

Clement, Hermann; Knogler, Michael

Working Paper

Russische Regionen im Transformationsprozeß. Wirtschaftskraft einzelner Regionen (Föderationssubjekte) und Finanzbeziehungen der Regionen zum Zentrum - Kurzstudie

Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 219

Provided in Cooperation with:

Leibniz Institute for East and Southeast European Studies (IOS), Regensburg

Suggested Citation: Clement, Hermann; Knogler, Michael (1999) : Russische Regionen im Transformationsprozeß. Wirtschaftskraft einzelner Regionen (Föderationssubjekte) und Finanzbeziehungen der Regionen zum Zentrum - Kurzstudie, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 219, Osteuropa-Institut München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/83816>

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.

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Russische Regionen im Transformationsprozeß.

Wirtschaftskraft einzelner Regionen (Föderationssubjekte) und Finanzbeziehungen der Regionen zum Zentrum

Hermann CLEMENT

Michael KNOGLER

Kurzstudie

September 1999

Die vorliegende Kurzstudie faßt die Ergebnisse einer Untersuchung des Osteuropa-Institut Münchens im Rahmen eines Gemeinschaftsgutachten von Osteuropa-Institut München und OCC Osteuropa Consulting Center GmbH zusammen. Das Gemeinschaftsgutachten wurde erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft unter dem Titel:

„Darstellung der Wirtschaftskraft einzelner Regionen (Föderationssubjekte)
der Russischen Föderation und der Ukraine“

und ist erschienen in: *Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München Working Papers Nr. 219, München Sept. 1999.*



Ergebnisse der Studie

Verstärkte Zusammenarbeit Deutschlands mit den russischen Regionen

1. Traditionell waren die meisten Instrumente der deutschen Außenwirtschaftspolitik auf die Beziehungen mit dem Zentrum der Rußländischen Föderation (im folgenden auch Rußland genannt) ausgerichtet. In den letzten Jahren wurden die Akzente verstärkt auf die Föderationssubjekte (im folgenden auch Subjekte genannt) verlagert.
2. Die Analyse der Wirtschaftskraft einzelner Regionen bzw. der Beziehungen zwischen Zentrum und Regionen (siehe unten) hat gezeigt, daß diese Verlagerung einem Trend in Rußland folgte. Die Subjekte konnten nach 1992 erhebliche Rechte auf dem Gebiet der Außenwirtschaft und teilweise auch des Steuerrechts und der Finanzverwaltung legal und illegal an sich ziehen. Diese haben sie vielfach in bilateralen Verträgen mit der Föderation abgesichert. Besonders weitgehend waren diese Rechte bei den Republiken Tatarstan und Sacha sowie bei den Sverdlovskaja und Tjumenskaja oblasti. Sie gewährten u.a. Zugriff auf einen höheren Anteil der Steuereinnahmen und Teile der Deviseneinnahmen. Diese Rechte waren in der Folge in unterschiedlichem Maße auch einigen anderen Subjekten zugestanden worden. Damit war ein völlig unübersichtliches Zuständigkeitsagglomerat sowie eine unterschiedliche finanzielle und Devisenausstattung der einzelnen Subjekte entstanden. Diese Situation wurde durch mehr oder weniger eigenmächtige Handlungen einzelner Gouverneure oder Präsidenten noch unübersichtlicher und erratischer.
3. Diese Veränderungen legten es für die deutsche Außenwirtschaftspolitik nahe, sich verstärkt mit den Föderationssubjekten zu beschäftigen. So sieht beispielsweise ein Beschluß der Bundesregierung vom 9.12.1998 eine verstärkte Zusammenarbeit mit den russischen Regionen vor.¹
4. Indem die föderale Gesetzgebung seit Mitte der neunziger Jahre in zunehmenden Maße die Steuer und Außenwirtschaft neu regelte, werden die Kompetenzen wieder eindeutiger und der Außenwirtschaftsraum einheitlicher. Für die Wirtschaftspartner wird damit wieder klarer, welcher Akteur für welche Maßnahmen zuständig ist. Damit entstand für die außenwirtschaftspolitischen Entscheidungen der Partner Rußlands und seiner Subjekte wieder eine größere Sicherheit. Bereits 1995/1996 hat die föderale Gesetzgebung begonnen, die Rechte der Subjekte einheitlich festzulegen. Rechte zur selbständigen Erhebung von Zöllen, die insbesondere bei Exportzöllen genutzt wurden, wurden den Subjekten genommen. Zölle sind ausschließliches Recht der Föderation. Nur einige wenige Subjekte können im Grenzhandel bestimmter Waren selbständig agieren. Ebenso sind Fragen der Export- und Importlizenzen ausschließliches Recht der Föderation. Auf diesen Gebieten ist der Ansprechpartner immer die Föderation. Dies gilt auch für Zollpräferenzen bei Freihandelszonen.

¹ Siehe auch die Ural-Konferenz vom 4.3.1999 in Bonn.

5. Eigenständige Rechte besitzen die Subjekte nach der gesetzlichen Neufassung seit Januar 1999 insbesondere auf dem Gebiet der Kooperation und der Handelsförderung. Die Subjekte können insbesondere einzeln oder gemeinsam, was die Vereinigungen von Subjekten auch nutzen, Ausstellungen im Ausland organisieren, eigene Handelsvertretungen im Ausland eröffnen, Wirtschaftsförderabkommen mit ausländischen Partnern abschließen, Auslandskredite in Ergänzung zur Föderation garantieren und entsprechende Versicherungsfonds einrichten, Direktinvestitionen steuerlich fördern und bei der Einrichtung von Freihandelszonen mitwirken. Ebenso arbeiten sie mit der Föderation zusammen bei der Koordinierung des Außenhandels und insbesondere der Exporte und bei der Erfüllung internationaler Abkommen, soweit sie die unmittelbaren Interessen der Subjekte betreffen.
6. Diese Kompetenzverteilung zeigt, daß insbesondere im Rahmen der Wirtschaftsförderung die Subjekte wichtige Ansprechpartner für die ausländischen Partner sind. Bei den übergeordneten handelspolitischen Fragen und der bilateralen wirtschaftspolitischen Unterstützung des Handels bleibt aber das föderale Zentrum der entscheidende Partner. Hier kann weiterhin sinnvoll nur auf zentraler Ebene verhandelt werden.
7. Besonders groß ist das Interesse der Subjekte an der Erlangung von ausländischem Kapital. In kürzester Zeit haben praktisch alle wirtschaftlich interessanten Subjekte Gesetze zur Förderung von Auslandsinvestitionen erlassen. Die dort vorgesehenen Fördermaßnahmen sind in den reformfreudigsten Subjekten am größten, wozu insbesondere die Städte Moskau und St. Petersburg, sowie der Leningradschaja, Moskovschaja, Saratovschaja und Samarschaja aber auch der Novgorodschaja oblast' zählen.
8. In Kooperationsfragen, bei der Unterstützung von Joint Ventures, bei Fördermaßnahmen, wie Messen, Ausstellungen und Symposien kommt den Subjekten also eine bedeutende Rolle zu. Hier steigt ihr Einfluß. Steuernachlässe bei den eigenen Steuern, Bodenrecht, Entwicklungsstrategien, all dies zählt zu den Aufgaben der Subjekte.
9. Als Partner für Kredite oder als Garanten für Auslandskredite kommen die Subjekte ebenfalls in Frage. Die Aufnahme von Auslandskrediten mit Budgetgarantien kann aber nur in Zusammenarbeit mit dem föderalen Zentrum erfolgen. Die Subjekte haben aber das Recht, zusätzliche Handelsgarantien (neben den Zentralgarantien) zu erteilen und Versicherungsfonds für ausländische Kredite und Anleihen zu errichten.
10. Die Akzeptanz von Staatsgarantien der Subjekte und die Gewährung von Krediten an die Subjekte hängt damit nicht mehr von der rechtlichen Zulässigkeit, sondern entscheidend von der wirtschaftlichen Beurteilung des Kreditnehmers bzw. -garanten ab. Wichtigstes Kriterium dafür ist die Finanzkraft der Subjekte, die im wesentlichen durch das jeweilige Steueraufkommen bestimmt wird.²

² Sonderregelungen hinsichtlich der Anteile der Subjekte an den Steuern, die in bilateralen Verträgen zwischen dem Zentrum und den Subjekten vereinbart waren, sind mit dem neuen Steuerkodex hinfällig geworden. Einzige Ausnahme davon ist die republika Tatarstan. Wie bereits angeführt, haben die Subjekte keinen Anspruch auf Zolleinnahmen. An den 1999 eingeführten Ausfuhrzöllen für Treibstoffe, Metalle und Holz sind sie nur indirekt beteiligt, indem die Mittel teilweise zur Förderung der wirt-

11. Die meisten Subjekte müssen sich zur Deckung ihrer Ausgaben verschulden. Bis 1998 wurden dazu auch Auslandsanleihen genutzt. Nach der Finanzkrise wurden den Regionen keine Auslandskredite mehr gewährt. Schwierigkeiten bei der Bedienung der laufenden Anleihen haben die Gläubiger vorsichtiger werden lassen, zudem würden die Kosten überaus hoch sein. So betrug die Rendite der Anleihe der Stadt Moskau, wohl einem der besten Schuldner unter den Föderationssubjekten, Oktober 1999 an der Frankfurter Börse über 50%, was deutlich über der Rendite der (föderalen) russischen Anleihen liegt. Bei dieser Einschätzung durch die internationale Finanzwelt dürfte es kaum möglich sein, andere potentere Subjekte zu finden, die etwa als Garanten für hermesgesicherte Kredite in Frage kommen.
12. Nur bei einem starken und langfristigem Anstieg der Energiepreise könnten einige Subjekte über die Steuereinnahmen so profitieren, daß sie Kredite auch bedienen können. Reale Pfänder sollten nur zur Sicherung von Garantien genutzt werden, wenn sie der Verfügungsgewalt des Schuldnersubjekts entzogen werden können. Insgesamt gilt jedoch, daß die Subjekte nicht eigenständig in der Lage sind, die auf der zentralen Ebene entstandenen Finanzprobleme zu kompensieren. Allenfalls können die in der Studie aufgezeigten potenten Regionen (siehe unten) als Kreditpartner ausgewählt werden. Die Schwierigkeiten bei den Anleihen zeigen aber, daß dieser Weg nur in Ausnahmefällen gewählt werden sollte, zumal auch bei einer Lösung von evtl. auftretenden Zahlungsproblemen die Kompetenz und die internationale Einbindung der Subjekte weit geringer ist als die der Föderation.

Wirtschafts- und regionalpolitische Herausforderungen Rußlands

13. Mit dem Zusammenbruch des zentralistischen Wirtschaftssystem mit dominierendem Staatseigentum der ehemaligen Sowjetunion und dem geplanten Übergang zur Marktwirtschaft verschieben sich nicht nur die wirtschaftlichen Aktionsfelder vom Staat auf die Privaten, sondern es geht damit ein dramatischer struktureller und regionaler Anpassungsprozeß einher. Viele Produktionsstandorte wurden unter Gesichtspunkten aufgebaut, die nicht marktwirtschaftlichen Kriterien entsprachen. Insbesondere gilt dies für die Erschließung der nördlichen und östlichen Gebiete sowie der Konzentration von sektoralen Industriestandorten in bestimmten Regionen sowie der zumeist stark subventionierten Nutzung peripherer Räume. Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft wird sich damit nicht nur eine neue Branchenstruktur, sondern auch eine neue regionale Wirtschaftsstruktur und räumliche Verteilung der Produktionsstandorte herausbilden müssen.

schaftlichen und sozialen Stabilität der Subjekte eingesetzt werden sollen, ohne daß dafür ein Schlüssel bekannt geworden wäre. Ob die einigen Subjekten Mitte der 90er Jahre zugestandenene Rechte auf Anteile an Exporteinnahmen noch bestehen, kann aufgrund der unzureichenden Informationsbasis nicht eindeutig beantwortet werden. Mit der fortschreitenden Privatisierung auch der Förderbetriebe und wichtiger anderer Exportbetriebe dürften diese aber wegfallen, wenn sie nicht bereits unter die Bestimmungen des neuen Steuerkodex fallen und damit hinfällig sind, sofern sie überhaupt noch gegeben sind.

14. Wahrscheinlich wird Rußland den kanadischen Weg gehen. D.h., daß weite Teile des Landes relativ unentwickelt bleiben werden. Nur an besonders günstigen Rohstofflagern wird, eventuell mit ausländischer Beteiligung, ein Abbau zu betreiben sein. Eine direkte oder indirekte (z.B. über nicht kostendeckende Transportkosten) Subventionierung dieser Räume sollte im Interesse der Entwicklung des gesamten Landes unterbleiben. Maßnahmen zur Förderung der Kultur und Existenz der kleinen Völker sind davon ausgenommen.
15. Da aber in sowjetischer Zeit entgegen diesen Prinzipien in den peripheren Gebieten erhebliche Investitionen vorgenommen und Arbeitskräfte unter hohem Aufwand angesiedelt wurden, steht Rußland derzeit weniger vor der Entscheidung, diese Gebiete weiter zu erschließen, sondern davor, ob die bereits vorhandenen Standorte nicht zurück entwickelt werden müssen und wie dies ohne zu große soziale Spannungen und Folgen bewerkstelligt werden kann. Derzeit ist, wie anhand der Wanderungsbewegungen zu erkennen ist, bereits ein zumeist wenig gesteuerter Rückzug aus diesen Gebieten im Gang. Branchen- und regionalstrukturelle Veränderungen laufen dabei in Rußland parallel ab.
16. Für die politischen Entscheidungen ergeben sich aus diesen Bedingungen, dem generellen Kapitalmangel und der Notwendigkeit, möglichst schnell auf einen möglichst steilen Wachstumspfad zurückzukehren, aus wirtschaftlicher Sicht folgende Aktionslinien:
 - Die zukünftig optimale regionale Produktionsstruktur, die das höchste gesamtwirtschaftliche Wachstum und den größten gesamtwirtschaftlichen Wohlstand gewähren kann, muß generell über dezentrale Investitionsentscheidungen angestrebt werden. Entscheidend ist dabei, daß grundsätzlich alle Investitionsentscheidungen durch Akteure getroffen werden, die auch das volle Risiko ihrer Entscheidungen zu tragen haben, also echte Privatbetriebe.
 - Die Investitionsentscheidungen dürfen nicht durch selektive politische Vorgaben beeinflußt werden. Es besteht die Gefahr, daß starke regionale Führungspersonlichkeiten Einfluß auf die Investitionen nehmen und damit Fehlallokationen verursachen.
 - Offene und versteckte Erhaltungssubventionen, die vielfach sozial begründet werden, müssen mindestens mittelfristig abgebaut werden, da sie Rußland finanziell überfordern und die extrem verzerrten, alten und unproduktiven Strukturen konservieren. In Regionen, die als entwicklungsfähig zu betrachten sind und die mit starken Umstrukturierungsproblemen zu kämpfen haben, müssen die Subventionen zeitlich begrenzt und eine Förderpolitik für Ersatzarbeitsplätze betrieben werden.
 - Sowohl wegen der negativen Allokationswirkung als auch angesichts des Kapitalmangels müssen die Zentralen wie auch die Regionen auf selektive struktur- und regionalpolitische Maßnahmen weitgehend verzichten. Ein negativer Standortwettbewerb mit diesen Mitteln sollte verhindert werden. Nach allen internationalen Erfahrungen führen sie zu einer erheblichen Verschwendung von Mitteln und Ineffizienzen.

- Der regionale Strukturwandel muß vielmehr durch eine allgemeine Standortpolitik gefördert werden, d.h. sowohl die zentralen als auch die regionalen Entscheidungsträger haben u.a. für eine erhebliche Verbesserung der Rechtssicherheit, sowohl bei der Erlangung von Rechtstiteln, als auch bei der Durchsetzung (Vollstreckung auch gegen staatliches Eigentum) zu sorgen. Administrative Hemmnisse sind abzubauen, vor allem ist das immer noch herrschende Prinzip „daß verboten ist, was nicht ausdrücklich erlaubt ist“, generell umzukehren in das Prinzip „daß erlaubt ist, was nicht ausdrücklich verboten ist.“ Der Abbau umfangreicher Genehmigungsverfahren wird auch die Ansätze für Korruption reduzieren. Die steuerlichen und außenhandelspolitischen Gesetze sind transparent zu machen. Auch die regionale Führung muß ihren Ehrgeiz daran setzen, allgemein verbindliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die Einzelfallentscheidungen und politische Beziehungen erübrigen. Dies erhöht unmittelbar die Attraktivität des jeweiligen Standorts.
- Vor dem Hintergrund des anhaltenden wirtschaftlichen Einbruchs, der Demonetarisierung der Volkswirtschaft sowie der Schwächen des Bankensektors hat die Reform der Finanzsysteme einschließlich der öffentlichen Haushalte und der Beziehungen zwischen den verschiedenen Haushaltsebenen einen hohen Stellenwert. Sie beeinflußt fast alle wichtigen Reformziele, wie die makroökonomische Stabilisierung, die Effektivität des sozialen Sicherungsnetzes, die regionale Entwicklung wie insgesamt die Restrukturierung der Wirtschaft.

Neuordnung der Finanzbeziehungen

17. Bei knapper werdenden Mitteln wird nicht zuletzt auch der Verteilungskampf zwischen den konkurrierenden Haushalten größer. Die entstandenen Finanzierungslücken wurden durch wachsende Kreditaufnahmen (Emission von Anleihen) geschlossen, die erhebliche Risiken bergen und in erheblichem Maße notleidend wurden. Am besten gegen die Finanzkrise gewappnet sind aufgrund ihres relativ starken Finanzpotentials die großen städtischen Zentren sowie die Regionen, in denen mineralische Ressourcen (Öl und Gas) gefördert werden. Nur diese relativ finanziell starken Regionen leisten in Rußland Transfers an das Zentrum.
18. Der derzeit bestehende fiskalische Föderalismus bereitet aber insofern Probleme, als die nachgeordneten Gebietskörperschaften mit diskretionärem Entscheidungsspielraum und weichen Budgetschränken (Transfers von den übergeordneten Budgets) arbeiten. Das Niveau der Transfers ist dabei meist an die eigenen Einnahmen der regionalen Budgets gekoppelt. Es erfolgt eine Art Differenzzuweisung, so daß nur eine schwache Abhängigkeit der Budgetgröße von eigenen Steuereinnahmen gegeben ist. Hier sind dringend Änderungen erforderlich, die das Eigeninteresse an einer Standortpolitik in den einzelnen Regionen stärken, auch wenn damit Abstriche am Ziel der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse verbunden sind (siehe unten).
19. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion haben in Rußland die Regionen zum Teil das entstandene Machtvakuum gefüllt und sich wirtschaftspolitische Entscheidungs-

spielräume erkämpft. Dies begünstigt zwar einerseits separatistische Tendenzen, andererseits hat aber ein dezentrales Fiskalsystem angesichts der Größe des Landes entscheidende Vorteile (näher an Bürgern und lokalen Bedingungen, bessere Kontrolle, effizienterer Mitteleinsatz). Allerdings muß insbesondere in Rußland der engen Verknüpfung zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht in den Regionen entschieden entgegengewirkt werden, damit sich die Dezentralisierung auf diesem Gebiet nicht kontraproduktiv entwickelt.

20. Daraus ergeben sich die entscheidenden Reformziele:

- Innerhalb der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung einschließlich der Festlegung der wirtschaftspolitischen Strategie, sollten die Regionen einen wesentlichen Einfluß erhalten. Wichtige strategische Bereiche sollten aber in der Zentrale für das ganze Gebiet entschieden werden, wobei die Einbeziehung des Föderationsrates sinnvoll ist. Diesem Ziel könnte der Aus- bzw. Aufbau eines stark zentralisierten Föderalismus (unitarischer Föderalismus) Rechnung tragen. Ein solches System würde das Bedürfnis nach einem einheitlichen Staat ebenso befriedigen, wie es auf regionale Besonderheiten, unterschiedliche Reformansätze und ethnische Empfindlichkeiten Rücksicht nehmen könnte.
- Wesentlicher Bestandteil eines solchen Systems ist eine effiziente und eindeutige Aufgabenverteilung zwischen Zentralhaushalt und nachgeordneten Gebietskörperschaften. Zu den zentralen Kompetenzen zählen vor allem die gesetzgebende Rahmenkompetenz bei entscheidenden wirtschaftspolitischen Fragen (Geld- und Kreditpolitik, Außenwirtschaftspolitik, zentrale Elemente der Steuer- und Finanzpolitik usw.). Gleiches gilt für die äußere Sicherheit, die Außen- und Rechtspolitik. Auf die unteren Ebenen sollten dagegen alle Entscheidungen übertragen werden, die keiner zentralen Entscheidung bedürfen. Dies entspräche dem gemeinschaftsbezogenen Subsidiaritätsprinzip. Dies gilt z.B. für die Ausgestaltung der zentral zu gewährleistenden Gewerbefreiheit, die Privatisierung im Rahmen von Mindestvorgaben, die Wirtschaftsförderung, den Ausbau der Infrastruktur, den effektiven Verwaltungsaufbau usw.
- Um ein solches System funktionsfähig zu machen, müssen die Gebietskörperschaften entsprechend ihren Aufgaben auch einen ausreichenden eigenen Finanzspielraum und Kompetenz für seine Gestaltung erhalten. Dazu gehört eine größere fiskalische Autonomie der Regionen, insbesondere der Gemeinden. Gleichzeitig muß dafür Sorge getragen werden, daß alle Steuerabführungen an die Zentrale ordnungsgemäß erfolgen und die Regionen ihren fiskalischen Verpflichtungen nachkommen.
- Dringend erforderlich ist eine Neuordnung des Finanzausgleichs. Bislang fehlt eine exakte gesetzliche Festlegung der Ziele sowie der Verfahrensweisen der Umverteilung der Finanzmittel zwischen den Regionen. Ein Großteil der interregionalen Umverteilungsprozesse vollzieht sich über den zentralen Staatshaushalt und ist nicht transparent. Angesichts der Disparitäten in der Wirtschaftsstruktur und im Wirtschaftsniveau führt aber ein stark ausgebautes steuerliches Trennsystem, bei dem den einzelnen Ebenen der größte Teil der Steuern in den eigenen Gebieten zufließt, zu extremen Verzerrungen. Wenn dann ein gewisser Ausgleich der

Lebensbedingungen angestrebt wird, müßte ein umfangreicher horizontaler Finanzausgleich etabliert werden. Dieser könnte bei der derzeitigen politischen Situation aber in beiden Staaten eine erhebliche Sprengkraft entwickeln.

- Es wird daher eine Lösung anzustreben sein, bei der mit geringem expliziten Finanzausgleich ein erheblicher impliziter Finanzausgleich über das Zentralbudget erreicht wird, der allerdings eine gewisse Konzentration ausgabenwirksamer Entscheidungen auf zentraler Ebene bedingt und damit das mögliche Maß echter Föderalisierung oder Selbstverwaltung wieder einschränkt. Zu überlegen wäre ein System vergleichbar dem Vorwegausgleich der deutschen Umsatzsteuer.
- In welchem Grad ein Ausgleich zwischen den Regionen angestrebt wird, hängt letztlich davon ab, wie weit eine Angleichung der Lebensverhältnisse in den einzelnen Regionen beabsichtigt wird und wie hoch die Bereitschaft zu einer interregionalen Umverteilung ist. Unter wirtschaftlichen Aspekten erscheinen Abstriche am Prinzip der Einheit der Lebensverhältnisse mit Blick auf die Beschleunigung des Transformationsprozesses durch „leading areas“ vertretbar. Anpassungen im Lebensniveau haben demnach auch durch Faktorwanderungen zu erfolgen. Neben der Gefährdung der strukturellen und regionalen Anpassungsprozesse stehen die geringen verfügbaren Mittel einer stark fiskalisch betonten Umverteilungspolitik im Wege. Unter den gegenwärtigen Bedingungen sollte die Besteuerung prosperierender Regionen nicht zur Umverteilung an wirtschaftlich rückständige Regionen verwendet werden, selbst wenn dadurch sozio-ökonomische Asymmetrien in Kauf genommen werden müssen.
- Unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten wäre eine Neugliederung Rußlands zur Überwindung der bestehenden suboptimalen Gliederung Rußlands durch die Schaffung größerer und in ihrer wirtschaftlichen und fiskalischen Stärke einheitlicherer Einheiten wünschenswert. Die hohe Zahl der „Nettoempfänger“ schafft problematische politische Mehrheiten und bringt Unmut bei den wenigen Geberregionen. Bei den Empfängern könnte damit die Haltung abgebaut werden, fiskalische Fragen als eine Frage des Lobbyismus bei der Zentrale zu sehen und für Sondervereinbarungen zu kämpfen.
- Notwendig erscheint darüber hinaus eine Vereinfachung des Steuer- und Finanzsystems. Die vielen gegenläufigen Finanzströme zwischen Zentrale und Regionen müssen reduziert werden. Dies vereinfacht die Steuerverwaltung und baut Reibungsverluste in den Transferprozessen ab. Damit kann das Vertrauen zwischen den Budgets und auch gegenüber der Öffentlichkeit verbessert werden. Voraussetzung dafür ist aber auch, daß auch der Staat seinen Verpflichtungen (Löhne, Renten) nachkommt.
- Entscheidend für die Reform der Beziehungen zwischen Zentrum und Regionen ist die Abkehr von der in der Vergangenheit praktizierten, branchen- oder gar unternehmensbezogenen Industriepolitik, wie sie sich in einer Vielzahl von - regional wirksamen - Branchenprogrammen niederschlug. Dauerhafte Subventionen an nicht wettbewerbsfähige Industrien sind im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Systems auch durch regionalpolitische Ziele nicht zu begründen. Vorrang müssen daher regionalpolitische Instrumente haben, die einerseits den Auslese-

prozeß des Marktes allokatonsneutral halten und sich auf die Verbesserung der Standortbedingungen konzentrieren, andererseits den Unternehmen genügend zeitlichen Spielraum zur Bewältigung der Anpassungsschocks einräumen und damit helfen, zukunftssträchtige Potentiale zu sichern. Der wirtschaftliche Einbruch macht zudem eine Neudefinition der sozialen Standards, die von den Regionen eingehalten werden müssen, notwendig.

- Zur Finanzierung einer solchen Politik könnten die bei den Regionen anfallenden Einnahmen aus der Förderung von Energieträgern verwendet werden. Mineralische Ressourcen stellen einen nationalen Reichtum dar. Die Verteilung der Lagerstätten über die Regionen ist lediglich geographisch zufällig bedingt. Wie in vielen anderen Ländern sollten die Einnahmen aus der Besteuerung von mineralischen Ressourcen auf Bundesebene konzentriert werden und bleiben und für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung aller Regionen eingesetzt werden.

Wirtschaftskraft und -dynamik der russischen Regionen

21. Die 89 Föderationssubjekte der Rußländischen Föderation sind hinsichtlich Größe und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit extrem heterogen. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten wurden elf Großrayons gebildet, die aber weder legislative noch administrative Kompetenzen besitzen. Nur der Kaliningradsckaja oblast' ist nicht in diese Großrayons einbezogen. Auch diese Einheiten sind hinsichtlich Größe, Bevölkerungszahl und -dichte extrem heterogen. Die zentrifugalen Tendenzen der ersten Hälfte der 90er Jahre, die mit der Krise 1998 nochmals Auftrieb erhielten und Befürchtungen über einen Zerfall Rußlands aufkommen ließen, konnten in der letzten Zeit vom Zentrum wieder zurückgedrängt werden, was insbesondere für das Steuer- und Außenwirtschaftsrecht gilt.
22. Während die Fertilität in den peripheren Gebieten höher ist als in den zentralen Gebieten Rußlands, führt die mit der Transformation eingeleitete unterschiedliche wirtschaftliche Dynamik dazu, daß die Binnenwanderung sich erheblich verstärkte, so daß der Bevölkerungszuwachs sich auf die zentralen Gebiete verlagert, während die peripheren Räume zunehmend Bevölkerung und damit auch Arbeitskräfte verlieren. Die Wanderungen reichen aber nicht aus, um das Lohngefälle oder die pro-Kopf-Einkommen auszugleichen.
23. Unter den veränderten Bedingungen der Transformation findet eine radikale Neubewertung der einzelnen Wirtschaftsräume Rußlands statt. Es ist davon auszugehen, daß die zentralen und nordwestlichen Gebiete bis zum mittleren Ural in Zukunft die Räume Rußlands sein werden, die die stärkste wirtschaftliche Dynamik aufweisen. Mit wenigen Ausnahmen werden die peripheren Räume relativ zurückfallen.
24. Die Wirtschaftsleistung ist stark auf einige wenige Gebiete konzentriert. Der Central'nyj (darunter die Stadt Moskau mit einem Anteil von 12% des BIP) und der Povolžskij rajon vereinigen so zusammen etwa ein Drittel und der Ural'skij und Zapadno-Sibirskij rajon ein knappes weiteres Drittel des russischen BIP auf sich. Alle übrigen Gebiete teilen sich das restliche Drittel (darunter Tjumenskaja oblast' mit einem

Anteil von 9,6% des BIP). Beim Bruttoregionalprodukt pro Kopf erreichen allerdings viele rohstofffördernde, periphere Gebiete ein sehr hohes Niveau.

25. Auch die Entwicklung der Industrieproduktion (einschließlich Bergbau) in den letzten Jahren zeigt die relativ stärkere Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung in den zentralen und nordwestlichen Gebieten, die durch die verarbeitende Industrie

Rußland: Bruttoregionalprodukt,
1994-96, absolut in Mrd. Rbl, pro Kopf in 1000 Rubel

Rajon	1994 Anteil absolut	1996 Anteil absolut	1994 Pro Kopf abs. 1 000 Rbl	1994 Pro Kopf im Verh. zu RF	1996 Pro Kopf abs. 1 000 Rbl	1996 Pro Kopf im Verh. zu RF
Severnyj r.	5,3	4,4	4698,7	131,1	14580,7	109,2
Severo-Zapadnyj r.	4,8	4,8	3163,4	88,3	11820,7	88,5
Central'nyj r.	21,6	21,3	3816,8	106,5	14011,0	105,0
Volgo-Vjatskij r.	4,9	4,3	3060,2	85,4	10031,5	75,1
Central'no-Èernozemnyj r.	4,0	3,6	2713,3	75,7	9016,2	67,5
Povolžskij r.	10,5	11,1	3320,0	92,6	12837,8	96,2
Severo-Kavkazskij r.	6,1	5,9	1945,6	54,3	6904,9	51,7
Ural'skij r.	14,6	14,1	3791,0	105,8	13605,7	101,9
Zapadno-Sibirskij r.	13,8	17,2	4849,2	135,3	22253,7	166,7
Vostoèno-Sibirskij r.	7,4	6,8	4255,2	118,7	14605,1	109,4
Dal'nevostoènyj r.	6,6	6,0	4587,0	127,9	15837,7	118,6
Kaliningradsckaja oblast'	0,4	0,4	2499,4	69,7	7831,2	58,7
Rossijsckaja Federacija	100	100	3583,7	100	13349,4	100

Anmerkung: Errechnet nach: Goskomstat, Rossijskij statističeskij ežegodnik, 1998, S. 58f.

geprägt sind. Damit hat sich der Trend von Anfang der 90er Jahre umgekehrt, als sich die Rohstoff und Energie liefernden Subjekte überdurchschnittlich entwickelten. Zwar kann die Entwicklung der Energie- und Rohstoffpreise auf den Weltmärkten diesen Subjekten noch einmal einen kurzfristigen überproportionalen nominalen Zuwachs bringen, längerfristig werden sich die Tendenzen der letzten Jahre aber durchsetzen.

26. Die Tendenz der Industrieentwicklung wird von der Grundfonds-inbetriebnahme (neue Kapazitäten) bestätigt. Von 1980 bis 1995 fand eine extreme Konzentration auf die vier Großrayons mit der höchsten Industrieproduktion statt, wovon insbesondere zunächst der Zapadno-Sibirskij rajon (Energieinvestitionen) massiv profitierte. Seit 1995 verlagert sich der Schwerpunkt aber auf die rajony Central'nyj, Povolžskij und Severo-Zapadnyj.

Rußland: Industrieentwicklung
(einschließlich Bergbau und Energiewirtschaft) nach Großrayons,
 1995-98, Groß- und Mittelbetriebe,³
 durchschnittliche jährliche Zuwachsraten in %

Rajon	1995/1990	1998/1995	1996	1997	1998
Severnyj r.	-9,42	-2,27	-7,1	2,1	-1,5
Severo-Zapadnyj r.	-15,53	-4,69	-16,8	4,4	-0,3
Central'nyj r.	-15,93	-10,28	-23,5	1,1	-6,6
Volgo-Vjatskij r.	-13,67	-4,72	-13,6	2,7	-2,6
Central'no-Ėernozemnyj r.	-11,63	-4,16	-10,3	0,6	-2,4
Povolžskij r.	-11,59	-2,32	-5,8	4,3	-5,1
Severo-Kavkazskij r.	-16,33	-7,31	-14,4	-10,9	-4,4
Ural'skij r.	-12,94	-5,76	-10,0	-0,2	-6,9
Zapadno-Sibirskij r.	-10,95	-4,64	-5,6	-3,1	-5,2
Vostočno-Sibirskij r.	-10,63	-3,97	-7,2	-3,2	-1,1
Dal'nevostoėnyj r.	-14,38	-4,96	-9,2	-5,5	-1,0
Kaliningradsckaja oblast'	-18,03	-9,98	-17,5	-2,0	-9,1
Rossijsckaja Federacija	-12,95	-5,52	-11,68	-0,3	-4,2

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus: Goskomstat Rossii, Rossijskij statističeskij ežegodnik, 1998, S. 380, und Daten, die von R. Götz, BIOST aufgrund von Interfaxmeldungen zusammengestellt wurden. Vgl. auch R. Götz, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen, Nr. 5, 2. März 1999.

27. Zwar sind die Exporte und Importe ebenfalls hochgradig auf die drei Föderations-subjekte Moskau, St. Petersburg und Tjumenskaja oblast' mit zusammen etwa 45% bei den Exporten und über 51,1% bei den Importen konzentriert. Daraus läßt sich aber nicht auf eine hohe Exportproduktion dieser Regionen schließen, da insbesondere Moskau als Sitz der großen Firmen und ihrer Exportzentralen sowie als Zentrum von Export-Handelsfirmen profitiert. Entsprechend ungünstiger erscheinen die anderen Subjekte in der Statistik.

³ Regionale Angaben für alle Betriebe liegen nicht vor. Erfasst sind alle Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten.

Rußland: Außenhandel nach Rayons,
1997, Anteile in v.H.

Rajon	Export	Import
Severnyj rajon	5,9	2,3
Severo-Zapadnyj rajon	4,4	9,7
<i>St. Petersburg</i>	2,1	8,3
Central'nyj rajon	34,6	46,5
<i>Moskau</i>	29,3	38,4
<i>Moskovskaja oblast'</i>	2,3	4,7
Volgo-Vjatskij rajon	1,6	1,7
Central'no-Èernozemnyj rajon	2,9	2,3
Povolžskij rajon	6,7	5,9
<i>Resp. Tatarstan</i>	2,3	1,3
<i>Samarskaja oblast'</i>	2,5	2,4
Severo-Kavkazskij rajon	1,8	5,8
Ural'skij rajon	12,3	7,0
<i>Resp. Baškortostan</i>	2,0	0,6
<i>Permskaja oblast'</i>	2,1	1,0
<i>Sverdlovskaja oblast'</i>	3,5	2,1
<i>Èeljabinskaja oblast'</i>	2,5	1,7
Zapadno-Sibirskij rajon	19,1	8,2
<i>Kemerovskaja oblast'</i>	2,9	1,1
<i>Tjumenskaja oblast'</i>	13,5	4,4
Vostoèno-Sibirskij rajon	7,8	4,0
Dal'nevostoènyj rajon	2,6	4,5
<i>Krasnojarskij kraj</i>	4,3	1,6
<i>Irkutskaja oblast'</i>	2,8	1,3
Kaliningradskaja oblast'	0,4	2,5
Rossijskaja Federacija	100	100

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus Rossijskij statističeskij ežegodnik, 1998, S. 743f.

28. Die vorliegenden Daten zum Lebensstandard zeigen starke Spannen bei den Einkommen pro Kopf. Aufgrund der beträchtliche Preisunterschiede sagen die Einkommen allein aber wenig über den Lebensstandard aus. Zur Bewertung des Lebensstandards eignen sich zusätzlich reale Indikatoren, die auf einen zunehmenden Lebensstandard in einigen zentralen Gebieten und dem Nordwesten hinweisen, während die peripheren Räume zurückfallen. Deutlich wird aber auch, daß die Spanne innerhalb der Großrayons massiv zunimmt. Insbesondere im Central'nyj rajon konzentriert sich die Entwicklung hochgradig auf Moskau und seine Umgebung, während andere oblasti stark zurückbleiben. Nicht ganz so ausgeprägt ist die Entwicklung im Severo-Zapadnyj rajon, wo die besten Werte von St. Petersburg erreicht werden.

Rußland: Lebensstandardindikatoren nach Großrayons,
1990/97, (Anteil in v.H. bzw. Verhältnis zum Durchschnitt in v.H.)

Rajon	Neubauwohnungen Anteil in v.H.		PKW je 1000 Einwohner, Stk im Verh. z. Durchschnitt		Einzelhandelsumsatz pro Kopf		Bezahlte Dienstleistungen	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1993	1997
Severnyj r.	4,82	2,33	78,69	84,25	94,74	91,00	104,76	99,78
Severo-Zapadnyj r.	4,10	3,94	89,76	111,17	110,53	102,12	107,14	112,72
Central'nyj r.	17,61	25,11	94,71	109,23	115,79	177,34	111,90	170,20
Volgo-Vjatskij r.	5,93	5,48	67,75	61,65	84,21	67,46	73,81	56,99
Central'no-Èernozemnyj r.	5,07	5,94	101,2	93,40	84,21	68,02	50,0	50,66
Povolžskij r.	11,24	13,73	100,85	94,28	84,21	82,64	71,42	70,63
Severo-Kavkazskij r.	9,89	12,45	122,53	96,65	89,47	53,39	119,05	74,07
Ural'skij r.	14,44	13,67	98,45	85,75	84,21	78,69	83,33	75,11
Zapadno-Sibirskij r.	12,11	9,26	108,70	97,62	94,73	94,42	102,38	99,72
Vostoèno-Sibirskij r.	7,87	3,99	116,2	98,15	89,47	85,09	109,52	84,06
Dal'nevostoènyj r.	6,34	3,61	97,44	132,7	115,79	97,10	150	125,32
Kaliningradsckaja oblast'	0,58	0,41	104,1	180,47	94,73	74,35	145,23	62,06
Rossijsckaja Federacija	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Zusammengestellt und errechnet aus: Rossijskij statističeskij ežegodnik, 1998.

29. Auch bei den ausländischen Investitionen (Portfolio- und Direktinvestitionen) dominiert Moskau, das 1997 allein zwei Drittel der gesamten bzw. deutlich über die Hälfte der Direktinvestitionen auf sich vereinigte. Daneben weisen lediglich noch einige energiefördernde Gebiete höhere Anteile auf. Die Konzentration der ausländischen Investitionen wird dadurch gefördert, daß der größte Teil der Banken sich in Moskau befindet, wo auch alle wichtigen Finanzmärkte angesiedelt sind. Diese Konzentration könnte sich noch verstärken, da bei der einsetzenden Bereinigung im Bankensystem überproportional viele Banken in den peripheren Gebieten in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind. Dies gilt insbesondere für die rajony Dal'nevostoènyj, Severo-Kavkazskij, Ural'skij und Vostoèno-Sibirskij.
30. Die Subjekte hatten ihre Kompetenzen auf wichtigen Gebieten der Transformation zunächst allgemein und zusätzlich im Rahmen von Sonderverträgen mit dem Zentrum insbesondere von 1992 bis 1995 stark ausgeweitet. In letzter Zeit gelang es dem Zentrum aber wieder einen weitgehend einheitlichen Außenhandelsraum wie auch einheitliche steuerliche Regelungen und Kompetenzen herzustellen. Wesentliche Kompetenzen besitzen die Subjekte noch bei der Gestaltung des Bodenrechts, wo einige auch den Besitz von Grund und Boden für Ausländer zugelassen haben sowie bei der Förderung ausländischer Direktinvestitionen, wo über die Hälfte der Föderationssubjekte inzwischen eigene gesetzliche Grundlagen geschaffen hat. Mit dem Gesetz „Über die Koordinierung der zwischenstaatlichen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Subjekte der RF“, das Anfang 1999 in Kraft trat, wurden außenwirtschaftliche Kompetenzen neu geregelt. Zumeist sehen sie ein gemeinsames

**Rußland: Regionen mit den höchsten Zuflüssen
an ausländischen Direktinvestitionen, 1997-98**
in Mio. US\$

Region	Umfang 1997	Anteil 1997 in %	Umfang Jan. - Sept. 1998	Anteil Jan. bis Sept. 1998
Moskau	3056,4	57,31	721,0	35,81
St. Petersburg	98,4	1,85	203,4	10,10
Moskovskaja oblast'	66,1	1,24	138,9	6,90
Sachalinskaja oblast'	46,9	0,88	80,7	4,01
Samarskaja oblast'	62,1	1,16	50,0	2,48
Magadanskaja oblast'	61,6	1,16	41,9	2,08
Chanty-Mansijskij AO	19,2	0,36	28,3	1,40
Archangel'skaja oblast'	14,6	0,27	9,7	0,48
Krasnojarskij kraj	23,1	0,43	7,7	0,38
Respublika Tatarstan	17,1	0,32	3,1	0,15
Insgesamt aufgeführt	3462,5	64,98	1284,7	63,79

Quelle: *Ėkonomika i žizn'*, Nr. 11, März 1999.

Vorgehen von Zentrum und Subjekten vor. Dies gilt auch für die Fragen der Errichtung von Freihandelszonen, der Aufnahme von Auslandskrediten, der Gewährung von zusätzlichen Garantien für Auslandskredite neben den Zentralgarantien, Einrichtung von Versicherungsfonds für ausländische Anleihen und Kredite usw. Neben diesen, ihnen gesetzlich zustehenden Rechten, verteidigten aber einige Regionen auch faktisch erworbene Rechte, die sich zumeist auf den Handel in Grenzgebieten beziehen.

31. Zu Beginn der Transformation wurde die Wirtschaftsleistung der Subjekte vor allem durch die übernommenen Wirtschaftsstrukturen determiniert. Inzwischen spielt aber auch die jeweilige Transformationspolitik eine entscheidende Rolle. Obwohl ein erheblicher Teil der Makropolitik durch die Föderation gestaltet wird, besitzen die Subjekte auf einigen Gebieten doch Spielräume, um die Transformation zu beschleunigen oder zu behindern. Dies gilt u.a. für das Eigentumsrecht, die Privatisierung, die Regelung des Marktzugangs, die Kapitalattrahierung und die Konsumgüter-Preispolitik.
32. Unter Einbeziehung einiger dieser Kriterien und vorliegender Ratings wurde die Reformfreudigkeit oder Reformzurückhaltung der einzelnen Subjekte bewertet.⁴

⁴ Um die potentiellen Entwicklungschancen und die Reformfreudigkeit der Subjekte einzuschätzen, wurden die Potentiale, gemessen an der Rohstoffausstattung und der Bevölkerungsdichte bewertet, und eigene sowie vorhandene Bewertungen (Akademie der Wissenschaften, Expertgruppe 1998) hinsichtlich der Reformfreudigkeit in ein Ratingsystem einbezogen. Die eigene Bewertung der Reformfreudigkeit

Dabei ergab sich:

Die reformfreudigsten Regionen liegen meist in einem Gürtel, der von St. Petersburg über Moskau bis zum mittleren Ural verläuft. Zu ihnen zählen: die Städte Moskau und St. Petersburg sowie der Samarskaja, Sverdlovskaja, Leningradskaja, Nižegorodskaja, Tjumenskaja, Penzenskaja, Volgogradskaja und Tomschaja oblast'. Zu ihnen gesellt sich noch die Respublika Tatarstan. Dicht hinter diesen folgen der Krasnojarskij kraj und der Moskovskaja oblast'. Am unteren Ende stehen auffallend

**Rußland: Föderationssubjekte mit dem höchsten Potential
und der größten Reformfreudigkeit**

Potential- und Reform-Rating		Reform-Rating	
Stadt Moskau	10,2	Stadt Moskau	5,2
Samarskaja oblast'	10,4	Stadt St. Petersburg	5,7
Stadt St. Petersburg	10,7	Samarskaja oblast'	7,4
Respublika Tatarstan	11,1	Sverdlovskaja oblast'	7,4
Sverdlovskaja oblast'	11,4	Leningradskaja oblast'	7,7
Leningradskaja oblast'	12,9	Nižegorodskaja oblast'	7,9
Lipeckaja oblast'	13,1	Respublika Tatarstan	8,1
Belgorodskaja oblast'	13,7	Tjumenskaja oblast'	9,0
Nižegorodskaja oblast'	13,9	Penzenskaja oblast'	9,6
Tjumenskaja oblast'	14,0	Volgogradskaja oblast'	9,6
Rostovskaja oblast'	15,2	Tomschaja oblast'	9,9
Moskovskaja oblast'	15,3	Krasnojarskij kraj	10,3
Tul'skaja oblast'	15,4	Moskovskaja oblast'	10,3
Permskaja oblast'	15,5	Archangel'skaja oblast'	10,4
Volgogradskaja oblast'	15,6	Rjazanskaja oblast'	10,4
Novosibirskaja oblast'	15,6	Tul'skaja oblast'	10,4
Voronežskaja oblast'	16,2	Irkutskaja oblast'	10,4

viele nationale Republiken und periphere Subjekte. Als wichtiges zentrales Gebiet fällt der Brjanskaja oblast' als besonders wenig reformfreudig auf.

beruht auf den beiden Indikatoren Privatisierung und Preispolitik. Es wurden zwei Ratingwerte gewonnen:

Der erste Wert schließt sowohl das Potential als auch die Reformfreudigkeit ein und stellt damit die Wertigkeit einer Region im Hinblick auf ihr gesamtes Entwicklungspotential dar. Die Bewertungsspanne reicht bei diesem Indikator von 5,8 bis 28.

Der zweite Wert bewertet nur die Reformfreudigkeit. Das Potential ist insofern in geringem Umfang enthalten, als das Expertrating auch die Potentiale mit berücksichtigt. Die Spanne dieses Indikators reicht von 3,8 - 20.

Zieht man die Potentiale (Rohstoffausstattung und Bevölkerungsdichte) in die Betrachtung mit ein, ergeben sich nur unwesentliche Veränderungen. Nur einige wenige Subjekte der bevölkerungsreichen westlichen Gebiete (Lipeckaja und Belgorodskaja oblasti) können sich auf wesentlich bessere Plätze unter den ersten 15 Subjekten vorschieben.

Finanzbeziehungen der Regionen zum Zentrum

Grad der Finanzautonomie

33. Bei der Rußländischen Föderation handelt es sich um eine „asymmetrische Föderation“. Die 89 Föderationssubjekte haben z.T. unterschiedliche Rechtsstellungen. Diese wurden durch Sonderverträge zwischen dem Zentrum und einzelnen Regionen noch zusätzlich differenziert. Vor diesem Hintergrund verfügen die Föderationssubjekte über bedeutende Kompetenzen zur Durchführung der regionalen Budgetpolitik, die auf der Grundlage der eigenen Gesetzgebung der Subjekte vollzogen wird. In der Praxis wird der Spielraum der regionalen Budgetpolitik aber von der Ausstattung mit eigenen Finanzmitteln bestimmt, die zwischen den Subjekten stark variiert.
34. Die Beziehungen zwischen Zentralhaushalt und regionalen Haushalten umfassen jedoch nicht die gesamten Finanzbeziehungen zwischen Zentrum und den Regionen. Insbesondere die föderalen, branchenorientierten Investitionsprogramme tauchen nicht in den Regionalhaushalten auf, da die entsprechenden Mittel direkt über die zuständigen Ministerien den in den Regionen ansässigen Unternehmen zugeteilt werden.
35. Durch eine Reform der Finanzbeziehungen, insbesondere des Finanzausgleichs soll in Zukunft die Transparenz des Systems verbessert werden. Zentrale Ziele sind eine strenge zentrale Kontrolle über die Haushaltsausgaben aller Verwaltungsebenen, die gemeinsame Finanzierung der wichtigsten interregionalen Vorhaben aus Mitteln des Bundeshaushaltes und der regionalen Haushalte nach festgelegten Prinzipien sowie die Reduzierung von gegenläufigen Finanzströmen. Alle bilateralen Vereinbarungen im Finanzbereich zwischen der Bundeszentrale und den Subjekten sollen im Hinblick auf das geltende föderale Recht überprüft werden.

Finanzkraft der Regionen

36. Die Finanzkraft der einzelnen Subjekte Rußlands unterscheidet sich in Abhängigkeit von den stark voneinander abweichenden sozio-ökonomischen und natürlichen Rahmenbedingungen erheblich. Hohe Steueraufkommen (pro-Kopf) sind kennzeichnend für die Erdöl- und Erdgaszentren, die Finanz- und Dienstleistungs- (Verwaltungs-) zentren sowie einzelne, industriell entwickelte Regionen. Niedrige relative Steueraufkommen verzeichnen dagegen die landwirtschaftlich geprägten Regionen mit schwacher industrieller Basis. Daneben spielten auch die Einkom-

menspolitik der Regionen, die Altersstruktur der Bevölkerung sowie die regionale Steuerpolitik eine wichtige Rolle.

Besser als die gesamten Einnahmen der Regionen spiegelt der Umfang der eigenen Einnahmen (entsprechend der fiskalischen Gesetzgebung abzügl. der Netto-Transfers aus dem Föderationshaushalt) die reale Finanzsituation der Regionen wider. Legt man diese Daten zugrunde, ist auch die Differenzierung innerhalb der Regionen deutlich höher. Insgesamt weisen lediglich 14 Subjekte der Föderation eigene Pro-Kopf-Einnahmen über dem Durchschnitt aller Regionen auf. Dazu gehören die Stadt Moskau, sowie Chanty-Mansijskij a.o., Jamalo-Neneckij a.o., Respublika Tatarstan, Tjumen'skaja oblast', Tom'skaja oblast', Murmanskaja oblast', Respubliki Komi und Sacha, Magadanskaja oblast', Ėukotskij a.o., Evenkijskij a.o., Korjakschij a.o., Neneckij und Tajmyr'skij a.o.

37. Die regional stark unterschiedliche Steuerkraft und der differierende Finanzbedarf machen einen erheblichen Finanzausgleich notwendig. Die offiziell ausgewiesenen föderalen Finanztransfers machen auf der Einnahmenseite der Regionenbudgets rund 15% der gesamten Einnahmen aus. Die Unterschiede in der Finanzkraft der Regionen werden aber nur z.T. durch die Zentralregierung über den vertikalen Finanzausgleich ausgeglichen. Andere regional ausgleichend wirkende Ausgaben des zentralen Staatshaushalts (Subventionen an Industriezweige im Rahmen staatlicher Programme etc.) werden über die Branchenministerien abgewickelt, so daß ihr regionaler Effekt aus den Haushaltszahlen nicht zu bestimmen ist.
38. 1997 erhielten 81 (1994: 64) der 89 Subjekte der Föderation Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds. Diese hohe Anzahl zeigt, daß entweder die den Föderationssubjekten zugestandenen direkten Mittel zu gering sind, oder die Gliederung der Föderation unter finanzpolitischen Gesichtspunkten suboptimal ist. Keine Mittel im Zeitraum von 1994 -1998 erhielten Moskau, Samarskaja, Sverdlovskaja und Lipeckaja oblast', Krasnojarskij kraj, Respublika Baškortostan, Chanty-Mansijskij und Jamalo-Neneckij avtonomnye okrug. Diese Gebiete können daher als relativ finanzstark betrachtet werden. Zu den größten Empfängern von Fondsmitteln zählen Kemerovskaja oblast', Altajskij kraj, Respubliki Dagestan und Sacha, Krasnodarskij kraj und Rostovskaja oblast'. Generell hohe Anteile der Mitteln des Ausgleichsfonds an den Budgeteinnahmen weisen die Regionen des Nordkaukasus, Ostsibiriens, und des fernen Ostens auf. Insgesamt spiegelt das Ausmaß von Finanzzuweisungen aus dem Zentralhaushalt den Grad der finanziellen Selbständigkeit resp. der Abhängigkeit der Regionen wider.

Verschuldung der Regionen

39. Neben den laufenden Einnahmen bzw. den Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds stehen den Haushalten der Subjekte zusätzliche Quellen zur Finanzierung der Defizite zur Verfügung (Zuschüsse und Kredite aus dem föderalen Haushalt, Wechsel, Kredite von Geschäftsbanken, Anleihen). Neben den rückläufigen Krediten aus dem föderalen Haushalt (primär zur Finanzierung der Landwirtschaft) haben in den Jah-

ren 1994 bis 1997 die regionalen Administrationen zur Finanzierung ihrer Ausgaben in hohem Umfang eigene Wechsel zur Steuerverrechnung begeben, über deren Gesamtumfang es aber keine verlässlichen Angaben gibt. Da damit ein eigener Geldschöpfungsmechanismus, der die Geldwertstabilität gefährdete, entstand, wurde diese Wechselfinanzierung im März 1997 verboten. Zwar wird dieses Verrechnungssystem in den Regionen weiter benutzt, seine Bedeutung ist aber 1998 wesentlich zurückgegangen.

40. Geschäftsbankkredite werden von allen Föderationssubjekten zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt. Die meisten Kredite, die den Regionen in den letzten Jahren von den Geschäftsbanken gewährt wurden, dienten, wie sich nun zeigt, nicht als Kassenkredite zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe, sondern wurden zur Bezahlung von Löhnen und Gehältern, also zur Deckung struktureller Defizite verwendet. Die Gesamtrückstände der regionalen Haushalte bei der Auszahlung von Löhnen und Gehältern betrugen zum 1. Januar 1999 ca. 13,8 Mrd. Rbl (entspricht knapp zweieinhalb Monaten). Zu diesem Zeitpunkt hatten nur sechs Regionen (die Städte Moskau und Sankt Petersburg, Samarskaja oblast', Krasnodarskij kraj, Jamalskij und Tajmyrskij avtonomnye okrug) keine Zahlungsrückstände. Besonders zugespitzt ist die Lage in der Udmurtskaja respublika, in den oblasti Kirovskaja, Kamèatskaja, Magadanskaja, in den autonomen Gebieten Ėukotskij und Korjakschij avtonomnyj okrug sowie in der Region Altajskij kraj, wo Zahlungsrückstände bis zu einem Jahr zu verzeichnen sind. Die Zentralregierung plant, die Kreditaufnahme der Föderationssubjekte ab dem Jahr 2000 stärker zu kontrollieren. Anfang 1999 wurde bereits über die mögliche Einführung einer zentralen Pflichtverwaltung in bestimmten finanzschwachen Regionen diskutiert.
41. In den letzten Jahren haben sich Inlandsanleihen der Föderationssubjekte zu einem der wichtigsten Finanzierungsinstrumente ihrer Haushalte entwickelt. Insgesamt

Rußland: Bestand an Inlandsanleihen zum 1.1.1999

Region	Anleihevolumen (Mrd. neuer Rubel)
Sankt-Petersburg	14,77
Moskau	5,79
Respublika Sacha (Jakutija)	3,64
Respublika Tatarstan	2,72
Orenburgskaja oblast'	2,31
Sverdlovskaja oblast'	1,90
Omskaja oblast'	1,61
Irkutskaja oblast'	1,46
Moskovskaja oblast'	1,0
Leningradskaja oblast'	0,9
Novosibirskaja oblast'	0,81

Anmerkung: Die in der Tabelle angeführten Werte umfassen nicht nur die nichtgebundenen Anleihen, sondern auch die sogenannten Agro-, Gas- und Wohnungsanleihen. Nur die nichtgebundenen Anleihen sind aber echte Finanzierungsinstrumente der Regionalhaushalte. Sie werden meistens auf Versteigerungen angeboten und dienen der Deckung der Defizite der jeweiligen Regionaleinheiten.

Quelle: V. Korovkin, unveröffentl. Manuskript.

wurden in den Jahren 1992 bis 1998 regionale Inlandsanleihen in Höhe von ca. 57 Mrd. neuer Rubel (Nominalwert) zur Plazierung zugelassen (ca. 11,5 Mrd. US\$ umgerechnet zu Jahresdurchschnittskursen). Unter den Emittenten waren 83 Föderationssubjekte und 52 Städte bzw. lokale Territorialeinheiten. Der mit Abstand größte Emittent ist die Stadt Sankt Petersburg (26% des Gesamtwertes) gefolgt von Moskau (10%). Ebenfalls hohe Emissionsvolumina weisen die Respubliki Sacha (Jakutija) und Tatarstan, sowie Orenburgskaja, Sverdlovskaja und Omskaja oblast' auf. Inzwischen müssen alle wichtigen Parameter der Emission regionaler Anleihen vom Finanzministerium Rußlands zunächst gebilligt werden und unterliegen Restriktionen.

Zugriff auf Deviseneinnahmen

42. Wichtiger Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft der einzelnen Regionen ist neben dem fiskalischen Potential auch die Möglichkeit bzw. Fähigkeit der Regionen, auf eigene Deviseneinnahmen zurückzugreifen. Wesentliches Instrument dafür ist die Emission von Hartwährungsanleihen, die allerdings stark reglementiert ist. Zudem spielt dabei die Beurteilung der Kreditwürdigkeit der einzelnen Regionen durch internationale Rating-Agenturen eine zentrale Rolle und spiegelt damit indirekt auch die finanzielle Solidität der Regionen wider.
43. Für die Plazierung von Euroanleihen ist die Zustimmung der Zentralorgane notwendig. Im Juni 1998 erhielten 12 Regionen dieses Recht (Moskau, Sankt-Petersburg, Respubliki Komi und Tatarstan, Krasnojarskij kraj, Moskovskaja, Nižgorodskaja, Sverdlovskaja, Samarskaja, Orlovskaja, Èeljabinskaja und Leningradskaja oblasti). Weitere 10 Subjekte wollten Euroanleihen begeben, erhielten aber wegen der Finanzkrise keine Genehmigung. Absolut notwendige Voraussetzung für die Emission internationaler Anleihen ist ein Rating durch zwei Ratingagenturen, das 1997 und Anfang 1998 folgende Regionen erhielten: Moskau, Sankt Petersburg, Sverdlovskaja, Nižgorodskaja, Moskovskaja, Samarskaja oblasti, Krasnojarskij kraj, Respublika Komi und Tatarstan. Von diesen Regionen erhielten nur Moskau, Sankt Petersburg, Moskovskaja und Nižgorodskaja oblast' eine entsprechende Genehmigung der Zentralbank und emittierten Eurobonds. Insgesamt beträgt die Verschuldung der Regionen aus diesen Emissionen ca. 1,9 Mrd. US\$. Alle drei Föderationssubjekte, die ihre Anleihen in Europa plazierte haben, konnten bisher einen Default vermeiden. Ob bei einem Default einer Region die russische Regierung eintreten würde, erscheint unter den gegebenen Umständen sehr fraglich.
44. Seit der Finanzkrise im Herbst 1998 konnten wegen der schlechten Ratings keine Anleihen begeben werden. Lediglich Sankt-Petersburg erhielt Ende 1998 einen bedeutenden Auslandskredit von der EBRD. Garantien für Devisenkredite im Rahmen von Handelsabkommen kann derzeit keine Region geben. Nur der Tjumenskaja oblast' schloß mit der Treuhandanstalt und einigen deutschen Banken eine Vereinbarung über 1 Mrd. DM.