SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Russlands Staatshaushalt unter Druck: finanzielle und politische Risiken der Stagnation

Kluge, Janis

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kluge, J. (2018). *Russlands Staatshaushalt unter Druck: finanzielle und politische Risiken der Stagnation.* (SWP-Studie, S 14/2018). Leipzig: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58629-8

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP

SWP-Studie

Janis Kluge

Russlands Staatshaushalt unter Druck

Finanzielle und politische Risiken der Stagnation

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 14
Juli 2018

Die wirtschaftliche Stagnation und der demografische Wandel in Russland setzen den Staatshaushalt des Landes unter Druck. Seit Ende der 2000er Jahre befinden sich die Steuereinnahmen in einem Abwärtstrend. Die Ölabhängigkeit der Haushalte hat zugenommen und ist mit dem Fall der Ölpreise ab 2014 deutlich sichtbar geworden. Zuletzt stiegen die Energieeinnahmen zwar wieder. Die Reserven des Finanzministeriums sind aber deutlich geschrumpft.

Der russische Staat muss seinen Bürgerinnen und Bürgern in Zukunft höhere Steuern und längere Lebensarbeitszeiten abverlangen, um die Stabilität der öffentlichen Kassen zu wahren. Für die paternalistische Sozialpolitik der vergangenen Jahre stehen weniger Mittel zur Verfügung, was dem russischen Regime die Legitimierung erschwert. Auch die künftige Finanzierung von Militär und Rüstungsgütern ist ungewiss. Gleichzeitig wirkt der Wettkampf um die Kontrolle der öffentlichen Ressourcen destabilisierend — gerade vor dem Hintergrund des drängender werdenden Problems der Nachfolge im Kreml.

Bis zur Präsidentschaftswahl 2018 hat die russische Führung auf harte Einschnitte bei wichtigen Klientelgruppen wie Rentnerinnen und Rentnern sowie dem Militär verzichtet. Stattdessen wurden über viele kleinere Stellschrauben zusätzliche Einkünfte generiert. Größtenteils gingen diese Maßnahmen allerdings auf Kosten zukünftiger Einnahmen. Die Haushaltsmittel wurden stärker in Moskau zentralisiert, während die öffentliche Kontrolle über das Budget schwächer geworden ist. Deutlich wird dies an der zunehmenden Intransparenz und Geheimhaltung in der Haushaltsplanung. Auch Schattenhaushalte außerhalb der Reichweite der Finanzverwaltung sind angewachsen. In diesem Spannungsfeld entzünden sich zunehmend Elitenkonflikte, die Risiken für Putins vierte Amtszeit mit sich bringen.

SWP-Studie

Janis Kluge

Russlands Staatshaushalt unter Druck

Finanzielle und politische Risiken der Stagnation

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 14
Juli 2018

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2018

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3—4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 Problemstellung und Schlussfolgerungen

7 Schrumpfender Spielraum
7 Es liegt nicht nur am Ölpreis
12 Russlands verdeckte Hypothek
14 Volatiler Ölpreis überfordert Haushaltsdisziplin

17 Hindernisse in der Haushaltspolitik
18 Sozial- und Rentenpolitik wird teurer
25 Verteidigungsausgaben haben Vorrang
30 Russischer Diskurs: Konzepte ohne Konsequenzen

33 Probleme der Ausgabenkontrolle
33 Gewaltenteilung ausgehöhlt
35 Transparenz: Licht und Schatten
36 Am Haushalt vorbei: Öffentliche Mittel in Staatskonzernen

43 Ausblick und Empfehlungen

45 Anhang
45 Abkürzungen
46 Anhang A: Föderaler Haushalt 2006 bis 2020 (in Prozent des BIP)
47 Anhang B: Konsolidierter Haushalt 2006 bis 2020 (in Prozent des BIP)

Janis Kluge ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Problemstellung und Schlussfolgerungen

Russlands Staatshaushalt unter Druck. Finanzielle und politische Risiken der Stagnation

Die Einnahmen im russischen Staatshaushalt sind in den vergangenen zehn Jahren deutlich zurückgegangen. Eine Ursache dafür ist der niedrigere Ölpreis, aber auch außerhalb des Energiesektors schrumpfte das Steueraufkommen. Eine langjährige wirtschaftliche Stagnation lastet auf Russlands Kassen. Staatliche Reserven, auf die der Kreml während der Finanzkrise 2009 noch zurückgreifen konnte, sind größtenteils erschöpft. In den Jahren ab 2018 wird zudem kaum Wirtschaftswachstum erwartet. Die russische Führung ist also mit dauerhaften finanziellen Einschränkungen konfrontiert.

Gleichzeitig ist die innenpolitische Lage für den Kreml schwerer kontrollierbar geworden. Ohne wirtschaftliche Entwicklung kann die russische Führung den impliziten Gesellschaftsvertrag mit der Bevölkerung nicht mehr einhalten: Der Großteil der russischen Bürger hat über viele Jahre angesichts eines wachsenden Wohlstands auf politische Mitsprache verzichtet. Die realen Einkommen sind aber im Zeitraum 2014—2017 vier Jahre in Folge gesunken. Dem Kreml könnte also eine Legitimationskrise ins Haus stehen — ausgerechnet in einer Phase der Unsicherheit über einen möglichen Machtwechsel nach Putins letzter Amtszeit (2018—2024).

Kann sich das russische Regime der veränderten ökonomischen Realität anpassen oder werden die schwindenden Ressourcen zu einer Destabilisierung des Systems führen? Wie geht der Kreml mit dem zunehmenden Reformdruck um? Sind Auswege aus der Ölabhängigkeit der öffentlichen Haushalte erkennbar oder nehmen die Zukunftsrisiken weiter zu?

Seit dem Fall der Ölpreise 2014 war die Politik des Kremls auf die Bewahrung des bestehenden Systems ausgerichtet; wichtige, aber politisch riskante Reformprojekte wurden bis zur Präsidentschaftswahl 2018 nicht initiiert. Stattdessen versuchte die Führung in Moskau, über eine Vielzahl kleinerer Stellschrauben die noch verbliebenen Reserven im bestehenden System zu mobilisieren. Sowohl die finanziellen als auch die politischen Risiken sollten in der Haushaltspolitik auf diese Weise unter Kontrolle gehalten werden.

Um die Einnahmen kurzfristig zu steigern, verkaufte der russische Staat Anteile an den Ölkonzernen Baschneft und Rosneft, ohne die Kontrolle über diese Unternehmen abzugeben. Steuereinnahmen wurden zeitlich vorgezogen und im föderalen Haushalt konzentriert. Der Kapitalaufbau der Rentenversicherung wurde ausgesetzt, so dass die gesamten Beitragseinnahmen für die laufenden Ausgaben verwendet werden können. Auch Russlands Beteiligung an den Förderkürzungen, die die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) im November 2016 beschlossen hat, zielt auf eine Erhöhung der Einnahmen ab, ohne dabei die bestehenden wirtschaftlichen oder politischen Strukturen im Land zu verändern.

Auf der Ausgabenseite hat die russische Führung zwischen politisch brisanten und weniger brisanten Bereichen differenziert. Wo die wichtigsten Wähler und Unterstützer des Kremls nicht betroffen waren, hat sie zum Teil deutliche Kürzungen beschlossen, etwa bei den Ausgaben für Bildung, Wirtschaft (Infrastruktur), und auf föderaler Ebene auch bei den Gesundheitsausgaben. Die Bereiche Renten- und Sozialpolitik sowie Verteidigung wurden hingegen lange von Einschnitten verschont.

Die Ausgaben für Sozialpolitik sind zwischen 2014 und 2017 sogar weiter gewachsen. Hier wurden politisch riskante Beschlüsse zur Rentenhöhe und zum Rentenalter lange hinausgezögert. Erst als die Haushaltskrise 2016 bedrohliche Züge annahm, entschloss sich die Regierung zu einer Kürzung beim Inflationsausgleich der Renten. Ähnlich zurückhaltend ging man mit den Militärausgaben um: Die Entscheidung über ein neues Rüstungsprogramm wurde immer wieder verschoben und schließlich erst im Herbst 2017 gefällt, als der Ölpreis sich ein Stück weit erholt hatte.

Weil der Druck auf den russischen Haushalt Verteilungskonflikte verschärft, wird die Kontrolle über die verbleibenden Mittel wichtiger. Eine Folge davon ist die Zentralisierung der Entscheidungsmacht über Haushaltsgelder im Kreml. Andere politische Akteure wie die Staatsduma haben im Budgetprozess seit Jahren kaum noch eine Bedeutung. Der ohnehin geringe Handlungsspielraum der regionalen Verwaltungen wurde zuletzt weiter eingeschränkt.

Die russische Führung schwächt aber nicht nur den russischen Föderalismus, sie lockert auch die Verbindlichkeit der Haushaltsplanung selbst. Um kurzfristig manövrierfähig zu bleiben und auf akute wirtschaftliche Probleme reagieren zu können, braucht der Kreml viel Flexibilität. Die verschafft er sich mit unkonkreten und intransparenten Haushaltsplänen und mit dem Zugriff auf Ressourcen, die außerhalb der Reichweite des Finanzministeriums liegen. Die großen Staatskonzerne spielen dabei eine wichtige Rolle: Sie zahlen ihre Gewinne nur teilweise in den Haushalt ein und übernehmen dafür direkt politische Aufgaben im In- und Ausland. Die öffentliche Kontrolle über staatliche Ressourcen wird so ausgehebelt. Das macht die Direktoren dieser Konzerne zu einflussreichen politischen Figuren, die mitunter eine eigene Agenda verfolgen.

Der schrumpfende finanzielle Spielraum lässt an vielen Stellen in Russland den Reformdruck steigen. Das russische Regime reagiert darauf aber bislang nicht mit Reformen, sondern mit dem Versuch, die bestehenden Strukturen zu zementieren. Es fokussiert sich darauf, die kurzfristigen Risiken für das existierende System zu minimieren, während es im Hinblick auf die langfristigen Herausforderungen — die Ölabhängigkeit der Einnahmen und den demografischen Wandel — bisher kaum etwas unternimmt. Mit den nunmehr fast erschöpften Reservefonds ist Russland damit heute anfälliger geworden gegenüber Schwankungen des Ölpreises.

Diese Anfälligkeit der russischen Haushalte hat aus deutscher und EU-Perspektive bedeutende politische Implikationen. In einer Situation sinkender Staatseinnahmen dürfte es dem Regime schwerer fallen, seine Herrschaft über ökonomische Erfolge oder umfangreiche Sozialprogramme zu legitimieren. Die Krim-Annexion 2014 sorgte in den Jahren 2015 bis 2016 trotz wirtschaftlicher Flaute für hohe Zustimmungsraten. Wenn in Zukunft ein Legitimitätsverlust droht, könnte die russische Führung daher versucht sein, an diese Erfahrung anzuknüpfen. Das würde bedeuten, dass die Führung in Moskau künftig in noch stärkerem Maße auf patriotische Mobilisierung und die Rhetorik der Bedrohung von außen setzt und noch intensiver auf antiwestliche Propaganda zurückgreift. Eine Entspannung im Verhältnis zwischen der EU und Russland würde damit in noch weitere Ferne rücken.

Eine länger anhaltende Haushaltskrise oder eine Destabilisierung des russischen Regimes könnten darüber hinaus schwerwiegende unmittelbare Folgen für die EU haben. Für Deutschland ergäben sich besondere Risiken bei der Energieversorgung und der Sicherheit von Direktinvestitionen in Russland. Eine Destabilisierung in Moskau würde sich außerdem schnell auf die wirtschaftlich mit Russland verzahnten Nachbarländer ausbreiten. Auch ungelöste Konflikte in der Region könnten sich dann unkontrolliert zuspitzen.

Schrumpfender Spielraum

Die öffentlichen Kassen in Russland setzen sich aus dem föderalen Haushalt (Ausgaben in Höhe von 17,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2017), den Haushalten der Regionen und Munizipalitäten (11,7 Prozent) und den Sozialversicherungen (11,6 Prozent) zusammen.[1] In absoluten Zahlen betrugen im Jahr 2017 die föderalen Ausgaben 16,4 Billionen Rubel (249 Milliarden Euro[2]) und die konsolidierten Ausgaben aller öffentlichen Kassen 32 Billionen Rubel (485 Milliarden Euro). Da alle Haushalte über umfangreiche Transfers miteinander verzahnt sind, summieren sich die gesamten Staatsausgaben (d.h. die Staatsquote) auf 35,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Zum öffentlichen Sektor im weitesten Sinne gehören allerdings auch die vom Staat kontrollierten Unternehmen. Über den Umfang der Umsätze bzw. Ausgaben dieser Unternehmen gibt es nur Schätzungen. Studien des Internationalen Währungsfonds (IWF) und russischer Ökonomen beziffern sie auf 29 bis 30 Prozent des BIP.[3]

Es liegt nicht nur am Ölpreis

Fördersteuern und Exportzölle auf Öl und Gas machten seit Mitte der 2000er Jahre in Russland rund die Hälfte der föderalen und etwa ein Viertel der gesamten Steuereinnahmen aus (siehe Anhang A und B). Während des Ölbooms der Jahre 2010—2014 sind aus dem Öl- und Gasgeschäft jährlich Einnahmen in Höhe von 9 Prozent des BIP angefallen. Russland gehört damit auf den ersten Blick zwar nicht in die Kategorie der sogenannten »Rentierstaaten«, die einen Großteil[4] ihrer Steuereinnahmen aus dem Verkauf von Öl und Gas beziehen. Der Anteil der Energie-Einnahmen in Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten und dem Irak liegt bei über 80 Prozent des Gesamthaushalts.[5] Allerdings hängen auch die sonstigen Steuereinnahmen in Russland teilweise vom Energieexport ab. Energieunternehmen spielen etwa bei den Gewinn- und Einkommenssteuern eine wichtige Rolle. Die bloßen Haushaltszahlen verdecken im Übrigen die Tatsache, dass die Energieversorgung der russischen Wirtschaft mit Einnahmen aus dem Gasexport quersubventioniert wird.[6]

Der Einbruch des Ölpreises 2014 hat sich auf die föderalen Steuereinnahmen sehr negativ ausgewirkt. Obwohl die Freigabe des Rubelkurses den Rückgang der Einkünfte abfederte, fielen diese bis 2016 um mehr als ein Drittel auf nur noch 5,6 Prozent des BIP, wodurch sich im föderalen Haushalt ein Defizit von 3,4 Prozent des BIP auftat. Ohne zwei große Privatisierungen (Rosneft und Baschneft) hätte das Defizit 2016 sogar bei 4,6 Prozent des BIP gelegen. Der durch-

1 Alle Angaben zu den Haushaltsdaten sind der offiziellen Statistik des russischen Finanzministeriums entnommen, Minfin Rossii, *Finansovo-ėkonomičeskie pokazateli Rossijskoj Federacii* [Finanz-ökonomische Daten der Russischen Föderation], <https://www.minfin.ru/ru/statistics/>. Angaben zum Bruttoinlandsprodukt: Rosstat, *Valovoj vnutrennij produkt* [Bruttoinlandsprodukt], <www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab3.htm> (Zugriff jeweils am 2.2.2018). Vgl. Anhang A und Anhang B.

2 Für die Umrechnung der Rubelangaben wurde der durchschnittliche Wechselkurs des Jahres 2017 verwendet (1 Euro entspricht 65,94 Rubel), »Euro (EUR) to Russian Ruble (RUB) Average Annual Exchange Rate 1999—2017«, *Statista* (online), 2018, <www.statista.com/statistics/412824/euro-to-ruble-average-annual-exchange-rate/> (Zugriff am 27.3.2018).

3 International Monetary Fund (IMF), *Russian Federation: Fiscal Transparency Evaluation,* Washington, D.C., Mai 2014 (IMF Country Report 14/134), <www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14134.pdf> (Zugriff am 30.12.2017); Alexander Abramov/Alexander Radygin/Maria Chernova, »State-Owned Enterprises in the Russian Market. Ownership Structure and their Role in the Economy«, in: *Russian Journal of Economics*, 3 (2017) 1, S. 1—23.

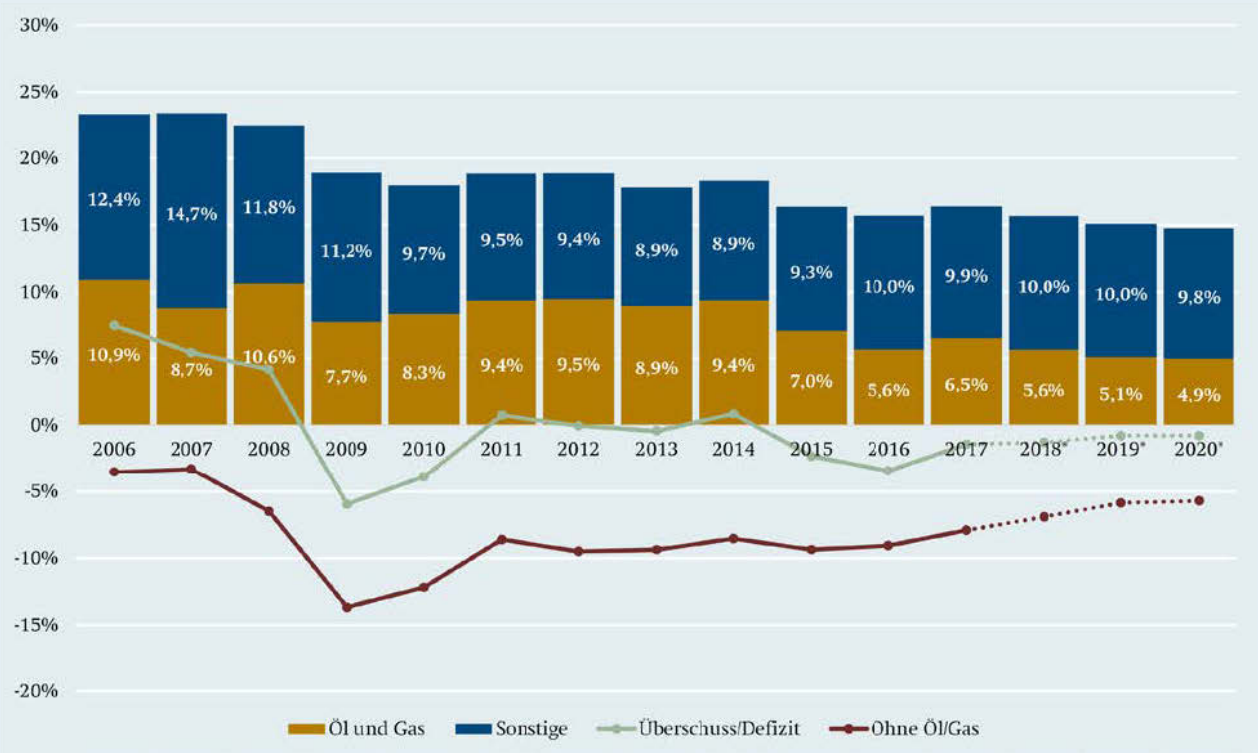
4 Ein in der Literatur häufig verwendeter Schwellenwert ist 40 Prozent, vgl. Giacomo Luciani, »Allocation vs. Production States. A Theoretical Framework«, in: Giacomo Luciani (Hg.), *The Arab State,* Berkeley 1990, S. 70.

5 IMF, *Revenue Administration. Administering Revenues from Natural Resources – A Short Primer,* Washington, D.C., Juli 2014, S. 4.

6 Stefan Wagstyl, »Russia: Riding with the Rentiers«, in: *Financial Times*, 8.7.2011, <www.ft.com/content/ab44f357-5e42-3ecd-a96f-415bbd42db08> (Zugriff am 26.3.2018).

Abbildung 1

Einnahmen und Saldo des föderalen Haushalts (in Prozent des BIP)



Für die Jahre 2018–2020 wurden die Werte aus der Haushaltsplanung verwendet.
Ende Mai 2018 wurde ein neues Haushaltsgesetz in die russische Staatsduma eingebracht, das die 2018 stark gestiegenen Ölpreise berücksichtigt. Die Einnahmen liegen demnach um 1,8% des BIP höher und an Stelle eines Defizits von 1,3% des BIP wird ein Überschuss von 0,5% des BIP erwartet, Gosudarstvennaja Duma Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii, *Zakonoproekt № 476242-7* [Gesetzesvorlage Nr. 476242-7], 29.5.2018, <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/476242-7>.

Quelle: Minfin Rossii, Finansovo-ėkonomičeskie pokazateli Rossijskoj Federacii [wie Fn. 1].

schnittliche Ölpreis lag 2016 bei 41,9 US-Dollar.[7] Vor dem Hintergrund eines wieder gestiegenen Ölpreises im Jahr 2017 (auf durchschnittlich 53,3 US-Dollar) ging das Defizit auf 1,4 Prozent des BIP zurück.

Die gesunkenen Erlöse aus dem Öl- und Gasverkauf sind indes nur zum Teil für die aktuelle Schieflage in den öffentlichen Kassen verantwortlich. Auch die Einnahmen aus den sonstigen Bereichen sind seit einigen Jahren rückläufig. Dies betrifft vor allem die Gewinn- und Einkommenssteuern, die im Jahr 2008 noch 10 Prozent des BIP betrugen, im Jahr 2013 (also vor dem Fall des Ölpreises) aber nur noch bei 6,2 Prozent des BIP lagen. Da diese Steuern größtenteils den regionalen Haushalten zustehen, hat sich die Verschuldung der Regionen in dieser Zeit deutlich vergrößert. Diese Entwicklung beschleunigte sich 2012, nachdem Wladimir Putin zu Beginn seiner dritten Amtszeit die sogenannten Mai-Dekrete erlassen hatte, die für die regionalen Haushalte besondere Belastungen enthielten.[8] Dabei schlugen vor allem Gehaltserhöhungen für Staatsbedienstete zu Buche. Die Risiken der Verschuldung der Regionen trägt letztlich der föderale

7 Preis der für Russland maßgeblichen Ölsorte Urals, Minfin Rossii, *O srednej cene nefti marki Urals po itogam janvarja – dekabrja 2017 goda* [Über den Durchschnittspreis der Sorte Urals im Januar–Dezember 2017], 14.2.2018, <www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=34979> (Zugriff am 12.3.2018).

8 Alexander Libman, *Russische Regionen. Sichere Basis oder Quelle der Instabilität für den Kreml?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2016 (SWP-Studie 19/2016), S. 13.

Haushalt. Die Verschuldung ist extrem ungleich über die russischen Regionen verteilt, zusammengenommen jedoch mit 2,4 Prozent des BIP relativ gering.[9]

Der Rückgang der ölfremden Steuereinnahmen wurde im Saldo der Haushalte bis 2014 durch den Boom der Rohstoffpreise verdeckt. Sichtbar wurde er nur im »non-oil deficit«, einem vom russischen Finanzministerium veröffentlichten Indikator für die Ölabhängigkeit des russischen Budgets. Es handelt sich dabei um ein hypothetisches Haushaltsdefizit, bei dem die direkten Steuereinnahmen aus Öl und Gas herausgerechnet sind. Für 2007 lag das »non-oil deficit« noch bei 3,3 Prozent des BIP; seit der Finanzkrise pendelt der Abhängigkeitsindikator bei Werten zwischen 9 und 10 Prozent des BIP.

Dass sich die Haushalte in den kommenden Jahren durch Wirtschaftswachstum erholen, ist kaum zu erwarten.

Nach einer Schätzung der Rating-Agentur Fitch hätte Russland 2017 für einen ausgeglichenen Haushalt einen durchschnittlichen Ölpreis von 72 US-Dollar pro Barrel benötigt. Im Vergleich mit anderen Ölförderländern liegt Russland damit im Mittelfeld: Besonders hohe Preise benötigen Nigeria (139 US-Dollar), Bahrain (84 US-Dollar) und Angola (82 US-Dollar). Dagegen sind Kuwait (45 US-Dollar), Katar (51 US-Dollar) und die Vereinigten Arabischen Emirate (60 US-Dollar) besser auf einen niedrigen Ölpreis eingestellt. Saudi-Arabien lag 2017 mit 74 US-Dollar wie Russland im Mittelfeld.[10]

Dass sich die Haushalte in den kommenden Jahren durch Wirtschaftswachstum erholen, ist kaum zu erwarten. Die russische Wirtschaft ist im Jahr 2017 um 1,5 Prozent gewachsen.[11] Damit hat das Land die Rezession der Jahre 2015 und 2016 zwar hinter sich gelassen. Allerdings sind die Prognosen für die kommenden Jahre wenig optimistisch: Bis 2020 werden Wachstumsraten von 1,7–1,8 Prozent prognostiziert.[12]

Der Hintergrund der wirtschaftlichen Flaute ist eine seit den 2000er Jahren deutliche Abnahme des Potentialwachstums, die auf strukturelle Probleme zurückgeht. Trotz hoher Renditen wird viel Kapital ins Ausland exportiert und zu wenig in Russland investiert. Private Unternehmer haben es in Russland in vielen Branchen schwer, auch weil es an einem zuverlässigen Schutz ihrer Eigentumsrechte fehlt. Die großen Staatskonzerne, deren Anteil an der russischen Ökonomie zuletzt gestiegen ist, sind hingegen weniger effizient als die private Wirtschaft.[13]

Eine besonders schwierige demografische Situation belastet das Wachstum zusätzlich. Rund ein Drittel des Wirtschaftswachstums in den Jahren 1997 bis 2011 ging auf die »demografische Dividende« zurück, das heißt auf eine außerordentlich günstige Situation mit einer großen Zahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter.[14] Der Segen der Vorjahre verwandelt sich inzwischen zunehmend in einen Fluch: Die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter ist in Russland alleine im Jahr 2017 von 84,2 auf 83,2 Millionen gesunken. Eine besonders große Alterskohorte verlässt aktuell den Arbeitsmarkt, während eine nur halb so große Kohorte junger Menschen nachrückt. Bis 2024 erwartet das russische Statistikamt Rosstat einen weiteren Rückgang auf 77,9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner im arbeitsfähigen Alter.[15]

Auch die westlichen Sanktionen dämpfen die Zukunftsaussichten. Zwar ist die unmittelbare Wirkung der Finanzmarktsanktionen, die im Rahmen der Krise um die Ukraine von der EU und den USA verhängt wurden, schwächer als 2014 und 2015. Im Sommer 2017 kamen allerdings mit dem US-amerikanischen CAATS-Act (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act) neue Risiken hinzu, die vor allem international agierende russische Unternehmen treffen. Die Unsicherheit über den künftigen Einsatz der verschiedenen Sanktionsinstrumente, die im

9 Ende 2017 lag die Verschuldung der Regionen bei 2,1 Billionen Rubel (31,8 Milliarden Euro). Daten zur Verschuldung der Regionen sind einsehbar unter »Gosudarstvennyj dolg sub"ektov RF« [Staatliche Schuld der russischen Föderationssubjekte], *iMonitoring*, 1.3.2018, <http://iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/gosudarstvennyj-dolg-sub-ektov-rf?territory=14000000> (Zugriff am 27.3.2018).

10 Nach Schätzungen der Ratingagentur Fitch, Claudia Carpenter, »Kuwait Is Best Off, Nigeria Worst in Fitch's 2017 Oil Break-Even«, *Bloomberg*, 6.4.2017, <www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-06/kuwait-is-best-off-nigeria-worst-in-fitch-s-2017-oil-break-even> (Zugriff am 20.12.2017).

11 Rosstat, *Valovoj vnutrennij produkt* [wie Fn. 1].

12 World Bank Group, *Global Economic Prospects. Broad-Based Upturn, but for How Long?*, Washington, D.C., 2018, S. 4.

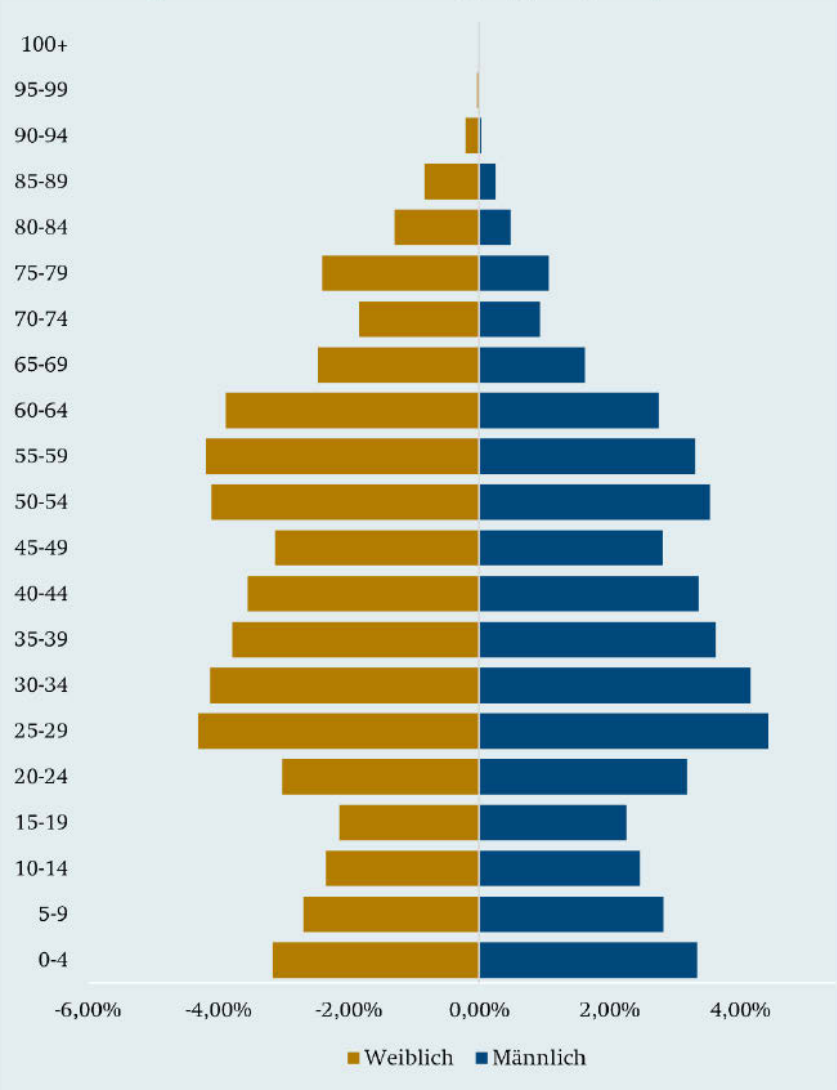
13 Ebd.; Abramov/Radygin/Chernova, »State-Owned Enterprises« [wie Fn. 3].

14 World Bank Group, *Searching for a New Silver Age in Russia. The Drivers and Impacts of Population Aging*, Washington, D.C., 2015, S. 10.

15 Rosstat, *Demografija* [Demografie], <www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#> (Zugriff am 2.2.2018).

Abbildung 2

Bevölkerung Russlands nach Altersgruppen (2015)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von United Nations, *World Population Prospects 2017*, <https://esa.un.org/unpd/wpp/> (Zugriff am 5.5.2018).

Gesetz genannt werden, erschwert der russischen Volkswirtschaft die Integration in internationale Wertschöpfungsketten und den Zugang zu westlichen Kapitalmärkten. Damit vertiefen sich die Gräben, die von der protektionistischen russischen Industriepolitik in Putins dritter Amtszeit 2012–2018 um die russische Wirtschaft gezogen wurden.[16]

Von der verhältnismäßig geringen Staatsverschuldung (13,8% des BIP, einschließlich staatlicher Garantien)[17] geht gegenwärtig keine Bedrohung für die Stabilität der russischen Haushalte aus. In naher Zukunft könnten allerdings neue Sanktionen der USA einen Ausverkauf russischer Staatsanleihen auslösen (siehe Kasten, S. 11). Der IWF wies nach einer Analyse von

16 Vladimir Ruvinskij/Marija Železnova, »Krugi rossijskoj toksičnosti. Kak daleko mogut zajti posledstvija novych amerikanskich sankcij« [Kreise russischer Toxizität. Wie weit die Folgen der neuen amerikanischen Sanktionen gehen können], in: *Vedomosti*, 29.10.2017, <www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/10/30/739760-krugi-toksichnosti> (Zugriff am 23.1.2018).

17 Minfin Rossii, *Gosudarstvennyj dolg* [Staatliche Schulden], 9.1.2018, <www.minfin.ru/ru/perfomance/public_debt/> (Zugriff am 26.1.2018).

Auswirkungen möglicher US-Sanktionen gegen russische Staatsanleihen

Im Rahmen des 2017 beschlossenen US-Sanktionsgesetzes (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATS-Act) wurde das amerikanische Finanzministerium beauftragt, die Folgen einer Sanktionierung von russischen Staatsanleihen zu prüfen.[a] Würde der amerikanische Präsident die bestehenden Staatsanleihen sanktionieren, wären sowohl Eurobonds (in ausländischer Währung denominierte Anleihen) als auch die in Rubel denominierten Staatsanleihen (Obligazi Federalnowo Saima, OFZ) von ausländischen Investoren nach einer Übergangszeit nicht mehr handelbar. Der Gesamtumfang der Eurobonds des russischen Staates lag Anfang 2018 bei 49,8 Milliarden US-Dollar und wurde zu rund 1/3 von Ausländern gehalten (15,1 Mrd. US-Dollar). Der Gesamtumfang der OFZ lag bei 6,8 Billionen Rubel (103,5 Mrd. Euro), wobei Anleihen in einem Volumen von 2,3 Billionen (35,4 Mrd. Euro) von Ausländern gehalten wurden.[b]

Käme es zur Sanktionierung bestehender russischer Staatsanleihen, so müssten viele ausländische Anleger ihre Bestände in kurzer Zeit verkaufen. In der Folge würde mehr Kapital aus Russland abfließen und der Rubel unter Druck geraten. Schätzungen gehen von einer Abwertung des Rubels um etwa 10 Prozent aus,[c] was höhere Inflationsraten mit sich brächte.[d] Die Rendite der russischen Staatsanleihen würde ebenfalls ansteigen, wobei die Zentralbankchefin Elwira Nabiullina diesen Effekt auf 0,3-0,4 Prozent bezifferte. Andere Schätzungen gehen von einem beträchtlich größeren Sprung von 2 Prozent aus. 2017 schwankte die Rendite zwischen 7,5 Prozent und 8,5 Prozent.[e]

Das amerikanische Finanzministerium warnt in seinem 2018 erschienenen Bericht zu diesem Sanktionsinstrument vor wesentlich stärkeren Auswirkungen, die bis zu einer Destabilisierung der russischen Finanzmärkte reichen. Untersucht wurde dabei lediglich eine harmlosere Variante der Sanktionierung neu ausgegebener Anleihen. Die Folgen könnten durch vorauseilende Vorsicht der Anleger bei sanktionierten Geschäften aber auch in diesem Fall den Bestand treffen.[f]

Kurzfristig wären die Effekte der Sanktionierung also in Russland deutlich spürbar. Die Möglichkeiten der Neuverschuldung im Inland wären aber davon nicht bedroht. Die Zentralbank hat angekündigt, bei einem Ausverkauf durch ausländische Anleger stützend mit Anleihenkäufen einzugreifen. Über eine erste Anleihe auf dem chinesischen Kapitalmarkt und sogenannte Volksanleihen für russische Privatpersonen versucht das Finanzministerium darüber hinaus, die Anfälligkeit für Sanktionen zu verringern.[g]

a Minfin Rossii ne stanet forsirovat' vypusk evrobondov iz-za sankcij SŠA« [Finanzministerium Russlands wird Ausgabe von Eurobonds nicht wegen US-Sanktionen forcieren], in: *Vedomosti*, 18.12.2017, <www.vedomosti.ru/finance/news/2017/12/18/745646-minfin-rossii-ne-stanet-forsirovat-vipusk-evrobondov-iz-za-sanktsii-ssha> (Zugriff am 26.1.2018).

b Bank Rossii, *Nominal'nyj ob"em obligacij federal'nogo zajma (OFZ), prinadležaščich nerezidentam, i dolja nerezidentov na rynke* [Nominieller Umfang von OFZ, die Ausländern gehören, und Marktanteil der Ausländer], <www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/debt/table_ofz.xlsx>; dies., *Vloženija nerezidentov v evroobligacii Rossijskoj Federacii* [Ausländische Investitionen in Eurobonds der Russischen Föderation], <www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/debt/72_eurobonds.xls>; Minfin Rossii, *Gosudarstvennyj vnešnij dolg Rossijskoj Federacii (2011–2018 gg.)* [Staatliche Auslandsschuld der Russischen Föderation (2011—2018)], <www.minfin.ru/common/upload/library/2018/05/main/Obem_gos.vnesh.dolga_20180501.xlsx> (Zugriff jeweils am 8.6.2018).

c Danil Sedlov/Julija Titova, »V ožidanii sankcij. Kak amerikancy mogut obrušit' rubl'« [In Erwartung der Sanktionen. Wie die Amerikaner den Rubel einstürzen lassen können], in:*Forbes*, 21.11.2017, <www.forbes.ru/finansy-i-investicii/353045-v-ozhidanii-sankciy-kak-amerikancy-mogut-obrushit-rubl> (Zugriff am 2.2.2018).

d Tat'jana Lomskaja, »Centrobank minimal'no snizit stavku iz-za ugrozy novych sankcij« [Zentralbank senkt Leitzins minimal wegen Gefahr neuer Sanktionen], in: *Vedomosti*, 14.12.2017, <www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/12/14/745198-tsentrobank-snizit-stavku> (Zugriff am 2.2.2018).

e Für 10-jährige, in Rubel denominierte Staatsanleihen (OFZ).

f Erik Wasson/Saleha Mohsin, »Treasury Warns of Upheaval If U.S. Sanctions Russian Debt«, *Bloomberg*, 2.2.2018, <www.bloomberg.com/amp/news/articles/2018-02-02/treasury-warns-of-widespread-effects-of-russian-debt-sanctions> (Zugriff am 5.2.2018).

g Ebd.; Sedlov/Titova, »V ožidanii sankcij« [wie Fn. c].

Haushaltsrisiken in Russland zudem darauf hin, dass die Verbindlichkeiten der staatlich kontrollierten Unternehmen mindestens 102 Prozent des BIP betragen.[18] Der größte Teil entfällt dabei auf die staatlich kontrollierten Banken, deren Anteil am Bankensystem durch die Verstaatlichung angeschlagener

18 IMF, *Russian Federation: Fiscal Transparency Evaluation* [wie Fn. 3].

Institute 2017 auf 66 Prozent gestiegen ist.[19] Diesen Verbindlichkeiten stehen zwar auch Aktiva gegenüber. Die fiskalischen Risiken der staatlichen Unternehmen für den Haushalt werden derzeit jedoch in keinem konsolidierten Bericht erfasst und sind dadurch schwer zu quantifizieren. Gerade die russische Bankenaufsicht hat sich in der Vergangenheit als lückenhaft erwiesen.[20]

Das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit Russlands ist aktuell allerdings gering. Die gesamte Auslandsschuld (staatlich und privat) war zuletzt auch durch die westlichen Finanzmarktsanktionen auf 529,1 Milliarden US-Dollar gesunken. Gleichzeitig beliefen sich die Währungsreserven der Zentralbank im Februar 2018 auf 449,8 Milliarden US-Dollar. Von diesen Mitteln könnte Russland 19 Monate lang seine derzeitigen Importe bezahlen.[21]

Russlands verdeckte Hypothek

Es wäre kurzsichtig, die Schwierigkeiten des russischen Haushalts nur auf den überraschend tiefen Fall des Ölpreises zurückzuführen. Das Haushaltssaldo wird auch weiterhin mit dem Auf und Ab des Ölpreises zwischen Defizit und Überschuss schwanken. Langfristige Haushaltsprognosen zeigen aber, dass die Überschüsse in Zukunft seltener werden und die Defizite immer tiefer ausfallen dürften, wenn der Haushalt kein neues Fundament erhält.

Natürlich sind langfristige Haushaltsprognosen von einer Reihe unsicherer Parameter abhängig, vor allem dem zukünftigen Wirtschaftswachstum und dem Ölpreis. Trotzdem erlaubt die gute Vorhersagbarkeit demografischer Entwicklungen eine ungefähre Berechnung zukünftiger Belastungen. Dass sich die Lage für Russland in den 2020er Jahren und darüber hinaus eintrüben wird, ist auch unter russischen Experten schon lange bekannt. Bereits 2013 haben Ökonomen des Moskauer Gaidar-Instituts davor gewarnt, dass die Einnahmen des Staates in der Zukunft immer weiter hinter den Ausgaben zurückzufallen drohen.[22] Ihrer Berechnung nach müssten alle Steuern um 49 Prozent angehoben oder alle Ausgaben um 33 Prozent gesenkt werden, um die öffentlichen Kassen auf lange Sicht auszugleichen. Die von den Ökonomen identifizierte langfristige »fiskalische Lücke«, das heißt die Disparität zwischen allen zukünftigen Einnahmen und allen zukünftigen Ausgaben, ist mit 14,6 Prozent des BIP pro Jahr in Russland größer als in aktuell hoch verschuldeten Staaten wie Griechenland, Belgien, Japan (je 10 Prozent) oder auch Deutschland (5 Prozent).[23] Diese Lücke öffnet sich nur langsam. Bis 2050 ist der Prognose zufolge mit der aktuellen Haushaltspolitik ein jährliches Defizit von 11,7 Prozent des BIP zu erwarten (die Ausgaben steigen demnach auf 40,7 Prozent, während die Einnahmen auf 29 Prozent des BIP fallen).[24]

Durch die Verengung des finanziellen Spielraums wird der russische Staat den Bürgern Jahr für Jahr höhere Steuern und längere Lebensarbeitszeiten abverlangen müssen.

Die Weltbank schätzt in vergleichbaren Berechnungen, dass die Staatsverschuldung Russlands bis 2050 auf 116 Prozent des BIP ansteigen könnte, wobei — je nach Entwicklung der Produktivität, der Demografie und des Ölpreises — zur Mitte des 21. Jahrhunderts auch eine Verschuldung von über 250 Prozent möglich ist.[25] Es ist eher unwahrscheinlich, dass Steuersätze und Rentenniveau, wie in diesen Studien angenommen, über Jahrzehnte konstant bleiben. Allerdings verdeutlichen die Untersuchungen, in welcher luxuriösen Situation sich der russische

19 Inna Grigor'eva, »Dolju gosudarstva v bankach chotjat ograničit'« [Staatlicher Anteil an Banken soll eingeschränkt werden], *Banki.ru*, 20.10.2017, <www.banki.ru/news/bankpress/?id=10070588> (Zugriff am 26.1.2018).

20 Andrey Movchan, »How to Fix Russia's Broken Banking System«, in: *Financial Times*, 14.1.2018, <www.ft.com/content/b90754a8-f7c0-11e7-a4c9-bbdefa4f210b> (Zugriff am 15.1.2018).

21 Bank Rossii, *Vnešnij dolg Rossijskoj Federacii* [Auslandsschuld der Russischen Föderation], <www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/debt/debt_new.xlsx> (Zugriff am 6.8.2018).

22 Eugene Goryunov u.a., *Russia's Fiscal Gap,* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, November 2013 (NBER Working Paper 19608).

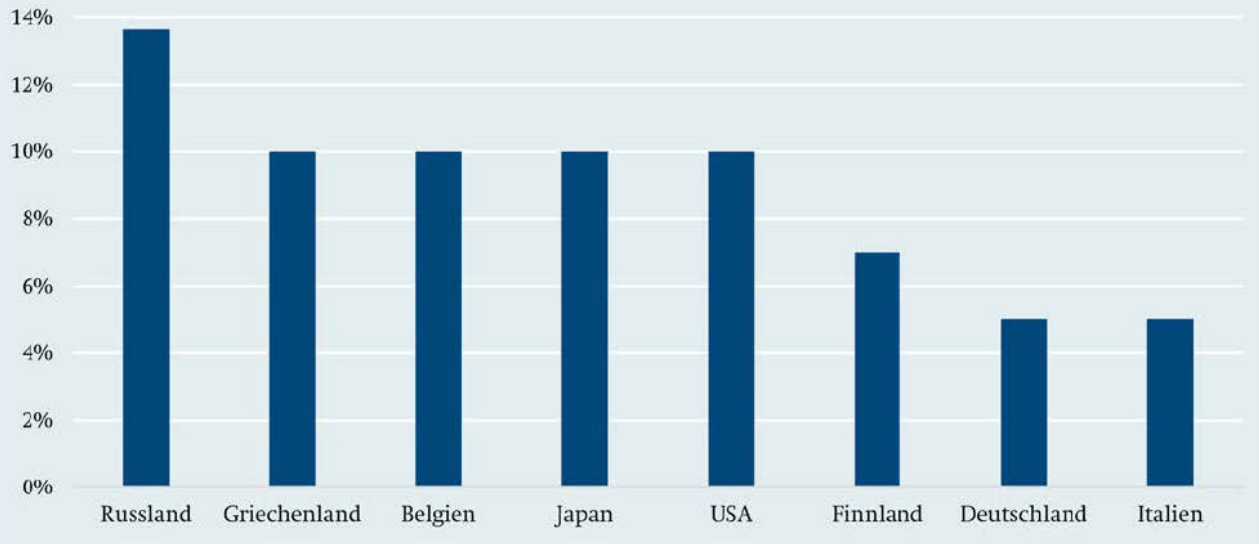
23 Für die Berechnung der fiskalischen Lücke (fiscal gap) werden alle zukünftigen Staatsausgaben von allen zukünftigen Steuereinnahmen abgezogen (zum jeweiligen Gegenwartswert). Für die internationale Vergleichbarkeit wird dieser Wert als Prozentsatz des Gegenwartswerts des zukünftigen BIP ausgedrückt.

24 Evgeny Goryunov/Lawrence Kotlikoff/Sergey Sinelnikov-Murylev, »The Fiscal Gap. An Estimate for Russia«, in: *Russian Journal of Economics*, 1 (2015) 3, S. 250—251.

25 World Bank Group, *Balancing Economic Adjustment and Transformation,* Washington, D.C., 2015 (Russia Economic Report 34), S. 46.

Abbildung 3

Langfristige »fiskalische Lücke« Russlands im Vergleich mit anderen Staaten (in % des BIP)



Quelle: Evgeny Goryunov/Lawrence Kotlikoff/Sergey Sinelnikov-Murylev, »The Fiscal Gap. An Estimate for Russia«, in: *Russian Journal of Economics*, 1 (2015) 3, S. 254.

Fiskus in den vergangenen 20 Jahren befand. Durch die demografisch determinierte, kontinuierliche Verengung des finanziellen Spielraums wird der russische Staat den Bürgern Jahr für Jahr höhere Steuern und längere Lebensarbeitszeiten abverlangen müssen.

Der demografische Wandel belastet die Haushalte, weil die mit ihm verknüpfte sinkende Erwerbsquote vor allem die Staatsausgaben im Rentensystem steigen lässt. Allein die kumulierten Mehrausgaben für Renten werden vom IWF für Russland bis 2050 auf 97,9 Prozent des BIP geschätzt.[26] Es wären also Rücklagen in dieser Höhe notwendig (statt der rund 5 Prozent im russischen Wohlfahrtsfonds), um die Auswirkungen des demografischen Wandels bis 2050 mit dem heutigen Steuersystem auszugleichen.

Der Grund für die negativen Prognosen ist aber nicht nur die demografische Entwicklung, sondern auch die vorhersehbare Stagnation der Öl- und Gasproduktion. Die Weltbank geht davon aus, dass die jährliche Erdölförderung in Russland bis 2050 von 547,5 Millionen Tonnen (2016) auf 436 Millionen Tonnen sinkt. Dafür soll die Gasförderung leicht ansteigen, wodurch die russische Energiewirtschaft insgesamt bis 2050 auf dem Niveau von 2017 verharrt.

Für Russland ist es ein Problem, dass bei einem so wichtigen Wirtschaftssektor, auf dessen Konto im Jahr 2017 über die Hälfte der russischen Exporte gingen, kein Wachstum zu erwarten ist. Typischerweise ist in Ländern mit großen demografischen Herausforderungen das »Herauswachsen« aus den erwarteten Belastungen zentraler Bestandteil der Problemlösung. Die Dominanz des Ressourcenexports ist also ein Hemmschuh auf dem Weg aus der zukünftigen Schuld.

Chancen für langfristiges Wachstum hat die russische Wirtschaft voraussichtlich nur jenseits von Öl und Gas. Unternehmen außerhalb des Energiesektors sind aber viel stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter angewiesen. Sie benötigen größere staatliche Investitionen, etwa in die Infrastruktur oder in das Bildungssystem, als die Öl- und Gasförderer. Um das bisher vernachlässigte ökonomische Potential außerhalb der Energiewirtschaft zu heben, wären deshalb erst einmal höhere Staatsausgaben notwendig.[27]

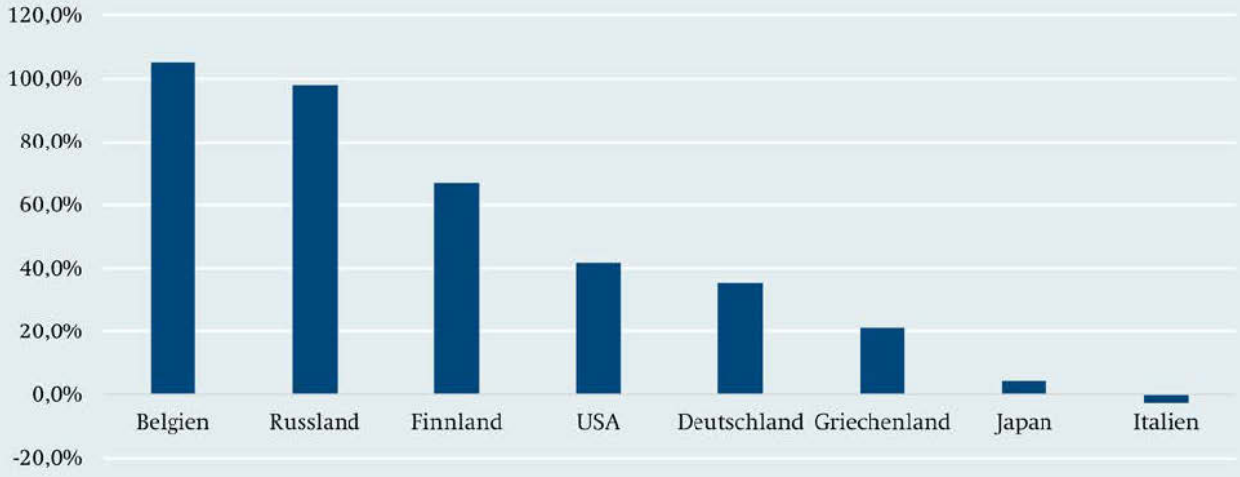
Hier zeigt sich das Dilemma, vor dem die russische Führung steht: Auf der einen Seite sind große Investitionen und möglicherweise teure strukturelle Reformen erforderlich, um durch Wachstum der langfristigen Schuldenfalle zu entkommen. Gleichzeitig müsste

26 IMF, *Fiscal Monitor, October 2013. Taxing Times,* Washington, D.C., Oktober 2013, S. 81.

27 Ebd.; World Bank Group, *Balancing Economic Adjustment and Transformation* [wie Fn. 25].

Abbildung 4

Veränderung der Ausgaben für das Rentensystem bis 2050 (in % des BIP)



Quelle: IMF, *Fiscal Monitor, October 2013. Taxing Times,* Washington, D.C., Oktober 2013,

aber zügig damit begonnen werden, Rücklagen für die zukünftigen Pensionsansprüche zu bilden. Aufgrund der bisher insgesamt geringen staatlichen Einnahmenquote (33,7 Prozent des BIP im Jahr 2017) sind in Russland zudem relativ gesehen größere, für die Bürger deutlich stärker spürbare Veränderungen nötig als bspw. in Belgien (51,1 Prozent des BIP), das mit einem vergleichbaren Ausgabenzuwachs konfrontiert ist.[28]

Bisher scheinen weder der Kreml, noch die russische Öffentlichkeit darauf vorbereitet zu sein, unter welchen Druck der Staatshaushalt in den kommenden Jahren geraten wird. Die viel gelobte russische Haushaltsdisziplin während des Ölbooms der 2000er Jahr verliert angesichts der prognostizierten Belastungen ihren Glanz. Mit den Ausgabensteigerungen bei Renten und Militär seit Ende der 2000er Jahre ist Russland endgültig in eine schwierige finanzielle Ausgangslage geraten.

Volatiler Ölpreis überfordert Haushaltsdisziplin

Der Stolz der russischen Fiskalpolitik der 2000er Jahre waren die Rücklagen des Finanzministeriums. Der Umfang der russischen Staatsfonds war allerdings nie mit jenen anderer Ölförderländer vergleichbar. In den Vereinigten Arabischen Emiraten, Norwegen oder Saudi-Arabien belaufen sich die Reserven auf über 100 Prozent des BIP. Anfang 2009 markierten die russischen Reserven mit 16 Prozent des BIP ihren bisherigen Höchststand. 2015 waren noch 11 Prozent des BIP übrig. Einer der beiden Staatsfonds (Reservefonds) wurde in der Folge vollständig zur Deckung der Haushaltsdefizite verwendet und Ende 2017 aufgelöst. Die Reserven im zweiten Fonds (Wohlfahrtsfonds) beliefen sich Ende 2017 noch auf 3,9 Prozent des BIP, sind aber nur zur Hälfte liquide (2,3 Billionen Rubel, das heißt 35 Milliarden Euro) und damit nur eingeschränkt für die Deckung von zukünftigen Defiziten verwendbar.[29] Obwohl der Wohlfahrtsfonds dazu gedacht war, das Rentensystem langfristig abzusichern, wurden die Mittel zum Teil für die risikoreiche Finanzierung von Staatskonzernen und Infrastrukturprojekten eingesetzt, unter anderem für die olympischen Winter-

28 Zur belgischen Einnahmenquote siehe Economist Intelligence Unit, *Belgium. Annual Data and Forecast*, <https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1866770970&Country=Belgium> (Zugriff am 8.6.2018). Zur russischen Einnahmenquote siehe Minfin Rossii, *Finansovo-ėkonomičeskie pokazateli Rossijskoj Federacii* [wie Fn. 1].

29 Pravitel'stvo Rossii, *Zasedanie Pravitel'stva 7.12.2017* [Sitzung der Regierung 7.12.2017], <http://government.ru/news/30441/> (Zugriff am 26.1.2018).

Fiskalregeln

Fiskalregeln sind rechtliche Vorschriften, die die langfristige Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik sichern sollen. Mit der sogenannten Schuldenbremse ist auch im deutschen Grundgesetz (Art. 109 und 115 GG) eine Fiskalregel verankert, die die strukturelle Neuverschuldung auf 0,35 Prozent des BIP begrenzt.[a]

Wenn ein Staat in großem Umfang (endliche) Rohstoffe exportiert, kann über eine Fiskalregel festgelegt werden, dass nur ein Teil der Einnahmen für staatliche Ausgaben in der Gegenwart verwendet und der Rest zur Seite gelegt wird. So können auch zukünftige Generationen vom Rohstoffreichtum profitieren und der Staatshaushalt wird ein Stück weit von den großen Schwankungen der Rohstoffpreise isoliert. Auch die negativen Auswirkungen des Rohstoffexports auf andere Wirtschaftssektoren, in der Fachsprache als »Holländische Krankheit« bezeichnet, können durch Fiskalregeln gelindert werden.

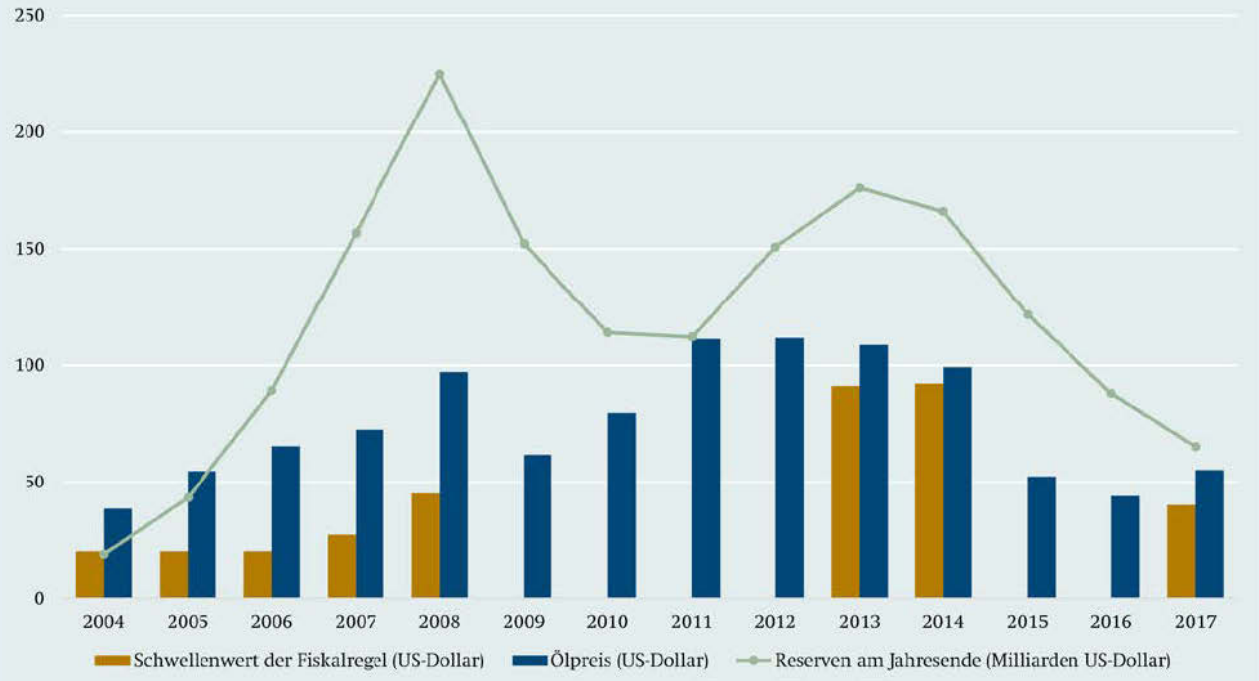
Die staatlichen Reserven werden in der Regel in risikoarme ausländische Wertpapiere wie US-amerikanische oder europäische Staatsanleihen investiert. Das verhindert die Aufwertung der Landeswährung in Boomzeiten und schützt die Reserven bei einer Abwertung im Krisenfall. Bei konsequenter Einhaltung dieser Regel wird eine prozyklische, also aktuelle Konjunktureffekte noch verstärkende Fiskalpolitik unwahrscheinlicher und die finanziellen und politischen Risiken der schwankenden Rohstoffpreise sinken. Vergleichende Studien zeigen allerdings, dass Fiskalregeln nur unter bestimmten institutionellen Voraussetzungen langfristig wirksam sind.[b] Ein eigenständiges Parlament, unabhängige Gerichte und politischer Wettbewerb würden es beispielsweise für die norwegische Regierung sehr schwierig machen, die Fiskalregel aufzuweichen. In Russland gibt es hingegen keine Instanz, die die Fiskalregel gegen einen Prioritätenwechsel im Kreml schützen könnte.

a Christian Kastrop/Gisela Meister-Scheufelen/Margaretha Sudhof/Werner Ebert, »Konzept und Herausforderungen der Schuldenbremse«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62 (2012) 13, <www.bpb.de/apuz/126016/konzept-und-herausforderungen-der-schuldenbremse?p=all> (Zugriff am 9.3.2018).

b IMF, *The Commodities Roller Coaster. A Fiscal Framework for Uncertain Times,* Washington, D.C., Oktober 2015, S. 8, <www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/The-Commodities-Roller-Coaster> (Zugriff am 11.8.2017).

Abbildung 5

Fiskalregel, Ölpreis und Reserven des Finanzministeriums



Quellen: Reserven und Ölpreis: Minfin Rossii, *Finansovo-ėkonomičeskie pokazateli Rossijskoj Federacii* [wie Fn. 1]; Fiskalregel: Dmitrij Butrin, »Bjudžetnoe pravilo 4.0« [Budgetregel 4.0], in: *Kommersant*, 6.6.2017, <www.kommersant.ru/doc/3318593>.

spiele in Sotschi 2014. Die partielle Zweckentfremdung und der geringe Umfang der Reserven zeigen, welche politischen Schwierigkeiten der Regierung in Moskau die nachhaltige Verwaltung des russischen Ressourcenreichtums bereitet.

Fiskalregeln hatten in Russland bisher nur eine geringe Haltbarkeit. Sie fielen regelmäßig der Verlockung einer expansiven Fiskalpolitik zum Opfer. Die erste, 2004 unter dem damaligen Finanzminister Alexei Kudrin eingeführte Fiskalregel schrieb vor, dass nur noch ein Teil der sprudelnden Öl- und Gaseinnahmen für die laufenden Ausgaben verwendet werden durfte. Dieser frei verwendbare Teil wurde ermittelt, indem die Einnahmen auf der Grundlage eines fiktiven Ölpreises von 20 US-Dollar berechnet wurden: Alle darüber hinausgehenden Einnahmen mussten an den sogenannten Stabilisierungsfonds überwiesen werden. Angesichts steigender Ölpreise wurde die Regel aber im Jahr 2007 aufgeweicht und ein neuer Schwellenwert von 27 US-Dollar festgelegt. 2008 wurde eine neue Regel beschlossen, die den Schwellenwert noch einmal auf 45 US-Dollar erhöhte. Diese zweite Regel wurde wiederum im Folgejahr ausgesetzt, um mit den so freiwerdenden zusätzlichen Mitteln in der Finanzkrise ein umfangreiches Konjunkturprogramm zu ermöglichen. Die dritte Regel (91 US-Dollar, ab 2012) wurde bereits kurze Zeit nach ihrer Einführung obsolet, als der Ölpreis 2014 um die Hälfte fiel.[30]

Seit Anfang 2018 gilt in Russland eine neue Fiskalregel, deren Schwellenwert nun wieder bei einem niedrigeren Ölpreis von 40 US-Dollar liegt. In der Haushaltsplanung für die Jahre 2018 bis 2020 sind deshalb jährliche Öl- und Gaseinnahmen in Höhe von nur noch rund 5 Prozent des BIP eingeplant. Tatsächlich ist der Ölpreis Ende 2017 auf über 60 US-Dollar gestiegen, die Einnahmen dürften also höher ausfallen als veranschlagt. Ob die russische Regierung dennoch die nötige Fiskaldisziplin aufbringen wird, ist angesichts der Kurzlebigkeit vorangegangener Fiskalregeln fraglich. Da der zukünftige Ölpreis und die US-Sanktionspolitik aber kaum vorhersagbar sind, wäre eine Abkehr von der Fiskalregel riskant, solange sich die Reserven nicht zumindest wieder auf den Stand von 2014 erholt haben.

30 Dmitrij Butrin, »Bjudžetnoe pravilo 4.0« [Budgetregel 4.0], in: *Kommersant*, 6.6.2017, <www.kommersant.ru/doc/3318593> (Zugriff am 6.6.2017).

Hindernisse in der Haushaltspolitik

Die Defizite im Haushalt haben den Reformdruck auf die russische Führung stark erhöht. Ein zweites oder drittes »2016« könnte in Zukunft eine Austeritätspolitik erzwingen, die für die Popularität des Regimes bedrohlich wäre. Um das zu verhindern, sind sowohl eine Ausgabensenkung als auch Steuererhöhungen notwendig.

Für eine substantielle Steigerung der Einnahmen hatte das russische Finanzministerium bisher kaum politischen Spielraum. Ende 2014 hatte Präsident Putin ein Moratorium für Steuererhöhungen verkündet, das bis zu den Präsidentschaftswahlen 2018 galt.[31] Über eine Vielzahl kleinerer Stellschrauben versuchte das Finanzministerium trotzdem, die föderalen Einnahmen zu erhöhen. So wurden staatliche Anteile an den Ölförderern Rosneft und Baschneft verkauft. Der Kapitalaufbau, eine der Säulen der Rentenversicherung, wurde zugunsten des Umlagesystems eingefroren, so dass alle Beiträge für die laufenden Rentenzahlungen verwendet werden können. Bei der Gewinnsteuer wurden die Möglichkeiten des Verlustvortrags für Unternehmen eingeschränkt.[32] Gleichzeitig wurden die Einnahmen aus der Gewinnsteuer zu einem größeren Anteil von den Regionen in den föderalen Haushalt verlagert.[33] Auch die Fördersteuern für die Ölindustrie wurden erhöht, während die geplante ausgleichende Absenkung der Exportzölle ausgesetzt wurde.[34] Um die Effekte der höheren Fördersteuer auf den russischen Treibstoffmarkt auszugleichen, war eigentlich eine Absenkung der Benzinsteuer vorgesehen.[35] Stattdessen wurde auch die Benzinsteuer deutlich erhöht[36] und — wie die Gewinnsteuer — stärker von den regionalen Haushalten in den föderalen Haushalt umverteilt.[37] Die Anhebung der Dividenden staatlich kontrollierter Aktiengesellschaften scheiterte in einigen Fällen am Widerstand der Staatskonzerne.[38]

Über eine Vielzahl kleinerer Stellschrauben versuchte das Finanzministerium, die föderalen Einnahmen zu erhöhen.

Ein Teil der Einbußen bei den Öleinnahmen konnte so abgefangen werden. Das Gros der implementierten Maßnahmen ist aber nicht geeignet, das Steueraufkommen langfristig zu steigern: Sie können entweder nur einmalig durchgeführt werden (Privatisie-

31 Sergej Titov, »Putin prizval vvesti moratorij na izmenenie nalogovoj nagruzki« [Putin rief dazu auf, ein Moratorium für die Änderung der Steuerlast einzuführen], in: *Vedomosti*, 4.12.2014, <www.vedomosti.ru/finance/articles/2014/12/04/putin-prizval-vvesti-moratorij-na-izmenenie-nalogovoj> (Zugriff am 31.12.2017).

32 »Perenos ubytkov v 2017 godu« [Verlustvortrag im Jahr 2017], *Buchgalterija.ru*, 17.1.2017, <www.buhgalteria.ru/article/n154921> (Zugriff am 24.8.2017).

33 Elizaveta Bazanova, »Počti 100 mlrd rublej zarabotajut regiony na nalogovych izmenenijach« [Fast 100 Milliarden Rubel gewinnen die Regionen durch steuerliche Veränderungen], in: *Vedomosti*, 2.3.2017), <www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/03/02/679613-zarabotayut-regioni-nalogovih-izmeneniyah> (Zugriff am 24.8.2017).

34 Fares Kil'zie, »NDPI: differencirovat', a ne podnimat'« [NDPI [=Fördersteuern]: Differenzieren, nicht erhöhen], in: *Vedomosti*, 10.3.2016, <www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/03/10/632959-ndpi> (Zugriff am 1.9.2017).

35 Jurij Barsukov, »V bjudžet dol'jut benzina. Neftjaniki chotjat razdelit' nalogovoe bremja s potrebiteljami« [Das Budget wird mit Benzin aufgefüllt], in: *Kommersant*, 15.9.2016, <www.kommersant.ru/doc/3089123> (Zugriff am 28.1.2018).

36 Ol'ga Mordjušenko, »Dorogie akcizy — regulirovanie rynka« [Teure Akzisen — Marktregulierung], in: *Kommersant*, 14.4.2016, <www.kommersant.ru/doc/2962740> (Zugriff am 31.8.2017).

37 Ekaterina Mereminskaja/Ol'ga Adamčuk, »1 rubl' ot Putina« [1 Rubel von Putin], in: *Vedomosti*, 23.6.2017, <www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/06/23/695653-rubl-putina> (Zugriff am 30.8.2017).

38 Siehe unten, S. 38.

Abbildung 6

Erreichte und geplante Veränderung der Ausgaben (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Minfin Rossii, *Finansovo-ėkonomičeskie pokazateli Rossijskoj Federacii* [wie Fn. 1].

rungen) oder stützen die gegenwärtigen Steuereinnahmen auf Kosten zukünftiger Haushaltsjahre (Renten, Gewinnsteuern). Auch die Umverteilung regionaler Einnahmen zugunsten der Zentralverwaltung entlastet den föderalen Haushalt langfristig nicht, da Moskau letztlich für die Verschuldung der regionalen Budgets geradestehen muss.

Der größere Teil der Anpassung ist derzeit auf der Ausgabenseite geplant. Obwohl die fallenden Reserven die russische Führung unter Druck gesetzt haben, hat eine Konsolidierung der Ausgaben bisher nur auf dem Papier stattgefunden. Die gesamten Staatsausgaben lagen 2017 mit 35,2 Prozent des BIP unbeeindruckt vom Fall des Ölpreises auf dem Niveau von 2014 (34,9 Prozent). Der föderale Anteil ist zwar leicht von 18,7 Prozent auf 17,8 Prozent gesunken. Für die kommenden Jahre sind aber deutlich radikalere Schritte vorgesehen: Der Ende 2017 beschlossene Haushalt für die Jahre 2018—2020 sieht einen Rückgang der föderalen Ausgaben bis auf 15,6 Prozent des BIP vor.

Bei der Betrachtung der Ausgabenkategorien offenbart sich die politische Brisanz dieser Sparpläne: Die Kürzungen sollen zu zwei Dritteln ausgerechnet in den Rubriken Verteidigung (geplanter Rückgang um 17,6 Prozent)[39] und Sozialpolitik (um 16 Prozent) erzielt werden, in denen bisher kaum Einsparungen erreicht wurden. Ausgabensenkungen in diesen beiden Bereichen sind für die russische Führung politisch riskant, denn sie treffen die wichtigsten Unterstützer des Kremls. Die Sozialpolitik und der Verteidigungssektor wurden unter Präsident Wladimir Putin gezielt zu tragenden Elementen der politischen Legitimation der russischen Führung ausgebaut. Gleichzeitig tragen sie wenig zur russischen Wirtschaftsentwicklung bei. Die Frage, ob dem russischen Regime die Anpassung der Ausgaben gelingen wird oder ob langfristig eine Destabilisierung der Staatsfinanzen droht, wird deshalb vor allem in diesen beiden Politikfeldern entschieden.

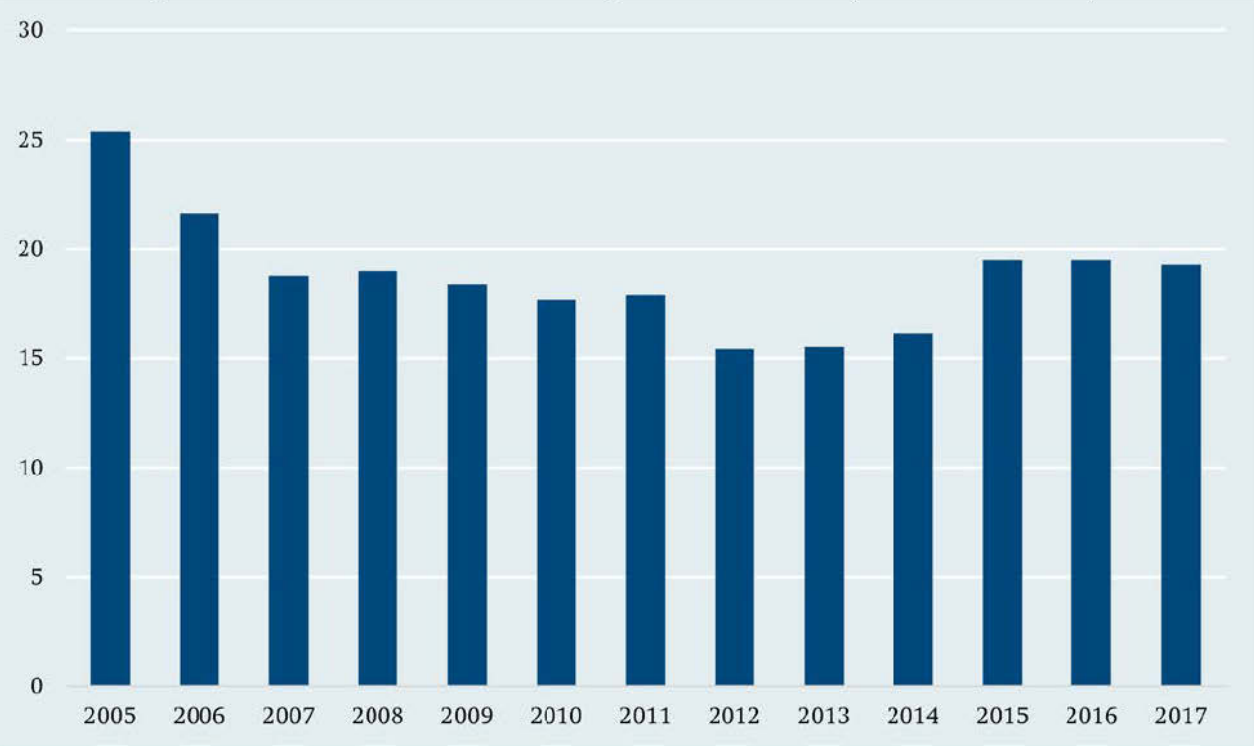
Sozial- und Rentenpolitik wird teurer

Im Bereich Sozialpolitik sollen laut Haushaltsplan 2018—2020 gemessen an BIP-Anteilen die größten Einsparungen im Vergleich zu 2017 erreicht werden. Insgesamt ist bis 2020 ein Rückgang um 2,1 Prozent

39 Alle relativen Angaben beziehen sich auf Änderungen der Ausgabenhöhe im Verhältnis zum BIP.

Abbildung 7

Bevölkerung Russlands unterhalb der Armutsgrenze, 2005–2016 (in Mio. Menschen)



Quelle: Rosstat, *Neravenstvo i bednost'* [Ungleichheit und Armut], <www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#> (Zugriff am 2.2.2018).>>

des BIPs geplant, wovon 1,0 Prozent auf den föderalen Haushalt entfallen.

Der Sozialpolitik-Posten im Haushalt umfasst vor allem diejenigen Sozialleistungen, die in Form von Geldtransfers an die Bevölkerung ausgezahlt werden. Den weitaus größten Teil (etwa 80 Prozent) machen Ausgaben für Pensionen aus. Der Haushaltsposten liefert allerdings kein vollständiges Abbild aller sozialpolitischen Aktivitäten des russischen Staates. Auch über andere Haushaltsrubriken wie Gesundheit oder Bildung werden Maßnahmen finanziert, die sozial oder ökonomisch benachteiligte Teile der Bevölkerung schützen sollen.

Die sozialpolitischen Herausforderungen Russlands ähneln in vielen Punkten denen anderer post-sowjetischer Staaten. Durch eine rapide angestiegene Ungleichheit und hohe Armutsraten haben Fragen der Gerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs nach dem Ende der Sowjetunion großes politisches Gewicht gewonnen. Die Erwartungen der Bevölkerung an die Leistungen des Staates orientieren sich an der Erfahrung mit dem sowjetischen Fürsorgestaat. Umverteilung spielt eine zentrale Rolle in den impliziten Gesellschaftsverträgen in der Region: Die Bürger verzichten im Tausch gegen sozio-ökonomische Stabilität auf politische Mitsprache. Reformen der Sozialsysteme sind dagegen vielfach auf den Widerstand der Bevölkerung gestoßen. Die gesellschaftliche Akzeptanz der staatlichen Sozialpolitik ist daher gerade in den post-sowjetischen Staaten eine zentrale Voraussetzung für die Stabilität des politischen Systems.[40]

Informalität erschwert gezielte Umverteilung

Über 80 Prozent der fiskalischen Umverteilung von Einkommen wird in Russland über die Pensionen erreicht. Die im internationalen Vergleich sehr hohe

40 Eine theoretische Diskussion der Verknüpfung von Sozialpolitik und Regimestabilität findet sich bei Franziska Smolnik, *Sozialpolitik und Regimestabilität im Südkaukasus. Das Beispiel Rentenreform*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2017 (SWP-Studie 10/2017).

Ungleichheit der Markteinkommen wird so abgemildert.[41] Dennoch leben 20 Millionen Russen offiziell in Armut. In den 2000er Jahren war die Armutsquote zunächst durch wirtschaftliches Wachstum, später durch rapide steigende Renten gesunken. Ab 2014 stieg sie durch die Wirtschaftskrise wieder. Das Niveau der Renten ist mit nur 36 Prozent des durchschnittlichen Einkommens im internationalen Vergleich gering. Außerdem sind die sozialen Transfers in Russland kaum auf die Bedürftigsten konzentriert, sondern werden relativ ungezielt über die Einkommensgruppen verteilt. Das zeigt sich beispielsweise an der Basisrente: Als Bestandteil der monatlichen Rentenzahlung soll sie eine soziale Mindestabsicherung garantieren. Bei der Höhe der ausgezahlten Sätze wird deshalb nach verschiedenen Kategorien, das heißt nach verschiedenen Graden an Bedürftigkeit, von Rentnern unterschieden. Eine Auswertung von Volkszählungsdaten im Jahr 2012 zeigte jedoch, wie schlecht das funktioniert: Nur 20 Prozent der ausgezahlten Basisrenten kommen bei den 20 Prozent der ärmsten Rentner an.[42] Die unsystematische Verteilung hat zur Folge, dass der russische Staat mehr für Sozialpolitik ausgeben muss als andere Staaten, um Armut und Ungleichheit zu verringern.

Ein wichtiger Grund für die schwache Fokussierung der Sozialleistungen ist der große Anteil des informellen Sektors innerhalb der russischen Wirtschaft. Im Jahr 2015 machten informelle Einkommen 26,2 Prozent der gesamten privaten Haushaltseinkommen aus. Etwa 21,2 Prozent der Arbeitskräfte waren offiziellen Daten zufolge 2016 informell beschäftigt.[43] Die informellen Arbeitsverhältnisse und die verbreitete Praxis der unversteuerten Barauszahlung von Teilen der Gehälter (»im Kuvert«) erschweren es den russischen Behörden, die tatsächliche Bedürftigkeit von Leistungsempfängern zu erkennen. Dadurch wird es sehr schwierig, die soziale Unterstützung zielgerichtet zu organisieren. So erhalten informell beschäftigte Pensionäre in vollem Umfang ihre staatliche Rente, obwohl ihnen eigentlich nur ein Teilbetrag zusteht. Außerdem fehlen in den Sozialfonds die Beiträge der informell Beschäftigten. Maßnahmen, die für eine höhere Treffsicherheit der Transfers sorgen, könnten jedoch kontraproduktiv wirken: Wenn staatliche Leistungen stärker von formalen Löhnen und Gehältern abhängig gemacht werden, besteht das Risiko, dass mehr Empfänger ihre Einkommensverhältnisse verschleiern und die Informalität weiter zunimmt.[44]

Rentner profitieren von Umverteilung

Insgesamt sind die Pensionäre in Russland trotz geringer Renten eine durch staatliche Umverteilung privilegierte Bevölkerungsgruppe. Die rechtlich garantierte Mindestrente orientiert sich an einem eigens für Pensionäre errechneten Existenzminimum (Stand 2017: monatlich 8500 Rubel, das heißt 129 Euro), das nur unwesentlich unterhalb der allgemeinen Armutsschwelle (monatlich 10 300 Rubel, das heißt 157 Euro) liegt. Unter den in Armut lebenden Russen sind die Pensionäre mit einem Anteil von 12,2 Prozent entsprechend unterrepräsentiert (sie stellen 21,6 Prozent der gesamten Bevölkerung). Die Verlierer dieser sogenannten »horizontalen« Umverteilung zwischen den verschiedenen demografischen Gruppen sind Familien und allein lebende Erwachsene, die unter der armen Bevölkerung deutlich überrepräsentiert sind. Eine Umverteilung von reich zu arm (»vertikale Umverteilung«) findet hingegen durch Besteuerung und Sozialpolitik des russischen Staates kaum statt.

Die Weltbank vermutet, dass polit-ökonomische Überlegungen, das heißt die wichtige Rolle der Pensionäre als aktive Wähler und Unterstützer der russischen Führung, ausschlaggebend sind für die Privilegierung der Rentner.[45] Umfragen bestätigen deren

41 Der Gini-Koeffizient der Einkommen fällt durch staatliche Umverteilung von 0,49 auf 0,30, World Bank Group, *The Russian Economy Inches Forward. Will that Suffice to Turn the Tide?,* Washington, D.C., November 2016 (Russia Economic Report 36).

42 Evsej Gurvič/Julija Sonina, »Mikroanaliz rossijskoj pensionnoj sistemy« [Mikroanalyse des russischen Rentensystems], in: *Voprosy ėkonomiki* (2012) 2, S. 27—51.

43 Anna Mogilevskaja/Anton Fejnberg/Ivan Tkačëv, »Neformal'naja ėkonomika v Rossii vyrosla do rekordnych razmerov« [Informelle Wirtschaft in Russland wuchs auf Rekordniveau], in: *RBC*, 17.4.2017, <www.rbc.ru/economics/17/04/2017/58f4b8789a7947c1418ff1af> (Zugriff am 26.1.2018).

44 Die Steuerpolitik steht vor einem ganz ähnlichen Problem: Eine progressivere Einkommenssteuer könnte die Steuerlast gerechter verteilen. Ihre Einführung wäre aber wohl mit dem Risiko verknüpft, dass das Segment der informellen Arbeitsverhältnisse weiter wächst, vgl. World Bank Group, *The Russian Economy Inches Forward* [wie Fn. 41], S. 35.

45 Luis F. López-Calva/Nora Lustig/Mikhail Matytsin u.a., »Who Benefits from Fiscal Redistribution in the Russian Federation?«, in: Gabriela Inchauste/Nora Lustig (Hg.), *The Distributional Impact of Taxes and Transfers. Evidence from Eight Low- and Middle-Income Countries,* Washington, D.C.: World Bank Group, 2017, S. 223.

Bedeutung: In der Altersgruppe 60+ ist nicht nur die Unterstützung für Wladimir Putin am größten (88,8 Prozent der Stimmen), auch die im Dezember 2017 erwartete Wahlbeteiligung bei der Präsidentschaftswahl 2018 lag bei der Generation 60+ mit 86 Prozent deutlich über den Werten der jungen Erwachsenen (18—24 Jahre), von denen nur 47 Prozent erklärten, zur Wahl gehen zu wollen.[46] Dem Oppositionellen Alexsei Nawalny steht die ältere Generation hingegen skeptisch gegenüber. Bei der Wahl zum Moskauer Bürgermeister 2013, bei der Nawalny gegen den Kreml-Favoriten Sergei Sobjanin antrat, votierte die Altersgruppe 60+ zu 70 Prozent für Sobjanin und nur zu 14 Prozent für Nawalny. Unter den 18—24-Jährigen lag Nawalny mit 53 Prozent der Stimmen vor Sobjanin, für den sich 35 Prozent der jüngeren Wähler entschieden.[47]

Das Rentensystem wird für Russland Jahr für Jahr teurer, da der von staatlichen Transfers abhängige Teil der Bevölkerung wächst. Das Verhältnis von Pensionären zu Berufstätigen verschiebt sich (ähnlich wie in vielen anderen europäischen Ländern), weshalb der Pensionsfonds auf steigende Zuschüsse aus dem föderalen Haushalt angewiesen ist. Mehrere historisch bedingte »Dellen« in der russischen Demografie lassen diese Verschiebung in Russland besonders drastisch ausfallen: Das russische Statistikamt Rosstat erwartet in seinen Prognosen, dass die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter in den Jahren 2018 bis 2024 um 5 Prozent schrumpft, während die Zahl der Rentner im selben Zeitraum um 9,3 Prozent steigt. Dadurch werden höhere Transfers aus dem föderalen Haushalt in die Rentenkassen nötig: Im Jahr 2016 beliefen sich die Beitragseingänge des Pensionsfonds auf 4,8 Prozent des russischen BIP, während die Rentenzahlungen bei 7 Prozent des BIP lagen. Die Finanzierungslücke, die 2016 somit 2,2 Prozent des BIP betrug, dürfte demografisch bedingt bis 2024 auf 3,3 Prozent des BIP ansteigen.[48] Eine Anhebung des Rentenalters, das in Russland für Frauen bei 55 Jahren und für Männer bei 60 Jahren liegt, wird vom Finanzministerium und von Ökonomen immer wieder gefordert, scheiterte aber bisher am expliziten Widerstand des russischen Präsidenten.[49] Im April 2018 gab Premierminister Dmitri Medwedjew bekannt, dass die Regierung an der Schwelle zur Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über das Renteneintrittsalter stehe.[50]

Rückkehr zum Paternalismus

Der Widerstand des Kremls gegen Reformen des Rentensystems erklärt sich mit der besonderen Bedeutung der Sozialpolitik für die Legitimierung des russischen Regimes. Während Putin in seiner ersten Amtszeit noch unpopuläre, vom Wirtschaftsliberalismus inspirierte Reformen der Sozialsysteme vorantrieb, korrigierte er diesen Kurs ab 2005 deutlich. In der Folge kehrte Russland wieder zu einem stärker paternalistischen Wohlfahrtsstaat mit vielen sowjetischen Elementen zurück.[51]

Als Ausgangspunkt dieses Strategiewechsels gilt eine Protestwelle, die im Sommer 2004 ganz Russland erfasste. Die Demonstrationen richteten sich gegen die sogenannte Monetisierung von Privilegien (»monetisazija lgot«). Die Regierung wollte Vergünstigungen

46 »VCIOM: 70% oprošennych rossijan zajavili, čto namereny prijti na vybory prezidenta RF« [WCIOM: 70 Prozent der befragten Russen erklärten, dass sie vorhaben, zur Präsidentschaftswahl der RF zu gehen], *TASS*, 20.12.2017, <http://tass.ru/obschestvo/4826581> (Zugriff am 27.3.2018).

47 »Vybory v Moskve i Ekaterinburge: kto planiroval i kto prišel?« [Wahlen in Moskau und Jekaterinburg: Wer plante teilzunehmen und wer nahm teil?], *WCIOM* (online), 25.9.2013, <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=114510> (Zugriff am 27.3.2018).

48 Eigene Berechnung auf Grundlage des Haushalts des Pensionsfonds, Minfin Rossii, *Finansovo-ėkonomičeskie pokazateli Rossijskoj Federacii* [wie Fn. 1], und der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen: Rosstat, *Demografija* [wie Fn. 15]. Annahme: Pensionszahlungen und Beiträge entwickeln sich proportional zur Bevölkerungsentwicklung und zum BIP-Wachstum.

49 »Putin rasskazal o svoem soprotivlenii povyšeniju pensionnogo vozrasta« [Putin erklärte seinen Widerstand gegen die Erhöhung des Rentenalters], *RBC*, 17.12.2015, <www.rbc.ru/rbcfreenews/56729d879a794709f72589e6> (Zugriff am 28.1.2018).

50 Georgij Jašunskij/Tat'jana Lomskaja, »Medvedev anonsiroval razrabotku zakonoproekta ob izmenenii pensionnogo vozrasta« [Medwedjew kündigte die Ausarbeitung eines Gesetzesprojekts über die Änderung des Rentenalters an], in: *Vedomosti*, 28.4.2018, <www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/04/28/768227-medvedev-anonsiroval-razrabotku-zakonoproekta-ob-izmenenii-pensionnogo-vozrasta> (Zugriff am 30.4.2018). Zu den Auswirkungen einer Erhöhung des Rentenalters vgl. Maria Ivanova/Aleksey Balaev/Evsey Gurvich, »The Implications of Raising the Retirement Age for the Russian Workforce«, in: *Problems of Economic Transition*, 59 (2018) 11—12, S. 865—885.

51 Linda J. Cook, »Russia's Welfare Regime: The Shift Toward Statism«, in: Maija Jäppinen u.a. (Hg.), *Gazing at Welfare, Gender and Agency in Post-Socialist Countries,* Newcastle upon Tyne 2011, S. 14—37.

für bestimmte Bevölkerungsteile wie Rentner oder Veteranen abschaffen (freie Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel, kostenlose Medikamente, Kuraufenthalte etc.) und durch eine bedürfnisorientierte monetäre Leistung ersetzen. Die Proteste verbanden sich schnell mit neuen, politischen Forderungen und fokussierten sich zunehmend auf den Präsidenten Putin selbst.[52] Das vom Lewada-Zentrum, einem unabhängigen Institut für Meinungsforschung, erhobene Vertrauensrating des russischen Präsidenten erreichte 2005 mit 38 Prozent einen neuen Tiefpunkt.[53] Die Demonstrationen bewiesen die sehr hohe Mobilisierungsbereitschaft der Pensionäre.

Vor dem Hintergrund steigender Ölpreise wandelte sich das Rentensystem immer mehr zu einem Instrument der Umverteilung von Öleinnahmen, von der vor allem die Pensionäre profitierten.

Der Kreml reagierte schnell: Im April 2005 erklärte Putin die Sozialpolitik in seiner Rede an die Föderale Versammlung zur wichtigsten Aufgabe für alle Ebenen der Staatsverwaltung. Die Regierung entwarf eine Reihe von Entwicklungsprogrammen, die sich deutlich von der liberalen Ausrichtung der vorherigen Reformpläne unterschieden. Es wurden neue Transfers und Privilegien eingeführt, ohne dass die Bedürftigkeit der Empfänger dieser Vergünstigungen sorgfältig geprüft worden wäre. Das sogenannte Mütterkapital — eine einmalige Unterstützung für Mütter zum dritten Geburtstag ihres Kindes in Höhe von umgerechnet 17000 Euro (Kaufkraftparität im Jahr der Einführung) — wurde zum Aushängeschild des Richtungswechsels.

Die Rückkehr zu einer stärker paternalistischen Sozialpolitik wurde auch medial flankiert: Eine Analyse der Darstellung sozialer Probleme in Russland in der staatlichen Zeitschrift *Rossijskaja Gaseta* zeigt, dass die Berichterstattung ab 2005 darauf ausgerichtet wurde, den Staat als erfolgreichen Beseitiger sozialer Probleme zu präsentieren. Insbesondere in den Jahren der Präsidentschaftswahlen 2008 und 2012 dominierten in den Artikeln über Armut, Ungleichheit, Diskriminierung etc. positive Bewertungen der sozialpolitischen Eingriffe des Staates über Kritik.[54]

Die expansive Ausgabenpolitik setze sich auch fort, nachdem Putin 2008 auf den Posten des Premierministers gewechselt war. Vor dem Hintergrund steigender Ölpreise wandelte sich das Rentensystem immer mehr zu einem Instrument der rentierstaatlichen Umverteilung von Öleinnahmen, von der vor allem die Pensionäre profitierten.[55] Durch jährliche Rentenerhöhungen und eine Neubewertung von früher geleisteten Arbeitsjahren stiegen die Pensionen im Zeitraum 2007—2010 inflationsbereinigt um 76 Prozent. Zunächst sollte die Bevölkerung so vor den Auswirkungen der Wirtschaftskrise 2009 abgeschirmt werden. Allerdings wurden die Zahlungen auch 2010 weiter erhöht, als die Wirtschaft bereits wieder mit einer Rate von 4,5 Prozent wuchs. Staatliche Transfers wurden für die kontinuierliche Zunahme der Einkommen der Russen immer wichtiger, während die Löhne der Privatwirtschaft insbesondere nach 2010 kaum noch einen Beitrag zum Wachstum der Einkommen leisteten.[56]

Pensionen verstärken Ölabhängigkeit

Das große Volumen der Renten und Sozialleistungen erwies sich als besonderes Risiko für die Stabilität des russischen Haushalts: Auf der einen Seite sanken durch die fallenden Ölpreise die staatlichen Einnahmen, die für die Finanzierung der Transfers notwen-

52 Irina Petrakova/Vadim Biserov, »L'gotniki sožgli Putina« [Begünstigte verbrannten Putin], in: *gazeta.ru*, 28.2.2005, <www.gazeta.ru/2005/02/28/oa_149600.shtml> (Zugriff am 19.12.2017).

53 »Rejting Putina upal do istoričeskogo minimuma« [Rating von Putin fiel auf historisches Minimum], *Lenta.ru*, 7.7.2005, <https://lenta.ru/news/2005/07/07/rating/> (Zugriff am 28.1.2018).

54 Elena Iarskaia-Smirnova/Daria Prisyazhnyuk/Rostislav Kononenko, »Representations of Inequality and Social Policy in the Russian Official Press, 2005—2012«, in: *Journal of European Social Policy*, 26 (2016) 3, S. 268—280.

55 Zu Russland vgl. auch Alfio Cerami, »Welfare State Developments in the Russian Federation. Oil-led Social Policy and ›The Russian Miracle‹«, in: *Social Policy & Administration*, 43 (2009) 2, S. 105—120; Andreas Heinrich/Heiko Pleines, »Analyse: Die politischen Herausforderungen eines Erdölbooms: Ressourcenfluch und politische Stabilität in Russland«, in: *Russland-Analysen*, (2016) 240, S. 7—13. Zur Legitimation von Regimen in Rentierstaaten: Kevin M. Morrison, »Oil, Nontax Revenue, and the Redistributional Foundations of Regime Stability«, in: *International Organization*, 63 (2009) 1, S. 107—138; Uriel Abulof, »›Can't Buy Me Legitimacy‹. The Elusive Stability of Mideast Rentier Regimes«, in: *Journal of International Relations and Development*, 20 (2017) 1, S. 55—79.

56 World Bank Group, *The Russian Economy Inches Forward* [wie Fn. 41].

dig sind. Als besondere Tücke kam aber hinzu, dass die Ausgaben für Sozialpolitik während der Ölpreis-Baisse stiegen. Da mit dem Fall des Ölpreises auch der Rubel an Wert verlor, verteuerten sich importierte Konsumgüter in Russland und die Konsumgüterpreise stiegen insgesamt.[57] Der Ausgleich dieser Inflation ist den Empfängern der Renten und Sozialleistungen in Russland rechtlich garantiert. Dieser Schereneffekt macht die Ausgaben für Sozialpolitik zu einem Verstärker der Ölabhängigkeit des russischen Haushalts.

Als die föderalen Steuereinnahmen 2015 nominell um 6 Prozent fielen, mussten deshalb parallel die Renten nominell um 11,4 Prozent erhöht werden, um die Inflation des Vorjahres auszugleichen (Mehrausgaben in Höhe von 1 Prozent des BIP). Auch 2016 fielen die Steuereinnahmen nominell, während den Pensionären wegen Preissteigerung ein erneuter Inflationsausgleich in Höhe von 12,9 Prozent zustand. Das Finanzministerium drängte in dieser Phase angesichts rapide schwindender Reserven auf eine Ausnahmeregelung. Der Kreml zögerte einen entsprechenden Entschluss lange hinaus: Zunächst wurde der Inflationsausgleich 2016 zweigeteilt, wobei eine erste Anpassung Anfang 2016 in Höhe von 4 Prozent durchgeführt und eine zweite Erhöhung für den Herbst angekündigt wurde. Zu dieser zweiten Anhebung kam es allerdings nicht: Sie wurde durch eine einmalige Zahlung von 5000 Rubel (76 Euro) an alle Pensionäre ersetzt — ein gemessen am Inflationsausgleich eher symbolischer Betrag.[58]

Im Vergleich mit anderen Ausgabenposten agierte die russische Führung bei der Entscheidung über den Inflationsausgleich der Pensionen sehr vorsichtig. Während sie die Ausgaben für Bildung und Gesundheit ohne große Diskussion in den Jahren 2015 und 2016 deutlich senkte, griff sie bei den Ausgaben für das Rentensystem erst ein, als das Ende der Reserven des Finanzministeriums unmittelbar bevorstand. Beschlossen wurde die Sache zudem erst nach einem ausdrücklichen Votum des Präsidenten.[59]

Rückschritt statt Reform

Während der Anstieg der Ausgaben für Sozialpolitik durch den unvollständigen Inflationsausgleich Grenzen gehalten werden konnte, wurden fundamentale Probleme wie die mangelnde Fokussierung der Leistungen und die Zukunftsrisiken, die mit der demografischen Entwicklung verknüpft sind, nicht adressiert.

Ein möglicher Ausweg aus dem »Informalitätsdilemma« der Rentenversicherung wäre die Förderung eines individuellen, kapitalgedeckten Rentenanteils. Damit könnten zielgerichtet jene Arbeitnehmer belohnt werden, die ihre Einkommen offiziell deklarieren und deren Arbeitgeber Sozialbeiträge für sie abführt. Wenn das Vertrauen der Beitragszahler in das Rentensystem groß ist, kann ein ähnlicher Effekt auch durch ein individuelles Punktesystem innerhalb der Umlageversicherung erzielt werden. Das Vertrauen ist in Russland allerdings sehr gering und durch den unvollständigen Inflationsausgleich 2016 und das »Einfrieren« der kapitalgedeckten Rentenversicherung weiter gesunken.

Eine kapitalgedeckte Säule wurde in Russlands Rentensystem während der liberalen Reformen 2002 eingeführt. Vom Rentenbeitrag, aktuell 22 Prozent des Bruttolohns, wurden zuletzt 6 Prozent im Namen der Beitragszahler für zukünftige Rentenleistungen angelegt. Ab 2014 wurde dieser Fonds allerdings eingefroren, das heißt die Beiträge werden nicht weiter akkumuliert, sondern zur Finanzierung der laufenden Rentenzahlungen umgeleitet. Dadurch konnten die Transfers aus dem föderalen Budget in das Rentensystem verringert werden. Die Einsparungen wurden für 2016 auf 342 Milliarden Rubel (5,2 Milliarden Euro), für 2017 auf 412 Milliarden Rubel (6,3 Milliarden Euro) und für 2018 auf 471 Milliarden Rubel (7,1 Milliarden Euro) geschätzt (0,4—0,5 Prozent des BIP).[60] Der Beschluss, den kapitalgedeckten Rentenversicherungsfonds einzufrieren, wurde bereits mehrfach verlängert. Auch in den Budgetentwürfen für die Jahre bis 2020 findet sich kein Hinweis auf eine

57 Dieser Effekt hat mit der Freigabe des Rubelkurses im November 2014 an Bedeutung gewonnen.

58 Ol'ga Kuvšinova/Aleksandra Prokopenko, »Den'gi na razovuju vyplatu pensioneram ešče predstoit najti« [Geld für einmalige Auszahlung an Pensionäre muss noch gefunden werden], in: *Vedomosti*, 24.8.2016, <www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/08/24/654249-deneg-indeksatsiyu-pensii-budut-iskat-razovuyu-viplatu> (Zugriff am 25.8.2017).

59 Marina Khmelnitskaya, »The Social Budget Policy Process in Russia at a Time of Crisis«, in: *Post-Communist Economies*, 29 (2017) 4, S. 468.

60 Natalija Bijanova, »Častnye pensionnye fondy mogut polučit' den'gi byvšich molčunov« [Private Pensionsfonds könnten Geld der ehemaligen »Schweigenden« (= Beitragszahler, die nicht angegeben haben, welcher Pensionsfonds ihre Beiträge erhalten soll) erhalten], in: *Vedomosti*, 8.10.2015, <www.vedomosti.ru/finance/articles/2015/10/08/612034-chastnie-pensionnie> (Zugriff am 25.8.2017).

Reaktivierung.[61] Eine Rückkehr zum verpflichtenden Aufbau individueller Pensionsrücklagen ist derzeit somit nicht absehbar.

Die Belastungen des Rentensystems werden unsichtbar gemacht und in die Zukunft verschoben. Während sich das Budgetdefizit in der Gegenwart verringert, steigt die »implizite Verschuldung«.

Die Entscheidung, an der kapitalgedeckten Säule der Altersvorsorge einstweilen nicht weiterzubauen, wurde trotz der großen finanziellen Auswirkungen weniger kontrovers diskutiert als der Eingriff beim Inflationsausgleich. Sie traf die Beitragszahler und Pensionäre nicht unmittelbar. Unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Nachhaltigkeit und Transparenz ist die Entscheidung aber ein Rückschritt. Die Belastungen des Rentensystems werden auf diese Weise nur unsichtbar gemacht und in die Zukunft verschoben. Während sich das Budgetdefizit in der Gegenwart verringert, steigt die sogenannte »implizite Verschuldung«: Durch staatlich zugesicherte zukünftige Rentenzahlungen, die nicht durch Rücklagen oder zukünftige Steuereinnahmen gedeckt sind, entstehen versteckte staatliche Verbindlichkeiten. Die heute eingesparten Rententransfers müssen in der Zukunft aus dem Haushalt ausgeglichen werden.[62]

Keine einfachen Lösungen

Im Kontext der Wirtschaftskrise und fallender Steuereinnahmen blieben der russischen Führung in der Sozialpolitik keine einfachen Handlungsoptionen. Der Kreml hatte die Wahl zwischen unpopulären Reformen und Einschnitten, die die politische Unterstützung wichtiger Wählergruppen aufs Spiel setzen, und einer stärker schuldenfinanzierten Sozialpolitik, die die mittel- bis langfristigen Risiken für den Haushalt vergrößert. Er entschied sich für einen Mittelweg, auf dem zwar sowohl politische als auch fiskalische Risiken lauern, aber mit einer unmittelbaren Gefährdung der politischen Stabilität nicht zu rechnen ist.

Die politischen Kosten dieser Strategie lassen sich sowohl von außen als auch für den Kreml schwer abschätzen, da es in Russland kaum Foren für die öffentliche Äußerung von Unzufriedenheit gibt und glaubwürdige politische Alternativangebote schon im Keim unterdrückt werden. Meinungsumfragen zeigen allerdings, dass die Zustimmung der Bevölkerung zur staatlichen Sozialpolitik schwindet. Der Sozialpolitikindex des staatlichen Meinungsforschungsinstituts WCIOM, der seit 2007 erhoben wird, erreichte Mitte 2017 einen neuen Tiefstwert. Im Jahr 2015 waren 38 Prozent der Bevölkerung mit der Sozialpolitik zufrieden, während 27 Prozent unzufrieden waren. Mitte 2017 hat sich diese Verteilung umgekehrt: Der Anteil der Zufriedenen lag bei nur noch 25 Prozent, während der der Unzufriedenen auf 43 Prozent gestiegen war.[63] Untersuchungen der Russischen Akademie der Wissenschaften zeigen außerdem, dass der Anteil der Russen, die sich allgemein für Veränderungen aussprechen, 2017 rasant zugenommen hat und über die Hälfte der Befragten ausmachte. Der Wunsch nach Veränderung richtet sich dabei weniger auf einen politischen Wandel. Stattdessen stellen die Soziologen eine weiter wachsende Nachfrage nach einem paternalistischen Staat fest, der sich noch stärker um die sozialen Probleme der Bevölkerung kümmert.[64]

Neue fiskalische Risiken ergeben sich durch das Hinauszögern von unpopulären Reformen und den Anstieg der impliziten Schuld, die in den Haushaltszahlen nicht erfasst ist. Auch das Vertrauen in das Rentensystem — eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Reformen — hat unter den Bemühungen um kurzfristige Einsparungen gelitten. Bei den im Haushaltsplan 2018—2020 vorgesehenen Einsparun-

61 Alina Evstigneeva, »Moratorij po umolčaniju« [Unausgesprochenes Moratorium], in: *Izvestija*, 2.8.2017, <https://iz.ru/627023/alina-evstigneeva/moratorii-na-pensionnye-nakopleniia-prodliat-do-2021-goda> (Zugriff am 25.8.2017).

62 Zur impliziten Schuld vgl. Ognian Hishow, *Die implizite öffentliche Schuld. Schuldenproblem »plus« der Europäischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2010 (SWP-Studie, 25/2010). Daneben senkt die Maßnahme die Nachfrage nach langfristigen Anlagen und verteuert damit die Finanzierung von Investitionen.

63 Im Herbst 2017 stiegen die Zufriedenheitswerte wieder an, allerdings sind die neueren Zahlen durch eine andere Erhebungsmethode mit früheren schwer vergleichbar. Aktuelle Daten finden sich unter »Ocenka vlastej« [Bewertung der Behörden], *WCIOM* (online), <https://wciom.ru/news/ratings/ocenka_vlastej/> (Zugriff am 27.3.2018).

64 Andrej Kamakin, »Novyj srok Putina budet očen' tjaželym dlja nego i strany« [Neue Amtszeit von Putin wird sehr schwer für ihn und das Land], in: *Moskovskij Komsomolec*, 25.1.2018, <www.mk.ru/politics/2018/01/25/novyy-srok-putina-budet-ochen-tyazhelym-dlya-nego-i-strany.html> (Zugriff am 28.1.2018).

gen sind weitere Einschnitte antizipatorisch mit eingerechnet, deren Durchführung angesichts der Meinungsumfragen und der zuletzt wieder gestiegenen Ölpreise unwahrscheinlich ist. Damit ist auch fraglich, ob die neu eingeführte Fiskalregel ihre restriktive Wirkung wie geplant entfalten wird.

Verteidigungsausgaben haben Vorrang

Der Verteidigungshaushalt hatte im Jahr 2017 einen Umfang von 3,1 Prozent des BIP (43,3 Milliarden Euro). Die Ausgaben, die fast vollständig aus dem föderalen Haushalt finanziert werden, schwankten zuletzt stark und erreichten 2016 einen neuen Höchstwert von 4,4 Prozent des BIP. Im Jahr 2011 hatte der Verteidigungshaushalt noch bei 2,5 Prozent des BIP gelegen. In den Haushaltsplänen ist vorgesehen, dass die Verteidigungsausgaben bis 2020 auf 2,6 Prozent des BIP zurückgehen.

Russland gibt allerdings mehr für militärische Zwecke aus, als es der Verteidigungshaushalt vermuten lässt. Nur etwa drei Viertel der russischen Ausgaben, die nach der Definition des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)[65] zu den Militärausgaben zu rechnen sind, entfallen auf den Verteidigungsetat. Der Rest, noch einmal rund 1 Prozent des BIP (13,8 Milliarden Euro), fand sich 2017 in den Etats von Bereichen wie Sozialpolitik (Pensionen), Bildung und Gesundheit.

Seit 2008 verfolgt der Kreml eine groß angelegte Reform und Aufrüstung der russischen Streitkräfte mit dem Ziel, Russland wieder als militärische Großmacht zu etablieren.[66] Als Wendepunkt für die russische Rüstungspolitik gilt der Georgien-Krieg 2008, bei dem Schwächen der russischen Armee deutlich wurden.[67] Ein Teil des Ausgabenanstiegs entfällt auf die organisatorische Umstrukturierung des Militärs: Die Gehälter in den russischen Streitkräften wurden 2012 deutlich erhöht, auch um qualifiziertes Personal für eine Berufsarmee anzuziehen.[68] Den größten Anteil des Ausgabenzuwachses machen allerdings die Rüstungsausgaben aus.

Die Ausgaben für Rüstung werden in langfristigen Strategien geplant, den sogenannten Gosprogrammy wooruscheni (GPV, »staatliches Rüstungsprogramm«), die einen Zeithorizont von 10 Jahren umfassen und in der Regel im Fünfjahresturnus aktualisiert werden. Das 2010 beschlossene Programm GPV-2020 sah für die Dekade zwischen 2011 und 2020 eine drastische Erhöhung der Rüstungsausgaben vor. Über den gesamten Zeitraum sollten 19 Billionen Rubel für Waffenkäufe bereitgestellt werden (472 Milliarden Euro zum Kurs vom Beschlussjahr 2010, bzw. 41 Prozent des russischen BIP von 2010)[69]. Als wichtigstes Ziel des Programms wurde vorgegeben, den Anteil moderner Waffen im Arsenal der russischen Streitkräfte bis 2020 auf 70 Prozent zu erhöhen. Im September 2017 erklärte Präsident Wladimir Putin, dass im Vorjahr, 2016, bereits 58,3 Prozent der Waffen der russischen Streitkräfte modernisiert worden seien.[70] Ab wann Waffensysteme als »modern« eingestuft werden können und auf welchen Bestand sich der Zielwert genau bezieht, ist nicht klar definiert. Allerdings lassen die Lieferzahlen der neu produzierten Waffen deutliche Fortschritte bei der Produktion erkennen.[71]

Der Prozess der Planung des Folgeprogramms (GPV-2025) lässt darauf schließen, dass die angespannte Haushaltslage die Rüstungsambitionen des Kremls zumindest vorübergehend gedämpft hat. Die neue Strategie sieht für die Jahre 2018—2027 Ausgaben in Höhe von 19 Billionen Rubel (288 Milliarden Euro) vor. Nominell entspricht dieses Volumen dem des Vorgängerplans GPV-2020. Im Verhältnis zum BIP ist der Umfang des neuen Rüstungsprogramms aller-

65 SIPRI, *SIPRI Definition of Military Expenditure*, <www.sipri.org/databases/milex/definitions> (Zugriff am 2.2.2018).

66 Margarete Klein, *Russlands Militärpotential zwischen Großmachtanspruch und Wirklichkeit. Zustand, Reformen und Entwicklungsperspektiven der russischen Streitkräfte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2009 (SWP-Studie 24/2009).

67 Dmitri Trenin, »The Revival of the Russian Military. How Moscow Reloaded«, in: *Foreign Affairs*, 95 (2016) 3, S. 23—29.

68 Andrzej Wilk, »A Significant Pay Increase in the Russian Army«, *Ośrodek Studiów Wschodnich* (online), 1.2.2012, <www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2012-02-01/a-significant-pay-increase-russian-army> (Zugriff am 9.10.2017).

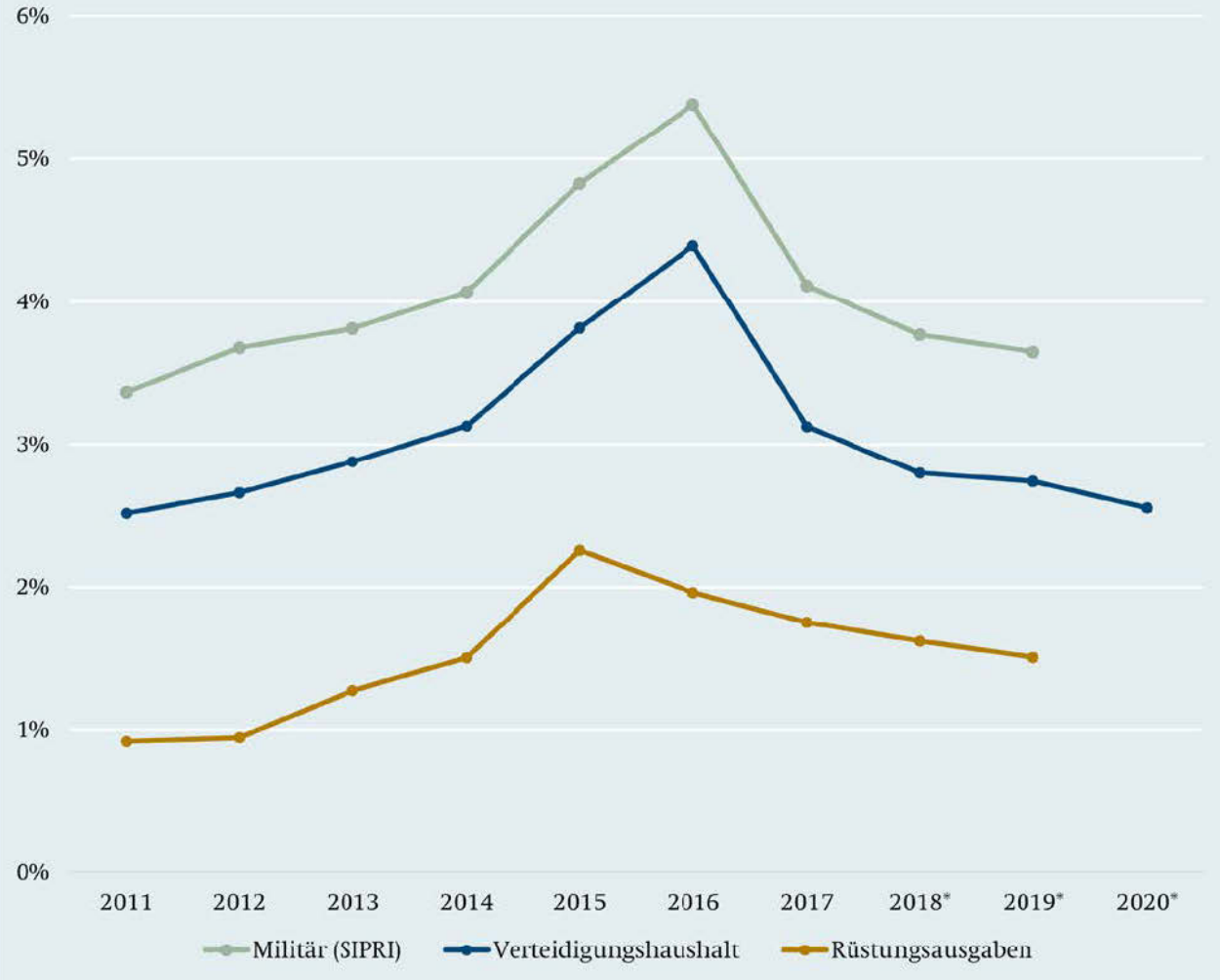
69 Ivan Safronov/Dmitrij Butrin, »Vooruženija vstupili v boj s vozraženijami« [Rüstung im Kampf gegen Einwände], in: *Kommersant*, 19.2.2015, <www.kommersant.ru/doc/2670562> (Zugriff am 28.1.2018).

70 »Putin provedet zasedanie voenno-promyšlennoj komissii« [Putin leitet Sitzung der Militär-Industriellen Kommission], *RIA Novosti*, 19.9.2017 <https://ria.ru/defense_safety/20170919/1505029454.html> (Zugriff am 9.10.2017).

71 Richard Connolly/Cecilie Sendstad, »Russian Rearmament. An Assessment of Defense-Industrial Performance«, in: *Problems of Post-Communism*, 65 (2018) 3, S. 143—160.

Abbildung 8

Verteidigungsetat, Militärausgaben und Rüstung (in Prozent des BIP)



*Für die Jahre 2018–2020 wurden die Werte aus der Haushaltsplanung verwendet.

Quellen: Verteidigungshaushalt: Minfin Rossii, *Finansovo-ėkonomičeskie pokazateli Rossijskoj Federacii* [wie Fn. 1]; Militär- und Rüstungsausgaben: Julian Cooper, *Prospects for Military Spending in Russia in 2017 and Beyond*, Birmingham 2017, <www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/crees/working-papers/prospects-for-military-spending-in-Russia-in-2017-and-beyond.pdf> (Zugriff am 2.10.2017).

dings nur noch halb so groß (20,6 Prozent des BIP im Beschlussjahr 2017).

Der Beschluss über das neue Rüstungsprogramm war außerdem mehrfach verschoben worden. Die Entscheidung über GPV-2025 hatte eigentlich 2015 gefällt werden sollen. Unter dem Eindruck fallender Ölpreise und wirtschaftlicher Sanktionen wurde sie immer wieder vertagt, da das Finanz- und das Verteidigungsministerium sehr unterschiedliche Vorstellungen über den Umfang hatten und ein Machtwort des Präsidenten ausblieb. Als Richtung hatte Putin 2014 eher vage vorgegeben, das Programm müsse realistisch sein und den finanziellen Möglichkeiten der Regierung Rechnung tragen.[72]

Im Gegensatz zu den langfristigen Rüstungsprogrammen lässt die Veränderung der Verteidigungsausgaben von Jahr zu Jahr kaum Rückschlüsse auf einen Wandel der Prioritäten des Kremls zu. GPV-2020 sah von vornherein eine stärkere Ausweitung der Rüstungsausgaben in der zweiten Hälfte des Pro-

72 Safronov/Butrin, »Vooruženija vstupili v boj s vozraženijami« [wie Fn. 69].

Direkte Ausgaben für Militäroperationen in der Ukraine und in Syrien

Die direkten Kosten der russischen Militäreinsätze in Syrien und der Ukraine machen Schätzungen zufolge nur wenige Prozent des russischen Verteidigungsetats aus, der sich 2017 auf rund 43,3 Milliarden Euro belief. Die notwendigen Ausgaben könnten damit auch durch reine Umwidmungen innerhalb des Budgets, etwa aus Übungsetats, ohne Mehrbelastung des Haushalts geleistet worden sein.

Da von staatlicher Seite kaum Angaben gemacht werden und die meisten Daten zu den Militäreinsätzen der Geheimhaltung unterliegen, handelt es sich bei den verfügbaren Quellen entweder um Informationen, die von Journalisten zusammengetragen wurden, oder um unabhängige Studien, wie sie etwa die Oppositionspartei Jabloko beauftragt hat. Dabei ist die Faktenlage im Fall von Syrien aufgrund der etwas geringeren Geheimhaltung besser. Staatspräsident Putin hatte im März 2016 die Kosten der ersten sechs Monate des Syrieneinsatzes mit 33 Milliarden Rubel (500 Millionen Euro) angegeben. Berechnungen russischer Experten gehen davon aus, dass die Operation von Oktober 2015 bis September 2017 zwischen 188,6 und 194,3 Milliarden Rubel (2,9—3 Milliarden Euro) gekostet hat.[a]

Die Kosten des Militäreinsatzes im Donbas (unabhängig von der Krim-Annexion) werden in einer Schätzung mit 53 Milliarden Rubel (800 Millionen Euro) für die ersten zehn Monate (März bis Dezember 2014) beziffert.[b]

Der russische Ökonom Sergei Alexaschenko geht für das Jahr 2015 von 2 Milliarden US-Dollar aus. Enthalten sind dabei nur die direkten Kosten für die Bezahlung und Versorgung der eingesetzten Soldaten, nicht aber die Ausgaben für die Versorgung von Flüchtlingen oder für die wirtschaftliche Unterstützung der selbsternannten Volksrepubliken des Donbas.[c]

a Yabloko, *Rossija potratila na Siriju ot 188,6 do 194,3 mlrd rublej* [Russland gab für Syrien 188,6 bis 194,3 Milliarden Rubel aus], 2017, <www.yabloko.ru/news/2017/09/22> (Zugriff am 8.6.2018).

b Ilya Yashin/Olga Shorina (Hg.), *Putin.War. Based on Materials from Boris Nemtsov*, Moskau, Mai 2015, <http://4freerussia.org/putin.war/Putin.War-Eng.pdf> (Zugriff am 3.10.2017).

c Reva Bhalla, »The Logic and Risks Behind Russia's Statelet Sponsorship«, *Stratfor*, September 2015, <www.stratfor.com/weekly/logic-and-risks-behind-russias-statelet-sponsorship> (Zugriff am 24.6.2017).

grammzeitraums vor.[73] Der zum Teil ungleichmäßige Verlauf der Ausgaben ab 2011 wurde außerdem durch den Modus der Finanzierung der Rüstungsausgaben bestimmt: Die Rüstungskonzerne hatten in den ersten Jahren des Programms staatliche Garantien für Kredite in Höhe von circa 1,2 Billionen Rubel (18 Milliarden Euro) erhalten, um unmittelbar mit der Ausführung der Rüstungsaufträge beginnen zu können.[74] Diese Garantien sind in den Verteidigungsausgaben nicht enthalten. Ab 2016 beendete das Finanzministerium die Praxis der Co-Finanzierung durch Bankkredite und löste einen Großteil der Darlehen ab (793 Milliarden Rubel, das heißt 12 Milliarden Euro). Eine weitere Rückzahlung erfolgte im Jahr 2017 (ca. 200 Milliarden Rubel, das heißt 3 Milliarden Euro). Diese Zahlungen ließen den Verteidigungshaushalt 2016 vorübergehend auf ein neues Rekordniveau anwachsen, ohne dass ein direkter Zusammenhang mit der vorangegangenen außenpolitischen Zuspitzung im Ukraine-Konflikt und in Syrien bestand.

Der Verteidigungshaushalt stieg 2016 auf ein neues Rekordniveau, ohne dass ein direkter Zusammenhang mit der vorangegangenen außenpolitischen Zuspitzung im Ukraine-Konflikt und in Syrien bestand.

Koalition für Rüstung

Sicherheitspolitische Prioritäten des Kremls erklären die Ausgabenexpansion bei den langfristigen russischen Rüstungsprogrammen nur zum Teil. Die konsequente Durchsetzung des umfangreichen GPV-2020 geht auch auf eine besondere innen- und industriepolitische Konstellation zurück.

Der Prozess der Entscheidungsfindung in Sachen Rüstungsausgaben spielt sich im kleinen Kreis und hinter verschlossenen Türen ab. Die wichtigsten Beschlüsse werden in der Militär-Industriellen Kom-

73 Susanne Oxenstierna, »Russia's Defense Spending and the Economic Decline«, in: *Journal of Eurasian Studies*, 7 (2016) 1, S. 60—70.

74 Anna Eremina/Aleksandra Prokopenko/Tat'jana Voronova, »Dosročnye vyplaty po kreditam na oboronzakaz prinesut bankam 800 mlrd i golovnuju bol'« [Vorzeitige Auszahlung von Krediten für Rüstungsaufträge verschafft Banken 800 Milliarden und Kopfschmerzen], in: *Vedomosti*, 14.12.2016, <www.vedomosti.ru/finance/articles/2016/12/14/669471-dosrochnoe-pogashenie-golovnuyu-bol> (Zugriff am 6.10.2017).

mission getroffen, deren Mitglieder selbst einen militärischen oder geheimdienstlichen Hintergrund haben. Die weitgehende Überlagerung von Verantwortlichkeiten erleichtert es dem Militär, seine Partikularinteressen bei der Ausgabenplanung durchzusetzen: Das Verteidigungsministerium übernimmt nicht nur die Rolle des Abnehmers von Rüstungsgütern, sondern es ist auch für die Bewertung der Dringlichkeit bestimmter Anschaffungen und für die Planung der Bedarfe verantwortlich. Es gibt große personelle Überschneidungen zwischen dem Management der Rüstungskonzerne, der Präsidialadministration, den Sicherheitsorganen und dem Militär.[75] Das politische Gewicht der einflussreichen militär-industriellen Interessengruppen ist mit der Ausweitung der Verteidigungsausgaben weiter gestiegen. Darüber hinaus zählt der seit 2012 amtierende Verteidigungsminister Sergei Schoigu zu den populärsten Politikern in Russland und hat unter den Ministern das stärkste eigene politische Profil.[76]

Im öffentlichen Diskurs wird der drastische Anstieg der Rüstungsausgaben darüber hinaus auch häufig mit industriepolitischen Überlegungen begründet. Wladimir Putin stellt die Rüstungsindustrie gerne als Wachstumslokomotive für die russische Wirtschaft dar, wobei Ökonomen diese Rolle der Branche anzweifeln. Die Rüstungsunternehmen sind allerdings in vielen Städten der wichtigste und in einigen Fällen der einzige große Arbeitgeber und haben damit an einigen Orten eine große sozioökonomische Bedeutung.

Risiko Rüstungsindustrie

Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, dass der Sektor zu einer wichtigen politischen Klientel für die russische Führung geworden ist: Die Rüstungsindustrie beschäftigt etwa zwei Millionen Arbeiter, deren Unterstützung für das Kreml-Regime auch häufig medial genutzt wird. Exemplarisch für diese Rolle des Wirtschaftssektors ist ein Fernsehauftritt von Arbeitern des Unternehmens Uralwagonsawod, das unter anderem die Plattform des neuen Kampfpanzers *Armata* herstellt: Während der jährlichen Telefonkonferenz Putins boten sie an, nach Moskau zu kommen und gegen Demonstranten vorzugehen, die im Winter 2011/2012 gegen Wahlfälschungen protestiert hatten.[77]

Tabelle 1

Jährliches Produktionswachstum der russischen Rüstungsindustrie (in Prozent zum Vorjahr)

2010	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*
17,4	5,8	6,4	13,5	15,5	12,9	10,1

Quelle: Gaidar Institute, *Russian Economy in 2016. Trends and Outlooks* [wie Fn. 78].

Den Daten des Industrieministeriums zufolge hat sich die Produktion der Rüstungsindustrie zwischen 2010 und 2016 mehr als verdoppelt.[78] Der Anteil ziviler Produktion in der Rüstungsindustrie fiel währenddessen von 33 Prozent (2011) auf 16 Prozent (2015).[79] Die Unternehmen haben sich also weitestgehend auf das russische Verteidigungsministerium als Auftraggeber eingestellt.

Wegen der Abhängigkeit von russischen Staatsaufträgen sind die Manager und Arbeiter der Rüstungskonzerne davon beunruhigt, dass die Haushaltspläne von einem starken Rückgang der Rüstungsausgaben ausgehen.[80] Präsident Putin und der für die Rüstung zuständige Vizepremier Dmitri Rogosin (im Mai 2018 von Juri Borissow abgelöst) sehen die Zukunft der

75 Una Hakvåg, »Russian Defense Spending after 2010. The Interplay of Personal, Domestic, and Foreign Policy Interests«, in: *Post-Soviet Affairs*, 33 (2017) 6, S. 496–510.

76 Konstantin Gaaze, *Gibrid ili diktatura – 2. Kak složilas' koalicija vojny Vladimira Putina* [Hybrid oder Diktatur – 2. Wie Putins Koalition des Krieges entstand], Moskau: Carnegie Moscow Center, Mai 2015, <http://carnegie.ru/commentary/?fa=69995> (Zugriff am 5.6.2017).

77 Margarita Ljutova, »Putin poobeščal modernizaciju podderžavšemu ego ›Uralvagonzavodu‹« [Putin versprach Modernisierung von Uralwagonzawod, das ihn unterstützte], in: *Vedomosti*, 10.5.2012, <www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/05/10/putin_rasskazal_rabochim_uralvagonzavoda_pro_nachalo_samogo> (Zugriff am 9.2.2018).

78 Gaidar Institute, *Russian Economy in 2016. Trends and Outlooks,* Moskau 2017, S. 468, <https://iep.ru/files/text/trends/2016-eng/Book.pdf> (Zugriff am 1.6.2017).

79 Centr ėkonomičeskogo razvitija i sertifikacii, *OPK: ternistyj put' k diversifikacii* [Militär-Industrieller Komplex: Dorniger Weg zur Diversifizierung], 12.9.2016, <https://profiok.com/about/news/detail.php?ID=3349&sphrase_id=5523> (Zugriff am 2.2.2018).

80 Roman Ryskal', »Oboronka gotovitsja k potrebleniju« [Rüstungsindustrie bereitet sich auf Konsum vor], in: *Kommersant*, 26.5.2017, <www.kommersant.ru/doc/3307198> (Zugriff am 2.2.2018).

Industrie in der Herstellung von Gütern mit ziviler Anwendung und setzen außerdem auf die Erschließung neuer Exportmärkte.[81]

Die russische Rüstungsindustrie wird von westlichen Hightech-Anbietern auf der einen und günstigeren chinesischen Produzenten auf der anderen Seite bedrängt.

Beim Export ihrer Güter war die russische Rüstungsindustrie in den letzten Jahren mit Ausfuhren in Höhe von jährlich circa 15 Milliarden US-Dollar erfolgreich. Sie wird allerdings von westlichen Hightech-Anbietern auf der einen und günstigeren chinesischen Produzenten auf der anderen Seite bedrängt. Über viele Jahre gehörte China selbst zu den wichtigsten Abnehmern russischer Waffen. Inzwischen hat das Land — unter anderem auch durch die lizensierte Fertigung russischer Waffensysteme — große Fortschritte in der eigenen Herstellung gemacht. Chinesische Anbieter drangen zuletzt auf Märkte wie Nigeria oder Venezuela vor, die traditionell von russischen Rüstungslieferanten beherrscht wurden. In Anbetracht der Rückendeckung, die ihre chinesischen Konkurrenten durch einen finanziell vielfach schlagkräftigeren Staat genießen, und deren Überlegenheit in vielen Fertigungsprozessen wird es den russischen Herstellern schwerfallen, sich in Zukunft gegen chinesische Rüstungsproduzenten durchzusetzen.[82] Bei einigen Waffensystemen wie etwa dem Luftabwehrsystem S-400 oder dem Kampfjet Su-35 hat die russische Industrie allerdings noch einen technologischen Vorsprung. Auch der nach Ende des Kalten Krieges neu entwickelte Kampfpanzer *Armata* ist perspektivisch — sofern er in den Export geht — international konkurrenzfähig.[83]

Ob ein Umstieg auf eine zivile Produktion in signifikantem Maßstab gelingt, ist ebenfalls fraglich, da die eigenen technologischen Entwicklungen der Rüstungsindustrie entweder nur für Waffensysteme benötigt werden oder der Geheimhaltung unterliegen.[84] Deshalb wird darüber diskutiert, die Rüstungsindustrie als »Starthilfe« für den Verkauf ziviler Güter bei den Ausschreibungen anderer Staatskonzerne zu bevorzugen.[85]

Die im Rahmen der Ukraine-Krise und des US-amerikanischen CAATS-Acts verhängten Sanktionen erschweren der russischen Rüstungswirtschaft den Zugang zu Kapital und zu Importgütern, die für die Produktion benötigt werden.[86] Der Ausfall ukrainischer Zulieferer hatte den Sektor bereits ab 2014 getroffen. Auch für russische Banken mit internationalem Geschäft sind die Risiken der Zusammenarbeit mit der Branche durch die neuen Sanktionen groß.[87] Aus diesem Grund soll auf den Fundamenten der Promswjasbank, die die russische Zentralbank Ende 2017 gerettet hat, ein spezielles Kreditinstitut für die Finanzierung des Rüstungssektors aufgebaut werden.[88]

81 Julian Cooper, *Prospects for Military Spending in Russia in 2017 and beyond*, Birmingham, März 2017, <www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/crees/working-papers/prospects-for-military-spending-in-Russia-in-2017-and-beyond.pdf> (Zugriff am 2.10.2017).

82 Siemon Wezeman, »China, Russia and the Shifting Landscape of Arms Sales«, *SIPRI* (online), 5.7.2017, <www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2017/china-russia-and-shifting-landscape-arms-sales> (Zugriff am 10.10.2017).

83 Ebd.; Richard Connolly/Cecilie Sendstad, *Russia's Role as an Arms Exporter. The Strategic and Economic Importance of Arms Exports for Russia*, London: Chatham House, März 2017, <www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2017-03-20-russia-arms-exporter-connolly-sendstad.pdf> (Zugriff am 30.4.2018).

84 Aleksandr Trušin, »Voennaja nagruzka stala tormozom« [Rüstungsbelastung wurde zur Bremse], in:, *Kommersant*, 17.10.2016, <www.kommersant.ru/doc/3114479> (Zugriff am 2.2.2018).

85 Svetlana Bočarova/Aleksej Nikol'skij, »Putin soobščil o prinjatii novoj gosprogrammy vooruženij« [Putin berichtete von Annahme des neuen staatlichen Rüstungsprogramms], in: *Vedomosti*, 24.1.2018, <www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/01/24/748864-putin-vooruzhenii> (Zugriff am 2.2.2018).

86 Madalina Sisu Vicari/Nicholas Trickett, *CAATSA out of the Bag: Russia's Arms Exports under Threat,* Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 2018, <https://bearmarketbrief.com/2018/01/23/the-caatsa-out-of-the-bag-russias-arms-exports-under-threat/> (Zugriff am 28.1.2018).

87 Alina Didkovskaja, »Al'fa-bank prekratit sotrudničat' s oboronnymi predprijatijami iz-za sankcij« [Alfa-Bank beendet Zusammenarbeit mit Rüstungsunternehmen wegen Sanktionen], in: *Vedomosti*, 3.1.2018, <www.vedomosti.ru/finance/articles/2018/01/03/747066-alfa-bank> (Zugriff am 2.2.2018).

88 Max Seddon, »Moscow Creates Bank to Help It Avoid US Sanctions«, in: *Financial Times*, 19.1.2018, <www.ft.com/content/90c73fe4-fd15-11e7-9b32-d7d59aace167> (Zugriff am 28.1.2018).

Bisher kein Kurswechsel

Eine schnelle Abkehr vom eingeschlagenen Weg der Rüstungsexpansion ist nicht zu erwarten. Während der Haushaltskrise 2015 und 2016 hat die russische Führung zwar die Bereitschaft erkennen lassen, die Rüstungsausgaben einzuschränken. Allerdings sind die vom Finanzministerium geplanten drastischen Kürzungen aus strukturellen Gründen schwer zu realisieren, selbst wenn der politische Wille dazu trotz der zuletzt wieder gestiegenen Ölpreise aufrechterhalten würde. Zum einen verfügen die Akteure aus Rüstungsindustrie und Militär im Entscheidungsprozess über viel politisches Gewicht. In den vergangenen Jahren konnten sie zum Beispiel immer wieder erreichen, dass die Verteidigungsausgaben nachträglich nach oben korrigiert wurden. Die wachsenden außenpolitischen Spannungen zwischen Russland und der Nato stärken jene Kräfte im Kreml, die sicherheitspolitische Argumente in den Mittelpunkt stellen. Zum anderen wird die Rüstungsindustrie in den kommenden Jahren wegen der Sanktionen, der demografischen Entwicklung und der zunehmenden Konkurrenz mit viel Gegenwind zu kämpfen haben. Ein deutlicher Rückgang bei den staatlichen Rüstungsaufträgen würde die Betriebe schwer treffen und könnte die sozioökonomische Situation in einigen Städten destabilisieren.

Letztlich wird die (bisher geringe) Flexibilität der Rüstungskonzerne darüber entscheiden, ob die geplante Entlastung des Haushalts gelingt. Es ist davon auszugehen, dass der Kreml ein Scheitern der Unternehmen nicht zulassen wird. Über die neu eingerichtete Rüstungsbank und mögliche Quersubventionen durch andere Staatskonzerne wird die industriepolitisch motivierte Unterstützung der Konzerne auf Umwegen auch dann fortgeführt, wenn die Rüstungsausgaben fallen. Dadurch entstehen neue Risiken, die sich in zukünftigen Haushalten materialisieren könnten, etwa wenn von Promswjasbank vergebene Kredite ausfallen.

Russischer Diskurs: Konzepte ohne Konsequenzen

Die Zukunft der Ausgaben für Rüstung und Sozialpolitik spielt auch im russischen (Experten-)Diskurs über Reformpläne eine zentrale Rolle. Auf Anordnung des Kremls wurden ab 2016 zwei Reformvorschläge erarbeitet: Auf der einen Seite steht der Entwurf eines Teams des Zentrums für Strategische Forschung, der unter der Leitung des ehemaligen Finanzministers und Ökonomen Aleksej Kudrin entstand. Auf der anderen Seite hat der sogenannte Stolypin-Klub unter der Führung des Unternehmers und Ombudsmanns für Unternehmerrechte Boris Titow die »Strategie des Wachstums« entwickelt.[89] Während Kudrins Perspektive für die russische Wirtschaftspolitik eher auf einer neoklassischen, angebotsorientierten Ökonomik ruht, ist Titows Strategie klar der keynesianischen, nachfrageorientierten Tradition zuzuordnen. Kudrins Pläne sind dabei wesentlich stärker in der aktuellen wirtschaftswissenschaftlichen Forschung verankert. Einig sind sich beide Seiten über die dringende Notwendigkeit einer Reform des Rechtssystems als Voraussetzung für den besseren Schutz von Eigentumsrechten. Bei Fragen der Haushaltspolitik vertreten die beiden Programme allerdings gegenläufige Positionen.

Kudrins Budget-Manöver

Kudrin schlägt eine Umschichtung der Ausgaben des Haushalts vor (Budget-Manöver). Er unterscheidet dabei zwischen produktiven Ausgaben (vor allem Bildung, Gesundheit, Infrastruktur), die sich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken, und unproduktiven Ausgaben, die keinen oder einen negativen Beitrag zum Wachstum leisten (Militär und Sicherheit).[90] Ebenfalls zu den unproduktiven Ausgaben zählt Kudrin die sozialen Transfers, die nicht bei den Bedürftigen ankommen, sondern ungezielt verteilt werden (sie wurden in der folgenden statistischen Analyse allerdings aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt).

89 Unter dem international ausgerichteten Unternehmer Boris Titow ist der Stolypin-Club von einigen nationalistischen Ideen des vorherigen Leiters Sergej Glasjew abgerückt, vgl. Roland Götz, »Die Wirtschaftspolitik der belagerten Festung. Das Glasjew-Programm«, in: *Russland-Analysen*, (2015) 305, <www.laender-analysen.de/russland/pdf/RusslandAnalysen305.pdf> (Zugriff am 2.2.2018).

90 Alexey Kudrin/Alexander Knobel, »Bjudžetnaja politika kak istočnik ėkonomičeskogo rosta« [Haushaltspolitik als Quelle wirtschaftlichen Wachstums], in: *Voprosy ėkonomiki*, 26 (2017) 10.

Tabelle 2

Effekt von Ausgaben in Höhe von 1 Prozent des BIP auf BIP und Wachstum

Haushaltsrubrik	*BIP*	*Wachstum kurzfristig*	*Wachstum langfristig*
Staatsausgaben insg.	0,91 %		
Verteidigung	0,22 %	-0,29 %	-0,52 %
Nationale Sicherheit	0,78 %	0,26 %	-1,45 %
Bildung	0,38 %	0,18 %	0,47 %
Gesundheit & Sport	1,25 %	0,09 %	0,14 %
Infrastruktur	1,64 %	0,26 %	-0,68 %[91]

Quelle: Kudrin/Knobel, »Bjudžetnaja politika kak istočnik ėkonomičeskogo rosta« [wie Fn. 92].

Einer empirischen Analyse von Alexei Kudrin und Alexandr Knobel zufolge steigt das BIP in Russland durch Ausgaben für Gesundheit und Infrastruktur überproportional an (um 1,25 Prozent bzw. 1,64 Prozent für jede 1 Prozent des BIP Ausgabensteigerung), während Ausgaben für Verteidigung das BIP kaum erhöhen (0,22 Prozent, siehe Tabelle 2). Verteidigungsausgaben sind für das langfristige Wachstum sogar schädlich, während vor allem die Bildungsausgaben langfristig zu positiven Wachstumseffekten führen.

Ausgehend von diesen Beiträgen zum Wirtschaftswachstum, einem Vergleich mit anderen Ländern und der Effektivität der verschiedenen Ministerien empfehlen Kudrin und seine Mitstreiter, die Ausgaben für Infrastruktur, Bildung und Gesundheitsversorgung zu erhöhen und die Ausgaben für Verteidigung, Sicherheit und eine Reihe von Subventionen zu senken. In puncto Sozialpolitik weist auch Kudrin auf das Einsparpotential bei den ungezielten Transferleistungen hin.[92] Seine Vorschläge gleichen damit sehr denen der Weltbank zur russischen Haushaltspolitik.[93]

Die »Strategie des Wachstums« aus dem Stolypin-Club

Die Verfasser des Alternativvorschlags des Stolypin-Clubs fordern, die Geldpolitik der Zentralbank deutlich expansiver auszurichten, um private Investitionen zu stimulieren. Gleichzeitig empfehlen sie mit Verweis auf ungenutzte Produktionskapazitäten, die inländische Nachfrage auch durch staatliche Ausgaben zu steigern und so mehr wirtschaftliches Wachstum zu generieren.[94] Dabei soll ein langfristiges Gleichgewicht im Haushalt nicht durch Ausgabensenkungen, sondern durch eine wachstumsbedingte Steigerung der Steuereinnahmen erreicht werden. Seine keynesianische Perspektive paart Titow mit einem Developmental-State-Ansatz: Über eine aktive Industriepolitik und die Fortsetzung der Importsubstitution sollen international führende Unternehmen in verschiedenen Technologiebereichen entstehen. Dabei erwarten Titow und seine Kollegen, dass auch die Rüstungsindustrie einen positiven Beitrag zum Wachstum leistet, und warnen vor einer Senkung der Rüstungsausgaben.[95] Insgesamt ist der Ansatz des Stolypin-Klubs wesentlich weniger systematisch ausgearbeitet und eklektischer als Kudrins wissenschaftsbasierte Empfehlungen.

Kaum Aussicht auf Umsetzung

Der Kreml hat bisher keine klare Präferenz für einen der beiden Pläne gezeigt. Nach einer Präsentation der beiden Reformpapiere regte Putin an, aus den beiden

91 Der langfristig negative Effekt der Infrastrukturausgaben wird damit erklärt, dass viele Projekte nicht am ökonomischen Bedarf ausgerichtet werden. Dies gilt beispielsweise für die Megaprojekte der vergangenen Jahre (Olympische Spiele, Fußball-WM, Kertsch-Brücke zur Krim).

92 Alexey Kudrin, »Bjudžetnyj manevr i strukturnaja perestrojka rossijskoj ėkonomiki« [Das Budget-Manöver und der strukturelle Umbau der russischen Wirtschaft], in: *Voprosy ėkonomiki*, 26 (2017) 9.

93 Andrey Ostroukh, »World Bank Urges Russia to Spend More on Healthcare, Education«, *Reuters*, 16.1.2018, <https://uk.reuters.com/article/us-worldbank-russia/world-bank-urges-russia-to-spend-more-on-healthcare-education-idUKKBN1F529F> (Zugriff am 2.2.2018).

94 Boris Titov/Aleksandr Širov, »Strategija rosta dlja Rossii« [Strategie des Wachstums für Russland], in: *Voprosy ėkonomiki*, 26 (2017) 12.

95 Institut ėkonomiki rosta im. Stolypina P.A., *Rol' voenno-promyšlennogo kompleksa v obespečenii ėkonomičeskogo rosta v RF* [Die Rolle des militär-industriellen Komplexes in der Sicherstellung wirtschaftlichen Wachstums in der RF], Moskau, November 2017, <http://stolypinsky.club/2017/11/22/issledovanie-instituta-ekonomiki-rosta-rol-oboronno-promyshlennogo-kompleksa-v-obespechenii-ekonomicheskogo-rosta-v-rf/> (Zugriff am 1.2.2018).

Konzepten solle eine gemeinsame Strategie entwickelt werden.[96] Dies ist angesichts der Widersprüchlichkeit vieler Empfehlungen ein kaum zu erfüllender Auftrag. Insgesamt bringt die Reaktion deshalb auch ein gewisses Desinteresse der russischen Führung an den Vorschlägen für strukturelle Veränderungen zum Ausdruck.

Die wenig entscheidungsfreudige Haltung Putins lässt sich damit begründen, dass beide Programme Ideen enthalten, die den derzeitigen politischen Prioritäten des Kremls widersprechen. Kudrin verlangt umfangreiche Kürzungen bei wichtigen politischen Klientelgruppen, die aktuell von den »unproduktiven Ausgaben« des Haushalts abhängen. Titows Vorschlag dürfte mit zu vielen Risiken verbunden sein: Vor allem die Gefahr einer Inflation, aber auch die Ausweitung der Staatsverschuldung machen eine expansivere Geld- und Fiskalpolitik für den bisher eher konservativ agierenden Kreml uninteressant. Diese Ambivalenz zeigte sich deutlich in Putins Ansprache vor der Föderalversammlung im März 2018. Die Ankündigungen im ersten Teil der Rede erinnerten stark an Kudrins Forderungen: Ausgabensteigerungen für Bildung, Gesundheit und Infrastruktur. Der zweite Teil glorifizierte die Erfolge der russischen Aufrüstung. Von Ausgabensenkungen beim Militär war nicht die Rede.[97]

96 Vesti Finance, »Putin ocenil strategii Kudrina i Titova. Čto dal'še?« [Putin bewertete die Strategien von Kudrin und Titov. Wie weiter?], in: *Vesti Finance*, 31.5.2017, <www.vestifinance.ru/articles/86115> (Zugriff am 5.1.2018).

97 »Presidential Address to the Federal Assembly«, *Kremlin.ru*, 1.3.2018, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957> (Zugriff am 30.4.2018).

Probleme der Ausgabenkontrolle

Wer in Russland trotz der politischen Hindernisse in der Haushaltspolitik eine langfristige Destabilisierung der öffentlichen Kassen verhindern will, braucht sowohl Unterstützer als auch eine stabile institutionelle Grundlage. Das nötige Know-how und die wirtschaftspolitischen Ideen für einen nachhaltigen Haushalt finden sich vor allem bei den sogenannten »Liberalen« in der russischen Elite. Sie besetzen zwar auch heute noch wichtige Schaltstellen in der Zentralbank, dem Finanzministerium oder der staatlichen Sberbank. Dort agieren sie aber als reine Technokraten mit eng abgestecktem Spielraum. Als politische Akteure sind sie genauso wie liberale politische Ideen in Russland diskreditiert. Dafür ist zum einen die propagandistische Abgrenzung des Regimes von den 1990er Jahren verantwortlich, in denen Staat und Wirtschaft einer radikalen Liberalisierung unterzogen wurden. Eine noch größere innenpolitische Schwächung bedeuteten für die liberal ausgerichtete Elite allerdings die Annexion der Krim und die Verschärfung des außenpolitischen Konfrontationskurses mit dem Westen. Den Protagonisten des Wandels fehlt damit im Gegensatz zu dem sogenannten »Sicherheitsblock« und auch dem »Sozialen Block« eine eigene Machtbasis.

Instrumente der langfristigen Selbstbindung wie Haushaltspläne und Fiskalregeln erfordern ein Mindestmaß an Transparenz und Gewaltenteilung, um mehr als gute Vorsätze zu sein.

Selbst dort, wo innerhalb des Regimes derzeit eine nachhaltige Fiskalpolitik angestrebt wird, erschweren Probleme der Ausgabenkontrolle ihre Umsetzung. Instrumente der langfristigen Selbstbindung wie Haushaltspläne und Fiskalregeln erfordern ein Mindestmaß an Transparenz und Gewaltenteilung, um mehr als gute Vorsätze zu sein. Als Reaktion auf den Einbruch der Steuereinnahmen wurde die Kontrolle über die Haushaltsmittel aber stärker zentralisiert und intransparenter. Ein Teil der Mittel kommt außerdem gar nicht erst in den Haushalten an, sondern verbleibt bei den Staatskonzernen. Diese gewinnen dadurch selbst politisches Gewicht und sind als Profiteure des Status quo nicht an einer Reform der russischen Wirtschaftspolitik interessiert.

Gewaltenteilung ausgehöhlt

Die russische Verfassung gewährt der Staatsduma und dem Föderationsrat mit dem Budgetrecht ein mächtiges Instrument zur Gestaltung der Politik. In den vergangenen Jahren hat das russische Parlament dieses für die Gewaltenteilung elementare Recht allerdings kaum noch im Sinne der Verfassung genutzt. Während die Haushaltsdebatten der 1990er Jahre noch außerordentlich konfliktreich waren und häufig in langwierigen Blockaden und verzögerten Haushaltsbeschlüssen mündeten, treten seit den frühen 2000er Jahren keine Gegensätze mehr zwischen Parlament und Exekutive auf. Heute werden die Haushaltsgesetze in der Duma nur noch halb so lange diskutiert wie in den frühen 2000er Jahren. Auch der Umfang der Änderungen, die während der Duma-Lesungen noch durchgeführt werden, ist immer weiter geschrumpft.[98] Die Haushaltsplanung ist damit sehr vorhersehbar geworden.

Der Preis für diesen äußerlich geordneten Vorgang ist allerdings die weitgehende Aushöhlung der parlamentarischen Kontrolle. Dass sich die Exekutive in Russland heute beim Aufstellen der Haushalte keine Sorgen um die Unterstützung der Duma-Abgeordneten machen muss, ist vor allem auf die erfolgreiche Etablierung einer »Partei der Macht«, Einiges Russ-

98 Ben Noble, »Amending Budget Bills in the Russian State Duma«, in: *Post-Communist Economies*, 29 (2017) 4, S. 505–522.

land, zurückzuführen. Seit 2016 verfügt die Partei sogar über eine verfassungsändernde Mehrheit in der Staatsduma (343 von 450 Sitzen). Die Abgeordneten von Einiges Russland nutzen ihr Duma-Mandat zwar durchaus, um ihre Partikularinteressen zu verfolgen.[99] Am Ende der eigentlichen Haushaltsdebatten im Parlament stimmt die Fraktion Einiges Russland allerdings stets für die Annahme kaum veränderter Haushaltsgesetze. Die meisten Abgeordneten der systemtreuen Opposition nutzen hingegen die Gelegenheit zur (folgenlosen) politischen Abgrenzung, indem sie sich enthalten oder gegen die Entwürfe stimmen.[100]

Die Erarbeitung des Haushaltsentwurfs ist Aufgabe der Regierung. Auf Regierungsebene treten bei den Haushaltsverhandlungen ein »Sozialer Block« und ein »Sicherheitsblock« mit eigenen Positionen auf. Zum »Sozialen Block« werden die Vizepremierministerin Olga Golodez und die politischen Vertreter des Gesundheits-, Bildungs-, und Arbeitsministeriums gerechnet. Der »Sicherheitsblock« wird meistens von Vizepremier Dmitri Rogosin (seit Mai 2018: Juri Borissow), Verteidigungsminister Sergei Schoigu und den Vertretern der Sicherheitsorgane wie der Nationalgarde (Wiktor Solotow), der Geheimdienste und des Innenministeriums verkörpert. Der Hauptkontrahent beider Blöcke ist innerhalb der Regierung das Finanzministerium, das in der Haushaltspolitik stets eine sehr restriktive Haltung vertritt. Es wird häufig mit dem Wirtschaftsministerium zu einem »finanz-ökonomischen Block« gezählt.[101]

Tatsächlich setzt der Kreml den Regierungsverhandlungen enge Grenzen. Über langfristig wirkende Vorgaben wie die sogenannten Mai-Dekrete aus dem Jahr 2012 oder das bis 2018 geltende Moratorium für Steuererhöhungen bestimmt der Präsident den Spielraum der Diskussionen.[102] Verfolgt der Präsident persönlich ein konkretes Ziel, hat er die formellen und informellen Mittel, um dieses auf Regierungsebene durchzusetzen.[103] So verkündet Wladimir Putin gerne bei Fernsehauftritten populäre staatliche Maßnahmen, die in der Folge ohne Kontroverse oder öffentlichen Widerspruch implementiert werden.[104] Entscheidungen von politischer Brisanz werden, soweit sich das beurteilen lässt, nicht ohne die explizite Zustimmung Putins getroffen.[105]

Seit dem Beginn der Wirtschaftskrise hat der Präsident die Zügel dabei noch einmal enger angezogen: So trifft sich Putin seit 2014 im Zweiwochentakt mit den Ministern der Regierung — teilweise auch in Abwesenheit des Premierministers. Im Sommer 2016, als die Haushaltslage besonders kritisch war, verkleinerte sich der Kreis der Akteure, die in die Haushaltsplanung eingebunden wurden, noch weiter: der Kreml und das Finanzministerium zögerten die Verhandlungen mit den anderen Ressorts um mehrere Monate hinaus. Als die Regierungskommissionen für die unterschiedlichen Ressorts schließlich ihre Arbeit aufnahmen, mussten sie neue, restriktive Regeln für die Geheimhaltung der Budgetvorschläge befolgen. Sowohl für die Abstimmung innerhalb der Regierung als auch für die Diskussion im Parlament war jeweils nur noch ein Monat eingeplant.[106]

99 Thomas Remington, »Patronage and the Party of Power. President-Parliament Relations under Vladimir Putin«, in: *Europe-Asia Studies*, 60 (2008) 6, S. 959—987.

100 Dem aktuellen Haushaltsgesetz 2018—2020 stimmte außer Einiges Russland nur die nationalistische sogenannte Liberal-Demokratische Partei zu, Vadim Visloguzov, »Bjudžet povyšennoj pročnosti« [Budget erhöhter Stabilität], in: *Kommersant*, 28.10.2017, <www.kommersant.ru/doc/3453712> (Zugriff am 5.1.2018).

101 Stephen Fortescue, »Russian Federal Budget Formation. Introduction«, in: *Post-Communist Economies*, 29 (2017) 4, S. 453. Häufig wird die russische Elite auch in »Silowiki« (Innenministerium, Geheimdienst und Militär) und »Liberale« unterschieden. Diese Differenzierung zielt auf die für die jeweiligen Peer Groups kennzeichnende ideologische Ausrichtung und typischen Karrierewege, während mit dem Begriff der »Blöcke« die offiziellen Rollen der verschiedenen Regierungsorgane gemeint sind.

102 Titov, »Putin prizval vvesti moratorij na izmenenie nalogovoj nagruzki« [wie Fn. 31].

103 Stephen Fortescue, »The Role of the Executive in Russian Budget Formation«, in: *Post-Communist Economies*, 29 (2017) 4, S. 523—537.

104 Jüngste Beispiele sind das pauschale Erlassen von Steuerschulden, neue Sozialleistungen für Mütter, die ihr erstes Kind bekommen, und Maßnahmen zur Senkung der Benzinpreise.

105 Ein Beispiel ist die Diskussion über die Verwendung von Rentenbeiträgen, siehe Thomas Remington, *Pension Reform in Authoritarian Regimes: Russia and China Compared*, Atlanta, Juli 2015, <www.polisci.emory.edu/home/documents/papers/pension-reform-%20authoritarian-regimes.pdf> (Zugriff am 9.10.2017).

106 Aleksandra Prokopenko, »Novye pravila bjudžeta« [Neue Haushaltsregeln], in: *Vedomosti* 19.10.2016, <www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/10/19/661524-novie-pravila> (Zugriff am 21.10.2017).

Transparenz: Licht und Schatten

Die Transparenz von Ausgabenplänen ist bei einer funktionierenden Gewaltenteilung eine entscheidende Grundvoraussetzung für die öffentliche Kontrolle des Staatshaushalts. Gleichzeitig kann ein Mehr an Transparenz aber auch die autoritäre Kontrolle über die Verwendung der Mittel in den verschiedenen Bereichen der Verwaltung stärken und damit die Zentralisierung von Macht erst ermöglichen.

Russland schneidet in internationalen Vergleichen der Transparenz der öffentlichen Kassen seit einigen Jahren sehr gut ab. Im Ranking des unabhängigen Instituts International Budget Partnership liegen Deutschland und Russland gleichauf.[107] Die Organisation überprüft für ihre Rangliste, welche Daten von den Regierungen veröffentlicht werden und ob der Zeitpunkt der Veröffentlichung eine gesellschaftliche Kontrolle der Haushalte theoretisch ermöglicht. Auch die Einschätzungen des wichtigsten Kontrollorgans für die Ausführung der Haushaltsvorgaben, des russischen Rechnungshofs, und seine formal-rechtliche Unabhängigkeit von der Exekutive werden mit einbezogen.

Das russische Finanzministerium veröffentlicht sowohl detaillierte Einnahmen- und Ausgabenpläne und -prognosen als auch genaue und zuverlässige Daten zu den tatsächlichen Entwicklungen des Budgets. Der russische Rechnungshof äußert sich, ähnlichwie der Bundesrechnungshof in Deutschland, ausführlich und durchaus kritisch zu den Haushaltsgesetzen.[108] Das russische Finanzministerium lässt sich zuweilen auch von internationalen Organisationen bei der Professionalisierung der Ausgabenplanung beraten. Ein Team des IWF führte auf Einladung des Ministeriums im Jahr 2013 eine umfangreiche Evaluation der Transparenz und der Risiken der russischen Staatsausgaben durch. Der Bericht des IWF lobt die in den Vorjahren gemachten Fortschritte bei der Transparenz der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik und konzentriert seine Kritik vor allem auf die undurchsichtige Rolle der Staatskonzerne.[109]

Allerdings zeigt der russische Fall auch, wo die methodischen Grenzen eines auf formalen Kriterien basierenden Rankings der Transparenz liegen. Das Finanzministerium ist nicht verpflichtet, auf Einwände des Rechnungshofs einzugehen oder gar bei den Haushalten nachzubessern. Aufgrund der größtenteils staatlich kontrollierten Medienlandschaft können die Berichte des Rechnungshofs auch keinen politischen Druck über die Öffentlichkeit entfalten. Im Transparenz-Ranking fällt darüber hinaus nicht ins Gewicht, welcher Teil des Haushalts aus Gründen der nationalen Sicherheit der Geheimhaltung unterliegt.

Das russische Finanzministerium lässt sich zuweilen auch von internationalen Organisationen bei der Professionalisierung der Ausgabenplanung beraten.

Der Anteil der geheimen Budgetausgaben stieg in Russland im scheinbaren Widerspruch zu den Verbesserungen in den Transparenz-Rankings in den vergangenen Jahren immer weiter an. Zuletzt unterlagen 21,7 Prozent der föderalen Haushaltsausgaben der Geheimhaltung.[110] Das ist ein spektakulär hoher Wert: In vielen der G20-Länder sind weniger als 1 Prozent der Haushaltsausgaben geheim.[111] Dabei unterliegen in Russland nicht nur alle Rüstungsbestellungen im Verteidigungshaushalt der Geheimhaltung, sondern zunehmend auch Ausgaben in den Rubriken »Föderale Fragen« (vor allem in der Unterkategorie »Internationale Beziehungen und internationale Kooperation«) und »Wirtschaft« (vor allem in der Unterkategorie »Sonstige Fragen der nationalen Wirtschaft«).[112] Diese Entwicklung zeigt, dass es bei den Transparenzbemühungen des Finanzministeriums

107 International Budget Partnership, *Open Budget Index 2015*, <www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBI-Rankings-English.pdf> (Zugriff am 2.1.2018).

108 Zur Einzelbewertung Russlands siehe International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2015 – Russia*, <www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Russia-English.pdf> (Zugriff am 2.1.2018).

109 IMF, *Russian Federation: Fiscal Transparency Evaluation* [wie Fn. 3].

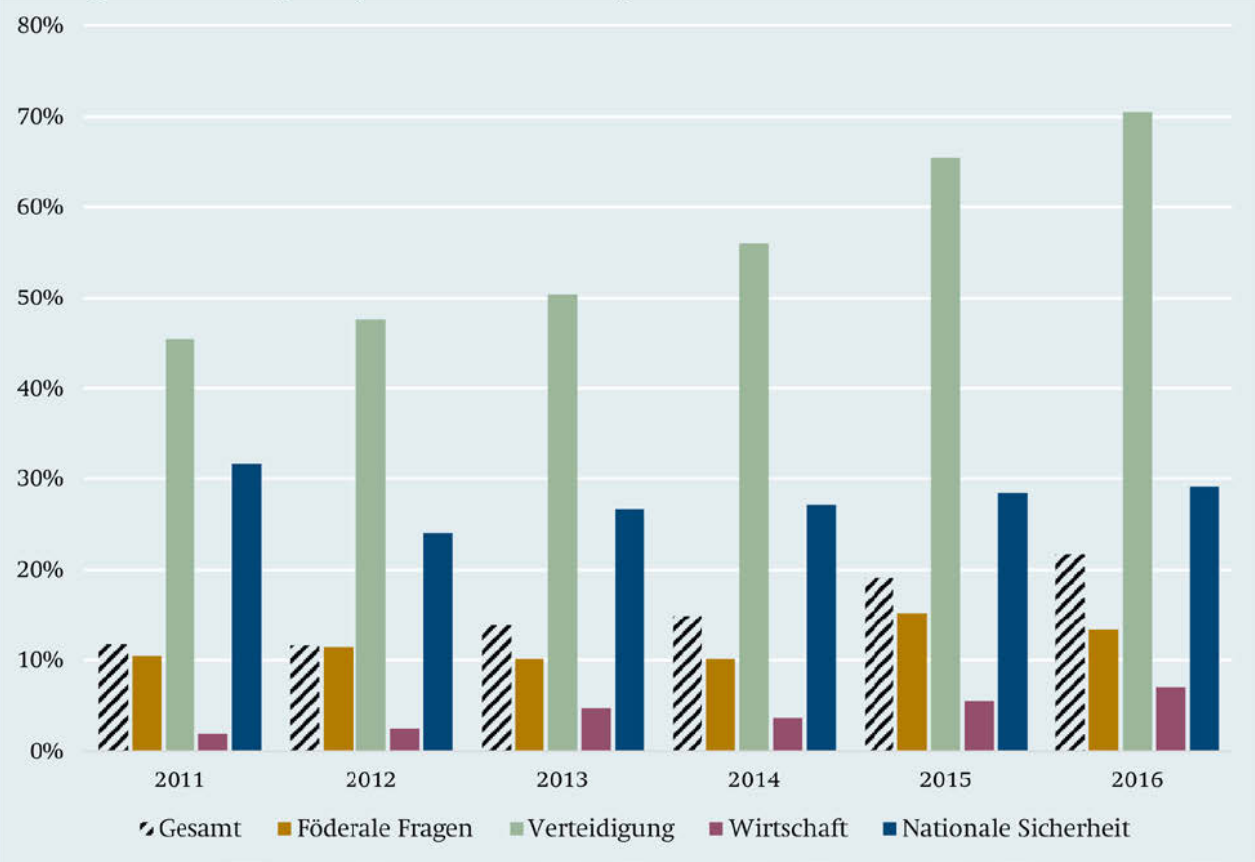
110 Durch Geheimhaltung können kritische Diskussionen über Ausgaben in der Öffentlichkeit unter politischen Akteuren vermieden werden. Darüber hinaus gibt es aber auch für die russischen Beamten starke persönliche Anreize zur Ausweitung der Geheimhaltung: Mitarbeiter russischer Behörden, die mit geheimen Informationen arbeiten, erhalten Gehaltsaufschläge von bis zu 75 Prozent, Julian Cooper, »The Russian Budgetary Process and Defence. Finding the ›Golden Mean‹«, in: *Post-Communist Economies*, 29 (2017) 4, S. 483.

111 IMF, *Russian Federation: Fiscal Transparency Evaluation* [wie Fn. 3], S. 33.

112 Gaidar Institute, *Russian Economy in 2016. Trends and Outlooks* [wie Fn. 78], S. 469.

Abbildung 9

Anteil geheimer Ausgaben (Föderaler Haushalt)



Quelle: Gaidar Institute, *Russian Economy in 2016. Trends and Outlooks* [wie Fn. 78].

nicht um die öffentliche Kontrolle der Politik geht, sondern um eine stärker zentralisierte Kontrolle des Kremls.

Auch weniger augenfällige Tendenzen verstärken die Undurchsichtigkeit des Haushalts, während sie dem Kreml zusätzliche Flexibilität einräumen. So nahm der Anteil von unspezifischen Unterkategorien wie »Sonstige Ausgaben« in den Haushaltsplänen zu, über deren Verwendung nachträglich entschieden werden kann. Auch der Umfang von Kontingenz- oder Schattenbudgets, wie die 2014 eingeführte »Präsidentenreserve« oder die in der staatlichen Holding Rosneftegas akkumulierten Mittel, wächst.[113] In den Haushaltsjahren 2018–2020 sind über eine Billion Rubel (über 15 Milliarden Euro) solchen allgemeinen Positionen zugewiesen, die ohne Nachtragshaushalt von der Exekutive nach eigenem Gutdünken verwendet werden können. In den Planungen des Vorjahreshaushalts war der Anteil dieser Ausgaben noch halb so hoch.[114]

Am Haushalt vorbei: Öffentliche Mittel in Staatskonzernen

Die staatlichen Unternehmen fungieren über Steuerzahlungen, Dividenden und Privatisierungserlöse als wichtige Einnahmequelle für den Haushalt. Im Krisenjahr 2016 konnte das Haushaltsdefizit durch Erlöse aus dem Verkauf von staatlichen Unternehmensbeteiligungen an den Ölkonzernen Baschneft und Rosneft deutlich reduziert werden. Gleichzeitig werden die

113 Vgl. den folgenden Abschnitt zu Rosneftegas.

114 Ivan Tkačëv, »Oboronnyj trillion: v bjudžete sozdadut rezerv na ›otdel'nye meroprijatija‹« [Rüstungs-Billion: Im Budget wird eine Reserve für »gesonderte Maßnahmen« eingeführt], *RBC*, 18.9.2017, <www.rbc.ru/economics/18/09/2017/59bff3cf9a794710a9300d17> (Zugriff am 2.2.2018).

Staatsunternehmen von der russischen Führung auch unmittelbar eingesetzt, um politische Ziele durchzusetzen. Diese Doppelrolle macht es noch schwieriger, den Sektor zu reformieren, und bereitet den Nährboden für Konflikte innerhalb der russischen Elite.

Der russische Staat kontrolliert eine Vielzahl von Unternehmen. Deren jährliche Ausgaben machen Schätzungen zufolge 29—30 Prozent des russischen BIP aus.[115] Die meisten dieser Betriebe sind sogenannte *Unitarunternehmen*, die unmittelbar von der föderalen, regionalen oder lokalen Verwaltung gesteuert werden. Bekannte Beispiele sind die russische Post, das Filmstudio Mosfilm oder die Moskauer Metro. Eine zweite Gruppe staatlicher Unternehmen sind *Aktiengesellschaften*, die auch zu Teilen in Privatbesitz und an ausländischen Börsen notiert sind. Hierzu zählen die beiden größten russischen Staatskonzerne im Energiesektor, Gasprom und Rosneft, der Pipeline-Monopolist Transneft, die staatlichen Banken Sberbank und VTB Bank sowie Dienstleister wie die Airline Aeroflot oder die russische Telekom. Ein dritter, sehr spezieller Typ staatlicher Unternehmen ist am ehesten mit Stiftungen zu vergleichen: Die *Staatskorporationen*, zu denen die Industrie- und Rüstungsholding Rostec und die Entwicklungsbank Wneschekonombank (VEB) zählen, gehören sich selbst.

Während die Unitarunternehmen ohne die Zustimmung der jeweiligen Regierungsebene nur wenig Handlungsspielraum haben, ist die formale Unabhängigkeit der Aktiengesellschaften und der Staatskorporationen deutlich größer. Den größten Einfluss auf die Staatskorporationen hat der russische Präsident, der deren Geschäftsführer bestellt und entlässt.[116] Dank der persönlichen Beziehungen, die Wladimir Putin zu den Konzernführern unterhält, verfügt der Kreml unabhängig von der Gesellschaftsform über relativ direkte Kontroll- und Einflussmöglichkeiten. Mit den Geschäftsführern der Staatskorporation Rostec und des Ölpipeline-Betreibers Transneft, Sergei Tschemesow und Nikolai Tokarew, verbindet Putin die gemeinsame Vergangenheit beim KGB in Dresden. Der Direktor von Rosneft, Igor Setschin, arbeitet seit den frühen 1990er Jahren an Putins Seite.

115 IMF, *Russian Federation: Fiscal Transparency Evaluation* [wie Fn. 3].

116 Viktor Kessler, *Die sichtbare Hand des Staates. Eine rechtsökonomische Analyse russischer Staatskorporationen*, Berlin 2013 (Schriftenreihe zum Osteuropäischen Recht 19), S. 326.

Die Transparenz der staatlichen Unternehmen wird durch ihre Rechtsform und ihre Präsenz auf internationalen Kapitalmärkten bestimmt. Die bei ausländischen Börsen gehandelten, offenen Aktiengesellschaften unterliegen den strengsten Vorschriften und werden extern geprüft. Die Tätigkeit der Staatskorporationen unterliegt dagegen keiner regelmäßigen externen Prüfung.[117] Da sie sich rechtlich nicht in Staatseigentum befinden, fließen auch die Gewinne aus ihrer Geschäftstätigkeit nicht in den Haushalt.[118] Die Unitarunternehmen und Aktiengesellschaften sind weniger privilegiert: Sie müssen einen Teil ihrer Gewinne an den Haushalt abführen (insbesondere Dividenden der Aktiengesellschaften). Außerdem dienen sie der Haushaltsfinanzierung, wenn sie ganz (kommt eher selten vor) oder zu Teilen (häufiger) privatisiert werden.

Dividenden: Eigenmächtige Energiekonzerne

Die Führungen der staatlichen Aktiengesellschaften ziehen es vor, Gewinne im Unternehmen zu behalten und nach eigener Maßgabe zu reinvestieren. Die durchschnittliche Höhe der von den staatlichen Aktiengesellschaften ausgeschütteten Dividenden ist im internationalen Vergleich gering.[119] Das Finanzministerium enthält deshalb als Kapitalrendite aus den Anteilen an staatlichen Aktiengesellschaften deutlich weniger, als es selbst für die eigene Finanzierung über Staatsanleihen ausgeben muss. Daraus ergibt sich — unabhängig von Steuervorteilen und anderen Formen der Subventionierung — eine implizite »Dividenden-Subvention« an die Staatskonzerne, deren Höhe das Ministerium für die Jahre 2015 und 2016 auf 386 bzw. 346 Milliarden Rubel (5,9 bzw. 5,2 Milliarden Euro) beziffert.

Das Finanzministerium bemüht sich seit einigen Jahren, eine für alle staatlichen Aktiengesellschaften gleichermaßen geltende Regel für die Ausschüttungen durchzusetzen. Dieses Vorhaben scheiterte bisher

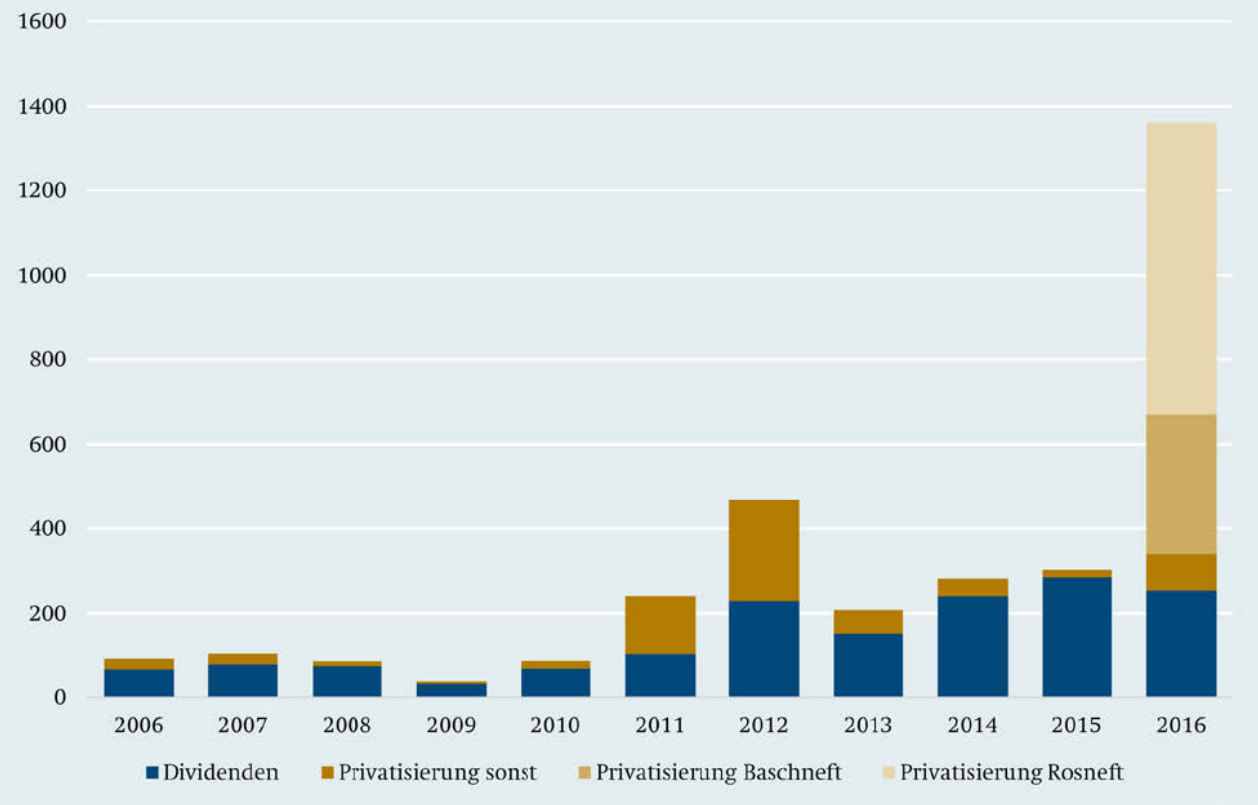
117 Abhängig von den Gründungsgesetzen und der Finanzierungsform gelten für einige Staatskorporationen strengere Regeln, vgl. ebd.

118 Carsten Sprenger, »State Ownership in the Russian Economy. Its Magnitude, Structure and Governance Problems«, in: *Journal of Institute of Public Enterprise*, 33 (2010) 1—2.

119 Aleksandr Branis, »Otdajte dividendy!« [Gebt die Dividenden ab!], in: *Vedomosti*, 1.3.2017, <www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/03/02/679573-otdaite-dividendi> (Zugriff am 2.2.2018).

Abbildung 10

Einnahmen des russischen Staates aus staatlichem Eigentum, 2006–2016 (in Milliarden Rubel)



Quelle: Gaidar Institute, *Russian Economy in 2016. Trends and Outlooks* [wie Fn. 78].

jedoch immer wieder an Ausnahmeregelungen, die sich einige Unternehmen mit Unterstützung des Kremls sichern konnten.

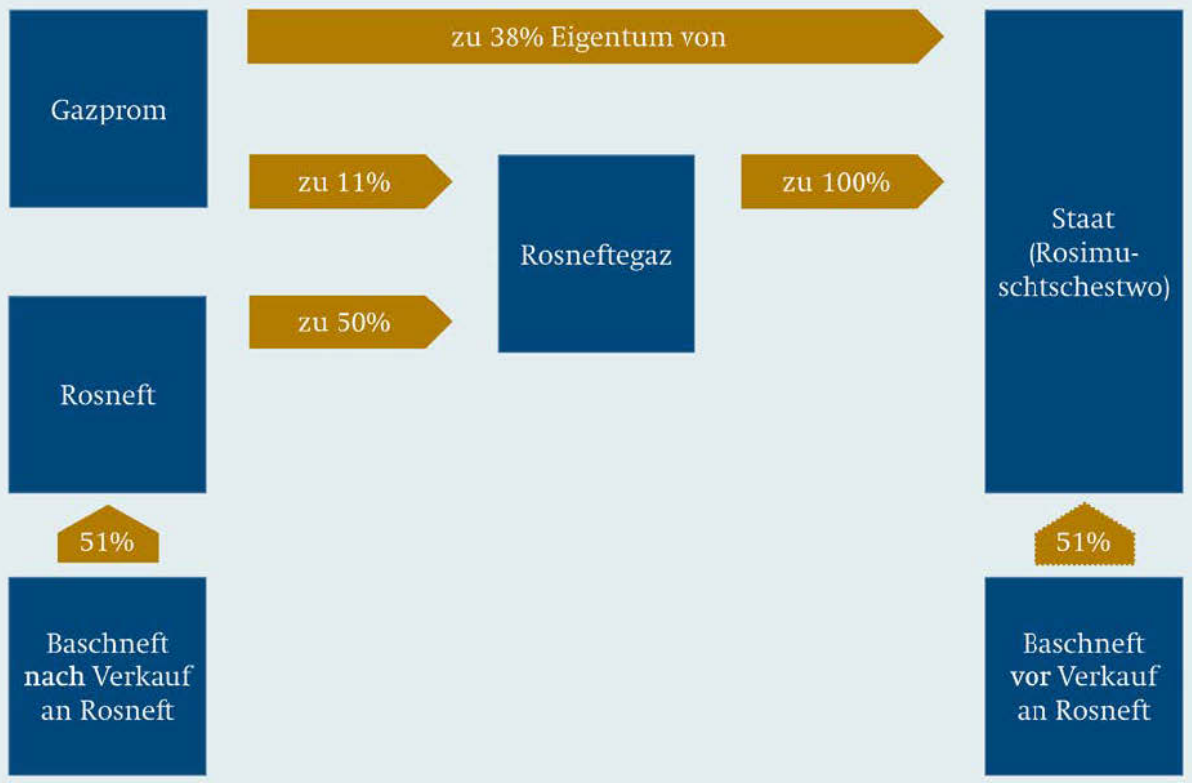
Um die Staatseinnahmen nach dem Fall der Ölpreise zu steigern, versuchte Premierminister Medwedjew zuletzt im April 2016 mit einer Direktive höhere Ausschüttungen zu erzwingen. Demnach sollten die staatlichen Aktiengesellschaften 2017 ausnahmslos 50 Prozent des im Vorjahr erwirtschafteten Reingewinns gemäß den International Financial Reporting Standards (IFRS) ausschütten. Die höheren Einnahmen waren bereits im Haushaltsgesetz für 2017—2019 eingeplant. Der russische Rechnungshof zweifelte allerdings bereits im Frühjahr 2017 daran, dass die Regierung sich mit diesem Vorhaben gegen die Konzerne würde durchsetzen können.[120]

Die meisten kleineren Aktiengesellschaften schütteten in der Folge einen größeren Teil ihrer Gewinne aus als in den Vorjahren. Im Energiesektor gab es jedoch mit Unterstützung des Kremls tatsächlich erneut Ausnahmen. Die Höhe der Gasprom-Dividenden lag trotz der 50 Prozent-Direktive nur bei 20 Prozent des nach den IFRS errechneten Gewinns aus dem Jahr 2016, was mit großen Investitionsprojekten (insbesondere dem Bau von Gaspipelines) begründet wurde. Rosneft schüttete 35 Prozent des Reingewinns aus. Die Argumentation lautete hier, dass Rosneft strenggenommen keine staatliche Aktiengesellschaft sei, da das Unternehmen sich nur indirekt über Rosneftegas im Eigentum des Staates befindet (vgl. Darstellung unten). Damit betreffe die Direktive Medwedjews das Unternehmen nicht. Der Pipeline-Betreiber Transneft schüttete 2017 sogar nur 13 Prozent des IFRS-Gewinns aus und rechtfertigte dies damit, dass eine höhere

120 Sčetnaja Palata, *Zaključenie Sčetnoj palaty Rossijskoj Federacii na proekt federal'nogo zakona № 185935-7* [Schlussfolgerungen der Rechnungskammer über das föderale Gesetzesprojekt Nr. 185935-7], Moskau 2017, <http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/30381/> (Zugriff am 8.8.2017).

Abbildung 11

Verschachtelung der Anteile an staatlichen Energiekonzernen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Margarita Papčenkova / Elizaveta Bazanova / Ol'ga Petrova, »Minfin prodolžaet bor'bu za dividendy goskompanij« [Finanzministerium setzt Kampf um Dividenden der Staatsunternehmen fort], in: *Vedomosti*, 10.7.2017, <www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/07/10/717277-minfin-dividendi> (Zugriff am 3.1.2018).

Ausschüttung russischen Bilanzierungsprinzipien widerspräche, weil der Gewinn fast vollständig bei den Tochtergesellschaften und nicht bei Transneft selbst angefallen sei.[121]

Bei der Verteilung der Dividenden zeichnet sich damit ein eindeutiges Muster ab: Die drei Konzerne Gasprom, Rosneft und Transneft haben für den Kreml in der Vergangenheit eine Vielzahl politischer Funktionen erfüllt, etwa beim Bau von Öl- und Gaspipelines und dem Management von Energieexporten, bei der Verstaatlichung der Medienlandschaft (hier vor allem durch Gasprom Media) oder auch bei der finanziellen Unterstützung von öffentlichen Infrastrukturprojekten oder ausländische Verbündeten.[122] Im Falle dieser Unternehmen ist die russische Führung weniger daran interessiert, die Gewinne dem föderalen Haushalt zukommen zu lassen, da deren Verwendung in den Konzernen direkt und informell beeinflusst werden kann. Damit werden die Direktoren dieser Unternehmen selbst zu mächtigen Figuren, die nicht an Reformen des öffentlichen Sektors interessiert sind.

121 Margarita Papčenkova / Elizaveta Bazanova / Ol'ga Petrova, »Minfin prodolžaet bor'bu za dividendy goskompanij« [Finanzministerium setzt Kampf um Dividenden der Staatsunternehmen fort], in: *Vedomosti*, 10.7.2017, <www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/07/10/717277-minfin-dividendi> (Zugriff am 3.1.2018).

122 Zu Rosneft siehe Hans-Henning Schröder, »Der Mineralölkonzern »Rosneft«. Kommerzieller Erfolg und Einsatz politischer Machtmittel«, in: *Russland-Analysen*, (2018) 348, S. 9–16.

Rosneftegas als Schattenhaushalt

Besonders deutlich zeigt der Fall der Holding Rosneftegas, wie öffentliche Mittel unter Umgehung des Haushalts politisch genutzt werden. Die Rosneft-Dividenden und ein Teil der Gasprom-Dividenden fließen nicht direkt an den russischen Haushalt, sondern werden an das zwischen Staat und Unternehmen stehende Rosneftegas ausgeschüttet. Die Holding ist der formale Eigentümer aller staatlichen Rosneft-Aktien und zu 100 Prozent in Staatsbesitz. Sie entstand ursprünglich als Vehikel für eine geplante Verschmelzung des zu diesem Zeitpunkt noch deutlich kleineren Rosnefts mit Gasprom im Jahr 2004, die in der Folge allerdings nicht durchgeführt wurde.[123] Heute wird die Holding durch den Rosneft-Vorstandsvorsitzenden Setschin kontrolliert: Er hält den Posten des Aufsichtsratsvorsitzenden von Rosneftegas. Das Management von Rosneftegas kommt ebenfalls von Rosneft.[124]

Setschin hatte auf Betreiben des damaligen Präsidenten Medwedjew die Spitze von Rosneft im Jahr 2011 zunächst verlassen. Mit Putins Rückkehr in den Kreml übernahm Setschin aber erneut die Leitung des Unternehmens. Seit Setschins Rückkehr hat Rosneftegas seine Ausschüttungspolitik verändert und gibt Dividenden, die es von Rosneft, Gasprom und weiteren Beteiligungen erhält, nur noch teilweise an den föderalen Haushalt weiter, während der Großteil dieser Gewinne auf den Konten von Rosneftegas verbleibt.

Die Raiffeisenbank bezifferte den Umfang der inzwischen bei Rosneftegas angesammelten Dividenden von Gasprom und Rosneft für Ende 2016 auf 544 Milliarden Rubel (8,2 Milliarden Euro). Der tatsächliche Umfang ist nicht öffentlich bekannt, weil im Jahr 2016 die Rechtsform von Rosneftegas von einer Offenen Aktiengesellschaft (Otkrytoje akzionernoje obschtschestwo) in eine Geschlossene Aktiengesellschaft (Akzionernoje obschtschestwo) geändert wurde. Der letzte öffentliche Jahresbericht stammt aus dem Jahr 2014.[125] Selbst das russische Wirtschaftsministerium bemühte sich zuletzt wiederholt erfolglos darum, über die Finanzen von Rosneftegas informiert zu werden.[126] Auf eine entsprechende Anfrage von Rossimuschtschestwo, der russischen Agentur für die Verwaltung von Staatseigentum, teilte der Direktor von Rosneftegas mit, dass er seine Berichte nur direkt an den russischen Präsidenten schicke.[127]

Präsident Wladimir Putin unterstützt ausdrücklich das Bemühen Setschins, die bei Rosneftegas angesammelten Gewinne dem russischen Haushalt vorzuenthalten und aus den auf diese Weise zusammengetragenen Geldern einen Schattenhaushalt außerhalb der öffentlichen Kontrolle und der Budgetgesetze zu bilden. Auf die bei Rosneftegas akkumulierten Dividenden angesprochen bemerkte er: »Für solche Dinge, für die nach allen Streitereien und Gerangel in der Regierung kein Geld bleibt, die aber eine Finanzierung benötigen, werden wir Mittel von Rosneftegas verwenden.«[128] Putin zufolge finanziert Rosneftegas prioritäre Forschungsprojekte und den Bau von Flugzeugen und Triebwerken. Darüber hinaus trägt die Holding die Kosten für die Rosneft-Werft »Swesda« nahe Wladiwostok und den Bau von vier Kraftwerken in Kaliningrad.[129]

123 »Chronika slijanija« [Chronik des Mergers], in: *Kommersant*, 3.3.2005, <www.kommersant.ru/doc/551982> (Zugriff am 2.2.2018).

124 Dmitrij Kozlov, »Rukovodstvo ›Rosneftegazom‹ doverili ėks-ministru« [Führung von Rosneftegas wurde Ex-Minister anvertraut], in: *Kommersant*, 3.6.2016, <www.kommersant.ru/doc/3005490>.

125 »›Rosneftegaz‹ polučil pravo skryvat' o sebe informaciju« [Rosneftegas erhielt das Recht, Informationen über sich geheimzuhalten], *Interfax*, 18.3.2016, <www.interfax.ru/business/499118> (Zugriff am 5.1.2018).

126 Margarita Papčenkova/Galina Starinskaja, »Finansy ›Rosneftegaza‹ zakryty poka i dlja pravitel'stva« [Finanzen von Rosneftegas bleiben für Regierung unter Verschluss], in: *Vedomosti*, 27.6.2017, <www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/06/26/697334-finansi-rosneftegaza> (Zugriff am 2.1.2018).

127 Margarita Papčenkova/Galina Starinskaja, »Polučit' dochody ot ›Rosneftegaza‹ v bjudžet, vozmožno, ne polučitsja« [Gewinne von Rosneftegas für den Haushalt zu bekommen wird möglicherweise nicht gelingen], in: *Vedomosti*, 25.10.2016, <www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/10/25/662262-dohodi-rosneftegaza> (Zugriff am 2.1.2018).

128 »Putin pojasnil, na kakie proekty pojdut den'gi ›Rosneftegaza‹« [Putin erklärte, in welche Projekte die Gelder von Rosneftegas fließen], in: *RIA Novosti*, 23.12.2016, <https://ria.ru/economy/20161223/1484467582.html> (Zugriff am 17.8.2017).

129 Papčenkova/Bazanova/Petrova, »Minfin prodolžaet bor'bu za dividendy goskompanij« [wie Fn. 129].

Privatisierungen

Über Igor Setschin stehen dem russischen Präsidenten die Mittel von Rosneftegas für die Behebung der aus Kreml-Sicht drängenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme zur Verfügung. Die informelle Kontrolle über die Staatsunternehmen bringt allerdings auch Risiken mit sich, weil sie den Personen an der Spitze der Konzerne (wie Igor Setschin) eigenes politisches Gewicht einräumt. Nicht nur die Dividendenpolitik, sondern auch Privatisierungen bergen dadurch viel Konfliktpotential: Die lukrative und einflussreiche Position der kremlnahen Konzernführer ist bedroht, wenn Staatsunternehmen in private Hände wechseln sollen.

Die Haushaltseinnahmen aus Privatisierungen lagen in den vergangenen Jahren in Russland deutlich unter den Einnahmen aus abgeführten Gewinnen. Durch zwei besonders große Privatisierungsprojekte stellte das Jahr 2016 eine Ausnahme dar. Ohne die Verkäufe von Anteilen an den Ölkonzernen Baschneft (330 Milliarden Rubel, 5 Milliarden Euro) und Rosneft (692 Milliarden Rubel, 10,5 Milliarden Euro) hätte das Defizit im föderalen Haushalt nicht bei 3,4 Prozent, sondern bei 4,6 Prozent des BIP gelegen.

Der Aktienverkauf bei Rosneft war Teil eines im Jahr 2013 beschlossenen Privatisierungsprogramms, das ansonsten kaum realisiert wurde. Neben Rosneft sollten kleinere Anteile der Staatskonzerne Alrosa (Diamantenförderung), Aeroflot (Fluglinie), Sowkomflot (Schiffsbau), Transneft, Rushydro (Wasserkraft), der Staatsbahn und der Staatsbank VTB verkauft werden.[130] Auch in der Budgetplanung bis 2020 sind kaum zusätzliche Einnahmen aus Privatisierungen enthalten.[131]

Die Baschneft-Aktien waren 2014 renationalisiert worden, nachdem sich die Mineralölfirma zuvor mehrheitlich im Eigentum der privaten Beteiligungsgesellschaft Sistema des russischen Unternehmers Wladimir Jewtuschenkow befunden hatte. Der darauf folgende Verkauf der Aktien an Rosneft im Jahr 2016 kann strenggenommen nicht als »Privatisierung« bezeichnet werden, weil die Anteile an Baschneft von der staatlichen Rossimuschtschestwo zum Staatskonzern Rosneft wechselten. Das Unternehmen Baschneft ist also weiterhin staatlich kontrolliert, nun allerdings Teil des Konzerns, dem Igor Setschin vorsteht.

Dem Verkauf von Baschneft an Rosneft war ein Streit über die Sinnhaftigkeit einer solchen Scheinprivatisierung vorausgegangen. Dabei hatten sich unter anderem der damalige Wirtschaftsminister Alexei Uljukajew und der ehemalige Aufsichtsratsvorsitzende von Rosneft, Andrei Beloussow,[132] kritisch geäußert. Sie argumentierten, dass der Verkauf eines Staatskonzerns an einen anderen dem Haushalt langfristig keine Mehreinnahmen verschaffe. Schließlich behielt Igor Setschin allerdings die Oberhand und konnte Baschneft in das Unternehmen Rosneft integrieren. Die formale Rechtfertigung für die Transaktion war — wie schon bei der Dividendenpolitik — dass Rosneft kein Staatskonzern im engen Sinne sei, da das Unternehmen von Rosneftegas kontrolliert werde.

Durch die Verhaftung und anschließende Verurteilung des als liberal geltenden Wirtschaftsministers Uljukajew hatte die Reprivatisierung von Baschneft ein politisch bedeutendes juristisches Nachspiel. Das Verfahren gegen Uljukajew wurde auf Initiative von Setschin durch eine verdeckte Operation des FSB initiiert. In deren Verlauf hatte Uljukaew bei einem Treffen mit Setschin einen verschlossenen Koffer entgegengenommen, der zwei Millionen US-Dollar enthielt. Den Angaben von Setschin zufolge hatte der Minister das Geld für seine Zustimmung zum Verkauf von Baschneft an Rosneft gefordert, was Uljukajew bestritt. Im Dezember 2017 wurde Uljukajew zu 8 Jahren Lagerhaft und zu einer Geldstrafe von 2 Millionen US-Dollar verurteilt. Ein eindeutiger Beweis für die Schuld Uljukajews konnte im Gerichtsverfahren allerdings nicht erbracht werden.[133]

Es war das erste Mal in der postsowjetischen Geschichte Russlands, dass ein Minister der Föderation

130 Ein Teil der Alrosa-Aktien wurde 2016 verkauft, Tat'jana Radčenko, *Gosudarstvennoe učastie v rossijskoj ėkonomike: goskompanii, zakupki, privatizacija* [Staatliche Beteiligung in der russischen Wirtschaft: Staatskonzerne, Beschaffung, Privatisierung], Moskau 2016 (Bjulleten' o razvitii konkurencii 13), <http://ac.gov.ru/files/publication/a/8449.pdf> (Zugriff am 3.8.2017).

131 Minfin Rossii, *Osnovnye napravlenija bjudžetnoj, nalogovoj i tamoženno-tarifnoj politiki na 2018 god i planovyj period 2019 i 2020 godov* [Grundsätzliche Richtungen der Budget-, Steuer- und Zolltarif-Politik für das Jahr 2018 und die Planperiode 2019 und 2020], Moskau 2017.

132 Sein Nachfolger auf diesem Posten ist der ehemalige deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder.

133 Roland Götz, »Uljukajews Fall und Jewtuschenkows Niederlage. Rosnefts Expansion durch Annexion«, in: *Russland-Analysen*, (2018) 348, S. 2—4, <www.laender-analysen.de/russland/pdf/RusslandAnalysen348.pdf> (Zugriff am 5.2.2018).

verhaftet wurde. Reformorientierte Politiker wie etwa Alexei Kudrin mussten die Verurteilung Uljukajews als Signal an die im Staatsdienst verbliebenen »Systemliberalen« verstehen, sich nicht in die Geschäfte der Staatskonzerne einzumischen. Kudrin, der das Uljukajew-Urteil »schrecklich und unbegründet« nannte, hatte selbst im Sommer 2017 bei der Vorstellung seiner Reformideen Vorschläge für weitreichende Privatisierungen von Staatskonzernen gemacht.[134] Ob die politische Führung ein derartiges Signal tatsächlich aussenden wollte, ist unklar. Der Fall macht aber deutlich, welche Risiken für die innere Stabilität und die Reformfähigkeit des politischen Systems von der personalisierten Kontrolle über öffentliche Ressourcen ausgehen.

134 »Kudrin prizval k privatizacii vsech neftjanych aktivov« [Kudrin rief dazu auf, alle Ölkonzerne zu privatisieren], *Interfax*, 1.6.2017, <www.interfax.ru/forumspb/564758> (Zugriff am 5.2.2018).

Ausblick und Empfehlungen

Die langjährige wirtschaftliche Stagnation und der Fall des Ölpreises haben die Reserven des russischen Finanzministeriums weitgehend erschöpft. Ob sich der Kreml zu nachhaltigen Einsparungen oder einer umfassenden Steuerreform durchringen wird, ist unsicher. Allerdings ist die Staatsverschuldung Russlands bisher gering und die Ölpreise haben sich zuletzt erholt. Auch wenn die russische Führung in der Wirtschaftskrise keine Reformen angestoßen hat, ist die finanzielle Stabilität des Staatshaushalts in Russland aus diesem Grund nicht unmittelbar gefährdet. Es steht kein Kollaps des Regimes bevor, der deutsche Direktinvestitionen in Russland massiv gefährden oder eine Migrationswelle Richtung Westen in Gang setzen würde.

Die konservative Haltung des Kremls wirkt zunächst stabilisierend. Die politische Führung hat in den letzten Jahren den Status quo sichern können, indem sie die formale Kompetenz für politische und wirtschaftliche Entscheidungen weiter zentralisierte und — vor allem bei den großen Staatskonzernen — durch informelle Kontrolle ergänzte. Diese Form des Krisenmanagements begünstigt allerdings einige Entwicklungen, die längerfristig sowohl innenpolitisch als auch für das Verhältnis zu Deutschland und der EU problematisch werden könnten.

Auf der innenpolitischen Ebene zeichnet sich ab, dass der russische Autoritarismus intransparenter und gleichzeitig noch zentralisierter wird. Die Konzentration der wirtschaftlichen und politischen Macht bei Wladimir Putin und seinem unmittelbaren Umfeld wird in den kommenden Jahren die Stabilitätsrisiken für das Regime erhöhen, da der russische Präsident laut Verfassung im Jahr 2024 nicht mehr zur Wahl antreten darf. Sollte es um 2024 zu einem Führungswechsel im Kreml kommen, würde dieser nach gängiger Praxis in Russland schon vor der Wahl vorbereitet und eingeleitet werden. Der Machtpoker um Putins Nachfolge dürfte also früh beginnen, und eine Reihe von Maßnahmen, die seit 2016 ergriffen worden sind, wie zum Beispiel die Umbesetzung wichtiger Posten in der Kremladministration, können bereits in diesem Kontext gesehen werden. Die Einsätze sind dabei hoch und die zu erwartenden Positionskämpfe könnten zu neuen Konflikten in der russischen Elite führen.

Vor diesem Hintergrund besteht wenig Hoffnung darauf, dass der Kreml politisch schwierige Wirtschaftsreformen vorantreibt, die auf eine Diversifizierung und nachhaltige Entwicklung der russischen Ökonomie hinauslaufen. In Anbetracht der demografischen Belastungen und der Unsicherheit über die neuen US-amerikanischen Sanktionen ist eher mit einer anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation zu rechnen, durch die die Legitimation des Regimes mehr und mehr untergraben werden könnte. Der Kreml ist diesem Problem zuletzt dadurch begegnet, dass er Repressionen verstärkt und die Kontrolle über Medien und Soziale Netzwerke erhöht hat.

Die russische Führung hat aber in den letzten Jahren angesichts ökonomischer Schwierigkeiten auch auf antiwestliche Propaganda als alternative Legitimationsstrategie gesetzt. Falls die Unzufriedenheit in der russischen Bevölkerung zunimmt, könnte dem Kreml eine Verschärfung der außenpolitischen Konfrontation mit den USA und der EU daher gelegen kommen.

Eine Verschlechterung der finanziellen Lage in Russland könnte sich auch negativ auf die Stabilität der Region auswirken: Sollte Russland die umfangreichen Subventionierungen einiger Nachbarländer (insbesondere Belarus) einstellen, würde die politische und wirtschaftliche Anbindung an den großen Nachbarn für diese Staaten an Attraktivität verlieren. Gleichzeitig ist kaum zu erwarten, dass die russische Führung deshalb ihre hegemonialen Ansprüche aufgeben wird. Russland könnte dann seine verblassende ökonomische Anziehungskraft durch andere machtpolitische Instrumente ersetzen. Hier ist vor allem an das Militär zu denken[135], aber auch an wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen und Sanktionen im Handel oder an eine Erhöhung des Drucks auf Gastarbeiter.

135 Vgl. Margarete Klein, *Russlands Militärpolitik im postsowjetischen Raum*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018 (SWP-Studie, im Erscheinen).

Wie in der Außenpolitik setzte die russische Führung in den vergangenen Jahren auch in der Wirtschaftspolitik auf zunehmende Abschottung von Europa. Der Kreml hat die westlichen Sanktionen zum Anlass genommen, um ein umfangreiches Programm der Importsubstitution einschließlich eines Importembargos einzuführen, das auch die deutschen Exporte nach Russland getroffen hat. Allerdings trifft der Protektionismus vorrangig den Handel, weniger die Investitionen: Die russische Regierung hat zuletzt ihre Bemühungen verstärkt, ausländische Hersteller zur Produktion in Russland zu bewegen. Sie verspricht dafür in sogenannten Sonderinvestitionsverträgen (»SpezInvestKontrakt«) Privilegien und langfristig stabile Bedingungen.

Deutschland und die EU haben kurzfristig kaum Möglichkeiten, auf die innen- und wirtschaftspolitischen Entwicklungen in Russland einzuwirken. Das liegt zum einen am derzeit angespannten Verhältnis und den gegenseitigen Wirtschaftssanktionen, zum anderen aber auch am Kurs des russischen Regimes, das sich bereits seit einem Jahrzehnt immer systematischer gegen westliche Einflussnahme abschottet.

Gerade deshalb sollten sich Deutschland und die EU im Hinblick auf die Prozesse innerhalb Russlands eine langfristige, strategische Perspektive zu eigen machen. Die Diversifizierung der russischen Wirtschaft zum Beispiel liegt nicht nur im ökonomischen, sondern auch im sicherheitspolitischen Interesse der EU. Mit einer diversifizierten Ökonomie, die in internationale Wertschöpfungsketten eingebunden ist, dürfte Russland ein stärkeres Eigeninteresse an der Stabilität internationaler Regeln entwickeln. Außerdem wären die Risiken für die Systemstabilität in Russland geringer, wenn der russische Staat zukünftig weniger auf volatile Öl- und Gaseinnahmen angewiesen ist.

Durch eine zielgerichtete Förderung der Wirtschaftskooperation außerhalb des Handels mit fossilen Energieträgern könnten Deutschland und die EU die Diversifizierung in Russland unterstützen. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) könnte dabei eine zentrale Rolle spielen. Die Bank hat in der Vergangenheit schon Investitionen in Russland gefördert, die zur Diversifizierung beitragen, und sich dabei auf kleine und mittelständische Unternehmen konzentriert. Ihre Kunden stammen nach eigenen Angaben zu 90 Prozent aus dem Privatsektor.[136] Die Kooperation mit der EBRD bedeutet für russische Unternehmerinnen und Unternehmer dabei mehr als nur eine Möglichkeit der Finanzierung: Sie ist für kleine und mittelständische Privatunternehmen deshalb so attraktiv, weil eine Beteiligung der EBRD die Firmen gegen Übergriffe oder Enteignungen durch staatliche Akteure schützen kann.[137]

Wegen der Rolle Russlands in der Ukraine-Krise wurde die EBRD im Juli 2014 angewiesen, keine neuen Investitionsprojekte in Russland mehr zu unterstützen. Diese Entscheidung ist allerdings nicht Teil der EU-Ratsbeschlüsse zu den Russland-Sanktionen, deren Aufhebung an die Umsetzung der Minsker Vereinbarung geknüpft wurde.[138] Die EBRD könnte ihre Arbeit also wieder aufnehmen, ohne dass die Konditionalität der Wirtschaftssanktionen aufgeweicht würde. Gerade wegen ihrer besonderen Ausrichtung wäre es im Sinne eines strategischen Umgangs mit Russland, dass die EBRD die Förderung von Projekten in Russland wieder aufnimmt.

Des Weiteren ist auch das große Interesse der russischen Führung an der Ansiedlung ausländischer Hersteller eine Chance, um die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Sinne einer langfristigen Diversifizierung auszubauen. Eine große Zahl neuer Investitionsvorhaben in Russland zeigt, dass deutsche Unternehmen an den russischen Investitionsverträgen durchaus interessiert sind. Zwar ist von ausländischen Investoren in Russland keine unmittelbar transformative Wirkung im Sinne eines »Wandels durch Annäherung« zu erwarten. Allerdings können die Investitionen zumindest dabei helfen, die Ausgangslage für eine weniger ölabhängige Zukunft in Russland zu verbessern.

136 European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *The EBRD in Russia: Overview*, <www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395238401543&pagename=EBRD%2FContent%2FContentLayout> (Zugriff am 27.3.2018).

137 Stanislav Markus, »Secure Property as a Bottom-Up Process. Firms, Stakeholders, and Predators in Weak States«, in: *World Politics*, 64 (2012) 2, S. 242—277.

138 European Commission External Relations, *European Union Restrictive Measures (Sanctions) in Force*, 2017, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/restrictive_measures-2017-08-04.pdf> (Zugriff am 27.3.2018).

Anhang

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAATS-Act	Countering America's Adversaries Through Sanctions Act
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
FSB	Federalnaja Sluschba Besopasnosti (Föderaler Sicherheitsdienst)
GPV	Gosprogramma wooruscheni (Staatliches Rüstungsprogramm)
IFRS	International Financial Reporting Standards
IMF	International Monetary Fund
IWF	Internationaler Währungsfonds
OFZ	Obligazi federalnowo saima (Russische Bundesanleihen)
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
VEB	Wneschekonombank

Literaturhinweise

Janis Kluge
Kreml startet riskante Rentenreform. Die geplante Anhebung des Rentenalters lässt das Vertrauen in die russische Führung schwinden
SWP-Aktuell 35/2018, Juli 2018

Fabian Burkhardt/Janis Kluge
Generalprobe für Russlands Präsidentschaftswahlen. Moskau stärkt seine Kontrolle über Gouverneure und regionale Finanzen
SWP-Aktuell 66/2017, September 2017

Sabine Fischer
Anti-Korruptions-Proteste in Russland. Gesellschaft und Staat vor den Präsidentschaftswahlen 2018
SWP-Aktuell 50/2017, Juli 2017

Franziska Smolnik
Sozialpolitik und Regimestabilität im Südkaukasus. Das Beispiel Rentenreform
SWP-Studie10/2017, Mai 2017

Alexander Libman
Russische Regionen. Sichere Basis oder Quelle der Instabilität für den Kreml?
SWP-Studie 19/2016, November 2016

Anhang A
Föderaler Haushalt 2006 bis 2020 (in Prozent des BIP)

	2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018**	*2019**	*2020**
Einnahmen	23,3	23,4	22,5	18,9	17,9	18,9	18,9	17,8	18,3	16,4	15,6	16,4	*15,7*	*15,1*	*14,8*
Gas&Öl	10,9	8,7	10,6	7,7	8,3	9,4	9,5	8,9	9,4	7,0	5,6	6,5	*5,6*	*5,1*	*4,9*
Sonstige	12,4	14,7	11,8	11,2	9,7	9,5	9,4	8,9	8,9	9,4	10,0	9,9	*10,0*	*10,0*	*9,8*
Ausgaben	15,9	18,0	18,3	24,9	21,8	18,1	18,9	18,2	18,7	18,8	19,1	17,8	*17,0*	*15,9*	*15,6*
Föderale Fragen	2,0	2,5	2,0	2,2	1,9	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	*1,3*	*1,2*	*1,1*
Verteidigung	2,5	2,5	2,5	3,1	2,8	2,5	2,7	2,9	3,1	3,8	4,4	3,1	*2,8*	*2,7*	*2,5*
Nat. Sicherheit	2,0	2,0	2,0	2,6	2,3	2,1	2,7	2,8	2,6	2,4	2,2	2,1	*2,2*	*2,1*	*1,9*
Wirtschaft	1,3	2,1	2,5	4,3	2,6	3,0	2,9	2,5	3,9	2,8	2,7	2,7	*2,5*	*2,3*	*2,2*
Bildung	0,8	0,9	0,9	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	*0,7*	*0,6*	*0,6*
Gesundheit	0,5	0,6	0,7	0,9	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	*0,5*	*0,6*	*0,7*
Sozialpolitik	0,7	0,6	0,7	0,8	0,7	5,2	5,7	5,2	4,4	5,1	5,3	5,4	*4,8*	*4,6*	*4,4*
Transfers**	5,6	5,7	6,5	9,3	8,9	1,1	0,9	0,9	1,0	0,8	0,8	0,9	*0,9*	*0,8*	*0,7*
Andere	0,5	1,1	0,5	0,6	0,8	1,2	1,0	1,1	1	1,3	1,1	1,1	*1,3*	*1,0*	*1,5*
Überschuss/Defizit	7,4	5,4	4,1	-6,0	-3,9	0,7	-0,1	-0,4	0,8	-2,4	-3,4	-1,4	*-1,3*	*-0,8*	*-0,8*

Anmerkung: Angaben für mit * gekennzeichnete Jahre basieren auf der russischen Haushaltsplanung für den Zeitraum 2018—2020.

**Enthält föderale Transfers an regionale Haushalte. Bis 2010 waren auch die Transfers an den Pensionsfonds enthalten.

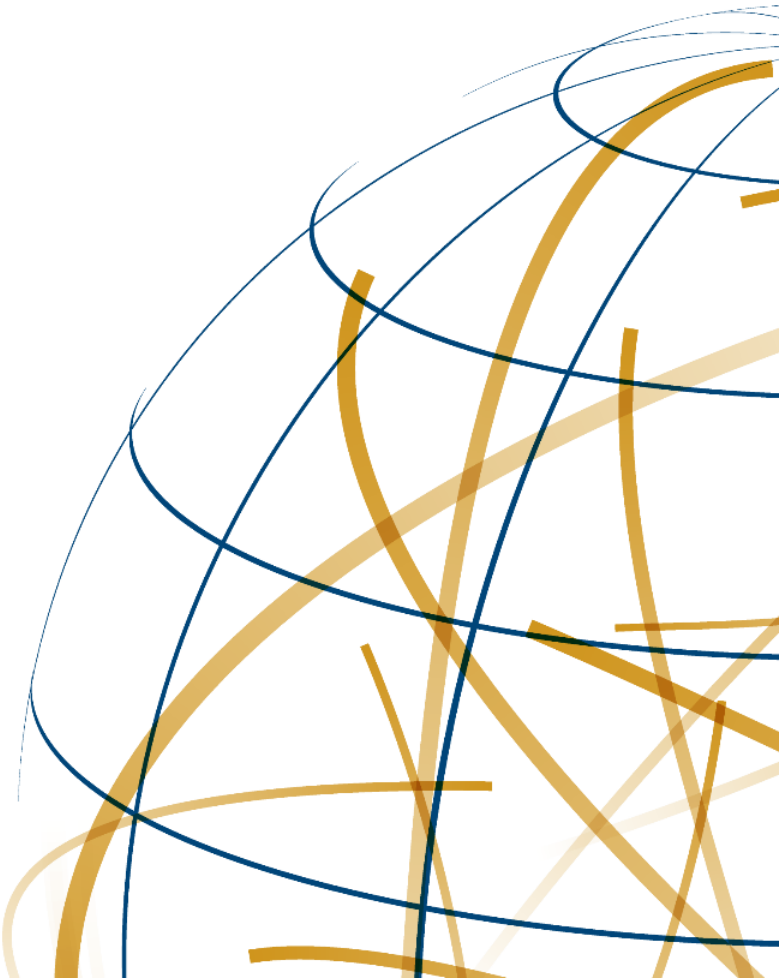
Ende Mai 2018 wurde ein neues Haushaltsgesetz in die russische Staatsduma eingebracht, das die 2018 stark gestiegenen Ölpreise berücksichtigt. Die Einnahmen liegen demnach um 1,8% des BIP höher und an Stelle eines Defizits von 1,3% des BIP wird ein Überschuss von 0,5% des BIP erwartet, siehe Gosudarstvennaja Duma Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii, *Zakonoproekt № 476242-7* [Gesetzesvorlage Nr. 476242-7], 29.5.2018, <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/476242-7>.

Quelle: Minfin Rossii, *Finansovo-ėkonomičeskie pokazateli Rossijskoj Federacii* [wie Fn. 1]; Rosstat, *Valovoj vnutrennij produkt* [wie Fn. 1].

Anhang B
Konsolidierter Haushalt 2006 bis 2020 (in Prozent des BIP)

	2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018**	*2019**	*2020**
Einnahmen	39,5	40,2	39,2	35,0	34,6	34,6	34,4	33,4	33,8	32,3	32,8	33,7	*32,0*	*31,7*	*30,5*
Gas&Öl	10,9	8,7	10,6	7,7	8,3	9,4	9,5	8,9	9,4	7,0	5,6	6,5	*5,6*	*5,1*	*4,9*
Sonstige	28,5	31,5	28,5	27,4	26,3	25,2	24,9	24,5	24,4	25,3	27,1	27,2	*26,4*	*26,4*	*25,6*
Ausgaben	31,1	34,2	34,3	41,4	38,0	33,2	34,0	34,6	34,9	35,7	36,4	35,2	*33,9*	*32,8*	*31,4*
Föderale Fragen	3,1	3,5	3,1	3,4	3,1	2,3	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	*2,0*	*1,9*	*2,0*
Verteidigung	2,5	2,5	2,5	3,1	2,8	2,5	2,7	2,9	3,1	3,8	4,4	3,1	*2,8*	*2,7*	*2,6*
Nat. Sicherheit	2,7	2,6	2,6	3,2	2,9	2,5	2,8	3,0	2,8	2,5	2,3	2,2	*2,2*	*2,1*	*1,9*
Wirtschaft	3,5	4,7	5,5	7,2	5,0	4,6	4,8	4,5	5,7	4,5	4,5	4,7	*4,0*	*3,7*	*3,6*
Bildung	3,9	4,0	4,0	4,6	4,1	3,7	3,8	3,9	3,8	3,6	3,6	3,5	*3,5*	*3,4*	*3,3*
Gesundheit	3,6	4,2	3,7	4,3	3,7	3,2	3,3	3,2	3,2	3,4	3,6	3,1	*4,0*	*3,8*	*3,7*
Sozialpolitik	8,8	8,6	9,1	12,2	13,3	10,8	11,3	12,0	11,1	12,6	12,7	13,1	*12,3*	*12,0*	*11,0*
Andere	3,0	4,1	3,8	3,4	3,1	3,6	3,2	3,0	3,1	3,1	3,2	3,4	*3,1*	*3,2*	*3,3*
Überschuss/Defizit	8,4	6,0	4,9	-6,3	-3,4	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,4	-3,7	-1,5	*-1,9*	*-1,1*	*-0,9*
Non-Oil Deficit	-2,6	-2,7	-5,8	-14,0	-11,7	-7,9	-9,1	-10,1	-10,5	-10,4	-9,3	-8,0	*-7,5*	*-6,2*	*-5,9*

Anmerkung: Der konsolidierte Haushalt fasst den Föderalen Haushalt, die Haushalte der Regionen und Munizipalitäten sowie die Sozialversicherung zusammen, wobei gegenseitig Transfers saldiert werden. Angaben für mit * gekennzeichnete Jahre basieren auf der russischen Haushaltsplanung für den Zeitraum 2018—2020.

Ende Mai 2018 wurde ein neues Haushaltsgesetz in die russische Staatsduma eingebracht, das die 2018 stark gestiegenen Ölpreise berücksichtigt. Die Einnahmen liegen demnach um 1,8% des BIP höher und an Stelle eines Defizits von 1,3% des BIP wird ein Überschuss von 0,5% des BIP erwartet, siehe Gosudarstvennaja Duma Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii, *Zakonoproekt № 476242-7* [Gesetzesvorlage Nr. 476242-7], 29.5.2018, <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/476242-7>.

Quelle: Minfin Rossii, *Finansovo-ėkonomičeskie pokazateli Rossijskoj Federacii* [wie Fn. 1], und Rosstat, *Valovoj vnutrennij produkt* [wie Fn. 1].