

Buch, Claudia M. et al.

**Working Paper — Digitized Version**

## Die wirtschaftliche Lage Rußlands: Systemtransformation auf dem Rückzug? Zweiter Bericht

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 208/209

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Buch, Claudia M. et al. (1993) : Die wirtschaftliche Lage Rußlands: Systemtransformation auf dem Rückzug? Zweiter Bericht, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 208/209, ISBN 3894560495, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/779>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

208/209

Deutsches Institut für  
Wirtschaftsforschung, Berlin

Institut für Weltwirtschaft  
an der Universität Kiel

Institut für  
Wirtschaftsforschung Halle

# **Die wirtschaftliche Lage Rußlands**

## **Systemtransformation auf dem Rückzug?**

**Zweiter Bericht**

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Zur aktuellen Lage</b> .....	3
1. Daten zur Wirtschaftsentwicklung 1992 .....	3
2. Probleme der monetären Politik .....	7
a. Öffentliche Haushalte .....	7
b. Geld und Kredit .....	9
c. Zahlungsbilanzentwicklung und Auslandsverschuldung .....	10
3. Ordnungspolitische Entwicklungen in der Russischen Föderation .....	12
4. Das wirtschaftspolitische Programm der Regierung Tschernomyrdin .....	14
a. Finanzielle Stabilisierung und Stärkung des Rubels .....	14
b. Überwindung der volkswirtschaftlichen Ungleichgewichte und der ineffizienten Produktionsstruktur .....	15
c. Erhöhung der Effizienz der Außenwirtschaftsbeziehungen und Stabilisierung der Devisensituation des Landes .....	15
d. Bewertung des Regierungsprogramms .....	16
5. Zusammenfassung und Ausblick .....	17
<b>II. Der Staat im Transformationsprozeß und Probleme des Föderalismus</b> .....	18
1. Bestandsaufnahme .....	18
a. Regionale Gliederung der Russischen Föderation .....	18
b. Finanzpolitik stärkt zentrifugale Kräfte .....	20
c. Der Föderationsvertrag .....	20
d. Öffentliche Haushalte .....	22
e. Das Steuer- und Abgabensystem der Russischen Föderation .....	24
f. Eigentumsansprüche .....	26
2. Möglichkeiten des Föderalismus in Rußland .....	28
<b>Anhang 1: Privatisierungsprogramm 1993</b> .....	32
<b>Anhang 2: Tatarstan nach der Oktoberrevolution</b> .....	32
<b>Anhang 3: Steuer- und Abgabensystem</b> .....	34
<b>Anhang 4: Eigentumsrechte der Föderation und Gebietskörperschaften</b> .....	39
<b>Anhang 5: Zur Theorie des fiskalischen Föderalismus</b> .....	40
<b>Anhang 6: Die föderalistischen Systeme der Schweiz und der Vereinigten Staaten als Referenzsysteme</b> .....	42
1. Das Beispiel der Schweiz und Liechtensteins .....	42
a. Die schweizerische Eidgenossenschaft als Bundesstaat .....	42
b. Liechtenstein als souveräner, aber wirtschaftlich assoziierter Staat .....	44
2. Das Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika .....	44
<b>Anhang 7: Wirtschaftsgeographischer Anhang</b> .....	47
1. Übersicht über die politisch-administrative Struktur der Russischen Föderation .....	47
2. Die ökonomischen Potentiale der Wirtschaftsräume .....	49
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	59

Dieser Bericht wurde am 31. März 1993 abgeschlossen. Vom Institut für Weltwirtschaft haben Claudia M. Buch, Ulrich Hiemenz, Michael J. Koop, Claus-Friedrich Laaser, Matthias Lücke und Klaus Schrader mitgewirkt. Der Bericht wurde auch vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, im DIW-Wochenbericht und vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle in der IWH-Forschungsreihe veröffentlicht.

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Die wirtschaftliche Lage Russlands** / Deutsches Institut für  
Wirtschaftsforschung, Berlin ... - Kiel : Inst. für  
Weltwirtschaft.

Bericht 1 u.d.T.: Die wirtschaftliche Lage Russlands und  
Weissrusslands

NE: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung <Berlin>

Bericht 2. Systemtransformation auf dem Rückzug? - 1993

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 208/209)

ISBN 3-89456-049-5

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

*Der Bundesminister für Wirtschaft hat mit Schreiben vom 9. Februar 1993 das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel und das Institut für Wirtschaftsforschung Halle damit beauftragt, das 1992 begonnene Forschungsvorhaben mit dem Titel "Die wirtschaftliche Situation Rußlands und Weißrußlands — wirtschaftliches Potential und mögliche Entwicklungslinien" fortzuführen. Die beteiligten Institute legen hiermit ihren zweiten Bericht über die Wirtschaft Rußlands vor.*

*Der Bericht ist in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil wird der aktuelle Stand der Wirtschaftsentwicklung und der Reformpolitik dargestellt. Seit der Fertigstellung des ersten Berichts müssen hier eine Beschleunigung der Inflation in Richtung Hyperinflation und ein verstärkter Rückgang der Produktion konstatiert werden. Der zweite Teil des Berichts beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Problemen des Föderalismus, die angesichts der ungeklärten Kompetenzverteilung zwischen der Föderation und den nachgeordneten Gebietskörperschaften für den weiteren Verlauf des Reformprozesses von besonderer Bedeutung sind.*

*Nach wie vor erschweren die unsichere politische Lage, der institutionelle Umbruch und das Fehlen eines zuverlässigen Berichtssystems eine genaue Analyse. Die Institute waren deshalb darauf angewiesen, Informationslücken durch Befragung von staatlichen Stellen und russischen Wissenschaftlern vor Ort zu schließen. Dennoch sind in Teilbereichen erhebliche Unsicherheiten über den tatsächlichen Ablauf des Transformationsprozesses verblieben.*

## **I. Zur aktuellen Lage**

### **1. Daten zur Wirtschaftsentwicklung 1992**

Über ein Jahr nach dem Zerfall der Sowjetunion ist eine wirtschaftliche Stabilisierung in Rußland nicht in Sicht. Die politischen und die monetären Bedingungen haben sich weiter dramatisch verschlechtert. Die unklare Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative hat die wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit gelähmt. Die weitere Beschleunigung der Inflation in Richtung Hyperinflation fördert die Rückkehr zur Tauschmarkt und bringt damit enorme allokativen Verluste mit sich. Bei einer solchen Inflation verkürzen sich die Zeithorizonte wirtschaftlicher Dispositionen auf Tage und Stunden, so daß vor allem die Investitionstätigkeit nahezu zum Stillstand kommt. Ersparnisse, also Gewinne und Arbeitseinkommen, die nicht unmittelbar konsumiert werden, dienen zum Kauf von Sachgütern oder werden so rasch wie möglich in harte Währungen eingetauscht. Die Inflation nährt sich auf diese Weise selbst und kann — wie schon im Herbst dargelegt worden war [DIW et al., 1992] — nur mit einer gewaltigen politischen Kraftanstrengung gestoppt werden. Genau dies wird aber durch die gegenseitige Blockade von Parlament und Präsident unmöglich gemacht.

#### *Gesamtwirtschaftliche Produktion*

Die Daten zur Wirtschaftsentwicklung ergeben ein trostloses Bild: Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts hat sich im Jahresverlauf 1992 noch beschleunigt und lag im Jahresdurchschnitt 1992 bei fast 20 vH (vgl. Tabelle 1). In Marktwirtschaften wäre ein solcher Produktionsrückgang mit einem Beschäftigungsabbau und mit einer Stilllegung der am wenigsten wettbewerbsfähigen Kapazitäten verbunden. Ein derartiger Anpassungsprozeß ist in Rußland noch nicht zu verzeichnen. Die Staatsunternehmen sind weiterhin keinen harten Budgetrestriktionen unterworfen; ein spürbarer Zwang zur Senkung ihrer Kosten besteht nicht. Trotz des massiven Produktionsrückgangs haben sie weder ihren Arbeitskräftebestand merkbar reduziert noch ihre Preispolitik der Nachfrageentwicklung angepaßt. Lohnerhöhungen, die als Kostensteigerungen preistreibend wirken, wurden zugelassen. Die Beschäftigtenzahl sank 1992 ebenso wie im Vorjahr um 2 vH. Die gesamtwirtschaftliche Produktivität ist somit innerhalb von zwei Jahren etwa um 25 vH zurückgegangen. Im Grunde ersetzen die Betriebe derzeit noch immer das fehlende soziale Netz. Mit Hilfe von Subventionen bzw. Krediten wird verhindert, daß die verdeckte Arbeitslosigkeit offen zutage tritt.

Tabelle 1 — Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts 1992 (Veränderung in vH gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode)

Jahr 1991	1. Quartal 1992	1. Halbjahr 1992	1.–3. Quartal 1992	Jahr 1992
-12,4	-14,8	-15,9	-18,8	-19

Quelle: Centr ekonomičeskoj [1992, S. 17]; Ekonomika i žizn' [Nr. 4, 1993, S. 13].

### Industrieproduktion

Die Industrieproduktion sank 1992 um 18,8 vH, wobei sich der Rückgang im 3. Quartal deutlich verstärkte (vgl. Tabelle 2). Es wird geschätzt, daß die Arbeitsproduktivität um 17 vH gesunken ist. Das Schrumpfen der Industrieproduktion blieb nicht auf einzelne Branchen beschränkt, sondern hatte allgemeinen Charakter (vgl. Tabelle 3). Allerdings werden unterschiedliche Ursachen für den Produktionsrückgang in den einzelnen Branchen angeführt. So wird der Rückgang der Erdölförderung (-14 vH) primär im Zusammenhang mit technischen Faktoren gesehen (z.B. dem Zustand der Förderanlagen oder der unzureichenden Versorgung mit Ausrüstung und Ersatzteilen). In einigen Industriezweigen, z.B. der NE-Metallurgie, gab es Schwierigkeiten mit der Rohstoffversorgung, vor allem im Zusammenhang mit den Problemen im Intra-GUS-Handel. Der Maschinenbau sah sich mit einem Nachfragerückgang nach Investitionsgütern konfrontiert. Vor allem bei Baumaschinen und Landmaschinen kam es wegen der gesunkenen Investitionen zu massiven Produktionseinbrüchen. Die Ursachen für den überdurchschnittlichen Produktionsrückgang in der Leichtindustrie sind das starke Sinken der Verbrauchernachfrage seit der Preisfreigabe und die unzureichende Versorgung der Industrie mit einigen Rohstoffen (z.B. Baumwolle aus Zentralasien und Aserbaidschan). Die Produktion des "militärisch-industriellen Komplexes" sank 1992 um 20 vH, wobei seine Erzeugung von zivilen Gütern stabil blieb. Der Anteil der Rüstungsgüter an der Gesamtproduktion des Industriezweigs fiel nach offiziellen Angaben von 37,5 vH 1991 auf 25 vH 1992 [Ministersvo Ekonomiki Rossii, 1993, S. 46 ff.]. Wie in anderen Staatsbetrieben wurde der Personalbestand dieser Branche 1992 kaum reduziert.

Tabelle 2 — Entwicklung der Industrieproduktion 1992

	Veränderung in vH gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode	Veränderung in vH gegenüber dem vorhergehenden Quartal
1. Quartal	-13,0	-2,4
2. Quartal	-14,0	-4,1
3. Quartal	-24,2	-19,7
4. Quartal	-22,9	-0,3

Quelle: Komitet po Statistike Rossijskoj Federacii [1993, S. 57].

1992 kam es innerhalb der Industrie zu erheblichen Verschiebungen in den relativen Preisen. Überproportional stiegen die Preise für Energieträger und Strom sowie für Erzeugnisse der Grundstoffindustrie (Eisen- und Stahlindustrie, NE-Metallurgie, Chemie und Petrochemie). Während die Betriebspreise<sup>1</sup> der Industrie im Jahresdurchschnitt 1992 insgesamt 20mal so hoch waren wie 1991, stiegen die Preise der Brennstoffindustrie auf das 34fache des Niveaus von 1991, die der Eisen- und Stahlindustrie auf das 32fache und die der Petrochemie und der NE-Metallurgie auf das 30fache. Demgegenüber erhöhten sich die Preise der Leichtindustrie nur um knapp das 10fache (vgl. Tabelle 4). Eine wichtige Ursache für diesen Unterschied in der Preisentwicklung ist der geringere Monopolisierungsgrad in der Leichtindustrie im Vergleich zur Grundstoffindustrie.

<sup>1</sup> Verkaufspreise der Industriebetriebe an den Großhandel ohne Mehrwertsteuer.

Tabelle 3 — Veränderung der Industrieproduktion nach Zweigen in vH gegenüber dem Vorjahr

	1991	1992
Industrie insgesamt	-8	-9
darunter:		
Elektrizitätswirtschaft	0	-3
Brennstoffindustrie	-6	-12
Eisen- und Stahlindustrie	-7	-17
NE-Metallurgie	-9	-27
Chemieindustrie	-8	-25
Petrochemische Industrie	-3	-17
Maschinenbau und Metallverarbeitung	-10	-15
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- und Papierindustrie	-9	-15
Baustoffindustrie	-1	-22
Leichtindustrie	-9	-26
Nahrungsmittelindustrie	-9	-19

Quelle: Ministersvo Ekonomiki Rossii [1993, Anhang, Tab. 3].

Tabelle 4 — Entwicklung der Betriebspreise<sup>a</sup> der Industrie nach Branchen (Jahresdurchschnitt 1992 in vH zum Jahresdurchschnitt 1991)

Industrie insgesamt	2 049
darunter:	
Elektrizitätswirtschaft	2 757
Brennstoffindustrie	3 423
Eisen- und Stahlindustrie	3 185
NE-Metallurgie	2 950
Chemieindustrie	2 393
Petrochemische Industrie	2 994
Maschinenbau und Metallverarbeitung	1 839
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- und Papierindustrie	1 565
Baustoffindustrie	1 705
Leichtindustrie	975
Nahrungsmittelindustrie	1 822

<sup>a</sup>Verkaufspreise der Industriebetriebe an den Großhandel ohne Mehrwertsteuer.

Quelle: Komitet po Statistike Rossijskoj Federacii [1993, S. 11].

Tabelle 5 — Struktur der Industrieproduktion nach Branchen in vH

	1991	1992
Industrie insgesamt	100,0	100,0
darunter:		
Elektrizitätswirtschaft	3,0	6,8
Brennstoffindustrie	6,9	19,4
Eisen- und Stahlindustrie	4,7	8,6
NE-Metallurgie	5,9	9,1
Chemische und petrochemische Industrie	6,8	8,8
Maschinenbau und Metallverarbeitung	23,9	20,4
Holz-, Holzverarbeitungs-, Zellstoff- und Papierindustrie	5,6	4,4
Baustoffindustrie	3,6	2,4
Leichtindustrie	16,6	7,1
Nahrungsmittelindustrie	17,8	9,4

Quelle: Komitet po Statistike RSFSR [1992, S. 35, 37]; Komitet po Statistike Rossijskoj Federacii [1993, S. 51].

Primär als Ergebnis der Verschiebungen in den relativen Preisen hat sich auch die Struktur der Industrieproduktion nach Branchen, d.h. der Anteil der einzelnen Industriezweige an der gesamten Industrieproduktion in Preisen des jeweiligen Jahres, stark verändert. Der "Brennstoff- und Energiekomplex" und die Grundstoffindustrie haben an Gewicht gewonnen, der Anteil der verarbeitenden Industrie ist zurückgegangen (vgl. Tabelle 5).

### *Investitionen*

Besonders deutlich wirkte sich die Verschärfung der wirtschaftlichen Krise auf die Investitionen aus, deren Rückgang 1992 45 vH ausmachte (1991: -15,5 vH). Zwei Drittel der Investitionen entfielen auf Produktionsanlagen. Bei den Investitionen dominiert weiterhin der Staatssektor mit einem Anteil von 84 vH. Die Kolchosen hatten 1992 einen Anteil von 4 vH am Investitionsvolumen, die verpachteten Unternehmen von 3,3 vH und die Aktiengesellschaften von 5,3 vH.

Chronisch bleiben die Verzögerungen bei der Inbetriebnahme neuen Anlagevermögens. Die Planungen zur Fertigstellung der aus dem Budget der Föderation finanzierten Investitionsobjekte konnten 1992 nur zu 28 vH realisiert werden. Der Wert des in Betrieb genommenen Anlagevermögens in Relation zum gesamten Investitionsvolumen lag 1992 bei 49 vH. Der Wert der unvollendeten Investitionen ist infolgedessen weiter angestiegen und erreichte Ende 1992 3,7 Billionen Rubel (150 vH des Investitionsvolumens).

Der Rückgang des Investitionsvolumens mußte die Bauwirtschaft in besonders starkem Maße beeinflussen, deren Auftragsleistungen 1992 um 36 vH sanken. Die Wohnungsbauunternehmen verzeichneten überwiegend eine Kapazitätsauslastung von 30 bis 50 vH. Trotz der rückläufigen Bauproduktion ging die Zahl der Beschäftigten im Bausektor nur um 6,8 vH zurück [vgl. Komitet po Statistike Rossijskoj Federacii, 1993, S. 79 ff.; Ministersvo Ekonomiki Rossii, 1993, S. 69 ff.].

### *Agrarproduktion*

Die Agrarproduktion sank 1992 um 8 vH. Dieser Rückgang betraf nur die Kolchosen und Sowchosen, während die Produktion in den privaten Nebenwirtschaften der dort Beschäftigten anstieg und einen Anteil von einem Drittel an der gesamten Landwirtschaftsproduktion erreichte. Der Beitrag der Privatbauern ("Farmer") zur Agrarproduktion ist mit knapp 2 vH noch unbedeutend.

Die Getreideernte lag um 20 vH über dem Vorjaheresergebnis. Ertragszuwächse konnten auch bei Zuckerrüben (+ 5 vH) und Kartoffeln (+ 10 vH) erzielt werden. Bei Gemüse war ein Rückgang von 5 vH zu verzeichnen. Die Produktion von tierischen Erzeugnissen (Fleisch, Milch, Eiern, Wolle) sank um 10 bis 12 vH, was nicht zuletzt auf die unzureichende Versorgung mit Futtermitteln zurückzuführen war.

Die relativen Preise entwickelten sich 1992 zuungunsten der Landwirtschaft. Die Preise für die von der Industrie gelieferten Inputs (Mischfutter, Düngemittel, Agrartechnik) stiegen um das 17- bis 20fache, die staatlichen Aufkaufpreise für Agrarprodukte nur um das 10fache. Für tierische Produkte erhöhten sich die Erzeugerpreise nur um das 6fache, was sich negativ auf die Rentabilität der Viehzucht auswirkte. Wegen der gestiegenen Preise für Landmaschinen sanken die Ersatzinvestitionen in der Landwirtschaft, wodurch sich die Reparaturanfälligkeit des landwirtschaftlichen Maschinenparks erhöhte [vgl. Ministersvo Ekonomiki Rossii, 1993, S. 62 ff., Anhangtab. 14; Komitet po Statistike Rossijskoj Federacii, 1993, S. 19 f., 70 ff.; Ekonomika i žizn', Nr. 4, 1993, S. 15].

### *Preise und Löhne*

Die Verbraucherpreise lagen im Dezember 1992 um 2 500 vH über dem Niveau der entsprechenden Vorjahresperiode (Nahrungsmittel: + 2 000 vH, übrige Konsumgüter: + 2 600 vH, Dienstleistungen: + 3 300 vH). Erheblich zugenommen haben die regionalen Preisunterschiede bei Nahrungsmitteln. Sie betragen bei den einzelnen Produkten zwischen 400 und 3 700 vH. Das höchste Preisniveau wurde am Jahresende im Fernostgebiet registriert [vgl. Ekonomika i žizn', Nr. 4, 1993, S. 13; Komitet po Statistike Rossijskoj Federacii, 1993, S. 9].

Die durchschnittlichen Löhne und Gehälter lagen im Dezember 1992 bei 16 000 Rubel im Monat; gegenüber dem Vorjahr sind sie um 1 130 vH gestiegen. Die Lohndifferenzen zwischen den Zweigen und Regionen sind stärker geworden. Im November überstieg das Lohnniveau in der Industrie dasjenige im Gesundheits-,

Kultur- und Bildungswesen um 100 bis 150 vH gegenüber 70 bis 100 vH zu Jahresbeginn [vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 4, 1993, S. 13 f.; Komitet po Statistike Rossijskoj Federacii, 1993, S. 45]. Zu den Industriezweigen mit überdurchschnittlichen Löhnen zählen u.a. die Erdöl- und Erdgasindustrie und die NE-Metallurgie. In einigen Regionen wurden in diesen Branchen im November Monatslöhne zwischen 60 000 und 80 000 Rubel gezahlt [vgl. *Izvestija* vom 13.2.1993].

Die Bezieher von Transfereinkommen waren vom Anstieg der Verbraucherpreise am stärksten betroffen. Die Durchschnittsrenten stiegen zwischen dem 1. Januar und dem 1. Oktober 1992 um 220 vH; am 1. November 1992 wurden die Mindestrenten um 150 vH auf 2 250 Rubel angehoben [vgl. Komitet po Statistike Rossijskoj Federacii, 1993, S. 41 f.]. Eine Berechnung der Entwicklung der Realeinkommen ist wegen des unzureichenden Warenangebots im Staatshandel vor der Preisfreigabe methodisch problematisch, jedoch kann der Rückgang des Einzelhandelsumsatzes in konstanten Preisen um 39 vH als Indikator für das Sinken der Realeinkommen und des privaten Verbrauchs dienen.

### *Arbeitsmarkt*

Auf den Arbeitsmarkt hat sich die Verschlechterung der Wirtschaftslage noch kaum ausgewirkt. Anfang Januar 1993 gab es 600 000 anerkannte Arbeitslose, d.h. Personen, die länger als drei Monate ohne Beschäftigung waren. Die Gesamtzahl der bei den Arbeitsämtern registrierten Personen ohne Beschäftigung betrug zu diesem Zeitpunkt rund 1 Mill. Personen. Nimmt man die zuletzt genannte Zahl als Grundlage, so ergibt sich eine Arbeitslosenquote von 1,4 vH. Die Zahl der Kurzarbeiter erreichte in der Industrie in den Sommermonaten zeitweise 2 Mill., d.h. 9 vH der Beschäftigten. Betriebsstillegungen und Massenentlassungen blieben bis jetzt wegen der fortbestehenden weichen Budgetrestriktionen die Ausnahme. Der Rückgang der Produktion war somit primär mit einem Anstieg der verdeckten Arbeitslosigkeit verbunden.

## **2. Probleme der monetären Politik**

### **a. Öffentliche Haushalte**

Unter dem Einfluß der Kreditvergabe-kriterien des IMF wurde zu Beginn des Jahres 1992 zunächst eine drastische Verringerung des Haushaltsdefizits und für das Jahresende sogar ein ausgeglichenes Budget angestrebt. Tatsächlich gelang im ersten Quartal insbesondere durch die zeitliche Verschiebung von Ausgaben, ihre Verlagerung auf nachgeordnete Gebietskörperschaften sowie vorgezogene Einnahmen eine Begrenzung des Budgetdefizits auf 19,2 Mrd. Rubel [vgl. *Izvestija* vom 10.4.1992]. In der Folgezeit jedoch konnte diese angeblich restriktive Politik nicht durchgehalten werden. Insbesondere wegen der wachsenden Ausgaben für Preissubventionen infolge der hohen Inflationsrate vergrößerte sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben so rasch, daß der Haushalt im Verlauf des Jahres 1992 mehrmals angepaßt werden mußte. Das zu Jahresbeginn proklamierte Konsolidierungsziel wurde weit verfehlt. Nach dem Haushaltsgesetz vom 18. Dezember 1992 belief sich das Defizit 1992 auf 1 258,2 Mrd. Rubel (etwa 9 vH des BIP).<sup>2</sup> Daß dieses Defizit nicht noch wesentlich höher ausfiel, ist weniger auf eine restriktive Politik als auf die zahlreichen Möglichkeiten zur Beschönigung, die im wesentlichen aus der wenig festgeschriebenen Finanzverfassung resultieren, zurückzuführen. Im Verlauf des Jahres 1992 wurden Kompetenzen und Verpflichtungen der einzelnen föderalen Ebenen ständig revidiert und z.B. wichtige ausgabenwirksame Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung und der Bildung aus dem Kompetenzbereich des zentralen Haushalts an nachgeordnete Gebietskörperschaften übertragen. Bei der Entscheidung über die Aufgabenübertragung spielte die Steigerung der Effizienz durch Dezentralisierung offensichtlich eine untergeordnete Rolle. Eine weitere Möglichkeit, das zentrale Budget zu beschönigen, liegt in der gesetzlichen Zulassung von Nebenhaushalten auf allen föderalen Ebenen.

<sup>2</sup> Vgl. *Rossijskaja gazeta* vom 16.1.1993, S. 5. Über die Höhe des tatsächlichen Budgetdefizits 1992 gibt es widersprüchliche Angaben. Dies deutet insbesondere auf die geringe Kontrolle der Finanzverwaltung über Steuereinnahmen und Staatsausgaben hin. Der rechnerische Bezug des Haushaltsdefizits auf das BIP ist vor allem wegen der Hyperinflation problematisch.

Wegen der weiterhin bestehenden engen Verknüpfung von Staatshaushalt, Unternehmenssektor und Bankensektor ist auf eine Korrelation zwischen Haushaltsdefizit und der Höhe der Zentralbankkredite hinzuweisen. Besonders deutlich wird dies an einem Beschluß von Regierung und Parlament der Russischen Föderation, in dem die Zentralbank angewiesen wird, den Geschäftsbanken Kredite zur zweckgebundenen Weitergabe an Staatsunternehmen zu gewähren [vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 24, 1992, S. 5]. Diese vergünstigten und von der Regierung gesicherten Kredite sind nur zur Begleichung der betrieblichen Steuerschuld oder der zwischenbetrieblichen Verschuldung zu verwenden. An diesem Beschluß zeigt sich, daß es bislang nicht gelungen ist, den Unternehmens- und Staatssektor zu einer Kalkulation unter einer harten Budgetrestriktion zu zwingen. Die enge Verknüpfung des zentralen Haushalts und des Bankensektors spiegelt sich auch in der Defizitfinanzierung wider. Im Gesetz über die Aktualisierung der Daten des zentralen Haushalts vom 18. Dezember 1992 wird die Zentralbank angewiesen, einen Kredit zur Defizitfinanzierung in der Höhe von 1 167,6 Mrd. Rubel — das entspricht etwa 20 vH des gesamten Bargeld- und Sichteinlagenbestandes der Russischen Föderation im Dezember 1992 — mit einer Laufzeit von zehn Jahren und einer jährlichen Verzinsung von 10 vH zur Verfügung zu stellen.<sup>3</sup>

Die indirekten Steuern stellten nach dem erwähnten Haushaltsgesetz die wichtigste Einnahmequelle des zentralen Budgets dar: Mehrwertsteuer und Akzisen machten insgesamt 62 vH der Einnahmen aus. Etwa 80 vH des gesamten Mehrwertsteueraufkommens flossen in den zentralen Haushalt. Der Mehrwertsteuersatz betrug zunächst 28 vH, jedoch wurde bereits im Februar 1992 ein ermäßigter Satz (15 vH) für Nahrungsmittel eingeführt. Eine weitere wichtige Einnahmequelle war die Gewinnsteuer (etwa 22 vH). Der allgemeine Gewinnsteuersatz betrug 32 vH. Die Einnahmen aus der Gewinnsteuer wurden zwischen dem zentralen Budget und den unmittelbar nachgeordneten Gebietskörperschaften im Verhältnis 13 zu 19 Prozentpunkte (insgesamt 32 Prozentpunkte) aufgeteilt. Die Steuereinnahmen blieben offensichtlich deutlich hinter den Steuerpflichten zurück; nach Schätzungen wurden etwa 30 vH aller Steuern hinterzogen [vgl. *Rossijskaja gazeta* vom 16.2.1993, S. 1]. Als Reaktion auf die mangelnde Steuerehrlichkeit wurde eine Steuerfahndung eingerichtet. Auch von seiten der nachgeordneten Gebietskörperschaften ist bekannt, daß diese ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Steuerabführung an das föderale Budget nur bedingt nachkommen; dies wird auch durch die mangelhaften institutionellen Rahmenbedingungen zur Durchsetzung der Finanzverfassung begünstigt.

Die größten aggregierten Ausgabeposten im zentralen Haushalt 1992 entfallen auf die Verteidigung und die sogenannte Finanzierung der Volkswirtschaft mit jeweils etwa 25 vH der Gesamtausgaben. Bei der zuletzt genannten Position handelt es sich in erster Linie um Preissubventionen. Der Anteil der Investitionen im Haushalt der Zentralregierung beträgt etwa 14 vH. Der Anteil der Ausgaben für sozial-kulturelle Ausgaben ist im zentralen Budget deutlich gesunken und beträgt nur noch etwa 12 vH. Die Ausgabenstruktur läßt erkennen, daß die originären Staatsaufgaben wie die Bereitstellung öffentlicher Güter im Bereich der Infrastruktur zunehmend Sonderfonds und nachgeordneten Gebietskörperschaften übertragen wurden (vgl. Abschnitt II.1.d).

Nach den Planungen für das Jahr 1993 soll die Kontrolle über Einnahmen und Ausgaben verschärft und ein drastisches Sparprogramm durchgeführt werden. Die Gebietskörperschaften sind gehalten, monatliche Abrechnungen vorzulegen. Die Zulassung weiterer Budgetposten ist nur mit Zustimmung des Obersten Sowjets möglich. Offensichtlich orientieren sich die Haushaltsplanungen bislang weniger am Subsidiaritätsprinzip. Sie sind vielmehr durch das Bestreben der Föderation charakterisiert, einzelne Ausgabenpositionen auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften zu überwälzen, ohne die entsprechenden gesetzlichen Kompetenzen zu verlagern. Bei diesem konzeptlosen Vorgehen werden die Vorteile der Dezentralisierung mit hoher Wahrscheinlichkeit durch die Kosten der Desintegration überkompensiert. Das Fehlen einer sinnvollen Finanzverfassung blockiert weiterhin jeden Reformansatz.

<sup>3</sup> Der Restbetrag (90,6 Mrd. Rubel) wird durch ausländische Kredite gedeckt.

## b. Geld und Kredit

Nach dem Scheitern eines ersten Stabilisierungsversuchs der russischen Regierung nach der Freigabe der Preise im Januar 1992 steuert Rußland auf eine Hyperinflation zu. Laut inoffiziellen Angaben hat die monatliche Inflationsrate den Schwellenwert von 50 vH bereits überschritten. Diese Situation ist die Folge einer stark expansiven Kreditvergabe an Unternehmen in ausgewählten Branchen und an einzelne Gebietskörperschaften seit Mitte vergangenen Jahres. Durch billige Kredite und eine Verrechnung bilateraler Schulden konnten überfällige Forderungen der Unternehmen zwar im Juli 1992 erheblich gesenkt werden. Da die Ursache der Verschuldung aber nicht bekämpft wurde, stiegen die Schulden der Unternehmen in der Folgezeit wieder rasant an. Im August und September wuchsen die Verbindlichkeiten der Unternehmen untereinander und gegenüber dem Staat (unbezahlte Steuern) rund 1,9 Billionen Rubel, im Oktober kamen weitere 1,5 Billionen hinzu. Anfang Dezember erreichten die fälligen Verbindlichkeiten schließlich einen Stand von 4,1 Billionen Rubel, obwohl die Regierung im November die Gewährung neuer Kredite in Höhe von 1 Billion Rubel veranlaßt hatte [vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 4, 1993, S. 13]. Während der letzten drei Monate des Jahres 1992 hatte sich zudem die Bargeldemission knapp verdoppelt; sie betrug Ende 1992 insgesamt etwa 1,5 Billionen Rubel [vgl. *Komitet po Statistike Rossijskoj Federacii*, 1993, S. 7]. Diese Explosion der umlaufenden Bargeldmenge und der Kredite hat zu einem Emporschnellen der monatlichen Inflationsraten geführt. Während die monatliche Preissteigerung im Dezember 1992 noch 25 vH betragen hatte, stiegen die Preise im Januar 1993 um 50 vH und im Februar um monatlich 60 vH an [vgl. *VWD-Osteuropa* vom 2.2.1993].

Die inflationäre Geldpolitik Rußlands hat negative Auswirkungen auf die gesamte realwirtschaftliche Entwicklung des Landes. Der Rubel hat seine Funktion als Wertaufbewahrungsmittel längst verloren, da Vermögen vorzugsweise in harten Währungen und mobilen Wertgegenständen angelegt wird. Für längerfristige Investitionsvorhaben gibt es aufgrund der unsicheren wirtschaftlichen Entwicklung keine Finanzmittel, so daß die Banken ihrer eigentlichen Aufgabe, rentable Investitionsobjekte zu finanzieren, nicht nachkommen können. Der Kurs des russischen Rubels ist seit der Einführung des Systems der Devisenauktionen im Juli 1992 von rund 120 Rubel auf mehr als 600 Rubel pro US-Dollar gesunken; die Dollarisierung der russischen Wirtschaft schreitet weiter voran.

In dieser Situation hat die russische Regierung erklärt, daß die Bekämpfung der Inflation ein vorrangiges Ziel ihrer Politik darstelle. Anlässlich der Präsentation eines Regierungsprogramms am 11. Februar 1993 wurde eine Begrenzung des Geldmengenwachstums auf 7 bis 10 vH pro Monat als Zwischenziel für das Jahr 1993 genannt. In der Jahresbilanz soll die Inflation für 1993 auf 400 vH — gegenüber 2 600 vH im Jahr 1992 — beschränkt werden [vgl. *Nachrichten für den Außenhandel* vom 15.2.1993, S. 1]. Angesichts der unzureichenden Reformansätze auf seiten des Budgets scheinen diese Pläne jedoch von vornherein zum Scheitern verurteilt. Auf der Einnahmenseite des Budgets sieht sich die russische Zentralregierung drei Hauptproblemen gegenüber. Zum einen sinkt der reale Wert ihrer Steuereinnahmen — sofern diese überhaupt von den untergeordneten Gebietskörperschaften weitergeleitet werden — aufgrund der hohen Inflationsraten. Zum anderen sind selbst zur Finanzierung eines gegebenen Budgetdefizits immer höhere Inflationsraten erforderlich; die Inflation verstärkt sich selbst. Schließlich ist mit der erreichten Geschwindigkeit der Inflation die Schwelle überschritten worden, bei der eine Zurückhaltung bei den öffentlichen Ausgaben und bei der Kreditvergabe Früchte tragen kann. Ex ante Ausgabenansätze müssen nun in immer kürzeren Abständen kräftig nach oben revidiert werden, damit die Gebietskörperschaften ihre notwendigen Aufgaben erfüllen können. Unternehmen bezahlen ihre Steuerschulden mit einer zeitlichen Verzögerung, wenn überhaupt. Deshalb könnte auch die Anordnung bzw. Zulassung einer rückwärts orientierten Indexierung aller Preise und Löhne nicht verhindern, daß das inflationstreibende Defizit noch schneller als die Staatsausgaben wächst. Die russische Regierung plant zwar, den Kapitalmarkt in Form einer Börse zu organisieren und im Laufe des Jahres 1993 Staatsschuldverschreibungen zu emittieren [vgl. *Izvestija* vom 26.1.1993, S. 5]. Angesichts der extrem unsicheren wirtschaftlichen Lage und der zu erwartenden negativen realen Verzinsung ist es allerdings zweifelhaft, daß sich Käufer für diese Anleihe finden [vgl. *Financial Times* vom 28.1.1993]. In dem vorgelegten Programm der Regierung ist daher die Finanzierung des Budgets durch Kredite der Zentralbank indirekt vorgesehen. Die Regierung emp-

fiehlt der Zentralbank, den Geschäftsbanken bevorzugt Refinanzierungskontingente einzuräumen, die Staatsanleihen als Sicherheiten stellen können. Dies bedeutet aber, daß die Zentralbank de facto Anleihen der Regierung aufkauft und somit ihre bisherige Praxis, das Staatsbudget zu finanzieren, fortsetzt. Der Entwurf eines Konkursgesetzes, das die Schließung unrentabler Betriebe und nicht deren fortdauernde Subventionierung durch billige Zentralbankkredite bewirken würde, liegt zwar seit Juni 1992 vor, das Gesetz ist jedoch erst im März 1993 in Kraft getreten [vgl. VWD-Osteuropa vom 30.11.1992; *Ekonomika i žizn'*, Nr. 1, 1993, S. 18 ff.]. Ohne die effektive Umsetzung dieses Konkursgesetzes aber bleiben die weichen Budgetrestriktionen der Staatsunternehmen unverändert bestehen.

Eine besondere Facette des Stabilisierungsproblems in Rußlands ist, daß den Ausgabenkürzungen enge Grenzen gesetzt sind, weil ein Spielraum für die Abfederung der Folgen des Strukturwandels bleiben muß. Wegen der regionalen Konzentration von Konglomeraten muß gewährleistet bleiben, daß sozialpolitische Maßnahmen finanzierbar sind. Außerdem wäre wünschenswert, daß verschiedene Formen der Mittelstandsförderung den Aufbau neuer Arbeitsplätze unterstützen würden. Zur Erreichung dieser Ziele würde beitragen, wenn über einen regionalen Finanzausgleich vom Strukturwandel besonders betroffene Regionen begünstigt würden.

### c. Zahlungsbilanzentwicklung und Auslandsverschuldung

Die Zahlungsbilanzentwicklung im Jahr 1992 läßt sich bisher nur in groben Zügen überblicken. Dies gilt nicht nur für die Wirtschaftsbeziehungen mit den übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken, sondern auch für den Außenhandel und den Kapitalverkehr mit Drittländern. Den verfügbaren Informationen zufolge ging der zwischenrepublikanische Handel 1992 stark zurück und lag etwa ein Drittel niedriger als im Vorjahr.<sup>4</sup> Dabei kamen Ende 1992 im Warenaustausch mit denjenigen Nachfolgestaaten, die nicht der GUS angehören, offenbar Weltmarktpreise zur Anwendung. Auch politisch nahestehende GUS-Mitgliedsstaaten mußten für die russischen Ausfuhren von Energieträgern vermutlich höhere Preise bezahlen als inländische Verbraucher; hier lagen die Preise allerdings noch deutlich unter dem Weltmarktniveau. Für den russischen Handelsbilanzsaldo mit den übrigen Nachfolgestaaten im Jahr 1992 liegen widersprüchliche, unveröffentlichte Schätzungen vor; plausibel erscheint ein Überschuß von unter 5 Mrd. US-\$.<sup>5</sup> Die Widersprüche bei den Schätzungen spiegeln vermutlich nicht nur Ungenauigkeiten bei der statistischen Erfassung wider, sondern auch den Schmuggel zur Umgehung der russischen Ausfuhrregulierungen, insbesondere bei Rohstoffen.

Für den Außenhandel mit Drittländern deuten erste Schätzungen für 1992 auf einen Überschuß von etwa 3 Mrd. US-\$ bei Exporten von etwa 38 Mrd. US-\$ hin.<sup>6</sup> Damit ist der Handel gegenüber 1991 um gut ein Fünftel geschrumpft. Von dem Rückgang überdurchschnittlich betroffen war der Warenaustausch mit den ehemaligen RGW-Mitgliedsländern. Auch der russisch-deutsche Handel entwickelte sich für die alten und neuen deutschen Bundesländer unterschiedlich. Während der Warenaustausch mit den neuen Bundesländern 1992 um etwa zwei Fünftel gegenüber 1991 zurückging, blieben die Lieferungen und Bezüge der alten Bundesländer im großen und ganzen unverändert.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Zu den Ursachen dieser Entwicklung vgl. DIW et al. [1992, S. 20 f.].

<sup>5</sup> In den Jahren 1987–1990 wies der in Weltmarktpreisen bewertete zwischenrepublikanische Handel Rußlands — bedingt durch die umfangreichen Ausfuhren von Energieträgern — durchweg einen deutlichen Überschuß auf [vgl. Belkindas, Sagers, 1990, Tab. 11, 12; Granberg, 1992, S. 3 f.; Michalopoulos, Tarr, 1992, Tab. 2].

<sup>6</sup> Vgl. *Ekonomika i žizn'* [Nr. 4, 1993]. Selbst die offiziellen russischen Außenhandelsdaten sind offenbar sehr ungenau, da zumindest unklar ist, ob sie aufgrund von Zollstatistiken oder aufgrund von Meldungen der exportierenden Unternehmen erstellt werden [vgl. Ruwwe, 1993].

<sup>7</sup> Von Januar bis November 1992 betragen die westdeutschen Einfuhren aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion 9,2 Mrd. DM (+1,7 vH gegenüber Januar–November 1991), die ostdeutschen Einfuhren 2,6 Mrd. DM (–43,1 vH), die westdeutschen Ausfuhren 7,4 Mrd. DM (–5,7 vH) und die ostdeutschen Ausfuhren 5,1 Mrd. DM (–40,0 vH) [vgl. Statistisches Bundesamt, 1991]. Angaben für die einzelnen Nachfolgestaaten sind mit Ausnahme des Baltikums erst ab Mai 1992 verfügbar. Im Zeitraum Mai–November 1992 entfielen auf Rußland etwa 84 vH der deutschen Einfuhren aus den Nachfolgestaaten und etwa 74 vH der entsprechenden deutschen Ausfuhren. Die Entwicklung des Handels mit den Nachfolgestaaten insgesamt dürfte daher auch für Rußland repräsentativ sein.

Innerhalb der Dienstleistungsbilanz beliefen sich die zu zahlenden Zinsen auf etwa 4 Mrd. US-\$, wenn der Russischen Föderation der gesamte Schuldendienst der ehemaligen Sowjetunion zugerechnet wird.<sup>8</sup> Bei den übrigen Posten der Dienstleistungsbilanz ist mit einem Defizit von etwa 2 Mrd. US-\$ zu rechnen. Goldverkäufe dürften etwa 1 Mrd. US-\$ eingebracht haben [vgl. DIW et al., 1992, Tab. 1]. Unter Ausschluß der zu zahlenden Zinsen dürfte die russische Leistungsbilanz 1992 also einen geringen Überschuß von etwa 2 Mrd. US-\$ aufweisen.

Im Rahmen des mittel- und langfristigen Kapitalverkehrs sind Rußland im Jahr 1992 etwa 13 Mrd. US-\$ zugeflossen [vgl. Handelsblatt vom 2.12.1992]. Die zu leistende Tilgung belief sich auf etwa 9 Mrd. US-\$. Hinzu kamen fällige kurzfristige Verbindlichkeiten von knapp 10 Mrd. US-\$, darunter offene Import- und Frachtrechnungen von gut 4 Mrd. US-\$ [vgl. World Bank, a, Tab. 2.4]. Die empfangenen unentgeltlichen Übertragungen werden mit bis zu 3 Mrd. US-\$ angegeben [vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 17.12.1992]. Weitere Mittelzuflüsse in Form von erhaltenen Schuldendienstzahlungen und ausländischen Direktinvestitionen in Rußland dürften zusammengenommen weniger als 1 Mrd. US-\$ betragen haben.

Den Schuldendienstverpflichtungen von insgesamt knapp 23 Mrd. US-\$ im Jahr 1992 standen tatsächliche Zahlungen von unter 2 Mrd. US-\$ gegenüber [vgl. World Bank, a, S. 32; International Herald Tribune vom 17.12.1992]. Dieser Betrag entsprach ungefähr dem Leistungsbilanzüberschuß unter Ausschluß der Zinszahlungen. Der gesamte Mittelzufluß im Rahmen der westlichen Rußlandhilfe betrug etwa 16 Mrd. US-\$. Diese Mittel müssen für statistisch nicht erfaßte Importe ausgegeben oder für Kapitalanlagen im Ausland verwendet werden.<sup>9</sup> Russische Unternehmen halten legal mehr als 3 Mrd. US-\$ auf Auslandskonten bevollmächtigter russischer Geschäftsbanken, was erst seit 1992 möglich ist [vgl. Nachrichten für den Außenhandel vom 12.10.1992]. Daraus ergibt sich ein Fehlbetrag von 13 Mrd. US-\$. Vor diesem Hintergrund erscheinen Schätzungen für die Kapitalflucht aus Rußland in Höhe von 12 Mrd. US-\$ im Jahr 1992 durchaus plausibel.

Die Ursache für diesen Kapitalabfluß ist vor allem die verbreitete Unsicherheit angesichts der chaotischen Wirtschaftslage. Solange die notwendigen Rahmenbedingungen für rentable Finanz- und Realinvestitionen nicht bestehen, wird weitere westliche Kapitalhilfe größtenteils zusätzliche Kapitalabflüsse finanzieren und unwirksam bleiben. Daher gilt immer noch die bereits im letzten Bericht der Institute getroffene Feststellung, daß die Grundvoraussetzungen für größere westliche Hilfsprogramme derzeit nicht vorliegen [vgl. DIW et al., 1992, S. 50 f.].

Angesichts der umfangreichen Zahlungsrückstände stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Zahlungsunfähigkeit Rußlands und dem daraus resultierenden Bedarf an Umschuldung bzw. Schuldenreduzierung.<sup>10</sup> Der vertragsgemäße Schuldendienst beläuft sich von 1993 bis 1995 auf deutlich über 10 Mrd. US-\$ pro Jahr nur für die mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten. Hinzu kommen die Zahlungsrückstände aus kurzfristigen Verbindlichkeiten von etwa 10 Mrd. US-\$ sowie Verzugszinsen [vgl. World Bank, a, Tab. 2.4]. In Anbetracht des anhaltenden wirtschaftlichen Niedergangs ist die Aufbringung derartiger Beträge gegenwärtig nicht möglich. Die mit den öffentlichen Gläubigern grundsätzlich bereits vereinbarte Streckung der Tilgungszahlungen bei mehreren tilgungsfreien Jahren erscheint daher unumgänglich.

Damit stellt sich die Frage, ob Rußland wenigstens die vertragsgemäßen Zinszahlungen — vermutlich etwa 6 Mrd. US-\$ pro Jahr einschließlich Verzugszinsen — leisten kann.<sup>11</sup> Dieser Betrag entspräche knapp einem

<sup>8</sup> Vgl. World Bank [a, Tab. 2.4]. Möglicherweise wird die Ukraine eigenständig ihren Anteil von 16,37 vH an den Schuldendienstverpflichtungen und am Auslandsvermögen der ehemaligen Sowjetunion übernehmen. Mit den übrigen Nachfolgestaaten bestehen bilaterale Vereinbarungen, die einen Verzicht auf den jeweils zustehenden Anteil am Auslandsvermögen zugunsten von Rußland und im Gegenzug die Freistellung von Schuldendienstzahlungen vorsehen. Diese Vereinbarungen werden von der Gläubigerseite unterstützt, da eine Aufsplitterung der Forderungen auf eine größere Anzahl wenig zahlungskräftiger Schuldner die Schuldenverhandlungen komplizieren würde [vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.2.1993].

<sup>9</sup> Andere Schätzungen setzen den Mittelzufluß sogar mit 18 Mrd. US-\$ an [vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.1.1993].

<sup>10</sup> Einen Überblick über die entsprechenden Erfahrungen der Entwicklungsländer gibt World Bank [a, S. 49 ff.].

<sup>11</sup> Dies entspricht bei einer angenommenen Gesamtverschuldung von 80 Mrd. US-\$ zum Jahresende 1992 einem durchschnittlichen Zinssatz von 7,5 vH [vgl. World Bank, a, Tab. 2.2, 2.5; Handelsblatt vom 8./9.1.1993].

Sechstel der russischen Exporte des Jahres 1992 (ohne Exporte in die Nachfolgestaaten der Sowjetunion). Eine solche Schuldendienstquote wäre im weltweiten Vergleich mit Ländern mittleren Einkommens nicht außergewöhnlich hoch [vgl. World Bank, b, Tab. 24].

Diese optimistische Einschätzung bedarf allerdings zweier Einschränkungen. Zum einen würde eine Erhöhung der Schuldendienstzahlungen über die 1992 erreichten 2 Mrd. US-\$ hinaus einen weiteren Exportüberschuß und ausreichende Steuereinnahmen in Inlandswährung voraussetzen, mit denen die russische Regierung am Devisenmarkt Fremdwährung für den Schuldendienst erwerben könnte. Bisher fehlt jedoch ein wirksames System der Besteuerung.<sup>12</sup> Die derzeitige Forderung der russischen Regierung, die Schuldendienstzahlungen in den nächsten Jahren auf unter 3 Mrd. US-\$ pro Jahr zu begrenzen, muß also nicht unbedingt ein Hinweis auf eine unkooperative Haltung gegenüber den Gläubigern sein. Sie kann auch als Eingeständnis fiskalpolitischer Handlungsunfähigkeit angesehen werden.

Zum anderen wird sich der wirtschaftliche Transformationsprozeß selbst unter der (optimistischen) Annahme einer konsequenten marktwirtschaftlichen Reformpolitik langwierig gestalten. Im Übergangsprozeß ist es schwierig, sowohl die notwendigen Außenhandelsüberschüsse zu erzielen als auch intern die Schuldendienstleistungen aus Steuern aufzubringen. Eine Lösung könnte auch hier in einer Schuldenreduzierung bestehen, etwa mit den Instrumenten des Brady-Plans gegenüber den Geschäftsbanken und in Anlehnung an die Vereinbarungen des Pariser Clubs mit Polen gegenüber den öffentlichen Gläubigern [vgl. World Bank, a, S. 49 ff.; Clark, Kalter, 1992].

Die Entlastungseffekte einer Schuldenreduzierung müssen sorgfältig gegen die möglichen Kosten in Form eines erschwerten Zugangs zum internationalen Kapitalmarkt abgewogen werden. Erfolg verspricht eine Schuldenreduzierung nur dann, wenn gleichzeitig eine glaubwürdige Reformpolitik implementiert wird, die die internen Voraussetzungen für wachstumsfördernde Investitionen schafft.<sup>13</sup> Solange eine solche wirtschaftspolitische Wende nicht in Sicht ist, erscheinen als Zwischenlösung ein Aufschub der Tilgungszahlungen und eine Kapitalisierung nicht gezahlter Zinsen zweckmäßig. Für Kapitalzuflüsse, die unmittelbar zu zusätzlichen Exporteinnahmen führen (z.B. ausländische Direktinvestitionen im Energiesektor), sollte eine bevorrechtigte Stellung hinsichtlich Schuldendienst bzw. Gewinnrepatrierung gewährleistet werden.<sup>14</sup>

### 3. Ordnungspolitische Entwicklungen in der Russischen Föderation

Im Bereich der Wirtschaftsgesetzgebung ist im Mai 1992 ein Pfandgesetz der Russischen Föderation [vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 24, 1992, S. 16 f.] verabschiedet worden. Damit ist es erstmals möglich, Forderungen aus gegenseitigen Verträgen durch Verpfändung zu sichern und gegebenenfalls ein Zwangsvollstreckungsverfahren anzustrengen. Die praktische Bedeutung dieses Gesetzes hängt allerdings sehr stark von der Entwicklung des Rechtswesens und der Möglichkeit zur Durchsetzung von Ansprüchen ab.

Im Herbst 1992 ist durch ein Dekret des Präsidenten eine Kommission eingesetzt worden, die die Rahmengesetzgebung für Wertpapiermärkte erarbeiten soll [vgl. VWD-Osteuropa vom 24.2.1993]. Im Obersten Sowjet haben zwar Beratungen zu einem vorliegenden Entwurf stattgefunden [vgl. Nachrichten für den Außenhandel vom 26.11.1992], ein neues Bankengesetz, das die Niederlassung von Filialen ausländischer Bankinstitute in der Russischen Föderation ermöglichen soll, liegt weiter auf Eis.

<sup>12</sup> Selbst die Ausfuhrsteuern für Rohstoffe, die administrativ leichter zu handhaben sein dürften als die meisten anderen Steuerarten und in Rußland erhebliche Einnahmen erbringen könnten, können in der Praxis offenbar nicht durchgängig erhoben werden. Solche Steuern stellen eine "zweitbeste" Lösung zur Abschöpfung von Ressourcenrenten dar, wenn die Inlandspreise für Rohstoffe aus politischen Gründen unter dem Weltmarktpreis gehalten werden sollen und eine Produktionssteuer (Förderzins) daher nicht eingeführt werden kann.

<sup>13</sup> Eine Auswertung der entsprechenden Erfahrungen von Entwicklungsländern findet sich bei Ahmed und Summers [1992]. Die Anreizprobleme in diesem Zusammenhang diskutieren Stüven und Nunnenkamp [1991].

<sup>14</sup> Die Weltbank erwägt bereits, in derartigen Fällen auf ihre privilegierte Stellung zu verzichten [vgl. Wall Street Journal Europe vom 25.1.1993].

Zum 1. März 1993 ist nunmehr ein Konkursgesetz für die Russische Föderation in Kraft getreten [vgl. Izvestija vom 4.2.1993]. Danach wird im Falle eines Konkursantrags eine gerichtliche Entscheidung darüber herbeigeführt, ob das betreffende Unternehmen liquidiert oder saniert werden soll. Bleibt eine Sanierung nach 2 bis 2 1/2 Jahren erfolglos, erfolgt die Liquidierung. Das Gesetz bestimmt ferner, daß beim Wirtschaftsministerium ein Unterstützungsfonds für vom Konkurs bedrohte Staatsunternehmen eingerichtet wird. Mit den finanziellen Mitteln aus diesem Fonds sollen Staatsunternehmen vor dem Konkurs bewahrt werden. Zugleich soll die Inanspruchnahme von Fondsmitteln als "Frühindikator" für finanzielle Schwierigkeiten von Staatsunternehmen gelten. Insgesamt hinterläßt das Konkursgesetz eher den Eindruck einer Bestimmung zur Verhinderung der Liquidierung von Staatsunternehmen.

Die bisherige Privatisierungsbilanz der Russischen Föderation fällt gemessen an den für das Jahr 1992 gesteckten Zielen recht bescheiden aus: Im Rahmen der kleinen Privatisierung (Einzelhandel, Handwerk, sonstige Dienstleistungen und Immobilien) war ursprünglich geplant, etwa 100 000 Betriebe zu privatisieren. Jedoch wurden von Januar bis November 1992 nur etwa 17 000 Unternehmen bzw. Vermögensobjekte in der gesamten Russischen Föderation privatisiert,<sup>15</sup> die überwiegend unter die kleine Privatisierung fallen dürften. Darauf deutet auch die Tatsache hin, daß etwa 82 vH dieser Unternehmen aus kommunalem Eigentum stammen. Die Zahl der Privatisierungsanträge betrug im Jahr 1992 insgesamt etwa 20 500, was ebenfalls auf einen nur schleppend verlaufenden Privatisierungsprozeß hindeutet (Mitteilungen des Staatsvermögenskomitees Rußlands aus dem Jahr 1992). Diese statistischen Angaben müssen mit einer gewissen Vorsicht behandelt werden, da die neuen privaten Eigentümer etwa von Einzelhandelsgeschäften — in der Regel die alten Belegschaften — sich wie staatliche Eigentümer verhalten und auch von dem nach wie vor staatlichen Großhandel entsprechend behandelt werden. Die Schlußfolgerung, daß ein dynamischer Mittelstand in Rußland im Entstehen begriffen ist, muß daher vor diesem Hintergrund gewagt erscheinen.

Im Sommer 1992 wurde ein Element der Massenprivatisierung in Form von Privatisierungsschecks eingeführt, die jeder Bürger zu einem Nennwert von 10 000 Rubel bis Ende 1992 erhalten sollte. Die Verwendung dieser handelbaren Schecks wurde erstmalig durch die Verordnung des Präsidenten "Über den Verkauf von zu privatisierenden Objekten gegen Privatisierungsschecks" vom 16. November 1992 konkretisiert. Danach wurde das russische Staatsvermögenskomitee aufgefordert, eine Liste von Unternehmen zusammenzustellen, die auf Scheckauktionen zumindest teilweise veräußert werden sollten.<sup>16</sup> Eine gesetzliche Grundlage für diese Scheckprivatisierung gibt es bislang nicht, da das Parlament einen entsprechenden Entwurf des "Privatisierungsscheck-Gesetzes" (vom 25. Januar 1993) noch nicht verabschiedet hat. Unklar ist ebenfalls der Status der mittlerweile mehr als 1 500 speziellen Investmentfonds, die als Sammelstelle für die Privatisierungsschecks der Bürger dienen und Anlageentscheidungen übernehmen sollen. Nach der Präsidialverordnung "Über die Maßnahmen zur Organisation des Wertpapiermarktes im Prozeß der Privatisierung von Staats- und Munizipalunternehmen" vom 7. Oktober 1992 sollen sie jedoch keine Eigentümerfunktion übernehmen.

Für den Privatisierungsprozeß im Jahr 1993 wird das neue Privatisierungsprogramm 1993 maßgeblich sein, das dem Parlament als Entwurf zur Verabschiedung vorliegt.<sup>17</sup> Seine wesentlichen Elemente sind im Anhang dargestellt. Aufgrund der Unübersichtlichkeit des Privatisierungsverfahrens, der mangelnden gesetzlichen Fundierung des Privatisierungsprozesses und der eigenständigen Privatisierungspolitik bislang nachgeordneter Gebietskörperschaften dürfte die Transformation des staatlichen in privates Eigentum noch längere Zeit auf sich warten lassen (vgl. Anhang 1).

<sup>15</sup> Diese vorläufigen Angaben enthalten nicht die Daten über Moskau, Dagestan und Kabardino-Bulkarien.

<sup>16</sup> Die beteiligten föderalen und republikanischen Betriebe sollten mit einem Anteil von 80 vH, die kommunalen Betriebe mit einem Anteil von 35 bis 90 vH gegen Schecks verkauft werden.

<sup>17</sup> Dieser Entwurf ist allerdings bei den Altkommunisten im Parlament umstritten, die sicherstellen wollen, daß die Aktienmehrheit der zu privatisierenden Betriebe auf die Belegschaften übergeht [vgl. Handelsblatt vom 9.2.1993]. Auch Präsident Jelzin hat den Entwurf zur Überarbeitung zurückgezogen [vgl. VWD-Osteuropa vom 25.2.1993].

#### 4. Das wirtschaftspolitische Programm der Regierung Tschernomyrdin

In der Regierungserklärung und im wirtschaftspolitischen Programm für das Jahr 1993<sup>18</sup> wird grundsätzlich an der Marktwirtschaft festgehalten, jedoch haben sich die wirtschaftspolitischen Schwerpunkte und die Methoden ihrer Verwirklichung verändert. Stärkere und unmittelbarere Staatseingriffe in die Wirtschaft sollen die Regulierung durch den Markt, die unter den in Rußland gegebenen Bedingungen als nicht ausreichend angesehen wird, ergänzen [vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.2.1993, S. 12]. Als vorrangig werden die Stabilisierung des Finanz-, Geld- und Kreditsystems, die Verbesserung der Produktionsstruktur, eine höhere Effizienz der außenwirtschaftlichen Tätigkeit (Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit des Landes) und die soziale Sicherung der Bevölkerung bezeichnet. Als Priorität und Voraussetzung zur Erreichung der anderen Ziele wird die Bekämpfung der Hyperinflation angesehen.

Der dafür ausgearbeitete detaillierte 97-Punkte-Plan enthält als vordringliche Ziele für das Jahr 1993:

- Verringerung des Inflationstempos bis Jahresende auf monatlich fünf Prozent;
- Abbau des Defizits des konsolidierten Haushalts auf fünf Prozent des BIP zum Jahresende;
- Stabilisierung des Rubelkurses in der zweiten Jahreshälfte;
- Einschränkung des Produktionsrückgangs und schrittweise Stabilisierung der Produktion;
- Erhöhung der Ersparnis und der Investitionen bei Verringerung des Staatsverbrauchs;
- Erhöhung des Anteils der Ausgaben für soziale Zwecke;
- Eindämmung des Wachstums der Arbeitslosigkeit.

Im einzelnen besteht das Programm aus den drei folgenden Hauptabschnitten (vgl. Abschnitte I.4.a–I.4.c).

##### a. Finanzielle Stabilisierung und Stärkung des Rubels

Als Hauptursachen der derzeitigen Hyperinflation werden das Zusammenspiel eines völlig außer Kontrolle geratenen Budgetdefizits, der weiterhin betriebenen staatlichen Subventionspolitik, mangelhafter Verwaltungsstrukturen, des unkontrollierten Geldmengenwachstums und der aus der Existenz der Rubelzone entstehenden monetären Einflüsse auf die wirtschaftliche Situation der Russischen Föderation genannt.

Zentraler Ansatzpunkt zur Inflationsbekämpfung soll die Eindämmung des Haushaltsdefizits vor allem durch eine genauere Kontrolle über Einnahmen und Ausgaben sowie durch drastische Kürzungen einzelner Budgetposten sein. Die Kürzungen von Budgetposten sollen in erster Linie die Zahlungen von Preis- und sonstigen Subventionen an die Betriebe treffen. Das Haushaltsdefizit soll stufenweise von 10 vH des Bruttoinlandsprodukts im 1. Quartal 1993 auf 5 vH des Bruttoinlandsprodukts zum Jahresende reduziert werden. Der zentralen Ebene wird bei unerwarteten Einnahmeausfällen das Recht zur Kürzung föderaler Ausgaben und zur Erhebung von Sondersteuern eingeräumt. Die Defizitfinanzierung soll vor allem durch die Ausgabe von hochverzinsten Wertpapieren erfolgen.

Das Inflationstempo soll bis Ende 1993 auf 5 vH monatlich reduziert werden. Die Strategie soll vor allem in einer genauen Kontrolle über das Geldmengenwachstum und in der Stimulierung des Sparverhaltens liegen. Offensichtlich wird die Nichtexistenz eines funktionierenden Kapitalmarktes insbesondere auf die negativen Zinsen zurückgeführt, mit denen Geldanleger derzeit zu rechnen haben. Die weiterhin bestehende enge Verknüpfung zwischen dem Staatssektor, dem Bankensektor und dem Unternehmenssektor wird jedoch nicht thematisiert. Auch die Forderung nach der Einrichtung einer unabhängigen Zentralbank wird in diesem Programm nicht erhoben.

<sup>18</sup> Vgl. "O finansno-ekonomičeskoj politike Rossii v 1993 godu". In: Izvestija vom 26.1.1993, S. 5.

## **b. Überwindung der volkswirtschaftlichen Ungleichgewichte und der ineffizienten Produktionsstruktur**

Zur Wiederbelebung der Produktion soll ein umfangreiches Investitionsprogramm durchgeführt werden, dessen Schwerpunkte in der Förderung der Landwirtschaft, der Konsumgüterindustrie, sogenannter Schlüsselindustrien und in der Konversion liegen sollen. Vorgesehen sind zugleich Programme zur Verbesserung der Infrastruktur und zum Ausgleich schwerwiegender ökonomischer und sozialer Unterschiede zwischen den Regionen. Die Erschließung von Finanzierungsquellen erscheint jedoch problematisch und setzt eine umfassende Umstrukturierung des Geld- und Kreditwesens voraus:

- Förderung des Sparverhaltens der Bevölkerung durch erhöhte Sparzinsen (Indexierung der Zinsen), die die Inflation und die Marktzinsen für Bankkredite berücksichtigen, durch die Einführung neuer Sparformen mit Vorzugsbedingungen und durch ein System der staatlichen Sicherung von Spareinlagen.
- Erweiterung des Bankennetzes, zusätzliche Maßnahmen zur Entwicklung eines funktionierenden Geld- und Kapitalmarktes und Reformierung des Zahlungsverkehrssystems.
- Maßnahmen zur finanziellen Sanierung der Unternehmen und Beseitigung von Zahlungsrückständen, z.B. durch zeitweilige Unterstützung einer begrenzten Zahl von Verlustbetrieben bei der Sanierung und bei der Reorganisation der Produktion, Ordnung des Systems von Haushaltsbewilligungen für Vorzugskredite, Verschärfung der Finanzkontrolle, Umwandlung von Unternehmensschulden in Wertpapiere, Entwicklung der Wechselzirkulation und der Umwandlung von gegenseitigen Verpflichtungen der Unternehmen in trassierte Wechsel, Verpfändung von Eigentum der Staatsunternehmen sowie technische Hilfe internationaler Organisationen.
- Rationeller Einsatz von Haushaltsmitteln zur wirtschaftlichen Umstrukturierung, Übergang von der Finanzierung einzelner Unternehmen zur Finanzierung staatlicher Programme, Nutzung von Haushaltsmitteln für den Import von Maschinenbauerzeugnissen.

## **c. Erhöhung der Effizienz der Außenwirtschaftsbeziehungen und Stabilisierung der Devisensituation des Landes**

In diesem Abschnitt wird die konsequente Durchführung zahlreicher Maßnahmen angekündigt, die teilweise bereits in Gesetzen und Präsidentenerlassen zur Neuorganisation der Außenwirtschaftsbeziehungen vom Juni/Juli 1992 enthalten, offenbar jedoch bisher nicht wirksam geworden sind. Teilweise erfolgt auch eine Präzisierung bzw. Weiterführung der genannten Regelungen.

Die Maßnahmen lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen:

### *1. Die staatliche Regulierung der Außenhandelsbeziehungen*

Vorgesehen sind die Abschaffung von Sonderrechten und unbegründeten Vergünstigungen für einzelne Regionen, Branchen und Unternehmen und die Vereinheitlichung des Außenhandelsregimes. Die Exportquoten für Rohstoffe und Energieträger sollen schrittweise durch die Versteigerung von Exportrechten und später durch eine Exportsteuer ersetzt werden. Die Einführung einer durchgängigen Zollkontrolle an den Grenzen wird mit der Erhebung der Mehrwertsteuer auf Importgüter verbunden. Schrittweise werden zentrale Exporte und Importe reduziert. Zugleich ist die Gründung spezieller Einrichtungen zur Exportfinanzierung und zur Exportkreditsicherung geplant. Ein föderales Programm zur Entwicklung der Infrastruktur der Außenwirtschaftsbeziehungen Rußlands ist in Vorbereitung.

### *2. Die Schaffung eines nationalen Devisenmarktes*

Angekündigt wird die wesentliche Erweiterung des Teilnehmerkreises am offiziellen Devisenmarkt, die Entwicklung des Interbanken-Devisenmarktes, die Erleichterung des Zugangs auch für Devisenausländer und die Abschaffung der für sie existierenden Beschränkungen bei Rubelkonten. Die Konkurrenz zwischen inländischen und ausländischen Devisenhändlern und die Bildung eines einheitlichen Devisenkurses für das ganze Land sollen gefördert werden.

### 3. Die Mobilisierung und Stabilisierung von Devisenreserven

Wichtig sind in diesem Zusammenhang die Bewahrung des Staatsmonopols für den Handel mit Edelmetallen und -steinen, die Beseitigung der Beschränkung für die Errichtung von Devisenkonten durch Privatpersonen, die Einführung von staatlichen Garantien gegen die Konfiszierung, Blockierung und den Zwangsumtausch von Devisenkonten sowie die Erhöhung der Zinsen auf Devisenguthaben.

Daneben ist eine Verstärkung der Kontrolle von Devisenoperationen vorgesehen, unter anderem mit dem Ziel, Auslandsguthaben in kurzer Zeit zu repatriieren. Bekräftigt wird die Einführung eines einheitlichen Devisenkurses für alle internationalen Operationen. Die Regulierung der Auslandsschulden durch den Abschluß von Vereinbarungen mit dem Pariser Club und Vertretern der Kreditgeberbanken soll fortgesetzt werden. Gleichzeitig wird die direkte und indirekte Hilfe für ausländische Staaten rigoros eingeschränkt. Abschließend wird auf die Bedeutung des Zuflusses von Finanzressourcen aus dem Ausland, von Krediten des Währungsfonds und der Weltbank, von bilateral vereinbarten Finanz- und Exportkrediten durch einzelne Länder sowie von ausländischen Direktinvestitionen verwiesen. Die russische Regierung verpflichtet sich zur Schaffung aller dafür erforderlichen rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Bedingungen, zur effizienten Ausnutzung dieser Mittel und zur termingerechten Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Schuldendienst.

#### d. Bewertung des Regierungsprogramms

Insgesamt ist das Programm der Regierung Tschernomyrdin wenig realistisch und vor allem ein Zeugnis für das ungebrochene Vertrauen in die Wirksamkeit gesetzgeberischer Akte sowie in die administrative Wirtschaftslenkung. Dabei zielt die Schaffung der geforderten Gesetze weniger auf die Etablierung und Durchsetzung von ordnungspolitischen Rahmenbedingungen als auf die Regelung von Detailfragen. Es ergeben sich Parallelen zur vormaligen Planerfüllung und Plananpassung, die auf ein wenig ausgeprägtes Verständnis für die Bedeutung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen in einer funktionierenden Marktwirtschaft hindeuten. Es setzt hauptsächlich bei den staatlichen Investitionen und einer Verschärfung der staatlichen Regulierungen an. Dem Wettbewerb und Privatinitiativen wird bestenfalls eine nachgeordnete Bedeutung beigemessen.

Wesentlichste Finanzierungsquelle für Investitionsprogramme bleibt weiterhin der Staatshaushalt, dessen Anspannung jedoch nur einen geringen Finanzierungsspielraum läßt. Auf die Bedeutung des ausländischen Kapitalzuflusses und seiner weiteren Förderung wird erst am Ende des dritten Abschnittes hingewiesen. Keine Erwähnung finden der Präsidentenerlaß vom 14. Juni 1992 über die Unterstützung und Sanierung insolventer staatlicher Unternehmen (Konkursschuldner) [vgl. Rossijskaja gazeta vom 18.6.1992] und das für Privatunternehmen bestimmte Gesetz über die Zahlungsunfähigkeit (Konkurs),<sup>19</sup> deren Anwendung ein wesentliches Instrument für einen effizienten Strukturwandel sein könnte. Zu den Mängeln des Programms gehören auch die unrealistischen Fristen für die vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen. Es besteht die Gefahr eines weiteren Vertrauensschwundes in die Reformfähigkeit der Regierung, da die vorgegebenen Fristen mit Sicherheit nicht einzuhalten sind.

Symptomatisch für den unklaren Reformkurs ist die Ankündigung des neuen Regierungschefs Tschernomyrdin vom 31. Dezember 1992, die Anfang 1992 erfolgte Preisliberalisierung teilweise wieder rückgängig zu machen. Obwohl diese Anordnung nach wenigen Tagen wieder zurückgenommen und nicht wirksam wurde, hatte sie jedoch unter Beobachtern große Besorgnis ausgelöst, daß die neue Regierung Reformen kritisch gegenübersteht und daß der Reformprozeß in der Russischen Föderation durch diese Maßnahme einen entscheidenden Rückschlag erleiden könnte. Diese Einschätzung mag hinsichtlich der Motive, die hinter dieser Ankündigung stehen, zutreffen. De facto aber hätte sich durch die erneute Preisregulierung kaum etwas geändert. Sie wäre wohl ebenso unwirksam geblieben wie die bereits bestehende Monopolpreisregulierung, die für die Preisgestaltung aller Betriebe gilt, die auf ihren Märkten Alleinanbieter sind. Da nach wie vor ein Großteil der russischen Produktion in Monopolbetrieben erfolgt, hätten diese Monopolpreiskontrollen trotz der formalen

<sup>19</sup> Beschluß des Obersten Sowjets der Russischen Föderation vom 1. Juli 1992 (VSND RF 28/1992, Pos. 1626; Entwurf), am 19. November 1992 als Gesetz verabschiedet, trat am 1. März 1993 in Kraft [Ekonomika i žizn', Nr. 1, 1993, S. 18].

Preisfreigabe vom 2. Januar 1992 eine dämpfende Wirkung auf den Preisanstieg in den betreffenden Bereichen haben müssen. Tatsächlich sind aber die Preise in Branchen mit hohem Monopolgrad stärker angestiegen als im Durchschnitt (vgl. Tabelle 4).

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Die im ersten Bericht vom Herbst 1992 konstatierte politische und institutionelle Krise in Rußland hat sich in den letzten 6 Monaten auf dramatische Weise verschärft. Die zunehmende Opposition des Obersten Sowjets haben Präsident Jelzin und seine Regierung zu einer weitgehenden ökonomischen Wirkungslosigkeit verdammt. In der Folge hat sich die Hyperinflation weiter aufgeheizt, die Produktion von Gütern und Dienstleistungen sinkt ungebremst, die Staatsverschuldung steigt und die Verarmung von großen Teilen der Bevölkerung nimmt politisch bedrohliche Formen an. Obwohl der Staat nominell der Eigentümer nahezu aller wichtigen Betriebe und Banken ist, haben sich die Interessen der Staatsbetriebe mittlerweile verselbständigt. Der Staatswirtschaft, insbesondere der Schwerindustrie, gelingt es im Zusammenspiel mit den Gewerkschaften immer mehr, Staatsapparat und Notenbank für ihre eigenen Zwecke einzuspannen. Seit Mitte 1992 nehmen die Geld- und Kreditmengen nahezu ungehemmt zu, wenn auch mit einigen monatlichen Schwankungen. Mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung ziehen die Preise mit. Insgesamt haben sich die Verbraucherpreise 1992 etwa verzwanzigfacht, allein im Februar 1993 sind sie um weitere 60 vH gestiegen. Gleichzeitig sind der Intra-GUS-Handel um ein Drittel und die Importe aus Drittländern um ein Fünftel gefallen. Die inländische Produktion sank 1992 um 19 vH. Dabei hat sich die Kapitalflucht weiter verstärkt und wird allein für 1992 auf ca. 12 Mrd. US-\$ geschätzt.

Das Machtvakuum in der Zentrale wird nur zum kleineren Teil durch Eigeninitiativen der Gebietskörperschaften ausgefüllt. Einige unabhängige Republiken — wie z.B. Tatarstan — versuchen zwar, eigene institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen; im großen und ganzen beschränken sich die Gebietskörperschaften jedoch darauf, in Moskau beschlossene Reformmaßnahmen zu ignorieren und das regionale Überleben durch Ad-hoc-Maßnahmen aus dem Instrumentarium der Zentralplanwirtschaft wie Produktionsvorgaben und Tauschverträge mit anderen Regionen zu sichern.

Eine ähnliche Richtung schlägt nun offenbar auch die neue Zentralregierung unter Tschernomyrdin ein. Zwar wird der Geldwertstabilisierung ein hoher Stellenwert eingeräumt, jedoch sollen dabei Instrumente zum Einsatz kommen, über die die Zentralregierung bei der gegebenen politischen Lage schon lange nicht mehr verfügen kann. Und an die Stelle weiterer notwendiger Reformen zur Durchsetzung der Marktwirtschaft treten neue Subventionsprogramme zur Stützung der Produktion in den existierenden (Staats-)Betrieben, deren Finanzierung offen ist. Im Bereich des Außenhandels und des internationalen Zahlungsverkehrs soll sogar auf direkte Kontrollen zurückgegriffen werden. Der Übergang zur Marktwirtschaft ist zum Stillstand gekommen; die Implementierung des 97-Punkte-Programms würde sogar einen Rückschritt bedeuten.

Lösungsansätze für die wirtschaftliche Misere Rußlands sind bereits im ersten Bericht ausführlich dargestellt worden. Insbesondere sei daran erinnert, daß die Wirtschaftsreform in Rußland ohne die Einführung einer harten Budgetrestriktion für Staatsunternehmen zum Scheitern verurteilt sein wird. Das Hauptproblem ist jedoch nicht ein Mangel an Konzepten, sondern die Verfestigung von Partikularinteressen im politischen Raum, die die Implementierung jedweder Wirtschaftspolitik unmöglich machen. Einen Ausweg aus diesem Dilemma kann es nur geben, wenn es gelingt, ein handlungsfähiges politisches System in Rußland zu etablieren, das den bestehenden Realitäten Rechnung trägt. Die starken zentrifugalen Kräfte innerhalb der Russischen Föderation verlangen nach einer Neuverteilung der Staatsaufgaben zwischen der Zentralregierung und den Gebietskörperschaften. Erforderlich ist aber auch, mit demokratischen Mitteln zu einer handlungsfähigen Zentralregierung zurückzufinden, die ihre Aufgaben in einem föderalen System wirklich erfüllen kann. Dieses Problem erscheint derzeit als nahezu unüberwindliche Hürde, da es berechtigte Zweifel gibt, daß Neuwahlen Rußland diesem Ziel näherbringen können.

Das Primat der Politik muß auch für das Verhältnis der westlichen Industrieländer zu Rußland gelten. Wie schon im ersten Bericht ausgeführt, waren die Grundvoraussetzungen für finanzielle Hilfsprogramme schon im Herbst 1992 kaum noch gegeben. Seither haben sich auch die Chancen, durch gebundene Hilfe die russische Wirtschaftsreform zu beeinflussen, verringert. Angesichts der rapiden Verschlechterung der politischen Lage können die Regierungen der westlichen Industrieländer nur versuchen, ihren Einfluß dahin geltend zu machen, daß die derzeitige Blockierung aller politischen Kräfte in Rußland aufgelöst wird. Angesichts der Gefahren, die von einem endgültigen Zusammenbruch oder einem neuen Militärputsch in Rußland für Westeuropa und insbesondere Deutschland ausgehen können, sollte der Unterstützung einer politischen Neuordnung hohe außenpolitische Priorität beigemessen werden. Demgegenüber kommt der nach wie vor dringend erforderlichen technischen Hilfe beim Aufbau marktwirtschaftlicher Institutionen derzeit nur nachgeordnete Bedeutung zu.

## II. Der Staat im Transformationsprozeß und Probleme des Föderalismus

### 1. Bestandsaufnahme

Bisher gibt es in der Russischen Föderation wenig Bewußtsein dafür, daß die regionale Gliederung, die Aufgabenteilung im Staatsapparat und das Sozial- und Wirtschaftssystem in einem funktionalen Zusammenhang zueinander stehen. Dieser Zusammenhang besteht zum Beispiel darin, daß nach Abschaffung der zentralen Wirtschaftslenkung auch die staatlichen Kompetenzen dezentralisiert werden müssen. Denn nur so erhalten die neuen wirtschaftlichen Entscheidungsträger die kurzen Wege zu Behörden, die sie zur Vermeidung von Informations- und Transaktionskosten benötigen. Es gibt allerdings auch Aufgaben, die keine Dezentralisierung in der Durchführung brauchen und zudem in funktionaler und finanzieller Hinsicht am günstigsten erfolgen, wenn sich nur die zentrale Regierung mit ihnen befaßt.

Ein Haupthindernis für eine erfolgreiche Systemtransformation besteht im Fehlen einer funktionstüchtigen politischen und wirtschaftlichen Verfassung. Nach der Auflösung der Sowjetunion wurde die Verfassung der Russischen Föderation in vielen Punkten ad hoc geändert. Der verfassungsgebende Prozeß ist bei weitem nicht abgeschlossen. Es herrscht große Rechtsunsicherheit, da die vorliegende — vorläufige — Verfassung Widersprüche enthält und auf wichtige Fragen unbestimmte oder gar keine Antworten gibt. Ein neues konsistentes Grundgesetz wird benötigt. Darin sind sich die politischen Akteure einig. Jedoch ist selbst das Verfahren der Verfassungsänderung umstritten. Wesentliche Elemente der Konstitution, wie die grundsätzliche sozio-ökonomische Ausrichtung des Staates, seine territoriale Gliederung und seine Institutionen sowie die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften stehen noch zur Diskussion. Zentralistische, föderalistische und separatistische Positionen stehen sich gegenüber.

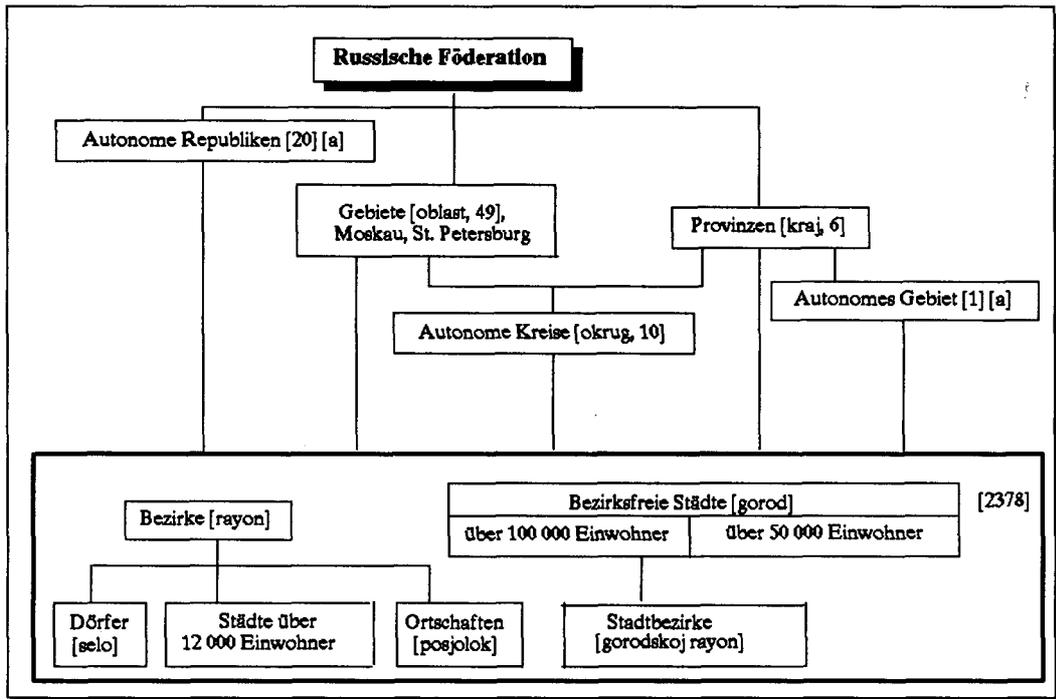
#### a. Regionale Gliederung der Russischen Föderation<sup>20</sup>

Die Russische Föderation hat eine komplexe Verwaltungsgliederung (Schaubild 1) aus ihrer Vorgeschichte als Russische SFSR übernommen. Diese Komplexität resultiert aus der Tatsache, daß es sich um einen Vielvölkerstaat handelt.

Das russische "Kernland" ist in Einheiten aufgeteilt, die in der Regel ein bis drei Millionen Einwohner haben. In 49 Fällen wird diese Einheit als Oblast (Gebiet), zum Beispiel Oblast Wladimir, bezeichnet. In sechs weiteren Fällen ist die geographische Ausdehnung so groß, daß die Bezeichnung Kraj (Gau, Provinz) verwendet wird — zum Beispiel der Primorje Kraj mit dem Verwaltungssitz Wladiwostok. Diese Gebietskörperschaften umfassen zahlreiche Verwaltungsbezirke, die als Rayon bezeichnet werden (Landkreise). Innerhalb eines solchen Bezirks gibt es Städte und Gemeinden. Zwei der Städte, Moskau und St. Petersburg, haben aufgrund ihrer Größe einen Sonderstatus. Sie sind einem Oblast bzw. Kraj gleichgestellt.

<sup>20</sup> Siehe hierzu auch Anhang 7.

Schaubild 1 — Die administrative Gliederung der Russischen Föderation



<sup>8</sup>Mit der Auflösung der Sowjetunion haben sich vier bis dahin Autonome Gebiete zu Autonomen Republiken erklärt: Adygea, Gornj-Altai, Karatschajewo-Tscherkessien und Chakassien. Als Autonomes Gebiet ist das Jüdische Autonome Gebiet verblieben. Die Föderationsverträge vom 31.3.1992 haben diese Umstrukturierung ex post legalisiert.

Quelle: Brunner [1986, S. 179 ff.]; Föderationsverträge vom 31.3.1992; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.7.1992, S. 5; Zusammenstellung und graphische Darstellung des IfW.

Neben diesen 57 russischen Verwaltungseinheiten gibt es Gebiete, die in der Russischen SFSR einen ethnisch bedingten Sonderstatus behielten, obwohl wegen der Einwanderung von Russen die Titularnation vielfach zur Minorität wurde. Die Komi zum Beispiel haben nur einen Anteil von 23 vH an der Gesamtbevölkerung ihres Landes, die Tataren dagegen 48,5 vH (Russen: 43 vH). Die Länder dieser beiden Völker, Komi im Norden und Tatarstan an der Wolga, zählen zu den 16 Gebieten, die den Status einer Autonomen Sozialistischen Sowjetrepublik (ASSR) hatten. In weiteren 15 Fällen wurde eine eingeschränkte Form von Autonomie gewährt. Sie wurden als Autonomes Gebiet oder als Autonomer Kreis (Okrug) geführt. Die fünf Autonomen Gebiete lagen jeweils auf dem Territorium eines Kraj, während die zehn Autonomen Kreise jeweils in einen Oblast eingebettet waren.

Im Zuge der Auflösung der UdSSR erklärten sich alle 16 ASSR zu Republiken. Dasselbe taten vier der fünf Autonomen Gebiete sowie vier der zehn Autonomen Kreise. Die Föderation akzeptierte nur die Umwandlung der ASSR und der Autonomen Gebiete.<sup>21</sup> Damit wurden Autonomiebestrebungen legitimiert, die bei der Neukonstruktion der Russischen Föderation zu berücksichtigen sind. Einhergehend damit wurde der Wunsch nach Änderungen von Grenzen geäußert. Es wurden neun Gebietsansprüche, 31 Forderungen nach neuen Gründungen von Autonomien, sieben Fälle von angestrebten Spaltungen von bestehenden Autonomien und neun Forderungen nach Wiederherstellung von aufgelösten Autonomien erhoben sowie in drei Fällen der Wunsch geäußert, ehemals deportierte Völker zurückzusiedeln.<sup>22</sup> Diese Forderungen gehen auf administrativ gezogene

<sup>21</sup> Das Autonome Gebiet der Juden, das im Fernen Osten an der Grenze zu China liegt, beanspruchte nicht den Status als Republik und erhielt dafür das Privileg, eine freie Wirtschaftszone zu sein.

<sup>22</sup> Diese Zusammenstellung fußt auf einer russischen Dokumentation [vgl. Saizew, 1992].

Grenzen zwischen den Verwaltungsgebieten zurück, die nicht den ethnischen Grenzen entsprechen. Mittels eines Moratoriums vom 3. Juli 1992 hat der Oberste Sowjet der Russischen Föderation vorerst die Lösung der Gebietskonflikte auf die Zeit nach dem 1. Juli 1995 verschoben.

#### **b. Finanzpolitik stärkt zentrifugale Kräfte**

Die in der regionalen Gliederung ohnehin enthaltene Sprengkraft wurde nicht durch die von der Zentralregierung betriebene Politik entschärft. In der Wirtschaftspolitik der Zentralregierung war keine Konzeption für die Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften erkennbar. Im ersten Halbjahr 1992 stoppte die Zentralregierung fast alle ihre begonnenen oder geplanten Investitionen in die Infrastruktur; sie war bis dahin für die meisten Infrastrukturprojekte zuständig. Unabdingbare Arbeiten haben die direkt betroffenen regionalen Gebietskörperschaften übernommen. Im gleichen Zeitraum verabschiedete die Zentralregierung ein Sozialhilfeprogramm sowie umfassende sozialpolitisch motivierte Preissubventionen (z.B. für Brot und für Nahverkehrsmittel). Die Verantwortung für die Durchführung dieser Programme wurde auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften abgewälzt. Den Hauptteil der Preissubventionen und die Hälfte der Sozialhilfen sollten diese Gebietskörperschaften selbst aufbringen. Wegen der Inflation und wegen administrativer Unzulänglichkeiten blieben die realen Zuschüsse aus dem zentralen Haushalt hinter den ursprünglichen Planungen zurück. Außerdem übergab die Zentralregierung das Wohnungseigentum an die Städte und Rayons sowie an Unternehmen, die nicht der Zentralregierung unterstellt waren. Die Empfänger erhielten damit die Verantwortung für hohe Unterhaltskosten, die bei weitem nicht durch die traditionell stark subventionierten Mieten gedeckt werden. Im zentralen Haushalt wurde keine entsprechende Ausgabe vorgesehen [vgl. Wallich, 1993, Kap. 3].

Die regionalen Gebietskörperschaften leiten ihre Steuereinnahmen nicht, wie vorgesehen, weiter. Dieses Verhalten beginnt auf der Ebene der Gemeinden und setzt sich auf den darüberliegenden Ebenen fort.

Einzelne Gebietskörperschaften haben mit der Zentralregierung bilateral verhandelt, um besondere Hilfen und Erleichterungen zu erhalten.<sup>23</sup> Die Zentralregierung machte Zugeständnisse in Form von Zuwendungen aus ihrem Haushalt, eines Verzichts auf Steuereinnahmen oder anderen Kompensationen, z.B. Außenhandelsprivilegien und Zollerleichterungen. Diese Politik ohne System im Sinne einer ökonomischen Regelbindung blieb willkürlich und verstärkte die zentrifugalen Kräfte. Aus der Sicht der Zentralregierung handelt es sich jedoch um Folgen eines Zwangs zur Ungleichbehandlung, dem sie wegen des sogenannten Föderationsvertrages ausgesetzt ist.

#### **c. Der Föderationsvertrag**

Beim Föderationsvertrag handelt es sich eigentlich um drei Verträge mit sehr ähnlichem Wortlaut. Sie wurden am 31. März 1992 in Moskau unterschrieben. Der erste Vertrag "Über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Vollmachten zwischen den Bundesorganen der Staatsmacht der Russischen Föderation und den Machtorganen der Republiken im Verband der Russischen Föderation" wurde von den Präsidenten der Republiken und — seitens der Bundesorgane — vom Vorsitzenden des Obersten Sowjets und dem russischen Präsidenten bestätigt.<sup>24</sup> Die übrigen beiden Verträge schlossen die Bundesorgane mit Autonomen Gebieten und Autonomen Kreisen bzw. mit den russischen Provinzen (Kraj), Gebieten (Oblast) und den Städten Moskau und St. Petersburg.

Die Bezeichnung "Föderationsvertrag" ist mißverständlich. Föderationen, im Sinne von Bundesstaaten, werden üblicherweise mittels eines Vertrages zwischen der föderalen Ebene und den Mitgliedern der Föderation gebildet. In diesem Vertrag wird festgelegt, welche Aufgaben den Bundesorganen übertragen werden und welche die nachgeordneten Ebenen übernehmen.

Die Besonderheit der russischen Konstruktion kommt in dem oben zitierten vollständigen Vertragstitel zum Ausdruck. In einigen Vertragsbestimmungen wird zudem deutlich, daß es sich nur in einem sehr eingeschränk-

<sup>23</sup> Siehe die Erlasse des russischen Präsidenten für die einzelnen Gebietskörperschaften.

<sup>24</sup> DW Monitor-Dienst vom 16.3.1992 veröffentlichte den Wortlaut des Vertrages in deutscher Sprache.

ten Sinne um eine Föderation handelt. In die Kompetenz der zentralen föderalen Organe fallen (lt. Artikel 1) z.B.:

- die Verabschiedung und Veränderung der Verfassung der Russischen Föderation,
- der föderative Aufbau und die regionale Gliederung der Russischen Föderation (einschl. Veränderungen von Grenzen der Regionen etc.),
- die Festlegung, Bestimmung und Bildung der föderalen Organe.

In der Präambel der Verträge mit den Republiken sowie Autonomen Gebieten und Kreisen wurde das "Recht der Völker auf Selbstbestimmung innerhalb des föderativen russischen Staates" festgehalten.<sup>25</sup> Außerdem heißt es in der Präambel aller drei Verträge, daß die föderativen Beziehungen nur auf der Grundlage einer freiwilligen Aufteilung der Vollmachten erneuert werden. Diese freiwillige Aufteilung wurde zum Gegenstand bilateraler Verhandlungen mit den einzelnen Gebietskörperschaften. Es war zunächst die Strategie der zentralen Staatsorgane, keine bilateralen Verhandlungen zu führen, ehe alle potentiellen Vertragspartner dem Föderationsvertrag zugestimmt hatten. Im Falle der Republiken gab sie aber schnell nach und ließ in Artikel 8 des Vertrages mit ihnen den folgenden Zusatz zu: "Jede Republik im Verband der Russischen Föderation behält sich das Recht vor, sowohl den vorliegenden Vertrag zu unterzeichnen als auch ihre Beziehungen bei der Abgrenzung der Vollmachten mit den föderalen Staatsorganen in Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation zu regeln."

Nach Artikel 3 zählen zu den Kompetenzen der zentralen Staatsorgane die Erhebung und Verteilung von Steuern sowie die Nutzung von Naturressourcen. Die Regulierung der Außenwirtschaftsbeziehungen ist nicht eindeutig zugeordnet. Gleichzeitig besagt Artikel 4,I in allen drei Verträgen, daß die zentralen Staatsorgane nach Abschluß entsprechender Abkommen teilweise die Ausübung ihrer Vollmachten abtreten können. Dies zeigt, daß bilaterale Verhandlungen für die endgültige Regelung der Kompetenzverteilung vorgesehen sind.

Zwei Republiken (Tatarstan und Tschetscheno-Inguschetien) unterschrieben auch nach bilateralen Verhandlungen den Föderationsvertrag nicht. Neun weitere Republiken handelten Sonderrechte aus, die in Zusatzprotokollen zum Vertrag festgehalten sind. Besonders weitgehend waren die Vereinbarungen für Baschkortostan, Komi und Sacha (Jakutien). Im Zusatzprotokoll für Baschkortostan wird der Republik eine eigene Gesetzgebung (einschließlich Steuergesetzgebung) und eine eigene Gerichtsbarkeit eingeräumt. Sie kann Außenhandelsabkommen schließen und ist Eigentümer natürlicher Ressourcen sowie der Unternehmen auf ihrem Territorium. Die entsprechenden Bestimmungen des Föderationsvertrages wurden durch dieses Protokoll außer Kraft gesetzt [vgl. Saizew, 1992, S. 22].

Mit diesen Zusatzprotokollen fing der Wettlauf der russischen Regionen und Gebiete um entsprechende Vorteile an. In den Außenwirtschaftsbeziehungen ist infolgedessen ein Wirrwarr entstanden, den die Zentralregierung nun rückgängig machen will. Sie kann sich dabei nur auf Artikel 3,II berufen, in dem es heißt: "Die Koordinierung der internationalen und Außenwirtschaftsbeziehungen der Vertragspartner werden von den föderalen Staatsorganen der Russischen Föderation zusammen mit den Vertragspartnern durchgeführt". Dem steht jedoch entgegen, daß Artikel 8 des Vertrages mit den Republiken die Zusatzprotokolle und die darin enthaltenen Privilegien auch zu einem Teil der Verfassung macht. Dieser Verfassungsrang von Sonderrechten unterminiert die Stabilität der föderalen Ordnung weiter.

Zusätzliche Unsicherheit über die Zukunft der Russischen Föderation entsteht insbesondere dadurch, daß Tatarstan den Föderationsvertrag nicht unterschrieben hat und einen eigenen Weg in die Richtung auf größtmögliche Souveränität geht. Es besteht die Möglichkeit, daß Tatarstan zum Vorbild für andere Gebietskörperschaften wird; und diese dann den "föderalen" Verband verlassen.

Die Republik Tatarstan akzeptiert nicht die zentralstaatliche Konstruktion des Föderationsvertrages. Sie verlangt, Rechte zurückzuerlangen, die sie nach ihrer Gründung im Mai 1920 zunächst hatte.<sup>26</sup> Anderenfalls

<sup>25</sup> Hervorhebung nicht im Originaltext.

<sup>26</sup> Vgl. Anhang sowie Interview mit dem Präsidentenberater R. Hakim in: Current Digest of the Post-Soviet Press, Vol. XLIV, 1992, No. 37, S. 4.

möchte sie sich vollständig von Rußland lösen. Am 30. August 1990 erklärte die Republik ihre Unabhängigkeit. Wegen der Auseinandersetzungen in Verbindung mit dem Föderationsvertrag führte Tatarstan am 21. März 1992 ein Referendum über die Souveränität durch, dem mit großer Mehrheit zugestimmt wurde.<sup>27</sup> Die kurz darauf verabschiedete neue Verfassung für Tatarstan führt die auf Eigenstaatlichkeit gerichtete Politik weiter.

Die neue Verfassung sieht vor, daß die Republik Tatarstan ein souveräner, demokratischer Staat mit zwei gleichberechtigten amtlichen Sprachen, Tatarisch und Russisch, sein wird.<sup>28</sup> Der Staat wird seinen Bürgern eine eigene Staatsangehörigkeit verleihen, aber zulassen, daß sie die russische beibehalten (Art. 19). Die Bürgerrechte sollen garantiert werden. Das angestrebte Wirtschaftssystem wird als "soziale Marktwirtschaft" bezeichnet, die das Privateigentum anderen Eigentumsformen gleichstellt. In weiteren Artikeln wird die "soziale" Komponente betont. Die wirtschaftlichen Beziehungen sollen auf "sozialer Partnerschaft" beruhen (Art. 10). Der Staat wird diese Beziehungen entsprechend regulieren. Die dazu zugelassenen direkten Eingriffe reichen von erzwungenen Expropriationen bis hin zu Preisvorschriften für Güter, die für die Lebenshaltung wichtig sind oder von Monopolbetrieben hergestellt werden (Art. 12 und 15). Das Parlament ist als ein unregelmäßig tagender Volkskongreß konstruiert, der einen permanent arbeitenden Obersten Sowjet mit 250 Mitgliedern wählt, von denen nur die Hälfte die Legislative bilden (Art. 91). Die Arbeit des Obersten Sowjets ist auf die übliche Arbeit eines Parlaments beschränkt. Der Staatspräsident hat nach französischem oder amerikanischem Muster eine sehr starke Stellung. Er garantiert die Einhaltung des Grundgesetzes, ist der oberste Leiter aller Behörden, verantwortet die Einhaltung von politischen Direktiven und schlägt dem Obersten Sowjet die zu wählenden Funktionsträger vor (Art. 111).

Der Verfassungsauftrag wird derzeit in Tatarstan schrittweise umgesetzt. Sporadisch finden Wiederverhandlungen mit der Zentralregierung der Russischen Föderation statt, um Tatarstan als souveränen Staat in eine Konföderation mit der Russischen Föderation einzugliedern. Angesichts interner Fortschritte fordern die Tataren von Verhandlungsrunde zu Verhandlungsrunde mehr Eigenstaatlichkeit. Es ist jedoch fraglich, ob andere Gebietskörperschaften diesem Beispiel ohne weiteres folgen können. Die Voraussetzungen Tatarstans für eine weitgehende Souveränität sind günstiger als in anderen Landesteilen. Zu ihnen gehört die relativ große historische Kontinuität und ethnische Geschlossenheit ebenso wie das Vorhandensein reicher Bodenschätze und eine insgesamt relativ entwickelte Wirtschaftsstruktur (vgl. Anhang 2).

#### **d. Öffentliche Haushalte**

Im Jahre 1992 tätigten die nachgeordneten Gebietskörperschaften etwa 30 vH der gesamten öffentlichen Ausgaben [vgl. Rossijskaja gazeta vom 19.1.1993, S. 1, 3]. Der größte aggregierte Posten entfiel auf die Ausgaben für sozial-kulturelle Maßnahmen. Wesentliche Anteile daran hatten die Ausgaben für Bildung und Gesundheit. In dem Bereich "Finanzierung der Volkswirtschaft" waren erhebliche Ausgaben zur Preissubventionierung (etwa 18 vH der Gesamtausgaben) enthalten; für den kommunalen Wohnungsbau wurden knapp 9 vH ausgewiesen. Die von den nachgeordneten Gebietskörperschaften finanzierten Investitionen hatten einen Anteil von etwa 10 vH an deren Gesamtausgaben (vgl. Tabelle 6). Es ist davon auszugehen, daß auch die Autonomen Republiken, Gebiete (Oblast) und Provinzen (Kraj) von ihren ausgabewirksamen Ausgaben einen Teil auf die ihnen nachgeordneten lokalen öffentlichen Haushalte überwälzen.

Die nachgeordneten Gebietskörperschaften verfügten nach den vorliegenden Schätzungen des Finanz- und Wirtschaftsministeriums im Jahre 1992 über einen Haushaltsüberschuß in der Größenordnung von 27 vH ihrer Gesamtausgaben. Im Gegensatz zu den erwarteten Veränderungen im zentralen Haushalt für das Jahr 1993 wird auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften mit einer Steigerung der Ausgabenanteile für Preissubventionen und sozial-kulturelle Ausgaben gerechnet. Nach den Schätzungen wird der Einnahmeüber-

<sup>27</sup> Da 61,4 vH dem Referendum zustimmten, die Wahlbeteiligung bei 81,6 vH lag und die Tataren nach offiziellen Angaben 48,5 vH der Bevölkerung ausmachen, müssen auch andere Bevölkerungsteile dieses Vorhaben unterstützen.

<sup>28</sup> The Constitution of the Republic of Tatarstan. Kazan 1993 (autorisierte Übersetzung).

Tabelle 6 — Ausgewählte öffentliche Ausgaben

	Russische Föderation		Nachgeordnete Gebietskörperschaften	
	1992	1993	1992	1993
Haushaltsmittel insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Finanzierung der Volkswirtschaft	24,7	17,2	21,1	22,8
darunter:				
Preissubventionen	15,8	9,2	17,6	20,4
Soziale und kulturelle Ausgaben	11,9	9,3	54,3	60,6
darunter:				
Volksbildung	6,3	4,8	18,9	24,3
Gesundheit	1,9	1,4	17,2	21,5
Verteidigung	24,9	21,2		
Investitionen	14,1	16,5	9,6	7,3
Sonstige	24,4	35,8	15,0	9,2

Quelle: Materialien des Finanzministeriums der Russischen Föderation vom 26. Oktober 1992; Rossijskaja gazeta vom 16.1.1993, S. 5; Berechnungen des DIW.

schuß im Jahre 1993 nochmals zunehmen (auf etwa 44 vH der Gesamtausgaben). Nach diesen Schätzungen liegt das konsolidierte Haushaltsdefizit 1992 unter 10 vH des BIP.

In der Russischen Föderation ist die Einrichtung zweckgebundener Sonderhaushalte (außerbudgetäre Fonds) auf allen föderativen Ebenen zugelassen. Wichtige Sonderhaushalte auf der zentralen Ebene der Russischen Föderation zur Finanzierung von Sozialleistungen sind der Pensionsfonds, der Krankenversicherungsfonds, der Beschäftigungsfonds und diverse Fonds zum sozialen Schutz der Bevölkerung. Daneben existieren Industriefonds für einzelne Branchen, der Konversionsfonds, der Straßenbaufonds und der Umweltschutzfonds. Das für 1993 geplante Finanzvolumen dieser Sonderhaushalte der zentralen Ebene wurde mit 6,3 Billionen Rubel beziffert. Der Anteil der über diese Sonderhaushalte gezahlten Sozialleistungen soll im Vergleich zu 1992 von 72 vH der Gesamtsumme auf 57 vH sinken [Ministersvo Ekonomiki Rossii, 1992, S. 28 f.].

Der Pensionsfonds finanziert sich sowohl aus Sozialversicherungsbeiträgen als auch durch Zuwendungen aus dem föderalen Budget. Entsprechend wird bei den Leistungen unterschieden: Teile der Versicherungsbeiträge werden an die Gruppe der Versicherten ausgezahlt, die budgetären Mittel des Pensionsfonds werden vollständig für einen vom Staat genau umrissenen Personenkreis<sup>29</sup> verwendet. Von seiten der öffentlichen Hand wird offensichtlich in erster Linie die Infrastruktur des Pensionsfonds zur Abwicklung von Sozialtransfers genutzt. Die Versicherungsbeiträge werden vorrangig von den Arbeitgebern geleistet.<sup>30</sup> Die hohen Lohnnebenkosten werden in der Regel von staatlichen Betrieben, die unter einer weichen Budgetrestriktion kalkulieren, getragen. Daher handelt es sich hierbei eigentlich um von den staatlichen Unternehmen geleistete Transfers zur sozialen Sicherung bestimmter Bevölkerungsgruppen.

Die zentralen Industriefonds sollen offensichtlich vor allem der Umstrukturierung der Unternehmen dienen. Die Einnahmehasis dieser branchenmäßig organisierten Fonds besteht vor allem aus Steuern und Einzahlungen der Unternehmen. Allein auf den energiewirtschaftlichen Komplex sollen im Jahre 1993 Mittel in Höhe von 970 Mrd. Rubel entfallen, deren größter Teil (etwa 90 vH) investiv verwendet werden soll [Ministersvo Ekonomiki Rossii, 1992, S. 29]. Darin zeigt sich exemplarisch, daß wesentliche Investitionsentscheidungen immer noch nicht durch unternehmerische Kalküle zustande kommen. Derartige zentrale Sonderhaushalte, die das Wachstum einzelner Branchen fördern sollen, müssen als ausgesprochen problematisch gelten.

<sup>29</sup> Hierzu gehören u.a. die alleinerziehenden Mütter sowie Soldaten mit ihren Familien.

<sup>30</sup> Im Jahre 1992 mußten die Arbeitgeber einen Anteil von 37 vH der gezahlten Lohnsumme an den Pensionsfonds entrichten; der Arbeitnehmerbeitrag belief sich dagegen auf 2 vH der Lohnsumme. Zum 1. Januar 1993 wurde der vom Arbeitgeber zu leistende Beitrag auf 28 vH gesenkt.

Auch auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften hat die Zahl und Bedeutung der Sonderhaushalte offensichtlich deutlich zugenommen. Durch die Auslagerung der Einnahmen in die geschaffenen außerbudgetären Fonds werden diese vor dem Zugriff übergeordneter Gebietskörperschaften gesichert, da die jeweiligen Gebietskörperschaften über die lokalen Fonds verfügen und damit öffentliche Güter anbieten können.

Zu den Sonderhaushalten gehören auch die auf allen Gebietskörperschaftsebenen eingerichteten zweckgebundenen "ökologischen Fonds". Sie werden vom russischen Umweltministerium bzw. den regionalen Umweltkomitees kontrolliert. Zu ihren Einnahmequellen zählen die seit 1991 für die Schadstoffemissionen in die Luft und die Gewässer sowie für die Deponierung von Abfällen zu entrichtenden Abgaben für Umweltverschmutzung, die für Umweltschäden zu leistenden Kompensationszahlungen sowie die für Umweltdelikte verhängten Strafen. 60 vH der Mittel fließen den Fonds auf lokaler Ebene zu, 30 vH der mittleren Verwaltungsebene (Oblast, Kraj, Autonome Republik), 10 vH dem Föderationsfonds. Außerdem sind auf der Einnahmenseite der Fonds u.a. freiwillige Einlagen der Unternehmen, Kapitalerträge und Erträge aus Unternehmenstätigkeit vorgesehen. Die Mittel sollen auf der jeweiligen föderalen Ebene für eigene Umweltinvestitionen, für die Gewährung von Krediten und Beihilfen für Umweltschutzmaßnahmen der Unternehmen, für die Förderung der Umweltforschung und der Entwicklung von Umwelttechnik und umweltschonenden Technologien, für die Einrichtung von Naturschutzgebieten und für andere Zwecke, mit denen der Umweltschutz verbessert wird (Umwelterziehung, Umweltmonitoring, internationale Zusammenarbeit), verwendet werden.

Zum System der öffentlichen Haushalte läßt sich insgesamt feststellen, daß die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen sich bislang offensichtlich weniger am Subsidiaritätsprinzip als an den bestehenden Möglichkeiten zur Budgetentlastung orientierte. Vor allem die Verlagerung von Preissubventionen auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften weist deutlich auf den fehlenden Wandel der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen hin. Die offensichtliche Inkonsistenz zwischen Aufgaben- und Einnahmenkompetenzen zeigt sich besonders in der Parallelität von hochgradig defizitärem Staatshaushalt und den Einnahmeüberschüssen der nachgeordneten Gebietskörperschaften.

#### e. Das Steuer- und Abgabensystem der Russischen Föderation

Das Steuersystem der Russischen Föderation ist durch das Gesetz "Über die Grundlagen des Steuersystems in der Russischen Föderation" vom 27. Dezember 1991 konzipiert worden. Mit ihm sind die verschiedenen Steuer-, Abgaben- und Gebührenarten grundsätzlich festgelegt worden. Das Gesetz regelt außerdem die Zuordnung der Staatseinnahmen zu verschiedenen Gebietskörperschaften und bildet die rechtliche Basis für die verschiedenen Steuergesetze, die seither erlassen und teilweise bereits mehrfach wieder geändert worden sind. Das Gesetz teilt die möglichen Einnahmearten in föderale, regionale<sup>31</sup> und kommunale Steuern, Abgaben und Gebühren ein. Maßgeblich für die Einteilung ist allerdings nicht die Einnahmehoheit, sondern, welche föderale Ebene die Gestaltungshoheit hinsichtlich Bemessungsgrundlagen, Steuersätzen und anderen Parametern für die jeweilige Einnahmeart hat. Einnahmen aus föderalen Steuern und Abgaben fließen folglich auch den regionalen oder kommunalen Budgets zu.<sup>32</sup>

Zu den wichtigsten föderalen Steuern, die nach dem Gesetz dem Haushalt der Föderation zustehen sollen,<sup>33</sup> gehören die Mehrwertsteuer, eine Reihe spezifischer Verbrauchssteuern sowie die Zolleinnahmen. Der Regelsatz der Mehrwertsteuer ist von zunächst 28 auf 20 vH gesenkt worden. Ermäßigte Sätze (von jeweils 10 vH) gelten für Lebensmittel, soweit auf sie nicht spezifische Verbrauchssteuern erhoben werden, und für bestimmte

<sup>31</sup> Unter Regionen werden in diesem Zusammenhang die Gebietskörperschaften der Mittelebene im föderalen Aufbau der Russischen Föderation verstanden, also die Autonomen Republiken, Oblast, Kraj und Okrug (vgl. Schaubild 1).

<sup>32</sup> Vgl. Anhang 3.

<sup>33</sup> Die Steuerwirklichkeit sieht jedoch anders aus: Da das Eintreiben der Steuern durch die Behörden auf regionaler und kommunaler Ebene in Auftragsverwaltung erfolgt, wird nur ein kleiner Teil der eigentlich für den Haushalt der Föderation bestimmten Einnahmen auch tatsächlich abgeführt.

Kinderwaren.<sup>34</sup> Die Reihe der mit spezifischen Verbrauchssteuern belegten Waren reicht von Nahrungs- und Genußmitteln wie Kaviar, Wein, Spirituosen und Tabak über langlebige Gebrauchsgüter wie PKW bis hin zu Luxusgütern. Die Steuersätze sind im Gesetz nicht abschließend geregelt. Nach dem Gesetz kann die Regierung der Russischen Föderation die jeweiligen Steuersätze per Verordnung festlegen. Insgesamt sollen die wichtigsten indirekten Steuern der zentralen Ebene vorbehalten bleiben.

Eine weitere Gruppe von föderalen Steuern, die der Föderation verbleiben sollen, betreffen die Aktivitäten von Banken, Versicherungen und Börsen. Die Sätze der Steuer auf Bankgewinne sehen eine Vielzahl von Ermäßigungen bei ausgewählten Arten von Bankoperationen vor. Ob es den erst im Aufbau befindlichen Finanzbehörden möglich sein wird, hier eine Differenzierung vorzunehmen, ist eine offene Frage. Die Börsensteuer wird noch nicht erhoben, weil der Gesetzgebungsprozeß für ein Börsengesetz noch nicht abgeschlossen ist.<sup>35</sup>

Interessant ist ferner die Aufteilung der Einnahmen, die im weitesten Sinne aus Konzessionsabgaben für die Nutzung von Bodenschätzen fließen. Die Abgabe für die Nutzung natürlicher Ressourcen wird als Prospektions- und Förderkonzessionsabgabe auf die Nutzung aller Bodenschätze erhoben. Da hiervon so wichtige energetische Rohstoffe wie Kohlenwasserstoffe betroffen sind, war es nicht anders zu erwarten, daß die Föderation nicht das gesamte Aufkommen beanspruchen konnte, wollte sie nicht weitere Desintegrationsbestrebungen fördern. Das Gesetz "Über die Bodenschätze" vom 21. Februar 1992 regelt die Aufteilung des Aufkommens zwischen den verschiedenen Ebenen [vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 18, 1992, S. 21; Nr. 20, 1992, S. 18 f.]. Die Förderrechte für Mineralöl und Kohle sollen zu 40 vH in das föderale Budget und zu je 30 vH in die regionalen und kommunalen Budgets fließen. Bei anderen Bodenschätzen soll die Aufteilung 25/25/50 vH betragen (Punkt 3 des Gesetzes). An den Aufteilungssätzen könnte sich weiterer Streit entzünden, zumal in Punkt 6 des Gesetzes ausdrücklich erwähnt wird, daß die Aufteilung anders geregelt werden könne. Lediglich die Einnahmen aus der zusätzlichen Abgabe für die "Reproduktion von Vorkommen mineralischer Rohstoffe" sollen ausschließlich der Föderation zukommen. Die entsprechenden Einnahmen sollen in einen speziellen, der Föderation unterstellten außerbudgetären Fonds fließen, aus dem geologische Forschungsarbeiten und Rohstoffprospektionen finanziert werden sollen. Hierbei zeichnet sich die im Kapitel II.1.d erwähnte Neigung ab, Sonderhaushalte zu bilden. Die Straßensteuer und die Transportmittelsteuer sind ebenfalls zweckgebunden, und zwar für den Straßenbau, und sollen in einen außerbudgetären Fonds eingestellt werden.

Die wichtigsten *direkten Steuern*, die Körperschaftsteuer (Gewinnsteuer) und die persönliche Einkommensteuer, sind föderale Steuern; sie sollen jedoch ausschließlich den Haushalten der Regionen zufließen. Die Körperschaftsteuer ist mit einem Regelsatz von 32 vH ausgestattet. Wenn die (abzugsfähigen) Aufwendungen für Löhne das Doppelte des im Gesetz als "Normlohnaufwand"<sup>36</sup> bezeichneten Schwellenwerts übersteigen, soll die Differenz zu diesem Betrag zusätzlich mit 50 vH besteuert werden. Dieser wohl als "Lohnsummenstrafsteuer" konzipierte Aufschlag dürfte aufgrund der fehlenden harten Budgetrestriktion wenig Relevanz besitzen.

Die persönliche Einkommensteuer ist als stufenweise progressive Steuer ausgestaltet. Bis zu 200 000 Rubel gilt ein fixer Satz von 12 vH, für die folgenden beiden Spannen von je 200 000 Rubel erhöht sich der marginale Steuersatz um 8 bzw. 10 vH. Auf Einkommen über 600 000 Rubel findet ein marginaler Satz von 40 vH zuzüglich eines pauschalen Betrages von 124 000 Rubel Anwendung. Obwohl bereits kurz nach Inkrafttreten des Einkommensteuergesetzes im August 1992 die Einkommensgrenzen der Steuerklassen nach oben angepaßt und der marginale Höchstsatz von 60 auf 40 vH gesenkt wurde, könnten breite Bevölkerungsschichten als Folge der sich beschleunigenden Inflation rasch in die "kalte Progression" geraten, sofern keine regelmäßige

<sup>34</sup> Zu Ausnahmetatbeständen und Steuerprivilegien vgl. Anhang 3, Übersicht 3.

<sup>35</sup> Ebenfalls zu den nur der Föderation zustehenden Einnahmen gehören die Lizenzgebühren für die Verwendung der Namen "Rußland" und "Russische Föderation".

<sup>36</sup> Gemeint ist vermutlich die anhand der Mindestlohnsätze errechnete Lohnsumme.

Anpassung erfolgt. Das Aufkommen aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer soll ausschließlich den *kommunalen Haushalten* zugute kommen.<sup>37</sup>

Die Gruppe der *regionalen* Steuern und Abgaben, bei denen die Regionen über eine gewisse Gestaltungsfreiheit verfügen, enthält neben der Wasserabgabe und einer als Lohnsummensteuer ausgestalteten Abgabe zur Finanzierung von regionalen Bildungsinstitutionen zwei Steuerarten, die an Vermögenswerten anknüpfen: die betriebliche Vermögenssteuer, die je zur Hälfte den regionalen und kommunalen Budgets zufließen soll, und die Waldabgabe.<sup>38</sup>

Der *kommunalen* Ebene sind solche Steuern, Abgaben und Gebühren zugeordnet worden, bei denen wegen des Auftretens regionaler Besonderheiten hinsichtlich des Steuerobjekts eine räumliche Differenzierung der Ausgestaltung zweckmäßig ist. Die Einnahmehoheit liegt dabei ausschließlich bei den Kommunen selbst. Die kommunalen Steuern sind also nicht in einen vertikalen Steuerverbund einbezogen. Das Gesetz nennt insgesamt 23 Arten von Steuern, Abgaben und Gebühren. Zu den wichtigsten zählen die persönliche Vermögenssteuer und die Grundsteuer. Interessanterweise sieht das Gesetz zweckgerichtete Abgaben nicht nur für Versorgungseinrichtungen sondern auch für die Polizei vor. Weitere kommunale Steuerquellen sind die Steuer auf den Verkauf von Transportmitteln und EDV-Einrichtungen, die von der spezifischen Verbrauchssteuer befreit sind, sowie eine zusätzliche Abgabe auf Börsengeschäfte und eine offenbar als Umsatzsteuer konzipierte Steuer zur Instandhaltung des Wohnungsbestandes und von kulturellen und sozialen Einrichtungen. Die Liste der sonstigen Abgaben reicht von der Kurtaxe über Lizenz- und Registrierungsgebühren bis hin zu Rennwett- und Glücksspielabgaben. Ähnlich wie in den meisten Steuersystemen scheint die Liste weniger nach systematischen Gesichtspunkten als vielmehr nach den Erwartungen auf eine rasche Einnahmenerzielung konzipiert worden zu sein.

Die Beurteilung des Steuer- und Abgabensystems fällt zwiespältig aus. Zum einen erscheint das Steuer- und Abgabensystem extrem kompliziert. Es erfordert eine außerordentlich leistungsfähige Steuerverwaltung, die in der Russischen Föderation nicht existiert. Zudem wird die Komplexität des Systems dadurch erhöht, daß für zahlreiche Regionen Sonderregelungen vorliegen und spezielle Privilegien gewährt werden (vgl. Anhang 3, Übersicht 3). Demgegenüber wäre es zweckmäßig gewesen, wie es im Gesetz vorgesehen ist, auf Steuerverbundlösungen<sup>39</sup> zu verzichten und auf ein Trennsystem zurückzugreifen. Das hätte dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entsprochen. In der Praxis ist diese Aufteilung der Steuereinnahmen aber nicht durchgehalten worden. Sowohl die indirekten wie die direkten Steuern fließen gleichermaßen dem Haushalt der Föderation und den Haushalten der Gebietskörperschaften zu. Vorteilhaft ist, daß die Föderation schwerpunktmäßig die indirekten Steuern — insbesondere spezifische Verbrauchssteuern mit relativ unelastischem Aufkommen — zugesprochen erhält, während die nachgeordneten Gebietskörperschaften über die Einnahmen aus den wichtigsten direkten Steuern verfügen können.<sup>40</sup> Dies entspricht den besseren Möglichkeiten der nachgeordneten Gebietskörperschaften, diese Steuern auch einzutreiben. Die Möglichkeit eines steuerlichen Standortwettbewerbs kann jedoch nicht realisiert werden, weil die Gestaltungshoheit über diese Steuern allein bei der Föderation liegt.

#### **f. Eigentumsansprüche**

Juristisch eindeutige und in der Praxis durchsetzbare bzw. durchgesetzte Regelungen zur Klärung von Eigentumsansprüchen der Föderation und der einzelnen Gebietskörperschaften stellen ein wesentliches Element für die Gestaltung einer effizienten föderalen Wirtschaftsordnung dar. Zugleich hängt von ihnen ab, wie schnell

<sup>37</sup> Das gleiche gilt für die Wappengebühr und für staatliche Gebühren.

<sup>38</sup> Die Aufteilung des Aufkommens der Wald- und der Wasserabgabe ist im Gesetz nicht geregelt.

<sup>39</sup> Die Aufteilung der Konzessionsabgaben auf die Förderung und Weiterverarbeitung von organischen Ressourcen, worunter insbesondere fossile Brennstoffe fallen, in allen drei Ebenen war angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Rohstoffquellen vermutlich nicht zu umgehen.

<sup>40</sup> Von der reinen Einnahmenezuteilung her entspricht dies im wesentlichen auch dem schweizerischen Referenzsystem (vgl. Anhang 6).

und unter wessen Verantwortung Entflechtung, Entstaatlichung und Privatisierung des früher einheitlichen gesellschaftlichen Eigentums an Produktionsmitteln vor sich gehen können.

Das geltende Eigentumsrecht der Russischen Föderation unterscheidet zwischen Privateigentum, staatlichem Eigentum, kommunalem (municipalem) Eigentum und Eigentum von gemeinnützigen Organisationen. In der jetzt laufenden Verfassungsdiskussion werden staatliches und kommunales Eigentum unter dem Begriff "Öffentliches Eigentum" zusammengefaßt, das in der Russischen Föderation weiterhin eine weit größere Bedeutung als das Privateigentum hat.

In einer Verordnung des Obersten Sowjets der Russischen Föderation [vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 3, 1992, S. 17] sind wesentliche Festlegungen über die Vermögenszuordnung zu den Trägern öffentlichen Eigentums erfolgt.<sup>41</sup> Trotzdem bleibt in vielen Fällen strittig, ob ein Vermögensgegenstand dem föderalen Eigentum, dem Eigentum der mittleren Gebietskörperschaftsebene oder dem kommunalen Eigentum zuzuordnen ist. Wichtige Teile des föderalen Vermögens sind relativ eindeutig zu bestimmen, besonders dann, wenn sie mit Funktionen und Zuständigkeiten verbunden sind, die unstrittig durch föderale Regierungsorgane ausgeübt werden (Staatschatz, Landesverteidigung, Sicherheitsdienst, Innenministerium, zentrale wissenschaftliche und Bildungseinrichtungen, geologischer, kartographischer, hydrometeorologischer Dienst usw.). Für die Mehrheit der Vermögensobjekte ist die Zuordnung insofern weitaus schwieriger, als sie konkurrierender Zuständigkeit unterliegen, also sowohl Eigentum der Föderation als auch solches der Republiken oder Regionen sein können. Die Verordnung überträgt in solchen Fällen die Entscheidung der Regierung der Russischen Föderation, die innerhalb von drei Monaten seit der Registrierung der entsprechenden Vorschläge im Staatlichen Vermögenskomitee über die Zuordnung zu befinden hat (Art. 6 der Verordnung).

Durch den Föderationsvertrag und durch autonomes Verhalten nachgeordneter Ebenen ist jedoch in vielen Fällen unabhängig von zentralen Festlegungen eine weitgehend spontane Inbesitznahme von Vermögenswerten durch die Republiken und andere Gebietskörperschaften bereits erfolgt. Besonders charakteristisch ist dafür wiederum das Beispiel der Republik Tatarstan. Die Verfassung Tatarstans deklariert den Grund und Boden, die Bodenschätze, das Wasser, den Wald und andere natürliche Ressourcen, die Mittel des Staatshaushalts sowie die kulturellen und historischen Kostbarkeiten Tatarstans als Eigentum des ganzen Volkes (Art. 9). Sie kennt verschiedene Formen des Eigentums an und garantiert gleiche Bedingungen ihres gesetzlichen Schutzes (Art. 10 und 11).

Auf dieser Grundlage wurden vom Obersten Sowjet der Republik Tatarstan ein Gesetz "Über das Eigentum in der Republik Tatarstan" und ein Privatisierungsgesetz angenommen [vgl. *Vedomosti Verchovnogo Sovjeta Tatarstana*, Nr. 4, 1992, S. 23 ff.]. Wichtiger als die in ihnen enthaltenen grundsätzlichen Festlegungen ist ein Beschluß des Obersten Sowjets Tatarstans vom 8. Juli 1992, der die Eigentumsrechte der Republik klar definiert [vgl. *Vedomosti Verchovnogo Sovjeta Tatarstana*, Nr. 6, 1992, S. 18]. Alle Staatsbetriebe und das Eigentum staatlicher Organisationen sowie anderes Staatseigentum auf dem Territorium Tatarstans werden zum Staatseigentum der Republik erklärt, das ohne Zustimmung des Obersten Sowjets nicht anderen Republiken übergeben werden kann. Dieser entscheidet auch über die Aufteilung des Eigentums in staatliches und kommunales Eigentum (Art. 1). Zugleich wird festgelegt, daß eine Privatisierung ausschließlich auf der Grundlage des Privatisierungsgesetzes und des Privatisierungsprogramms Tatarstans erfolgt (Art. 2).<sup>42</sup>

Ob die Inbesitznahme von Eigentum durch Tatarstan juristisch gesichert und vollständig abgeschlossen ist, hängt vom Ausgang der entsprechenden Verhandlungen mit der föderalen Regierung ab. Auf dem Gebiet des Transportwesens etwa wird die Eisenbahn bisher als gesamtrossischer Vermögenswert anerkannt, während an-

<sup>41</sup> Vgl. dazu Anhang 4.

<sup>42</sup> Auch bei der Lösung spezieller Eigentumsfragen wurde nach dem gleichen Grundsatz vorgegangen. Als das Ministerium der UdSSR für Automobil- und Landmaschinenbau aufgelöst wurde, gingen die ihm gehörenden 38 vH der Aktien des Kamas-Automobil-Werkes in das Eigentum der Republik Tatarstan über und wurden dem Tatarischen Staatlichen Vermögenskomitee zur Verwaltung anvertraut [*Vedomosti Verchovnogo Sovjeta Tatarstana*, Nr. 5, 1992, S. 15].

dererseits eine eigene Fluggesellschaft gegründet und auch der Straßentransport weitgehend in tatarische Hände genommen wurde.

Ähnliche Entwicklungen, wenn auch in abgeschwächter Form, sind in anderen Regionen der russischen Föderation, z. B. in den Republiken Baschkortostan und Komi, ebenfalls festzustellen. Zudem ist die Zentralregierung offenbar nicht in der Lage, grundsätzliche Änderungen des Status quo durchzusetzen. Eine einvernehmliche und verbindliche Klärung der Eigentumsverhältnisse würde dem Reformfortschritt insgesamt nützen und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Regionen fördern.

Besonders große Unklarheiten verbleiben auf dem Gebiet des Eigentumsrechts an Grund und Boden.

## 2. Möglichkeiten des Föderalismus in Rußland

Mit dem Zerfall der Sowjetunion ging eine weitgehende Dezentralisierung der vormals hochgradig zentralisierten wirtschaftlichen und politischen Entscheidungskompetenzen einher. Die Mehrzahl von Entscheidungskompetenzen wurde von den souveränen Republiken schlicht übernommen. Auch in der Russischen Föderation, dem größten Mitgliedstaat der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, zeichnet sich ein ungesteuerter Desintegrationsprozeß ab. Wie in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt wurde, haben sich die regionalen Gebietskörperschaften selbständig Kompetenzen angeeignet, was zu einer unklaren und häufig auch in sich widersprüchlichen Arbeitsteilung zwischen der Zentralregierung und den nachgeordneten Entscheidungsebenen geführt hat. Das gefährdet die Föderation selbst und den eingeleiteten Transformationsprozeß. Zwar besteht formal noch die aus dem kommunistischen System übernommene Verfassung der Russischen Föderation. Diese ist jedoch als verfassungsmäßige Grundlage für den Transformationsprozeß ungeeignet und spielt dementsprechend in der politischen Wirklichkeit eine untergeordnete Rolle. Das daraus resultierende Verfassungsvakuum wird von den nachgeordneten Gebietskörperschaften genutzt und begünstigt den Desintegrationsprozeß.

Eine zentrale Voraussetzung zur Bewältigung der Wirtschaftskrise ist daher die Verabschiedung einer auf einem breiten sozialen Konsens beruhenden Verfassung, die den in der Russischen Föderation bereits eingetretenen Wandel des Staatsverständnisses in angemessener Weise nachvollzieht. In ihr muß der Grad der Autonomie der einzelnen Regionen ebenso geregelt werden wie die damit zusammenhängenden grundsätzlichen Fragen der föderalen Finanzverfassung. Die Finanzverfassung muß vor allem eine klare Zuordnung von Entscheidungskompetenzen zu den einzelnen Gebietskörperschaften gewährleisten. Sie muß allerdings auch eine genügend große Flexibilität bei der Gestaltung des Transformationsprozesses auf allen Ebenen zulassen. Beiden Erfordernissen kann Rechnung getragen werden, wenn die Zuständigkeit zwischen der föderalen Ebene und den nachgeordneten Gebietskörperschaften eindeutig abgegrenzt ist und zugleich zwischen gleichrangigen Gebietskörperschaften in einzelnen Politikbereichen unterschiedliche Lösungsansätze möglich sind. Aus ökonomischen Gründen wie auch aus Gründen der politischen Akzeptanz sollte die zukünftige Finanzverfassung die bereits erfolgte Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen weitgehend respektieren. Die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen sollte so geregelt werden, daß jeder Ebene diejenigen Aufgaben zugewiesen werden, die auf dieser Ebene am effizientesten ausgeführt werden können (Subsidiaritätsprinzip). Für eine künftige Finanzverfassung der Russischen Föderation bedeutet dies, daß Einnahme- und Ausgabenhoheit bei den Gebietskörperschaften möglichst deckungsgleich sind, damit die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen von denen getragen werden, die auch Vorteile daraus ziehen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz; vgl. Anhang 5).

Bei der gegenwärtigen politischen Situation kann ein Konsens über die Notwendigkeit eines Fortbestandes der Föderation nicht einfach unterstellt werden. Einige autonome Republiken — wie etwa Tatarstan —, aber auch einige andere Regionen befinden sich in einem Prozeß der völligen Loslösung von der Russischen Föderation. Die enge wirtschaftliche Verflechtung der Regionen ist zwar ein überzeugendes Argument für die Konstitution einer stabilen Föderation, in der die Zentrale die Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Handelns sichert, darüber hinausgehende Entscheidungskompetenzen aber delegiert. Gleichwohl muß die föderale Ebene insbesondere angesichts der vorhandenen zentrifugalen Kräfte ein Güterbündel anbieten, das es für die Ge-

bietskörperschaften attraktiv macht, auf Dauer in der Föderation zu verbleiben. Anreize zum Verbleiben sind gegeben, wenn die föderale Ebene mit Aufgaben betraut wird, die von zentraler Bedeutung für die politische und wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen sind, von diesen aber nicht oder nur unzureichend erfüllt werden können. Dies ist typischerweise der Fall bei der Festlegung und vor allem der Durchsetzung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen.

Das von der Zentrale anzubietende Bündel an öffentlichen Gütern sollte im wesentlichen die Schaffung und Sicherung einer demokratischen und rechtstaatlichen Grundordnung, der äußeren Sicherheit und einer politischen Außenvertretung, eines Binnenmarktes, einer stabilitätsorientierten Geld- und Währungspolitik, einer gemeinsamen Außenhandelspolitik sowie einer die Gebietskörperschaften übergreifenden Infrastruktur umfassen. Länder mit ausgeprägtem föderativen Staatsaufbau, wie die Schweiz und die USA, zeigen, daß die Zuordnung der beschriebenen Aufgaben auf die föderale Ebene die Autonomie der Gebietskörperschaften in fiskalischer Hinsicht kaum einschränken muß (vgl. Anhang 6).

In einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung erfolgt die ordnungspolitische Rahmensetzung und damit die Sicherung der Vertragsfreiheit und -verbindlichkeit sowie rechtsstaatlichen Handelns staatlicher Instanzen auf der zentralen Ebene. Die Versorgung mit privaten Gütern ist damit im Prinzip besser gesichert, weil ein garantierter einheitlicher Rechtsrahmen den Unternehmen die Planung von Produktion und Investitionen sowie den Gütertausch zwischen Regionen erleichtert und so die gesamtwirtschaftliche Effizienz steigert. Öffentliche Güter werden von öffentlichen Institutionen angeboten, die in der Regel demokratisch legitimiert sind. Die demokratische Legitimation ist dabei — über den Aspekt der politischen Mitbestimmung durch den einzelnen hinaus — von großer Bedeutung. Dies gilt in besonderem Maße in einem föderalen System. Die Abstimmung mit dem Stimmzettel schafft einen wesentlich direkteren Zusammenhang zwischen angebotenen staatlichen Leistungen auf der jeweiligen Ebene und den dafür erhobenen "Preisen", als es etwa in diktatorisch regierten, zentral verwalteten Gesellschaftssystemen der Fall ist. Die Entscheidungskompetenz und die Haftung für Entscheidungen sind durch das demokratische Abstimmungsprinzip auf allen Ebenen staatlichen Handelns relativ eng miteinander gekoppelt. In Rußland muß diese Koppelung im staatlichen Bereich erst verankert werden. Daß darüber hinaus eine einheitliche Außen- und Verteidigungspolitik sowie eine gemeinsame Außenvertretung kostensparend sind und das Gewicht als Verhandlungspartner vergrößert, versteht sich von selbst.

Offene Märkte — das zeigt die Erfahrung der westlichen Industrieländer — sind innerhalb der Grenzen funktionierender Föderationen ohne weiteres, außerhalb dieser Grenzen aber nur sehr schwer zu realisieren. Die enge Verflechtung und die in keiner Weise marktgerechte regionale Struktur der russischen Wirtschaft sprechen eindeutig für die Erhaltung eines großen Binnenmarktes und die Schaffung einheitlicher innerer und äußerer Verhältnisse. Letzteres wäre allerdings nur dann vorteilhaft, wenn die russische Währung als Transaktions- und Wertaufbewahrungsmittel allgemein akzeptiert wird, wenn also die Geld- und Währungspolitik auf einen stabilitätsorientierten Kurs festgelegt werden kann. Anderenfalls ist kaum zu erwarten, daß das derzeitige Parallelwährungssystem, das die Desintegration fördert, an Bedeutung verliert.

Die durch den Zerfall der staatlichen Ordnung entstandenen regionalen Machtzentren können nur durch Zufall Bedingungen vorfinden, die es ihnen in effizienter Weise erlauben, ein eigenes Außenhandels- und Währungsregime aufzubauen. In der Regel sind die gegenseitigen außenwirtschaftlichen Abhängigkeiten so groß, daß — auf der Basis marktgerechter Preise — der Zerfall der Föderation im Bereich des Handels- und Kapitalverkehrs schwerwiegende negative Folgen für alle Beteiligten hätte. Eine Kompensation des ausgefallenen Föderationshandels durch Handel mit westlichen Ländern dürfte angesichts der wenig ausgebauten Infrastruktur auf Güter- und Kapitalmärkten höchstens langfristig möglich sein.

Im Infrastrukturbereich ist zu berücksichtigen, daß die großräumige Anbindung und Vernetzung der Wirtschaftszentren die Marktintegration in der Föderation fördert. Die Verantwortung für die überregionalen Netze ist eine zentrale Aufgabe, weil dadurch eine kostengünstigere Erschließung des Wirtschaftsraums möglich und die notwendige Koordination zwischen den Netzen gewährleistet wird.

Der Übertragung westlicher Modelle sind allerdings Grenzen gesetzt, da der Transformationsprozeß die Russische Föderation vor einige spezifische Probleme stellt, die auch das Resultat einer extrem einseitigen Strukturpolitik in der Vergangenheit sind. Hierzu zählt insbesondere die extreme regionale Konzentration der Produktion und die Existenz einer überdimensionalen Rüstungsindustrie. Um die Bewältigung der infolgedessen in einigen Regionen besonders zugespitzten Strukturprobleme zu ermöglichen, müssen in der Russischen Föderation der Zentrale unter Umständen mehr Aufgaben zugeordnet werden, als es in schon etablierten Marktwirtschaften der Fall ist. Hierzu zählt insbesondere die Schaffung eines zentral verwalteten und finanzierten sozialen Netzes, da die Dezentralisierung dieser Aufgabe zahlreiche Gebietskörperschaften überfordern würde. Um größere Migrationsbewegungen zu vermeiden, ist eine einheitliche soziale Grundsicherung wohl unumgänglich.

Bezüglich der aktuellen Verteilung des Steueraufkommens liegen nur unzureichende empirische Daten vor. Bekannt ist lediglich, daß die Zentrale ihre gesetzlich festgelegten Ansprüche auf Steuereinnahmen gegenüber den Gebietskörperschaften nur begrenzt durchsetzen kann. Das Steuersystem wurde zudem durch zahlreiche Einzelgesetze reformiert und ist sehr kompliziert. Seine Anwendung überfordert die bestehende Steuerverwaltung in der gesamten Russischen Föderation. Eine Vereinfachung ist daher dringlich. Die Sätze der wichtigsten indirekten Steuern sollten weiterhin zentral festgelegt werden. Bei den direkten Steuern könnte eine Dezentralisierung den Standortwettbewerb und ein gesundes Konkurrenzdenken der Gebietskörperschaften (vor allem auf der Ebene der Gemeinden) fördern. Erst nach einer demokratischen Entscheidung über den Umfang der auf der zentralen und der dezentralen Ebene bereitzustellenden öffentlichen Güter sollte jedoch eine Aufteilung der Einnahmen auf die jeweiligen Ebenen erfolgen. Unabhängig von der sich ergebenden Kompetenzverteilung wird sich jedoch die Steuerbasis zwischen den Regionen so stark unterscheiden, daß einzelne Regionen ihre Aufgaben nicht aus eigener Kraft finanzieren können. Dies erfordert ein Mindestmaß an Finanzausgleich. Ein umfassender Finanzausgleich, wie ihn westliche Länder kennen, ist dagegen nicht wahrscheinlich, da übergreifende gesellschaftspolitische Ziele wie die Schaffung der "Gleichheit von Lebensbedingungen" an den Interessengegensätzen zwischen den Gebietskörperschaften scheitern dürften.

Im Transformationsprozeß müssen die öffentlichen Haushalte einen immensen Aufgabenwandel vollziehen. Die Staatstätigkeit ist deutlich zugunsten der Privatwirtschaft zurückzudrängen. Eine Vielzahl von vormals öffentlich bereitgestellten Gütern kann zur Steigerung der allokativen Effizienz privatisiert werden. Die enge Verknüpfung zwischen Staats-, Banken- und Unternehmenssektor muß aufgelöst werden. Der Unternehmenssektor ist harten Budgetrestriktionen zu unterwerfen. Die überkommenen Verwaltungsstrukturen und die Bürokratie müssen umfassend erneuert werden. Den regionalen Gebietskörperschaften fallen im Transformationsprozeß zusätzliche Aufgaben zu, die über ihre Kompetenzen bei der inneren Sicherheit, der Rechtspflege, dem Bildungs- und Gesundheitswesen sowie dem kulturellen Bereich hinausgehen. Dazu zählen insbesondere die Privatisierung und die regionale Wirtschaftsförderung.

Unstrittig ist die Privatisierung von Aufgaben, die in Marktwirtschaften durch private Unternehmen (z.B. Industrie, Handel, Dienstleistungen) wahrgenommen werden. Bestimmte Leistungen werden aber auch in Marktwirtschaften von öffentlichen Unternehmen (z.B. öffentlicher Nahverkehr, Abfallentsorgung) erbracht, die nicht gewinnorientiert arbeiten. Darüber muß — ebenso wie über den Umfang der Bereitstellung von öffentlichen Gütern im Sozial- und Gesundheitswesen — in einem demokratischen Abstimmungsprozeß entschieden werden. Hier sollte das Subsidiaritätsprinzip Richtschnur für Entscheidungen sein, auch wenn selbstverständlich lokale und sektorale Besonderheiten berücksichtigt werden müssen.

Kontrovers ist bei der Privatisierung des bisher staatlichen Eigentums die Zuordnung dieses Eigentums zu den verschiedenen föderalen Ebenen. Dies gilt für Bodenschätze und Grundeigentum ebenso wie für das Verfügungsrecht über staatliche Betriebe. Die Gesetzeslage ist in diesen Punkten nicht eindeutig und könnte darüber hinaus in der Praxis auch nicht durchgesetzt werden, weil sich einzelne Gebietskörperschaften Eigentumsrechte de facto angeeignet haben. Eine durchsetzbare Eigentumsordnung sollte sich an den bereits entstandenen faktischen Verhältnissen orientieren, aber auch vermuteten Kostenvorteilen bei der Durchführung der Privatisierung Rechnung tragen. Demgemäß liegt es nahe, Grundeigentum und die Betriebe, die unter die

“kleine” Privatisierung fallen, in Kommunaleigentum zu überführen, wie dies wohl auch weitgehend geschehen ist. Bezüglich der Betriebe, die Gegenstand einer “großen” Privatisierung sind, sollte das Eigentum den Regionen zugeordnet werden, weil auf dieser Ebene auch die Privatisierung durchgeführt werden sollte. Bei Bodenschätzen wäre wegen der überregionalen Auswirkungen föderales Eigentum zweckmäßig; jedoch ist zweifelhaft, ob eine solche Zuordnung durchsetzbar wäre und ein entsprechender Versuch nicht den Zusammenhalt der Föderation gefährdete. Eine solche Eigentumsordnung impliziert auch, daß im Rahmen der föderalen Privatisierungsgesetze den Kommunen und Regionen eine größtmögliche Freiheit bei der Auswahl zwischen alternativen Privatisierungsmodellen gelassen werden sollte. Dies ermöglicht den verschiedenen Entscheidungsebenen, den Besonderheiten der jeweiligen Wirtschaftsstrukturen Rechnung zu tragen.

Die erheblich divergierenden Wirtschaftsstrukturen sind auch ein Grund dafür, die regionale Wirtschaftsförderung in die Kompetenz der Regionen zu geben. Im Transformationsprozeß stellen sich den Regionen sehr unterschiedliche Aufgaben, so daß im Bereich der Wirtschaftsförderung dem oben angesprochenen Prinzip von Kompetenz und Haftung besondere Bedeutung zukommt. Wie bei der Privatisierung ist es vorteilhaft, wenn die regionalen Gebietskörperschaften bei der Wirtschaftsförderung unterschiedliche Wege gehen könnten, die sie dann gegenüber den Wählern verantworten müssen. Die regionale Autonomie kann volkswirtschaftlich besonders vorteilhaft sein, wenn auch Ausnahmen von sonst gültigen institutionellen Regelungen zulässig sind. Ein Beispiel ist die Einrichtung von Wirtschaftssoonderzonen, die als Insellösungen Vorbildfunktion für den Transformationsprozeß in anderen Regionen übernehmen können, wie das Beispiel der VR China gezeigt hat.

Selbst bei einer so weitgehenden regionalen Autonomie ist allerdings nicht völlig auszuschließen, daß für einzelne Regionen die Mitgliedschaft in der Föderation nicht hinreichend attraktiv ist. Um deren Abspaltung zu vermeiden, bleibt als Ausweg die Bildung einer Konföderation. Die Konföderation wäre als ein dauerhafter Zusammenschluß gleichberechtigter Staaten zu verstehen, in dem diese Staaten und der russische Bundesstaat Subjekte des Völkerrechts sind. Allerdings müßte auch die Konföderation öffentliche Güter bereitstellen, die den auf Abspaltung drängenden Regionen im Vergleich zur vollständigen Souveränität Anreize zur Mitgliedschaft bieten. Derartige Anreize ergeben sich durch einen gemeinsamen Binnenmarkt, ein System der kollektiven äußeren Sicherheit und eine gemeinsame Außenvertretung. Darüber hinaus haben die Mitglieder der Konföderation mehr Gestaltungsfreiheit bei ihrer Wirtschaftspolitik, wobei unterschiedliche Formen der Ausgestaltung der Konföderation denkbar sind. Ob eine einheitliche Währung in einer Konföderation notwendig ist, ist beispielsweise eine offene Frage. Auch eine weitgehende Einheitlichkeit des Transformationsprozesses ist in einer Konföderation nicht unbedingt vonnöten. Allerdings zeigen viele historische Beispiele, daß Konföderationen zu Instabilität neigen, also entweder zu einem stärkeren Zusammenschluß in Richtung Föderation tendieren oder, beim Verlust des föderalen Grundkonsenses, zerbrechen.

## Anhang 1: Privatisierungsprogramm 1993

*1. Alternative Privatisierungsverfahren:* (i) Aktien offener Aktiengesellschaften (AG) werden einem beschränkten Käuferkreis zur Zeichnung angeboten, auf Auktionen gegen Bargeld oder Privatisierungsschecks verkauft, über offene Ausschreibungen veräußert oder im Rahmen von Investitionsversteigerungen angeboten; (ii) die gleichen Verfahren werden auch für die Privatisierung von Betrieben angewendet, die keine AG bilden; (iii) in Ausschreibungen oder Auktionen soll das Anlagevermögen liquidierter oder zu liquidierender Betriebe angeboten werden. Die Wahl des Privatisierungsverfahrens hängt davon ab, wie die Betriebe eingruppiert sind.

*2. Eingruppierung der Betriebe:* (i) Betriebe mit weniger als 200 Beschäftigten und einem Grundkapital von nicht mehr als 1 Mill. Rubel in Preisen vom 1. Januar 1992 werden über Auktionen und Ausschreibungen verkauft; (ii) Betriebe, die zwischen 200 und 1 000 Beschäftigte und ein Grundkapital zwischen 1 und 50 Mill. Rubel haben, können das Privatisierungsverfahren frei wählen; wählt die Belegschaft die offene Auktion oder Ausschreibung, so darf der Betrieb bei einem einzigen Gebot nicht verkauft werden, sondern muß in eine AG offenen Typs umgewandelt werden; (iii) Betriebe mit mehr als 1 000 Beschäftigten und einem Grundkapital von mehr als 50 Mill. Rubel müssen sich bis zum 1. März 1993 in eine offene AG umwandeln.

*3. Privilegien der Belegschaften:* Im Rahmen der Privatisierung genießen die jeweiligen Belegschaften bestimmte Privilegien beim Erwerb ihrer Betriebe, sofern diese in AGs transformiert werden: Drei Varianten sind vorgesehen: (i) 25 vH des Grundkapitals gehen stimmrechtslos und kostenlos an die Belegschaft; 10 vH des Grundkapitals kann die Belegschaft mit einem Rabatt von 30 vH des Nennwerts erwerben; 5 vH des Grundkapitals werden zum Nennwert an die Betriebsleitung verkauft; die übrigen 60 vH des Grundkapitals werden frei verkauft; (ii) 51 vH des Grundkapitals gehen im Rahmen einer geschlossenen Ausschreibung zu dem nach den Richtlinien des Staatsvermögenskomitees festgelegten Preis an die Belegschaft; beteiligt werden können auch die Belegschaften von Lieferanten und Abnehmern; (iii) die an der Ausschreibung des betrieblichen Privatisierungsplans Beteiligten erhalten das Recht, nach Ablauf eines Jahres 20 vH des Grundkapitals in Form voll stimmberechtigter Aktien zum Nennwert zu erwerben; die Belegschaft (einschließlich der zuvor genannten Personen) kann weitere 20 vH des Grundkapitals erwerben, wobei ein Rabatt von 40 vH des Nennwerts gewährt wird; diese Variante ist auf Betriebe mit mehr als 200 Beschäftigten und einem Grundkapital von mehr als 1 Mill. Rubel beschränkt. Die erste Variante kann mit einfacher Mehrheit von der Belegschaft gewählt werden, während die beiden anderen Varianten eine 2/3-Mehrheit erfordern.

## Anhang 2: Tatarstan nach der Oktoberrevolution

Die moderne Geschichte Tatarstans — als Staatsgebilde — beginnt in der Bürgerkriegszeit nach der Oktoberrevolution. Als Antwort auf die bürgerlich-nationalen Kräfte, die die Gelegenheit zur Bildung eines neuen Tatarenstaates wahrnehmen wollten, ersannen Politkommissare in Moskau den Plan, eine Tartar-Baschkorto-So-wjet Republik zu gründen. Dieser Plan wurde wegen des fehlenden Rückhalts in der Bevölkerung nicht realisiert [vgl. Carr, 1966, S. 326]. Zwei Jahre danach wurden mehrere autonome Republiken in der Russischen SFSR gegründet — zwei an der Wolga (Baschkirische ASSR, Tatarische ASSR), vier im Kaukasus-Gebiet (Dagestan ASSR, Bergvölker ASSR, Abchasische ASSR, Ajarische ASSR), zwei in Zentralasien (Kasachstan ASSR, Turkestan ASSR) sowie die Krim ASSR. Diese Teile der damaligen Russischen SFSR erhielten einen Status, der den üblichen Vorstellungen von einer Föderation entspricht. Die Zentrale hatte die alleinige Verantwortung für Außenbeziehungen (einschließlich Außenhandel), das Militär und den Staatsschutz. Kulturelle und einige wirtschaftliche Angelegenheiten lagen in der Jurisdiktion der einzelnen Republiken und wurden dort in Übereinstimmung mit Rahmengesetzen geregelt, die auf zentraler Ebene verabschiedet wurden. Diese Gesetzgebung erfolgte in einem Zwei-Kammer-Parlament, wobei in der einen Kammer die Vertreter der Regionen saßen [ibid., Kap. 13, 14].

Nach der Etablierung der kommunistischen Herrschaft in weiteren Teilen des früheren zaristischen Reiches (z.B. Georgien, Ukraine) boten sich zwei Modelle an:

1. die Aufnahme dieser Länder in die Russische SFSR als autonome Republiken (ASSR);
2. die Auflösung der Russischen SFSR und die Bildung einer neuen Föderation, die die einzelnen Republiken der Russischen SFSR, auch das Kerngebiet Rußland, als autonome Mitglieder aufnimmt.

Beide Alternativen wären in Übereinstimmung mit dem Status der Autonomen Republiken gewesen. Statt dessen wurde die UdSSR als eine Zwei-Klassen-Gesellschaft von Republiken gebildet. Die neu dazukommenden Länder sowie Kasachstan und Turkestan, das in Usbekistan und Turkmenistan aufgespalten wurde, erhielten eine Autonomie in der bisherigen starken Form mit dem Zusatz, daß sie ihre Zugehörigkeit zur UdSSR einseitig kündigen könnten. Die anderen Republiken, die Teile des UdSSR-Mitglieds RSFSR blieben, verloren hingegen Teile ihrer Autonomie, als Rußland nach Gründung der UdSSR neu organisiert wurde.

Die nächste Möglichkeit zur Erlangung staatlicher Autonomie gab es für Tatarstan, als der UdSSR-Präsident Gorbatschow eine Reorganisation der UdSSR anstrebte. Der entworfene Föderationsvertrag ließ zu, daß die Autonomen Republiken aus der RSFSR austreten und den neuen Unionsvertrag als selbständige Vertragsparteien unterzeichnen konnten. Starke national orientierte Kräfte in Tatarstan wollten diese Möglichkeit wahrnehmen. Deshalb reiste Jelzin im August 1990 nach Tatarstan und warb für eine fortgesetzte Mitgliedschaft in der RSFSR.

## Anhang 3: Steuer- und Abgabensystem

Übersicht 1 — Das Steuersystem der Russischen Föderation

I. Föderale Steuern, Abgaben und Gebühren	Steuersätze in vH <sup>a</sup>	Erläuterung	Föderales Budget	Regionale Budgets	Kommunale Budgets
1. Mehrwertsteuer allgemein	20		x		
auf Lebensmittel (ohne verbrauchsteuerpflichtige Waren)	10				
bestimmte Kinderwaren	10				
2. Spezielle Verbrauchssteuern	<sup>b</sup>	auf Nahrungs- u. Genußmittel, dauerhafte Gebrauchsgüter, Luxusgüter	x		
3. Steuer auf Bankgewinne	30	Regelsatz	x		
	20	bei Agrarkrediten <sup>c</sup>			
	18	Einnahmen aus Beteiligungen			
	18	bei Inlandsgeschäften ausländischer Banken			
	15	für internationale Transfers ausländischer Banken <sup>d</sup>			
4. Steuer auf Versicherungstätigkeit	25		x		
5. Steuer auf Börsentätigkeit (Börsensteuer)	nv		x		
6. Steuer auf Wertpapieroperationen	0,1 0,3 0,5	bei Kauf von staatl. Wertpapieren bei Wertpapier-Kauf/Verkauf Zulassungsgebühr auf den nominalen Emissionswert			
7. Zölle	<sup>e</sup>		x		
8. Abgabe für die Reproduktion von Vorkommen mineralischer Rohstoffe	nv				spezieller außerbudgetärer Fonds der Russischen Föderation
9. Abgabe für die Nutzung natürlicher Ressourcen	nv		x	x	x
10. Körperschaftssteuer (Gewinnsteuer) allgemein (inkl. ausl. juristischer Personen)	32	Regelsatz <sup>f</sup>		x	
für Börsen und Broker-Gesellschaften	45	Regelsatz			
für Vermittlungsoperationen	45	Regelsatz			
11. Persönliche Einkommenssteuer	12 20 30 40	bis 200 000 Rbl. der Summe, die 200 000 Rbl. übersteigt + Pauschalbetrag von 24 000 Rbl. der Summe, die 400 000 Rbl. übersteigt + Pauschalbetrag von 64 000 Rbl. der Summe, die 600 000 Rbl. übersteigt + Pauschalbetrag von 124 000 Rbl.		x	
12. Straßensteuern	0,03 0,4	des Jahresumsatzes bei Beschaffungs-, Handels- u. Zulieferfirmen des Produktionsvolumens bei anderen Firmen	fließen in Straßenbau — Fonds gemäß der föderalen Gesetzgebung		
13. Transportmittelsteuer		nach Motorleistung	fließen in Straßenbau — Fonds gemäß der föderalen Gesetzgebung		
14. Erbschafts- und Schenkungssteuer	3	des Schenkungs- bzw. Erbwertes (bis 502faches des Mindestmonatslohns + 40 vH des Vermögenswertes, der das 2550fache des Mindestmonatslohns übersteigt)			x
15. Wappengebühr	nv				x
16. Staatliche Gebühren	1–1000 Rbl.				x
17. Gebühr für die Verwendung der Namen "Rußland", "Russische Föderation" und damit gebildeter Begriffe	nv		x		

## noch Übersicht 1

II. Regionale Steuern, Abgaben und Gebühren der selbständigen Republiken, Oblaste und Rayons	Steuersätze in vH	Erläuterung	Föderales Budget	Regionale Budgets	Kommunale Budgets
1. Betriebliche Vermögenssteuer	< 0,5			x (50 vH)	x (50 vH)
2. Waldabgabe	nv			kein Vermerk über Budgetzugehörigkeit	
3. Wasserabgabe	nv			kein Vermerk über Budgetzugehörigkeit	
4. Gebühren zur Finanzierung von Bildungsinstitutionen (Lohnsummensteuer)	< 1	des Jahreslohnaufkommens		x	
III. Kommunale Steuern, Abgaben und Gebühren	Steuersätze in vH	Erläuterung	Föderales Budget	Regionale Budgets	Kommunale Budgets
1. Persönliche Vermögenssteuer	0,1	des Inventarwertes von Bauten und Räumen bei Transportmitteln abhängig von Art und Motorleistung			x
2. Grundsteuer		in Städten und Wohngebieten: 0,5–4,5 Rbl./m <sup>2</sup> ; Gliederung nach Wirtschaftsregion: 10–184 Rbl./ha	wird geregelt durch die Bodengesetzgebung		
3. Zweckgebundene Abgaben für Polizei, Versorgungsinstitutionen und andere Zwecke (erh. von jur. und nat. Personen)	< 3 < 1	des 12fachen Mindestmonatslohns des Mindestjahreslohnaufkommens (jur. Personen)			(?)
4. Steuer für den Weiterverkauf von Autos, Rechentechnik und PC	< 10	des Geschäftswertes			x
5. Abgabe bei Börsengeschäften (Ausnahme: s. I. 4,5)	< 0,1	des Geschäftswertes			x
6. Steuer zur Instandhaltung des Wohnungsbestandes und kultureller und sozialer Einrichtungen	< 1,5	des Einnahmevermögens			
7. Sonstige Abgaben <sup>g</sup>					

<sup>a</sup>Die angeführten Steuersätze entsprechen dem Stand vom 22.12.1992. — <sup>b</sup>Die diversen Sätze werden von der Regierung per Verordnung festgelegt. — <sup>c</sup>Wenn der Anteil der Agrarkredite mindestens 50 vH des Gesamtkreditvolumens beträgt. — <sup>d</sup>Gilt für ausländische Banken und den ausländischen Teil von Banken-Joint-Ventures. — <sup>e</sup>Im Zollkodex geregelt. — <sup>f</sup>Wenn der Lohnaufwand das Doppelte des Nominallohnaufwandes übersteigt, wird die Differenz mit zusätzlich 50 vH besteuert. — <sup>g</sup>Siehe Übersicht 2.

Quelle: Woronin, Isprawnikow [1992]; "Gesetz über Änderungen und Ergänzungen zu einzelnen Steuergesetzen der Russischen Föderation", Nr. 4178-I vom 22.12.1992.

## Übersicht 2 — Sonstige kommunale Steuern, Abgaben und Gebühren

	Steuer- und Gebührensätze
1. Registrierungsgebühren von Personen, die unternehmerische Tätigkeiten ausführen	nv
2. Steuer für den Bau von Produktionsanlagen in Erholungsgebieten (Kurortzonen)	nv
3. Kurortabgabe	nv
4. Handelsrechtabgabe	nv
5. Reklamesteuer	< 5 vH der Werbekosten
6. Abgabe bei Hundehaltung	0,14 vH des Mindestmonatslohns (MML)
7. Lizenzgebühr für das Recht auf Handel mit alkoholischen Erzeugnissen	50faches des MML (bei jur. Personen); 25faches des MML (bei nat. Personen); bei zeitlich begrenzten Veranstaltungen: 0,5 MML/Tag
8. Lizenzgebühr für das Recht zur Durchführung örtlicher Auktionen und Lotterien	< 10 vH des Wertes der zu versteigernden Waren oder des Gesamtverkaufswertes der Lotteriescheine
9. Abgabe bei Wohnungszuweisung	< 75 vH des MML
10. Parkgebühren	nv
11. Abgabe für die Verwendung örtlicher Symbole (Wappen, Denkmäler etc.)	< 0,5 vH der abgesetzten Produktion
12. Teilnahmegebühr für Pferderennen	nv
13. Wettgewinnabgabe bei Pferderennen	< 5 vH der Gewinnsumme
14. Wetteinsatzabgabe bei Pferderennen	< 5 vH des Wetteinsatzes
15. Abgabe für das Recht auf Durchführung von Kino- und Fernsehaufnahmen	nv
16. Abgabe für die Reinigung von Ortschaften	nv
17. Abgabe für die Eröffnung von Glücksspielgeschäften	nv

Quelle: Woronin, Isprawnikow [1992]; "Gesetz über Änderungen und Ergänzungen zu einzelnen Steuergesetzen der Russischen Föderation", Nr. 4178-I vom 22.12.1992.

## Übersicht 3 — Bemessungsgrundlagen und Privilegien bei ausgesuchten Steuern der Russischen Föderation

Steuerart	Bemessungsgrundlage	Privilegien
1. Körperschaftssteuer (Gewinnsteuer)	<p>a) Allgemein: Bruttoertrag</p> <p>– (Rentenzahlungen; Dividenden- u. Zinserträge; Erträge aus Beteiligungen innerhalb der Russischen Föderation; Erträge aus Glücksspielgeschäften, Massenveranstaltungen, Vermittler- und Versicherungstätigkeiten, ausgewählten Bankgeschäften, Erzeugung und Verkauf landwirtschaftlicher Produkte; Ersparnisbildung bis zu 25 vH des Grundkapitals, wobei die Beträge 50 vH der zu versteuern- den Summe nicht übersteigen dürfen)</p> <p>+ (Lohnzahlungen — Normlöhne<sup>a)</sup>)</p> <p>b) Nichtkommerzielle Organisationen: Einnahmen — Ausgaben</p> <p>c) Börsen: Erträge aus Vermietung und Verkauf von Broker-Plätzen sowie aus dem An- und Verkauf von Waren (Warenbörsen), Wertpapieren, Devisen u.a.</p>	<p>a) Von dem zu versteuernden Gewinn werden folgende Positionen abgezogen: Aufwendungen zum Zwecke der technischen Umrüstung, der Erweiterung bestehender Betriebe, des Aufbaus neuer Kapazitäten in ausgesuchten Bereichen sowie für den Aufbau der sozialen Infrastruktur; 30 vH der Investitionen für den Umweltschutz; Aufwendungen für den Erhalt von Sozial- und Bildungseinrichtungen und für wohltätige Zwecke u.a.</p> <p>b) Ermäßigter Steuersatz von 50 vH, wenn der Anteil von Invaliden und Rentnern mind. 70 vH der Gesamtbeschäftigten beträgt</p> <p>c) Ausgesuchte mittelständische Betriebe brauchen den Teil des Gewinns nicht zu versteuern, der für Zwecke des Baus, Umbaus und der Adaption neuer Technologien verwendet wird.</p> <p>d) Landwirtschaftliche Produktionsbetriebe, Konsumgüterproduzierende Betriebe und Baubetriebe sind in den ersten 2 Jahren steuerbefreit, sofern wenigstens 70 vH des Gesamtertrags aus dem Betriebszweck resultieren.</p> <p>e) Aufwendungen für die Deckung des Vorjahresverlustes werden in den 5 Folgejahren nicht besteuert, sofern die gesetzlichen Reserven ausgeschöpft sind.</p>
2. Persönliche Einkommenssteuer	Gesamtjahreseinkommen	<p>a) Nicht angerechnet werden: Ausgesuchte Sozialleistungen, Pensionen, Bestattungskosten, Kompensationszahlungen, Arbeitslosengeld, Alimente, Stipendien, Versicherungsbeiträge.</p> <p>b) Steuerfrei bleibt das Einkommen abzgl. des 3–5fachen des Mindestmonatslohns bei bestimmten Ordensträgern, Kriegsteilnehmern, Invaliden, Tschernobyl-Opfern, Kriegsopfern.</p> <p>c) Diverse Abzüge vom Gesamteinkommen wie z.B. Pflegegeld.</p>
3. Mehrwertsteuer	Warenumsätze (inkl. Dienstleistungen) auf dem Territorium der Russischen Föderation mit Ausnahme von Importwaren	Folgende Positionen unterliegen nicht der Mehrwertsteuer: Waren, die unmittelbar von dem Produzenten exportiert werden, sowie die dazu notwendigen Transportleistungen; ausländische Transitrechte; öffentliche Transportmittel und Verkehrsdienstleistungen (ohne Taxi); Mieten; zu privatisierendes Staatsvermögen; Versicherungsleistungen; Zahlungsverkehrsleistungen; wissenschaftliche Arbeiten mit staatlicher Finanzierung; kostenpflichtige medizinische Dienstleistungen; Produkte von Unternehmen mit einer Behindertenquote von mindestens 50 vH; importierte Lebensmittel (soweit nicht unter die Verbrauchssteuer fallend) und Kinderwaren (laut Liste der russ. Regierung).

## noch Übersicht 3

Steuerart	Bemessungsgrundlage	Privilegien
4. Betriebliche Vermögenssteuer	<p>a) Allgemein: Bilanzwert des unternehmerischen Vermögens. Die Aktiva werden um folgende Beträge reduziert: Abschreibungen; Gewinnverwendungen; Inanspruchnahme von Darlehen; Verrechnungen mit dem öffentlichen Haushalt; Bankkredite für Arbeitnehmer; Valutabestände auf Konten der Bank für Außenwirtschaft.</p> <p>b) Banken, Kreditinstitute, Versicherungen und andere Finanzdienstleister: Aktiva abzgl. Einlagen, die für die Kreditvergabe und die Schaffung spezieller Versicherungsfonds und Reserven verwendet werden.</p>	<p>a) Steuerfrei bleibt folgendes Vermögen: Von Organisationen, die aus dem öffentlichen Haushalt finanziert werden; von Staatsorganen; von Unternehmen aus den Bereichen Landwirtschaft sowie Fischzucht und -verarbeitung; sofern für Kultur und Bildung verwendet; Unternehmensneugründungen; Pachtvermögen; von wissenschaftlichen Institutionen; von der Zentralbank und ihren Niederlassungen.</p> <p>b) Bei der Ermittlung des Vermögenswertes bleiben unberücksichtigt: Wohnobjekte; Sozial- und Kultureinrichtungen; Umweltschutz- u. Brandschutzobjekte; Vermögen für Produktion, Verarbeitung und Lagerung von Erzeugnissen der Landwirtschaft und Fischproduktion; Infrastruktureinrichtungen; Grund und Boden.</p>
5. Persönliche Vermögenssteuer	Von der Steuerbehörde im Einzelfall zu berechnen.	<p>a) Befreit: Bestimmte Ordensträger, Kriegsteilnehmer, Invaliden u. Tschernobyl-Opfer.</p> <p>b) Befreit bzgl. Bauten und Räume: Rentner, Wehrdienstleistende und Offiziersschüler.</p>

<sup>a</sup>Für Arbeitslöhne der direkt in der Produktion Beschäftigten.

Quelle: Woronin, Isprawnikow [1992]; "Gesetz über Änderungen und Ergänzungen zu einzelnen Steuergesetzen der Russischen Föderation", Nr. 4178-I vom 22.12.1992.

## Anhang 4: Eigentumsrechte der Föderation und Gebietskörperschaften

Abgrenzung der Eigentumsrechte am staatlichen Vermögen entsprechend dem Beschluß des Obersten Sowjets der Russischen Föderation vom 27. Dezember 1991

### **I. Objekte, die ausschließlich dem föderalen Eigentum zugeordnet werden:**

1. Objekte, die die Grundlage des Nationalreichtums des Landes bilden:
  - Ressourcen des Kontinentalschelfs, der Territorialgewässer und der Meereswirtschaftszonen;
  - Naturschutzgebiete, Nationalparks, Kurorte, Landschaftsschutzgebiete von gesamtrussischer Bedeutung;
  - Objekte des kulturhistorischen Erbes, künstlerische Kostbarkeiten und Kultureinrichtungen von gesamtrussischer Bedeutung.
2. Objekte, die für das Funktionieren der föderalen Machtorgane und die Lösung gesamtrussischer Aufgaben nötig sind:
  - Staatsschatz der Russischen Föderation;
  - Eigentum der bewaffneten Kräfte, der Sicherheitsorgane des Innenministeriums und anderer Einrichtungen, die aus dem föderalen Haushalt finanziert werden;
  - Hochschuleinrichtungen, Forschungseinrichtungen, Objekte der russischen Akademie der Wissenschaften, des Bildungsministeriums, des Ministeriums für Wissenschaft und technische Politik, des Ministeriums für Gesundheitswesen, staatlicher Wissenschaftszentren;
  - Objekte des kartographischen, hydrometeorologischen Dienstes und des Umweltschutzes, des epidemiologischen und Veterinärdienstes und des Pflanzenschutzes, des Patentwesens und des Dienstes für Standardisierung und Meßwesen;
  - Staatsvorräte und operative Reserven.
3. Objekte der Verteidigungsproduktion
4. Objekte, die die Lebensfähigkeit der russischen Volkswirtschaft insgesamt und die Entwicklung einzelner Branchen sichern:
  - Grundstoffindustrie mit Ausnahme der Förderung lokaler Rohstofflagerstätten;
  - Unternehmen des Brennstoff-Energie-Komplexes;
  - Unternehmen zur Elektroenergieproduktion;
  - Objekte des Eisenbahn-, Luft- und Rohrleitungstransports, der Fluß- und Seeflotte;
  - föderale Autostraßen, Telekommunikation, Fernseh- und Radiostationen;
  - staatliche Saatgut- und Tierzuchtbetriebe, Sowchose usw.
5. Andere Objekte:
  - Unternehmen der pharmazeutischen Industrie und zur Produktion medizinischer und biologischer Präparate;
  - Unternehmen zur Produktion alkoholischer Getränke.

### **II. Objekte, die in das Staatseigentum der Republiken, der Gebiete, der autonomen Gebiete und Kreise sowie der Städte Moskau und St. Petersburg übergeben werden können:**

1. Unternehmen aller Branchen, die eine dominierende Stellung auf den republikanischen oder lokalen Märkten einnehmen;
  2. Großbetriebe mit mehr als 10 000 Beschäftigten;
  3. Unternehmen des atomaren und energetischen Maschinenbaus;
  4. Unternehmen der Fischverarbeitungsindustrie;
  5. Staatsgüter für Getreideproduktion;
  6. Sanatorien und Einrichtungen des Gastgewerbes, die zentraler Leitung unterstanden.
- Weiterhin: Forschungseinrichtungen, Autotransportunternehmen, Verlage, Nachrichtenagenturen, mittlere Bildungseinrichtungen, Großhandelsunternehmen.

### III. Objekte, die dem *munizipalen (kommunalen) Eigentum* zugeordnet werden:

1. Wohngebäude und andere Gebäude, die von den Exekutivorganen des örtlichen Sowjets verwaltet werden; Objekte für soziale, kulturelle und Versorgungsaufgaben; Unternehmen für Wohnungswirtschaft und Baureparaturen; Objekte der technischen Infrastruktur und Unternehmen zu ihrer Wartung und Reparatur.
2. Unternehmen des Einzelhandels, des Gaststättenwesens und des Dienstleistungswesens; Großhandelslager und Unternehmen zur Sicherung des Warenumschlags; Unternehmen des Gesundheitswesens, der Volksbildung, der Kultur und des Sports.
3. Unternehmen der Gemeinschaftsverpflegung, der Volksbildung, des Gesundheitswesens, der Kultur und des Sports, die sich unter Leitung des Landwirtschaftsministeriums der Russischen Föderation befanden.
4. Unternehmen des Einzelhandels, der Gemeinschaftsverpflegung und des Dienstleistungswesens, die sich unter Leitung von Ministerien, Ämtern und Staatsbetrieben befanden.

## Anhang 5: Zur Theorie des fiskalischen Föderalismus

Für eine Arbeitsteilung mit dezentralen staatlichen Kompetenzen in zahlreichen Bereichen der Wirtschaftspolitik sprechen Überlegungen, die auf der Theorie des fiskalischen Föderalismus basieren. Mit deren Hilfe kann eine effiziente Arbeitsteilung in der Wirtschaftspolitik in einem mehrstufigen staatlichen Gebilde und damit der optimale Grad der Autonomie von Gliedstaaten über staatliche Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben bestimmt werden.<sup>43</sup>

Eine eher dezentrale Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben legen sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch das Verbundprinzip nahe. Das *Subsidiaritätsprinzip* besagt, daß es im allgemeinen effizient ist, die jeweils unterste Gebietskörperschaft mit einer staatlichen Aufgabe zu betrauen. Weil die Präferenzen der Bürger hinsichtlich der Versorgung mit öffentlichen Leistungen räumlich meist sehr stark divergieren, ist eine Zentralisierung vieler Aufgaben häufig mit Wohlfahrtsverlusten verbunden. Denn zentrale Lösungen sind zwangsläufig uniforme Lösungen. Auf unterer Ebene dagegen können die Unterschiede in den Präferenzen der Bürger besser berücksichtigt werden. Auch sind die Möglichkeiten, beim Angebot öffentlicher Leistungen örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen, auf unterer Ebene eher gegeben. Nicht zuletzt sind auch die Informations-, Verwaltungs- und Kontrollkosten auf dieser Ebene meist niedriger, weil die Kommunikationswege kurz sind und die Zahl der Entscheidungsträger geringer ist.

Das Subsidiaritätsprinzip steht in engem Zusammenhang mit dem *Verbundprinzip* (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz), das für eine effiziente Erstellung von öffentlichen Leistungen einen Verbund von Zahlern, Nutzern und Entscheidungsträgern fordert [vgl. Recktenwald, 1980, S. 169 ff.]. Wenn dieser Verbund nicht besteht, ist die Gefahr von Finanzierungszwängen, von "moral hazard"-Verhalten bei mischfinanzierten Aufgaben und letztlich einer Fehllenkung und Verschwendung von öffentlichen Mitteln gegeben. Normalerweise ist dieser Verbund auf unterster Ebene am engsten. Mit einer Ansiedlung von Aufgaben und entsprechenden Einnahmekompetenzen auf einer höheren Ebene nimmt die Gefahr zu, daß es zu Mischfinanzierungszwängen kommt, weil die Kongruenz zwischen dem Kreis der Zahler und dem der Nutznießer einer wirtschaftspolitischen Maßnahme abnimmt und der Überblick der Bürger über die Verwendung der staatlichen Mittel leidet. Das heißt: Die Äquivalenz zwischen den finanziellen Beiträgen der Bürger zu den staatlichen Leistungen und deren Konsum ist um so geringer, je zentraler eine Aufgabe (und deren Finanzierung) angesiedelt ist. Das Ver-

<sup>43</sup> Vgl. zur Theorie des fiskalischen Föderalismus Buchanan [1950]; Tiébout [1956]; Oates [1972]. Die folgenden Ausführungen basieren auf Boss [1986]; Klodt, Stehn et al. [1992]; Vaubel [1992]; Laaser, Soltwedel et al. [1993]. Zu den Anforderungen an das Steuer- und Abgabensystem vgl. außerdem Rosenschon [1991].

bundprinzip weist somit in dieselbe Richtung wie das Subsidiaritätsprinzip: Es legt eine möglichst dezentrale Aufgabenwahrnehmung, verbunden mit entsprechend dezentral angesiedelten Einnahmehoheiten, nahe.

Eine Zentralisierung von staatlichen Aufgaben ist nur dann angezeigt, wenn die Erstellung der öffentlichen Leistung auf höherer Ebene Effizienzgewinne erbringt, die die Wohlfahrtsverluste überkompensieren. Solche Effizienzgewinne sind nur dann zu erwarten, wenn bei dezentraler Wirtschaftspolitik entweder die Marktintegration behindert wird, technologische externe Wirkungen auf andere Gebietskörperschaften ausgehen oder aber Skalenerträge in der Produktion nationaler oder lokaler öffentlicher Güter möglich sind [vgl. Vaubel, 1992, S. 31].

Bei *räumlichen externen Effekten* (Spillover-Effekten) ist das Verbundprinzip auf unterer staatlicher Ebene nicht gewährleistet, weil von bestimmten wirtschaftspolitischen Aktivitäten Streuwirkungen auch auf andere, meist benachbarte Gebietskörperschaften ausgehen. Entweder können Mitglieder anderer Körperschaften von den wirtschaftspolitischen Aktivitäten der betrachteten Körperschaft profitieren, ohne einen Finanzierungsbeitrag zu leisten, oder sie müssen externe Kosten tragen, ohne dafür kompensiert zu werden. In einem solchen Fall würde eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung zu suboptimalen Ergebnissen führen. Allerdings wird dieser Fall häufig überschätzt. Denn Spillover-Effekte besagen noch nicht, daß damit die staatliche Aufgabe vollständig von der nächsthöheren Ebene wahrgenommen werden müßte. In den meisten Fällen reicht es aus, wenn von der zentralen Ebene Regeln für die Gründung und Tätigkeit von entsprechenden Zweckverbänden formuliert und durchgesetzt werden. Nur wenn die externen Effekte eines Angebots staatlicher Leistungen so weit streuen, daß praktisch alle Bürger gleichrangiger Körperschaften in den Genuß dieser Leistungen kommen, also ein *zentrales öffentliches Gut* vorliegt, wäre in jedem Fall ein zentrales Angebot notwendig. Zu diesen zentralen öffentlichen Gütern gehört etwa auch die Garantie der Offenheit der Märkte.

Eine Zentralisierung staatlicher Aufgaben kann ferner sinnvoll sein, wenn deren Erfüllung auf höherer Ebene zu niedrigeren Kosten möglich ist, wenn also *Skalenerträge* aufgrund von Unteilbarkeiten oder Lerneffekten infolge häufiger Wiederholung gleicher Vorgänge auftreten. Diese Skalenerträge wären dann mit den Wohlfahrtsverlusten der Zentralisierung zu saldieren. Auch hier kann man vermuten, daß die empirische Relevanz des Arguments zugunsten einer Zentralisierung nicht allzuweit reicht. Denn zum einen nehmen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die Informations- und Transaktionskosten mit steigender Entfernung von den örtlichen Gegebenheiten zu; zum anderen muß die Aufgabe auf föderaler Ebene mittels einer umfangreichen Bürokratie erfüllt werden, die selbst wieder mit "diseconomies of scale" verbunden ist. Mögliche Skalenerträge sind daher bei den meisten staatlichen Aufgaben vermutlich schon auf einer mittleren föderalen Ebene erschöpft. Letztlich verbleiben also wohl nur die zentralen öffentlichen Güter als schlagkräftiges Argument zugunsten einer Zentralisierung von staatlichen Aufgaben.

Wendet man die Prinzipien der ökonomischen Theorie des Föderalismus auf die verschiedenen staatlichen Aufgaben an, so ergibt sich eine deutliche Hierarchie zwischen zentralen und dezentralen Aufgaben [vgl. hierzu Blöching, Frey, 1992].

Zentral wahrzunehmen sind die Garantie der demokratischen Freiheitsrechte (einschließlich eines funktionsfähigen Minderheitenschutzes), die Garantie von offenen Märkten im Innern (Schaffung und Erhalt eines freien Binnenmarkts) und nach außen (Freihandelspolitik) und die Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs. Diese Aufgaben betreffen die Festlegung von politischen und wirtschaftlichen Spielregeln zwischen den Gliedstaaten. Die zentrale Ebene bietet damit gewissermaßen Dienstleistungen für das Funktionieren der Föderation insgesamt an. Die Gliedstaaten könnten die entsprechenden Leistungen weniger gut anbieten. Denn das Festsetzen und Durchsetzen von Spielregeln muß unabhängig wahrgenommen werden, daher ist eine Zentralisierung angezeigt, damit es nicht zu Interessenkollisionen kommt. Komplementär zu diesen Aufgaben ist weiterhin der Schutz gegen äußere Bedrohung, der ebenfalls zweckmäßigerweise zentral angeboten wird, weil das Gewaltmonopol eines der wenigen Beispiele eines natürlichen Monopols ist. Zu den zentralen Aufgaben dürfte weiterhin die Außenvertretung der Föderation gehören. Denn hierbei treten vermutlich sowohl Spillover-Effekte (durch das steigende politische Gewicht) als auch meßbare Skalenerträge (etwa beim Aufbau von Auslandsvertretungen) auf.

Abgesehen von diesen zentralen Aufgaben können die meisten staatlichen Aktivitäten<sup>44</sup> durch nachgeordnete Gebietskörperschaften wahrgenommen werden. Dazu gehört beispielsweise jede Art von regionaler Wirtschaftsförderung in dem Sinne, daß sich eine Region für mobiles internationales Kapital attraktiv macht. Denn bei der Ansiedlung von Unternehmen kommt es auf eine "Bürokratie der kurzen Wege" an, eine Aufgabe, die kaum zentral wahrgenommen werden kann. Zudem ist der Standortwettbewerb in einer Föderation ein geeignetes Instrument, um Gebietskörperschaften zu einer effizienten Aufgabenwahrnehmung zu veranlassen. Bei zentraler Wirtschaftsförderung fehlt dieses wettbewerbliche Element.

Das wettbewerbliche Element spielt auch eine Rolle bei der Währungspolitik. Zwar kann eine zentrale gemeinsame Währung helfen, Transaktionskosten zu sparen, die mit steigendem Umfang eines Währungsraumes abnehmen. Der Verzicht auf eine Einheitswährung würde aber die Chance bieten, daß sich bei mangelnder währungspolitischer Disziplin der zentralen Ebene wertstabilere Währungen von anderen Anbietern durchsetzen könnten. Die Option des Währungswettbewerbs spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn es sich um einen Zusammenschluß souveräner Staaten oder um eine Konföderation handelt; bei einer bundesstaatlichen Lösung dürfte sie weniger zweckmäßig sein.

Was die Finanzierung öffentlicher Aufgaben betrifft, müssen die jeweiligen Körperschaften gemäß dem Verbundprinzip hinsichtlich der öffentlichen Einnahmen autonom sein. Idealerweise würde das eine Einnahmehoheit für die wichtigsten direkten Steuerarten auf mittlerer und/oder unterer Ebene bedeuten, während sich die Zentrale entsprechend den Dienstleistungen, die sie den Gliedstaaten anbietet, aus Matrikularbeiträgen finanziert bzw. einige indirekte Steuern erheben kann.<sup>45</sup>

## **Anhang 6: Die föderalistischen Systeme der Schweiz und der Vereinigten Staaten als Referenzsysteme**

### **1. Das Beispiel der Schweiz und Liechtensteins**

#### **a. Die schweizerische Eidgenossenschaft als Bundesstaat<sup>46</sup>**

Nach der Neuordnung Europas auf dem Wiener Kongreß 1815 konstituierte sich die Schweiz analog zum Zustand in der Zeit vor 1789 als lockerer Staatenbund, dessen Mitglieder — die Kantone — praktisch souverän waren. Die damalige Konföderation kann als Zweckbündnis zur militärischen Kooperation angesehen werden. Die Beziehungen zwischen den Kantonen waren auf vertraglicher Basis geregelt, weitergehende zentrale Aufgaben wie etwa diejenige der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarkts fehlten. Zudem war das Beschlußgremium des Staatenbundes durch den Zwang zur Einstimmigkeit bei Änderungen des Bundesvertrags, durch ein sehr weitreichendes Vetorecht der Kantone und durch die fehlende Verpflichtung der Kantone, sich an zentral gefaßte Beschlüsse halten zu müssen, institutionell geschwächt. Daher kam es bei einer sich zwischen den Kantonen rasch öffnenden Schere der wirtschaftlichen Entwicklung schnell zu Interessengegensätzen, die sogar in militärischen Auseinandersetzungen zwischen den Kantonen 1847 gipfelten. Der Staatenbund scheiterte,

<sup>44</sup> Von der in föderalen Staaten oder quasi-föderalen Gebilden wie der EG meist betriebenen regionalen Umverteilungspolitik wird hier abgesehen. Die derzeitige Situation in der Russischen Föderation läßt die Konzeption einer solchen Politik kaum zu.

<sup>45</sup> Die Bundesebene in der Schweiz erhielt in den Verfassungen von 1848 und 1874 zunächst überhaupt keine eigene Steuerhoheit und mußte ihre (begrenzten) Ausgaben aus den Einnahmen aus den Außenzöllen sowie den Erträgen der staatlichen Monopole finanzieren. Im ersten und zweiten Weltkrieg erhielt die Bundesebene die Möglichkeit, parallel zu den Kantonen Einkommen, Vermögen und Umsätze zu besteuern. Nach und nach hat sich eine Arbeitsteilung bei der Besteuerung herausgebildet, bei der der Bundesebene indirekte Steuern wie Umsatz- und Verbrauchssteuern erhebt, während die Besteuerung von Einkommen und Vermögen den Kantonen zufällt [vgl. Blöchinger, Frey, 1992, S. 530].

<sup>46</sup> Vgl. zu dem folgenden Abschnitt Blöchinger, Frey [1992, S. 530 ff.].

weil die Kantone auch an denjenigen staatlichen Aufgaben festhielten, bei denen die Theorie des Föderalismus eine zentrale Wahrnehmung nahelegen würde und weil das zentrale Beschlußgremium praktisch keine Möglichkeiten hatte, Beschlüsse durchzusetzen.

Die neue Bundesverfassung von 1848 enthielt deshalb Vorkehrungen, die eine gleichgewichtige Kompetenzverteilung zwischen Bundesstaat und Kantonen sicherstellte: (i) Der Föderalismus wurde als Staatsform festgeschrieben, wobei die Aufteilung der Kompetenzen weitgehend gemäß dem Subsidiaritätsprinzip vorgenommen wurde, also Funktionen mit grenzüberschreitenden Effekten zentralisiert wurden. Eine weitergehende Zentralisierung wurde in jedem Einzelfall von der ausdrücklichen Zustimmung der Mehrheit sowohl der Bürger als auch der Stände abhängig gemacht. (ii) Es wurden detaillierte Regeln festgelegt, nach denen die Verfassung verändert werden konnte, wobei gleiches Gewicht auf die Stabilität des Rechtsrahmens (Änderungen nur bei Mehrheitsentscheidungen durch die Bürger, die Kantone und den Bund selbst) und die Möglichkeiten zu seiner Revision (jeweils nur mit einfacher Mehrheit) gelegt wurde.<sup>47</sup>

An zentralen Kompetenzen sah die schweizerische Bundesverfassung von 1848 vor:

- das Gebot zur demokratisch-republikanischen Staatsform mit einer Garantie der demokratischen Grundrechte,
- freien Personenverkehr und Niederlassungsfreiheit der Bürger zwischen den Kantonen, wenn auch erst nach einer gewissen Zeit mit vollen politischen Rechten für Neubürger,
- Bildung einer schweizerischen Freihandelszone ohne Handelshemmnisse zwischen den Kantonen,
- Gründung einer Zollunion,
- Verteidigung ,
- Gründung einiger staatlicher Monopole, etwa im Münzwesen und für die Post.

Der Bundesebene standen an Einnahmen im wesentlichen die Außenzölle und die Erträge aus den staatlichen Monopolen zu.

Allerdings enthielt die Verfassung von 1848 noch nicht alle zentralen Kompetenzen, die zur Garantie einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung erforderlich sind. Es fehlten vor allem einheitliche Regeln, die es den Kantonen verwehrten, auf ihrem Gebiet in die Wirtschaftsfreiheit einzugreifen, und geeignete Wettbewerbsregeln. Beides wurde durch die Verfassungsreform von 1874 eingeführt. Sie brachte die entsprechenden neuen Bundeskompetenzen:

- die Garantie der vollen Wirtschaftsfreiheit (Handels- und Gewerbefreiheit) in allen Kantonen,
- eine Vereinheitlichung des Wirtschaftsrechts (insb. im Bereich des Handels und der Wertpapiermärkte),
- die volle Niederlassungsfreiheit mit sofortigen vollen politischen Rechten für Neubürger und
- die Einführung von Referenden auf der Ebene des Bundes.

Erst mit diesen Maßnahmen war aus der Schweiz ein politisch-wirtschaftliches System mit einem einheitlichen Binnenmarkt geworden [vgl. Blöchinger, Frey, 1992, S. 524].

Seitdem hat auch in der Schweiz eine gewisse Zentralisierung von Aufgaben stattgefunden; auch hier hat sich das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Haushalts bestätigt. Zusätzlich zum Münzwesen kam es 1891 zu einer Zentralisierung des Geldwesens durch das Banknotenmonopol und die Gründung der Nationalbank. Während des ersten Weltkriegs erhob der schweizerische Bundesstaat erstmals direkte Steuern, in den dreißiger Jahren wurden erstmals Subventionsprogramme für notleidende Branchen aufgelegt und nach dem zweiten Weltkrieg kam es zum Aufbau des Wohlfahrtsstaats und zur Einführung der Raumplanung.

Insgesamt gesehen ist das schweizerische System des Föderalismus sehr stabil, weil der Vorrang der Subsidiarität in der Verfassung festgeschrieben ist und jede Zentralisierung von Aufgaben und Finanzierungsquellen nur im Wege einer Verfassungsänderung möglich ist. Zugleich hat sich die Zusammenarbeit zwischen den

<sup>47</sup> Blöchinger und Frey [1992] schreiben diesem Umstand den breiten Konsens unter der schweizerischen Bevölkerung über die Verfassung und damit die einhellige "Teilnahme" an der Föderation zu.

Kantone als außerordentlich flexibel erwiesen. In den Fällen, in denen räumliche Spillover-Effekte auftraten, haben sich rasch geeignete Zweckverbände herausgebildet, die im Wege horizontaler Kooperation der betroffenen Gebietskörperschaften das Angebot staatlicher Leistungen effizienter gestalteten. Schließlich kann man im Fall der Schweiz auch festhalten, daß bei den erfolgten Zentralisierungen von Aufgaben nur jene Kompetenzen auf den Bund verlagert wurden, die unbedingt erforderlich waren: Das waren im allgemeinen nur Regelungs- und Kontrollkompetenzen. Ausführungskompetenzen verblieben dagegen meist bei den Kantonen. Zudem war die Zentralisierung von Kompetenzen häufig mit einer Art Kompensation der Kantone oder Kommunen verbunden.

#### **b. Liechtenstein als souveräner, aber wirtschaftlich assoziierter Staat<sup>48</sup>**

Das schweizerische Modell des Föderalismus verfügt auch noch über die Besonderheit, daß sich der Föderation der Kantone mit dem Fürstentum Liechtenstein ein souveräner Staat auf vertraglicher Basis hinsichtlich ausgewählter staatlicher Aufgaben, vornehmlich im wirtschaftlichen Bereich, angeschlossen hat, ohne ein Teil der Föderation zu sein. Das Fürstentum Liechtenstein nimmt in der Tat in der europäischen Staatengemeinschaft eine Sonderrolle ein. Liechtenstein ist seit 1806 ein souveräner Staat, der auch seine eigenen Außenbeziehungen unterhält. Als kleines Land hat sich das Fürstentum wirtschaftlich jedoch immer eng an seine Nachbarn angelehnt. Das Land ist zunächst mit Österreich, nach dem ersten Weltkrieg dann mit der Schweiz eine Wirtschafts- und Währungsunion eingegangen. 1923 schloß das Land mit der Schweiz einen Zollvertrag, nachdem es zuvor von 1852 bis 1918 zum österreichischen Zollgebiet gehört hatte. 1924 wurde der Schweizer Franken einseitig durch das Fürstentum als Landeswährung eingesetzt. Bis dahin hatte die österreichische Krone als liechtensteinische Währung gedient.

Neben der Währung und dem freien Handel bietet die Schweiz als größerer Nachbar im außenpolitischen Bereich zuweilen ihre Infrastruktur (Vertretungen bei internationalen Organisationen u.ä.) an, derer sich das Fürstentum für die Weiterleitung eigener außenpolitischer Initiativen bedient. Eine eigene Landesverteidigung unterhält Liechtenstein nicht. Auf diese Staatsaufgabe hat man nicht nur wegen der Kleinheit des Landes, sondern auch wegen seiner "Sandwich-Situation" [vgl. Batliner, 1986, S. 11] zwischen zwei neutralen Staaten verzichtet.

Der Währungs- und Zollvertrag zwischen der Eidgenossenschaft und Liechtenstein stellt somit den Fall einer Wahrnehmung eigener staatlicher Aufgaben durch Organe eines anderen Staates im Wege der Auftragsverwaltung dar. Die Schweiz bietet öffentliche Güter auch für den Nachbarn Liechtenstein an. Obwohl Liechtenstein als Staat nach dem Bekunden seiner Regierung eine Art "Grenzbetrieb nach unten" [ibid., S. 18] darstellt und damit nur sehr bedingt als Beispiel in Frage kommt, ist doch der Umstand von Interesse, daß dieser Staat trotz seiner ansonsten bestehenden Souveränität staatliche Leistungen des größeren Nachbarn in Anspruch nimmt.

## **2. Das Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika**

Nach der einseitigen Erklärung der Unabhängigkeit im Jahre 1776 wollten sich die amerikanischen Einzelstaaten eine verfassungsmäßige Ordnung geben, die zu einer Abkehr von den zentralisierten administrativen Strukturen britischer Prägung führen sollte. Die Verfassungsdiskussion drehte sich allerdings weniger um die Ausgestaltung einer möglichen föderalen Ordnung, sondern um die Grundsatzfrage, ob überhaupt ein Bundesstaat oder aber eine Konföderation anzustreben wäre. Die im Jahre 1781 von den Einzelstaaten letztendlich ratifizierte Verfassung, "Articles of Confederation" (AoC), schuf eine Konföderation, in der den Staaten ihre Souveränität, Freiheit und Unabhängigkeit garantiert wurde sowie jegliche exekutive, legislative und judikative Gewalt zugesprochen wurde, sofern diese nicht explizit den Bundesorganen in Gestalt des Kongresses zugeordnet war. Die AoC schränkten die Möglichkeiten der Staaten ein, den zwischenstaatlichen Güter-, Dienstlei-

<sup>48</sup> Vgl. zum folgenden Abschnitt Batliner [1986]; Kleine-Hartlage [1988]; Jansen [1989].

stungs- und Kapitalverkehr sowie Arbeitskräftewanderungen zwischen den Staaten zu regulieren. Aktivitäten der Staaten in den Bereichen Außen- und Verteidigungspolitik bedurften der Zustimmung des Kongresses. Der Kongreß war für den Postdienst, das Münzwesen, die Standardisierung von Maßen und Gewichten und für die Koordination, die Organisation und den Einsatz der Streitkräfte allein zuständig. Entscheidungen des Kongresses, in dem die Einzelstaaten mit jeweils einer Stimme vertreten waren, benötigten die Zustimmung von neun der dreizehn Staaten. Die AoC sahen keine nationale Exekutive oder Jurisdiktion vor und der Kongreß verfügte über keine eigenen Einnahmequellen. Somit kann die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die nur rudimentär vorhandenen zentralstaatlichen Strukturen in Form des Kongresses lediglich ein begrenztes Bündel öffentlicher Güter in Gestalt einer Binnenmarktordnung und wirtschaftsnaher Dienstleistungen sowie einer koordinierten Verteidigungs- und Außenpolitik anbieten sollte [vgl. Aranson, 1990, S. 476 f.].

Allerdings verstärkten sich in den Folgejahren die Bestrebungen, die Bundesgewalt zu stärken, so daß schließlich im Jahre 1789 die Federal Constitution, die dem Wunsch nach einer bundesstaatlichen Ordnung Rechnung trug, die AoC ersetzte. Folgende innenpolitischen Mißstände in den Einzelstaaten werden als Erklärung für diese Entwicklung angeführt: der Machtmißbrauch durch die Staatsparlamente, die mangels effektiver Gewaltenteilung nur einer bedingten Kontrolle unterlagen; das Versagen der Staatsgewalt, die innere Sicherheit zu gewährleisten; die Inflationierung der Währungen durch die Staatsregierungen über eine verstärkte Papiergeldschöpfung; der Aufbau tarifärer Handelsschranken zwischen den Einzelstaaten aufgrund fiskalischer und protektionistischer Motive. Diese Begründungen für den Übergang zu einer föderalen Ordnung werden in der Literatur jedoch vielfach als nicht hinreichend stichhaltig angesehen. Zusätzlich wird auf die äußere Bedrohung der amerikanischen Einzelstaaten durch die europäischen Kolonialmächte Vereinigtes Königreich und Spanien verwiesen. Das heißt, im Kongreß wuchs die Einsicht, daß eine Föderation die äußere Sicherheit besser gewährleisten könnte [ibid., S. 478 ff.].

Die Federal Constitution führte auf unterschiedliche Art und Weise zu einer Stärkung der unter den AoC kaum vorhandenen Bundesebene:

- Gewaltenteilung: Errichtung eines Zweikammer-Parlaments mit einem direkt gewählten Repräsentantenhaus und einem Senat als Vertretung der Bundesstaaten; Schaffung eines Bundesgerichtshofs; Bestimmung eines Präsidenten durch ein Wahlgremium für eine Amtszeit von vier Jahren.
- Abstimmungsregeln: Die Verabschiedung der Verfassung und Verfassungsänderungen erforderten anstelle der Einstimmigkeit nur noch eine 3/4-Mehrheit; bei Abstimmungen im Parlament reichte statt einer qualifizierten eine einfache Mehrheit aus.
- Staatseinnahmehoheit: Während die AoC dem Bund keine eigenen Einnahmequellen einräumten und ihn statt dessen von Transfers der Einzelstaaten abhängig machten, gab ihm die Federal Constitution das Recht, unabhängig eigene Einnahmen zu erheben.
- Bundeskompetenzen: Die durch die AoC dem Bund zugedachten Kompetenzen blieben erhalten, waren in der Federal Constitution aber weniger präzise beschrieben [vgl. Holcombe, 1991, S. 313 ff.; Vaubel, 1992, S. 51].

Die neue Verfassung gab der Bundesebene erst die Möglichkeit, sich gegenüber den Einzelstaaten durchzusetzen und bildete die Grundlage für die in der Folgezeit zu beobachtenden unterschiedlichen Formen des Föderalismus. So lassen sich in den Vereinigten Staaten im Zeitablauf drei Phasen einer unterschiedlichen Ausgestaltung der föderalen Ordnung beobachten:

In der *Phase des "konstitutionellen Föderalismus"* (1789–1929) blieb die Rolle des Bundes auf die ihm in der Verfassung zugewiesenen, eng begrenzten Aufgaben beschränkt. Der Bund verfügte nur in Gestalt von Zöllen und Erlösen aus Immobilienverkäufen über eigene Finanzierungsquellen, während die Einzelstaaten durch eigene Steuern eine ergiebigere fiskalische Basis entwickeln konnten. Denn die Verfassung räumt den Staaten eine weitgehende Souveränität bei der Gestaltung ihrer Steuersysteme ein. Diese Souveränität ist lediglich dann eingeschränkt, wenn Steuern den zwischenstaatlichen Handel behindern würden ("Commerce

Clause”) oder eine Landesveranlagung außerterritorialer Steuern eine Mehrfachbelastung zur Folge hätte (“Due Process Clause”) [vgl. Shannon, Kee, 1989, S. 5 ff.; Sorensen, 1991, S. 13 ff.].

Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts zeichnete sich eine Stärkung der Bundesebene ab, um eine staatliche Gegenmacht zu den an Einfluß gewinnenden privaten Monopolen und Kartellen zu schaffen. Konkret zeigte sich diese Entwicklung in einer stärkeren Stellung des Präsidenten, einer Professionalisierung der Bürokratie und dem Aufbau einer schlagkräftigen Justiz. Gleichzeitig verschaffte sich der Bund neue Einnahmequellen durch das Recht auf Verschuldung sowie durch die Einführung einer Körperschaftssteuer (1909) und einer Bundeseinkommensteuer (1913) [vgl. Kincaid, 1989, S. 39; Rafuse, 1991, S. 2]. Diese Zentralisierungstendenzen mündeten letztlich in die *Phase des “zentralisierenden oder kooperativen Föderalismus”* (1929 bis 1978), die durch eine steigende Staatsquote vornehmlich als Folge steigender Bundesausgaben gekennzeichnet war.<sup>49</sup> Diese Tendenzen werden auf die soziale Krise in den 30er Jahren nach dem großen Börsenkrach (1929), auf die in den 30er Jahren zunehmende Bereitschaft des Obersten Gerichtshofs, dem Bund eine größere Rolle zuzubilligen, und auf militärische bzw. außenpolitische Konfliktsituationen (2. Weltkrieg, Koreakrieg, Kalter Krieg) zurückgeführt. Die in dieser Zeit entstandenen Finanzierungsquellen, die dem Bund ein fiskalisches Übergewicht verschafften, konnten auch in den Folgejahren gesichert werden.<sup>50</sup> Im einzelnen zählten dazu die Bundeseinkommensteuer, die Umschichtungen aus dem Verteidigungshaushalt in zivile Bereiche sowie die wachsende Defizitfinanzierung. Diese Mittel wurden vom Bund dazu genutzt, die schon in den 30er Jahren aufgelegten Programme in den Bereichen Soziales / Arbeit / Familie fortzuführen bzw. auszubauen und durch weitere Programme, die sozialen Zielen dienten, zu ergänzen. Auf diese Weise stieg auch die Abhängigkeit der Einzelstaaten und Kommunen von Bundesprogrammen (“federal aid junkies”), die im Jahr 1978 etwa 26 vH ihrer Ausgaben finanzierten. Staaten und Kommunen, die ihre politischen Anstrengungen auf den Ausbau der Bundesprogramme richteten, finanzierten mit diesen Mitteln zusätzliche öffentliche Aufgaben, ohne die Verantwortung für die notwendigen Finanzierungsentscheidungen auf Bundesebene (Schuldenaufnahme, Steuererhöhungen) vor dem Wähler übernehmen zu müssen [vgl. Shannon, Kee, 1989, S. 7 ff.; Anton, 1989, S. 61 ff.; Benson, 1990, S. 82 f.].

Diese von der Stärkung der Zentralgewalt geprägte Phase des Föderalismus endete im Jahr 1978, als die Finanzierungsquellen des Bundes zu versiegen begannen. So wuchs Ende der 70er bzw. Anfang der 80er Jahre die Staatsverdrossenheit der Bürger und damit einhergehend der Steuerwiderstand. Politiker mußten sich für eine Kandidatur um politische Ämter durch die öffentlich erklärte Bereitschaft zu Steuersenkungen qualifizieren. Der sowjetische Einmarsch in Afghanistan im Jahr 1979 führte zu einem neuen Rüstungswettlauf, der statt Einsparungen im Verteidigungshaushalt einen zusätzlichen Finanzbedarf zur Folge hatte. Die rasante Erhöhung des Bundesdefizits zwang Mitte der 80er Jahre zu einer Rückführung der Verschuldung (Gramm-Rudman-Hollings-Act). Die unvermeidbare Kürzung der Bundesprogramme führte zu einem Rückgang des Bundeseinflusses auf Staaten und Kommunen, so daß seit 1978 von einer *Phase des “wettbewerblichen Föderalismus”* gesprochen wird. Das bedeutet, daß der Bund die Finanzierung seiner Politik nicht auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften abwälzen konnte und ein “carrot and stick-federalism” nicht länger möglich war [vgl. Kincaid, 1989, S. 40 f.; Shannon, Kee, 1989, S. 11 ff.].

In der Zeit nach 1978 hat sich gezeigt, daß Staaten und Kommunen auch bei sinkenden Finanztransfers des Bundes ihren Aufgaben nachkommen konnten. Die für eigene Zwecke vorgesehenen Steuereinnahmen konnten erhöht werden, da anders als bei der Bundeseinkommensteuer die Bürger die öffentlichen Gegenleistungen direkter zuordnen konnten.<sup>51</sup> Dazu zählen die Bewahrung von Recht und Ordnung, Bildung, Gesundheit, Bodennutzungsplanung, regionale Wirtschaftsförderung und kommunale Infrastruktur wie Büchereien, Museen

<sup>49</sup> Im Jahr 1929 betrug die Staatsquote noch 10 vH des GNP mit einem Anteil des Bundes in Höhe von 2,5 vH; im Jahr 1954 lag dieser Anteil schon bei 19 vH und bis 1975 bei 33 vH des GNP.

<sup>50</sup> Damit zeigt sich auch für die USA der von Peacock und Wiseman (1967) für das Vereinigte Königreich beobachtete “displacement effect”: Die Steuerzahlungsbereitschaft der Bürger steigt in Krisenzeiten und geht nach Beendigung der Krise auf ein höheres Niveau als zuvor zurück.

<sup>51</sup> Dabei änderte sich die Steuerstruktur dahingehend, daß die Bedeutung staatlicher und lokaler Einkommensteuern gegenüber den bislang dominierenden Verbrauchs- und Vermögenssteuern wuchs.

und Parks [vgl. Shannon, Kee, 1989, S. 14 f.]. Das Verhältnis zwischen Staaten und Kommunen entsprach noch im 19. Jahrhundert einem Überordnungs-Unterordnungs-Verhältnis: Die Kompetenzen der Kommunen wurden vom jeweiligen Staat explizit zugeordnet ("Dillon rule"). Seitdem sind die Staaten mehr und mehr dazu übergegangen, ihren Kommunen, ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen zuzugestehen. Das heißt, die Kommunen können auf allen Gebieten unabhängig agieren, sofern nicht der Staat Restriktionen erlassen hat ("Home rule") [vgl. Rafuse, 1991, S. 4].

## Anhang 7: Wirtschaftsgeographischer Anhang

### 1. Übersicht über die politisch-administrative Struktur der Russischen Föderation

Gegenwärtig besteht die Russische Föderation aus 20 Republiken, 6 Provinzen (Kraj), 49 Gebieten (Oblast) und den zwei gebietsfreien Städten Moskau und St. Petersburg. Der Unterschied zwischen Republiken, Provinzen und Gebieten — früher kennzeichnend für einen abnehmenden Grad der Autonomie — vermindert sich immer mehr. Es ist damit zu rechnen, daß sich weitere Provinzen, Gebiete oder sogar Teile von ihnen zu souveränen Republiken im Rahmen oder außerhalb der Russischen Föderation erklären.

Die folgende Tabelle geht von der in der russischen Statistik gegenwärtig verwendeten Gliederung<sup>52</sup> aus. Dabei ist die Einteilung der 77 Gebietskörperschaften<sup>53</sup> in 11 Wirtschaftsräume (Rayon)<sup>54</sup> keine administrative Gliederung, sondern berücksichtigt vor allem ihre natürliche und wirtschaftliche Zusammengehörigkeit.

Tabelle A1 — Fläche und Bevölkerung nach Bewirtschaftungsräumen und Verwaltungsgebieten am 1. Januar 1992

	Fläche		Bevölkerung	
	1000 qkm	in vH	1000 Personen	in vH
Russische Föderation	17 075	100,0	148 704	100,0
davon:				
Nördlicher Wirtschaftsraum	1 466	8,6	6 136	4,1
Republik Karelien	172	1,0	800	0,5
Republik Komi	416	2,4	1 255	0,8
Gebiet Archangelsk	587	3,4	1 571	1,1
Gebiet Wologda	146	0,9	1 362	0,9
Gebiet Murmansk	145	0,8	1 148	0,8
Nord-Westlicher Wirtschaftsraum	197	1,2	8 270	5,6
Stadt St. Petersburg	}	}	5 004	3,4
Gebiet Leningrad			1 673	1,1
Gebiet Nowgorod			752	0,5
Gebiet Pskow			841	0,6
Zentraler Wirtschaftsraum	485	2,8	30 383	20,4
Gebiet Brjansk	35	0,2	1 464	1,0
Gebiet Wladimir	29	0,2	1 656	1,1
Gebiet Iwanowo	24	0,1	1 312	0,9
Gebiet Kaluga	30	0,2	1 081	0,7
Gebiet Kostroma	60	0,4	812	0,5

<sup>52</sup> Vgl. Narodnoe [1992]. Die Angaben zum Territorium beziehen sich auf das Jahr 1991.

<sup>53</sup> Vgl. Karte 1: Republiken, Regionen und Gebiete der Russischen Föderation auf S. 57.

<sup>54</sup> Vgl. Karte 2: Wirtschaftsräume der Russischen Föderation auf S. 58.

noch Tabelle A1

	Fläche		Bevölkerung	
	1000 qkm	in vH	1000 Personen	in vH
Stadt Moskau			8 957	6,0
Gebiet Moskau	47	0,3	6 707	4,5
Gebiet Orel	25	0,1	903	0,6
Gebiet Rjasan	40	0,2	1 344	0,9
Gebiet Smolensk	50	0,3	1 163	0,8
Gebiet Twer	84	0,5	1 668	1,1
Gebiet Tula	26	0,2	1 844	1,2
Gebiet Jaroslawl	36	0,2	1 472	1,0
Wolga-Wjatka-Wirtschaftsraum	263	1,5	8 483	5,7
Republik Mari-Jel	23	0,1	762	0,5
Republik Mordowa	26	0,2	964	0,6
Republik Tschuwaschien	18	0,1	1 353	0,9
Gebiet Kirow	121	0,7	1 700	1,1
Gebiet Nishni Nowgorod	75	0,4	3 704	2,5
Zentraler Schwarzerde-Wirtschaftsraum	168	1,0	7 762	5,2
Gebiet Belgorod	27	0,2	1 408	0,9
Gebiet Woronesch	52	0,3	2 475	1,7
Gebiet Kursk	30	0,2	1 335	0,9
Gebiet Lipzek	24	0,1	1 234	0,8
Gebiet Tambow	34	0,2	1 310	0,9
Wolga-Wirtschaftsraum	536	3,1	16 641	11,2
Republik Kalmückien	76	0,4	327	0,2
Republik Tatarstan	68	0,4	3 696	2,5
Gebiet Astrachan	44	0,3	1 010	0,7
Gebiet Wolgograd	114	0,7	2 643	1,8
Gebiet Pensa	43	0,3	1 514	1,0
Gebiet Samara	54	0,3	3 296	2,2
Gebiet Saratow	100	0,6	2 711	1,8
Gebiet Uljanowsk	37	0,2	1 444	1,0
Nordkaukasus	355	2,1	17 246	11,6
Republik Adygeja	8	0,0	442	0,3
Republik Dagestan	50	0,3	1 890	1,3
Kabardino-Balkarische Republik	13	0,1	784	0,5
Republik Karatschajewo-Tscherkessien	14	0,1	431	0,3
Republik Nordossetien	8	0,0	695	0,5
Republik Tschetscheno-Inguschetien	19	0,1	1 308	0,9
Region Krasnodar	76	0,4	4 797	3,2
Region Stawropol	67	0,4	2 436	1,7
Gebiet Rostow	101	0,6	4 363	2,9
Ural	824	4,8	20 430	13,7
Republik Baschkirien	144	0,8	4 008	2,7
Republik Udmurtien	42	0,2	1 637	1,1
Gebiet Kurgan	71	0,4	1 115	0,7
Gebiet Orenburg	124	0,7	2 204	1,5
Gebiet Perm	161	0,9	3 109	2,1
Gebiet Jekaterinenburg	195	1,1	4 719	3,2
Gebiet Tscheljabinsk	88	0,5	3 638	2,4
Westibirien	2 427	14,2	15 167	10,2
Republik Berg-Altai	93	0,5	198	0,1
Region Altai	169	1,0	2 666	1,8
Gebiet Kemerowo	96	0,6	3 181	2,1
Gebiet Nowosibirsk	178	1,0	2 803	1,9
Gebiet Omsk	140	0,8	2 170	1,5

noch Tabelle A1

	Fläche		Bevölkerung	
	1000 qkm	in vH	1000 Personen	in vH
Gebiet Tomsk	317	1,9	1 012	0,7
Gebiet Tjumen	1 435	8,4	3 137	2,1
Ostsibirien	4 123	24,1	9 260	6,2
Republik Burjatien	351	2,1	1 059	0,7
Republik Tuwa	171	1,0	306	0,2
Republik Chakassien	62	0,4	581	0,4
Region Krasnojarsk	2 340	13,7	3 051	2,1
Gebiet Irkutsk	768	4,5	2 872	1,9
Gebiet Tschita	432	2,5	1 391	0,9
Ferner Osten	6 216	36,4	8 042	5,4
Republik Sacha (Jakutien)	3 103	18,2	1 093	0,7
Region Primorje	166	1,0	2 309	1,6
Region Chabarowsk	825	4,8	1 855	1,2
Amur-Gebiet	364	2,1	1 075	0,7
Kamschatka-Gebiet	472	2,8	472	0,3
Gebiet Magadan	1 199	7,0	509	0,3
Gebiet Sachalin	87	0,5	719	0,5
Gebiet Kaliningrad	15	0,1	894	0,6

Quelle: Narodnoe [1992, S. 5 ff., 82 ff.].

## 2. Die ökonomischen Potentiale der Wirtschaftsräume<sup>55</sup>

### Nördlicher Wirtschaftsraum

Der Nördliche Wirtschaftsraum ist reich an Waldbeständen und Bodenschätzen und verfügt damit über ein beachtliches Exportpotential.<sup>56</sup> Er erreicht in der Industrieproduktion je Kopf der Bevölkerung den russischen Durchschnitt. In der landwirtschaftlichen Erzeugung liegt er weit unter diesem, so daß die Selbstversorgung nicht gesichert werden kann. Fischfang und -verarbeitung ermöglichen dagegen die Belieferung anderer Gebiete Rußlands und der GUS und den Export.

### Nördlicher Wirtschaftsraum

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	4,3	104
Landwirtschaftliche Produktion	2,3	57
Export	8,5	205

<sup>55</sup> Die statistische Berichterstattung nach Wirtschaftsräumen Rußlands ist erst im Entstehen. Die Angaben in den nachstehenden Tabellen sind Berechnungen des IWH auf der Grundlage von unveröffentlichten Arbeitsmaterialien des Staatlichen Komitees der Russischen Föderation für Statistik [Goskomstat Rossii, 1991; 1992] und beziehen sich hinsichtlich der Industrieproduktion auf das 1. Halbjahr 1992 und hinsichtlich der landwirtschaftlichen Produktion und der Exportlieferungen auf das Jahr 1991.

<sup>56</sup> Das Exportpotential des Nördlichen Wirtschaftsraumes wird dabei statistisch — aufgrund der Zuordnung einiger Exporte aus diesem Gebiet an Handelsfirmen in Zentral-Rußland — noch zu niedrig ausgewiesen.

Der nördliche Wirtschaftsraum ist eine Region mit einer relativ geringen Bevölkerungsdichte. Mehrere Bezirke sind durch eine ausgesprochene Monostruktur der Wirtschaft charakterisiert. Allein 40 vH der Industrieproduktion im Gebiet Wologda entfallen auf die Eisen- und Stahlindustrie; das Hüttenkombinat von Tscherepowez ist einer der größten Stahlerzeuger Rußlands. Im Gebiet Murmansk hat die NE-Metallurgie ein besonderes Gewicht (25 vH der Industrieproduktion). Ein finnisches Projekt zur Modernisierung der veralteten und stark umweltbelastenden Nickelindustrie wurde aus Kostengründen (knapp 1 Mrd. US-\$) aufgegeben.

Die Unterschiede innerhalb des Wirtschaftsraumes sind beträchtlich; so haben das Gebiet Archangelsk und die Republik Komi eine Pro-Kopf-Produktion in der Industrie von 70 bis 80 vH Rußlands, während im Gebiet Wologda fast 175 vH erreicht werden. In der Landwirtschaft liegen diese Unterschiede zwischen 20 vH (Murmansk) und 105 vH (Wologda).

Reiche Vorkommen an Erdöl, Gas und Steinkohle befinden sich im Petschora-Becken (Republik Komi, Gebiet Archangelsk). In diesem Raum gibt es Lagerstätten von Phosphoriten, Kochsalz und Apatitserzen sowie Edelsteinen. Große Waldbestände haben Karelien, die Republik Komi sowie die Gebiete Archangelsk und Wologda. Auf diese vier Gebiete entfallen fast 20 vH der russischen Holz- und Papierverarbeitung. Die Metallurgie ist, auf der Grundlage insbesondere der Eisenerz-, Stahlveredler-, Buntmetall- und Bauxitvorkommen auf der Halbinsel Kola, für die Gebiete Wologda und Murmansk kennzeichnend. Metallverarbeitende Industrie, Chemie und Leichtindustrie sind dagegen nur schwach vertreten.

#### *Nord-Westlicher Wirtschaftsraum*

Der Nord-Westliche Wirtschaftsraum ist rohstoffarm und hat unterdurchschnittliche Potentiale in Industrie, Landwirtschaft und Export.

Die Stadt St. Petersburg mit einer Bevölkerung von über 5 Mill. Einwohnern ist ein Industrie-, Handels- und Wissenschaftszentrum von überregionaler Bedeutung. Über 500 Industriebetriebe mit 640 000 Beschäftigten haben hier ihren Sitz. Stark vertreten sind die Rüstungsindustrie (Schiff- und Flugzeugbau, Raumfahrtindustrie), der Energiemaschinenbau und die elektronische Industrie.

Die Gebiete Pskow, Nowgorod und Leningrad verfügen über einige Rohstoffvorkommen von regionaler Bedeutung (Torf, Ölschiefer, Phosphorite, Bauxit, Tonerde). In den Gebieten Pskow und Nowgorod sind die Industriezweige Elektroenergie und Brennstoffindustrie sowie Metallurgie praktisch nicht existent.

#### Nord-Westlicher Wirtschaftsraum

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	4,6	83
Landwirtschaftliche Produktion	3,0	54
Export	3,3	60

In der Landwirtschaft haben die Gebiete Leningrad und Pskow zwar eine überdurchschnittliche Pro-Kopf-Produktion, die jedoch nicht für eine Versorgung des Wirtschaftsraumes ausreicht.

Der Export, überwiegend auf die Stadt St. Petersburg konzentriert, ist infolge der gesunkenen Industrieproduktion und der geschwächten Kooperationsbeziehungen zu anderen Regionen Rußlands erheblich zurückgegangen.

#### *Zentraler Wirtschaftsraum*

Der Zentrale Wirtschaftsraum ist das größte Industriegebiet der Russischen Föderation mit einer durchschnittlichen Pro-Kopf-Produktion. In der Landwirtschaft und im Export sind die Pro-Kopf-Leistungen unterdurchschnittlich.

## Zentraler Wirtschaftsraum

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	21,0	103
Landwirtschaftliche Produktion	15,1	74
Export	11,5	56

Der Wirtschaftsraum verfügt nur über kleinere Lagerstätten an Braun- und Steinkohle, Torf, Eisenerz, Stahlveredlern, Phosphaten und Steinsalz.

Die Stadt Moskau mit fast 9 Mill. Einwohnern ist das mit Abstand größte und wichtigste Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftszentrum der Föderation. Hier befinden sich etwa 900 Industriebetriebe mit über 500 000 Beschäftigten. Knapp 10 vH der Produktion der russischen Konsumgüterindustrie werden hier erzeugt.

In Moskau und im Moskauer Gebiet konzentriert sich ein großer Teil der industriellen Forschung sowie wichtige Betriebe der verarbeitenden Industrie mit intensiven Zulieferbeziehungen zu anderen Gebieten Rußlands und der GUS. Stark vertreten sind der militärisch-industrielle Komplex, der Maschinen- und Fahrzeugbau und die Nahrungsmittelindustrie.

Die Gebiete Iwánowo mit 170 vH und Wladimir mit 154 vH des russischen Durchschnitts realisieren die höchsten Leistungen in der Industrieproduktion je Kopf der Bevölkerung.

In den übrigen Gebieten des zentralen Wirtschaftszentrums sind insbesondere die Chemieindustrie (Tula, Brjansk, Jaroslawl und Twer), der Fahrzeugbau (Tula, Twer), der Landmaschinenbau (Rjasan) und die Rüstungsindustrie (Tula) vertreten. Trotz einer hohen landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Produktion in einzelnen Gebieten kann die Selbstversorgung mit Agrarprodukten nicht gewährleistet werden.

*Wolga-Wjatka-Wirtschaftsraum*

Der Wolga-Wjatka-Wirtschaftsraum ist gekennzeichnet durch eine über dem Durchschnitt liegende industrielle und landwirtschaftliche Pro-Kopf-Produktion sowie wesentlich darunter liegende Leistungen im Export. Er ist an Bodenschätzen relativ arm, liegt aber territorial günstig für Rohstoffbezüge aus südlichen und östlichen Gebieten.

## Wolga-Wjatka-Wirtschaftsraum

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	6,2	108
Landwirtschaftliche Produktion	6,8	119
Export	4,4	77

Industrielles Zentrum ist die Region Nishni Nowgorod — das Gebiet leistet über das 1,4fache der russischen industriellen Pro-Kopf-Produktion, insbesondere in der metallverarbeitenden Industrie mit einem extrem hohen Anteil Militärtechnik.

Die Republik Tschuwaschien liegt dagegen etwa 17 vH und die Republik Mai-Jel fast 50 vH unter der Pro-Kopf-Produktion in der russischen Industrie. Letztere hat in der Elektroenergie- und Brennstoffindustrie, in der Metallurgie sowie in der Chemie keinerlei nennenswerte Potentiale. Dagegen erbringt ihre Landwirtschaft 50 vH mehr als die russische Durchschnittsleistung.

Im Gebiet Wjatka sind große Produktionsstätten der chemischen Industrie, der Holz- und Papierverarbeitung, der Leichtindustrie und der Nahrungsmittelindustrie konzentriert. Fast 75 vH des Exportpotentials des

Wirtschaftsraumes konzentriert sich auf Nishni Nowgorod. Die drei kleinen Republiken verfügen über keine nennenswerten Exporte.

#### Zentraler Schwarzerde-Wirtschaftsraum

Der Zentrale Schwarzerde-Wirtschaftsraum gehört zu den wichtigsten Landwirtschaftsgebieten Rußlands mit dem 1,7fachen der durchschnittlichen Pro-Kopf-Produktion.

#### Zentraler Schwarzerde-Wirtschaftsraum

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	4,7	89
Landwirtschaftliche Produktion	8,8	169
Export	2,8	54

Der Wirtschaftsraum verfügt über Vorkommen an Eisenerzen als Grundlage für eine umfangreiche Metallurgie in den Gebieten Lipezk und Belgorod. Phosphoritlager dienen als Rohstoffbasis der chemischen Industrie in Kursk und Woronesch. Energetische Rohstoffe sind kaum vorhanden.

Über dem Niveau der russischen Industrieproduktion je Einwohner liegt allein das Gebiet Lipezk mit 135 vH (Metallurgie, Nahrungsmittelindustrie), am niedrigsten ist diese Leistung im Gebiet Tambow (68 vH). Dabei gibt es im Gebiet Lipezk keine nennenswerten Potentiale in der Elektroenergie- und Brennstoffindustrie sowie in der Holz- und Papierverarbeitung. Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil der Rüstungsindustrie im Gebiet Woronesch. Unterentwickelt sind die Kapazitäten in der Chemie und in der Leichtindustrie. Metallurgie, Brennstoffindustrie und Baumaterialienindustrie existieren im Gebiet Tambow praktisch nicht.

Die höchste landwirtschaftliche Produktion hat das Gebiet Woronesch, die höchste Pro-Kopf-Produktion das Gebiet Kursk mit fast dem Doppelten des russischen Durchschnitts. Im Export erreicht der Wirtschaftsraum wenig mehr als die Hälfte der russischen Pro-Kopf-Leistung. Ohne nennenswerte Exporte sind die Gebiete Tambow und Woronesch.

#### Wolga-Wirtschaftsraum

Der Wolga-Wirtschaftsraum ist ein wichtiger industrieller Standort und erbringt überdurchschnittliche Pro-Kopf-Leistungen in der Landwirtschaft.

#### Wolga-Wirtschaftsraum

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	11,1	98
Landwirtschaftliche Produktion	13,9	124
Export	12,1	107

In diesem Wirtschaftsraum befinden sich umfangreiche Lagerstätten von Erdöl und -gas, insbesondere in der Republik Tatarstan, aber auch in den Gebieten Samara, Saratow und Wolgograd. Es gibt Vorkommen an Buntmetallen, Ölschiefer, Steinsalz, Brom, Jod, Schwefel sowie zahlreichen Baustoffen.

Der wichtigste Industriezweig dieses Wirtschaftsraums ist die Chemie, insbesondere in Kasan, Saratow, Engels, Toljatti und Wolgograd. Ihr Anteil an der Industrieproduktion ist doppelt so hoch wie im Landesdurchschnitt.

Überproportional entwickelt sind der Maschinenbau und die Metallverarbeitung. Hier sind knapp 19 vH des Gesamtpotentials Rußlands konzentriert, u.a. die Kfz-Produktion in Toljatti, Nabereshnyje Tschelny und Uljanowsk, die Flugzeugindustrie in Samara, die Traktorenproduktion in Wolgograd, Industrieausrüstungen in Kasan, Flußschiffe in Astrachan sowie Chemieanlagen, Werkzeugmaschinen, elektrotechnische und elektronische Erzeugnisse. Das größte metallurgische Kombinat befindet sich in Wolgograd.

Die Unterschiede zwischen den Gebieten dieses Wirtschaftsraumes sind sehr groß. So liegen die industriellen Leistungen der Republik Kalmückien — eines ausgesprochen landwirtschaftlichen Gebietes — bei 16 vH des russischen Durchschnitts, die des Gebietes Astrachan bei 45 vH. Spitzenreiter sind hier die Gebiete Samara, Uljanowsk und Wolgograd sowie die Republik Tatarstan.

Im Wirtschaftsraum gibt es eine ganze Reihe von Monopolbetrieben, z.B. in der Filmindustrie und im Fahrzeugbau. Das Exportpotential des Wirtschaftsraumes stützt sich auf die Rohstoffvorkommen und die ersten Stufen ihrer Verarbeitung sowie auf die PKW-Produktion in Toljatti.

#### *Nordkaukasus*

Der Nordkaukasus gehört zu den wichtigsten landwirtschaftlichen Gebieten Rußlands mit einer im Verhältnis zur Förderation 1,4fachen Pro-Kopf-Leistung. Spitzenreiter sind hier die Regionen Krasnodar und Stawropol sowie das Gebiet Rostow. Die Republiken Tschetscheno-Inguschetien, Nord-Ossetien und Dagestan erreichen dagegen nur 60 bis 76 vH.

#### *Nordkaukasus*

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	5,9	51
Landwirtschaftliche Produktion	16,1	138
Export	5,2	45

Lagerstätten von Brennstoffen, Bunt- und seltenen Metallen, Steinsalzen und Baumaterialien sind Grundlage der Industrie. Eine entwickelte Elektroenergie- und Brennstoffindustrie hat die Republik Tschetscheno-Inguschetien. Der Maschinenbau und die Metallverarbeitung sind besonders im Gebiet Rostow, die Baumaterialienindustrie in der Region Krasnodar und im Gebiet Rostow entwickelt. Hier befinden sich Zentren des russischen Landmaschinen-, Schiff- und Chemieanlagenbaus. Monopolbetriebe gibt es u.a. im Fahrzeugbau (Elektrolokomotiven) und in der Nahrungsmittelindustrie.

Die Republik Adygeja verfügt in der Metallurgie und in der Chemie über keinerlei Potentiale, die Metallverarbeitung und Leichtindustrie sind unbedeutend. Auch in anderen kleinen Kaukasusrepubliken fehlen ganze Industriezweige. Ein nennenswertes Exportpotential haben im Nordkaukasus nur das Gebiet Rostow und die Region Krasnodar.

#### *Ural*

Der Wirtschaftsraum Ural zeichnet sich durch reiche Naturressourcen aus, auf deren Grundlage sich das zweitgrößte Industriezentrum Rußlands mit der höchsten Pro-Kopf-Produktion herausgebildet hat.

Im Ural gibt es fast alle für die Industrie erforderlichen mineralischen Rohstoffe, Eisenerze, Bunt- und Edelmetalle, vorhanden sind auch bedeutende Erdöl- und Erdgaslagerstätten. Die Kohlevorkommen konzentrieren sich auf Baschkirien und das Gebiet Perm. Der Ural hat einen großen Waldbestand.

Im Ural sind etwa eine Million Personen im Rüstungssektor tätig. Die Grundstoffindustrie ist technologisch überwiegend veraltet und durch einen hohen Rohstoff- und Energieverbrauch sowie durch starke Umweltbelastungen gekennzeichnet.

## Ural

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	19,4	141
Landwirtschaftliche Produktion	13,4	98
Export	12,3	89

Die Gebiete Jekaterinburg und Tscheljabinsk sowie die Republik Baschkirien haben die absolut und relativ höchste Industrieproduktion, mit Abstand folgt das Gebiet Perm. Unter der russischen Pro-Kopf-Produktion in der Industrie (63 bzw. 72 vH) bleiben das Gebiet Kurgan und die Republik Udmurtien mit geringen Potentialen in der Brennstoffindustrie und in der Metallurgie und ohne eine chemische Industrie. Das Metallurgiekombinat Tscheljabinsk produziert 75 vH des russischen nichtrostenden Stahlblechs. Von besonderer Bedeutung ist das Hüttenkombinat von Magnitogorsk, dessen Anlagen noch zu einem erheblichen Teil aus den dreißiger Jahren stammen. Stark von der Eisen- und Stahlindustrie und der NE-Metallurgie abhängig ist auch das Gebiet Jekaterinburg. Auf beide Branchen zusammen entfallen hier über 40 vH der Industrieproduktion, wichtige Standorte sind Nishnij Tagil und Rewda. Die Produktionsvereinigung "Uralkali" erzeugt über 60 vH des russischen Kalidüngers.

Die Landwirtschaft ist insbesondere im Süden des Ural entwickelt. Die höchsten Pro-Kopf-Leistungen haben die Gebiete Kurgan und Orenburg mit 200 bzw. 153 vH des russischen Niveaus. Unter diesem Niveau bleiben die Gebiete Jekaterinburg, Tscheljabinsk und Perm.

*Westsibirien*

Der Wirtschaftsraum Westsibirien ist das wichtigste Fördergebiet von Energierohstoffen. 25 vH der Exporte Rußlands stammen aus diesem Gebiet; die Pro-Kopf-Produktion der Landwirtschaft ist überdurchschnittlich.

## Westsibirien

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	10,5	103
Landwirtschaftliche Produktion	11,1	109
Export	25,0	246

Hier werden 70 vH des russischen Erdöls und 90 vH des Erdgases gefördert. Zentrum ist das Gebiet Tjumen mit einem Anteil an der russischen Elektroenergie- und Brennstoffindustrie von fast 28 vH. Das Kusnezsk-Bekken im Gebiet Kemerowo gehört mit über 600 Mrd. t Steinkohlevorräten zu den reichsten des Landes. Gegenwärtig werden in 26 Tagebauen und 76 Bergwerken ca. 120 Mill. t/a abgebaut. Auf der Grundlage umfangreicher Erzvorkommen sind große metallurgische Kapazitäten aufgebaut worden. Im Gebiet Kemerowo entfallen allein 20 vH der Industrieproduktion auf die Stahlindustrie. Dagegen verfügen die Gebiete Omsk, Tomsk, Tjumen, die Republik Berg-Altai und die Region Altai faktisch über keine metallurgischen Kapazitäten. Das Chemiekombinat Tomsk produziert 86 vH des russischen Polypropylen. Überdurchschnittliche Potentiale der chemischen Industrie hat das Gebiet Omsk.

Ein nur geringes Industrierpotential existiert in der Republik Berg-Altai mit einer Pro-Kopf-Leistung von 18 vH des russischen Durchschnitts. Unterdurchschnittliche Leistungen in der landwirtschaftlichen Produktion haben die Gebiete Tjumen und Kemerowo mit 75 vH des russischen Niveaus. Über die größten Exportpotentiale verfügen die Gebiete Tjumen und Kemerowo sowie die Region Altai.

### Ostsibirien

Der Wirtschaftsraum Ostsibirien verfügt über bedeutende Naturreichtümer, hat eine Anzahl entwickelter Industriezweige und bleibt in der Landwirtschaft unter dem Durchschnittsniveau Rußlands.

### Ostsibirien

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	7,2	116
Landwirtschaftliche Produktion	5,5	89
Export	8,7	140

In Ostsibirien lagert die Hälfte der erkundeten Kohlevorkommen des Landes, insbesondere in der Region Krasnojarsk und im Gebiet Irkutsk. Hier befindet sich die Hälfte des russischen Waldbestandes. Es gibt reiche Vorkommen an Eisenerzen, Buntmetallen, seltenen Metallen und Edelmetallen.

Allein in der Region Krasnojarsk ist ca. 45 vH der Industrieproduktion Ostsibiriens konzentriert. Besonders stark vertreten ist die Metallurgie; die größten Standorte sind Nowokusnezsk und Norilsk. Die industriellen Pro-Kopf-Leistungen in der Republik Tuwa und im Gebiet Tschita erreichen dagegen nur 12 bzw. 35 vH des russischen Niveaus. Die Republik Tuwa hat keine Kapazitäten der Metallurgie und der Chemie, die der Metallverarbeitung sind geringfügig.

In der Landwirtschaft erreichen bzw. übertreffen nur die Republik Chakassien und die Region Krasnojarsk die russische Pro-Kopf-Produktion.

Über das größte Exportpotential verfügt die Region Krasnojarsk, gefolgt von dem Gebiet Irkutsk. Die Republiken Tuwa und Burjatien sowie das Gebiet Tschita haben keine nennenswerten Exporte.

### Ferner Osten

Der Ferne Osten ist über 9 000 km von den zentralen Regionen Rußlands entfernt und mit ihnen nur durch eine Eisenbahnlinie im Süden und durch den Luftverkehr verbunden. Der Wirtschaftsraum ist reich an mineralischen Bodenschätzen und an Wäldern. Die Landwirtschaft ist unter-, Fischfang und -verarbeitung sind überproportional entwickelt.

### Ferner Osten

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	4,7	87
Landwirtschaftliche Produktion	3,1	58
Export	5,4	100

Die umfangreichste Industrieproduktion haben die Republik Sacha (Jakutien) sowie die Regionen Chabarowsk und Primorje. Die geringste industrielle Pro-Kopf-Leistung wird im Amur-Gebiet mit weniger als der Hälfte des russischen Niveaus erbracht. Sachalin und Kamschatka sind ohne metallurgische Basis. Wichtige Wirtschaftszweige Ostsibiriens sind die Forstwirtschaft und die Holz- und Papierverarbeitung — letztere mit einem Anteil von knapp 14 vH an der Russischen Föderation.

Das Amur-Gebiet übertrifft in der Landwirtschaft als einziges die russische Pro-Kopf-Produktion (um 20 vH). Die geringste Leistung auf diesem Gebiet haben die Region Chabarowsk und das Gebiet Magadan mit ca. 40 vH des russischen Niveaus.

Über die größten Exportpotentiale verfügt die Region Primorje (300 vH der russischen Pro-Kopf-Leistung), mit großem Abstand folgen die Region Chabarowsk und die Republik Sacha.

#### *Gebiet Kaliningrad*

Das Gebiet Kaliningrad liegt außerhalb des einheitlichen russischen Territoriums. Es verfügt nur über wenige Bodenschätze.

#### Gebiet Kaliningrad

	Anteil an der Russischen Föderation in vH	Pro-Kopf-Leistung
		Russische Föderation = 100
Industrieproduktion	0,4	69
Landwirtschaftliche Produktion	0,8	130
Export	0,9	144

Wichtigste Industriezweige des Gebietes sind die Lebensmittelindustrie, die Holz-, Papier- und Zelluloseindustrie sowie der Maschinenbau. Nur geringe Kapazitäten haben die Chemie, die Metallurgie sowie die Elektroenergie- und Brennstoffindustrie. In der Industrie ist die Abhängigkeit von Lieferungen aus den und in die ehemaligen Sowjetrepubliken sehr stark.

Die Landwirtschaft zeichnet sich durch eine gute Leistungsfähigkeit aus. Bei den ausgewiesenen Exporten handelt es sich zu einem Teil um Transitwaren.

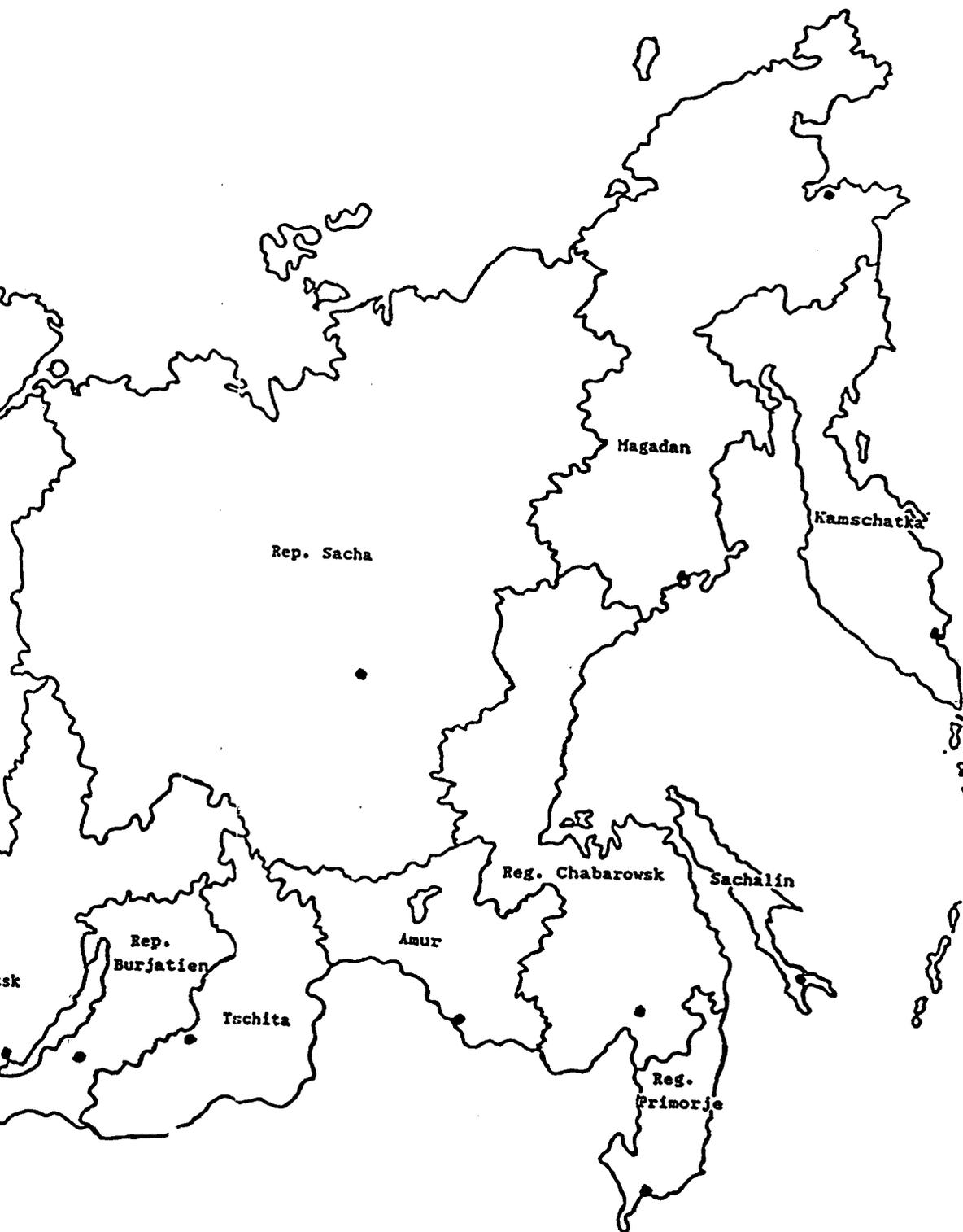
# Karte 1

## Republiken, Regionen und Gebiete der Russischen Föderation 1992

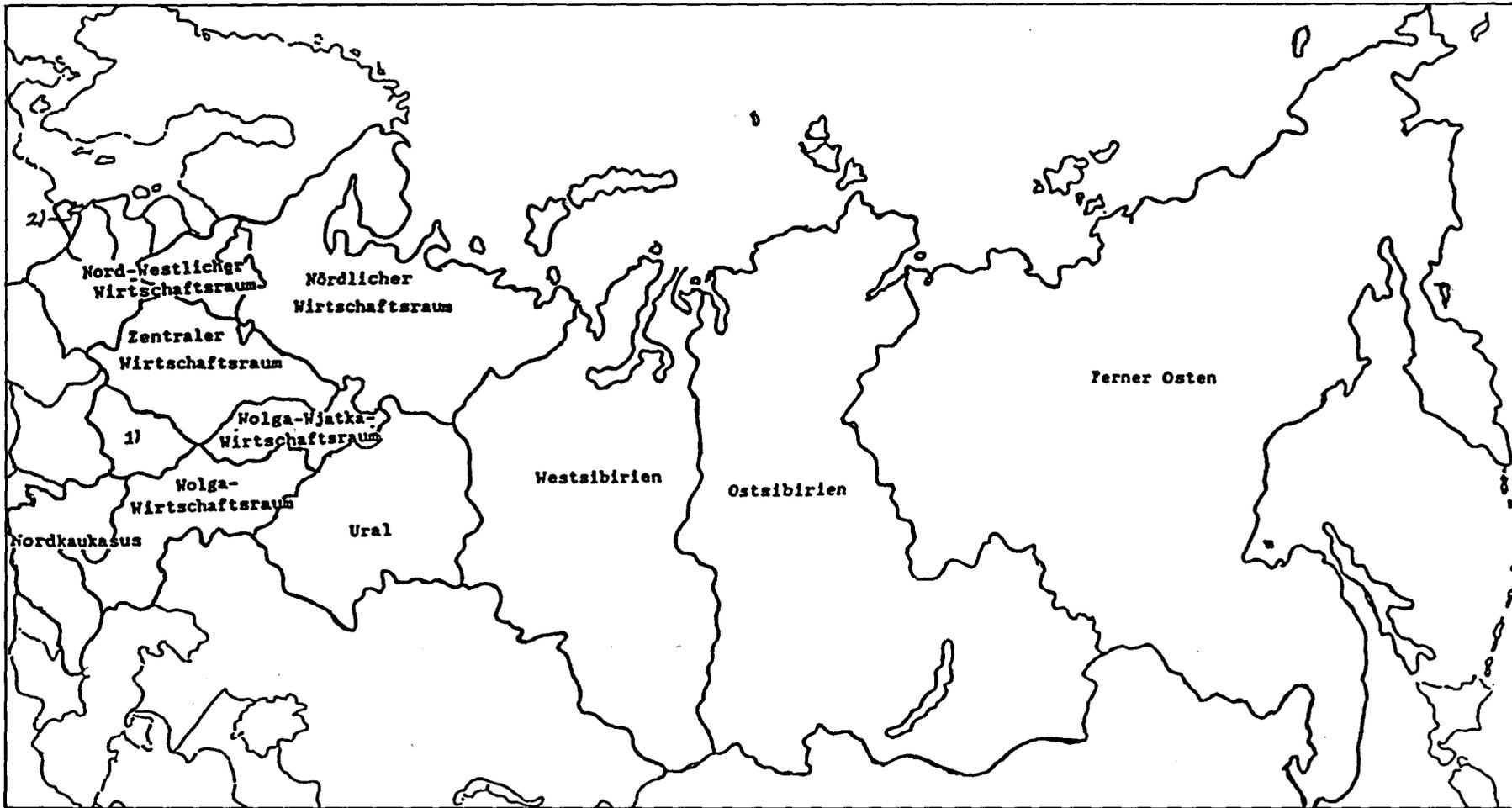


tschen Föderation 1992





Wirtschaftsräume der Russischen Föderation



1) Zentraler Schwarzerde-Wirtschaftsraum

2) Gebiet Kaliningrad

## Literaturverzeichnis

- Ahmed, Masood, Lawrence H. Summers, "A Tenth Anniversary Report on the Debt Crisis". *Finance and Development*, Vol. 29, 1992, No. 3, S. 2–5.
- Anton, Thomas J., *American Federalism and Public Policy — How the System Works*. New York 1989.
- Aranson, Peter H., "The European Economic Community: Lessons for America". *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, Vol. 1, 1990, S. 473–496.
- Batliner, Gerard, *Liechtenstein — ein staatsrechtliches und politisches Portrait*. Liechtenstein Wirtschaftsfragen, 13, Vaduz 1986.
- Belkindas, Misha V., Matthew J. Sagers, "A Preliminary Analysis of Economic Relations Among Union Republics of the USSR: 1970–1988". *Soviet Geography*, Vol. 31, 1990, S. 629–556.
- Benson, Bruce L., "Interstate Tax Competition, Incentives to Collude, and Federal Influences". *Cato Journal*, Vol. 10, 1990, S. 75–90.
- Blöchinger, Hansjörg, René L. Frey, "Der schweizerische Föderalismus. Ein Modell für den institutionellen Aufbau der europäischen Union?". *Aussenwirtschaft*, Vol. 47, 1992, S. 515–548.
- Boss, Alfred, "Finanzverfassung". In: Roland Vaubel, Hans D. Barbier (Hrsg.), *Handbuch Marktwirtschaft*. Pfullingen 1986, S. 218–230.
- Brunner, Georg, "Politisches System und Verfassungsordnung". In: Hellmuth G. Bütow (Hrsg.), *Länderbericht Sowjetunion*. München 1986, S. 151–198.
- Buchanan, James M., "Federalism and Fiscal Equity". *The American Economic Review*, Vol. 40, 1950, S. 583–599.
- Carr, Edward H., *The Bolshevik Revolution 1917–1923, Bd. 1*. London 1966.
- Centr. Ekonomičeskoj Kon-junktury i Prognozirovanija, *Rossija — 1992. Ekonomičeskaja kon-junktura*. Moskau 1992.
- Clark, John, Eliot Kalter, "Recent Innovations in Debt Restructuring". *Finance and Development*, Vol. 29, 1992, No. 3, S. 6–8.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (DIW), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Die wirtschaftliche Lage Rußlands und Weißrußlands. Systemtransformation am Scheideweg. Erster Bericht. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 193/194, Oktober 1992. — Dieser Bericht wurde auch im DIW-Wochenbericht, 42/92, und in der IWH-Forschungsreihe, 3/92, veröffentlicht.
- Goskomstat Rossii, *Nekotorije pokazateli po territorijam Rossijskoj Federacii za 1991 g.* Moskau 1991, unveröffentlicht.
- , *Proizvodstvo promyšlennoj produkcii po territorijam Rossijskoj Federacii sa janvar'–ijun' 1992 g.* Moskau 1992, unveröffentlicht.
- Granberg, Aleksandr, "Mežrespublikanskije ekonomičeskie svjazi". *Vestnik Rossijskoj Akademii Nauk*, Nr. 2, 1992, S. 3–14.
- Holcombe, Randall G., "Constitutions as Constraints: A Case Study of Three American Constitutions". *Constitutional Political Economy*, Vol. 2, 1991, S. 303–328.
- Jansen, Norbert, *Wandel zum modernen Staat*. Liechtenstein Wirtschaftsfragen, 15, Vaduz 1989.

- Kincaid, John, "Assessing Competitive Federalism in Light of Excessive Cooperative Federalism". In: National Tax Association, Tax Institution of America (Eds.), *Proceedings of the Eighty-First Annual Conference on Taxation, Des Moines, Iowa, 1988*. Columbus, Ohio, 1989, S. 37–41.
- Kleine-Hartlage, Michael, *Der Währungsvertrag Schweiz-Liechtenstein. Mit einem währungsgeschichtlichen Rückblick und unter besonderer Berücksichtigung seiner Bedeutung für die Geschäftspolitik der liechtensteinischen Banken*. Diss., Hochschule St. Gallen, Bamberg 1988.
- Klodt, Henning, Jürgen Stehn et al., *Die Strukturpolitik der EG*. Kieler Studien, 249, Tübingen 1992.
- Komitet po Statistike Rossijskoj Federacii, *O razvitii ekonomičeskich reform v Rossijskoj Federacii v 1992 godu*. Moskau 1993.
- Komitet po Statistike RSFSR, *Promyšlennost' Rossijskoj Federacii v 1992 godu*. Moskau 1992.
- Laaser, Claus-Friedrich, Rüdiger Soltwedel et al., *Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik*. Kieler Studien, 255, Tübingen 1993, in Vorbereitung.
- Michalopoulos, Constantine, David Tarr, *Trade and Payments Arrangements for States of the Former USSR*. World Bank, Studies of Economics in Transformation, 2, 1. Aufl., Washington 1992.
- Ministersvo Ekonomiki Rossii, *Svodnyj finansovyj balans na 1993 god po territorii Rossijskoj Federacii*. Moskau 1992, mimeo.
- , *Ob itogach social'no-ekonomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii v 1992 godu*. Moskau 1993.
- Narodnoe chozjaistvo Rossijskoj Federacii 1992. Statističeskij ežegodnik*. Moskau 1992.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*. New York 1972.
- Rafuse, Robert W., *Raising Powers, Practise and Policy Coordination in the Federal System of the United States*. OECD, Seminar Fiscal Federalism in Economics in Transition. Paris, 2.–3. April 1991, unveröffentlicht.
- Recktenwald, Horst C., *Markt und Staat. Fundamente einer freiheitlichen Ordnung in Wirtschaft und Politik*. Göttingen 1980.
- Rosenschon, Astrid, *Zum staatlichen Ausgabe- und Einnahmesystem in der Bundesrepublik Deutschland — Privatisierung und steuerpolitischer Wettbewerb geboten*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 482, August 1991.
- Ruwwe, Hans-Friedrich, *Rußland am Jahreswechsel 1992/1993*. Bundesstelle für Außenhandelsinformationen, Wirtschaftslage, 1088, Köln 1993.
- Saizew, Sergej, *Separatismus in Rußland*. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 41, Köln 1992.
- Shannon, John, James E. Kee, "The Rise of Competitive Federalism". *Public Budgeting and Finance*, Vol. 9, 1989, No. 4, S. 5–20.
- Sorensen, Bärbel R., "Unterschiedliche Landessteuern in einem föderativen Staat — Das Beispiel der USA". In: Werner Ehrlicher (Hrsg.), *Auf dem Weg nach Europa*. Freiburg im Breisgau, 1991, S. 12–29.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Fachserie 7, Reihe 1: Zusammenfassende Übersichten über den Außenhandel*. Stuttgart 1991.
- Stüven, Volker, Peter Nunnenkamp, "Wirtschaftsreform, Schuldenerlaß und Souveränitätsrisiko — Zum Problem fehlender Investitionsanreize". In: Jürgen Siebke (Hrsg.), *Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 210, Berlin 1991, S. 179–192.

- Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, S. 416–424.
- Vaubel, Roland, "Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft". *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Vol. 11, 1992, S. 30–65.
- Wallich, Christine I., *Fiscal Decentralization in Russia*. The World Bank, Washington 1993.
- World Bank [a], *World Debt Tables, Bd. 1*. Washington 1992.
- [b], *World Development Report 1992*. Oxford 1992.
- Woronin, J.M., W.O. Isprawnikow (Hrsg.), *Steuern, Einnahmen und Abgaben Rußlands: Textsammlung*. Moskau 1992.