

# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 51-52/98

Berlin

A. Ex

17. Dezember 1998

65. Jahrgang

## Die wirtschaftliche Lage Rußlands

### Krise offenbart Fehler der Wirtschaftspolitik

Deutsches Institut für  
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für Weltwirtschaft  
an der Universität Kiel

Institut für  
Wirtschaftsforschung Halle

*Die Ereignisse des Jahres 1998 markieren für die Volkswirtschaft der Russischen Föderation einen herben Rückschlag. Es kam nicht nur zu einem dramatischen Einbruch der wirtschaftlichen Entwicklung, auch die Strategie der marktwirtschaftlichen Umgestaltung steht in Frage. Dabei war im Jahr 1997 der wirtschaftliche Niedergang endlich zum Stillstand gekommen, es gab sogar erste Anzeichen für eine einsetzende Erholung.*

*Der Vertrauensverlust der Wirtschaftspolitik sowohl im eigenen Lande als auch auf den internationalen Märkten hat verheerende Ausmaße angenommen. Angesichts dieser Entwicklung ist die Frage nach den Ursachen für die Wende zum Negativen und nach den Perspektiven der jetzt eingeschlagenen Wirtschaftspolitik zu stellen. Um zum Erfolg zu kommen, sind jetzt stärkere Anstrengungen geboten, als bei früheren Stabilisierungsversuchen erforderlich gewesen wären.<sup>1</sup>*

#### Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag in den ersten drei Quartalen des Jahres 1998 um 3 % unter dem der entsprechenden Vorjahresperiode (Tabelle 1). Hinter dieser Globalzahl verbirgt sich eine progressive Verschlechterung, die im Mai dieses Jahres deutlich zu werden begann und im September mit einem Rückgang um 9,9 % gegenüber dem Vorjahresmonat ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte.

Betrachtet man das BIP von der Verwendungsseite, so fällt zunächst die weiterhin aufwärtsgerichtete Entwicklung des privaten Verbrauchs auf (gemessen an der realen Zunahme des Einzelhandelsumsatzes um 2,7 %). Im unmittelbaren Vorfeld der krisenhaften Zuspitzung der Lage im August 1998 kam es sogar noch zu einem beson-

ders deutlichen Zuwachs des Einzelhandelsumsatzes; er lag um 4,6 % über dem Niveau vom entsprechenden Vorjahresmonat. Diese Entwicklung kontrastiert auf krasse Weise mit dem gleichzeitigen Rückgang — und zwar beschleunigt — der verfügbaren realen Geldeinkommen der privaten Haushalte um 12,4 % (I-III/1998 gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode).<sup>2</sup> Daran wird deutlich, daß der Vertrauensverlust bzw. die Befürchtungen der Bevölkerung schon im zweiten Quartal 1998 einsetzten

<sup>1</sup> Dieser Bericht wird auch veröffentlicht in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 330/1998, IWH Forschungsreihe 10/1998.

<sup>2</sup> In den ersten sieben Monaten des Jahres 1998 betrug der Rückgang gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode noch 8,9 %; im September betrug der Rückgang gegenüber dem entsprechenden Vorjahresmonat 29,7 %.

Tabelle 1

## Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren Veränderungen gegenüber dem Vorjahr bzw. Anteile in %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 I-III
Bruttoinlandsprodukt <sup>1)</sup>	-3,0	-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,2	-4,9	0,4	-3,0
Industrieproduktion <sup>1)</sup>	-0,1	-8,0	-18,0	-14,1	-20,9	-3,3	-4,0	1,9	-3,9
Agrarproduktion <sup>1)</sup>	-3,6	-5,0	-9,0	-4,0	-12,0	-8,0	-5,1	0,1	-9,4
Bruttoanlageinvestitionen <sup>1)</sup>	0,1	-15,0	-40,0	-12,0	-24,0	-10,0	-18,1	-5,0	-6,8
Gütertransportvolumen <sup>2)</sup>	.	-7,4	-23,6	-5,0	-24,3	-10,2	-17,7	-9,8	.
Gütertransportvolumen <sup>3)</sup>	.	-7,4	-13,9	-11,5	-14,2	-1,0	-4,6	-3,6	-3,6
Einzelhandelsumsatz <sup>1)</sup>	12,0	-3,2	-3,0	1,9	0,1	-7,0	-4,1	2,5	2,7
Entgeltliche Dienstleistungen für Endverbraucher <sup>1)</sup>	10,2	-17,0	-18,0	-30,0	-38,0	-18,0	-5,8	3,7	-0,2 <sup>7)</sup>
Nominale Geldeinkommen der privaten Haushalte	18,0	120	750	1 030	360	158	46,1	18,2	-1,3
Reale Geldeinkommen der privaten Haushalte <sup>4)</sup>	.	7,5	-50,5	11,2	13,0	-15,0	-0,8	3,4	-12,4
Nominallöhne und -gehälter	15,0	81,0	994	878	276	114	57,3	19,7	9,7
Reallohne	.	-3,0	-33,0	0,4	-8,0	-28,0	6,4	4,3	3,0
Verbraucherpreise <sup>5)</sup>	6,0	160	2 510	840	215	131	21,8	11,0	49,6
Industrielle Erzeugerpreise <sup>5)</sup>	4,0	240	3 280	895	233	175	25,6	7,4	5,8
Arbeitslosenquote <sup>6)</sup>	.	.	4,7	5,5	7,4	8,8	9,3	9,0	11,5

1) Real. — 2) Auf Tonnen-Basis. — 3) Auf Basis Tonnen-Kilometer. — 4) 1990 bis 1993: Dezember zu Dezember des Vorjahres; 1994 bis 1997: Jahresdurchschnitt. — 5) 1990: Jahresdurchschnitt, 1991 bis 1997: Dezember zu Dezember des Vorjahres. — 6) Am Periodenende; ILO-Methodik. — 7) Januar bis August 1998.

Quellen: Goskomstat: Narodnoe chozjastvo RSFSR v 1990 g., Moskau 1991, S. 129, 177, 352. Narodnoe chozjastvo 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 1997 g., Moskau 1997, S. 7, 8, 103 ff. und 284; Informacija o social'no-ekonomičeskom položennii Rossii, janvar'-sentjabr' 1998, S. 5, 6, 53, 61.

und sich in vorgezogenen Panikkäufen niederschlugen. Die nötigen Mittel für diese Käufe wurden durch einen Abbau von Sparguthaben erbracht (siehe Abschnitt Einkommen).

Die realen Bruttoanlageinvestitionen lagen in den ersten drei Quartalen des Jahres 1998 um 6,8 % unter der entsprechenden Vorjahresperiode; dies bedeutet eine neuerliche Beschleunigung des Rückgangs der Investitionstätigkeit, nachdem noch in der zweiten Jahreshälfte 1997, auch im Gefolge sinkender Realzinsen, erstmals die „produktiven Investitionen“ zugenommen hatten. Somit hat die einsetzende Umorientierung der Kapitaleigner von reinen Finanzinvestitionen auf reale Investitionen ein vorläufiges Ende gefunden. Es wurde vielmehr ein neuerlicher Schub von Kapitalflucht eingeleitet. Zur Einschätzung der Gewichtigkeit dieser Entwicklungen ist daran zu erinnern, daß der Umfang der Investitionstätigkeit mittlerweile nur mehr ein Viertel bis ein Fünftel des Niveaus von 1990 beträgt. Nach russischen Schätzungen entspricht der Umfang der Investitionen nicht mehr als der Hälfte der Abschreibungen.<sup>3</sup> Dies wäre gleichbedeutend mit einem

Schrumpfen bzw. Überaltern des Kapitalstocks. Es sollte klar sein, daß die Folgen einer solchen Entwicklung selbst bei größter Anstrengung nur langfristig zu beheben sind.

Der Staatsverbrauch hat nach den verfügbaren Angaben (vgl. Abschnitt Öffentliche Haushalte), auch wenn sie im Rahmen der Verwendungsrechnung des BIP nicht vergleichbar sind, keine nachfragebelebende, sondern eher eine kontrahierende Wirkung entfaltet. Dies scheint auch für die Lagerinvestitionen zu gelten. Eine deutlich kontraktive Wirkung ging vom Außenhandel aus. Der Wert der Exporte ging im ersten Halbjahr 1998 gegenüber der Vorjahresperiode um 13 % zurück, wobei sich der Rückgang danach weiter beschleunigte. Der Rückgang der Exporte wird jedoch durch Preisrückgänge auf internationalen Rohstoffmärkten beeinflusst. Der Wert der Importe in Dollarpreisen lag im ersten Halbjahr 1998 um 7 % über der entsprechenden Vorjahresperiode. Im Vorfeld der Krise vom August 1998 war eine Beschleunigung der Importe zu ver-

<sup>3</sup> Vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 33/1998, S. 3.

zeichnen. Im Gefolge der Krise kam es dann zu einem starken Rückgang der Importe.

Weiterhin aktuell ist die Frage nach der Zuverlässigkeit der genannten Daten. Es ist daran zu erinnern, daß die offizielle Statistik versucht, die Schattenwirtschaft durch einen pauschalen Aufschlag (zuletzt 25 %) in den veröffentlichten Zahlen zu berücksichtigen. Die zwangsläufige Ungenauigkeit eines solchen Verfahrens versteht sich von selbst. Gerade im Hinblick auf den dramatischen Rückgang der Investitionstätigkeit ist daran zu erinnern, daß die realen Inhalte der Schattenwirtschaft sich weitaus stärker auf die Erstellung von Verbrauchsgütern und Dienstleistungen erstrecken dürften als auf die Erstellung von „Schatteninvestitionen“. Eine weitere Unsicherheit ergibt sich aus dem hohen Umfang von Bartergeschäften, bei denen die gemeldeten Preise nicht den Marktpreisen entsprechen.<sup>4</sup>

### Sektorale Produktion

Die Entstehungsseite des BIP zeigt ebenfalls deutlich das Einsetzen und die zunehmende Verschärfung der Krise im Verlauf des Jahres 1998. Nachdem die industrielle Produktion im Jahr 1997 noch um knapp 2 % zugenommen und sich dieses Wachstum im ersten Quartal 1998 fortgesetzt hatte, war bereits im zweiten Quartal ein leichter Rückgang (von 1,3 %) zu verzeichnen, der sich danach

beschleunigte und im September mit einer Rate von 14,5 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahresmonat einen vorläufigen Höhepunkt erreichte. Zusammengekommen beträgt der Rückgang der industriellen Produktion in den ersten drei Quartalen 1998 knapp 4 %. Noch übertroffen wird dies durch den Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion. Sie lag in den ersten drei Quartalen 1998 um 9,4 % unter dem Vorjahresniveau. Ein deutlicher Rückgang ist auch im Bereich des Gütertransports zu verzeichnen (I-III/1998: -3,6 % gegenüber der Vorjahresperiode).

Eine Betrachtung der industriellen Produktion nach Zweigen (Tabelle 2) zeigt, daß die Entwicklung im Beobachtungszeitraum fast durchweg nach unten gerichtet war. Eine Ausnahme bildet nur die Holz- und Holzverarbeitungsindustrie (einschl. Zellstoff- und Papierindustrie), deren Produktion in den ersten drei Quartalen des Jahres 1998 um 1,4 % über dem Niveau der entsprechenden Vorjahresperiode lag. Allerdings gilt auch für diese Branche die generelle Feststellung, daß es im Jahresverlauf, vor allem nach der krisenhaften Zuspitzung im Sommer 1998,

<sup>4</sup> Nach russischen Schätzungen ist das BIP infolge überhöhter Preise bei Bartergeschäften um 30 bis 40 % überbewertet. Vgl. Voprosy ekonomiki, Nr. 9/1998, S. 26. Solche überhöhten Preise können zwischen Lieferanten und Abnehmern in der Hoffnung vereinbart werden, bei staatlicher Hilfe zur Begleichung epidemischer Zahlungsrückstände einen Vorteil zu erlangen.

Tabelle 2

Entwicklung der Industrieproduktion nach Zweigen  
Reale Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 I-III
Industrie insgesamt <sup>1)</sup>	0	-8	-18	-14	-21	-3	-4	2	-3,9
Elektrizitätswirtschaft	2	0	-5	-5	-9	-3	-2	-2	-1,7
Brennstoffindustrie	-3	-6	-7	-12	-11	-2	-3	0	-2,5
Eisen- und Stahlindustrie	-2	-7	-16	-17	-17	9	-4	1	-6,6
NE-Metallurgie	-2	-9	-25	-14	-9	1	-5	5	-2,3
Chemische und Petrochemische Industrie	-2	-6	-22	-22	-29	7	-11	2	-6,9
Maschinenbau und Metallverarbeitung	1	-10	-15	-16	-38	-8	-11	4	-6,2
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- und Papierindustrie	-1	-9	-15	-19	-31	-5	-22	1	1,4
Baustoffindustrie	-1	-2	-20	-16	-29	-8	-25	-4	-3,4
Leichtindustrie	0	-9	-30	-23	-47	-31	-28	-2	-6,1
Nahrungsmittelindustrie	0	-10	-16	-9	-22	-9	-9	-1	-2,1

<sup>1)</sup> 1990 bis 1993: nur Groß- und Mittelbetriebe. 1994 bis 1998: einschließlich Kleinbetriebe und Joint-Ventures. Bei den Daten für die einzelnen Zweige sind in allen Jahren nur die Groß- und Mittelbetriebe erfaßt.

Quellen: Goskomstat: Rossijskaja Federacija v 1992 godu, Moskau 1993, S. 367; Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996, a.a.O., S. 492; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1996 g., a.a.O. 1997, S. 16 f.; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1997 g., a.a.O., S. 26, 27. Informacija o social'no-ekonomičeskom položenii Rossii, janvar'-sentjabr 1998, S. 5, 9.

zu —teilweise beschleunigten — Rückgängen der Produktion kam. Eine besonders ausgeprägte Beschleunigung des Produktionsrückgangs ist im Bereich Maschinenbau und Metallverarbeitung zu verzeichnen. Im September 1998 lag hier die Produktion um 25,8 % unter dem Niveau vom entsprechenden Vorjahresmonat. In den ersten drei Quartalen 1998 betraf der Produktionsrückgang besonders Ausrüstungen für die Metallurgie und landwirtschaftliche Maschinen, darunter Traktoren. Im Gegensatz zum Jahr 1997, als noch eine kräftige Steigerung der Produktion im Automobilbau zu verzeichnen gewesen war, kam es in den ersten drei Quartalen 1998 auch hier zu einem Einbruch. Dies betraf vor allem Personenkraftwagen (−6 %). Etwas Ähnliches gilt für die Produktion von Personal-Computern, die im Jahre 1997 noch um 30 % zugenommen hatte. In den ersten drei Quartalen ging sie gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode um 30,2 % zurück, im Monat September betrug der Rückgang sogar 68,9 %. Dagegen findet die Flucht in Sachwerte im Vorfeld des Ausbruchs der Krise eine Entsprechung im Anstieg der Produktion von einigen langlebigen Konsumgütern wie Kühl- und Gefrierschränken und Waschmaschinen. Allerdings sind auch hier im Gefolge der Krise zum Teil drastische Produktionseinbrüche zu verzeichnen.

In der Eisen- und Stahlindustrie sowie in der NE-Metallurgie sind die Produktionsrückgänge auch im Zusammenhang mit den Exporteinbrüchen zu sehen. Diese betrafen zum Beispiel Eisenwalzgut und Nickel. Dabei machten sich die Überangebote bzw. die Preiseinbrüche auf den Welt-

märkten bemerkbar. Die Chemische und die Petrochemische Industrie hatte unter allen Industriezweigen in den ersten drei Quartalen des Jahres 1998 den stärksten Produktionsrückgang zu verzeichnen (−6,6 %). Auffallend ist, daß zwar die Produktion von Reifen für landwirtschaftliche Maschinen und Lastkraftwagen fiel, zugleich aber die Produktion von Reifen für Personenkraftwagen deutlich zunahm (+6,5 %).

Hinter dem Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion verbirgt sich eine schlechte Getreide- und Futtermittel-ernte, zu der auch die Dürre und Überschwemmungen in einigen Regionen beigetragen haben dürften. Allerdings sank auch die Fleisch- und Milchproduktion. Ein großer Teil der Bevölkerung versorgt sich mittlerweile aus eigenen Gärten mit Lebensmitteln.<sup>5</sup> Allerdings können Engpässe vor allem in jenen Regionen auftreten, in denen eine solche Selbstversorgung aufgrund klimatischer Bedingungen nicht möglich ist. Dies betrifft vor allem die nördlichen Regionen. Die Versorgung dieser Gebiete in den Sommermonaten schien in diesem Jahr mehr als früher hinter den Erfordernissen zurückzubleiben. Im Herbst wurde verordnet, daß die Eisenbahntarife für den Transport von Kartoffeln, Gemüse, Obst und Fisch zu diesem Zweck für eine bestimmte Zeit halbiert werden.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Vgl. Russische Landwirtschaft: Kleinproduzenten tragen wesentlich zur Nahrungsmittelversorgung bei. Bearb.: Maria Lodahl. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 40/98.

<sup>6</sup> Vgl. Beschluß Nr. 1135 vom 1. Oktober 1998, in: Ekonomika i žizn, Nr. 41/1998, Teil Dokumenty.

Tabelle 3

**Monatliche Preisentwicklung**  
Veränderungen gegenüber dem Vormonat in %

	Verbraucherpreise					Industrielle Erzeugerpreise				
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998
Januar	17,9	17,8	4,1	2,3	1,5	19,0	21,5	3,2	1,1	0,9
Februar	10,7	11,0	2,8	1,5	0,9	15,1	16,9	2,7	1,6	0,8
März	7,4	8,9	2,8	1,4	0,6	10,2	10,8	2,6	1,3	0,1
April	8,5	8,5	2,2	1,0	0,4	10,6	14,8	2,4	0,8	0,0
Mai	7,0	7,9	1,6	0,9	0,5	6,6	8,9	1,1	0,5	−0,9
Juni	6,0	6,7	1,2	1,1	0,1	8,4	6,1	1,6	0,8	0,0
Juli	5,3	5,4	0,7	0,9	0,2	7,8	6,7	1,2	0,2	−0,8
August	4,7	4,6	−0,2	−0,1	3,7	5,8	6,7	2,1	0,5	−1,2
September	7,9	4,4	0,3	−0,3	38,4	7,3	5,7	1,7	0,1	7,5
Oktober	15,0	4,7	1,2	0,2	4,5	11,0	4,6	2,8	0,1	
November	14,6	4,5	1,9	0,6		12,6	2,9	0,9	0,2	
Dezember	16,5	3,2	1,4	1,0		12,9	1,9	0,8	0,0	

Quellen: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1995 g., a.a.O., S. 153; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1996 g., a.a.O., S. 110; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1997 g., a.a.O., S. 176, 195 und 196. Pressemeldungen auf der Basis von Goskomstat.

Im Rahmen des generellen Rückgangs der Leistung im Gütertransport sind zwei Entwicklungen besonders auffallend. Zum einen konnte die Leistung im Pipeline-Transport nicht nur gehalten, sondern sogar gesteigert werden (I-III/1998: +2,2 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum), und zwar auch nach der Krise (September 1998: +2,9 %). Dies harmonisiert mit dem unverminderten Bemühen, die Exporte von Energieträgern mindestens zu halten oder sogar auszuweiten. Zum anderen zeigt sich ein deutlicher Rückgang im Gütertransport auf dem Luftwege (I-III/1998: -16,4 %), der im Gefolge der Krise drastische Ausmaße annahm (September 1998: -52,1 %).

### Preise

Die russische Wirtschaftspolitik hatte sich nach dem Beginn der beschleunigten Reformen im Jahre 1992 zunächst dreieinhalb Jahre Zeit gelassen, um den Bereich der Hyper- bzw. sehr hohen Inflation zu verlassen. Mit der Einführung des Wechselkurskorridors zur Jahresmitte 1995 begann ein Prozeß der wechselkursgestützten Stabi-

lisierung, der zu einer sehr schnellen Absenkung der Inflationsraten führte (Tabellen 3 und 4). Allerdings wurde durch die Vorgabe und Einhaltung sehr langsamer nominaler Abwertungsschritte ein Zwang auf die übrigen Politikbereiche, insbesondere die Geldpolitik, ausgeübt, eine schnelle Absenkung der Inflationsraten anzustreben, wenn nicht eine reale Aufwertung in Kauf genommen werden sollte.

Im Juli 1998, also kurz vor dem Ausbruch der Krise, lag das Niveau der Verbrauchsgüterpreise nur noch um 5,6 % über dem vom Vorjahresmonat — und damit niedriger als in allen erfolgreichen mitteleuropäischen Transformationsländern, in denen eine langsamere Absenkung der Inflationsraten akzeptiert wurde und in denen die Produktion bereits wieder zu steigen begann, als die Inflationsraten noch im zweistelligen Bereich lagen. Die industriellen Erzeugerpreise stagnierten in den Monaten vor Ausbruch der Krise bzw. gingen sogar absolut zurück.

Im Gefolge der Krise kam es dann zu starken Preissteigerungen, die sich statistisch voll im September 1998 niederschlugen. Die Verbraucherpreise stiegen um über 38 %

Tabelle 4

### Preisentwicklung

	Veränderungen gegenüber Vorjahr in %								Veränderungen gegenüber Vormonat in %		
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998		
								I-III	Juli	August	September
Verbraucherpreise	160	2 510	840	215	131	22	11	49,6	0,2	3,7	38,4
Nahrungsmittel	171	2 570	838	233	123	18	9	49,8	-0,1	2,4	39,5
Alkoholische Getränke	52	2 370	655	131	127	53	18	—	—	—	—
Andere Konsumgüter	211	2 570	642	169	116	18	8	67,5	0,1	7,1	54,3
Dienstleistungen	79	2 120	2 310	522	232	48	23	13,0	1,2	1,2	3,4
Industrielle Erzeugerpreise	240	3 280	895	233	175	26	7	5,8	-0,8	—	7,5
Elektrizitätswirtschaft	110	5 410	1 258	229	199	35	9	—	0,1	—	1,2
Brennstoffindustrie	130	9 170	634	201	187	40	19	—	-4,9	—	1,9
Eisen- und Stahlindustrie	240	3 520	1 086	242	185	16	1	—	1,0	—	2,4
NE-Metallurgie	230	5 120	558	296	121	12	3	—	-1,4	—	19,2
Chemieindustrie	170	3 790	848	262	168	18	5	—	0,6	—	8,3
Petrochemie	150	5 250	672	260	167	24	11	—	-0,1	—	3,4
Maschinenbau und Metallverarbeitung	210	2 620	949	230	178	24	9	—	-0,1	—	8,6
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- u. Papierindustrie	240	1 920	889	271	174	12	8	—	0,0	—	6,1
Baustoffindustrie	210	2 710	1 145	212	171	34	9	—	0,3	—	3,6
Leichtindustrie	370	1 160	381	241	163	20	10	—	-0,2	—	10,5
Nahrungsmittelindustrie	310	2 630	971	208	156	22	11	—	-0,2	—	21,1

Quellen: Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996, a.a.O., S. 904; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1996 g., a.a.O., S. 111, 114 und 125; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1997 g., a.a.O., S. 176, 177, 197 und 198.

gegenüber dem Vormonat, die industriellen Erzeugerpreise dagegen nur um vergleichsweise mäßige 7,5 %. Direkt und indirekt hat sich vor allem die Verteuerung von Importgütern im Gefolge der Abwertung des Rubels bemerkbar gemacht. Nach vorläufigen Informationen ist es jedoch bereits im Oktober 1998 wieder zu einer deutlichen Preisberuhigung gekommen. Dies macht deutlich, daß für die Wirtschaftspolitik immer noch die Möglichkeit besteht, die weitere Entwicklung zu beherrschen. Konkret bedeutet dies vor allem, daß die Kombination aus künftiger Wechselkurs-, Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik geeignet sein muß, eine neuerliche Beschleunigung der Inflation zu verhindern.

### Arbeitsmarkt

Die Zahl der offiziell registrierten Erwerbspersonen blieb im Zeitraum Januar bis Juli 1998 gegenüber dem Vorjahreszeitraum konstant und betrug im Juli 72,7 Mill. Personen. Die Zahl der Beschäftigten verringerte sich dagegen um 0,4 Mill. auf 64,4 Mill. Damit betrug die nach der ILO-Methodik<sup>7</sup> ermittelte Arbeitslosenquote im Juli 11,4 % gegenüber 10,9 % im Juli 1997. Bis September stieg die Arbeitslosenquote auf 11,5 % (Tabelle 5).<sup>8</sup>

Dagegen ist die Zahl der offiziell bei den Arbeitsämtern gemeldeten und als arbeitslos anerkannten Personen gegenüber dem Vorjahresmonat zurückgegangen. Die offizielle Arbeitslosenquote sank bis Juli 1998 auf 2,5 % (Juli 1997: 3,0 %) und im September auf 2,4 %. Der Grund für diesen entgegengesetzten Trend dürfte vor allem in der

niedrigen Arbeitslosenunterstützung und den finanziellen Problemen der Arbeitsämter liegen, die ungenügende Anreize für eine Meldung beim Arbeitsamt bieten. Eine Bewertung der Arbeitsmarktlage muß berücksichtigen, daß es einen hohen Anteil nicht registrierter Beschäftigung gibt. Hierzu zählen Zweitbeschäftigungen und eine verdeckte Arbeitslosigkeit, die sich in der Nichtauslastung der Beschäftigten sowie unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigung und Zwangsurlaub ausdrückt.

Im Gefolge der Finanzkrise wird die Zahl der Arbeitslosen in den nächsten Monaten vermutlich weiter steigen. Besonders betroffen werden Städte mit einem hohen Anteil von Finanzdienstleistern sein. Gesamtwirtschaftlich gesehen dürfte dieser Effekt allerdings relativ gering ausfallen, denn die Beschäftigten in diesem Bereich machen nur 1,2 % der Gesamtbeschäftigung aus (Tabelle 6). Weit bedeutsamer dürfte sein, daß die wieder zurückgehende gesamtwirtschaftliche Leistung zu höherer Arbeitslosigkeit führen wird. Zu einem Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit wird es insbesondere kommen, wenn die Regierung durch die Krise gezwungen wird, die — seit langem notwendige — Restrukturierung unrentabler Unternehmen in die Tat umzusetzen.

<sup>7</sup> Die Zahl der Arbeitslosen wird als Differenz zwischen den Erwerbspersonen und den Beschäftigten definiert.

<sup>8</sup> Vgl. Goskomstat: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, januar'-ijul' 1998 g., Moskau 1998, S. 234; Informacija o social'no-ekonomičeskom položenii Rossii, januar'-sentjabr' 1998 g., S. 61.

Tabelle 5

#### Arbeitsmarkt 1992 bis 1998

	Erwerbs- personen <sup>1)</sup>	Beschäftigte <sup>1)</sup>	Arbeitslose <sup>2)</sup> (ILO-Methode)		Registrierte Arbeitslose <sup>2)</sup>	
	in Mill.	in Mill.	in Mill.	Arbeitslosen- quote in %	in Mill.	Arbeitslosen- quote in %
1992	75,7	72,1	3,6	4,8	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 <sup>3)</sup>	72,7	64,5	8,2	11,3	2,0	2,8
I/1998	72,6	64,3	8,3	11,4	2,0	2,8
II/1998	72,7	64,4	8,3	11,4	1,8	2,5
III/1998			8,4	11,5	1,8	2,4

<sup>1)</sup> Ab 1997 jeweils Ende der Periode; die Angaben wurden aufgrund der Ende 1997 durchgeführten Haushaltsbefragungen korrigiert. — <sup>2)</sup> Ende der Periode; die Angaben 1997 wurden aufgrund der Ende 1997 durchgeführten Haushaltsbefragungen korrigiert. — <sup>3)</sup> Januar 1998.

Quellen: Rossijskij statističeskij ežegodnik 1997, Moskau 1997, S. 107, 109, 117; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii januar'-ijul' 1998 g. S. 234; Informacija o social'no-ekonomičeskom položenii Rossii januar'-sentjabr' 1998 g. S. 61; Rossija v cifrach 1998, a.a.O., S. 47.

Von der russischen Statistik wird neuerdings die Beschäftigung für die „Stammebelegschaften“, die Zweitbeschäftigten und Beschäftigten mit zivilrechtlichen Verträgen (umgerechnet in „Vollbeschäftigte“) gesondert ausgewiesen.<sup>9</sup> Danach ging in den großen und mittleren Unternehmen die Beschäftigung im 1. Halbjahr 1998 gegenüber dem Vergleichszeitraum 1997 um 2,7 % zurück; bis September 1998 betrug der Rückgang 3,6 %. Ein stärkerer Personalarückgang war im 1. Halbjahr 1998 im Kohlebergbau (-10,8 %) und in der Leichtindustrie (-10,6 %) zu verzeichnen, während für die staatliche Verwaltung (+5,3 %) der höchste Zuwachs gemeldet wurde. Dem Rückgang der „Stammebelegschaften“ um 3 % stand ein Zuwachs an ausgewiesenen Zweitbeschäftigten von 2,1 % und von Beschäftigten mit zivilrechtlichen Verträgen um 8,2 % gegenüber. Insgesamt betrug der statistisch ausgewiesene Anteil der Zweitbeschäftigten an den Gesamtbeschäftigten der großen und mittleren Unternehmen lediglich 2 %; die nicht registrierte Zahl von Zweitbeschäftigten dürfte wesentlich höher sein. Der Anteil der Beschäftigten mit zivilrechtlichen Verträgen betrug erst 1,9 %. Einen Anteil der Zweitbeschäftigung von über 5 % an den Gesamtbeschäftigten weisen lediglich die Sektoren Bildung (5,6 %), Kultur und Kunst (9,4 %) und das Versicherungsgewerbe (6,7 %) aus. Nach dem Zivilrecht Beschäftigte sind insbesondere im Versicherungsgewerbe (16,6 %) tätig.<sup>10</sup>

Die Abnahme der Beschäftigung von 1992 bis 1997 um 11 % (Tabelle 6) hat die Überbeschäftigung in den Unternehmen nicht beseitigt, jedoch ging sie 1997 etwas zurück.

Dies zeigte sich in den vergangenen Jahren am Umfang der Kurzarbeit und des angeordneten Zwangsurlaubs. Umfragen und Untersuchungen verschiedener Organisationen lassen vermuten, daß 1996 bis etwa 60 % der befragten Unternehmen überhöhte Personalbestände hielten.<sup>11</sup> Dies führte zum Teil auch zu angeordneter Teilzeitarbeit und Zwangsurlaub. Die Unterschiede im Umfang der Personalreserven zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Unternehmen waren mit nur wenigen Prozentpunkten wesentlich geringer als die Unterschiede zwischen kleinen (52 %) und großen Unternehmen (70 %), wobei mit der Größe der Unternehmen der Anteil der überschüssigen Beschäftigten zunahm. Auch hinsichtlich des Lohnniveaus waren zwischen Betrieben mit bzw. ohne Arbeitskräftehortung keine gravierenden Unterschiede festzustellen.

<sup>9</sup> Zivilrechtliche Verträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zeichnen sich dadurch aus, daß auf sie die Bestimmungen des Arbeitsrechts keine Anwendung finden; d.h. beispielsweise, daß tarifvertragliche Festlegungen, Kündigungsschutzklauseln, Arbeitszeitregelungen, Haftungsklauseln usw. nicht gelten und Arbeitsgerichte nicht angerufen werden können.

<sup>10</sup> Vgl. Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar' - ijul' 1998 g., a.a.O., S. 236.

<sup>11</sup> Vgl. E. Vinogradova, E. Djuk: Rossijskie promyšlennye predprijatija v 1996 g.: zanjatost', oplata truda, social'naja podderžka rabotnikov. Ekonomičeskoe i social'nye peremeny: Monitoring obščestvennogo mnenija 2:45; S. Aukucioneck, R. Kapeljusnikov: Počemu predprijatija priderživajut rabočuju silu, in: Mirovye ekonomičeskie i meždunarodnye otnošenija 11/1996, S. 90 ff.; A. Moskovskaja: Izbytočnaja zanjatost' na promišlennych predprijatijach Rossii: Pro et contra, Voprosy ekonomiki, Nr. 1/1998, S. 59.

Tabelle 6

Beschäftigung 1990 bis 1997  
in Tausend Personen

	1990	1994	1995	1996	1997
Insgesamt	75 325	68 484	66 441	65 950	65 400
Industrie	22 809	18 756	17 182	16 366	15 500
Land- und Forstwirtschaft	9 728	10 278	10 003	9 508	9 310
Transport/Fernmeldewesen	5 818	5 354	5 253	5 220	5 120
Baugewerbe	9 020	6 788	6 208	5 875	5 570
Handel, Gaststätten	5 869	6 484	6 679	6 795	6 950
Kommunalwirtschaft, hauswirtschaftliche Dienstleistungen	3 217	3 020	2 979	3 203	3 400
Gesundheitswesen, Sport, Sozialwesen	4 238	4 394	4 446	4 531	4 550
Bildung, Kultur, Kunst	7 231	7 383	7 316	7 313	7 370
Wissenschaft	3 130	1 833	1 688	1 514	1 420
Bank- und Versicherungsgewerbe	402	745	820	799	790
Staatliche Verwaltung	1 806	1 659	2 013	2 794	3 790
Andere Zweige	1 637	1 720	1 854	2 032	2 630

Quellen: Rossijskij statističeskij ežegodnik 1997, a.a.O., S. 111; Rossija v cifrach 1998, a.a.O., S. 43.

Neben der sozialen Verantwortung für die Beschäftigten wurden verschiedene Motive genannt, die es den Unternehmen vorteilhaft erscheinen lassen, Personalreserven zu halten. Als ein Grund wurde angegeben, daß die Unternehmen ihren Fachkräftebestand halten wollen, um im Falle steigender oder zeitlich wechselnder Produktionsnachfrage jederzeit reagieren zu können. Aus Angaben zu verschiedenen Jahren geht auch hervor, daß sich die betreffenden Unternehmen hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation und der gegenseitigen Verschuldung zunächst in einer ähnlichen Lage befanden wie die Unternehmen ohne Personalreserven. 1996 verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage in diesen Unternehmen. Es erschien den Unternehmen auch vorteilhafter, mit Lohnsenkungen und unbezahlter Teilarbeit zu reagieren, als im Falle von Entlassungen Abfindungen zu zahlen. Die Möglichkeit, durch Vermeidung von Entlassungen erleichterten Zugang zu Krediten oder Subventionen zu erlangen, spielte den Befragten nach eine untergeordnete Rolle.

Obwohl keine aktuellen Zahlenangaben für 1998 vorliegen, ist zu vermuten, daß die staatlichen bzw. in Aktiengesellschaften umgewandelten und privatisierten Unternehmen weiter bemüht waren, Entlassungen mit Hilfe von Kurzarbeit und Zwangsurlaub zu vermeiden.<sup>12</sup>

In Rußland waren im Juli 1998 offiziell 189 000 Ausländer beschäftigt, von denen fast 30 % aus der Ukraine stammten, während lediglich 16 300 russische Bürger offiziell im Ausland tätig waren.

## Einkommen der privaten Haushalte

### Aktuelle Lage

Die realen Geldeinkommen lagen im Zeitraum Januar bis Juli 1998 um 8,9 % unter dem Vorjahresniveau. Der Rückgang fand ausschließlich zu Lasten der Einkommen aus selbständiger Tätigkeit und der sonstigen Einkommen statt, da sowohl die Reallöhne (+4,4 %) als auch die Renten (+14,6 %) anstiegen.<sup>13</sup> Die Krise führte zu einem progressiven Rückgang der realen Geldeinkommen und Reallöhne. Im Vergleich der ersten drei Quartale der Jahre 1998 und 1997 betrug der Rückgang der realen Geldeinkommen sogar 12,6 % und der der Reallöhne 3 %. Allein im Monat September 1998 fielen die realen Geldeinkommen um 26,7 % und die Reallöhne um 22,8 %. Über die Rententwicklung liegen für September keine Zahlen vor.

Es bestehen Unsicherheiten über die Höhe der Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit und der sonstigen Einkommen, da sie nur geschätzt werden. Die tatsächliche Höhe der Löhne ist aufgrund der Beschäftigung in der Schattenwirtschaft, der Zahlung nicht-offizieller Zuschläge sowie der teilweisen Auszahlung von Löhnen in Naturalien nicht mit hinreichender Genauigkeit festzustellen. Hinzu kommt, daß die rückständigen Lohnzahlungen weiterhin einen erheblichen Umfang haben. Die Rückstände waren zwar bis zum Jahresende 1997 leicht gesunken, wobei der

Staatshaushalt seine Rückstände sogar erheblich reduzierte. Im Zuge der Finanzkrise verdreifachten sich die staatlichen Lohnrückstände jedoch bis Juli 1998. Insgesamt nahmen die Rückstände bis September 1998 gegenüber dem Jahresanfang um 80 % zu, und die Anzahl der Unternehmen und Organisationen mit Lohnschulden stieg bis Juli 1998 um 72 % (Tabelle 7). Die Lohnrückstände entsprachen im September 1998 etwa dem Eineinhalbfachen einer Monatslohnsumme.

Die Summe der rückständigen Renten belief sich im September 1998 auf 31 Mrd. Rubel und das nicht gezahlte Kindergeld auf 20 Mrd. Rubel.<sup>14</sup> In einigen Regionen wurde die Rente schon seit mehreren Monaten und das Kindergeld seit ein bis zwei Jahren nicht mehr ausgezahlt.<sup>15</sup>

Der gesamtwirtschaftliche Durchschnittslohn betrug im Juni 1998 noch 1 121 Rubel (bzw. nach dem durchschnittlichen Wechselkurs jenes Monats 181 US-Dollar) und ging bis September auf 1 063 Rubel (bzw. 64 US-Dollar) zurück; der Mindestlohn blieb seit Januar 1997 mit 83,5 Rubel unverändert (dabei fiel er von 15 auf 5 US-Dollar im September 1998) und entsprach knapp 8 % des Durchschnittslohnes bzw. 13 % des Existenzminimums einer Person im arbeitsfähigen Alter. Die höchsten Löhne wurden wie schon vorher in der Gasindustrie, die niedrigsten in der Landwirtschaft ausgewiesen. Die Regierung hielt die Lohnentwicklung in den Sektoren Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung, Kultur und Kunst weiterhin unter dem Durchschnitt. Die Löhne in der Staatsverwaltung stiegen überdurchschnittlich (Tabelle 11). Wie bereits in den Vorjahren wurden Lohnzuschläge gezahlt, die ursprünglich als Ausgleich für Preiserhöhungen gedacht waren; sie blieben mit etwa 3 % des Durchschnittslohns geringfügig unter dem Vorjahresniveau.

Die Lage der Rentner verbesserte sich zunächst durch die Rentenerhöhungen Anfang des Jahres 1998. Die reale Durchschnittsrente lag im Zeitraum Januar bis Juli 1998 um 14,6 % über dem Niveau vom entsprechenden Vorjahreszeitraum und erreichte 130 % des Existenzminimums einer Person im Rentenalter. Hohe Preissteigerungen seit August 1998 und zunehmende Zahlungsrückstände belasten die Rentnerhaushalte aber zweifellos in starkem Maße.

Das schnellere Wachstum der Löhne gegenüber den Einkommen aus Vermögen, aus selbständiger Tätigkeit

<sup>12</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Wirtschaftliche Wende bedenklich verzögert. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (DIW et al.). In: Wochenbericht des DIW, Nr. 18/98. Auch abgedruckt in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 315/1998, Forschungsreihe des IWH 4/1998.

<sup>13</sup> Vgl. Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar' - ijul' 1998, a.a.O., S. 223 ff.; Informacija o social'no-ekonomičeskom položenii Rossii, janvar' - sentjabr' 1998, a.a.O., S. 53 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Rossijskaja gazeta vom 24. Oktober 1998.

<sup>15</sup> Vgl. Izvestija vom 29. Oktober 1998.

Tabelle 7

**Lohnrückstände 1997 bis 1998**  
Periodenende

	Insgesamt <sup>1)</sup>	Industrie	Baugewerbe	Landwirtschaft	Transport	Gesundheitswesen	Bildung	Kultur	Wissenschaft
Veränderung gegenüber Vorjahr bzw. Vorperiode in %									
1997	4,0	20,1	15,3	34,7	-11,1	-68,9	-68,2	-70,3	0,0
Juli 1998	38,9	34,7	22,6	33,1	40,0	3,1	-0,9	17,7	40,5
Juli 1998 zu Ende 1997	54,6	37,1	18,0	16,0	43,1	272,3	255,1	374,8	52,5
September 1998 zu Ende 1997	79,4								
Anteil des Staatshaushalts an den Lohnschulden in %									
1997	10,1	4,7	5,2	0,9	17,2	71,8	97,2	92,3	49,0
Juli 1997	20,0	4,4	5,8	1,7	18,3	81,2	98,6	97,6	51,2
Juli 1998	19,6	4,2	5,0	1,3	14,2	82,3	98,1	97,2	48,6
September 1998	23,8								
Summe der Lohnschulden in Mrd. Rubel									
Juli 1998	75 844	36 474	8 802	9 240	5 123	2 975	5 049	679	1 648
September 1998	88 094	39 264	10 095	9 909	6 156	4 214	5 648	851	2 139

<sup>1)</sup> Die Statistik erfaßt nicht alle Sektoren und Branchen.

Quellen: Russian Economic Trends, 1997, Band 3, Tabelle 45; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar'-avgust' 1997 g., a.a.O., S. 196 bis 197; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1997, a.a.O., S. 247 ff; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar'-jul' 1998, a.a.O., S. 203 ff; Informacija o social'no-ekonomičeskom položenie Rossii janvar'-sentjabr' 1998, a.a.O., S. 57 f.

und den sonstigen Einkommen spiegelt sich in einem steigenden Anteil der Lohnneinkommen wider. Der Anteil der Transfereinkommen sank im 1. Halbjahr 1998 gegenüber dem Jahresdurchschnitt und dem 1. Halbjahr 1997. Dabei muß berücksichtigt werden, daß der Anteil der Transfers im 1. Halbjahr 1997 außergewöhnlich hoch war, weil Rückstände ausgezahlt worden waren.<sup>16</sup>

Auf der Verwendungsseite stieg im 1. Halbjahr 1998 der Anteil der Konsumausgaben gegenüber dem 1. Halbjahr 1997 deutlich, entsprechend sank der Anteil der Ersparnisbildung an den Geldeinkommen. Allerdings ergab sich eine deutliche Umschichtung der Sparformen. Ein noch größerer Teil der Ersparnis wurde für den Kauf von Devisen verwendet (über 80 %). Bemerkenswert ist das unveränderte und als Anteil an der Gesamtersparnis erhöhte Wertpapier- und Buchsparen. Die Bargeldhaltung ging dagegen drastisch zurück. Der Zuwachs der realen Konsumausgaben legt angesichts des Rückgangs der realen Geldeinkommen die Vermutung nahe, daß in beträchtlichem Umfang eine Flucht in Sachwerte stattfand. Der Zuwachs der Konsumausgaben entspricht mit etwa 3 % dem Einzelhandelsumsatz (Tabelle 8).

### Einkommensverteilung und Armut

Soziale Spannungen können selbst bei einer erfolgreichen Transformation auftreten, da es in der Übergangs-

phase zu einem vorübergehenden Rückgang des Sozialprodukts kommen kann. Hinzu kommt, daß sich auch bei einem Anstieg des Lebensstandards in der Regel die Einkommensverteilung verändert. Die Erfahrungen der fortgeschrittenen Transformationsländer Mitteleuropas zeigen, daß dies zwar zu politischer Unzufriedenheit bis hin zur Abwahl von Regierungen führen kann, aber der generellen Akzeptanz der Transformation keinen Abbruch tun muß. Anders liegt der Fall in Rußland. Die Transformation der Wirtschaft ist wesentlich langsamer und unausgewogener vorangegangen. Das Sozialprodukt ist dabei stärker zurückgegangen als in erfolgreichen Transformationsländern; große Teile der Bevölkerung sind sogar in die Armut abgesunken.

### Armutsentwicklung

Armut wird unterschiedlich definiert. Nach einer Definition der Europäischen Union verfügen „verarmte Personen (Einzelpersonen, Familien und Personengruppen) über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mit-

<sup>16</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Wirtschaftspolitik muß jetzt endlich Wachstumserfolge vorweisen. DIW et al. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 51-52/97. Auch abgedruckt in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 308/1997, IWH Forschungsreihe 9/1997.

gliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist".<sup>17</sup> Bei dieser Definition werden neben den Einkommensindikatoren auch die Lebenserwartung, die Säuglingssterblichkeit, der Gesundheitszustand und der Zugang zu Bildungseinrichtungen berücksichtigt.<sup>18</sup> In Anlehnung an diese Definition werden von Eurostat als Einkommensschwelle (Armutsgrenze) 50 % des Mittelwertes der Einkommen zugrunde gelegt.<sup>19</sup> Nach diesem Maßstab sind in Rußland seit 1992 mehr als 60 % der Bevölkerung als arm zu bezeichnen; er hat für Rußland jedoch den Nachteil, daß die starke Rolle der Eigenversorgung nicht berücksichtigt wird. Nach den Maßstäben des United Nations Development Program, das für Länder mit mittleren Einkommen ein Pro-Kopf-Einkommen von täglich 4 US-Dollar (Kaufkraftparität), und dabei einen relativ höheren Anteil der Selbstversorgung, zugrunde legt, lag die Armutsquote 1997 dagegen bei etwa 40 %.<sup>20</sup>

Nach der russischen Definition gelten Personen als in Armut lebend, deren Geldeinkommen ein bestimmtes Existenzminimum nicht sichert. Das Existenzminimum selbst wird im Unterschied zu den oben genannten Indikatoren durch den Mindestkalorienbedarf, der die physische Existenz sichert, und durch einen auf dieser Basis festgelegten Warenkorb sowie weitere Mindestausgaben bestimmt.<sup>21</sup> Es ist somit ein Indikator, der für Armut eine Einkommensschwelle definiert, die ebenfalls unterhalb derjenigen liegt,

die nach dem Indikator der Europäischen Union berechnet wird.

Nach der offiziellen Statistik (Goskomstat), die allerdings nur den Personenkreis erfaßt, der Einkommen aufgrund von Arbeitsleistungen, Rentenansprüchen oder anderen gesetzlich zugesicherten Einkünften (Arbeitslosenentgelt,

<sup>17</sup> Vgl. Beschluß des Rates der Europäischen Union vom 19. Dezember 1984, zit. nach J. Kaiser: Wirtschaftliche und soziale Lage von Niedrigeinkommensbeziehern. In: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 9/1997, S. 653.

<sup>18</sup> Vgl. Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung: *Transition Report 1997*, London 1997, S. 42. Empirische Untersuchungen untermauern einen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Indikatoren und Lebenserwartung.

<sup>19</sup> Vgl. J. Kaiser, a.a.O., S. 653.

<sup>20</sup> Vgl. *Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar' - ijul' 1998 g.*, a.a.O., S. 227, sowie *Transition Report 1997*, a.a.O., S. 45.

<sup>21</sup> Dem vom Ministerium für Arbeit und soziale Entwicklung 1992 festgelegten Existenzminimum liegt folgender Jahresverbrauch an Nahrungsmitteln zugrunde: Getreideprodukte: 134 kg, Kartoffeln: 123 kg, Fleisch und Fleischprodukte: 27,5 kg, Gemüse: 93,4 kg, Obst: 19 kg, Zucker und Konditoreiwaren: 20 kg, Fisch und Fischprodukte: 12 kg, Milchprodukte: 218 kg, Eier: 178 Stück. Auf der Preisbasis vom August 1992 ergab sich folgende Ausgabenstruktur des Existenzminimums: Nahrungsmittel: 68,3 %, Kleidung, Schuhe, sanitäre Waren: 19,1 %, Dienstleistungen (Transportaufwendungen, Miete, kommunale Dienstleistungen): 7,4 %, Steuern und Pflichtbeiträge: 5,2 %.

Tabelle 8

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

	1996	1997	1. Halbjahr 1997	1. Halbjahr 1998
Geldeinkommen	100,0	100,0	100,0	100,0
davon:				
Lohn	40,5	42,9	41,1	47,9
Soziale Transferleistungen	14,0	14,8	17,1	13,1
Einkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	45,5	42,3	41,8	39,0
darunter:				
aus Vermögen	5,2	6,2	5,8	5,4
Geldausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0
Konsumausgaben	69,6	68,9	66,7	76,0
Steuern, Beiträge	5,8	5,5	6,3	6,5
Ersparnis	24,6	25,6	27,0	17,5
davon:				
Wertpapier- und Buchsparen	4,4	2,3	2,8	3,2
Devisenkauf	18,8	21,6	21,0	14,5
Bargeldzuwachs	1,4	1,7	3,2	-0,2
Quellen: <i>Rossijskij statističeskij ežegodnik 1997</i> , a.a.O., S. 140; <i>Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1997 g.</i> , a.a.O., S. 279; <i>Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar' - ijun' 1998 g.</i> , a.a.O., S. 201, 208 f.				

soziale Unterstützungen, Stipendien usw.) bezieht,<sup>22</sup> lebte 1992 ein Drittel der Bevölkerung in Armut. Darin kommen die mit der damaligen Preisfreigabe ausgelösten Preissteigerungen bei gleichzeitigem Zurückbleiben der Einkommen zum Ausdruck. In den Folgejahren sank die Armutsquote, blieb aber seit 1996 mehr oder weniger konstant bei einem Fünftel. Die Preissteigerungen im August und September 1998 ließen die Armutsquote auf etwa 30 % steigen (Tabelle 9).<sup>23</sup> In 24 der 89 Regionen Rußlands betrug im September die Armutsquote 40 % und mehr.<sup>24</sup> Nach Berechnungen des Ministeriums für Arbeit und soziale Entwicklung<sup>25</sup>, das einen größeren Personenkreis als das Staatskomitee für Statistik in die Berechnung einbezieht, wurde für 1995 ein Anteil der armen Bevölkerung von 36,2 % und für 1996 von 33,9 % (50 Mill. Personen) ausgewiesen.

Wenn es trotz der relativ hohen Armutsquote nicht zu einer landesweiten Hungersnot kam, so ist die Ursache neben nicht registrierten Zusatzeinkommen vor allem eine traditionell verbreitete Selbstversorgung, die mit Beginn der Transformation noch erheblich ausgeweitet wurde.<sup>26</sup>

Nach der russischen Statistik sind vor allem Rentner, Arbeitslose, Familien mit mehreren Kindern und Alleinerziehende von Armut betroffen. Bei einem großen Teil der Empfänger von sozialen Transfers liegen schon die gesetzlichen Ansprüche weit unter dem Niveau des offiziellen Existenzminimums.<sup>27</sup> Die Mindestrenten und andere soziale Zuwendungen sind erheblich zurückgegangen und betragen häufig nur noch einen Bruchteil des Existenzminimums. Von Armut betroffen ist außerdem eine beachtliche Zahl von Personen in Haushalten von Beschäftigten, deren Löhne unter dem Existenzminimum liegen.

### Personelle Einkommensverteilung

Ausgehend von der russischen Definition der Armut kann die Veränderung des Armutsniveau durch zwei Komponenten beeinflusst werden. Eine Veränderung des

Niveaus ergibt sich erstens, wenn die Realeinkommen als Ganzes steigen oder fallen, und zweitens, wenn die Einkommensverteilung bei konstantem Realeinkommen wesentlichen Veränderungen unterworfen ist, die zu einer veränderten Einkommenskonzentration führen.

In Rußland ist beides der Fall. Der Rückgang der realen verfügbaren Geldeinkommen je Einwohner betrug von 1989 bis zum 1. Halbjahr 1998 etwa ein Viertel (Abbildung 1).<sup>28</sup> Der Anstieg der Geldeinkommen in den Jahren 1990 und 1991 wurde vor allem durch die Einführung der sogenannten Vertragspreise in beiden Jahren hervorgerufen. Mit dem Abweichen von der bis dahin starren staatlichen Preisfestsetzung wurde es für viele private Unternehmer vor allem im Handel möglich, die Absatzpreise frei zu gestalten und hohe Gewinne zu erzielen. Als Folge nahmen die realen Geldeinkommen sprunghaft zu, wobei die

<sup>22</sup> Bei dieser Berechnung werden die gesetzlich festgelegten Einkommensansprüche zugrunde gelegt. Zusätzliche Einkommen aus anderen Einkommensquellen werden ebensowenig berücksichtigt wie die tatsächlich erfolgten Zahlungen bzw. die eingetretenen Zahlungsrückstände. Nicht einbezogen werden Personen, die keinen Anspruch auf Leistungen haben, beispielsweise Flüchtlinge, nicht gemeldete Arbeitslose usw.

<sup>23</sup> Vgl. Social'no-ekonomičeskoe položenie, janvar' - ijul' 1998 g., a.a.O., S. 222; Informacija o social'no-ekonomičeskoe položenie, janvar'-sentjabr' 1998 g., a.a.O., S. 53.

<sup>24</sup> Vgl. Rossijskaja gazeta vom 24. Oktober 1998.

<sup>25</sup> Vgl. V.N. Bobkov: Problemy ocenki urovnja žizni naselenija v sovremennoj Rossii, Ministerstvo truda Rossijskoj Federacii, Vserossijskij centr urovnja žizni. Moskau 1995, S. 154; Ministerstvo truda Rossijskoj Federacii, Vserossijskij centr urovnja žizni: Monitoring dochodov i urovnja žizni naselenija, 4. Quartal, Moskau 1997, S. 26.

<sup>26</sup> Vgl. Russische Landwirtschaft ..., a.a.O.

<sup>27</sup> Vgl. P. Sigmund: Zur Einkommens- und Lohnentwicklung in Rußland. In: IWH Forschungsreihe 5/1998, S. 17.

<sup>28</sup> Auf die Unsicherheiten der russischen Statistik wurde bereits des öfteren hingewiesen. Dies betrifft vor allem den Übergang von 1991 zu 1992 im Zuge der Preisfreigabe.

Tabelle 9

Armutsniveau 1992 bis 1998  
in % der Bevölkerung

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
							Januar-Juli	September
Methodik der EU	66,5 <sup>1)</sup>	64,8	65,7	61,7	61,8	63,1	62,4	.
Methodik von Goskomstat	33,5	31,5	22,4	24,7	21,6	20,8	21,7	30

<sup>1)</sup> Basis: Gesamteinkommen.

Quellen: Rossija v cifrach 1997 g., a.a.O., S. 51; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1997 g., a.a.O., S. 277; Rossijskij statističeskij ežegodnik 1995, Moskva 1995, S. 86ff; Social'noe položenie i uroven' žizni naselenija Rossii, 1997, Moskva, S. 116; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar'-ijul' 1998 g., a.a.O., S. 230 f; vwd 20.10.1998; Berechnungen der Institute.

Reallöhne sanken. Mit der Preisliberalisierung 1992 fiel ein Teil dieser Gewinne wieder den staatlichen Unternehmen zu, so daß die Einkommen aus selbständiger Tätigkeit vorübergehend erheblich sanken.

Da für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung der Lohn die Haupteinkommensquelle ist, hat er für die Einkommens- und Armutsentwicklung ein besonderes Gewicht. Die Reallöhne fielen seit 1989 wesentlich stärker als die anderen Einkommenskomponenten; sie haben sich bis 1995 mehr als halbiert. Seitdem haben sie sich — zumindest bis zum 1. Halbjahr 1998 — wieder etwas erholt.

Die Realeinkommenssenkung zu Beginn der Systemtransformation war mit einer Zunahme der Spreizung der Einkommen und mit einer schnell wachsenden personellen Einkommenskonzentration verbunden. Der Gini-Koeffizient als ein Gesamtmaß der Konzentration der personellen Einkommen erhöhte sich von 0,26 im Jahre 1991 auf 0,41 im Jahre 1994 (Abbildung 2), d.h. es kam zu einer zunehmenden Ungleichverteilung.

Bis 1997 fiel er auf 0,37, stieg allerdings in den ersten sieben Monaten des Jahres 1998 wieder auf 0,38.<sup>29</sup> Auffallend

Abbildung 1

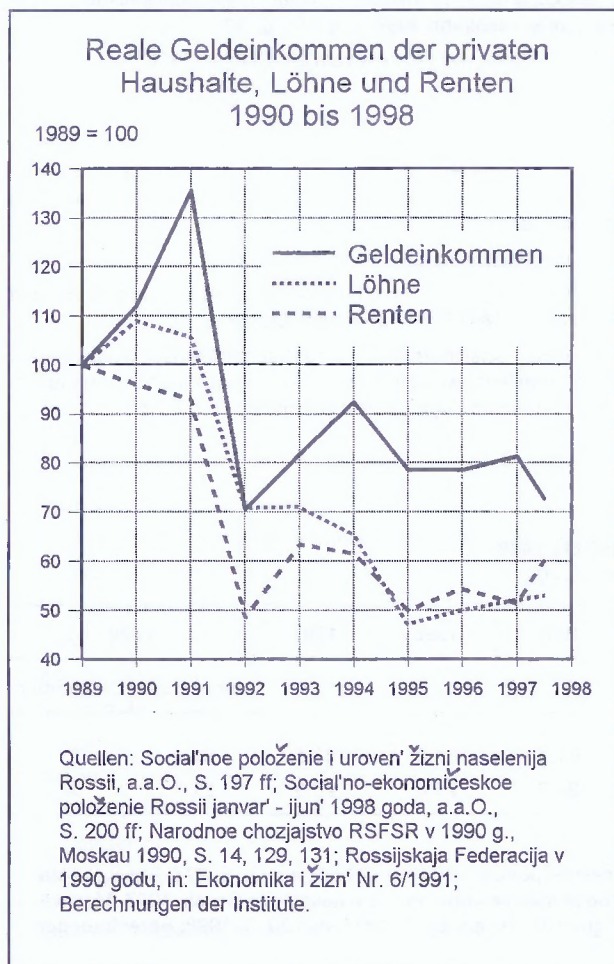
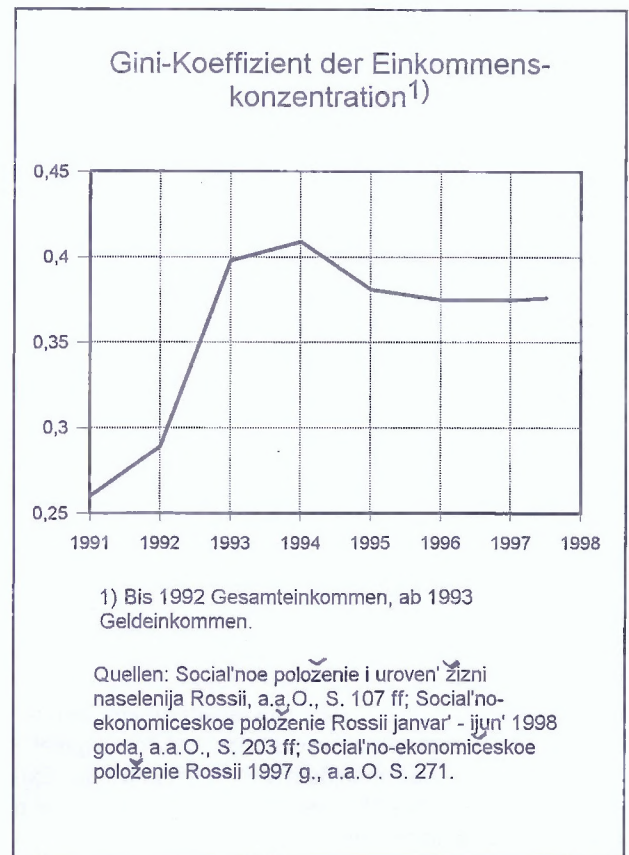


Abbildung 2

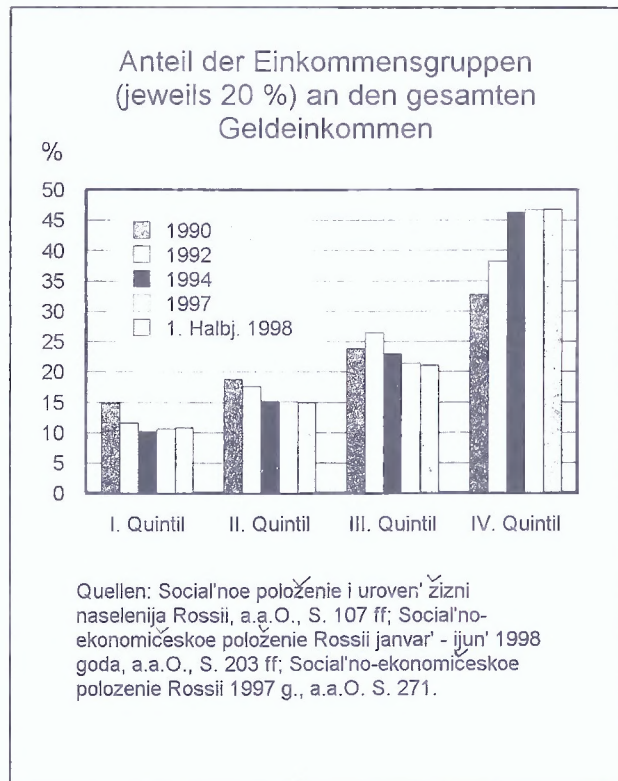


ist sowohl die Stärke der Veränderung der Einkommenskonzentration als auch die zuletzt erreichte Höhe. Der Gini-Koeffizient lag beispielsweise 1996 in Ungarn bei 0,302 (1992: 0,283), in der Tschechischen Republik 1993 bei 0,187 (1989: 0,183) und in der Slowakischen Republik 1993 bei 0,185 (1989: 0,176). Damit unterscheidet sich Rußland sowohl im Ausmaß der Differenzierung als auch in der Dynamik der Veränderung von der Mehrzahl der anderen Länder Mittel- und Osteuropas, die bei der Transformation und in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung größere Fortschritte erreichten. Aufgrund der größeren Inhomogenität des Landes ist in Rußland auch eine größere Ungleichheit zu erwarten. Die Einkommensungleichheit in Rußland entspricht gegenwärtig einer Situation, die für stark einkommensungleiche Entwicklungsländer als typisch gilt.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Vgl. Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1996 g., a.a.O., S. 188; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1997 g., a.a.O., S. 271; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar' - ijul' 1998 g., a.a.O., S. 226.

<sup>30</sup> Vgl. Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung: Transition Report 1997, a.a.O., S. 46. Die internationalen Vergleiche basieren auf Haushaltserhebungen.

Abbildung 3



Der Gini-Koeffizient sagt nichts darüber aus, wo die Konzentration im Transformationsprozeß stattfindet. Darüber gibt die Gruppierung der Einkommensempfänger nach Quintilen oder Dezilen<sup>31</sup> Auskunft. Der Anteil des untersten Einkommensquintils an den Gesamteinkommen betrug im 1. Halbjahr 1998 6,3 % (Gesamtjahr 1990: 9,8 %), im höchsten Quintil konzentrierten sich dagegen 46,8 % (1990: 32,7 %) der Gesamteinkommen (Abbildung 3).<sup>32</sup> Hinzu kommt eine Zunahme der Distanz zwischen den höchsten und niedrigsten Einkommen. Der Quotient zwischen dem Dezil mit den niedrigsten Pro-Kopf-Geldeinkommen und dem Dezil mit den höchsten Pro-Kopf-Geldeinkommen erreichte 1994 mit 15,1 den bislang höchsten Wert. Nach einem Absinken in den Jahren 1995 und 1996 ist seit 1997 wieder eine leicht steigende Tendenz erkennbar. Für den Zeitraum Januar bis Juli 1998 betrug der Dezilquotient 13,2 (Vergleichszeitraum 1997: 12,5).

#### Regionale Aspekte der Einkommensverteilung und Armut

Die Einkommensverteilung zwischen den Regionen weist große Unterschiede auf; beispielsweise betragen die Pro-Kopf-Einkommen im Juni 1998 in Moskau 3 437 Rubel und im Autonomen Okrug Ust'-Ordynskij Burjatskij etwa 219 Rubel.<sup>33</sup> Sieht man einmal von der Bevölkerungsstruktur<sup>34</sup> ab, so ergaben sich Unterschiede aus den regionalen Beschäftigungsstrukturen, aus der Dominanz von Hoch-

lohnbranchen an einzelnen Standorten (West-, Ostsibirien, Ferner Osten), aus dem Vorhandensein industriell unterentwickelter Gebiete oder von Gebieten, in denen die industrielle Produktion im Verlaufe der letzten Jahre besonders stark zurückging, sowie aus dem Einfluß von Standorten, an denen Banken und andere Finanzdienstleister, wie in der Stadt Moskau, konzentriert sind. Noch 1990 betrug die Relation des höchsten zum niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Föderationssubjekten (Republiken, Kraj, autonome Republiken und Oblaste — im weiteren allgemein mit Regionen bezeichnet) nur etwa das Dreieinhalbfache, im Juni 1998 aber etwa das 16fache. Innerhalb einzelner Regionen war die Differenzierung zum Teil noch weitaus stärker. Die Relation zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Durchschnittslohn betrug 1990 ebenfalls das Dreieinhalbfache, im Juni 1998 das 8fache (Tabelle 10).

Auch die Armut fällt regional unterschiedlich aus. Dabei folgt die Verteilung der Armut nicht der Verteilung der Einkommen; das unterschiedliche Preisniveau spielt ebenso eine Rolle. Unter Berücksichtigung des Preisniveaus wird das Existenzminimum auch für die jeweilige regionale Ebene errechnet. Der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung variierte 1996 zwischen 76 % in der Republik Tywa und 16 % in den Oblasten Tjumen und Uljanowsk. Die Mehrzahl der Regionen mit einer Armutsquote von über 40 % waren 1996 kleine Republiken nationaler Minderheiten wie Dagestan, Karatschajewo-Tscherkesien und Adygeja im Nordkaukasus oder Tywa und Burjatien in Ostsibirien.

#### Lohnbildung

Zu einer stärkeren Differenzierung der personellen Einkommen kann eine zunehmende Differenzierung innerhalb einzelner Einkommensarten beitragen. In Rußland hat die Differenzierung bei der wichtigsten Einkommensart, den Löhnen, in der Tat deutlich zugenommen. Dies ist der Hauptgrund für die zunehmende Ungleichheit bei den personellen Einkommen. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene stieg der Dezilquotient der Lohneinkommen von 7,8 im Jahr 1991 auf 24 im Jahr 1996 und lag damit weit über dem Dezilquotienten der Geldeinkommen.<sup>35</sup>

In der Betrachtung nach Branchen vergrößerte sich die Relation zwischen dem höchsten und niedrigsten Lohnniveau vom Dreifachen im Jahr 1990 auf mehr als das Zehnfache im Jahr 1998 (Tabelle 11). Die Lohnstruktur des Jahres 1990 war noch unmittelbar vom planwirtschaftlichen

<sup>31</sup> Jeweils 20 bzw. 10 % der Einkommensempfänger.

<sup>32</sup> Vgl. Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar' - ijul' 1998 g., a.a.O., S. 227.

<sup>33</sup> Vgl. Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar' - ijul' 1998 g., a.a.O., S. 335 ff.

<sup>34</sup> Hier werden unterschiedliche Anteile der Bevölkerung im Kindesalter und im Rentenalter wirksam.

<sup>35</sup> Vgl. Social'noe položenie i uroven' žizni naselenija Rossii, a.a.O., S. 111, 115.

Tabelle 10

**Ausgewählte Indikatoren des Einkommens und des Lebensniveaus nach Regionen, Juni 1998**  
durchschnittliche Monatswerte

	Pro-Kopf-Geldein- kommen (je 2 aus- gewählte Sub- regionen mit niedrigstem und höchstem Wert)	Lohn <sup>1)</sup> pro Beschäftigten	Existenz- minimum	<i>Nachrichtlich:</i> Anteil der Bevölkerung mit Pro-Kopf-Geldein- kommen unterhalb des Existenzminimums 1996
	in Rubel	in Rubel	in Rubel	in %
<b>Russische Föderation</b>	866,3	1 160,4	436	22,0
<i>Nördlicher Wirtschaftsraum</i>				
Oblast Archangelsk	661,2	1 282,2	494	28,9
Oblast Murmansk	1 394,2	1 870,1	583	18,7
<i>Nordwestlicher Wirtschaftsraum</i>				
Stadt St. Petersburg	961,4	1 288,6	516	22,3
Oblast Pskow	490,1	740,4	348	33,0
<i>Zentraler Wirtschaftsraum</i>				
Oblast Wladimir	492,1	785,6	342	28,5
Stadt Moskau	3 436,7	1 927,1	585	17,1
<i>Wolga-Wjatska-Wirtschaftsraum</i>				
Republik Mari-Jel	367,7	672,8	388	58,1
Oblast Nishni Nowgorod	573,0	903,4	320	19,3
<i>Zentraler Schwarzerde-Wirtschaftsraum</i>				
Oblast Belgorod	654,6	865,8	329	17,9
Oblast Tambow	504,6	644,7	280	23,4
<i>Wolga-Wirtschaftsraum</i>				
Oblast Pensa	358,0	629,8	386	40,9
Oblast Samara	942,0	1 254,1	385	20,1
<i>Wirtschaftsraum Nordkaukasus</i>				
Republik Inguschetien	310,4	684,5	371	
Oblast Rostow	600,5	693,6	314	21,4
<i>Wirtschaftsraum Ural</i>				
Oblast Perm	843,1	1 195,4	376	21,8
darunter: Komi-Permjackij autonomer okrug	285,8	599,2	327	
<i>Wirtschaftsraum Westsibirien</i>				
Kraj Altai	410,0	754,6	378	46,6
Jamalo-Neneckij autonomer okrug	3 295,0	4 722,2	798	
<i>Wirtschaftsraum Ostsibirien</i>				
Kraj Krasnojarsk	985,3	1 750,7	440	20,6
darunter: Ust'-Ordynskij Burjatskij autonomer okrug	218,7	565,4	376	
<i>Wirtschaftsraum Ferner Osten</i>				
Evrejskaja autonomer oblast	610,7	1 136,8	497	
Tschukotskij autonomer okrug	1 763,8	4 021,0	1 440	

1) Einschließlich sozialer Zuschläge.

Quellen: Social'noe položenie i uroven' žizni naselenija Rossii 1997 g., a.a.O., S. 125 ff.; Social'no-economičeskoe položenie Rossii janvar'-ijul' 1998 g., a.a.O., S. 335 ff., 345 ff.

Tabelle 11

Löhne<sup>1)</sup> und Lohnstruktur ausgewählter Sektoren und Branchen 1990 bis 1998

	Löhne		Lohnstruktur			
	Juni 1998		1990	1996	1997	Juni 1998
	Rubel	in % des Vorjahresmonats	Gesamtwirtschaft = 100			
Gesamtwirtschaft	1 121	109,6	100	100	100	100
Industrie insgesamt	1 284	109,3	103	110	119	115
Elektroenergieerzeugung	2 028	108,9	121	204	194	181
Brennstoffindustrie	2 505	103,9	148	242	249	224
Erdölförderung	2 718	93,2	166	309	302	243
Erdölverarbeitung	2 119	106,8	97	217	204	189
Gasindustrie	5 193	130,8	183	424	404	463
Kohlebergbau	1 776	109,2	158	202	177	158
Eisen- und Stahlindustrie	1 389	108,2	117	146	134	124
Nichteisenmetallurgie	2 029	104,1	145	207	196	181
Chemie und Petrochemie	1 163	112,5	96	106	106	104
Maschinenbau	933	113,1	101	83	85	83
Holz-, Papier-, Zelluloseindustrie	956	107,8	102	87	89	85
Baustoffindustrie	1 086	108,0	104	103	100	97
Leichtindustrie	589	112,9	82	50	53	53
Lebensmittelindustrie	1 319	104,8	103	117	119	118
Landwirtschaft	454	105,4	95	48	42	41
Forstwirtschaft	612	101,9	75	66	59	55
Baugewerbe	1 584	105,7	124	122	141	141
Transportgewerbe	1 567	117,8	115	144	144	140
Fernmeldewesen	1 527	108,4	85	130		136
Handel/Gaststätten, Großhandel, Aufkauf			85	77		
Wohnungs- und Kommunaldienstleistungen			74	106		
Gesundheitswesen, Sport, Sozialwesen	818	109,0	67	77	68	73
Bildung	773	107,0	67	70	63	69
Kultur und Kunst	738	114,1	62	65	59	66
Wissenschaft	1 061	116,8	113	83	89	95
Bank- und Versicherungsgewerbe	1 874	107,9	135	193	170	167
Staatliche Verwaltung	1 637	118,6	120	120	140	146

<sup>1)</sup> Ohne soziale Zuschläge zum Ausgleich von Preis- und Tarifierhöhungen.

Quellen: Social'noe položenie i uroven' žizni naselenija Rossii 1997, a.a.O., S. 83; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1997 g., a.a.O., S. 273; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar' — ijul' 1998 g., a.a.O., S. 228.

Verteilungssystem geprägt. Im planwirtschaftlichen System wurden die Löhne auch nach der Bedeutung der einzelnen Wirtschaftszweige und Branchen für den jeweils geltenden Zentralplan festgelegt. In den sogenannten „nichtproduktiven“ Sektoren der Wirtschaft fielen die Löhne in der Regel niedriger aus als in den „produktiven“ Sektoren. Die wirtschaftlichen Fundamentaldaten der Sektoren und Branchen, insbesondere ihre Produktivität, spielten bei staatlich festgesetzten Löhnen, Preisen und Gewinnen eine geringere Rolle. Aus diesem Grund wies die gesamtwirtschaftliche Lohnstruktur vor Beginn des

Übergangs zu marktwirtschaftlichen Wirtschaftsbedingungen eine Differenzierung zugunsten der rohstoffnahen Branchen und des Bau- und Transportgewerbes bei gleichzeitiger unterdurchschnittlicher Vergütung in den haushaltsfinanzierten Sektoren auf. In der Mehrzahl der Sektoren der „nichtproduktiven Sphäre“ lagen die Durchschnittslöhne bis zu einem Drittel unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt.

Das Gefüge der Lohnstrukturen veränderte sich auch mit den einsetzenden marktwirtschaftlichen Reformen

nicht grundsätzlich, wenngleich die Liberalisierung der Lohnbildung eine ungleiche Entwicklung der Durchschnittslöhne nach sich zog und einzelne Branchen ein besonders schnelles Lohnwachstum verzeichneten. Die Löhne stiegen in denjenigen Branchen überdurchschnittlich, die bereits während der Planwirtschaft ein relativ hohes Niveau aufwiesen. Dazu gehören vor allem die Brennstoffindustrie und die Nichteisenmetallurgie. Ihren Exportmöglichkeiten war es zu verdanken, daß sie sich in einer vergleichsweise guten wirtschaftlichen Situation befanden und offensichtlich deshalb auch zu hohen Lohnzahlungen in der Lage waren. Zu den Sektoren mit einer schnellen Entwicklung der Durchschnittslöhne gehören ebenfalls die nach Beginn der Transformation schnell expandierenden Sektoren wie das Bank- und Versicherungsgewerbe. Der Mangel an qualifizierten Fachkräften spielte hierbei offensichtlich eine wichtige Rolle.

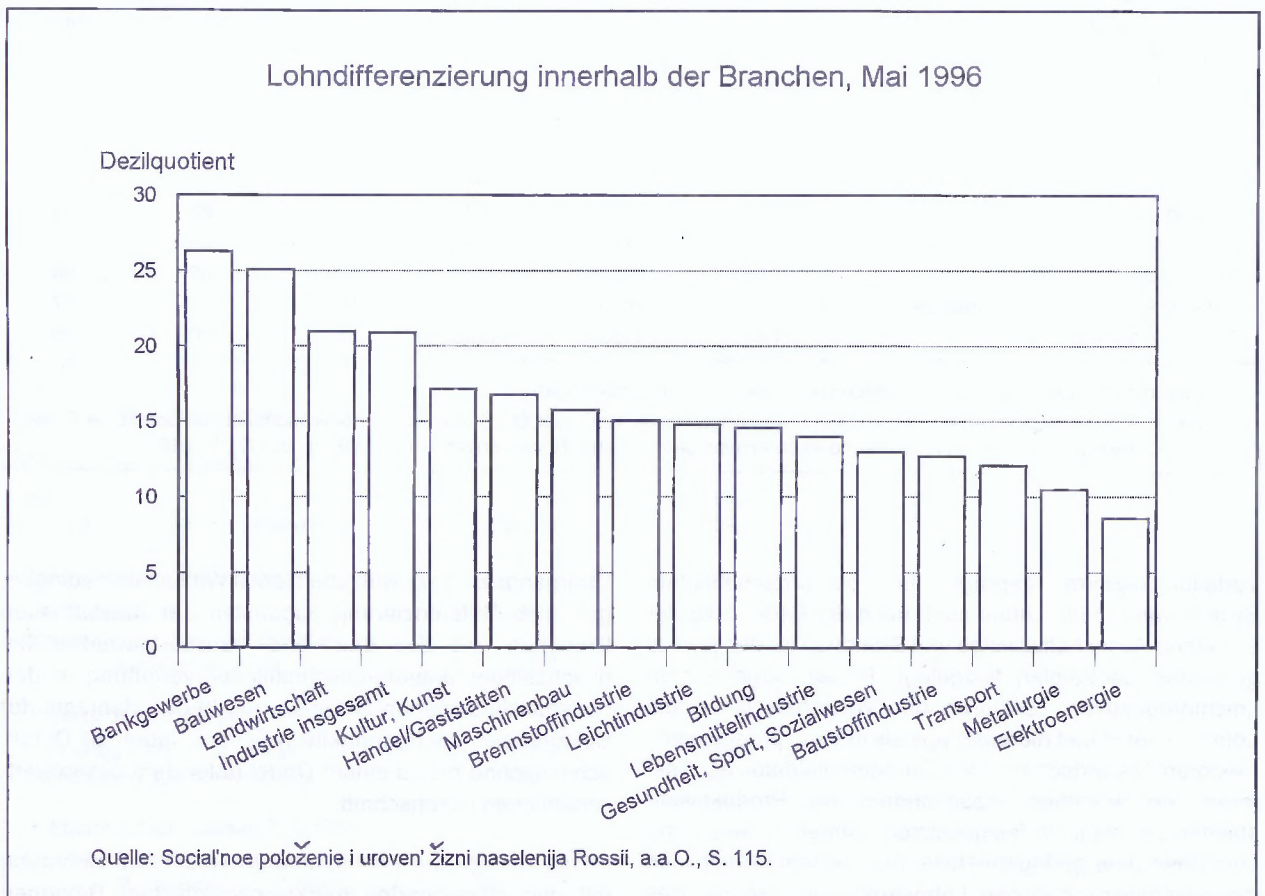
Zu den Bereichen, die vor allem aus politischen Gründen überdurchschnittliche Lohnzuwächse erfuhren, gehört die staatliche Verwaltung. Im Kohlebergbau wurde wohl ebenfalls aus politischen Motiven bis 1996 eine vergleichsweise hohe Lohnentwicklung zugelassen, obwohl dies wirtschaftlich nicht gerechtfertigt war. Ein Absinken der Löhne relativ zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt ist vor

allem in den Sektoren und Branchen festzustellen, die mit Produktions- oder Absatzproblemen konfrontiert waren und nicht auf politische Unterstützung bauen konnten. Zu diesen Sektoren gehören vor allem die Landwirtschaft, die Leichtindustrie, die Forstwirtschaft, der Maschinenbau, die Holz- und die Baustoffindustrie. Die Löhne in den haushaltsfinanzierten Sektoren (Gesundheits- und Sozialwesen, Kultur, Bildung, Kunst) werden durch den Staat im Rahmen des „Einheitlichen Tarifsystems“ festgesetzt. Ihre Relation zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnittslohn hat sich kaum verändert.

Die Differenzierung der Durchschnittslöhne zwischen den Branchen wird auch durch unterschiedliche Zuschläge beeinflusst. Aus der Konzentration einzelner Branchen, wie der Gasindustrie und der Ölförderung, an Standorten mit ungünstigen Lebensbedingungen ergibt sich dort ein hoher Anteil der Regionalzuschläge am Lohn dieser Branchen. Im Juni 1998 betrug der Anteil der regionalen Zuschläge am Lohn in der Gasindustrie 42 %, in der Fischwirtschaft 37 %, in der Erdölverarbeitung 32 % und im Kohlebergbau 22 %.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Vgl. Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar' - ijuľ 1998 g., a.a.O., S. 228.

Abbildung 4



Die starke Differenzierung der Löhne setzt sich innerhalb der Branchen fort (Abbildung 4). In einigen Branchen kommt hinzu, daß die Mehrzahl der Beschäftigten einen Lohn bezog, der unter dem Existenzminimum lag. Dies betraf beispielsweise die Landwirtschaft, die Leichtindustrie, den Kultur- und Kunstbetrieb und das Bildungswesen. Das Lohnniveau dieser Branchen lag beträchtlich unter dem Durchschnittsniveau. Dies wird besonders deutlich am Beispiel der Leichtindustrie, deren Durchschnittslohn 1996 bis 1998 nur bei der Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Durchschnittslohnes lag.

Für eine Beurteilung der beobachteten Lohndifferenzierung aus ökonomischer Sicht sind nicht nur die Präferenzen zentraler und lokaler Behörden ausschlaggebend, sondern auch die arbeits- und tarifrechtlichen Gegebenheiten. Auf den ersten Blick bieten Arbeits- und Tarifrecht ausreichend Möglichkeiten für einen funktionierenden Arbeitsmarkt, d.h. für eine den betrieblichen und branchenspezifischen Gegebenheiten angepaßte Lohnbildung. Zwar muß laut Arbeitsrecht die zuständige Gewerkschaft drei Monate vor einer Entlassung informiert werden und zustimmen. Das Problem einer Beschäftigungsanpassung aus betrieblichen Zwängen heraus scheint aber eher darin zu bestehen, daß Unternehmen teilweise in Absprache mit regionalen Verwaltungen oder auf deren Druck hin keinen Personalabbau vornahmen. Eine Rolle spielte dabei auch, daß die Anwendung des Konkursrechts generell politisch nicht erwünscht war oder daß im Zuge von einmal eingeleiteten Konkursverfahren jene Variante gewählt wurde, die die geringsten Beschäftigungsanpassungen nach sich zog.<sup>37</sup>

Was tarifrechtliche Regelungen betrifft, so gibt es keine größeren Hindernisse für den Abschluß betrieblicher und branchenspezifischer Lohnvereinbarungen. Auf Unternehmensebene ist der Abschluß von Betriebsvereinbarungen vorgesehen, in denen die Entlohnung geregelt wird. Branchentarifverträge oder andere regionale Tarifverträge, die für die Mitglieder der beteiligten Arbeitgeberverbände bindend sind und eine abgestimmte Lohnpolitik fördern, sieht das geltende Recht ebenfalls vor.<sup>38</sup> Fehlende Arbeitgeberverbände bzw. die nicht vorhandene Bereitschaft, derartige Verträge abzuschließen, verhindern jedoch eine breite Anwendung.<sup>39</sup> Faktisch könnten damit in großem Umfang betriebliche oder gar individuelle Arbeitsverträge geschlossen werden, in denen die Entlohnung den wirtschaftlichen Gegebenheiten angepaßt wird. Daß dies in der Praxis jedoch nicht der Fall ist, hat verschiedene Gründe: Eine wichtige Rolle spielt, daß die Unternehmen weder interessiert noch gezwungen sind, mit Beschäftigungsanpassungen ihre Verhandlungsposition zu untermauern. Der wirtschaftliche Erfolg oder Mißerfolg ist nicht an die Leistungsfähigkeit des Unternehmens gebunden. Insbesondere der letzte Umstand spielt eine zentrale Rolle und ist eng mit der Preisbildung auf den Absatzmärkten verbunden.

Die Neuordnung der Preisstrukturen seit der Preisliberalisierung von 1992 vollzog sich bisher nur teilweise über

Markteinflüsse. Staatliche Regulierungen und eine erhebliche Intransparenz der Preisbildung trugen dazu bei. Sowohl die Föderationsregierung als auch die regionalen Verwaltungen griffen mit Absprachen über Preis- und Lohnentwicklungen sowie über Lieferbeschränkungen in die Märkte ein. Hinzu kommt, daß bis zu 85 % der Umsätze innerhalb der Industrie über Bartergeschäfte vollzogen werden,<sup>40</sup> bei denen der Preis oft nur dem bilateralen Saldenausgleich dient und kein Marktpreis ist.

Vor diesem Hintergrund ist die Lohnbildung starken Verzerrungen unterworfen. Die Differenzierung der Löhne innerhalb der Branchen und zwischen ihnen dürfte daher kaum wirtschaftlichen Gegebenheiten folgen. Dementsprechend ist auch die Einkommensverteilung verzerrt.

### Sekundäre Umverteilung

Die Einkommensverteilung ist in Rußland extrem ungleich geworden. Fehlender Wettbewerb auf zahlreichen Märkten ermöglicht es einigen Marktteilnehmern, nicht marktgerechte Renten zu erzielen. Außerdem hat die hohe Inflation zu Beginn der Transformation die unteren Einkommensschichten besonders getroffen. Übermäßige Ungleichheiten könnten zwar durch einkommenspolitische Eingriffe des Staates korrigiert werden. Das bestehende System der Einkommensumverteilung ist jedoch dazu nicht in der Lage.

Die Hauptinstrumente zur Einkommensumverteilung sind die direkte Einkommensbesteuerung, die Festsetzung von Sozialabgaben und soziale Transfers. Seit 1990 wird eine Einkommensteuer mit stufenweise progressiven Steuersätzen erhoben.<sup>41</sup> Mit Beginn der Reformen wurde auch das System der Sozialabgaben durch den Umbau des Versicherungssystems unpaget die Einführung einer Arbeitslosenversicherung ergänzt. Zu den sozialen Transfers gehören in erster Linie Rentenzahlungen (Alters-, Invaliden-, Waisenrenten), Stipendien und die Unterstützung von Alleinerziehenden und Familien mit Kindern.<sup>42</sup> Nach

<sup>37</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Wirtschaftspolitik muß endlich Wachstumserfolge aufweisen. DIW et al. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 51-52/97. Auch abgedruckt in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 308/1997, IWH Forschungsreihe 9/1997.

<sup>38</sup> Vgl. Federal'nyj zakon „O vnesenii izmenenij v Zakon Rossijskoj Federacii: 'O kollektivnych dogovorov i soglašenijach'“ 24 nojabrja 1995 goda, Nr. 176-FZ.

<sup>39</sup> Vgl. F. Hoffer: Reform der sowjetischen Gewerkschaften in Rußland — Ein schwerer aber nicht hoffnungsloser Fall, Bremen 1997, S. 30 ff., 42 ff.

<sup>40</sup> Vgl. The Expert Institute: And for more than a year has the crisis been going on, Moskau 1998, S. 5.

<sup>41</sup> Zur Gestaltung des Steuersystems und der sozialen Abgaben vgl.: Die wirtschaftliche Lage Rußlands. DIW et al. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 47-48/94. Auch abgedruckt in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 240-241/1994, IWH Forschungsreihe 8/1994.

<sup>42</sup> Eine zusammenfassende Übersicht über die sozialen Transfers enthält: Ekonomika i žizn', Nr. 36, 37, 41-44, 46/1996.

Tabelle 12

**Verfügbare Geldeinkommen der privaten Haushalte nach Einkommensquellen**  
**1990 bis 1. Halbjahr 1998**  
 Anteile in %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1. Halb- jahr 1997	1. Halb- jahr 1998
Lohn	74,1	59,7	69,9	58,0	46,4	37,8	40,5	42,9	41,1	47,9
Soziale Transferleistungen	14,7	16,3	14,3	15,0	13,5	13,1	14,0	14,8	17,1	13,1
Einkommen aus Vermögen	2,5	12,8	1,0	3,0	4,5	6,5	5,2	6,2	5,8	5,4
Einkommen aus Unternehmertätigkeit und sonstige Einkommen	8,7	11,2	14,8	24,0	35,6	42,6	40,3	36,1	36,0	33,6
darunter: aus selbständiger Tätigkeit									14,1	15,9
sonstige Einkommen									21,9	17,7
Quellen: Rossijskij statističeskij ežegodnik 1997, a.a.O., S. 140; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii 1997 g., a.a.O., S. 279; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii janvar' — ijun' 1998 g., a.a.O., S. 201.										

den verteilungspolitischen Eingriffen ergeben sich die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte (Tabelle 12).

Der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit an den verfügbaren Geldeinkommen fiel von 74 % im Jahr 1990 auf 37,8 % im Jahr 1995. Danach stieg der Anteil wieder. Diese Tendenz hat sich auch im 1. Halbjahr 1998 fortgesetzt. Aufgrund der viel schlechteren Erfassung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, verglichen etwa mit den Lohneinkommen, durch die Finanzbehörden dürfte die Steuerpolitik zu dieser Anteilsverschiebung beigetragen haben.

Der Anteil der sozialen Transfers an den gesamten verfügbaren Einkommen schwankte in den Jahren 1990 bis 1997 zwischen 13,1 % und 16,3 %. Im 1. Halbjahr 1998 betrug der Anteil 13,1 %. Damit ist er sowohl gegenüber dem Durchschnitt des Jahres 1997 als auch gegenüber dem 1. Halbjahr 1997 zurückgegangen. Das bestehende System der Sozialleistungen ist allerdings nicht geeignet, den Ungleichheiten, die auf nicht funktionsfähigen Märkten entstehen, entgegenzuwirken. Sozialleistungen werden auch weiterhin nach der Zugehörigkeit zu bezugsberechtigten sozialen Gruppen und nicht nach der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation der Betroffenen bzw. nach ihrer Bedürftigkeit gezahlt. Das Arbeitslosengeld ist zu Beginn des Anspruchs von der Lohnhöhe abhängig und orientiert sich später am Mindestlohn, der unter dem Existenzminimum liegt. Die Art der Zahlung der sozialen Leistungen und die in der Regel geringen Leistungssätze führen dazu, daß ein relativ hoher Anteil der einkommensschwachen Haushalte auch nach der Sekundärverteilung kein existenzsicherndes Einkommen bezieht. Zudem sind auch die Empfänger sozialer Transferleistungen von den Zahlungsschwierigkeiten des Staates zunehmend betrof-

fen. Neben den in der Bilanz der Geldeinkommen ausgewiesenen Geldströmen gibt es allerdings noch eine Vielzahl von entweder aus der sowjetischen Ära übernommenen oder im Verlauf der Reformen neu eingeführten verteilungspolitischen Vergünstigungen für ausgewählte Personengruppen wie Preis- und Tarifregulierungen sowie unentgeltliche Dienstleistungen, so daß das tatsächliche Ausmaß und die Struktur der Umverteilung im Detail nicht nachgewiesen werden können.

## Öffentliche Haushalte

### Aktuelle Lage

Die dauerhaft schwierige Situation der öffentlichen Haushalte hat einen wesentlichen Beitrag zur Entstehung und Tiefe der Finanzkrise geleistet. Zwar lag das Defizit des konsolidierten Haushalts<sup>43</sup> im Zeitraum Januar bis Juli 1998 mit 4,8 % des BIP sogar leicht unter dem Vorjahreswert (5,1 %), jedoch konnte die Verschuldungskrise des Staates durch diese kurzfristige und sehr moderate Defizitbegrenzung nicht mehr abgewendet werden. Anders als in den Vorjahren weichen die Angaben über die Defizithöhe des Föderationshaushaltes, berechnet nach den Abgrenzungen des Finanzministeriums und des IWF, nicht mehr vollständig voneinander ab: Für das erste Halbjahr 1998 weist das Finanzministerium ein Defizit von 3,9 % des BIP aus; nach der IWF-Methode ergibt sich ein Defizit von 4,9 %.<sup>44</sup> Der Föderationshaushalt ist, abgesehen vom

<sup>43</sup> In dem konsolidierten Haushalt werden der Föderationshaushalt und die Haushalte der nachgeordneten Gebietskörperschaften zusammengefaßt.

<sup>44</sup> Vgl. Russian Economic Trends, Nr. 3/1998, S. 40.

Defizit, auch seit langem mit erheblichen Liquiditätsproblemen konfrontiert. Steuerrückstände, die Nichtzahlung von Lieferungen und Leistungen durch die staatlichen Behörden und die Emission von neuen Staatspapieren zur Deckung eingegangener Zinsverpflichtungen prägen das Bild. Die Staatsverschuldung und die Zinslast der öffentlichen Haushalte stiegen permanent an (Tabelle 13).

Die staatlichen Schuldverschreibungen (GKO) wurden vor allem von russischen Geschäftsbanken, aber auch von der Zentralbank gehalten.<sup>45</sup> Zuletzt lagen etwa 20 % der ausstehenden GKO bei ausländischen Marktteilnehmern.

Spätestens seit Mai 1998 zeigte die Zinsentwicklung auf dem GKO-Markt, daß weitere Engagements —in Dollar wie in Rubel — nur zu einer extremen Risikoprämie erfolgen würden. Trotz der Kreditzusagen des IWF brach die Finanzierungskonstruktion des Föderationshaushalts im August 1998 vollständig zusammen; die Solvenzprobleme des Staates traten offen zu Tage.

<sup>45</sup> Die Zentralbank erwarb diese Papiere nicht direkt, sondern auf dem Sekundärmarkt.

Tabelle 13

**Konsolidierter Haushalt**  
Ausgewählte öffentliche Einnahmen und Ausgaben

	1992 <sup>1)</sup>	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>2)</sup>	1992 <sup>1)</sup>	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>2)</sup>
	in % der Gesamteinnahmen/-ausgaben							in % des BIP						
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	28,0	29,0	29,0	26,1	24,8	23,5	23,2
Gewinnsteuer	29,4	33,8	27,5	27,0	17,3	15,8	15,3	8,2	9,8	8,0	7,0	4,3	3,7	3,6
Einkommensteuer	8,1	8,8	9,9	8,4	10,1	11,6	11,3	2,3	2,6	2,9	2,2	2,5	2,7	2,6
Akzisen	4,0	3,6	4,2	5,6	9,6	10,3	10,5	1,1	1,0	1,2	1,5	2,4	2,4	2,4
Mehrwertsteuer	37,5	22,5	21,0	22,0	25,8	26,5	25,0	10,5	6,5	6,1	5,7	6,4	6,2	5,8
Zölle etc.	8,8	4,7	10,8	4,6	3,0	1,1	1,7	2,5	1,4	3,1	1,2	0,7	0,3	0,4
Einnahmen														
aus Staatsvermögen	.	.	.	.	.	2,0	2,2	.	.	.	.	.	0,5	0,5
aus dem Verkauf	.	.	.	.	.	1,8	0,9	.	.	.	.	.	0,4	0,2
von Staatsvermögen	.	.	.	.	.	1,8	0,9	.	.	.	.	.	0,4	0,2
Sonstige Einnahmen	12,2	26,6	26,6	32,3	34,2	30,9	33,1	3,4	7,7	7,7	8,4	8,5	7,3	7,7
Ausgaben, insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	31,4	33,6	38,5	29,4	28,9	28,6	28,0
Volkswirtschaft	34,5	28,1	27,0	.	.	.	.	10,8	9,4	10,4	.	.	.	.
Industrie, Energie,	.	.	.	7,4	6,0	4,6	2,6	.	.	.	2,2	1,7	1,3	0,7
Bauwirtschaft	.	.	.	4,2	3,9	3,4	2,2	.	.	.	1,2	1,1	3,4	2,2
Landwirtschaft, Fischerei	.	.	.	2,7	.	2,8	2,3	.	.	.	0,8	.	0,8	0,6
Transport, Kommunikation	.	.	.	2,7	.	2,8	2,3	.	.	.	0,8	.	0,8	0,6
Sozial-kulturelle Zwecke	23,2	24,9	23,5	26,0	28,9	34,0	31,1	7,3	8,4	9,0	7,7	8,4	9,7	8,7
Bildung	.	.	.	11,6	.	.	.	.	.	.	3,4	.	.	.
Gesundheit	.	.	.	8,3	.	.	.	.	.	.	2,4	.	.	.
Soziale Sicherung	.	.	.	4,2	.	.	.	.	.	.	1,2	.	.	.
Verteidigung	14,3	12,5	11,9	9,8	9,8	10,2	6,3	4,5	4,2	4,6	2,9	2,8	2,9	1,8
Verwaltung und Rechtsorgane	5,9	7,3	7,9	7,7	.	10,3	9,3	1,8	2,4	3,0	2,3	.	2,9	2,6
Außenwirtschaft	7,0	4,8	2,1	4,4	4,1	.	.	2,2	1,6	0,8	1,3	1,2	.	.
Schuldendienst	.	.	.	5,1	6,6	6,2	19,2	.	.	.	1,5	1,9	1,8	5,4
Umweltschutz	.	.	.	.	.	0,5	0,4	.	.	.	.	.	0,2	0,1
Sonstige Ausgaben	15,2	22,5	27,5	8,6	40,9	28,0	26,6	4,8	7,6	10,6	2,5	11,8	5,6	5,9
Saldo in % der Ausgaben/des BIP	-10,8	-13,8	-24,5	-11,2	-14,4	-18,0	-17,1	-3,4	-4,6	-9,4	-3,3	-4,2	-5,1	-4,8

<sup>1)</sup> Im Jahre 1992 war der Umfang der außerbudgetären Aktivitäten erheblich. Vgl. Voprosy ekonomiki, Nr. 1/1994, S. 42. —  
<sup>2)</sup> Januar bis Juli 1998.

Quellen: Rossijskij statističeskij ežegodnik 1995, a.a.O.; Rossijskij statističeskij ežegodnik 1996, a.a.O.; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, 1996 g. und 1997 g.; Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, januar'-avgust' 1998 goda, a.a.O.; Russisches Finanzministerium; Wochenbericht des DIW, Nr. 18/1998.

Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise stellte die Regierung die Zahlungen gegenüber ihren Gläubigern ein und legte einseitig die Konditionen für die zukünftige Bedienung der eingegangenen Zahlungsverpflichtungen fest. Die erzwungene Umschuldung sieht, je nach Variante, eine Verlängerung der Laufzeiten fälliger GKO auf 3 bis 5 Jahre und eine Festschreibung ihrer Nominalverzinsung bei höchstens 30 % vor. Von dieser Umschuldung sind sowohl ausländische wie inländische Gläubiger betroffen.<sup>46</sup> Die Nominalverzinsung bleibt weit hinter der von der Regierung erwarteten Inflationsentwicklung von 100 % für 1998 und von mindestens 40 % für 1999 zurück. Somit kommt dieser Eingriff in die Verzinsung einer auf dem Verwaltungsweg durchgesetzten Entschuldung des russischen Staates nahe.<sup>47</sup>

Während die staatlichen Schuldverschreibungen im Gesamtportfolio ausländischer Finanzinstitute schon aufgrund der Risikobewertung einen eher geringen Anteil ausmachten, verschärfte die Verschuldungskrise des Staates die Situation des ohnehin fragilen russischen Bankensektors deutlich.<sup>48</sup> Nachdem die staatlichen Schuldverschreibungen zu notleidenden Krediten und der Staat zu einem Schuldner geringer Bonität geworden waren, geriet der ohnehin nur mit einer knappen Eigenkapitaldecke ausgestattete Geschäftsbankensektor in eine tiefe Solvenzkrise. Darauf reagierte die Regierung mit einer staatlichen Einlagengarantie für Privatkunden. Die fiskalischen Kosten der damit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen sind ebensowenig einzuschätzen wie die Frage, ob der Staat dieser Versicherungsfunktion auch nachkommen wird. Angesichts der angespannten Haushaltslage ist davon auszugehen, daß eine Rekapitalisierung des Bankensektors aus Haushaltsmitteln derzeit kaum durchzuführen ist.

Das rasche Anwachsen der Staatsverschuldung<sup>49</sup> ist nicht nur auf die hohen Realzinsen und damit auf die Ausgabenbelastung des konsolidierten Haushalts zurückzuführen, sondern ist auch Ausdruck der allgemein schwachen Durchsetzung geltenden Rechts. Denn bei einer konsequenten Steuereintreibung hätte der konsolidierte Staatshaushalt in den vergangenen Jahren sogar über deutliche Überschüsse verfügt. So lagen am 1. August 1998, dem Vorabend der Finanzkrise, die ausgewiesenen Steuerschulden, inklusive Penale, bei 235 Mrd. Rubel. Zum gleichen Zeitpunkt betrug das Defizit des konsolidierten Haushalts 67 Mrd. Rubel. Allerdings setzte sich die in den vergangenen Jahren starke Kontraktion der Staatseinnahmen in den ersten sieben Monaten 1998 nur noch moderat fort.

Wichtigste Einnahmequelle des konsolidierten Haushalts war in den ersten sieben Monaten des Jahres 1998 die Mehrwertsteuer; zusammen mit den speziellen Verbrauchssteuern hatten sie einen Anteil von mehr als 35 % an den Gesamteinnahmen (8,2 % des BIP). Geprägt wird die Entwicklung der indirekten Steuern immer noch von den hohen Mehrwertsteuerrückständen der Unternehmen

(51 % der gesamten Steuerrückstände). Das Gewinnsteueraufkommen und die Einnahmen aus der persönlichen Einkommensteuer erreichten einen Anteil von etwa 27 % an den Gesamteinnahmen und bewegten sich damit ungefähr auf dem Vorjahresniveau. Gegenüber 1992 ist der Anteil dieser direkten Steuern an dem Gesamtsteueraufkommen deutlich gesunken. Dabei stieg der Anteil der persönlichen Einkommensteuer, die direkt vom Lohn und Gehalt abgezogen wird, an den Gesamteinnahmen im Zeitverlauf, während das Gewinnsteueraufkommen deutlich schneller als das BIP sank. In dieser divergierenden Entwicklung spiegeln sich vor allem die stark unterschiedlichen Möglichkeiten der wirtschaftlichen Akteure zur Bildung von Steuerrückständen wider. Während die privaten Haushalte Steuerzahlungen nur durch ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft vermeiden können, gelingt es den Unternehmen, erhebliche Rückstände fälliger Gewinnsteuern zu bilden.

Trotz der auch in den ersten sieben Monaten dieses Jahres anhaltenden gesamtwirtschaftlichen Schwäche wurde an dem Kurs weiterer Ausgabenenkungen festgehalten. Unklar ist indes, inwieweit diese Ausgabenkürzungen auf Zahlungsverzögerungen zurückzuführen sind. Die besonders deutlichen Rückgänge der Verteidigungsausgaben und der Ausgaben für sozial-kulturelle Zwecke deuten bei gleichzeitig hohen Lohnrückständen darauf hin,<sup>50</sup> daß die Begrenzung der ausgewiesenen Gesamtausgaben wie in den Vorjahren mit einer Ausweitung eingegangener Zahlungsverpflichtungen einherging. Die Entwicklung der Ausgabenseite des konsolidierten Staatshaushalts war jetzt vor allem durch den raschen Anstieg der Zinszahlungen geprägt. Nach den Angaben des Finanzministeriums stieg der ausgewiesene Schuldendienst in den ersten sieben Monaten auf den Rekordwert von 5,4 % des BIP (Januar bis Juli 1997: 1,8 %). Üblicherweise weist das

<sup>46</sup> Über das Ausmaß der russischen Gesamtverschuldung (Staat, Banken, Unternehmen) gegenüber dem Ausland liegen nur Schätzungen vor. Die Deutsche Bank geht von einem Gesamtkreditvolumen von 141,5 Mrd. US-Dollar aus; davon wären nach diesen Angaben 16,1 Mrd. US-Dollar dem Finanzministerium zuzurechnen. Vgl. DB-Research: Emerging Market Weekly, October 23, 1998.

<sup>47</sup> Nach dem Ende Oktober 1998 veröffentlichten Programm der Regierung und Zentralbank sind sogar noch weitreichendere Pläne für die Restrukturierung der Schulden gegenüber Inländern vorgesehen; danach soll die Laufzeit der Staatspapiere mit einer Fälligkeit bis zum Dezember 1999 um bis zu 20 Jahre verlängert und die Nominalverzinsung bei 5 Prozent festgeschrieben werden. Vgl. <http://www.nns.ru/chronicle/article981027gov-program.htm>.

<sup>48</sup> Vgl. Abschnitt: Die Zukunft des russischen Bankensystems.

<sup>49</sup> Vgl. IMF: International Financial Statistics, October 1998.

<sup>50</sup> So hatten die Lohnrückstände im sozialen Bereich, zu dem auch die Bildung gerechnet wird, einen Anteil von 80 % an den gesamten staatlichen Lohnrückständen. Vgl. Social'no-ekonomičeskoe položenie, janvar' - ijul', a.a.O., S. 204.

Finanzministerium nur die tatsächlichen Zahlungen aus; durch Staatspapiere abgedeckte Zinszahlungen werden systematisch vernachlässigt. Geht man davon aus, daß hier kein methodischer Bruch festzustellen ist, deutet die Entwicklung des Schuldendienstes darauf hin, daß bereits Mitte des Jahres 1998 nicht nur die ausländischen, sondern auch die inländischen Gläubiger die Risiken der bisherigen Praxis revolvierender Staatsschuldtitel erkannt hatten und ihre Forderungen zunehmend in Form von Bargeld gedeckt wissen wollten.

Bei Zugrundelegung der vom Finanzministerium angegebenen Daten hätte der konsolidierte Haushalt für die ersten sieben Monate 1998 einen Primärüberschuß aufgewiesen und somit einen Beitrag zur Begrenzung der Staatsverschuldung geleistet.<sup>51</sup> Diese Entwicklung ließ sich allerdings angesichts der staatlichen Solvenzkrise bereits im August 1998 nicht weiter fortsetzen. Vielmehr hatte sich die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte dramatisch verschärft. Die Einnahmen des Föderationshaushalts sind weiter drastisch gesunken: Lagen die monatlichen Steuereinnahmen des Föderationshaushalts im Zeitraum Januar bis Juli 1998 durchschnittlich bei 21,5 Mrd. Rubel, so wurden im September nur noch Einnahmen von 9,3 Mrd. Rubel erzielt.<sup>52</sup> Obwohl die faktische Aussetzung der Zins- und Kreditrückzahlungen ausgabenbegrenzend wirkt, ist angesichts der dramatischen Einnahmerückgänge bis Ende 1998 ein deutlicher Anstieg des Defizits des Föderationshaushalts zu erwarten. Der diskutierte „Nothaushalt“ für das vierte Quartal 1998 weist nur noch eine etwa 40prozentige Deckung der Föderationsausgaben durch Einnahmen aus.<sup>53</sup> Unter diesen insgesamt instabilen Rahmenbedingungen wird auch die endlich in Angriff genommene Steuerreform nicht zu der erhofften Belebung der Wirtschaftsaktivitäten führen können.<sup>54</sup>

Eine Finanzierung des Haushaltsdefizits über den Kapitalmarkt ist in der gegenwärtigen Situation unrealistisch. Auch die internationalen Finanzorganisationen, die den Transformationsprozeß in der Vergangenheit mit Krediten begleitet hatten, dürften in Zukunft mit weiteren Kreditauszahlungen zurückhaltend sein. In der Russischen Föderation wird als Ausweg derzeit die erneute Finanzierung des Haushaltsdefizits durch die Zentralbank diskutiert. Dazu müßte das geltende Zentralbankrecht allerdings außer Kraft gesetzt werden. Mit diesem Schritt würde an die Politik der ersten Transformationsjahre angeknüpft werden, in denen die russische Zentralbank in erster Linie als quasi-fiskalischer Akteur operierte. Bei einer solchen rückwärts gewandten, auf die Alimentierung und Monetisierung staatlicher Ansprüche gerichteten Politik ist zu erwarten, daß es zu einer deutlichen Inflationsbeschleunigung kommt.

### Fiskalischer Föderalismus

Die anhaltenden Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte hängen eng mit der unzureichenden Ausgestaltung des Finanzföderalismus zusammen. Die

Finanzbeziehungen zwischen der Föderationsebene und den 89 nachgeordneten Gebietskörperschaften, die wiederum aus lokalen Einheiten bestehen, sind weder in den Föderationsverträgen noch in der Verfassung eindeutig geregelt.<sup>55</sup> Dazu kommt, daß die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Föderation und den nachgeordneten Gebietskörperschaften zwar formalrechtlich unter den Grundsatz der Gleichberechtigung fällt (Art. 5 Absatz 1 und 4 der Russischen Verfassung),<sup>56</sup> es jedoch einzelnen Subjekten der Föderation gelungen ist, Sonderregelungen durchzusetzen. Die Finanzbeziehungen zwischen der Föderation und den Gebietskörperschaften, von denen 21 den Status einer Republik, 11 den eines autonomen Kreises bzw. Gebietes, 49 den eines Gebietes und 6 den einer Region besitzen, sind folglich außerordentlich komplex.

Die Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen sowie der Regionen untereinander sind nicht nur von den klassischen finanzwissenschaftlichen Problemen des fiskalischen Föderalismus durchdrungen, die sich insbesondere aus dem Anspruch einer effizienten Allokation der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenkompetenzen auf die unterschiedlichen föderalen Ebenen und dem Finanzausgleich zwischen den Föderationssubjekten ergeben.<sup>57</sup> Vielmehr scheint der russische Föderalismus durch zahlreiche Anreiz-, Kontroll- und Informationsprobleme geprägt zu sein, die vor allem dadurch entstehen, daß die Qualität des von den Zentralbehörden bereitgestellten öffentlichen Gutes „Rechtssicherheit“ und damit die der institutionellen Rahmenbedingungen gering ist.<sup>58</sup> Dazu gehört auch, daß die Zentralbehörden ihre Rechtsansprüche gegenüber den nachgeordneten Gebietskörperschaften nur begrenzt durchsetzen können. Verstärkt wird dieser Effekt durch das geschilderte Fehlen einer verbindlichen Zuordnung von fiskalischen Kompetenzen, wodurch hohe Transaktionskosten und große Durchsetzungsprobleme vorgezeichnet sind.

<sup>51</sup> Primärbilanz = Einnahmen — Gesamtausgaben ohne Zinszahlungen.

<sup>52</sup> Vgl. Social'no-ekonomičeskoe položenie, janvar'-jul' 1998 g., a.a.O., S. 161, sowie Reuters vom 6. Oktober 1998.

<sup>53</sup> Demnach würden im IV. Quartal Einnahmen von 70,1 Mrd. Rubel Ausgaben von 167,2 Mrd. Rubel gegenüberstehen. Vgl. Bank of Finland: Russian and Baltic Economies. The Week in Review, Nr. 42/1998.

<sup>54</sup> Vgl. Sobranie zakonodatelstva, Nr. 31/1998.

<sup>55</sup> Vgl. C. Bell: Der fiskalische Föderalismus in der Rußländischen Föderation. Finanzwissenschaftliche Analyse der föderalen Neuordnung in einer Transformationsökonomie. Baden-Baden 1998, S. 150.

<sup>56</sup> Vgl. Konstitucija Rossijskoj Federacii, Moskau 1994.

<sup>57</sup> Vgl. W.E. Oates: Fiscal Federalism. New York 1972.

<sup>58</sup> Vgl. zu den schwachen institutionellen Rahmenbedingungen: Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Wirtschaftliche Wende bedenklich verzögert. DIW et al. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 18/98.

Empirisch finden die vorhandenen Durchsetzungsprobleme ihren wohl deutlichsten Ausdruck in der völlig unterschiedlichen Finanzsituation der beiden hier betrachteten föderalen Ebenen.<sup>59</sup> Für die öffentlichen Finanzen ist es symptomatisch, daß das Defizit des konsolidierten Haushalts nahezu ausschließlich auf der Föderationsebene anfällt; die Haushalte der nachgeordneten Gebietskörperschaften sind typischerweise in ihrer Summe im wesentlichen ausgeglichen.

### Finanzverfassung

Die russische Verfassung weist der Föderationsebene vor allem die Aufgaben der Verteidigung, der Außenpolitik, der Ausgestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen sowie die Ausarbeitung und Durchsetzung föderaler Programme zur Förderung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung der Russischen Föderation zu. Darüber hinaus sind alle wesentlichen ordnungs- und prozeßpolitischen Entscheidungen zur Schaffung eines einheitlichen Marktes von der Föderation zu treffen (Art. 71). In den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben der Föderationsebene und der nachgeordneten Gebietskörperschaften fallen nach der Verfassung die Ausgestaltung des Bodenrechts, die Wahrnehmung staatlicher Eigentumsrechte, Belange der Erziehung, Bildung und Kultur sowie die Entwicklung des Gesundheitswesens (Art. 72).<sup>60</sup> Alle Aufgaben, die nicht explizit der Föderation oder der Gemeinschaft zugeordnet sind, fallen automatisch in den Kompetenzbereich der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Art. 73). Damit werden die Kompetenzen der nachgeordneten Gebietskörperschaften *ex negativo* bestimmt. Zugleich lassen die verfassungsrechtlichen Regelungen die Gewichte der unterschiedlichen Ebenen bei der Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgaben unklar. Damit wird bei der Zuständigkeit der unterschiedlichen Ebenen für die Bereitstellung öffentlicher und meritorischer Güter ein weiter Spielraum eingeräumt.<sup>61</sup> In Kombination mit der geringen Verbindlichkeit der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen wird hiermit die Grundlage für fiskalische Unsicherheiten gelegt.

Nach der Verfassung sind die Zentralbehörden für die Kompetenzabgrenzung zwischen der Föderation und den nachgeordneten Gebietskörperschaften zuständig.<sup>62</sup> Die Verlagerung der Aufgabenkompetenz auf eine nachgeordnete Ebene muß nicht mit einer entsprechenden Ausweitung der Einnahmekompetenz einhergehen. Die Verteilung der Einnahmekompetenzen zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen ist im wesentlichen im Steuerrecht festgeschrieben.<sup>63</sup> Gestaltungs- und Einnahmenhoheit fallen in der Regel nicht zusammen. Alle aufkommenstarken Steuern und Abgaben fallen unter die föderale Gestaltungshoheit (Gewinnsteuer,<sup>64</sup> Einkommensteuer, Mehrwertsteuer, Akzisen, Zölle). Die Einnahmen aus diesen Steuerarten kommen allerdings teilweise auch den nachgeordneten Gebietskörperschaften zugute (Tabelle 14). Die subföderale Ebene ist folglich maßgeblich

Tabelle 14

### Normative Aufteilung der Steuereinnahmen in %

	Föderationshaushalt	Nachgeordnete Gebietskörperschaften
Gewinnsteuer <sup>1)</sup>	37	63
Einkommensteuer		100
Mehrwertsteuer	48	52
Akzisen (Alkohol)	50	50

<sup>1)</sup> Bei maximalem Gewinnsteuersatz.

Quelle: C. Bell: Der fiskalische Föderalismus in der Rußländischen Föderation, a.a.O.

von den steuerrechtlichen Entscheidungen der Zentrale abhängig; der eigene Handlungsspielraum bei der Festlegung der Steuersätze und -bemessungsgrundlagen ist eher gering. Wichtige, in den Gestaltungsbereich der Gebietskörperschaften fallende Abgaben sind die Vermögensteuer und die Abführungen in die regionalen außerbudgetären Fonds.<sup>65</sup>

Die Quoten, nach denen die im Mischsystem erhobenen Steuern zwischen der Föderation und den nachgeordneten Gebietskörperschaften aufgeteilt werden sollen, wurden in den letzten Jahren mehrfach verändert. Einfach ist die Aufteilung der Gewinnsteuer: Grundsätzlich wird derzeit auf

<sup>59</sup> Die Haushalte der Gemeinden sind in der russischen Finanzstatistik oftmals denen der Regionen zugeschlagen.

<sup>60</sup> Zur vollständigen Liste der Föderations- und Gemeinschaftsaufgaben vgl. Rossijskaja Gazeta vom 23. Dezember 1993.

<sup>61</sup> Bei meritorischen Gütern gilt im Gegensatz zu den öffentlichen Gütern das Prinzip der Ausschließbarkeit und Rivalität; sie könnten daher über den Markt bereitgestellt werden. Daß sie dennoch durch den Staat angeboten werden, geht darauf zurück, daß die Nachfrage nach ihnen bei einer reinen Marktlösung hinter der aus „übergeordneten“ Gründen als gesellschaftlich sinnvoll erachteten Menge zurückbleibt. Typische Beispiele sind Bildung und Gesundheitsversorgung.

<sup>62</sup> Vgl. zur wirtschaftspolitischen Relevanz der russischen Verfassung: Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Beschleunigte Tafelfahrt durch verschleppte Reformen. DIW et al. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 19/94. Auch abgedruckt in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 232/1994, IWH Forschungsreihe 2/1994.

<sup>63</sup> Dabei haben teilweise auch Vorschriften Gültigkeit, die noch aus der Spätphase der Perestrojka stammen. Im Juli 1998 wurde ein neues Haushaltsrecht sowie der erste Teil eines neuen Steuerrechts verabschiedet. Vgl. Sobranie zakonodatel'stva, Nr. 31/1998. Dort werden jedoch keine Festlegungen bezüglich der Aufteilung von im Mischsystem erhobenen Steuern getroffen.

<sup>64</sup> Die Gewinnsteuer setzt sich explizit aus einem föderalen und einem regionalen Steuersatz zusammen. Die Höchstgrenze für den regionalen Steuersatz setzt die Föderation fest.

<sup>65</sup> Zur Liste der lokalen Steuern vgl. Sobranie zakonodatel'stva, Nr. 31/1998.

den Gewinn eine in den Föderationshaushalt abzuführende Steuer in Höhe von 13 % erhoben. Der von den subföderalen Einheiten zusätzlich veranschlagte Steuersatz darf maximal 22 % betragen, so daß die maximale Gewinnbesteuerung aus der Sicht der Unternehmen bei 35 % liegt.<sup>66</sup> Die regionale Differenzierung der Gewinnsteuerbelastung bietet Ansatzpunkte für einen Wettbewerb zwischen den Föderationssubjekten. Die Einkommensteuer, deren Sätze durch die Föderationsorgane festgelegt werden, soll nahezu vollständig an die regionalen Haushalte fließen. Die Aufteilung des Verbrauchsteueraufkommens auf die drei Föderationsebenen variiert je nach besteuertem Gut. Das Mehrwertsteueraufkommen soll im Verhältnis 48 zu 52 zwischen dem Föderationshaushalt und den Haushalten der nachgeordneten Gebietskörperschaften aufgeteilt werden. Wie in der Bundesrepublik Deutschland stellt die Mehrwertsteuer den zentralen Ansatzpunkt zur Finanzierung des Finanzausgleichs dar.<sup>67</sup> Von den 52 Prozentpunkten der nachgeordneten Gebietskörperschaften an diesem Steueraufkommen gehen 25 in den Haushalt der jeweiligen Körperschaft, 27 werden in den „Finanzausgleichsfonds“ gezahlt, über den eine Umverteilung des Steueraufkommens zwischen den Regionen abgewickelt wird. Nach einem komplizierten, jährlich neu zu verhandelnden Schlüssel wird der Anteil der einzelnen Regionen am Finanzausgleich festgelegt. Folglich ist die Berechnung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuererinnahmen nur ein Faktor bei der Umverteilung. In den Verhandlungen spielen neben der „Bedürftigkeit“ der einzelnen Regionen auch politische Faktoren eine Rolle.<sup>68</sup> Nach der Neukonzeption des Finanzausgleichs werden die Transfers zukünftig allerdings auf eine Höhe von 50 % der Gesamteinnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft begrenzt.<sup>69</sup>

Da der Finanzausgleichsfonds haushaltstechnisch der Föderationsebene zugerechnet wird, kann der Eindruck entstehen, daß in Rußland allein ein vertikaler Finanzausgleich etabliert ist. Faktisch jedoch trägt der russische Fiskalföderalismus durchaus Züge eines horizontalen Finanzausgleichs, der insbesondere mit sozialpolitisch bedingten interregionalen Übertragungserfordernissen — aufgrund der potentiellen Verarmung ganzer Regionen und entsprechender Wanderungsbewegungen — begründet werden kann.<sup>70</sup>

### *Aktuelle Entwicklung*

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften unterscheidet sich extrem; Hintergrund dieser Heterogenität sind nicht nur klimatische, kulturelle, demographische und ethnische Faktoren, sondern vor allem die ungleiche Ausstattung mit Bodenschätzen und Produktivvermögen.<sup>71</sup> Diese unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit führt auch zu regional stark unterschiedlichen Pro-Kopf-Steuererinnahmen. In den ersten sieben Monaten des Jahres 1998 trugen die 14 aufkommenstärksten Gebietskörperschaften etwa 62 % der gesamten Haushaltseinnahmen bei; allein die Stadt Mos-

kau leistete einen Beitrag von 24 % zu den Gesamteinnahmen.<sup>72</sup> Insgesamt waren die Einnahmen im Verhältnis von 46 zu 54 zwischen der Föderation und den nachgeordneten Gebietskörperschaften aufgeteilt (Tabelle 15). Von den Gesamteinnahmen des konsolidierten Haushalts in den ersten sieben Monaten des Jahres 1998 (23,2 % des BIP) standen den Föderationsorganen etwa 11 Prozentpunkte zur Verfügung.

Die faktische Aufteilung der gegenüber der Zentrale ausgewiesenen Steuereinnahmen erfolgte weitgehend entsprechend den steuerrechtlichen Vorschriften. Eine nennenswerte Ausnahme stellt auf den ersten Blick die Aufteilung des Mehrwertsteueraufkommens dar. Ursache dieser scheinbaren Abweichung von den rechtlichen Regelungen ist vor allem, daß die Finanzstatistik den über die Mehrwertsteuer etablierten horizontalen Finanzausgleich über den Föderationshaushalt bucht. Unter Berücksichtigung der Finanzausgleichszahlungen, die über dieses Steueraufkommen finanziert werden, ergibt sich ein anderes Bild: Danach sind in der Tat 48 % des Mehrwertsteueraufkommens an die Föderation, der Rest an die Haushalte der nachgeordneten Gebietskörperschaften geflossen. Insgesamt erreichten die für diesen horizontalen Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel jedoch nur die Größenordnung von etwa 1,5 % des BIP oder etwa 10 % der Gesamteinnahmen des Föderationsbudgets. Aufgrund dieser Finanzierungsstruktur über das Mehrwertsteueraufkommen ist das Volumen der zur Umverteilung zur Verfügung stehenden Mittel nicht nur maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch von

<sup>66</sup> Sonderregelungen gelten für Gewinne aus Banken- und Versicherungstätigkeit. Hier kann der subföderale Anteil bis zu 30 % betragen. Im Regierungsprogramm vom Oktober 1998 sind Änderungen vorgesehen. Es soll eine Senkung des Grenzsteuersatzes bei der Gewinnsteuer von 35 % auf 30 % durchgesetzt werden. Auf das föderale Budget würden dann 11 und auf die regionale Budgets maximal 19 Prozentpunkte entfallen.

<sup>67</sup> Vgl.: C. Bell: Der fiskalische Föderalismus in der Rußländischen Föderation, a.a.O., S. 233. D. Vesper: Fiscal Federalism in Germany (im Druck).

<sup>68</sup> Vgl. MFK Renaissance, Fixed Income Research, March 1998.

<sup>69</sup> Vgl. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii: O koncepcija reformirovanija mežbudžetnych otnošenij v Rossijskoj Federacii v 1999-2001. In: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, Nr. 32/1998, S. 7505-7513.

<sup>70</sup> Vgl. C.M.A.Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, Vol. 64. No 3/1956, pp 416-424.

<sup>71</sup> Vgl. G. Bylov, D. Sutherland: Statistical Overview. In: Communist Economies & Economic Transformation, Vol. 10, No 3/1998, pp 305-318. Hier werden allerdings nur Fallstudien einzelner ausgewählter Föderationssubjekte angeboten. Zur regionalen Entwicklung vgl. den regelmäßig veröffentlichten Appendix in: Social'no-ekonomičeskoe položenie. a.a.O.

<sup>72</sup> Bezogen auf das Pro-Kopf-BIP und das Pro-Kopf-Steuererinnahmen dürfte auch in diesem Zeitraum der Autonome Kreis der Chanten und Mansen den ersten Platz eingenommen haben. Vgl. Russian Economic Trends, Nr. 2/1997, sowie Social'no-ekonomičeskoe položenie, a.a.O.

Tabelle 15

**Faktische Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben auf die verschiedenen Haushaltsebenen<sup>1)</sup>**  
in %

	Föderale Ebene		Nachgeordnete Gebietskörperschaften	
	1997	1998 <sup>2)</sup>	1997	1998 <sup>2)</sup>
Einnahmen, insgesamt	45,9	46,3	54,1	53,7
Gewinnsteuer	32,6	36,5	67,4	63,5
Einkommensteuer	3,7	0,2	96,3	99,8
Akzisen	82,3	78,8	17,7	21,2
Mehrwertsteuer	69,1	69,0	30,9	31,0
Zölle usw.	99,8	99,4	0,2	0,6
Einnahmen aus Staatsvermögen	62,1	41,0	37,9	59,0
aus dem Verkauf von Staatsvermögen	81,1	46,7	18,9	53,3
Ausgaben, insgesamt	47,2	47,4	52,8	52,6
Industrie, Energie, Bauwirtschaft	65,1	52,8	34,9	47,2
Landwirtschaft, Fischerei	35,8	19,2	64,2	80,8
Sozial-kulturelle Maßnahmen	24,6	22,6	75,4	77,4
Verwaltung	32,1	30,4	67,9	69,6
Rechtsorgane	67,8	73,2	23,2	26,8
Verteidigung	100,0	100,0	—	—

<sup>1)</sup> Vor dem Finanzausgleich — <sup>2)</sup> Januar bis Juli 1998.  
Quelle: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust' 1998 goda, a.a.O.

der Effizienz der Steuereintreibung abhängig. Die auf die Zahlungen aus dem Finanzausgleichsfonds angewiesenen Gebietskörperschaften können die Höhe der Transfers nicht antizipieren. Im Jahre 1996 mußten sie — aufgrund niedriger Inflation, aber auch ansteigender Mehrwertsteuerrückstände — deutlich geringere nominale Transferleistungen hinnehmen, als nach dem Haushaltsansatz vorgesehen war (Tabelle 16). Da die Unternehmen umfangreiche Rückstände an fälligen Mehrwertsteuerzahlungen akkumuliert haben (mehr als 50 % der gesamten Steuerrückstände), wird die Funktionsfähigkeit des horizontalen Finanzausgleichs maßgeblich beschnitten. Eine Kompensation durch den vertikalen Finanzausgleich, durch den in den ersten sieben Monaten dieses Jahres nur knapp 0,2 % des BIP umverteilt wurden, findet nicht statt.<sup>73</sup>

Vernachlässigt wird bei dieser Art der Finanzstatistik eine wesentliche Komponente der fiskalischen Aktivitäten, die sich aus den Kontrollproblemen der Zentrale gegenüber den nachgeordneten Gebietskörperschaften ergibt. Aufgrund der mangelhaften Bereitstellung stabiler institutioneller Rahmenbedingungen durch die Zentrale entstehen für die leistungsfähigen Gebietskörperschaften Anreize,<sup>74</sup> insbesondere föderale Steuern nicht zu erheben. In dieses Bild paßt, daß die Wirtschaftsräume,<sup>75</sup> die den größten Anteil an den staatlichen Gesamteinnahmen erwirtschaften, auch die höchsten Steuerrückstände gebildet haben (Tabelle 17). Dabei ermöglicht gerade die

schlechte Qualität des öffentlichen Gutes „Rechtssicherheit“, daß die Zentrale ihre Forderungen nicht durchsetzen kann. Im Ergebnis führen die nachgeordneten Gebietskörperschaften föderale Steuern nicht an das Budget ab; andererseits gewähren sie gezielte Steuervergünstigungen und dulden Steuerrückstände bei solchen Steuerarten, deren Erträge überwiegend in den Föderationshaushalt fließen sollten. Darüber hinaus können die lokalen Behörden Steuerzahlungen in Form von Naturalien akzeptieren, deren Transfer an den Föderationshaushalt ein absurdes Element darstellen würde. Zudem deuten alle Anzeichen darauf hin, daß die lokalen Steuerbehörden auch lokal emittiertes „Ersatzgeld“ akzeptieren, das auf der Föderationsebene wertlos ist.<sup>76</sup> Die Möglichkeit, diesen Mechanismus zu nutzen, hängt von der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Region ab. Obwohl über den Umfang dieser nichtgeleisteten Zahlungen an die Zentrale bestenfalls Schätzungen angestellt werden können, so liegt doch

<sup>73</sup> Berechnungen auf der Grundlage der Angaben in: Social'no-ekonomičeskoe položenie. a.a.O.

<sup>74</sup> 1997 soll die Zahl der Nettotransferempfänger auf 81 Föderationssubjekte gestiegen sein. Vgl. MFK Renaissance, Fixed Income Research, March 1998.

<sup>75</sup> Die Finanzstatistik faßt die 89 Gebietskörperschaften der Russischen Föderation zu 12 Wirtschaftsräumen zusammen.

<sup>76</sup> Vgl. OECD: Economic Survey Russia, Paris 1997.

Tabelle 16

## Transfers aus dem Finanzausgleichsfonds 1996 und 1997

Russische Föderation	1996					1997
	in % des geplanten Finanzausgleichsfonds	Geplante Zahlungen (Mrd. RUB)	in % des tatsächlichen Finanzausgleichsfonds	Tatsächliche Zahlungen (Mrd. RUB)	Anteile der Transfers an den regionalen Gesamteinnahmen	in % des geplanten Finanzausgleichsfonds
<b>Nordregion</b>						
Obl. Archangelsk	0,60	236,17	0,82	193,09	8,42	0,97
AO der Nenzen	0,28	108,47	0,25	59,06	21,73	0,20
Obl. Vologda	0,23	89,33	0,28	65,86	2,57	0,26
Obl. Murmansk	0,00	0,00	0,07	16,82	0,68	0,84
Rep. Karelien	1,08	422,94	1,11	263,20	15,03	0,80
Rep. Komi	0,20	79,36	0,32	74,88	1,73	0,36
<b>Nordwestregion</b>						
St. Petersburg	0,90	355,39	0,72	168,90	1,74	0,67
Obl. Leningrad	0,49	191,25	0,36	84,50	3,25	0,50
Obl. Nowgorod	1,23	482,68	1,21	284,74	22,12	1,02
Obl. Pskow	1,48	583,94	1,69	398,80	33,64	1,10
<b>Zentralregion</b>						
Obl. Brjansk	1,06	417,67	1,42	336,18	20,97	0,79
Obl. Wladimir	1,30	513,22	1,36	322,29	13,61	0,97
Obl. Iwanowo	2,18	855,99	1,80	424,90	26,47	1,62
Obl. Twer	0,94	371,27	1,03	243,25	10,09	0,84
Obl. Kaluga	0,72	283,44	0,87	205,01	12,15	1,11
Obl. Kostroma	1,08	426,36	1,43	337,73	16,71	1,56
Moskau-Stadt	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Obl. Moskau	0,00	0,00	1,39	327,19	2,45	3,10
Obl. Orjol	1,27	498,37	1,16	273,99	20,27	1,11
Obl. Rjasan	0,52	205,22	0,63	149,18	8,34	0,87
Obl. Smolensk	0,75	296,89	0,77	181,07	12,97	0,56
Obl. Tula	0,82	321,89	0,96	225,74	8,91	0,61
Obl. Jarošlawl	0,12	45,24	0,03	6,81	0,24	0,45
<b>Wolga-Wjatka-Region</b>						
Obl. Nishnij Nowgorod	1,08	426,65	1,24	292,53	4,74	0,81
Obl. Kirov	2,11	829,95	2,06	485,92	22,09	1,57
Rep. Mari-El	1,16	457,40	1,22	288,35	28,36	1,04
Mordwinische Republik	1,56	613,46	1,54	364,34	22,72	1,31
Tschuwaschische Republik	1,42	558,93	1,44	340,96	17,70	1,06
<b>Zentrale Schwarzerde-Region</b>						
Belgorod	0,08	29,92	0,10	24,49	1,29	0,24
Woronesh	1,99	781,62	2,07	488,51	16,46	1,48
Kursk	0,82	321,93	0,86	203,82	9,78	1,10
Obl. Lipezk	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Obl. Tambow	1,26	495,16	1,04	244,66	14,77	1,05
<b>Wolga-Region</b>						
Obl. Astrachan	1,96	771,91	2,08	491,67	31,94	1,46
Obl. Wolgograd	0,97	382,17	1,47	346,82	7,95	0,72
Obl. Samara	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Obl. Pensa	1,64	646,43	2,08	491,06	28,78	1,22
Obl. Saratow	2,57	1.011,85	2,28	539,09	13,70	1,91
Obl. Uljanowsk	0,73	287,42	0,86	203,49	11,02	0,91
Rep. Kalmykien	1,24	488,87	1,22	288,28	52,55	0,92
Rep. Tartarstan	1,12	442,29	0,00	0,00	0,00	0,84

noch: Tabelle 16

	1996					1997
	in % des geplanten Finanz- ausgleichs- fonds	Geplante Zahlungen (Mrd. RUB)	in % des tatsächlichen Finanz- ausgleichs- fonds	Tatsächliche Zahlungen (Mrd. RUB)	Anteile der Transfers an den regiona- len Gesamt- einnahmen	in % des geplanten Finanz- ausgleichs- fonds
Region Nordkaukasus						
Krasnodar	4,24	1 668,70	3,79	893,93	13,72	3,15
Rep. Adygien	0,77	303,28	0,89	209,94	38,59	0,70
Kraj Stawropol	2,49	978,81	2,84	670,08	20,26	2,37
Rep. Karatschajewo-Tscherkessien	0,69	272,46	0,62	147,15	32,21	0,51
Obl. Rostow	2,75	1 080,70	2,43	574,57	11,25	2,39
Rep. Dagestan	4,41	1 734,07	3,87	913,48	52,89	3,43
Rep. Karbadino- Balkarien	1,46	572,38	1,54	363,18	31,68	1,08
Rep. Nordossetien	1,46	561,39	1,60	377,94	34,28	1,12
Rep. Inguschetien	0,58	229,79	0,63	148,40	70,91	0,60
Rep. Tschetschenien	1,90	747,28	1,69	400,00	80,74	1,41
Ural-Region						
Obl. Kurgan	1,36	533,15	1,43	337,68	23,13	1,01
Obl. Orenburg	1,12	439,52	1,32	312,38	8,34	0,83
Obl. Perm	0,00	0,00	0,20	48,19	0,84	0,62
AO der Komi-Permjaken	0,36	139,93	0,32	74,81	40,02	0,26
Obl. Swerdlowsk	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Obl. Tscheljabinsk	0,37	146,24	0,45	106,56	1,42	0,77
Rep. Baschkorkostan	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rep. Udmurtien	1,37	540,88	1,41	333,50	9,98	1,49
Region Westsibirien						
Kraj Altai	5,37	2 113,16	5,27	1 244,47	30,76	4,54
Altaj-Republik	0,48	186,85	0,65	154,30	54,83	0,35
Kemerowo	1,95	767,48	2,66	629,27	7,43	3,21
Nowosibirsk	1,33	521,40	1,49	351,72	7,64	1,27
Obl. Omsk	0,48	187,21	1,02	240,79	5,73	1,61
Obl. Tomsk	0,83	327,28	0,94	221,70	8,69	0,99
Obl. Tjumen	2,05	804,81	0,95	225,50	5,24	1,52
AO der Jamalo- Nenzen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AO der Chanten und Mansen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Region Ostsibirien						
Kraj Krasnojarsk	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rep. Chakassien	0,46	181,57	0,42	100,10	9,32	0,34
AO Taimyr	0,22	87,86	0,23	55,44	24,06	0,21
AO der Ewenken	0,33	130,94	0,29	68,94	29,30	0,25
Obl. Irkutsk	0,00	0,00	0,02	3,87	0,06	0,59
AO Ust-Ordynskij- Burjatien	0,55	214,53	0,56	133,02	53,46	0,41
Obl. Tschita	1,02	402,60	1,32	311,69	16,52	1,20
AO Aginskoje-Burjatien	0,23	91,25	0,24	56,17	64,95	0,20
Rep. Burjatien	2,20	865,63	1,70	401,92	23,49	1,64
Rep. Tywa	0,98	385,79	1,16	274,28	57,05	0,88
Fernost-Region						
Kraj Primorje	0,00	0,00	0,21	50,34	1,10	4,78
Kraj Chabarowsk	1,37	537,53	1,69	399,90	9,47	2,36
Jüdischer AO	0,66	261,41	0,67	158,06	47,70	0,67
Obl. Amur	3,47	1.366,52	2,70	638,01	26,67	2,58
Obl. Kamtschatka	0,00	0,00	0,49	114,68	8,22	1,29
AO der Korjaken	0,30	117,71	0,44	104,13	39,48	0,49
Obl. Magadan	2,14	842,39	2,15	508,49	24,88	1,59
AO Tschukotka	1,57	618,10	1,32	311,95	27,72	1,17
Obl. Sachalin	1,84	724,17	1,72	405,77	19,21	1,58
Rep. Jakutien-Sacha	5,49	2.160,76	3,09	728,71	13,71	4,08
Obl. Kaliningrad	0,41	161,00	0,30	70,81	5,20	0,50

Quellen: Russian Economic Trends, No 2/1997; Berechnungen der Institute.

angesichts der bekannten Kontrollprobleme der Zentralbehörden gegenüber den Unternehmen und den Schwierigkeiten bei der Durchsetzung stabiler ordnungspolitischer Rahmenbedingungen der Schluß nahe, daß hier ein größeres Volumen betroffen ist, als durch den Finanzausgleichsfonds umverteilt wird.

Die in der Finanzstatistik ausgewiesene Ausgabenstruktur deutet jedoch darauf hin, daß trotz der schwachen institutionellen Rahmenbedingungen eine durchaus der ökonomischen Theorie des fiskalischen Föderalismus entsprechende Aufgabenteilung zwischen den hier betrachteten föderalen Ebenen entstanden ist. So findet die alleinige Zuständigkeit der Föderationsebene für die Verteidigung und die weitgehende Finanzierung der Rechtsorgane durchaus ihre Legitimation in der klassischen Theorie einer „optimalen“ Finanzverfassung, die davon ausgeht, daß öffentliche Güter dieser Art von der Zentrale bereitgestellt sind. Ebenso kann die Verlagerung der Ausgaben für sozial-kulturelle Zwecke auf die Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften durchaus mit dem Subsidiaritätsprinzip kompatibel sein. Werden die Ausgaben für die Industrie, Energie und Bauwirtschaft als staatliche Investitionstätigkeit begriffen, durch die möglicherweise eine interregional funktionsfähige Infrastruktur hervorgebracht wird, so lassen sich wiederum Argumente für das finanzielle Engagement der Föderation finden. Grundsätzlich schwieriger ist die Rechtfertigung der Ausgaben für die Landwirtschaft, hinter denen Subventions-

zahlungen zu vermuten sind. Daß diese vor allem von den nachgeordneten Gebietskörperschaften geleistet werden, deutet einerseits auf das besondere Gewicht hin, das diesen Betrieben vor Ort eingeräumt wird. Andererseits weisen diese ausgewiesenen Subventionen auf die prekäre Ertragssituation des Agrarsektors hin.

Daß die Finanzverfassung dennoch keineswegs das Qualitätssiegel „effizient“ verdient, ist vor allem auf ihre mangelhafte Verbindlichkeit zurückzuführen. Zentrum und Regionen befinden sich in einer ständigen Auseinandersetzung um die vorhandenen Finanzressourcen und Aufgaben. Ursache dieses Dauerkonfliktes, den die Regionen für sich zu entscheiden scheinen, ist vor allem die schwache Qualität der von der Zentrale angebotenen öffentlichen Güter. Damit ist die Krise der Finanzverfassung auch als Spiegel der dauerhaften Durchsetzungsprobleme des Staatssektors zu verstehen. Eine Überwindung der Finanzkrise würde daher notwendigerweise die Überwindung der institutionellen Schwäche voraussetzen.

#### Perspektiven

Die normative Theorie des fiskalischen Föderalismus hat herausgearbeitet, daß die Bereitstellung der für die Funktionsfähigkeit des Staates, seine Verteidigung und außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Beziehungen notwendigen öffentlichen Güter sowie der für die wirtschaftlichen Prozesse essentiellen ordnungs- und prozeß-

Tabelle 17

#### Regionale Struktur der Steuereinnahmen und Steuerrückstände

	Steuereinnahmen in %				Steuerrückstände	
	Januar bis Juli 1997		Januar bis Juli 1998		1. August 1998	
	Anteil am Gesamtsteuer-aufkommen	Anteil am Föderations-budget	Anteil am Gesamtsteuer-aufkommen	Anteil am Föderations-budget	Mrd. Rubel	in %
Rußland insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	235,4	100,0
Nordregion	3,3	2,4	3,8	2,7	11,5	4,9
Nordwestregion	4,7	4,3	5,7	5,6	6,5	2,7
Zentralregion	33,0	39,9	34,5	46,4	42,9	18,2
Wolga-Wjatka-Region	4,0	4,5	3,5	3,0	11,9	5,1
Zentrale Schwarzerde-Region	2,6	2,0	2,9	2,4	7,4	3,2
Wolga-Region	9,8	9,4	8,9	7,5	29,0	12,3
Region Nordkaukasus	4,1	3,5	4,7	4,1	11,6	4,9
Ural-Region	11,7	10,8	11,2	9,0	40,0	17,0
Region Westsibirien	18,0	17,1	15,1	12,7	43,8	18,6
Region Ostsibirien	4,2	2,6	4,9	3,2	16,0	6,8
Fernost-Region	4,3	3,2	4,5	3,1	14,2	6,1
Oblast Kaliningrad	0,3	0,3	0,3	0,3	0,6	0,2

Quelle: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-avgust' 1998 goda, a.a.O.

politischen Rahmenbedingungen aus Effizienzgründen durch die Zentralbehörden zu erfolgen hat. Bezogen auf die Realitäten in der Russischen Föderation ergibt sich hier vor allem ein Handlungsbedarf bei der Durchsetzung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen durch die Zentrale. Dabei hat sich in der Vergangenheit gezeigt, daß die Behörden durchaus in der Lage sind, die für den Übergang zu einer dezentralen Wirtschaftsordnung entscheidenden Rechtsnormen zu verabschieden. Die eigentliche institutionelle Schwäche der Russischen Föderation liegt daher weniger in der Schaffung als in der Durchsetzung der vorhandenen Normen. Wie auch in anderen Bereichen der Wirtschaftsordnung kommen offensichtlich die gültigen „Regeln“ der Finanzverfassung nur zu einem Teil durch den gesetzgeberischen Prozeß zustande. Spontan durchgesetzte dezentrale „Regelungen“, die sich insbesondere Durchsetzungsprobleme zunutze machen, prägen vielmehr das Bild. Können die Zentralbehörden zukünftig hier keine nennenswerten Erfolge vorweisen, so wird die weitere „spontane“ Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen ohne entsprechende Haftungsregelungen weiter fortgesetzt werden. Langfristig würde dann aus der Föderation ein Staatenbund werden, bei dem die nachgeordneten Gebietskörperschaften über die wesentlichen Entscheidungskompetenzen verfügen.

Dabei könnte die verbindliche Konzentration der föderalen Ebene auf „echte“ zentralstaatliche Aufgaben, auf die Durchsetzung eines glaubwürdigen Haftungsausschlusses für Aktivitäten der Gebietskörperschaften und auf die Verbesserung der Qualität der zentralstaatlich angebotenen öffentlichen Güter auch eine Defizitbegrenzung des Föderationshaushalts ermöglichen. Damit könnte eine Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Regionen und Zentrum nicht nur die Entwicklung der Staatseinnahmen besser antizipierbar machen, sondern sogar zur Entschärfung der durch die Finanzkrise entstandenen fiskalischen Verwerfungen beitragen. Das fiskalische Defizit fiel in der Vergangenheit zum weitaus überwiegenden Teil auf der Föderationsebene an. So wiesen die nachgeordneten Gebietskörperschaften in ihrer Summe nach den ersten sieben Monaten des Jahres 1998 ein Defizit von etwa einem Prozent des BIP aus. Im Föderationshaushalt betrug das Defizit im gleichen Zeitraum 3,9 %.

Über die Neuregelung der Finanzbeziehungen ließe sich eine „harte Budgetrestriktion“ für die öffentlichen Haushalte durchsetzen. Dies gilt um so mehr, als die nachgeordneten Gebietskörperschaften keinen direkten Zugang zu Zentralbankkrediten haben. Mit einer weiteren Dezentralisierung und zugleich einer konkreten Zuordnung der Einnahmen-, Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen könnte der aktuellen fiskalischen Anarchie ein Ende gesetzt werden.

Die nach der positiven Theorie des Finanzausgleichs zu erwartenden Migrationsbewegungen sind indes schon unter den derzeitigen Bedingungen festzustellen. Die rela-

tiv hohe Mobilität der Bevölkerung führte in den Ballungsräumen inzwischen zu den klassischen „Überfüllungserscheinungen“. Ob sich dieser Trend weiter fortsetzt, wird auch von der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen den Regionen abhängen. Weiter steigenden externen Effekten aus der Migration und Überfüllungskosten müßte dann durch eine Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen den „armen“ und den „reichen“ Gebietskörperschaften begegnet werden, über den eine weitgehend einheitliche Mindestversorgung mit regionalen öffentlichen und meritorischen Gütern ermöglicht werden könnte.

## Geld- und Kreditpolitik

### Aktuelle Lage

Mit der Währungs- und Wirtschaftskrise vom August 1998 ist auch die bislang längste Stabilisierungsphase abrupt beendet worden. Letztendlich haben sich die zur Verteidigung des ehrgeizigen Wechselkurszieles erforderlichen extrem hohen Realzinsen negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt, haben sich die außenwirtschaftlichen Bedingungen gerade in den vergangenen zwei Jahren fortlaufend verschlechtert und sind die geld- und währungspolitischen Erfolge zerronnen. Das Bankensystem ist faktisch insolvent, der Zahlungsverkehr ist zusammengebrochen, und der Außenwert des Rubels ist auf rund ein Drittel seines Wertes vor der Krise geschrumpft. Aus Sicht der Geldpolitik war der ausschlaggebende Grund für den Verfall der Währung die völlige Erosion des Vertrauens in den Rubel.

Der Grund für das Scheitern des Stabilisierungsversuchs liegt darin, daß die ambitionierten wechsellkurspolitischen Ziele nicht den Fundamentaldaten der russischen Wirtschaft entsprachen und nicht durch fiskalische und institutionelle Reformen flankiert wurden. Unmittelbarer Auslöser der aktuellen Krise waren externe Einflüsse wie der Verfall der Rohölpreise und die anhaltenden Instabilitäten auf den internationalen Finanzmärkten. Die eigentlichen Ursachen sind jedoch in Rußland selbst zu suchen.

Bereits seit Herbst 1997 waren die geldpolitischen Maßnahmen der Zentralbank vorwiegend auf die Verteidigung des Wechselkurses gerichtet. Im Zuge der Asienkrise hatte die Bank ihren offiziellen Refinanzierungszinssatz, der zuvor schrittweise bis auf 21 % gesenkt worden war, zunächst auf knapp 30 % per annum heraufgesetzt. Ein im Herbst 1997 einsetzender Verlust an Währungsreserven konnte damit erst einmal gestoppt werden; Anfang 1998 kam es sogar zu leichten Zuflüssen an Devisen. Eine moderate Lockerung der Zinspolitik wurde so ermöglicht. Die Nominalzinsen sanken in dieser Phase jedoch nicht wieder auf das Vorkrisenniveau. Gegen Jahresmitte mußte die Zentralbank zur Abwehr spekulativer Attacken den Refinanzierungszinssatz vorübergehend auf weit über 100 % anheben. Seit Ende Juli 1998 gilt ein Refinanzierungszinssatz von 60 %, der für die Refinanzierung der

Geschäftsbanken maßgebliche Lombardzinssatz lag jedoch im August und September bei rund 150 %. Dies zeigt, wie fragil die Lage auf den russischen Finanzmärkten bereits seit Ende 1997 gewesen ist: Bei einer Inflationsrate von weniger als 10 % bis Mitte 1998 konnte der Wechselkurs nur unter Inkaufnahme extrem hoher Realzinsen verteidigt werden (Abbildung 5). Die Refinanzierung der Geschäftsbanken findet jedoch derzeit über mengenmäßige Zuteilungen von Krediten statt, so daß diese Zinssätze nahezu bedeutungslos geworden sind.

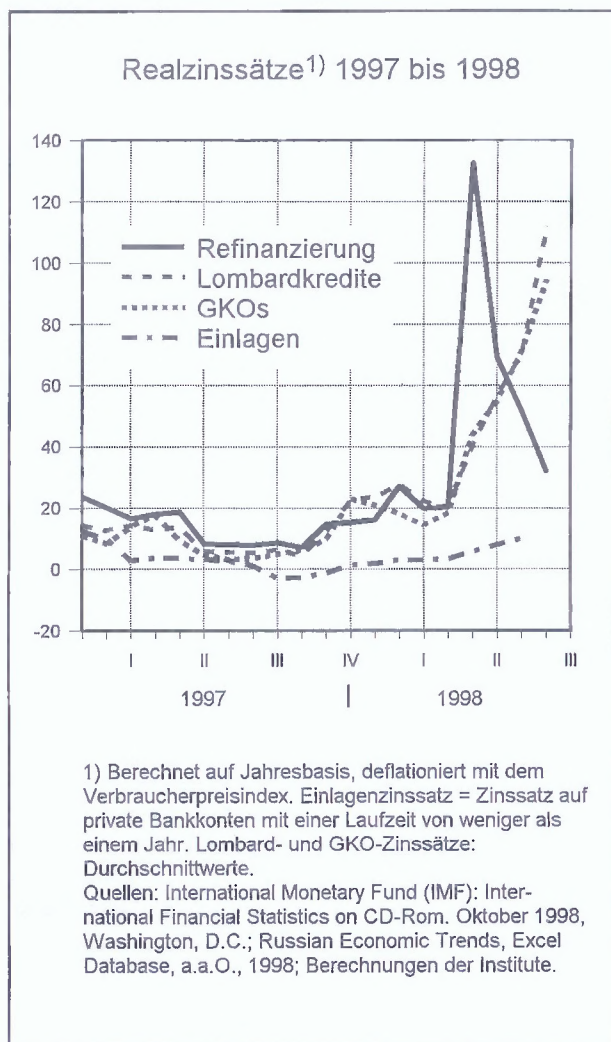
Trotz hoher Realzinsen konnte der Ende 1997 einsetzende Devisenabfluß nicht nachhaltig gestoppt werden. Die Bruttoreserven, die Mitte 1997 noch bei knapp 25 Mrd. US-Dollar gelegen hatten, fielen bis Mai 1998 unter 15 Mrd. Die Nettoreserven, die sich nach Abzug der (kurzfristigen) Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland ergeben, waren zu diesem Zeitpunkt bereits vollständig aufgezehrt. Ein hauptsächlich aus IWF-Mitteln bestehendes internationales Kreditpaket zur Jahresmitte konnte nur zu einer vorübergehenden Entspannung der Lage beitragen (vgl. Abschnitt Außenwirtschaft). Bereits im August waren die Bruttoreserven wieder deutlich gefallen und die Nettoreserven sogar negativ.

Parallel zur Abnahme der Auslandsaktiva der Zentralbank stiegen deren Inlandsaktiva kontinuierlich an und machten Mitte 1998 praktisch die gesamte Geldbasis aus (Tabelle 18). Insgesamt nahmen jedoch in den ersten acht bzw. sieben Monaten des Jahres 1998 sowohl die Zentralbankgeldmenge als auch die weiter gefaßte Geldmenge M2 nominal wie real ab (Tabelle 19). Angesichts einer leicht schrumpfenden Produktion und eines Anstiegs der Preise reflektiert dies eine Abnahme der Geldnachfrage. Dies steht in deutlichem Gegensatz zu der Entwicklung im Vorjahr, als der Preisanstieg (bei etwa konstanter Produktion) deutlich hinter der Zunahme der Geldmenge zurückblieb und somit die Bedeutung der Finanzintermediation wuchs. Die Entwicklung im Jahr 1998 reflektiert dabei nicht nur die allgemeine Skepsis über den Fortgang der Reformen. Offensichtlich war die Unsicherheit über die Stabilität des Bankensystems schon vor der Rubelkrise deutlich gestiegen. Die Bereitschaft, Rubel zu halten, sank, obwohl der reale Zinssatz auf private Bankeinlagen im Jahresverlauf sogar leicht gestiegen war. Dieser Anstieg war jedoch nicht ausreichend, die ebenfalls gestiegene Risikoprämie auszugleichen.

Eine versuchte Ausweitung des Geldangebots kurz vor der Währungskrise vom August zur Versorgung einzelner Geschäftsbanken mit zusätzlicher Liquidität hat der geschilderten Entwicklung noch weiter Vorschub geleistet. Zwar wurde offenbar die Geldmenge in der dritten Augustwoche um rund 7 % ausgeweitet, die zusätzliche Liquidität wurde jedoch umgehend in Devisen eingetauscht, so daß die Geldmenge insgesamt in diesem Monat abnahm.

Die durch die Währungskrise rapide verschlechterte Liquiditätssituation der Banken wurde Ende August durch eine Senkung der Mindestreservesätze von 11 auf 10 %

Abbildung 5



etwas gemildert. Seit Anfang September gelten niedrigere Sätze nicht nur für die Sberbank, sondern auch für diejenigen Banken, die sich in der Vergangenheit besonders stark auf dem GKO-Markt engagiert haben.<sup>77</sup> Diese Ausnahmeregelungen bedeuten eine fortgesetzte Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Bankensektor. De facto wurde jedoch die Mindestreservepflicht offenbar — zunächst befristet — ganz ausgesetzt.

Die heftigen Wellen der Währungskrise glätteten sich — nicht zuletzt durch die Einführung verschiedener Maßnahmen zur Devisenbewirtschaftung — zwischenzeitlich, und

<sup>77</sup> Der allgemeine Reservesatz auf private Konten bei der Sberbank betrug im Oktober 7 % (Geschäftskonten: 5 %). Banken, die mehr als 40 % (20-40 %) ihrer Aktiva in GKO investiert haben, müssen nur 5 % (7,5 %) ihrer Einlagen in Form von Mindestreserven halten (Centralbank of the Russian Federation, [http://www.cbr.ru/eng/dg/res\\_intr\\_engl.htm](http://www.cbr.ru/eng/dg/res_intr_engl.htm)).

Tabelle 18

**Zusammensetzung der Geldbasis von der Entstehungsseite 1992 bis 1997**  
in %<sup>1)</sup>

							1998	
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	I	II
Geldbasis insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
Inländische Aktiva	44	52	83	66	93	86	92	94
darunter:								
Kredite an die Regierung <sup>2)</sup>	53	68	139	107	124	117	130	128
Ausländische Aktiva	56	48	17	35	7	14	9	6
<i>Nachrichtlich:</i>								
Anstieg der Geldbasis (%)	—	648	186	118	26	26	—7	7

<sup>1)</sup> Werte zum Periodenende. — <sup>2)</sup> Der Anteil der (Netto-)kredite an die Regierung lag zeitweise über 100 %, da die (Netto-)kredite an die Geschäftsbanken negativ waren.  
Quelle: Berechnungen der Institute.

es zeichnen sich die Konturen der zukünftigen Geldpolitik Rußlands ab. Äußerungen des erneut auf den Posten des Zentralbankvorsitzenden berufenen ehemaligen Amtsinhabers Geraschtschenko, eine „kontrollierte“ Geldemission zu veranlassen, haben Befürchtungen einer erneuten Hyperinflation genährt. Zum Teil scheint die Zentralbank bereits eine Geldemission veranlaßt zu haben, allerdings wohl in geringerem Maße als zunächst angenommen. Angaben der Zentralbank zufolge lag die Zentralbankgeld-

menge Mitte Oktober 1998 um rund 13 % über dem Wert von Ende Juli. Dies trug dazu bei, daß die Inflationsrate nach dem durch die Abwertung ausgelösten Preisschub zunächst wieder gesunken ist. Beschränkungen der Konvertibilität von Bankeinlagen haben zudem eine Weitergabe der neu zugeflossenen Liquidität erst einmal verhindert. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß hinter dem relativ moderaten Anstieg der Zentralbankgeldmenge deutlich expandierende inländische Aktiva der Zentralbank bei

Tabelle 19

**Geldmengen- und Kreditaggregate 1992 bis 1997**  
Veränderung gegenüber dem Ende der Vorperiode in %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>1)</sup>		
	2. Hj.						I	II	III
Bargeld	267	691	169	126	29	26	—9	9	—19
Geldbasis	.	648	186	118	26	27	—7	7	7
M2 (Rubel)	290	409	200	126	34	28	—4	2	—
M2 <sup>2)</sup>	.	.	217	113	30	30	—6	3	—0,8
Bankkredite <sup>3)</sup>	.	448	241	61	16	28	—7	4	—
Nettowährungsreserven <sup>4)</sup>	428	112	—64	238	—78	147	—43	—38	—547
Inländische Aktiva der Zentralbank	331	787	412	71	61	14	—2	12	—39
<i>Nachrichtlich:</i>									
Erzeugerpreise	285	895	233	175	26	7	2	—3	—5
Verbraucherpreise	213	840	215	131	22	11	3	1	44

<sup>1)</sup> Quartalswerte. — <sup>2)</sup> Einschließlich Konten in ausländischer Währung. — <sup>3)</sup> Kredite des Bankensystems an Unternehmen und Haushalte. — <sup>4)</sup> In US-Dollar.  
Quellen: Russian Economic Trends, Excel database, Monthly Update, October, November 1998; Berechnungen der Institute.

einem zugleich deutlich kontraktiven Effekt der abnehmenden Währungsreserven stehen.

Ein Ende Oktober 1998 bekannt gewordenes Wirtschaftsprogramm der Regierung sieht eine Geldemission in Höhe von 60 Mrd. Rubel vor, dies würde einem Anstieg der Geldmenge von rund 30 % entsprechen. Diese Emission wäre jedoch nicht voll ausreichend, das für das vierte Quartal erwartete Defizit des Staatshaushalts zu decken.<sup>78</sup> Zudem sollen Zinssenkungen zu einer Stimulation der Investitionen eingesetzt werden und eine staatliche Entwicklungsbank Kredite an bevorzugte Sektoren bereitstellen.

Hintergrund des Drucks auf die Zentralbank, das Geldangebot auszuweiten, sind vor allem hohe Lohnrückstände, eine hohe zwischenbetriebliche Verschuldung und die Verluste der Geschäftsbanken. Eine auf die Monetisierung der aufgelaufenen Zahlungsverpflichtungen und Übernahme der Schulden der Banken gerichtete expansive Geldpolitik birgt jedoch die Gefahr eines neuerlichen Anstiegs der Inflation und eines weiteren Verfalls des Rubels. Denn entscheidend für den oftmals beklagten „Geldmangel“ in der russischen Wirtschaft ist weniger ein zu geringes Geldangebot als die fehlende Bereitschaft der Bevölkerung, Rubel zu halten. Abwertungs- und Inflationserwartungen sowie das völlig zusammengebrochene Vertrauen in das Bankensystem sind hierfür verantwortlich.

In den vergangenen Wochen ist verschiedentlich die Option diskutiert worden, Rußland könne durch die Errichtung eines Currency Boards geldpolitische Stabilität wiedergewinnen.<sup>79</sup> Kern dieser Vorschläge ist die Überlegung, daß ein Land durch ein Currency Board praktisch seine geldpolitische Autonomie aufgibt. Die Zentralbankgeldmenge wird grundsätzlich durch Devisenreserven gedeckt; eine Geldemission im Inland ist nur dann möglich, wenn über die Zahlungsbilanz Devisenreserven zufließen. Abgesehen von der Frage, ob Rußlands Devisenreserven derzeit zur Deckung der Geldmenge ausreichen würden oder vielmehr eine Aufstockung von außen nötig wäre, spricht eine Reihe struktureller Probleme gegen die Einführung eines Currency Boards in Rußland.

*Erstens* hatte die Geldpolitik in den vergangenen Jahren ihre Handlungsfähigkeit grundsätzlich unter Beweis gestellt. Sie war trotz hohen fiskalischen Drucks in der Lage, das Geldangebot zu kontrollieren. Weder auf fiskalischem Gebiet noch im institutionellen und rechtlichen Bereich sind indes die erforderlichen Reformen durchgesetzt worden. Dies hat in Verbindung mit dem zu ehrgeizigen Wechselkursziel letztlich zum Scheitern des Stabilisierungskurses der Zentralbank beigetragen. Ohne Reformen in diesen Bereichen würde auch eine geldpolitische Stabilisierung keinen Erfolg haben. Das Beispiel Estlands zeigt, daß ein Currency Board nur dann über einen längeren Zeitraum hinweg durchgehalten werden kann, wenn insbesondere die Fiskalpolitik auf die Erfordernisse dieses Regimes ausgerichtet ist.<sup>80</sup> Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen in Rußland wären das Scheitern eines

Currency Boards und der damit verbundene Vertrauensverlust praktisch vorprogrammiert.

*Zweitens* wird in einem Currency Board lediglich ein Teil der gesamten Geldmenge, nämlich die Zentralbankgeldmenge, in einem festen Verhältnis an die Devisenreserven gebunden. Weiter gefaßte Geldmengenaggregate, wie die Geldmenge M2, die Verbindlichkeiten der Geschäftsbanken einschließen, können grundsätzlich auch schneller zunehmen, wenn der Geldschöpfungsmultiplikator steigt. Um geldpolitische Stabilität zu garantieren, muß die Zentralbank daher glaubwürdig versichern, nicht für Verbindlichkeiten der Geschäftsbanken aufzukommen. Wiederum kann die Erfahrung Estlands als Beispiel dienen, denn dort hat die Zentralbank während der kurz nach Einführung einer eigenen Währung aufgetretenen Bankenkrise der Jahre 1992/93 grundsätzlich keine Garantien für die betroffenen Geschäftsbanken abgegeben. Welche Linie die russische Zentralbank angesichts der desolaten Lage des Bankensystems verfolgen wird, ist zwar noch nicht eindeutig zu erkennen.<sup>81</sup> Es wurde jedoch bereits angekündigt, daß auch eigentlich insolvente, aus sozial- und regionalpolitischen Überlegungen heraus jedoch „wichtige“ Banken durch staatliche Hilfen vor dem Konkurs bewahrt werden sollen. Durch derartige Rettungsaktionen würden Präzedenzfälle geschaffen, so daß die Zentralbank kaum glaubwürdig versichern könnte, in Zukunft nicht ähnlich zu handeln.

*Drittens* können in einem System fester Wechselkurse, wie dem eines Currency Boards, Änderungen der außenwirtschaftlichen Parameter nicht über den Wechselkurs abgefangen werden, sondern müssen — sofern Ungleichgewichte vermieden werden sollen — zu Anpassungen der nominalen Preise im Inland führen. Gerade im Fall Rußlands, dessen Exporterlöse stark von Änderungen der Rohstoffpreise abhängen, würde unter einem Currency Board die Entwicklung der inländischen Geldmenge und damit des allgemeinen inländischen Preisniveaus stark von diesen Preisen bestimmt. Um negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und den realen Wechselkurs zu verhindern, wäre eine hohe Flexibilität der Preise und Löhne im Inland erforderlich, von der nicht ausgegangen werden kann.

<sup>78</sup> Vgl. Bank of Finland: The Month in Review, October 1998. <http://www.bof.fi/env/eng/it/iten.stm>.

<sup>79</sup> Vgl. etwa Russian Economic Trends, Nr. 3/1998, <http://www.hhs.se/site/recep/recep.htm>. Russian Economic Trends, Monthly Update October, a.a.O. Für eine Darstellung des Prinzips eines Currency Boards und die Anwendung im Fall Estlands vgl. C.M. Buch: Das erste Jahre der Krone — Estlands Erfahrungen mit der Währungsreform. In: Die Weltwirtschaft, Nr. 4/1993: S. 441-464.

<sup>80</sup> Vgl. C.M. Buch: Währungsreformen im Vergleich. In: Kieler Studie 270, Tübingen 1995.

<sup>81</sup> Vgl. hierzu auch den Abschnitt zur Entwicklung des Bankensystems.

Diese Überlegungen verdeutlichen, daß ein Currency Board auf absehbare Zeit keine Lösung für die geldpolitischen Probleme Rußlands bieten kann. So wünschenswert eine glaubwürdige Regelbindung der Geldpolitik auch sein mag, so gering wären bei fehlenden flankierenden Reformen ihre Glaubwürdigkeit und damit ihre Erfolgsaussichten.

### Die Zukunft des Bankensystems

Das Bankensystem wurde durch die Währungskrise besonders hart getroffen. Faktisch ist der überwiegende Teil des Bankensystems insolvent. Neben der Lösung der aktuellen Krise wirft dies die Frage auf, welche Rolle die Banken bisher für die Wirtschaft gespielt haben und wie ihre zukünftige Funktion aussehen könnte. Da gerade die großen Banken in sogenannten finanzindustriellen Gruppen eng mit Unternehmen verbunden sind, stehen Aspekte der Unternehmenskontrolle und der Finanzierung von Unternehmen im Vordergrund der folgenden Analyse.

#### Aktuelle Entwicklungen

Negative Entwicklungen im Bankensektor waren bereits seit einiger Zeit zu erwarten.<sup>82</sup> Die russischen Banken hatten sich in den vergangenen Jahren in hohem Maße im Ausland verschuldet und die resultierenden Fremdwäh-

rungsrisiken nur unzureichend abgesichert. Mitte 1998 überstiegen die Verbindlichkeiten der Banken gegenüber dem Ausland die Forderungen um einen Betrag von mehr als 5 % ihrer Bilanzsumme (Tabelle 20). Angaben über den Umfang der Devisentermingeschäfte russischer Banken sind lückenhaft. Ende Januar 1998 machten die ausstehenden Terminkontrakte mehr als das Dreifache der Bilanzsumme des gesamten Bankensystems aus.<sup>83</sup> Die Banken waren somit einem erheblichen Wechselkursrisiko ausgesetzt, so daß die Abwertung des Rubels unmittelbar negative Auswirkungen auf die Solvenz der Banken haben mußte. Gleichzeitig haben aber auch Aktien und Staatsanleihen stark an Wert verloren. Hinzu kommen Verluste aus dem Kreditgeschäft. Bereits vor der Währungskrise wurde der Anteil der notleidenden Kredite im Bankensystem mit knapp 17 % angegeben;<sup>84</sup> der tatsächliche Anteil notleidender Kredite dürfte noch deutlich über diesem Wert liegen.

<sup>82</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Wirtschaftliche Wende bedenklich verzögert. DIW et al. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 17/98.

<sup>83</sup> Vgl. H. Müller: Eingebauter Selbsterstörungsmechanismus, USB Flemings, Moskau 1998 (unveröffentlicht).

<sup>84</sup> Vgl. für den Wert Ende Mai 1998: Central Bank of the Russian Federation, Bulletin of Banking Statistics, No 7/1998, p 76, Moskau 1998.

Tabelle 20

Bilanzkennzahlen russischer Banken 1994 bis 1998  
Anteile in %

	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>1)</sup>
<b>Aktiva</b>					
Forderungen gegenüber dem Ausland	23,9	13,5	14,6	10,7	11,2
Kredite an die Regierung	5,2	18,5	30,7	32,1	35,8
Kredite an den Unternehmenssektor	35,9	39,0	31,4	35,6	38,5
Andere Aktiva	35,1	29,1	23,3	21,6	14,5
<b>Passiva</b>					
Sichteinlagen	15,8	20,2	17,4	21,2	21,1
Deviseneinlagen	18,1	16,1	13,9	13,4	12,0
Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland	7,0	8,7	11,8	17,2	16,2
Eigenkapital	12,7	19,4	24,7	23,7	24,2
Andere Passiva	46,4	35,5	32,2	24,4	26,5
<i>Nachrichtlich:</i>					
Nettoauslandsaktiva	16,9	4,7	2,8	-6,5	-5,1
Notleidende Kredite <sup>2)</sup>	.	15,6	17,9	.	16,4
Beteiligungen	.	.	.	.	0,4 <sup>3)</sup>

Ende der Periode. — 1) Juni. — 2) Anteil an den gesamten Krediten in %. — 3) Ende Mai 1998. Ohne Aktien im Wertpapierportfolio.

Quellen: IMF, International Financial Statistics on CD-rom. October 1998, Bulletin of Banking Statistics, a.a.O., Nr. 7(62).

Bereits vor Ausbruch der Krise Anfang August 1998 hatten nur knapp 17 % der Banken ein Eigenkapital von mehr als 30 Millionen Rubel und genügte damit nicht den Marktzutrittsbedingungen für neue Banken.<sup>85</sup> Unter Einberechnung der zusätzlich durch die Währungskrise entstandenen Verluste dürfte damit bei der Mehrzahl der rund 1 500 russischen Banken das Eigenkapital faktisch aufgezehrt sein, wenngleich nicht alle Banken in gleichem Ausmaß betroffen sind.<sup>86</sup> In der Vergangenheit hatte die Zentralbank zwar immer wieder Banklizenzen entzogen — 141 davon allein in den ersten acht Monaten des Jahres 1998<sup>87</sup> —, allerdings waren hiervon nur vergleichsweise kleine Banken betroffen. Deutliche Anzeichen für eine Krise im Bankensektor waren spätestens im Mai 1998 zu erkennen, als die Tätigkeit einer der 20 bedeutendsten Banken, der Tokobank, suspendiert wurde.<sup>88</sup> Anfang August kamen dann die Imperialbank und die Bank SBS Agro Zahlungsverpflichtungen nicht nach, die Zentralbank verhängte Moratorien über die Tätigkeit dieser Banken, und viele Einleger lösten ihre Konten auf.

Die Verluste der Banken hatten wiederum eine Verschlechterung der Refinanzierungsbedingungen auf den internationalen Kapitalmärkten zur Folge, was zur Verschärfung der Zahlungsbilanzsituation beigetragen hat. Unmittelbar nach Ausbruch der Währungskrise wurden die Ratings der russischen Banken deutlich zurückgenommen; Rußland wurde von neuen Kapitalzuflüssen abgeschnitten.<sup>89</sup> Seit der Krise ist das Zahlungssystem zusammengebrochen und die Kreditvergabe der Banken faktisch zum Stillstand gekommen. Die These, eine Krise in dem nur kleinen russischen Geschäftsbankensektor würde nur geringe Auswirkungen auf die realwirtschaftliche Lage haben, dürfte damit endgültig widerlegt sein.

Zentralbank und Regierung reagierten auf die krisenhaften Entwicklungen mit einer Reihe von administrativen Maßnahmen. Mit Wirkung vom 17. August wurde ein 90tägiges Moratorium auf die Auslandsschulden der Banken verhängt (vgl. Abschnitt Außenwirtschaft). Dieses Moratorium hat den Banken zunächst eine Atempause verschafft, nicht jedoch zur Verbesserung ihrer Solvenz beigetragen. Zur Stabilisierung des Bankensystems hatte die Zentralbank bereits Anfang Juli 1998 eine Regelung erlassen, wonach Banken, die an der Restrukturierung anderer Banken beteiligt sind, Liquiditätshilfe erhalten können.<sup>90</sup> Auch die geschilderte Senkung bzw. Aussetzung der Mindestreserveverpflichtung und eine Bereitstellung neuer Zentralbankkredite zielten darauf, die Liquiditätssituation der Banken zu verbessern. Gleiches gilt für verschiedene Versuche der Zentralbank, die Verrechnung gegenseitiger Forderungen der Banken zu organisieren und so das zusammengebrochene Zahlungssystem zu reaktivieren.

Als Reaktion auf die Krise erklärte die Regierung, alle Privatkonten bei russischen Banken seien durch eine staatliche Einlagengarantie geschützt, obwohl eine explizite Einlagensicherung eigentlich nur für die mehrheitlich in Staatsbesitz befindlichen Banken gilt. Anfang September wurden sechs Banken<sup>91</sup> aufgefordert, keine Auszahlungen

mehr vorzunehmen. Die privaten Kunden dieser Banken konnten bis Ende September darüber entscheiden, ob sie ihre Konten bei den Banken halten oder auf die Sberbank übertragen wollten.<sup>92</sup> Eine Übertragung der Fremdwährungskonten wurde zu einem Kurs von 9,33 Rubel pro US-Dollar und damit weit unterhalb des Marktkurses vorgenommen, zudem wurden die Konten generell bis Mitte November gesperrt. Im Ergebnis wurden die Einlagen der Bevölkerung nur sehr unvollständig geschützt; offenbar war daher bis Mitte Oktober auch nur die Hälfte der betroffenen Konten übertragen worden.<sup>93</sup>

Die Banken wiederum haben durch die Bekanntgabe von Zusammenschlüssen auf die Krise reagiert.<sup>94</sup> Uneximbank, Menatep, Mostbank und MFK haben sich zu einer Holding „Rosbank“ mit einem Anteil von knapp 11 % am Eigenkapital des Bankensystems zusammengeschlossen. Auf Rosbank wurden sowohl die Konten als auch die Abwicklung der Bankgeschäfte der Anteilseigner der beteiligten Banken übertragen, offenbar hat sie jedoch sonst keine Verbindlichkeiten übernommen.<sup>95</sup> Nacionalnyj Rezervnyj Bank (NRB) und die Inkobank haben sich durch einen Aktienswap vereinigt. Durch einen Lizenzentzug bei der Inkobank Ende Oktober ist dieser Zusammenschluß jedoch praktisch bedeutungslos geworden. Schließlich haben Avtobank und Mežkombank eine Fusion bekanntgegeben; der Marktanteil dieser Gruppe liegt allerdings nur bei rund 3 %.

<sup>85</sup> Seit Juli 1998 müssen neu gegründete inländische (ausländische) Banken ein Eigenkapital von mindestens 33 (66) Millionen Rubel nachweisen. Vgl. <http://www.cbr.ru/eng/system/licensing.html>.

<sup>86</sup> Insbesondere scheinen die großen Moskauer Banken, die jedoch das Bankensystem dominieren, stärker betroffen zu sein als kleinere Regionalbanken.

<sup>87</sup> Diese und einige der folgenden Informationen wurden der Homepage der russischen Zentralbank (<http://www.cbr.ru>) entnommen.

<sup>88</sup> Vgl. Bank of Finland: Russian and Baltic Economies — The Week in Review, Institute for Economies in Transition, 20/1998, <http://www.bof.fi/env/eng/it/iten.stm>.

<sup>89</sup> Ähnliche Abläufe waren bereits bei früheren Währungskrisen zu beobachten; vgl. C.M. Buch., R.P. Heinrich: Banking and Balance of Payments Crises — On Possible Causes of the Twin Crisis, Institut für Weltwirtschaft, Arbeitspapier 848, Kiel 1998.

<sup>90</sup> Vgl. The Week in Review, 27/1998, a.a.O.

<sup>91</sup> Vgl. Zentralbank der Russischen Föderation, ukazanie Nr. 356. O realizacii nekotorych mer predusmotrennyh rešenijem soveta direktorov Banka Rossii ot 1.9.1998. „O merach po zasščite vkladov naselenija v bankach.“ Vestnik Banka Rossii 68(98), Moskau. Es handelt sich hierbei um die Banken SBS-Agro, Inkobank, Menatep, Promstroj, Mosbusinessbank und Most, die Mitte 1998 einen Anteil von knapp 14 % an dem Eigenkapital des Bankensystems und rund 25 % der Privatkonten hielten. Vgl. Bjulletin' Finansovoj Informacii Nr. 8/39, August 1998, S. 1.

<sup>92</sup> Vgl. Russian Economic Trends, Nr. 3/1998.

<sup>93</sup> Vgl. The Week in Review, 42/1998, a.a.O.

<sup>94</sup> Vgl. The Month in Review, August 1998, a.a.O.

<sup>95</sup> Vgl. Thomson Bankwatch: Thomson Downgrades Ratings for Unexim Bank, October 7, 1998, <http://www.bankwatch.com>.

Bislang gibt es eine Reihe konkurrierender Vorschläge zur Lösung der Probleme im Bankensektor. Diese reichen von einem Programm, das die Verstaatlichung weiter Teile des Bankensystems und die Errichtung einer staatlichen Entwicklungsbank vorsieht,<sup>96</sup> bis zu detaillierten Überlegungen der Zentralbank zur Umstrukturierung und Rekapitalisierung der Banken. Dem Programm der Zentralbank zufolge sollen die Banken zunächst in vier Gruppen eingeteilt werden:<sup>97</sup> solvente und liquide Banken, die ohne staatliche Hilfe weiterarbeiten können; illiquide, aber solvente Banken, die staatliche, aber auch ausländische Kapitalzuschüsse erhalten sollen; insolvente Banken, denen die Lizenzen entzogen werden; sowie insolvente Banken, die aufgrund ihrer sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung reorganisiert und rekapitalisiert werden sollen.

Ziel der Umstrukturierung soll dem Programm zufolge der Schutz der Einlagen privater Sparer sein, Kreditgeber sollen an der Umstrukturierung beteiligt werden, und die Eigentümer sollen grundsätzlich ihre Anteile verlieren. Eine neu zu gründende Agentur soll für die Rekapitalisierung und Umstrukturierung der Banken verantwortlich sein. Eine Rekapitalisierung der Banken soll durch die Ausgabe von Staatsanleihen erfolgen. Verschiedene Maßnahmen zur Restrukturierung der Bankbilanzen und zur Kostensenkung sollen die Solvenz der Banken in Zukunft sichern helfen. Mit diesen Plänen wird ein detaillierter Zeitrahmen verbunden.<sup>98</sup> Bereits nach einem Monat hätte beispielsweise die Klassifizierung der Banken abgeschlossen sein und die Reorganisation beginnen sollen.

Widersprüchliche Aussagen werden zur Rolle ausländischen Kapitals bei der Sanierung des Bankensystems gemacht. Zwar soll es dem Programm zufolge ausländischen Banken ermöglicht werden, Kreditforderungen gegenüber russischen Banken in Beteiligungen umzuwandeln. Noch wurde jedoch die bisherige Regelung nicht abgeschafft, derzufolge ausländische Banken nicht mehr als 12 % des Kapitals im russischen Bankensektor halten dürfen,<sup>99</sup> Beteiligungen von mehr als 35 % an russischen Banken durch die Zentralbank genehmigt werden müssen und Banken mit ausländischen Mehrheitsbeteiligungen nicht im Privatkundengeschäft tätig sein dürfen.

Die Pläne der Zentralbank enthalten zwar eine Reihe positiver Elemente und greifen in Ansätzen auf Erfahrungen anderer Transformations- und Entwicklungsländer mit der Lösung von Bankenkrisen zurück.<sup>100</sup> Allerdings bleiben sie wenig konkret, lassen reichlich Spielraum für Interpretation und politische Einflußnahme und sind zeitlich wohl nicht einzuhalten. Frühere Erfahrungen zeigen vor allem, daß nicht nur bei der Rekapitalisierung der betroffenen Banken und damit einer Lösung des Bestandsproblems angesetzt werden darf. Vielmehr muß verhindert werden, daß Reformen verschleppt werden und zwischenzeitlich neue Verluste auflaufen.

Grundsätzlich befindet sich die Zentralbank in dem Dilemma, daß geldpolitische Entscheidungen und Fragen der Reform des Bankensystems nicht klar voneinander zu

unterscheiden sind. Über die Refinanzierungsfähigkeit der Zentralbank sollten nur illiquide, nicht aber insolvente Banken refinanziert werden. Da aber Illiquidität und Insolvenz schwer zu trennen sind, führt die Bereitstellung von Stabilisierungskrediten für den Bankensektor, wie sie derzeit erfolgt, zwangsläufig auch dazu, daß eigentlich insolvente Banken zunächst vor dem Konkurs bewahrt werden. Um eine marktgerechte Geldpolitik durchführen zu können, muß somit eine schnelle Lösung der Krise im Bankensektor gefunden werden.

Zu berücksichtigen ist dabei, daß die Insolvenz der russischen Banken nicht durch aus dem sozialistischen System übernommene Altkredite ausgelöst wurde. Vielmehr handelt es sich bei den jetzt wertlos gewordenen Aktiva um neu vergebene Kredite an Unternehmen, Aktien der Unternehmen sowie Anleihen der Regierung. Zudem haben sich die russischen Banken einem hohen Wechselkursrisiko ausgesetzt. Gemeinsam ist sowohl den Anlage- als auch den Verschuldungsentscheidungen der Banken, daß sie in einem prinzipiell marktwirtschaftlichen Umfeld überwiegend freiwillig getroffen wurden und daher grundsätzlich von den Banken selbst zu verantworten sind. Daher müßten die Eigentümer der Banken zur Rechenschaft gezogen werden und ihre Anteile an den Banken verlieren, wenn chronische Probleme im Bankensektor und weitere Rettungsaktionen verhindert werden sollen.<sup>101</sup>

Bei der Lösung von Bankenkrisen ist die zentrale Frage zu beantworten, welche Banken wie und in welchem Umfang rekapitalisiert werden sollen. Prinzipiell können der Schutz privater Einlagen, die Vermeidung systemweiter Bankenkrisen und der mögliche Verlust an Informationskapital bei den Banken eine Rekapitalisierung rechtfertigen. Da Maßnahmen zur Vermeidung einer Bankenkrise wesentlich früher hätten greifen müssen, steht in Rußland insbesondere der Schutz privater Einlagen im

<sup>96</sup> Vgl. Russian Economic Trends, Monthly Update, October 1998.

<sup>97</sup> Vgl. The Week in Review, 42 / 1998, a.a.O.

<sup>98</sup> Vgl. Thomson Bankwatch: Banking System Update — Russian Bank Restructuring, October 19, 1998, Moskau.

<sup>99</sup> Bislang hatte der tatsächliche Anteil deutlich unter diesem Wert gelegen. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß das Eigenkapital russischer Banken durch die Bankenkrise praktisch aufgezehrt wurde.

<sup>100</sup> Vgl. Die Erfahrungen mit der Lösung von Bankenkrisen aus 24 Ländern sind zusammengefaßt in: C. Dziobek, C. Pazarbasoglu: Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries. International Monetary Fund, Working Paper 97/161, Washington, D.C. 1997; vgl. auch C.M. Buch: Creating Efficient Banking Systems — Theory and Evidence from Eastern Europe, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Studie 227, Tübingen, 1996, für eine Darstellung und Diskussion der entsprechenden Reformen in Polen, Ungarn, Tschechien und Estland.

<sup>101</sup> Im Fall Rußlands hat ein großer Teil des Bankensystems prinzipiell private Eigentümer; die genauen Eigentumsverhältnisse sind jedoch aufgrund bestehender Verflechtungen zwischen Banken und Unternehmen nicht immer klar zu bestimmen.

Vordergrund. Diese Einlagen sind mittlerweile nahezu vollständig auf die staatliche Sberbank konzentriert. Zudem verfügt die Sberbank über ein landesweites Zweigstellennetz und ist damit bei der flächendeckenden Bereitstellung von Bankdienstleistungen praktisch konkurrenzlos. Auch ist sie in hohem Maße auf dem GKO-Markt engagiert. Bei einer marktgestützten Bewertung ihrer Aktiva wäre die Sberbank insolvent. Ohne eine klare Definition der zukünftigen Rolle der Sberbank ist daher eine Lösung der derzeitigen Probleme im Bankensektor nicht möglich.<sup>102</sup> Bei den übrigen Banken stellt sich allein die Frage, ob sie Informationen über und Beziehungen zu Unternehmen besitzen, die durch Konkurse der Banken verlorengehen und einen volkswirtschaftlichen Verlust darstellen würden. Dieser Frage wird im folgenden Abschnitt nachgegangen.

Bei der Bestimmung von Höhe und Umfang einer Rekapitalisierung ist zu berücksichtigen, daß die Manager der Banken Anreize haben, Verluste zu verbergen. Dies gilt

besonders dann, wenn sie bei Offenlegung der tatsächlichen Finanzlage der Bank erwarten, entlassen zu werden.<sup>103</sup> Sie werden dann tendenziell versuchen, eigentlich notleidende Kredite zu prolongieren und damit die prekäre Situation ihrer Bank zu verschleiern. Hat sich die Regierung prinzipiell entschlossen, die Einlagen privater Bankkunden zu sichern bzw. nicht grundsätzlich alle insolventen Banken zu schließen, müssen diese Anreize bei der Formulierung eines Rekapitalisierungsprogramms berücksichtigt werden. Um adverse Anreize zu minimieren, kann es sinnvoll sein, eine Rekapitalisierung an das

<sup>102</sup> Für eine Diskussion der Rolle der Sparbanken in Transformationsländern, vgl. J. Bonin et al.: Banking in Transition Economies, Cheltenham, 1998.

<sup>103</sup> Vgl. P. Aghion, P. Bolton, S. Fries: Optimal Design of Bank Bailouts: The Case of Transition Economies, University College, EBRD and Princeton University, mimeo, 1998.

Tabelle 21

Wichtige finanz-industrielle Gruppen<sup>1)</sup>

	Wichtigste Beteiligungen an	
	Banken	Industrieunternehmen
Alfa Gruppe (Friedman)	Alfabank	Tyumen Oil, Eastern Oil, Alfa Ecco (Nahrungsmittel, Zement)
GAZ	Avtobank, NBD	GAZ (Kraftfahrzeuge)
Inkombank (Vyakhirev)	Bank Imperial, Gazprombank, National Reserve Bank, Inkombank (Lizenz entzogen)	Gazprom, NTV (Medien)
LogoVAZ (Berezovsky)	AvtoVAZ Bank, Obyedinyonny Bank	AvtoVAZ, Aeroflot, Sibneft, ORT (Medien), Nezavisimaya Gazeta (Medien)
Lukoil	Bank Imperial	Lukoil, Izvestia (Medien)
Rosprom (Khodorkovsky)	Bank Menatep	Yukos, Exochim (Chemie)
Most (Gussinsky)	Most Bank	NTV, Segodnya (Medien)
Stadt Moskau	Bank of Moscow, GUTA-Bank, Trioka Dialog, Mosexim Bank, Tokobank, Mosbusiness Bank	
Rossiyskiy Kredit	Rossiyskiy Kredit Bank	Stahl, Holzverarbeitung
Interros (Potanin, Vavilov)	Uneximbank, MFK-Renaissance	Sidanco, Norilsk Nickel, Svyazinvest, Perm Motors, Kuznetsk Steel, Medien (Russky Telegraf, Expert Magazine, Izvestia)

<sup>1)</sup> Transkription wie in der Quelle.

Quelle: Standard and Poor's: Credit Risk in Russian Financial-Industrial Groups, CreditWeek, 24. Juni 1998, London und New York.

Verhalten der Banken gegenüber Unternehmen zu knüpfen und nur solche Banken zu rekapitalisieren, die ihrerseits harte Budgetbeschränkungen gegenüber Unternehmen durchsetzen.

### Die Rolle der finanz-industriellen Gruppen

Ein besonderes Merkmal des russischen Bankensystems sind die engen Verbindungen zwischen Banken und Unternehmen in sogenannten finanz-industriellen Gruppen (FIG) (Tabelle 21). Die Gründung dieser Gruppen wurde erstmals durch einen Präsidentenerlaß vom Dezember 1993 geregelt.<sup>104</sup> Gemäß diesem Erlaß können Banken und Unternehmen die Bildung einer Gruppe freiwillig vornehmen, oder die Formierung einer solchen Gruppe erfolgt durch einen Regierungsbeschluß. Dazu bedarf es der Genehmigung verschiedener Regierungsstellen. Außerdem müssen die beteiligten Unternehmen eine sogenannte *zentrale Gesellschaft* gründen. Ursprünglich wurden die FIG als Instrument zur Erhöhung der staatlichen Kontrolle der Industrie betrachtet.

Die Bildung finanz-industrieller Gruppen kann eine (im Sinne eines Second Best) effiziente Reaktion auf unzureichende institutionelle Rahmenbedingungen sein, wie sie in Rußlands Wirtschaft in besonderem Maße vorzufinden sind. Dies dürfte insbesondere für die spontan gebildeten Gruppen gelten. Mittlerweile haben sich die größten Gruppen rund um führende Banken formiert. Ein Kanal, über den Banken Anteile an Firmen erwerben konnten, war das Ende 1995 beschlossene Programm „Kredite für Aktien“. Im Rahmen dieses Programms erhielt die Regierung Kredite von den Banken, wobei sie ihre Anteile an staatlichen

Unternehmen als Sicherheit stellte. Als die Regierung diese Kredite nicht zurückzahlen konnte, wurden die Aktien letztlich von den Banken übernommen.

Von Seiten der Bankenaufsicht sind eine Reihe von Regulierungen erlassen worden, durch die eine bessere Kontrolle der Unternehmensbeteiligungen von Banken erreicht werden soll. Die maximale Höhe von Großkrediten und von Krediten an Eigentümer ist beispielsweise auf einen festen Anteil des Eigenkapitals einer Bank beschränkt (Tabelle 22). Dasselbe gilt für Beteiligungen von Banken an Unternehmen. Die entsprechenden Regelungen wurden schrittweise verschärft; seit Februar 1998 gelten die in Tabelle 22 dargestellten Werte.<sup>105</sup> Um eine bessere Kontrolle über die FIG zu gewährleisten, müssen seit Juli 1998 grundsätzlich alle Banken Bericht darüber erstatten, an welchen Unternehmen sie länger als sechs Monate mehr als 5 % der Anteile gehalten haben.<sup>106</sup> Auf den ersten Blick scheinen die Regelungen der Bankenaufsicht westlichen Standards zu entsprechen. Allerdings ist

<sup>104</sup> Vgl. für eine detaillierte Darstellung der entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen: Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Kurswechsel in der Stabilisierungspolitik. DIW et al. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 51-52/95. Auch abgedruckt in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 262/1995, IWH Forschungsreihe 4/1995.

<sup>105</sup> Vgl. S. Seeberg und A. Winkler: Lending in a New Regulatory Environment — The Monetary Situation in Russia in the Summer of 1996, Internationale Projekt Consult GmbH, Arbeitspapier, Juli 1996, Frankfurt a.M.

<sup>106</sup> Dieser Erlaß galt zunächst nur für die größten Banken, ab Januar 1999 dann für alle Banken. The Week in Review, 21/1998, a.a.O.

Tabelle 22

### Regelungen der Bankenaufsicht

	Rußland		Deutschland	
	Einzelner Kredit bzw. einzelne Beteiligung	Summe der Kredite	Einzelner Kredit bzw. einzelne Beteiligung	Summe der Kredite
	(Maximale Höhe in % des Eigenkapitals)			
Großkredite an einzelne Kunden bzw. eine Gruppe von Kunden	25 %	800 % (bis 1997: 1000 %)	25 %	800 %
Kredite an Kreditgeber oder Anteilseigner	20 %	50 %	20 %	
Kredite an Insider	2 %	3 %	nach Genehmigung der Bankenaufsicht	
Beteiligungen an Unternehmen	10 %	25 %		

Quellen: Central Bank of the Russian Federation: Instruction on Bank Regulation Procedure (New Version of Instruction No. 1 „On the Procedure for Regulating the Activities of Credit Institutions“), 1. 10. 1997 (14. 10. 1998); C&L Deutsche Revision: Kreditwesengesetz — Banking Act. Deutsch-englische Textausgabe des Kreditwesengesetzes in der ab 31.12.1995 geltenden Fassung mit einführenden Erläuterungen, Düsseldorf 1996.

eine Anwendung der Regeln in Rußland kaum möglich. Die Intransparenz in den finanziellen Beziehungen zwischen Banken und Unternehmen ist ungleich höher als im Westen, und eine fehlende Anwendung international üblicher Rechnungslegungsstandards beschränkt die Aussagekraft der Bilanzdaten.

Der Zusammenbruch des Bankensystems könnte vermuten lassen, mit den Banken seien auch die FIG faktisch bedeutungslos geworden. Dies trifft allerdings nur teilweise zu. Zwischenzeitlich haben sich, wie oben geschildert, einige der großen Banken zu Holdings und Bankengruppen zusammengeschlossen, in deren Portfolios sich auch die Industriebeteiligungen der einzelnen Banken befinden. Unklar ist der Umfang der staatlichen Beteiligung an diesen FIG. Von politischer Seite wird ferner überlegt, bestimmte Banken gezielt zur Förderung von Investitionsprojekten einzusetzen. Finanz-industrielle Gruppen werden daher auch in Zukunft, wenngleich in gewandelter Form, eine Rolle spielen.

Die Beurteilung der bisherigen Tätigkeiten finanz-industrieller Gruppen hängt in erster Linie von deren Bedeutung für die Finanzierung von Investitionen ab. Auf aggregierter Ebene scheint es seit etwa Mitte 1997 zu einer verstärkten Vergabe von Bankkrediten an den privaten Sektor gekommen zu sein, so daß sich der Anteil dieser Kredite an den gesamten Aktiva der Banken von knapp 32 % Ende 1996 auf rund 38 % Mitte 1998 erhöht hat. Dies würde der These widersprechen, die russischen Banken hätten bei ihrer Neukreditvergabe den Unternehmenssektor nicht berücksichtigt. Zwar war auf aggregierter Ebene keine Belebung der Investitionen zu verzeichnen, gegenläufige Entwicklungen in Teilbereichen der Wirtschaft könnten jedoch überlagert worden sein. Die aggregierten Zahlen geben indes keinen Aufschluß darüber, wie die Kredite eingesetzt worden sind. Es ist nicht auszuschließen, daß die Kredite an mit den Banken verbundene Unternehmen vergeben worden sind, die die Mittel wiederum zum Erwerb von Aktien oder GKO verwandt haben. Auf diesem Weg hätten die Banken beispielsweise Beschränkungen für ihren eigenen Anteilsbesitz umgehen können.

Zur Behandlung der Rolle finanz-industrieller Gruppen bei der Investitionsfinanzierung bietet es sich an, zwischen den wenigen großen, in der Regel auf Initiative führender Banken gebildeten Gruppen einerseits und der Mehrzahl der kleineren, um bestimmte Industrieunternehmen herum entstandenen Gruppen andererseits zu unterscheiden.<sup>107</sup>

Bei den *industriestützten* Gruppen steht offenbar der Versuch der Direktoren im Vordergrund, das Überleben ihrer Unternehmen zu gewährleisten, ohne die bei der Privatisierung entstandenen Kontrollrechte aufgeben zu müssen. Solche Hoffnungen wurden durch den Präsidialerlaß über FIG geweckt, in dem den Gruppen unter anderem Subventionen und Steuererleichterungen in Aussicht gestellt wurden. Diese Erwartungen haben sich bisher jedoch kaum erfüllt. Dies liegt vor allem daran, daß die einzelnen *industriestützten* Gruppen wirtschaftlich zu

unbedeutend sind, um der Regierung Konzessionen abhandeln zu können, und diese FIG insgesamt in ihren Interessen zu heterogen sind, um mit einer Stimme zu sprechen. Die einzige Neuerung, die den Gruppen eine Steuererleichterung verschafft, besteht darin, daß FIG eine Steuerbilanz auf Gruppenebene erstellen und dadurch Gewinne und Verluste zwischen einzelnen Mitgliedsunternehmen steuermindernd gegeneinander aufrechnen können.<sup>108</sup>

Es ist den *industriestützten* Gruppen offenbar kaum gelungen, Investitionskapital von außen zu attrahieren. Die im Gesetz vorgesehenen zentralen Gesellschaften sind keine Holdings, die Anteile an den Gruppenunternehmen halten und damit gegenüber potentiellen externen Kapitalgebern als Intermediäre fungieren könnten. Vielmehr sind die Gruppenunternehmen Eigentümer der zentralen Gesellschaften. Für potentielle Investoren sind die zentralen Gesellschaften daher keine geeigneten Verhandlungspartner. Auch die den *industriestützten* Gruppen angeschlossenen Banken konnten kein zusätzliches Kapital mobilisieren. Sie waren bereits vor der Krise vom August 1998 in der Regel allenfalls von regionaler Bedeutung und verfügten weder über nennenswerte Einlagen von privaten Haushalten noch über eine Bonität, die ihnen Zugang zu den Kapitalmärkten verschafft hätte.

Weitaus bedeutender als die *industriestützten* Gruppen sind die *bankgestützten* FIG, in denen die führenden Banken eine zentrale Rolle spielen.<sup>109</sup> Die acht größten *bankgestützten* FIG kontrollierten im Jahr 1997 Unternehmen, die schätzungsweise 20 bis 35 % des russischen Sozialprodukts produzierten.<sup>110</sup> Kennzeichnend für diese Gruppen ist, daß die Banken entweder direkt oder über von ihnen kontrollierte Holdings Kapitalanteile an den Mitgliedsunternehmen halten.<sup>111</sup> Damit können die Banken im Prinzip die Rolle eines internen Kapitalmarktes für diese Gruppen übernehmen bzw. wie Universalbanken sowohl als Anteilseigner als auch als Kreditgeber fungieren.

<sup>107</sup> Vgl. J. Johnson: Russia's Emerging Financial-Industrial Groups. In: Post-Soviet Affairs, Vol. 13, No 4/1997, pp 333-365.

<sup>108</sup> Vgl. TACIS: FIGs — Review Report a.a.o.

<sup>109</sup> Einen Sonderfall stellen die um die beiden Energieunternehmen Gazprom und Lukoil gebildeten FIG dar. Sie werden nicht von einer führenden Bank kontrolliert, sind von ihrer wirtschaftlichen Bedeutung aber mit den *bankgestützten* FIG vergleichbar.

<sup>110</sup> Vgl. TACIS: FIGs — Review Report, a.a.o.

<sup>111</sup> In der aggregierten Bilanz des russischen Geschäftsbankensystems waren Ende Mai 1998 zwar nur Beteiligungen an Unternehmen in Höhe von weniger als einem halben Prozent der Bilanzsumme ausgewiesen. Vgl. Bulletin of Banking Statistics, Nr. 7(62), a.a.o. Ähnlich geringen Anteilsbesitz weisen auch die Bilanzen der FIG-Banken aus. Diese Angaben sind jedoch nur wenig aussagefähig, da die Beteiligungen nicht zum Marktwert bilanziert sein dürften und indirekte Beteiligungen wohl nicht erfaßt sind.

Die Vorzüge und Nachteile interner Kapitalmärkte werden sowohl für entwickelte Marktwirtschaften als auch für Transformationsländer kontrovers diskutiert. Kapitalverflechtungen zwischen Banken und Unternehmen können die Anreize für die Banken stärken, Aufsichtsfunktionen gegenüber dem Management der Unternehmen wahrzunehmen, da die Banken als Kapitaleigner an Gewinnsteigerungen partizipieren.<sup>112</sup> Insoweit die Banken eine wirkliche Kontrolle über die Gruppenunternehmen ausüben und einen besseren Zugang zu relevanten Informationen als externe Kapitalgeber haben, können die Banken innerhalb der Gruppe generierte Finanzmittel in die lohnendsten Investitionsprojekte leiten.<sup>113</sup> Außerdem können Banken, indem sie Kapitalanteile übernehmen, Informationsasymmetrien zwischen Unternehmen und deren Zulieferern und Kunden abbauen.<sup>114</sup>

Diesen möglichen Vorteilen einer Kapitalverflechtung stehen jedoch auch potentielle Nachteile gegenüber. So können sich die in einer Gruppe zusammengeschlossenen Unternehmen veranlaßt sehen, in einen unproduktiven Wettbewerb um ökonomische Renten einzutreten.<sup>115</sup> Darüber hinaus können die Leistungsanreize für die Unternehmensleitung geschwächt werden, wenn sich durch die Beteiligung einer Bank der Eigentumsanteil der Unternehmensleitung verringert.<sup>116</sup> Durch Kapitalbeteiligungen von Kreditgebern können auch die Budgetbeschränkungen der Unternehmen aufgeweicht werden.<sup>117</sup> Dies liegt daran, daß Unternehmensauflösungen mit Kosten verbunden sind, die zum größten Teil von den Anteilseignern zu tragen sind. Ex post, d.h. nachdem eine finanzielle Schieflage eingetreten ist, ziehen die Anteilseigner daher mitunter eine Fortführung des Unternehmens einer Liquidation vor. Die Entscheidung darüber liegt jedoch bei funktionierendem Konkursrecht letztlich bei den Gläubigern, die nur einen geringen Teil der Liquidationskosten zu tragen haben und daher eher zur Liquidierung des Unternehmens neigen. Wenn die Anteilseigner jedoch gleichzeitig auch die Gläubiger des Unternehmens sind, steigt die Wahrscheinlichkeit, daß das Unternehmen in einer Schieflage nicht liquidiert, sondern reorganisiert wird. Ist dies vorauszusehen, werden die Anreize für das Management, eine Schieflage von vornherein zu vermeiden, geschmälert.

Zu den genannten grundsätzlichen Argumenten, die in ähnlicher Form auch für Kapitalverflechtungen zwischen Banken und Unternehmen in entwickelten Marktwirtschaften gelten, treten weitere Gesichtspunkte, die mit den Unzulänglichkeiten der institutionellen Rahmenbedingungen in Rußland in Zusammenhang stehen. Hierzu gehört, daß Kredite generell nur schwer abzuschließen sind. Eigentumsrechte an Grund und Boden sind häufig nicht geklärt oder dürfen nicht ohne weiteres übertragen werden, so daß Grund und Boden als Sicherheit oft ungeeignet sind. Märkte für andere Vermögensgegenstände wie Anlagegüter sind in der Regel illiquide, so daß nicht gewährleistet werden kann, daß der Verkaufserlös bei Zahlungsausfall zur Deckung der Forderung ausreicht. Auch sind rechtliche

Ansprüche aus Kreditverträgen vor Gericht schwer durchzusetzen. Das gilt in verschärfter Form auch für Konkursverfahren.<sup>118</sup> Eine weitere gravierende Unzulänglichkeit besteht in den unzureichenden Buchhaltungs- und Publizitätspflichten, die es einem potentiellen Kreditgeber erschweren, sich ein zutreffendes Bild von der Kreditwürdigkeit eines Unternehmens zu machen.

Die unzulänglichen Rahmenbedingungen bergen auch die Gefahr, daß die Verflechtung von Banken und Unternehmen weitere Ineffizienzen hervorruft. Unter anderem beschränken sich die oben beschriebenen Durchsetzungsprobleme nicht nur auf Kreditforderungen, sondern gelten häufig auch für Eigentumsrechte. Selbst Kapitalbeteiligungen gewährleisten daher nicht notwendigerweise Einflußmöglichkeiten auf die Geschäftsführung eines Unternehmens und erleichtern somit nicht immer die Kreditvergabe.<sup>119</sup>

Aus diesen Gründen kann es nicht überraschen, wenn Banken es lange Zeit vorgezogen haben, nur in geringem Umfang Kredite an Unternehmen zu vergeben und stattdessen in Staatsanleihen zu investieren. Probleme mit der Durchsetzung von Kreditforderungen und mit der Beurteilung der Kreditwürdigkeit können jedoch möglicherweise überwunden werden, wenn der Kreditgeber als Kapitaleigner gleichzeitig Entscheidungsbefugnisse im Unternehmen hat sowie Zugang zu internen Informationen besitzt. In

<sup>112</sup> Vgl. R.H. Gertner, D.S. Scharfstein und J.C. Stein: Internal Versus External Capital Markets. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 11/1994, pp 1211-1230.

<sup>113</sup> Vgl. J.C. Stein: Internal Capital Markets and the Competition for Corporate Resources. In: *The Journal of Finance*, Vol. 52, No 1/1997, pp 111-133.

<sup>114</sup> Vgl. M. Berlin, K. John und A. Saunders: Bank Equity Stakes in Borrowing Firms and Financial Distress. In: *The Review of Financial Studies*, Vol. 9, No 3/1996, pp 889-919.

<sup>115</sup> Vgl. M. Meyer, P. Milgrom und J. Roberts: Organizational Prospects, Influence Costs, and Ownership Changes. In: *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 1, No 1/1992, pp 9-35; D.S. Scharfstein und J.C. Stein: The Dark Side of International Capital Markets: Divisional Rent-Seeking and Inefficient Investment. National Bureau of Economic Research, Working Paper 5969. Cambridge, MA, 1997. J.C. Stein: Internal Capital Markets and the Competition for Corporate Resources. In: *The Journal of Finance*, Vol. 52, No 1/1997, pp 111-133.

<sup>116</sup> Vgl. R.H. Gertner, D.S. Scharfstein, J.C. Stein, a.a.O.

<sup>117</sup> Vgl. M. Dewatripont und J. Tirole: A Theory of Debt and Equity: Diversity of Securities and Manager-Shareholder Congruence. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 11, 1994, S. 1027-1054; H. Huang und Ch. Xu: Financial Institutions and the Financial Crisis in East Asia, 1998 (unveröffentlicht).

<sup>118</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Wirtschaftliche Wende bedenklich verzögert. DIW et al. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 18/98.

<sup>119</sup> Zahlreiche Beispiele für Probleme bei der Durchsetzung von Aktionärsrechten in Rußland finden sich in: J.R. Blasi, M. Kroumova und D. Kruse: *Kremlin Capitalism, The Privatization of the Russian Economy*, Ithaca, N.Y., 1997.

diesem Sinne können FIG eine Möglichkeit für russische Unternehmen darstellen, trotz unzulänglicher Rahmenbedingungen die durch Eigenfinanzierung gesetzten Grenzen zu überwinden.<sup>120</sup>

Können Banken tatsächlich ihre Kontrollrechte gegenüber den Unternehmen durchsetzen, stellt sich die Frage nach der Interessenlage der Banken. Aufgrund einer lückenhaften Bankenaufsicht ist bislang nicht sicher gestellt, daß die Banken die Interessen ihrer Einleger und Minderheitsaktionäre hinreichend berücksichtigen. Zudem ermöglichen ihre weitverzweigten Beteiligungen an großen Industrieunternehmen und ihre politischen Verbindungen es den führenden Banken in der Vergangenheit, der Regierung wiederholt wettbewerbsverzerrende Privilegien abzuhandeln.<sup>121</sup> Eine solche Strategie, etwa durch Lobbying für Steuererleichterungen, kann für eine Bank lohnender sein als ein riskantes Engagement bei der Umstrukturierung der von ihr kontrollierten Unternehmen. Unter den größten Steuerschuldnern sind viele Unternehmen der bankgestützten Gruppen, und sie weisen häufig auch im Vergleich mit dem Durchschnitt ihrer jeweiligen Industrie höhere Steuerschulden auf.<sup>122</sup> Es ist daher nicht auszuschließen, daß die Verflechtung von Banken und Unternehmen zu höheren Steuerrückständen geführt und damit zu den chronischen fiskalischen Problemen in Rußland beigetragen hat. Nutznießer dieser fiskalischen Probleme waren lange Zeit wiederum die Banken, die die Haushaltsdefizite über hochverzinsliche GKO finanzierten.

Aufgrund intransparenter Finanzbeziehungen zwischen Banken und Unternehmen lassen sich nur sehr bruchstückhafte Informationen zur Beurteilung der Geschäftspolitik der Banken und damit auch der von ihnen ausgeübten Kontrollfunktionen heranziehen. Ein Indikator sind Bilanzkennzahlen der größten russischen Banken (Tabelle 23). Diese zeigen ein durchaus heterogenes Bild. Nur drei der großen acht zu FIG gehörenden Banken wiesen zu Beginn des Jahres 1998 eine überdurchschnittliche Kreditvergabe an Unternehmen<sup>123</sup> aus (Alfa, Menatep, Unexim). Das Engagement von fünf FIG-Banken (Alfa, Most, Rossiyskiy Kredit, SBS-Agro, Unexim) auf dem GKO-Markt war unterdurchschnittlich. In bezug auf die Höhe des Eigenkapitals und die Gewinne lagen nur zwei Banken (Alfa und Unexim) über dem Durchschnitt. Weitere Indikatoren sind die von den Banken vergebenen Großkredite sowie Kredite an Eigentümer. Von den drei Banken mit hohem Engagement im Kreditgeschäft weisen weder Menatep noch Unexim mehr Großkredite auf als der Durchschnitt des Bankensystems; Alfabank liegt jedoch deutlich über diesem Wert. Sowohl Menatep als auch Alfa hatten relativ hohe Kredite an ihre Eigentümer vergeben.

Diese Beobachtungen legen den Schluß nahe, daß durchaus Unterschiede in den Strategien der bankgestützten FIG bestanden. Einige Banken scheinen ihre Kapitalbeteiligungen zur Absicherung von Kreditforderungen genutzt zu haben, während andere sich mehr auf die Haus-

haltsfinanzierung konzentrierten und ihre Industriebeteiligungen allenfalls als Verhandlungsmasse gegenüber der Regierung einsetzten.

### Die Agenda für zukünftige Reformen

Lösungen für die Krise im Bankensystem sind bislang allenfalls in Ansätzen zu erkennen. Zwar sollen nicht alle Banken gerettet werden, allerdings ist unklar, welche Banken in welchem Umfang rekapitalisiert werden sollen, welche Rolle staatliche Banken in Zukunft spielen werden, und wie eine zukünftige Regulierung des russischen Bankensystems ausgestaltet sein wird. Diese Fragen werden auch durch die bisher vorliegenden Programme zur Reform des Bankensystems und der Wirtschaft nicht befriedigend beantwortet.

Eine Rekapitalisierung der Banken sollte nur dann vorgenommen werden, wenn das Risiko einer neuerlichen Bankenkrise in ausreichendem Maße gesenkt werden kann. Zentral ist hierbei die Vermeidung der Neuvergabe von potentiell notleidenden Krediten und die glaubwürdige Versicherung der Regierung, es zu keiner weiteren Rettungsaktion kommen zu lassen. Dies erfordert eine möglichst rasche Offenlegung der bisherigen Verluste und die strikte Umsetzung von Konkursverfahren gegenüber Unternehmen. Eine verschärfte Umsetzung der Anfang 1998 wirksam gewordenen Neuordnung des Insolvenzrechts ist dazu erforderlich.<sup>124</sup> Aufgrund ihrer dominierenden Rolle im Privatkundengeschäft muß insbesondere die Tätigkeit der Sberbank geregelt werden.

Eine Besonderheit der Krise im russischen Bankensystem besteht darin, daß inländische Staatsanleihen nicht ohne weiteres, wie sonst üblich, zur Rekapitalisierung der Banken eingesetzt werden können. Denn die Krise ist nicht in erster Linie durch einen Anstieg notleidender Kredite an Unternehmen, sondern vielmehr durch Wertverluste auf inländische Staatsanleihen ausgelöst worden. Neu emittierte staatliche Wertpapiere könnten daher ohne eine

<sup>120</sup> So finden Gelfer und Perotti für den Zeitraum bis 1996, daß Unternehmen, die zu den führenden bankgestützten FIG gehörten, leichteren Zugang zu liquiden Mitteln zur Investitionsfinanzierung hatten als unabhängige Unternehmen oder Unternehmen, die Mitglied einer industriegestützten Gruppe waren. Vorläufige Berechnungen der Autoren deuten jedoch wohl darauf hin, daß diese Ergebnisse nicht ohne weiteres auf die Zeit nach 1996 übertragen werden können. S. Gelfer, E. Perotti: Investment Financing in Russian Financial-Industrial Groups, Tinbergen Institute, Discussion Paper 98/53.

<sup>121</sup> Vgl. J. Johnson: Russia's Emerging Financial-Industrial Groups. In: Post-Soviet Affairs, Vol. 13, No 4/1997, pp 333-365.

<sup>122</sup> Vgl. Russian Economic Trends, No 3/1998, a.a.O.

<sup>123</sup> Hierin sind auch Kredite an Privatpersonen enthalten, die jedoch für das Bankensystem insgesamt nicht mehr als 10 % der Gesamtkredite ausmachen und daher das Bild nicht wesentlich verzerren dürften. Vgl. Russian Economic Trends, No 3/1998, a.a.O.

<sup>124</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Wirtschaftliche Wende bedenklich verzögert. DIW et al. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 18/98.

Tabelle 23

Bilanzkennzahlen der größten russischen Banken<sup>1)</sup>

	Eigenkapital	Einlagen von			Kredite an Kunden			Kredite an Banken	Anleihen der Regierung	Gewinn (netto)	Großkredite	Kredite an Eigentümer <sup>3)</sup>
		Privatkunden	Unternehmen	Banken	in Rubel	in Devisen	insgesamt					
	in % der Bilanzsumme											in % des Eigenkapitals
Sberbank RF	4,6	35,7	3,9	1,0	9,3	1,4	10,8	0,8	26,0	1,3	15	0,2
SBS-Agro	5,9	12,0	10,6	25,4	12,5	7,2	19,7	9,4	0,3	0,5	25	1,8
Incombank	5,5	13,5	36,1	10,5	18,5	17,0	35,4	8,9	7,9	1,4	57	6,0
Rossiyskiy Kredit	5,6	3,5	23,4	20,3	15,1	15,8	31,0	8,2	1,5	0,2	24	2,8
Menatep	7,7	5,0	21,6	14,2	27,2	16,8	44,0	3,6	8,1	1,7	21	2,9
Unexim	23,4	0,9	32,1	16,8	24,3	45,5	69,8	7,5	4,8	2,4	23	2,1
Vneshtorgbank	28,6	2,9	30,8	20,4	1,5	23,6	25,1	36,3	12,5	4,5	19	0,8
International Industrial Bank	10,0	0,7	62,7	5,8	56,2	11,6	67,8	10,2	0,1	0,4		
Alfa-Bank	7,0	2,2	39,2	18,6	35,9	21,0	56,9	14,6	6,1	0,8	41	3,5
Mosbusinessbank	7,6	4,4	11,9	17,9	15,9	12,2	28,1	10,2	6,9	1,4	25	2,6
Most-Bank	8,5	17,0	2,7	16,1	12,3	18,9	31,2	11,0	3,1	1,1	25	4,9
Gazprombank	16,3	5,6	29,1	23,8	21,9	13,5	35,3	25,7	4,4	3,7	24	2,8
Avtobank	15,6	7,4	18,4	24,7	18,3	9,9	28,2	7,7	20,5	4,8	65	1,0
National Reserve Bank	13,2	0,1	0,2	20,4	19,1	5,9	25,0	9,4	12,8	2,8	7	0,3
Vozrozhdenie Bank	6,6	3,3	23,0	8,0	17,2	6,5	23,7	6,4	3,7	0,9		
Promstroibank	7,7	11,0	28,0	7,6	19,6	5,1	24,6	4,6	5,3	1,4	29	1,6
International Moscow Bank	12,0	2,8	27,5	6,3	0,7	26,1	26,9	14,5	11,9	1,4		
Imperial Bank	14,5	2,9	29,2	34,9	30,1	28,9	59,0	5,4	5,1	1,1	23	2,2
Tokobank	16,8	1,6	13,0	31,6	7,4	38,2	45,6	14,4	4,8	3,1	62	5,4
Int. & Construction Bank	10,8	7,2	27,5	5,4	20,0	6,2	26,2	2,7	6,6	2,6		
Gesamtes Bankensystem <sup>2)</sup>	9,3	18,5	16,7	10,1	16,2	9,0	25,2	7,1	14,8	1,7	29	2,2
ohne Sberbank	12,6	6,6	25,5	16,3	20,9	14,3	35,2	11,4	7,2	2,0		

Fettgedruckt: FIG-Banken, *über*durchschnittlicher Anteil von Krediten an Unternehmen und Privatpersonen, Eigenkapital bzw. Gewinne; *unter*durchschnittlicher Anteil von Krediten an die Regierung (jeweils relativ zum gesamten Bankensystem ohne Sberbank) sowie *unter*durchschnittliche Anteile von Großkrediten und Krediten an Eigentümer (relativ zu den größten 100 Banken). — <sup>1)</sup> Banken geordnet nach Umfang ihrer Aktiva. Stand: 1.1.1998. Bankeneigene Transkription. — <sup>2)</sup> Angaben waren für die 200 größten Banken verfügbar. Banken, für die in relevanten Kategorien keine Informationen vorlagen, wurden nicht berücksichtigt, so daß sich die Gesamtzahl auf 171 Banken reduzierte. — <sup>3)</sup> Stand: 1. April 1998.

Quelle: Berechnungen der Institute.

grundlegende Reform der Staatsfinanzen die Solvenz der Banken schwerlich wiederherstellen.

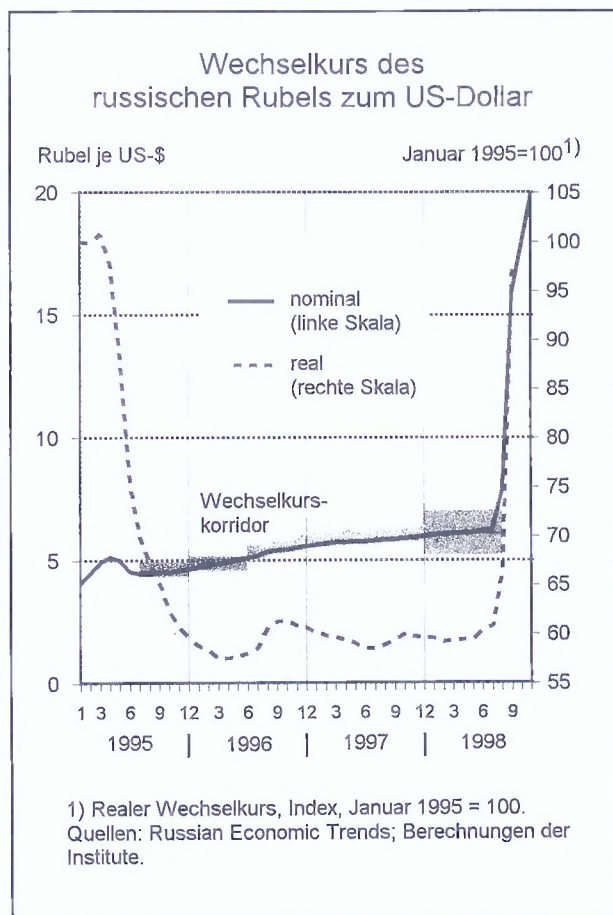
Eine Lösung der Probleme im Bankensektor kann ohne Einbeziehung des Auslandes kaum erfolgreich sein. Zum einen ist die Beteiligung ausländischer Fachleute an der Neubewertung der Banken wünschenswert. Nur nach einer detaillierten Bestandsaufnahme der Bankbilanzen kann entschieden werden, welche Banken sich in welchem Umfang für eine Rekapitalisierung qualifizieren. Dies erfordert eine konsequente Umsetzung internationaler Standards der Rechnungslegung sowie der Regelungen der Bankenaufsicht. Mögliche Interessenkonflikte auf Seiten der Bankenaufsicht können durch eine Einbeziehung von Experten aus dem Ausland gemindert werden. Zum anderen sollten Beschränkungen des Marktzugangs ausländischer Banken abgeschafft werden. Aufgrund der begrenzten Kapazitäten der inländischen Aufsichtsbehörden können Lizenzen, die im Heimatland auf der Basis internationaler Standards ausgegeben wurden, anerkannt werden. Selbst wenn die Bereitschaft ausländischer Banken, tatsächlich in Rußland tätig zu werden, derzeit sehr gering sein dürfte, ließe sich durch einen solchen Schritt das Vertrauen der Anleger in das Bankensystem mittel- bis langfristig wiederherstellen. In der Tat gibt es Hinweise darauf, daß die bisher bestehenden Widerstände gegen einen verbesserten Marktzugang ausländischer Banken überwunden werden könnten.

Für die zukünftige Struktur des Bankensektors könnten die unterschiedlichen Strategien der FIG-Banken bedeutsam sein, da mit der Liquidierung von Banken, die sich in der Kreditvergabe an Unternehmen engagiert hatten, Humankapital, organisatorisches Wissen und Informationen über Unternehmen verlorengehen könnten. Eine Rekapitalisierung kommt daher am ehesten für diejenigen insolventen Banken in Betracht, die im Kreditgeschäft engagiert waren. In diesen Fällen kann es den Banken wie bisher auch erlaubt sein, sich an Industrieunternehmen zu beteiligen, zumal die Insolvenzen in der Regel nicht allein durch eine risikoreiche Kreditvergabe an Unternehmen ausgelöst wurden, zu denen Eigentumsbeziehungen bestanden, sondern vielmehr durch Engagements am GKO-Markt und in Devisenterminkontrakten. Allerdings müßte die Bankenaufsicht zuvor hinreichend gestärkt werden, um etwaige Verletzungen ihrer Mindeststandards prüfen und gegebenenfalls sanktionieren zu können, und die Banken müßten einem Wettbewerbsdruck von außen ausgesetzt sein. Bei den übrigen insolventen Großbanken gibt es dagegen keine überzeugenden Gründe, die einer Liquidierung entgegenstünden. Für die Industriebeteiligungen dieser Banken müßten dann neue Eigentümer gefunden werden; dabei sollten ausländische Investoren in jedem Fall berücksichtigt werden.

### Währungspolitik

Trotz sich verschlechternder außenwirtschaftlicher Rahmenbedingungen — insbesondere des Verfalls der Rohöl-

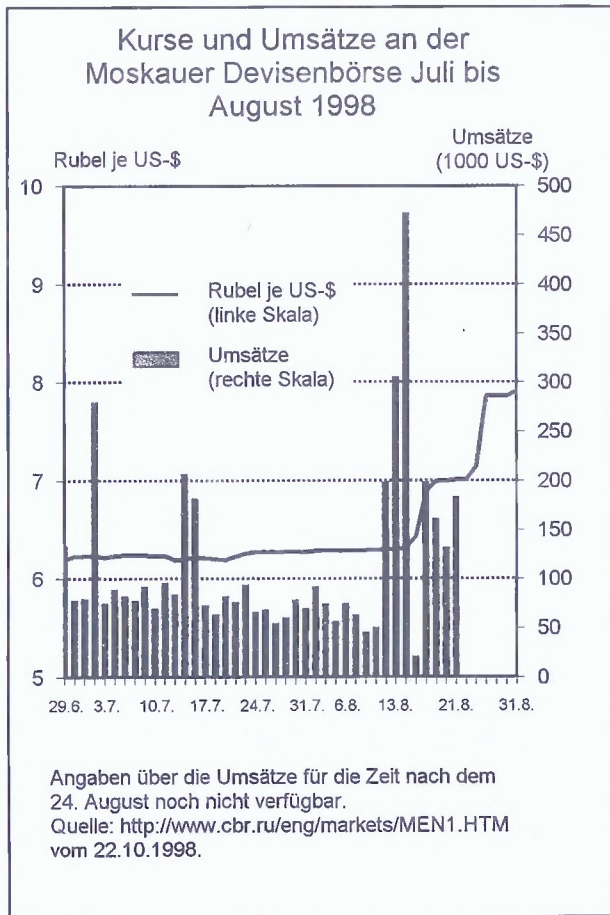
Abbildung 6



preise und des Rückzugs internationaler Investoren aus den „emerging markets“ — hielt die Zentralbank bis Mitte 1998 an ihrem währungspolitischen Kurs fest. Von Mitte 1995 bis Ende 1997 war der Wechselkurs fixiert, seit 1996 wurde die zentrale Parität schrittweise angepaßt (crawling peg). Anfang 1998 war zwar die maximale Schwankungsbreite des Wechselkurses ausgeweitet worden, gleichzeitig jedoch eine feste zentrale Parität von 6,1 bzw. 6,2 Rubel pro US-Dollar für die Jahre 1998 bis 2000 vorgesehen worden. Den damaligen Inflationsprognosen zufolge wäre mit diesem währungspolitischen Kurs bestenfalls eine Konstanz des realen Wechselkurses verbunden gewesen, schon ein fehlgeschlagenes Absenken der Inflation hätte zu einer realen Aufwertung mit ihren möglichen negativen Folgen für den Außenhandel geführt.

Letztlich konnte die Zentralbank dem fortdauernden Druck auf ihre Reserven jedoch nicht standhalten und erklärte am 19. August 1998, eine Abwertung auf bis zu 9,5 Rubel pro Dollar bis Jahresende zuzulassen. Auch diese Parität hatte jedoch nur kurzen Bestand. Zeitweise lag der Kurs über 20 Rubel pro Dollar (Abbildungen 6 und 7). Der Dollarhandel wurde verschiedentlich ausgesetzt, und ein zeitweise extrem geringes Handelsvolumen verursachte erhebliche Kursschwankungen.

Abbildung 7



Mit der drastischen nominalen Abwertung des Rubels ging auch eine starke reale Abwertung von gut 50 % einher, da einer Erhöhung des Preises für Devisen von mehr als 200 % in den Monaten August und September lediglich ein Anstieg der Verbraucherpreise im Inland von knapp 60 % gegenüberstand. Tendenziell dürfte sich diese reale Abwertung positiv auf die Exportchancen russischer Unternehmen und negativ auf die Importe, die bereits im September deutlich gesunken sind, auswirken.

Von der Möglichkeit, bereits frühzeitig stärkere nominale Abwertungsschritte zuzulassen, wurde nicht Gebrauch gemacht, weil man anscheinend davor zurückschreckte, die beiden Erfolgsausweise — feste Wechselkurse und eine geringe Inflation — aufzugeben bzw. zu gefährden. Im Ergebnis ist diese Politik gescheitert. Das noch verbliebene Vertrauen wurde dadurch endgültig verspielt, daß die Zentralbank nunmehr mit einer Verschärfung von Kapitalverkehrskontrollen und der Einführung eines Systems der Devisenbewirtschaftung versucht, die Nachfrage nach ausländischer Währung zu kanalisieren und eine weitere Erosion ihrer Reserven zu verhindern. Diese Maßnahmen betreffen auch den Außenhandel, da die Kapitalflucht in Form von Überfakturierung von Importen und Unterfaktu-

rierung von Exporten verhindert werden soll (vgl. Abschnitt Außenwirtschaft). Seit Anfang Oktober 1998 wird der Handel an der Moskauer Devisenbörse in zwei Sitzungen pro Tag durchgeführt.<sup>125</sup> Vormittags findet der Handel zwischen Exporteuren, deren Banken und der Zentralbank statt. In einer Nachmittagssitzung können die Banken auch ihre eigenen Geschäfte durchführen. Die Zentralbank kann regulierend in den Handel eingreifen, so daß starke Kursabweichungen zwischen den Vormittags- und Nachmittagskursen möglich sind. Offenbar hat die Zentralbank gerade in der Anfangsphase ihre Marktmacht genutzt, danach sind die Spannen zwischen Vor- und Nachmittagskursen jedoch stark gesunken. Wohl weil die unterschiedlichen Zugangsbedingungen nur schwer zu kontrollieren und durchzusetzen waren, ist geplant, den Devisenhandel wieder zu vereinheitlichen.

Wie schon bei der Geldpolitik sind auch bei der Wechselkurspolitik klare Konturen bislang noch nicht zu erkennen. Einerseits soll — einem Programm der Regierung zufolge — der Kurs des Rubels grundsätzlich freigegeben werden.<sup>126</sup> Andererseits sollen vorübergehende Kontrollen über die Reserven der Geschäftsbanken ausgeübt werden, wenn die Gefahr einer spekulativen Attacke droht. Diese kann jedoch in einem System wirklich flexibler Kurse nicht auftreten.

#### Außenwirtschaft

Der Finanz- und Währungskrise vom August 1998 ging eine deutliche Verschlechterung der Leistungsbilanz voraus. Noch in der ersten Hälfte 1997 hatte die Zahlungsbilanzsituation relativ günstig ausgesehen (Tabelle 24). Die Devisenreserven hatten gegen Mitte des Jahres 1997 bei 25 Mrd. US-Dollar gelegen, und es hatte erstmals Kapitalzuflüsse gegeben. Aber bereits in der zweiten Jahreshälfte 1997<sup>127</sup> und im Verlauf des Jahres 1998 verschlechterte sich die Zahlungsbilanzsituation zusehends.

Verantwortlich für diese Entwicklung ist einerseits der Rückgang der Warenexporte von nahezu 42 Mrd. US-Dollar in der ersten Hälfte 1997 auf 36,6 Mrd. US-Dollar in der ersten Hälfte 1998 (–12,4 %) im Zuge des Preisverfalls an

<sup>125</sup> Vgl. K. Koriukin: MICEX Sets Out Rules for New Forex Sessions. In: Moscow Times, October 3, 1998.

<sup>126</sup> Vgl. The Week in Review, Oktober 30, 1998, a.a.O.

<sup>127</sup> Die Statistik weist zwar auch für das zweite Halbjahr 1997 noch einen kräftigen Anstieg der Portfolioinvestitionen aus (rund 29 Mrd. US-Dollar im vierten Quartal 1997). Dahinter steht aber nicht eine Fortsetzung der Nettozuflüsse des ersten Halbjahres. Vielmehr ist dieser Zufluß in erster Linie auf eine Umschuldung russischer Auslandsschulden als Ergebnis der Unterzeichnung eines entsprechenden Abkommens mit dem Londoner Club zurückzuführen. Ein Kapitalabfluß in ähnlicher Höhe wurde dementsprechend in Form einer Reduktion überfälliger Zahlungen registriert.

Tabelle 24

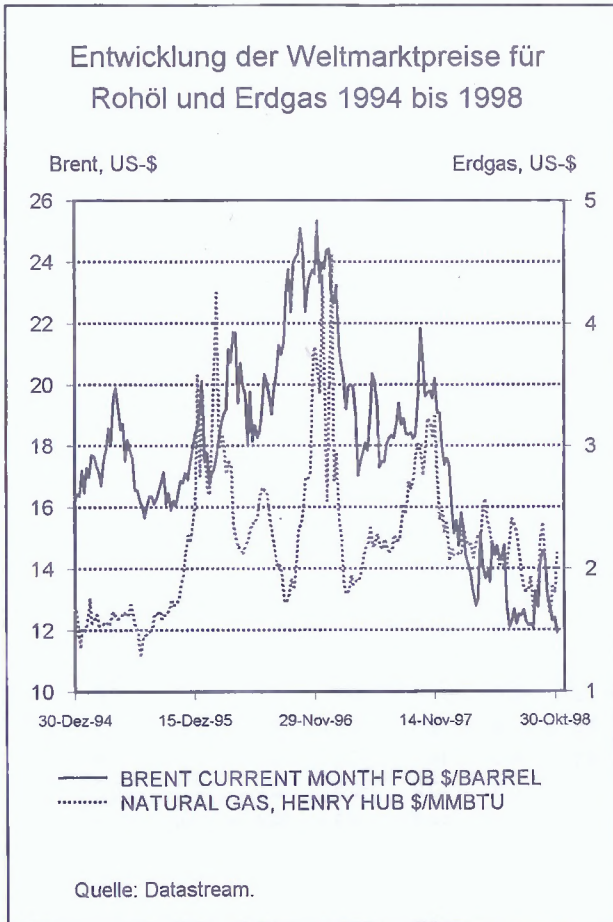
**Zahlungsbilanz<sup>1)</sup> 1995 bis 1998**  
 Mrd. US-Dollar

	1995	1996	1997	davon					1998		
				I. Vj.	II. Vj.	I+II. Vj.	III. Vj.	IV. Vj.	I. Vj.	II. Vj.	I+II. Vj.
<b>Saldo der Handelsbilanz</b>	20,8	23,1	17,6	6,0	3,6	9,6	3,5	4,5	1,1	1,0	2,2
Exporte	82,7	90,6	88,9	21,2	20,7	41,9	21,7	25,4	18,5	18,1	36,5
Importe	-61,9	-67,5	-71,3	-15,1	-17,0	-32,1	-18,2	-20,9	-17,3	-17,1	-34,4
<b>Saldo der Nichtfaktordienstleistungen</b>	-9,5	-5,9	-5,2	-1,0	-1,2	-2,2	-1,5	-1,5	-1,1	-1,4	-2,5
Exporte	10,5	13,0	13,9	2,9	3,4	6,3	4,2	3,5	2,9	3,3	6,2
Importe	-20,1	-18,8	-19,1	-3,9	-4,6	-8,5	-5,7	-5,0	-4,0	-4,7	-8,7
<b>Faktoreinkommen</b>	-3,4	-5,3	-8,5	-1,0	-2,4	-3,4	-2,7	-2,4	-1,3	-3,8	-5,1
Arbeitseinkommen	-0,3	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Kapitalerträge	-3,1	-4,9	-8,2	-0,9	-2,3	-3,2	-2,6	-2,3	-1,2	-3,7	-4,9
Erhaltene Kapitalerträge	4,1	4,2	4,0	2,4	0,6	3,0	0,5	0,5	2,4	0,7	3,2
Gezahlte Kapitalerträge	-7,2	-9,2	-12,2	-3,3	-2,9	-6,2	-3,2	-2,8	-3,7	-4,5	-8,1
Laufende Transfers	0,1	0,2	-0,6	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,4	-0,1	-0,5
<b>Saldo der Leistungsbilanz</b>	8,0	12,1	3,3	4,0	-0,1	3,9	-0,9	0,3	-1,7	-4,3	-6,0
<b>Kapitaltransfers</b>	-0,3	-0,5	-0,8	-0,3	-0,3	-0,6	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3
<b>Saldo der Direktinvestitionen</b>	1,7	1,7	3,6	-0,1	1,0	0,9	1,3	1,4	0,5	0,3	0,7
Direktinvestitionen im Ausland	-0,3	-0,8	-2,6	-0,6	-0,6	-1,2	-0,7	-0,7	-0,2	-0,2	-0,4
Direktinvestitionen in Rußland	2,0	2,5	6,2	0,5	1,6	2,1	2,0	2,1	0,7	0,5	1,2
<b>Saldo der Portfolioinvestitionen</b>	-1,6	9,7	45,4	6,1	8,0	14,1	1,9	29,4	3,5	3,9	7,4
Forderungen	-1,7	-0,2	-0,2	0,2	0,0	0,2	-0,3	0,0	-0,1	-0,5	-0,6
Verbindlichkeiten	0,1	9,9	45,6	5,9	8,1	14,0	2,2	29,4	3,6	4,4	8,0
<b>Sonstige Kapitalbewegungen</b>	-11,9	-35,6	-18,5	-7,2	-0,8	-8,0	-3,6	-7,0	-2,4	0,5	-1,9
Forderungen	5,0	-29,3	-26,9	1,1	-6,4	-5,3	-10,0	-11,7	-4,9	-2,3	-7,2
Veränderung der Bargeldbestände	0,0	-8,9	-13,7	-2,8	-1,3	-4,1	-3,7	-5,9	0,3	1,4	1,7
Lfd. Konten und Depositen	4,3	-1,0	1,0	1,4	-0,7	0,7	-1,1	1,3	1,6	0,5	2,1
Handels- und andere Kredite	16,6	0,0	0,2	3,2	1,5	4,7	-1,3	-3,2	0,5	0,4	0,9
Überfällige Zahlungen	-10,6	-9,5	-3,0	1,8	-2,7	-0,9	-1,0	-1,1	-3,7	-2,8	-6,5
Nicht eingeg. Exporterlöse	-4,9	-9,8	-11,5	-2,8	-3,0	-5,8	-2,8	-2,8	-3,3	-1,7	-5,0
Sonstige Forderungen	-0,6	-0,1	0,1	0,3	-0,1	0,2	-0,2	0,1	-0,2	-0,1	-0,4
Verbindlichkeiten	-16,9	-6,3	8,4	-8,3	5,6	-2,7	6,4	4,7	2,5	2,8	5,3
Veränderung der Bargeldbestände	0,4	-0,2	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1
Lfd. Konten und Depositen	2,5	1,5	-4,7	-7,4	0,5	-6,9	1,0	1,3	-1,0	0,4	-0,6
Handels- und andere Kredite	-20,7	-8,5	12,6	-0,3	4,7	4,4	4,7	3,5	3,8	1,7	5,5
Sonstige Verbindlichkeiten	0,9	0,9	0,5	-0,5	0,3	-0,2	0,7	0,0	-0,3	0,6	0,4
<b>Korrekturposten</b>	1,1	-1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Saldo der Kapitalverkehrsbilanz</b>	-10,8	-25,7	30,5	-1,2	8,2	7,0	-0,4	23,8	1,6	4,7	6,2
<b>Statistisch nicht aufgliederbare Transaktionen</b>	-8,0	-8,1	-7,1	-2,4	-1,0	-3,4	-1,2	-2,5	-1,5	-1,2	-2,7
<b>Zahlungsbilanz</b>	-11,1	-22,2	25,9	0,1	6,8	6,9	-2,7	21,4	-1,7	-1,0	-2,8
<b>Finanzierungssaldo</b>	11,1	22,2	-25,9	-0,1	-6,8	-6,9	2,7	-21,4	1,7	1,0	2,8
<b>Reserveaktiva</b>	-10,4	2,8	-1,9	-1,3	-8,0	-9,3	1,6	5,8	0,9	0,8	1,7
IMF, Weltbank, bilaterale Inst.	8,1	7,9	7,5	1,3	2,3	3,6	1,6	2,4	1,2	-	-
Sonderfinanzierung	14,4	11,5	-31,5	-0,1	-1,1	-1,2	-0,5	-29,6	-0,4	0,2	1,1
dar.: Umschuldungen (netto)	12,1	8,4	3,1	1,3	0,4	1,7	0,8	0,6	-	-	-
Überfällige Zahlungen (netto)	1,1	2,7	-24,0	1,0	1,1	2,1	1,1	-27,2	0,6	0,3	0,9
Kredite an GUS-Staaten	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	-	-	-

<sup>1)</sup> Abweichungen der Summen durch Rundungsfehler.

Quellen: Central Bank of Russia (<http://www.cbr.ru>, Oktober 1998); Berechnungen der Institute.

Abbildung 8



den internationalen Energiemärkten (Abbildung 8).<sup>128</sup> Zwar gelang es Rußland, die Auswirkungen des Preisverfalls auf die Einnahmen teilweise durch eine Ausweitung der exportierten Mengen bei Rohöl abzufedern. Bei Ölprodukten ging aber der Auslandsabsatz auch mengenmäßig stark zurück.<sup>129</sup> Andererseits stiegen die Güterimporte im Vergleichszeitraum um 2,2 Mrd. US-Dollar (+6,8 %). Daher war der Handelsbilanzüberschuß für das gesamte erste Halbjahr 1998 nur noch etwa so hoch wie im Monatsdurchschnitt des Vorjahres. In den Monaten Juli und August 1998 gingen die Exporte weiter zurück, gleichzeitig nahmen aber auch die Importe leicht ab, so daß der Handelsbilanzüberschuß wieder etwas stieg (Abbildung 9).<sup>130</sup> Vorläufigen Angaben zufolge hat die Abwertung des Rubels schon im September zu einem starken Rückgang der Importe auf rund die Hälfte des Werts vom August geführt.<sup>131</sup>

Neben der Verschlechterung der Terms-of-Trade wirkten sich auch erhöhte Zinszahlungen an das Ausland (8,2 Mrd. US-Dollar im ersten Halbjahr 1998 nach 6,2 Mrd. in der ersten Hälfte 1997) negativ auf den Leistungsbilanzsaldo aus. Im Ergebnis passivierte sich die Leistungsbilanz in der ersten Jahreshälfte 1998 deutlich, und es wurde ein negati-

ver Saldo von 6 Mrd. US-Dollar verzeichnet (nach einem Überschuß von 4 Mrd. US-Dollar im ersten Halbjahr 1997).

In der Kapitalbilanz zeichnete sich im ersten Halbjahr 1998 ein zunehmender Vertrauensschwund der privaten Anleger ab. So gingen die Zuflüsse an ausländischen Portfolioinvestitionen im Vergleich zur entsprechenden Vorjahresperiode um 6 Mrd. US-Dollar oder mehr als 40 % zurück. Die ohnehin niedrigen Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen halbierten sich nahezu.<sup>132</sup> Die Kapitalabflüsse im Bereich des sonstigen Kapitalverkehrs gingen hingegen von 8 auf knapp 2 Mrd. US-Dollar zurück.

Insgesamt wies die Zahlungsbilanz im ersten Halbjahr 1998 einen Fehlbetrag von 2,8 Mrd. US-Dollar aus, nachdem sie im Vergleichszeitraum des Vorjahres noch mit einem Überschuß von nahezu 7 Mrd. abgeschlossen hatte. Finanziert wurde dieser Saldo durch einen starken Rückgang der Devisenreserven, die in der ersten Hälfte 1997 noch kräftig gestiegen waren. Der Fehlbetrag bei den statistisch nicht aufliegenden Transaktionen ging in der ersten Hälfte 1998 im Vergleich zum Vorjahr zurück. Nach Ausbruch der Finanzkrise Mitte August dürfte dieser Fehlbetrag jedoch deutlich gestiegen sein. Im Oktober bezifferte die russische Regierung die Kapitalflucht seit Beginn der Krise auf monatlich 1,5 bis 2 Mrd. US-Dollar.<sup>133</sup>

Angesichts des anhaltenden Abwertungsdrucks auf den Rubel in der ersten Hälfte von 1998 haben der IWF, die Weltbank und Japan Rußland am 13. Juli 1998 ein Kreditpaket in Höhe von insgesamt 22,6 Mrd. US-Dollar in Aussicht gestellt. Rund die Hälfte dieser Summe (11,2 Mrd. US-Dollar) macht ein über die bisherigen Kredite der Erweiterten Fondsfazilität hinausgehender IWF-Kredit aus.<sup>134</sup> Bedingung für die Gewährung dieser neuen Mittel war die Verabschiedung umfangreicher Maßnahmen zur Haushaltsanierung, die die Nettoeinnahmen erhöhen und die Schuldenbelastung des Staates reduzieren sollten. Eine

<sup>128</sup> Im Frühjahr 1998 hat Goskomstat begonnen, in der Außenhandelsstatistik den Handel im kleinen Grenzverkehr („shuttle trade“) stärker als bisher zu berücksichtigen. Die Außenhandelszahlen für das erste Halbjahr 1997 wurden entsprechend revidiert, so daß sie mit den nach der neuen Methode ausgewiesenen Daten für 1998 vergleichbar sind. Dagegen sind die Zahlen für das zweite Halbjahr 1997 und für zurückliegende Jahre bisher nicht angepaßt worden und sind insofern nicht ohne weiteres mit den Zahlen für 1998 vergleichbar.

<sup>129</sup> Vgl. Russian Economic Trends, No 3/1998, a.a.O.

<sup>130</sup> Die vorliegenden Daten deuten gleichwohl auf einen Rückgang im Vergleich zur entsprechenden Vorjahresperiode hin; genaue Aussagen sind jedoch aufgrund der genannten statistischen Revisionen nicht möglich.

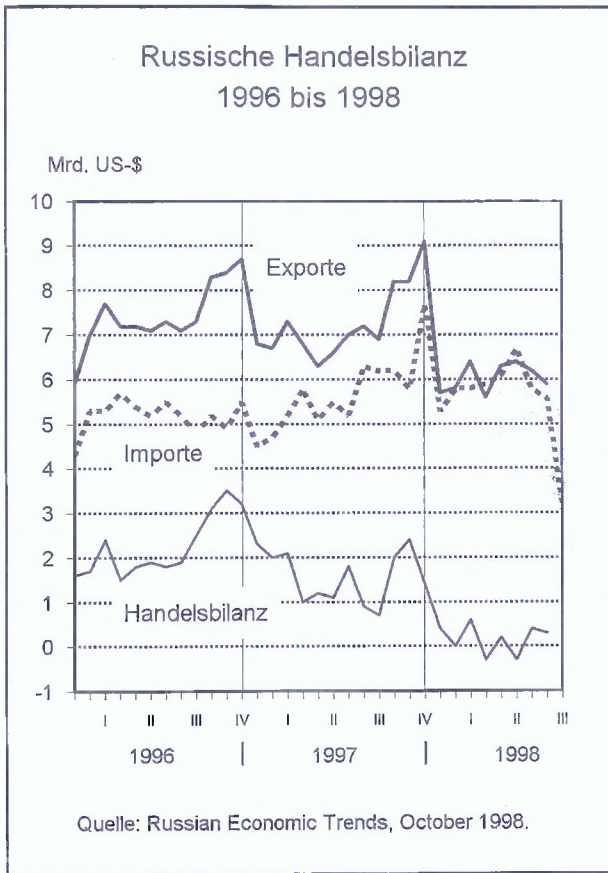
<sup>131</sup> Vgl. The Week in Review, 43/1998, a.a.O.

<sup>132</sup> Gleichzeitig gingen die russischen Direktinvestitionen im Ausland zurück. Die Nettozuflüsse an Direktinvestitionen blieben daher nahezu unverändert.

<sup>133</sup> Vgl. Reuters vom 13. Oktober 1998.

<sup>134</sup> Vgl. International Monetary Fund (IMF): International Statistics on CD-Rom, October 1998, Washington, D.C.

Abbildung 9



wichtige Rolle spielte dabei die Umschuldung von GKO in langfristige Dollar-Anleihen,<sup>135</sup> die zu Marktbedingungen verzinst werden sollten. Auf der Einnahmenseite war vor allem eine Erhöhung der Einfuhrzölle um 3 Prozentpunkte von Bedeutung, da sich diese trotz der chronischen Probleme bei der Steuervereinnahmung in der Vergangenheit als vergleichsweise leicht zu erheben erwiesen haben.

Die erste Rate des IWF-Kredits in Höhe von 4,8 Mrd. US-Dollar, knapp eine Milliarde weniger als ursprünglich geplant, wurde am 20. Juli 1998 ausgezahlt. Grund für die Einbehaltung eines Teils dieser Rate war die schon zu diesem Zeitpunkt unzureichende Erfüllung der an den Kredit gebundenen wirtschaftspolitischen Auflagen. Die Auszahlung weiterer Tranchen wurde aufgrund fehlender Reformen bis auf weiteres ausgesetzt. Ebenfalls im Juli hatte die russische Regierung noch eine Anleihe in Höhe von 500 Mill. US-Dollar aufgelegt.<sup>136</sup> Allerdings mußte sie hierauf bereits eine Risikoprämie in Höhe von mehr als 900 Basispunkten über dem Zinssatz für US-Staatsanleihen zahlen. Dies waren wiederum gut 150 Basispunkte mehr als auf eine Euro-Anleihe noch im Juni 1998 in Höhe von 2,5 Mrd. US-Dollar.<sup>137</sup>

Das internationale Kreditpaket hat die Zahlungsbilanzprobleme nicht entschärft. Eine deutliche Herunterstufung

der Bonität Rußlands durch internationale Ratingagenturen, massive Liquiditätsprobleme im Bankensektor, weitere spekulative Attacken auf bis dahin sicher geglaubte asiatische Währungen sowie die fehlende Bereitschaft der Duma, zentrale Reformen zu verabschieden, lösten schließlich die Währungskrise vom August 1998 aus. Dabei gibt es Hinweise darauf, daß es zunächst die inländischen Anleger gewesen sind, die verstärkt aus der Währung flohen; ausländische Anleger folgten anscheinend erst mit einer gewissen Verzögerung. Von den Währungsreserven der Zentralbank in Höhe von knapp 20 Mrd. US-Dollar ging bis Mitte August rund ein Viertel verloren. Auf die zugespitzte Lage reagierten Zentralbank und Regierung am 17. August 1998 mit der Aufgabe des Wechselkursziels (vgl. Abschnitt Wechselkurspolitik), einer Einstellung der Zahlungen der Regierung an ihre Gläubiger sowie einem Moratorium betreffend einen Teil der Auslandsschulden. Im einzelnen sah das Notprogramm für einen Zeitraum von 90 Tagen die Aussetzung folgender Zahlungen von Gebietsansässigen an Ausländer vor:<sup>138</sup> Tilgungszahlungen auf Schulden bei ausländischen Kreditgebern mit einer Laufzeit von mehr als 180 Tagen, Versicherungsprämien auf Kredite, die durch Wertpapiere gesichert sind (einschließlich REPO-Transaktionen) sowie Zahlungsverpflichtungen aus Devisentermingeschäften.

Das Moratorium gilt grundsätzlich für sämtliche Zahlungen von gebietsansässigen juristischen Personen (einschließlich Kreditinstituten). Ausgenommen sind allerdings die Bedienung von Anleihen, die nach dem Zerfall der Sowjetunion von der Russischen Föderation aufgenommen wurden. Ausdrücklich werden Transaktionen in Fremdwährungen zwischen Nichtgebietsansässigen aus dem Ausland in die Russische Föderation bzw. aus der Russischen Föderation ins Ausland nicht tangiert.

Während die Umschuldungen von GKO im Juli 1998 nur Papiere mit einem Wert von rund 3 Mrd. US-Dollar betrafen, müssen nach den Ereignissen im August nahezu alle russischen Auslandsschulden neu strukturiert werden. Aus Tabelle 25 wird die Notwendigkeit einer schnellen und umfassenden Umschuldung evident: Allein in den Monaten August bis Dezember 1998 bzw. im Jahr 1999 werden Tilgungs- und Zinszahlungen in Höhe von 14,2 bzw. 35 Mrd. US-Dollar fällig. Diese Zahlungen entsprechen etwa der Hälfte der geschätzten Exporterlöse im gleichen Zeitraum. In ihnen sind Zinszahlungen von knapp 4 bzw. 16 Mrd. US-Dollar enthalten.

Die Konditionen der Umschuldungen sind nach wie vor unklar. Anfang September war zunächst ein Plan zur

<sup>135</sup> Die vorgesehenen Fristen betragen 7 bzw. 20 Jahre.

<sup>136</sup> Vgl. The Week in Review, July 24, 1998, a.a.O.

<sup>137</sup> Vgl. The Week in Review, June 26, 1998, a.a.O.

<sup>138</sup> Vgl. Central Bank of Russia, 19. August 1998, <http://www.cbr.sn/eng/press/decis/htm>.

Tabelle 25

**Finanzierungsbedarf für Bruttoauslandsverschuldung**  
Mrd. US-Dollar

	1998 August-Dezember	1999	Insgesamt
<b>Tilgung</b>	10,378	19,136	29,514
Russische Föderation	700	7,392	8,092
Multilaterale Kreditgeber	250	3,420	3,670
Paris Club	50	1,560	1,610
London Club	0	0	0
Eurobonds	0	0	0
Minifins	0	1,332	1,332
Andere Kreditgeber	400	1,080	1,480
Privater Sektor	9,678	11,744	21,422
Kurzfristige Kredite	8,000	10,000	18,000
<b>Zinszahlungen</b>	3,829	15,841	19,670
Russische Föderation	1,832	7,185	9,017
Multilaterale Kreditgeber	250	1,000	1,250
Paris Club	500	1,990	2,490
London Club	442	884	1,326
Eurobonds	240	1,640	1,880
Minifins	0	261	261
Andere Kreditgeber	400	1,410	1,810
Privater Sektor	1,997	8,656	10,653
<b>Insgesamt</b>	14,207	34,977	49,184

Quelle: M. Cassard und L. Papi: The Russian Crisis and its Aftermath, DB Research. Emerging Markets Research — Global Emerging Markets, October 1998.

Umstrukturierung der inländischen Regierungsanleihen vorgelegt worden (vgl. Abschnitt Öffentliche Haushalte), der Schätzungen zufolge einem Zahlungsaufschub in Höhe von 30 Mrd. US-Dollar gleichkommen würde.<sup>139</sup> Die Verhandlungen über neue Tilgungs- und Verzinsungsmodalitäten hinsichtlich der Umschuldungen im Rahmen des Londoner Clubs waren zunächst ergebnislos abgebrochen worden, sind zwischenzeitlich aber — wie auch Verhandlungen mit dem Pariser Club — wieder aufgenommen worden. Eine ursprünglich Anfang Oktober abgelaufene Frist, bis zu der sich die Investoren zwischen zwei Umschuldungsvarianten entscheiden sollten, wurde entsprechend verlängert. Inzwischen wurde Einigkeit darüber erzielt, daß 10 % des Nominalwerts der Anleihen bar ausgezahlt, 20 % in Nullkuponanleihen umgewandelt und die restlichen 70 % in 5jährige Rubelanleihen eingetauscht werden.<sup>140</sup> Die Zinssätze auf diese Anleihen sollen offenbar über die Zeit fallen und im ersten Jahr 30 % betragen. Noch unklar ist unter anderem, zu welchen Bedingungen

die Rubelbeträge in Dollar konvertiert werden können, wie die zwischenzeitlich aufgelaufenen Zinszahlungen behandelt werden und wie mit den Terminkontrakten russischer Banken umgegangen werden soll. Auslandskredite der Regierung sind zwar offiziell nicht von dem Zahlungsmoratorium betroffen. In den Monaten August und September hat die Regierung aber nur einen Teil der Zinszahlungen, die auf Kredite der Gläubiger des Pariser Clubs fällig waren, geleistet. Den verfügbaren Informationen zufolge werden Eurobonds sowie Kredite der privaten Gläubiger bislang bedient.

Neben der Verhängung eines Moratoriums auf Teile der Auslandsschulden hat die Regierung mit einer verstärkten Regulierung des Außenhandels auf die Währungskrise

<sup>139</sup> Vgl. Deutsche Bank Research, Emerging Europe Weekly: 3, Frankfurt und London 1998.

<sup>140</sup> Vgl. The Week in Review, No 46/1998, a.a.O.

reagiert. Grundsätzlich dürfen Devisen derzeit nur zum Zweck des Imports von Waren und Dienstleistungen erworben werden. Seit Anfang November müssen Devisen, die ursprünglich für den Erwerb von Importgütern vorgesehen waren, binnen einer Woche jedoch nicht benötigt wurden, wieder an die Zentralbank zurücküberwiesen werden.<sup>141</sup> Russische Exporteure müssen jedoch mindestens 50 % ihrer Erlöse in Rubel umtauschen. Diesen Transaktionen liegt der offizielle Kurs der Zentralbank zugrunde (vgl. Abschnitt Wechselkurspolitik). Weitere Beschränkungen des Außenhandels wie eine Erhöhung der Ablieferungspflicht auf 75 % der Exporterlöse, eine Bindung der Preise für Importe an das „international übliche“ Preisniveau, die Einführung eines zusätzlichen Zolls auf Ölexporte oder die Vergabe von Lizenzen für die Ausfuhr bestimmter Produkte wurden zwar diskutiert, bislang aber nicht umgesetzt.

Nachteilig auf den Außenhandel dürften sich die aufgrund der gestiegenen Risiken eingetretenen Lieferverzögerungen oder gar -ausfälle auswirken. Zwar werden von den entsprechenden Exportversicherungen nach wie vor Risikobürgschaften übernommen,<sup>142</sup> aber Prüfungsverfahren werden strenger gehandhabt, und die gestiegenen Risiken schlagen sich in höheren Prämien nieder. Somit werden Importe zusätzlich verteuert, so daß mögliche Abnehmer auf nötige Investitionen oder essentielle Inputs verzichten müssen.

Die Verhandlungen über einen Beitritt zur WTO sind in diesem Jahr kaum vorangekommen. Zwar wurde im Jahr 1997 zwischen den USA und Rußland Übereinkunft darüber erzielt, daß möglichst bis Ende 1998 eine Einigung über die WTO-Beitrittsbedingungen erzielt werden sollte. Jedoch wurden die erforderlichen Schritte im Laufe des Jahres 1998 weder angekündigt noch eingeleitet. Da Rußland bisher kein Angebot hinsichtlich einer Liberalisierung im wichtigen Dienstleistungssektor eingereicht hat, ist ein Stillstand eingetreten. Darüber hinaus ist die Russische Föderation ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen, Gesetze, Verordnungen und Dekrete auf ihre WTO-Konsistenz hin zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern bzw. anzupassen. In der jetzigen krisenhaften Situation ist zu berücksichtigen, daß die Bedingungen einer WTO-Mitgliedschaft ausreichend Spielraum bieten würden, Sondermaßnahmen einzuführen. Allerdings müssen diese nach einem klar festgelegten Zeitraum wieder zurückgenommen werden.

Zwar hat die (reale) Abwertung zunächst zu einem deutlichen Rückgang der Importe im September geführt und trägt daher zu einer Verbesserung der Handelsbilanz bei. Die Aussichten, die realwirtschaftlichen Folgen der Krise durch vermehrte Exporte abzufedern, sind demgegenüber deutlich geringer. Exporte von Energie, die den überwiegenden Anteil der russischen Ausfuhren ausmachen, werden von der Abwertung kaum begünstigt, da sie in Dollar fakturiert werden. Auch die Einführung von Kontrollen im Devisenhandel wirkt einer raschen Belebung der Exporttätigkeit entgegen, da sie einer Sondersteuer auf Exporte

gleichkommt. Für die Zukunft sollten daher eine schnelle und unter klaren, nicht zwischen Inländern und Ausländern diskriminierenden Konditionen stattfindende Umschuldung sowie eine Abschaffung von verzerrenden Regelungen im Außenhandel vorrangige Ziele der russischen Außenwirtschaftspolitik sein.

## Ordnungspolitik

Zur Überwindung der Finanzkrise hatte die Regierung Anfang Oktober 1998 ein Antikrisenprogramm vorgestellt. Eine überarbeitete Version wurde Ende Oktober veröffentlicht<sup>143</sup> und vom IWF stark kritisiert. Es ist nicht auszuschließen, daß das Programm erneut überarbeitet wird. Im folgenden werden die ordnungspolitischen Entwicklungen, wie sie sich Anfang November 1998 darstellten, erläutert.

Die in dem Programm vom Oktober verkündeten ordnungspolitischen Maßnahmen sind grundsätzlich kurzfristig an der Überwindung der Finanzkrise orientiert; administrative Eingriffe in die Wirtschaft sind dabei ausdrücklich vorgesehen. Längerfristige Ziele wie die Verbesserung der Unternehmenskontrolle, die Stärkung von Wettbewerbsstrukturen sowie die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen, die noch Anfang des Jahres als wichtig erachtet wurden, sind vorerst aus dem Blick geraten. Es ist derzeit nicht einzuschätzen, inwieweit Rußland auf mittlere Sicht den Kurs in Richtung Marktwirtschaft weiter verfolgen wird.

Im Jahresverlauf 1998 sollte die (Teil-)Privatisierung insbesondere von Großunternehmen, die 1997 begonnen worden war, fortgesetzt werden. Auf der Privatisierungsliste standen Anteile von 161 Unternehmen, darunter Betriebe der Ölindustrie sowie das Telekommunikationsunternehmen Svjaz'invest.<sup>144</sup> Bereits im ersten Halbjahr zeichnete sich jedoch ab, daß die Privatisierung langsamer und weniger umfassend als ursprünglich geplant verlaufen würde. Auktionen, auf denen große Unternehmen (u.a. Rosneft') teilweise verkauft werden sollten, wurden abge sagt oder verschoben, nachdem Interessenten den Ausgangspreis als zu hoch kritisiert und ihre Teilnahme in Frage gestellt hatten. Die Privatisierungserlöse des konso-

<sup>141</sup> Vgl. Central Bank of the Russian Federation: Ukazaniye Nr. 383, ot 20. oktjabrja 1998 g. Zentral'nyj Bank Rossijskoj Federacii „O porjadke soveršenija juridičeskimi licami-residentami operacij pokupki i prodaži inostrannoju valuty na vnutrennom valjutnom rynke Rossijskoj Federacii. <http://www.cbr.ru>.

<sup>142</sup> Vgl. etwa AGA Report, Ausfuhr-Gewährleistungen-Aktuell, Nr. 73, September 1998, S. 1, <http://www.hermes-kredit.com/bundesdeckungsframes.html>.

<sup>143</sup> Vgl. „O merach pravitel'stva i Central'nogo banka Rossijskoj Federacii po stabilizacii social'no-ekonomičeskogo položenija v strane“. In: Kommersant vom 30. Oktober 1998.

<sup>144</sup> The Institute for the Economy in Transition: Russian Economy: Trends and Perspectives, September 1998 ([www.online.ru/sp/iet/trends/sep98eng/7.html](http://www.online.ru/sp/iet/trends/sep98eng/7.html)).

lierten Haushalts beliefen sich in den ersten sieben Monaten nur auf 2,8 Mrd. Rubel.<sup>145</sup> Im Herbst wurden geplante Teilverkäufe (u.a. von Svjazinvest') erneut abgesagt bzw. infolge der Rubelabwertung verschoben, um einen neuen Startpreis festlegen zu können. Daher werden bis Jahresende die Privatisierungserlöse kaum steigen; das Vorjahresniveau von 23 Mrd. Rubel wird keinesfalls erreicht. Allerdings sollen noch bis Ende 1998 bis zu 5 % von Gazprom verkauft werden. Als Käufer ist die Ruhrgas AG im Gespräch.<sup>146</sup>

Das Problem der bisherigen Privatisierungspolitik ist die Vernachlässigung von effizienter Unternehmenskontrolle und von Anreizen zur Unternehmensumstrukturierung.<sup>147</sup> Im Herbst forderte Ministerpräsident Primakow eine „andere“ Privatisierungspolitik. Im Programm vom Oktober 1998 wurden zwar die Zielsetzungen dieser Politik, nicht jedoch die konkrete Vorgehensweise bekanntgegeben. Als Ziel der Privatisierung wurden genannt: Investitionen in den realen Sektor zu lenken, zur Verbreiterung der Steuerbasis sowie zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen. Das vor Veröffentlichung des Programms genannte Ziel, die Einnahmen der öffentlichen Haushalte zu erhöhen, wurde nicht mehr genannt. Entscheidende Voraussetzung dafür, daß die genannten Ziele erreicht werden können, ist die Schaffung effizienter Kontrollstrukturen in den (teil-)privatisierten Unternehmen. Im Programm zwar nicht ausdrücklich erwähnt, aber mehrfach offiziell versichert wurde, daß bisherige Privatisierungen grundsätzlich nicht rückgängig gemacht, sondern lediglich in Einzelfällen überprüft werden sollen.<sup>148</sup> Das Programm sieht allerdings vor, daß „problematische“ Unternehmen in Konzernen mit staatlicher Beteiligung zusammengefaßt werden sollen. In den rein staatlichen Unternehmen ist eine Verstärkung der Kontrolle vorgesehen.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Insolvenzgesetzes zum 1. März 1998 wurde eine wichtige Grundlage für die Zuordnung und Durchsetzung von Haftungsrechten gelegt.<sup>149</sup> Im Mai wurden zusätzliche Maßnahmen zur Beschleunigung der bis dahin langwierigen Liquidationsverfahren beschlossen.<sup>150</sup> Die neuen gesetzlichen Regelungen bieten u.a. dem Staat die Möglichkeit, rascher gegen säumige Steuerschuldner vorzugehen und seine Forderungen per Konkursverfahren zumindest teilweise einzutreiben. Im Herbst kündigte die Regierung an, im Unterschied zur früheren Praxis künftig gegen Betriebe, die ihre Steuern nicht bezahlen, die Einleitung von Liquidationsverfahren zu beantragen. Es bleibt aber abzuwarten, ob der Staat tatsächlich derartige unpopuläre Maßnahmen ergreifen und eine Welle von Insolvenzen auslösen wird. Im Programm vom Oktober wird neben der Liquidation zahlungsunfähiger Unternehmen auch die im Insolvenzgesetz vorgesehene Sanierung erwogen.

Die Regulierung von Monopolen und die Stärkung der Wettbewerbsstrukturen waren bereits im Frühjahr 1997 auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt worden.<sup>151</sup> Damals war u.a. vorgesehen, in jenen Bereichen der

Gasindustrie sowie der Stromwirtschaft, die keine natürlichen Monopole sind, den Zugang für neue Anbieter zu erleichtern und Wettbewerb einzuführen. Zudem sollte die Regulierung der meist staatlichen Großunternehmen effizienter gestaltet werden. Die bisher getroffenen Maßnahmen haben indes an der Leitungsstruktur der Unternehmen, der Offenheit des Marktzutritts, und der neuen Preisregulierung wenig geändert.<sup>152</sup> Statt über eine Stärkung des Wettbewerbs wurde im Zuge der Krise im Herbst 1998 über eine Verstärkung der Kontrolle von Monopolen sowie die Einführung von Preisobergrenzen diskutiert.<sup>153</sup> Derartige Maßnahmen können die Situation allenfalls kurzfristig entspannen. Auf mittlere Sicht sollte die bislang vernachlässigte Wettbewerbspolitik stärkeres Gewicht in den Reformbemühungen erhalten.

In dem Programm vom Oktober 1998 wird neuerlich die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) aus-

---

<sup>145</sup> Die föderalen Privatisierungseinnahmen beliefen sich in den ersten drei Quartalen auf lediglich 1,35 Mrd. Rbl. Vgl. Vwd-Rußland vom 28. Oktober 1998, S. 1.

<sup>146</sup> Anfang November wurde für das erste 2,5-prozentige Aktienpaket ein Eröffnungspreis für die Auktion von 651 Mill. US-Dollar bekanntgegeben.

<sup>147</sup> Diese Ineffizienzen wurden bereits Anfang 1998 von der Regierung als Problem erkannt.

<sup>148</sup> Der Verkauf von 35 % der Aktien der Gesellschaft Purneftegaz, eines Tochterunternehmens von Rosneft', wurde im Oktober 1998 aufgrund eines zu geringen Verkaufspreises rückgängig gemacht. Die Aktien waren für insgesamt 10 Mill. US-Dollar an vier Energieunternehmen veräußert worden; der Gesamtwert des Unternehmens wird indes auf 500-600 Mill. US-Dollar geschätzt. Vgl. RFE/RL vom 15. Oktober 1998.

<sup>149</sup> Vgl. zu einer Einführung und Textdokumentation: Alexander Jehn und Andreas Knau: Russische Föderation: Gesetz "Über die Zahlungsunfähigkeit (Bankrott)". In: *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, 9/1998, S. 337-348, sowie 10/1998, S. 376-388.

<sup>150</sup> Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii: „O merach po povyšeniju effektivnosti primenenija procedur bankrotstva“, in: *Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, No 21/1998, pp 4343-4345.

<sup>151</sup> Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands — Wirtschaftspolitik muß jetzt endlich Wachstumserfolge vorweisen. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 51-52/97; S. 1002. Auch abgedruckt in: *Kieler Diskussionsbeiträge* Nr. 308/1997, IWH Forschungsreihe 9/1997.

<sup>152</sup> Die Regulierung der Preise bei den leitungsgebundenen Energieträgern war 1995 auf eine Föderale Kommission übertragen worden, die inzwischen eine regionale Preisdifferenzierung in Abhängigkeit von den Transportkosten vorgenommen hat.

<sup>153</sup> Um die Versorgung der Bevölkerung zu verbessern, sollen für den Winter staatliche Lebensmittel- und Medikamentenvorräte angelegt werden. Ferner wurde beschlossen, die Eisenbahntarife für den Transport landwirtschaftlicher Produkte bis zum Jahresende 1998 zu halbieren (vgl. *Izvestija* vom 7. Oktober 1998, S. 4). Darüber hinaus wurde die Produktion und der Vertrieb hochprozentiger Alkoholika einer staatlichen Lizenz unterstellt (vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 41/1998, S. 7).

drücklich zu einer wirtschaftspolitischen Aufgabe erklärt. KMU sollen den Wettbewerb stärken sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Konkrete Unterstützungsmaßnahmen werden nicht genannt. Bislang waren die von staatlicher Seite für diesen Sektor bereitgestellten Mittel gering. Angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte ist eine Mittelaufstockung kaum zu erwarten. Um so dringlicher wäre es, die unzureichenden Rahmenbedingungen zu verbessern, die bislang eine dynamische Entwicklung des Sektors behindert haben.

Die ordnungspolitische Entwicklung auf föderaler Ebene zeichnet ein unzureichendes Bild von der tatsächlichen Lage. Offenbar versuchen die Regionen verstärkt, eigene ordnungspolitische Wege einzuschlagen. Dabei sind bodenrechtliche Regelungen ein positives Beispiel: Während auf föderaler Ebene der freie Kauf und Verkauf landwirtschaftlich genutzter Böden noch immer nicht gewährleistet ist, wurden in Saratov und Samara erste Auktionen durchgeführt.<sup>154</sup> Allerdings häufen sich seit Beginn der Finanzkrise die negativen Beispiele: Regionen verbieten eigenmächtig die Ausfuhr ihrer Produkte in andere Regionen und erlassen verstärkt regional begrenzte Preisregulierungen.<sup>155</sup> Im Programm vom Oktober wird eine verstärkte Kooperation zwischen Föderation und Föderationssubjekten sowie eine Neuverteilung der Kompetenzen gefordert. Es zeigt sich jedoch immer deutlicher, daß eine einheitliche bzw. koordinierte Ordnungspolitik in der Russischen Föderation schwer durchzusetzen ist.

### Zusammenfassung

Zu keiner Zeit hat die russische Wirtschaftspolitik in befriedigendem Maße den Anforderungen entsprochen, die eine erfolgreiche Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft stellt. Die notwendigen Reformen auf der mikro- und makroökonomischen Ebene wurden nicht oder nur halbherzig eingeleitet bzw. umgesetzt. Trotz dieser von den Instituten immer wieder beklagten Unzulänglichkeiten sah es im Jahre 1997 so aus, als wären die Marktkräfte bereits stark genug, die Versäumnisse der Wirtschaftspolitik auszugleichen und eine Wende zum Positiven herbeizuführen. Zugleich kam es allerdings zu einer Eintrübung des weltwirtschaftlichen Umfeldes in Form eines starken Rückgangs der Preise für Energieträger und einer Abkehr der Investoren von risikoreicheren Märkten. Auf diese Herausforderung reagierte die russische Wirtschaftspolitik nicht angemessen. Das progressiv schwindende Vertrauen der Marktteilnehmer in die Fähigkeit der Wirtschaftspolitik, die Situation zu beherrschen, schlug dann im Sommer 1998 in eine Finanz- und Währungskrise um. Die erzwungene Aufgabe des wechselkurspolitischen Ziels und die erklärte Zahlungsunfähigkeit der Regierung legten alle Versäumnisse der Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahre bloß.

Im Gefolge der Krise kam es bei den Verbraucherpreisen allein im September gegenüber August zu einem beträchtlichen Preissprung von mehr als 38 %. Das Bruttoinlands-

produkt lag in den ersten drei Quartalen 1998 um 3 % unter dem der entsprechenden Vorjahresperiode, wobei der Rückgang schon im Frühjahr einsetzte und sich danach beschleunigte. Besonders betroffen waren die Investitionen (–7 % in den ersten drei Quartalen), die nicht einmal ausreichten, um den bisherigen Kapitalstock zu sichern, geschweige denn zu modernisieren.

Die rückläufigen Investitionen, die im Gefolge der Bankenkrise abnehmende Kreditgewährung, der Zusammenbruch des Zahlungsverkehrs und die Unterbrechung von Lieferbeziehungen zwischen den Regionen trugen zu einem Rückgang der Industrieproduktion (um knapp 4 % in den ersten drei Quartalen) bei. Zwar nahm der private Konsum im Vorfeld und im Verlauf der Krise zunächst trotz rückläufiger Realeinkommen der privaten Haushalte (–12 % in den ersten drei Quartalen) zu, weil die Bevölkerung mit Panikkäufen reagierte. Da dieser Nachfrageschub aber im wesentlichen aus Lagerbeständen und Importen gedeckt wurde, kam es zu keiner Stützung der inländischen Produktion. Auch vom Staatsverbrauch gingen kontraktive Wirkungen aus, da die nachfragerrelevanten Ausgaben wegen der Finanzkrise gekürzt wurden. Hinzu kam schließlich eine Verringerung des Außenbeitrages im Zuge einer Reduzierung der Exporterlöse und eines weiteren Anstiegs der Importe im Vorfeld der Krise. Dadurch geriet die Leistungsbilanz erstmals ins Defizit.

Infolge des Rückgangs der Produktion stieg die Arbeitslosigkeit weiter. Die Arbeitslosenquote — berechnet nach der ILO-Methode — erhöhte sich von 10,9 % im Juli 1997 auf 11,5 % im September 1998. Die sinkenden realen Einkommen der privaten Haushalte, insbesondere aber die in der Krise sinkenden Reallöhne und realen Renten haben die Armut weiter steigen lassen. Bereits vor Ausbruch der Krise, im Juli 1998, betrug der Anteil der Armen an der Bevölkerung nach russischer Definition knapp 22 %. Der starke Rückgang der Reallöhne und -renten hat dann zu einem sprunghaften Anstieg der Quote auf wahrscheinlich 30 % im September geführt.

Die seit Beginn der 90er Jahre, insbesondere seit Freigabe der Preise 1992, weitverbreitete Armut ist insofern mitverantwortlich für die derzeitige Krise, als sie das Risiko sozialer und politischer Instabilität steigen ließ. Bestimmungsfaktoren der Armut waren nicht nur der über die Jahre hinweg andauernde Rückgang des Bruttoinlandsprodukts, sondern auch eine im Vergleich mit anderen Transformationsländern stärkere Differenzierung der Geld-

<sup>154</sup> Die in Saratov verkaufte Fläche war jedoch mit rd. 2000 ha gering. Vgl. Izvestija vom 23. September 1998, S. 4.

<sup>155</sup> Ein Ausfuhrverbot besteht u.a. in Baschkirien; Preisregulierungen für bestimmte Nahrungsmittel bestehen etwa in der Hälfte der Regionen. Vgl. Finansovye izvestija vom 15. September 1998, S. 7, Belorusskja delovaja gazeta vom 14. September 1998, S. 2; Ekonomika i žizn', Nr. 42/1998, S. 1.

einkommen, insbesondere der Löhne. Die extreme Differenzierung der Löhne nach Regionen und Branchen unterlag zahlreichen politischen Einflüssen auf zentraler und lokaler Ebene und wurde auch durch fehlende Anreize im Unternehmenssektor, für eine den betrieblichen Gegebenheiten angepaßte Lohnbildung zu sorgen, bestimmt. Hinzu kamen Rückstände von Unternehmen und Staat bei der Auszahlung von Löhnen. Die politischen Folgen insbesondere des Versuchs der Regierung, das Defizit im Staatshaushalt durch die Nichtauszahlung von Löhnen und Renten in Grenzen zu halten, waren Streiks und Demonstrationen in einer wirtschaftlich kritischen Situation sowie eine Zuspitzung des permanenten Konflikts zwischen der Duma und einer reformorientierten Regierung.

Einer der zentralen Faktoren der Krise ist die seit Jahren nicht durchgeführte Reform der öffentlichen Haushalte. Das chronische Budgetdefizit hat eine Ursache in dem fehlenden Willen der Regierung, ihre Steuerforderungen durchzusetzen. Sechs Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion gibt es noch immer keine vernünftige Aufgabenabgrenzung und deshalb noch keinen funktionierenden Finanzausgleich zwischen der Föderation und den Gebietskörperschaften. Einzelne Regionen führten deshalb die eingenommenen Steuern einfach nicht an den Föderationshaushalt ab bzw. ließen Steuerzahlungen in Naturalien zu. Das entstehende Defizit auf föderaler Ebene wurde mit der Ausgabe kurzfristiger Staatsanleihen finanziert. Diesem Finanzierungskonzept wurde jedoch die Grundlage entzogen, als Ende 1997 die Realzinsen wieder zu steigen begannen. Dadurch nahm das Vertrauen in die Fähigkeit des Staates, seinen Verpflichtungen nachzukommen, rapide ab.

Die Krise der öffentlichen Haushalte ließ die Stabilisierung zu einem fragilen Prozeß werden, vor allem da die Geldpolitik seit Mitte 1995 einem zu ambitionösen Wechselkurspolitischen Ziel folgen mußte. Zwar erlaubte das Band, in dem der Wechselkurs theoretisch schwanken konnte, noch ausreichende nominale Abwertungen. Aber selbst die Ausweitung der Bandbreite Anfang 1998 spielte keine Rolle, da die Zentralbank durch frühzeitiges Intervenieren eine Ausschöpfung der Bandbreite verhinderte. Dies führte in die Nähe eines Festkurssystems. Die Bindung der Geldpolitik an das Wechselkursziel wurde um den Preis hoher und seit Ende 1997 sogar wieder steigender Zinssätze erkaufte. Da die Inflationsrate zunächst weiter zurückging, waren extrem hohe Realzinsen die Folge.

Realzinsen, die seit Beginn der Stabilisierung teilweise weit über 15 % p.a. lagen, sind auf Dauer für keine Volkswirtschaft tragbar. Gleichzeitig reflektieren sie, daß die Kombination von Wechselkurs-, Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik bei nur zögerlichen Verbesserungen der institutionellen Rahmenbedingungen inkonsistent war. Angesichts der unzulänglichen Reaktion der Regierung auf negative Einflüsse von außen wurde diese Politikkombination von den Märkten zunehmend als unglaubwürdig angesehen.

Der letztlich im Verfall der Währung mündende Vertrauensverlust hat den Bankensektor besonders hart getroffen. Aufgrund hoher Verbindlichkeiten in ausländischer Währung, des Kursverfalls bei inländischen Staatsanleihen und hoher Bestände an notleidenden Krediten ist die Mehrzahl der Banken faktisch insolvent. Betroffen ist auch die staatliche Sberbank, deren Monopol im privaten Einlagenmarkt durch die Übertragung von Konten anderer Banken noch ausgebaut wurde. Entscheidend für eine nachhaltige Lösung der Probleme im Bankensektor wird sein, daß finanzielle Hilfen an Banken nur dann gewährt werden, wenn das Risiko einer neuerlichen Bankenkrise in ausreichendem Maße gesenkt werden kann. Eine zentrale Maßnahme, um mittel- bis langfristig das Vertrauen in das Bankensystem wiederherzustellen, sollte die Aufhebung des bisher bestehenden Schutzes vor ausländischer Konkurrenz sein. Auch nach der Krise dürften finanz-industrielle Gruppen, wenn auch in gewandelter Form, eine Rolle für Rußlands Wirtschaft spielen. Bei einer Regulierung dieser Gruppen sollte das Ziel im Vordergrund stehen, eine effiziente Kreditvergabe von Banken an Unternehmen zu fördern.

Notmaßnahmen, zum Beispiel eine neuerliche Ausweitung der Devisenbewirtschaftung, haben der Regierung eine kurze Atempause verschafft. Erforderlich wäre aber eine konsistente Reformpolitik. Dazu gehört auf der makroökonomischen Ebene an erster Stelle eine Wechselkurspolitik, die ausreichende nominale Abwertungen zuläßt. Damit werden den übrigen Politikbereichen Spielräume eröffnet, beispielsweise der Geldpolitik für eine Senkung der Refinanzierungszinsen. Um eine Senkung auch der Marktzinsen zu erreichen, ist jedoch eine abgestimmte Fiskalpolitik notwendig. Dies bedeutet zum einen eine Rückführung des Haushaltsdefizits und zum anderen eine Gewichtsverschiebung der Ausgaben hin zu Investitionen. Notwendig ist insbesondere eine Regelung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der föderalen und regionalen Haushalte mit dem Ziel, die vorhandenen Mittel effizienter einzusetzen.

Die gegenwärtige Krise darf nicht den Blick darauf verstellen, daß der russischen Wirtschaftspolitik Möglichkeiten offenstehen, die positiven Entwicklungen der erfolgreichen Transformationsländer nachzuvollziehen. Das von der Regierung vorgelegte Programm betont aber eher die kurzfristigen Aspekte der Stabilisierung, weist jedoch erhebliche Defizite in der Beschreibung des längerfristigen Reformweges auf. Damit sind die Unsicherheiten über die Fortsetzung der marktwirtschaftlichen Reformen ein Jahr vor den Parlamentswahlen und zwei Jahre vor den Präsidentschaftswahlen erheblich gewachsen; gesunken ist das Vertrauen in die Fähigkeit der Wirtschaftspolitik, unter dem Druck der in Kürze bevorstehenden politischen Weichenstellungen unpopuläre, aber notwendige Maßnahmen zur Überwindung der Krise und zur Sicherung des Reformkurses zu ergreifen.

Das Bruttoinlandsprodukt wird 1998 voraussichtlich um etwa 5 % zurückgehen. Die jahresdurchschnittliche Infla-

tionsrate wird bedeutend höher als 1997 ausfallen und allein aufgrund des Preissprungs im September über 50 % liegen. Für 1999 erwarten die Institute insgesamt keine wirtschaftliche Erholung. Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts könnte aber etwas schwächer als 1998 ausfallen. Zu erwarten sind eine erneute Abnahme der Investitionen und auch des privaten Konsums, dem eine leichte Steigerung des Außenbeitrages gegenüberstehen könnte.

Die Inflationsrate dürfte eine ähnliche Größenordnung wie im laufenden Jahr erreichen. Ob im Jahresverlauf eine Belebung insbesondere der Investitionstätigkeit eintreten wird und sich damit die längerfristigen Aussichten wieder verbessern werden, hängt entscheidend von der Wiederherstellung des Vertrauens in die Reformfähigkeit der Politik ab. Die Weichen dafür müssen allerdings in den nächsten Wochen gestellt werden.

# Aus den Veröffentlichungen des DIW

## Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 153 **Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhass, Volker Meinhardt, Barbara Praetorius, Hans Wessels und Rudolf Zwiener. 234 S. 1995. (3-428-08292-3). DM 84,— / öS 613,— / sFr 84,—
- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 246 S. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GIB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern — Gemeinsamkeiten und Unterschiede.** Von Kathleen Toepel. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 467,— / sFr 58,—.
- Nr. 160 **Arbeits- und Betriebszeiten in Deutschland: Analysen zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.** Von Frank Stille und Rudolf Zwiener. 153 S. 1997. (3-428-09209-0). DM 74,— / öS 540,— / sFr 67,—.
- Nr. 161 **Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen.** Von Dieter Schumacher, Harald Trabold und Christian Weise (Hrsg.). 435 S. 1997. (3-428-09239-2). DM 148,— / öS 1.080,— / sFr 131,—.
- Nr. 162 **Energiepreise als Standortfaktor für die deutsche Wirtschaft.** Von Jochen Diekmann, Manfred Horn und Hans-Joachim Ziesing. 220 S. 1997. (3-428-09333-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 163 **Sonderregelungen zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsnachteilen bei energieintensiven Produktionsbereichen im Rahmen einer Energiebesteuerung mit Kompensation.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhass, Barbara Praetorius, Bernhard Seidel und Rudolf Zwiener. 224 S. 1998. (3-428-09378-X). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 164 **Gesamtwirtschaftliche und regionale Effekte von Bau und Betrieb eines Halbleiterwerkes in Dresden.** Von Heike Belitz und Dietmar Edler. 127 S. 1998. (3-428-09450-6). DM 106,— / öS 774,— / sFr 94,—.
- Nr. 165 **Umwelt und empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung. Beiträge und Diskussionsberichte zu einer Tagung der Projektgruppe „Das Sozio-oekonomische Panel“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.** Hrsg. von Jürgen Schupp und Gert Wagner. 199 S. 1998. (3-428-09457-3). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Nr. 166 **Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle — Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein.** Von Martin Gornig und Kathleen Toepel. 166 S. 1998. (3-428-09477-8). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.

*Der nächste Wochenbericht erscheint am 7. Januar 1999*

---

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. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,  
Wolfram Schreitt, 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 — Krise offenbart Fehler der Wirtschaftspolitik*

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

DEUTSCHLAND

Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren<sup>1)</sup>

	Arbeitslose				Offene Stellen				Auftragseingang (Volumen) <sup>2)</sup>										
									Verarbeitendes Gewerbe						Vorleistungsgüterproduzenten		Investitionsgüterproduzenten		Gebrauchsgüterproduzenten
	in 1000				Insgesamt		Inland		Ausland										
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	
1996	J	3808		325		98,4		97,6		99,9		97,5		98,9		100,9		98,3	
	F	3888	3876	323	325	96,9	97,9	94,8	96,2	100,6	101,0	94,9	96,1	99,6	99,9	98,7	100,2	94,7	96,8
	M	3934		330		98,4		96,1		102,4		95,8		101,2		100,9		97,5	
	A	3921		332		98,7		96,6		102,4		97,7		99,6		100,9		97,6	
	M	3932	3935	329	330	98,9	99,2	95,5	96,9	105,1	103,4	98,6	98,3	98,6	100,1	101,9	101,5	98,3	97,7
	J	3953		331		100,1		98,5		102,8		98,6		102,1		101,6		97,1	
	J	3980		327		99,8		96,2		106,1		99,5		100,0		101,8		96,6	
	A	4003	4006	324	326	100,5	99,8	97,3	96,6	106,2	105,5	100,8	100,4	99,6	98,6	104,0	102,3	97,1	97,3
	S	4036		328		99,1		96,2		104,3		100,8		96,2		101,1		98,2	
	O	4077		330		101,6		97,6		108,8		101,9		101,6		103,6		96,8	
	N	4120	4113	329	330	101,1	101,0	96,0	96,7	110,2	108,7	101,9	101,9	100,5	100,3	102,4	102,4	96,3	96,7
	D	4146		334		100,3		96,5		107,2		101,8		98,8		101,3		96,9	
1997	J	4259		331		102,1		96,0		113,1		103,1		101,6		102,4		97,7	
	F	4262	4262	332	329	103,1	102,9	97,4	96,9	113,4	113,6	105,6	104,9	100,5	101,1	102,6	102,7	99,8	98,6
	M	4266		325		103,4		97,4		114,3		106,0		101,1		103,1		98,4	
	A	4313		320		104,7		97,8		117,2		105,8		105,4		102,6		96,8	
	M	4377	4366	322	322	104,3	104,8	98,1	99,0	115,7	117,3	106,3	106,8	103,9	104,4	102,5	103,1	95,9	96,4
	J	4410		327		105,5		98,0		119,0		108,4		103,9		104,3		96,4	
	J	4441		333		105,9		98,9		118,4		108,8		104,7		103,5		96,5	
	A	4473	4469	341	339	106,8	107,0	98,7	98,9	121,4	121,6	108,5	108,9	108,0	107,8	102,5	103,6	95,7	95,9
	S	4493		345		108,4		99,2		124,9		109,5		110,6		104,7		95,6	
	O	4498		351		108,5		100,4		123,3		110,5		110,0		103,3		96,3	
	N	4486	4495	364	360	108,8	109,2	101,1	100,9	122,4	124,1	111,6	111,3	108,7	110,2	103,4	104,0	97,5	97,3
	D	4504		368		110,2		101,1		126,5		111,7		112,0		105,3		98,2	
1998	J	4420		376		109,9		103,1		122,2		111,2		112,3		105,8		95,4	
	F	4418	4420	388	389	110,9	110,5	103,5	103,2	124,1	123,6	111,0	111,2	114,6	113,6	108,1	107,1	96,1	95,6
	M	4423		405		110,7		103,1		124,4		111,4		114,0		107,3		95,2	
	A	4392		424		110,2		102,7		123,6		111,5		111,3		109,4		97,1	
	M	4323	4328	440	434	110,8	110,2	103,1	102,4	124,5	124,1	111,1	110,6	114,1	112,8	107,6	107,7	97,0	97,7
	J	4271		441		109,5		101,3		124,2		109,3		113,0		106,0		98,9	
	J	4228		442		109,8		102,9		122,2		108,9		113,3		109,5		98,2	
	A	4193	4189	447	443	108,6	109,2	102,7	102,8	119,3	120,6	108,7	108,7	110,8	112,3	107,7	108,9	98,3	96,7
	S	4147		442		109,1		102,9		120,3		108,6		112,9		109,4		93,6	
	O	4100		438		107,3		101,1		118,6		106,4		110,4		109,3		94,6	
	N																		
	D	4094		432															

<sup>1)</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet.  
<sup>2)</sup> Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt.

	Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe		Produktion <sup>2)</sup>										Umsätze des Einzelhandels		Außenhandel (Spezialhandel) <sup>2)</sup>				
			Verarbeitendes Gewerbe		Investitionsgüter- produzenten		Gebrauchsgüter- produzenten		Verbrauchsgüter- produzenten		Bauhaupt- gewerbe				Ausfuhr		Einfuhr		
	in 1000		1995 = 100										1995 = 100		Mrd. DM				
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	
1996	J	6780		99,7		101,5		100,5		98,3		94,5		99,6		64,4		57,5	
	F	6749	6748	98,4	98,9	100,5	100,6	101,5	101,2	98,5	98,5	82,3	88,3	101,6	100,4	63,0	190,7	54,6	168,0
	M	6716		98,5		99,9		101,7		98,6		88,2		100,0		63,2		55,9	
	A	6690		98,9		101,0		99,2		100,1		94,1		100,7		65,2		57,6	
	M	6665	6663	99,5	99,1	100,8	100,7	101,5	100,0	99,9	99,9	95,3	94,8	99,8	99,8	64,0	192,9	55,7	170,4
	J	6636		98,9		100,4		99,4		99,8		94,9		98,8		63,6		57,1	
	J	6610		99,0		100,0		100,2		98,8		95,0		101,1		66,3		57,0	
	A	6585	6586	100,6	100,0	101,6	101,1	103,7	101,4	99,5	99,3	94,7	94,9	101,7	100,7	65,9	197,2	57,2	171,9
	S	6564		100,5		101,8		100,3		99,7		95,0		99,3		65,0		57,8	
	O	6543		100,5		101,7		100,7		99,5		93,3		100,5		68,2		58,5	
	N	6522	6523	101,0	100,6	102,5	101,8	100,3	100,2	99,7	99,4	91,4	93,3	101,1	100,2	67,7	203,6	59,0	177,3
	D	6506		100,4		101,1		99,5		99,0		95,1		98,9		67,7		59,8	
1997	J	6480		100,7		102,7		99,5		99,8		86,6		101,0		68,2		59,9	
	F	6466	6464	101,7	101,5	102,9	102,7	97,3	97,4	100,3	100,3	94,8	91,9	98,8	99,4	70,4	211,1	62,3	185,1
	M	6449		102,0		102,4		95,5		100,8		94,2		98,4		72,4		63,0	
	A	6436		102,5		104,6		101,0		97,9		91,9		100,1		69,0		59,9	
	M	6420	6422	102,0	103,0	103,7	105,2	95,6	99,3	99,0	98,6	87,8	89,8	99,3	100,0	73,6	216,7	65,4	188,2
	J	6412		104,5		107,2		101,2		99,0		89,8		100,6		74,0		62,9	
	J	6402		105,1		107,6		102,6		99,7		89,5		99,1		74,0		64,8	
	A	6394	6395	103,6	104,4	105,8	106,9	97,1	100,0	99,3	99,4	87,5	88,5	97,3	98,8	75,2	226,7	65,9	196,4
	S	6390		104,6		107,3		100,4		99,3		88,5		100,0		77,6		65,7	
	O	6387		105,9		108,4		100,1		99,8		88,1		101,0		75,9		67,0	
	N	6383	6382	106,1	106,4	108,3	108,7	101,3	101,0	99,8	100,1	88,5	87,9	97,7	99,7	78,0	232,5	67,8	201,2
	D	6379		107,2		109,5		101,6		100,8		87,0		100,4		78,6		66,4	
	J	6396		107,7		109,5		102,0		100,2		95,5		99,0		78,8		68,1	
	F	6392	6395	108,4	108,5	111,8	112,3	107,0	106,3	98,6	99,0	88,7	89,5	99,6	100,0	79,0	235,4	67,0	201,1
	M	6399		109,3		115,5		109,9		98,1		84,4		101,3		77,6		65,9	
	A	6403		109,1		112,3		105,5		101,4		80,8		99,5		83,3		71,6	
	M	6404	6404	110,3	109,3	114,7	112,8	111,3	107,9	99,8	100,3	83,1	81,8	100,0	99,4	78,4	241,1	65,0	205,9
	J	6406		108,4		111,5		106,9		99,8		81,4		98,8		79,5		69,2	
	J	6413		109,7		114,5		108,8		99,8		82,2		101,2		79,4		67,4	
	A	6417	6415	110,2	109,8	114,9	114,6	110,7	110,6	99,3	99,2	82,6	81,8	99,9	100,2	77,9	232,7	66,8	199,9
	S	6416		109,6		114,3		112,2		98,6		80,6		99,4		75,5		65,7	
	O			110,0		115,8		115,7		97,6		81,8		98,6		77,2		65,4	
	N																		
	D																		

<sup>1)</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet.

— <sup>2)</sup> Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt.