend positiv ist die Entscheidung der Zentralbank zu beurteilen, das Kursband zu verbreitern. Kritisch müssen allerdings die Pläne gesehen werden, den Mittelkurs konstant zu halten und die gewählte Parität für einen Zeitraum von über einem Jahr festzulegen. Generell muß berücksichtigt werden, daß die Einflußmöglichkeiten der Wechselkurspolitik auf die Struktur der Kapitalströme sehr gering sind. Entscheidend ist dafür, daß sich parallel zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs auch der Zugang für ausländische Investoren im Bereich der Direktinvestitionen, insbesondere im Bereich der Öl- und Erdgasförderung, verbessert.

### Rolle des Bankensystems

Der Erfolg der makroökonomischen Stabilisierung und der Integration Rußlands in die internationalen Kapitalmärkte wird entscheidend von der Stabilität des Banken- und Finanzsystems bestimmt werden. Zahlungsbilanz- und Banken Krisen treten häufig parallel auf und werden von einer Reihe ähnlicher Faktoren begleitet<sup>45</sup>. Insbesondere eine reale Aufwertung, eine Verschlechterung der Handelsbilanz und eine hohe Kreditexpansion können Vorboten von Krisen sein. Kommt es in Folge einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu einem verstärkten Zustrom an ausländischem Kapital und wird dieses Kapital durch jene inländischen Banken weitergeleitet, die durch eine staatliche Einlagensicherung abgesichert sind, kann es zu einer überhöhten Auslandsverschuldung kommen<sup>46</sup>. Banken- und Zahlungsbilanzkrisen können sich aber auch bei Fehlen einer staatlichen Einlagensicherung wechselseitig verstärken, wenn die Banken einem Fremdwährungsrisiko ausgesetzt sind<sup>47</sup>.

Auf den ersten Blick scheinen angesichts der Stabilität des realen Wechselkurses, des positiven Handelsbilanzsaldos, einer extrem geringen Kreditvergabe der Banken und nicht zuletzt wegen der geringen Größe des russischen Bankensektors<sup>48</sup> die Gefahren, die von einer Bankenkrise auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität ausgehen könnten, relativ gering zu sein. Kredite der Banken an Unternehmen und Haushalte hatten 1996 nur einen Umfang von rund 10 vH des BIP<sup>49</sup>. Sowohl Kredite als auch externes Eigenkapital sind für die Finanzierung von Investitionen nur von sehr untergeordneter Bedeutung. Unternehmen finanzieren Investitionen fast ausschließlich über einbehaltene Gewinne, Verbindlichkeiten gegenüber Lieferanten und dem Budget sowie zu einem erheblichen Teil (rund 20 vH) aus Zuweisungen föderaler oder regionaler Budgets<sup>50</sup>. Ausländische Kredite zur Finanzierung von Investitionen wurden bisher kaum herangezogen; Ende

1997 werden Schätzungen zufolge nur knapp 8 vH der russischen Auslandsschulden aus nach-sowjetischer Zeit auf Banken und Unternehmen entfallen<sup>51</sup>.

Allerdings bedeuten diese Entwicklungen nicht, daß Rußland immun gegen Banken Krisen ist. Es bestehen durchaus eine Reihe von Gefahren für die Stabilität des russischen Bankensystems:

— *Notleidende Kredite:* Der Anteil notleidender Kredite und überfälliger Zinszahlungen war zur Jahresmitte 1997 mit 21 vH der gesamten Kredite unverändert hoch<sup>52</sup>. Anfang Juli 1997 hatten nur 11,6 vH der aktiven Banken ein Eigenkapital von mehr als 20 Bill. Rubel, weitere 32,8 vH von 5 bis 20 Bill. Rubel. Damit dürfte das Eigenkapital von mindestens 44 vH der russischen Banken unterhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestkapitals von 2 Mill. ECU (rund 13 Bill. Rubel) liegen. Bei der Interpretation dieser Daten sind zwei Aspekte zu berücksichtigen. Erstens sind die Forderungsausfälle regional extrem unterschiedlich verteilt. Mitte 1997 beispielsweise lag der Anteil überfälliger Kredite und Zinsen in der Region Zentral-Rußland nur bei knapp 9 vH; in anderen Regionen (z.B. Volga-Vjatka, Ferner Osten) wurden Werte von 60 vH und

<sup>45</sup> Vgl. G.L. Kaminsky und C.M. Reinhart: The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems. International Finance Discussion Papers, Nr. 544/1996. Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C.

<sup>46</sup> Vgl. R.I. McKinnon und H. Pill: Credible Liberalizations and International Capital Flows: The „Over-Borrowing Syndrome“. Center for Economic Policy Research, Stanford University, Policy Paper 437/1995; A. Velasco: Financial Crises and Balance of Payments Crises: A Simple Model of the Southern Cone Experience. In: Journal of Development Economics, Nr. 27/1987, S. 263-283.

<sup>47</sup> Vgl. C.M. Buch: Auslandsbanken in Osteuropa. In: Die Weltwirtschaft, Nr. 2/1997, S. 204-227; C.M. Buch und R. Heinrich: Balance of Payments and Banking Crises — On Possible Causes of the „Twin Crises“. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, mimeo.

<sup>48</sup> Die Aktiva der zehn größten russischen Banken hatten 1996 ein Volumen von nur rund 6,5 vH der Aktiva der Deutschen Bank; vgl. The Banker, 1997, Nr. 147/1997, S. 188 ff..

<sup>49</sup> Dieser Wert wurde für 1996 auf Grundlage der International Financial Statistics des IWF (CD-Rom, Oktober 1997) berechnet. Er liegt zwar deutlich unter dem entwickelter Volkswirtschaften wie Deutschland (101 vH in 1996) oder Japan (122 vH) und auch eines Transformationslandes wie der Tschechischen Republik (78 vH). In Ungarn und Polen jedoch ist das Bankensystem, gemessen an dem Umfang der Kredite an Unternehmen und Haushalte von 22 bzw. 17 vH des BIP, ebenfalls relativ klein.

<sup>50</sup> Vgl. OECD: Survey of the Russian Economy, Paris, 5. Dezember 1997.

<sup>51</sup> Vgl. Russian Economic Trends, Nr. 5/1997, S. 108.

<sup>52</sup> Vgl. Central'nyj Bank Rossijskoj Federacii: Bulletin of Banking Statistics, Nr. 8/1997. In erster Linie handelt es sich bei den notleidenden Forderungen um neu vergebene Kredite. Zum einen wurde der Realwert der Kredite aus sozialistischer Zeit durch die hohe Inflation der vergangenen Jahre aufgezehrt. Zum anderen wurden die Banken durch Anleihen der Regierung für zwischen 1992 und 1994 vergebene zentralisierte Kredite rekaptalisiert; vgl. hierzu: Bank of Finland, Unit for Eastern European Economies, The Week in Review, Helsinki, 7. Februar 1997.

mehr erreicht. Zweitens sind die Bilanzen russischer Banken nur begrenzt aussagefähig. Abschreibungen auf notleidende Kredite dürfen nur nach Vorliegen eines Gerichtsbeschlusses vorgenommen werden, so daß überfällige Kredite prolongiert und nicht wertberichtigt werden. Darüber hinaus wird bei der Klassifizierung von Krediten allein von der tatsächlichen Bedienung des Kredits, nicht aber von der Solvenz des Kunden ausgegangen.

- *Fremdwährungsrisiken:* Eine Reihe russischer Geschäftsbanken dürfte eine erhebliche offene Fremdwährungsposition aufweisen. Die Verbindlichkeiten der Banken in ausländischer Währung sind seit 1995 infolge von Kapitalimporten kontinuierlich gestiegen und damit die Nettoauslandsaktiva rapide geschrumpft. Mitte 1997 lagen die Nettoauslandsaktiva praktisch bei Null (vgl. Tabelle 16)<sup>53</sup>.
- *Intransparente Kontrollstrukturen:* Enge Verflechtungen zwischen Banken und Unternehmen, in Verbindung mit intransparenten institutionellen Rahmenbedingungen für die Unternehmenskontrolle und die Kapitalmärkte, sind potentielle Gefahren für die Stabilität des Bankensystems. In Rußland sind viele privatisierte Unternehmen im Besitz der Belegschaften, Unternehmen führen ihre eigenen Aktionärsregister, einige nehmen hierin offensichtlich Manipulationen vor, und ein Großteil des Aktienhandels wird über den Freihandel abgewickelt<sup>54</sup>.

Zusammenfassend betrachtet ist das russische Bankensystem derzeit für einen verstärkten Zufluß an ausländischem Kapital nur unzureichend gerüstet. Angesichts der *de facto* bereits erfolgten Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der grundsätzlich positiven Rolle, die eine verstärkte Integration Rußlands in die internationalen Kapitalmärkte für den Transformationsprozeß spielen kann, wäre eine Verlangsamung der Liberalisierung allerdings kontraproduktiv. Vielmehr müssen äußerste Anstrengungen unternommen werden, um durch eine Verstärkung der Bankenaufsicht und Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte die Risiken einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu minimieren. Als besonders hilfreich dürfte sich ein verbesserter Marktzugang für ausländische Banken erweisen. Die Präsenz ausländischer Banken am russischen Markt ist derzeit noch sehr gering. Das Kapital ausländischer Banken ist offiziell auf 12 vH des gesamten Kapitals des Bankensystems begrenzt; der tatsächliche Wert lag mit 4,3 vH Ende 1996 noch weit darunter<sup>55</sup>. Dies ist deutlich weniger als in weiter vorangeschrittenen Transformationsländern, insbesondere in Ungarn<sup>56</sup>.

Die Zentralbank hat bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, ihre Bankenaufsicht zu verstärken. Einer neuen Abteilung innerhalb der Zentralbank (OPERU II) wurde Mitte 1996 die Aufsicht über landesweit tätige Banken übertragen, und die Intensität der vor Ort durchgeführten Betriebsprüfungen wurde erhöht. Bis zum Herbst 1997 wurde zudem rund 1000 kleineren Banken die Lizenz ent-

zogen. Allerdings ist der Entzug einer Lizenz nicht unmittelbar an den Konkurs einer Bank gebunden, daher sind etwa 700 Banken trotz Entzugs der Lizenz noch nicht liquidiert worden<sup>57</sup>. Es gibt Hinweise darauf, daß nur ein kleiner Teil dieser Banken noch selbständig am Markt aktiv ist; die meisten dürften mit größeren Banken verschmolzen worden sein. Mit einem neuen Konkursgesetz für Banken sollen die Rechte der Zentralbank, Banken zu schließen, gestärkt werden (vgl. Abschnitt Ordnungspolitik).

Anfang 1997 hat die Regierung damit begonnen, die Privilegien der russischen Großbanken zu beschneiden. In einem Erlaß vom Mai 1997 wurde festgelegt, daß das Recht zur Durchführung von Finanztransaktionen der Regierung in Zukunft versteigert werden soll<sup>58</sup>. Die Durchführung dieser Geschäfte durch ausgewählte Banken hat in der Vergangenheit dazu beigetragen, die oligopolistische Struktur des russischen Bankensektors zu festigen. Obwohl das russische Bankensystem, gemessen an der Verteilung der Aktiva, einen relativ geringen Konzentrationsgrad aufweist, haben die großen russischen Banken *de facto* eine erhebliche Marktmacht in einzelnen Marktsegmenten und Regionen. Beispielsweise dominiert die Sberbank den Markt für private Bankkunden. Die großen Banken sind eng mit der Regierung verbunden und werden *de facto* vor Insolvenzen geschützt<sup>59</sup>.

Die bisherigen und noch geplanten Reformen der Bankenaufsicht zielen bereits in die richtige Richtung<sup>60</sup>. Diese Maßnahmen sollten jedoch noch ergänzt werden:

- Eine Lösung des Problems notleidender Kredite erfordert umfassende Maßnahmen, wie die Reform des Konkursgesetzes, eine steuerliche Anerkennung von Rück-

<sup>53</sup> Eine für mehr als 600 Banken Anfang 1995 durchgeführte Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß die großen und mittelgroßen Banken eine offene Fremdwährungsposition in Höhe von 15 bis 45 vH ihres Eigenkapitals hatten; vgl. M.E. Dmitriev, M.Y. Matovnikov, LV. Mikhailov, L.I. Sycheva, Y. Timofeyev und A. Warner: Russian Banks on the Eve of Financial Stabilization, St. Petersburg und Moskau 1996, S. 5.

<sup>54</sup> Vgl. International Monetary Fund (IMF): Recent Economic Developments, 6. Mai 1997 (unveröffentlicht).

<sup>55</sup> Vgl. V. Ivanov und D. Kiseljow: Tendencies in the Development of the Russian Banking System. Central Bank of Russia, Moskau 1997, mimeo.

<sup>56</sup> Vgl. C.M. Buch: Auslandsbanken in Osteuropa. In: Die Weltwirtschaft, Nr. 2/1997, S. 204-277.

<sup>57</sup> Dies entspricht per 1. Juli 1997 der Differenz zwischen den von der Zentralbank registrierten Banken (2 576) und denen, die Bankgeschäfte durchführen dürfen (1 841); vgl. Central'nyj Bank Rossijskoj Federacii: Bulletin of Banking Statistics, Nr. 8/1997.

<sup>58</sup> Vgl. Ukaz Presidenta Rossijskoj Federacii „O merach po usileniju kontrolja za ispol'zovanijem sredstv federal'nogo bjudžeta“, in: Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, Nr. 20/1997, S. 3887.

<sup>59</sup> Offiziell existiert eine Einlagensicherung nur für die staatliche Sberbank.

<sup>60</sup> Vgl. Russian Economic Trends, Nr. 5/1997, S. 137.

Tabelle 17

Marktzugang für ausländische Investoren zum GKO-Markt 1996 bis 1998

bis 1996	Kein Marktzugang
ab Januar 1996	Ausländer können Staatsanleihen kaufen und bis Fälligkeit auf sogenannten S-Konten bei ausgewählten Geschäftsbanken halten. Die maximale Rendite wird durch Devisenterminverträge mit der Russischen Zentralbank auf 19 vH beschränkt.
ab August 1996	Ausländer werden Inländern grundsätzlich gleichgestellt mit Ausnahme der Verpflichtung, Rubelerlöse auf S-Konten zu halten und erst nach Abschluß eines Devisenterminvertrages mit der Zentralbank (Laufzeit: mindestens 3 Monate) zu repatriieren. Diese Verträge werden durch Geschäftsbanken mit der Zentralbank geschlossen, wobei die Zentralbank eine Rendite von 19 vH garantiert.
10. April 1997	<i>Bekanntgabe eines vierstufigen Plans zur Liberalisierung des Marktzugangs</i>
1. Stufe: 1. Mai-31. August 1997	Die Laufzeit der Devisenterminverträge wird auf 2 Monate, die effektive Dollarrendite auf 12,5 vH gesenkt. Der Anteil der Zentralbank an den Terminverträgen wird auf 50 vH reduziert. Geschäftsbanken erhalten die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis Wechselkursrisiken aus Termingeschäften ab einem Volumen von 20 Mill. US-Dollar durch kompensierende Termin- oder Optionsgeschäfte mit der Zentralbank mit 6 Monaten Laufzeit abzusichern, soweit die Laufzeit der zugrundeliegenden Termingeschäfte in das Jahr 1998 hineinreicht.
Juni 1997	Die Rendite wird auf 11 vH gesenkt.
2. Stufe: 1. September-30. November 1997	Laufzeit der Terminkontrakte wird auf 1 Monat reduziert. Freiwillige Kompensationsgeschäfte mit der Zentralbank können auch Laufzeiten von bis zu drei Monaten haben.
3. Stufe: 1.-31. Dezember 1997	Terminverträge dürfen nicht innerhalb 1997 auslaufen.
4. Stufe: ab 1. Januar 1998	Kassa- und Termingeschäfte dürfen ohne Beschränkungen durchgeführt werden.
<i>Andere Devisenkontrollen</i>	
<i>Leistungsbilanz</i>	Artikel VIII (Abschnitte 2-4) des Internationalen Währungsfonds wurde am 1. Juni 1996 unterzeichnet. Inländer können Devisenkonten bei heimischen Banken für Leistungsbilanztransaktionen unterhalten. Ausländer dürfen für Leistungsbilanztransaktionen sogenannte T-Konten führen.
<i>Kapitalbilanz</i>	
Inländer	Kapitalbilanztransaktionen bedürfen (von Ausnahmen abgesehen) einer Genehmigung durch die Zentralbank. Einrichtung von Konten und Kreditaufnahme im Ausland ist genehmigungspflichtig.
Ausländer	Ausländer dürfen neben S- und T- auch I-Konten für Direktinvestitionen unterhalten. Diese Investitionen sind mit Ausnahme bestimmter Sektoren (Finanzen, Energie etc.) nicht beschränkt.
<i>Quellen:</i> International Monetary Fund (IMF): Recent Economic Developments, 6. Mai 1997, unveröffentlicht; Exchange Arrangements and Exchange Restrictions. Annual Report 1996, Washington, D.C. ; Central'nyj Bank Rossijskoj Federacii: Vestnik Banka Rossii, verschiedene Ausgaben.	

stellungen für drohende Verluste und eine sachgerechtere Klassifikation von risikoreichen Krediten.

— Es ist eine Reform des Systems der Einlagensicherung erforderlich, damit staatliche Garantien für die Verbindlichkeiten von Geschäftsbanken klar definiert und begrenzt werden.

— Um zu verhindern, daß die Banken zu hohe Fremdwährungsrisiken eingehen, ist es sinnvoll, diesen Risiken durch entsprechende Regelungen der Bankenaufsicht Rechnung zu tragen<sup>61</sup>. Die russische Zentralbank hat

seit Mai 1996 die Summe aller offenen Fremdwährungspositionen der Geschäftsbanken auf 30 vH des

<sup>61</sup> Die Kapitaladäquanzrichtlinie der EU fordert beispielsweise, daß Kreditinstitute eine offene Fremdwährungsposition, die 2 vH der Eigenmittel übersteigt, mit einem Eigenkapital von mindestens 8 vH unterlegen müssen; vgl. P. Gruner-Schenk: Harmonisierung des Bankaufsichtsrechts: Erforderliche Anpassungsmaßnahmen, Konsequenzen für die deutsche Kreditwirtschaft. Grundlagen und Praxis des Bank- und Börsenwesens, Band 28/1995, S. 309.

Eigenkapitals beschränkt; offene Positionen in einzelnen Währungen dürfen 15 vH des Eigenkapitals nicht überschreiten<sup>62</sup>. Abgesehen von den geschilderten Schwierigkeiten bei der Berechnung des Eigenkapitals der Kreditinstitute sollte bei der Berechnung von Fremdwährungsrisiken jedoch auch berücksichtigt werden, daß außerbilanzielle Geschäfte (Garantien und Hedgingoperationen) sowie Korrelationen zwischen Währungs- und anderen Geschäftsrisiken der Banken bestehen.

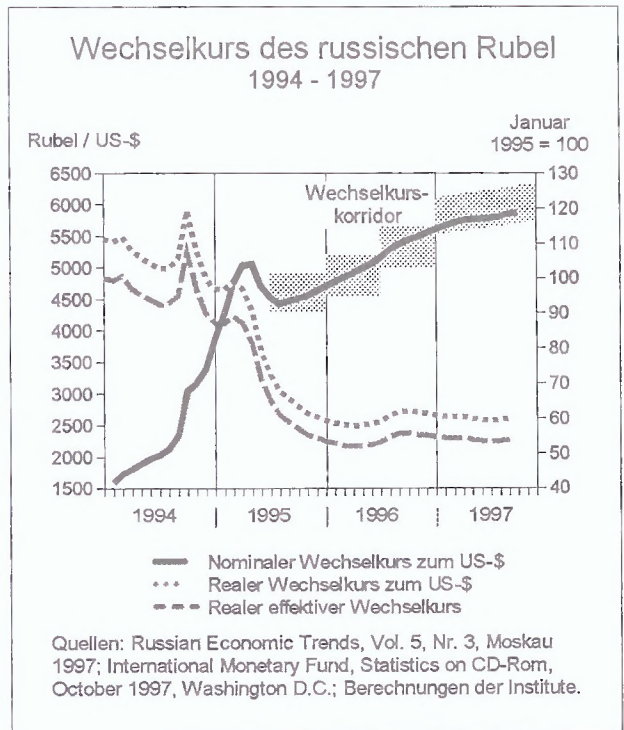
Letztlich tragen Maßnahmen zur Stabilisierung des Bankensystems auch dazu bei, die Rolle der Banken bei der Finanzierung von Investitionen zu verbessern. Die erhöhten Kreditrisiken haben Banken in der Vergangenheit veranlaßt, ihre Bilanzen erheblich umzustrukturieren. Zwischen Dezember 1993 und Juni 1997 fiel der Anteil von Krediten an Unternehmen von knapp 60 vH der Bilanzsumme auf gut 47 vH der Bilanzsumme (vgl. Tabelle 16). Gleichzeitig stiegen die Kredite an die Regierung von 1 vH auf gut 31 vH an. Hieran wird das Bestreben der Banken deutlich, relativ risikoreiche Unternehmenskredite durch sichere und hochverzinsliche Staatsanleihen zu ersetzen. Bislang ist es zu keiner spürbaren Belebung der Kreditvergabe an Unternehmen gekommen. Langfristige Kredite sind mit einem Anteil von rund 2 vH an der Kreditsumme praktisch bedeutungslos<sup>63</sup>. In einigen Fällen sind Banken auch dazu übergegangen, Eigenkapitalanteile an Unternehmen zu erwerben. Ein Motiv hierfür ist die verbesserte Unternehmenskontrolle und Durchsetzung bestehender Forderungen.

### Wechselkurspolitik

Die russische Währung hat 1997 zunächst deutlich an Stabilität gewonnen. Im Verlauf der ersten drei Quartale wertete sie gegenüber dem US-Dollar nominal nur um wenig mehr als 5 vH ab (vgl. Abbildung 2). Der Rubel bewegte sich damit in der unteren Hälfte des von der Zentralbank vorgegebenen gleitenden Kurskorridors (*crawling band*), der im September bei 5 680 bis 6 280 Rubeln lag. Da die D-Mark im Verlauf des Jahres 1997 gegenüber dem Dollar an Wert einbüßte, legte die russische Währung in den ersten sieben Monaten nominal gegenüber der D-Mark sogar um gut 9 vH zu. Die feste Tendenz des Rubels ging auf Veränderungen bei den Kapitalbewegungen im ersten Halbjahr 1997 zurück. Eine nominale Aufwertung gegenüber dem Dollar verhinderte die Zentralbank, indem sie auf den Märkten intervenierte. Die Währungsreserven nahmen daher in den ersten acht Monaten 1997 um annähernd 10 Mrd. auf 25 Mrd. US-Dollar zu. Infolge der Währungskrise in Asien war jedoch an der Monatswende Oktober zu November ein kräftiger Rückgang der Reserven zu verzeichnen.

Die seit Mitte 1995 verfolgte Politik, den Wechselkurs innerhalb eines Korridors zu halten, der seit Mitte 1996 eine schrittweise Abwertung vorgab, soll nach den Plänen der

Abbildung 2



Zentralbank 1998 modifiziert werden. Die Zentralbank will von 1998 an eine größere Schwankungsbreite von  $\pm 15$  vH um eine Parität von 6,1 Rubel pro US-Dollar (nach der Denominierung) zulassen, für die Jahre 1999 und 2000 soll die zentrale Parität nur geringfügig auf 6,2 Rubel angeho-ben werden.

Real wertete der Rubel gegenüber dem Dollar in den ersten acht Monaten 1997 um knapp 3 vH auf (vgl. Abbildung 2). Effektiv, d.h. gegenüber einem mit den Handelsanteilen gewichteten Währungskorb, betrug die reale Aufwertung im ersten Halbjahr ebenfalls fast 3 vH. Es ist der Zentralbank damit gelungen, den realen Wechselkurs seit Anfang 1996 weitgehend stabil zu halten. Die — auch im Vergleich zu mitteleuropäischen Transformationsländern — erhebliche reale Aufwertung von Anfang 1992 bis Ende 1995 von 95,6 vH bleibt somit bestehen. Die Frage ist, ob das derzeitige Niveau des realen Wechselkurses mit einem binnen- und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht vereinbar ist, oder ob bereits Anzeichen für eine Überbewertung auszumachen sind.

Ein Großteil der bis 1995 erfolgten Aufwertung ist sicherlich auf die Korrektur einer anfänglichen Unterbewertung zurückzuführen. Eine solche Korrektur war auch in fast

<sup>62</sup> Vgl. Internet-Seite der Russischen Zentralbank: <http://www.cbr.ru/>.

<sup>63</sup> Vgl. Central'nyj Bank Rossijskoj Federacii: Bulletin of Banking Statistics, Nr. 8/1997.

allen mitteleuropäischen Transformationsländern zu beobachten<sup>64</sup>. Hinzu kommt, daß sich die effektiven *terms of trade* Rußlands im Gegensatz zu denen der meisten anderen Transformationsländer mit der Auflösung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und dem Übergang zu Weltmarktpreisen verbessert haben, so daß der Raum für eine reale Aufwertung, die das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht bedroht, in Rußland größer war.

Da sich der Rubel nach verbreiteter Einschätzung seiner Kaufkraftparität bereits weiter angenähert hat als die Währungen anderer Transformationsländer<sup>65</sup>, dürfte der Spielraum für eine weitere reale Aufwertung relativ gering sein. Auch die insgesamt leicht rückläufigen Exporte können als erstes Zeichen einer möglichen Überbewertung interpretiert werden. Allerdings fehlt das bei einer Überbewertung eigentlich zu erwartende kräftige Wachstum der Importe. Die Handelsüberschüsse sind weiterhin beträchtlich. Sektoral zeigt sich ein differenziertes Bild: Die rohstoffnahen Exporte wachsen zum Teil kräftig, während in großen Teilen des verarbeitenden Gewerbes Exportrückgänge zu verzeichnen sind<sup>66</sup>. Die Importe gehen insgesamt leicht zurück; die Importe von Konsumgütern steigen dagegen deutlich. Auch bei der Produktion insgesamt hat das verarbeitende Gewerbe überproportionale Rückgänge zu verzeichnen.

Die Zunahme von Energie- und Rohstoffexporten bei gleichzeitig starkem Rückgang von Industriegüterausfuhren erinnert an das Phänomen der *Dutch disease*. Darunter versteht man einen durch eine Verbesserung der *terms of trade* oder die Entdeckung neuer Rohstoffe ausgelösten Strukturwandel<sup>67</sup>. Dabei steigen die Nachfrage nach und die Produktion von nicht-handelbaren Gütern, es kommt zu einer realen Aufwertung, und das verarbeitende Gewerbe schrumpft. Tatsächlich hatte die Auflösung des RGW und die Anpassung der Energiepreise an das Weltmarktniveau in den Ländern der GUS ähnliche Effekte wie ein exogener Preisschock. Diese Preiserhöhungen stellen jedoch nur eine notwendige Korrektur früherer Fehlentwicklungen dar. Bedenklich wäre ein Strukturwandel zu Lasten des verarbeitenden Sektors nur dann, wenn von diesem Sektor besonders große positive externe Effekte in Form von Humankapitalakkumulation und technologischen Innovationen ausgingen. Ein Schrumpfen des verarbeitenden Sektors hätte dann langfristige Wachstumseinbußen zur Folge. Neuere Untersuchungen kommen jedoch zu dem Ergebnis, daß Rohstoffbooms in Entwicklungsländern meist nicht zu Deindustrialisierung und Wachstumsschwäche führen<sup>68</sup>, sondern zu einem Wachstum des verarbeitenden Sektors und zu einem Rückgang der Agrarproduktion. Mit *Dutch disease*-Effekten läßt sich also eine Änderung der bisherigen Wechselkurspolitik für Rußland nicht begründen<sup>69</sup>.

Insgesamt erscheinen die mit dem gegenwärtigen realen Wechselkurs verbundenen Risiken vertretbar. Die Entscheidung, einen etwas breiteren Wechselkurskorridor zu wählen, ist sinnvoll. Er läßt der Zentralbank einerseits im

Falle von Kapitalzuflüssen mehr Spielraum zu intervenieren und dadurch die Geldmenge auszuweiten oder nicht zu intervenieren und eine nominale Aufwertung zu akzeptieren, und er ermöglicht andererseits im Falle einer sich andeutenden Fehlentwicklung auch eine stärkere nominale Abwertung als bisher<sup>70</sup>. Kritisch ist allerdings zu beurteilen, daß die Neigung des Korridors aufgegeben und die Parität für die kommenden drei Jahre nahezu unverändert festgelegt werden soll. Unter der Annahme, daß der Kurs des Rubels zum US-Dollar Ende 1997 bei etwa 6 000 liegen wird, ergeben die Eckdaten der zukünftigen Wechselkurspolitik eine maximale Abwertungsrate, die deutlich unter der kumulierten Inflationsrate der kommenden drei Jahre liegen dürfte, so daß kurzfristig zwar auch eine reale Abwertung möglich ist, über die gesamte 3-Jahresperiode hinweg jedoch eine reale Aufwertung des Rubels mit möglichen negativen Konsequenzen für den Außenhandel vorgeplant ist.

Aufgrund der Stabilität des Rubels hat die Zentralbank die Konvertibilität für Kapitalbilanztransaktionen ausgeweitet (vgl. Tabelle 17). Der Zugang für Ausländer zum Markt für Staatsanleihen (GKO) wurde weiter liberalisiert. Bis Ende April 1997 konnten Ausländer, die am GKO-Markt investiert hatten, ihre Gewinne nur repatriieren, wenn sie einen Devisenterminkontrakt mit mindestens dreimonatiger Laufzeit kauften. Dadurch sollten kurzfristige Kapitalabflüsse erschwert werden. Indem die Zentralbank den Kurs beeinflusste, zu dem die Termingeschäfte getätigt werden konnten, begrenzte sie zugleich die Rendite, die Ausländer am GKO-Markt erzielen konnten, auf 19 vH. Im weiteren Verlauf des Jahres wurde die Mindestlaufzeit der Ter-

<sup>64</sup> Vgl. L. Halpern und C. Wyplosz: *Equilibrium Real Exchange Rates in Transition*. In: CEPR Discussion Paper, Nr. 1145/1995, Centre for Economic Policy Research, London.

<sup>65</sup> Vgl. z.B. PlanEcon: *Russian Economic Monitor*, Nr. 13/1997, Washington, D.C.

<sup>66</sup> Goskomstat: *Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-sentjabr 1997 g.*, Moskau 1997.

<sup>67</sup> Vgl. W.M. Corden und J.P. Neary: *Booming Sector and Deindustrialization in a Small Open Economy*. In: *Economic Journal*, Nr. 92/1982, S. 825-848.

<sup>68</sup> Vgl. M. Fardmanesh: *Dutch Disease Economics and the Oil Syndrome: An Empirical Study*. In: *World Development*, Nr. 19/1991, S. 711-717; G.A. Davis: *Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from the Mineral Economies*. In: *World Development*, Nr. 23/1995, S. 1765-1779.

<sup>69</sup> Dessenungeachtet besteht Grund zu der Annahme, daß bei der Rohstoffförderung in Rußland negative externe Effekte beispielsweise im Umweltbereich auftreten. Die Wechselkurspolitik wäre jedoch sicherlich überfordert mit der Aufgabe, diese Verzerrungen zu korrigieren. Die geeigneten Instrumente, solche Fehlentwicklungen zu korrigieren, sind Steuern, Umweltzertifikate und Regulierungen.

<sup>70</sup> Der bisherige Korridor hat eine konstante Breite von 600 Rubeln. Das bedeutet, daß er mit zunehmender Abwertung der Währung prozentual immer schmaler wird: während bei der Einführung des Korridors Abweichungen von 6,2 vH nach oben und unten möglich waren, ist dieser Spielraum inzwischen auf 5 vH gesunken.

mingeschäfte und damit die Wartezeit, nach der Ausländer ihre Anlagen abziehen können, in zwei Schritten auf einen Monat reduziert. Im Zuge des allgemeinen Renditerückgangs am GKO-Markt wurde die maximale Rendite für Ausländer schrittweise auf 11 vH gesenkt. Ab Anfang 1998 soll der Zugang zum GKO-Markt vollständig liberalisiert werden. Obwohl die bisher bestehenden Beschränkungen in der Praxis häufig umgangen wurden, dürfte ihre Abschaffung die Attraktivität des russischen Marktes für ausländische Anleger tendenziell erhöhen und damit auf einen Rückgang des Zinsniveaus und der Zinsbelastungen für den Staatshaushalt hinwirken. Die Devisenausfuhrbestimmungen für Inländer wurden ebenfalls merklich gelockert. Inländer können seit Oktober 1997 bis zu 2 000 US-Dollar pro Tag ins Ausland transferieren. Im Oktober ist das bereits seit 1994 bestehende Verbot von inländischen Barzahlungen in ausländischer Währung auf Zahlungen mit Kreditkarten ausgedehnt worden.

### Außenwirtschaft

Für 1998 wurden Rußland von der Europäischen Union (EU) Verhandlungen über eine Freihandelszone in Aussicht gestellt. Gegenwärtig sind die handelspolitischen Bedingungen für Ausfuhren Rußlands in die EU ungünstiger als für die ost- und mitteleuropäischen Länder mit Europaabkommen. In dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Rußland wurden keine über die Meistbegünstigung hinausgehenden Zollpräferenzen vereinbart, und die von der EU einseitig eingeräumten Vergünstigungen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) laufen 1998 aus. Nach einer Analyse der aktuellen Zahlungsbilanzentwicklung und der Beitrittsverhandlungen Rußlands zur WTO geht dieser Abschnitt daher der Frage nach, welche Perspektiven für Rußlands Beziehungen zur EU bestehen und welche Konsequenzen sich hieraus für den bilateralen Handel und den Transformationsprozeß ergeben können.

### Aktuelle Entwicklungen

Für das erste Halbjahr 1997 weisen die offiziellen Zahlen eine grundlegende Wende im Kapitalverkehr mit dem Ausland aus. Während sich im ersten Halbjahr 1996 die Nettokapitalabflüsse<sup>71</sup> auf 6,4 Mrd. US-Dollar beliefen, wurden im 1. Halbjahr 1997 Nettokapitalzuflüsse in Höhe von 4,7 Mrd. US-Dollar erzielt (Tabellen 18 und 19). Auch wenn die verdeckte Kapitalflucht durch unterfakturierte Exporte berücksichtigt wird, dürfte damit eine Umkehr der Nettokapitalströme erreicht worden sein. Diese Wende wurde vor allem durch einen Zufluß von Portfoliokapital in Höhe von 13,1 Mrd. US-Dollar bewirkt (Vorperiode: 2 Mrd. US-Dollar). Der überwiegende Teil des Portfoliokapitals floß mit 12,7 Mrd. US-Dollar dem Staatssektor zu, wovon wiederum zwei Drittel auf Anleihen in Inlandswährung (GKO, OFZ) und ein Drittel auf Anleihen in Auslandswährung (z.B. Eurobonds) entfielen<sup>72</sup>. Die ausländischen Direktinvestitionen stiegen

gegenüber dem Vorjahreszeitraum dagegen nur von 662 Mill. US-Dollar auf 2,8 Mrd. US-Dollar. Dem starken Zustrom von Auslandskapital standen Kapitalabflüsse in Form von Portfolio- und Direktinvestitionen in Höhe von 1,1 Mrd. US-Dollar gegenüber. Die Devisenreserven der Zentralbank nahmen im ersten Halbjahr um 9,5 Mrd. US-Dollar zu.

Der starke Zustrom von kurzfristigen Kapitalanlagen dürfte auf die hohe Zinsdifferenz zwischen russischen und ausländischen Staatsanleihen, den Rückgang der Inflationsrate und die Stabilität des Wechselkurses zurückzuführen gewesen sein. Die langfristige Umschuldung mit dem Pariser Club und das bereits Ende 1995 vereinbarte und im Oktober 1997 unterzeichnete Abkommen mit dem Londoner Club haben zudem die Bonität Rußlands verbessert, ein Kreditrating ermöglicht und dadurch insbesondere die Portfoliokapitalzuflüsse gefördert.

Demgegenüber sind die Bedingungen für langfristige Investitionen in Rußland nach wie vor unbefriedigend. Die kumulativen Zuflüsse von Direktinvestitionen sind im Vergleich zu anderen Transformationsländern mit 42 US-Dollar pro Kopf noch bescheiden<sup>73</sup>. Zahlreiche Faktoren wie rechtliche und administrative Restriktionen, z.B. für Investitionen in strategischen Bereichen (Energie, Banken), fehlende öffentliche Sicherheit und unvollkommene Infrastrukturbedingungen behindern Direktinvestitionen. Eine Verbesserung der rechtlichen und außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Zuge eines Beitritts zur WTO könnte durchaus positive Investitionsimpulse liefern. Darüber hinaus wurden gesetzliche Grundlagen für 24 Sonderwirtschaftszonen geschaffen, die die Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen verbessern könnten. Allerdings sind von den 24 geplanten Sonderwirtschaftszonen erst vier eingerichtet worden<sup>74</sup>. Für zehn weitere wur-

<sup>71</sup> Kapitalzuflüsse bzw. -abflüsse werden hier aus der Summe des Saldos der Kapitalverkehrsbilanz und der statistisch nicht aufgliederbaren Transaktionen berechnet. Ohne die statistisch nicht aufgliederbaren Transaktionen hätten die Kapitalabflüsse 1,5 Mrd. US-Dollar im 1. Halbjahr 1996 und die Kapitalzuflüsse 9 Mrd. US-Dollar im 1. Halbjahr 1997 betragen.

<sup>72</sup> Nach den Eurobondemissionen vom November 1996 und März 1997 wurde am 19. Juni 1997 eine dritte Eurobondanleihe mit einem Volumen von 2 Mrd. US-Dollar, einer Laufzeit von 10 Jahren und einer Verzinsung von 10,4 vH begeben. Zudem haben im Jahr 1997 auch die Städte Moskau und St. Petersburg Anleihen auf den internationalen Kapitalmärkten emittiert.

<sup>73</sup> In dem Zeitraum 1991-1996 konnten mittel- und osteuropäische Länder folgende Zuflüsse an Direktinvestitionen (in US-Dollar pro Kopf) verbuchen: Ungarn: 1 256, Tschechische Republik: 617, Lettland: 239, Kasachstan: 180, Polen: 126, Litauen: 65, Rußland: 42, Ukraine: 23, Weißrußland: 5; vgl. Belarus Economic Trends, Quarterly Update, 2. Quartal 1997, S. 71.

<sup>74</sup> Die vier eingerichteten Zonen sind die „Special Economic Zone“ in Kaliningrad, das „Ingushetiya International Business Centre“ in Nagran, die „Free Economic Zone“ in Nachodka und die „Free Trade Zone“ neben dem Flughafen Sheremetevo in Moskau. Die Erfahrung in anderen Ländern zeigt, daß solche Zonen als sichere Standorte betrachtet werden können, so daß hohe Kriminalitätsraten ausländische Firmen nicht davon abhalten, in Ruß-

den bereits vor mehr als fünf Jahren die rechtlichen Grundlagen geschaffen, ihre Einrichtung steht aber bis heute aus. Diese Verzögerungen sind exemplarisch für das Ausmaß der bürokratischen Hemmnisse in Rußland. Darüber hinaus ist es offen, inwieweit die allgemeinen Standortbedingungen in den Sonderwirtschaftszonen (z.B. Infrastruktur, Rechtsordnung, öffentliche Verwaltung und Sicherheit, Arbeitskräfteangebot) dem Anforderungsprofil ausländischer Investoren entsprechen.

Auch im Jahr 1997 waren die Handelsbilanzüberschüsse hoch. Im ersten Halbjahr ergab sich ein positiver Saldo in Höhe von 9,9 Mrd. US-Dollar gegenüber 9,5 Mrd. US-Dollar im 1. Halbjahr 1996. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt ist dieser Überschuß mit etwa 5 vH einer der höchsten in der Welt. Unverändert setzten sich die Exporte überwiegend aus Rohstoffen zusammen: Der Anteil von Erdöl, Gas und Ölprodukten betrug etwa 45 vH der Exporte. Allerdings war zu beobachten, daß der Anteil von Ölprodukten mit höherer Wertschöpfung zugenommen hat. Auch in Bereichen, in denen Lohnveredelung stark vertreten ist, sind die Exporte überdurchschnittlich stark gestiegen<sup>75</sup>. Im III. Quartal 1997 haben sich die Exportüberschüsse fortgesetzt, allerdings wohl in deutlich abgeschwächtem Umfang. Vorläufigen Angaben zufolge wurde in den Monaten Juli bis September 1997 ein Überschuß im Außenhandel in Höhe von 3,4 Mrd. US-Dollar erzielt; in der entsprechenden Vorjahresperiode waren es noch 6,2 Mrd. US-Dollar (1995: 4,1 Mrd. US-Dollar)<sup>76</sup>.

### Rußlands Beitritt zur W T O

Rußlands Bemühungen, Mitglied in der WTO mit dem Status eines *Industrielandes* zu werden<sup>77</sup>, befinden sich in einer kritischen Phase. Seit der Einleitung umfassender Wirtschaftsreformen, die die Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bildeten, sind mehr als fünf Jahre vergangen. Nach vier Verhandlungsrunden der WTO-Beitrittsarbeitsgruppe in den Jahren 1995 und 1996, in denen nahezu das gesamte Spektrum von außenwirtschaftlich relevanten wirtschaftspolitischen Maßnahmen in Rußland diskutiert wurde, erfuhren die Bemühungen einen wichtigen Impuls durch die Vereinbarung zwischen Rußland und den USA, die Verhandlungen möglichst bis Ende des Jahres 1998 abzuschließen. Da dies allerdings nur auf der Grundlage der üblichen WTO-Bedingungen (*on commercial terms*) geschehen soll, müssen die bisherigen Verhandlungen im Detail weitergeführt werden. Es geht dabei letztendlich darum, die vielen nicht WTO-konformen Praktiken in Rußland zu eliminieren bzw. Ausnahmefälle im Beitrittsprotokoll festzuhalten.

Ein wesentlicher Schritt in diesem Zusammenhang ist die Aufstellung einer Zolltarifnomenklatur, die bereits im September 1997 der für die Beitrittsverhandlungen verantwortlichen Arbeitsgruppe hätte übergeben werden sollen. Ohne eine solche Aufstellung mit den dazugehörigen Einzelheiten über Zollsätze, mögliche Quoten oder andere

nicht-tarifäre Handelshemmnisse und Zollbindungen können die Verhandlungen nicht effektiv weitergeführt werden. Diese Verzögerung ist um so bedenklicher, als sie es den protektionistischen Kreisen in Rußland ermöglicht, ihren Widerstand gegen eine weitere Handelsliberalisierung zu verstärken. Erschwert wurden die Verhandlungen auch durch die nach wie vor geltende Einstufung Rußlands als Staatshandelsland durch die EU und die USA. Diese Einstufung hat vor allem bei der Einleitung von Antidumpingverfahren schwerwiegende Folgen. Rußland fühlt sich deshalb im Vergleich zu anderen Transformationsländern, die, wie z.B. Bulgarien, recht früh als Marktwirtschaften eingestuft wurden, benachteiligt.

Nach dem Zeitplan der Beitrittsverhandlungen hätten die multilateralen Fragen bis zum Jahresende 1997 geklärt und im Anschluß bilaterale Gespräche aufgenommen werden sollen. Da die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe für den Dezember 1997 vorgesehen ist, sah es bei Abschluß dieses Berichts nicht so aus, als könnte der ursprüngliche Zeitplan eingehalten werden. Im einzelnen müssen noch folgende wichtige Bereiche für den WTO-Beitritt behandelt werden:

- Gesetzesvorlagen und neue Gesetze (z.B. über ausländische Direktinvestitionen, das öffentliche Beschaffungswesen und das Gesetz über Inhaltsangaben bei Lebensmittelprodukten) müssen auf ihre WTO-Konformität überprüft werden.
- Vorschläge für die Liberalisierung der Landwirtschafts- und Dienstleistungssektoren müssen vorbereitet und entsprechend den WTO-Richtlinien spezifiziert werden.

land verstärkt zu investieren. Für eine Diskussion der Sonderwirtschaftszonen in Transformationsländern vgl. H. Gabrisch: Sonderwirtschaftszonen in Osteuropa und der Sowjetunion: Eine Projektstudie im Auftrag der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Wien. In: Forschungsberichte, Nr. 165/1990. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche; sowie D. Spinanger: *Being Successful in Setting Up Free Zones: How St. Petersburg Can Profit from the Insights and Mistakes of Others*. Mimeo. Vortrag auf der UN-Konferenz über „Free Economic Zones: Experience and Perspectives“, St. Petersburg, 10.-14. Dezember 1991.

<sup>75</sup> Während zum Beispiel Importe der Bundesrepublik aus Rußland insgesamt in den Jahren 1994-1996 um 17 vH stiegen, erhöhten sich Bekleidungsimporte um 21 vH, aber Bekleidungsprodukte im passiven Veredelungsverkehr um 24 vH.

<sup>76</sup> Vgl. Russian Economic Trends, Statistical Database, November 1997.

<sup>77</sup> Demgegenüber erlaubt der Status eines *Entwicklungslandes* in der WTO (entsprechend der Ermächtigungsklausel, *enabling clause*, der Tokio-Runde der multilateralen GATT-Verhandlungen) den wirtschaftlich schwachen Ländern eine differenzierte und günstigere Behandlung zu gewähren, ohne diese Behandlung den anderen Vertragsparteien zu gewähren<sup>78</sup>; vgl. R. Senti: GATT-WTO: Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde. Institut für Wirtschaftsforschung, Zürich 1994, S. 46-47. So können z.B. nicht-tarifäre Handelshemmnisse aufrecht erhalten oder die Anpassungszeiträume für vereinbarte Liberalisierungsmaßnahmen erheblich verlängert werden. Deshalb bemüht sich China um den Status eines Entwicklungslandes.

— Zollamtliche Verfahrensweisen vor allem hinsichtlich Bewertungskriterien, Abfertigungsgebühren und Transitsendungen müssen ausgearbeitet werden<sup>78</sup>.

In der gegenwärtigen Situation ist es eher wahrscheinlich, daß sich die Beitrittsverhandlungen mit Rußland noch länger hinziehen werden. Dies dürfte sich allerdings ändern, falls die Verhandlungen mit China zügiger vorangetrieben werden sollten. Ein solcher Impuls würde wahrscheinlich auch dazu beitragen, daß die zögerliche Haltung in Rußland gegenüber der WTO aufgegeben wird. Die Europäische Union kann in diesem Zusammenhang als wichtigster Handelspartner und ausländischer Investor Rußlands auf ihrer Seite einen wichtigen Liberalisierungsbeitrag leisten.

<sup>78</sup> Die Auswirkung von nicht-tarifären Handelsbarrieren auf Wirtschaftswachstum, Investitionsbereitschaft und Exporte darf nicht unterschätzt werden. So wurde in Indonesien im Jahre 1985 u.a. die Verantwortung für die Abfertigung von Ein- und Ausfuhren einer privaten Firma übertragen. Obwohl Indonesien für eine hohe Korruption bekannt ist, verschwanden nahezu über Nacht Barrieren, die jahrelang verhindert hatten, daß Im- bzw. Exporte zügig abgefertigt werden konnten. Vor allem die Korruption an der Grenze, die häufig die Einfuhr von wichtigen Kapitalgütern blockierte und damit auch den Aufbau von Exportkapazitäten verhinderte wie auch die Standortattraktivität verringerte, wurde nahezu eliminiert. Ebenfalls konnte die Überbewertung von Investitionsgüterimporten, womit Kapital ins Ausland transferiert werden kann, erheblich reduziert werden. Schätzungen über die Auswirkungen dieser Maßnahmen ergaben ein etwa 3 vH höheres BSP im Jahre 1990 und eine 12 vH höhere Investitionstätigkeit.

#### Probleme der russischen Außenhandelsstatistik

Die russische Außenhandelsstatistik ist zunehmenden Erfassungsproblemen ausgesetzt. Nach den Angaben der russischen Zollstatistik, die auf dem von den Zollbehörden erfaßten Handel beruht, betragen 1996 die Ausfuhren Rußlands 87 Mrd. US-Dollar und die Einfuhren 45,4 Mrd. US-Dollar, so daß sich ein Handelsbilanzüberschuß von 41,6 Mrd. US-Dollar ergab (vgl. Tabelle 22). Auf Grundlage der *Direction of Trade Statistics* des IWF, die den Handel aller Länder dokumentieren, läßt sich jedoch zeigen, daß die russischen Einfuhren erheblich höher gewesen sein müssen: So wurden von der Ausfuhrstatistik der Lieferländer 1996 Ausfuhren nach Rußland in Höhe von 56,9 Mrd. US-Dollar gemeldet. Da die Ausfuhren ohne, die Einfuhren aber mit Zöllen und Frachtraten erfaßt werden, hätte die Zollstatistik des Bestimmungslandes theoretisch höhere und nicht niedrigere Einfuhren als die Ausfuhrstatistik des Lieferlandes ausweisen müssen. Die Diskrepanz von rund 12 Mrd. US-Dollar kann damit nicht durch die üblichen Probleme der Ein- und Ausfuhrstatistik erklärt werden. Sie dürfte auch nicht allein auf den Grenzhandel (Shuttle-Trade) russischer Touristen oder die Zollunion Rußlands mit Weißrußland<sup>1</sup>, sondern zu erheblichen Teilen auf die unverzollte oder unterfakturierte Einfuhr von Waren durch russische Unternehmen zurückzuführen sein. Zölle auf Einfuhren von Fahrzeugen und Maschinen von 20 bis 40 vH schaffen offenbar starke Anreize für die Umgehung der Zollvorschriften. Besonders prägnant läßt sich diese Entwicklung anhand des Handels mit der Bundesrepublik Deutschland darstellen, die überwiegend Maschinen und Fahrzeuge nach Rußland exportiert: Der Wert der russi-

schen Einfuhr aus Deutschland lag im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1996 knapp 25 vH unter dem Wert der deutschen Ausfuhr nach Rußland (vgl. Tabelle 23).

Umgekehrt kommt es auf der Ausfuhrseite zur Unterfakturierung von Exporten. So war im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1996 der statistisch erfaßte Wert der Einfuhren Deutschlands aus Rußland um 43 vH höher als der Wert der Ausfuhren Rußlands nach Deutschland. Dies dürfte ein Indikator für die verdeckte Kapitalflucht sein (vgl. Tabelle 23).

In den jährlich von Goskomstat veröffentlichten Außenhandelsdaten werden auf Grundlage der Spiegelstatistiken Anpassungen vor allem auf der Einfuhrseite Rußlands vorgenommen. Allerdings sind diese Daten nur auf aggregierter Ebene und nicht nach Warengruppen verfügbar. Aufgrund der starken Zunahme nichterfaßter Einfuhren wird durch die Daten der Zollstatistik nicht nur das Niveau, sondern auch der Entwicklungstrend des Handels verzerrt. Dies wird beispielsweise im Handel zwischen Rußland und der EU deutlich: Während die erfaßten Einfuhren Rußlands aus der EU zwischen 1994 und 1996 stagnierten, stiegen die Ausfuhren aus der EU nach Rußland von 17 auf 23,4 Mrd. US-Dollar (vgl. Tabelle 24).

<sup>1</sup> Die Einfuhren Weißrußlands aus der EU beliefen sich nur auf 1 223 Mill. US-Dollar (f.o.b.), während die Ausfuhren aus der EU nach Weißrußland 1 152 Mill. US-Dollar (c.i.f.) betragen. Angesichts dieser Größenordnungen kann eine Differenz von 8 Mrd. US-Dollar zwischen den Ausfuhren der EU nach Rußland und den russischen Einfuhren nicht durch indirekte Einfuhren Rußlands über Weißrußland erklärt werden.

## Rußlands Beziehungen zur EU

Der Zusammenbruch der Planwirtschaften und die Auflösung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe haben zu einer umfassenden Neuorientierung der Handelsbeziehungen in Europa geführt. Dabei war in den meisten mittel- und osteuropäischen Transformationsländern ein starker Einbruch im Handel mit Rußland und anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu beobachten, während der Handel mit der Europäischen Union sprunghaft zugenommen hat (vgl. Tabellen 20 und 21). Im Falle Rußlands haben die Anteile der EU an den Exporten und Importen ständig abgenommen. Dennoch ist das Bild angesichts der handelsstatistischen Erfassungsprobleme nicht ganz eindeutig (vgl. Kasten).

Die EU war 1996 mit einem Anteil von reichlich einem Drittel am Außenhandelsumsatz der wichtigste Handelspartner Rußlands. Deutschland ist wiederum mit einem Anteil von rund 8 vH an den Aus- und Einfuhren der wichtigste Handelspartner in der EU; insgesamt erreichte 1996 nur die Ukraine geringfügig höhere Anteile am russischen Außenhandel. Das Gewicht der EU am russischen Handel ist damit deutlich größer als das der GUS oder anderer Handelspartner wie den USA, Japan oder China. Allerdings bleibt der Handel zwischen Rußland und der EU deutlich unter dem Niveau, das angesichts der Höhe des russischen Sozialprodukts und Rußlands Nähe zu den Märkten der EU zu erwarten wäre; dagegen haben die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer ihr Handelspotential mit der EU schon stärker ausgeschöpft<sup>79</sup>. Außenwirtschaftliche Öffnung und Transformation haben in Rußland also noch nicht zu einer Normalisierung der regionalen Handelsverflechtung mit der EU geführt.

### *Handelspolitische Bedingungen*

Die EU hat nach dem Zusammenbruch der Planwirtschaften in Mittel- und Osteuropa und der Auflösung des RGW mit zehn mittel- und osteuropäischen Transformationsländern Europaabkommen und mit den meisten Mitgliedern der GUS Partnerschafts- und Kooperationsabkommen abgeschlossen<sup>80</sup>. Bei den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen handelt es sich um gemischte Abkommen, die die politische, wirtschaftliche und innenpolitische Kooperation zwischen Rußland und der EU betreffen. In handelspolitischer Hinsicht sind sie nicht-präferentielle Abkommen, die zwischen den Ländern der GUS und der EU ein Verhältnis wie zwischen Mitgliedern der WTO etablieren. Sie gehen damit nicht über die bereits 1989 mit der Sowjetunion vereinbarte Meistbegünstigungsbehandlung hinaus. Demgegenüber wurde im Rahmen der Europaabkommen zwischen der EU und den zehn mittel- und osteuropäischen Transformationsländern die schrittweise Einrichtung einer Freihandelszone für Industriegüter vereinbart und den Ländern die Perspektive auf einen Beitritt zur EU eingeräumt.

Über die in den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vereinbarte Meistbegünstigungsbehandlung hinaus hat die EU Rußland wie auch alle anderen GUS-Mitglieder seit 1993 in das Allgemeine Präferenzsystem (APS) einbezogen und damit, analog zu Entwicklungsländern, einseitig günstigere Zollsätze gewährt. Allerdings wurden für Rußland — nach dem im APS-Programm vorgesehenen Abbau der Präferenzen für fortgeschrittene Länder — die Zollpräferenzen für Güter, die als wettbewerbsfähig klassifiziert wurden, zum 1. Januar 1997 um die Hälfte reduziert und sollen zum 1. Januar 1998 vollständig entzogen werden. Rund drei Viertel der russischen Industriegüterexporte fielen dann nicht mehr unter das APS<sup>81</sup>.

Aufgrund des hohen Anteils von Rohstoffen und rohstoffnahen Produkten sind im Bereich der Industriegüter fast zwei Drittel der russischen Ausfuhren in die EU bereits zu Meistbegünstigungsbedingungen zollfrei. Die durchschnittlichen Meistbegünstigungszollsätze betragen rund 2 vH — während sie bei nichtpräferenzierten Ländern mit überwiegend industriellen Ausfuhren wie den USA, Kanada, Japan, Australien, Neuseeland und Taiwan 5 bis 6 vH betragen. Die Zollentlastungen durch das Allgemeine Präferenzsystem fallen für Rußland aufgrund seiner Exportstruktur vergleichsweise gering aus, so daß sich die durchschnittliche Zollbelastung russischer Ausfuhren in die EU auf rund 1,8 vH beläuft<sup>82</sup>.

Exporte (ohne Öl), die in den sechs Jahren vor 1986 nur um 5 vH gestiegen waren, stiegen in den folgenden sechs Jahren um 250 vH; vgl. D. Spinanger: From Sandlots to the Big League: Some Thoughts on Why East Asia Has Been Winning. In: S. Koppers et al. (Hrsg.): Growth Determinants in East and Southeast Asian Economies. Duncker & Humblot, Berlin 1991: S. 16-17; WEFA: The Direct and Indirect Effects of the Impres 4/1985 Program on the Economy of Indonesia 1985-1990, mimeo.

<sup>79</sup> Nach Schätzungen auf der Grundlage von Gravitationsmodellen beträgt der Handel zwischen Rußland und der EU nur rund ein Drittel des Niveaus, das angesichts des russischen Sozialprodukts zu Kaufkraftparitäten und der Entfernung Rußlands von der EU unter marktwirtschaftlichen Bedingungen normalerweise erreicht werden müßte. Werden dagegen laufende Wechselkurse für das BSP zugrundegelegt, dann erreichten die Ausfuhren Rußlands in die EU bereits 1994 das zu erwartende Potential, während die Einfuhren noch deutlich dahinter zurückblieben. Deutschland hat sein Potential bereits stärker als andere Mitglieder der EU ausgeschöpft. Vgl. D. Schumacher: Perspektiven des Außenhandels zwischen West- und Osteuropa: Ein disaggregierter Gravitationsansatz. In: Sonderhefte des DIW, Nr. 161, 1997; C. Weise, H. Brücker, F. Franzmeyer, M. Lodahl, U. Möbius, S. Schultz, D. Schumacher und H. Trabold: Wirtschaftliches Potential zwischen der EU und GUS — Niedriges Niveau, großes Potential, vage Perspektiven. In: Beiträge zur Strukturforchung des DIW, Heft 169, S. 48 ff.

<sup>80</sup> Bei den Ländern mit Europaabkommen handelt es sich um Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Rußland wurde am 24. Juni 1994 unterzeichnet, ist aber noch nicht ratifiziert worden. Die handelspolitischen Teile traten durch ein Interimsabkommen bereits zum 1. Februar 1996 in Kraft, das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen insgesamt zum 1. Dezember 1997.

<sup>81</sup> Vgl. C. Weise et al., a.a.O.

<sup>82</sup> Vgl. C. Weise et al., a.a.O.

Tabelle 18

**Zahlungsbilanz  
in Mrd. US-Dollar**

	G U S			Drittländer			Insgesamt		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Saldo der Handelsbilanz	3,2	-0,2	-2,4	16,2	22,2	25,2	19,4	21,4	22,8
Exporte	15,7	17,0	18,4	52,1	65,7	71,8	67,8	82,7	90,2
Importe	-12,5	-17,2	-20,8	-35,9	-43,5	-46,6	-48,4	-60,7	-67,4
Saldo der Nichtfaktordienstleistungen	-0,2	-0,9	-0,8	-6,5	-7,9	-5,6	-6,8	-8,7	-6,4
Exporte	1,3	2,0	3,2	6,8	8,1	9,1	8,1	10,1	12,2
Importe	-1,5	-2,8	-4,0	-13,3	-16,0	-14,6	-14,9	-18,8	-18,6
Faktoreinkommen	0,2	0,3	0,2	-2,0	-3,6	-5,4	-1,8	-3,3	-5,2
Arbeitseinkommen	0,0	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	0,4
Kapitalerträge	0,2	0,5	0,5	-1,9	-3,5	-5,3	-1,7	-3,0	-4,8
Erhaltene Kapitalerträge	0,2	0,5	0,5	3,2	3,6	3,6	3,4	4,1	4,1
Gezahlte Kapitalerträge	0,0	0,0	0,0	-5,1	-7,1	-8,9	-5,1	-7,2	8,9
Laufende Transfers	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,2	-0,1	0,1	0,2
<i>Saldo der Leistungsbilanz</i>	3,2	-0,7	-3,0	7,6	10,7	14,5	10,7	10,0	11,4
Kapitaltransfers	0,5	-0,2	0,8	0,4	-0,1	-1,2	0,8	-0,3	-0,5
Direktinvestitionen	0,0	0,0	0,0	0,5	1,7	2,2	0,5	1,7	2,1
Portfolioinvestitionen	.	-1,4	0,1	0,1	0,0	7,3	0,1	-1,4	7,3
Sonstige Kapitalbewegungen	-4,0	-1,8	0,2	-7,0	8,7	-15,2	-11,0	6,9	-15,0
Forderungen	-3,5	-2,0	-0,9	-13,8	4,5	-28,0	-17,3	2,5	-29,0
Veränderung der Bargeldbestände	.	.	.	-5,7	0,0	-8,5	-5,7	0,0	-8,5
Lfd. Konten und Depositen	-0,3	0,1	-0,2	1,7	4,3	-0,7	1,4	4,4	-0,9
Gegebene Kredite /Handelskredite	0,8	-1,8	1,1	5,6	18,4	-1,2	5,8	16,7	0,0
Überfällige Zahlungen/Umschuldung	-0,9	0,3	-0,7	-11,9	-10,8	-8,8	-12,8	-10,6	-9,5
Nicht eingegangene Exporterlöse	-2,1	0,2	-0,8	-1,8	-5,1	-9,0	-3,9	-4,9	-9,8
Sonstige Forderungen	-0,4	-0,8	-0,4	-1,7	-2,2	0,1	-2,1	-3,0	-0,3
Verbindlichkeiten	-0,5	0,2	1,2	6,8	4,2	12,8	6,3	4,4	14,0
Veränderung der Bargeldbestände	-0,9	0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,9	0,2	-0,2
Lfd. Konten und Depositen	0,3	0,0	0,4	2,4	2,5	1,2	2,7	2,4	1,6
Erhaltene Kredite/Handelskredite	-0,2	-0,3	0,3	1,4	0,0	8,5	1,2	-0,3	8,8
Überfällige Zahlungen/Umschuldung	0,0	0,1	0,1	3,2	1,0	2,6	3,2	1,1	2,7
Sonstige Verbindlichkeiten	0,3	0,3	0,6	-0,1	0,7	0,5	0,2	1,0	1,1
<i>Saldo der Kapitalverkehrsbilanz</i>	-3,6	-3,4	1,1	-6,0	10,3	-7,1	-9,5	6,8	-6,0
Reserveaktiva	.	.	.	1,9	-10,4	2,8	1,9	-10,4	2,8
Bewertungsänderungen von Reserveaktiva	.	.	.	-1,8	1,1	-1,5	-1,8	1,1	-1,5
Statistisch nicht aufliegende Transaktionen	0,4	4,1	-1,9	-1,6	-11,7	-8,8	-1,3	-7,5	-6,8

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

*Quellen:* Russische Zentralbank, Vestnik Banka Rossii, Moskau, verschiedene Ausgaben; Berechnungen der Institute.

Demgegenüber fallen die russischen Zollsätze für Einfuhren aus der EU wie auch für Einfuhren aus anderen Ländern außerhalb der GUS erheblich höher aus. Ende 1996 bewegten sich die Zolltarife für Industriegüter zwischen 0 und 30 vH; Sonderzölle zwischen 40 und 100 vH für bestimmte Industriegüter wurden im Laufe des Jahres 1996 fast vollständig abgeschafft. Die nicht-präferentiellen Zollsätze werden von der russischen Seite für 1995 und 1996 im Durchschnitt auf 11 bis 15 vH geschätzt. Aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen für spezifische Organi-

sationen dürfte die effektive Zollbelastung jedoch erheblich geringer gewesen sein.

In den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wurden Textilien und Bekleidung sowie Güter, die unter die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) fallen, von dem Verbot mengenmäßiger Beschränkungen ausgenommen. Von der EU wurden nach der Verordnung über den passiven Veredelungsverkehr Quoten für Textilien und Bekleidung festgelegt. Für die Einfuhr von Eisen und Stahl wurden Liefermengen in

Tabelle 19

**Zahlungsbilanz**  
 in Mill. US-Dollar

	1. Halbjahr	
	1996	1997
<i>Leistungsbilanz</i>	5 325	4 988
Handelsbilanz	9 450	9 878
Ausfuhr	42 700	40 996
Einfuhr	-33 250	-31 118
Dienstleistungsbilanz	-2 959	-2 169
Erwerbseinkommen	-231	-169
Vermögenseinkommen	-887	-2 507
Sonstige Transfers	-48	-46
<i>Kapitaltransfers</i>	-285	-217
Kapitalverkehrsbilanz	-1 530	8 976
Direktinvestitionen in Rußland	662	2 809
Portfolioinvestitionen in Rußland	2 016	13 101
Rubelanleihen der Gebietskörperschaften (z.B. GKO, OFZ)	1 862	8 245
Devisenanleihen der Gebietskörperschaften (z.B. Eurobonds)	133	4 408
Wertpapieranlagen des Privatsektors	21	448
Direkt- und Portfolioinvestitionen im Ausland	-19	-1 069
Saldo des übrigen Kapitalverkehrs	-4 188	-5 866
Staatliche Kredite	3 829	1 810
Kredite der Kreditinstitute	-453	2 482
Kredite des Unternehmenssektors	-5 217	-5 849
Handelskredite und unbezahlte Rechnungen	-7 505	-7 988
Kurzfristige Devisenanlagen und sonstiger Kapitalverkehr	-2 347	-4 309
<i>Fehler und statistisch nicht aufgliederbare Transaktionen</i>	-4 907	-4 270
<i>Veränderung der Devisenreserven (Abnahme: +; Zunahme: -)</i>	1 397	-9 478
Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen; alle Angaben sind vorläufig.		
<i>Quellen:</i> Platežnyi Balans Rossijskoj Federacii za pervoe polugodie 1996-1997 g. (Zahlungsbilanz der Russischen Föderation in den ersten Halbjahren 1996-1997), Moskau, 6. November 1997; Berechnungen der Institute.		

einem Stahlabkommen zwischen der EU und Rußland festgeschrieben, das in wichtigen Bereichen Einfuhren aus Rußland behindert. Darüber hinaus wurden Stahlimporte von den Zollerleichterungen des APS ausgenommen.

Neben den mengenmäßigen Beschränkungen werden Ausfuhren Rußlands in die EU durch Antidumpingverfahren behindert. Rußland und die anderen Länder der GUS werden im Unterschied zu fast allen Transformationsländern mit Europaabkommen weiterhin als Staatshandelsländer behandelt. Dies ermöglicht das Einleiten eines Antidumpingverfahrens, ohne die entsprechenden Preise und Kosten in Rußland heranzuziehen, da in einem Staatshandelsland definitionsgemäß Preise nicht von Marktkräften gebildet werden<sup>83</sup>. Statt dessen werden die für die Fest-

stellung des Dumpings notwendigen Vergleichspreise in einem Drittland erhoben.

Wie aus Tabelle 25 ersichtlich, gibt es kein Land außerhalb Asiens, das in den letzten fünf Jahren von mehr Antidumpingverfahren der EU betroffen war, als Rußland<sup>84</sup>. Darüber hinaus gibt es nur ein Land — nämlich China —,

<sup>83</sup> Um diese Verfahrensweise zu vermeiden, müßte die EU-Antidumpingverordnung (Nr. 384/96) wie auch die Verordnung über die Staatshandelsländer (Nr. 519/94) geändert werden. Dazu bedürfte es einer qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat.

<sup>84</sup> Die USA haben in diesem Zeitraum deutlich weniger Antidumpingverfahren gegen Rußland eingeleitet; Ende 1996 waren nur fünf Verfahren in Kraft; vgl. United States International Trade Commission (USITC): The Year in Trade: Operation of the Trade Agreements Program during 1996, Nr. 3024/1997, Tabelle A 23.

Tabelle 20

**Struktur des Außenhandels Mittel- und osteuropäischer Länder  
nach wichtigen Abnehmer- bzw. Lieferregionen**  
Anteile in vH<sup>1)</sup>

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	<i>Exporte</i>						
	Industrielländer <sup>2)</sup>						
Polen	64,7	73,2	68,4	74,8	75,0	74,9	71,6
Ungarn	52,6	67,4	68,8	66,0	71,5	68,5	69,0
Rumänien	43,1	44,3	41,5	47,2	53,9	58,8	59,9
Tschechische Republik/Slowakei <sup>3)</sup>	45,0	51,8	63,3	51,0	52,2	17,7	57,5
Bulgarien	44,0	50,0	51,6	55,3	53,8	43,2	44,2
<i>Rußland</i>	—	—	59,8	59,0	51,8	49,6	47,7
Ukraine	—	—	64,3	36,2	14,6	15,3	14,1
	EU 15						
Polen	54,8	64,2	62,3	69,2	69,2	70,1	66,5
Ungarn	45,3	59,9	61,9	57,9	64,4	62,8	62,8
Rumänien	33,4	36,9	35,2	41,4	48,2	54,4	55,9
Tschechische Republik/Slowakei <sup>3)</sup>	40,1	48,1	58,2	47,1	47,5	48,8	53,3
Bulgarien	37,7	43,9	45,8	46,2	45,5	38,6	39,8
<i>Rußland</i>	—	—	50,9	44,7	35,5	33,6	33,1
Ukraine	—	—	53,3	28,2	7,0	11,4	10,0
	Entwicklungsländer — Europa <sup>4)</sup>						
Polen	25,1	19,5	17,0	13,0	15,0	18,5	21,4
Ungarn	34,2	22,8	25,1	27,1	21,3	22,9	24,7
Rumänien	39,9	38,0	31,8	22,0	19,1	16,5	17,8
Tschechische Republik / Slowakei <sup>3)</sup>	44,4	38,7	25,5	43,4	39,6	40,0	36,6
Bulgarien	31,5	26,1	22,8	15,5	28,1	42,7	42,5
<i>Rußland</i>	—	—	24,0	22,0	35,5	34,3	36,9
Ukraine	—	—	23,7	41,4	73,2	72,1	69,9
	<i>Importe</i>						
	Industrielländer <sup>2)</sup>						
Polen	63,8	68,7	69,7	75,9	74,8	73,8	73,2
Ungarn	57,1	65,9	65,8	64,8	70,4	69,7	68,2
Rumänien	30,5	38,4	50,2	55,8	59,3	59,1	60,1
Tschechische Republik / Slowakei <sup>3)</sup>	48,4	47,5	62,1	50,6	56,2	57,9	59,6
Bulgarien	60,2	64,9	44,2	47,7	55,3	44,1	44,7
<i>Rußland</i>	—	—	64,5	60,0	51,1	49,1	46,5
Ukraine	—	—	75,3	65,6	12,7	17,6	17,7
	EU 15						
Polen	51,4	59,0	59,5	64,8	65,3	64,7	63,9
Ungarn	48,9	53,2	56,8	54,6	51,5	61,5	59,8
Rumänien	21,5	31,4	41,8	45,3	48,2	50,9	52,2
Tschechische Republik / Slowakei <sup>3)</sup>	42,0	41,3	53,1	43,3	38,5	49,9	52,4
Bulgarien	51,7	55,4	37,0	42,2	50,1	38,4	38,9
<i>Rußland</i>	—	—	45,9	41,9	39,8	38,8	36,2
Ukraine	—	—	53,8	52,3	7,6	15,5	15,2
	Entwicklungsländer — Europa <sup>4)</sup>						
Polen	28,0	21,0	17,1	13,6	14,3	16,2	16,0
Ungarn	30,4	22,1	28,5	29,8	22,5	23,1	24,5
Rumänien	39,1	28,9	27,5	23,6	25,6	24,3	24,2
Tschechische Republik / Slowakei <sup>3)</sup>	42,1	41,3	31,7	46,4	37,2	35,9	33,6
Bulgarien	17,1	17,4	39,4	39,6	30,9	44,0	45,7
<i>Rußland</i>	—	—	16,4	13,7	38,4	41,5	42,9
Ukraine	—	—	17,9	25,8	85,9	79,4	79,1

<sup>1)</sup> Abnehmer- bzw. Lieferregionen in vH der Exporte bzw. Importe insgesamt (d.h. Direction of Trade Total) für das betreffende Land; Länder geordnet nach EU 15 — Anteilen im Jahre 1996. — <sup>2)</sup> EU, EFTA, USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland. — <sup>3)</sup> Bis 1993 CSFR. — <sup>4)</sup> GUS-Staaten plus alle Nicht-EU und Nicht-EFTA-Länder in Mittel- und Osteuropa.

*Quellen:* International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics, Yearbook, Washington, D.C., 1997; Berechnungen der Institute.

das am Ende des Jahres 1996 eine größere Zahl von aktiven Antidumpingverfahren verzeichnen konnte. Verglichen mit den asiatischen Ländern mußte Rußland im Durchschnitt deutlich länger warten, bevor ein Verfahren beendet wurde<sup>85</sup>.

Rußland muß sich also zu Recht fragen, ob die Kriterien, nach denen Antidumpingverfahren eingeleitet werden, tatsächlich im Einklang mit den Buchstaben und vor allem dem Geist der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen stehen. Diese Frage ist um so relevanter, wenn festgestellt wird, daß ausschließlich rohstoffintensive Produkte von EU-Antidumpingverfahren betroffen waren<sup>86</sup>. Da Rußland vor allem bei diesen Gütern komparative Vorteile besitzt, könnte durch die Antidumpingverfahren der EU eine effiziente Eingliederung Rußlands in die internationale Arbeitsteilung behindert werden.

Allerdings hat sich die EU in den letzten Monaten bemüht, die Situation durch eine zunehmende Kooperation mit dem russischen Ministerium für Außenwirtschaftsbeziehung bei der Klärung von Antidumpingverfahren zu entschärfen. Derartige Initiativen gehen jedoch an dem Grundproblem vorbei, weil die Ursachen nicht zuletzt in der Antidumpingverordnung der EU selbst liegen<sup>87</sup>. Für die außenwirtschaftliche Öffnung und Integration Rußlands in die internationale Arbeitsteilung wäre es förderlich, wenn die EU nicht weiter den Eindruck erwecken würde, daß mit Hilfe von Antidumpingverfahren die in den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen angestrebte Liberalisierung der Märkte unterlaufen wird.

#### Effekte einer Freihandelszone

Da die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen Rußland und der EU nicht über eine Meistbegünstigungsbehandlung hinausgehen, wäre ihr handelspolitischer Teil nach einer Aufnahme Rußlands in die WTO gegenstandslos. Allerdings wurde Rußland in dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen für 1998 in Aussicht gestellt, Gespräche zur Prüfung der Aufnahme von Verhandlungen über eine Freihandelszone aufzunehmen. Eine Freihandelszone würde Rußland vergleichbare handelspolitische Bedingungen wie den zehn Transformationsländern mit Europaabkommen einräumen.

Aus Sicht der Handelstheorie sind die Wohlfahrtseffekte von Zollunionen und Freihandelszonen ambivalent zu beurteilen. Die mit einer Freihandelszone zwangsläufig verbundene Handelsdiskriminierung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern kann sowohl durch die Senkung von Zöllen gegenüber den neuen Mitgliedern zu einer Ausweitung des Handels als auch zu einer Umlenkung des Handels von Anbietern mit geringeren zu Anbietern mit höheren Kosten führen<sup>88</sup>. Um das Potential zur Handelsumlenkung einzugrenzen, wurde hier ein Maß für die strukturelle Ähnlichkeit der EU-Einfuhren aus Rußland und aus

anderen Ländern berechnet<sup>89</sup>. Wie die erste Spalte in Tabelle 26 zeigt, weist die Warenstruktur der Einfuhren der EU aus Rußland eine hohe Ähnlichkeit mit der Warenstruktur der Einfuhren aus rohstoffexportierenden Ländern wie Ägypten und Saudi-Arabien, aber auch mit der anderer Mitglieder der GUS auf. Demgegenüber fallen die Übereinstimmungen mit den zehn Beitrittskandidaten zur EU aus Mittel- und Osteuropa schon deutlich geringer aus und sind für den Fall entwickelter Industrienationen wie den USA und Japan zu vernachlässigen.

Nun erhebt die EU auf einen erheblichen Teil derjenigen Güter, die von Rußland exportiert werden, ohnehin keine oder nur geringe Zölle, so daß sich in diesen Fällen durch die Gründung einer Freihandelszone auch kein Potential zur Handelsumlenkung ergeben kann. In der zweiten Spalte von Tabelle 26 wurde deshalb das Ähnlichkeitsmaß

<sup>85</sup> Diese Aussage basiert auf einer Berechnung von Verhältniszahlen zwischen der Zahl der Verfahren, die am Ende des Jahres 1996 noch in Kraft waren, und der Summe aller in den Jahren 1992-1996 eingeleiteten Verfahren. Ist diese Verhältniszahl größer als eins, wird das dahingehend interpretiert, daß Verfahren auch aus den Jahren vor 1992 noch aktiv sind.

<sup>86</sup> Die zum 31. Dezember 1996 gültige Aufstellung umfaßt folgende Produkte: Ammoniumnitrat-Dünger, Calciummetall, Ferrosiliciummangan, Ferrosilicium, Ferrochrom, kornorientierte Elektrobleche, Isobutanol, Hämatit-Roh Eisen, Kaliumchlorid, Siliciumcarbid, Magnesium in Rohform und Harnstoff.

<sup>87</sup> Vgl. P.A. Messerlin: The EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal, 1980-85. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Nr. 125/1989, S. 563-587.

<sup>88</sup> Vgl. R.E. Baldwin und A.J. Venables: Regional Economic Integration. In: G. Grossman und K. Rogoff (Hrsg.), Handbook of International Economics, Amsterdam 1995.

<sup>89</sup> Das Ähnlichkeitsmaß (*similarity index*)  $s_{ij}$  für die Einfuhren der EU aus Rußland und dem Land  $j$  wurde nach der Formel

$$s_{ij} = \frac{\sum_{i=1}^n \min(s_{ir}, s_{ij})}{n} \cdot 100$$

berechnet, wobei  $s_{ir}$  und  $s_{ij}$  den Anteil der Ware  $i$  an den Gesamteinfuhren der EU aus Rußland bzw. aus dem Land  $j$  bezeichnen. Das Ähnlichkeitsmaß kann einen Wert zwischen 0 und 100 annehmen. Bei einem Wert von 100 entspricht die Struktur der Einfuhren der EU aus dem betreffenden Land vollständig der Struktur der Einfuhren aus Rußland, bei einem Wert von 0 ergeben sich keinerlei Überschneidungen; vgl. J.M. Finger und M.E. Kreinin: A Measure of Export Similarity and Its Possible Uses. In: Economic Journal, Nr. 89/1979, S. 905-912. Für eine Anwendung auf Rußland vgl. auch P. Brenton, N. Tourdyeva und J. Whalley: The Potential Trade Effects of an FTA between the EU and Russia. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Nr. 133/1997, S. 205-225.

Tabelle 21

Rußlands Außenhandel nach wichtigen Ländern und Ländergruppen  
in Mill. US-Dollar bzw. in vH

	Exporte				Importe				Handelsbilanzsalden		
	1994	1995	1996	Jährlicher Anstieg 1994-96 in vH	1994	1995	1996	Jährlicher Anstieg 1994-96 in vH	(Exporte — Importe)		
									1994	1995	1996
Insgesamt	67 542	81 137	88 330	14,4	50 522	60 916	59 788	8,8	17 020	20 221	28 542
GUS-Staaten	14 541	15 471	16 939	7,9	13 555	16 766	17 462	13,5	986	-1 295	-523
Belarus	2 998	2 940	3 250	4,1	2 094	1 957	2 602	11,5	904	983	649
Kasachstan	1 938	2 516	2 489	13,3	1 996	2 662	3 026	23,1	-58	-146	-536
Moldawien	530	413	389	-14,3	476	636	813	30,7	54	-223	-424
Ukraine	6 885	6 998	7 621	5,2	4 404	6 617	6 287	19,5	2 481	382	1 334
Usbekistan	750	827	1 085	20,2	852	889	653	-12,4	-102	-62	432
Andere	1 439	1 776	2 105	20,9	3 733	4 006	4 082	4,6	-2 294	-2 230	-1 977
Nicht-GUS-Staaten	53 001	65 666	71 391	16,1	36 967	44 150	42 326	7,0	16 034	21 516	29 065
Europa	36 889	42 092	45 689	11,3	19 969	24 039	20 524	1,4	16 920	18 053	25 165
EU 15	23 976	26 239	27 688	7,5	14 483	17 998	15 789	4,4	9 493	8 241	11 899
Deutschland	6 376	6 041	7 083	5,4	5 675	6 536	5 168	-4,6	700	-496	1 916
Finnland	1 891	2 365	2 585	16,9	1 628	2 041	1 669	1,3	263	324	915
Frankreich	1 326	1 543	1 598	9,8	1 005	1 074	1 261	12,0	322	469	337
Großbritannien	4 259	3 095	3 227	-13,0	896	1 100	1 122	11,9	3 363	1 996	2 105
Italien	2 984	3 397	2 823	-2,7	1 596	1 851	2 331	20,9	1 388	1 546	492
Niederlande	2 471	3 201	3 325	16,0	1 611	1 646	1 004	-21,0	860	1 555	2 321
Polen	1 414	1 995	2 481	32,5	946	1 321	921	-1,3	468	674	1 560
Schweiz	3 719	3 577	3 712	-0,1	430	668	479	5,5	3 289	2 909	3 233
Slowakische Republik	1 235	1 747	1 785	20,2	209	294	265	12,7	1 026	1 453	1 519
Tschechische Republik	1 279	1 905	1 920	22,5	430	438	533	11,3	849	1 467	1 387
Türkei	1 014	1 661	1 679	28,6	401	542	580	20,3	614	1 119	1 099
Ungarn	1 408	1 805	1 969	18,3	761	842	652	-7,4	647	962	1 317
Nord- und Südamerika	4 515	6 834	7 970	32,9	3 001	3 850	4 206	18,4	1 514	2 984	3 764
USA	3 561	4 537	4 994	18,4	2 070	2 648	2 890	18,2	1 492	1 890	2 104
Andere	954	2 296	2 976	76,6	931	1 202	1 316	18,9	23	1 095	1 661
Asien	10 589	15 046	14 884	18,6	4 530	4 509	5 021	5,3	6 059	10 537	9 862
China	2 889	3 432	4 739	28,1	952	865	1 000	2,5	1 937	2 566	3 738
Japan	2 823	3 621	3 399	9,7	1 114	763	974	-6,5	1 710	2 858	2 425
Andere	4 877	7 993	6 746	17,6	2 464	2 881	3 047	11,2	2 413	5 112	3 699
Andere Nicht-GUS-Staaten	1 007	1 695	2 848	68,1	9 467	11 753	12 575	15,3	-8 459	-10 058	-9 727

Quellen: All-Russia Market Research Institute, Nr. 1/1997, Tabellen A-VI; Berechnungen der Institute.

mit den Meistbegünstigungszollsätzen der EU gewichtet<sup>90</sup>, um einen Indikator für das Potential zur Handelsumlenkung zu gewinnen. Nach diesem zollgewichteten Ähnlichkeitsmaß ergibt sich ein besonders hoher Grad an Übereinstimmung der Warenstruktur der Einfuhren aus Rußland mit denen aus anderen Ländern der GUS, aber auch aus den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern mit Europaabkommen, insbesondere aus den Baltischen Staaten, Bulgarien und Rumänien. Die Übereinstimmungen mit den rohstoffexportierenden Ländern fallen dagegen deutlich geringer aus als bei dem ungewichteten Ähnlichkeitsmaß.

Unter Berücksichtigung der Meistbegünstigungszollsätze der EU ergäbe sich bei der Gründung von Freihand-

<sup>90</sup> Das zollgewichtete Ähnlichkeitsmaß  $s_{ij}$  wurde nach der Formel

$$s_{ij} = \sum_{i=1}^n \min \left( \frac{m_{ir} \cdot t_i}{\sum_{i=1}^n m_{ir} \cdot t_i}, \frac{m_{ij} \cdot t_i}{\sum_{i=1}^n m_{ij} \cdot t_i} \right) \cdot 100$$

berechnet, wobei  $m_{ir}$  und  $m_{ij}$  die Einfuhren der Ware  $i$  in die EU aus Rußland und dem Land  $j$  sowie den Meistbegünstigungszollsatz der EU für die Ware  $i$  bezeichnen.

Tabelle 22

**Diskrepanzen in der russischen Außenhandelstatistik**  
in Mill. US-Dollar

	1993	1994	1995	1996
	Ausfuhren			
Erfaßter Handel (fob) <sup>1)</sup>	.	42 713	53 018	87 000
Nach Anpassung für nichtregistrierten Handel (fob) <sup>2)</sup>	59 177	66 862	79 910	87 700
Direction of Trade Statistics (fob) <sup>2)</sup>	44 047	63 078	77 595	81 438
Einfuhren aus Rußland lt. Spiegelstatistik (cif) <sup>2)</sup>	45 268	63 540	82 901	82 097
	Einfuhren			
Erfaßter Handel (cif) <sup>1)</sup>	.	36 053	42 243	45 400
Nach Anpassung für nichtregistrierten Handel (cif) <sup>2)</sup>	36 055	38 661	48 680	59 600
Direction of Trade Statistics (cif) <sup>2)</sup>	26 751	38 600	46 399	43 318
Ausfuhren nach Rußland lt. Spiegelstatistik (fob) <sup>2)</sup>	30 025	41 176	54 560	56 906

fob: ohne Zölle und Frachtraten; cif: mit Zöllen und Frachtraten. — <sup>1)</sup> Nach Angaben der Zollstatistik der Russischen Föderation. — <sup>2)</sup> Nach Angaben des Statistischen Amtes der Russischen Föderation. — <sup>3)</sup> Nach Angaben der Direction of Trade Statistics des IWF.

Quellen: Zollstatistik Rußlands auf Datenträger, IWF, 1997; Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996 g., Moskau.

delszonen also ein Potential zur Handelsumlenkung zwischen Rußland, den anderen Staaten der GUS und den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern mit Europaabkommen. Aus handelspolitischer Sicht gibt es für die EU wenig Gründe, Rußland und andere Mitglieder der GUS nicht gemeinsam mit den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern mit Europaabkommen in eine Freihandelszone aufzunehmen. Ein erheblicher Teil der Ausfuhren Rußlands ist komplementär zu dem Güterangebot der EU, so daß eine Integration Rußlands auch nicht zu einer starken Verschärfung des Strukturwandels führen dürfte. In einem Teil der sensiblen Branchen wie dem Agrar- und Nahrungsmittelsektor ist die Wettbewerbsfähigkeit Rußlands gering, in anderen Teilen wie Textilien und Bekleidung dürfte eine Integration Rußlands den ohnehin eingeleiteten Strukturwandel allenfalls etwas beschleunigen. Umgekehrt ergibt sich bei einer diskriminierenden Behandlung der Einfuhren aus Rußland und den Ländern mit Europaabkommen ein Potential zur Handelsumlenkung. Dieses Potential wird um so größer ausfallen, je mehr mit einer Erholung der Wirtschaft der Anteil der Industriegüter zu Lasten der Rohstoffe an der russischen Exportstruktur steigt.

Dagegen dürfte in Rußland die Gründung einer Freihandelszone bei dem gegenwärtigen Niveau der Zollsätze zu einer erheblichen Verdrängung der Industriegütereinfuhren von außerhalb der EU (z.B. aus den USA und Japan) durch Lieferanten aus der EU führen. Da nach den Bestimmungen der WTO bzw. des GATT das durchschnittliche Niveau der Außenzollsätze nicht erhöht werden darf, wäre die Errichtung einer Freihandelszone mit der EU mit einer Senkung der russischen Zollsätze verbunden. Die Grün-

dung einer Freihandelszone hätte daher einen signifikanten Rückgang von Zolleinnahmen für Rußland zur Folge, denen allerdings erhebliche Wohlfahrtsgewinne durch eine Belebung des Handels gegenüberstünden.

*EU-Mitgliedschaft als Perspektive?*

Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben durch den Abschluß von Europaabkommen sowie durch die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ihre Vorstellungen über die künftige Ostgrenze der EU formuliert. Zwar wird die EU zunächst voraussichtlich nur mit fünf der zehn Transformationsländer mit Europaabkommen Beitrittsverhandlungen aufnehmen, aber auch die übrigen fünf Länder können sich für Beitrittsverhandlungen qualifizieren, sofern sie die politischen, institutionellen und wirtschaftlichen Kriterien erfüllen, die der Europäische Rat auf seinem Gipfel in Kopenhagen 1993 festgelegt hat. Im Unterschied zu den Europaabkommen enthalten die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen keine Perspektive auf eine künftige Mitgliedschaft in der EU. Gleichwohl ist von Boris Jelzin und Viktor Tschernomyrdin die Forderung erhoben worden, auch Rußland eine Beitrittsperspektive anzubieten<sup>91</sup>. Ein derartiger Schritt steht gegenwärtig nicht auf der Tagesordnung. Gleichwohl ist es sinnvoll, die europäische Perspektive Rußlands und ihre wirtschaftlichen Folgen zu diskutieren.

<sup>91</sup> Nach den Statuten der EU kann jedes europäische Land die Aufnahme in die EU beantragen; vgl. Art. O, Europäischer Unionsvertrag.

Tabelle 23

Indikatoren für Kapitalflucht und Zollvermeidung

			1994	1995	1996	Durchschnitt 1994-1996
1	Importe (Mill. US-Dollar)	Deutschland aus Rußland	8 115	9 498	10 235	9 283
2	Exporte (Mill. US-Dollar)	Rußland nach Deutschland	6 376	6 041	7 083	6 500
3	Differenz (Mill. US-Dollar)	(1)-(2)	1 739	3 457	3 152	2 783
4	Kapitalfluchtindikator (in vH der Exporte)	(3/2 x 100)	+ 27,3	+ 57,2	+ 44,5	+ 42,8
5	Importe (Mill. US-Dollar)	Deutschland aus Rußland	6 627	7 185	7 614	7 142
6	Exporte (Mill. US-Dollar)	Rußland nach Deutschland	5 675	6 536	5 168	5 793
7	Differenz (Mill. US-Dollar)	(6)-(5)	-952	-649	-2 447	-1 349
8	Zollvermeidungsindikator (in vH der Importe)	(7/6 x 100)	-16,8	-9,9	-47,4	-23,3

*Quellen:* All Russia Market Research Institute, Nr. 1/ 1997, Tabellen A-VI für (2) und (6); Statistisches Bundesamt, 1997, Reihen 004016046 für (1) und 0040016303 für (5); Berechnungen der Institute.

Aus handelstheoretischer Sicht bestehen für Freihandelszonen keine natürlichen Grenzen<sup>92</sup>. Die EU ist jedoch mehr als eine Freihandelszone. Sie leistet im Rahmen der Gemeinsamen Agrar- und Strukturpolitik nicht nur umfangreiche Transfers, sondern sie bietet mit dem *acquis communautaire* auch ein gemeinsames Institutionensystem und, im Falle der Verwirklichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, künftig auch eine gemeinsame Währung für die Mitgliedsländer an. Anders als bei einer Freihandelszone hängt das Angebot dieser Leistungen und damit die Wohlfahrt der Gemeinschaft von den politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen in den einzelnen Mitgliedsländern ab. Hier liegen die Probleme eines Beitritts Rußlands und anderer

Transformationsländer. So kann ein fehlender politischer Grundkonsens die Entscheidungsprozesse und damit das Angebot der Leistungen der EU schwächen. Unvollkommene rechtliche und administrative Institutionen eines Mitgliedslandes können die Durchsetzung des *acquis communautaire* insgesamt gefährden<sup>93</sup>. Der Europäische Rat hat

<sup>92</sup> Jede beliebige Erweiterung einer Freihandelszone führt zu einer Wohlfahrtsverbesserung für die Mitgliedsländer, sofern ein adäquates System von Zöllen und Transfers eingeführt wird; vgl. M. Kemp und H.Y. Wan: An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions. In: Journal of International Economics, 1976, S. 6.

<sup>93</sup> Vgl. H. Brücker und W. Schrettl: Willkommen im Club? Theoretische Überlegungen zur Erweiterung der Europäischen Union. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik (erscheint 1998).

Tabelle 24

Statistische Diskrepanzen im Handel zwischen der EU und Rußland  
in Mill. US-Dollar

	1993	1994	1995	1996
Ausfuhren				
Erfasster Handel (fob) <sup>1)</sup>	19 639	23 977	26 239	27 638
Direction of Trade Statistics (fob) <sup>2)</sup>	19 672	22 411	26 051	26 974
Einfuhren aus Rußland lt. Spiegelstatistik (cif) <sup>2)</sup>	20 390	25 124	30 175	29 541
Einfuhren				
Erfasster Handel (cif) <sup>1)</sup>	11 198	15 383	17 999	15 858
Direction of Trade Statistics (cif) <sup>2)</sup>	11 198	15 379	18 003	15 669
Ausfuhren nach Rußland lt. Spiegelstatistik (fob) <sup>2)</sup>	14 771	17 029	22 609	23 391

fob: ohne Zölle und Frachtraten; cif: mit Zöllen und Frachtraten. — <sup>1)</sup> Nach Angaben der Zollstatistik der Russischen Föderation. — <sup>2)</sup> Nach Angaben der Direction of Trade Statistics des IWF.

*Quellen:* Zollstatistik Rußlands auf Datenträger, IWF, 1997.

Tabelle 25

Eingeleitete Antidumping- und Antisubventionsverfahren der EU

	1992	1993	1994	1995	1996	Summe	Noch in Kraft <sup>1)</sup>
Europa	15	6	15	8	4	51	54
Polen	1	1	1	2		5	5
Rußland	3	1	3	1	1	9	13
Türkei	2	1	2		1	6	9
Ukraine	2	1	1	1		5	7
Afrika	3	1			2	6	4
Asien	19	12	26	23	16	96	91
China	8	4	5	5	6	28	37
Indien			4	1	4	9	1
Indonesien			4	4	1	9	4
Malaysia	2	2	2	2	1	9	4
Südkorea	3	2		4	1	10	11
Thailand	1	2	5	4		12	8
Lateinamerika	1	1	1	1		4	10
Brasilien	1	1				2	8
Mexiko			1	1		2	1
Nordamerika	1	1	1	1		4	3
Kanada				1		1	—
USA	1	1	1			3	3
Insgesamt	39	21	43	33	25	161	162

<sup>1)</sup> Die Ländergruppensummen enthalten nicht alle Länder, gegen die Verfahren eingeleitet wurden.

*Quellen:* Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Fünfzehnter Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen der Gemeinschaft, 16. September 1997, Brüssel, S. 69 und 88-101.

deshalb zu Recht auf seinem Kopenhagener Gipfel 1993 strikte Kriterien für eine Aufnahme von Ländern in die EU formuliert.

Rußland ist gegenwärtig weit davon entfernt, die Kriterien des Europäischen Rates zu erfüllen. Interessant ist jedoch nicht allein der gegenwärtige Zustand, sondern auch die Entwicklungsdynamik eines Landes. In den meisten mittel- und osteuropäischen Transformationsländern hat die Perspektive auf einen EU-Beitritt starke Anreize für wirtschaftliche Reformen und die Anpassung der Institutionensysteme an die Normen der EU geschaffen. Dies hat in- und ausländische Investitionen tendenziell gefördert und die wirtschaftliche Erholung unterstützt.

Es ist insofern nicht sinnvoll, Rußland prinzipiell vom Wettbewerb um eine EU-Mitgliedschaft auszuschließen. Die EU sollte jedoch deutlich machen, daß Rußland gegenwärtig in keiner Weise die Kriterien für eine Mitgliedschaft erfüllt, und daß eine Aufweichung der Beitrittsbedingungen weder im Interesse der bisherigen Mitglieder der EU noch der beitretenden Länder ist. Ob mittel- und langfristig eine Integration Rußlands in die EU möglich wird, hängt in erster Linie von Rußland selbst ab. Rußland kann bereits jetzt damit beginnen, durch die Anpassung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, Steuersysteme und

Normen an die Standards der EU die Voraussetzungen für eine Integration in deren Güter- und Faktormärkte zu verbessern. Die Errichtung einer Freihandelszone zwischen der EU und Rußland wäre auf dem Weg der Integration ein wichtiger Schritt. Die langfristigen Wachstumsaussichten werden davon abhängen, ob es Rußland gelingt, das Institutionensystem an die Standards entwickelter Marktwirtschaften anzupassen und durch den Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelsbarrieren eine Integration in die Arbeitsteilung mit entwickelten Marktwirtschaften zu erreichen.

### Ordnungspolitik

Im Bereich der Privatisierung sind durch den vermehrten Verkauf von Unternehmen und verbesserte Bedingungen für die Beteiligung ausländischer Investoren Fortschritte erkennbar. Ein Engpaß der ordnungspolitischen Reformen ist jedoch nach wie vor die Zuweisung von eindeutig definierten Nutzungs- und Haftungsrechten. Dem Insolvenzrecht und seiner Anwendung kommt hier eine Schlüsselrolle zu, weil es gleichzeitig die Gläubigerinteressen schützen und durch eine glaubwürdige Konkursandrohung den Umstrukturierungsprozeß beschleunigen kann.

Tabelle 26

**Ein Maß für die strukturelle Ähnlichkeit<sup>1)</sup>  
der EU-Einfuhren aus Rußland und  
ausgewählten Handelspartnern 1995**

	ungewichtet	zollgewichtet
Welt (ohne Rußland)	20,4	19,2
GUS (ohne Rußland)	35,1	38,7
Armenien	4,6	1,8
Aserbaidtschan	9,8	19,2
Georgien	11,9	21,4
Kasachstan	14,5	8,5
Kirgistan	8,9	0,9
Moldawien	7,2	5,1
Tadschikistan	8,3	16,7
Turkmenistan	7,8	10,2
Ukraine	27,6	35,4
Usbekistan	6,1	6,7
Weißrußland	17,5	25,6
Mittel- und osteuropäische Länder (MOE 10)	18,4	24,6
Bulgarien	17,4	19,6
Estland	24,8	32,4
Lettland	21,7	28,3
Litauen	18,1	27,1
Polen	7,9	5,2
Rumänien	14,2	18,7
Slowakische Republik	10,9	16,7
Slowenien	7,5	13,8
Tschechische Republik	10,6	17,5
Ungarn	9,2	17,7
Ressourcenexportierende Länder		
Ägypten	41,6	17,8
Saudi-Arabien	37,1	14,4
Mexiko	28,5	11,8
Industrieländer		
USA	12,4	10,5
Japan	3,2	6,8

<sup>1)</sup> Zur Definition des hier wiedergegebenen Ähnlichkeitsmaßes vgl. Text. Bei einem Wert von 100 ist die Exportstruktur der Länder vollkommen identisch mit der Exportstruktur Rußlands; bei einem Wert von 0 ergibt sich keinerlei Überschneidung zwischen der Exportstruktur Rußlands und der des jeweiligen Landes.

Quelle: Berechnungen der Institute nach Angaben von Eurostat auf Magnetband.

Gleichzeitig wurden Staatsunternehmen mit beherrschender Marktstellung stärker dem Wettbewerb ausgesetzt, und die Regulierung der natürlichen Monopole wurde verbessert. Die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen blieb hingegen unzureichend. Im privaten und teilprivatisierten Sektor waren Mitte 1997 rund 62 vH der Beschäftigten tätig.

Von Beginn der Privatisierung bis Mitte 1997 wurden etwa 60 vH der ehemaligen Staatsunternehmen teilweise entstaatlicht bzw. privatisiert. Im ersten Halbjahr 1997 wurden 1 341 Objekte (Unternehmen, Immobilien, Grundstücke) privatisiert (vgl. Tabelle 27); dies war nur etwa die Hälfte der im entsprechenden Vorjahreszeitraum privatisierten Objekte<sup>94</sup>. Allerdings wurden vermehrt auch Großunternehmen aus den sogenannten strategischen Bereichen privatisiert. Am Stromversorger Edinnaja Energetičeskaja Sistema (EES) wurden 8,5 vH der Anteile verkauft. Im Sommer 1997 wurden 25 vH der Anteile an der Telekommunikationsgesellschaft Svjaz'invest an ein Konsortium unter Führung der Oneximbank in einem Wettbewerbsverfahren versteigert. Im Unterschied zu den vorangegangenen Versteigerungen scheint die Auktion von Svjaz'invest eher unter Wettbewerbsbedingungen durchgeführt worden zu sein. Neu war auch, daß sich erstmals renommierte ausländische Investoren an den bietenden Konsortien beteiligten. Mit 1,875 Mrd. US-Dollar konnte ein deutlich über dem Mindestgebot (1,18 Mrd. US-Dollar) liegender Preis erzielt werden<sup>95</sup>. Die Privatisierungserlöse stiegen bis Mitte Oktober 1997 auf 11,3 Bill. Rubel und übertrafen damit deutlich die ursprünglich für das Gesamtjahr geplante Summe von 6,5 Bill. Rubel<sup>96</sup>. Noch vor Jahresende 1997 sollten Anteile von weiteren bedeutenden Unternehmen (vor allem Rosneft') vorwiegend an strategische Investoren, darunter teilweise auch Ausländer, veräußert werden; diese Privatisierungen dürfen aber auf 1998 verschoben werden<sup>97</sup>. Insider, die bislang als Käufergruppe die Privatisierung dominierten, werden zwar auch weiterhin berücksichtigt, sollen jedoch eine geringere Rolle spielen. Insgesamt ist zu erwarten, daß sich der Kapitalzufluß in die Unternehmen erhöht.

Im August 1997 trat das neue Privatisierungsgesetz in Kraft<sup>98</sup>. Mit dem Gesetz wurde die Möglichkeit zur Verpfändung von staatlichen Aktienpaketen im Rahmen des

<sup>94</sup> Vgl. Goskomstat: Social'no-ekonomičeskoe položenie Ros-sii, janvar'-avgust 1997 g., Moskau 1997, S. 134.

<sup>95</sup> Vgl. vwd-Rußland vom 1. August 1997, S. 1, sowie Russian Economic Trends, Nr. 5/1997, S. 107.

<sup>96</sup> Vgl. vwd-Rußland vom 21. Oktober 1997, S. 2.

<sup>97</sup> Für Rosneft ist auch eine Privatisierung unter Beteiligung ausländischer Banken nach dem eigentlich abgeschafften Muster „Kredit gegen Pfand“ im Gespräch; vgl. St. Petersburg Times vom 8. Dezember 1997.

<sup>98</sup> Vgl. Rossijskaja gazeta vom 7. Mai 1997, S. 3.

### Privatisierung und Wettbewerbspolitik

Auf dem Gebiet der Privatisierung sind Fortschritte sichtbar. Anteile von Unternehmen der sogenannten strategischen Bereiche, die bislang von der Privatisierung ausgeschlossen waren, wurden vermehrt zum Verkauf angeboten.

Tabelle 27

**Zahl privatisierter Unternehmen  
und Privatisierungsmaßnahmen**

	Zahl privatisierter Unternehmen bzw. Objekte	Privatisierungs- einnahmen Bill. Rubel
1994	21 905	1,1
1995	10 152	3,8
1996	6 720	3,2
1997		
I	730	2,5
II	611	0,9
III	.	7,9 <sup>1)</sup>
I-III (kumuliert)	.	11,3 <sup>1)</sup>
<sup>1)</sup> Vorläufig. <i>Quellen:</i> Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, jan- var'-ijul' 1997 g., Moskau, S. 134; Social'no-ekono- mičeskoe položenie Rossii 1995 g., Moskau, S. 149; Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996 g., Moskau, S. 702 ff; Finanzministerium; vwd-Ruß- land vom 21. Oktober 1997, S. 2.		

umstrittenen Programms „Kredit gegen Pfand“<sup>99</sup> abgeschafft. Eingestellt wurde zudem die Privatisierung über Investitionstender, bei denen der Mindestpreis für das angebotene Aktienpaket im voraus festgelegt wurde und der Zuschlag an Bieter mit der höchsten Investitionszusage erfolgte; in der Vergangenheit hatten Investoren ihre Investitionszusagen häufig nicht eingehalten<sup>100</sup>. Statt dessen wurden Tender eingeführt, bei denen umgekehrt ein Mindestgebot hinsichtlich der Investitionen vorgegeben und das Aktienpaket dann zum Höchstpreis verkauft werden soll. Auch Vorgaben wie die Erhaltung von Arbeitsplätzen oder von Einrichtungen im Gesundheitswesen sind nun möglich. Letztere sollten allerdings aus den Betrieben ausgegliedert werden, damit bei einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage eines Betriebs die Gesundheitsversorgung der örtlichen Bevölkerung gewährleistet bleibt und Unternehmen nicht unter dem Vorwand, die medizinische Betreuung aufrechterhalten zu müssen, Subventionen fordern können. Neu ist im Gesetz ferner, daß Verkäufe nicht mehr ausschließlich durch den Staatlichen Eigentumsfonds vorgenommen werden sollen. Private Unternehmen können das Recht erhalten, einen Verkauf zu organisieren und durchzuführen. Ob diese Unternehmen im Wettbewerbsverfahren ausgewählt werden, wird im Gesetz nicht festgelegt<sup>101</sup>. Verboten sind hingegen Absprachen zwischen dem mit dem Verkauf beauftragten Unternehmen und dem Käufer. Bei Verstößen gegen das Gesetz, etwa bei Nichteinhaltung von Zusagen durch den Käufer, können Privatisierungen grundsätzlich auch wieder rückgängig gemacht werden. Allerdings sind die Bestimmungen über die Renationalisierung bei Nichteinhaltung der vertraglichen Verpflichtungen vage formuliert. Insgesamt werden durch das neue Gesetz umstrittene Pri-

privatisierungsmethoden der Vergangenheit abgeschafft und die Kontrolle der vom Käufer eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen in der Zeit nach der Privatisierung verschärft. Die Verabschiedung des Bodengesetzes, das auch die Privatisierung landwirtschaftlich genutzter Flächen regelt, steht hingegen nach wie vor aus. Die gesetzlich festgelegte Frist zur mehrheitlichen Privatisierung der noch staatlichen Banken soll über das Jahr 2000 hinaus verlängert werden<sup>102</sup>.

Die Entwicklung kleinerer (privater wie staatlicher) Unternehmen wird bislang statistisch nur unzureichend erfaßt. Neuklassifizierungen erschweren eine Darstellung im Zeitablauf. Offenbar hat aber die Entstehung von Kleinunternehmen an Dynamik verloren. Die Zahl der Kleinunternehmen ist vor allem von 1991 bis 1994 stark gestiegen; danach soll sie gesunken sein<sup>103</sup>. Zum 1. Januar 1997 wird die Zahl der Kleinunternehmen mit 841 700 angegeben<sup>104</sup>. Der Beitrag der Kleinunternehmen zum BIP wird auf 12 bis 14 vH geschätzt<sup>105</sup>. Allerdings arbeiten gerade Kleinunternehmen häufig in der Schattenwirtschaft. Ihre Anzahl wie Wirtschaftskraft dürfte daher tatsächlich höher sein. Kleinunternehmen sehen sich in besonderer Weise mit Problemen wie unsicherem Rechtsrahmen und Korruption sowie hoher Steuerlast und schlechtem Zugang zu Krediten konfrontiert. Um Kleinunternehmen zu fördern, wurden bereits spezielle staatliche Programme aufgelegt. Föderale Fördermittel erreichten jedoch die lokal arbeitenden Unternehmen häufig nicht. Statt spezieller Förderprogramme, die letztlich die grundlegenden Probleme der Kleinunternehmen nicht beheben, sollten daher vor allem

<sup>99</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Fortgesetzter Rückgang der Investitionen verhindert Erholung. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 19/1997, S. 353. Auch abgedruckt in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 296/1997, IWH Forschungsreihe 4/97.

<sup>100</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Die Wirtschaftspolitik muß Investitionsanreize schaffen. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 51-52/1996. Auch abgedruckt in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 285/1996, IWH Forschungsreihe 10/96.

<sup>101</sup> Vgl. Russian Economic Trends, Nr. 5/1997, S. 103.

<sup>102</sup> Vgl. vwd- Rußland vom 25. September 1997, S. 1.

<sup>103</sup> Vgl. A. Aslund: Observations on the Development of Small Private Enterprises in Russia. In: Post-Soviet Geography and Economics, Nr. 4/1997, S. 195.

<sup>104</sup> Vgl. Ekonomika i žizn', Nr. 40/1997, S. 4. Allerdings erscheint die Zahl von über 840 000 Kleinunternehmen zu hoch. Im Oktober 1996 soll sie noch zwischen 810 000 und 829 500 gelegen haben, vgl. Ministerstvo ekonomiki Rossijskoj Federacii und Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Doklad ob itogach social'no-ekonomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii v 1996 godu i perspektivach ee razvitija v 1997-2000 godach, Moskau 1997, sowie A. Aslund, a.a.O., S. 195.

<sup>105</sup> Vgl. A. Orlov: Maloe predprinimatel'stvo: starye i novye problemy. In: Voprosy Ekonomiki, Nr. 4/1997, S. 134.

die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert und die Steuerlast im Rahmen der angestrebten Steuerreform gesenkt werden.

Im Bereich der Regulierung von Monopolen wurden die weiteren Vorhaben im Mai 1997 konkretisiert<sup>106</sup>. In der von Gazprom dominierten Erdgasindustrie soll der Wettbewerb bei der Gewinnung gestärkt und der Zugang für konkurrierende Unternehmen zum Leitungsnetz erleichtert werden. In der Stromwirtschaft wurde am 1. Juli 1997 die Errichtung eines Großhandels für Elektrizität eingeleitet<sup>107</sup>. Großkunden können künftig günstigere Bedingungen für ihre Stromlieferungen aushandeln. Für die privaten Haushalte hingegen wird die beabsichtigte schrittweise Streichung von Subventionen eine Erhöhung der Tarife nach sich ziehen<sup>108</sup>.

Mit der Verabschiedung des Gesetzes über *production sharing*-Abkommen im Sommer 1997 ist eine wichtige Voraussetzung für die Beteiligung von Ausländern bei der Erschließung von Bodenschätzen geschaffen worden<sup>109</sup>. Die allgemeinen Bedingungen für ausländische Investoren sollen künftig weiter verbessert werden. Eine spezielle Regierungskommission soll dafür sorgen, daß die Rechte von Ausländern stärker als bislang geschützt werden<sup>110</sup>. Geplant ist zudem, Zollvergünstigungen und Steuererleichterungen, die 1996 abgeschafft wurden, wieder einzuführen. Die Regierung sieht es darüber hinaus als regionalpolitische Aufgabe an, ausländische Investitionen, die sich bislang mehrheitlich auf Moskau konzentrierten, gleichmäßiger über die Russische Föderation zu verteilen.

#### Anwendung des Insolvenzrechts<sup>111</sup>

Die russische Regierung hat 1996 damit begonnen, Insolvenzverfahren als Druckmittel gegen Steuerschuldner im Unternehmenssektor einzuleiten. Eine schärfere Vorgehensweise gegen insolvente Unternehmen und damit eine glaubhafte Anwendung des Insolvenzrechts ist nicht nur aus fiskalischen Gründen notwendig. Vielmehr können gut organisierte Insolvenzverfahren das Verhältnis von Gläubigern und Schuldern effektiv regeln und damit für die Unternehmen den Zugang zu neuen Krediten entscheidend verbessern. Ein Grundgedanke des Insolvenzrechts ist es, nicht-wettbewerbsfähige Unternehmen aus dem Markt ausscheiden zu lassen. Überschuldung und dauerhafte Illiquidität von Unternehmen werden dabei als Indizien für mangelnde Wettbewerbsfähigkeit herangezogen.

#### *Lage der Unternehmen*

Die Gewinnsituation der russischen Unternehmen in den Bereichen der Industrie, Landwirtschaft, Transport- und Bauwesen hat sich 1997 gegenüber den Vorjahren weiter verschlechtert. Nach Angaben von Goskomstat ist der Anteil der Verlustbetriebe von 15 vH im Jahr 1992 auf 48 vH im Juli 1997 gestiegen<sup>112</sup>. Die Verschlechterung der Profitabilität der Unternehmen hat auch ihr Zahlungsverhalten

beeinträchtigt. Im vergangenen Jahr haben die Zahlungsrückstände der Unternehmen gegenüber den größten Gläubigern — Lieferanten, Staat und Beschäftigten — teilweise stark zugenommen. Die überfälligen Lieferantenkredite beliefen sich im Juli 1997 auf 12,7 vH und die überfälligen Zahlungen an das konsolidierte Budget auf 11,6 vH des BIP. Die überfälligen Lohnzahlungen erreichten etwa 2 vH des BIP. Trotz der erheblichen Verschlechterung der Gewinnlage der Unternehmen und des hohen Umfangs an überfälligen Zahlungsverpflichtungen wurden im Jahr 1996 lediglich etwa 2 600 Insolvenzanträge gestellt und rund 1 000 Unternehmen liquidiert.

Vor diesem Hintergrund könnte die verschärfte Anwendung des Insolvenzrechts als ein Sanktionsinstrument für die Unternehmen genutzt werden. Dies würde Anreize für eine effizientere Unternehmensführung schaffen, weil im Falle des Mißerfolgs die Unternehmensschließung drohte. Das Argument gewinnt sogar besondere Bedeutung, da in Rußland vielfach noch wettbewerbsmäßig organisierte Märkte fehlen, die ebenfalls diese Anreizwirkung ausüben könnten.

Idealerweise sollte in Insolvenzverfahren zwischen dauerhaft nicht-wettbewerbsfähigen Unternehmen und solchen Unternehmen unterschieden werden, die nach erfolgter Reorganisation wieder wettbewerbsfähig sein können. Gerade in einer ökonomischen Transformationsphase ist daher ein Insolvenzgesetz erforderlich, das transparente Verfahren bereitstellt, mit denen wettbewerbsfähige Unternehmen mit Zukunftschancen schnell und effizient herausgefiltert werden können. Eine unterlassene Anwendung des Insolvenzgesetzes führt zu Anreizproblemen in den Unternehmen, da die Unternehmen nicht dem Zwang zur Kostenminimierung unterliegen und ihnen auch bei fehlender Wettbewerbsfähigkeit kein Marktaustritt droht. Insgesamt bleibt festzuhalten, daß in Rußland offensichtlich eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Anzahl der Insolvenzanträge und der Anzahl konkursreifer Unternehmen bestand und vermutlich noch fortbesteht. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß der Ausweis von Verlusten und überfälligen Zahlungsverpflichtungen lediglich eine notwendige Bedingung für einen Konkurs ist. Ansatzpunkte zur Erklärung der geringen Anzahl der Konkursfälle sind insbesondere die Ausgestaltung des

<sup>106</sup> Vgl. Rossijskaja gazeta vom 7. Mai 1997, S. 3.

<sup>107</sup> Erdöl-Informationsdienst, Nr. 37/1997, S. 20.

<sup>108</sup> Izvestija vom 8. Oktober 1997, S. 2.

<sup>109</sup> Allerdings ist die Liste von russischen Unternehmen, die für derartige Abkommen bislang ausgewählt wurden, kurz; vgl. vwd-Rußland vom 25. Juni 1997, S. 1 f.

<sup>110</sup> Handelsblatt vom 14. Oktober 1997, S. 10.

<sup>111</sup> Die Institute danken besonders Alexander Trunk, Institut für Osteuropäisches Recht der Universität Kiel, für wertvolle Anmerkungen zu diesem Abschnitt.

<sup>112</sup> Vgl. Goskomstat: Social'no-ekonomičeskoe položenie Ros-sii, janvar'-ijul' 1997 g., Moskau 1997.

Insolvenzrechts, dessen Anwendung sowie die Anreize für Gläubiger und Schuldner, ein Insolvenzverfahren einzuleiten.

#### *Ablauf der Insolvenzverfahren*

Insolvenzverfahren werden in Rußland im Gesetz „Über die Insolvenz (den Bankrott) der Unternehmen“ (GIU) geregelt<sup>113</sup>. Hinzu kommen noch etwa 45 weitere Gesetze und Ausführungsbestimmungen, die Insolvenzverfahren betreffen. Eine novellierte Fassung des Insolvenzgesetzes von 1993 soll zum 1. Januar 1998 in Kraft treten; der zweite Entwurf des neuen Gesetzes wurde im Oktober 1997 parlamentarisch beraten.

Das Insolvenzgesetz bestimmt, daß eine juristische Person dann insolvent ist, wenn die Zahlungsunfähigkeit in Verbindung mit einer Überschuldung oder die Zahlungsunfähigkeit in Verbindung mit einer unbefriedigenden Bilanzstruktur vorliegt (Art. 1 GIU)<sup>114</sup>. Ein Kriterium für die Dauerhaftigkeit der Zahlungsunfähigkeit ist ein dreimonatiger Zahlungsverzug bei der Begleichung einer Forderung. Im Unterschied zum deutschen Insolvenzrecht, bei dem ein Konkursverfahren mangels Masse abgelehnt werden kann, wird ein Insolvenzverfahren in Rußland dann abgelehnt, wenn die gesamten Forderungen der Gläubiger nicht mindestens das 500fache des monatlichen Mindestlohns betragen (Art. 3 Pkt. 3 GIU). Der Mindestlohn lag im Juli 1997 bei 83 500 Rubeln, und die Untergrenze für die Einleitung eines Insolvenzverfahrens demnach bei 41,8 Mill. Rubeln (12 700 DM). Diese Untergrenze ist nach den Erfahrungen von Konkursexperten in Einzelfällen prohibitiv hoch und kann einen besonderen Bestandsschutz für Unternehmen bedeuten.

Konkursfähig sind grundsätzlich alle Unternehmen, nicht jedoch föderale staatliche Unternehmen sowie Konsumgenossenschaften und Stiftungen. Die Konkursfähigkeit ist bis auf diese Ausnahmen unabhängig von der Unternehmensform und der Eigentumsstruktur des Unternehmens. Für Banken ist der Lizenzentzug durch die Zentralbank als der zuständigen Aufsichtsbehörde eine Voraussetzung für die Einleitung eines Insolvenzverfahrens (Art. 11 GIU). Das russische Insolvenzrecht sieht keinen Zwang zur Insolvenzanmeldung vor, wie er beispielsweise vorübergehend im ungarischen Recht enthalten war<sup>115</sup>. Vielmehr wird das Verfahren durch einen Antrag eingeleitet, der von einem Gläubiger, dem Schuldner oder dem Eigentümer des Unternehmens gestellt werden kann<sup>116</sup>. Die Zentralbank ist hingegen als Gläubiger einer Geschäftsbank nicht antragsberechtigt. Dieser Mangel soll in einem gesonderten Gesetz zur Insolvenz von Finanzinstitutionen behoben werden.

Zuständig für die Bearbeitung der Insolvenzanträge sind die Arbitragegerichte<sup>117</sup>. Ein Arbitragegericht hat drei Möglichkeiten bei der Entscheidung über einen Insolvenzantrag (vgl. Abbildung 3): (i) Der Antrag wird abgelehnt, weil das Unternehmen solvent ist. (ii) Ein Reorganisationsver-

fahren wird in der Absicht eingeleitet, das Unternehmen zu sanieren und fortzuführen. Dabei wird zwischen der äußeren Leitung (Art. 12) und der Sanierung (Art. 13) entschieden. (iii) Ein Liquidationsverfahren wird eingeleitet, wenn keine Aussicht besteht, die Solvenz wiederherzustellen.

Zwar fehlen Angaben über die Verteilung der Entscheidungen auf die drei Alternativen für die Jahre 1993 bis 1995, doch dem Vernehmen nach bestand bei Entscheidungen der Arbeitsgerichte eine ausgeprägte Tendenz, den Reorganisationsverfahren den Vorzug vor den beiden anderen Alternativen zu geben<sup>118</sup>. Es ist zu vermuten, daß die Reorganisationsverfahren häufig mit dem Ziel der Beschäftigungssicherung verknüpft wurden, obwohl das Insolvenzrecht ein anderes Ziel vorgibt. Unter rechtlichen Aspekten ist die Reorganisation lediglich Mittel zum Zweck, eine weitgehende Befriedigung der Gläubigeransprüche zu sichern<sup>119</sup>. Eine Reorganisation ist zudem unter ökonomischen Gesichtspunkten nur dann sinnvoll, wenn der Unternehmenswert nach der Umstrukturierung den Liquidationswert übersteigt.

Leitet das Arbitragegericht das Verfahren der äußeren Leitung ein, obliegt es dem Arbitragegerichtsverwalter, den Reorganisationsplan für das Unternehmen auszuarbeiten. Der Reorganisationsplan muß von der Gläubigerversammlung bestätigt werden. Entscheidet sich das Arbitragegericht dagegen für die Sanierung des Unternehmens, kön-

<sup>113</sup> Zakon Rossijskoj Federacii „O nesostojatel'nosti (bankrotstve) predprijatij“. In: Vedomosti Soveta Narodnych Deputatov RF, Nr. 1/1993.

<sup>114</sup> Die *Zahlungsunfähigkeit* wird als die Unfähigkeit, die Forderungen der Gläubiger auf Bezahlung von Waren und Dienstleistungen zu befriedigen, einschließlich der Unfähigkeit, die notwendigen Zahlungen an das staatliche Budget und die außerbudgetären Fonds zu erbringen, definiert. Eine *Überschuldung* liegt dann vor, wenn die Verbindlichkeiten des Schuldners sein Vermögen übersteigen. Diese Definition entspricht dem Begriff der rechnerischen Überschuldung nach deutscher Rechtsprechung. Nach westlichem Verständnis entspricht jedoch der Begriff der 'unbefriedigenden Bilanzstruktur' gerade dem der Zahlungsunfähigkeit, vgl. A. Verschinin und M. Thurner: Russisches Insolvenzrecht. Arbeitspapier 38/1996, Forschungsinstitut für Mittel- und Osteuropäisches Wirtschaftsrecht, Wien, S. 11 f., sowie E. Micheler: Einleitung eines Insolvenzverfahrens in der Russischen Föderation. In: Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Nr. 1/1996, S. 16.

<sup>115</sup> Der 'automatic trigger' wurde im Januar 1992 in das ungarische Insolvenzrecht eingeführt und im September 1993 abgeschafft. Vgl. hierzu ausführlicher C.W. Gray, S. Schlorke und M. Szanyi: Hungary's Bankruptcy Experience. The World Bank Economic Review, Nr. 10/1996, S. 428 ff.

<sup>116</sup> Bei Verdacht auf betrügerischen Konkurs ist auch der Staatsanwalt antragsberechtigt.

<sup>117</sup> Arbitragegerichte sind entgegen ihrem Namen staatliche Gerichte.

<sup>118</sup> Diese Informationen beruhen auf Auskünften von Konkursanwälten der Rechtsanwaltsfirma Baker & McKenzie, Moskau.

<sup>119</sup> H.-G. Landfermann, W. Lücke und G. Pape: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes der Russischen Föderation über den Konkurs (die Insolvenz). Bonn, Dresden, Göttingen, 1997, S. 42.

Abbildung 3

Vereinfachtes Schema der russischen Insolvenzverfahren

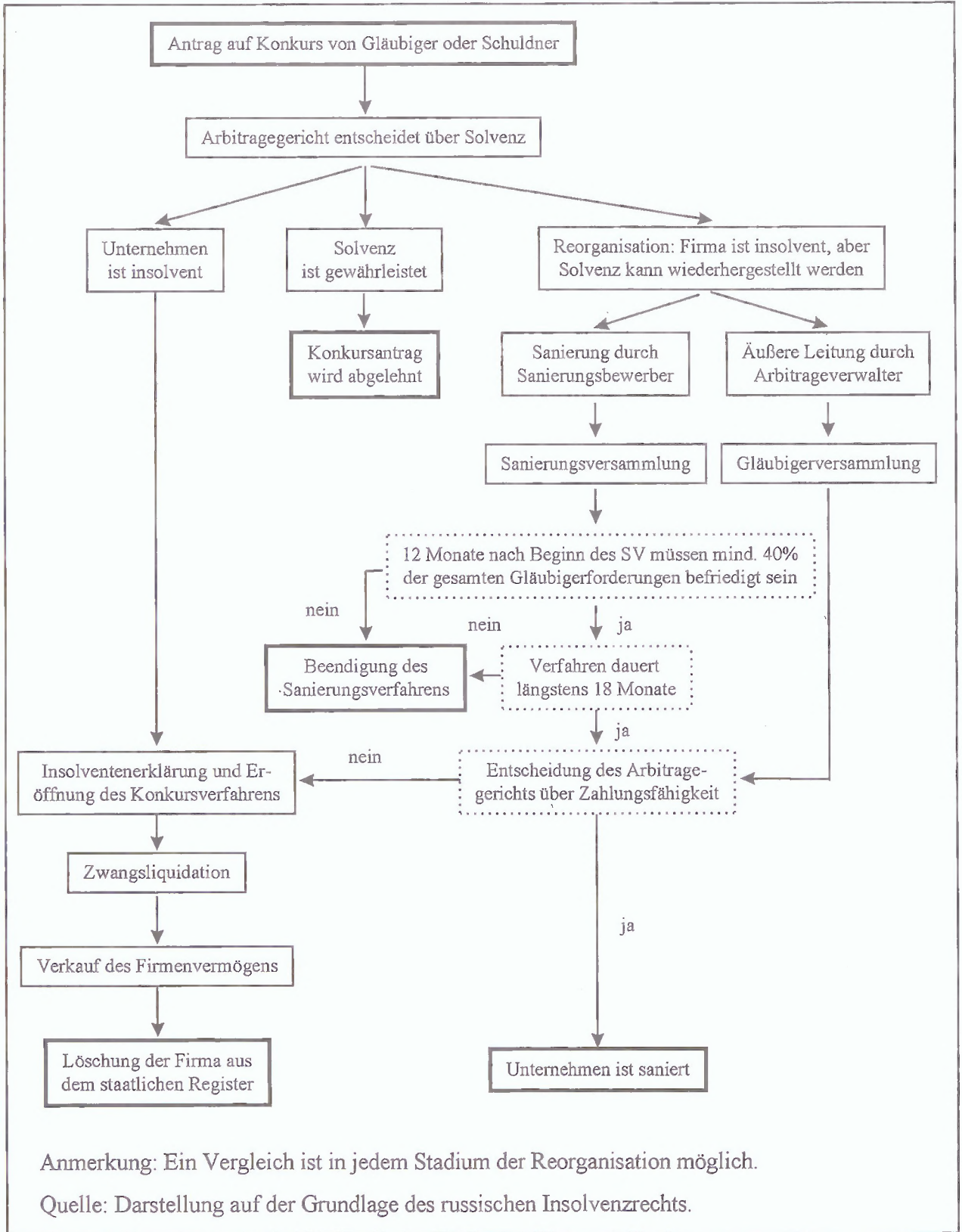


Tabelle 28

**Zahl der Konkursanträge  
und Entscheidungen der Arbitragegerichte**

	1993	1994	1995	1996
Konkursanträge insgesamt	108	240	1 108	2 618
Anträge abgelehnt	.	.	.	1 142
Äußere Leitung	.	.	.	413
Sanierung	.	.	8	28
Liquidation	50	130	338	1 035

*Quellen:* Ekonomika i žizn Nr. 11, März 1997, S.27; Auskünfte des Obersten Arbitragegerichts, Moskau und des International Institute for Law-Based Economy Foundation (ILBE), Moskau.

nen Eigentümer und Beschäftigte am Sanierungsverfahren bevorrechtigt teilnehmen. Beide Reorganisationsverfahren sollen innerhalb von 18 Monaten abgeschlossen sein. Diese Frist kann durch zahlreiche Ausnahmetatbestände verlängert werden. Die durchschnittliche Verfahrensdauer im Reorganisationsfall beträgt gegenwärtig etwa zweieinhalb Jahre. Der zweite Entwurf des neuen Insolvenzgesetzes beinhaltet als eine wichtige Änderung den Wegfall der Norm, daß binnen eines Jahres mindestens 40 vH der Ansprüche befriedigt sein müssen. Das Ziel soll eine Verkürzung der Verfahrensdauer sein. Für die Gläubiger ist die Form des Reorganisationsverfahrens bedeutsam, weil nur im Fall der äußeren Leitung ihre Forderungen bis zur Beendigung des Verfahrens gestundet werden (Art. 12 Pkt. 3 GIU), während im Sanierungsfall keine Stundung der Forderungen erfolgt.

*Anwendung des Insolvenzrechts und Entwicklung der Insolvenzen*

Die Zahl der Insolvenzanträge hat sich 1996 gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt und die Zahl der Liquidationen fast verdreifacht (vgl. Tabelle 28)<sup>120</sup>. Die steigende Zahl der Insolvenzanträge und der Liquidationen in den Jahren 1995 und 1996 spiegelt insbesondere das schärfere Vorgehen der Steuerbehörden und der Föderalen Konkursbehörde (FUDN)<sup>121</sup> gegen überschuldete Unternehmen wider. Zu Beginn des Jahres 1996 waren in Rußland etwa 3,1 Mill. Unternehmen registriert. Darunter befanden sich etwa 0,8 Mill. kleinere Unternehmen, die teilweise nicht konkursfähig waren. In Deutschland wurden 1996 im Vergleich dazu bei einem Bestand von etwa 3,5 Mill. Unternehmen 25 530 Insolvenzen berichtet<sup>122</sup>. Dies entsprach einer Insolvenzquote von knapp 73 Unternehmen pro 10 000 Unternehmen, während die Quote in Rußland bei rund 3 lag. Die Gewinnentwicklung und das Zahlungsverhalten der Unternehmen in den vergangenen Jahren hätten dagegen eher eine Konkurswelle erwarten lassen.

*Anreize für die Beantragung von Insolvenzverfahren*

Die Struktur der Unternehmensverbindlichkeiten zum Mai 1997 zeigt, daß Lieferantenkredite mit rund der Hälfte den größten Anteil an den gesamten Verbindlichkeiten hatten (vgl. Tabelle 29). Der zweitgrößte Gläubiger der Unternehmen war der Staat (Budget und außerbudgetäre Fonds) mit einem Anteil von 25 vH an den Verbindlichkeiten. Die Verbindlichkeiten gegenüber Beschäftigten und Kreditgebern erreichten einen Anteil von jeweils rund 10 vH. Die Zahlungsmoral der Unternehmen war am schlechtesten gegenüber dem konsolidierten Budget und den außerbudgetären Fonds; gut 80 vH der Verbindlichkeiten wurden als überfällig eingestuft. Dagegen wurde nur ein Fünftel der Kreditforderungen von Banken und anderen Kreditgebern nicht innerhalb der Zahlungsziele beglichen.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß ein Teil der überfälligen Verbindlichkeiten länger als drei Monate überfällig war, folgt, daß alle wichtigen Gläubigergruppen — Lieferanten, Staat, Beschäftigte, Banken — berechtigt wären, Insolvenzverfahren für ihre Schuldner zu beantragen<sup>123</sup>. Allerdings bestimmt die Reihenfolge der Befriedigung der Ansprüche im Liquidationsfall wesentlich die Anreize der verschiedenen Gläubiger, ihre Forderungen mit Hilfe eines Insolvenzverfahrens durchzusetzen.

Die Befriedigung der Forderungen erfolgt nach Rangklassen. Die Forderungen jeder Rangklasse werden nach der vollen Tilgung der Forderungen der vorausgehenden Rangklasse befriedigt (Art. 30 Pkt. 3 GIU). Dadurch schwindet der Anreiz, ein Insolvenzverfahren zu beantragen, weil mit abnehmender Priorität der Forderungen eines

<sup>120</sup> Die Informationen über die beantragten und eingeleiteten Insolvenzverfahren sind nur unzureichend. Es fehlen genauere Angaben über die sich in Insolvenzverfahren befindenden Unternehmen sowie die Insolvenzgründe. Angaben über Unternehmensgröße, Eigentümerstruktur und die Finanzsituation nach erfolgter Reorganisation wären beispielsweise erforderlich, um stichhaltige Aussagen über die Effektivität der Verfahren treffen zu können.

<sup>121</sup> Die FUDN ist verantwortlich für die Überwachung von Unternehmen, in denen der Staat noch einen Anteil von mindestens 25 vH hält. Von Oktober 1996 bis März 1997 stellte die FUDN rund 70 vH mehr Insolvenzanträge als in der Zeit seit ihrer Gründung im Juli 1993.

<sup>122</sup> Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 12. März 1997, Wiesbaden. Allein 18 023 Konkursanträge wurden in Deutschland mangels Masse abgelehnt. Dagegen ist der Tatbestand der ungenügenden Konkursmasse zur Ablehnung der Eröffnung eines Konkursverfahrens im russischen Insolvenzrecht unbekannt.

<sup>123</sup> Das alleinige Vorliegen der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners reicht für den Gläubiger aus, ein Reorganisationsverfahren zu beantragen. Die Zahlungsunfähigkeit ist im Gegensatz zum deutschen Insolvenzrecht lediglich ein Tatbestandsmerkmal für die Durchführung eines dem Konkursverfahren vergleichbaren Liquidationsverfahrens; hierfür bedarf es zusätzlich einer Überschuldung oder einer unbefriedigenden Bilanzstruktur; vgl. A. Verschinin und M. Thurner, a.a.O., S. 12.

Tabelle 29

**Struktur der Unternehmensverbindlichkeiten  
(Mai 1997)  
in vH**

	Anteile insgesamt	davon überfällig
Gesamte Verbindlichkeiten	100,0	48,7
gegenüber		
Lieferanten	52,3	42,7
Beschäftigte	12,9	29,8
Konsolidiertes Budget	14,9	80,0
Außerbudgetäre Fonds	10,0	86,6
Banken und andere		
Kreditgeber	9,9	19,6
<i>Quellen:</i> Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996 g., Moskau, S. 428; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust 1997 g.; Moskau, S. 20.		

Gläubigers die Tilgungserwartung seiner Forderungen sinkt. Die Masseforderungen<sup>124</sup> sind nicht in der Befriedigungsrangfolge zu befriedigen und werden gesondert behandelt (Art. 64 iVm Art. 65 ZGB)<sup>125</sup>. Zuvorderst in den Rangklassen rangieren Entschädigungs- und Schadenersatzforderungen für Leib und Leben (Art. 30 Pkt. 3 GIU). Die Lohnforderungen der Beschäftigten sind zweitrangig. Die Forderungen pfandgesicherter Gläubiger<sup>126</sup> sind in der dritten Rangklasse, und die Forderungen des Staates sind viertrangig. Bisher sind nur wenige Fälle bekanntgeworden, bei denen die Beschäftigten ein Insolvenzverfahren beantragt haben. Offenbar befürchten sie, daß im Liquidationsfall die Unternehmen nicht fortgeführt werden und einem Großteil von ihnen Arbeitslosigkeit droht. Die Beschäftigten ziehen vermutlich eine Beschäftigung mit temporärem Lohnverzicht einer unsicheren einmaligen Entschädigungszahlung vor.

Ursprünglich sah das Insolvenzgesetz von 1993 eine Tilgung der pfandgesicherten Forderungen aus dem Vermögen des Schuldners außerhalb des Konkurses vor (Art. 29 GIU). Im Konkursfall wurden die Ansprüche der pfandgesicherten Gläubiger vorab befriedigt, wodurch sich die Insolvenzmasse entsprechend reduzierte, und anschließend folgten erst die anderen Gläubiger gemäß der Rangklassen. Die mit Pfandrechten gesicherten Gläubiger nahmen deshalb im Konkursfall eine starke Stellung ein. Entsprechende Regelungen finden sich auch im deutschen Insolvenzrecht. Dieser Artikel des russischen Insolvenzgesetzes wurde im Februar 1996 durch die Artikel 25 und 64 in Verbindung mit Artikel 65 des Zivilgesetzbuches geändert. Danach sind die Forderungen der pfandgesicherten Gläubiger erst an dritter Stelle, nach den Ansprüchen der Beschäftigten, zu befriedigen<sup>127</sup>. Dadurch hat sich die Stellung der pfandgesicherten Gläubiger entscheidend

verschlechtert, und sie haben praktisch keinerlei Aussicht auf Entschädigung im Konkursfall. Dies gilt, obwohl die Eingliederung der pfandgesicherten Forderungen zur Folge hat, daß sich der Umfang der Konkursmasse erhöht, da das belastete Vermögen des Schuldners nunmehr zur Konkursmasse zählt. Im zweiten Entwurf zum neuen Insolvenzgesetz wird die derzeit bestehende Rangfolge beibehalten. Die schlechte Stellung der mit Pfandrechten gesicherten Gläubiger ist ein Erklärungsansatz für die Zurückhaltung der Banken bei der Kreditvergabe an den Unternehmenssektor. Die Pfandrechte sind im Ernstfall wertlos, weil die Forderungen der Beschäftigten den Ansprüchen der Pfandgläubiger vorausgehen und die Banken entschädigungslos ausgehen würden.

Grundsätzlich hat die Steuerbehörde außerhalb eines Insolvenzverfahrens bessere Möglichkeiten, ihre Forderungen durchzusetzen — beispielsweise durch eine Zwangsvollstreckung — als die Beschäftigten als bevorrechtigte Gläubiger<sup>128</sup>. Diese Maßnahme wurde aber bisher kaum angewandt, weil dies angesichts der hohen Steuerschulden und der geringen Vermögenswerte in vielen Fällen die Liquidation der Unternehmen hätte zur Folge haben können. Da die Steuerbehörde schon die Zwangsvollstreckung nicht zur Steuereinhaltung einsetzte, bestand für sie erst recht kein Anreiz, die Forderungen mittels eines Insolvenzverfahrens einzutreiben<sup>129</sup>.

Das Konkursgesetz sieht vor, daß die Befriedigung der Ansprüche innerhalb einer Rangklasse *pro rata* erfolgt (Art. 30 Pkt 4 GIU). Doch es ist nach Angaben von Juristen

<sup>124</sup> Der Begriff der Masseforderungen entspricht der Terminologie des deutschen Insolvenzrechts. Es werden darunter die Forderungen verstanden, die nach der Verfahrenseröffnung entstehen. Es sind dies die Kosten des Verfahrens, die Vergütung des Arbitrageverwalters und Forderungen, die mit der Fortsetzung der Tätigkeit des Schuldnerunternehmens verbunden sind. Der Begriff der Masseforderung ist im russischen Insolvenzrecht unbekannt; vgl. A. Verschinin und M. Thurner, a.a.O., S. 50.

<sup>125</sup> Für den Text des ZGB vgl. G. Brunner et al., a.a.O.

<sup>126</sup> Das Pfand ist eine dingliche Belastung einer beweglichen Sache oder eines Rechts zur Sicherung einer Forderung in der Weise, daß der Gläubiger berechtigt ist, die Befriedigung aus dem belasteten Gegenstand zu suchen.

<sup>127</sup> H.-G. Landfermann, W. Lücke und G. Pape, a.a.O., S. 37 f.

<sup>128</sup> Dies entspricht quasi einem Wechsel in der Rangfolge der Befriedigung der Ansprüche des Staates.

<sup>129</sup> Zudem hat die Regierung versucht, die Steuerschulden im Unternehmenssektor umzuschulden. Den steuerschuldenden Unternehmen wurde rückwirkend zum 1. Januar 1997 die Möglichkeit eingeräumt, die bis Ende Dezember 1996 aufgelaufenen Steuerschulden (ohne Bußgelder und Zinsen) innerhalb von 5 Jahren und die Bußgelder einschließlich Zinsen innerhalb von 10 Jahren zu tilgen. Den Unternehmen wurde hierzu gestattet, Wertpapiere in Höhe der Steuerschuld mit der Auflage zu emittieren, diese als Pfand bei der Steuerbehörde zu hinterlegen. Bei Zahlungsverzug hat die Steuerbehörde das Recht, das Pfand zu veräußern; vgl. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii „Ob uslovijach i porjadke restrukturizacii zadolženosti organizacij po platezam v federal'nyj bjužet“. In: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, Nr. 10/1997.

durchaus gängige Praxis, daß einige gesicherte Gläubiger leer ausgehen, während andere wenigstens teilweise befriedigt werden. Ein Grund hierfür ist das Fehlen eines Pfandregisters für Immobilien. Ein Gläubiger, der seine Forderungen pfandrechlich sichern möchte, hat keine Möglichkeit, zu überprüfen, ob das Anlagegut schon mit einem Pfand belegt ist<sup>130</sup>. Im Konkursfall führt dies dazu, daß für einige Gläubiger die pfandrechliche Sicherung ihrer Forderungen bedeutungslos ist, wenn mehrere Pfandrechte auf demselben Vermögensteil liegen. Wenn schon für gesicherte Gläubiger Unsicherheit über die Befriedigung ihrer Forderungen besteht, dann ist diese im Fall der nicht-gesicherten Gläubiger, die noch weiter hinten in der Rangfolge liegen, erheblich größer und dementsprechend ihr Anreiz geringer, ein Konkursverfahren zu initiieren. Bedeutende Gläubiger, wie die Beschäftigten und der Staat, sind vorrangig, und der erwartete Liquidationserlös würde in der Regel nicht zur Befriedigung ihrer nicht-gesicherten Forderungen ausreichen. Hinzu kommt, daß viele Unternehmen sowohl Gläubiger als auch Schuldner sind. Als Gläubiger verzichten sie auf einen Insolvenzantrag, weil sie eine Konkurswelle nach dem Dominanzprinzip befürchten, wenn jeder Gläubiger versuchte, seine Forderungen durchzusetzen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß das Insolvenzgesetz von 1993 einige Mängel aufweist, die beseitigt werden sollten. Aber eine alleinige Novellierung des Gesetzes bliebe wirkungslos, solange sie nicht mit anderen Reformen wie mit Änderungen des Steuerkodex abgestimmt würde. Mit der Novelle des Insolvenzgesetzes wird der Verfahrensablauf zwar beschleunigt und die Position der Gläubiger gestärkt, doch das grundlegende Problem der Gläubigerpassivität bei der Unternehmenskontrolle wird nicht angegangen. Die Stellung der pfandrechlich gesicherten Gläubiger bleibt nach wie vor schwach. Eine Neuregelung hätte die Chance geboten, die Kreditvergabe von Banken und anderen Gläubigern an den Unternehmenssektor zu fördern. Trotz der Schwächen des Insolvenzgesetzes ist eine staatliche Normsetzung unverzichtbar. Grundsätzlich wäre zur Regelung der Gläubigeransprüche im Insolvenzfall auch eine privatrechtliche Lösung ohne ein staatliches Insolvenzgesetz denkbar. Hierzu müßte in den Kredit- und Lieferverträgen festgelegt werden, wie im Liquidationsfall das Schuldnervermögen unter den Gläubigern aufgeteilt würde. Allerdings dürfte die Ausgestaltung solcher Verträge hohe Transaktionskosten verursachen, insbesondere dann, wenn der Schuldner Vermögen akkumuliert und weitere Gläubiger hinzutreten<sup>131</sup>.

Es ist nicht zu erwarten, daß das neue Insolvenzgesetz stärker als das derzeit geltende Gesetz angewendet wird. Bereits in der Vergangenheit haben Garantien und Übernahmen von nicht-konkurrenzfähigen Unternehmen durch den Staat die Anwendung des Insolvenzrechts konterkariert, und es ist zu befürchten, daß die Unternehmen wohl auch in Zukunft im finanziellen Ernstfall mit der Staatshaftung rechnen. Selbst wenn bereits Insolvenzverfahren gegen Schuldner eingeleitet wurden und die Zwangsliqui-

dation drohte, konnten die Unternehmen noch auf eine Betriebsfortführung hoffen. Ein Beispiel hierfür ist die Übernahme einer Beteiligung der Stadt Moskau in Höhe von 59 vH im Mai 1997 an dem überschuldeten Automobilproduzenten AZLK, gegen den die FUDN bereits ein Insolvenzverfahren eingeleitet hatte. Die Stadt Moskau verpflichtete sich mit der Übernahme, die ausstehenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge binnen zwei Jahren zu begleichen und garantierte die laufenden Zahlungen des Unternehmens.

Der diskretionäre Spielraum bei der Anwendung des Gesetzes könnte durch einen Automatismus beim Ingangsetzen von Insolvenzverfahren verringert und damit die Finanzdisziplin der Unternehmen gestärkt werden. Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, ob die ungarische Insolvenzvariante einer zeitweise geltenden „automatischen Insolvenzauslösung“ nicht auch in Rußland die institutionellen und unternehmerischen Anpassungsprozesse forcieren könnte. Die Vermutung, daß die Anwendung des Insolvenzrechts unweigerlich zu Massenentlassungen führt, ist für Ungarn empirisch nicht nachweisbar und widerspricht zudem dem Charakter von Insolvenzverfahren.

#### Zusammenfassung und Ausblick

Rußland hat im Jahr 1997 Fortschritte bei der Systemtransformation gemacht. Die Talfahrt des Bruttoinlandsprodukts und die massiven Kapitalabflüsse der Vorjahre schienen bis zum Herbst gestoppt, die Inflationsrate befindet sich auf dem tiefsten Stand seit Beginn der Transformation, die Realzinsen sind stark gesunken, die Währung ist stabil, und die institutionellen Reformen kommen voran. Entsprechend soll es den vorliegenden Prognosen zufolge im kommenden Jahr endlich zu einer wirtschaftlichen Belebung kommen. Die Spannweite der Vorhersagen für die Zunahme des BIP liegt zwischen 1 und 5 vH. Schon oft aber sind in der Vergangenheit zu optimistische Prognosen nicht eingetroffen. Der vorliegende Bericht nennt notwendige Voraussetzungen dafür, daß die Stagnation des laufenden Jahres überwunden und ein dauerhafter Wachstumsprozeß eingeleitet wird.

In den ersten drei Quartalen des Jahres 1997 wurde ein weiterer Rückgang des BIP allein durch eine leichte Zunahme des privaten Verbrauchs verhindert — die Investitionen gingen stark, Staatsausgaben und Außenhandelsbeitrag dagegen nur leicht zurück. Wachstum war nur in wenigen Branchen und auch dort oft nur bei einzelnen

<sup>130</sup> Davon unberührt bleibt die Erfahrung, daß die Realisierung eines Pfandes in Rußland sehr schwierig ist. Gesetze, die das Pfandrecht neu regeln, werden vorbereitet oder sind bereits verabschiedet. Die Zugriffsrechte auf bewohnte Immobilien bleiben nach wie vor beschränkt.

<sup>131</sup> P. Aghion, O. Hart und J. Moore: The Economics of Bankruptcy Reform. In: Journal of Law, Economics and Organisation, Nr. 8/1992, S. 523-546.

Produktgruppen zu verzeichnen. Im Maschinenbau betraf dies die Automobilhersteller, deren Markt allerdings durch hohe Importzölle geschützt ist. Im Rohstoff- und Energiesektor stand einer leichten Zunahme der Erdölförderung ein stärkerer Rückgang der Gasproduktion gegenüber. Sowohl die Agrarproduktion als auch das Transportvolumen waren — zum Teil stark — rückläufig. Angesichts der Stagnation des BIP hat sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht verbessern können. Der Rückgang der Beschäftigung wurde lediglich verlangsamt; die Quote der offenen Arbeitslosigkeit verharrte auf einem Niveau von gut 9 vH.

Auch der erneute Rückgang der Investitionen um mehr als 7 vH zeigt die Fragilität der wirtschaftlichen Lage. Während in den vergangenen Jahren noch extrem hohe Realzinsen und Unsicherheit über den Fortgang der Reformen die Zurückhaltung bei den Investitionen erklären konnten, haben sich diese Investitionshemmnisse nunmehr deutlich verringert. Offenbar besteht aber noch immer eine erhebliche Unsicherheit über die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. Es wäre daher verfehlt, von ausländischem Kapital allein die Überwindung der Investitionsschwäche zu erwarten. Hohe Kapitalzuflüsse im ersten Halbjahr 1997 betrafen in erster Linie den Bereich des Portfoliokapitals und wurden fast ausschließlich zur Finanzierung des Haushaltsdefizits verwendet. Dies gilt auch für einen Teil der Kapitalzuflüsse in den Unternehmenssektor. Die zwar gestiegenen, aber immer noch geringen Direktinvestitionen zeigen, daß das Vertrauen der Investoren in die Rahmenbedingungen noch sehr zu wünschen übrig läßt.

Ein hoher Anteil kurzfristiger Kapitalzuflüsse birgt i.d.R. die Gefahr einer plötzlichen Umkehr der Kapitalströme und einer Zahlungsbilanzkrise. Die jüngsten Entwicklungen haben dies bereits gezeigt. Im übrigen kommt es durch Kapitalimporte tendenziell zu einer realen Aufwertung der Währung, der die Geld- und Wechselkurspolitik nur wenig entgegensetzen kann. Eine solche Aufwertung ist dann unproblematisch, wenn sie eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität reflektiert. Ist dies nicht der Fall, weil ausländische Ersparnisse nicht für produktive Investitionen, sondern zur Finanzierung von konsumtiven Ausgaben der Regierung oder verdeckter Kapitalflucht verwendet werden, besteht die Gefahr, daß es zu einer Zahlungsbilanzkrise kommt. Es gibt in Rußland bislang noch keine Anzeichen dafür, daß die Zuflüsse ausländischen Kapitals investiert worden sind. Um so entscheidender für die Stabilität der Währung ist es daher, daß parallel zu einer weiteren Öffnung für ausländisches Kapital das Defizit des Staatshaushalts reduziert wird.

Die Zentralbank hat auf die Kapitalzuflüsse in der ersten Jahreshälfte 1997 durch Interventionen auf dem Devisenmarkt reagiert, um eine Aufwertung des Rubels zu verhindern. Durch Verkäufe von Staatsanleihen wurden diese Interventionen teilweise sterilisiert. Weitere Zuflüsse an ausländischem Kapital würden tendenziell zu einer Senkung der Marktzinsen führen. Die Sterilisierung von Inter-

ventionen auf den Devisenmärkten wäre kontraproduktiv, da dieser Zinssenkungsspielraum ungenutzt bliebe. Zudem sollte die Zentralbank den Kurskorridor ausreichend flexibel gestalten, um die Gefahr einer spekulativen Attacke auf den Rubel zu reduzieren. Die ab 1998 vorgesehene Verbreiterung des Korridors trägt diesem Erfordernis bereits Rechnung. Kritisch ist allerdings die Ankündigung zu bewerten, für die kommenden drei Jahre einen parallel zu einer nahezu unveränderten zentralen Parität verlaufenden Korridor einzuhalten. Eine reale Aufwertung mit ihren möglichen negativen Konsequenzen für den Außenhandel wäre damit vorprogrammiert.

Die Notwendigkeit zur Investitionsbelebung, die Öffnung für ausländisches Kapital und der verstärkte Marktzugang ausländischer Finanzinstitute stellen besondere Anforderungen an die Stabilität des Bankensystems. Nach wie vor wird die Effizienz des russischen Bankensystems durch einen hohen Anteil notleidender Kredite, intransparente Kontrollstrukturen und hohe Fremdwährungsrisiken belastet. Daher muß eine Öffnung der Kapitalmärkte von einer Verbesserung der Bankenaufsicht begleitet werden. Es wäre falsch, die heimischen Banken vor ausländischer Konkurrenz zu schützen und damit oligopolistische Marktstrukturen zu konservieren. Obwohl die Zentralbank im Bereich der Bankenaufsicht erhebliche Fortschritte gemacht hat, bestehen insbesondere bei der Klassifizierung und steuerlichen Anerkennung von notleidenden Krediten sowie bei der Bewertung von Fremdwährungsrisiken noch Defizite.

Eine bessere Bankenaufsicht kann lediglich die Basis für ein effizienteres Finanzsystem schaffen. Impulse für eine erhöhte Kreditvergabe müssen von anderer Seite kommen. Derzeit sind die Banken nicht zuletzt deshalb zurückhaltend im Kreditgeschäft, weil sie ihre Forderungen kaum besichern und durchsetzen können. Es fällt auf, daß die Initiative für Insolvenzverfahren selten von Banken ausgeht und diese vielmehr versuchen, ihre Ansprüche durch die Übernahme von Aktienpaketen abzusichern. Zwar wurden Fortschritte bei der Neuordnung der institutionellen Rahmenbedingungen gemacht. Jedoch wird die Frage der Privatisierung von Grund und Boden weiterhin unbefriedigend behandelt — und damit den Banken ein wichtiges Instrument zur Besicherung ihrer Forderungen vorenthalten.

Eine detailliertere Analyse des Insolvenzrechts zeigt, daß die Umsetzung des Insolvenzgesetzes bisher nur teilweise an fehlenden institutionellen Regelungen gescheitert ist. Hinzu kamen fehlender politischer Wille und eine mangelnde Abstimmung mit der Steuergesetzgebung. Mit der Novelle des Insolvenzgesetzes sollen zwar der Verfahrensablauf beschleunigt und die Position der Gläubiger gestärkt werden, doch das grundlegende Problem der Gläubigerpassivität bei der Unternehmenskontrolle wird nicht angegangen. Eine Neuregelung hätte die Chance geboten, die Kreditvergabe von Banken und anderen Finanzinstitutionen an den Unternehmenssektor zu fördern. Zudem könnte der diskretionäre Spielraum bei der

Anwendung des Gesetzes durch einen Automatismus beim Ingangsetzen von Insolvenzverfahren verringert werden. Dies würde die Finanzdisziplin der Unternehmen stärken.

Ein zentraler Faktor für die wirtschaftliche Erholung Rußlands ist die Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Eine Senkung des Haushaltsdefizits und eine bessere Durchsetzung der Steuerforderungen der Regierung kann wichtige ordnungspolitische Signale setzen und auch dazu beitragen, das Risiko einer Zahlungsbilanzkrise zu reduzieren. Jedoch ist der Handlungsspielraum der Regierung auf der Ausgabenseite äußerst eingengt: In den ersten drei Quartalen von 1997 blieben die Steuereinnahmen um etwa die Hälfte hinter den Ansätzen zurück, und das Defizit des föderalen Haushalts erreichte rund 7 vH des BIP. Ein großer Teil der Steuerzahlungen wird zudem nur in Form von Wechseln geleistet, deren Wert unsicher ist.

Die Regierung muß schnell klare Signale setzen, daß sie ihre Haushaltsprobleme in den Griff bekommen kann. Seit Beginn des Transformationsprozesses ist bereits zu viel Zeit ohne sichtbare Erfolge verstrichen, und die Spanne bis zum Beginn der Rückzahlung der Auslandsschulden Rußlands wird immer kürzer. In den kommenden Jahren stehen zudem Wahlen an, so daß einschneidende Maßnahmen immer schwieriger umzusetzen sein werden. Kann die Regierung ihre ordnungspolitischen Altlasten zügig abtragen, wird sich letztlich auch die Bereitschaft zu Investitionen erhöhen. Hierzu sind eine bessere Zahlungsdisziplin der öffentlichen Haushalte, die konsequente Durchsetzung von Steuerforderungen und der Abbau noch bestehender indirekter Subventionen erforderlich. Solange die (Energie-)Unternehmen auf der einen Seite quasi-fiskalische Aufgaben übernehmen, erhalten sie auf der anderen Seite einen erheblichen Verhandlungsspielraum, Steuerzahlungen zurückzuhalten. Die gesunkene Steuermoral greift dann auch auf andere Bereiche der Wirtschaft über. Gerade auf regionaler Ebene entstehen häufig Widerstände gegen ein härteres Vorgehen gegenüber Unternehmen mit wichtigen sozialen Aufgaben. Daher müssen Reformen des Staatshaushalts das gesamte System des fiskalischen Föderalismus umfassen. Letztlich sind auch strukturelle Reformen des Steuerrechts erforderlich, um die Investitionsanreize zu verbessern; die erforderlichen Beschlüsse werden jedoch immer wieder aufgeschoben. Kurzfristig können jedoch allein von einer Reform des Steuerrechts keine positiven Einnahmefekte erwartet werden.

Langfristig wird das Wachstum auch von der Integration Rußlands in die internationale Arbeitsteilung beeinflusst. Obwohl große Fortschritte bei der außenwirtschaftlichen Öffnung und Liberalisierung erzielt worden sind, tragen das vergleichsweise hohe Niveau der russischen Einfuhrzölle, Verzögerungen bei den Verhandlungen über eine Aufnahme Rußlands in die WTO und eine große Zahl von Antidumpingverfahren, die insbesondere von der EU eingeleitet wurden, zur Behinderung des Handels bei. Im Unterschied zu den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern mit Europaabkommen sind die Anteile der EU am Handel Rußlands seit 1992 spürbar gesunken. Rußland sollte Anstrengungen unternehmen, sich bei der Gestaltung seiner rechtlichen und administrativen Institutionen an den Normen der EU zu orientieren und nichttarifäre Handelshemmnisse abbauen, um damit die Investitionsbedingungen und die Perspektive auf eine Integration in die europäische Arbeitsteilung zu verbessern. Der Abschluß eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und Rußland kann ein wichtiges Signal für die künftige Integration Rußlands in die internationale Arbeitsteilung setzen.

Insgesamt sind die Institute aufgrund ihrer Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung für das kommende Jahr erstmals leicht optimistisch, vorausgesetzt, der Einfluß der asiatischen Währungskrisen bleibt temporär. Vom privaten Verbrauch dürften wiederum mäßig expansive Effekte ausgehen. Demgegenüber können von den Staatsausgaben keine positiven Impulse erwartet werden. Die Hoffnung auf belebende Effekte von seiten des Außenhandels scheint derzeit gering. Entscheidend ist daher, ob ausreichend positive Signale gesetzt werden können, um den Rückgang der Investitionen zum Stillstand zu bringen. Je mehr die jüngsten krisenhaften Entwicklungen auf den Finanzmärkten eine reformbeschleunigende Wirkung zeigen, desto weniger ist insgesamt mit einem neuerlichen Rückgang des BIP zu rechnen. Die Institute erwarten für 1998 ein Wachstum in einer Größenordnung von 2 bis 3 vH. Werden im kommenden Jahr wieder positive Kapitalzuflüsse registriert, würde dies zwar bei Beibehaltung des Wechselkursziels einen Anstieg der Geldmenge nach sich ziehen. Bei Weiterführung der Reformen reduzieren jedoch die Remonetisierung der russischen Volkswirtschaft und ein Anstieg der Geldnachfrage den Inflationsdruck. Daher erscheint eine Preissteigerungsrate leicht unterhalb der für das laufende Jahr zu erwartenden 15 vH realistisch.

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforchung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 156 **Aufbau des industriellen Mittelstands in den neuen Bundesländern.** Von Heike Belitz, Dietmar Edler, Frank Fleischer, Kurt Hornschild, Angela Scherzinger und Florian Straßberger. 191 S. 1995. (3-428-08372-5). DM 122,— / öS 891,— / sFr 122,—.
- Heft 157 **Wirtschaftliche Aspekte einer Vereinigung der Länder Brandenburg und Berlin.** Von Thomas Döring, Kurt Geppert, Manfred Horn, Eckhard Kutter und Dieter Vesper. 304 S. 1995. (3-428-08373-3). DM 158,— / öS 1.153,— / sFr 158,—.
- Heft 158 **Industriegüterimporte der EG aus Lateinamerika — Rahmenbedingungen und Perspektiven —.** Von Hans J. Petersen, Uta Möbius, Katharina Müller, Siegfried Schultz und Christian Weise. 218 S. 1995. (3-428-08393-8). DM 132,— / öS 964,— / sFr 132,—.
- Heft 159 **Ein System von Input-Output-Tabellen für die Bundesrepublik Deutschland — Konzeption, Erstellung, Auswertung.** Von Utz-Peter Reich, Reiner Stäglin, Carsten Stahmer, unter Mitarbeit von Joachim Schintke und Wolfgang Eichmann. 324 S. 1995. (3-428-08394-6). DM 164,— / öS 1.197,— / sFr 164,—.
- Heft 160 **Auslandsinvestitionen ostasiatischer Länder in Europa und in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Siegfried Schultz. 225 S. 1995. (3-428-08408-X). DM 132,— / öS 964,— / sFr 132,—.
- Heft 161 **Bisherige und künftige Versorgung der osteuropäischen Länder mit den Stahlveredlern Mangan, Chrom, Nickel und Molybdän.** Von Peter Eggert, Eberhard Wettig, Ilse Häusser, Aribert Kampe, Manfred Kraft, Jochen Parchmann, Helmut Schmidt und Gerhard Winkler. 364 S. 1995. (3-428-08609-0). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 178,—.
- Heft 162 **Künftige Entwicklung des Medien- und Kommunikationssektors in Deutschland.** Von Klaus Schrape, Wolfgang Seufert, Hansjörg Haas, Daniel Hürst und Sabine Gafke. 212 S. 1996. (3-428-08766-6). DM 132,— / öS 964,— / sFr 132,—.
- Heft 163 **Verflechtungsanalysen für die Volkswirtschaft der DDR am Vorabend der deutschen Vereinigung.** Von Udo Ludwig, Reiner Stäglin, Carsten Stahmer, unter Mitarbeit von Karl-Heinz Siehdncl. 283 S. 1996. (3-428-08879-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 164 **Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung.** Von Vera Lessat unter Mitarbeit von Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother. 102 S. 1996. (3-428-08902-2). DM 98,— / öS 715,— / sFr 89,—.
- Heft 165 **FuE-Aktivitäten, Außenhandel und Wirtschaftsstrukturen: Die technologische Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich.** Von Florian Straßberger, Marian Beise, Heike Belitz, Ludger Lindlar, Dieter Schumacher und Harald Trabold. 211 S. 1996. (3-428-08920-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 166 **Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010 — Ergebnisse quantitativer Szenarien.** Von Martin Gornig, Bernd Görzig, Claudius Schmidt-Faber und Erika Schulz. 169 S. 1997. (3-428-09126-4). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Heft 167 **Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU — Transformation, Verflechtung, Reformbedarf.** Von Christian Weise, Herbert Brücker, Fritz Franzmeyer, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher und Harald Trabold, unter Mitarbeit von Silke Boger und David Rusnok. 348 S. 1997. (3-428-09133-7). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 168 **Lage und Perspektiven der deutschen Schienenfahrzeugindustrie.** Von Rainer Hopf, Hartmut Kuhfeld, Heike Link, Jörg-Peter Weiß und Hans Wessels, unter Mitarbeit von Alfred Haid und Kurt Hornschild. 242 S. 1997. (3-428-09141-8). DM 144,— / öS 1.051,— / sFr 128,—.
- Heft 169 **Wirtschaftliche Verflechtung zwischen EU und GUS — Niedriges Niveau, großes Potential, vage Perspektiven.** Von Christian Weise, Herbert Brücker, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher, Harald Trabold und Ulrich Weißenburger (†) unter Mitarbeit von Silke Boger, Ulrike Ludden und David Rusnok. 210 S. 1997. (3-428-09344-5). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin  
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200  
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,  
Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

*Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Wirtschaftspolitik muß jetzt endlich Wachstumserfolge vorweisen.*

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

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-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 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten.

ISSN 0012-1304