

Strukturwandel, Deindustrialisierung und Strukturpolitik in Rußland

Götz, Roland

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Götz, R. (1995). *Strukturwandel, Deindustrialisierung und Strukturpolitik in Rußland*. (Berichte / BIOst, 16-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41767>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder. © 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon

0221/5747-0,

Telefax

0221/5747-110

ISSN 0435-7183

S
e
i
t
e

Sektoraler und regionaler Strukturwandel in Rußland

.....
5

Langfristige Rückbildung des sekundären Sektors.....5

Deindustrialisierung in sektoraler Sicht.....5

Regionale Aspekte der Deindustrialisierung.....10

Gebietseinheiten mit geringem Produktionsrückgang.....11

Gebietseinheiten mit hohem Produktionsrückgang.....16

Gebietseinheiten mit mittlerem Produktionsrückgang.....16

Gesamtbild der regionalen Deindustrialisierung.....17

Statistische Grundlagen.....17

Erklärungen des Strukturwandels

.....
19

Weltwirtschaftliche Verlagerungen der Industrieproduktion.....19

Gefahr der "Holländischen Krankheit" (Dutch disease).....19

Deindustrialisierung als Transformationsfolge.....20

Ansätze der Strukturpolitik

.....
21

Währungspolitik und Deindustrialisierung.....21

Struktur- bzw. Industriepolitik gegen Deindustrialisierung.....22

Eine besondere Strukturpolitik für die Transformationsökonomien?.....24

Rußlands "selektive Strukturpolitik".....24

Summary

.....
27

1
4
.
M
ä
r
z
1
9
9
5
1

"Deindustrialisierung" ist in Rußland zu einem zentralen Begriff der Kritik an der Wirtschaftspolitik der Regierung geworden. Verwiesen wird unter dieser Losung auf den - im Vergleich zur Verringerung des Sozialprodukts - überproportionalen Rückgang der Industrieproduktion und den damit verbundenen "Verlust des hochtechnologischen Potentials" durch Abwanderung von Spezialisten und Veralterung von Produktionsanlagen. Die Schuld daran wird der angeblich zu rigiden makroökonomischen Stabilisierungspolitik der Regierungen seit 1992 gegeben. Bevor auf diese Diagnose der Probleme der russischen Wirtschaft sowie auf die vorgeschlagenen Therapien näher eingegangen wird, sollen die verschiedenen Bedeutungen des Begriffs der Deindustrialisierung erörtert werden.¹

Sektoraler und regionaler Strukturwandel in Rußland

Langfristige Rückbildung des sekundären Sektors

Für den wirtschaftlichen Strukturwandel der meisten Länder ist im 19. und 20. Jahrhundert folgendes Muster typisch: Der Anteil der Landwirtschaft nimmt ab; der Anteil der Dienstleistungen steigt dagegen an und beläuft sich in der Gegenwart auf mehr als die Hälfte der Beschäftigten bzw. des Sozialprodukts; der Anteil der Industrie steigt zunächst an, um dann ebenfalls abzunehmen.² Diese Art der "Deindustrialisierung" ist ein langfristiger Prozeß, der sowohl von einem Wandel der Nachfragestruktur, als auch vom technologischem Fortschritt ausgelöst wird.

In Rußland bzw. der Sowjetunion sowie mit gewissen Unterschieden auch in den anderen Ostblockländern war der oben erwähnte Strukturwandel nicht wirksam gewesen bzw. war unterbrochen; sie wiesen Ende der achtziger Jahre, verglichen mit westlichen Ländern, hohe Anteile sowohl der Landwirtschaft als auch der Industrie auf, während der Dienstleistungsbereich einen verhältnismäßig geringen Umfang hatte.³ Die Wirtschaftstransformation der neunziger Jahre, insbesondere die veränderten Preis- und Nachfragerelationen, bewirken nun eine "nachholende Entwicklung" in Richtung einer Angleichung an strukturelle Proportionen westlicher Industrieländer. Deindustrialisierung ist in diesem Zusammenhang als Abbau der Überindustrialisierung zu verstehen, die Folge der staatlichen Strukturplanung (bzw. der Bevorzugung vor allem der Schwerindustrie als volkswirtschaftlichem Kernbereich) war.

Deindustrialisierung in sektoraler Sicht

Als Folge der binnen- wie außenwirtschaftlichen Liberalisierung seit 1992 erfolgt in Rußland eine

¹ Ein guter Überblick über verschiedene Aspekte des Themas findet sich in dem Artikel "manufacturing and deindustrialization" (Verf. Ajit Singh) in: The New Palgrave: A dictionary of economics, London, 1987, Bd. 3, S. 301-308.

² Vgl. Simon Kuznets, Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure, Cambridge, Mass., 1971 sowie den Artikel "Wachstum I: Wachstum der Volkswirtschaften", in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Achter Band, Stuttgart usw. 1980, S. 413-432. Neuere Daten sind angeführt in: Auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft? Zum wirtschaftlichen Strukturwandel in sechs Industrieländern, in: DIW-Wochenbericht, 13, 1994, S. 184-191.

³ Vgl. auch Roland Götz, Sowjetische Wirtschaft im internationalen Vergleich: Strukturmerkmale und Reformprobleme, in: BIOst (Hrsg.), Sowjetunion 1990/91: Krise-Zerfall-Neuorientierung, München-Wien 1991, S. 151-164.

Annäherung der wirtschaftlichen Strukturen an die Verhältnisse in westlichen Industrieländern. Kennzeichnend dafür ist die Zunahme des Anteils der Produktion des "tertiären Sektors" (Dienstleistungen) von 32% im Jahre 1990 auf 50% im Jahre 1994.⁴ Die Zunahme des Produktionsanteils des tertiären Sektors geht in Rußland - anders als in den westlichen Industrieländer nach dem zweiten Weltkrieg - nicht vor allem auf Kosten des primären Sektors (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei), sondern zu Lasten eines Teils des sekundären Sektors, nämlich des verarbeitenden Gewerbes bzw. der verarbeitenden Industrie. Dabei erhöhte sich der Produktionsanteil der Rohstoffgewinnung innerhalb der Industrie von 15,5% im Jahre 1990 auf 22,7% im ersten Halbjahr 1994.⁵

Der Niedergang der verarbeitenden Industrie und hierbei vor allem der "wissenschaftsintensiven" Industriezweige (gemeint sind Elektronik, spezialisierter Maschinen- und Gerätebau, Automatisierungstechnik usw.) wird insbesondere vom Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses der Duma, Sergej Glasjew, immer wieder hervorgehoben.⁶ Er verweist darauf, daß die Produktion dieser Industriezweige allein im ersten Halbjahr 1994 gegenüber dem ersten Halbjahr 1993 um 40-50% zurückgegangen sei. Dabei habe der Produktionsrückgang nicht nur die Rüstungsindustrie besonders stark betroffen, sondern auch viele Betriebe, die Ausrüstungen für die Textil- und Lebensmittelindustrie, die Landwirtschaft sowie den Transport- und Energiesektor herstellten. Über den Produktionsrückgang der verarbeitenden Industrie seit 1990 gibt die folgende Tabelle Auskunft:

⁴ Statistischer Bericht für das Jahr 1994, in: Rossijskaja gazeta, 21.1.1995, S. 4.

⁵ Institut konomičeskich problem perechodnogo perioda (Hrsg.), Rossijskaja konomika v pervom polugodii 1994 goda: Tendencii i perspektivy, Moskau 1994, S. 116. Die Angaben sind zu Preisen des Jahres 1992, die noch nicht in vollem Umfang die relative Steigerung der Rohstoffpreise (vor allem Erdgas und Erdöl) wiedergeben, die nach der Preisliberalisierung Anfang 1992 einsetzte.

⁶ Sergej Glaz'ev, in: Nezavisimaja gazeta, 16.8.1994, S. 1+4; ders., in: Nez. gaz., 11.11.1994, S. 1+3.

Index der Industrieproduktion 1994 gegenüber 1990 in %

| | |
|---------------------------------|----|
| Leichtindustrie | 26 |
| Maschinenbau | 32 |
| Holz- und Papierindustrie | 38 |
| Baumaterialienindustrie | 42 |
| Chemische Industrie | 45 |
| Nahrungsmittelindustrie | 55 |
| Schwarzmetallurgie | 55 |
| Buntmetallurgie | 65 |
| Erdöl-, Erdgas-, Kohleförderung | 73 |
| Industrie insgesamt | 47 |

| | |
|--|--|
| | |
|--|--|

Quelle: E. Baranov/V. Bessonov, in: Finansovye izvestija, 14.2.1995, S. 2.

Auch die Investitionsstruktur hat sich seit 1990 verändert, wobei die Anteile der verarbeitenden Industriezweige an den Gesamtinvestitionen schrumpften:

Anteile an den volkswirtschaftlichen Investitionen in %

| | 1990 | 1993 | 1994 (1. Hj) |
|-----------------------------|------|------|--------------|
| Landwirtschaft | 15,8 | 11,2 | 10,2 |
| Brennstoff-Energie-Komplex | 14,2 | 24,0 | 26,2 |
| Maschinenbau | 9,3 | 4,0 | 6,4 |
| Chemische und Holzindustrie | 3,7 | 3,0 | 1,5 |
| Bauindustrie | 5,9 | 3,0 | 1,5 |
| Transport und Kommunikation | 11,9 | 9,1 | 6,4 |

| | | | |
|-------------|------|------|------|
| | | | |
| Wohnungsbau | 16,6 | 25,8 | 33,0 |

Quellen: Kommersant 1, 1994, S.8 und 25, 1994, S.42; U. Weissenburger, Wirtschaftskrise und Innovationsprozeß in Rußland: Die Entwicklung von Investitionen und Kapitalstock, in: Aktuelle Analysen des BIOst 28, 1994; Goskomstat Rossii in: konomika i žizn', Vaš partner 35, 1994, S.6.

Die Investitionsstruktur wird demnach jetzt vom Rohstoffbereich als dem führenden "produzierenden" Sektor und vom Wohnungsbau dominiert, die zusammen rund 60% der volkswirtschaftlichen Investitionen auf sich vereinen.

Noch krasser als bei Produktion und Investitionen tritt das Übergewicht des Energie- bzw. Rohstoffsektors beim Export zutage:

| Exportstruktur 1993 (Anteil am Gesamtexport Rußlands - ohne GUS - in %) | |
|--|------|
| Rohstoffe: | |
| Rohöl | 20,2 |
| Naturgas | 17,6 |
| Erdölprodukte | 9,8 |
| Aluminium | 3,5 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| Rohdiamanten | 3,2 |
| Fisch | 2,8 |
| Steinkohle | 1,8 |
| Nickel | 1,7 |
| Rohes Holz | 1,5 |
| Fertigerzeugnisse: | |
| Maschinenbauerzeugnisse | 8,7 |
| Eisen- und Stahlerzeugnisse | 3,5 |

Quelle: Vnešnjaja trgovlja 4, 1994, S.43.

Allerdings ist dies keine neue Erscheinung, denn der Anteil der Rohstoffe am Gesamtexport Rußlands war zu sowjetischen Zeiten fast ebenso hoch gewesen. Seither hat sich nur die Länderstruktur der Exporte zuungunsten der ehemaligen Sowjetrepubliken und heutigen GUS-Staaten sowie der früheren RGW-Länder und zugunsten der westlichen Industrieländer verschoben. So wird der in der russischen Publizistik oft beschworene Eindruck eines "Rußland als Rohstoffanhängsel der westlichen Welt" suggeriert.

Regionale Aspekte der Deindustrialisierung

Angesichts der räumlichen und wirtschaftsstrukturellen Vielgestaltigkeit der Rußländischen Föderation ist eine regional differenzierte Betrachtung des Prozesses der Deindustrialisierung erforderlich.

Sie soll auf folgende Fragen Antwort geben: Welche Gebietseinheiten sind vom Rückgang der Industrieproduktion besonders betroffen und daher voraussichtliche Zentren der Arbeitslosigkeit und Brennpunkte sozialer Konflikte?⁷ Welches sind die strukturellen Merkmale der Gebietseinheiten mit hohem bzw. niedrigem Produktionsrückgang in der Industrie?⁸

Um diese Fragen mit Hilfe des vorhandenen statistischen Materials beantworten zu können, werden folgende (notwendigerweise willkürliche) Annahmen getroffen: "Hoher" Produktionsrückgang soll dann vorliegen, wenn der Index der Industrieproduktion im Frühjahr 1994 in einer Gebietseinheit weniger als 85% des Durchschnittswertes der Rußländischen Föderation erreichte; von "geringem" Produktionsrückgang wird gesprochen, wenn der genannte Index 115% des Durchschnitts überschritt. Die Produktionsstruktur wird durch Aggregation der Anteile der Haupt-Industriezweige in "Rohstoffindustrien" sowie verschiedene verarbeitende Industrien dargestellt.⁹

Nach der Industriestatistik war der Produktionsrückgang seit 1990 in der verarbeitenden Industrie, insbesondere in der Leichtindustrie und im Maschinenbau, besonders hoch gewesen. Daher ist zu erwarten, daß Gebietseinheiten mit großem Anteil dieser Industriezweige insgesamt einen starken Rückgang der Industrieproduktion aufweisen. Um dies zu überprüfen, wird im Folgenden eine Gruppierung der Industriezweige in "Rohstoffindustrien" und "verarbeitende Industrie" vorgenommen.¹⁰

Die Untersuchung kommt zu folgenden Ergebnissen (vgl. die folgende Tabelle sowie die Karte):

Gebietseinheiten mit geringem Produktionsrückgang

Die zwölf Gebietseinheiten, in denen der Produktionsrückgang (im oben definierten Sinne) gering war, wiesen 1990 im Durchschnitt folgende Struktur der Industrieproduktion auf: Rohstoffsektor 46%, Maschinenbau 19% und die Leichtindustrie 8%. Sie sind zur Hälfte im westlichen Rußland, zur Hälfte in Sibirien gelegen. Zu ihnen gehören drei Republiken der Rußländischen Föderation, nämlich Sacha (Jakutien), Komi und Chakassien. Unter den Gebietseinheiten mit geringem Produktionsrückgang kommen Ausnahmen vor, die nicht in das allgemeine Bild passen, nämlich die Gebiete Uljanowsk, Nowgorod und in gewissem Maße auch Astrachan. In Uljanowsk ist der Anteil des Rohstoffsektors mit 8% sehr gering, die Anteile des Maschinenbaus und der Leichtindustrie sind dagegen sehr hoch. Dennoch konnte in diesem Gebiet der industrielle Produktionsrückgang stark verlangsamt werden, indem mit Unterstützung der dortigen Filiale der russischen Zentralbank umfangreiche Kredite an die Industrie gewährt wurden.¹¹ Nowgorod hat einen starken Maschinenbauanteil. In Astrachan ist dagegen die Leichtindustrie überdurchschnittlich stark vertreten. In

⁷ Der Ausdruck "Gebietseinheit" wird hier als Überbegriff für alle administrativen regionalen Unterteilungen der Rußländischen Föderation (Republiken, autonome Kreise, Regionen und Gebiete, Städte mit Sonderstatus) verwandt.

⁸ Hier wird der Begriff der Industrie wie in der russischen bzw. sowjetischen Statistik verwendet: sie umfaßt prinzipiell das "Gewerbe" der deutschen Statistik unter Einschluß der Kleinunternehmen. Praktisch werden von der russischen "Industriestatistik" allerdings nur größere Betriebe erfaßt, nicht jedoch neugegründete Kleinunternehmen.

⁹ Vgl. den Abschnitt "Statistische Grundlagen".

¹⁰ Vgl. den Abschnitt "Statistische Grundlagen".

¹¹ Frank Evers, Reformen und Soziales in der rußländischen Provinz am Beispiel von Uljanowsk, in: Osteuropa, 3, 1994, S. 256-266, hier S. 262.

beiden letztgenannten Gebietseinheiten dürften ähnliche Sonderfaktoren wirksam gewesen sein wie im Gebiet Uljanowsk.

Sieht man von diesen Ausnahmen ab, so liegen die Gebietseinheiten mit geringem Produktionsrückgang in einem "Gürtel", der sich von Nordwesten nach Osten quer über Rußland erstreckt und in den Wirtschaftsregionen "Norden" (Komi, Wologda, Murmansk), "Westsibirien"

(Kemerowo, Tjumen), "Ostsibirien" (Chakassien, Irkutsk) sowie "Ferner Osten" (Sacha-Jakutien).

Gebietseinheiten mit hohem Produktionsrückgang

In den Gebietseinheiten mit hohem Produktionsrückgang dagegen beträgt der Anteil der Rohstoffzweige mit 18% weniger als die Hälfte des Anteils in der Gruppe mit geringem Produktionsrückgang, umgekehrt ist der Anteil des Maschinenbaus mit 34% erheblich höher als dort. In den Gebietseinheiten dieser Gruppe sind sämtliche Republiken des Kaukasus einschließlich der Republik Kalmückien (Chalng Tangtsch) sowie die an den Nordkaukasus angrenzenden Gebietseinheiten Stawropol und Rostow vertreten. Weitere Gebietseinheiten dieser Gruppe liegen am Südrand der Rußländischen Föderation an der Grenze zu Kasachstan sowie der Mongolei (Tscheljabinsk, Kurgan, Altai-Region, Tschita).

In dieser Gruppe der Gebietseinheiten mit hohem Produktionsrückgang fällt Tschetschenien/Inguschetien (die Untersuchung bezieht sich auf einen Zeitraum vor Beginn der russischen Invasion!) von seiner Industriestruktur her aus dem Rahmen: Es hätte mit seiner Ölförderung und -verarbeitung gute Chancen für eine Platz in der Liste der Gebietseinheiten mit niedrigem industriellen Produktionsrückgang gehabt. So aber rangiert es am Schluß der gesamten Liste, wobei das genaue Ausmaß des Produktionsrückgangs nicht bekannt ist und hier für Frühjahr 1994 auf 90% geschätzt wird.¹² Ebenso weicht die Struktur des Gebiets Tschita mit seinem relativ hohen Rohstoffanteil von der Struktur der Gruppe der "Schlußlichter" ab.

Die Gebietseinheiten mit hohem Produktionsrückgang konzentrieren sich im Kaukasus sowie im zentralen Wirtschaftsrayon um Moskau (Brjansk, Wladimir, Iwanowo, Kaluga, Kostroma, Orjol, Tula), wozu noch das nicht weit entfernte Pskow gezählt werden kann. Daß die Kaukasusregion aufgrund ihrer politischen Instabilität und der Nachbarschaft zum aus politischen Gründen ebenfalls unruhigen Georgien und Armenien große wirtschaftliche Probleme hat, leuchtet unmittelbar ein. Die schwierige wirtschaftliche Situation der genannten, zentral gelegenen Gebiete verweist dagegen auf die Krise der verarbeitenden Industrie. Maschinenbau und Leichtindustrie hatten in diesen Gebietseinheiten zusammen Produktionsanteile zwischen 60% und 85%.

Die geographische Verteilung der aufgrund des industriellen Produktionsrückgangs potentiellen "Armutregionen" der Rußländischen Föderation entspricht somit nur teilweise dem aus der UdSSR bekannten Nord-Süd-Gefälle der Wirtschaftskraft der Unionsrepubliken vom Baltikum im Norden bis Tadschikistan im Süden. Aus diesem Rahmen fallen die Gebietseinheiten in dem Dreieck Pskow-Bransk-Kostroma, in dessen Mitte Moskau liegt.

Gebietseinheiten mit mittlerem Produktionsrückgang

Die Gebietseinheiten mit mittlerem Produktionsrückgang (Index der Industrieproduktion zwischen 85% und 115% des Durchschnitts der Rußländischen Föderation) weisen im allgemeinen eine "mittlere" Produktionsstruktur auf. Hier sei nur auf einige "besondere Fälle" aufmerksam gemacht: Nur knapp unterhalb der Grenze zur Gruppe der Gebietseinheiten mit geringem Produk-

¹² In einer Quelle wird ohne nähere Präzisierung geschätzt, daß nur 5% der Industrie noch in Betrieb sind: Ros-sijskie vesti, 14.9.1994, S. 1.

tionsrückgang ist das durch seine Wirtschaftsreformen bekannt gewordene Gebiet Nishnij Nowgorod zu finden, das wegen seines hohen Maschinenbauanteils vor großen Umstellungs- und Konversionsproblemen steht. Die Städte St. Petersburg und Moskau sind im unteren Drittel der Liste zu finden; da sie als Verwaltungsmetropolen der Rußländischen Föderation jedoch vom Aufschwung des Dienstleistungssektors überaus stark profitieren, ist bei ihnen der Rückgang der Industrieproduktion nur von geringer Bedeutung.

Gesamtbild der regionalen Deindustrialisierung

Bei der als "Deindustrialisierung" bezeichneten Verringerung der industriellen Produktion in Rußland handelt es sich auch in regionaler Betrachtung eher um einen Prozeß innerhalb der Industrie als eine Verschiebung der Produktionsanteile der drei großen Wirtschaftssektoren. Wie die regionale Untersuchung bestätigt, können sich rohstoffreiche Regionen besonders gut behaupten, während die Gebietseinheiten, in denen einzelne Zweige der verarbeitenden Industrie dominieren, vom Produktionsrückgang besonders stark betroffen sind. Als Problemregionen kristallisieren sich der Kaukasus (die Kaukasusrepubliken innerhalb der Rußländischen Föderation) sowie Zentralrußland um Moskau heraus. Da in den Industriezentren bzw. Gebietshauptstädten Zentralrußlands auf absehbare Zeit nicht wie etwa in Moskau mit einem Aufschwung des Dienstleistungssektors zu rechnen ist, wird dort die industrielle Arbeitslosigkeit nicht aufgefangen werden können, wenn mit der angekündigten Schließung unrentabler Betriebe Ernst gemacht wird. Längerfristig könnte sich allerdings das Bild umkehren, wenn westliche Investitionen bevorzugt in die von der Deindustrialisierung betroffenen Regionen fließen und das dort vorhandene Potential qualifizierter Arbeitskräfte nutzen.

Statistische Grundlagen

Von den in der Verfassung von 1993 festgelegten 89 Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation werden in der hier zugrunde gelegten Industriestatistik nur 77 unterschieden, weil die 10 "Autonomen Kreise" sowie das "Jüdische Autonome Gebiet" mit ihren Daten in den ihnen administrativ übergeordneten Gebietseinheiten enthalten sind und die Republik Inguschetien statistisch mit der Republik Tschetschenien zusammengefaßt wird.¹³ In der Statistik der Anteile der Industriezweige an der gesamten Industrieproduktion für 1990 werden für vier Gebietseinheiten keine Werte genannt, da sie zu diesem Zeitpunkt übergeordneten Regionen unterstellt waren und ihre Daten dort enthalten sind. Es sind dies die heutige Republik Chakassien (vormals in der Region Krasnojarsk), die Altai-Republik (vormals in der Region Altai), die Republik Adygeja (vormals in der Region Krasnojarsk) sowie Karatschajewo-Tscherkessien (vormals in der Region Stawropol).

Die Industriestatistik Rußlands liefert Daten über die Entwicklung der Industrieproduktion in 77 Gebietseinheiten seit Jahresanfang 1991.¹⁴ Außerdem liegen Angaben über die Anteile von zwölf Industriezweigen an der gesamten industriellen Produktion im Jahre 1990 vor.¹⁵ Der Ausgangs-

¹³ Siehe dazu näher Roland Götz/Uwe Halbach, Politisches Lexikon Rußland: Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München 1994, insbes. S. 16-19.

¹⁴ Goskomstat Rossii, Social'no-konomiëskoe položenie v Rossijskoj Federacii i ee regionov, 5, Moskau 1994, S. 205 f.

¹⁵ Goskomstat RSFSR, Promyšlennost' RSFSR v 1990 g., Moskau 1991, S.34-37.

zeitpunkt 1990 bzw. Anfang 1991 ist deswegen geeignet, weil er nach Ablauf von dreieinhalb Jahren bereits Aussagen über strukturelle Entwicklungen verspricht.

In der benutzten Industriestatistik werden zwölf Haupt-Industriezweige unterschieden:

- Elektroenergetik (Erzeugung von Elektroenergie in Wärme-, Wasserkraft und Kernkraftwerken)
- Brennstoffindustrie (Gewinnung und Verarbeitung von Erdöl, Erdgas, Kohle, Torf)
- Schwarzmetallurgie (Förderung und Verarbeitung von Eisenerz)
- Buntmetallurgie (einschließlich Diamantenförderung)
- Chemie und Erdölchemie
- Maschinenbau und Metallbearbeitung (einschließlich Rüstungsmaschinenbau)
- Holz- und Papierindustrie (einschließlich Forstwirtschaft)
- Baumaterialienindustrie
- Glas- und Porzellanindustrie
- Leichtindustrie (Herstellung von Stoffen, Kleidung, Leder- und Pelzwaren)
- Nahrungs- und Genußmittelindustrie
- Mühlen- und Kunstdüngerindustrie

Dazu kommen noch "sonstige Industriezweige", die nicht einzeln aufgeführt sind und je nach Gebietseinheiten 2-5% der Industrieproduktion ausmachen.

Die Hauptindustriezweige lassen sich nicht eindeutig den Begriffen "Rohstoffindustrien" und "verarbeitende Industrien" zuordnen.¹⁶ So gehören zu den "Rohstoffzweigen" innerhalb der Energetik die Wasserkraftwerke, aber nicht die Wärmekraftwerke; innerhalb der "Brennstoffindustrie" die Förderung von Erdöl, Erdgas und Kohle, aber nicht deren Verarbeitung; innerhalb der Metallurgie die Förderung und Aufbereitung von Erzen einschließlich der Diamantengewinnung, aber nicht deren Verarbeitung; innerhalb der chemischen Industrie die Förderung chemischer Rohstoffe; innerhalb der Holz- und Papierindustrie die Holzgewinnung, aber nicht die Holzverarbeitung und Papierherstellung; innerhalb der Baustoffindustrie die Gewinnung von Steinen, Sand usw.; innerhalb der Nahrungsmittelindustrie die Salzgewinnung; innerhalb der "anderen Industriezweige" die Gewinnung von Edelsteinen.

Mit entsprechenden Vorbehalten wird daher hier, um die "Rohstoffzweige" getrennt ausweisen zu können, folgende Gruppierung der Hauptindustriezweige vorgenommen:

- Rohstoffindustrien: Brennstoffindustrie, Schwarz- und Buntmetallurgie, Holz- und Papierindustrie, Baustoffindustrie;
- verarbeitende Industriezweige: Elektroenergetik, Chemie und Erdölchemie, Maschinenbau und Metallbearbeitung, Holz- und Papierindustrie, Glas- und Porzellanindustrie, Leichtindustrie, Nahrungs- und Genußmittelindustrie, Mühlen- und Kunstdüngerindustrie sowie sonstige verarbeitende Industriezweige, wobei der Maschinenbau und die Leichtindustrie wegen ihres verhältnismäßig großen Anteils an der gesamten Industrieproduktion getrennt hervorgehoben werden.

¹⁶ In der deutschen Bundesstatistik entspräche dem die Aufteilung in die Wirtschaftsbereiche "Energiewirtschaft und Wasserversorgung, Bergbau" sowie "Verarbeitendes Gewerbe (ohne Baugewerbe)".

Erklärungen des Strukturwandels

Weltwirtschaftliche Verlagerungen der Industrieproduktion

Der wirtschaftliche Aufstieg der sog. "Schwellenländer" (Südostasien, Taiwan, Volksrepublik China) ist eng mit den Direktinvestitionen westlicher Industrieländer verbunden. Dabei geht es heute nicht mehr um die Auslagerung einfacher Fertigungen (z.B. Textilien) in Niedriglohngelände, sondern um die Nutzung einer lokalen Vorlieferanten-, Dienstleistungs-, Technologie- und Ausbildungsstruktur.¹⁷ Indem einige frühere "Entwicklungsländer" zu attraktiven Wirtschaftsstandorten geworden sind, tragen sie zur Deindustrialisierung der "alten" Industrieländer bei. Es stellt sich die Frage, ob die zunehmenden Weltmarkteinflüsse eher zu einer Industrialisierung oder einer Deindustrialisierung der Länder Osteuropas führen werden.

Grundsätzlich bieten sich auch einige der osteuropäischen Staaten sowie der Nachfolgestaaten der UdSSR als Industriestandorte an. Für sie sprechen die niedrigen Lohnkosten, die gute Ausbildung der Arbeitskräfte sowie die den Export begünstigenden Wechselkurse. Vorteile sind aus dieser Sicht auch die dortigen niedrigen Sozial- und Umweltstandards sowie die schwachen Gewerkschaften. Allerdings sind unter Berücksichtigung der verhältnismäßig niedrigen Arbeitsproduktivität in bestehenden Betrieben und der mangelhaften Infrastruktur die Vorzüge geringer, als die Lohnkostenvorteile suggerieren. Daneben stellen fehlende oder unvollständige Eigentums Garantien und - vor allem im Falle Rußlands und der Ukraine - die Sprunghaftigkeit der Wirtschaftspolitik sowie die politische Instabilität in fast allen GUS-Staaten Gründe für die bisherige Zurückhaltung westlicher Investoren dar. Wahrscheinlich kann bis auf weiteres nicht mit einer derart hohen Investitionstätigkeit westlicher Firmen gerechnet werden, daß von ihr ins Gewicht fallende Impulse gegen die Deindustrialisierung zu erwarten sind.

Gefahr der "Holländischen Krankheit" (Dutch disease)

Es gibt Anzeichen dafür, daß sich seit Anfang der neunziger Jahre in Rußland eine Form der Deindustrialisierung bemerkbar macht, die unter dem Stichwort "Dutch disease" ("holländische Krankheit") seit den siebziger Jahren in der westlichen Fachliteratur diskutiert wurde. Ausgangspunkt waren Veränderungen der Wirtschaftsstruktur der Niederlande nach dem Fund von Gaslagerstätten vor der Küste.¹⁸ Es handelt sich dabei um die Verdrängung verarbeitender Industriezweige bzw. der Landwirtschaft durch die Nutzung neu entdeckte Rohstofflagerstätten. Das Problem wurde gut durch die Kurzformel "oil or industry" wiedergegeben.¹⁹ In Rußland sind die entsprechenden Sektoren (Erdöl- und Erdgasförderung, Erzbergbau) zwar schon seit den siebziger Jahren stark entwickelt gewesen, aber erst die Annäherung der Inlandspreise der geförderten Rohstoffe an das

¹⁷ Jörg Meyer-Stamer, Deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Transformationsländern, Veröffentlichung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Oktober 1994, S. 7 f.

¹⁸ Vgl. zusammenfassend: W. M. Corden, Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation, in: Oxford Economic Papers, 1984, S. 359-380; Klaus Enders/Horst Herberg, The Dutch Disease: Causes, Consequences, Cures and Calmatives, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1983, S. 473-497. Die Gefahr der "holländischen Krankheit" sieht für Rußland auch V. Prochvatilov, in: Literaturnaja gazeta, 2.9.1994, S.13.

¹⁹ Terry Barker/Vladimir Brailovsky (Hrsg.), Oil or Industry? Energy, Industrialisation and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom, London 1981.

Weltmarktpreisniveau schuf die Voraussetzungen für die ökonomischen Prozesse, die mit dem Begriff der "holländischen Krankheit" bezeichnet werden.²⁰ Dabei gibt es zwei hauptsächliche Wirkungsmechanismen: Die Verausgabung der Einnahmen aus dem Export der Naturressourcen führt, soweit ortsgebundene Güter und Ressourcen (Dienstleistungen, Grundstücke, nicht mobile Arbeitskräfte) nachgefragt werden, zu Kosten- und Preissteigerungen, die auf die Gesamtwirtschaft ausstrahlen, was durch einen allgemeinen Anstieg des Preisniveaus die Konkurrenzfähigkeit der Handelsgüter verringert. Außerdem bewirken die Exporteinnahmen, insoweit sie nicht für Importe verwendet werden, eine Aufwertung der heimischen Währung, was ebenfalls die Wettbewerbsfähigkeit schmälert.²¹ Weil die Rohstoffausbeute relativ wenige Arbeitskräfte benötigt und zum Teil mit importierten Technologien erfolgt, sinkt die Beschäftigung und die Nachfrage nach Investitionsgütern mit der Konsequenz eines sich kumulierenden allgemeinen Nachfragerückgangs auf dem Inlandsmarkt. Da ein Teil der Einnahmen aus Rohstoffexporten in das Staatsbudget fließt, entstehen zusätzliche Ansprüche von Interessengruppen, die zwar kurzfristig befriedigt werden können, aber langfristig eine "Rentiermentalität" fördern, die die produktive Tätigkeit unterminiert.

Als Gegenmittel gegen die "holländische Krankheit" kommen verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen in Frage: Nachfragebelebung durch vermehrte Staatsausgaben, die staatliche Förderung von Technologien außerhalb des Rohstoffbereichs, eine Politik der Abwertung der heimischen Währung mit dem Ziel der Exportförderung, Importzölle auf Fertigwaren sowie zum Ausgleich der inflationären Effekte der Abwertung eine die Lohnsteigerungen begrenzende Einkommenspolitik.²² Wenn eine hohe Mobilität der Arbeitskräfte gewährleistet wird, kann eine Arbeitskräftewanderung aus den schrumpfenden Sektoren in diejenigen Wirtschaftsbereiche, die der Auslandskonkurrenz nicht oder nur wenig ausgesetzt sind (örtliche Dienstleistungen) die Beschäftigungskrise mildern helfen. Wenn die Erlöse aus den Rohstoffexporten nicht zurückfließen, sondern im Ausland angelegt werden, werden die negativen Effekte des Einkommensrückflusses neutralisiert und "Vermögenspolster" für die Zeit nach Auslaufen des Rohstoffbooms geschaffen.²³ Die in Rußland zu beobachtende Kapitalflucht (man spricht von mindestens 20 Mrd. US-\$ pro Jahr) erfüllt diese Funktion und ist daher in diesem Zusammenhang nicht so negativ zu sehen, wie es gewöhnlich der Fall ist.

Deindustrialisierung als Transformationsfolge

In allen ehemaligen RGW-Ländern bzw. den Nachfolgestaaten der UdSSR geht mit der Ablösung des planwirtschaftlichen Systems eine Deindustrialisierung in Form des Rückgangs der Industrieproduktion vor sich, die gleichsam den Kernbereich des allgemeinen Produktionsrückgangs darstellt. Als eine Hauptursache ist der Wegfall des durch die Volkswirtschaftsplanung, die materialtechnische Versorgung, die Staatsaufträge, die Exportverträge usw. gesicherten Absatzes der

²⁰ Vgl. auch die möglichen Zusammenhänge der angesprochenen Problematik mit der Konversion in Rußland: Thomas Sauer, Konversion des Rüstungssektors - Entwicklungsoption für Rußland, in: ifo Schnelldienst, 32, München 1994, S. 21-31.

²¹ Oystein Noreng, Petroleum Revenues and Industrial Income, in: Barker/Brailovsky, a.a.O., S. 21-44, hier S. 32.

²² Terry Barker, De-Industrialisation, North Sea Oil and an Investment Strategy for the United Kingdom, in: Barker/Brailovsky, a.a.O., S. 191-224.

²³ Enders/Herberg, a.a.O., S. 491; Sweder van Wijnbergen, The Dutch disease: A Disease After All?, in: The Economic Journal, 1984, S. 41-55.

Erzeugnisse anzusehen. Dieses Absatzproblem nimmt in der Form des Zusammenbruchs der RGW-Märkte bzw. der Lieferbeziehungen zwischen den ehemaligen Sowjetrepubliken oder zwischen den Regionen Rußlands nur eine spezielle Ausprägung an. Besonders betroffen waren alle Betriebe, die Rüstungsgüter erzeugten. Dazu machen sich die vielfältigen Probleme und Unsicherheiten, die mit dem Wechsel von Unternehmensleitungen, der Privatisierung, der neuen Gesetzgebung usw. verbunden sind, negativ bemerkbar. Umstritten ist, inwieweit die Geld- und Fiskalpolitik (makroökonomische Stabilisierungspolitik) zur Deindustrialisierung beigetragen hat. Während vor allem russische Autoren wie Glasjew eine unangemessen harte Stabilisierungspolitik am Werke sahen, bestreiten andere (z.B. Åslund), daß es in Rußland überhaupt jemals eine derartige "Schocktherapie" gegeben habe.²⁴ Von manchen Autoren (z.B. Nekipelov/Grinberg) wird das Problem der transformationsbedingten Deindustrialisierung als Folge einer grundsätzlichen Dichotomie zwischen monetärer Stabilisierungspolitik und Strukturpolitik aufgefaßt.²⁵ Aus dem Blickfeld gerät dabei, daß beim Übergang von der gütermäßig geplanten Wirtschaft zur Geldwirtschaft die Stabilisierung des Preisniveaus und damit untrennbar verbunden die Eindämmung des Budgetdefizits sowie Bindung der Kreditvergabe der Banken an strenge Kriterien unabdingbar sind. Daß damit allerdings einer staatlichen Strukturpolitik enge finanzielle Grenzen gezogen werden, ist ebenso unvermeidlich.

Die Existenz einer besonderen, transformationsbedingten Deindustrialisierung wird auch in denjenigen Ländern deutlich, die nicht in diesem Maße vom Weltmarkt isoliert, auf Produktion für den Rüstungsbereich ausgerichtet und in ihrer Wirtschaftsstruktur rohstofforientiert waren wie Rußland. Auch in Polen, Ungarn und in beiden Teilen der ehemaligen Tschechoslowakei kam es zu einem überproportionalen Rückgang der Industrieproduktion, der als Deindustrialisierung interpretiert und mit industriepolitischen Maßnahmen beantwortet wurde.²⁶

Ansätze der Strukturpolitik

Währungspolitik und Deindustrialisierung

Auch ohne den speziellen Fall des "Dutch disease" zu unterstellen, kann man davon ausgehen, daß Deindustrialisierung eng mit der Konkurrenzfähigkeit der heimischen Industrieerzeugnisse auf dem Weltmarkt und damit auch vom Wechselkurs abhängt. Man sollte daher erwarten, daß Rußland eine Unterbewertung seiner Währung betrieb, wie es alle osteuropäischen Reformstaaten seit 1991 getan haben: die tschechische Krone war seit 1991 gegenüber dem US-\$, gemessen an der Kaufkraftparität, etwa um das Dreifache "verbilligt"; die ungarische und polnische Währung war um das Zweifache billiger, als ihrer Kaufkraft entsprach.²⁷ Während der russische Wechselkurs bis Ende 1992 ebenfalls eine Unterbewertung in der Größenordnung der Krone aufwies, erreichte er Mitte

²⁴ Anders Åslund, *The Gradual Nature of Economic Change in Russia*, in: Anders Åslund and Richard Layard (Hrsg.), *Changing the Economic System in Russia*, London 1993, S. 19-38.

²⁵ Aleksandr Nekipelov/Ruslan Grinberg, *Wirtschaftsreform und Strukturpolitik in Rußland*, in: *Berichte des BIOst*, 19, 1994, insbes. S. 13 ff.

²⁶ Vgl. Adam Török, *A One-Sided Restructuring Process: Challenges for Hungary's Industrial Policy in the Nineties*, in: *Moct-Most*, 2, 1994, S. 31-53; Karel Zemann, *Industry-Related Policies in the First Phase of the Transition towards a Market Economy in the Czech and Slovak Republics*, in: *Moct-Most*, 2, 1994, S. 55-69; Mieczyslaw W. Socha/Ursula Sztanderska, *Restructuring and Industrial Policy in Poland*, in: *Moct-Most*, 2, 1994, S. 71-106.

1993 das Niveau Polens und Ungarns und lag seit Ende 1993 in einem Bereich, der als Überbewertung bezeichnet werden muß.²⁸ Der russische Rubel hatte damit nicht mehr eine Schutzfunktion gegenüber der Auslandskonkurrenz, sondern war zu einem Faktor der Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit russischer Waren geworden. Dies ist um so bedeutsamer, als russische Erzeugnisse aus "psychologischen" Gründen (mangelndes Ansehen auf westlichen Märkten wie auch auf dem Binnenmarkt) nur durch besondere Preiswürdigkeit Absatzchancen haben dürften. Die verarbeitende Industrie Rußlands hat zwar von einem überbewerteten Rubel Vorteile durch die billigen Materialimporte, doch verdrängt dieser Umstand heimische Anbieter dieser Erzeugnisse vom Markt und hat damit nachteilige Folgen für die inländische Beschäftigung.

Daß der Kurs des Rubel längst nicht in dem Maße verfiel, wie die heimischen Preise stiegen, ist teilweise eine Folge der Exportüberschüsse der Jahre 1992-1994 und eines daraus resultierenden Devisenangebots mit der Wirkung eines Aufwertungsdrucks auf den Rubel. Man hätte annehmen können, daß die russische Zentralbank, um eine (relative) Überbewertung des Rubel zu vermeiden, Devisen aufkaufte. Tatsächlich hat sie aber mit dem Ziel der Stützung des Rubelkurses Devisen verkauft und damit zwar einen Beitrag zur Abschwächung des inländischen Preisanstiegs geleistet, jedoch die ohnehin schon kritische Lage weiter Bereiche der russischen Industrie verschärft. In der Nachfolge des "schwarzen Dienstag" (11. Oktober 1994) ist es zwar zu einer Korrektur der Überbewertung des Rubel gekommen, doch bleibt das grundsätzliche Problem der Unvereinbarkeit von Anti-Inflationspolitik und Beschäftigungspolitik auf der Ebene der Wechselkurspolitik bestehen.²⁹ Ein Ausweg aus diesem Dilemma kann nur gefunden werden, wenn in Rußland Geld, Währungs- und Finanzpolitik koordiniert vorgehen. Vor allem müßte die Inflationsquelle des Staatskredits zum Versiegen gebracht werden, was Anti-Inflationspolitik durch eine damit überforderte Wechselkurspolitik erübrigen würde.

Struktur- bzw. Industriepolitik gegen Deindustrialisierung

Grundsätzlich kann gegen eine (aus welchen Gründen auch immer unerwünschte) Deindustrialisierung mit einer Vielzahl von Maßnahmen angekämpft werden, die zu den Bereichen der Strukturpolitik im engeren Sinne, der Außenwirtschaftspolitik (z.B. Förderung von Direktinvestitionen), der Privatisierungspolitik oder der Wettbewerbspolitik gehören.³⁰ Als Idealbild wird ein Ineinandergreifen von Arrangements auf allen Ebenen der Volkswirtschaft gesehen, die die Wettbewerbsfähigkeit stärken: auf der "Metaebene" geht es um gesellschaftlichen Konsens, Rechtssi-

²⁷ Die Daten sind den Publikationen von PlanEcon zur Tschechischen Republik, Ungarn und Polen sowie IWH (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa, Beiträge zu den Wirtschaftsreformen, 1, 1994, S. 18ff. entnommen.

²⁸ Das Maß, in dem der Wechselkurs eines Landes über- bzw. unterbewertet ist, kann berechnet werden, indem der Marktwechselkurs durch die Kaufkraftparität (Purchasing Power Parity, PPP) dividiert wird. Unterbewertung liegt vor, wenn dieses Verhältnis Werte größer 1 annimmt; bei einem Wert unter 1 liegt Überbewertung vor. Zu Rußland vgl. PlanEcon Report, 8-9, 1994, S. 25. Daß die veröffentlichte Handelsbilanz Rußlands 1992 und 1993 mit einem erheblichen Überschuß abschloß, spricht nur scheinbar gegen die aus einem Kaufkraftvergleich berechnete Überbewertung des Rubel: in den amtlichen Zahlen sind aus Gründen der statistischen Erfassung die Importe vermutlich weit zu niedrig ausgewiesen.

²⁹ Vgl. auch: Roland Götz, Die "Rubelkrise" als Ausdruck des Stils der russischen Wirtschaftspolitik: Von der Planwirtschaft zum Interventionismus?, in: Aktuelle Analysen des BIOst, 61, 1994.

³⁰ Zur wenig beachteten Rolle der Wettbewerbspolitik als Strukturpolitik siehe Paul J. Welfens, Privatisierungen, Wettbewerb und Strukturwandel im Transformationsprozeß, Manuskript, März 1995.

cherheit, Grundmuster politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Organisation; auf der "Makroebene" sind Stabilitätspolitik, Wettbewerbspolitik und andere Bereiche der Prozeßpolitik gefragt; auf der "Mesoebene" sind strukturpolitische Maßnahmefelder wie Infrastruktur-, Handels-, Forschungs- und Technologiepolitik gemeint sowie auf der "Mikroebene" das Unternehmensmanagement.³¹

Im Folgenden wird näher auf die Strukturpolitik im engeren Sinne eingegangen, die nach nicht einheitlicher Terminologie als Struktur-, Industrie- bzw. strategische Handelspolitik bezeichnet wird. Dabei handelt es sich um Maßnahmen allgemeiner Art (Infrastrukturpolitik, Bildungs- und Forschungsförderung), die sektorale Wirtschaftspolitik (Exportförderung für spezielle Produkte, Förderung einzelner Branchen) sowie die regionale Wirtschaftspolitik (Regionalförderung).³²

Nachdem die Struktur- bzw. Industriepolitik in den siebziger Jahren als Ergänzung der makroökonomischen Globalsteuerung anerkannt worden war, griff in den achtziger Jahren zunehmend Skepsis um sich, wenngleich die industriepolitische Praxis wenig Änderungen erfuhr. Auf theoretischer Ebene gewann die Überzeugung an Boden, daß man die Kosten des "Marktversagens", das durch Strukturpolitik korrigiert werden sollte, überschätzt und die Kosten des "Staatsversagens" (das Versagen des Staates bei Prognose, Planung und Durchführung wirtschaftspolitischer Entwicklungen und Eingriffe) unterschätzt habe. Dieser Meinungsumschwung wurde angeregt durch negative Erfahrungen mit strukturpolitischen Maßnahmen: ihre Bewertung und Kontrolle sowie die Abwehr der Einflüsse von Interessengruppen erwiesen sich als schwieriger als vorausgesehen; die Koordination mit der makroökonomischen Stabilisierungspolitik warf unlösbare Probleme auf. In den neunziger Jahren jedoch kam es, weitgehend unter dem Eindruck der wirtschaftspolitischen Erfolge der südostasiatischen Länder zu einer Neubewertung und Neuformulierung industriepolitischer Konzepte, wobei mehr als früher soziale und gesellschaftliche Faktoren betont wurden.³³ Als ein Hauptergebnis der strukturpolitischen Diskussion der neunziger Jahre ist eine Ablösung der Konzeption der sektoralen Strukturpolitik durch Regionalförderung bzw. branchenübergreifende Standortpolitik auszumachen.³⁴

Bei aller Rücksichtnahme auf die nach wie vor bestehenden Auffassungsunterschiede dürfte in der Wissenschaft Konsens über die grundsätzliche Berechtigung und Notwendigkeit von Struktur- bzw. Industriepolitik bestehen. Gleichzeitig ist aber Skepsis vor dauerhaften Subventionen (Beispiel: europäische Landwirtschaftspolitik) und eines längerfristig kontraproduktiven Protektionismus (Beispiel: Importsubstitutionsstrategie vieler Entwicklungsländer in den siebziger Jahren) verbreitet.

³¹ Klaus Eßer/Wolfgang Hillebrand/Dirk Messner/Jörg Meyer-Stamer, Determinanten systemischer Wettbewerbsfähigkeit, in: Berichte des Forschungsinstituts der internationalen wissenschaftlichen Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik, Oktober 1994, S. 18-23.

³² Vgl. Martin Knufinke, Strukturpolitik in offenen Volkswirtschaften: Möglichkeiten und Grenzen der außenwirtschaftlichen Absicherung einer aktiv gestaltenden Strukturpolitik, Frankfurt a.M. 1992; Uwe Kremer, Industriepolitik auf dem Vormarsch? Eine Zusammenstellung zur aktuellen industriepolitischen Debatte, in: WSI-Mitteilungen, 5, 1992, S. 274-283. Zur Debatte in Entwicklungsländern vgl. insbesondere Wilson P. Nuñez, Industrial Policy: where do we stand?, in: Cepal Review 51, 1993, S. 35-47.

³³ Allerdings weist Krugman darauf hin, daß die erstaunlichen Wachstumserfolge einiger asiatischer Länder weniger einem überlegenen Wirtschaftsmodell, als der (nicht wiederholbaren) Ressourcenmobilisierung zu verdanken war und damit das Beispiel der sowjetischen Industrialisierung der dreißiger Jahre wiederholt wurde, vgl. Paul Krugman, The Myth of Asia's Miracle, in: Foreign Affairs, Nov./Dec. 1994, S. 62-78.

³⁴ Vgl. Horst Siebert, Standortwettbewerb - nicht Industriepolitik, in: Die Weltwirtschaft, 1992, S. 409-424.

Dabei dürfte Horst Sieberts Diktum "Wenn die Politik in die Umstrukturierung eingreift, kann man das Schumpeter-Szenario der Innovationschance am Garderobenständer der Geschichte ablegen und gegen das Syndrom der altindustriellen Gebiete eintauschen"³⁵ in dieser Schärfe nur von einer Minderheit der Wirtschaftswissenschaftler unterstützt werden.

Eine besondere Strukturpolitik für die Transformationsökonomien?

Noch wenig untersucht wurde die Frage, ob die Länder, die sich in der Phase des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft befinden, einer besonderen Strukturpolitik bedürfen bzw. ob auf sie die allgemeinen Ergebnisse der strukturpolitischen Forschung anwendbar sind. Ein erster Hinweis ergibt sich daraus, daß die Ausgestaltung der Strukturpolitik in einem bestimmten Land von dessen Entwicklungsstand und der Ausgestaltung seiner mikroökonomischen Verhältnisse abhängen muß. Ebenso wie branchenspezifische strukturpolitischen Eingriffe in einer bestimmten Entwicklungsphase von Industrie- und Entwicklungsländern förderlich zu sein schienen, während sie in späteren Perioden kontraproduktive Wirkungen hatten, kann man vermuten, daß die besonderen Bedingungen der "Transformationsökonomien" strukturpolitische Maßnahmen rechtfertigen, die in westlichen Industrieländern nicht mehr angemessen erscheinen.³⁶ Dazu gehören etwa nach Meinung R. Beninis: Die Schaffung eines langfristigen Finanzierungsrahmens für den aufstrebenden privaten Sektor ebenso wie die Reorganisation der aussichtsreichsten Staatsunternehmen; eine ausgewogene Politik der weltwirtschaftlichen Öffnung, die Wettbewerbsanreize zur Geltung kommen läßt, ohne die bestehende Industrie und die sich neu entwickelnden Unternehmen einem Vernichtungswettbewerb auszusetzen; die Entmonopolisierung, wobei Auslandskonkurrenz, Privatisierung und Förderung von Unternehmensgründungen (Klein- und Mittelbetriebe) kombiniert zur Wirkung kommen; der Einsatz einer spezifischen Technologiepolitik, damit sich im Wettbewerb nicht nur Technologien durchsetzen, die auf billiger Arbeitskraft und Naturressourcen beruhen; die Förderung eines Dienstleistungssektors, der die Industrie unterstützt und ergänzt und einen Teil der freigesetzten industriellen Arbeitskräfte aufnehmen kann.

Rußlands "selektive Strukturpolitik"

In Rußland wird, soweit dies aus veröffentlichten Publikationen entnommen werden kann, eine recht umfassende Struktur- und Industriepolitik gefordert, ohne daß die kritischen Gegenargumente genügend Beachtung finden. Durch die Zuständigkeiten des Wirtschaftsministeriums für die Verwaltung des Staatseigentums (Staatsanteil der Betriebe), die Institutionalisierung des "Staatskomitees für Industriepolitik" im November 1992 und die Tätigkeit der "Regierungskommission für operative Fragen" auch auf diesem Gebiet hat die Industriepolitik in Rußland eine organisatorische Basis, die weit über die Zuständigkeiten und Funktionen von entsprechenden Institutionen in anderen Ländern (z.B. MITI in Japan) hinausgeht.³⁷ Praktisch die gleichen Ziele wie die Industriepolitik verfolgt die staatliche Investitionspolitik. Ihre Mittel und die mit ihr betrauten

³⁵ Horst Siebert, *Das Wagnis der Einheit: Eine wirtschaftspolitische Therapie*, Stuttgart 1993, S. 125.

³⁶ Roberta Benini, *The Need for an Industrial Policy in the Transition: Question and Challenges*, in: *Moct-Moct-Most*, 2, 1994, S. 1-14, hier S. 9 ff.

³⁷ Seine Aufgaben sind bestimmt durch eine Regierungsverordnung, vgl. *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii*, 1993, Nr. 16, Art. 1351.

Behörden sind weitgehend dieselben.³⁸

Allerdings soll nicht verkannt werden, daß die Konzeption einer expliziten Industriepolitik ("selektive Strukturpolitik") immerhin einen Fortschritt gegenüber der Praxis der breiten Subventionierung notleidender Branchen, die in den Jahren 1992-1993 vorherrschte, darstellt.³⁹ Wie weit daraus allerdings eine bessere Praxis folgen wird, steht auf einem anderen Blatt.

Spezielle Züge gewinnt die Industriepolitik in Rußland dadurch, daß sie in den Transformationsprozeß eingebettet ist. Dadurch ist sie unmittelbar mit der Politik auf den Gebieten der Privatisierung sowie der Konversion der Rüstungsindustrie verbunden. Bereits im Vorfeld einer eigentlichen Industriepolitik wird durch das Privatisierungstempo und die mit der Privatisierung verbundenen speziellen Regelungen sowie durch Maßnahmen der Konversion über den Erhalt und die staatliche Unterstützung von Unternehmen entschieden. Z.B. stellen Privatisierungsverbote oder Vorschriften über den minimalen Staatsanteil für bestimmte Branchen (Energiesektor, Rüstungsindustrie) weitreichende industriepolitische Eingriffe dar.

Eine konkrete Form der Industriepolitik kann die Institutionalisierung von "Finanz-Industrie-Gruppen" (eine Art von Konzernen unter Einschluß von Industrieunternehmen, Banken, Investitionsfonds und anderen Organisationen) sowie von Fiskalbetrieben (Unternehmen in vollem Staatsbesitz, die überwiegend Staatsaufträge ausführen) darstellen. Die Bildung von Finanz-Industrie-Gruppen soll auf der Grundlage eines Präsidialerlasses und mit Unterstützung des Staatskomitees für Industriepolitik auf vertraglicher Grundlage erfolgen.⁴⁰ In welcher Weise sie bei der staatlichen Industriepolitik mitwirken sollen, ist bislang nicht klar zu erkennen. Die Fiskalbetriebe sollen dagegen offenbar wie die früheren Staatsbetriebe verwaltet und gelenkt werden.

Während im "Arbeitsprogramm der Regierung der Rußländischen Föderation" noch breite Prioritätsfelder formuliert waren ("Brennstoff-Energie-Komplex", "Nahrungsmittel und Medikamente", "Konversion", "Verkehr und Kommunikation", "Wohnungsbau", "Wissenschaft", "dringende Probleme der sozialen Sphäre"), befürwortet man in der Konzeption der staatlichen Industriepolitik für 1995 und 1996 eine Konzentration auf die Förderung von "konkurrenzfähigen Produkten der Konsumgütererzeugung", die "Importsubstituierung" und die "Produktion für staatliche Zwecke".⁴¹ Nach der Vorstellung des stellvertretenden Wirtschaftsministers Urinson soll sich die volle strukturpolitische Förderung überhaupt nur auf konkrete Objekte der "sozialen Sphäre" sowie auf die der Produktion dienenden Infrastruktur beschränken. Bei allen anderen Vorhaben soll die staatliche Unterstützung nur in den Fällen gewährt werden, in denen sich andere Investoren gefunden haben und damit Aussichten auf Rentabilität bestehen.⁴²

³⁸ Vgl. A. Fedëenko, *Koncepcija gosudarstvennoj investicionnoj politiki na 1995 god*, in: *konomist*, 10, 1994, S. 3-15.

³⁹ Regierungsverordnung vom 12.4.1993 Nr. 306 "O gosudarstvennoj selektivnoj strukturnoj politike v 1993 godu" sowie "Osnovnye položenija i kriterii gosudarstvennoj selektivnoj strukturnoj politiki v 1993 godu", in: *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii* 1993, Nr. 16, Art. 1347. Vgl. näher dazu R. Götz, *Die selektive Strukturpolitik der russischen Regierung*, in: *Aktuelle Analysen des BIOst*, 26, 1993.

⁴⁰ Ukas des Präsidenten der Rußländischen Föderation Nr. 2096 vom 5.12.1993 "O sozdanii finansovo-promyšlennych grupp v Rossijskoj Federacii" in: *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii* 1993, Nr. 49, Art. 4766.

⁴¹ *Sostavnaja čast' social'no-konomičeskoj politiki*, in: *konomist*, 11, 1994, S. 3-14, hier S.9.

⁴² Jakov Urinson, *Èuvstvo investicii na konëikach pal'cev*, in: *Segodnja*, 11.1.1995, S. 9.

Unabhängig von derartigen strategischen Überlegungen zum Profil der Industriepolitik dürften die "Föderalen Zielprogramme" bzw. ihre Unterprogramme konzipiert, begutachtet und durch die mit ihnen befaßten Verwaltungsinstanzen genehmigt werden. Ihre Realisierung wird weitgehend von der Zuteilung von Budgetmitteln abhängen.⁴³ Leider lassen sich aus den Daten des Föderalen Budgets für 1995 keine klaren Aufschlüsse darüber gewinnen, welche Finanzmittel für Industriepolitik eingesetzt werden sollen.⁴⁴ Zumindest Teile der Ausgaben in Höhe von 5,4 Bill. Rbl für Grundlagenforschung und die Förderung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts könnten hierunter fallen, ebenso die Aufwendungen für Konversion (0,9 Bill. Rbl) sowie "andere Industriezweige" (0,45 Bill. Rbl), die Sanierung und Umprofilierung unrentabler Betriebe (0,8 Bill. Rbl) sowie die Zuschüsse an Fiskalunternehmen, die auf Basis liquidierter Staatsbetriebe eingerichtet wurden (0,5 Bill. Rbl). Dagegen dürfte unstrittig sein, daß die Subventionen für die Kohleindustrie (6,3 Bill. Rbl) mit Industriepolitik im eigentlichen Sinne kaum etwas zu tun haben.

Da man erkannt hat, daß das föderale Budget für eine umfassende Unterstützung aller wünschenswerten Entwicklungen bei weitem nicht ausreicht, sollen Zuschüsse nur noch für nichtkommerzielle Zwecke gegeben werden, darunter Grundlagenforschung und Projekte im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit. Für wirtschaftlich rentable Vorhaben soll finanzielle Unterstützung durch den Kauf von Wertpapieren oder Garantien bei der Emission von Wertpapieren geleistet werden. Vorzugskredite oder Steuervergünstigungen sollen nur für einen engen Kreis von Zwecken gewährt werden; die staatliche Unterstützung von unrentablen Betrieben soll nur im Rahmen von Sanierungsprogrammen erfolgen. Statt der vollständigen Finanzierung von Projekten soll der Staat nur einen begrenzten Anteil der Kosten übernehmen, wobei andere Investoren gewonnen werden müssen.

Die Absichtserklärungen der russischen Industriepolitik lassen bislang noch große Differenzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit erkennen: Man geht nach wie vor von einer überlegenen Planungs- und Prognosekompetenz des Staates aus und setzt eine umfassende Zuständigkeit des Staates für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung voraus. Angesichts der Knappheit der staatlichen Finanzen, die sich im Zuge der Ausweitung sozialer Aufgaben, die von den Betrieben auf den Staat verlagert werden, noch verschärften dürfte, wäre dagegen eine äußerste Beschränkung der finanzwirksamen strukturpolitischen Maßnahmen geboten.

⁴³ Ein Beispiel ist das föderale Zielprogramm "Brennstoff und Energie", das Dutzende weiterer Unterprogramme aufführt, allerdings ohne den jeweiligen finanziellen Aufwand zu quantifizieren. Beschlossen wurde es durch Regierungsverordnung vom 6.12.1993 Nr. 1265, "O Federal'noj celevoj programme toplivo i nergija", in: Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii 1993, Nr. 50, Art. 4889.

⁴⁴ Projekt zakona "O Federal'nom bjudžete na 1995 god" vom 26.10.1994.

Roland Götz

Structural Change, De-Industrialization and Structure Policy in Russia

Bericht des BIOst Nr. 16/1995

Summary

Introductory Remarks

The present Report examines the structural change that has been taking place since the collapse of the planned economy system in Russia and discusses its possible causes. The first part of the Report deals with de-industrialization as one element of structural change in Russia and also with regional aspects. The second part of the Report will present basic Western positions with respect to structure policy and will attempt to answer the question as to whether the economies of the countries in transformation need to pursue a special structure policy. It also gives a critical appraisal of Russian attempts at a "selective structure policy".

Findings

- 1. The long-term process of structural change in the industrialized nations was suspended in Russia during the period of the "construction of socialism", triggering a phase of "catch-up development" upon the collapse of the planned economy system. Since then, the industrial sector's contribution to the national product has been declining, while the services sector's contribution has been increasing, so that the structure of the economy has been moving more into line with those of the Western industrialized nations.*
- 2. In Russia, a "de-industrialization" is becoming apparent, principally because of the particularly pronounced drop in the production of the processing industries, while the activities of the raw materials sector, including the extraction of energy sources, have been less severely affected. This divergent development within industry as a whole is also reflected in investment and exports.*
- 3. In the regional perspective, too, parallels with the sectoral patterns of structural change are evident in that regional entities with a high proportion of raw materials industries are less severely affected by the drop in industrial production than those that rely predominantly on processing industries. While most of the raw materials regions are located in Siberia, the processing industry locations are concentrated in the western parts of Russia, where economic and social problems could agglomerate.*
- 4. Russia, like some other developing countries and countries in transformation, would also be a candidate destination for the re-location of industrial production from the high-wage industrialized nations. However, the advantages of its low wages are largely cancelled out*

by its inadequate infrastructure, the lack of legal security, and erratic economic policies. For this reason, Russia is not likely within the foreseeable future to attract foreign investment on the scale that would be required to halt the de-industrialization process.

- 5. The fact that the hitherto strictly regulated raw materials industry is operating more and more in accordance with market-economy principles is giving rise to a phenomenon discussed in Western literature under the nickname of "Dutch disease": the repercussions of the discovery of new raw material deposits, with impacts on incomes, prices and employment, resulting in the progressive substitution of the processing industries.*
- 6. Since domestic industry in the countries undergoing transformation for the time being has little chance of holding its own against competition from abroad, one of the aims should be an undervalued national currency. In Russia, unlike in the countries of Eastern Europe, this has not always been the case, the Central Bank intervening on the international money markets in an attempt to stabilize the Rouble exchange rate in order to combat inflation at home. However, an effective anti-inflation policy calls for a co-ordinated approach in monetary, exchange rate and fiscal policy, rather than just a go-it-alone in exchange rate policy.*
- 7. For some years now, the debate on structure policy has no longer been focussing on the rehabilitation of sectoral structures but has shifted to promoting the overall competitiveness of industrial locations. This new emphasis now takes into account social and societal factors that had previously been disregarded. For a number of reasons, however, it would appear expedient to introduce special structure-policy measures for the economies in transformation.*
- 8. After a broad range of priorities had initially been formulated for structure-policy measures, the Russian government's industrial policy program for 1995 and subsequent years is now showing signs of a re-think. State funding is now preferably to be granted only to those sectors that are unable to operate on a profit-oriented basis. Projects that are designed to be profit-making in the long run are to be eligible only for limited State aid. The pillars of structure policy in Russia are to include the "fiscal enterprises" that carry out State contracts and the "financial/industrial groups" (conglomerates of banks and industrial enterprises) that are yet to be formed.*