

Zur finanziellen Situation der russischen Regionen

Korowkin, Wladimir

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Korowkin, W. (1996). *Zur finanziellen Situation der russischen Regionen*. (Berichte / BIOst, 39-1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42614>

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.

© 1996 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

Inhalt

Seite

Kurzfassung	
.....	
3	
Einleitung	
.....	
6	
1. Finanzlage der russischen Regionen	
.....	
6	
1.1 Einkommen privater Haushalte.....	6
1.2 Finanzlage der Unternehmen.....	8
1.3 Besondere Rolle der regionalen Haushalte.....	11
1.3.1 Primärverteilung der Haushaltsmittel zwischen Zentrale und Regionen.....	11
1.3.2 Mechanismen zur Erhebung föderaler Steuern in den Regionen Rußlands.....	12
1.3.3 Sekundärverteilung der Haushaltsmittel zwischen Zentrale und Regionen.....	13
1.3.4 Probleme des Haushaltsföderalismus in der Rußländischen Föderation.....	15
2. Investitionslage der russischen Regionen	
.....	
17	
2.1 Wirtschaftliche Situation in den Landesteilen der Rußländischen Föderation.....	17
2.1.1 Veränderungen in den regionalen Branchenstrukturen.....	18
2.1.2 Veränderungen im ökonomischen Verhalten der Unternehmen...	19
2.2 Investitionspotential russischer Geschäftsbanken.....	20
2.3 Privatisierung in den Regionen als Voraussetzung für Investitionen	24
2.4 Auswirkungen der Wirtschaftspolitik örtlicher Verwaltungen auf die Investitionslage der Regionen.....	26
2.5 Bedeutung der wachsenden ökonomischen Unabhängigkeit der russischen Regionen.....	27
3. Chancen westlicher Investoren in Rußland	
.....	
30	
Anhang	
.....	
32	
Summary	

15. August 1996

Die vorliegende Arbeit ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Verfasser ist Abteilungsleiter am Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen (IMMO) in Moskau. Übersetzung durch den Autor.

Redaktion: Hans-Hermann Höhmann/Brigitta Godel

Wladimir Korowkin

Zur finanziellen Situation der russischen Regionen

Bericht des BIOst Nr. 39/1996

Kurzfassung

Vorbemerkung

Der Zerfall der Sowjetunion ging mit zentrifugalen Tendenzen innerhalb der Rußländischen Föderation einher. Besonders stark waren in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Widersprüche zwischen der Zentrale in Moskau und mehreren von insgesamt 89 Föderationsmitgliedern im Wirtschaftsbereich ausgeprägt. Es ist an der Zeit, Bilanz über diese auf einem Zick-Zack-Weg verlaufende Entwicklung zu ziehen und ihre Perspektiven zu skizzieren. Das Ziel der vorliegenden Studie besteht dabei nicht in einer allumfassenden Darstellung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem Zentrum und den Regionen, sondern in einer tiefgreifenden Analyse der regionalbezogenen Finanz- und Investitionslage. Ihre Dynamik, die immer mehr von den russischen Regionen selbst bestimmt wird, gehört zu den wichtigsten Faktoren der künftigen Entwicklung des gesamten Landes. Als Quellen der Untersuchung dienen vornehmlich russische Veröffentlichungen aus Wissenschaft und Politik sowie offizielle und nichtoffizielle Statistiken und Dokumente.

Ergebnisse

1. Die Finanzlage der Regionen setzt sich aus den Einkommen der privaten Haushalte, den Gewinnen der dort ansässigen Industrieunternehmen sowie den Einnahmen bzw. Ausgaben der regionalen Haushalte zusammen. Was alle elf Großregionen Rußlands anbelangt, so hat sich im Jahr 1995 die Einkommenssituation der privaten Haushalte gerade in denjenigen am meisten verbessert, in denen sie ein Jahr zuvor die schlechteste war. Dabei wurden die zu den Großregionen gehörenden Föderationsmitglieder durch den Übergang von sinkenden zu steigenden Pro-Kopf-Einkommen, der sich im Laufe von 1994 bis 1995 vollzog, in unterschiedlicher Weise betroffen. Der sich allmählich abzeichnende Zuwachs der Geldeinnahmen privater Haushalte kontrastiert in starkem Maße mit der Zunahme der Anzahl der Krisenunternehmen.
2. Der Gesamtanteil der Steuer, die die Regionen im Rahmen der Primärverteilung an die Zentrale abführen müssen, betrug nach offiziellen Angaben 1992 52%, 1993 37% sowie 1994 35% und soll sich im Jahr 1996 auf 39% erhöhen. In der Tat sah aber diese Aufteilung anders aus, und zwar ganz eindeutig zuungunsten der Regionen. Bei sinkenden Haushaltseinnahmen der Regionen stieg der regionale Anteil an den Ausgaben des konsolidierten Haushaltes des Landes von ca. 40% im Jahr 1992 auf 60% im Jahr 1995. Neben der Primärverteilung der Steuer ist auch die Sekundärverteilung für die Finanzlage der Landesteile von großer Bedeutung. Die Anzahl der davon profitierenden "bedürftigen" Territorien ist im Jahr 1996 auf 60 und der "besonders bedürftigen" auf 46 gestiegen. Um die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen zu ihren eigenen Gunsten zu beeinflussen, hat die russische Regie-

rung in der ersten Hälfte 1996 die Finanztransfers im Rahmen der Sekundärverteilung noch weiter ausgebaut: über 25 unterschriebene Präsidialerlasse und Regierungsbeschlüsse sehen im Bundeshaushalt nicht geplante zusätzliche Überweisungen in Höhe von über 50 Bill. Rubel vor (11% der geplanten Gesamthaushaltsausgaben).

3. Zwar findet man den Begriff "Haushaltsföderalismus" nicht selten in den Rechtsakten der Rußländischen Föderation, die reale Situation im Lande ist von diesem Zustand aber weit entfernt. Die oft willkürliche Finanzpolitik der föderalen Regierung bleibt für die konsolidierten Haushaltsausgaben der Regionen bestimmend (nicht selten trotz der vorhandenen rechtlichen Basis), und zwar aus folgenden drei Gründen:
 - Die Höhe der Transfers, die zugunsten der Regionen von der Ausgabenseite des Bundeshaushaltes stammen, wird in Moskau festgelegt.
 - Für eine direkte Einbehaltung des gesamten, der jeweiligen Region zustehenden Anteils der erhobenen föderalen Steuer benötigt man eine entsprechende Zusage aus Moskau.
 - Selbst die Höhe der regionalen Steuer kann de facto kaum ohne Rücksicht auf die Zentrale festgelegt werden.
1. Die Wirtschaftskrise der neunziger Jahre hat zum Umbau der Branchenstruktur der russischen Industrie entscheidend beigetragen, und zwar zu Lasten verhältnismäßig moderner Wirtschaftszweige der Verarbeitungsindustrie. Mitte der neunziger Jahre entfällt die Produktion endgültig auf die drei folgenden Sektoren:
 - den Exportbereich, der sich mehr oder weniger stabil entwickelt;
 - Branchen, die auf den internationalen Märkten nur wenig wettbewerbsfähig sind, dabei aber gute Absatzchancen im Inland haben;
 - hochmonopolisierte Industriezweige, deren Erzeugnisse entweder im gesamten GUS-Raum kaum mehr abgesetzt werden können oder in Rußland selbst völlig von den preisgünstigeren Importgütern ersetzt sind.
1. Über freie Finanzressourcen, die als Investitionsmittel benutzt werden können, verfügen in Rußland heute fast ausschließlich die Geschäftsbanken. Das private russische Bankkapital wird sich in den kommenden Jahren in folgenden Großregionen konzentrieren: Mittelrußland (um Moskau), Ural, Wolgagebiet, Ferner Osten. Zwei Tendenzen sind dabei von Bedeutung:
 - Es kommt zu einer Aufteilung der Regionen in solche, in denen sich das Finanzsystem durch führende russische (und in der Zukunft auch durch westliche) Banken nach marktwirtschaftlichen Prinzipien entwickelt.
 - Es kommt zu einer starken Differenzierung der Regionen nach dem Umfang der Gewährung von Bankkrediten an die Industrieunternehmen.
1. Die künftige Investitionslage der Regionen Rußlands hängt im wesentlichen davon ab, inwieweit die dort angesiedelten Unternehmen für ihre Produktionsumstrukturierung eigene Finanzquellen nutzen sowie fremdes Kapital heranziehen können. Die privatisierten Unternehmen, deren Anteil sich nach den Regionen unterscheidet, stehen dabei im Vordergrund. Es sind krasse Widersprüche zwischen der Zentrale und den Regionen bei der Aufteilung des ehemals staatlichen Eigentums auf die Eigentümer der föderalen, regionalen und lokalen Ebene festzustellen, die die noch verbliebenen staatlichen Anteile verkaufen und entsprechende Erträge erzielen dürfen. Die Verwendung dieser Einkommen durch die

Regionen und insbesondere durch die Gemeinden, deren Anteil zunimmt, erfolgt nicht selten für Zwecke, die die Standortattraktivität im Hinblick auf Investitionen kaum erhöhen.

2. Die gesamte Entwicklung der Investitionslage ist mit dem Tempo der Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen verbunden, das mit der strategischen Weichenstellung der jeweiligen Regionaladministration eng verknüpft ist. Die Liste der führenden zehn Regionen sah Anfang 1996 wie folgt aus: Stadt Moskau, Gebiet Nishnij Nowgorod, Stadt St. Petersburg, Gebiet Samara, Gebiet Tjumen, Gebiet Swerdlowsk, Gebiet Moskau, Gebiet Perm, Gebiet Wolgograd, Gebiet Tscheljabinsk. Die Tatsache, daß sich die Regionen Rußlands zumindest in den nächsten fünf Jahren auf unterschiedlichen Etappen der Transformationsentwicklung befinden werden, trägt zur Verstärkung der Widersprüche zwischen ihnen bei und erschwert eine rationale sowie effiziente Umverteilung der Finanz- und Investitionsressourcen.
3. Wegen der Unzufriedenheit mit der eigenen Finanzlage und in der Hoffnung, durch zunehmende ökonomische Unabhängigkeit neue Investitionsquellen erschließen zu können, unterstützen die regierenden Eliten in mehreren Föderationsmitgliedern die Entfaltung der zentrifugalen Tendenzen. Beim Vorhandensein einer Verfassung, die das Land zwar als Föderation bezeichnet, in Wirklichkeit aber die Verfassung eines autokratischen Einheitsstaates ist, existieren praktisch keine Mechanismen, die die entsprechenden Verfassungsartikel über die Aufteilung der wirtschaftlichen Zuständigkeiten zwischen der Föderationszentrale und einzelnen Landesteilen in die Tat umsetzen könnten. Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen entwickeln sich daher immer mehr in Richtung einer Konföderation.

Einleitung

In den Diskussionen über die Stärke oder Schwäche der russischen Zentralmacht und über die Konsequenzen der personellen Veränderungen in der Moskauer politischen Elite als Folge der Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen wird meistens vernachlässigt, daß die Zukunft des Landes immer mehr nicht von der Föderationszentrale, sondern von den 89 Föderationssubjekten bestimmt wird. Besonders deutlich kommt ihr wachsender Einfluß im wirtschaftlichen Leben des Landes zum Ausdruck. Das Durchsetzungspotential der Regionen wird vor allem durch ihre Finanzkraft bestimmt. Es sind bereits sowohl in Rußland als auch in Deutschland eine Reihe von Arbeiten veröffentlicht (siehe Anmerkungen), die diese Problematik vom Standpunkt der Verteilung der Steuerkompetenzen aus betrachten. Es gibt aber bisher kaum Studien, in denen die Finanzlage russischer Regionen in Verbindung mit ihrem künftigen Investitionspotential untersucht wird. Diese Analyse ist auch deswegen wichtig, weil man dabei zu Schlußfolgerungen kommt, die für die Aktivitäten ausländischer Investoren in Rußland von Bedeutung sind.

1. Finanzlage der russischen Regionen

Der heutige Stand und die Entwicklungsdynamik der Finanzlage der russischen Regionen gehören zu den wichtigsten Komponenten der wirtschaftlichen Zukunft des gesamten Landes. Einerseits trägt die Stabilisierung der Finanzsituation auf regionaler Ebene nicht nur zur allmählichen Überwindung des Defizits des konsolidierten Haushaltes, sondern auch zur Bekämpfung der besonders gravierenden Erscheinungen der Wirtschaftskrise bei, die für mehrere Landesteile Rußlands typisch sind. Andererseits aber führt die Verbesserung der Finanzlage nicht selten zur Versuchung, größere Unabhängigkeit von der Zentrale im Wirtschaftsbereich anzustreben.

Die Finanzlage der Regionen setzt sich aus drei Merkmalen zusammen, die mit Hilfe vorhandener offizieller Statistiken - gestützt auf Ergebnisse von Expertenanalysen - mehr oder weniger zuverlässig erfaßt werden können. Es handelt sich dabei um die Einkommen der privaten Haushalte, die Gewinne der in der jeweiligen Region ansässigen Industrieunternehmen sowie die Einnahmen bzw. Ausgaben der regionalen Haushalte.

1.1 Einkommen privater Haushalte

In allen Landesteilen Rußlands ist das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung in den ersten beiden Jahren nach Beginn der radikalen Wirtschaftsreformen (1992-1993) erheblich zurückgegangen. Ab 1994 konnte man bereits über eine allmähliche (wenn auch sehr langsame) Verbesserung der Situation sprechen. Von 76 Regionen (Subjekte der Rußländischen Föderation, von denen es nach der im Dezember 1993 verabschiedeten Verfassung insgesamt 89 gibt), die durch die Statistik des Zentrums für Wirtschaftskonjunktur bei der Regierung Rußlands erfaßt werden, sind in 55 die realen Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 1994 zurückgegangen. Ein Jahr später war dies nur für 16 Regionen der Fall.¹

Alle 89 Föderationssubjekte sind zu elf Großregionen vereint, die dem Territorialprinzip nach mehr oder weniger geschlossene Wirtschaftseinheiten bilden. Was diese Großregionen angeht, so hat sich im Jahr 1995 die Einkommenssituation gerade in denjenigen am meisten verbessert, wo sie ein Jahr zuvor am schlechtesten war. Es handelt sich dabei um das Uralgebiet, das Wolga-

¹ Rossija. konomičeskaja kon'junktura, Moskau 1995 (1), S. 70f.; 1995 (4), S. 62f.

Wjatka-Gebiet sowie die Schwarzerdezone. Ist in allen 17 Landesteilen, die zu diesen drei Großregionen gehören, das Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 1994 zurückgegangen, so ist es ein Jahr später in 14 von ihnen gestiegen. Einige Großregionen, die 1994 relativ gut dastanden (Mittelrußland, Nordkaukasus), waren demgegenüber im Jahr 1995 im Vergleich zum Durchschnittszuwachs rückständig. Die fortschreitende Verbesserung der Einkommenslage (wenn auch nur im Vergleich zu dem sehr niedrigen Ausgangsniveau vom Jahr 1993) auf der Ebene der elf russischen Großregionen kann auch dadurch bewiesen werden, daß sich die Einkommenssituation im Jahr 1995 nur in zwei von ihnen bei mehr als einem Föderationssubjekt verschlechtert hat. Im Jahr 1994 war dies für 60%-75% aller Föderationssubjekte innerhalb dieser Großregionen der Fall.²

Diese Verringerung der Einkommensdisparitäten zwischen den Großregionen Rußlands zeugt aber nicht davon, daß sich die Lage auch auf der Ebene der zu ihnen gehörenden Landesteile (Föderationssubjekte) im mehr oder weniger gleichen Tempo verbessert. Ganz im Gegenteil: Der Übergang von sinkenden zu steigenden Pro-Kopf-Einkommen, der sich 1994-1995 vollzog, hat die meisten der 89 Föderationssubjekte sehr unterschiedlich betroffen. Die Einkommensdisparitäten sind zwischen ihnen sogar gestiegen, was Tabelle 1 zu entnehmen ist. Die dort aufgeführten Dispersionskoeffizienten (K) zeigen, daß die grundsätzliche Verbesserung der Einkommenslage mit der Zunahme zwischenregionaler Disparitäten innerhalb von sechs der insgesamt elf Großregionen einherging. Auch für das Gesamtgebiet Rußland ist der Dispersionskoeffizient von 15,6 (1994) auf 20,1 (1995) gestiegen, was ein Beweis dafür ist, daß die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Widersprüche zwischen den Regionen sowie zwischen ihnen und der Zentrale bisher nicht an Schärfe verloren haben.

² Ibid., 1995 (1), S. 68f.; 1995 (4), S. 60f.

Tabelle 1

Großregionen	Koeffizient K (1994/93)	Koeffizient K (1995/94)
Ferner Osten	16,3	39,0
Nordkaukasus	15,2	23,3
Wolga-Wjotka-Gebiet	6,8	18,7
Westsibirien	27,8	17,9
Ural	6,5	16,8
Mittelrußland	16,7	12,6
Nord	13,2	9,6
Schwarzerdezone	6,0	9,3
Wolgagebiet	6,4	8,4
Ostsibirien	14,7	8,1
Nord-West	12,1	7,6
Rußland insgesamt	15,6	20,1

Quelle: Rossija. konomičeskaja kon'junktura, Moskau 1995 (1), S.68ff; 1995 (4), S. 60ff, eigene Berechnungen.

$K = \sqrt{\sum (x_i - x_d)^2 / n}$; hierbei sind

- x_i - Veränderung der Pro-Kopf-Einkommen in der Region i in konstanten Preisen (in %);
- x_d - durchschnittliche Veränderung der Pro-Kopf-Einkommen für alle Territorien der jeweiligen Großregion (in %);
- n - Anzahl der Regionen.

1.2 Finanzlage der Unternehmen

In den meisten Regionen ist die Finanzlage der Unternehmen schlechter als die der privaten Haushalte. Allein diese Tatsache zeigt deutlich, daß die gesamte Wirtschaftssituation im Lande trotz der sich abzeichnenden Konsolidierungstendenzen sehr instabil bleibt. Die Anzahl der Industrieunternehmen, in denen ein Bankrotverfahren eingeleitet wurde, ist von 2 im Jahr 1993 auf 83 im Jahr 1994 und 465 im Jahr 1995 gestiegen.³ Die große Mehrheit der Industrieunternehmen ist heutzutage nicht imstande, die dringend notwendigen Investitionen mit Eigenkapital oder selbst Bankkrediten zu finanzieren. Das Gesamtvolumen der Kapitalinvestitionen (in konstanten Preisen) ist in Rußland insgesamt um 24% im Jahr 1994, um 13% im Jahr 1995 und um weitere 12% im ersten Halbjahr 1996 zurückgegangen. In fünf Regionen (Republiken Nordossetien und Adygeja, Gebiete Iwanowo, Kaluga und Kostroma) ist dieses Volumen im Laufe des Jahres 1995 sogar um mehr als ein Drittel gesunken.⁴ Die aus den laufenden Gewinnen stammenden Finanzmittel werden meistens nur zur Tilgung der Schulden und zur Deckung der Verluste benutzt.

³ V Rossii vozroždaetsja ffektivnaja procedura bankrotstva, in: Finansovye izvestija, 29.3.1996.

⁴ Stroitel'nyj bum na izlete, in: Nezavisimaja gazeta, 16.5.1996.

Unter diesen Umständen scheint eine regionale Strukturpolitik der Zentralregierung unentbehrlich zu sein. Durch gezielte Maßnahmen hätte man nicht nur zur Verbesserung der Finanzlage der potentiell wettbewerbsfähigen Industrieunternehmen, sondern auch zu ihrer Umstrukturierung in Verbindung mit gesamtstaatlichen oder regionalorientierten Bedürfnissen beitragen können.

Alle Versuche, eine solche Politik zu gestalten, sind aber bisher gescheitert, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Es ist der Regierung Rußlands nicht gelungen, entsprechende Kriterien für eine selektive Intervention zu finden, die in der Praxis anwendbar sein könnten. Wird der Zufluß der Finanzmittel aus einem Ausgabenposten des föderalen Haushaltes begrenzt (z.B. Zuschüsse für die Erhaltung überflüssiger Produktionskapazitäten), so wird er zu gleicher Zeit durch Ausgaben aus anderen Quellen erweitert (z.B. soziale Haushaltshilfe oder zusätzliche Steuer- und Zollvergünstigungen). Solche ungeschickten Versuche der Durchführung einer regionalen Strukturpolitik mit Hilfe staatlicher Finanzmittel haben sich 1993-1995 insbesondere auf die Regionen erstreckt, wo Branchen wie Kohlebergbau, Eisen- und Stahlindustrie sowie Fahrzeugbau dominieren.
2. Das Verhalten russischer Wirtschaftsakteure, das häufig von der planwirtschaftlichen Mentalität geprägt bleibt, erwies sich als wenig rational. Trotz eines klaren Gewinnrückgangs bedingt durch die Wirtschaftskrise oder einige gezielte Maßnahmen staatlicher Strukturpolitik sind sie meistens kaum bereit, die für sie traditionellen Wirtschaftssektoren zu verlassen und neue, lukrative Produktionsnischen ausfindig zu machen.

Als Folge davon vollzieht sich die strukturelle Umgestaltung der veralteten Branchenstrukturen in den meisten Regionen des Landes ungenügend schnell. In zehn von elf wirtschaftlichen Großregionen Rußlands (mit Ausnahme der Nord-Region) führt die Existenz mehrerer unrentabler Unternehmen auf ihrem Boden nicht zu einem entsprechend starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die rote Zahlen aufweisenden Unternehmen sind dementsprechend nicht daran interessiert, die mit der Reduzierung der überflüssigen Arbeitsplätze zwangsläufig verbundene Modernisierung voranzutreiben. Tabelle 2 ist zu entnehmen, daß besonders viele der unrentablen Unternehmen in Sibirien und im Fernen Osten liegen, während die höchste Arbeitslosigkeit in den alten Industriegebieten des Urals und des europäischen Teils Rußlands festzustellen ist.

Tabelle 2

Großregionen	Anteil unrentabler Unternehmen	Arbeitslosenquote
Nord-West	17,1	2,60
Schwarzerdezone	17,3	1,49
Mittelrußland	17,4	2,05
Wolga-Wjatka-Gebiet	19,2	3,50
Wolgagebiet	19,4	1,56
Ural	20,1	2,19
Nordkaukasus	23,4	1,61
Nord	30,1	3,52
Westsibirien	31,0	1,49
Ostsibirien	38,1	1,57
Ferner Osten	39,7	1,93
Rußland insgesamt	100	100

Quelle: Rossija. konomičeskaja kon'junktura, Moskau 1995 (4), S. 146f; Social'no-konomičeskoe položenie Rossii v 1994 godu, Moskau 1995, S. 322f.

Der sich allmählich abzeichnende Zuwachs der Geldeinkommen der privaten Haushalte in den meisten Regionen Rußlands kontrastiert in starkem Maße mit der Zunahme der Anzahl der Krisenunternehmen, die selbst nicht imstande sind, die den Arbeitnehmern zustehenden Gehälter auszuzahlen. Diese Tatsache führt zur Aufteilung aller Regionen Rußlands in zwei Gruppen:

- Regionen, wo die Erwerbstätigen zusätzliche Einkommen aus Nebenaktivitäten erzielen können;
- Regionen, wo infolge der vorhandenen Wirtschaftsstrukturen die Erzielung von Nebeneinkommen nicht möglich ist.

Bei der ersten Gruppe handelt es sich um die Regionen, wo der Dienstleistungssektor verhältnismäßig gut entwickelt ist. Dazu gehören Groß- und Einzelhandel (einschließlich Importe der Konsumgüter) sowie unterschiedliche Finanzdienste. Zu dieser Gruppe, die nach eigenen Berechnungen 37 Landesteile umfaßt, gehören nicht unbedingt die am meisten entwickelten Wirtschaftsregionen, was dazu führt, daß der potentielle Umfang zusätzlicher Einkommensquellen der Erwerbstätigen zwischen den Regionen innerhalb dieser Gruppe recht unterschiedlich ist. In mehreren Territorien dieser Gruppe (z.B. Städte Moskau und St. Petersburg, Gebiete Rostow am Don und Nowosibirsk, Regionen Primorje und Chabarowsk) sind die Nebeneinkünfte selbst bei den offiziell als vollbeschäftigt geltenden Erwerbstätigen höher als ihre Grundgehälter in dem jeweiligen Stammbetrieb. Mit den geringen Arbeitslosengeldern sind diese Nebeneinkünfte in kleinster Weise vergleichbar.

Bei der zweiten Gruppe geht es grundsätzlich entweder um die unterentwickelten Territorien oder um diejenigen, wo die Monostrukturen der Verarbeitungsindustrie weitgehend dominieren. Hier gibt es nur wenig lukrative Nebenaktivitäten, die Arbeitnehmer sind auf ihre Stammbetriebe

angewiesen, und die Kapitalbildung für den Dienstleistungssektor vollzieht sich nur zögerlich. Zu dieser Gruppe gehören 52 Regionen des Landes.

1.3 Besondere Rolle der regionalen Haushalte

1.3.1 Primärverteilung der Haushaltsmittel zwischen Zentrale und Regionen

Die reale Wirtschaftsstärke der Regionen hängt von dem jeweils verfügbaren öffentlichen Finanzpotential ab. Durch den Zerfall der Sowjetunion wurde das alte, extrem zentralisierte System der Kompetenzaufteilung im Steuerbereich außer Kraft gesetzt. Neue klare Regeln des Steuertransfers zwischen den Regionen und der Moskauer Zentrale wurden aber bis heute nicht festgelegt.⁵ Besonders deutlich ist dieses Problem am Beispiel der Mehrwertsteuer zu beobachten, für die von 1991 bis 1995 die Verteilungsbasis sechsmal geändert wurde. Die Primärverteilung unterliegt den Haushaltsgesetzen, die jedes Jahr neu verabschiedet werden. Der Gesamtanteil der Steuern, die die Regionen im Rahmen der Primärverteilung an die Zentrale abführen müssen, betrug nach offiziellen Angaben 1992 52%, 1993 37% sowie 1994 35% und soll sich im Jahr 1996 auf 39% erhöhen.⁶ In Wirklichkeit sah diese Aufteilung aber anders aus, und zwar erfolgte sie eindeutig zuungunsten der Regionen.

Bei sinkenden Haushaltseinnahmen der Regionen stieg der regionale Anteil an den Ausgaben des konsolidierten Haushaltes des Landes von ca. 40% im Jahr 1992 auf 60% im Jahr 1995, was insbesondere auf die steigenden Sozialausgaben zurückzuführen ist.⁷ Dabei geht es vor allem um die sogenannten "Einwerkstädte", d.h. Städte mit einigen hunderttausend Einwohnern, wo die gesamte Beschäftigung ausschließlich von den Großunternehmen der Rüstungsindustrie abhängig ist, die fast keine Staatsaufträge mehr erhalten und kurz- bis mittelfristig keine Umstrukturierungsperspektiven haben. Da die entsprechende Unterstützung aus Mitteln des föderalen Haushaltes völlig ungenügend ist und deswegen soziale Unruhen nicht auszuschließen sind, müssen die regionalen Legislativen und Exekutiven aus eigenem Überlebensinteresse für diese Städte zusätzliche Finanzierungsquellen finden. Nach Berechnungen von Experten des Moskauer Instituts für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen (IMMO) wird das Haushaltsdefizit der Föderation von 3,9% des Bruttosozialproduktes im Jahr 1995 auf 5,4% Ende 1996 steigen.

Die tatsächliche Finanzhilfe, die im Jahr 1995 aus Mitteln der "garantiert festgelegten Posten" des föderalen Haushaltes den Regionen zufließt, war um 6,7 Bill. Rubel geringer, als es im ursprünglichen und um 3,8 Bill. Rubel geringer als es im revidierten Haushaltsplan vorgesehen war, was ca. 2% der gesamten Ausgaben betrug. Darunter haben die Löhne und Gehälter der Arbeitnehmer besonders gelitten, die in Unternehmen föderalen Eigentums tätig sind. Die zusätzlichen zinsgünstigen Kredite für die Auszahlung von Urlaubsgeldern für Lehrerinnen und Lehrer in den entfernten Regionen in Höhe von 1,7 Bill. Rubel sowie die Zuschüsse für die Unterstützung besonders armer Bevölkerungsschichten in rückständigen Regionen (Republiken Dagestan, Tuwa, Burjatien, Autonomes Gebiet Ust-Ordyn, Burjatisches Autonomes Gebiet, Region Altai, Gebiet Iwanowo) in Höhe von 0,5 Bill. Rubel konnten die Lage im Laufe des

⁵ C. Bell, Der rußländische Staatshaushalt: Die Beziehungen zwischen Zentrum und Territorien, Berichte des BIOst, Köln, 65/1994, S. 11ff.

⁶ Pervaja lastočka, operedivšaja vesnu, in: Kommersant, 29.8.1995.

⁷ Federal'nyj zakon o federal'nom bjužžete, Moskau 1993-1996, verschiedene Jahrgänge.

Jahres 1995 kaum verbessern.⁸ Es ist offensichtlich, daß die Regionen von der Föderationszentrale von Jahr zu Jahr immer stärker benachteiligt werden. Die entgegengesetzten Tendenzen bei Steuereinnahmen und Haushaltsausgaben führen im Endeffekt zu einer weiteren Verschärfung des "Haushaltskrieges".

1.3.2 Mechanismen zur Erhebung föderaler Steuern in den Regionen Rußlands

Seit Beginn der radikalen Wirtschaftsreformen im Jahr 1992 verlief der Transfer der in den Regionen erhobenen föderalen Steuern in den Zentralhaushalt folgendermaßen: In den regionalen Verrechnungszentren der Zentralbank Rußlands wurden spezielle "Haushaltskonten" der in den jeweiligen Regionen ansässigen Behörden der föderalen Schatzkammer eröffnet. Die zuständigen Steuerämter in den Regionen mußten die von ihnen erhobenen föderalen Steuern unverzüglich auf diese Konten überweisen. In den kleineren Regionen der Rußländischen Föderation, wo es keine entsprechenden Verrechnungszentren der russischen Zentralbank gab, konnte die föderale Schatzkammer die Sonderkonten bei den Geschäftsbanken eröffnen (was übrigens nicht selten zu Mißbräuchen führte). Die regionalen Behörden der föderalen Schatzkammer sind dabei nicht nur für die ordentliche und gesetzmäßige Erhebung der Steuern, sondern auch für die zielgerichtete Verwendung der Finanzmittel zuständig, die als Ausgaben des föderalen Haushaltes nach entsprechenden Richtlinien an die Regionen zurücküberwiesen werden.

Einmal in der Woche werden die in den Regionen erhobenen föderalen Steuern von den Konten der jeweiligen Behörden der föderalen Schatzkammer auf das zentrale "Haushaltskonto" beim Finanzministerium Rußlands überwiesen. Entsprechend den per Gesetz verabschiedeten Haushaltsrichtlinien wird ein Teil der auf diesem Konto gutgeschriebenen Finanzmittel, der für die Finanzierung der in den Regionen stationierten Unternehmen föderalen Eigentums vorgesehen ist, über das Konto der föderalen Schatzkammer auf die Konten ihrer jeweiligen regionalen Behörden zurücküberwiesen. In der Praxis bedeutet dieses Verfahren, daß die Finanzmittel genau auf den gleichen Konten landen, von welchen sie zuvor nach Moskau transferiert wurden. Es findet aber nach einem Kreislauf statt, der abhängig von der Entfernung zwischen der jeweiligen Region und Moskau sowie von der Effizienz der entsprechenden Bankverbindung zwei bis fünf Wochen in Anspruch nimmt. Erst danach bekommen die Endbezieher Zugang zu den Geldbeträgen, die für sie in den Ausgaben des Bundeshaushaltes "reserviert" sind.

Es ist kein Zufall, daß die Exekutiven und Legislativen der russischen Regionen, die alle oben dargestellten Probleme bei der Verzögerung der Finanzierung staatlicher Unternehmen auf die eigene Schulter nehmen müssen, mit dem beschriebenen Überweisungsverfahren unzufrieden sind. Im Laufe des Jahres 1995 haben die stärksten Landesteile endlich folgendes durchgesetzt: Die Zentralregierung hat die regionalen Behörden der föderalen Schatzkammer beauftragt, die erhobenen föderalen Steuern in dem Umfang, in dem die Finanzierung der Unternehmen der jeweiligen Region aus Mitteln des föderalen Haushaltes vorgesehen ist, direkt den Endbeziehern zuzuleiten, ohne sie vorher nach Moskau zu überweisen. Von mehreren regionalen Administrationen wurde diese neue Regelung als wichtigster Erfolg des Jahres 1995 bei der Ausgestaltung ihrer Finanzbeziehungen zur Föderationszentrale empfunden. Ab dem 1. September bekamen die Gebiete Tscheljabinsk und Samara als erste zwei Regionen das Recht auf diese "Eigenfinanzierung". In den letzten Monaten des Jahres 1995 folgten ihnen andere führende Regionen Rußlands, die kontinuierlich einen positiven Saldo der Finanzströme mit der Zentrale

⁸ Federal'nyj zakon ne stal instrumentom provedenija aktivnoj konomičeskoj politiki, in: Finansovye izvestija, 2.4.1996.

aufweisen.⁹ Es handelt sich dabei u.a. um die Stadt St. Petersburg sowie die Gebiete Swerdlowsk, Nishnij Nowgorod und Orenburg. Im März 1996 wurden bereits 14 der insgesamt 89 Föderationsmitglieder nach einem solchen "günstigen" Verfahren behandelt.

1.3.3 Sekundärverteilung der Haushaltsmittel zwischen Zentrale und Regionen

Neben der Primärverteilung der Steuern ist auch die Sekundärverteilung (Umverteilung der erhobenen Steuern auf die Regionen) für die Finanzlage der Landesteile von großer Bedeutung. Die Auswirkungen dieser Sekundärverteilung auf die marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsentwicklung in den Regionen sind meistens noch negativer als die der Primärverteilung. Der wichtigste Punkt ist dabei, daß das Finanzministerium Rußlands die Regionen fast willkürlich als "bedürftig" und "besonders bedürftig" erklären kann, weil klare Kriterien dafür nicht vorhanden sind. Ausschließlich bedürftige Regionen haben Anspruch auf zusätzliche staatliche Finanzmittel, die ihnen im Rahmen des Sekundärverteilungsverfahrens zugewiesen werden. Die Anzahl der bedürftigen Territorien ist im Jahr 1996 auf 60 und die der besonders bedürftigen auf 46 gestiegen (manche Regionen gehören beiden Gruppen an).¹⁰ Wenn man in Kauf nimmt, daß es sich dabei um insgesamt 75 Regionen (beinahe 85% aller Landesteile Rußlands) handelt und die entsprechenden Überweisungssätze nirgendwo definitiv festgelegt sind, kann mit Sicherheit angenommen werden, daß ein vertikaler Finanzausgleich in Rußland de facto fehlt.

Eine etwas größere Rolle spielt der horizontale Finanzausgleich (innerhalb der regionalen Zusammenschlüsse, insbesondere in der Interregionalen Vereinigung "Sibirisches Abkommen" und der Regionalen Vereinigung des Uralgebietes), selbst wenn hierfür gar keine gesetzlichen Rahmenbestimmungen vorhanden sind. Im Jahr 1995 ging es dabei um Summen, die ungefähr das Doppelte des vertikalen Finanzausgleichs ausmachen und häufiger für eine effiziente Finanzierung potentiell wettbewerbsfähiger Unternehmen ausgegeben werden, die eine innovative Multiplikatorenrolle für die gesamte Großregion spielen könnten.

Wichtiger als der Status einer "bedürftigen" Region ist für den jeweiligen Landesteil das Durchsetzungsvermögen seiner Regionaladministration, das eine entscheidende Rolle beim Erhalten der Vorzugskredite und Subventionen spielt, die von der Zentralregierung gewährt werden und die den Umfang anderer zu verteiler Mittel wesentlich übersteigen. Ging es dabei in den Jahren 1993-1994 grundsätzlich um die Wirtschaftsstärke der regionalen Lobby, die beim Entscheidungsprozeß in Moskau ausschlaggebend war, so wurde 1995 und Anfang 1996 das Verhalten der Föderationsbehörden immer mehr durch die politische Loyalität der jeweiligen Region bestimmt (Einstellung zum Krieg in Tschetschenien, Bereitschaft zur Unterstützung Jelzins bei den Präsidentschaftswahlen usw.). Als Anfang 1995 die Regierung der Republik Baschkortostan den Krieg in Tschetschenien scharf kritisierte und die Republik Tuwa mit dem Austritt drohte sowie ein Jahr später die Exekutive der Republik Altai die Wahlkampagne von Jelzin ignorierte, mußten alle drei die Reduzierung der entsprechenden Finanzhilfen aus Moskau hinnehmen. Als Gegenbeispiel kann die Wahlreise Jelzins in die kommunistische Metropole - das Gebiet Belgorod - im Mai 1996 angeführt werden: Nachdem die dortige politische Elite die Unterstützung Jelzins bei den Wahlen angekündigt hatte, unterschrieb der Präsident einen Erlaß über wirtschaftliche Sonderhilfe zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie dieser Region. Eine solche Selektionspolitik provoziert neue Widersprüche nicht nur zwischen wirtschaftsschwachen und wirtschaftsstarken Territorien, sondern auch zwischen den nach Moskau orientierten und den politisch nicht loyalen Landesteilen Rußlands.

⁹ Regiony perechodjat na samofinansirovanie, in: Kommersant-Daily, 9.9.1995.

¹⁰ Federal'nyj zakon o federal'nom bjudžete na 1996 god, Moskau 1995.

Der 1994 gegründete Föderale Finanzausgleichsfonds, der nach den Vorstellungen der russischen Regierung die Situation verbessern sollte, konnte bisher dem Zweck eines Finanzausgleichs kaum dienen. Obwohl das Volumen seiner Finanzressourcen nicht gerade gering ist (27% der gesamten Mehrwertsteuereinnahmen im Jahr 1995 und 15% aller Steuereinnahmen des föderalen Haushaltes in den Jahren 1996-1998), werden seine Aktivitäten durch das Fehlen einer entsprechenden Rechtsbasis und festgelegter langfristiger Zielsetzungen bisher wesentlich erschwert. Im Jahr 1996 sollen 65,8% der Fondsmittel den bedürftigen Regionen und 34,2% den besonders bedürftigen Regionen zukommen.¹¹

Zwar haben sich die Prinzipien der Aufstellung des föderalen Haushaltes Rußlands im Jahr 1996 kaum grundlegend geändert, die Zentralregierung hat aber die sich daraus ergebende Gefahr begriffen. Die Bestrebungen der Jelzin-Mannschaft, in den Regionen Unterstützung zu finden, nachdem die Entscheidung des Präsidenten gefallen war, bei den Präsidentschaftswahlen zu kandidieren, führten zum ersten Mal seit Beginn der radikalen Wirtschaftsreformen zu einer massiven Deckung der staatlichen Schulden im sozialen Bereich. Diese Politik, die Ende Februar 1996 gestartet wurde und eine weitere Zunahme der Bedeutung der Sekundärverteilung darstellt, sah folgende Finanzierungsquellen für die Sicherstellung der Transfers zugunsten der Regionen vor:

- rechtzeitige Überweisung der laufenden Gehälter, die aus den Ausgaben des föderalen Haushaltes bezahlt werden müssen, in Höhe von 7,9 Bill. Rubel;
- Deckung der Schulden, die durch Verzögerungen bei Gehaltszahlungen an Beschäftigte staatlicher Unternehmen in den Regionen Rußlands im Jahr 1995 und zu Beginn des Jahres 1996 entstanden sind, in Höhe von 8,1 Bill. Rubel;
- Zuschüsse zugunsten der regionalen Haushalte, die für die Deckung ihrer eigenen Schulden bei Lohnzahlungen an Beschäftigte der Unternehmen regionalen Eigentums verwendet werden sollen, in Höhe von 4,7 Bill. Rubel (laut Präsidentenerlaß setzt sich dieser Betrag aus den folgenden zwei Summen zusammen: Mitteln des sog. Nichthaushaltsfonds - 2,2 Bill. Rubel und vorzeitige Verwendung bereits verabschiedeter Ausgaben des föderalen Haushaltes - 2,5 Bill. Rubel);¹²
- Überweisung des Gewinns der Zentralbank Rußlands in Höhe von ca. 5 Bill. Rubel aus dem Jahr 1995 für die Deckung dringender sozialer Bedürfnisse der rückständigen Regionen des Landes laut Präsidentenerlaß vom 6. Juni 1996 (durchschnittlicher Umtauschkurs 1 DM = 3250 Rubel).

Diese zusätzlichen Ausgaben zugunsten der Regionen (einschließlich der Tilgung früher entstandener Schulden) waren weder im Bundeshaushalt im entsprechenden Umfang vorgesehen noch stützen sie sich auf zuverlässige Einnahmequellen. Der Umfang der erhobenen Steuern betrug nämlich im ersten Quartal 1996 auf dem gesamten Territorium des Landes nur 58% des geplanten Volumens, die Verpflichtungen des Staates auf dem Anleihenmarkt näherten sich nach Schätzungen vieler Experten einem gefährlichen Niveau, und die vorfristige Bereitstellung der "sozialen" Haushaltsposten kann nur zu Lasten anderer wichtiger Ausgaben gehen (z.B. der sektoralen und regionalen Strukturpolitik). Die negativen Auswirkungen einer solchen Politik können bereits mittelfristig die positiven Folgen der Deckung der Gehalterschulden wesentlich übersteigen.¹³

¹¹ Ibid.

¹² Minfin uveren, čto rasplatitsja s dolgami, in: Izvestija, 16.3.1996, S. 1f.

¹³ konomika vynosit votum nedoverija politike, in: Finansovye izvestija, 4.6.1996, S. 1ff.

Diese spontanen und politisch bedingten Maßnahmen, die sich auf keine festgelegten Rechtsprinzipien stützen, können die Administrationen der russischen Regionen kaum zufriedenstellen. Schon seit einigen Jahren streben sie danach, die Mechanismen der Steuereinnahmen und der Haushaltsausgaben miteinander zu verbinden, durchsichtiger zu machen (selbstverständlich vor allem zu ihren Gunsten) und gesetzlich festzulegen. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre waren sie damit nicht besonders erfolgreich.

1.3.4 Probleme des Haushaltsföderalismus in der Rußländischen Föderation

Zwar findet man den Begriff "Haushaltsföderalismus" nicht selten in den Rechtsakten der Rußländischen Föderation, die reale Situation im Lande ist heute von diesem Zustand aber weit entfernt. Das verfügbare Finanzpotential der Regionen läßt sich deswegen kaum nach objektiven Wirtschaftskriterien errechnen und hängt im wesentlichen von willkürlichen Entscheidungen der Exekutive und Legislative in Moskau ab. Dringend erforderlich ist eine Rechtsgrundlage, die einen der zwei möglichen Mechanismen der Finanzbeziehungen zwischen der Zentrale und den Regionen festsetzt: Entweder überweisen alle Regionen gleiche Anteile an erhobenen Steuern und anderen Geldeinnahmen an die Zentrale und haben dabei einen gleichen Rechtsstatus, wobei die auf objektive Kriterien zurückzuführenden Wirtschaftsdivergenzen mit Hilfe genau definierter Ausgleichsbeträge aufgehoben werden sollen. Oder aber es wird die Überweisungsbasis für verschiedene Regionen unterschiedlich festgelegt. Diese darf aber ausschließlich von der Wirtschaftsstärke der jeweiligen Region (und nicht von ihrem administrativen Status, wie es heute oft der Fall ist) abhängen und wird mittel- bis langfristig per föderales Gesetz bestimmt.¹⁴

Die Haushaltslage aller 89 Föderationsmitglieder läßt sich der Tabelle (Anhang) entnehmen. Was die Haushaltsausgaben pro Kopf der Bevölkerung angeht, so gibt es zwölf Landesteile, in denen sie um zwei Drittel und mehr höher sind als der Durchschnitt für Gesamtrußland. Elf von ihnen sind Regionen, die entweder im Norden oder im Fernen Osten des Landes liegen. Diese Tatsache ist verständlich, da die Territorien mit extrem schwierigen Naturbedingungen zusätzliche Haushaltsausgaben benötigen. Weniger verständlich ist aber, daß unter diesen Regionen sowohl die reichen Territorien mit relativ höheren realen Durchschnittsgehältern der Bevölkerung (Republik der Komi, Republik Sacha-Jakutien, Autonomes Gebiet der Chanten und Mansen sowie Autonomes Gebiet Jamal) als auch die armen (Autonomes Gebiet der Korjaken, Autonomes Gebiet der Nenzen, Autonomes Gebiet der Tschuktschen, Autonomes Gebiet der Ewenken) gleichmäßig vertreten sind.

Zu dieser Gruppe gehört ausnahmsweise auch die Stadt Moskau, wo die Haushaltsausgaben pro Kopf der Bevölkerung das Doppelte des Durchschnitts übersteigen, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Stadt bekommt laut föderalem Gesetz Sonderzuschüsse aus dem föderalen Haushalt "für die Erfüllung ihrer Hauptstadtfunktionen".
- Der Stadthaushalt profitiert sehr stark von den Immobilienrenten und Mieten, die von den hier ansässigen führenden in- und ausländischen Firmen gezahlt und für unterschiedliche Zwecke (z.B. Haushalts- und Wohnungsbau) ausgegeben werden.

In 17 Regionen sind die Haushaltsausgaben pro Kopf der Bevölkerung um ein Drittel oder mehr geringer als der russische Durchschnitt. Es handelt sich dabei um acht Regionen des Nord-

¹⁴ Sil'nyj centr - sil'nyj region, in: Nezavisimaja gazeta, 25.10.1995.

kaukasus sowie um je drei Territorien des Wolgagebietes, der Schwarzerdezone und Mittelrußlands. Zwei Bemerkungen scheinen bei der Darstellung der Regionen dieser Gruppe wichtig zu sein:

- Es geht dabei sowohl um hochentwickelte als auch um problemreiche Regionen. So gehört innerhalb der Großregion Nordkaukasus zu dieser Gruppe neben den strukturschwachen Republiken auch eines der wirtschaftlich starken Gebiete Gesamtrußlands, Rostow am Don.
- Nur zwei der Regionen mit niedrigen Haushaltsausgaben pro Kopf der Bevölkerung liegen östlich der Wolga.

Die Höhe der Haushaltsausgaben pro Kopf der Bevölkerung hängt somit in entscheidender Maße von der geographischen Lage der jeweiligen Region ab. Da die Wirtschaftsstärke und die damit verbundenen Haushaltsbedürfnisse der Regionen bei weitem nicht nur durch die geographische Lage bestimmt werden, ist es durchaus verständlich, daß die regionalen Eliten mit der Haushaltspolitik der Moskauer Zentrale unzufrieden sind. Gerade die Finanzpolitik der föderalen Regierung ist für die konsolidierten Haushaltsausgaben in den Regionen bestimmend, und zwar aus den folgenden drei Gründen:

- Die Höhe der Transfers, die zugunsten der Regionen von der Ausgabeseite des föderalen Haushaltes stammen, wird in Moskau festgelegt.
- Für die unmittelbare Verwendung des gesamten, der jeweiligen Region zustehenden Anteils der erhobenen föderalen Steuern benötigt man eine entsprechende Zusage aus Moskau.
- Selbst die Höhe der regionalen Steuern kann de facto kaum ohne Rücksicht auf die Zentrale festgelegt werden.

Von diesen drei Mechanismen spielt die Höhe der Transfers eine besonders wichtige Rolle. Der Tabelle (Anhang) ist zu entnehmen, daß in 13 Föderationsmitgliedern der Anteil der Zuschüsse aus dem föderalen Haushalt an den regionalen Haushaltseinnahmen mehr als 50% beträgt.

Unter den 89 Föderationsmitgliedern gibt es nur fünf, die gar keine Zuschüsse aus dem föderalen Haushalt erhalten. Es handelt sich dabei um folgende Territorien: Republik Baschkortostan, Republik Sacha-Jakutien, Region Krasnojarsk, Gebiet St. Petersburg, Autonomes Gebiet Jamal. Es ist zu erwähnen, daß für die beiden Republiken ein direktes Verbot für die Beantragung von Mitteln des föderalen Haushaltes gilt, das in die Abkommen über die Kompetenzverteilung zwischen diesen beiden Föderationsmitgliedern und der Föderation als Ganzer aufgenommen ist. Es gibt auch 11 weitere Landesteile (sie alle sind im Vergleich zum Durchschnitt wirtschaftlich sehr stark), bei denen die Zuschüsse des föderalen Haushaltes die Dreiprozentmarke der Einnahmen ihrer regionalen Haushalte nicht überschreiten.

Die Chancen der Regionen, den zweiten der oben erwähnten Mechanismen in Anspruch zu nehmen, der darin besteht, den zunehmenden Anteil der in der jeweiligen Region erhobenen föderalen Steuern den regionalen Haushalten direkt zuzurechnen, sind auch sehr unterschiedlich. Läßt man die Republik der Inguschen außer acht (die sich als steuerfreie Zone erklärt hat und wo deswegen nur wenige regionale und keine lokalen Steuern erhoben werden), so ist der Tabelle (Anhang) zu entnehmen, daß die Höhe dieses Anteils für die restlichen 88 Regionen zwischen 49% (Gebiet Moskau, wo das regionale Steuerregime attraktiv ist) und 99% (Republik Sacha-Jakutien, wo praktisch alle erhobenen föderalen Steuern vor Ort bleiben) liegt.

Die Widersprüche zwischen den Regionen und insbesondere zwischen der Zentrale und einzelnen Landesteilen sind hier sehr deutlich ausgeprägt, was vor allem darauf zurückzuführen ist, daß die

Regionen bei weitem nicht gleichbehandelt werden und de facto unterschiedliche Steuersätze an die Zentrale zu überweisen haben, obwohl sie nach der Verfassung der Rußländischen Föderation gleichberechtigt sind und de jure für manche wichtige Steuer den Satz bis zu einer von der Zentrale festgelegten Höchstgrenze selbst bestimmen können. Am Beispiel der Nachbarterritorien ist das besonders eindeutig zu sehen. Betrachtet man je ein Paar der Nachbarregionen mit etwa gleichem Wirtschaftspotential, von denen die einen zu den national-autonomen Republiken, die anderen zu den russischen Gebieten gehören so kann man feststellen, daß die ersten von der Zentrale viel besser behandelt werden als die zweiten. Die Anteile der in den ausgewählten Regionen erhobenen Steuern, die unmittelbar an die Zentrale abgeführt werden sollen, sehen wie folgt aus:

- Republik Baschkortostan (27%) - Gebiet Tscheljabinsk (40%);
- Republik Burjatien (17%) - Gebiet Irkutsk (38%);
- Republik Tatarstan (26%) - Gebiet Nishnij Nowgorod (46%).¹⁵

Was die dritte der obengenannten Möglichkeiten zur Einflußnahme der Finanzpolitik der Zentrale auf die Regionen angeht, so ist zu erwähnen, daß selbst die Höhe regionaler (und manchmal auch lokaler) Steuern in den letzten Jahren de facto inoffiziell mit der Zentrale abgesprochen werden mußte. Bei der Festlegung der Höhe der regionalen Anteile an den föderalen Steuern gab es 1994-1995 neben den einheitlichen Richtlinien im Rahmen der föderalen Haushaltsgesetze (mit genauer Angabe der minimalen und maximalen Werte für "garantierte" und "regulierte" Steuereinnahmen) auch zusätzliche bilaterale Protokolle, die Vergünstigungen für bestimmte Föderationsmitglieder beinhalteten.

Es läßt sich zweifelsohne feststellen, daß in Rußland zur Zeit die nach westlichen Vorstellungen als besonders wichtig geltenden Prinzipien des Fiskalföderalismus fehlen¹⁶, von denen folgende zu nennen sind: wesentliche Übereinstimmung von Einnahmen und Ausgaben; klare, festgelegte Aufteilung der Steuereinnahmen; adäquater Ausgleich der Steuereinnahmen zwischen den Regionen sowie Finanzierung nationaler Programme in den strukturschwachen Gebieten.

2. Investitionslage der russischen Regionen

2.1 Wirtschaftliche Situation in den Landesteilen der Rußländischen Föderation

Das reale Investitionspotential einer jeden Region wird im wesentlichen durch ihre Wirtschaftslage bestimmt. Diese ist heute in den meisten Landesteilen recht unterschiedlich. Im Vergleich zu den drei rückständigsten Regionen auf dem gesamten Gebiet der Föderation beträgt das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen in den drei führenden Regionen beinahe das Sechsfache, wobei der Abstand in den letzten Jahren nur wenig zugenommen hat. Die Unterschiede zwischen einzelnen Landesteilen innerhalb der ökonomischen Großregionen sind dabei aber wesentlich gestiegen, was zur territorialen Konzentration regionaler Disproportionen führt und als Folge dessen die wirtschaftliche Zusammenarbeit negativ beeinflusst. Die tiefe Wirtschaftskrise der neunziger Jahre in Rußland hat die Regionen des Landes bei weitem nicht gleichmäßig getroffen. In 19 Landesteilen ist das Volumen der Industrieproduktion von 1991 bis 1995 um weniger als 40%

¹⁵ Rossijskie regiony nakanune vyborov, Moskau 1995, S. 6ff.

¹⁶ P. Kirkow, Roulette zwischen Zentrum und Regionen (II), in: Osteuropa, Jg. 46, 1/1996, S. 15; C. Wallich (Hrsg.), Russia and the Challenge of Fiscal Federalism, Washington 1994.

(in konstanten Preisen) zurückgegangen, wogegen es in 18 Landesteilen um mehr als 60% gesunken ist.¹⁷

2.1.1 *Veränderungen in den regionalen Branchenstrukturen*

Die Wirtschaftskrise hat zum Umbau der Branchenstruktur der russischen Industrie entscheidend beigetragen, und zwar zu Lasten verhältnismäßig moderner Wirtschaftszweige der Verarbeitungsindustrie. Mit dem Voranschreiten der Wirtschaftsreformen wurde diese negative Transformation immer sichtbarer. Mitte der neunziger Jahre ist die russische Industrie endgültig in folgende drei Sektoren zerfallen:

- den Exportbereich, der sich mehr oder weniger stabil entwickelt;
- Branchen, die auf den internationalen Märkten nur wenig wettbewerbsfähig sind, dabei aber gute Absatzchancen im Inland haben;
- hochmonopolisierte Industriezweige, deren Erzeugnisse entweder auf dem gesamten GUS-Raum kaum mehr abgesetzt werden können oder in Rußland selbst durch die preisgünstigeren Importgüter völlig ersetzt wurden.¹⁸

Entsprechend den vorhandenen Branchenstrukturen können alle Regionen Rußlands grundsätzlich in drei Gruppen aufgeteilt werden:

- Gruppe I, in der Grundstoffindustrien wie Erdölförderung und -verarbeitung, Eisen- und Stahlindustrie, Herstellung von Baumaterialien, Gewinnung und Verarbeitung von Nichteisenmetallen, Zellstoff- und Holzverarbeitungsindustrie, Schwermaschinenbau sowie chemische Industrie (Herstellung der Grundprodukte) vorherrschen;
- Gruppe II, in der Verarbeitungsindustrien wie Textil- und Bekleidungsindustrie, High-Tech-Maschinenbau, Herstellung von Transportmitteln, chemische Industrie (Herstellung von Produkten hoher Verarbeitungsstufe), Nahrungsmittelindustrie sowie Werkzeugmaschinenbau und Produktion von Ausrüstungen breit vertreten sind;
- Gruppe III, in der Industrieproduktion eine untergeordnete Rolle spielt.

Innerhalb jeder der ersten beiden Gruppen können die Regionen noch einmal in zwei Untergruppen aufgeteilt werden. Diese zweite Gliederung stützt sich auf die Höhe des Anteils wettbewerbsfähiger Erzeugnisse, die in der russischen Gesamtausfuhr ins westliche Ausland vertreten sind und innerhalb der dominierenden Branchen vorherrschen. Daraus ergibt sich folgende Gliederung aller 89 Föderationssubjekte Rußlands:

- Gruppe I A: Grundstoffindustrien mit traditioneller Ausrichtung (23 Regionen);
- Gruppe I B: Grundstoffindustrien mit hohem Anpassungsvermögen (10 Regionen);
- Gruppe II A: Verarbeitungsindustrien mit traditioneller Ausrichtung (38 Regionen);
- Gruppe II B: Verarbeitungsindustrien mit hohem Anpassungsvermögen (8 Regionen);
- Gruppe III: keine richtigen Industrien (10 Regionen).

¹⁷ Social'no-konomičeskoe položenie Rossii v 1995 godu, Moskau 1996, S. 224ff.

¹⁸ Obzor makroekonomiki, in: Kommersant, 23.5.1995.

Unter den heutigen Umständen haben die Regionen der Gruppe I B besonders gute kurz- bis mittelfristige Perspektiven. Es handelt sich dabei um Regionen, die ausschließlich im östlichen Teil des Landes liegen: Republik Sacha-Jakutien, Region Krasnojarsk, Gebiete Irkutsk, Magadan, Perm, Swerdlowsk, Tomsk, Tjumen, Autonome Gebiete Jamal sowie der Chanten und Mansen. Als Folge ihrer Wirtschaftsstruktur waren im Jahr 1995 die Großregionen Nord-West, Mittelrußland, Schwarzerdezone und Wolga-Wjatka-Gebiet, wo die Territorien aus der Gruppe II A vorherrschen, in einer besonders schwierigen wirtschaftlichen Lage. Ihre Hoffnungen auf externe Direktinvestitionen sind deswegen vor allem mit ihrer geographischen Lage und der bereits vorhandenen Infrastruktur verbunden.

2.1.2 Veränderungen im ökonomischen Verhalten der Unternehmen

Neben den bestehenden Branchenstrukturen ist ein zweites wichtiges Kriterium vorhanden, das die Wirtschaftsperspektiven der Regionen wesentlich beeinflußt. Es handelt sich um die strukturellen Veränderungen auf der Ebene der Unternehmen, deren Richtung und Geschwindigkeit u.a. davon abhängen, wie die Führungskräfte der jeweiligen Unternehmen die für die Erlangung komparativer Standortvorteile notwendigen Schwerpunkte ihrer künftigen Aktivitäten betrachten. In einer im Auftrag der Haniel-Stiftung von Moskauer Experten unter der Leitung des Autors dieses Beitrages durchgeführten Studie "Regionen Rußlands als Unternehmensstandorte" wurden durch eine entsprechende Befragung 903 Unternehmen von 13 Industriebranchen in 21 führenden russischen Regionen erfaßt.¹⁹

Im folgenden wurden die Handlungsprioritäten dieser Unternehmen nach der Anzahl der gegebenen Antworten (jeweils Platz auf der Fragebogenliste) gegliedert:

- begünstigter Zugang zu preiswerten Energie- und Rohstoffquellen - 277;
- Ausbau traditioneller (möglichst nichtmonetärer) Beziehungen zu Kunden und Lieferanten (sowohl in Rußland als auch im GUS-Raum) - 222;
- finanzielle Stabilität (Möglichkeiten der Aufnahme von Krediten mit laufenden Marktzinssätzen bei Geschäftsbanken im Falle von Mangel an Eigenkapital) - 146;
- rechtliche und ökonomische Möglichkeiten für die Durchführung einer marktwirtschaftlich orientierten Modernisierung des Unternehmens (Einführung neuer Technologien, Recht auf Entlassungen usw.) - 129;
- Unterstützung seitens regionaler Administrationen (vorwiegend durch Gewährung eines Vorzugsregimes) - 87;
- aktive Beteiligung westlicher Kapitalgeber - 42.

Dieses Forschungsergebnis hat gezeigt, daß die Leitung der Mehrheit der durch die Befragung erfaßten Unternehmen ihre Wünsche nach Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit mit nicht-marktwirtschaftlichen Maßnahmen verbindet.

Es hat sich aber erwiesen, daß die Regionen, die über eine verhältnismäßig gute Finanzlage der "einheimischen" Unternehmen (laut 1.2) verfügen und nach objektiven Kriterien für das ausländische Kapital am lukrativsten sein sollten, nicht unbedingt die höchsten Werte tatsächlicher externer Investitionen vorzeigen können. Von der gesamten Anzahl von ca. 14.000 Joint-ventures, die zum Jahresende 1995 in Rußland registriert waren, gab es jeweils über 200 solcher

¹⁹ W. Korowkin/H. Dicke, Regionen Rußlands als Unternehmensstandorte, Duisburg 1995.

Unternehmen nur bei zehn von insgesamt 89 Mitgliedern der Föderation. Neben den zwei mit Abstand dominierenden Regionen (Städte Moskau und St. Petersburg mit insgesamt ca. 55% aller Joint-ventures) waren hier acht weitere Landesteile vertreten (Republik Karelien, Gebiete Kaliningrad, Sachalin, Samara, Murmansk, Archangelsk, Regionen Chabarowsk, Krasnodar), die nicht unbedingt als besonders attraktiv gelten.²⁰

Diese Situation ist im wesentlichen auf die beiden folgenden Besonderheiten der gegenwärtigen Lage in Rußland zurückzuführen:

1. Bei der Gegenüberstellung der Verteilung westlicher Investitionen nach Branchen und Regionen zeigt sich deutlich, daß die Wirtschaftszweige, deren Anteil an der gesamtrussischen Industrieproduktion steigt, genügend Möglichkeiten haben, um ausländische Beteiligungen nicht zuzulassen und die vollständige Unternehmenskontrolle nicht aufzugeben. In den Branchen, in denen die Lage kritisch ist und die Aussichten düster sind, bleibt den Betriebsdirektoren (häufig in Abstimmung mit den jeweiligen Regionaladministrationen) nichts anderes übrig, als auf diese Kontrolle zu verzichten. Als Folge waren in den letzten Jahren meistens die Krisenbranchen (aber auch nicht selten attraktive Unternehmen dieser Branchen - z.B. in der chemischen Industrie, Zellstoff- und Holzindustrie) und dementsprechend die Regionen, in denen diese Branchen dominieren, für auswärtige Investitionen besonders gut zugänglich.
2. Es ist aber verfrüht zu behaupten, daß diese paradoxe Situation für Rußland typisch bleibt. Wegen des recht bescheidenen Umfangs westlicher Direktinvestitionen und ihrer vorwiegenden Orientierung auf die Erdöl- und Erdgasgewinnung bzw. -verarbeitung (über zwei Drittel des Gesamtvolumens) können einige wenige große Investitionsvorhaben (z.B. in den potentiell konkurrenzfähigen russischen Maschinenbauunternehmen) in Regionen mit nach objektiven Kriterien hoher Standortqualität bereits kurzfristig die heutige widersprüchliche Situation grundsätzlich ändern.

2.2 Investitionspotential russischer Geschäftsbanken

Über freie Finanzressourcen, die als Investitionsmittel genutzt werden können, verfügen heute in Rußland fast ausschließlich die Geschäftsbanken. Es sei aber erwähnt, daß der reale Umfang dieser Ressourcen trotz der Verstärkung der Position russischer Großbanken in den letzten zwei Jahren kaum zugenommen hat, und zwar aus den folgenden drei Gründen:

- Abnahme der Inflationsraten;
- Reduzierung des Umfangs der zentralisierten Kredite des Staates, die über die Geschäftsbanken unter den Endbeziehern (staatlichen Unternehmen) umverteilt wurden;
- übermäßige Lukrativität der staatlichen Anleihen, die zusammen mit anderen festverzinsten staatlichen Wertpapieren die freie Bankenliquidität absorbieren.

Infolgedessen können die Geschäftsbanken (noch) nicht entscheidend zur Überwindung der Investitionsprobleme der russischen Wirtschaft beitragen. So wurden im Jahr 1995 ca. 62% aller Kapitalinvestitionen von den Unternehmen selbst aus Eigenmitteln geleistet. Trotzdem sind die Geschäftsbanken zweifelsohne die führenden Träger der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Von der Präsenz und der Stärke des Bankenkaptals vor Ort hängen die ökonomischen Perspektiven

²⁰ Import kapitala, in: *konomika i žizn'*, 50/1995, S. 1.

der jeweiligen Region einschließlich ihrer künftigen Standortqualität ab. Die drei folgenden Merkmale sind dabei von Bedeutung:

1. Die Chancen der führenden regionalen Geschäftsbanken, an Mittel des föderalen Haushaltes heranzukommen. Dank des umfangreichen Lobbying hinsichtlich eigener regionaler Interessen und der daraus resultierenden Unterstützung seitens der Zentralregierung durch staatliche Fördermittel wurden in den letzten Jahren die Gebiete und die Republiken des Nordkaukasus (darauf ist z.B. eine überdurchschnittlich hohe Konzentration der Bankenaktiva in der Republik Dagestan zurückzuführen), der Schwarzerdezone und des Fernen Ostens am stärksten begünstigt. Es ist kein Zufall, daß die Geschäftsbanken dieser Territorien sowie die Ostsibiriens und des Nordens mit den örtlichen politischen Eliten am stärksten verflochten sind und nicht nach marktwirtschaftlichen Prinzipien handeln. Tabelle 3 zeigt deutlich die Reihenfolge der Regionen nach dem Grad der Abhängigkeit der dort ansässigen Banken von der russischen Zentralbank (der entsprechende Koeffizient wird als Anteil der zentralisierten Kredite aus dem Bundeshaushalt an den Passiva der Banken zur Zeit der besonders breiten Gewährung dieser "nichtkontrollierten Finanzmittel" in den Jahren 1993-1994 bemessen).

Tabelle 3

Großregionen	Koeffizient der Abhängigkeit von der Zentralbank	Koeffizient der Attraktivität für Bankenaktivitäten	Reale Aktiva der Geschäftsbanken (1.1.1993 - 100%)		
			1.1.1994	1.1.1995	1.1.1996
Mittelußland ohne Moskau	148,30	81,7	49,10	65,96	49,25
Moskau	7,56	288,4	53,10	64,54	55,46
Nord-West	62,16	66,4	57,54	72,02	60,14
Westsibirien	114,50	49,3	56,42	47,89	44,45
Ural	146,76	90,2	52,51	49,73	41,10
Wolgagebiet	211,20	76,0	43,98	47,77	40,65
Nord	230,08	46,0	52,84	52,09	40,10
Ostsibirien	235,70	43,2	68,21	60,98	46,11
Wolga-Wjatka-Gebiet	246,20	56,1	60,78	64,80	56,19
Ferner Osten	303,96	71,4	68,52	78,90	52,18
Schwarzerdezone	315,75	33,1	31,69	23,70	16,84
Nordkaukasus	352,45	41,1	45,53	46,68	31,29
Rußland insgesamt	100	100	53,11	60,67	48,65

Quelle: Shaping Factors, Shaping Actors - the Former Soviet Union by the Year 2000 and Beyond, Brüssel/Starnberg 1995; Kommersant-Daily, 16.1.1996

2. Die real verfügbaren Aktiva der Geschäftsbanken. Tabelle 3 ist zu entnehmen, daß das reale Bankenskapital (gemessen unter Berücksichtigung der Inflationsraten) in Gesamtußland Anfang 1996 nur die Hälfte des Niveaus vom Januar 1993 betrug. Im Laufe des Jahres 1995 hat sich die Gesamtlage der Banken im Norden und Nordwesten Rußlands rapid verschlechtert. Auch die Position der Geschäftsbanken des Nordkaukasus und insbesondere der Schwarzerdezone wird trotz massiver Unterstützung seitens der Zentralbank von Jahr zu Jahr immer schwächer. Die Bankensysteme der größten Regionen Ostsibiriens und des Fernen Ostens konnten die tiefen Krisen ihrer führenden Geschäftsbanken (Sibkombank bzw. Sachabank) in der zweiten Hälfte 1995 nur mit großen Schwierigkeiten überwinden. Demgegenüber sind die Aktiva der Geschäftsbanken in zwei weiteren führenden Großregionen - Wolgagebiet und Wolga-Wjatka-Gebiet - während der letzten zwei Jahre ungefähr auf dem gleichen Niveau geblieben.²¹

Die Lage des im Bankenbereich mit Abstand führenden Zentrums - Stadt Moskau - sowie auch seiner Umgebung blieb seit dem Beginn der radikalen Wirtschaftsreformen immer stabil und verbesserte sich von Jahr zu Jahr im Vergleich zum russischen Durchschnitt. Die spürbaren Krisen der Banken- und Wertpapierunternehmen in der Stadt St. Petersburg Ende

²¹ Banki regionov ne ustraivaet rol' outsajderov, in: Finansovye izvestija, 13.10.1995.

1995/Anfang 1996 zeigten, daß dieser Standort in Zukunft keine wahre Konkurrenz zum Finanzplatz Moskau werden kann. Allein in Moskau wird es in der kurz- bis mittelfristigen Perspektive Finanzmittel geben, die über die Bankenfiliolen auch den anderen Regionen zur Verfügung stehen könnten. Zu Bankstandorten der zweiten Stufe werden sich höchstwahrscheinlich sechs Großstädte entwickeln, die nach ihrer Bedeutung folgendermaßen zu gliedern sind: St. Petersburg (Nord-West), Wladiwostok (Ferner Osten), Nishnij Nowgorod (Wolga-Wjatka-Gebiet), Jekaterinburg (Ural), Rostow am Don (Nordkaukasus), Samara (Wolgagebiet). Die anderen Standorte Rußlands werden für den Bankenbereich nur eine drittrangige Rolle spielen. Solange es den Föderationsmitgliedern per Gesetz verboten bleibt, eigene Banken (nach dem Prinzip der Landesbanken in Deutschland) zu gründen, da die Zentrale in Moskau vor der damit verbundenen Verstärkung der Unabhängigkeitstendenzen Angst hat, wird sich die Lage in bezug auf die Akkumulation der primären Investitionsressourcen in mehreren wirtschaftlich wichtigen Regionen des Landes kaum verbessern.²²

3. Der Gesamtkoeffizient der Attraktivität der Regionen für Bankenaktivitäten. In Tabelle 3 sind alle elf Großregionen Rußlands nach diesem Kriterium angeführt, das das geometrische Mittel der drei folgenden Indikatoren darstellt:
 - Volumen der finanziellen Transaktionen in der jeweiligen Region (je größer es ist, desto mehr neue Banken braucht man);
 - durchschnittliche Konzentration der Aktiva pro Bank (je größer sie ist, desto einfacher lassen sich die Kunden auf neue Banken umorientieren);
 - Anzahl der Filialen (je größer ihre Zahl ist, desto günstiger sind die Aussichten für die Aktivitäten der Großbanken, bedingt durch die Entwicklung der Infrastruktur, die Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte, die positive Haltung regionaler Behörden).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sich das private russische Bankenkapital in den kommenden Jahren in folgenden Großregionen konzentrieren wird: Mittelrußland (um Moskau), Ural, Wolgagebiet, Ferner Osten. Die Banken sowie ihre Filialen sind auf den Territorien dieser Großregionen mehr oder weniger gleichmäßig verteilt und verfügen über eine breite Zahl genügend zuverlässiger Kunden. Demgegenüber gibt es in den Großregionen Nord-West und Wolga-Wjatka-Gebiet nur je einen richtigen Bankstandort. Das Jahr 1994 war das letzte, in dem die Zahl der Geschäftsbanken in den Regionen des Landes wesentlich zugenommen hat und die staatlichen Vorzugskredite in großem Umfang umverteilt worden sind. Ab Frühjahr 1995 und insbesondere nach der Bankenkrise im August 1995 handelt es sich fast ausschließlich um die Eröffnung neuer Filialen der führenden russischen Banken in den besonders aussichtsreichen Landesteilen. Das hat zwei wichtige Folgen für die regionale Investitions- und Finanzlage:

1. Es vollzieht sich eine Aufteilung der Regionen nach solchen, in denen sich das Finanzsystem durch führende russische (und in der Zukunft auch durch westliche) Banken nach marktwirtschaftlichen Prinzipien entwickelt (in den nächsten zwei bis drei Jahren werden zu dieser Gruppe voraussichtlich ca. zwei Drittel aller russischer Regionen gehören), und solchen, in denen sich das archaische System lokaler kleiner und mittlerer Banken durchsetzen wird, die mit den dortigen industriellen und politischen Eliten eng verbunden sind (ca. ein Drittel der Landesteile der Rußländischen Föderation).

²² Zapad zajavljaet o gotovnosti prinimat' garantii rossijskich mežregional'nych bankov, in: Finansovye izvestija, 27.6.1995.

2. Es kommt zu einer starken Differenzierung der Regionen nach dem Umfang der Gewährung von Bankenkrediten an die Industrieunternehmen. Bereits heute kann man nach der Größe externer Finanzmittel pro Produktionseinheit zwischen den führenden Territorien (Gebiete Samara, Nishnij Nowgorod, Jaroslawl, Nowosibirsk, Perm) und den zurückgebliebenen (Gebiete Archangelsk, Pensa, Kurgan sowie Regionen Stawropol, Krasnodar) unterscheiden.

2.3 *Privatisierung in den Regionen als Voraussetzung für Investitionen*

Die künftige Investitionslage der Regionen Rußlands hängt im wesentlichen davon ab, inwieweit die dort angesiedelten Unternehmen für ihre Produktionsumstrukturierung eigene Finanzquellen nutzen sowie Fremdkapital anziehen können. Dabei sind die bereits privatisierten Unternehmen nicht nur für externe Investoren zuverlässiger als die Betriebe des Staatseigentums, sondern sie treiben auch die unvermeidbare (nicht selten mit großen sozialen Kosten verbundene) Modernisierung viel schneller und effizienter voran. Die Entwicklung des Privatisierungsprozesses unterscheidet sich von Region zu Region.

Die Weichen für die Bewegung der russischen Regionen hin zur Marktwirtschaft wurden noch während der ersten (Voucher-) Privatisierungsetappe gestellt. Die massive Privatisierung von Anfang 1993 bis Mitte 1994 verlief auf dem Territorium der Rußländischen Föderation bei weitem nicht gleichmäßig. Die Liste der ersten zehn Regionen nach dem Umfang des auf den Voucherversteigerungen verkauften Stammkapitals sah dabei so aus: Gebiete Samara, Tscheljabinsk, Swerdlowsk, Städte Moskau und St. Petersburg, Gebiete Irkutsk, Kemerowo, Rostow am Don, Wolgograd, Perm. Ihr Anteil betrug ca. 42% des gesamtrossischen Wertes.²³

Das Jahr 1994 war nach der Anzahl der privatisierten Unternehmen das absolute Spitzenjahr. In diesem Jahr wurden insgesamt fast 22.000 ehemals staatlicher Betriebe privatisiert. Tabelle 4 ist zu entnehmen, daß beinahe ein Drittel davon auf nur zwei Großregionen - Mittelrußland und Nordkaukasus - entfiel. Ging es in Mittelrußland vorwiegend um mittelständische Unternehmen, so war in den Gebieten und Republiken des Nordkaukasus grundsätzlich die Privatisierung kleiner Betriebe der Nahrungsmittelindustrie dominierend. Bei den drei folgenden Großregionen - Ural, Westsibirien und Wolgagebiet - handelte es sich vor allem um die Privatisierung führender Unternehmen der Schwerindustrie.

Tabelle 4

Großregionen	Gesamtzahl der privatisierten Unternehmen, davon	Eigentum der Gemeinden	Eigentum der Föderationsmitglieder	Eigentum der Föderation
Mittelrußland	3496	1831	711	954
Nordkaukasus	3160	1559	891	710
Ural	2691	1722	388	581
Westsibirien	2589	1089	523	977
Wolgagebiet	2361	1108	625	628
Ostsibirien	1489	848	262	379
Ferner Osten	1420	790	295	335

²³ GKI/RCP. Otčet Nr. 5 ob itogach privatizacii, Moskau 1994.

Nord-West	1261	278	632	351
Wolga-Wjotka-Gebiet	1182	691	236	255
Schwarzerdezone	1005	486	237	282
Nord	896	519	226	151
Rußland insgesamt	21905	11108	5112	5685

Quelle: Rossijskij statističeskij ežegodnik 1994, Moskau 1995, S. 682ff.

Die 1995 eingeleitete zweite (Geld-)Etappe der Privatisierung des staatlichen Eigentums in Rußland hat zur weiteren Differenzierung der Investitionslage in den einzelnen Landesteilen geführt. Im Vergleich zur ersten (Voucher-)Etappe sind hierbei die Investitionsverfahren für externe Investoren viel durchsichtiger und die in Frage kommenden russischen Unternehmen leichter zu beurteilen. Dem Regierungsprogramm nach sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten der Beteiligung an der Privatisierung vorgesehen: Geldversteigerung und Investitionswettbewerb. Wenn auf der Seite des Investors noch keine konkreten Investitionspläne bestehen, scheint die erste Form günstiger zu sein, da der Aktienverkaufspreis auf den Versteigerungen meistens wesentlich unter dem Niveau des sekundären Marktes liegt. Die Versteigerungen können sowohl vom Föderalen Vermögensfonds Rußlands als auch von regionalen Vermögensfonds (diese gibt es in allen Landesteilen der Föderation) organisiert werden.

Das Tempo der Privatisierung ist in den verschiedenen Regionen des Landes auch im Jahr 1995 recht unterschiedlich geblieben. Sie wurde in folgenden Regionen besonders forciert: Gebiete Nishnij Nowgorod, Wolgograd, Moskau, Jaroslawl, Swerdlowsk, Lipezk, Tscheljabinsk sowie Stadt Moskau. Ende 1995/Anfang 1996 sind die Region Krasnojarsk sowie die Gebiete Perm, Tjumen und Samara in den Vordergrund getreten. Demgegenüber verläuft die Privatisierung in den meisten nationalen Einheiten Rußlands viel langsamer und bleibt nicht selten völlig unter der Kontrolle der dortigen politischen Eliten. So haben im Dezember 1995 drei Regionen (Republik Udmurtien, Gebiete Swerdlowsk und Nishnij Nowgorod) ihre eigenen Privatisierungsprogramme für das Jahr 1996 angekündigt, die ein generelles Verbot für alle Privatisierungsmaßnahmen ohne Zustimmung der jeweiligen Regionalverwaltung vorsehen. Sie werden in ihren Bestrebungen von einigen weiteren Föderationsmitgliedern unterstützt. Diese Kompetenzverteilung erschwert das Entstehen eines einheitlichen russischen Wertpapiermarktes und führt dazu, daß er sich immer mehr spaltet, was die Stabilisierung der Finanz- und Investitionslage im Lande zweifelsohne verlangsamt.

Bereits seit einigen Jahren sind heftige Widersprüche zwischen der Zentrale und den Regionen bei der Aufteilung des ehemals staatlichen Eigentums auf die Eigentümer der föderalen, regionalen und lokalen Ebene festzustellen, die die noch verbliebenen staatlichen Anteile verkaufen und entsprechende Erträge erzielen dürfen. Tabelle 4 ist zu entnehmen, daß im Jahr 1994 ungefähr die Hälfte aller privatisierten Unternehmen zum Eigentum der Gemeinden gehörte, wobei auf das Eigentum der Föderation bzw. der Regionen je ein Viertel entfiel. Die entsprechenden Werte waren für die einzelnen Großregionen recht unterschiedlich: Der Anteil der privatisierten Unternehmen des regionalen Eigentums schwankte von 15% im Uralgebiet bis 50% im Nord-Westen Rußlands. Des Weiteren hat die Föderation auf der Grundlage bilateraler Abkommen über die Kompetenzverteilung ihr gesamtes Eigentum, das sich auf den Territorien der Republiken Tatarstan, Baschkortostan und Jakutien befindet, deren Regierungen übergeben; Moskau als Föderationsmitglied (vertreten durch seinen Stadtrat) hat auf sein Eigentum zugunsten der städtischen Gemeinden verzichtet. Das Verhältnis zwischen dem föderalen und

dem regionalen Eigentum ist selbst bei Nachbarregionen sehr unterschiedlich, was ihre Wirtschafts- und Finanzbeziehungen nicht selten erschwert.

2.4 Auswirkungen der Wirtschaftspolitik örtlicher Verwaltungen auf die Investitionslage der Regionen

Die Verwendung der Privatisierungseinkommen sowie die gesamte Entwicklung der Investitionslage ist mit dem Tempo der Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen verbunden, das sich von Region zu Region unterscheidet und mit der strategischen Weichenstellung der jeweilige Regionalverwaltung eng verknüpft ist. Vier Jahre radikaler Wirtschaftsreform in Rußland (1992-1995) bedeuten einen genügend langen Zeitraum, um die Ausrichtung der meisten Regionen zu erkennen. Die entsprechende Position der Landesteile Rußlands läßt sich auf der Grundlage der folgenden vier Kriterien feststellen:

- Anteil des Stammkapitals der bereits privatisierten, ehemals staatlichen Unternehmen;
- Anteil der Konsumgüterpreise, die von den Regionalverwaltungen nicht mehr kontrolliert werden;
- gesamtes Stammkapital der Geschäftsbanken;
- Unabhängigkeitsgrad der regionalen Haushalte von den Ausgaben aus dem föderalen Haushalt Rußlands.²⁴

Nach diesen Kriterien sah die Liste der führenden zehn Regionen Anfang 1996 wie folgt aus: Stadt Moskau, Gebiet Nishnij Nowgorod, Stadt St. Petersburg, Gebiet Samara, Gebiet Tjumen, Gebiet Swerdlowsk, Gebiet Moskau, Gebiet Perm, Gebiet Wolgograd, Gebiet Tscheljabinsk. Viele andere Landesteile sind auf dem Weg zur Marktwirtschaft noch weit zurückgeblieben. Auch die Bereitschaft der Regionalverwaltungen, Kapitalinvestitionen auf dem "eigenen" Territorium mit Hilfe von Finanzmitteln der regionalen Haushalte zu fördern, ist sehr unterschiedlich. So betragen die für diesen Zweck vorgesehenen Ausgaben der regionalen Haushalte im Jahr 1994 in sechs Föderationsmitgliedern weniger als 5% der dort getätigten produktiven Investitionen, wobei in den weiteren sieben Territorien diese Werte über 25% lagen.²⁵

In den meisten Landesteilen der Rußländischen Föderation verlief die Entwicklung 1992-1995 über folgende Stufen:

- Beschleunigung der marktwirtschaftlich orientierten Reformen;
- Verstärkung der Position privater Firmen beim Übergang von der Zwangsverteilung zum Kauf materieller Ressourcen sowie der Stellung der lokalen Geschäftsbanken bei der Lenkung der Finanzströme;
- Streben der Regionalverwaltungen, die eigene führende Rolle durch die Ausübung von Druck auf die Zentralregierung (Vorzugskredite, Subventionen, Verzögerungen bei der Überweisung föderaler Steuer) und die in der Region ansässigen Privatfirmen (Erhöhung lokaler Steuersätze) wiederherzustellen;

²⁴ Errechnet auf der Basis von: Vestnik Banka Rossii; Financial & Business News. The Survey of the Banking Activities; Kommersant. Obzor privatizacii; Delovoj mir. Statistika potrebitel'skich cen, verschiedene Ausgaben von 1993 bis 1996.

²⁵ Rossijskij statističeskij ežegodnik 1994, Moskau 1995, S. 848ff.

- Gegenmaßnahmen der örtlichen Unternehmer sowie der Zentralregierung gegen die jeweilige Regionalverwaltung, die ihrerseits versucht, den angestrebten Status quo mit Hilfe eines von ihr eingeführten besonderen Regimes der zwischenregionalen Handelsbeziehungen zu erreichen;
- radikale Verstärkung des Potentials des Privatsektors in der jeweiligen Region (Entstehung einer "kritischen Masse"), darauf folgende Annäherung der Interessen der führenden Unternehmer und der regionalen politischen Eliten mit anschließender Vereinigung ihrer finanziellen Bestrebungen und gemeinsamem Lobbying bei der Moskauer Zentrale;
- Suche nach strategischen (eventuell ausländischen) Investoren.

Eine Ausnahme von dieser Entwicklung bilden nur die drei am meisten vorangeschrittenen Territorien - Städte Moskau und St. Petersburg, Gebiet Nishnij Nowgorod sowie auch Gebiet Swerdlowsk, wo ein jeder der Gouverneure (Lushkow, Sobtschak, Nemzow und Rossel) auf eigene Weise versucht, die traditionellen, von der Planwirtschaft ererbten Wirtschaftsstrukturen radikal zu reformieren, und zwar meistens ohne Rücksicht auf die Zentralmacht. Die positiven Impulse, die von diesen Regionen ausgehen, sind aber ungenügend stark, um die Entwicklung selbst in ihrer nächsten Umgebung entscheidend zu beeinflussen. Die Tatsache, daß die Regionen Rußlands zumindest in den nächsten fünf Jahren die oben beschriebenen, unterschiedlichen Etappen durchlaufen werden, trägt zur Verschärfung der Widersprüche zwischen ihnen bei und erschwert eine rationale und effiziente Umverteilung der Finanz- und Investitionsressourcen.

Die Situation scheint noch komplizierter zu sein, weil selbst die marktwirtschaftlich orientierten Entscheidungen der Regionalverwaltungen einen ungenügend starken positiven Einfluß auf die in der jeweiligen Region ansässigen Unternehmen ausüben. Davon zeugt die Reihenfolge der Unterstützungformen seitens regionaler Administrationen, die die in der erwähnten Studie "Regionen Rußlands als Unternehmensstandorte" erfaßten 903 Unternehmen aus 21 führenden russischen Regionen als besonders attraktiv empfinden und die meistens nicht marktwirtschaftlicher, sondern überwiegend administrativer Natur sind:

- Gewährung von Vorzugskrediten und Kreditgarantien;
- Übernahme der Finanzierung sozialer Einrichtungen;
- Festsetzung der Preise für Rohstoffe und Halberzeugnisse;
- Gewährung von Steuervergünstigungen;
- Direktversorgung mit materiellen Ressourcen;
- Vertretung der Position der Unternehmen gegenüber der Föderationszentrale;
- Einführung regional spezifischer Zollregeln;
- Heranziehung strategischer inländischer und ausländischer Investoren.²⁶

2.5 Bedeutung der wachsenden ökonomischen Unabhängigkeit der russischen Regionen

Die größte Finanzquelle sowohl für die Föderation als auch für die Regionen bilden die Einnahmen aus den Außenhandelsaktivitäten. Gerade in diesem Bereich versuchen die Regionen besonders aktiv, sich gegen die Zentrale durchzusetzen und ihre zunehmende Wirtschaftsstärke

²⁶ W. Korowkin/H. Dicke, a.a.O., S. 13.

zu beweisen. Der divergierende rechtliche Rahmen für die Ausfuhr aus den verschiedenen Regionen steht dabei wegen der in Rußland vorhandenen speziellen Regelungen des Außenhandels im Vordergrund. Besonders breit war die Palette der Unterschiede in den Außenhandelsvergünstigungen im Jahr 1993. Diese wurden sowohl von den gesetzgebenden Körperschaften als auch von der Exekutive (ohne vorherige Absprache) gewährt. Zu den wichtigsten Zugeständnissen dieser Art gehörten u.a.:

- Übergabe der Quotierung und Lizenzierung ins Ressort der örtlichen Administrationen (Republiken Baschkortostan, Tschuwaschien, Kabardino-Balkarien, Nordossetien, Kalmykien, Karelien);
- Reduzierung oder Abschaffung der Exportzölle und -abgaben (Republiken Udmurtien, Nordossetien, der Komi, Region Krasnojarsk, Gebiete Murmansk, Kirow, Brjansk, Kaliningrad);
- Verminderung der Sätze für die Überweisung der im Außenhandel erwirtschafteten Devisen an den föderalen Haushalt (Republiken Mordowien, Tuwa, Regionen Primorje, Chabarowsk, Gebiete Murmansk, Archangelsk, Tjumen, Tschita).²⁷

Zum Jahresende 1993 haben 23 von insgesamt 89 russischen Regionen eigene Exportzölle und 17 von der Zentrale unabhängige Importtarife eingeführt. Trotz zahlreicher Versuche seitens der Moskauer Zentrale, diese Vergünstigungen zu systematisieren, ihre Zahl zu reduzieren und die Gesamtlage transparenter zu machen, hat sich die Lage bis zum Jahr 1996 nicht radikal verbessert. Das ganze Land ist in zwanzig Verwaltungsterritorien des Außenwirtschaftsministeriums Rußlands eingeteilt, die nach der Fläche und den dort geltenden Außenwirtschaftsregeln stark voneinander abweichen. Mehrere den Außenhandel betreffende Rechtsakte, die sowohl als Verträge über die Kompetenzverteilung zwischen den Föderationsmitgliedern abgeschlossen als auch als Regierungsbeschlüsse (z.B. über Sonderwirtschaftszonen im Gebiet Kaliningrad und in der Region Primorje) verabschiedet wurden, widersprechen der im Dezember 1993 angenommenen Verfassung des Staates. Diese Widersprüche sind, da sie die Interessen führender politischer Eliten des Landes berühren, trotz des Drucks des Internationalen Währungsfonds in absehbarer Zeit kaum zu beseitigen.²⁸

Wegen der Unzufriedenheit mit der eigenen Finanzlage und in der Hoffnung, durch zunehmende ökonomische Unabhängigkeit neue Investitionsquellen erschließen zu können, unterstützen die regierenden Eliten in mehreren Föderationsmitgliedern die Entfaltung zentrifugaler Tendenzen. Beim Vorhandensein einer Verfassung, die das Land zwar als Föderation bezeichnet, in Wirklichkeit aber die Verfassung eines autokratischen Einheitsstaates ist, existieren praktisch keine Mechanismen, die die entsprechenden Verfassungsartikel über die Verteilung der wirtschaftlichen Zuständigkeiten zwischen der Föderationszentrale und einzelnen Landesteilen in die Tat umsetzen könnten. Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen entwickeln sich daher immer mehr in Richtung einer Konföderation, wovon zum Beispiel der Inhalt von fünf Abkommen zeugt, die 1994-1995 zwischen der Föderation und den Republiken Tatarstan, Baschkortostan, Kabardino-Balkarien, Nordossetien und Jakutien unterzeichnet wurden, die verfassungsgemäß Teile der Föderation sind. Die Tatsache, daß diese bilateralen Abkommen, deren Inhalt bei weitem nicht identisch ist, offiziell existieren, bedeutet de facto, daß diese fünf Föderationssubjekte in ihrem Status gegenüber der Föderation als Ganzes gleichberechtigt anerkannt sind. Anfang 1996 wurden Abkommen dieser Art auch zwischen Moskau und einer Reihe russischer Gebiete der Föderation unterschrieben (Orenburg, Kaliningrad, Swerdlowsk,

²⁷ Centr i regiony vo vnešnich svjazjach, in: *konomika i žizn'*, 32/1993, S. 1.

²⁸ Inostrannye investicii v Rossii: tendencii i perspektivy, Moskau 1995, S. 91.

Nishnij Nowgorod usw.). Mitte 1996 gab es bereits über zwanzig davon. Kurz vor den Präsidentschaftswahlen Mitte Juni wurden von Präsident Jelzin auch die zwei umstrittenen Abkommen über die Kompetenzverteilung mit der Stadt St. Petersburg und dem Gebiet Leningrad unterzeichnet.

Die Neigung der regionalen Administrationen zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit als Antwort auf das praktische Fehlen gesamtstaatlicher Regeln der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie langfristiger Investitionspolitik ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. Aufgrund ihres "Unabhängigkeitsverhaltens" können alle 89 Regionen Rußlands in die vier folgenden Gruppen eingeteilt werden:

1. Streben nach wirtschaftlicher Autarkie bei vollständiger Ablehnung von Vergünstigungen seitens der Föderationszentrale (11 Regionen). Es handelt sich dabei um Regionen, die auf ihren Territorien über wichtige Bodenschätze verfügen sowie feste Absatzmärkte für eigene Erzeugnisse in Rußland oder im Ausland haben.
2. Streben nach Verstärkung direkter Kontakte zu Drittstaaten (18 Regionen). Es handelt sich dabei um grenznahe Territorien sowie rohstoffreiche Gebiete (sie überlappen sich teilweise mit denen der ersten Gruppe).
3. Streben nach breit angelegter Abhängigkeit von der russischen Föderationszentrale (22 Regionen). Es handelt sich dabei um besonders arme Regionen, in denen die vorhandenen Branchenstrukturen zu Zeiten der Planwirtschaft aus "gesamtstaatlicher Zweckmäßigkeit" errichtet wurden, die heute aber nur mit Subventionen aus dem föderalen Haushalt aufrechterhalten werden können.
4. Streben nach unmittelbarer Annäherung (ohne den Umweg über die Zentrale in Moskau) an Regionen, die ähnliche oder gegenseitig ergänzende Branchenstrukturen aufweisen (38 Regionen). Es handelt sich dabei überwiegend um Regionen, die ziemlich nah beieinander liegen, ähnliche Wirtschaftsprobleme haben und die Kerne von acht in Rußland vorhandenen zwischenregionalen Zusammenschlüssen bilden: Vereinigung des Fernen Ostens, Interregionale Vereinigung "Sibirisches Abkommen", Regionale Vereinigung des Uralgebietes, Vereinigung des Nord-Westens, Vereinigung für die Zusammenarbeit von Regionen, Territorien und Gebieten des Nordkaukasus, Vereinigung der Schwarzerdezone, Vereinigung der Großen Wolga, Vereinigung von Mittelrußland.

Der Umfang separatistischer Bestrebungen der einzelnen Regionen ist nicht nur auf ihre Wirtschaftslage, sondern auch auf die Stärke der jeweiligen Regionalverwaltung zurückzuführen. Nach eigenen Einschätzungen haben diese in ca. einem Drittel der insgesamt 89 russischen Regionen sichere Positionen, die sie auch auf die Dauer halten werden, und sie fühlen sich deswegen auch politisch mehr oder weniger unabhängig von der Situation in Moskau. Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen vom Juni 1996 können sich auf diese Situation nur begrenzt auswirken. Die separatistischen Tendenzen haben meist eine objektive Ursache und bestätigen die Notwendigkeit, das Land nicht nach föderativen, sondern nach konföderativen Prinzipien zu gestalten. Eine solche Entwicklung könnte den russischen Regionen neue, größere Standortmöglichkeiten geben und die Investitionslage in mehreren von ihnen wesentlich verbessern.

3. Chancen westlicher Investoren in Rußland

Die Gesamtheit der regionalen Investitionsrisiken für ausländische Investoren in Rußland läßt sich für die Ziele dieser Studie mit Hilfe eines speziellen mathematischen Modells quantitativ berechnen. Das integrale Investitionsrisiko, das zwischen 1 und 10 variiert, wird als arithmetisches Mittel des sozialpolitischen, binnenwirtschaftlichen und außenwirtschaftlichen Risikos errechnet, wobei für jede der drei Risikofaktorengruppen durch eine simultane Benutzung von Datenextrapolation die entsprechenden Werte vorher quantifiziert werden. Zum 1. Januar 1996 sah die Reihenfolge der Großregionen nach der Höhe des integralen Investitionsrisikos wie folgt aus:

Mittelrußland	4,3	Wolga-Wjatka-Gebiet	6,8
Wolgagebiet	4,7	Ferner Osten	7,0
Ostsibirien	5,2	Nord	7,3
Ural	5,3	Schwarzerdezone	7,8
Nord-West	5,7	Nordkaukasus	8,8
Westsibirien	6,6		

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die regionale Investitionsentscheidung ausländischer (speziell deutscher) Investoren in Rußland in entscheidendem Maße von folgenden Kriterien abhängt:

1. Politische Unterstützung durch die jeweilige Regionalverwaltung, die möglichst auf Dauer garantiert sein muß.
2. Gute Infrastruktur oder mindestens zuverlässige Pläne für ihren Ausbau. Dabei geht es insbesondere um Transportwege und Kommunikationssysteme. Besonders wichtig ist es, daß Regionen, die diese Anforderung erfüllen, nah beieinander liegen und somit eine Gruppe bilden, in der gezielte Investitionen zur fleckendeckenden Entwicklung Rußlands in Richtung Marktwirtschaft beitragen könnten.
3. Vorhandensein mittelständischer Unternehmen oder potentiell aussichtsreicher Betriebsstätten von Großunternehmen, die im Zuge der Privatisierung mit geringem Aufwand selbstständig werden können.
4. Marktwirtschaftlich orientierte Entscheidungsträger in führenden Positionen der Unternehmen, die als Investitionsempfänger in Betracht kommen können.

5. Konzentration der Investitionsaktivitäten auf wenige Regionen, die über ein überdurchschnittliches Ausstrahlungspotential verfügen. Die Untersuchung hat ergeben, daß zu dieser begrenzten Zahl auf jeden Fall folgende Regionengruppen Rußlands gehören:
- Stadt Moskau und Umgebung;
 - Gebiet Nishnij Nowgorod;
 - Gebiete Samara, Saratow, Wolgograd;
 - Stadt St. Petersburg und Umgebung;
 - Gebiete Swerdlowsk, Tscheljabinsk, Perm.²⁹

²⁹ Ähnliche Ergebnisse sind auch einer anderen Studie zu entnehmen. Vgl.: Regional Risk Rating in Russia. Bank Austria, Wien 1995.

Anhang

Regionen	Haushaltsausgaben pro Kopf der Bevölkerung (1000 Rubel)	Anteil der Zuschüsse des föderalen Haushaltes an den regionalen Haushaltseinnahmen (%)	Anteil der erhobenen Steuern, die den regionalen Haushalten direkt zugeführt werden (%)
1. Republik Adygeja	346	39	75
2. Republik Baschkortostan	739	0	73
3. Republik Burjatien	561	21	83
4. Republik Gornyj Altai	489	68	71
5. Republik Dagestan	323	62	82
6. Republik Tschetschenien	-	98	93
7. Kabardino-Balkarische Republik	304	34	83
8. Republik Kalmykien	553	64	69
9. Republik der Karatschaier und Tscherkessen	313	26	76
10. Republik Karelien	657	19	64
11. Republik der Komi	1165	16	54
12. Republik Marij El	425	24	79
13. Republik Mordowien	392	16	79
14. Republik Sacha-Jakutien	1973	0	99
15. Republik Nordossetien	369	51	78
16. Republik Tatarstan	620	2	74
17. Republik Tuwa	867	66	84
18. Republik Udmurtien	444	15	58
19. Chakassische Republik	522	8	70
20. Republik der Inguschen	455	92	23
21. Republik Tschuwaschien	438	11	72
22. Region Altai	431	26	78
23. Region Krasnodar	401	9	62
24. Region Krasnojarsk	682	0	61

25. Region Primorje	784	22	61
26. Region Stawropol	407	13	66
27. Region Chabarowsk	825	26	60
28. Gebiet Amur	593	24	65
29. Gebiet Archangelsk	703	8	68
30. Gebiet Astrachan	462	20	69
31. Gebiet Belgorod	554	4	57
32. Gebiet Brjansk	438	11	70
33. Gebiet Wladimir	395	5	58
34. Gebiet Wolgograd	400	5	58
35. Gebiet Wologda	689	7	65
36. Gebiet Woronesh	350	8	61
37. Gebiet Iwanowo	362	8	67
38. Gebiet Irkutsk	737	4	62
39. Gebiet Kaliningrad	463	8	66
40. Gebiet Kaluga	435	12	67
41. Gebiet Kamtschatka	1466	28	78
42. Gebiet Kemerowo	786	10	73
43. Gebiet Kirow	393	9	66
44. Gebiet Kostroma	566	39	62
45. Gebiet Kurgan	383	12	69
46. Gebiet Kursk	401	6	60
47. Gebiet Leningrad	487	5	64
48. Gebiet Lipezk	498	2	64
49. Gebiet Magadan	1962	36	66
50. Gebiet Moskau	518	9	49
51. Gebiet Murmansk	723	10	61
52. Gebiet Nishnij Nowgorod	530	1	54
53. Gebiet Nowgorod	451	21	66
54. Gebiet Nowosibirsk	537	3	68
55. Gebiet Omsk	583	8	67
56. Gebiet Orenburg	436	6	59
57. Gebiet Orel	458	25	65

58. Gebiet Pensa	322	19	70
59. Gebiet Perm	560	5	52
60. Gebiet Pskow	372	18	75
61. Gebiet Rostow am Don	373	6	60
62. Gebiet Rjasan	452	1	60
63. Gebiet Samara	693	1	51
64. Gebiet Saratow	351	11	62
65. Gebiet Sachalin	1034	30	71
66. Gebiet Swerdlowsk	612	2	56
67. Gebiet Smolensk	392	3	63
68. Gebiet Tambow	361	22	69
69. Gebiet Twer	439	12	62
70. Gebiet Tomsk	598	14	55
71. Gebiet Tula	468	6	64
72. Gebiet Tjumen	730	5	64
73. Gebiet Uljanowsk	514	13	56
74. Gebiet Tscheljabinsk	483	3	60
75. Gebiet Tschita	451	17	75
76. Gebiet Jaroslawl	588	1	51
77. Stadt Moskau	1590	5	58
78. Stadt St. Petersburg	734	0	56
79. Jüdisches Autonomes Gebiet	485	45	79
80. Burjatisches Autonomes Gebiet	293	70	82
81. Autonomes Gebiet der Komi und Permjakten	517	56	80
82. Autonomes Gebiet der Korjaken	4261	80	70
83. Autonomes Gebiet der Nenzen	1168	21	82
84. Autonomes Gebiet Taimyr	1520	30	72
85. Autonomes Gebiet Ust-Ordyn	497	68	79

86. Autonomes Gebiet der Chanten und Mansen	2127	1	53
87. Autonomes Gebiet der Tschuktschen	3834	62	68
88. Autonomes Gebiet der Ewenken	2422	54	73
89. Autonomes Gebiet Jamal	2901	0	54
90. Rußland insgesamt	635	9	61

Die Reihenfolge der Regionen in der Tabelle entspricht den ihnen in der offiziellen Statistik der Rußländischen Föderation verliehenen Nummern.

Quelle: Rossijskie regiony nakanune vyborov, Moskau 1995, 6ff; eigene Berechnungen.

Wladimir Korowkin

The Financial Situation of the Russian Regions

Bericht des BIOst Nr. 39/1996

Summary

Introductory Remarks

The disintegration of the Soviet Union was accompanied by centrifugal tendencies within the Russian Federation. During the first half of the 1990s economic issues were a particular source of friction between Moscow and a number of the eighty-nine members of the federation. The time has come to review the zig-zag course taken by developments in this area and to outline how the future might look. The aim of this study is not to provide a detailed account of economic relations between the centre and the regions but instead to undertake a far-reaching analysis of regional finance and investment. Their dynamic, which is to an increasing extent determined by the regions themselves, is one of the most important factors influencing the future of the whole country. The study uses mainly Russian academic and political publications as well as official and unofficial statistics and documents as source material.

Findings

1. The regions' finances are made up of a combination of private income, the profits of local industrial enterprises and the income or expenditure of the regional budgets. Among Russia's eleven major regions, private incomes in 1995 increased the most precisely in those regions where they had been lowest a year earlier. The members of the federation constituting these major regions were affected in a variety of ways by the transition from falling to rising per capita income that took place between 1994 and 1995. The gradual growth in the money incomes of private households contrasts sharply with the growth in the number of enterprises in a state of crisis.
2. The total share of taxes that the regions had to pay to the centre under primary distribution was, according to official statistics, 52% in 1992, 37% in 1993 and 35% in 1994. In 1996 it is expected to rise again to 39%. In reality, however, the apportionment of tax revenues was quite different and clearly did not favour the regions. In the face of falling budgetary incomes in the regions the regional share of expenditure in the consolidated national budget was approximately 40% in 1992 and 60% in 1995. Along with the primary distribution of taxes the secondary distribution also has a crucial role to play in how the financial situation looks in different parts of the country. The number of "needy" territories profiting from this arrangement rose to sixty in 1996 and the number of "especially needy" to forty-six. In order to influence the results of the presidential elections in its favour, the Russia government during the first half of 1996 further extended its financial transfers provided for under secondary distribution: more than twenty-five signed presidential decrees and government resolutions provided for additional, unplanned transfers from the federal budget to the tune of more than 50 billion rubles (or 11% of planned budgetary spending).

3. Although one frequently comes across the term “budgetary federalism” in the legal documents of the Russian Federation, the actual situation in the country is a long way from this. The frequently arbitrary financial policy of the federal government continues to determine consolidated budgetary expenditure in the regions (often in spite of existing legal provisions) for the following three reasons:
 - the size of the transfer flowing from the federal budget to the regions is decided in Moscow
 - in order to directly withhold themselves the entire share of taxes allocated to each region out of federal taxes, the regions require Moscow’s agreement
 - even the level of regional taxes can de facto scarcely be laid down without reference to the centre.
4. The economic crisis of the 1990s has had a decisive impact on sectoral restructuring in Russian industry and has worked to the detriment of relatively modern branches of the processing industry. Now, in the mid-1990s, production can be divided into the following three categories:
 - exports, which are developing more or less stably
 - sectors that are scarcely competitive on the international market but that have good prospects on the domestic market
 - highly monopolised branches of industry for whose products either demand in the CIS has all but disappeared or which have been completely replaced in Russia itself by cheaper imported goods
5. Practically the only institutions in Russia that have financial resources available for investment are the commercial banks. In the coming years private Russian banking capital will be concentrated in the following major regions: Central Russia (around Moscow), the Urals, the Volga region and the Far East. Here two tendencies should be noted:
 - A division is taking place among the regions into those where the financial system is developing according to market principles through leading Russian banks (and in the future Western ones as well).
 - A sharp differentiation between the regions is emerging according to the extent to which banks are prepared to extend credits to industrial enterprises.
6. The future investment situation in the Russian regions depends largely on the extent to which local enterprises can use their own sources of finance for the restructuring of production and whether they succeed in attracting foreign capital. Privatised enterprises, whose share of total production varies from region to region, are of primary significance here. There have been notorious disputes between the centre and the regions regarding the allocation of former state property to federal, regional and local owners, who are being allowed to sell off the remaining state shares at a profit. In many cases the income derived from such sales is being spent by regions, and especially by local councils, in ways that do little to enhance the attractiveness of the area for investment.
7. The development of investment as a whole is tied to the speed with which market mechanisms are introduced, which in turn is closely connected with the strategies adopted by individual regional administrations. The list of the ten leading regions at the beginning of 1996 read as follows: the city of Moscow, Nizhnii Novgorod Oblast, the city of St. Petersburg,

Samara Oblast, Tyumen Oblast, Sverdlovsk Oblast, Moscow Oblast, Perm Oblast, Volgograd Oblast, Chelyabinsk Oblast. The fact that, at the least for the next five years, the regions of Russia will be at different stages in the economic transformation process, will contribute to an increase in frictions between them and makes a rational or efficient redistribution of financial and investment resources more difficult.

8. Owing to dissatisfaction with their own financial situation and in the hope of gaining new sources of investment as a result of increasing economic independence, the ruling elites in several of the members of the federation are supporting the further development of centrifugal tendencies. Given that the Russian Constitution, while describing the country as a federation, in reality is the constitution of an autocratic, centralised state, there exist practically no mechanisms for putting into practice those articles of the constitution that provide for a division of economic jurisdiction between the federal centre and the various regions of the country. For this reason economic relations are developing increasingly in the direction of a confederation.