



Forschungsstelle Osteuropa Bremen
Arbeitspapiere und Materialien

Nr. 62 – November 2004

Wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderungen für Russland

Herausgegeben von
Heiko Pleines und Hans-Henning Schröder

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Klagenfurter Straße 3, D-28359 Bremen
Tel. +49 421 218-3687, Fax +49 421 218-3269
<http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>

Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Nr. 62: Heiko Pleines / Hans-Henning Schröder (Hg.):

Wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderungen für Russland

November 2004

ISSN: 1616-7384

Wir danken der Otto-Wolff-Stiftung für die finanzielle Unterstützung der Russlandanalysen.

Technische Redaktion: Matthias Neumann

Umschlag nach einem Kunstwerk von Nicholas Bodde

Die Meinungen, die in den von der Forschungsstelle Osteuropa herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

© 2004 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa
Publikationsreferat
Klagenfurter Str. 3
D-28359 Bremen
Tel.: +49 421 218-3687
Fax: +49 421 218-3269
e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de
internet: <http://www.forschungsstelle-osteuropa.de>

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
----------------------	---

I. WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG UND WIRTSCHAFTSREFORMEN

Hermann Clement

Ist das Wachstum Russlands stabil?	8
---	---

Pekka Sutela

Langfristige Perspektiven der russischen Wirtschaftspolitik	12
--	----

Roland Götz

Russland und die Energieversorgung Europas	17
---	----

Andreas Heinrich

Going global. Internationalisierung und corporate governance in der russischen Erdöl- und Erdgaswirtschaft	21
---	----

Michaela Hinner

Bankensystem und Bankenaufsicht in Russland. Stand und Perspektiven fünf Jahre nach der Finanzkrise	23
--	----

Nikolai Beketov

Forschung und Innovationsförderung in Russland	28
---	----

II. RECHTS- UND VERWALTUNGSREFORM

Georgij Satarow

Korruption in Russland zu Beginn des 21. Jahrhunderts	34
--	----

Diana Schmidt

Die Agenda für die zweite Amtszeit – Der Kampf gegen Korruption	40
--	----

Stefanie Harter

Reformen des öffentlichen Sektors in Russland im Jahr 2004	45
---	----

Elena Malieva

Kleinunternehmer und Behörden: Das Beispiel Nishnij Nowgorod	51
---	----

Angelika Nußberger

Zur Entwicklung der Rechtskultur in Russland	54
---	----

Rainer Wedde

Rechtsschutz vor russischen Gerichten. Fehlende Rechtssicherheit als Investitionshemmnis	59
---	----

Sergej Gerasin

Das russische Bodenrecht in Gesetz und Praxis	61
--	----

III. SOZIALE PROBLEME UND SOZIALPOLITIK

<i>Petr Bizyukov</i> Die Lage der arbeitenden Klasse in Russland	68
<i>Jakob Fruchtmann</i> Arme in Russland	72
<i>Maria Kudrjawzewa, Soja Solowjowa</i> Obdachlose und Bettler in Russland	79
<i>Elfie Siegl</i> Eine tickende Zeitbombe. Die schnelle Verbreitung von HIV/Aids, Drogen und Tuberkulose in Russland und ihre sozialen und ökonomischen Folgen	84
<i>Dmitrij Trawin</i> Wladimir Putins Sozialpolitik	90
<i>Jakob Fruchtmann</i> Die sozialpolitische Konzeption Putins: Wirtschaftsliberalisierung als Sozialpolitik?	93

IV. EINFLUSSGRUPPEN IN DER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK

<i>Julia Kusznir</i> Russlands „Oligarchen“: Eine neue Basis in den Regionen?	100
<i>Jakob Fruchtmann</i> Das Image der „Oligarchen“	108
<i>Heiko Pleines</i> Aufstieg und Fall der Bergarbeitergewerkschaften	111
<i>Heiko Pleines</i> Freier Weg für Reformen. Die Ausschaltung der russischen Agrarlobby	113
Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	114
Publikationen der Forschungsstelle Osteuropa	115
E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa	117

Vorwort

Russlands Entwicklung ist derzeit durch zwei gegenläufige Tendenzen bestimmt. Auf der einen Seite werden Pluralismus und Bürgerrechte zunehmend eingeschränkt. Immer häufiger wird von einem neuen Autoritarismus und vom „Ende der Demokratie“ gesprochen. Auf der anderen Seite ist Russlands Wirtschaftsentwicklung seit dem Amtsantritt von Präsident Wladimir Putin eine einzige Erfolgsgeschichte. Für 1999-2004 liegt das durchschnittliche Wirtschaftswachstum bei etwa 7%. Russland ist damit derzeit die dynamischste Volkswirtschaft in Europa.

Putins Popularität dürfte deshalb zu einem nicht unwesentlichen Teil auf den Wirtschaftsaufschwung zurückzuführen sein. Dies stellt die russische Politik vor zwei zentrale Herausforderungen. Erstens muss sie versuchen den Wirtschaftsaufschwung zu verstetigen. Aus Sicht der meisten Experten muss dazu die Abhängigkeit von Rohstoffexporten reduziert werden, um durch einen effizienten Finanzmarkt und eine Förderung von Forschung und Entwicklung den Übergang zu einer auf Hochtechnologie und Dienstleistungen orientierten Volkswirtschaft zu ermöglichen. Mit diesen Aspekten beschäftigt sich der erste Teil des vorliegenden Arbeitspapiers. Gleichzeitig wird eine Verbesserung des institutionellen Rahmens gefordert. Insbesondere Korruption und Rechtsunsicherheit werden immer wieder als Belastung für das russische Investitionsklima angeführt. Die entsprechenden Probleme werden im zweiten Teil analysiert.

Die zweite zentrale Herausforderung, die sich aus dem Wirtschaftsaufschwung für die russische Politik ergibt, ist die Wohlfahrtsverteilung. Nur eine Partizipation breiter Bevölkerungsschichten am Wirtschaftsaufschwung scheint geeignet, Putins Popularität längerfristig zu stützen. Gleichzeitig stellt sich die Frage nach der Orientierung staatlicher Sozialpolitik, die seit dem Ende der sozialistischen Planwirtschaft recht konzeptionslos geblieben ist. Der dritte Teil des vorliegenden Arbeitspapiers zeigt deshalb beispielhaft soziale Probleme Russlands auf und analysiert die politische Reaktion.

Bei ihrer Reaktion auf diese Herausforderungen sieht sich die russische Politik jedoch nicht nur mit Sachproblemen konfrontiert sondern auch mit etablierten Interessengruppen, die versuchen, Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Mit Großunternehmen, den sogenannten Oligarchen, mit Gewerkschaften und mit der Agrarlobby werden deshalb im abschließenden vierten Teil drei wichtige Einflussgruppen im Bereich der Wirtschaftspolitik vorgestellt.

Alle hier abgedruckten Beiträge stammen aus den „Russlandanalysen“, die von der Forschungsstelle Osteuropa und der Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde mit finanzieller Unterstützung der Otto-Wolff-Stiftung herausgegeben werden. Die Analysen werden auf Anforderung (an fsopr@uni-bremen.de) unentgeltlich per Email als pdf-Datei versandt. Sie sind außerdem im Internet unter www.russlandanalysen.de archiviert.

Abschließend möchten wir der Otto-Wolff-Stiftung herzlich für die finanzielle Unterstützung danken, ohne die die Russlandanalysen nicht möglich wären.

Heiko Pleines & Henning Schröder

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde

***I. Wirtschaftsentwicklung und
Wirtschaftsreformen***

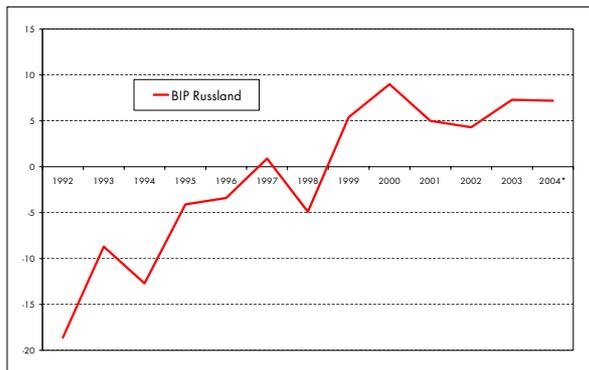
Ist das Wachstum Russlands stabil?

Struktur des Wachstums

Auf der Angebotsseite waren am Wachstum seit 1999 vor allem die Dienstleistungen, mit Schwerpunkt beim Handel, beteiligt. Ihr Anteil am BIP erhöht sich seit 2000 wieder deutlich. Demgegenüber sank der Anteil des warenproduzierenden Gewerbes. Während die Bauwirtschaft deutlich zulegte, konnte die Industrie ihren BIP-Anteil nicht halten. Die Landwirtschaft erholt sich, erreicht aber nicht die Dynamik wie die Industrie, da die Viehwirtschaft noch mit Problemen kämpft.

Nachfrageseitig wurde das Wachstum entgegen vieler anderer Interpretationen nicht nur vom Export getragen. Die Investitionen sind, allerdings von einem sehr niedrigen Niveau aus, seit 1999 um nicht weniger als 60% gestiegen. Die Investitionsschwäche von 2002, die zu vielen Spekulationen Anlass bot, hat sich als Eintagsfliege erwiesen. Die starke Steigerung der Investitionen ist notwendig weil der Kapitalstock enorm veraltet und die Investitionsquote stark gesunken war. Noch nicht befriedigen kann die Investitionsstruktur. Bisher floss der größte Teil der Investitionen in den rentablen Energiebereich, da angesichts des noch unterentwickelten Bankenwesens die Selbstfinanzierung weiterhin eine der wichtigsten Finanzierungsarten in Russland ist. Dringend

sind aber vor allem Infrastrukturinvestitionen und Investitionen in das verarbeitende Gewerbe. Es gibt Anzeichen dafür, dass diese nun auch tatsächlich beginnen.



Die Exporte haben sich mit einem Zuwachs von real über 45% ebenfalls überdurchschnittlich entwickelt. Da der Importzuwachs geringer war, ergab sich ein positiver Außenbeitrag, der in den letzten drei Jahren durch den starken Importanstieg aber sank. Die Wachstumsimpulse der realen Außenwirtschaftsentwicklung hielten sich daher in Grenzen.

Der private Konsum ist über die gesamte Zeit zwar unterdurchschnittlich gewachsen, seit 2001 liegt seine Zunahme aber deutlich über dem BIP. Er hat damit den Außenbeitrag als Wachstumsträger abgelöst. Demgegenüber bremste der Staatskonsum das Wachstum. Er nahm im Gesamtzeitraum nur um 8% zu.

Ursachen des Wachstums

Über die Ursachen des beginnenden starken Wachstums gab es eine intensive Debatte in Russland und unter den westlichen Beobachtern. Vielfach wurde das Einschwenken auf den Wachstumspfad ausschließlich den steigenden Energiepreisen zugeschrieben. Dies ist jedoch nicht richtig. Drei Komponenten sind für die Entwicklung verantwortlich.

Das positive Wachstum setzte zum ersten Mal 1997 ein als die Energiepreise sanken. Dies zeigt, dass zu diesem Zeitpunkt die Transformationskrise zu Ende ging und die Reformen erste positive Wirkungen zeigten.

Die Rubelkrise, die das positive Wachstum kurzfristig unterbrach, schuf dann die Grundlage dafür, dass die russischen Betriebe auf dem heimatischen Markt wieder konkurrenzfähig wurden. Der massive Importrückgang 1998 und 1999 und der Anstieg heimischer Produkte am Einzelhandel machen dies deutlich. Es kam zu einem hohen Handelsbilanzüberschuss. Aufgrund des eingeschränkten Exportsortiments und der noch immer nicht ausreichenden Konkurrenzfähigkeit

vieler russischer Produkte auf dem Weltmarkt konnten dagegen die Exporte von der starken Abwertung zumindest kurzfristig wenig profitieren.

Ab Mitte 1999 trugen dann die steigenden Energiepreise auf dem Weltmarkt dazu bei, dass der Wachstumspfad noch steiler verlief. Die erheblichen Profite führten über höhere Steuereinnahmen zu einer massiven Verbesserung des Staatshaushalts. Der Staat und die Firmen tilgten zunehmend ihre ausstehenden Zahlungen – auch von Gehältern. Bartergeschäfte wurden zurück gedrängt, die Wirtschaftsprozesse gestalteten sich rationaler und die Einkommen stiegen nicht nur auf dem Papier, sondern tatsächlich, was die private Nachfrage deutlich stärkte. Von 2000 bis 2003 blieben die Energie Preise mit Schwankungen dann aber weitgehend konstant. Erst 2004 kam es erneut zu einer Steigerung.

Die günstige Entwicklung der Energie- und Rohstoffpreise verstärkten aber noch die Energie- und Rohstofflastigkeit der russischen Wirtschaft. Erst in letzter Zeit gibt es Anzeichen dafür, dass sich die Wachstumsbasis endlich verbreitert. Der steigende Binnenkonsum und die zunehmenden Investitionen bilden dafür die Basis.

Kann das BIP in 10 Jahren verdoppelt werden?

Das von der russischen Führung vorgegebene Ziel, das BIP in zehn Jahren zu verdoppeln ist trotzdem äußerst ambitiös und in der modernen Geschichte bisher nur von wenigen Ländern unter besonderen Voraussetzungen erreicht worden. Es würde bedeuten, dass die russische Wirtschaft jedes Jahre über 7% wachsen müsste. Auch wenn dieser Wert in diesem Jahr wohl erreicht wird, geht unsere Schätzung für das mittelfristige Wachstum für Russland von etwa 5% aus. Selbst dabei ist die Frage zu stellen, ob die Voraussetzungen für ein solches stabiles Wachstum in Russland schon gegeben sind. Können kleinere Schocks wie in den letzten fünf Jahren das Wachstum wieder gefährden und gibt es Anzeichen oder Entwicklungen, die solche Schocks derzeit erwarten lassen? Zu diesen könnten eine erneuten Finanzkrise, ein starker Rückgang der Weltenergiepreise oder politische bzw. wirtschaftspolitische Instabilität zählen.

Ist eine erneute Finanzkrise möglich?

Die Finanzkrise 1998 hatte ihre Ursache in einem hohen Staatsdefizit, das bei festem Wechselkurs zum großen Teil durch kurzfristige hochverzinsliche Staatsanleihen finanziert wurde. Vom Staatshaushalt ist derzeit keine negative Wirkung auf den Wechselkurs zu erwarten. Die staatliche Verschuldung wurde gesenkt. Bis Ende 2004 soll sie auf unter 30% des BIP sinken. In den nächsten Jahren ist ein weiterer Abbau vorgesehen und möglich. Dies ist eine relativ geringe Quote, angesichts der noch nicht ganz stabilisierten Steuereinnahmen aber ein wichtiges vertrauensbildendes Element. Auch der eingerichtete Stabilisierungsfonds, der bereits Ende 2004 den angepeilte Umfang von fast 17 Mrd. USD erreichen wird, dient der kurzfristigen Abfederung von Einnahmeausfällen aus Energielieferungen und damit der Vertrauensbildung. Zudem hat sich die Struktur der Schulden stark verbessert. Diese Werte zeigen, dass der russische Staate auch bei einem geringeren Wachstum kurzfristig keine Zahlungsprobleme haben dürfte und damit keinen Anlass für eine Währungskrise wie 1998 bietet.

Auch vom Devisenmarkt sind größere Störungen nicht zu erwarten. Zwar sinken die gesamten russischen Auslandsschulden nicht, da private Unternehmen sich zusätzlich im Ausland verschulden. Angesichts der inzwischen auf fast 90 Mrd. USD angestiegenen Währungsreserven und eines nicht mehr fixen Wechselkurses sind Spekulationswellen aber eher unwahrscheinlich. Die Devisenreserven sind trotz der neuerdings wieder steigenden Kapitalflucht gewachsen und der Schuldendienst wird problemlos geleistet. Die tendenzielle reale Aufwertung des Rubels ist allerdings eine Gefahr für die Konkurrenzfähigkeit der russischen Wirtschaft im Inland und Ausland. Die Zentralbank steht hier vor einer äußerst schwierigen Aufgabe.

Trotz der immer noch bestehenden Mängel in der Struktur des Bankensektors zeigt die Überwindung der Irritationen Mitte des Jahres und das Verhalten der Zentralbank, dass in diesem Sektor ebenfalls eine zunehmende Stabilität zu verzeichnen ist. Die Statistik gibt auch Hinweise darauf,

dass die Banken in zunehmendem Maße die Wirtschaft kreditieren, was den Investitionsprozess stärken wird. Zu erwarten ist aber ein weiterer Konsolidierungsprozess im russischen Bankwesen, bei dem noch eine ganze Anzahl von Banken aus dem Markt ausscheiden wird.

Wie stark ist der Einfluss der Rohstoffpreise

Die internationalen Rohstoffpreise beeinflussen das Wachstum Russlands ohne Zweifel erheblich. Fast zwei Prozentpunkte des durchschnittlichen Wachstums der letzten Jahre werden den hohen Rohstoff- und Energiepreisen zugeschrieben. 20% des BIP, bis zu 40% der Staatshaushaltseinnahmen und etwa 60% der Exporte gehen auf das Konto des Energie- und Rohstoffsektors. Einerseits trägt dies zu dem bereits angeführten realen Aufwertungs- und Inflationsdruck bei, andererseits hat sich dadurch das Standing Russlands auf den Kapitalmärkten aber auch wieder rapide verbessert. Die Ratings wurden angehoben und die Umlaufrenditen für russische Papiere sind stark gesunken. Russland kann auf den internationalen Kapitalmärkten wieder aktiv werden.

Die negativen Seiten der hohen Rohstoffgewinne dürfen aber nicht übersehen werden. Die Abhängigkeit sowohl der Zahlungsbilanz als auch des Staatshaushalts von den Energiepreisen macht Russland anfällig für Preisschwankungen. Auch ist die Gefahr einer „Dutch Disease“ nicht ausgeschlossen.¹ Die enormen Summen, die in der Energie- und Rohstoffwirtschaft bewegt werden, sind zudem eine wesentliche Quelle für Korruption und Kapitalflucht, wie viele Studien über Staaten mit ähnlichen Strukturen zeigen. Korruption führt aber, wie die Weltbank in ihren letzten Studien deutlich nachgewiesen hat, zu einer Verminderung des Wachstums.

Weitere Reformen notwendig

Die Rohstoff und Energieabhängigkeit macht also deutlich, dass Russland bei der immer wieder verkündeten Diversifizierungspolitik Erfolge erzielen muss. Es muss eine ausgewogenere, konkurrenzfähige Wirtschaftsstruktur aufgebaut werden, ohne die Energie- und Rohstoffwirtschaft, die noch lange das Rückrat der russischen Wirtschaft sein wird, zu vernachlässigen.

Daher kommt den Strukturreformen, die die Konkurrenz fördern, Monopole auflösen bzw. verhindern und ein investitionsfreundliches Klima für alle Bereiche der Wirtschaft und für Auslandskapital schaffen, eine zentrale Rolle zu. Neben den bereits durchgeführten Maßnahmen muss u.a. ein leichter Marktzugang und ein funktionsfähiges Konkurswesen etabliert sowie der Bankensektor gestärkt werden, damit er seine Funktion als Intermediär voll erfüllen und die Investitionsprozesse unterstützen kann. Die Reform der Steuerpolitik ist abzuschließen und die Transparenz sowie die Berechenbarkeit bei der Steuererhebung und der Finanzverwaltung zu erhöhen.

Entscheidend wird sein, dass die Korruption wirkungsvoll bekämpft und die Rechtssicherheit in allen Bereichen verbessert wird. Zudem muss die russische Wirtschaft auch außerhalb der Rüstungsindustrie wieder forschungsintensiver werden. In einigen Bereichen sind bereits gute Fortschritte erkennbar.

Die Herstellung der Rechtsstaatlichkeit in allen Bereichen auch im Steuersystem ist ein wichtiges Element für das Vertrauen in die Rahmenbedingungen einer Wirtschaft. Die Investitionsentscheidungen hängen davon in hohem Maße ab. Russland hat hier noch erhebliche Leistungen zu erbringen. Ein Beispiel dafür ist die Jukos-Affäre. Grundsätzlich muss der Staat dafür sorgen, dass die Gesetze eingehalten werden, das gilt auch für die Steuergesetze. Unter diesem Gesichtspunkt ist gegen das Verfahren gegen Jukos nichts einzuwenden.

Fatal ist nur, dass bei den meisten Beobachtern der Eindruck erweckt wird, dass aufgrund verfahrensfremder Erwägungen der Gleichheitsgrundsatz verletzt werde und bei der Durchsetzung der Urteile das Prinzip der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt sei. Kurzfristig bestand der Eindruck,

¹ Dutch Disease: Das Phänomen wurde erstmals nach der Entdeckung der Nordseegasvorkommen für die Niederlande beschrieben. Bei einem starken Anstieg der Rohstoffexporte eines Landes, wie in Folge von Erdöl- oder Erdgasfunden, entsteht ein Aufwertungsdruck für die nationale Währung. Der hohe Wechselkurs verringert die internationale Konkurrenzfähigkeit aller anderen Zweige der Volkswirtschaft, wodurch deren Importe steigen und die Exporte sinken. Der Energiesektor wächst damit zu Lasten der anderen Wirtschaftszweige, deren Wachstum zurückbleibt.

dass die Investoren sich davon noch nicht beeinflussen lassen werden, inzwischen sind aber negative Auswirkungen nicht mehr zu übersehen. Die Kapitalflucht steigt wieder stark an, ausländische Investoren sind verunsichert und an der Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen in Russland kommen Zweifel auf.

Für das weitere Wirtschaftsklima und -wachstum wird daher ganz entscheidend sein, dass dieser Eindruck widerlegt wird und die erreichte politische und wirtschaftspolitische Stabilität und Zielgerichtetheit wieder erkennbar wird, die zu dem Erfolg der letzten Jahre beitrug. Nur dann ist das notwendige Vertrauen in die Wirtschaftspolitik und die Stabilität der Wirtschaft erreichbar, das Voraussetzung für das oben prognostizierte stabile Wachstum ist. Wie fragil die Situation noch ist, zeigten die Reaktion auf die Jukos-Affäre und die im Juli verbreiteten Gerüchte über Zahlungsunfähigkeiten von Banken, die zu starken Mittelabflüssen führten. Eine Krise konnte aber durch rechtzeitig eingeleitete, gezielte Maßnahmen der Zentralbank weitgehend vermieden werden, was ein hoffnungsvolles Zeichen ist.

Werden die Reformen wieder zügig fortgesetzt und die Irritationen der letzten Zeit beseitigt, wofür es durchaus Anzeichen gibt, so könnte unsere mittelfristige Wachstumsprognose von 5% eventuell überschritten werden. Ein mittelfristiges Wachstum von 9% wie es Andrej Illiarionow, der Wirtschaftsberater Putins zuletzt forderte, scheint aber eher Wunschenken zu sein.

Zentrale Kennzahlen zu Wirtschaft und sozialer Lage 1993 – 2004

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1. Hj. 2004
BIP (Veränderung zum Vorjahr in %)	- 8,7	-12,6	- 4,2	- 3,6	1,4	-5,3	6,4	10,0	5,1	4,2	7,3	7,9
Industrieproduktion (Veränderung zum Vorjahr in %)	-14,2	-20,9	-3,3	-4,5	2,0	-5,2	11,0	11,9	4,9	3,7	7,0	7,4
Inflationsrate (Verbraucherpreise, in %)	842	224	131	22	11	84	37	20	19	15	12	11
Außenhandelsbilanz (in Mrd. US-\$)	k.A.	10,7	10,0	10,8	-0,1	0,2	24,6	46,8	35,0	32,8	39,1	36,0
Staatshaushaltsbilanz (in %)	-6,5	-11,4	-5,4	-8,4	-7,1	-5,9	-1,4	1,2	2,9	1,4	2,6	4,7
Arbeitslosenquote (in %, ILO-Methodik)	5,5	7,5	8,2	9,3	9,0	11,8	11,7	10,2	9,0	7,1	8,9	7,9
Monatlicher Durchschnittslohn (in US-Dollar)	113	100	104	154	164	108	62	79	111	142	180	230

Quelle: Osteuropa-Institut München; Bank of Finland Institute for Economies in Transition <www.bof.fi/bofit>

Langfristige Perspektiven der russischen Wirtschaftspolitik¹

Die wirtschaftliche Lage Russlands ist besser denn je. Im Jahre 2003 stieg das Bruttoinlandsprodukt um 7,3%, womit die russische Wirtschaft das fünfte Jahr in Folge zu einer der am schnellsten wachsenden Wirtschaften der Welt gehört. Zugegebenermaßen ist die Inflation mit 12% immer noch zu hoch. Sie ist aber unter Kontrolle der Geldpolitik und befindet sich im Abwärtstrend. Der Überschuss der Außenwirtschaftsbilanz beläuft sich auf 9% des Bruttoinlandsprodukts – eine riesige Zahl im internationalen Vergleich – und in den letzten Jahren ist die Kontrolle des sich daraus ergebenden Geldzustroms zur zentralen Herausforderung für die Wirtschaftspolitik geworden. In Anbetracht der Tatsache, dass es wegen des primitiven Zustands der russischen Finanzmärkte keine richtigen marktbasierenden Politikinstrumente zur Verfügung stehen, ist der Erfolg der währungs- und finanzpolitischen Institutionen bemerkenswert. Einen Überblick über zentrale Kennzahlen der Wirtschaftsentwicklung gibt die Tabelle „Zentrale Kennzahlen zu Wirtschaft und sozialer Lage“ auf Seite 11.

Das fünfte Jahr in Folge gibt es einen Haushaltsüberschuss und die Devisenreserven sind auf ca. 85 Millionen US\$ angewachsen. Gemessen an den Exportausgaben ist dies wiederum außergewöhnlich viel. Russland hat einige seiner Auslandsschulden vorzeitig beglichen und ist auf dem besten Wege, ein Land mit einer sehr niedrigen Verschuldung zu werden, da sich das Verhältnis von Auslandsschulden zum Bruttoinlandsprodukt bis zum Ende des Jahres 2004 mit schnellen Schritten der Marke von 25% nähert, während das Maastrichtkriterium zum Beispiel bei 60% liegt.

Wachstumsfaktoren

Russland bleibt nach wie vor abhängig von Energieausfuhren und damit vom Ölpreis (der sich mit etwas Verspätung auch auf den Exportpreis für Erdgas auswirkt). Der Energiesektor liefert (je nach Definition) ca. 20% des russischen Bruttoinlandsprodukts, im Jahre 2003 aber 55% der Exporteinnahmen, etwa 55% der Industrieinvestitionen und ca. 40% der Steuereinnahmen, so dass sich jede Änderung des Ölpreises auf die Wirtschaft mehrfach auswirkt. Hinzu kommt, dass sich auch die Preise von anderen wichtigen russischen Exportgütern – weiterer Rohstoffe wie Eisen, Stahl und Buntmetalle – in der Regel parallel zum Ölpreis entwickeln.

Die russische Wirtschaft ist in letzter Zeit aber nicht nur dank des hohen Ölpreises gewachsen. Nach dem Zusammenbruch der Realeinkommen durch die Finanzkrise im August 1998 haben sich russische Einkommen wieder erholt. Der Konsum ist jährlich um fast 10% gestiegen. Nachdem der Kurs des Rubels zum US-Dollar von 6:1 auf 25:1 abgestürzt war, verbesserte sich die Konkurrenzfähigkeit russischer Unternehmen enorm. Sie konnten sich Marktanteile in Branchen wie der Lebensmittelindustrie, der Textilindustrie und dem Maschinenbau sichern. Sowohl der Anstieg des Konsums als auch Importsubstitution haben Wachstum und Einkommen gefördert. Im letzten Jahr sind auch die Realinvestitionen stark gestiegen, um etwa 12%. Das russische Wirtschaftswachstum steht somit kurzfristig auf wenigstens drei Füßen – Export, Konsum und Investitionen – und es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass es schwächer werden sollte, vor allem, da der Ölpreis weiterhin das jetzige Niveau halten sollte.

Die russische Wirtschaft ändert sich schnell, daher sind Prognosen nicht so zuverlässig wie sie sein sollten. Eine Reihe von Prognosen, basierend auf unterschiedlichen Ölpreisszenarien, kommen zu dem Schluss, dass das Wirtschaftswachstum dieses Jahr ungefähr 5,5% betragen könnte. Später, in der Hauptsache wegen der erwarteten realen Aufwertung des Rubels, könnte sich das Wachstum auf etwas über 4% verringern. Nach europäischem und globalem Maßstab ist dies immer noch sehr hoch.

¹ Die Meinungen, die in dem Aufsatz zum Ausdruck gebracht werden, sind diejenigen des Autors und reflektieren nicht notwendigerweise die Ansichten der Bank of Finland.

Einige Schätzungen gehen davon aus, dass die russische Wirtschaft im Jahre 2050 (wieder) zu den größten der Welt gehören wird. Es kann davon ausgegangen werden, dass Russland in Europa der zentrale Exportmarkt mit hohen Wachstumsraten sein wird. Dies würde sich auch auf ausländische Direktinvestitionen in Russland auswirken, die bis jetzt vernachlässigbar gering gewesen sind.

Verbessertes institutionelles Umfeld

Neben dem aussen- und volkswirtschaftlichen Umfeld unterstützen weitere Faktoren das Wachstum der Wirtschaft. In den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts wurde Russland zur Marktwirtschaft, wenn auch besonderer Art. Das Wachstum wird gemessen als Entwicklung im Vergleich zu früheren Verhältnissen; weil Russland, ähnlich wie China und Indien, nicht gut funktioniert, kann erwartet werden, dass es seine Funktionsfähigkeit in Zukunft verbessern kann. Dies an sich fördert Wachstum.

Russische Unternehmen sind auf seltsame Art privatisiert worden, trotzdem haben viele von ihnen inzwischen ihre „*corporate governance*“ und Effektivität verbessert. Höchstwahrscheinlich bleibt der Konsens in der Wirtschaftspolitik für Stabilität und Vorhersagbarkeit bestehen. Russland ist auch imstande, von relativer Rückständigkeit zu profitieren, indem es Technologien, Know-how und bessere Verfahren importiert.

In einer groß angelegten Untersuchung von russischen privaten Kleinunternehmen kommt die Weltbank zu dem Schluss, dass sich das Geschäftsklima in den Jahren 2001–2002 tatsächlich verbessert hat. Im wesentlichen klagen diese Unternehmen über Faktoren, wie etwa eine hohe Besteuerung, die bei Unternehmen in aller Welt an oberster Stelle der Sorgen stehen. Sie sehen Korruption und organisiertes Verbrechen nicht als zentrale Probleme an. Dies mag allerdings auch daran liegen, dass sich russische Firmen an widrige Umstände gewöhnt und angepasst haben. Denn die Klagen ausländischer Firmen über Russland scheinen nicht zurückgegangen zu sein.

Perspektiven der Wirtschaftspolitik

Die volkswirtschaftliche Grundlage für das jetzige Wachstum wurde während der Regierungszeit Jeltsins geschaffen. Andererseits sind die Wirtschaftsreformen der ersten Amtszeit Putins breiter, grundlegender und konkreter gewesen als irgendjemand erwartet hatte. Viele Tabus, wie zum Beispiel der Privatbesitz von Land, sind überwunden worden. Es gibt auch Anzeichen dafür, dass diese Gesetze in der Praxis implementiert werden.

Höchstwahrscheinlich werden die Wirtschaftsreformen nach den Präsidentenwahlen fortgesetzt. Es gibt einen breiten Konsensus über die wichtigsten Reformen: An erster Stelle stehen Reformen der öffentlichen Verwaltung, der so genannten natürlichen Monopole (wie zum Beispiel kommunale Dienstleistungen, Gas und öffentliche Verkehrsmittel) und des Bankensektors. Ein Gesetz, das den Privatbesitz von Wäldern – eine potenziell äußerst wichtige Ressource, die bis heute aber vernachlässigt wurde – *de facto* zulassen würde, ist ebenfalls zu erwarten. Zu den Prioritäten Putins in der Wirtschaftspolitik siehe die Auszüge aus seiner Wahlkampfrede auf den Seiten 15–16.

Obwohl es mit Sergej Glazjew, einem der Präsidentschaftskandidaten, zum ersten Mal einen Kristallisationspunkt für linke populistische Politik gibt, die höhere Staatsausgaben, eine umfangreiche staatliche Subventionspolitik und eine höhere steuerliche Belastung der Rohstoffindustrie fordert, ist es wenig wahrscheinlich, dass eine solche Politik implementiert wird.

Risikofaktoren

Nicht alles ist jedoch versprechend und positiv in der russischen Wirtschaft. Die Struktur der russischen Exporte ist nach wie vor äußerst einseitig, da es sehr wenig Exporte von Fertigwaren oder Dienstleistungen gibt. Noch beunruhigender ist, dass trotz der ausgezeichneten preislichen Konkurrenzfähigkeit, derer sich russischer Unternehmen seit der Abwertung des Rubels im Jahre

1998 erfreuen, im Bereich der verarbeitenden Industrie und der Dienstleistungen kein Boom zu verzeichnen ist. Schlimmer noch, die bestenfalls lauwarmer Haltung Russlands zu einem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) scheint darin begründet zu sein, dass selbst für die Zukunft sehr wenige russische Geschäftsleute Vertrauen in ihre eigene Konkurrenzfähigkeit auf entsprechenden Märkten haben. Wenn man Angst hat, sich dem Wettbewerb zu stellen, hat man auch keine Möglichkeit, zu gewinnen.

Darüber hinaus hat Russland nach wie vor keinen Wachstumsmotor, wie ihn neu gegründete Firmen in Polen und vielen weiteren neuen Marktwirtschaften geschaffen haben. Auch wenn entsprechende Statistiken nicht völlig vergleichbar sind, ist doch klar, dass der Sektor der russischen Kleinunternehmer nicht nur klein ist, sondern auch in seiner Entwicklung stagniert. Dies nicht aus dem Grund, weil Russen nicht unternehmerisch tätig sein wollen, sondern weil der Energiesektor übermäßig attraktiv gewesen ist und der öffentliche Sektor in vieler Hinsicht ein Hindernis für eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung gewesen ist. Für Unternehmer war es viel wichtiger, Beziehungen zu Politikern und Bürokraten zu verbessern als in die Produktion zu investieren.

Auch investieren russische Unternehmen wenig in Forschung und die Entwicklung von neuen Technologien, Prozessen und Produkten. In der EU betragen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung ca. 2% des BIP, was an sich schon zu wenig ist. In Russland (wie auch in China) beträgt diese Zahl nur 1%. Die Summe wird auch noch fast völlig vom Staat finanziert, der neben militärischer Forschung weiterhin verschiedene wirtschaftlich nutzlose, aus der Planwirtschaft übernommene Forschungsinstitute unterhält. Im Prinzip könnte dies für ein Schwellenland normal sein, das dabei ist, aufzuholen, indem es Technologien importiert. Russland aber ist dabei, einen großen potenziellen Vorteil zu verlieren, nämlich die Strukturen für Forschung und Entwicklung, die von der Sowjetunion hinterlassen wurden. Ob Russland in der Lage sein wird, neue Produkte für den Export herzustellen und ob die russische Forschung Anschluß an die Weltspitze finden bzw. in einigen Bereichen, wie etwa der Raumfahrt, halten wird, das sind die Schlüsselindikatoren, die in der Zukunft zu beobachten sein werden.

Russland wird unter Präsident Putin in einen autoritären Staat transformiert. So unvollständig dieser Autoritarismus auch immer sein wird, gibt es keinen Zweifel, dass der Verlust von politischen Rechten auch zu einer Verringerung von wirtschaftlicher Freiheit führen wird. Beides wird zu geringerem Wohlstand und Wirtschaftswachstum führen.

Resümee

Russland ist nicht nur Ölproduzent. Es hat auch andere Ressourcen, wie zum Beispiel eine industrielle Basis, die von der Sowjetunion übernommen wurde und einen relativ hohen Bildungsstandard. Es ist aber auch ein Ölproduzent. Es ist bemerkenswert, dass nur die Ölproduzenten, die schon industrialisierte Demokratien waren, bevor sie reich wurden – die Niederlande und Norwegen – mit ihrem Reichtum umgehen konnten und selbst diese nicht ohne Probleme. Andere, von Saudi Arabien bis Venezuela, sehen sich mit industrieller Zurückgebliebenheit, sozialer Ungleichheit und autoritären Regimes konfrontiert. Dies ist auch für Russland ein offenkundiges Risiko.

Russland sieht sich mit einer großen Anzahl von sehr ernsten langfristigen Herausforderungen konfrontiert: Sinkende Bevölkerungszahlen, Überalterung, steigender Modernisierungsbedarf, verfallende Infrastruktur und Schwierigkeiten, den Bildungsstandard der Bevölkerung zu halten sind nur einige davon. Sollte sich das Wachstumstempo der russischen Wirtschaft deutlich verlangsamen, werden die erforderlichen Ressourcen zur Bewältigung dieser Herausforderungen nicht vorhanden sein. Darüber hinaus könnte in einem autoritären System auch der Wille zur Lösung langfristiger Wirtschaftsprobleme fehlen. Dies würde für Russland nicht nur eine schwierige Zukunft bedeuten, es würde auch die Koexistenz, und erst recht die Kooperation, von Russland und Europäischer Union erheblich belasten.

Übersetzung aus dem Englischen: Matthias Neumann

Dokumentation: Die wirtschaftlichen Herausforderungen in Putins Worten

Die folgenden Passagen stammen aus der Ansprache von Präsident Wladimir Putin an seine von ihm bevollmächtigten Vertreter. Die Ansprache wurde zum offiziellen Auftakt des russischen Präsidentenwahlkampfes am 12. Februar 2004 an der Moskauer Staatlichen Lomonossow-Universität gehalten und im staatlichen Fernsehsender RTR übertragen. Im folgenden werden die Teile der Ansprache wiedergegeben, die sich mit den Herausforderungen und Zielen der Wirtschaftspolitik befassen. [...]

Ich habe unsere Leistungen erwähnt. Haben wir jedoch alles erreicht, was wir wollten? Natürlich nicht. Können wir mit den Ergebnissen unserer Arbeit zufrieden sein? Natürlich nicht.

Das Hauptziel aller unserer Maßnahmen ist die Verbesserung des Lebensstandards. Wir können eine drastische Verbesserung jedoch nur erreichen, wenn unsere Wirtschaft so stark wird, dass sie nicht mehr in kritischer Weise von außenwirtschaftlichen Faktoren oder den Ergebnissen von regulären Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen abhängt.

Heute sind die Wachstumsraten der russischen Wirtschaft hoch, aber immer noch unzureichend. Der Staatsapparat ist sowohl in Hinblick auf seine Funktionen als auch auf die Qualifikation seines Personals nicht sehr effizient. Die Struktur der Wirtschaft ist immer noch nicht ausgeglichen. Soziale Verpflichtungen sind immer noch nicht auf spezifische Bevölkerungsgruppen hin orientiert.

Wir müssen zugeben, dass einige von Russlands nächsten Nachbarn und osteuropäische Länder Reformen schneller und entschiedener durchgeführt haben. Darüber hinaus haben andere Länder viele der Ideen, die von russischen Experten in Hinblick auf die Reform des Rentensystems, der Wohnungswirtschaft und des kommunalen Dienstleistungssektors, des Gesundheitswesens, des Wohnungsbaus und anderer Bereiche entwickelt wurden, nicht nur diskutiert, sondern auch in die Praxis umgesetzt.

Unsere Wirtschaft ist immer noch zu sehr auf Rohstoffe hin orientiert. Offensichtlich sind natürliche Reichtümer ein Wettbewerbsvorteil Russlands. Wir sollten uns dessen nicht schämen. Das große intellektuelle Potenzial der Nation ist jedoch ein viel größerer Vorteil. Dieses Potenzial sollte dazu genutzt werden, die russische Wirtschaft im Hi-Tech-Bereich und in profitablen Bereichen vorwärts zu bringen.

Der Dienstleistungssektor in unserem Land entwickelt sich langsam und mühsam. Dieser Sektor trägt in entwickelten Ländern den größten Teil zum Wachstum des Bruttoinlandsproduktes bei. In unserem Land gibt es im Gegenteil immer noch ein staatliches Monopol bei Dienstleistungen in so sozial wichtigen Bereichen wie dem Wohnungswesen und kommunalen Dienstleistungen, wie auch in weiteren Bereichen. Das Ergebnis ist, dass die Qualität der Dienstleistungen niedrig ist, die Gebühren aber genau wie die Unzufriedenheit der Bürger mit diesen Dienstleistungen wachsen. Tatsächlich zahlen die Menschen doppelt und sogar dreifach: zuerst durch ihre Steuern, dann für die Dienstleistungen als solche und müssen obendrein noch bestechen.

Die überflüssige Präsenz des Staates in der Wirtschaft hat eine Reihe weiterer negativer Folgen. Zuerst einmal üben Beamte im Namen des Staates immer noch viele Genehmigungs-, Lizenzierungs- und Überwachungsfunktionen aus, die der Steuerzahler nicht braucht. Dies führt dazu, dass Unternehmertegeist erstickt wird, und es führt zu Bestechung und Amtsmissbrauch. Ich möchte wiederholen, dass die Effektivität des Staatsapparates bis jetzt viel zu wünschen übrig lässt. Viele vernünftige Vorschläge bleiben in leerem Gerede und dem bürokratischen Sumpf von Formalismus und Inkompetenz stecken.

Ein besonderes Problem ist die Willkür des Systems der Gesetzesvollstreckung. Die Grundlage für so genannte extra-prozedurale, das heißt, illegale Handlungen des Personals von verschiedenen Organen und Diensten bleibt auch in diesem Bereich weiter bestehen. [...]

Natürlich stellt man sich die Frage: Wo und wie können wir neue Quellen für Wachstum finden?

Die Lösung besteht vor allem darin, neue Ansätze für die Entwicklung des Landes, für die Konso-

lidierung von Gesellschaft und Behörden zu entwerfen, gegenseitiges Vertrauen und gemeinsame Anstrengungen zu stärken, Lösungen für wichtige Aufgaben des Landes zu finden.

Die russische Wirtschaft sollte eine bedeutende und feste Stellung auf den Weltmärkten haben. Hierfür müssen wir zuerst unseren nationalen Markt entwickeln.

Veraltete Fabriken sollten schnell modernisiert werden und zu Fabriken umgebaut werden, die die Wettbewerbsfähigkeit des Landes verbessern können.

Wir sollten der Verschwendung der natürlichen Ressourcen des Landes ein Ende setzen und gewährleisten, dass sie besser genutzt werden. Dies sollte auf einer systematisierten rechtlichen Grundlage geschehen, durch verbesserte Wasser- und Forstgesetze und durch Gesetze über die Nutzung von natürlichen Ressourcen.

Wir brauchen transparente Bedingungen für den Zugang zu natürlichen Ressourcen und gerechte Zahlungen für ihre Nutzung. Der jetzige Pseudowettbewerb, bei dem nur Geschäftsleute, die Organen der Macht nahe stehen, eine Chance haben zu gewinnen, muss durch Auktionen ersetzt werden. Das jetzige Verwaltungssystem der Beliebigkeit sollte durch vollwertige zivile und rechtliche Verträge ersetzt werden, die die Rechte und Pflichten von Staat und Wirtschaft klar definieren.

Wir sollten die Modernisierung der Eisenbahnen, der Elektrizitäts- und des Wohnungssektors vollenden.

Wir sollten endlich die Steuerreform zu Ende bringen und vor allem die einheitliche Sozialsteuer verringern und die Steuerverwaltung vereinfachen. Wir sollten auch Ordnung bei den Problemen der Vermögenssteuer schaffen und in Anbetracht der hohen Weltmarktpreise für Rohstoffe auch bei der Besteuerung der großen Gewinne von Rohstoffexporteuren.

Sobald wir die Gesamtsteuerlast reduzieren, wird unser Steuersystem die lang erwartete Stabilität haben. Dies wird so bald wie möglich an den regionalen Finanzausgleich und an die weiter voranschreitende Umverteilung von Vollmachten zwischen den verschiedenen Ebenen des Staates gekoppelt werden müssen.

Wir sollten den Rubel voll konvertibel machen, insbesondere in Anbetracht des wachsenden Vertrauens in die Landeswährung.

Es ist unsere Aufgabe, das Finanzsystem des Landes so aufzubauen, dass sowohl Firmen wie Privatpersonen endlich von den Vorzügen eines entwickelten finanziellen Dienstleistungsmarktes profitieren können. [...]

Zum Abschluss möchte ich sagen, dass die Ereignisse der frühen neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts dazu führten, dass die Hoffnungen und Erwartungen der Menschen wuchsen. Ihr Verlangen nach Veränderung führte zu einem dramatischen Zusammenbruch der Struktur des Lebens. Es gab Zeiten, als die Menschen nicht glaubten, dass die Erschütterungen je aufhören würden. Heute können wir spüren, dass die Zeit von Unsicherheit und Angst vorbei ist.

Eine neue Periode hat begonnen. Es ist dies eine Periode harter Arbeit, um den Übergang zu einer fundamental besseren Lebensqualität sicherzustellen. Dies ist keine leichte Aufgabe. Es wird eines starken politischen Willens und eines ehrlichen Dialogs zwischen der Staatsmacht und der Gesellschaft und ständiger gemeinsamer Anstrengungen bedürfen.

Werden wir dieser Aufgabe gewachsen sein?

Die Erfolge der letzten Jahre erlauben uns zu sagen: „Ja, wir können es schaffen.“

Und das werden wir mit Sicherheit.

Vielen Dank.

Übersetzung: Matthias Neumann

Der russische Originaltext wurde im Internet veröffentlicht unter: <http://www.putin2004.ru/shtab/dover/402C6917>

Russland und die Energieversorgung Europas

Angesichts seiner riesigen Energievorräte scheint Russland auf den ersten Blick für die Rolle des natürlichen Energielieferanten Europas prädestiniert zu sein (gemeint ist hier die EU ein schließlich aller möglichen Beitrittskandidaten, jedoch ohne die GUS-Staaten, also die „EU30“). An Erdgas besitzt Russland die weltgrößten Reserven (d.h. die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten förderwürdigen Vorkommen), bei den dar über hinaus nach gewiesenen oder vermuteten Vorkommen sowohl von Erdgas wie von Erdöl steht das Land ebenfalls an erster Stelle, und auch die weltgrößten Kohleressourcen sind dort zu finden. Im Unterschied zum politisch instabilen Nahen Osten, wo der andere Großteil der Energie reserven konzentriert ist, erscheint Russland als stabiler und verlässlicher Handels partner. Auf die Frage, wie sich die Energiebeziehungen zwischen Russland und Europa entwickeln werden, kann die von der russischen Regierung nach jahrelangen Erörterungen im August 2003 beschlossene Energiestrategie bis 2020 Auskunft geben.

Erdöl

Gemäß der russischen Energiestrategie von 2003 soll der Gesamtexport von Erdöl, der 2000 insgesamt 145 Mio. Tonnen betrug, bis 2020 auf über 300 Mio. Tonnen ansteigen. Der Export nach Europa soll im Zeitraum 2000–2020 allerdings nur um rund 30 Mio. Tonnen oder 1,1% pro Jahr von 127,5 Mio. Tonnen auf 160 Mio. Tonnen steigen. Für den Export in die GUS ist ebenfalls ein Zuwachs in gleicher Größenordnung vorgesehen. Dagegen sollen in andere Länder wie China und die USA, in die bislang nur wenig Erdöl exportiert wurde, ab 2010 rund 100 Mio. Tonnen geliefert werden. Die Zuwächse des Erdölexports verlagern sich somit deutlich von West nach Ost. Damit korrespondiert, dass in der Energiestrategie die größten Zuwächse bei der Erdölförderung in Ostsibirien erwartet werden. Europas Erdölimportbedarf wird im Zeitraum 2000–2020 nach den Prognosen der amerikanischen Energy Information Administration (EIA) und der Europäischen Kommission bei mittlerem Wachstum des Erdölkonsums um rund 180 Mio. t zunehmen, da einerseits der Erdölverbrauch steigen, andererseits die europäische Erdölförderung abnehmen wird. Russland wird nach den vorliegenden Planungen und Prognosen zu diesem Importzuwachs nur weniger als 20% beitragen. Über 80% des bis 2020 entstehenden zusätzlichen Einfuhrbedarfs Europas müssen folglich aus anderen Weltregionen gedeckt werden. Aus der Sicht Europas ist und bleibt Russland mit seinem von 30% leicht auf 27% abnehmenden Anteil allerdings der wichtigste Erdöllieferant.

Erdgas

Der starke Anstieg des Erdgasbedarfs Europas hat seine Ursachen einerseits in der aus ökologischen Gründen (Treibhauseffekt) beabsichtigten Substitution von Kohle und Erdöl durch das »saubere« Erdgas, andererseits in der fortschreitenden »Gasifizierung« europäischer Randregionen. Während Europas Ölimport zwischen 2000 und 2020 um rund 40% zunehmen dürfte, steigt bei Erdgas der Importbedarf Europas gemäß der Standardprognose der EIA bei mittlerem Wirtschaftswachstum gegenüber 2000 sogar um mehr als 200% und im Falle langsamen Wirtschaftswachstums immerhin noch um 150% an. Die im Zeitraum 2000–2020 zu erwartende Vervielfachung der westeuropäischen Gasimporte ist eine Folge sowohl eines um 50 bis 75% steigenden Verbrauchs als auch einer stagnierenden europäischen Eigenproduktion. Diese sich drastisch öffnende Schere zwischen steigendem Gasverbrauch und sinkender Gasförderung lässt den Importbedarf der EU30 um rund 300 Mrd. Kubikmeter und damit in einem Ausmaß hochschnellen, das Russlands Absichten und Möglichkeiten der Exportsteigerung weit übertrifft. Wie sehen indessen die russischen Pläne für die Belieferung des EU-Marktes mit Erdgas aus? Während Russlands gesamter Gasexport zwischen 2000 und 2020 um 87 Mrd. Kubikmeter oder 45% zunehmen soll, soll jener in die erweiterte EU nur um 31 Mrd. Kubikmeter bzw. um 23% ansteigen. Dagegen soll sich der Gasexport nach China und in die USA von null auf etwa 100 Mrd. Kubikmeter erhöhen. Wenn es nach der russischen Energiestrategie geht, wird somit der angestrebte Zuwachs bei der

Erdgasproduktion überwiegend in außereuropäische Regionen exportiert. Dies korrespondiert mit der Tatsache, dass der Produktionszuwachs bei Erdgas nicht im Westen Russlands, sondern in Ostsibirien und im Fernen Osten erwartet wird, von wo Erdgas entweder auf dem Landweg nach China oder als Flüssiggas per Schiff nach Südostasien und in die USA transportiert werden kann. Während 2000 rund 70% der Gasimporte der EU-30-Staaten aus Russland stammten, wird dieser Anteil 2010 nur noch 50% und 2020 nur noch knapp 30% betragen. Der dann verbleibende Fehlanteil von 70% wird durch eine Vielzahl von Lieferländern abgedeckt werden müssen, wobei für die Zeit nach 2010 keine genauen Prognosen möglich sind. Europa scheint notgedrungen Erdgas in steigendem Maße, zum Teil in Form von Flüssiggas, aus Nordafrika und dem Nahen Osten sowie aus Zentralasien beziehen zu müssen. Wenn diese Lieferungen wie dargestellt zunehmen, wird es in Europa voraussichtlich nicht zu einer Gasknappheit kommen. Dafür ist aber politische Stabilität in den genannten Regionen Voraussetzung. Günstig wäre es, wenn die außereuropäischen Lieferanten, ebenso wie Russland, in den europäischen Energiedialog eingebunden werden könnten.

Kohle

Da Kohle kein bedeutsames russisches Exportprodukt ist, ist die Energieversorgung Europas von den Entwicklungen im russischen Kohlesektor nicht direkt berührt. Die vorgesehene schnelle Erhöhung der Förderung und des Binnenverbrauchs von Kohle schaffen aber ein in Russland noch wenig diskutiertes Problem, da hiermit eine höhere Belastung des Weltklimas durch die Emission von CO₂ einher geht.

Kernenergie

Neben der Kohleförderung wird in der russischen Energiestrategie dem Ausbau der Kernenergie-wirtschaft hohe Priorität eingeräumt. Vorgesehen sind die Stilllegung veralteter und besonders störanfälliger Anlagen, der Neubau von »konventionellen« Kernkraftwerken (Leichtwasserreaktoren) sowie der schrittweise Übergang zur Technologie des Schnellen Brüters. Von der Beherrschbarkeit der Technologie des Schnellen Brüters ist man in Russland ebenso überzeugt wie von der Wirtschaftlichkeit dieser Entwicklungslinie der Elektrizitätsgewinnung. Werden die russischen Pläne verwirklicht, könnte Russland in großem Maßstab Strom Richtung Westen exportieren.

Erneuerbare Energien

Unter den erneuerbaren Energien spielt in Russland die Wasserkraft eine besonders große Rolle. Die Stromerzeugung in großen Wasserkraftwerken soll bis 2020 um knapp 30% ansteigen. Für die sonstigen erneuerbaren Energien ist ein Anstieg ungefähr im Umfang der ebenfalls ansteigenden Gesamterzeugung von Energieträgern vorgesehen, das heißt um rund 30 bis 40%. Dies bedeutet, dass keine Zunahme des Anteils der erneuerbaren Energien, der rund 1% beträgt, geplant ist. Eine »Energiewende«, wie sie in Europa diskutiert wird, sieht die russische Energiestrategie nicht vor.

Energiesparen

Die Notwendigkeit des Energiesparens wird in der russischen Energiestrategie unterstrichen, auch die daraus folgende Konsequenz veränderter Preisstrukturen im Energiebereich wird betont. Allerdings ist die in der Energiestrategie vorgesehene, nur allmähliche Anpassung des Binnenpreises für Erdgas an das Marktniveau nicht geeignet, einen raschen Durchbruch zu einer sparsamen Verwendung dieses Energieträgers herbeizuführen. Damit wird auch nur ein geringer Anreiz erzeugt, neue, sparsame und weniger umweltschädliche Technologien im Kohlebereich einzuführen. Ob es gelingen wird, den Kohleeinsatz bei Zurückdrängung des Erdgaseinsatzes wie geplant zu erhöhen, muss bezweifelt werden. Möglicherweise werden daher die in der optimistischen Prognose der Energiestrategie anvisierten Spar- und Exportziele bei Erdgas nicht erreicht.

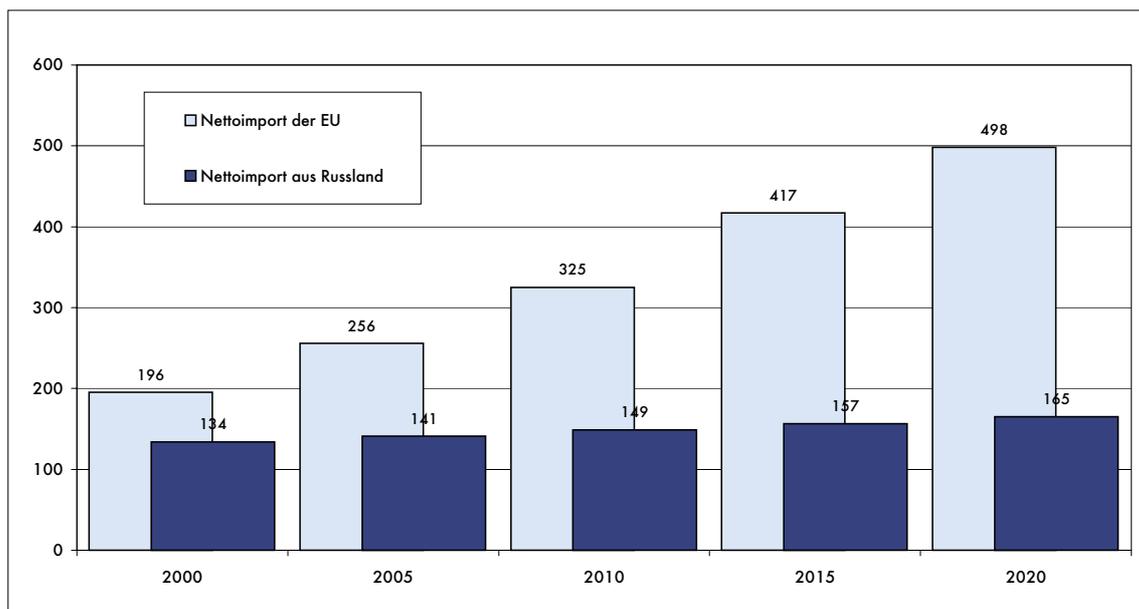
Dann aber wäre der Beitrag Russlands zur künftigen Energieversorgung Europas geringer zu veranschlagen, als er es nach den vorliegenden Planungen sein soll.

Energiedialog

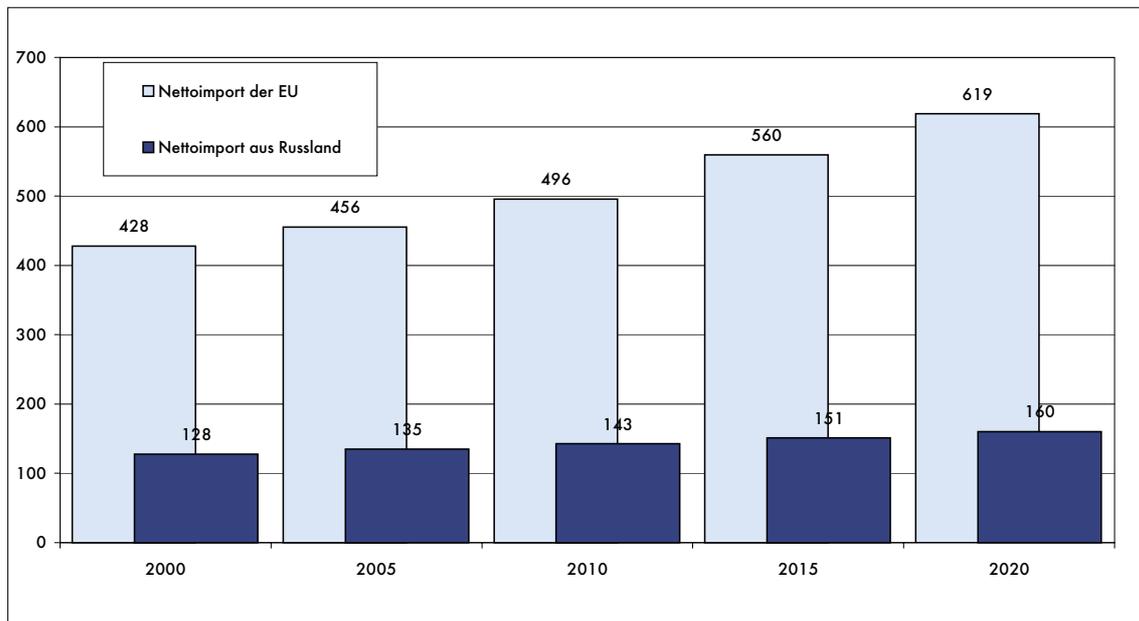
Der Energiedialog zwischen der EU und Russland war auf dem Pariser Gipfel im Oktober 2000 beschlossen worden. Er zielt auf eine »Energiepartnerschaft« und fügt sich in das bestehende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ein. Im März 2001 waren vier Themengruppen benannt worden, die von Experten beider Seiten auf mehreren Treffen bearbeitet wurden: 1. Energiestrategien und Energiebilanzen, 2. Technologietransfer und Energieinfrastruktur, 3. Investitionen und 4. Energieeffizienz und Umwelt. Auf den EU-Russland-Gipfeltreffen im Oktober 2001 und im Mai 2002 wurden die Ergebnisse dieser Expertentreffen vorgestellt. Seit 2003 ist der Energiedialog nach Ansicht der beiden Seiten in die Implementierungsphase eingetreten. Die hauptsächlichen Themen dieses Dialogs sind: Erstens: die Errichtung einer neuen Energieinfrastruktur von »gegenseitigem strategischem Interesse«. Dazu zählen die Erdgasprojekte »Entwicklung des Shtokman-Gasfelds«, »Ostseepipeline« und »Erweiterung der Jamal-Europa-Pipeline«. Zweitens soll ein internationaler Energiefonds eingerichtet werden, der die nicht kommerziellen Risiken abdecken soll, die Ausländer von Investitionen in den russischen Energiesektor abschrecken. Drittens möchte die EU die Reform des russischen Energiesektors unterstützen, darunter insbesondere die Reform der Elektrizitätswirtschaft und des Gasbereichs. Viertens geht es um die rechtliche Sicherheit der Versorgung der EU mit Erdgas. Die EU legt Wert darauf, dass die langfristigen Verträge im Erdgasbereich mit dem EU-Wettbewerbsrecht kompatibel sind, und ist daran interessiert, dass die territorialen Beschränkungsklauseln (d.h. das Verbot des Weiterverkaufs von Erdgas an Dritte) entfallen. Fünftens sollen Pilotprojekte auf dem Gebiet des Energiesparens durchgeführt werden. Sechstens sind vor einer Vernetzung der Elektrizitätsnetze der EU und Russlands Fragen der Reziprozität des Marktzugangs, des Umweltschutzes sowie der nuklearen Sicherheit zu klären.

Die EU möchte die privaten Unternehmen unterstützen, die im Energiebereich tätig sind, ohne sie aus ihrer kommerziellen Verantwortung zu entlassen. Indem die EU bestimmte Vorhaben als im »strategischen Interesse« Europas bezeichnet, befürwortet sie diese. Ob sie damit immer „richtig liegt“, ist eine andere Frage.

EU 30: Erdgasbilanz 2000–2020



EU 30: Erdölbilanz 2000–2020



Russlands Erdölproduktion nach Firmen 1997–2003 (in Mio. Tonnen)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Lukoil	53	54	53	62	63	75	82
Jukos	35	34	34	50	58	70	81
Surgutneftegaz	34	35	38	41	44	49	54
TNK	21	20	20	36	41	38	43
Sibneft	18	17	16	17	25	26	31
Tatneft	25	24	24	24	25	24	25
Rosneft	13	12	12	14	15	16	20
Slavneft	12	12	12	12	15	15	18
Bashneft	15	13	12	12	12	12	12
Sidanko	20	20	20	11	<i>(zu TNK)</i>		
Onako	7	8	7	8	<i>(zu TNK)</i>		
Komi-TEK	9	9	<i>(zu Lukoil)</i>				
Sonstige	34	38	37	30	33	54	55
Residuum	10	7	20	6	17	1	0
Russland gesamt	306	303	305	323	348	380	421

Quellen: Firmenangaben und russisches Energieministerium.

Russlands Erdgasproduktion nach Firmen 1997–2003 (in Mrd. m³)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gazprom	534	554	546	523	512	522	540
Unabhängige Gasproduzenten	6	8	15	30	37	41	k.A.
Ölunternehmen	29	29	30	31	32	32	k.A.
Russland insgesamt	569	591	591	584	581	595	616

Quellen: Firmenangaben und russisches Energieministerium.

Going global. Internationalisierung und corporate governance in der russischen Erdöl- und Erdgaswirtschaft

Der Erdöl- und Erdgassektor ist weltweit traditionell stark internationalisiert, weil eine globale Nachfrage auf nur regional begrenzte Vorkommen stößt. Der Export und Import dieser Rohstoffe ist daher der naheliegendste Indikator für die Internationalisierung eines Unternehmens. Der russische Erdöl- und Erdgassektor bildet da keine Ausnahme, denn bereits zu Zeiten der Sowjetunion knüpfte der Sektor internationale Wirtschaftskontakte und exportierte in das westliche Ausland. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der teilweisen Privatisierung des russischen Erdöl- und Erdgassektors treten zunehmend auch andere Indikatoren der Internationalisierung in den Mittelpunkt: Technologieimporte, Geldaufnahme an den internationalen Finanz- und Wertpapiermärkten, Auslandsdirektinvestitionen und strategische Partnerschaften mit ausländischen Unternehmen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die Internationalisierung des russischen Erdöl- und Erdgassektors in den letzten Jahren deutlich erhöht hat. Allerdings fallen die Ergebnisse je nach Unternehmen sehr unterschiedlich aus (siehe Tabelle 1).

Dabei zeigt sich eine Aufteilung in drei Gruppen: Während Unternehmen wie Gazprom und Lukoil immer schon stark und breit gefächert internationalisiert waren (Sidanco bildet insofern eine Ausnahme, als dass die relativ hohen Internationalisierungswerte ausschließlich auf die strategische Partnerschaft mit BP zurückzuführen sind), begannen TNK, Yukos, Sibneft und in einem geringeren Ausmaß auch Tatneft ihre Internationalisierungsbemühungen verstärkt erst nach der russischen Finanzkrise von 1998. Bashneft, Slavneft und Surgutneftegas hingegen sind nach wie vor kaum internationalisiert. Sie beschränken ihre Auslandsaktivitäten fast ausschließlich auf den Export von Erdöl.

Vor allem eine stärkere Internationalisierung, die über Exporte hinausgeht, hat Auswirkungen auf das Verhalten der Unternehmen. In internationalen Wirtschaftstransaktionen haben sich im Laufe der Zeit Normen und Standards in gegenseitigem Einvernehmen oder aufgrund der Durchsetzungsmacht einzelner Akteure entwickelt. Eine Missachtung dieser Normen und Standards wird im Extremfall mit dem Abbruch der Geschäftstätigkeit geahndet und führt unter anderem zu einer schlechten Reputation für das Unternehmen. Langfristig ist eine Missachtung dieser Normen und Standards somit kostenintensiv.

Die Internationalisierung von Erdöl- und Erdgasunternehmen ist aufgrund meist hoher Markteintrittskosten auf ein längerfristiges internationales Engagement ausgerichtet. Eine Anerkennung und Befolgung dieser internationalen Normen und Standards sowie die Entwicklung eines internationalen Geschäftsgebarens ist deshalb vorteilhaft.

Tabelle 1: Internationalisierung der russischen Erdöl- und Erdgaswirtschaft (Indexwerte mit 0 = keine Internationalisierung)

	1997	1999	2001	2003*
Bashneft	0,3	0,4	0,4	0,8
Gazprom	6,5	7,2	6,8	7,2
Komi-TEK	1,4	1,6	–	–
Lukoil	6,9	7,8	7,3	7,2
Onako	0,4	0,4	–	–
Sibneft	0,6	6,3	6,5	6,8
Sidanco	4,8	5,9	5,1	–
Slavneft	1,1	1,8	2,0	–
Surgutneftegas	1,0	1,2	1,2	1,3
Tatneft	1,9	4,2	3,7	3,8
TNK	0,6	7,6	6,3	7,6
VNK	1,9	–	–	–
Yukos	0,9	6,5	6,8	6,8
Durchschnitt	2,2	4,2	4,6	5,2

* = vorläufige Zahlen

Quelle: Andreas Heinrich: Globale Einflüsse und die corporate governance des russischen Erdöl- und Erdgassektors, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 46 (2003), S.31 - aktualisiert.

Die Ausweitung der Geschäftstätigkeit auf internationaler Ebene erfordert daher von den Unternehmen des russischen Erdöl- und Erdgassektors diverse Anpassungs- und Lernprozesse, die sich nach der Art ihres internationalen Engagements richten. Die Anwendung dieses internationalen Geschäftsgebarens – der erworbenen Kenntnisse und übernommenen Verhaltensweisen – führt zu einer Verbesserung der corporate governance der Unternehmen.

Dabei lässt sich feststellen, dass Unternehmen mit einer hohen Internationalisierung auch eine bessere corporate governance aufweisen als ihre weniger internationalisierten russischen Wettbewerber. Je stärker die Internationalisierung eines Unternehmens, desto höher ist der Druck zur Übernahme internationaler corporate governance-Standards. (Einen Überblick über die Qualität der corporate governance der einzelnen Firmen gibt Tabelle 2).

Für beide Entwicklungen – die zunehmende Internationalisierung und eine Verbesserung der corporate governance – war die Finanzkrise 1998, die mehrere russische Ölfirmen an den Rand des Zusammenbruchs brachte, ein zentraler Auslöser. Zum einen veranlasste die Finanzkrise Unternehmen wie Sibneft, TNK und Yukos, Internationalisierung als Überlebensstrategie zu begreifen. Zum anderen bewirkte die Finanzkrise eine bessere Überwachung der corporate governance des Erdöl- und Erdgassektors durch internationale Finanzorganisationen, die durch die Krise beträchtliche Investitionen abschreiben mussten.

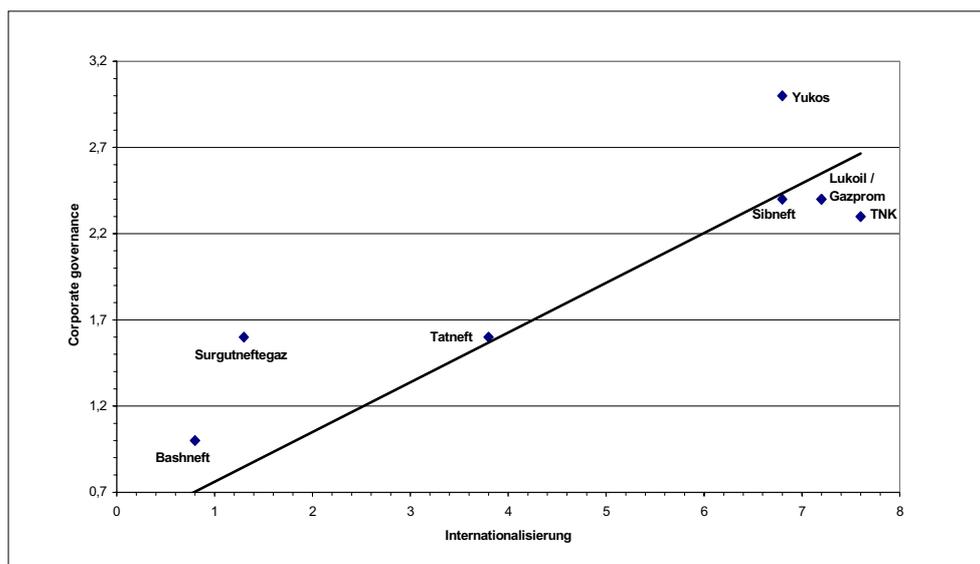
Tabelle 2: Corporate governance in der russischen Erdöl- und Erdgaswirtschaft
(Indexwerte mit 0 = schlechte corporate governance)

	1997	1999	2001	2003 *
Bashneft	1,4	0,8	0,8	1,0
Gazprom	1,4	1,8	2,2	2,4
Komi-TEK	1,3	1,3	–	–
Lukoil	1,4	1,8	2,4	2,4
Onako	1,0	1,2	–	–
Sibneft	1,2	1,6	1,8	2,4
Sidanko	1,0	1,4	1,4	–
Slavneft	1,2	1,3	1,2	–
Surgutneftegaz	1,2	1,4	1,4	1,6
Tatneft	1,6	1,8	1,6	1,6
TNK	2,0	2,3	2,3	2,3
VNK	1,2	–	–	–
Yukos	1,2	1,3	2,0	3,0
Durchschnitt	1,3	1,5	1,7	2,1

* = vorläufige Zahlen

Quelle: Andreas Heinrich: Globale Einflüsse und die corporate governance des russischen Erdöl- und Erdgassektors, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 46 (2003) , S.31 – aktualisiert.

Streudiagramm für das Stichjahr 2003



Quelle: Andreas Heinrich: Globale Einflüsse und die corporate governance des russischen Erdöl- und Erdgassektors, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 46 (2003) , S.31 – aktualisiert.

Michaela Hinner

Bankensystem und Bankenaufsicht in Russland. Stand und Perspektiven fünf Jahre nach der Finanzkrise

Seit der Finanzkrise 1998 werden Bankensystem und Bankaufsicht in Russland reformiert. Grundlage der aktuellen Reformen ist die „Strategie zur Entwicklung des Bankensektors“ vom 30.12.2001, die von russischer Regierung und russischer Zentralbank ausgearbeitet worden ist.

Der Entwicklungsstand des russischen Bankensystems

Innerhalb der letzten fünf Jahre hat sich das russische Bankensystem enorm entwickelt. Es hat den Entwicklungsstand von 1998 vor der Finanzkrise nicht nur wieder erreicht, sondern sogar überschritten. Jedoch ist es im internationalen Vergleich weiterhin schwach entwickelt.

Eine der Hauptschwächen des russischen Bankensystems ist der niedrige Monetarisierungsgrad. Die Aktiva des russischen Bankensystems betragen im März 2004 nur 206 Mrd. US-Dollar. Im Vergleich macht dies nur 2,6% der deutschen Bankaktiva aus. Das Verhältnis der Aktiva zum BIP liegt damit in Russland bei 42%, während es in fortgeschritteneren Ländern Mittel- und Osteuropas rund 100% beträgt.

In Russland waren zum 1. März 2004 insgesamt 1.330 Banken als geschäftlich aktiv registriert. Das bestehende Ungleichgewicht von staatlichen und privaten Banken ist dabei problematisch. Dominant ist die staatliche Sberbank. Mit einem Aktivavolumen von 39,6 Mrd. US-Dollar im Juli 2003 kontrolliert sie 20% des russischen Bankenkapitals. Schon weit abgeschlagen folgt mit 6,7 Mrd. US-Dollar die ebenfalls staatliche Vneshtorgbank. Die Aktiva der Gazprombank als größter privater Geschäftsbank betragen mit 5,8 Mrd. US-Dollar dagegen nur 15% der Aktiva der Sberbank.

Die fünf größten Banken kontrollieren zusammen zum März 2004 über 40% des gesamten Bankenkapitals und die stärksten 200 Banken 88%. Wenn demzufolge die übrigen 1.130 Banken zusammen nur einen Anteil von 12% an den Gesamtaktiva haben, zeigt sich deutlich die Unterkapitalisierung des größten Teils der russischen Banken.

Das russische Bankensystem erfüllt nur teilweise seine volkswirtschaftliche Aufgabe als Finanzvermittler. Für russische Unternehmen sind Kreditlinien ab 10 Mio. US-Dollar interessant. Wegen der Unterkapitalisierung des russischen Bankensystems sind nur wenige Kreditinstitute in der Lage, Kredite dieser Größenordnung bereitzustellen, so dass sich die Unternehmen mit ausländischen Krediten versorgen. Dementsprechend niedrig ist auch die Kreditvergabe an den privaten Sektor mit 78,2 Mrd. US-Dollar im Januar 2004. Mit einem Verhältnis von 17% im Verhältnis zum BIP liegt Russland damit deutlich unter dem Niveau anderer Transformationsländer.

Ausländische Banken spielen in Russland kaum eine Rolle. Sie sind mit 39 Töchtern unterrepräsentiert. Ihr Anteil an den Bankaktiva betrug im Januar 2003 nur 8,1%.

Organisation der Bankenaufsicht

Die Aufsicht über die Kreditinstitute wird von der russischen Zentralbank dezentral über ihre 59 Territorialverwaltungen in den Regionen durchgeführt. Schwierig stellt sich für den Zentralapparat die Angleichung der in den Regionen bestehenden unterschiedlichen Aufsichtspraxis dar. Selbst wenn in der Zentralbankspitze der Wille zu Reformen besteht, wie es zur Zeit der Fall ist, ist sie nur schwerlich in der Lage, die Leitlinien ihrer zentralen Aufsichtspolitik bis in die 59 Territorialverwaltungen durchzusetzen.

Zulassung ausländischer Banken auf dem russischen Markt

Auf dem russischen Bankenmarkt gibt es seit September 2003 keine einzige Filiale einer ausländischen Bank mehr. Zum einen ist der Status einer ausländischen Bank unwirtschaftlich, weil die Beschränkungen zu hoch sind. Zum anderen möchte die Zentralbank keine ausländischen Banken mehr zulassen. Will also eine ausländische Bank in Russland tätig werden, muss sie eine 100%ige russische Tochtergesellschaft gründen, wie es auch die vier deutschen Großbanken getan haben. Als solche so genannte „Kreditinstitute mit ausländischer Kapitalbeteiligung“ können sie dieselben Bankgeschäfte wie jedes andere russische Kreditinstitut durchführen.

Obwohl die „Kreditinstitute mit ausländischer Kapitalbeteiligung“ russische Banken sind, sehen sie sich mit speziellen Beschränkungen bzw. höheren Anforderungen konfrontiert. Bei der Geschäftszulassung kann die Zentralbank die Lizenz auf bestimmte Bankgeschäfte beschränken, wenn russische Banken im Herkunftsstaat des ausländischen Kreditinstituts auch Beschränkungen unterliegen. Die Geschäftstätigkeit ist in den ersten zwei Jahren auf juristische Personen beschränkt. Des Weiteren kann die Zentralbank zusätzliche Anforderungen festlegen unter anderem bezüglich der Art und Weise der Rechenschaftslegung, der Bestimmung der Führungskräfte und der Mindestsumme des Satzungskapitals.

Laufende Aufsicht

Im Rahmen der operativen Aufsicht durch die Zentralbank bestehen einige Defizite. Von den Kreditinstituten ist eine Flut von Dokumenten, mehr als 90, täglich und monatlich zur Berichterstattung zu unterschreiben und bei der Zentralbank einzureichen. Die Zentralbank selbst hat eingeräumt, dass sie nicht in Lage sei, alle diese Dokumente zu überprüfen.

Ein weiteres Problem ist die mangelnde Qualifikation der Zentralbank-Mitarbeiter. Sie sind für die Auswertung der eingereichten Daten nicht genügend ausgebildet. Hierin liegt eine der Ursachen für das Unvermögen der Zentralbank zur Qualitätsaufsicht. Die eingereichten Daten werden zur Zeit nur danach ausgewertet, ob die formellen Anforderungen des Gesetzes erfüllt sind, nicht jedoch danach, was die Bilanzen eigentlich bedeuten, was hinter den Kennziffern steckt oder wie hoch das wirkliche Risiko eines Kredites ist. Für solche Auswertungen wären Analysten erforderlich, die der russischen Zentralbank fehlen.

Mitarbeiterzahlen der Zentralbanken

	Zentralbankmitarbeiter	Anteil im Weltvergleich	Zentralbankmitarbeiter pro 100.000 Einwohner
Russland	82.000	23%	57
Euro-Raum	55.000	15%	18
USA	20.000	6%	7
Japan	5.000	1%	4
Welt insgesamt	360.000	100%	7

Quelle: Economist 10.04.2004, S.90

Reformbemühungen

Im Rahmen der aktuellen Strategie zur Entwicklung des Bankensektors bemühen sich Regierung und Zentralbank um die Umsetzung der „grundlegenden Prinzipien für die Effektivität der Bankenaufsicht“ des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht. Danach soll der Übergang vom formalen Kontrollverfahren zu einer Qualitätsdiagnostik erfolgen, um auch Perspektiven eines Instituts einschätzen zu können.

Große Anstrengungen werden deshalb zur Weiterbildung der Zentralbank-Mitarbeiter unternommen. Hier besteht bereits seit 1991 eine ständige technische Zentralbankkooperation zwischen russischer Zentralbank und Bundesbank. In deren Rahmen werden Seminare, Fachaufenthalte in Deutschland für Mitarbeiter der russischen Zentralbank und Fachberatungen mit deutschen Experten in Russland durchgeführt.

Zur Verbesserung der Qualität der laufenden Aufsicht ist in der russischen Reformstrategie die Einführung der Internationalen Buchführungs- und Rechnungslegungsstandards (IAS-Standards) vorgesehen. Die ursprünglich vorgesehene Einführung bis zum 1. Januar 2004 konnte im Bankensektor nicht erreicht werden und wurde auf das Jahr 2007 verschoben.

Die Unterschiede zwischen den russischen und internationalen Standards auf dem Gebiet der Buchführung und Rechnungslegung sind erheblich. So kann eine Bank nach russischen Standards noch schwarze Zahlen schreiben, wenn sie nach den IAS-Standards bereits insolvent wäre. 180 russische Banken sind Ende letzten Jahres dazu übergegangen, ihre Bücher parallel nach russischen und IAS-Standards zu führen. Diese 180 Banken kontrollieren 80 % der Gesamtkтива des russischen Bankensystems. Im Ergebnis waren die Eigenmittel von fast 1/3 der Banken geringer als das Grundkapital. Nach russischem Recht stellt dies einen Grund zum Entzug der Lizenz dar. Dass diese rund 60 Banken den Nachweis über die Erfüllung der IAS-Standards nicht erbringen konnten, ist jedoch kein Grund zur Beunruhigung. Wenn die 50 stärksten Banken einen Anteil von 74 % an den Gesamtkтива tragen, dann ist der Anteil der letzten 60 dieser 180 Banken daran vernachlässigbar klein.

Ausblick

Trotz der genannten Schwächen ist im russischen Bankensystem eine ganz heterogene Entwicklung zu beobachten. Die Bankaktiva haben in den letzten vier Jahren um mehr als das dreifache zugenommen. Während sie im Jahre 2000 noch 56 Mrd. US-Dollar betragen, haben sie heute einen Stand von 206 Mrd. US-Dollar erreicht. Auch die Kreditvergabe in diesem Zeitraum hat ständig zugenommen und beträgt heute das Fünffache des Volumens von 2000. Die Einlagen der Bevölkerung als eine der wichtigsten Refinanzierungsquellen für Banken haben in den letzten zwei Jahren um das 2,5fache zugenommen. Das Vertrauen in das Bankensystem steigt daher wieder.

Es ist auch mit einem weiteren kontinuierlichen Wachstum zu rechnen. Eine neue Strategie zur Stabilisierung des Bankensektors für den Zeitraum bis 2008 wird zurzeit in enger Zusammenarbeit mit der Assoziation der russischen Banken ausgearbeitet. Sie wird sich mehr an der Förderung der Entwicklung der Bankwirtschaft orientieren als die bisherige Strategie.

Bei der Reform der Bankenaufsicht hat sich in den letzten zwei Jahren sehr viel getan. Die Aufsicht wurde durch die Gesetzesnovellen der einschlägigen Gesetze für die Bankenaufsicht im Jahre 2002 verstärkt. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Aufsichtspolitik im Bereich der Finanzmärkte wurde im März dieses Jahres ein einheitliches Aufsichtsorgan, der „Föderale Dienst für Finanzmärkte“, geschaffen. Die neue Finanzmarktaufsicht umfasst damit die Aufsicht über die Aktien- und Wertpapiermärkte, die Rentenfonds sowie über die Börsen. Unberührt davon bleibt jedoch die Aufsicht über die Banken, die weiterhin durch die Zentralbank ausgeübt wird.

Die jahrelangen Versäumnisse bei der Abschaffung der Formularflut werden endlich in Angriff genommen. Im Rahmen der Einführung der IAS-Standards im Jahre 2007 werden die Anforderungen an die Berichterstattung optimiert werden. Die Chancen für die Einführung bis 2007 stehen gut, denn die Zentralbank wird dabei im Rahmen eines TACIS-Projekts unterstützt. Mit der Einführung der IAS-Standards wird die dringend notwendige Konsolidierung auf dem russischen Bankenmarkt einhergehen. Die Banken werden entweder ihr Kapital aufstocken, fusionieren oder den Markt verlassen.

In nächster Zeit ist nicht mit einer Zulassung von Filialen ausländischer Banken zu rechnen. Vor allem aufgrund ihrer Unterkapitalisierung sind russische Banken nicht wettbewerbsfähig. Das Hauptaugenmerk der Bankenaufsicht wird daher weiter auf dem Schutz der einheimischen Banken vor Übernahme durch ausländische Banken liegen.

Mit der derzeitigen Zentralbankspitze und mit dem liberalen Makroökonom Oleg Wjugin, dem bisherigen ersten Vizepräsidenten der Zentralbank, als Leiter der neuen Finanzmarktaufsicht ist zu erwarten, dass die Aufsicht weiterhin verbessert und damit das russische Bankensystem stabilisiert wird.

Die 50 größten russischen Banken (Stand: 01.01.2004)

	<i>Bank</i>	<i>Ort</i>	<i>Aktiva (in 1.000 Rubel)</i>	<i>Aktiva (in Mio. US-\$)</i>	<i>Eigenkapital (in Mio. US-\$)</i>	<i>Gewinn vor Steuern (in Mio. \$)</i>
1	Sberbank Rossii	Moskau	1.502.456.913	51.017	5.018	1.340
2	Vneshtorgbank	Moskau	275.779.581	9.364	2.238	402
3	Gazprombank	Moskau	219.714.131	7.461	968	190
4	Alfa-bank	Moskau	195.973.985	6.654	789	10
5	Meshdunarodnyj promyschlennyj bank	Moskau	136.897.227	4.648	976	19
6	Rosbank	Moskau	114.723.666	3.896	390	37
7	MDM-bank	Moskau	114.045.828	3.873	303	23
8	Bank Moskvyy	Moskau	111.046.980	3.771	373	67
9	Meshdunarodnyj Moskovskij bank	Moskau	80.960.462	2.749	195	103
10	Promyschlenno-stroitelnyj bank	Sankt-Petersburg	68.101.887	2.312	177	70
11	Uralssib	Ufa	65.378.993	2.220	383	35
12	Citibank	Moskau	62.494.658	2.122	279	86
13	Raiffaisenbank Österreich	Moskau	62.179.690	2.111	141	94
14	Petrokommerz	Moskau	44.405.040	1.508	266	60
15	Menatep Sankt-Peterburg	Sankt-Petersburg	37.652.613	1.279	109	11
16	Promswjasbank	Moskau	37.355.812	1.268	136	18
17	Nomos-bank	Moskau	36.635.857	1.244	168	12
18	Trast	Moskau	34.598.691	1.175	182	34
19	NIKojl	Moskau	34.538.333	1.173	226	15
20	Bank „Senit“	Moskau	32.154.038	1.092	110	32
21	Awtobank-NIKojl	Moskau	30.756.498	1.044	222	26
22	Guta-bank	Moskau	30.663.710	1.041	103	6
23	Globeks	Moskau	30.193.781	1.025	357	10
24	Transkreditbank	Moskau	29.132.860	989	113	44
25	Jewrofinans Mosnarbank	Moskau	27.400.511	930	170	30
26	Vosroshdenie	Moskau	27.050.481	919	83	3
27	Kommerzbank (Jewrasija)	Moskau	26.556.862	902	32	21
28	Impeksbank	Moskau	23.027.010	782	108	14
29	Ak Bars	Kazan	22.654.341	769	116	19
30	Ingosstrach-Sojuz	Moskau	22.018.535	748	137	29
31	Chanty-Mansijskij bank	Chanty-Mansijsk	20.935.609	711	102	7
32	Surgutneftegasbank	Surgut	20.773.574	705	63	21
33	Moskowskij bank rekonstrukzii i rasvitija	Moskau	20.558.795	698	94	3
34	BIN-bank	Moskau	19.998.630	679	116	4
35	Nazionalnyj rezervnyj bank	Moskau	19.157.803	651	173	26

	<i>Bank</i>	<i>Ort</i>	<i>Aktiva (in 1.000 Rubel)</i>	<i>Aktiva (in Mio. US-\$)</i>	<i>Eigenkapital (in Mio. US-\$)</i>	<i>Gewinn vor Steuern (in Mio. \$)</i>
36	ABN AMRO Bank A. O.	Moskau	18.379.031	624	79	29
37	Deutsche Bank	Moskau	17.102.481	581	103	42
38	Sapsibkombank	Salechard	16.848.890	572	51	15
39	ING-bank (Ewrazija)	Moskau	16.703.552	567	75	19
40	Russkij standart	Moskau	16.656.447	566	127	80
41	Moskowskij industrialnyj bank	Moskau	16.327.120	554	72	9
42	Kreditnyj agroprombank	Lytkarino	15.815.505	537	34	1
43	Wisawi	Moskau	15.716.749	534	155	2
44	Sobinbank	Moskau	15.698.587	533	133	3
45	Awangard	Moskau	15.056.525	511	91	13
46	Baltijskij bank	Sankt- Peterburg	14.484.947	492	51	11
47	Sudostroitelnyj bank	Moskau	14.274.222	485	95	4
48	Credit Swiss First Boston	Moskau	13.882.729	471	89	19
49	Bank „Sankt- Peterburg“	Sankt- Peterburg	13.153.218	447	36	4
50	Rosselchosbank	Moskau	12.834.824	436	165	5

Nach: Ekspert, Nr. 11 (414) vom 22. März 2004.

<<http://www.expert.ru/expert/ratings/banki/04-11-14/banks-0.htm>, 31.03.04>

Registrierte und aktive Kreditinstitute in Russland 2001–2004

	<i>Januar 2001</i>	<i>Januar 2002</i>	<i>Januar 2003</i>	<i>Januar 2004</i>	<i>April 2004</i>
Registrierte Banken insgesamt	2.124	2.001	1.826	1.666	1.619
Aktive Banken insgesamt	1.311	1.319	1.329	1.329	1.330
Kreditinstitute mit ausländischer Beteiligung	130	125	126	128	128
davon mit 100%	22	23	27	32	33
50% bis 99%	11	12	10	9	8
Kreditinstitute mit Recht auf Bankoperationen	1.311	1.319	1.329	1.329	1.330
Kreditinstitute mit Lizenz für:					
Verwaltung von Spareinlagen	1.239	1.223	1.202	1.190	1.187
Devisengeschäfte	764	810	839	845	852
Allgemeine Lizenz	244	262	293	310	312
Handel mit Edelmetallen:	153	164	170	176	177
Filialen der aktiven Kreditinstitute auf russischem Territorium	3.793	3.433	3.326	3.219	3.228
davon Sberbank	1.529	1.233	1.162	1.045	1.043
Kreditinstitute, deren Lizenzen ungültig wurden	806	677	491	335	289
Aufgelöste Kreditinstitute	869	1.022	1.238	1.416	1.465

Quelle: Russische Zentralbank <http://www.cbr.ru/statistics/bank_system/>

Forschung und Innovationsförderung in Russland

Umfang und Schwerpunkte der staatlichen Finanzierung

Der Vergleich mit den führenden Industrienationen zeigt die relativ bescheidene Finanzierung wissenschaftlicher Forschung in Russland (siehe Tabelle 1). Die Kluft zu den USA – und mit Abstrichen auch Japan und Deutschland – ist besonders groß. Besser sieht es aus, wenn man Russland mit Ländern vergleicht, die Russland in Umfang der Wirtschaft und Grad der Entwicklung näher stehen. So sind die Indikatoren der nationalen Finanzierung in Russland durchaus sowohl absolut als auch relativ mit dem von Kanada und Italien erreichten Niveau vergleichbar.

Gleichzeitig entspricht aber die Festbeschreibung der Finanzierung auf niedrigem Niveau nicht der Praxis in der Mehrheit entwickelter Länder. Insgesamt war die Tendenz des vergangenen Jahrzehnts, dass sowohl Staaten wie Firmen ihre Ausgaben für Forschung und Entwicklung erhöhten und den

Anteil der staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) vergrößerten. Die Ausgaben für wissenschaftliche Forschung und Entwicklung wurden in den OECD-Staaten von 1993 bis 2003 von 418 auf 558 Mrd. US-\$ erhöht, was einem Anstieg von 2,1% auf 2,4% des BIP entspricht. Den weltweiten höchsten Anteil von Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP hat derzeit die Schweiz mit 3,9%. Der EU-Durchschnitt liegt bei 2%.

Experten sind der Meinung, dass die genannte Tendenz in den nächsten Jahren anhalten und dieser Indikator weiter wachsen wird. In den USA und in Japan wird er 3,2% übertreffen und in denjenigen europäischen Ländern, in denen er heute nicht mehr als 2,7% erreicht, soll er in 10–15 Jahren 3,3% betragen.

Die Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung ist in den entwickelten Ländern hauptsächlich der Wirtschaft zu verdanken, die ihre Ausgaben auf diesem Gebiet um 50% erhöht hat, während der Staat entsprechende Ausgaben nur um 8,3% erhöhte. Daher stieg der Anteil des Privatsektors an den nationalen Ausgaben der OECD-Länder für Forschung und Entwicklung von 59% 1993 auf 65% im Jahre 2003, während der Anteil des Staates von 41% auf 35% fiel.

Große Firmen sind dementsprechend der zentrale Motor für Innovationen in entwickelten Ländern sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene. In Russland sind diejenige Firmen wirtschaftlich am erfolgreichsten, die Erdöl, Erdgas und Metalle fördern und exportieren. Firmen im Rohstoffsektor sind bekanntermaßen nicht sehr forschungsintensiv und haben kein großes Bedürfnis für wissenschaftliche Kenntnisse und neue Technologien, so dass ihre Forschungstätigkeit nicht ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entspricht. In Russland gibt es noch keine stabile Gruppe von großen Firmen, die ähnlich wie z.B. in Südkorea, die neuesten Technologien adaptieren und entwickeln und ein strategisches Netzwerk der Innovationsförderung und -verbreitung mit qualifizierten Lieferanten und Klienten sowohl im In- wie im Ausland entwickeln. Dieser Umstand verschlechtert das Klima für Innovationen in Russland beträchtlich.

Wissenschaft und Forschung sind deshalb in Russland stärker von staatlicher Finanzierung ab-

Tabelle 1: Ausgaben für wissenschaftliche Forschung in den G8-Ländern (2003)

Land	in Mrd. US-\$	Anteil am BIP	Pro Kopf, US-\$
USA	252,2	2,7%	901,2
Japan	94,7	3,2%	761,5
Deutschland	48,3	2,4%	601,8
Frankreich	28,5	2,1%	485,7
Großbritannien	26,2	1,9%	431,2
Italien	14,1	1,2%	248,3
Kanada	13,8	1,7%	450,5
Russland	13,4	1,7%	439,9

Quelle: Nauka Rossii w zifrach, Moskau 2004, S. 121.

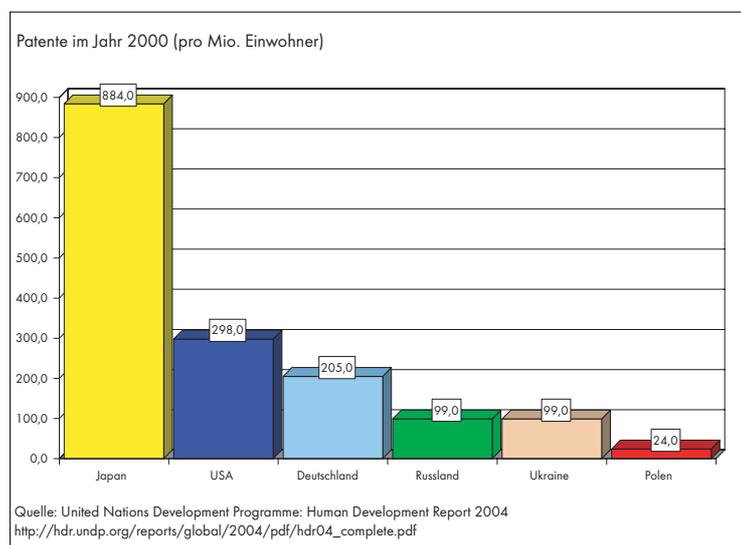
hängig. Der Rückgang der staatlichen Finanzierung nach dem Ende der sozialistischen Planwirtschaft konnte nicht durch eine effizientere Mittelverwendung kompensiert werden. Als Resultat haben sich die großen Unterschiede zwischen den Prioritäten staatlichen Forschungsförderung in Russland und in den entwickelten Länder im letzten Jahrzehnt vergrößert. So verschob sich vor allem in den USA – aber in der Tendenz auch in den anderen OECD-Ländern – der Schwerpunkt von der Rüstung und Raumfahrt etwa zur Medizin. Die Ausgaben für Forschung im Bereich der Medizin waren in den USA 2003 bereits doppelt so groß wie für Raumfahrt und immerhin halb so groß wie die Ausgaben für Forschung im Bereich der Rüstung.

In Russland hingegen gelten weiterhin die Prioritäten aus der Zeit des Kalten Krieges. Ausgaben für die Forschung im Verteidigungsbereich sind gleich bleibend hoch und übertreffen Ausgaben für soziale Zwecke um das Fünf- bis Sechsfache. Auf die technischen Wissenschaften wird ein Vielfaches von dem verwandt, was für Biowissenschaften ausgegeben wird, insbesondere für die medizinische Forschung.

Ergebnisse der Forschungs- und Innovationsförderung

Sowohl russische als ausländische offizielle Statistiken enthalten nicht sehr viel Daten zu den Resultaten wissenschaftlicher Forschung. So veröffentlicht das Moskauer Zentrum zur Erforschung der Statistik der Wissenschaften nur vergleichende Daten zur Erteilung von Patenten in Russland und den Ländern der OECD.

Der zentrale Koeffizient für innovative Tätigkeit (die Zahl der Patentanmeldungen pro 10.000 Personen der Bevölkerung) betrug im Jahr 2003 für Russland 1,1, was bedeutend niedriger als die vergleichbare Kennziffer für die führenden Nationen ist (Japan: 29,1; Korea: 9,7; Deutschland: 6,2; USA: 5,7; Finnland: 5,1 und Schweiz: 5,3), aber nur wenig schlechter als z.B. diejenige für Frankreich, die Niederlande und Kanada. Das Verhältnis von Patentanmeldungen im Ausland zu Anmeldungen im Inland ist in Russland auch vergleichsweise niedrig: Für die führenden Nationen beträgt es annähernd 50, in Russland hingegen nur 1,3. Diese zwei Parameter für erfinderische Aktivitäten widerspiegeln auf der einen Seiten das durchschnittliche Niveau für Patentierungen im Land und auf der anderen Seite die fehlende Integration in den weltweiten Patentierungsprozess, was Ausdruck der schwachen Position russischer Produzenten auf dem Weltmarkt ist. Es muss hervorgehoben werden, dass die Kluft bei der Erteilung von Patenten im Ausland einfach riesig ist: Die USA melden im Ausland mehr als 2 Mio. Patente an, während es im russischen Fall 21.000 sind. (siehe dazu auch die nebenstehende Grafik und die Grafiken auf Seite 32)



Russlands Platz bei den veröffentlichten wissenschaftlichen Arbeiten bleibt hingegen relativ hoch. Im Zeitraum 1993–2003 nahm Russland den 8. Platz bei der Anzahl von veröffentlichten wissenschaftlichen Arbeiten ein und den 12. Platz bei der Anzahl der zitierten Arbeiten. Der Anteil der russischen Publikationen an den in führenden internationalen wissenschaftlichen Zeitschriften zitierten Arbeiten liegt allerdings nur bei 38,1%, was einem 144. Platz entspricht. Dies wird teilweise durch Sprachschwierigkeiten erklärt. Bei weitem nicht alle russischen Wissenschaftler publizieren sowohl auf Russisch als auch auf Englisch und die Kenntnis des Russischen bei ausländischen Wissenschaftlern tendiert gegen Null.

Der Beitrag Russlands in den Wissenschaften, in denen das Land traditionell stark vertreten war, ist allerdings trotz einer deutlichen Abwärtstendenz weiterhin hoch. Zu Anfang des 21. Jahrhunderts nimmt Russland den vierten Platz in der Physik ein (9,8% an Publikationen), den fünften Platz bei der Chemie (7%), sechste Plätze in den Geowissenschaften, Raumforschung und Werkstoffkunde. Gleichzeitig ist aber der russische Beitrag zu den Biowissenschaften, die sich in unserer Zeit intensiv entwickeln gering: Biologie und Biochemie (2%), Immunologie (0,4%), Agrarwissenschaften (1,5%) und Botanik und Tierkunde (1,7%). Der unterschiedliche Entwicklungsstand bei den klassischen Naturwissenschaften und den Biowissenschaften wird teilweise durch ihre ungleiche Finanzierung erklärt, die aus der Zeit der Sowjetunion beibehalten wurde.

Ein weiterer Indikator für die Effektivität wissenschaftlicher Forschung ist die Anzahl der Nobelpreise. In dieser Liste nehmen russischen Wissenschaftler einen ehrenhaften 7. Platz ein, was sowohl die historisch wichtige Stellung Russlands in der wissenschaftlichen Welt wie auch beständige Traditionen der großen wissenschaftlichen Schulen reflektiert.

Die heutige internationale Statistik, die über große Datenbestände zu Wissenschaft und Technik verfügt, entwickelt und vervollkommnet ständig die Berechnung von verschiedenartigen Indizes und Ratings für die Wettbewerbsfähigkeit, die das Potential und die relativen Vorzüge der Länder der Welt dokumentieren sollen. So ist beim Weltwirtschaftsforum im Jahr 2000 als Ergänzung zu früher veröffentlichten Ratings zur Rubrik „Technologie“ ein neuer Index für das Wachstum der Konkurrenzfähigkeit (Growth Competitiveness Index, GCI) eingeführt worden, der auch als Index für die Fähigkeit der Wirtschaft zu Innovationen bezeichnet wird. Er misst die Fähigkeit einer Wirtschaft zu anhaltendem Wachstum in mittelfristiger Perspektive (die nächsten 5 Jahre) und berücksichtigt dabei das heutige Niveau wirtschaftlicher Entwicklung.

Dem GCI liegt eine ausgewählte Gruppe von Ländern zugrunde, die die besten Werte bei den Indikatoren haben, die die Ersteller des Index für besonders wichtig halten: Zahl der registrierten Patente pro 10.000 Personen der Bevölkerung; Investitionen in Forschung und Entwicklung und ihre Effektivität sowie Verwendung von Informationstechnologien im Alltag (Zahl der Mobiltelefone und Computer pro Kopf, Benutzung des Internet usw.). Institutionelle und makroökonomische Faktoren, die Innovationen fördern oder hindern, werden besonders berücksichtigt.

Der GCI zeigt, dass Russland bei dieser Berechnung in die Gruppe der Länder mit einem niedrigem Entwicklungsniveau fällt, und zwar bei allen Aspekten: Bei der Technologie liegt es an 60. Stelle, bei den institutionellen Bedingungen an 61., bei den makroökonomischen an 57.. Die Indizes geben eine bestimmte Vorstellung über die relative Position von Forschung und Entwicklung in Russland, die aber bei weitem nicht vollständig und auch nicht unumstritten ist. Auf der einen Seite scheint die Tatsache, dass sich das Land in der Nachbarschaft von Ländern wie Jordanien, Venezuela, Kolumbien, Panama, El Salvador und Sri Lanka befindet, auf den ersten Blick fragwürdig. Russland ist immer noch auf Gebieten stark, die heute eine Schlüsselrolle spielen. Dazu gehören eine führende Position auf einigen wissenschaftlichen Gebieten, wie auch wissenschaftliche Schulen und Traditionen und Erfahrung in der Durchführung von großen, auch internationalen wissenschaftlichen Projekten.

Trotzdem erlauben die Rankings des GCI (siehe Tabelle 2 auf der nächsten Seite) eine Reihe von wichtigen Beobachtungen. : Die zentrale Beobachtung ist, dass die Kluft zwischen Russland und den anderen Ländern bei der Mehrheit der Indikatoren für die Qualität des Wachstums offensichtlich ist. So steht Russland beim BIP pro Kopf noch besser als China und Indien dar, kann aber mit ihnen beim Index für Innovationen nicht Schritt halten. Diese Kluft deutet auf das Potential für die wirtschaftliche Entwicklung Chinas und Indiens hin, und zeigt die zukünftige Bedrohung für das Wirtschaftswachstum Russlands. Gleichzeitig zeigt sich, dass Russland durch seine hohe Zahl von Wissenschaftlern und Forschern bis heute einen Vorteil vor den meisten Ländern der Welt hat. Allerdings beeinflusst dieser Indikator das Wirtschaftswachstum Russlands praktisch nicht.

Kommunikations- und Informationstechnologie in Russland

Die offizielle Statistik weist im russischen Fall sehr niedrige Indikatoren für Innovationen auf. Der Anteil von Firmen, die aktiv Innovationen vorantreiben, beträgt in der Industrie nur 4 bis 5%,

der Anteil an neuer Technik und Technologie in der Industrieproduktion ist noch niedriger. Einige Wirtschaftsbranchen heben sich aber positiv von diesem Gesamtbild ab.

So entwickelt sich der russische Kommunikationssektor sehr erfolgreich. Die Wachstumsraten lagen hier in den letzten zehn Jahren im zweistelligen Bereich. Dieser Sektor wächst so schnell dank der Verwendung von neuesten Technologien, die durch langfristige strategische Allianzen von russischen und westlichen Firmen importiert werden. Die meisten großen ausländischen Firmen, die auf dem russischen Markt Partner gefunden haben, gewähren langfristige Warenkredite für den Erwerb ihrer Anlagen, sorgen für deren Lieferung, Montage, Einrichtung und die Ausbildung des russischen Personals, unterstützen wissenschaftliche Forschung für die Anpassung der gelieferten Produkte und Technologien an russische Bedingungen und fördern damit die Zusammenarbeit von russischen Wissenschaftlern und produzierenden Firmen. Die hohe Konkurrenzfähigkeit russischer Firmen, die neueste Kommunikationsdienstleistungen anbieten, schafft landesweit Rahmenbedingungen, die sowohl für Innovationen als auch für die Kunden dieser Dienstleistungen vorteilhaft sind.

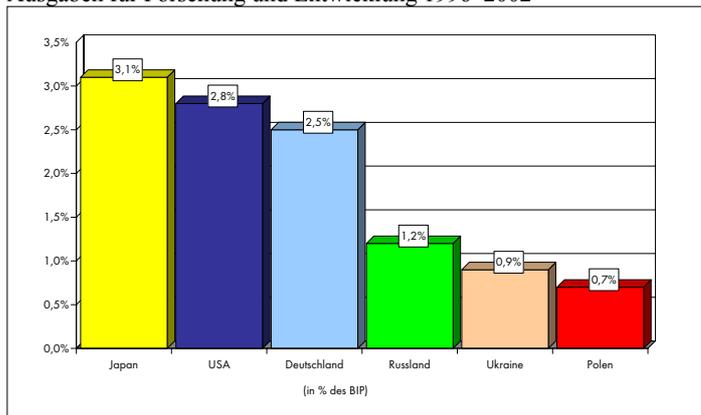
Die Informationstechnologien entwickeln sich ebenfalls sehr dynamisch. Die Zahl von Firmen in diesem Bereich wächst. Es gibt eine hoch entwickelte Infrastruktur für Vertrieb und technische Betreuung. Dazu kommen zunehmend Betriebe, Software entwickeln und Computersysteme integrieren. Schätzungen zufolge hat sich der Computerbestand in Russland allein in diesem Jahr im Vergleich zum Vorjahr um 24% vergrößert. Die Anzahl derjenigen, die regelmäßig das Internet benutzen, stieg um 42%, liegt damit allerdings immer noch bei nur 5% der Bevölkerung. Der Computermarkt wuchs um 11% und erreichte ein Volumen von gut 4,8 Mrd. US-\$, was dem Niveau einer Reihe von entwickelten Ländern entspricht. Es gibt allen Grund, mit einem Anhalten der jetzigen Wachstumsraten in den kommenden Jahren zu rechnen.

Die meisten russischen Hightech-Sektoren müssen jetzt vor allem das Dilemma von Konkurrenz oder Kooperation mit den großen globalen Marktführern lösen. Russische Hersteller von forschungsintensiven Produkten fangen an, aktiv Auslandsmärkte zu erschließen und kalkulieren darauf, dass die im Vergleich zum Weltniveau niedrigen Arbeitskosten, insbesondere für intellektuelle Arbeit, sich als Vorteil auswirken werden. Diese Erwartung wurde bei weitem nicht in allen Fällen erfüllt. Produkte ziviler Hochtechnologie sind nicht zu bedeutenden russischen Exportartikeln geworden. In vielen Fällen erwies sich die Strategie einer langfristigen Kooperation als die erfolgreichste. Das heißt, Allianzen mit weltweit führenden Hightechfirmen als Alternative zu einem selbständigen Vordringen auf ausländische Märkte. Die Analyse der russischen Firmen, die technisch komplexe Produkte herstellen – Flugzeugbau und Weltraumtechnologie, Informationstechnologie und Kommunikationstechnik – zeigt, dass die Kooperation mit ausländischen Partnern die wirtschaftliche Lage der russischen Firmen erheblich stabilisiert.

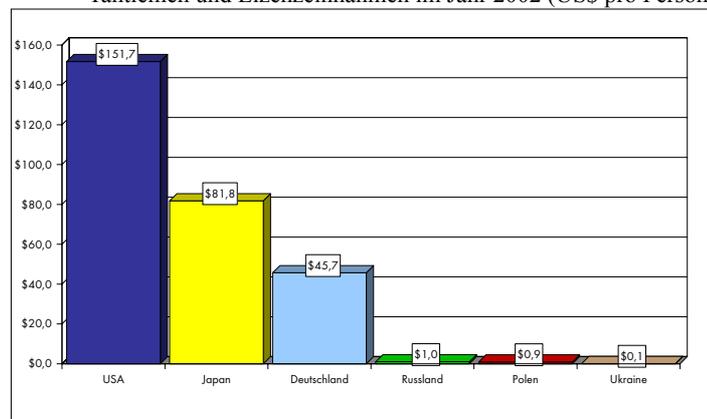
Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Land	BIP absolut (PPP)	GCI gesamt	Anzahl von Wissenschaftlern und Ingenieuren	Technologiestand	Innovationspolitik
USA	1	2	6	1	1
China	2	39	44	53	46
Japan	3	21	1	23	12
Indien	4	57	59	66	39
Deutschland	5	17	11	15	7
Frankreich	6	20	9	17	6
Großbritannien	7	12	18	10	13
Italien	8	26	31	31	23
Russland	9	63	3	60	52
Kanada	10	3	14	2	5

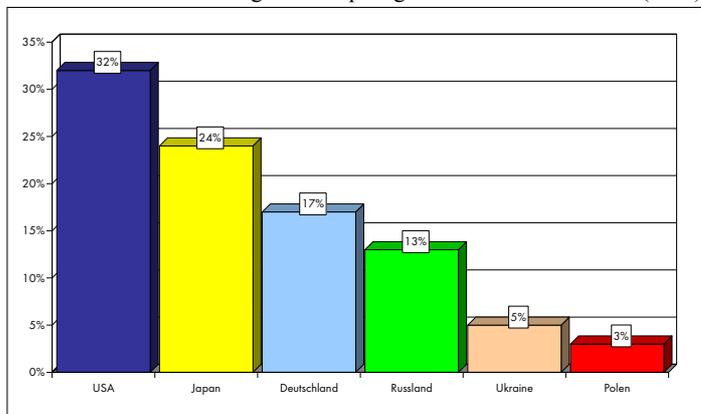
Ausgaben für Forschung und Entwicklung 1996–2002



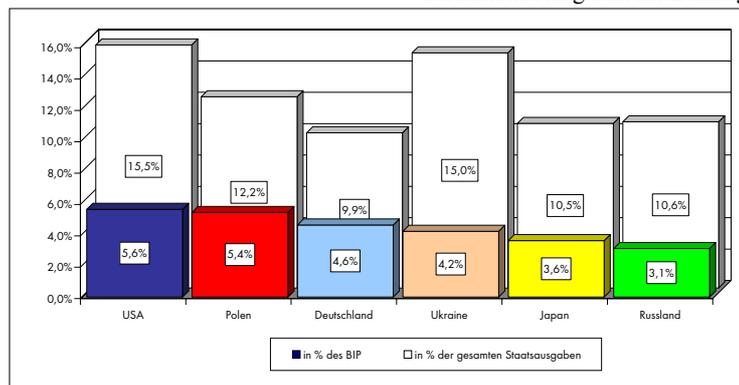
Tantiemen und Lizenzeinnahmen im Jahr 2002 (US\$ pro Person)



Anteil von Hochtechnologie am Export gewerblicher Güter 2002 (in %)



Öffentliche Ausgaben für Bildung



Quelle für alle Grafiken auf dieser Seite: United Nations Development Programme: Human Development Report 2004

http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_complete.pdf

II. Rechts- und Verwaltungsreform

Korruption in Russland zu Beginn des 21. Jahrhunderts

CPI – das Spezifische an der russischen Korruption ...

Wie in allen Transformationsländern, die die Phase des Übergangs von zentralisierter Wirtschaft und autoritärem politischen Regime zu einer Marktwirtschaft und einer Demokratie durchgemacht haben, gibt es in Russland eine Reihe negativer Phänomene. Eines der schmerzhaftesten ist der Anstieg der Korruption.

Versuchen wir einmal, das Spezifische der russischen Korruption zu verstehen, indem wir sie zuerst mit der Korruption in anderen Ländern vergleichen. Der am weitesten verbreitete Indikator des Korruptionsniveaus in den Ländern der Welt ist der *Corruption Perception Index* (CPI), der jährlich von der internationalen Organisation *Transparency International* erstellt wird. Dieser Index wird auf der Grundlage von verschiedenen Experten- und soziologischen Umfragen kalkuliert, die in den verschiedenen Ländern von unterschiedlichen Organisationen durchgeführt werden. Der Index spiegelt die zusammengefasste Bewertung des Korruptionsniveaus im Land durch In- und Ausländer wieder. Der Index erscheint als Skala mit Werten von eins bis zehn. Je höher der Wert, desto niedriger ist das Korruptionsniveau im Land. 2003 (die letzten verfügbaren Daten) hatte Russland einen CPI-Wert von 2,7 (wie auch ein Jahr zuvor) und nahm gemeinsam mit Mozambique den 86. Platz ein. Indien, Malawi und Rumänien hatten etwas bessere Plätze in der Tabelle, Algerien, Madagaskar, Nicaragua und Jemen waren etwas korrupter.

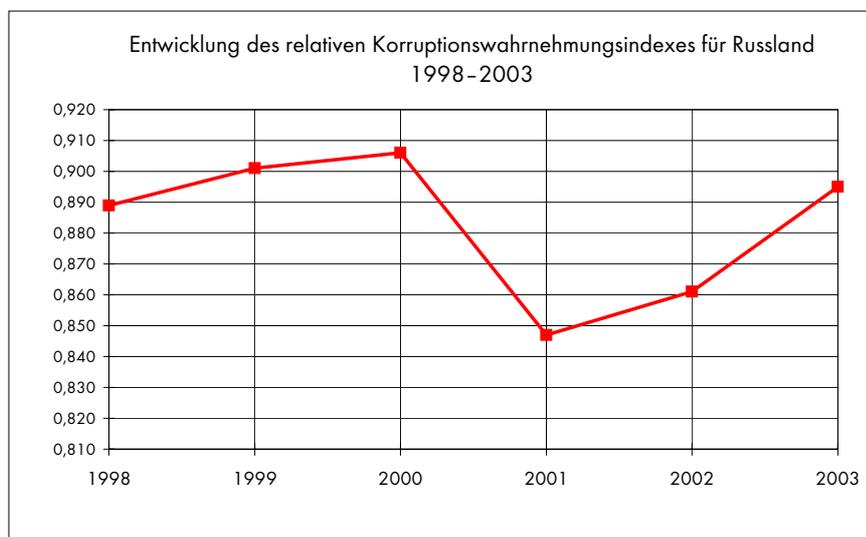
Ein Nachteil des CPI besteht darin, dass die Auswahl der Untersuchungen, die in den Index einbezogen werden, jedes Jahr geändert wird, wie auch die der Länder, die erfasst werden. Daher ist es zuverlässiger, wenn man einige relative Indikatoren verwendet. Im folgenden wird die Korruptionsdynamik in Russland nach den Daten des CPI mit Hilfe eines Wertes bestimmt, der sich folgendermaßen errechnet:

$$\text{Relativer Wert der Korruptionswahrnehmung} = \frac{(\text{maximaler Wert} - \text{Wert für Russlands})}{(\text{maximaler Wert} - \text{minimaler Index})}$$

[Praktisch werden anstelle des maximalen und des minimalen Wertes die Werte verwendet, die dem größten bzw. kleinsten am nächsten kommen, um den Einfluss von zufälligen extremen Indizes zu verringern.]

Der Wert, den wir auf diese Art erhalten, zeigt, wo sich die Korruptionskennziffer des Landes relativ zur besten Korruptionskennziffer im gültigen Bereich der Indizes befindet. Das Diagramm zeigt, wie sich in den letzten Jahren der relative Index der Korruptionswahrnehmung für Russland verändert hat:

Das Diagramm zeigt ein Anwachsen des Indexes in den Jahren 1998 bis 2000, sodann eine plötzliche Abnahme, gefolgt von einem erneuten Zuwachs. Dies kommt zweifelsohne durch den subjektiven Charakter des Indexes zustande. Das Urteil von Experten und Respondenten wird von der Informationslage beeinflusst.



Daher kann man das Anwachsen des Indexes während der Jahre 1998–2000 leicht durch die Enttäuschung über das Regime Jelzins und die spektakulären öffentlichen Skandale der letzten Jahre dieses Regimes erklären. Die darauf folgende plötzliche Abnahme von Korruption ist, wie nicht schwer zu erraten ist, verknüpft mit den Erwartungen an die Machtübernahme eines neuen, jungen und energischen Präsidenten, dessen Gestalt sowohl zu Hause wie im Ausland mit „law and order“ in Verbindung gebracht wird. Die Ernüchterung über diesen Präsidenten geht einher mit größerer Objektivität bei der Bewertung der Korruption im Land, was sich im Ansteigen des Indexes widerspiegelt.

BEEPS – „state capture“ in Transformationsländern

Weiter oben haben wir bemerkt, dass Transformationsprozesse immer mit einem Zuwachs von Korruption einhergehen. Daher wäre es korrekter, Russland mit anderen Transformationsländern zu vergleichen. Dies ist möglich dank der Daten des *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*, der von der Weltbank in den Jahren 1999 und 2002 in Transformationsländern durchgeführt wurde. In diesen Untersuchungen wurden verschiedene Korruptionsindikatoren durch Umfragen unter Geschäftsleuten ermittelt. Die Untersuchungen erfassten mehr als 20 Länder der ehemaligen Sowjetunion und Mittel- und Osteuropas. Den Daten des BEEPS zufolge wies Russland im Zeitraum 1999–2002 positive Tendenzen auf; es kann ein Rückgang der Korruption aufgrund verschiedener Indikatoren festgestellt werden. Insbesondere für 2002 gehört Russland zusammen mit Armenien, Belarus, Ungarn und Kasachstan zu den fünf Ländern mit dem niedrigsten Grad an *state capture*. „State capture“ ist eine Erscheinungsform von Korruption, bei der es um aktive korrumpierende Handlungen der Wirtschaft geht, die Entscheidungen, im allgemeinen regelsetzender Art, in verschiedenen Organen der Macht vom Parlament bis zur Zentralbank beeinflussen. Unter diesen fünf Ländern kann wohl nur Ungarn zu den Ländern mit relativ niedriger Korruption gezählt werden (nach dem CPI 2003 hat Ungarn einen Index von 4,8 und nahm den 40. Platz ein, während Russland den 86. Platz einnahm). In Armenien und Belarus gibt es kein Big Business, das „state capture“ betreiben könnte, während in Kasachstan das gesamte Big Business vom herrschenden Klan kontrolliert wird, so dass es sinnlos ist, überhaupt von „state capture“ zu reden. Der niedrige Index Russlands unter diesen fünf Ländern kann nicht mit einem realen Rückgang der Korruption erklärt werden, sondern mit dem informationellen Druck, den die russische Regierung ausübte, um den Einfluss des Big Business auf die Politik zurückzudrängen. Außerdem hat die BEEPS-Serie andere wichtige Erscheinungsformen der Korruption außer Acht gelassen, die in Russland in den letzten Jahren auf dem Vormarsch waren (dazu mehr weiter unten). Insgesamt kann man unter Bezug auf die BEEPS-Daten den Schluss ziehen, dass Russland unter den Transformationsländern einen mittleren Rang einnimmt.

INDEM: Der Bestechungsmarkt hat einen Umfang von 2,8 Mrd. US \$

Wenden wir uns jetzt den Daten zu, die ab 2000 durch die Untersuchungen der INDEM-Stiftung gesammelt wurden (vgl. Tabellen auf den Seiten 37 bis 39). Die Untersuchung des Jahres 2001 zeigte, dass die russischen Bürger jährlich für Bestechungen im Alltag (Miliz, Bildung, soziale Dienste, usw.) mindestens 2,8 Milliarden US-Dollar ausgeben. Zum Vergleich: Der Staat nahm im Jahr 2000 insgesamt 5,8 Milliarden US-Dollar an Einkommenssteuer ein. Am häufigsten wird im Gesundheitssystem, im Hochschulwesen und bei der Verkehrspolizei gezahlt. Die höchsten Bestechungsgelder werden bei den Gerichten fällig; 75% der Respondenten gaben an, dass die Justiz für sie wegen der übermäßig hohen Bestechungen unerreichbar ist. Die Untersuchung, die vor einem Jahr durchgeführt wurde, zeigte die Zunahme von Korruption im Alltag auf, wobei sie im Hochschulwesen am stärksten anstieg (um ein Vielfaches).

Viele Experten sehen die Korruption im russischen Hochschulwesen als eines der schlimmsten Übel an. Diese Form der Korruption führt dazu, dass nicht die fähigsten, sondern die zahlungskräftigsten Studenten ihre Examen bestehen; nicht diejenigen erhalten einen Hochschulabschluss, die erfolgreich studiert haben, sondern die, die gebührend Bestechungsgelder gezahlt haben. Es ist schlimm, dass ein junger Mensch bei dem Abschluss eines Hochschulstudiums sich daran gewöhnt, alle seine Probleme mit Hilfe von Korruption zu lösen (interessanterweise kann die größte

Korruption in den juristischen Fakultäten beobachtet werden). So bringt das System der Hochschulbildung in Russland nicht zukünftige Spezialisten, sondern zukünftige Korruptionspraktiker hervor.

Umfragen unter Unternehmern haben gezeigt, dass Geschäftsleute 2001 insgesamt 33,5 Milliarden US-Dollar an Bestechungsgeldern zahlten, um Probleme ihrer Firmen zu lösen (erinnern wir uns, dass dies eine Mindesteinschätzung darstellt). Zum Vergleich: Im selben Jahr hatte der föderale Haushalt Einnahmen von 40 Milliarden US-Dollar. Bemerkenswert ist, dass Organe der Exekutive wegen der übermäßigen Regulierung der russischen Wirtschaft 99% aller korruptionsbedingten Einnahmen erhalten.

„Alte“ und „neue“ Korruption

Wenn man die Haupttendenzen der Korruption in Russland in den letzten 15 Jahren betrachtet, so lassen sie sich am leichtesten in zwei Arten Korruption unterteilen. Wirtschaftliche Korruption ist die Korruption, die als Erscheinungsform des Marktes der Schattendienstleistungen betrachtet werden kann, auf dem beide Seiten zufällig zusammenarbeiten, indem sie Bestechung gegen entsprechende offizielle Entscheidungen austauschen. Soziale Korruption ist die Korruption, bei der Korruptionsbeziehungen eng mit anderen Beziehungen verflochten sind (Familien-, körper-schaftliche, landsmannschaftliche Beziehungen).

Die Periode vom Ende der 1980er bis zum Anfang der 1990er Jahre, als Russland die Transformation zu neuen Wirtschaftsformen begann, kann als der Verfall der alten sozialen Beziehungen, wie sie während der sowjetischen Periode entstanden waren, und als plötzlicher Aufstieg einer neuen politischen, wirtschaftlichen und administrativen Elite charakterisiert werden. Es ist natürlich, dass die alte sowjetische soziale Korruption nach und nach durch wirtschaftliche Korruption ersetzt wurde. Gleichzeitig wuchs das Ausmaß dieser Korruption in dem Maß, wie das alte Rechtssystem auseinander fiel und das neue allmählich entstand. Dies setzte sich bis Mitte der 1990er Jahre fort. Der Sieg Jelzins bei den Präsidentenwahlen 1996 symbolisierte die Stabilisierung der neuen Elite (zu der natürlich auch Vertreter der alten Elite gehörten, wenn auch in neuer Funktion) und die Festigung der neuen sozialen Beziehungen. Da der Staat sich nicht um die Begrenzung der Korruption kümmerte, begann sich die wirtschaftliche Korruption, die immer weiter an Ausmaß zunahm, wiederum in soziale Korruption zu verwandeln. Soziale Korruption, die in das Gewebe der sozialen Ordnung hineinwächst, ist geschützter und erlangt neue Qualitäten und Funktionen. Sie kann zum Beispiel einheimische Unternehmer vor ausländischen Konkurrenten schützen: Es ist leichter für den russischen als für den ausländischen Geschäftsmann, den Gouverneur zu bestechen, geht doch ersterer mit dem Gouverneur in die Sauna und auf die Jagd, letzterer aber nicht.

„Business capture“

Alle existierenden Formen von Korruption in Russland sind in der Epoche Jelzins entstanden. In der Epoche Putins haben sie nur an Ausmaß zugenommen und den Deckmantel relativen Anstands abgeworfen. Die Form von Korruption des „business capture“ gehört in Russland zu den signifikantesten und konkretesten Tendenzen der letzten Jahre. Dieser Begriff beinhaltet zwei verschiedene Szenarien.

Zum ersteren gehören Handlungen zur feindlichen Übernahme einer anderen Firma mit Hilfe von gekauften Beamten (in erster Linie von Richtern). Diese Art des Raubes von fremdem attraktivem Eigentum hat in Russland erschreckende Ausmaße angenommen. Auch ausländische Eigentümer sind bedroht, wenn sie in große Aktienpakete investieren. Nicht zufällig ist diese Art von Korruption auf eigenen Konferenzen und Parlamentsanhörungen zum Diskussionsgegenstand geworden – unter ausländischer Beteiligung. Der zweite Typ von Firmenübernahme wird unmittelbar von Vertretern der Staatsmacht vorgenommen. Viele von ihnen nutzen ihre Dienststellung und ungesetzliche Methoden, um sich die Kontrolle über erfolgreiche Firmen anzueignen. Die Verquickung von Staatsdienst und unternehmerischer Tätigkeit ist in Russland zu einem völlig normalen Phänomen geworden. Vor ungefähr einem Jahr veröffentlichte eine russische Zeitung eine Liste der fünfzig einflussreichsten Geschäftsleute – darunter waren zwei Minister der föderalen Regierung.

Die Chodorkowskij-Affäre, insbesondere Chodorkowskij's Festnahme im Sommer 2003, hat zu einer drastischen Zunahme der Korruption geführt. Die russische Bürokratie interpretierte dieses Ereignis als Signal von oben: „Alle Hindernisse für Raub sind gefallen; mache es wie ich.“ Aus einer Vielzahl von Interviews mit Geschäftsleuten aus verschiedenen Regionen Russlands kann man den Schluss ziehen, dass Bestechungszahlungen des Business (jedweder Art) um das Zweifache bis Dreifache angestiegen sind. Das unternehmerische Klima in Russland hat sich bedeutend verschlechtert. Viele wichtige Geschäftsleute haben angefangen, sich Gedanken über die Aufgabe ihres Unternehmens zu machen und einige haben schon begonnen, sich aus dem Geschäft zurückzuziehen.

Bürokratische Maschine und gesellschaftliche Kontrolle

Der rasante Anstieg der Korruption in den letzten Jahren hat dazu geführt, dass die bürokratische Maschine bedeutend weniger effektiv ist. Dies beunruhigt jetzt die höhere politische Führung des Landes und hat sie veranlasst, der Korruption den Kampf anzusagen und anzukündigen, dass sie Ordnung im administrativen System schaffen will. Es gibt in der russischen Staatsmacht auf verschiedenen Ebenen zwar gebildete und talentierte Leute, die ehrlich am Wohlergehen des Landes interessiert sind; allerdings sind sie zu wenig und die bürokratische Maschine zu stark. Darüber hinaus ist ein Resultat der Politik Präsident Putins, dass gesellschaftliche und politische Kontrolle über die Bürokratie fast verschwunden sind. Daher ist es nicht erstaunlich, dass vereinzelte Schritte, um die Korruption zu verringern und die Effektivität der Bürokratie zu erhöhen, nicht den erwarteten Effekt bringen.

Ein typisches Beispiel sind die kürzlich von Putin und Premier Fradkow eingeleiteten Umstrukturierungen der Regierung. Es wurde erklärt, dass im neuen Kabinett Leitung, Kontrolle und Dienstleistungen des Staates zwischen verschiedenen Ämtern aufgeteilt werden. Dies ist zweifelsohne eine nützliche Maßnahme, um die Interessenkonflikte innerhalb von Ministerien zu verringern und dadurch auch Korruption zurückzudrängen und Effizienz zu erhöhen. In der Praxis stellte sich heraus, dass die Ämter, die Dienstleistungen erbringen oder eine Kontrollfunktion haben werden, den entsprechenden Ministerien untergeordnet werden. Zum Beispiel ist der Dienst zur ökologischen Kontrolle (Umweltamt) dem Ministerium für die Nutzung der Naturressourcen untergeordnet. Es ist klar, dass eine effektive Kontrolle unter solchen Umständen unmöglich ist. Das angeführte Beispiel illustriert eine allgemeine Tendenz, Reformen und den Kampf mit der Korruption nur zu imitieren. Diese Tendenz wird sich fortsetzen, solange die Bürokratie in Russland ihre heutige herrschende Stellung beibehält.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Wie bewerten Sie es, dass Bürger in unserem Land häufig das Mittel der Bestechung anwenden müssen, um ihre Probleme zu lösen?

	Bürger	Unternehmer
Das ist unumgänglicher Teil unseres Lebens, ohne das geht es nicht.	11,8%	14,8%
Man kann es umgehen, aber mit Bestechung ist's leichter	33,8%	44,4%
Das muss man vermeiden, denn Korruption zerstört uns und unsern Staat	46,4%	33,9%
Weiß nicht	8,1%	6,9%

Quelle: www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm

Ranking: Korruptiertheit verschiedener Institute in der Wahrnehmung der Respondenten
(je höher der Rang, je korrupter die Einrichtung)

	Bürger	Unternehmer
Politische Parteien	29	28
Verkehrspolizei	28	29
Staatsduma	27	27
Rechtsorgane	26	26
Privates Unternehmertum	25	13
Föderationsrat	24	24
Kommunale Dienststellen	23	21
Regionale Verwaltung (Föderationssubjekte)	22	25
Örtliche Vertretungsorgane	21	20
Stadtverwaltung	20	19
Die unteren Gerichte	19	23
Die regionalen Parlamente (Föderationssubjekte)	18	18
Die Massenmedien	17	22
Die russische Regierung	16	17
Hochschulen: Verwaltung und Lehrpersonal	15	14
Armee	14	15
Die Präsidialadministration	13	16
Die Höchsten Gerichte	12	10
Staatsunternehmen	11	9
Staatliche Banken	10	8
Polikliniken und Krankenhäuser: Verwaltung und medizinisches Personal	9	6
Staatssicherheitsorgane	8	11
Arbeits- und Sozialämter	7	7
Rechtshilfeorganisationen	6	5
Gewerkschaften	5	12
Kirche, religiöse Organisationen	4	4
Umweltschutzorganisationen	3	3
Andere gesellschaftliche Organisationen	2	2
Mittelschulen, Technika: Verwaltung und Lehrpersonal	1	1

Nach: www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm

Typische Situationen, in der Respondenten Probleme mit Hilfe von Bestechung lösen

Situation der Interaktion von Bürger und Einrichtung	Korruptionsrisiko
Unentgeltliche Heilbehandlung in einer Poliklinik	22,2%
Unentgeltliche Behandlung (Operation) im Krankenhaus und ein Krankenhausbett	25,8%
Im Krankenhaus selbst: vollgültige Behandlung und Versorgung	27,3%
Eintritt in eine gute Schule und der erfolgreiche Abschluss dort	13,2%
Aufnahme in einer Hochschule, Wechsel von einer Hochschule in die andere	36,0%
Beantragung und Berechnung der Rente	11,3%
Beantragung von Sozialhilfe	16,2%
Einberufung in die Streitkräfte	32,6%
Einstellung am Arbeitsplatz, Beförderung am Arbeitsplatz	24,6%
Erwerb einer Datscha, Grundbucheintrag	14,9%
Erwerb einer Wohnung, Beantragung eines Wohnungsscheins	28,9%
Wohnungsreparaturen	32,2%
Gerechtigkeit vor Gericht	26,2%
Hilfe und Schutz durch die Polizei	27,4%
Registration am Wohnort, Pass oder Personalausweis, Waffenschein usw.	19,7%
Angelegenheiten der Verkehrspolizei (Führerschein, TÜV, Verkehrsverstöße usw.)	59,3%

Nach: www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm

Beschreiben Sie Ihre Empfindungen, wenn Sie bestechen müssen (Mehrere Antworten möglich)

Hass auf das staatliche System, das dazu zwingt, zu solchen Mitteln zu greifen	32,5%
Keine besondere Empfindung, Gewohnheit	24,1%
Hass auf das korrupte System	14,5%
Genugtuung, dass es gelungen ist, den Beamten dazu zu zwingen, für mich zu arbeiten	12,8%
Genugtuung, dass man es verstanden hat, ein Problem zu lösen	11,7%
Erniedrigung	11,2%
Hass auf den Beamten	11,2%
Weiß nicht	8,8%
Leere	7,9%
Scham	7,1%
Selbstverachtung	3,4%
Sorge, dass meine Bekannten davon erfahren und mich verurteilen	2,2%
Angst, dass man mich zur Rechenschaft zieht	1,4%

Nach: www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm

Motive dafür, dass man nicht besticht

Das ist zu teuer	25,7%
Ich weiß nicht, wie man das macht, es ist unangenehm	23,7%
Ich tue das grundsätzlich nicht	20,2%
Ich finde es widerlich	16,3%
Residuum	14,1%

Nach: www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm

Diana Schmidt

Die Agenda für die zweite Amtszeit – Der Kampf gegen Korruption

Gesichter der Korruption

Korruption - der Missbrauch öffentlicher oder privatwirtschaftlicher (oder: wirtschaftlicher) Macht zur Erlangung persönlicher Vorteile - gilt als ein Grundproblem aller Gesellschaften. Generell wird unterschieden zwischen Alltagskorruption, politischer und wirtschaftlicher Korruption. Praktisch sind diese Kategorien nicht immer voneinander zu trennen und treten als komplexe Phänomene auf, die wirtschaftliche, politische, soziale, moralische und legale Aspekte in sich vereinen. Es ist auch nicht immer möglich, Korruption von anderen Formen illegalen oder kriminellen Handelns und organisierten Verbrechen zu unterscheiden. Das gilt auch und insbesondere für das heutige Russland.

In der russischen Gesellschaft ist Korruption heute in jedem Lebensbereich gegenwärtig, und es gibt fast niemanden, der nicht irgendwo mit korrupten Praktiken in Berührung kommt – im Geschäftsleben ebenso wie im Gesundheitswesen und im Bildungsbereich. Im Wirtschaftsalltag schaffen Beamte insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen eigene Spielregeln auf. So werden 60 Prozent des Korruptionsvolumens für alle Arten von Genehmigungen und sogenannte Steuerausgleichszahlungen aufgewendet. Dabei handelt es sich nicht nur um die inoffiziellen Zusatzkosten bei der Registrierung neuer Unternehmen. Auch bestehende Firmen erhalten Besuch von bis zu fünfzig Behörden im Jahr – Gewerbeaufsicht, Bauaufsicht, Pensionsfonds, Gesundheitsamt, Brandschutz, Steuerpolizei etc. - die die Einhaltung von Vorschriften kontrollieren und deren Tätigkeit durch finanzielle Zuwendungen beeinflusst werden kann. Ein Wegsehen kann bis zu 1.000 Dollar kosten. Oder man vermeidet die unberechenbaren Inspektionen von vornherein durch teure Schutzgelder.

Auch bei Dienstleistungen in sozial wichtigen Bereichen, die durchweg in staatlicher Hand sind, ist Korruption an der Tagesordnung. Die in der Tabelle angeführten Beispiele (siehe Tabelle „Korruptionskosten“ auf Seite 44) bilden nur einen Ausschnitt aus der Wirklichkeit des administrativen Marktes, der praktisch alle Lebensbereiche abdeckt. Gesundheitswesen, Bildungswesen und Verkehrspolizei sind die korruptesten Dienstleistungssektoren. Unterschiedlichen Schätzungen zufolge hat die russische Bevölkerung jährliche Ausgaben von rund einer Milliarde Dollar für alltägliche Schmiergeldzahlungen, wobei die tatsächliche Summe drei- bis fünfmal so hoch sein könnte.

Korruption findet in modernen Gesellschaften auch ganz neue Formen. So spielen sich viele Delikte nicht mehr einfach in der Beamtenstube ab. Der Handel mit behördlichen Lizenzen kann mittlerweile kundenfreundlich über Internetplattformen abgewickelt werden, zu ganz „offiziellen“ Preisen. Eine Baugenehmigung beispielsweise ist derzeit für 1.500 Dollar zu haben. Im übrigen sind Bestechungszahlungen nicht immer monetärer oder materieller Art. Ein Inspektor kann für einen Gefallen z.B. auch den Gegenwert eines Arbeitsplatzes für ein Familienmitglied in der inspizierten Firma erwarten.

Warum Korruptionsbekämpfung?

Wenn Korruption ein so allgegenwärtiges und etabliertes Systemelement ist und einen riesigen Beamtenapparat am Leben erhält, dann könnte man mit Machiavelli fragen: Warum es nicht dabei belassen? Handelt es sich doch um ein eingespieltes Verfahren, dessen Regeln die allermeisten verstehen und akzeptieren.

Dagegen ist zu sagen, dass sich dort, wo sich Korruption einwurzelt, die Funktionsweise sozialer Systeme verändert. Bei einem permanent niedrigen Einkommensniveau und einem schlecht funktionierenden Servicesystem gehen sowohl Nehmende als auch Gebende dazu über, Korruption

zu tolerieren und sogar zu rechtfertigen. Wer in Russland beispielsweise einem unterbezahlten Arzt oder einer Krankenschwester ein Schmiergeld zahlt, geht oft von einem Akt gegenseitiger Überlebenshilfe aus. Russische Experten sprechen von einem Teufelskreis zwischen Korruption und Armut. Denn niedrige Gehälter in den genannten Sektoren bilden einen der Hauptanreize für Korruption. Es zeichnen sich aber auch langfristige soziopolitische Konsequenzen ab, etwa im Bildungssektor. Dort werden derzeit ca. 20 Prozent der Studienplätze über Bestechung vergeben. Etwa 11 Prozent der Schulabgänger sehen sich gar nicht erst in der Lage, in diesem diskriminierenden Wettbewerb reicher Eltern zu bestehen und bewerben sich deshalb gar nicht bei einer Hochschuleinrichtung. Das kann sich auf die Qualität der zukünftigen Führungskräfte auswirken.

Putins Kampf gegen die Korruption: Es tut sich was

Korruption ist daher ein wichtiges Thema in den öffentlichen Äußerungen Präsident Putins. Bereits in seiner ersten Amtszeit formulierte er entsprechende Zielvorgaben, sorgte für die Verabschiedung verschiedener Gesetze und richtete Kommissionen zum Kampf gegen Korruption ein. Praktisch wurde er beim scharfen Vorgehen gegen die „Oligarchen“.

In seiner Grundsatzrede zur Lage der Nation im Juli 2000 kritisierte Putin Missstände wie Korruption, Kapitalflucht und den Einfluss der „Oligarchen“. Durch staatliches Verschulden während der Jelzin-Ära entstanden, müssten sie nun mit starker Hand beseitigt werden. Nach Putins Worten war es Staatsaufgabe, dem Diktat der Schattenwirtschaft, der Bürokratenwillkür sowie der Intransparenz und Widersprüchlichkeit von Gesetzenormen ein Ende zu bereiten. Diese Zielvorgaben zur Schaffung einer gerechteren Wirtschaftsordnung und eines besseren Investitionsklimas bekräftigte er in späteren Reden.

Unmittelbar nach seinem Wahlsieg im Frühjahr 2000 begann Putin mit einem umfangreichen personellen Revirement im Staatsapparat. Zugleich ging seine Administration energisch gegen einige Oligarchen im Mediensektor und in der Ölindustrie vor. In der Öffentlichkeit wurde das als notwendige Maßnahme zur Einschränkung der Macht des *big business* und zur Rückführung unterschlagener Staatsgelder verstanden und begrüßt. Experten kritisierten aber die Methode, bei Einzelfällen verfolgt wurden, und verwiesen darauf, dass dies der Komplexität des Korruptionsphänomens nicht gerecht werde und langfristig nur dessen Wesen ändern, es aber nicht beseitigen könne.

Auch auf dem Feld der Gesetzgebung wurde Putin aktiv. Doch der Gesetzesentwurf „Zur Bekämpfung der Korruption“ wurde scharf kritisiert, nicht zuletzt, weil die Duma von zwei vorgeschlagenen Versionen den schwächeren Gesetzestext wählte, der keine genaue Abgrenzung korrupter Handlungen von anderen Straftaten erlaubt, weitgehend deklarativ bleibt und neben der Proklamation staatlicher Intentionen und Hinweisen auf bestehende gesetzgeberische Maßnahmen keine neuen Optionen zur Bekämpfung von Korruption bietet. Die Kritiker monierten, die im Gesetz enthaltenen Konzepte und Definitionen seien nicht praktisch anwendbar und widersprüchen verschiedenen Regelungen der bestehenden Strafverfolgungsgesetzgebung und des Zivilrechts.

Aber Korruption wird weithin als Krebsübel empfunden, und so gibt es neben Putin eine ganze Reihe weiterer Akteure in der Korruptionsbekämpfung. Alle Parteien thematisieren den Kampf gegen die Korruption in ihren Programmen und wollen ihn mit einer Erhöhung von Löhnen und Renten unterstützen. Nach den Dumawahlen verfügt die Mehrheit der Parteien aber kaum noch über Handlungsspielräume.

Die russische Richterschaft ergriff im Juni 2003 selbst die Initiative und organisierte eine Konferenz, die sich gegen jene weitverbreitete Missbräuche richtete, die die Ehre und Würde des Richteramtes beschädigen. Behandelt wurde Korruption in Bezirksgerichten bei Prozessen von Aktionären gegen Aktiengesellschaften. Kritisiert wurden auch die niedrigeren Strafen, die der oberste Gerichtshof gegen korrupte Richter verhängt.

Hürden und Hindernisse

Trotz vieler Initiativen und des Aktionismus der Regierung Putin ist es bisher nicht gelungen, Korruption wirkungsvoll einzudämmen. Nach wie vor wirken eine Vielzahl von Faktoren, die ihre wirksame Bekämpfung behindern und die die Regierung nicht beseitigt hat. Dazu gehören:

- Mannigfaltigkeit der Definitions- und Erscheinungsformen von Korruption.
- Unzureichende, oft widersprüchliche Formulierung mit Korruption in Verbindung stehender strafbarer Verbrechen in der bestehenden Gesetzgebung. Große Gesetzeslücken in der Anti-Korruptionsgesetzgebung, die viele Aktivitäten gar nicht fasst.
- In vielen Einrichtungen und Unternehmen fehlten klare Regeln über Rechte und Pflichten der Funktionsträger. Daher ist die Bestimmung des legalen/illegalen Status eines vermeintlichen Bestechungsaktes oft schwierig.
- Wirtschaftsprüfer und Strafverfolger verfügen nicht über Handlungsleitfäden zur Untersuchung von Wirtschaftsverbrechen. Die Bedingungen für Inspektionen von Unternehmen, Organisationen und unabhängigen Einrichtungen sind unklar. Unabhängige Gutachten sind extrem teuer.
- Die staatliche Bürokratie ist intransparent und unterbezahlt. Behördenwillkür ist damit programmiert.
- Zwischen kriminellen Netzwerken und lokalen Behörden bzw. Kontrollorganen gibt es vielfach Beziehungen. Ebenso bestehen mitunter Verbindungen zwischen „Oligarchen“ und organisiertem Verbrechen.

Nach der Wahl ist vor der Wahl?

Vor dem Hintergrund der anstehenden Wahlen griff die politische Führung Russlands erneut das Thema Korruptionsbekämpfung auf. Im November 2003 wurde per Erlass ein „Rat zur Bekämpfung der Korruption“ geschaffen. Bestehend aus zwei Kommissionen – zur Bekämpfung der Korruption sowie für dienstliche Ethik - soll der Antikorruptionsrat als beratendes Organ Empfehlungen zur Verhinderung von Korruption erarbeiten. Mitte Januar setzte Präsident Putin in einer ersten Sitzung die Schwerpunkte für den Rat in den Bereichen Gesetzgebung und Reformierung des Beamtenwesens. Wurde damit eine Kommission nach tschechischem Vorbild geschaffen? Einigen Kritikern zufolge liegt ein Gründungsfehler des Antikorruptionsrates in der Annahme, die Schwäche des Staates bei der Korruptionsbekämpfung mit noch mehr Staat ausgleichen zu können. Die Staatsmacht selbst müsste sich zunächst glaubhaft von Bestechung und korrupten Machenschaften distanzieren, um das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Motive zurückzugewinnen. Daher erscheinen die intensivierten Antikorruptionsmaßnahmen der Regierung bisher eher als Propaganda-Kampagne im politisierten Kontext der Wahlvorbereitungen. Andere Kritiker des Antikorruptionsrates vertreten die Ansicht, eine großangelegte, untolerante Antikorruptionskampagne werde Russland in die Anarchie führen oder seiner Führer berauben, da 80 Prozent der Staatsbediensteten hinter Gittern enden würden oder zumindest zurücktreten müssten. Zudem ergibt sich die neue Frage des Ratsvorsitzes, nachdem der für die ersten sechs Monate ernannte Michail Kasjanow überraschend aus seinem Amt als Premierminister entlassen wurde.

Trotzdem sehen viele Kommentatoren Anzeichen für eine Besserung der Situation. Putin selbst scheint nicht korrupt. Der Präsident und seine Berater haben öffentlich über die Notwendigkeit der Korruptionsbekämpfung gesprochen und verschiedene Strategien diskutiert, die allerdings oft nicht weiterverfolgt wurden. Zumindest war unter Putin bisher keine Verschlechterung der Lage zu verzeichnen.

In Zukunft ist eine komplexe Antikorruptionsstrategie notwendig, die an eine umfassende Systemreform gekoppelt ist und soziale, wirtschaftliche und internationale Dimensionen einbezieht. Insbesondere Korruptionsprävention muss zu einem größeren Schwerpunkt werden. Als konkrete Schritte zur Verbesserung der Gesetzgebung sind Änderungen des Strafgesetzbuches notwendig, ferner die Ausarbeitung eines Gesetzes „Zur Basis des Staatsdienstes“. Weiterhin müssen die Grundsätze der Personalauswahl (öffentliche Ausschreibungen) und der Bezahlung (Bonussystem) im Staatsdienst verändert werden. Auch die Möglichkeiten staatlicher Eingriffe in die Ge-

schäftstätigkeit müssen reduziert und ihre Grenzen, Formen und Methoden definiert werden.

Putin selbst hat in den Tagen vor der Präsidentschaftswahl wiederholt die bestehenden Schwierigkeiten und Hürden benannt und neue Ansätze gefordert. Obgleich genauere Methoden und Wege noch unklar bleiben, ist der Präsident optimistisch, dass die für die zweite Amtszeit formulierten Ziele erreicht werden – so etwa die voranschreitende Umverteilung von Vollmachten zwischen den staatlichen Ebenen, das Ende der Behördenwillkür, transparente Bedingungen und vollwertige zivile und rechtliche Verträge, die die Rechte und Pflichten von Staat und Wirtschaft klar definieren. Zusammen mit den propagierten sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen könnten diese Teilziele durchaus einen umfassenden Ansatz zur Korruptionsbekämpfung darstellen. Indes ist der Kampf gegen Korruption ein langwieriger Prozess. In einer Amtsperiode kann er sicherlich nicht abgeschlossen werden. Doch er muss zumindest begonnen werden.

Anhang I: Die Sorgen der Geschäftsleute

Für die russische Wirtschaft ist nicht nur Korruption ein Problem, sondern auch die internationale Perception, dass Russland ein korruptes Land ist. Daher kritisiert sie Erhebungen, die lediglich auf der Wahrnehmung von Geschäftsleuten und Länderanalysten im In- und Ausland beruhen, wie das etwa bei den Indizes von *Transparency International* der Fall ist. Gewiss werden Forderungen nach der Entwicklung und Umsetzung konkreter Gesetze erhoben, aber es geht auch darum, einer internationalen Öffentlichkeit positive Tendenzen in Russlands Investitionsklima zu vermitteln. In diesem Sinne kündigte der Russische Verband der Industriellen und Unternehmer (RSPP) im Herbst 2002 die Bereitstellung beträchtlicher Mittel für internationale PR-Maßnahmen, insbesondere für die Einrichtung eines englischsprachigen Internetportals, an.

Darüber hinaus hat RSPP eine, für die Mitgliedsunternehmen allerdings nicht obligatorische, „Charter of Corporate Business Ethics“ aufgestellt und die Idee sogenannter „integrity pacts“ gefördert. Letztere sollen Mitgliedsunternehmen mit anderen, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen sowie NGOs abschließen, um Bedingungen für einen transparenten und fairen Wettbewerb zu schaffen. Die konkreteste Form eines solchen Paktes ist ein „no-bribery pledge“, sozusagen ein Ehrenwort der Unternehmen, bei Ausschreibungen keine Schmiergelder anzubieten oder anzunehmen, während Beamte im Auswahlkomitee versprechen, ein transparentes Prozedere einzuhalten.

Für RSPP und andere führende Unternehmer gibt es zahlreiche Marktanzreize, Antikorruptionsmaßnahmen zu ergreifen. Insbesondere könnten transparente Geschäftsbeziehungen die ersehnten Investoren anlocken und damit die Wirtschaft ankurbeln. Sie könnten unter den gegebenen Bedingungen aber auch das gegenwärtige politische System stören, das stark auf informellen Spielregeln basiert. Daher ist es nicht verwunderlich, wenn Lobbyismus für Transparenz in Regierungskreisen derzeit eher als *coup d'état* aufgefasst wird.

Anhang II: Nichtregierungsorganisationen als letzte Hoffnung?

Als großer Hoffnungsträger bleibt, zumindest aus der Sicht des Westens, eine aktive Zivilgesellschaft. Aufgrund undurchsichtiger Verflechtungen zwischen Staatsbürokratie und Wirtschaft, so wird argumentiert, sei ein Vorgehen gegen Korruption am besten aus dem NGO- und Medien-sektor heraus möglich. Doch ein solcher Ansatz stößt im heutigen Russland rasch an Grenzen. Erstens tendieren Putins Reformen verstärkt in Richtung auf Zentralisierung, und zwar nicht nur der Verwaltungsabläufe, sondern auch der Zivilgesellschaftsentwicklung. Zudem sind russische NGOs existenziell von finanzieller Unterstützung durch ausländische Sponsoren abhängig, und damit auch deren Agenden verpflichtet. Ende der 1990er Jahre gab es einen Schub an Projekten und Konferenzen zum Thema Korruption. Intensive Forschung und Publikation, glaubten die Aktivisten, würde den öffentlichen Druck auf die Regierungsorgane erhöhen und obendrein fundierte Politikempfehlungen an die Verantwortlichen ermöglichen. Für vorübergehende öffentliche Aufmerksamkeit sorgten auch einige lokale „Antikorruptionstage“, die aber kaum ausländische Investoren anzulocken vermochten. In den letzten Jahren sind derartige Initiativen deutlich zurückgegangen. Der Kern der Antikorruptionslobby setzt sich heute aus einigen Menschenrechts-

gruppen, Forscherteams und Journalisten zusammen. Den meisten dieser Gruppen fehlen nach eigenen Angaben die finanziellen Mittel für zukünftige korruptionsbezogene Projekte. Zweitens mangelt es NGOs in Russland an der erforderlichen Unterstützung der Bevölkerung. In deren Augen sind sie vom Westen eingeführte politik- oder wirtschaftsähnliche Institutionen, die sich aus dubiosen Geldquellen nähren. In zahlreichen Umfragen zeichnet sich ab, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die NGOs bedenklich gering ist, während sie zugleich auf die Handlungsfähigkeiten des gegenwärtigen Präsidenten setzt. Gerade im Antikorruptionsbereich fällt es NGOs daher schwer, Aktionen anzuregen, die von den Menschen vor Ort getragen und gestaltet werden. Schließlich werden Antikorruptionsbemühungen im heutigen Russland durch die Einschränkungen der Pressefreiheit behindert. Unabhängige Medien sind ausgeschaltet oder eingeschüchtert, und insbesondere Berichte über Korruptionsfälle werden gezielt unterbunden. Wie in einem jüngsten Fachartikel sarkastisch bemerkt wurde, produziert journalistische Reportage über Korruption eher ermordete Journalisten als verhaftete Beamte. Damit scheidet eine der Hauptstrategien der Antikorruptionslobby, die des *whistle blowing*.

Anhang 3: Korruptionskosten: Was die russische Bevölkerung für kostenlose Dienstleistungen zahlt

In Russland besitzt der Staat das Monopol für die Bereitstellung von Dienstleistungen im Gesundheits-, Bildungs- und kommunalen Wohnungswesen. Dies schafft Spielräume für Behördenwillkür und Korruption. Eigentlich kostenfreie Leistungen müssen daher oft mit Schmiergeldern bezahlt werden. In Bereichen der Justiz, Polizei und des Militärs ist die Praxis des „Sich-Freikauens“ gegen arbiträre Zusatzzahlungen an Beamte und Gesetzeshüter üblich.

	in US\$ pro Jahr
Medizinische Versorgung	180–600 Mio.
Aufnahme in Universitäten, Institute oder Schulen	70–520 Mio.
Verkehrspolizei / Polizei	370–465 Mio.
Wiederherstellung gerechter Behandlung vor Gericht	275 Mio.
Unterkunft erhalten oder registrieren	123 Mio.
Militärdienst vermeiden	13 Mio.

(Zusammengestellt von der Verfasserin)

Russen über Korruption 2004

Wo gibt es Ihrer Meinung nach mehr Korruption und Bestechung - in den unteren Behörden oder in den "Spitzen"?

In den unteren Behörden	11%
In den "Spitzen"	35%
Überall gleich	48%
Weiß nicht	6%

Haben ihrem Eindruck nach in letzter Zeit Korruption und Mißbräuche in den Führungsorganen im Vergleich mit dem vorigen Jahr zugenommen, abgenommen oder sind sie gleichgeblieben?

Zugenommen	30%
Gleichgeblieben	45%
Abgenommen	13%
Weiß nicht	12%

Quelle: www.levada.ru

Reformen des öffentlichen Sektors in Russland im Jahr 2004¹

Die Defizite des russischen Staatsapparats

Etwa 1,84 Millionen Beamte sind damit beschäftigt, den russischen Staat zu verwalten – und etwa 540.000 davon in Moskau. Die Zahl der Beamten ist seit 1992 gestiegen, insbesondere in den Regionen. Neue – der Marktwirtschaft angepasste – Institutionen, wie Steuerbehörden, Arbeitsämter, Migrationsämter usw. mussten eingerichtet werden. Doch der Ausbau des Apparats hat ihn nicht leistungsfähiger gemacht. Effizienz und Effektivität des russischen Staatsapparates, die Qualität der von ihm erbrachten Dienstleistungen, sind niedrig, der Reformbedarf ist hoch. Denn die Implementierung weiterer Wirtschafts- und Sozialreformen droht an der begrenzten Umsetzungsfähigkeit des Staatsapparates zu scheitern. Die fehlende Tradition einer gut ausgebildeten und rechenschaftspflichtigen Beamtenschaft, der hohe Dezentalisierungsgrad erschweren den Reformprozess ebenso, wie das Fehlen kompetenter, politisch unabhängiger hoher Beamter.

Das Reformkonzept Grefs

Bereits im Jahr 2000 hat das Zentrum für strategische Studien („Grefzentrum“) Empfehlungen zu einer Staatsreform ausgearbeitet. Im August 2001 wurde ein Konzept zur Reform des öffentlichen Sektors ausgearbeitet, auf dessen Basis im November 2002 ein „Föderales Programm zur Reform des öffentlichen Sektors der Russischen Föderation 2003–2005“ aufgelegt und per Präsidialdekret in Kraft gesetzt wurde.

Das „Programm“ analysiert zunächst die Schwachstellen der russischen Verwaltung, des Beamtenapparates und des öffentlichen Finanzgebarens: Schlecht bezahlte und teilweise schlecht ausgebildete Beamte sind unmotiviert, bisweilen korrupt und liegen in ihren Leistungen weit unter den Anforderungen. Das Ansehen des Staatsapparates in der Bevölkerung ist niedrig, was die Rekrutierung gut ausgebildeter und motivierter Mitarbeiter erschwert. Die Aktivitäten des Staates sind unzureichend festgelegt, definiert und damit messbar, und werden von der Bevölkerung kaum kontrolliert. Moralische Standards und ideologische Kontrollen, die das Verhalten von Staat und Beamten zu Zeiten der Sowjetunion reguliert haben und eine gewisse Handhabe gegen Amtsmissbrauch, Korruption und Willkür boten, greifen nicht mehr. Die Ressourcenausstattung des öffentlichen Sektors ist niedrig.

Abhilfe will das „Programm“ durch ein Maßnahmenpaket schaffen, das die rechtlichen, organisatorischen, finanziellen und methodischen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors verbessern will. Auf dieser Grundlage soll der öffentliche Sektor Russlands reformiert werden.

März–Juli 2004: die Reformen kommen in Gang

Die Parlamentswahlen im Dezember 2003 und die Präsidentschaftswahlen im März 2004 stärkten die Position Putins und verschafften den Reformbemühungen Raum. Folgerichtig führte Premierminister Fradkow die Verwaltungsreformen als eine der fünf Hauptaufgaben seines Kabinetts auf. Die Reformen, die nun im März 2004 mit Rigorosität und hohem Tempus – das naturgemäß Schwierigkeiten hervorrief – vorangetrieben wurden, bestehen aus drei Komponenten, die eng miteinander verzahnt sind: die Verwaltungsreform, die Reform des öffentlichen Dienstes, und die Reform des Staatshaushaltes. Staatliche Politik und Verwaltung sollen transparent und extern rechenschaftspflichtig, auf Resultate orientiert und auf die Umsetzung staatlicher Ziele gerichtet sein.

¹ Der Artikel drückt die persönlichen Ansichten der Autorin aus und gibt nicht den offiziellen Standpunkt der Europäischen Kommission wieder.

Politisch unterstützt werden die Reformen von zwei Gruppen: zum einen von den Anhängern eines „starken Staates“, die eine Stärkung zentraler Kontrolle und interner Disziplin befürworten, und die den Staat in die Lage versetzen wollen, eine Struktur- und Sozialpolitik durchzusetzen, die dem Regime die nachhaltige Unterstützung der Bevölkerung sichert. Zum anderen werden die Reformen von „Technokraten“ vorangetrieben, die die Effizienz und Effektivität des öffentlichen Sektors erhöhen wollen, indem sie sich überschneidende Strukturen eliminieren, Korruptionmöglichkeiten einschränken und klare interne Verantwortlichkeiten zuweisen wollen. Gegenwärtig verbindet beide Gruppierungen die Auffassung, dass eine Reform unausweichlich ist, und dass nur ein reformierter öffentlicher Sektor in der Lage ist, die hochgesteckten, vom Präsidenten vorgegebenen wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen. Es besteht allerdings kein Zweifel, dass die Reformvorhaben angesichts der Komplexität und Gleichzeitigkeit jedoch riskant und schwierig umzusetzen sind.

Noch im Juli 2004 wurde unter dem Vorsitz von Dmitrij Medwedjew, dem Chef der Präsidialadministration, eine konsolidierte Kommission eingesetzt, die für die Reformen verantwortlich zeichnet. Sie ist direkt dem Präsidenten unterstellt und als permanentes Konsultativorgan mit der Aufgabe betraut, die verschiedenen Reformstränge zu koordinieren. Die Tatsache, dass sich Präsident Putin persönlich in regelmäßigen Abständen und vor wichtigen Regierungssitzungen den Reformfortschritt des Staatshaushaltes und der Verwaltungsreformen abfragt, macht deutlich, dass die Veränderungen unumkehrbar sind und von höchster Ebene mitgetragen werden.

Die Mechanik der Reform

Eine erste Funktionsanalyse und -bewertung des föderalen Staatsapparates ergab, dass etwa 1.200 staatliche Funktionen suboptimal verteilt sind und damit entweder abgeschafft, dezentralisiert, privatisiert oder an andere Träger abgegeben werden können. Auf der Grundlage dieser Erkenntnis wurde im Rahmen der Verwaltungsreform im März 2004 – mit einer Nachbesserung im Mai – die Anzahl der Ministerien von 23 auf 15 reduziert. Parallel wurde die Anzahl der nachgeordneten Behörden von insgesamt von 54 auf 75 erhöht. Die neue Struktur besteht nun aus Ministerien, die eine Strategie und die Finanz- und Personalplanung ausarbeiten und für die Erarbeitung von Gesetzen zuständig sind, aus Diensten (*sluschby*), die die Politikimplementierung kontrollieren, und aus Agenturen (*agenstwa*), die die Politikvorgaben umsetzen, Staatseigentum verwalten und staatliche Dienstleistungen erbringen sollen. Dienste und Agenturen sind jeweils einem Ministerium unterstellt. Ausnahme von dieser Regel stellen acht Föderale Dienste und Agenturen (u.a. für Atomenergie, Finanzmärkte, Antimonopol, Raumfahrtagentur) dar, die unmittelbar dem Premierminister zugeordnet sind. Dieser ist außerdem für 10 Ministerien mit 15 Diensten und 22 Agenturen verantwortlich. Dem Präsidenten unterstehen neben der Präsidialverwaltung seinerseits direkt weitere fünf Ministerien, 11 Dienste und 3 Agenturen. (Siehe Grafik auf Seite 50)

Um die internen Verantwortlichkeiten und die Wirksamkeitsorientierung zu stärken, wurde die Anzahl der stellvertretenden Minister pro Ministerium von 16–18 auf zwei gesenkt. Entsprechend hat sich auch das neue Ministerkabinett von 31 auf 18 Mitglieder verkleinert. Der Regierungsapparat, unter der Leitung von Dmitrij Kosak, soll wesentlich verkleinert, die Rolle des Regierungsekretariats verstärkt werden.

Im Regierungsprogramm von Premierminister Fradkow vom 28. Juli 2004 ist der Aufgabenkatalog im Bereich der Reform des öffentlichen Sektors eindeutig: Bis zum nächsten Jahr müssen sämtliche Funktionen innerhalb des föderalen Apparates entweder dezentralisiert, privatisiert oder eliminiert sein, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen föderalen Ministerien, ihren Diensten und Agenturen eindeutig festgelegt, Verwaltungsrichtlinien für die Organe der Exekutive ausgearbeitet und ihre Befugnisse klar geregelt sein. Weiterhin ist die Einführung von Verordnungen, die den elektronischen Amtsablauf regulieren vorgesehen und ein System für den elektronischen Dokumentenumlauf zu erstellen. Für die territorialen Organe der Exekutive will man eine einheitliche Ordnung für deren Einrichtung, Tätigkeit und Auflösung zu schaffen. Kontrollvollmachten müssen verteilt und rechtlich fixiert werden.

Die ersten Ergebnisse

Bislang werden die Verwaltungsreformen auf föderaler Ebene durchgeführt. Lediglich in einer Reihe von Pilotregionen (u.a. Tschuwaschien, Samara, Saratow, Krasnojarsk) werden ebenfalls Verwaltungsreformen vorangetrieben. Von einer landesweit koordinierten Vorgehensweise kann zum jetzigen Zeitpunkt kaum die Rede sein, allerdings wächst auch auf der Subjektebene die Erkenntnis, dass sich mittelfristig wesentliche Einschnitte in Struktur, Funktionsweise, finanzieller Ausstattung, und Personal nicht vermeiden lassen werden. Wegweisend bei der Umsetzung der Reformschritte ist das Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung und Handel (MERT). Das (neu gegründete) Ministerium für Gesundheit und Soziale Entwicklung ist bislang verantwortlich für einen wesentlichen Teil der Reformen des öffentlichen Dienstes, da die ursprünglich dafür zuständige Abteilung beim (nun aufgelösten) Arbeitsministerium aufgehängt war und in das neue Ministerium überführt wurde. Die Präsidialverwaltung wurde ebenfalls umstrukturiert und hat eine neue Abteilung erhalten, die sich mit der Koordination des öffentlichen Dienstes befasst.

Für eine Reihe von Ministerien, Diensten und Agenturen wurde noch keine Rechtsgrundlage formuliert, die die institutioneninterne Aufgabenverteilung, Verantwortlichkeiten und Finanzierung regelt. Dieses Versäumnis ist u.a. der Grund, dass die Beziehungen der einzelnen Institutionen untereinander ungeklärt sind. Wenig überraschend ist daher auch, dass angesichts weitreichender personeller Einschnitte und unsicherer Rechtslage, Teile des Staatsapparates im Frühjahr zeitweilig nicht operationsfähig waren oder noch immer nicht sind.

Ein Gesetz, das den Zugang zu Informationen regelt, ist seit geraumer Zeit in Bearbeitung. Transparenz öffentlicher Entscheidungen und der Zugang der Bürger und Unternehmen zu öffentlichen Dokumenten, und zwar ohne Angabe von Gründen, sind zwei wesentliche Bausteine, die Standards staatlicher Dienstleistungen festzulegen. Im Juli 2004 wurden die Einzelheiten zum Gesetzesentwurf bekannt: Zwar soll der Zugang zu Informationen erleichtert werden, allerdings muss dafür ein (bislang noch ungeklärter) Preis entrichtet werden.

Das neue Gesetz „Über den öffentlichen Dienst“

Ungeachtet der noch nicht klar definierten Aufgaben und Funktionen wird der Personalbestand in den föderalen Strukturen reduziert; im Durchschnitt um etwa 20 Prozent. Diese Kürzung erlaubt es, die Gehälter der verbleibenden Beamten wesentlich zu erhöhen. Gleichzeitig wird der öffentliche Dienst reformiert, um die Verwaltungsreformen mit den notwendigen Verhaltensänderungen der Beamtenschaft, welche für die Umsetzung der Reformen letztendlich verantwortlich sind, zu unterfüttern. Für Ausbildung, Umschulung und Weiterbildungsmaßnahmen wurden für den Zeitraum des Reformprogramms bis 2005 erhebliche Mittel bereitgestellt. Zudem müssen neue Anreiz- und Rechenschaftssysteme ebenso ausgearbeitet werden, wie Funktionsbeschreibungen für jede einzelne Position in der Verwaltung. Arbeitsverträge, Besoldungsgruppen, Qualifizierungsvoraussetzungen und Auswahlkriterien für neue Bewerber werden formuliert. Mit einiger Verzögerung hat am 7. Juli 2004 die Duma das Gesetz „Über den öffentlichen Dienst der Russischen Föderation“ in dritter Lesung angenommen. Zusammen mit dem Rahmengesetz „Über das System des Staatsdienstes in der Russischen Föderation“, das bereits im Frühjahr letzten Jahres angenommen wurde, regelt das neue Gesetz die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten, Arbeitsbedingungen, Dienstgrade, Karrieremöglichkeiten, Einstiegsvoraussetzungen, Bewerbungsverfahren und Besoldungsgruppen der Beamten. Für den Aufbau und die Pflege einer Kaderreserve soll eine speziell dafür einzurichtende Institution Sorge tragen. Außerdem wird das Prinzip des Interessenskonfliktes in das neue Regelwerk eingeführt. Danach dürfen Beamte nicht mehr gleichzeitig kommerzielle Tätigkeiten ausüben, die sie möglicherweise zu den Aufgaben ihres Amtes in Widerspruch bringen würde.

Die Implementierung dieses Gesetzes ist jedoch weitaus schwieriger, als der Gesetzestext vermuten lässt. Widersprüche zum Arbeitsrecht sind zu erkennen. Nachgeordnete Rechtsgrundlagen, zum Beispiel für die Einführung von Indikatoren, die die Arbeitsleistung messen sollen, Standards für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und für die vertikalen und horizontale Mobilität von Beamten sind nicht formuliert. Das am 3. August 2004 verabschiedete Gesetz zur

Reform der Sozialleistungen, das eine Monetisierung der Leistungen vorsieht, trifft momentan noch nicht für Beamte zu. Im Jahr 2005 muss jedoch auch hier eine Anpassung vorgenommen werden – ein Anreizsystem für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes, das Privilegien ebenfalls vorsieht, wird gegenwärtig ausgearbeitet.

Die Reform des Staatshaushalts

Die erfolgreiche Reform von Verwaltung und öffentlichem Dienst hängt eng mit der Reform des Staatshaushaltes zusammen. Das neue Budgetsystem – eine mittelfristige ergebnisorientierte Finanzplanung – sieht vor, Staatsgelder auf der Basis von Ergebnissen zu verteilen. Ministerien, Dienste und Agenturen werden zukünftig verpflichtet, ihre strategischen Ziele und daraus abgeleiteten Aufgaben zu formulieren, die in Programme umgesetzt werden. Zu diesem Zweck werden nun, unter anderem, Indikatoren entwickelt, die die erzielten Ergebnisse der staatlichen Institutionen messen, und mit dem Plan vergleichbar machen können. Ein allgemeines System von Zielen, Aufgaben und Indikatoren wurde von der Regierung am 12. August 2004 angenommen. Der konkrete Inhalt wird nun überprüft und im Herbst endgültig fixiert. (Siehe Tabelle „Zielvorgaben der russischen Politik“)

Zielvorgaben der russischen Politik, August 2004

Im Rahmen der auf Outputorientierung ausgerichteten Reformen legten die russischen Ministerien im August 2004 Kennziffern vor, an denen ihre Leistung in Zukunft gemessen werden soll.

<i>Kennziffern</i>	2003	2004	2005	2006	Ziel	Jahr*
<i>Hebung der Lebensqualität</i>						
Bevölkerungsanteil mit einem Geldeinkommen unter dem Existenzminimum, in %	20,4%	17,5%	14,5%	12,0%	10,0%	2007
Arbeitslose, in % zur wirtschaftlich aktiven Bevölkerung	7,9%	8,0%	7,5%	7,0%	6,0%	2011
Lebenserwartung bei Geburt, Jahre	64,9	65,3	65,5	66,5	70,0	2018
<i>Garantie eines schnellen Wirtschaftswachstums</i>						
Bruttoinlandsprodukt, in % zum Jahr 2000	118%	126%	133%	141%	200%	2012
Inflationsniveau (Dezember-Dezember), in %	112%	110%	109%	107,5%	103%	2011
Industrieproduktion, in % zum Jahr 2000	116%	125%	135%	145%	220%	2012
Arbeitsproduktivität, in % zum Jahr 2000	114%	122%	128%	136%	300%	2020
Investitionen ins Grundkapital, in % zum Jahr 2000	127%	140%	154%	170%	350%	2014
Kapitalimport, Mrd. US\$	6,2	13,5	12,6	14,6	20,0	2010
<i>Schaffung einer Basis für kommende Entwicklungen</i>						
Ausgaben für Forschung und Entwicklung, in % des BIP	1,30%	1,44%	1,57%	1,69%	2,00%	2008
Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International	2,7	-	-	-	6,0	

*Jahr, in dem das Ziel erreicht wird

Quelle: Vedomosti, 6.8.2004, S. 1.

Auf dem Weg zu einem effizienten Staat?

Die russische Regierung hat sich bei der Lösung all dieser technischen Fragen einen engen Zeitrahmen gesetzt. Bis zum Ende des Jahres 2004, so ist geplant, sollen die wesentlichen nachfolgenden Gesetze, Verordnungen, und Regulierungen formuliert und im nächsten Jahr angenommen

und eingeführt sein. Diese Aufgabe wird jedoch dadurch erschwert, dass viele der strategischen Zielsetzungen und Prioritäten der einzelnen Institutionen noch nicht festliegen. Funktionen, die bislang noch auf föderaler Ebene ausgefüllt wurden, müssen dahingehend überprüft werden, ob sie nichtstaatlichen Organisationen übertragen werden, privatisiert, untergeordneten Ebenen wie Regionen oder Munizipalitäten überantwortet oder schlichtweg eliminiert werden können. Zu guter Letzt sollten diese Reformvorhaben, um wirklich erfolgreich zu sein, mit den entsprechenden Budgetmitteln ausgestattet werden. Nach Schätzungen der Weltbank wird es pro Jahr etwa 1 Prozent des Bruttonettoproduktes beanspruchen, um adäquate Fortbildungsmaßnahmen, die entsprechenden Gehaltserhöhungen und die IT-Ausstattung zu finanzieren. Es bleibt abzuwarten, ob und wie schnell sich die Reformen auf die Beziehungen zwischen Bevölkerung und Wirtschaft auf der einen Seite und Staat auf der anderen Seite auswirken werden.

Staatsbeschäftigte als Anteil an der Gesamtbeschäftigung. Ein internationaler Vergleich

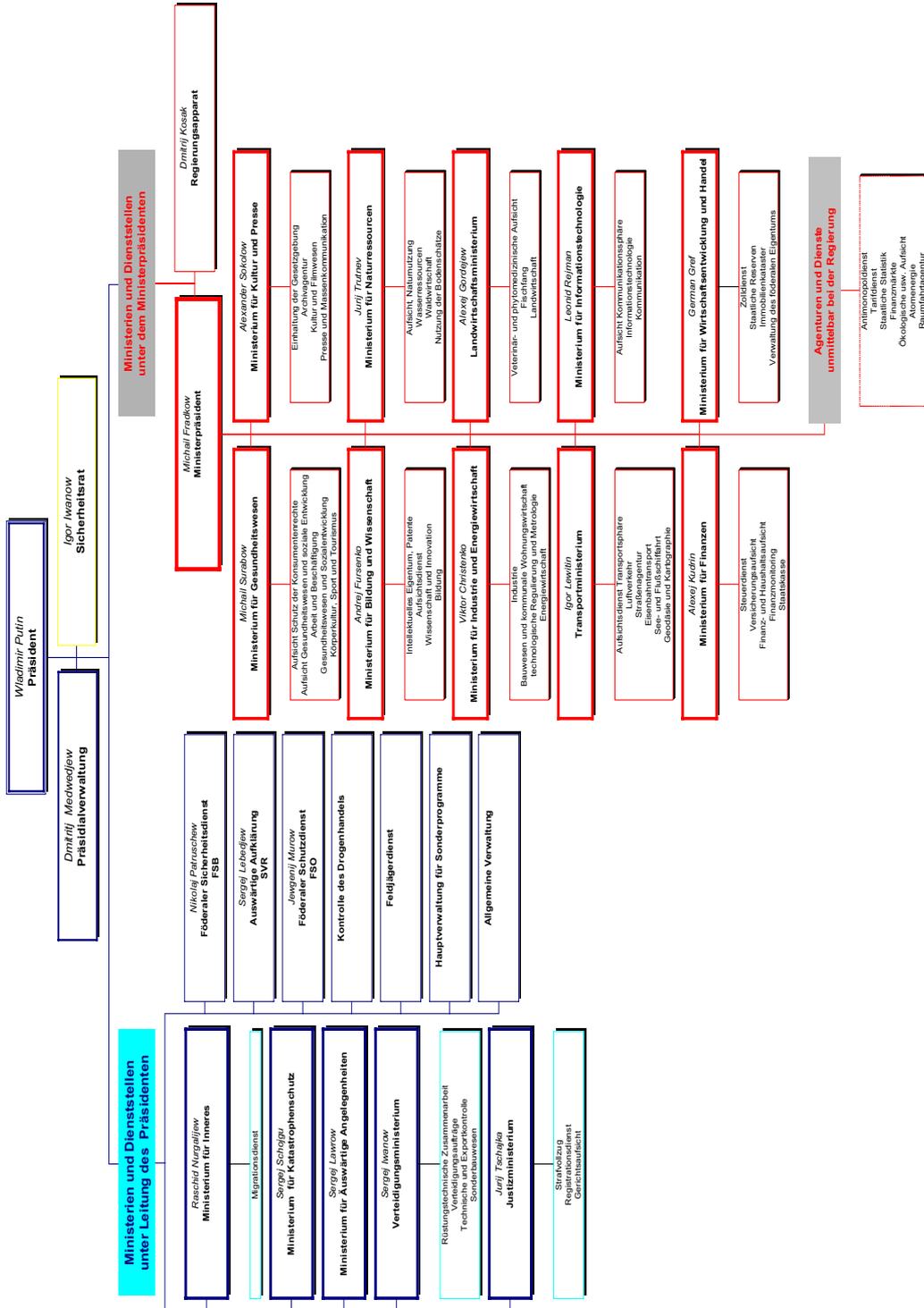
	<i>Zentrale Exekutive</i>	<i>Regionale Exekutive</i>	<i>Bildungssektor</i>	<i>Gesundheitssektor</i>	<i>Streitkräfte</i>	<i>Zusammen</i>
China	0,2%	2,8%	1,7%	0,4%	0,4%	5,5%
Chile	2,3%	0,6%	2,2%	0,7%	1,8%	7,6%
Südkorea	1,0%	1,8%	1,3%	0,5%	3,3%	7,9%
Brasilien	0,7%	2,9%	3,8%	0,3%	0,4%	8,1%
Polen	1,1%	0,7%	2,9%	2,2%	1,6%	8,5%
Russische Föderation	1,1%	1,0%	3,6%	3,2%	1,9%	10,9%
Australien	1,8%	4,6%	5,0%	3,2%	0,7%	15,3%
Kanada	2,3%	4,3%	5,7%	4,9%	0,4%	17,6%
Großbritannien	6,7%	7,4%	3,0%	3,6%	0,8%	21,5%
USA	2,0%	11,8%	6,8%	0,9%	0,2%	21,7%
Ungarn	4,0%	4,3%	6,4%	6,1%	1,2%	22,0%
Finnland	5,4%	18,1%	1,4%	0,2%	1,4%	26,5%

Quelle: Staatliche Beschäftigendaten aus der Datenbank der Weltbank für die Mitte der neunziger Jahre (ohne Staatsbetriebe). Daten zur Gesamtbeschäftigung stammen aus der Statistik des Internationalen Währungsfondes und beziehen sich auf Ende der neunziger Jahre. Polizei ist ausgeschlossen. Die Angaben für die Russische Föderation beziehen sich auf das Jahr 1998 und stammen von der russischen Statistikbehörde und Schätzungen von Weltbankmitarbeitern.

Anmerkung: Zentrale und regionale Exekutive schließen Mitarbeiter des Bildungs- und Gesundheitssektors nicht ein. Die Unterscheidung zwischen Zentrum und Regionen orientiert sich an der Haushaltsordnung, nicht an der geographischen Lage.

Anmerkung der Autorin: Ländervergleiche im Bereich des öffentlichen Dienstes sollten mit äußerster Vorsicht betrachtet werden. Numerische Vergleiche werden sowohl durch unterschiedliche Funktionen des Staates als auch durch unterschiedliche Kategorisierung der Daten kompliziert. Die Interpretation russischer Daten wird durch die Klassifikationen der Staatsangestellten zusätzlich erschwert.

Der Aufbau der föderalen Exekutive im Sommer 2004



Kleinunternehmer und Behörden: Das Beispiel Nishnij Nowgorod

Die Entwicklung des Kleinunternehmertums wird naturgemäß stark durch staatliches Handeln beeinflusst. Ein unkompliziertes Steuersystem, eine vernünftige Regulierung des Finanz- und Kreditmarktes, ein maßvoller gesetzlicher Rahmen, der verlässlich implementiert wird, sind von großer Bedeutung

Eine Studie, die 2002 und 2003 in Nishnij Nowgorod an der Mittelwolga durchgeführt wurde und die das Verhältnis von Kleinunternehmern zu staatlichen Behörden analysierte, hat gezeigt, dass ein erheblicher Anteil der befragten Kleinunternehmer Behörden aller Ebenen als Hindernis für die Entwicklung ihrer unternehmerischen Tätigkeit sehen. Das Urteil fiel um so negativer aus, je näher die Behörden waren. Die überwiegende Mehrheit der Kleinunternehmer kritisierte die Tätigkeit der Regionalverwaltung (mehr als 40%) und der Lokalbehörden (mehr als 50%). Diese Einschätzung ergibt sich zum einen daraus, dass lokale Behörden aufgrund der disproportionalen Verteilung des Steueraufkommens (sie erhalten nur einen sehr kleinen Anteil der Unternehmenssteuern) kaum an einer Förderung der Kleinunternehmen interessiert sind, und zum anderen daraus, dass Kleinunternehmer eher Kontakte zum lokalen und regionalen Umfeld und hier insofern einen besseren Einblick haben (siehe Grafik 1 auf Seite 52).

Die am häufigsten genannten Probleme sind zeitraubende Prozeduren (83,8%), ein Übermaß an Formularen und ein unverhältnismäßig großer Schriftverkehr (77,5%) sowie die Inkompetenz von Beamten (65,5%). Bemerkenswert ist, dass Kleinunternehmer heute das aus früheren Jahren bekannte Phänomen der Korruption nicht an erster Stelle nennen, sondern mit (nur) 33,8% auf einer Ebene einordnen mit unfreundlicher oder unhöflicher Behandlung (siehe Grafik 2 auf Seite 52).

Die Wahrnehmung der Behörde als staatliche Institution unterscheidet sich erheblich von der Wahrnehmung einzelner Behördenvertreter (Inspektoren) (siehe Grafik 3 auf Seite 53). Dank persönlicher Kontakte zu einzelnen Beamten wird allen wichtigen Behörden (der Steuerinspektion über 80%, der Brandsicherheitsinspektion über 60% und der Handelsinspektion über 60%) ein gutes oder neutrales Verhältnis gegenüber den Kleinunternehmern bestätigt. Die Beziehung zur lokalen Polizei wurde ebenso als „gut“ bewertet (von 16,5% aller Befragten). Letzteres u.a. deshalb, weil einige Vertreter der lokalen Polizei in ihrer Freizeit als Sicherheitspersonal für kleine Firmen arbeiten oder die Rolle einer „krysha“ (eines „Daches“) für die Geschäfte der Kleinunternehmer spielen und somit *de facto* an die Stelle der Schutzgelderpresser der frühen 90er Jahre rücken.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Kleinunternehmer bei ihren Kontakten zu Behörden externe Hilfe in Anspruch nehmen, und falls ja, auf wen sie im Falle einer Konfliktsituation mit den obengenannten Behörden zurückgreifen würden (siehe Grafik 4 auf Seite 53). Etwa ein Drittel der befragten Kleinunternehmer (34,3%) gibt an, bei Kontakten mit Behörden überhaupt keine Hilfe nötig zu haben: Entweder verfügen sie schon über persönliche Erfahrungen beim Umgang mit Behörden, oder haben hierfür im Unternehmen eine zuständige Person, die solche Fragen regelt. In den Fällen, in denen Unternehmer bei ihren Kontakten zu Behörden auf externe Hilfe zurückgreifen, werden persönliche Kontakte bei den lokalen Behörden (42,5%), die Hilfe von Verwandten und Freunden (33,5%) sowie Hilfe über Handelskammern oder Unternehmerverbände (36,5%) sowohl in der ersten als auch in der zweiten und dritten Priorität angegeben. Mehr als die Hälfte aller Befragten bezeichnen gegenseitiges Vertrauen bei der Auswahl dieser Hilfspersonen als wichtig und notwendig.

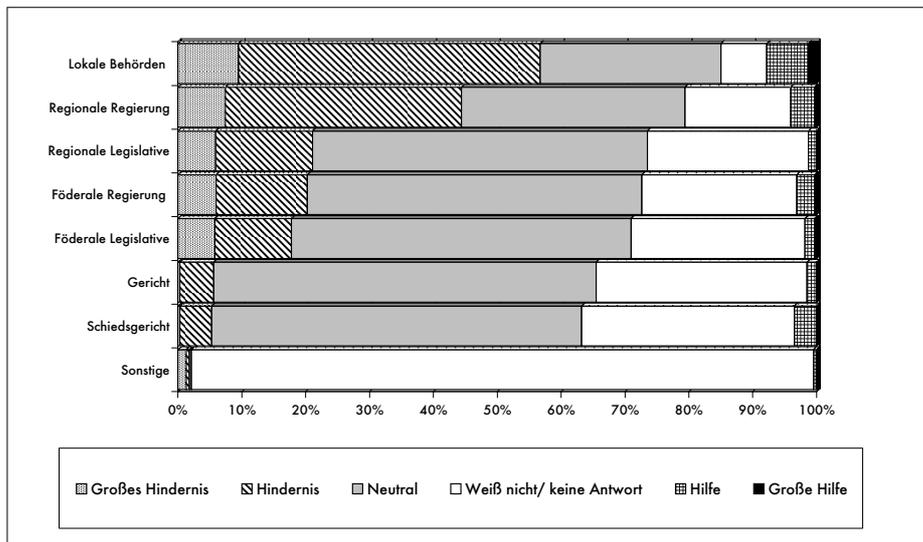
Die Fallstudie Nischnij Nowgorod weist auf eine Reihe von Problemen für mittelständische Tätigkeit hin: Zum einen stehen einer erfolgreichen unternehmerischen Tätigkeit nach wie vor staatlich organisierte Hindernisse entgegen (insbesondere bei der Registrierung und Lizenzierung der unternehmerischen Tätigkeit sowie später bei Kontrollen seitens der staatlichen Behörden, die Wirtschaftsabläufe stören). Besonders stark werden hierbei die lokalen sowie regionalen Behörden kritisiert. Zum anderen ist die perzipierte Qualität und Effektivität staatlicher Institutionen

sehr stark von den Personen abhängig, die sie vertreten. Dementsprechend unterscheidet sich die persönliche Wahrnehmung dieser Behörden. Zum dritten mangelt es an Informationsquellen, die für alle Unternehmer gleichermaßen zugänglich sind (hier sind diejenigen im Vorteil, die enge persönliche Kontakte zu den staatlichen Behördenstrukturen pflegen).

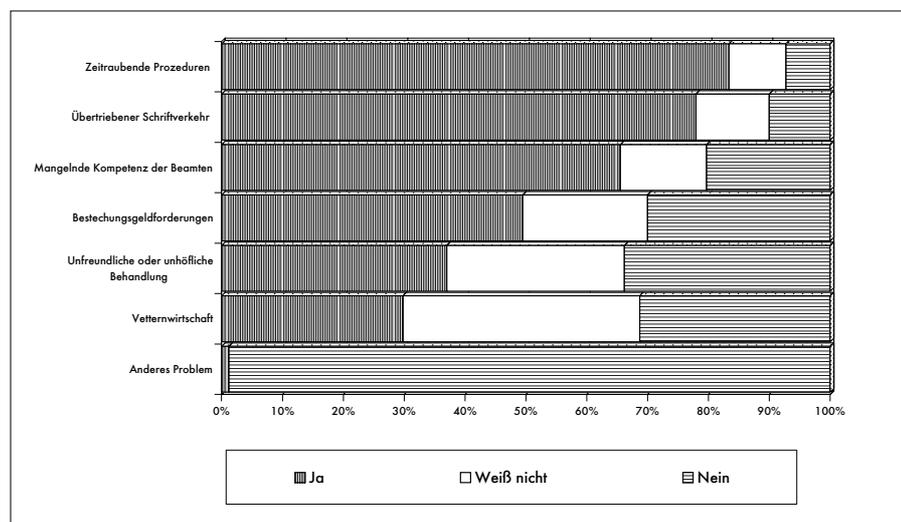
Gleichzeitig wird erkennbar, wie sich die Beziehungen von Kleinunternehmern zum Staat verändern: hier lässt die Verabschiedung einer Reihe neuer föderaler Gesetze ebenso wie Programme lokaler und regionaler Behörden das Bemühen um verbesserte Perspektiven für das Kleinunternehmertum erkennen. Die wichtigsten Ziele sind dabei die Schaffung eines sicheren Rechtsumfeldes, die finanzielle Unterstützung des Kleinunternehmertums sowie eine weitere Verbesserung des Besteuerungssystems. Typisch für diese Situation ist die Erklärung, die einer der Befragten aus der Dienstleistungsbranche während des Interviews abgab:

Eigentlich müssen wir nach dem Prinzip leben: Kontrakte und nicht Kontakte. Die objektiven Rahmenbedingungen beeinflussen auch die Bildung von allgemein moralisch-ethischen Verhaltensnormen. Der Entwicklung der Marktwirtschaft muss die Entwicklung eines zivilisierten Verhaltens folgen. Generell bin ich der Meinung, dass für eine zivilisierte Marktwirtschaft vertrauenswürdige Normen und Regeln viel wichtiger sind, als alle persönlichen Bekanntschaften...

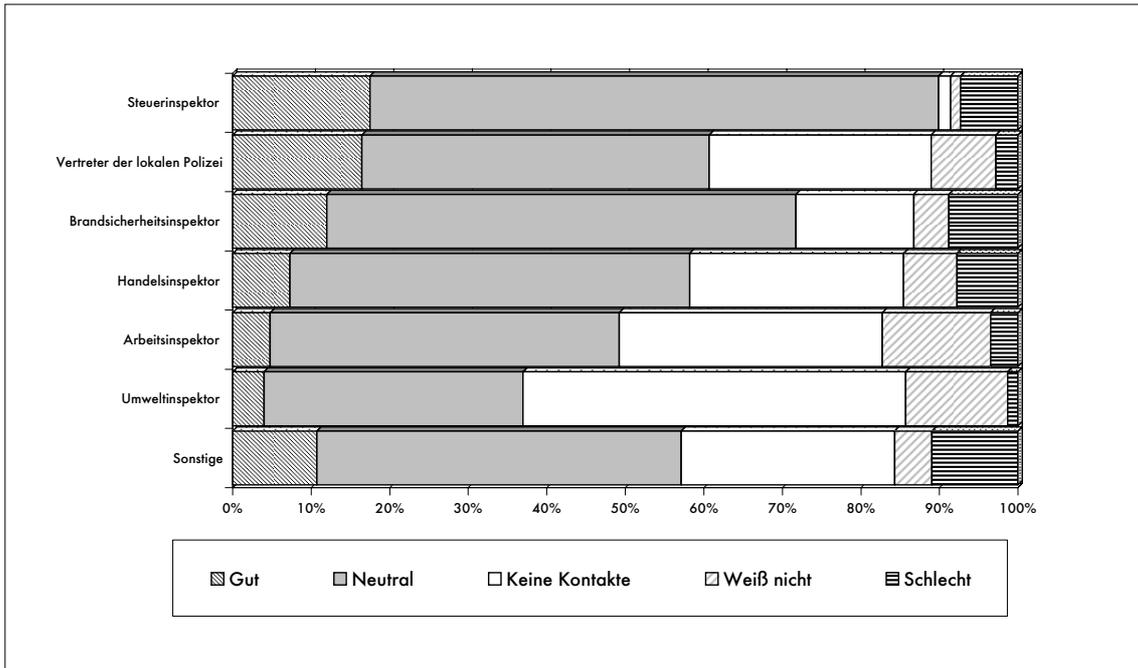
Grafik 1: Wie beeinflussen Behörden den geschäftlichen Erfolg?



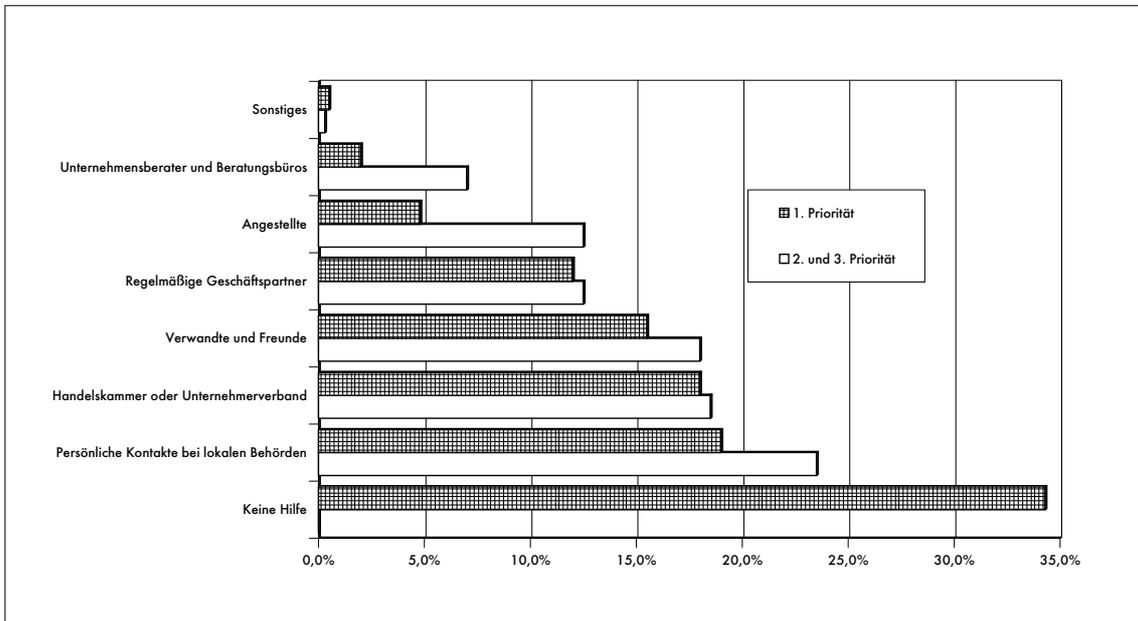
Grafik 2: Welche Probleme treten in der Beziehung von Kleinunternehmen zu Behörden auf?



Grafik 3: Verhältnis von Kleinunternehmern zu Behördenmitarbeitern



Grafik 4: Hilfe von Dritten bei Kontakten mit Behörden



Angelika Nußberger

Zur Entwicklung der Rechtskultur in Russland

Entwicklung von Rechtskultur und Zivilgesellschaft als gesellschaftliche Zielvorgabe

Die Rechtskultur in der Russischen Föderation weist – ebenso wie die Zivilgesellschaft – eine Vielzahl von Defiziten auf. Sie muss erheblich weiter entwickelt werden, soll sie eine solide Grundlage für eine stabile demokratische Staatsordnung bilden. Diese Feststellung ist fast schon ein Stereotyp in- und ausländischer Analysen. Ende der 80er Jahre war die Losung noch die Schaffung eines „sozialistischen Rechtsstaats“, dann eines „Rechtsstaats“, wobei vorausgesetzt wurde, dass es ein allgemein anerkanntes Modell gäbe. Freilich lässt sich die Rechtsstaatsidee nicht abstrakt verwirklichen, sondern nur im jeweiligen nationalen und historischen Kontext und damit unter den Bedingungen der jeweiligen Rechtskultur, die die Einstellung zum Recht und damit die Bedeutung des Rechts als gesellschaftliches Regelungsinstrument prägt. Voraussetzung für die Formung eines funktionierenden Rechtsstaats ist Vertrauen ins Recht, Vertrauen in diejenigen, die für das Recht verantwortlich sind: in diejenigen, die an der Rechtssetzung beteiligt sind, in diejenigen, die es zur Entscheidung konkreter Konflikte nutzen und in diejenigen, die es durchsetzen. – Bei der Frage nach der Rechtskultur geht es also um das, was „vor“ oder „hinter“ dem geschriebenen Recht steht, um das Umfeld, in dem das Recht wirken kann. Dieses Umfeld wird nicht „gemacht“; vielmehr entsteht es langsam, ist Ausdruck einer langen und langsamen Entwicklung.

Traditionelle Defizite:

Dauer und Unsystematik der Kodifizierung des Rechts

Die ältere russische Rechtsgeschichte ist eher eine Geschichte der Kommissionen und Bemühungen, umfassende und brauchbare Gesetzbücher zu erstellen, als eine Geschichte der sukzessiven Herausbildung eines der Praxis entgegenkommenden Rechts. In der Zeit, in der in Frankreich mit dem Code Civil und in Österreich mit dem Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch klare und verständliche Zivilrechtskodifikationen geschaffen wurden, erreichte man in Russland nicht mehr als eine enzyklopädische Zusammenstellung der Regeln des geltenden Rechts. Das erste Ergebnis, die „Vollständige Sammlung der Gesetze“ (Polnoe Sobranie Zakonov), die im Jahr 1830 vorgelegt wurde, bestand aus 45 Bänden und war zur Rechtsanwendung nicht tauglich. Auch die gekürzte Version umfasste noch 15 Bände. In sowjetischer Zeit wurde das Recht zwar kodifiziert, allerdings unter den Vorbehalt des „revolutionären“ bzw. „sozialistischen“ Rechtsbewusstseins gestellt, so dass auch das geschriebene Recht keine Rechtssicherheit vermitteln konnte. Mit Beginn der Reformen Anfang der 90er Jahre wurde die Unübersichtlichkeit zum Teil noch weiter vergrößert, da in Reformgesetzen häufig nicht genau festgelegt wurde, welche Akte aufgehoben wurden bzw. noch weiter galten. Klauseln, die bestimmten, das alte Recht gelte fort, soweit es zu den neuen Regeln nicht im Widerspruch stünde, trugen gleichfalls zur Unsicherheit bei. Außerdem wurde in zunehmendem Maße nicht mehr nur auf zentraler Ebene, sondern auch in den einzelnen Föderationssubjekten Recht gesetzt, wobei die einzelnen Regeln vielfach im Widerspruch zueinander standen.

Geringe Rechtskenntnis in der Bevölkerung

Noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurde an den juristischen Fakultäten im Russischen Reich russisches Recht in der Regel nicht unterrichtet, da es den – zumeist aus dem Ausland stammenden – Rechtsprofessoren nicht zugänglich war. Die verschiedenen Aufrufe, für eine Verbreitung der Rechtskenntnisse in der Bevölkerung zu sorgen, mussten vor diesem Hintergrund erfolglos bleiben – wenn schon für die Juristen die unüberschaubare Menge von Dekreten und Erlassen

nicht zugänglich war, musste sie für den nicht rechtskundigen Bürger erst recht eine terra incognita sein. In sowjetischer Zeit wurden die Rechtsfakultäten sogar zeitweise geschlossen, da eine besondere Ausbildung in diesem Bereich für nicht erforderlich gehalten wurde. Und auch dann, als sie wieder geöffnet wurden, war der Anteil der spezifischen Rechtsausbildung – im Vergleich zum Studium allgemeiner sozialkundlicher Fächer – unterrepräsentiert.

Für die allgemeine Bevölkerung war eine umfassende Kenntnis des geltenden Rechts in sowjetischer Zeit zudem schon deshalb nicht möglich, weil eine Vielzahl der Rechtsakte, insbesondere die unter dem Gesetz stehenden Normativakte, nicht veröffentlicht wurde. Als das Verfassungsaufsichtskomitee, ein Vorläufer des Verfassungsgerichts, dieses Faktum 1990 als verfassungswidrig verurteilte und eine Veröffentlichung aller die Rechte der Bürger betreffenden Geheimakte in einer bestimmten Frist anordnete, zeigte sich, dass dies aufgrund der Masse der unveröffentlichten Rechtsakte in keiner Weise realisierbar war. Die Verfassung von 1993 enthält ein Veröffentlichungsgebot, um diesem rechtsstaatlichen Defizit abzuhelpfen. Neue Rechtsakte werden nicht nur im Gesetzblatt, sondern regelmäßig auch in der *Rossijskaja Gazeta* veröffentlicht und sind somit den interessierten Bürgern zugänglich; auch im Internet sind die Rechtsakte unschwer abzurufen. Eine Kenntnis des Rechts wird aber nunmehr durch die Menge und den Umfang der neu geschaffenen Regeln erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.

Die Probleme der Gesetzgebungstechnik

Einer der Gründe für das Misslingen einer präzisen und praxisfreundlichen Kodifizierung des russischen Rechts war die späte und langsame Herausbildung einer eigenständigen Rechtswissenschaft. Während in Westeuropa schon im Mittelalter Rechtsschulen und universitäre Zentren, an denen das Recht gelehrt wurde, entstanden, beginnt die russische Rechtswissenschaft erst zu Beginn des 18. Jahrhunderts mit der Gründung der russischen Akademie der Wissenschaften. Es gibt keine Tradition einer systematischen Durchdringung und Ordnung des Rechts. Dementsprechend ist auch die Technik der Gesetzgebung nicht hoch entwickelt; auf die Ausarbeitung eines in sich schlüssigen, auf abstrakten, präzise definierten Konzepten aufbauenden Normensystems wird wenig Sorgfalt verwendet.

Dieses Problem ist auch für die gegenwärtige Rechtssetzung charakteristisch, auch wenn erkennbar ist, dass, zumindest teilweise, Sorgfalt auf die Abfassung der Gesetze verwendet wird. Deutlich ist, dass die neuen Gesetze nach ihrem Duktus für den Laien geschrieben sind. Abstrakte Begriffe werden häufig durch Erläuterungen oder Aufzählungen ersetzt; manche Passagen etwa des Zivilgesetzbuchs lesen sich wie ein Lehrbuch. An den Anfang der Gesetze sind nach amerikanischem Muster zum Teil ausführliche Definitionskataloge gestellt, wobei die Definitionen allerdings vielfach die nötige Präzision vermissen lassen und für den Rechtsanwender selten ein brauchbares Mittel darstellen. Besonders problematisch sind die Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Gesetzen. Beispielsweise werden in den Allgemeinen Teil des Zivilgesetzes eine Vielzahl von Regelungen übernommen, die gleichermaßen in der Verfassung stehen, so etwa die Rechtsweggarantie oder das Verbot, in der Normenhierarchie tiefer stehende Normen im Widerspruch zum ZGB zu formulieren. Da die Verfassung ohnehin Vorrang vor dem ZGB hat und diese Regeln gleichermaßen enthält, ist die Aufnahme in das ZGB überflüssig und unnötig und macht das gesamte Regelwerk schwerfällig. Noch gravierender ist aber der oftmals fehlende Abgleich zwischen allgemeinen Regelungen und Spezialgesetzen.

Trotz der Regelungsfülle – die neuen russischen Gesetze zeichnen sich durch eine große Zahl von übermäßig detaillierten Regelungen aus – bleiben in den russischen Gesetzen häufig weite Spielräume für die Exekutive, und zwar sowohl für die Auslegung der Normen im Einzelfall aufgrund der Verwendung unbestimmter Begriffe als auch für die Konkretisierung durch untergesetzliche Normen. Paradebeispiel ist das 2001 verabschiedete Bodengesetzbuch, das eine Vielzahl wichtiger Regelungen nicht selbst trifft, sondern delegiert, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Regelungen miteinander vermischt und mit sehr allgemein gehaltenen Aussagen wenig Rechtssicherheit schafft.

Die Mängel des Gerichtssystems

Die Mängel im gegenwärtig existierenden russischen Gerichtssystem sind allgemein bekannt. In den ersten Fällen, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte gegen Russland zu entscheiden hatte, sind sie auf europäischer Ebene aktenkundig geworden.

Kritisiert wurde in einem konkreten Fall die Zusammensetzung des Gerichts, da Laienrichter nicht nach dem vorgegebenen Verfahren und länger als die vorgegebene Zeit berufen wurden – hier war nicht die rechtliche Regelung selbst, sondern die Nachlässigkeit im Umgang mit den formalen Besetzungsregeln problematisch. Schwerwiegender war die Kritik an der Nicht-Vollstreckung von Entscheidungen gegen den Staat: Finanzielle Forderungen, die rechtskräftig festgestellt worden waren, konnten aufgrund von vorgeblichen Zahlungsschwierigkeiten des Staates nicht eingetrieben werden. Außerdem wurde die Verfahrensdauer sowohl in zivil- als auch in strafrechtlichen Verfahren als zu lange gerügt.

Verbreiteter „Rechtsnihilismus“

Angeichts all dieser Faktoren ist der so genannte „Rechtsnihilismus“ in der russischen Rechtskultur ein weit verbreitetes Phänomen. Damit wird das traditionell dem Recht entgegengebrachte Misstrauen umschrieben. Die Bürger vertrauen nicht auf das Recht und das staatliche Rechtssystem, sondern versuchen mit Petitionen an die „Obrigkeit“ ihre Ansprüche durchzusetzen. War dies früher der Zar, in sowjetischer Zeit die Partei oder die Staatsanwaltschaft, die in so genannten Aufsichtsverfahren auch rechtskräftige Entscheidungen angreifen konnte, so ist heute eine Anrufung der europäischen und internationalen Instanzen zu beobachten: die Vielzahl der – zu einem großen Teil unzulässigen – Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof in Straßburg zeigt, dass man sich von dort ein „Machtwort“ erhofft, wenn das eigene Rechtssystem keine Abhilfe schaffen kann.

Ansätze zur Verbesserung der Rechtskultur

Die Defizite des Rechts und der Rechtskultur werden in Russland sehr bewusst wahrgenommen. Ob allerdings der von Putin verwendete Slogan von der „Diktatur des Gesetzes“, mit dem gerade gegen Willkür bei der Rechtsanwendung und gegen Rechtsnihilismus vorgegangen werden soll, der richtige Ansatz ist, darf man bezweifeln, impliziert der Begriff „Diktatur des Gesetzes“ doch gerade eine blinde Rechtsumsetzung statt eines reflektiven Umgangs mit rechtlichen Regelungen. Immerhin aber ist zu beobachten, dass bei der Rechtsreform die Akzente nicht nur auf die Ausarbeitung moderner Kodifizierungen, sondern auch auf eine grundlegende Umstrukturierung der Justiz gelegt wurden.

Schaffung umfassender Kodifikationen unter Putin

Hervorzuheben ist, dass in der Russischen Föderation seit Beginn der 90er Jahre, verstärkt aber seit dem Jahr 2000 eine ganze Reihe sehr umfassender und wichtiger Kodifikationen verabschiedet werden konnten. Das Zivilgesetzbuch wurde sukzessiv in drei Teilen neu gefasst, 1994 der allgemeine Teil sowie die grundsätzlichen schuld- und sachenrechtlichen Regelungen, 1995 das besondere Schuldrecht und 2001 das Erbrecht und das Internationale Privatrecht. Das Familienrecht wurde, der sozialistischen Rechtstradition folgend, nicht in das Zivilgesetzbuch integriert, sondern 1995 als Sondergesetz verabschiedet. Eine Reihe von Sondergesetzen gibt es auch zu den Fragen des Eigentums an Grund und Boden, wobei die wichtigsten Regelungen das 2001 verabschiedete neue Bodengesetz enthält: Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Regelungskomplexe überschneiden sich darin. Auch der erste Teil des Steuergesetzbuchs wurde 1999 neu gefasst. Im Jahr 2001 konnten zudem eine neue Zivilprozessordnung, ein neues Strafgesetzbuch, eine neue Strafprozessordnung und ein neues Arbeitsgesetzbuch verabschiedet werden. Auch wenn die Einzelregelungen zum Teil nicht immer überzeugend sind und wie auf dem Reißbrett konstruiert aussehen, so ist doch die Leistung, in so kurzer Zeit das gesamte Rechtssystem in den zentralen Bereichen auf eine umfassende neue Grundlage zu stellen, beeindruckend. Ermöglicht

wurde dieser Reformschwung durch die Neuzusammensetzung der Duma nach den Parlamentswahlen von 1999, da die Regierung sich seither der Unterstützung durch eine solide Mehrheit sicher sein konnte.

Rechtliche Konfliktlösungen für grundlegende gesellschaftliche Konflikte

Wie in allen anderen mittel- und osteuropäischen Ländern wurde auch in der Russischen Föderation die Verfassungsgerichtsbarkeit als Wegbereiter für die Rechtsstaatlichkeit gesehen. Allerdings war die Idee einer unabhängigen, über den politischen Tagesstreitigkeiten stehenden Gerichtsbarkeit, die zu grundlegenden Fragen von Staat und Recht Stellung nehmen kann, durch die Rolle des Verfassungsgerichts im Machtkampf zwischen dem Präsidenten und dem Obersten Sowjet 1993 kompromittiert worden. Nichtsdestotrotz zeigt die Anrufung des Gerichts zu so grundlegenden Fragen wie der Rechtmäßigkeit des Dekrets Jelzins zum Verbot der KPdSU und der Rechtmäßigkeit des Dekrets, mit dem die militärische Operation in Tschetschenien angeordnet wurde, dass das Recht zur Konfliktlösung in grundlegenden gesellschaftlichen Konflikten herangezogen wird. Ob das Verfassungsgericht allerdings in der Gegenwart das Fehlen einer echten Opposition im politischen Prozess ausgleichen kann, erscheint äußerst zweifelhaft. Zwar wurde es bei wichtigen Streitfragen wie etwa der Einschränkung der Meinungsfreiheit durch das Wahlgesetz angerufen und hat auch Einzelregelungen für verfassungswidrig erklärt. Allerdings hat es sich dabei auf eher marginale Kurskorrekturen beschränkt. Die Masse der Entscheidungen ist Fragen gewidmet, die in der Öffentlichkeit auf wenig Resonanz stoßen.

Änderungen in der Juristenausbildung

Deutlich geändert hat sich die Einstellung zur Bedeutung des Rechts. Das Studium der Rechtswissenschaft erfreut sich großer Beliebtheit, nicht zuletzt, weil es mit der Hoffnung verbunden ist, einen gut bezahlten Beruf ausüben zu können. Auch die Arbeit bei Gericht wird mittlerweile besser bezahlt. Die Reform des Justizsystems wurde schon unter Jelzin zum Thema gemacht. Für die Gründung der Russischen Justizakademie, die eine fundierte Ausbildung von Richtern gewährleisten soll, wurden erhebliche Gelder bereitgestellt. Im Gegensatz zu früher steht jetzt auch die Vermittlung von Wissen in den juristischen Kernfächern im Vordergrund.

Einbindung in eine gemeineuropäische Rechtskultur

Ein entscheidender Faktor für eine Einbindung der Russischen Föderation in eine gemeineuropäische Rechtskultur ist auch die Aufnahme in den Europarat, mit der die Verpflichtung zur Ratifizierung grundlegender Konventionen verbunden war. Damit wurde die Russische Föderation in den auf völkerrechtlicher Ebene stattfindenden Dialog über Rechtsprobleme, insbesondere im Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenrechte, einbezogen. Auch wenn die Auswirkungen dieses Prozesses bisher nur punktuell spürbar sind, hat sich doch gezeigt, dass die Behandlung und Lösung von Rechtsproblemen auch an europäischen Maßstäben gemessen und vor europäischen Gremien diskutiert wird. Wirkungen dieser Entwicklung sind in Einzelbereichen sichtbar, so etwa bei der Ausgestaltung der Rechte des Einzelnen im Straf- und Zivilprozess nach den neuen Prozessordnungen.

Auch in den Entscheidungen, etwa des Russischen Verfassungsgerichts, ist eine gewisse Öffnung für auf dem Völkerrecht basierende Argumentationen zu erkennen. Allerdings zeigt die Art, wie etwa Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einbezogen werden, dass die Zitate eher dazu dienen sollen, eine bereits vorgegebene Lösung als „dem europäischen Standard entsprechend“ auszuweisen, als in der vertieften Auseinandersetzung mit der Argumentation des Gerichtshofs die völkerrechtskonforme Lösung des jeweiligen Problems auf der Grundlage der russischen Verfassung zu suchen.

So lässt sich abschließend festhalten, dass im Reformprozess in der Russischen Föderation erkannt worden ist, dass die Verwirklichung des demokratischen Modells mit einer hohen Rechts-

kultur unmittelbar korreliert ist. Die Neu-Kodifizierung des Rechts in einer Vielzahl grundlegender Bereiche hat zu einer deutlichen Stabilisierung beitragen. Auch wird die Bedeutung der Rechtsanwendung und der Rechtsdurchsetzung gesehen. Allerdings tragen in sich widersprüchliche rechtliche Regelungen, Scheinargumentationen, eine zum Teil mehr quantitativ als qualitativ ausgerichtete Rechtsproduktion und nach wie vor bestehende Vollzugsdefizite dazu bei, dass das Erbe des Rechtsnihilismus so schnell nicht in Vergessenheit geraten wird.

Der russische Rechtsstaat in internationalen Rankings

	<i>Originalwerte</i>			<i>Umgerechnet auf Einheitsskala</i>		
	BTI 2003 (0–5)	GRI 2002 (0–100)	FH 2003 (7–1)	BTI 2003 (0–5)	GRI 2002 (0–5)	FH 2003 (0–5)
Russland	2	25,3	5,13	2	1	2
Ukraine	3	24,7	5,13	3	1	2
Polen	5	70,6	2,00	5	4	4
Deutschland	-	92,8	-	-	5	-

Anmerkung: Die Originalskala der Rankings wird jeweils in Klammern unter der Kurzbezeichnung des Rankings aufgeführt, wobei die erste Zahl die schlechteste Bewertung und die zweite Zahl die beste Bewertung darstellen. Um die Bewertungen der verschiedenen Rankings vergleichbar zu machen, wurden die Ergebnisse zusätzlich auf eine Einheitsskala von 0 (schlechtester Wert) bis 5 (bester Wert) umgerechnet und gerundet.

Quellen:

BTI – Bertelsmann Transformation Index 2003 [Rechtsstaatlichkeit] – www.bertelsmann-transformation-index.de

GRI – World Bank Institute Governance Research Indicators 2002 [rule of law] – www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002

FH – Freedom House Ranking - Nations in Transit 2003 [rule of law] - <http://www.freedomhouse.org/research/natransit.htm>

Vertrauen zu Institutionen 2001 und 2004

In welchem Maße verdienen folgende Institutionen Vertrauen...

		<i>völlig</i>	<i>nicht völlig</i>	<i>überhaupt nicht</i>	<i>Residuum</i>
Präsident	2001	52%	31%	7%	10%
	2004	62%	28%	6%	4%
Kirche	2001	41%	21%	12%	26%
	2004	41%	21%	8%	30%
Armee	2001	33%	31%	18%	18%
	2004	28%	37%	20%	15%
Staatssicherheitsorgane	2001	22%	32%	19%	27%
	2004	20%	34%	20%	26%
Staatsanwaltschaft	2001	11%	32%	30%	27%
	2004	13%	28%	27%	32%
Gerichte	2001	13%	34%	26%	27%
	2004	14%	34%	27%	25%
Regierung	2001	21%	41%	22%	16%
	2004	12%	41%	29%	18%
Staatsduma	2001	10%	41%	35%	14%
	2004	9%	44%	33%	14%
Politische Parteien	2001	7%	28%	36%	29%
	2004	5%	27%	40%	28%
Miliz (Polizei)	2001	12%	36%	38%	14%
	2004	11%	33%	40%	16%

Quelle: Umfrage des Lewada-Zentrums <www.levada.ru/press/2004032302.html>

Rainer Wedde

Rechtsschutz vor russischen Gerichten. Fehlende Rechtssicherheit als Investitionshemmnis

Trotz positiver Wirtschaftsentwicklung bleiben die Auslandsinvestitionen pro Kopf in Russland deutlich hinter den meisten Transformationsstaaten zurück. Fragt man westliche Unternehmen nach den Hauptgründen für zögerliches Engagement in Russland, so taucht eine Antwort immer wieder auf: Fehlende Rechtssicherheit. In den Medien verbreitete Fälle eines Missbrauchs der Justiz für sachfremde Zwecke haben den russischen Gerichten einen schlechten Ruf eingetragen.

Gesetzliche Reform

Während das materielle Recht bereits in den 1990er Jahren weitgehend erneuert wurde, wandte sich der russische Gesetzgeber erst in den vergangenen Jahren dem Zivilverfahrensrecht zu. Dem Gesetz über die Zwangsvollstreckung von 1997 folgten im Jahre 2002 die novellierte Insolvenzordnung, das neue Wirtschaftsprozessgesetzbuch sowie ein Anwaltsgesetz. Vorerst abgeschlossen wurde die Reform mit dem neuen Zivilprozessgesetzbuch vom Februar 2003.

Gerichtsaufbau

Im russischen Gerichtssystem gibt es zwei Gerichtszweige, deren Zuständigkeit sich nach den am Rechtsstreit Beteiligten richtet. Die Wirtschaftsgerichte sind für Auseinandersetzungen zwischen juristischen Personen und wirtschaftlich tätigen Einzelunternehmern zuständig, Zivilgerichte entscheiden Streitigkeiten zwischen natürlichen Personen. Oft liegen dieselben materiellen Normen zugrunde, so dass es im Ergebnis zu widersprüchlichen Auslegungen kommen kann. Da es kein einheitliches Obergericht gibt, sollen informelle Absprachen ein Auseinanderdriften der Rechtsprechung vermeiden.

Für ausländische Investoren sind die Wirtschaftsgerichte von größerem Interesse. Ihre russische Bezeichnung („arbitrazhnyj sud“) führt häufig zu Verwechslungen, da es sich gerade nicht um (private) Schiedsgerichte, sondern um staatliche Gerichte handelt. Die Wirtschaftsgerichte nehmen zudem die Funktion der in Russland nicht existierenden Verwaltungsgerichte wahr, sind für Insolvenzverfahren und die Anerkennung ausländischer Entscheidungen sowie den einstweiligen Rechtsschutz zuständig.

Die Wirtschaftsgerichte weisen einen dreistufigen Instanzenzug auf. In erster Instanz sind grundsätzlich die Wirtschaftsgerichte der Subjekte (d.h. der russischen Regionen) zuständig. Die Berufung obliegt den insgesamt 20 Appellationswirtschaftsgerichten, die Revision 10 föderalen Wirtschaftsgerichten. Das Oberste Wirtschaftsgericht schließlich ist für die Aufsicht zuständig und hat zudem ein Gesetzesinitiativrecht. Durch regelmäßige (nicht bindende) Informationsbriefe versucht es, eine einheitliche Gesetzesauslegung herbeizuführen.

Praxis der Rechtsdurchsetzung

Russische Gerichte sind technisch schlecht ausgestattet, die Richter werden miserabel bezahlt. Nicht wenige wurden noch in der Sowjetunion ausgebildet. Durch die zunehmende Verfahrenszahl ist zudem die Arbeitsbelastung deutlich angestiegen. (siehe Tabelle auf Seite 60) Darunter leidet die Qualität der Rechtsprechung. Selten sind Urteile länger als eine Seite, eine ausführliche rechtliche Begründung sucht man häufig vergeblich. Immer wieder kommt es auch zu einer Beeinflussung der Justiz durch sachfremde Erwägungen.

In Russland kann man erstaunlich rasch ein Endurteil erlangen – drei Monate ist die (nicht immer eingehaltene) gesetzliche Gesamtdauer einer Instanz. Allerdings erschweren unzureichende Ausstattung und mitunter willkürliche Ermessensausübung der Gerichtsvollzieher die Vollstreckung

der erlangten Urteile. In jüngster Zeit sind aber Verbesserungen zu beobachten. Mittlerweile werden über 60% aller Urteile tatsächlich vollstreckt, im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes wird etwa der Hälfte der Anträge stattgegeben.

Schiedsgerichte (Arbitrage)

Aus den oben genannten Gründen sind ausländische Investoren bestrebt, die Zuständigkeit der Gerichte ihres Heimatlandes zu vereinbaren. Mangels eines Vollstreckungsübereinkommens zwischen Deutschland und der Russischen Föderation sind aber Entscheidungen deutscher (staatlicher) Gerichte in Russland grundsätzlich nicht vollstreckbar. Gleiches gilt umgekehrt für Entscheidungen russischer Gerichte in Deutschland.

Als Lösung bleibt, Rechtsstreitigkeiten (internationalen) Schiedsgerichten zur Entscheidung zu übertragen. Die Vereinbarung erfolgt entweder mittels einer gesonderten Schiedsvereinbarung oder durch eine Schiedsklausel im entsprechenden Vertrag. Das bekannteste Schiedsgericht in Russland ist das internationale Handelsschiedsgericht der Industrie- und Handelskammer der Russischen Föderation in Moskau (kurz: MKAS). Bei Schiedsverfahren ernennen die Parteien die Schiedsrichter selbst, das Verfahren ist relativ einfach, Schiedssprüche sind grundsätzlich endgültig, das Verfahren ist vertraulich und die Beteiligten können die Verfahrenssprache selbst bestimmen. Aufgrund der hohen Kosten sind Schiedsverfahren bei kleinen Streitwerten allerdings unzweckmäßig.

Schiedssprüche werden nach internationalen Verträgen in Russland anerkannt. Für die Anerkennung sind die Wirtschaftsgerichte zuständig, die diese nur aus eng begrenzten Gründen verweigern dürfen. Mitunter vertreten russische Gerichte allerdings eine eigenwillige Auffassung des „ordre public“. Zudem können ausländische Schiedssprüche angefochten werden, wenn sie nach russischem materiellem Recht ergangen sind.

Fazit

Das russische Justizsystem hat in den vergangenen Jahren eine erkennbare Verbesserung durchlaufen. Vorsicht ist dennoch angebracht. Nur eine sorgfältige rechtliche Absicherung im Vorfeld und eine professionelle Beratung im Konfliktfall verhindern Schiffbruch vor russischen Gerichten.

Verfahren vor Wirtschaftsgerichten 2002 und 2003

	2002	2003	Zuwachs
Verfahren (gesamt)	854.748	951.778	11,40%
davon erste Instanz	697.085	869.355	24,70%
davon wirtschaftsrechtliche Verfahren	317.098	351.640	10,90%
davon verwaltungsrechtliche Verfahren	325.798	444.804	36,50%
davon Anträge im einstweiligen Rechtsschutz	31.328	45.069	43,90%
Arbeitsbelastung (Verfahren eines Richters pro Monat)	35,5	41,3	16,30%

Quelle: Tätigkeitsbericht des Obersten Wirtschaftsgerichts, veröffentlicht unter: www.arbitr.ru.

Sergej Gerasin

Das russische Bodenrecht in Gesetz und Praxis

Die ersten Jahre der Bodenreform

Den Beginn der Bodenreform markierten bereits die Gesetze der Russischen Sozialistischen Föderalen Sowjetrepublik (RSFSR) von 1990 und 1991. (Siehe dazu die Dokumentation auf Seite 64). Diese Gesetze führten zum ersten Mal Privateigentum an Grund und Boden ein. Bürgern wurde Land zugewiesen, für den Bau von eigenem Wohnraum, um Landwirtschaft zu betreiben („Privatbauern“), und für individuelle Nebenerwerbswirtschaften.

Für den Boden der ehemaligen Kolchosen und Sowchosen wurde jedoch eine andere Regelung gefunden. Ihre Mitglieder erhielten die Grundstücke der Betriebe als Miteigentum, wobei jedem Mitglied ein prozentualer Anteil am Gesamtgrundstücksbestand zugewiesen wurde, der jedoch nicht als konkretes Bodenstück ausgewiesen wurde. Manchmal betrug die Anzahl der Miteigentümer eines solchen Grundstücksbestandes von mehreren tausend Hektar mehrere tausend Personen. Dabei war gesetzlich nicht eindeutig festgelegt, ob Grund und Boden nach der Privatisierung nun das Gesamteigentum dieser Personen war oder das Eigentum des landwirtschaftlichen Betriebes als einer juristischen Person, die von den natürlichen Personen auf der Grundlage der ehemaligen Kolchosen und Sowchosen gegründet worden war.

Allerdings machte sich damals kaum jemand Gedanken über diese Frage. Eigentumsurkunden für die Grundstücke wurden gleichzeitig sowohl Betriebsangehörigen wie Unternehmen übergeben. Fast immer zahlte die juristische Person, nicht die Mitarbeiter, Grundsteuer für im Miteigentum gemeinsam gehaltene Bodenanteile. Es war aber im Ergebnis praktisch unmöglich, über die riesigen Grundstücke zu verfügen, da es äußerst schwer war, die Zustimmung aller Miteigentümer eines solchen Grundstückes zu einer Transaktion zu erhalten. Noch schwerer war es bei einer solchen Anzahl von Miteigentümern Dokumente auszustellen.

Andere (nicht landwirtschaftliche) Organisationen konnten Grundstücke nicht als Eigentum erhalten und besitzen, sondern nur zur unbefristeten Nutzung (entsprechend dem deutschen Nießbrauch) erhalten. Allerdings erlaubte die Privatisierungsgesetzgebung schon im Jahre 1992 nicht-landwirtschaftlichen Betrieben den Erwerb von Boden. Diese Regelung wurde aber wenig genutzt.

Geschäfte mit Grundstücken und Grundstücksanteilen unterlagen bis zum Ende der 1990er Jahre der staatlichen Registrierung bei Bodenkomitees. Allerdings war das Registrierungssystem äußerst unvollkommen und die Registrierungsregeln wurden nicht immer eingehalten. Ein Immobilienrechtsregister, analog zum deutschen Grundbuch, gab es nicht.

Präsidialerlasse aus der Zeit von 1993 bis 1996 erlaubten verschiedene Grundstücksgeschäfte, wirkten allerdings in der Praxis nicht immer in vollem Umfang. So gab es in vielen Regionen Einschränkungen, in manchen Fällen auch „ungeschriebene“, bei Geschäften mit einigen Kategorien von Grundstücken, vor allem derjenigen für die landwirtschaftliche Nutzung. So war der Kauf von Grundstücksanteilen in der Region Orjol formell nicht verboten, in der Praxis war es aber weitgehend unmöglich, solche Anteile zu verkaufen.

Neuregelung des Immobilienmarktes

Die wichtigsten Änderungen in der Gesetzgebung zur Regulierung des Immobilienmarktes wurden seit Ende der 1990er Jahre vorgenommen. 1997 wurde per Gesetz die Schaffung eines Registers der Rechte auf Immobilien („Grundbuch“) verfügt. Anfang 2000 wurde per Gesetz die Grundlage für das technische Kataster von Grundstücken geschaffen. Das Grundbuch schafft Rechtssicherheit ausgehend vom Prinzip der Offenheit, des öffentlichen Vertrauens und von der Präsump­tion der Richtigkeit der eingetragenen Rechte.

Trotzdem schützt es den gutgläubigen Erwerber nicht so zuverlässig wie das deutsche Grundbuch.

Wenn das Grundstück dem Eigentümer gegen seinen Willen abhanden gekommen ist, kann er es nach russischen Recht sogar von einem gutgläubigen Erwerber zurückverlangen. Aus diesem Grund muss, soweit dies möglich ist, bei dem Erwerb eines Grundstückes ein Rechtsgutachten über die vorhergehenden Transaktionen eingeholt werden.

Das Kataster erlaubt eine genaue Bestimmung der Position des Grundstückes, seiner Grenzen und folglich eine genaue Identifikation des Rechtsobjektes. Beide Gesetze enthalten Rechtsnormen, die Junktine zwischen dem Immobilienrechtsregister und dem Kataster vorsehen.

Das neue Bodengesetzbuch von 2001

Das neue Bodengesetzbuch von 2001 regelte die Entstehung, das Erlöschen, den Inhalt und den Schutz von Rechten auf Grund und Boden, die Grundlagen des Flächenmonitoring (ein System zur Beobachtung des Flächenzustandes), der Flurbereinigung und des staatlichen Bodenkatasters. Das Bodengesetzbuch definiert auch die Kategorien von Grundstücken (d.h., Grundstücke in besiedelten Gebieten, für landwirtschaftliche Zwecke, für die Industrie, Transport, Kommunikation, u.a.). Weiterhin reguliert es Transaktionen mit Grundstücken, darunter auch den Kauf.

Boden kann sich in Privateigentum und in anderen Formen von Eigentum befinden (Verfassung der RF, Artikel 9, Absatz 2). Das Bodengesetzbuch sieht folgende Arten von Recht auf Boden vor: Eigentum, ständige (unbefristete) Nutzung (ähnlich dem Nießbrauch), lebenslanger vererbbarer Besitz, Pacht, Dienstbarkeit und unentgeltliche befristete Nutzung. Das Eigentumsrecht und andere dingliche Rechte werden auch durch das Zivilgesetzbuch reguliert, in dem es allerdings viele Widersprüche und Unabgestimmtheiten zum neuen Bodengesetzbuch gibt. Die Praxis hat sich dahingehend entwickelt, dass im Falle eines Widerspruchs das Bodengesetzbuch Gültigkeit hat.

Ausländer können prinzipiell Grundstücke als Eigentum besitzen, mit Ausnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen und Grundstücken in grenznahen Gebieten. Natürlich können sie auch keine Grundstücke besitzen, die aus dem Rechtsverkehr gezogen sind (zum Beispiel Grundstücke der Streitkräfte).

Gebäude und Boden zusammenbringen

In Russland sind Grundstücke und auf ihnen gelegene Bauwerke immer verschiedene Immobilienobjekte (unabhängig davon, ob sie ein und derselben Person gehören oder nicht). Bis zum neuen Bodengesetzbuch bedeutete dies, dass die Eigentümer von Gebäuden, wie etwa auch Fabriken, den Boden auf dem das Gebäude stand, in der Regel nicht besaßen sondern zum Nießbrauch erhalten hatten. Durch das neue Bodengesetzbuch wurde bestimmt, dass außer öffentlichen Organisationen keine juristischen Personen mehr Grundstücke zur ständigen unbefristeten Nutzung erhalten dürfen. Alle juristischen Personen, außer öffentlichen Organisationen, sind deshalb verpflichtet, ein früher erworbenes Recht auf ständige unbefristete Nutzung von Grundstücken unter Gebäuden und Anlagen in ein Eigentums- oder Mietrecht umzuwandeln.

Ausländische juristische Personen haben gleichfalls das Recht, Grundstücke, die sich unter in ihrem Besitz befindliche Gebäude befinden, von Staat und Kommunen zu kaufen - zum gleichen Preis wie russische juristische Personen. Die Höhe des Kaufpreises wird von den jeweiligen Regionen festgesetzt und kann das drei- bis siebenfache des Grundsteuersatzes für eine Flächeneinheit betragen (abhängig von der Bevölkerungsanzahl – je größer die Bevölkerung der Siedlung, desto höher der Kaufpreis). Diese Preise können als gemäßigt eingestuft werden. Die Regierung der Stadt Moskau hat sogar versucht, die Gesetzgebung, die diese Preise festsetzt, vor dem Verfassungsgericht anzufechten, aber ohne Erfolg.

In der Praxis sind die Rechtsvorschriften zur Umwandlung von ständiger unbefristeter Nutzung schwer zu verwirklichen, wenn das entsprechende Gebäude vielen Eigentümern gehört, wie etwa ein Mehrfamilienhaus. Dies führt zu einer Reihe von Problemen, da Transaktionen mit Gebäuden gewöhnlich eine gleichzeitige Transaktion mit dem Grundstück erfordern. Zum Beispiel soll bei der Belastung eines Gebäudes, das auf einem gemieteten Grundstück gelegen ist, mit einer Hypothek gleichzeitig auch das Mietrecht mit der Hypothek belastet werden.

Bodenreform und landwirtschaftliche Nutzflächen

Transaktionen mit landwirtschaftlichen Nutzflächen wurden aus politischen Erwägungen nicht durch das Bodengesetzbuch geregelt. In ihm gibt es nur Verweisungsnormen auf das Föderale Gesetz „Über den Rechtsverkehr von landwirtschaftlichem Grund und Boden“ (Grundstücksverkehrsgesetz), das vor zwei Jahren verabschiedet wurde. Dieses Gesetz ließ Transaktionen mit landwirtschaftlichen Grundstücken zu, auch den Kauf. Um aus der Vielzahl der Miteigentümer resultierende Probleme zu lösen, wurde durch das Grundstücksverkehrsgesetz eine vereinfachte Prozedur der Herauslösung von Grundstücksanteilen durch interessierte Miteigentümer festgelegt. Wegen der Unabgestimmtheit dieses Gesetzes mit den Gesetzen über die Registrierung der Rechte und über das staatliche Bodenkataster wie auch aus anderen technischen Gründen kann diese vereinfachte Prozedur nicht in die Praxis umgesetzt werden und der Markt für landwirtschaftliche Nutzflächen ist bis heute paralysiert.

Das Grundstücksverkehrsgesetz legt fest, dass Ausländer landwirtschaftliche Nutzflächen nur mieten dürfen. Ausländer dürfen landwirtschaftliche Nutzflächen erben, müssen sie aber innerhalb eines Jahres veräußern.

Erzwungener Verlust des Eigentumsrechts an Grund und Boden

In der Russischen Föderation kann das Eigentumsrecht auf Grund und Boden in den folgenden Fällen erlöschen: 1) Vollstreckung in das Grundstück aufgrund einer Forderung; 2) Kauf (mit Zustimmung beider Seiten oder durch Gerichtsbeschluss) für staatliche oder kommunale Bedürfnisse; 3) Enteignung eines Grundstückes wegen Nichtnutzung gemäß seiner Bestimmung für nicht weniger als drei Jahre; 4) Enteignung eines Grundstückes wegen der Nutzung des Grundstückes bei grober Verletzung der Regeln über rationale Nutzung, die durch die Bodengesetze festgelegt worden sind; 5) Beschlagnahme durch Gerichtsbeschluss als Sanktion für ein begangenes Verbrechen; 6) Requisition des Grundstückes bei Naturkatastrophen, Unfällen, Epidemien, Tierseuchen und anderen Ausnahmesituationen.

Das Eigentumsrecht auf ein Grundstück kann nur durch Gerichtsbeschluss entzogen werden. Eine Enteignung für staatliche oder kommunale Zwecke kann nur nach der Zahlung einer Entschädigung an den Besitzer geschehen. In der russischen Gesetzgebung wird ausdrücklich nicht festgelegt, ob bei Enteignung wegen Nichtnutzung oder Nutzung mit groben Verletzungen der Nutzungsregeln eine Entschädigung gezahlt wird. Das russische Verfassungsgericht teilt allerdings die Rechtsposition des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, die darin besteht, dass die Aberkennung von Eigentum ohne angemessene Entschädigung unter Berücksichtigung des Wertes in der Regel einen unverhältnismäßigen und ungerechtfertigten Eingriff darstellt.

Die Enteignung von Grundstücken für staatliche oder kommunale Bedürfnisse wird in Ausnahmefällen durchgeführt, wenn 1) internationale Verpflichtungen erfüllt werden müssen; 2) Objekte von staatlicher oder kommunaler Bedeutung eingerichtet werden müssen und es keine anderen Möglichkeiten für die Einrichtung solcher Objekte gibt. Der Begriff „Objekte staatlicher oder kommunaler Bedeutung“ wird im Gesetz nicht definiert, daher muss diese Frage in strittigen Fällen vor Gericht geklärt werden.

Resümee

Die russische Bodengesetzgebung entwickelt sich allmählich in Richtung einer Liberalisierung des Grundstücksmarktes und verbessert dabei schrittweise die Gesetze zur Registrierung von Rechten. Allerdings gibt es in den Gesetzen weiterhin eine Vielzahl von Widersprüchen und Lücken und die Bodengesetzgebung ist in vieler Hinsicht technisch unvollkommen, was ihre Anwendung erschwert. Ein normaler Handel mit landwirtschaftlichem Boden zum Beispiel kann aus diesen Gründen weiterhin nicht stattfinden. Eine gängige Rechtssprechung hat sich in vielen Fragen noch nicht etablieren können. In nächster Zeit ist deshalb mit einer Reihe von Gesetzesentwürfen zu rechnen, die die bestehende Bodengesetzgebung verändern und ergänzen sollen.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Die gesetzlichen Regelungen des russischen Bodenrechts

Die Entwicklung des russischen Bodenrechts

<i>Russische Bezeichnung (in Transkription)</i>	<i>Deutsche Übersetzung</i>	<i>Deutsche Kurzform</i>
Sakon RSFSR ot 23.11.1990 g. No 374-1 „O semelnoj reforme“	Gesetz der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) vom 23.11.1990 Nr. 374-1 „Über die Bodenreform“	
Semelnyj kodeks RSFSR ot 25.4.1991 g. No 1103-1	Bodengesetzbuch der RSFSR von 25.4.1991 Nr. 1103-1	BodenGB RSFSR
Semelnyj kodeks Rossijskoj Federazii ot 25.10.2001 No. 136-FS	Bodengesetzbuch der Russischen Föderation (RF) vom 25.10. 2001 Nr. 136-FS	BodenGB RF

Die geltenden gesetzlichen Regelungen

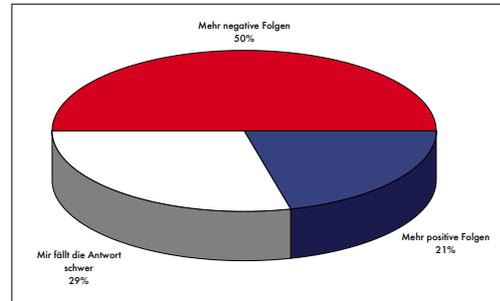
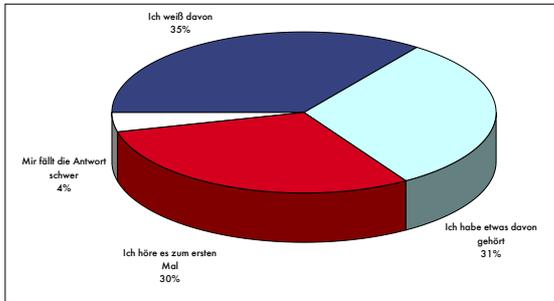
Semelnyj kodeks Rossijskoj Federazii ot 25.10.2001 No. 136-FS	Bodengesetzbuch der Russischen Föderation (RF) vom 25.10. 2001 Nr. 136-FS	BodenGB RF
Grashdanskij kodeks Rossijskoj Federazii (tschast perwaja) ot 30.11.1994 No. 51-FS	Zivilgesetzbuch der RF (Erster Teil) vom 30.11.1994 Nr. 51-FS	ZGB RF
Gradostroitelnyj kodeks Rossijkoj Federazii ot 07.05.1998 No. 73-FS	Stadtplanungsgesetzbuch der RF vom 07.05.1998 Nr. 73-FS	
Federalnyj sakon ot 25.10.2001 No. 137-FS „O wwedenii v dejstwie Semelnogo kodeksa Rossijskoj Federazii“	Föderales Gesetz vom 25.10.2001 Nr. 137-FS „Über die Inkraftsetzung des Bodengesetzbuches der RF“	
Sakon RF ot 11.10.1991 No. 1738-1 „O plate sa semlju“	Gesetz der RF vom 11.10.1991 Nr. 1738-1 „Über die Bezahlung für Grund und Boden“	
Federalnyj sakon ot 21.07.1997 No. 122-FS „O gosudarstvennoj registrazii prav na nedwischimoe imuschtschestwo i sdelok s nimi“	Föderales Gesetz vom 21.07.1997 Nr.122-FS „Über die staatliche Registrierung von Rechten auf Immobilien und Transaktionen mit ihnen“	
Federalnyj sakon ot 02.01.2000 No. 28-FS „O gosudarstvennom semelnom kadastre“	Föderales Gesetz vom 02.01.2000 Nr. 28-FS „Über das staatliche Bodenkataster“	
Federalnyj sakon ot 18.06.2001 No. 78-FS „O semleustrojstwe“	Föderales Gesetz vom 18.06.2001 Nr. 78-FS „Über die Flurbereinigung“	
Federalnyj sakon ot 17.07.2001 No. 101-FS „O rasgranitschenii gosudarstvennoj sobstwenosti na semlju“	Föderales Gesetz vom 17.07.2001 Nr. 101-FS „Über die Abgrenzung von staatlichem [und kommunalem] Eigentum auf Grund und Boden“	
Federalnyj sakon ot 21.12.2001 No. 178-FS „O priwatisazii gosudarstwenogo i munitipalnogo imuschtschestwa“	Föderales Gesetz vom 21.12.2001 Nr. 178-FS „Über die Privatisierung von staatlichem und kommunalem Eigentum“	
Federalnyj sakon ot 24.07.2002 No. 101-FS „Ob oborote semel selskochosajstwenogo nasnatschenija“	Föderales Gesetz vom 24.07.2002 Nr. 101-FS „Über den Rechtsverkehr von landwirtschaftlichem Grund und Boden“	Grundstücksverkehrsgesetz
Federalnyj sakon ot 16.07.1998 No. 102-FS „Ob ipoteke (saloge nedwischimosti)“	Föderales Gesetz vom 16.07.1998 Nr. 102-FS „Über die Hypothek (Verpfändung von Immobilien)“	

Zusammenstellung: Sergej Gerasin

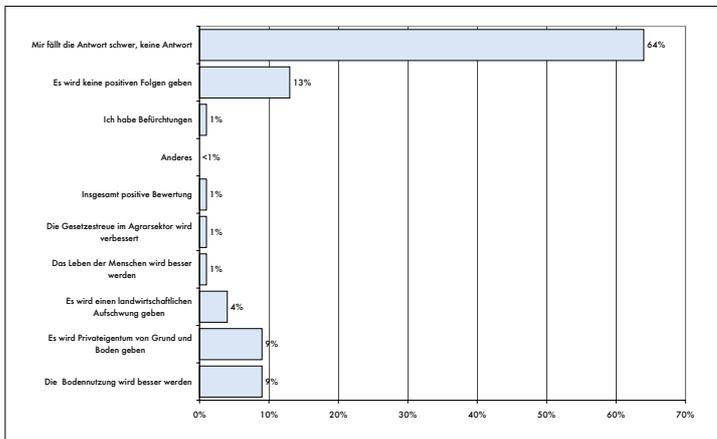
Die Haltung der russischen Bevölkerung zur Bodenreform

Wissen Sie, haben Sie etwas gehört, oder hören Sie jetzt zum ersten Mal, dass in der vergangenen Woche das Föderale Gesetz über den freien Verkauf von Grund und Boden für landwirtschaftliche Zwecke in Kraft getreten ist?

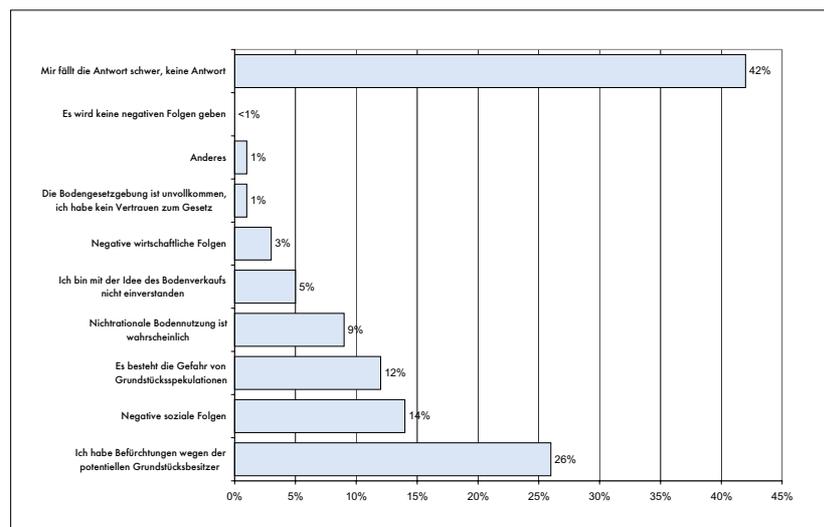
Hat das Inkrafttreten des Gesetzes über den freien Kauf von Grund und Boden zu landwirtschaftlichen Zwecken mehr positive oder mehr negative Folgen?



Welche positiven Folgen wird Ihrer Meinung nach das Inkrafttreten des Gesetzes über den freien Kauf von Grund und Boden zu landwirtschaftlichen Zwecken haben?



Welche negativen Folgen wird Ihrer Meinung nach das Inkrafttreten des Gesetzes über den freien Kauf von Grund und Boden zu landwirtschaftlichen Zwecken haben?



Quelle der Grafiken auf dieser Seite: Umfrage des Fond Öffentliche Meinung (FOM) vom Februar 2003
 <<http://bd.fom.ru/report/map/d030508>>

III. Soziale Probleme und Sozialpolitik

Petr Bizyukov

Die Lage der arbeitenden Klasse in Russland

In diesem Beitrag möchte ich einige Ergebnisse einer Studie präsentieren, die vom Zentrum für die internationale Solidarität der Gewerkschaften gemeinsam mit dem Institut für die vergleichende Analyse von Arbeitsbeziehungen (ISITO) im Sommer 2003 durchgeführt wurde und die die Lage der russischen Arbeitnehmer wie auch die Rolle der Gewerkschaften in ihrem Arbeitsleben untersuchte. Die Studie basiert auf der Befragung von Arbeitnehmern in vier russischen Städten: Woronesh (große Industriestadt in der gleichnamigen Region in Zentralrussland), Nowokusnezsk (mittlere Industriestadt in der Region Kemerowo in Westsibirien), Polewsk (kleine Industriestadt in der Region Swerdlowsk im Ural) und Berdsk (Vorstadt von Nowosibirsk in der Region Nowosibirsk in Westsibirien). Die Gesamtzahl der Befragten betrug 3.304 Menschen. In den vorhergehenden drei Jahren wurden in den Betrieben dieser Städte repräsentative Studien durchgeführt.

Löhne und Lebensstandard

Den Resultaten der Umfrage zufolge liegt der Monatslohn der Arbeitnehmer zwischen 2.700 Rubel (zum Zeitpunkt der Studie: 90 US-Dollar) in Woronesh und 4.050 Rubel (135 US-Dollar) in Nowokusnezsk. Unsere Zahlen liegen damit unter den offiziellen Angaben von Goskomstat (der russischen Statistikbehörde), was im wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass die deutlich höheren Gehälter in der Hauptstadt Moskau sowie in der Erdölindustrie und im Bankenwesen in unserer Studie nicht berücksichtigt wurden. Selbst nach den offiziellen Angaben beträgt aber der monatliche Durchschnittslohn immer noch weniger als 250 Dollar. (Siehe dazu die Tabellen 1 und 2 auf Seite 70)

Bei einer Durchschnittsgröße der Familien von drei Personen beträgt das Familieneinkommen ungefähr 6.300 Rubel (210 US-Dollar). Bei der Bewertung ihrer materiellen Situation gab die Hälfte der befragten Arbeitnehmer an, dass das Geld im Wesentlichen nur für den Kauf von Lebensmitteln reicht. Weitere 40% sagten, dass das Einkommen auch für den Kauf von Kleidung ausreicht. Das heißt, dass mehr als 90% der Befragten ein Wohlstandsniveau haben, das nur zur Befriedigung der elementarsten Konsumbedürfnisse, Lebensmittel und Kleidung, ausreicht. So sorgt denn auch die geringste Drohung von Preiserhöhungen oder Erhöhungen der Gebühren für kommunale Dienstleistungen für Beunruhigung.

Gleichzeitig zeigen sich erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt. In allen Städten, in denen unsere Studie durchgeführt wurde, war das Einkommen der Männer deutlich höher als das der Frauen, im Durchschnitt um 40%. Dies macht sich auch beim Familienstand bemerkbar: Männer leben öfter in vollständigen Familien, ihre Familien haben mehr Mitglieder und der Lohn wie auch die Gesamteinkommen der entsprechenden Haushalte sind höher.

Wenn man die Angaben über den Bildungsstand hinzuzieht, kann man die Lage der weiblichen Arbeiter und Angestellten als ungerecht benachteiligt bezeichnen. Ihr Bildungsstand ist mindestens genau so hoch, öfters aber höher als der der Männer. Sie haben aber weder den gleichen Status noch den gleichen Lohn. Darüber hinaus haben sich unterschiedliche Arbeitsbereiche für Männer und Frauen etabliert. Die Arbeit der Männer ist nicht nur anspruchsvoller, sondern auch besser bezahlt (Industrie, Transport). Die von Frauen besetzten Arbeitsplätze in Staatsdienst, Handel und Dienstleistung sind entweder Niedriglohnarbeiten oder monotone Arbeit.

Beschäftigungsverhältnisse

Im Jahre 2002 wurde in Russland ein neues Arbeitsrecht verabschiedet. Seine Autoren beabsichtigten damit, den Arbeitsmarkt von veralteten sozialistischen Garantien zu befreien und liberale Grundsätze für die Regulierung von Arbeitsverhältnissen zu fördern. Dadurch hat das neue Arbeitsrecht dazu geführt, dass alle Arbeitnehmer, die in den letzten zwei Jahren die Arbeit gewechselt oder auf dem heutigen Arbeitsplatz umregistriert wurden, eine Verringerung ihres Gehaltes in

Kauf nehmen mussten. Ihre Zahl beträgt ungefähr 30% aller Arbeitnehmer und ihr durchschnittliches Gehalt ist ungefähr 15% niedriger als das der Arbeitnehmer, die ihre Arbeit erhalten haben, als noch das alte Arbeitsrecht galt.

Außerdem zeigt unsere Studie, dass unter denjenigen, die in den letzten zwei Jahren eine neue Arbeit angetreten haben, die Zahl derjenigen, die auf kurzfristiger Basis und ohne rechtmäßigen Arbeitsvertrag arbeiten, signifikant gestiegen ist (in manchen Städten um bis zu 18%). Es kann nur der Schluss gezogen werden, dass es mit dem neuen Arbeitsrecht trotz der positiven Wirtschaftsentwicklung weniger sichere Beschäftigung gibt.

Die Rolle der Gewerkschaften

Mit dem neuen Arbeitsgesetzbuch wurden auch Regelungen eingeführt, die offen gegen die Gewerkschaften gerichtet sind und die die effektivsten Arbeitnehmerorganisationen, nämlich die unabhängigen oder alternativen Gewerkschaften, de facto ausgeschaltet haben. Diese Organisationen spielten in den 1990er Jahren eine einzigartige Rolle. Es gab wenige von ihnen, aber ihr Einfluss muss hoch gewertet werden. Zum Beispiel setzte die Unabhängige Bergarbeitergewerkschaft schon 1992 als erste einen rechtlich bindenden Tarifvertrag durch, der die Arbeitsbeziehungen umfassend definierte. (Zur unabhängigen Bergarbeitergewerkschaft siehe den Beitrag von Heiko Pleines auf Seite 111.)

Die Gewerkschaften erprobten neue, erfolgreiche und nicht erfolgreiche, Arten der Regulierung von Arbeitsverhältnissen und schufen Alternativen. Gerade die neuen Gewerkschaften lernten, Gehaltsforderungen vor Gericht durchzusetzen, Verhandlungen zu führen, Arbeitnehmer effektiv vor ungerechtfertigten Entlassungen zu schützen und unbegründete Kürzungen zu stoppen. Diese Taktiken wurden von den alten, ehemals sozialistischen Gewerkschaften mit Erfolg kopiert, sodass es in den späten 1990er-Jahren in Russland ein vielfältiges System für die Regulierung von Arbeitsverhältnissen gab. Mancherorts existierten noch Gewerkschaftsleitungen, die der Betriebsleitung wie zu Zeiten der Planwirtschaft treu ergeben waren, während an anderen Orten unabhängige Gewerkschaften ins Leben gerufen wurden. Arbeitgeber gewöhnten sich daran, Verhandlung zu führen und Arbeitnehmer lernten, ihre Forderungen mit Hinblick auf die realen Möglichkeiten ihrer Betriebe zu begrenzen.

Anstatt diesen Prozess zu unterstützen hat das neue Arbeitsgesetzbuch die Möglichkeiten der Gewerkschaften, die Lage der Arbeitnehmer zu beeinflussen, praktisch zerstört. Darüber hinaus wurden Regelungen verabschiedet, die die „kleinen“ Gewerkschaften diskriminierten, indem ihnen nun viele gewerkschaftliche Einflussmöglichkeiten verwehrt bleiben.

Trotz aller Diskriminierungen haben die Gewerkschaften ihren Mitgliedern im Vergleich zu Nichtmitgliedern eine im Durchschnitt um 7% höhere Gehaltszahlung gesichert. (Siehe Tabelle 1 auf Seite 70) Unter Gewerkschaftsmitgliedern gibt es, unabhängig davon, wann sie eingestellt wurden, fast keine Beschäftigten in ungeregelten, illegalen Arbeitsverhältnissen. Dies ist das Los der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer, deren Zahl durch das neue Arbeitsrecht erhöht wird.

Die Akzeptanz der Gewerkschaften

Unsere Umfrage hat gezeigt, dass der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder unter allen Arbeitnehmern ungefähr 40% beträgt. Die Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder arbeitet in großen Unternehmen und im Staatsdienst (Bildung, Gesundheit, Kultur usw.). Dies sind die Bereiche, die sich seit Sowjetzeiten nur unwesentlich verändert haben. In den neuen Wirtschaftsbereichen – Handel, Dienstleistungen, Finanzen – gibt es praktisch keine Gewerkschaften, obwohl hier fast 25% der Arbeitnehmer beschäftigt sind. Darüber hinaus treten in letzter Zeit vermehrt Mitglieder aus den Gewerkschaften aus. Zwei Drittel der Arbeitnehmer, die nicht gewerkschaftlich organisiert sind, waren früher Gewerkschaftsmitglieder.

Zentraler Grund für den Mitgliederschwund der Gewerkschaften scheint ihre geringe Akzeptanz bei den Arbeitnehmern zu sein. (siehe auch Tabelle 4 auf Seite 71) Zur Durchsetzung ihrer Inte-

ressen, etwa bezüglich der Löhne, der Arbeitszeit oder der Arbeitsbedingungen wenden sich die Arbeitnehmer meistens nicht an die Gewerkschaft, sondern direkt an die Firmenleitung. Während fast drei Viertel der befragten Arbeitnehmer direkt zur Firmenleitung ging, bezog nur ein Drittel die Gewerkschaften in Verhandlungen mit den Vorgesetzten ein. Die letzteren waren außerdem mit dem Ergebnis ihrer Bemühungen sogar etwas weniger zufrieden. (Siehe Tabelle 5 auf Seite 71) Die Gewerkschaften wurden im Wesentlichen kontaktiert, um Vergünstigungen im Freizeitbereich zu erhalten, die bereits von den sozialistischen Gewerkschaften angeboten wurden.

Diese Angebote haben keinen direkten Bezug zu den Arbeitsbeziehungen. Die Gewerkschaft fungiert somit nicht als Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Denn die Betriebsleitung löst nach Meinung der Arbeitnehmer solche Probleme effektiver als die Gewerkschaft und ist für die Arbeitnehmer der zentrale Verhandlungspartner. Die Gewerkschaft hingegen spielt nur eine untergeordnete Rolle und dient er als Beratungs- und Veranstaltungsservice. Diese Tendenz zeigte sich bereits in früheren Studien des ISITO.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Tabelle 1: Durchschnittslohn verschiedener Kategorien von Arbeitnehmern

<i>Kategorie der Arbeitnehmer</i>	<i>Durchschnittslohn (Rubel)</i>	<i>Durchschnittslohn (US-Dollar)</i>
Alle Kategorien	3353,00	111,77
Männliche Arbeitnehmer	4168,00	138,93
Weibliche Arbeitnehmer	2649,00	88,30
Gewerkschaftsmitglieder	3487,00	116,23
Nicht-Gewerkschaftsmitglieder	3270,00	109,00
Arbeitnehmer, die weniger als 2 Jahre an dem letzten Arbeitsplatz gearbeitet haben	3028,00	100,93
Arbeitnehmer, die mehr als 2 Jahre an dem letzten Arbeitsplatz gearbeitet haben	3530,00	117,67

Quelle: ISITO (Institut zur vergleichenden Analyse von Arbeitsbeziehungen, russisch: Institut sravnitelnych issledovanij trudovykh odnoschenij)

Tabelle 2: Bruttolöhne in der Russischen Föderation (1995–2002) (ausgewählte Regionen)

	<i>Durchschnittlicher Monatslohn (Rubel)</i>							
	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Russische Föderation	472,40	790,20	950,20	1.051,50	1.522,60	2.223,40	3.240,40	4.360,30
Gebiet Woronesh	294,60	487,50	595,60	664,80	956,10	1.376,00	1.912,30	2.579,70
Stadt Moskau	584,10	962,50	1.249,50	1.522,30	2.355,50	3.229,30	4.924,20	6.388,40
Stadt Sankt Petersburg	443,20	781,30	1.036,90	1.147,90	1.687,30	2.511,50	3.695,30	5.434,70
Gebiet Swerdlowsk	501,80	879,30	1.017,90	1.086,70	1.534,10	2.273,80	3.246,10	4.473,10
Gebiet Kemerowo	671,30	1.058,70	1.140,20	1.232,40	1.703,90	2.425,40	3.312,70	4.248,30
Gebiet Nowosibirsk	391,40	731,00	895,00	995,90	1.269,20	1.819,10	2.657,80	3.708,80
Russische Föderation, in US-Dollar (nach BOFIT)	104,00	154,00	164,00	108,00	62,00	79,00	111,00	142,00

Quellen: Rossijski statistitscheski eshegodnik, 2003, S. 173–174; Bank of Finland Institute for Economies in Transition (BOFIT) <http://www.bof.fi/bofit>

Tabelle 3: Streiks in der Russischen Föderation 1990–2002

Jahr	Zahl der Betriebe, in denen gestreikt wurde	Zahl der an Streiks beteiligten Arbeitnehmer	Zahl der an Streiks beteiligten Arbeitnehmer (Durchschnitt pro Betrieb)	Verlorene Arbeitszeit, in Personen-Arbeitstagen	Verlorene Arbeitszeit, in Personen-Arbeitstagen (Durchschnitt pro Betrieb)	Verlorene Arbeitstage pro Streikteilnehmer
1990	260	99.500	383	207.700	799	2,1
1995	8.856	489.400	55	1.367.000	154	2,8
1996	8.278	663.900	80	4.009.400	484	6
1997	17.007	887.300	52	6.000.500	353	6,8
1998	11.162	530.800	48	2.881.500	258	5,4
1999	7.285	238.400	33	1.827.200	251	7,7
2000	817	30.900	37	236.400	289	7,6
2001	291	13.000	45	47.100	162	3,6
2002	80	3.900	48	29.100	364	7,5

Quelle: Rossijski statistitscheski eshegodnik, 2003, S. 160

Tabelle 4: Vertrauen der Russen zu den politischen Institutionen

	Verdienen Vertrauen			Verdienen kein vollständiges Vertrauen			Verdienen überhaupt kein Vertrauen		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Präsident	45%	58%	56%	33%	29%	28%	9%	5%	8%
Kirche	39%	40%	43%	22%	20%	22%	11%	10%	8%
Armee	35%	28%	30%	35%	32%	34%	16%	22%	20%
Presse, Medien	26%	23%	26%	44%	40%	45%	18%	23%	18%
Staatsicherheit	21%	20%	21%	36%	33%	32%	22%	21%	23%
Regionalregierung	20%	17%	19%	36%	36%	37%	28%	31%	29%
Kommunalregierung	19%	16%	19%	37%	35%	37%	30%	36%	33%
Föderale Regierung	20%	15%	17%	43%	44%	41%	20%	27%	26%
Gerichte		11%	14%		32%	34%		30%	29%
Staatsanwaltschaft		11%	12%		30%	34%		30%	26%
Föderationsrat	12%	8%	12%	40%	36%	36%	23%	24%	23%
Duma	10%	9%	11%	43%	43%	44%	30%	36%	34%
Gewerkschaften	11%	10%	11%	28%	22%	24%	29%	32%	31%
Miliz	14%	10%	10%	39%	34%	35%	36%	44%	43%
Politische Parteien	7%	5%	5%	31%	29%	29%	34%	39%	39%

Quelle: Umfragen des Lewada-Zentrums <http://www.levada.ru./press/2004092702.html>

Tabelle 5: Institutionen, an die sich Arbeitnehmer zur Lösung von Problemen in den Arbeitsbeziehungen wenden (Mehrfachnennungen möglich)

<i>Institution</i>	<i>Häufigkeit (% der Personen)</i>	<i>Effektivität (% derjenigen, die eine positive Lösung erreichen konnten)</i>
Betriebsleitung	74	56
Gewerkschaft	34	43
Freunde, Kollegen (Informelle Kanäle)	21	54

Quelle: ISITO

Jakob Fruchtmann

Arme in Russland

Armut in Russland

Als eines der vorrangigen Ziele russischer Politik wird die Bekämpfung der Armut angegeben. Diese Losung wurde von allen parlamentarischen politischen Kräften aufgegriffen und wird in der Regel eng mit der Zielsetzung einer erheblichen Steigerung der Wirtschaftsleistung des Landes verbunden. Auch wenn in der letzten Zeit im Zusammenhang mit den Ereignissen in Beslan, und den politischen Schlussfolgerungen, die die politische Klasse aus ihnen zog, Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik aus dem Mittelpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt sind, ist dennoch damit zu rechnen, dass die Armutsbekämpfung weiterhin zu den zentralen Losungen russischer Politik zählt und zumindest mittelfristig auch weiter zählen wird.

Weniger deutlich ist jedoch – vor allem für Außenstehende – auf was sich diese Losung eigentlich bezieht. In der vorliegenden Analyse sollen daher eine Reihe empirischer Daten zum Ausmaß der Armut in Russland, zur materiellen Lage der armen Bevölkerungsschicht, ihrer soziodemographischen Zusammensetzung und typischen Einkommensquellen, ihrem Bildungsstand und politischen Orientierung vorgestellt werden.

Der Beitrag stützt sich auf Ergebnisse einer umfangreichen Studie des „Instituts für Komplexe Sozialforschung an der Russischen Akademie der Wissenschaften“ (IKSI RAN), die im September 2003 in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau vorgestellt wurde.

Der Grad der Armut in Russland

Angaben über das Ausmaß von Armut hängen weitgehend davon ab, wie man Armut definiert. Die vorliegende Studie bestimmt Armut nach dem Status der Betroffenen und nach ihrer eigenen Einschätzung und verbindet so einen materiell lebensstandard-orientierten Ansatz mit dem subjektiver Bewertung. In der Umfrage wurde ermittelt, welcher Lebensstandard in der Bevölkerung allgemein als Armut *angesehen* wird, um dann zu prüfen, welche Befragten diese materiellen Kriterien der von der Gesellschaft als solcher empfundenen Armut objektiv erfüllen.

Die Mehrheit der Russen gab, befragt, was charakteristisch für die Lebensweise armer Menschen sei, die folgenden Merkmale an:

- Allgemein schlechte Lebensbedingungen, schlechte Ernährung;
- Unvermögen, neue Kleidung, neue Schuhe zu erwerben;
- Unfähigkeit, Grundbedürfnisse zu befriedigen, ohne sich zu verschulden;
- Unzugänglichkeit einer ausreichenden medizinischen Versorgung oder einer guten Ausbildung;
- mangelnde Möglichkeiten der Freizeitgestaltung;
- Unfähigkeit, seinen Kindern dasselbe zu bieten, wie ihren Altersgenossen.

Wie die Umfrageergebnisse zeigen, liegt der Anteil derer, die in diesem Sinne in Armut leben, bei 23,4 %, d.h. praktisch bei einem Viertel der Bevölkerung des Landes. Diese Größenordnung trifft man auch in einer Vielzahl anderer Studien an. Einige Befragungen nennen sogar einen Armutanteil von einem Drittel bis zur Hälfte der Bevölkerung.

Wenn man von einer *rein subjektiven* Armutsdefinition ausgeht, ist der Armutsgrad allerdings recht niedrig. Erstaunlicherweise halten sich nämlich die allermeisten Russen, fragt man sie nach ihrer Selbsteinschätzung, nicht für arm. Wie die Untersuchung zeigt, beginnt Armut für 90% aller Russen bei einem Lebensniveau *unterhalb des eigenen*.

Die materielle Lage der Armen

Was die Höhe des Einkommens pro Familienmitglied angeht, so verfügt ungefähr die Hälfte der Gruppe, die die Umfrage als Arme identifiziert, über ein monatliches Einkommen von bis zu 1.500 Rubeln pro Familienmitglied (das entspricht ca. 50 \$). Das Einkommen der übrigen liegt bei 1.500 bis 3.000 Rubeln (was ungefähr 50–100 \$ entspricht).

Die finanzielle Lage der Armen in Russland führt häufig in die Schuldenfalle: Sie müssen sich oft schon, um grundlegende Bedürfnisse befriedigen zu können, verschulden – ein Drittel der Armen (und damit doppelt so viele wie im Bevölkerungsdurchschnitt) teilte mit, dass sie sich regelmäßig verschulden müssten. *Beständige* (und wachsende) Geldschulden bestehen bei knapp 39% der armen Familien. Ein Viertel der Armen hat Mietschulden (dies bezieht sich im Falle von Wohneigentum allein auf die *Nebenkosten*). Dagegen haben nur 7,1% der Armen überhaupt irgendwelche Ersparnisse (im Unterschied zu einem Viertel der Gesamtbevölkerung und 80,9% der im obigen Sinne „Reichen“).

Die Hälfte der Armen gibt an, sich schlecht zu ernähren (in der Gruppe der weniger Versorgten waren dies 15,4%, in der Mittelschicht nur 1%). Jeder zweite Arme kann praktisch keine bezahlten Dienstleistungen in Anspruch nehmen (die den übrigen Bevölkerungsschichten durchaus zugänglich sind). So können sie sich etwa medizinische Dienstleistungen, auch wenn sie dringend erforderlich sind, nicht leisten. Über 70% der Armen haben keinerlei Möglichkeit, ihre Freizeit angenehm zu gestalten oder sich zu erholen (bei der Bevölkerung insgesamt ist dies ein Drittel)

Betrachtet man die Versorgung der Armen mit *langfristigen* Konsumgütern so zeigen sich – erwartungsgemäß – auch hier erhebliche Unterschiede zwischen arm und reich. Nicht weniger als ein Drittel der Armen lebt unter äußerst bescheidenen häuslichen Umständen. Ihnen fehlen selbst einfache Möbel sowie im Alltag so wichtige Dinge wie Staubsauger oder Waschmaschine. Nur in armen Haushalten kann die – für normale russische Verhältnisse seltene – Situation beobachtet werden, dass beispielsweise Farbfernseher und Kühlschrank *zugleich* fehlen. (Siehe Abbildung 1 auf Seite 73)

Der einzige Typus Vermögen, der in der Gruppe der Armen mehr oder weniger verfügbar ist, besteht – für Westeuropäer vielleicht zunächst überraschend – aus *Immobilien*. Dabei handelt es sich um gegen eine symbolische Summe zu Anfang der Wirtschaftsreformen privatisierte Wohnungen oder eigene Häuser (letzteres auf dem Lande bzw. in Kleinstädten). Allerdings bleiben auch hier die Armen hinter dem Bevölkerungsdurchschnitt zurück: 73,8% der Befragten Russen besitzen eine eigene Wohnung (bzw. ein eigenes Haus) – bei den Armen sind dies nur 60,9%.

Was die Größe des Wohnraums angeht, so verfügen weniger als 20% der Armen über eine Wohnung, die größer als 25m² pro Bewohner ist. Mehr als ein Drittel von ihnen verfügt über weniger als 10m² pro Person.

Soziodemographische Besonderheiten der Armen

Die hier beschriebene Armut tritt in Russland verstärkt in bestimmten Bevölkerungsgruppen auf. So sind beispielsweise Arme insgesamt älter als der Bevölkerungsdurchschnitt. Wie die Umfragedaten zeigen, liegt das Alter eines durchschnittlichen russischen Armen bei 47 Jahren, während das Durchschnittsalter der Reichen bei 33 Jahren liegt. Ursache ist der niedrige Lebensstandard der Rentner. Alter erhöht in Russland das Armutsrisiko.

Ferner lässt sich eine deutliche Tendenz zur geographischen Verbindung von Armut und kleinen Städten bzw. Dörfern beobachten. Liegt der Anteil der Armen an der Bevölkerung im Landesdurchschnitt bei 23,4%, so sind dies in den Dörfern 30,6%, in kleineren Städten 24,2%, in den größeren Städten jedoch bloß 18–19%. Besonders hoch ist der Anteil der Armen im Wolgagebiet und im fernen Osten, während er in Moskau nur halb so groß ist wie im Landesdurchschnitt.

Die Armen der IKSI-Umfrage lassen sich in zwei Untergruppen einteilen. Dies sind einerseits diejenigen, die man als „einfach Arme“ bezeichnen kann (in der Umfrage waren dies 17,7% der Bevölkerung) und andererseits diejenigen, deren Situation schon eher als „Elend“ zu bezeichnen

ist (5,7% der Befragten). Den Daten zufolge zeichnet sich diese Gruppe der „Elenden“ dadurch aus, dass ihre Vertreter *stark verschuldet* sind und ihnen Haushaltsgeräte wie Staubsauger, Möbelgarnitur oder Farbfernseher besonders häufig fehlen. Von den Vertretern dieser Gruppe wohnen zudem im Vergleich zur Gruppe der „einfachen Armut“ doppelt so viele (ungefähr zwei Drittel) in Wohnheimen, zur bloßen Miete oder in einer sog. „*kommunalka*“ (d.h. sie bewohnen zusammen mit einer oder mehreren anderen Parteien eine Wohnung, wobei sie sich Küche, WC und Bad teilen müssen). Hinzu kommen das Unvermögen, teure Dienstleistungen zu bezahlen, und häufig problematische Beziehungen innerhalb der Familien. In der Gruppe der Ärmsten findet man vor allem Menschen, die seit geraumer Zeit arm waren und bereits in der sowjetischen Periode zu den weniger wohlhabenden Schichten der Gesellschaft zu zählen waren. Die Hälfte dieser Gruppe besteht aus *Arbeiterfamilien*. Dabei ist der Anteil *unqualifizierter* Arbeiter besonders hoch – von ihnen lebt fast jeder fünfte unter elenden Lebensbedingungen (im Gesamtdurchschnitt ist dies nur jeder zwanzigste) und jeder vierte ist zur Gruppe „einfache Armut“ zu zählen.

In der Gruppe der „einfach“ Armen dagegen dominieren die „*nouveaux pauvres*“, d.h. diejenigen, die vor Beginn der Reformen zu völlig normalen Familien zu zählen waren. Hier ist der Anteil von Menschen mit höherem Bildungsabschluss bzw. abgebrochener höherer Bildung deutlich höher als in der Gruppe der „Elenden“ (26,4%, im Vergleich zu 13,4%). Dasselbe trifft auf den Anteil der Spezialisten und Bediensteten zu (19% / 4,2%). Dagegen ist der Anteil der unqualifizierten Arbeiter wesentlich niedriger (9,6% / 22,3%).

Die Einkommensquellen der Armen

Arm sind in Russland bei weitem nicht nur Rentner, Invalide oder andere Empfänger sozialer Transfers. Wie die Daten zeigen, ist der Anteil der Empfänger von Sozialtransfers unter den Armen zwar größer als im Bevölkerungsdurchschnitt, ihre Haupteinkommensquelle besteht aber dennoch in lohnabhängiger Beschäftigung. Diese Arbeit erspart ihnen in keiner Weise die Zugehörigkeit zur Gruppe der Armen. Sie sind sogenannte „*working poor*“. Und dies oft auch dann, wenn sie auf mehreren Stellen gleichzeitig arbeiten, was in Russland, wie die Umfrage zeigt, eine in allen Einkommensgruppen weit verbreitete Praxis ist. (siehe Tabelle 1 auf Seite 77)

Die Arbeit selbst ist bei den „*working poor*“ häufig schwer, schmutzig, schlecht bezahlt und uninteressant: 33,6% gaben an, dass ihre Arbeit physisch schwer sei, Schmutz nannten 22,2%. Das meistgenannte negative Merkmal der Arbeit war der Lohn – fast 70% der Armen beklagten das niedrige Niveau und die Unregelmäßigkeit der Auszahlung der Löhne. Inhaltlich gestaltet sich die Arbeit der Armen wesentlich weniger interessant als die der Reichen. Weniger als halb so oft gaben sie an, dass ihre Arbeit interessant sei, oder Gelegenheit zur Entfaltung von Initiative biete. Besonders häufig wurden zudem mangelnde Karrieregelegenheiten genannt – 42,8% der Armen gaben an, ihre Arbeit sei perspektivlos.

Ein weiteres Kennzeichen der „*working poor*“ auf ihrer Arbeitsstelle ist, dass sie kaum über Einfluss auf Entscheidungen in ihrem Unternehmen haben. Diese Ressource konzentriert sich deutlich bei den Reichen. Dagegen meint mehr als die Hälfte der Armen, dass von ihrer Meinung auf der Arbeit nichts abhängt, und nur ein unbedeutender Teil von ihnen trifft Entscheidungen (und sei es auch nur auf der Ebene der eigenen Unterabteilung).

Armut und Bildung

Den westlichen Beobachter überrascht der hohe Anteil gebildeter Menschen unter den Armen Russlands. Dieses Phänomen ist das Ergebnis der Transformationsjahre. In dieser Phase fand ein Differenzierungsprozess statt – während sich ein Teil der Intelligenz unter den neuen Bedingungen ein Einkommen sichern konnte, mit dem sie zumindest nicht zur Gruppe der im Sinne der Umfrage Armen zu zählen sind, stiegen andere, trotz höherer Bildung, sozial ab und zählen nun zu den Armen des Landes.

Diese beiden Teile der russischen Intelligenz unterscheiden sich deutlich nicht nur nach ihrem Einkommen und ihrer materiellen Lage, sondern auch in ihrer Motivation und der Hierarchie

ihrer Wertvorstellungen. In der Motivation von Armen mit Hochschulausbildung dominiert eine Orientierung auf *Arbeit* als Ziel. Zudem orientieren sie sich viel öfter auf die Familie als dominierendem Wert. Bei der wohlhabenden Intelligenz steht dagegen als Hauptmotivation das Streben nach Erfolg und *Karriere* im Vordergrund – insgesamt wurde dies hier 17-mal häufiger geäußert, als bei der verarmten Intelligenz. Dies scheint heute eines der Hauptunterscheidungskriterien dieser früher relativ homogenen Schicht zu sein.

Vergleicht man den Bildungsgrad armer und reicher Russen, kommen dennoch deutliche Unterschiede zu Tage. Die Reichen sind im Durchschnitt erheblich gebildeter sowohl als die Armen als auch im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerung. Der Anteil derer, die über einen höheren Bildungsabschluss oder einen Doktorgrad verfügen ist ungefähr 2,5 mal so hoch, wie in der Bevölkerung insgesamt und 3,5 mal so hoch wie in der Gruppe der Armen. Auch die kulturelle Umgebung, in der die Reichen aufwuchsen war erheblich besser. Die Väter und Mütter der Reichen haben ungefähr dreimal so oft einen höheren Bildungsabschluss wie der Bevölkerungsdurchschnitt, und fünfmal so oft wie die Eltern der Armen.

Auch was die materiellen Bedingungen der Aneignung von Kenntnissen in den neuen Technologien anbetrifft, geraten die Armen deutlich ins Hintertreffen. So verfügen nur 8,2% der Armen über einen eigenen Computer, was zehnmal weniger ist, als bei den Reichen (81,8%) und weniger als die Hälfte des Bevölkerungsdurchschnitts (19,3%).

Die ideologische Orientierung der Armen

Nach dem bisher Ausgeführten ist es nicht weiter verwunderlich, dass Russlands Arme unzufrieden sind. Besonders deutlich wird dies im Kontrast zur allgemeinen Lebenszufriedenheit der Reichen (vgl. Abbildung 2 auf Seite 77). Dabei bewerteten die reichen Bevölkerungsschichten praktisch alle Aspekte ihres Lebens erheblich optimistischer, als die armen, sogar solche, die auf den ersten Blick nicht direkt mit ihrem relativen materiellen Wohlstand verbunden zu sein scheinen, wie etwa den Ort oder die Region in der sie leben, die Möglichkeit, sich mit Freunden zu treffen oder die Verhältnisse in der Familie.

Zwei Drittel der Armen empfinden das, was um sie herum geschieht, als ungerecht. Mehr als die Hälfte meint, dass man so nicht leben könne und dürfe, wie sie es tun. Ebenso viele empfinden zugleich ein Gefühl der Hilflosigkeit wegen der Unmöglichkeit, auf das Geschehen Einfluss zu nehmen. Insgesamt befindet sich die Mehrheit der Armen also in einem Zustand der ständigen Unzufriedenheit. Die Hoffnungen auf eine Besserung der Lage aus eigener Kraft sind dabei erschreckend gering. Jeder dritte russische Arme hat inzwischen aufgehört, an die Möglichkeit zu glauben, dass er seine Lage ändern könne, so dass er sich praktisch schon damit abgefunden hat, dass sein Leben nun einmal so schlecht ist, wie es ist (im Gesamtdurchschnitt sagte dies nur jeder zehnte).

Diese Kombination von Unzufriedenheit und Perspektivlosigkeit scheint sich auch auf die typischen politisch-ideologischen Orientierungen der Armen auszuwirken. Hier lassen sich aufgrund der Umfrageergebnisse deutliche Unterschiede zwischen Armen und Reichen beobachten (vgl. Tabelle 2 auf Seite 77). Es zeigt sich, dass die Aufteilung der Gesellschaft in Arme und Reiche deutlich auf die ideologischen Präferenzen der Russen wirkt: Die Reichen sind eher Anhänger liberaler Ideen, wogegen die Armen eher zu kommunistischen Ideen neigen. Allerdings dominieren in beiden Gruppen ideologisch neutrale Haltungen.

Die größten Differenzen zwischen den Armen und der Bevölkerung insgesamt ergaben sich, bei Fragen des Wohlstands und der Freiheit. So sind die Armen um 9–10% häufiger als im Bevölkerungsdurchschnitt bereit, ihren materiellen Wohlstand über die Freiheit zu stellen. Als Mittel zur Erreichung von gesellschaftlichen Veränderungen geben sie gewöhnlich einen „starken“ Staat an, der „für Ordnung sorgt“ – diese Meinung äußerten 72% der Armen (während dies im Gesamtdurchschnitt „nur“ 61,4% waren).

Putin – Präsident der Armen?

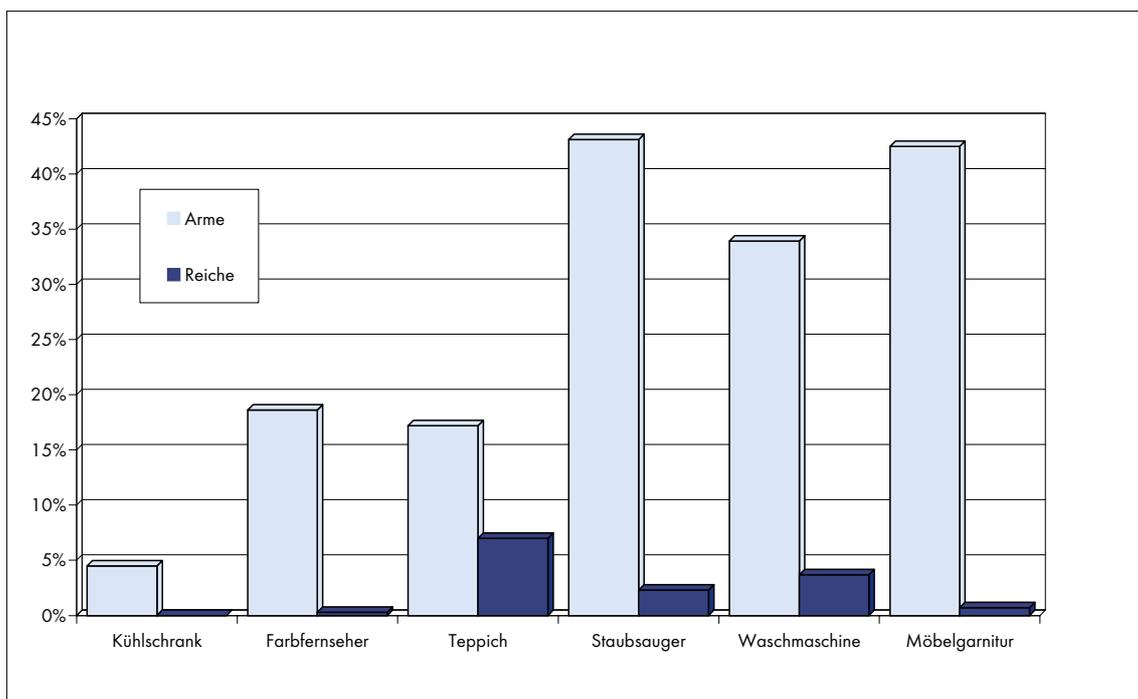
Wie wirkt sich nun die soziale Lage auf die Einstellung gegenüber dem Präsidenten aus? Hier hat es in den letzten Jahren eine interessante Entwicklung gegeben. Heute findet der Präsident bei den „Reichen“ eine deutlich größere Unterstützung, als bei den Armen. Während Putins Tätigkeit zum Zeitpunkt der Umfrage bei 78% der Reichen positiv bewertet wurde, war dies unter den Armen bei nur 60% der Gruppe der Fall. Damit lagen die Reichen deutlich über dem Durchschnitt der Bevölkerung, während die Armen Putin deutlich negativer als der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung bewerteten. Dies weist auf Strukturveränderungen in der sozialen Basis Putins hin. Während Anfang 2000 vor allem die untersten und z.T. die mittleren Schichten der Gesellschaft ihre Hoffnungen in den neuen Präsidenten setzten, erweist sich im Jahre 2003, dass – bei einer nach wie vor breiten allgemeinen Unterstützung – gerade in den *mittleren und reichen* Schichten der Bevölkerung der größte Enthusiasmus für den Präsidenten herrscht.

Nach wie vor betont der Präsident in seinen Reden die Wichtigkeit der sozialen Frage. Allerdings spüren mehr und mehr Arme an der eigenen Haut, dass Putins Politik ihre Lage bislang nicht wesentlich verbessert hat. Einige seiner Maßnahmen werden direkt als gegen die ärmeren Bevölkerungsschichten gerichtet empfunden. Deutlich wurde dies z.B. daran, dass die Popularität des Präsidenten aufgrund der Abschaffung der „Vergünstigungen“ für bestimmte Bevölkerungsgruppen – etwa Rentner und andere Gruppen mit hohem Armutsrisiko – erhebliche Einbußen erlitt.

Die „Bekämpfung der Armut“ wird, wie gesagt, auch weiterhin zu den zentralen Losungen der russischen Politik zählen – nur bleibt abzuwarten, welche sozialpolitischen Maßnahmen unter dieser Losung durchgeführt werden und wie sich diese auf die Popularität des Präsidenten weiter auswirken werden. Die Darstellung der politischen Situation im Lande als *Kriegszustand* (Stichwort „Krieg gegen den Terrorismus“), die eng mit einem neuen Appell an den Patriotismus der Bevölkerung verbunden ist, ist jedenfalls geeignet, auch im Bereich der Sozialpolitik einen Wandel zu legitimieren: der Ruf zur Fahne könnte helfen, den Ruf nach Brot in den Hintergrund zu drängen.

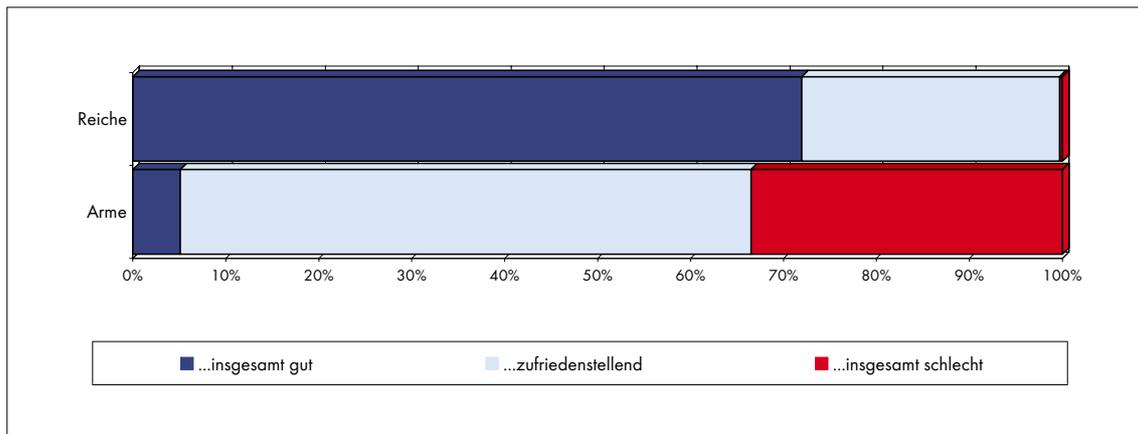
Arme und Reiche im Vergleich

Abbildung 1: Fehlen langlebiger Konsumgüter in den Haushalten von Armen und Reichen



Quelle: IKSI-RAN

Abbildung 2: Mein Leben ist ...



Quelle: IKSI-RAN

Tabelle 1: Verteilung der Haupteinkommensquellen in den verschiedenen Bevölkerungsschichten (in %, Mehrfachnennungen möglich)

<i>Einkommensquellen</i>	<i>Bevölkerung insgesamt</i>	<i>Arme</i>	<i>Reiche</i>
Lohn/Gehalt aus dem Hauptarbeitsplatz	74,1	70,5	56,8
Soziale Transfers	36,5	41,6	7,6
Eigenes Unternehmen	5,9	2,0	52,5
Gleichzeitige Arbeit auf mehreren Stellen (darunter auch einmalige Zuverdienste)	19,7	16,6	14,2
Einkommen aus Eigentum, Vermögensüberlassungen, Zinsen	3,4	1,6	15,5
Andere	5,2	6,8	3,3

Quelle: IKSI-RAN

Tabelle 2: Ideologische Präferenzen der Russen in Abhängigkeit vom Niveau ihrer materiellen Versorgung (in %)

<i>Zugehörigkeit zu der einen oder anderen ideologischen Richtung</i>	<i>Niveau der materiellen Versorgung</i>			
	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Niedrig</i>	<i>Unter der Armutsgrenze</i>
Zu den Liberalen, den Anhängern marktwirtschaftlicher Reformen	28,6	4,8	1,5	1,5
Zu den Anhängern der kommunistischen Ideologie	-	6,0	11,6	19,0
Zu den Anhängern der sozialdemokratischen Ideologie	-	3,7	1,6	4,6
Zu den Anhängern der russischen nationalen Wiedergeburt	-	3,6	3,8	3,1
Zu den Anhängern einer Zusammensetzung verschiedener Ideen unter Vermeidung von Extremen (Zentristen)	-	8,7	7,6	3,6
Gehören keiner ideologischen Richtung an	57,1	48,0	49,4	47,7

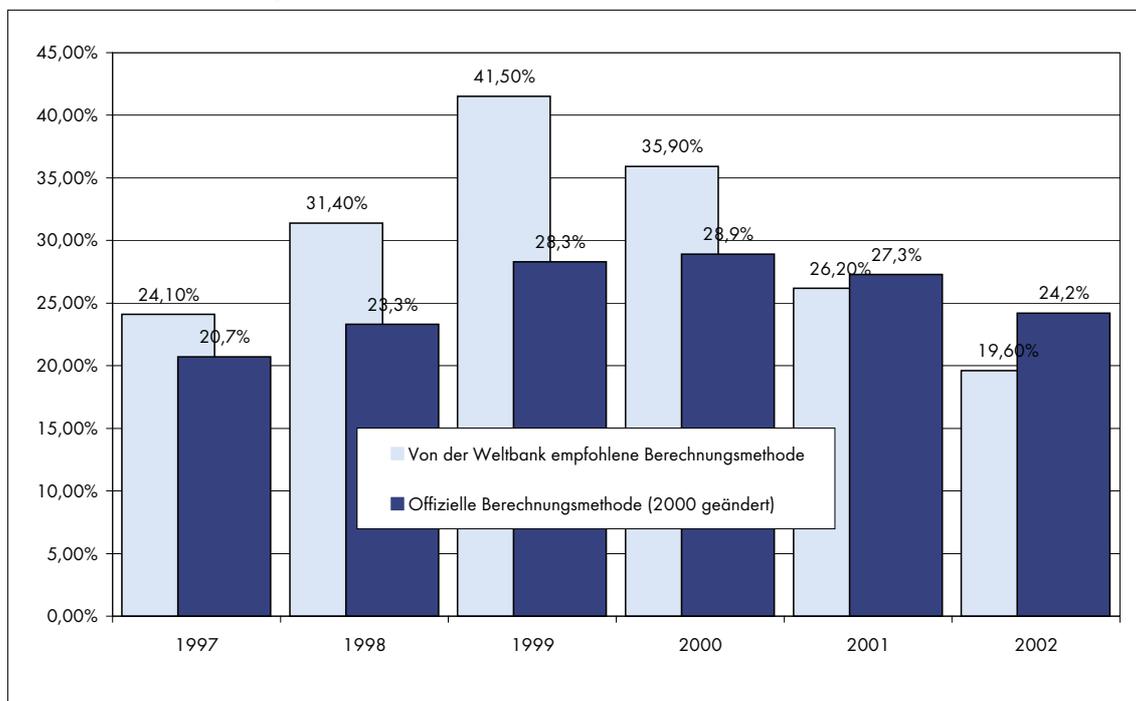
Quelle: IKSI-RAN

Das Armutsgutachten der Weltbank für Russland

Am 22. September veröffentlichte die Weltbank ihr neues Armutsgutachten für Russland, das auf einer breiteren Datenbasis erstellt wurde als frühere Berichte und eine andere Methodik empfiehlt. Gegenüber der offiziellen russischen Berechnungsweise führt die Weltbankmethode in Höhe und Trend der Daten zu deutlich anderen Ergebnissen.

Armut in Russland 1997–2002

(nach offizieller Berechnungsmethode und nach neuerstem Weltbankverfahren)



	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Konsumniveau (Angaben in Rubel pro Kopf, Monatsdurchschnitt)</i>						
Offiziell errechnetes Durchschnittsmonatseinkommen	942	1012	1659	2281	3060	3888
Von der Weltbank empfohlenes Verbrauchsaggregat	518	601	925	1205	1700	2159
<i>Bestimmung der Armutsgrenze (Angaben in Rubel pro Kopf, Monatsdurchschnitt)</i>						
Offizielles Existenzminimum (2000 geändert)	411	493	908	1,210	1,500	1,808
Armutsgrenze, Weltbankverfahren	273	345	655	793	940	1,056
<i>Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze (in %)</i>						
Offizielle Berechnungsmethode (2000 geändert)	20,7%	23,3%	28,3%	28,9%	27,3%	24,2%
Empfohlene Berechnungsmethode	24,1%	31,4%	41,5%	35,9%	26,2%	19,6%

Quelle: World Bank: Russian Federation Poverty Assessment. June 28, 2004 <[http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/ECADocByUnid/3ABAD2CCE2ABBA25C3256E27004863AD/\\$FILE/PAR_062504_Eng.pdf](http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/ECADocByUnid/3ABAD2CCE2ABBA25C3256E27004863AD/$FILE/PAR_062504_Eng.pdf)>

Maria Kudrjawzewa, Soja Solowjowa

Obdachlose und Bettler in Russland

Obdachlosigkeit ist in Russland kein ausschließlich post-sowjetisches Phänomen. Auch in der Sowjetunion gab es Obdachlose. Allerdings wurde das Problem der Obdachlosigkeit in der Sowjetzeit völlig aus der öffentlichen Diskussion verbannt und kriminalisiert. Das Fehlen einer offiziellen Anmeldung am Wohnort, die mit einem Stempel („Propiska“) im Personalausweis verbunden war, stellte einen Straftatbestand dar. Auch öffentliches Betteln war in der Sowjetunion verboten (Sowjetische Strafgesetzbuch, Artikel 198: Verstoß gegen die Meldepflicht und Artikel 209: systematische Landstreicherei und Bettlerei). Erst mit dem Ende der Kriminalisierung im Jahre 1991 wurde eine offene Auseinandersetzung mit Obdachlosigkeit und Bettelei sowie die Gründung von Hilfsorganisationen möglich.

Obdachlosigkeit

Obdachlose sind Menschen, die keine Wohnung besitzen oder nicht das Recht haben, Wohnraum zum Leben oder Aufenthalt zu benutzen und die nicht am Wohn- oder Aufenthaltsort gemeldet sind. Es sind Menschen, die, da sie keine Wohnung haben, gezwungen sind, in nicht dafür vorgesehenen Räumen – Dachböden, Kellern, Treppenhäusern – oder auf der Straße zu wohnen. Die russische Bezeichnung „bomzh“ für Obdachlose, die in den 1990er Jahren in die Alltagssprache einging, wurde in etwas gekürzter Form aus dem Polizei-Jargon übernommen.

In der Alltagssprache hat das Wort „bomzh“ eine ganze Reihe von negativen Konnotationen: ungepflegtes und schmutziges Aussehen, unangenehmer Geruch, alte und dreckige Kleidung, die nicht der Jahreszeit entspricht, ständig bei sich geführte große Taschen oder Tüten. Dem „bomzh“ wird in der herkömmlichen Vorstellung auch zugeschrieben, dass er Mülltonnen durchwühlt, dass er bettelt, trinkt und keine Arbeit und damit keine Beschäftigung und kein Einkommen hat. Diese Lebensweise wird von der Gesellschaft verurteilt und wird auf eine moralische Pathologie der betreffenden Person zurückgeführt. Die Verwendung der Abkürzung „bomzh“ in der Alltagssprache ist eine Sprachpraxis, die soziale Distanz zwischen Obdachlosen und der Gesellschaft herstellt, indem sie Verachtung für die Obdachlosen demonstriert.

In der russischen Gesellschaft haben Obdachlose aber de facto unterschiedlichen sozialen Status. Es sind ehemalige Strafgefangene, die ihre Wohnung nach russischem Recht verloren haben, ehemalige Bewohnern von Kinderheimen, Wirtschaftsmigranten und Flüchtlinge, Menschen, die ihre Wohnung durch betrügerische Machenschaften verloren haben oder die ihre Wohnung freiwillig verkauft haben, aber keine neue Wohnung gefunden haben, Menschen, die wegen familiärer Konflikte auf die Straße geraten sind. So fallen Menschen, die sich in den unterschiedlichsten Lebenssituationen befinden, alle in eine Kategorie, die des „bomzh“, die für die Gesellschaft die sozialen und individuellen Unterschiede zwischen ihnen auslöscht.

Soziales Profil der Obdachlosen

Es gibt in Russland keine zuverlässige Statistik zur Zahl und zu sozialen und demografischen Merkmalen von Obdachlosen. Es gibt nur einzelne Daten von regionalen staatlichen und sozialen Organisationen, die Obdachlosen Hilfe leisten. Ausgehend von Daten aus Moskau und Nowosibirsk, die durch Befragungen gewonnen wurden, kann aber ein Profil der russischen Obdachlosen erstellt werden. (Siehe Tabelle 2 auf Seite 82–83)

Die Zusammensetzung der Obdachlosen in Moskau und Nowosibirsk nach Alter und Geschlecht ist praktisch gleich. Es dominieren geschiedene Männer im Alter von 30 bis 50 Jahren. Die Mehrheit der Obdachlosen besitzt einen Schulabschluss, fast ein Viertel auch eine weiterführende Bildung. Es gibt allerdings bedeutende Unterschiede zwischen den beiden Städten. Erstens wird in Moskau im Gegensatz zu Nowosibirsk eine deutliche Erhöhung der Gesamtdauer der Obdachlosigkeit sichtbar. Während auch in Moskau 1995 der Anteil derjenigen, die weniger als ein Jahr

obdachlos waren, die Mehrheit darstellte (ungefähr 60%), war es im Jahr 2001 die Gruppe derjenigen, die mehr als ein Jahr obdachlos waren (fast 65%). Der Anteil derjenigen, die 6–10 Jahre obdachlos waren, stieg im gleichen Zeitraum von 5% auf über 20%.

Auch bei der Existenzgrundlage der Obdachlosen gibt es regionale Unterschiede. Während in Nowosibirsk der Anteil von Personen, deren hauptsächlich Einkunft Gelegenheitsjobs sind, zwei Drittel beträgt, liegt er in Moskau nur bei der Hälfte. Gleichzeitig hat in Moskau Bettlerei als Haupteinnahmequelle eine deutliche größere Bedeutung. Der Leiter des Moskauer Zentrums von „Ärzte ohne Grenzen“, Nikiforow, erklärt den in beiden Städten hohen Anteil von Gelegenheitsarbeitern damit, dass „sich eine bestimmte ‚Klasse‘ von Obdachlosen gebildet hat, die sich an spezifische Arbeitsbeziehungen mit den Arbeitnehmern angepasst hat. Die Arbeitgeber können in dieser Lage nur gewinnen. Es gibt keine schriftlichen Verträge mit dem Arbeitnehmer, er wird so gering wie möglich bezahlt, er kann jederzeit entlassen werden, außerdem werden keine Steuern gezahlt.“

Bettler

Sowohl für den Alltagsdiskurs als auch für den institutionalisierten Diskurs ist es typisch, Obdachlose und Bettler ein und derselben sozialen Gruppe zuzurechnen. Unsere Studie zeigt allerdings, dass bei weitem nicht nur Obdachlose Zuflucht zur Bettlerei nehmen. Es stellte sich heraus, dass soziale Gruppe ‚Bettler‘ äußerst heterogen ist.

Viele der Bettler, die heute auf den Straßen St. Petersburgs um Almosen bitten, sind „gewöhnliche Menschen“, die Bettlerei nutzen, um das Familienbudget aufzubessern. Dazu gehören etliche Menschen, die in der vorherigen sowjetischen Gesellschaft zu Mittelklasse gehört hatten. Etwa Personen mit Hochschulabschluss (meist in Pädagogik oder Philosophie), die nicht ihre Wohnung, ihre Verbindung zur Gesellschaft oder zur Familie verloren haben. In einigen Fällen konnten sie dank der Bettlerei sogar ihre Verwandten finanziell unterstützen. So bezahlte eine Respondentin mit ihrer Bettlerei den Musikrepetitor für ihre Enkelin, die auf eine angesehene Musikschule ging. Gleichzeitig gibt es Bettler, die auf der städtischen Müllhalde leben und alles verloren haben – Arbeit, Wohnung, Familie.

Ebenso unterschiedlich sind die Einkünfte, die durch Straßenbettelei erzielt werden: Die einen sammeln Kopeken „für eine Flasche“ oder für ein karges Abendessen, die anderen tauschen die erhaltenen Almosen in ausländische Valuta um und geben sie zur Aufbewahrung in sichere Hände. Das Einzige, das alle Menschen, Erfolgreiche wie Erfolglose, die in dieser oder jener Form um Almosen bitten, vereint, ist die Art des „Geldverdienens“ selbst, das heißt, die Bettlerei.

Bettlertypen

Die Bettlertypen, die es im heutigen Russland gibt, entsprechen in vielem den sozial benachteiligten Gruppen, die in den Zuständigkeitsbereich des staatlichen Komitees für Arbeit und sozialen Schutz fallen. Bettler sind auf ihre Art Experten für die „wunden Punkte“ der Gesellschaft. Es ist allseits bekannt, dass der soziale Schutz in der heutigen russischen Gesellschaft praktisch nicht funktioniert, und der Passant sieht keine andere Lösung für dieses Problem als Almosen zu geben.

Tabelle 1 auf Seite 82 gibt einen Überblick über Bettlertypen und korrespondierende sozial benachteiligte Gruppe in der Kategorisierung des staatlichen Sozialkomitees. Bettlertypen, die nicht in diese Kategorisierung passen, wie etwa diejenigen, die auf der Straße für wohltätige Zwecke sammeln, oder Straßenmusikanten, wurden hier nicht aufgenommen. Klassische Bettlertypen sind vor allem „Rentner“, „Mütter mit Kind“, „obdachlose Kinder“, „Invaliden“, „Veteranen“, „Migranten/Flüchtlinge“.

Bettler in der Öffentlichkeit

Vor dem Hintergrund der ungeheuren sozialen, ökonomischen und politischen Umwälzungen haben sich die Bewohner russischer Großstädte ziemlich schnell an Bettler als ein Element der sozialen Landschaft der Straßen der Stadt gewöhnt. Eine jahrzehntelang nicht vorhandene Praxis, das Geben von Almosen, ist von selbst zurückgekehrt. Bettler sind auf ihre Art Experten für die „wunden Punkte“ der Gesellschaft. Es ist allseits bekannt, dass der soziale Schutz in der heutigen russischen Gesellschaft praktisch nicht funktioniert, und der Passant sieht keine andere Lösung für dieses Problem als Almosen zu geben.

Jedoch versucht der Passant nicht, jedem, der die Hand ausstreckt, zu helfen. Er macht sich Gedanken, stellt einen Vergleich mit seiner eigenen Lebenssituation an, greift auf eigene Erfahrungen zurück („meine Schwester ist in der gleichen Lage“) und auf sein Wissen über die allgemeine Lage („von der Rente kann man heute nicht leben“). Einige Antworten von Passanten erlauben es, das Geben von Almosen als Grenzziehung zu interpretieren, die die Gesellschaft in „Eigene“ und „Fremde“ aufteilt: „Zigeunern gebe ich nichts“, „ich gebe intelligenten Menschen“. Es wird nicht nur aus Solidarität oder in Erwartung einer Belohnung („wenn ich heute einem Bettler etwas gebe, dann wird es mir später vergolten werden“) gegeben, sondern auch in erzieherischer Absicht. So geben viele Mütter ihren Kindern Geld, damit diese es den Bettlern geben.

Bettler und Mafia

Wir werden oft über die Strukturen gefragt, die die Bettler kontrollieren. Wir haben es uns bei unserer Studie nicht zum Ziel gemacht, diese Strukturen aufzudecken. Die Auskünfte, die wir erhielten, sind äußerst widersprüchlich. Informationen zufolge, die wir von einem ehemaligen Polizisten erhielten, sind z.B. in Petersburg die zentralen Bezirke der Stadt in Einflussbereiche dreier Gruppierungen aufgeteilt. Unser Gesprächspartner äußerte die Überzeugung, dass 95% der Bettler von mafiösen Strukturen „angestellt“ sind. „Frei“ sind Typen wie „Großmütter“ und „obdachlose Kinder“. Kinder leben oft in ihren eigenen Gruppen in Kellern zusammen. Die Waffe, mit der sie sich gegen Forderungen verteidigen können, ist ihr „schrecklicher“ Schrei, den sie ausstoßen, wenn jemand versucht, ihnen Geld abzunehmen. Alle anderen aber – „Tschetschenen“, „Afghanen“ (gemeint sind junge Männer in Tarnuniformen, die sich als Invaliden der Tschetschenienkriege bzw. des Afghanistankrieges präsentieren), „Mütter mit Kindern“, „Musikanten“ und „Invaliden“ – sammeln nach dieser Sicht nicht Geld für sich, sondern für die „Kasse“.

Selbst sind wir nie auf diese Strukturen gestoßen. Vielleicht hat dies mit den Informanten zu tun, mit denen wir Bekanntschaft machen konnten. Vielleicht haben sie diese Fakten sorgfältig verborgen. Sie haben uns niemals erzählt, dass sie jemandem Tribut zahlen, verwiesen aber darauf, dass an anderen Stellen, z.B. bei bestimmten Kirchen, so etwas existiert. Daher möchten wir abschließend darauf hinweisen, dass diese Informationen mit Vorsicht zu behandeln sind.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Tabelle 1: Bettlertypen

<i>Bettlertyp</i>	<i>Korrespondierende sozial benachteiligte Gruppe</i>
„Rentner/Renterinnen“ „Mutter mit Kind“ (in der Regel fällt dieser Typus mit „Migrant/Flüchtling“ zusammen)	„Arme“
„obdachlose Kinder“ „Invaliden“	„Arbeitsunfähige“
„Rentner/Rentnerinnen“ „Veteranen“	„Ältere“
„Invaliden im Rollstuhl“ (öfters Männer) „Blinde“ „Kranke“, die für Medikamente oder eine Operation sammeln (diese Bettler haben in der Regel ein Schild, auf dem steht, unter welcher Krankheit sie leiden und für welche Medikamente sie Geld sammeln)	„Invaliden“
„Migranten“ „Flüchtlinge“	„Bevölkerung, die unter den Folgen einer Ausnahmesituation leidet“
„Invaliden, Veteranen der Tschetschenienkriege/des Afghanistankrieges“	„In die Reserve überführte Angehörige der Streitkräfte“
„Veteranen des Zweiten Weltkrieges“ „Invaliden, Veteranen der Tschetschenienkriege/des Afghanistankrieges“	„Veteranen“

Tabelle 2: Obdachlose in Moskau und Nowosibirsk

Geschlecht	82,5% Männer, 17,5% Frauen
Alter	15,1% 18–30 Jahre 31,6% 30–40 Jahre 39,2% 40–50 Jahre 8,8% 50–60 Jahre 5,3% älter als 60 Jahre
Bildung	Moskau: 16% ohne Schulabschluss 55,8% mit Schulabschluss 21,7% mit Fachausbildung 6,5% mit Hochschulabschluss Nowosibirsk: 35,5% ohne Schulabschluss 41,1% mit Schulabschluss 18,1% mit Fachausbildung 5,3% mit Hochschulabschluss
Familienstand	63,3% geschieden 27,8% ledig 5,1% verheiratet 3,8% verwitwet

Bisherige Dauer der Obdachlosigkeit	<p>Moskau: 34% bis zu einem Jahr 38,4% 1-5 Jahre 21% 6–10 Jahre 4,6% 11–20 Jahre 2% mehr als 20 Jahre</p> <p>Nowosibirsk: 55,7% bis zu einem Jahr 32,9% 1–3 Jahre 5,1% 3–5 Jahre 6,3% mehr als 5 Jahre</p>
Grund für die Obdachlosigkeit	<p>36,6% keine Wohnung 21,5% keine finanziellen Mittel 8,7% familiäre Gründe 20,3% keine Arbeit 12,9% andere Gründe</p>
Existenzgrundlage	<p>Moskau: 51% Gelegenheitsjobs 25% Fürsorge 24% Bettlerei 1,9% Rente</p> <p>Nowosibirsk: 66,7% Gelegenheitsjobs 15,5% Fürsorge 10% Bettlerei 6,7% Rente 1,1% Diebstahl</p>

Quelle: Befragung des „Nowosibirsker Bezirkszentrums zur schnellen sozialen Hilfe“ unter Hilfesuchenden im Jahre 2001; statistische Erhebungen der „Ärzte ohne Grenzen“ in Moskau seit 1995.

Elfie Siegl

Eine tickende Zeitbombe.

Die schnelle Verbreitung von HIV/Aids, Drogen und Tuberkulose in Russland und ihre sozialen und ökonomischen Folgen

Offiziell wird HIV/Aids als Gefahr in Russland immer noch unterschätzt

Als sich im vergangenen Herbst die Präsidenten George W. Bush und Wladimir Putin in Washington trafen, stand ein Thema auf der Agenda, über das zumindest der Gast aus Moskau nicht so gerne redet: es ging um die HIV/Aids-Epidemie in Russland. Augenscheinlich forderte Bush seinen Amtskollegen auf, rigorose Maßnahmen zu treffen, um das sozioökonomische Desaster zu verhindern, das Experten Russland prophezeien, falls man weiterhin offiziell HIV-Infizierte als Kriminelle ausgrenzt und die Aids-Gefahr als Problem der kommenden Generation vom Tisch fegt. Die russische Regierung hat zwei Instanzen im Gesundheitsministerium, die sich mit HIV/Aids befassen: ein Drei-Mann-Büro als Unterabteilung der Abteilung für epidemiologische Überwachung, geleitet von Alexander Goljusow, sowie das Föderale Aids-Zentrum, das Forschungen betreibt, die Arbeit der regionalen Aids-Zentren koordiniert und vom Arzt Wadim Pokrowskij geführt wird. Die russische Regierung hat bisher nur unzureichende personelle und finanzielle Mittel für den Kampf gegen die Verbreitung von HIV/Aids und für die medizinische Behandlung von HIV-Infizierten bereitgestellt. 2002 verpflichtete Präsident Putin Russland öffentlich zu einem Beitrag von 20 Millionen Dollar für den „Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria“, während andererseits seine Regierung im Haushalt desselben Jahres nur 5 Millionen Dollar für HIV/Aids eingeplant hatte. Der Eindruck entstand, als sehe Putin Aids immer noch als ein Problem der anderen Länder an. Die Feierlichkeiten zum 300. Stadtjubiläum von Putins Heimatstadt St. Petersburg waren dem russischen Staat im Vergleich 1,3 Milliarden Dollar wert.

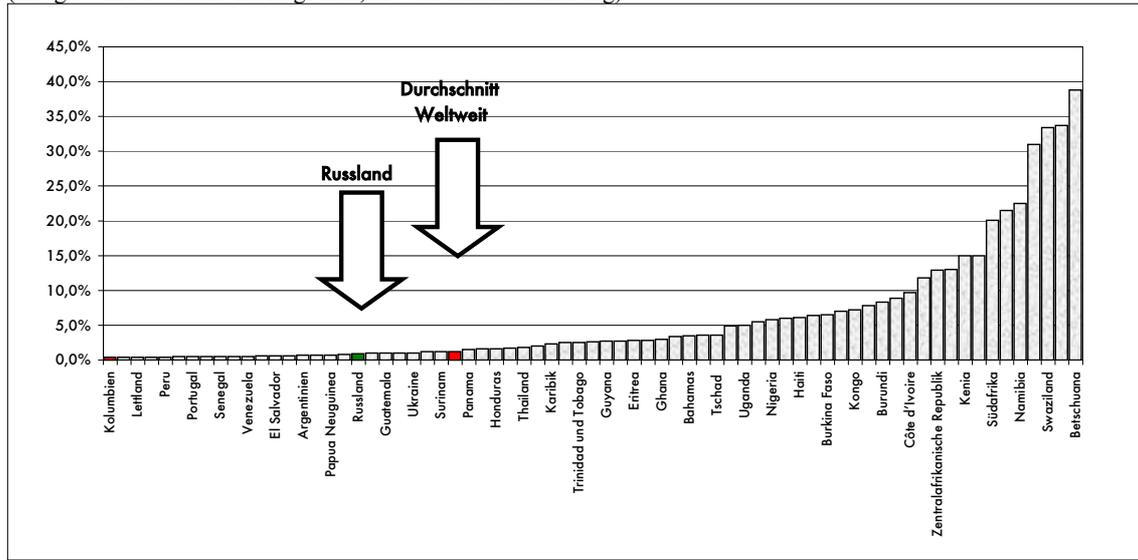
Das Problem Aids wird verdrängt oder es gelangt erst gar nicht ins Bewusstsein der Öffentlichkeit. In der russischen Bevölkerung fehlt es an Kenntnissen über die Krankheit. Bei einer Umfrage in Sankt Petersburg 2001 waren zwei Drittel der Befragten überzeugt, Kondome würden vor HIV nicht schützen. Beinahe jeder zweite dachte, HIV würde durch Küsse und 56 Prozent meinten, es würde durch Mückenstiche übertragen.

Im März 2003 waren offiziell 236 861 HIV-Positive in Russland registriert. Die Dunkelziffern werden auf das Vier- bis Sechsfache höher geschätzt, bei einer Gesamtbevölkerung Russlands von 144,1 Millionen Menschen. In diesem Jahr rechnen Experten mit insgesamt 22 Millionen Dollar staatlicher Mittel für die HIV/Aids-Hilfe. Das ist kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein: Für ein landesweites umfassendes Programm, das Aufklärung, Prävention und Behandlung einschließen müsste, würde man für dieses Jahr, errechneten Experten, das Zehnfache der veranschlagten Summe benötigen. Im April 2003 hatte die Weltbank Russland einen 150-Millionen-Kredit für den Kampf gegen HIV/Aids und Tuberkulose zugesagt. Damit sollten das öffentliche Bewusstsein, aber auch Labor- und epidemiologische Tests und Überwachungskapazitäten verbessert werden. Dieses Projekt, meint der Chefökonom der Weltbank in Russland, Christof Rühl, sei seit Ewigkeiten und drei Tagen in der Bürokratie der Weltbank stecken geblieben. „Wir wollten das vorwärts bringen und haben deshalb in enger Zusammenarbeit mit dem Föderalen Aidszentrum unsere Studie „Die ökonomischen Konsequenzen von HIV in Russland“ erarbeitet, sind damit sofort – das hat großen Wirbel verursacht – an die Öffentlichkeit gegangen. Wir dachten, wenn wir es nur der Regierung schicken, verstaubt es in irgendwelchen Schubladen. Wir wissen, dass die Studie bis in die höchsten Stellen beachtet worden ist und dass die Bereitschaft, über HIV/Aids zu diskutieren, in Russland deutlich gestiegen ist.“

HIV/Aids, Tbc und Drogenmissbrauch in Russland

Der erste HIV-positive Patient wurde in Russland 1987 diagnostiziert. Mitte der neunziger Jahre hoffte man in Russland, man werde von einer HIV/Aids Ausbreitung verschont. Das ist nicht geschehen. Von 1995 bis 2001 hat sich die Zahl der HIV-Infizierten nach Berechnungen der Vereinten Nationen und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) alle sechs Monate verdoppelt. In den vergangenen zwölf Monaten ist wie in anderen Ländern auch in Russland die Zahl der Heroinsüchtigen zwar leicht gesunken, doch die Schnelligkeit, mit der sich die Epidemie in Russland

Weltweite Verbreitung von AIDS, Ende 2001
(Ausgewählte Staaten und Regionen, erwachsene Bevölkerung)



Quelle: <http://www.unaids.org/html/pub/global-reports/barcelona/brglobal_aids_report_en_pdf.pdf>

und einigen Nachbarstaaten wie etwa der Ukraine, in den vergangenen Jahren ausgebreitet hat, werten die Vereinten Nationen als in der Geschichte von HIV/Aids beispiellos. Einen wichtigen Grund für die hohen Verbreitungsraten von HIV/Aids sehen Aids-Experten in Russland im Gebrauch von intravenös gespritzten Drogen, etwa Heroin. Der Drogenfachmann der Vereinten Nationen, Antonio Maria Costa, der Ende Juni in Moskau den neuen Welt-Drogen-Report der UNO vorstellte, forderte Russland auf, den Konsum von Drogen, besonders Heroin, im Land zu bekämpfen sowie die Drogenkontrolle an den Grenzen zu Tadschikistan und Afghanistan zu verstärken. Moskau hatte im vergangenen Monat mitgeteilt, es werde seine Grenztruppen aus dieser Region abziehen und die Kontrolle den Tadschiken überlassen.

In Russland sind inzwischen alle 89 Regionen von HIV/Aids betroffen, davon verzeichnete das Gebiet der Ewenken in Sibirien erst 2002 seinen ersten Fall, während im selben Jahr Norilsk im hohen Norden mit 700 HIV-Fällen auf 100 000 Bewohner, die Gebiete Irkutsk (580) und Samara (550) mit die höchsten Raten hatten und Moskau (180) im Mittelfeld lag. Diese Zahlen beruhen auf Grundlage dessen, dass nur 16,7 Prozent der russischen Bevölkerung überhaupt getestet wurden. Die Dunkelziffer dürfte also um ein Mehrfaches höher sein.

An Aids gestorben waren bis zum Sommer vor einem Jahr 3314 Personen. So die offiziellen Angaben. Nicht geklärt wird, ob jemand, der an Tuberkulose stirbt, nicht auch an Aids erkrankt ist, denn beide Krankheiten sind oft eng miteinander verbunden. Seit dem Zerfall der Sowjetunion ist das russische Gesundheitswesen zerrüttet. Die Lebenserwartung für Männer sank auf unter 60 Jahre. Tuberkulose, in den neunziger Jahren bereits weitgehend zurückgedrängt, wurde zu einem lang anhaltenden Problem und zur bedeutendsten, oft mit HIV/Aids verbundenen, Infektion. Man schätzt, dass pro Jahr in Russland 30 000 Personen an Tuberkulose sterben. Jeder 10. russische Häftling war 2003 an Tuberkulose erkrankt. Die Ausbreitung von HIV sowie Drogensucht in Gefängnissen und Lagern ist groß. Es gibt dort Epidemien von Hepatitis C.

Die HIV/Aids Epidemie in Russland hat gegenüber anderen Ländern zwei Besonderheiten, die für die ökonomischen Folgen von Aids wichtig sind. Erstens: in der Mehrheit der Fälle wird HIV über den Missbrauch von intravenös gespritzten Drogen übertragen. Anders als in Westeuropa oder den USA, sagt Christof Rühl, erfolgen in Russland über 90 Prozent der HIV-Infektionen unter Benutzern von harten Drogen, die sich Nadeln und Spritzen teilen. „Auch die hohe Ansteckungsrate hat damit zu tun. Bei Drogenabhängigen, die sich durch Nadeln anstecken, gibt es pro Jahr drei neue Fälle, bei Ansteckungen über Sexualkontakte gibt es in drei Jahren einen neuen Fall.“

Offiziell sind in Russland gut eine halbe Million von harten Drogen Abhängiger registriert, man schätzt die reale Zahl jedoch auf bis zu vier Millionen Menschen. In wachsendem Maße werden auch heterosexuelle Kontakte zu HIV-Risikofaktoren. Die große Verbreitung von sexuell übertragenen Krankheiten wie Syphilis oder Gonorrhö beschleunigen auch die Verbreitung von HIV: das Sexualverhalten in Russland ist immer noch äußerst risikofreudig.

Die demographischen und ökonomischen Folgen der HIV/Aids-Epidemie

Die zweite russische Besonderheit ist die abnehmende Bevölkerung des Landes. So liegt die demographische jährliche Wachstumsrate bei minus 0,7 Prozent bis minus 0,9 Prozent – das bedeutet einen Rückgang der Bevölkerung um rund 900 000 Menschen pro Jahr. Die ökonomischen Folgen von HIV/Aids, damit verbunden Drogensucht und auch TB, könnten vor diesem Hintergrund nach Berechnungen der Weltbank bereits in den kommenden zehn Jahren für die russische Wirtschaft erheblich sein. Zum einen ist die Bekämpfung von HIV/Aids sehr teuer. Medikamente, mit denen der Ausbruch der Krankheit verzögert wird, kosten in Russland viele hundert Dollar pro Person und Jahr. Bisher erhalten nur wenige Tausend Infizierte eine Behandlungschance. Hinzukommt, dass die Mehrheit der HIV-Infizierten im arbeitsfähigen Alter ist. Wenn sich an der konservativen Einstellung zu HIV/Aids in Russland nichts ändert und man HIV-Kranke weiterhin nicht medizinisch behandelt, das hat die Weltbank errechnet, kämen auf Russland „dramatische humane Kosten“ zu: „Sogar im optimistischen Fall würde die Sterberate von 800 Personen pro Monat (2005) bis 23 000 Personen (2020) steigen und die Gesamtzahl der HIV-Infizierten von 1,38 Millionen (2005) auf 2,59 Millionen (2010) und 5,9 Millionen (2020).“ Das aber habe große ökonomische Folgen: „Im pessimistischen Fall würde das Bruttoinlandsprodukt bis 2010 um 3,35 Prozent zurückgehen. Die ungehinderte Ausbreitung von HIV würde die langfristige Wachstumsrate der Wirtschaft ab 2010 um ein halbes Prozent pro Jahr vermindern und ab 2020 sogar um ein Prozent.“

Lektionen, die nicht gelernt werden: Aids und Menschenrechtsverletzungen

Wer sich heute in Russland mit HIV infiziert hat und als Viren-Träger registriert wird oder sich selbst outet, läuft große Gefahr, zum kriminalisierten, diskriminierten Außenseiter der Gesellschaft zu werden. Drogensüchtige fühlen sich oft als Abschaum, als Bodensatz der Gesellschaft. Zu häufig nur sind sie Drangsalierungen durch die Polizei ausgesetzt oder landen im Gefängnis. Festgenommen und bestraft wird, wer etwa bei den zahlreichen Polizei-Razzien in Großstädten mit den aller kleinsten Drogenmengen aufgegriffen wird. Und nicht jeder hat Hunderte von Dollars bereit, um sich freizukaufen. Im März 2003 hat man ein Staatskomitee für Drogenkontrolle gegründet, das von einem Putin befreundeten General des Geheimdienstes geleitet wird. Dessen Vizechef Alexander Michailow verteidigte die Razzien der Drogenpolizei mit den Worten: „Wenn nötig, werden wir sogar ins Moskauer Konservatorium einfallen.“ Russland lehnt im Unterschied zu einigen anderen früheren Sowjetrepubliken den Einsatz von Drogenersatz-Mitteln wie Methadon ebenso ab wie Programme zum Umtausch von Nadeln und Spritzen. Es gehört zu den wenigen Ländern, die kein interministerielles Programm zum Kampf gegen HIV/Aids haben, das von den Vereinten Nationen seit Beginn der weltweiten Epidemie empfohlen wird.

Artikel 41 der russischen Verfassung garantiert jedem Bürger das Recht auf medizinische Obhut und Hilfe. Die Realität aber ist, stellt der jüngste Report von Human Rights Watch zu HIV/Aids in Russland fest, dass „fehlende Drogen-Behandlungs-Programme und die Natur des Drogenmissbrauchs in Russland garantieren, dass es dort immer Leute geben wird, die den Drogenkonsum weder einstellen wollen oder können. Wenn man diese Menschen daran hindert, sterile Spritzen zu erwerben oder zu benutzen, so bedeutet das die Verordung der Todesstrafe für unerlaubten Drogenkonsum.“

Offiziell registrierte Fälle von HIV-Infektion in Russland 1.1.1987–3.5.2004

Angaben des Föderalen Wissenschaftlich-methodischen Zentrums zur Vorbeugung und Bekämpfung von AIDS des russischen Gesundheitsministeriums

<i>Jahr</i>	<i>Neuansteckungen</i>	<i>Ansteckungsfälle insgesamt</i>	<i>Todesfälle unter HIV-Infizierten</i>	<i>Zahl der Infizierten</i>	<i>Verbreitung (Fälle auf 100.000 Einwohner)</i>	<i>Jährliche Erkrankungen pro 100.000 Einwohner</i>
1987	24	24	-	24	0,0	-
1988	47	71	-	71	0,0	0,0
1989	268	339	-	339	0,2	0,2
1990	103	442	-	442	0,3	0,1
1991	84	526	-	526	0,4	0,1
1992	90	616	-	616	0,4	0,1
1993	110	726	-	726	0,5	0,1
1994	163	889	-	889	0,6	0,1
1995	201	1.090	169	921	0,6	0,1
1996	1.526	2.616	219	2.397	1,6	1,0
1997	4.365	6.981	282	6.699	4,6	3,0
1998	4.058	11.039	370	10.669	7,3	2,8
1999	19.953	30.992	549	30.443	20,9	13,7
2000	59.257	90.249	1.092	89.157	61,6	40,8
2001	88.422	178.671	2.750	175.921	121,5	61,3
2002	50.378	229.049	3.164	225.885	157,9	35,1
2003	39.505	270.826	4.152	266.674	186,4	27,6
2004	9.155	279.981	4.177	275.804	192,7	-

Quelle: http://www.afew.org/russian/statistics/new/HIVdata-RF2004_03May-Rus.xls

Tuberkuloseerkrankungen in osteuropäischen Staaten 1986–2000

Zahl der Neuerkrankungen (Jahresdurchschnitt, pro 100.000 Einwohner)

	<i>1986–1988</i>	<i>1989–1991</i>	<i>1992–1994</i>	<i>1995–1997</i>	<i>1998–2000</i>
Tschechien	38,2	25,3	18,9	19,2	18,7
Armenien	23,5	24,1	19,0	17,5	22,1
Tadschikistan	58,4	55,3	48,8	26,9	26,8
Slowakei	43,7	37,5	29,1	32,4	29,8
Bulgarien	32,6	27,7	25,8	34,4	37,8
Polen	63,5	55,2	44,6	43,3	41,4
Ungarn	45,8	42,3	36,1	38,2	41,7
Estland	37,7	32,8	26,1	29,0	43,5
Ukraine	48,3	45,1	37,2	35,2	44,8
Turkmenistan	50,8	52,1	59,7	62,2	46,8

Tuberkuloseerkrankungen in osteuropäischen Staaten 1986–2000

Zahl der Neuerkrankungen (Jahresdurchschnitt, pro 100.000 Einwohner) (Fortsetzung)

	1986–1988	1989–1991	1992–1994	1995–1997	1998–2000
Belarusland	54,3	43,0	34,5	33,4	48,8
Aserbeidschan	51,1	55,5	42,7	39,6	49,9
Usbekistan	50,3	50,0	50,3	44,8	53,6
Lettland	41,9	40,4	33,8	36,7	58,8
Russland	52,0	47,7	41,0	37,7	63,3
Litauen	41,9	39,5	37,9	45,0	63,8
Moldawien	69,3	67,1	50,1	47,3	63,8
Kasachstan	85,7	81,0	76,3	63,2	71,5
Kirgistan	52,4	51,7	51,2	56,4	75,6
Rumänien	59,3	56,8	64,9	78,5	101,2
Georgien	38,1	34,4	29,3	48,2	108,2
<i>Zum Vergleich: Deutschland</i>	23,2	18,8	17,0	14,3	12,0

Quelle: www.polit.ru/documents/500190.html

Das russische und das deutsche Gesundheitswesen im Vergleich: Indikatoren der WHO

	<i>Deutschland</i>	<i>Russische Föderation</i>
Bevölkerungsstatistik		
Gesamtbevölkerung in 1.000 (2002)	82.414	144.082
Jährliche Wachstumsrate 1992–2002	0,2%	-0,3%
Anteil der Bevölkerung über 60, 2002	24,0%	18,3%
Anteil der Bevölkerung über 60, 1992	20,5%	16,3%
Fruchtbarkeitsrate, 2002	1,3	1,2
Fruchtbarkeitsrate, 1992	1,3	1,6
Gesundheitskennziffern, 2002		
Lebenserwartung bei Geburt, Jahre		
Gesamtbevölkerung	78,7	64,8
Männer	75,6	58,4
Frauen	81,6	72,1
Kindersterblichkeit (Wahrscheinlichkeit, mit weniger als 5 Jahren zu sterben, pro 1000)		
Männer	5	21
Frauen	4	16
Sterblichkeit von Erwachsenen (Wahrscheinlichkeit, zwischen 15 und 59 Jahren zu sterben, pro 1000)		
Männer	118	464
Frauen	60	168
Erwartung für ein gesundes Leben bei Geburt (Jahre)		
Gesamtbevölkerung	71,8	58,6
Männer	69,6	52,8
Frauen	74,0	64,3
Erwartung für ein gesundes Leben im Alter von 60 Jahren (Jahre)		
Männer im Alter von 60 Jahren	15,9	10,1
Frauen im Alter von 60 Jahren	19,0	14,2

	<i>Deutschland</i>	<i>Russische Föderation</i>
Erwartung, gesunde Jahre durch schlechte Gesundheit zu verlieren (Jahre)		
Männer	5,9	5,6
Frauen	7,6	7,8
Anteil der Lebenserwartung, der durch schlechte Gesundheit verloren wird		
Männer	7,8%	9,6%
Öffentliche Gesundheitsausgaben		
Anteil der staatlichen Gesundheitsausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben	74,9%	68,2%
Anteil der Gesundheitsausgaben am Staatshaushalt	16,6%	10,7%
Gesamte Gesundheitsausgaben im Staatshaushalt pro Kopf (durchschnittlicher Wechselkurs)	\$1,807	\$78
Gesamte Gesundheitsausgaben im Staatshaushalt pro Kopf (Kaufkraftparität)	\$2.113	\$310
Quellen der öffentlichen Gesundheitsausgaben		
Anteil der Sozialversicherungsausgaben für Gesundheit an den gesamten staatlichen Gesundheitsausgaben	91,8%	21,8%
Anteil externer Quellen für Gesundheitsausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben	0,0%	3,1%
Private Gesundheitsausgaben		
Anteil der privaten Gesundheitsausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben	25,1%	31,8%
Quellen der privaten Gesundheitsausgaben		
Anteil der Versicherungskosten an den privaten Gesundheitsausgaben	33,5%	4,5%
Anteil der unmittelbare Ausgaben an den privaten Gesundheitsausgaben	42,4%	84,4%

Nach: WHO: World Health Report 2004 <www.who.int/en/>

Dmitrij Trawin

Wladimir Putins Sozialpolitik

Warum war es vor Putin schlechter?

Um die heutige Situation in Russland zu verstehen, muss man in die späten 1990er Jahre zurückblicken, als im Kreml Pläne zur Berufung eines passenden Nachfolgers für Präsident Jelzin geschmiedet wurden. Putin trat zu einem sehr günstigen Zeitpunkt auf. Die Grundschwierigkeiten des Übergang von einer Wirtschaft sowjetischen Typs zur Marktwirtschaft waren in der Regierungszeit Jelzins voll hervorgetreten. Jelzins Nachfolger erschien genau in dem Moment, als die Wirtschaft anfang, sich von dem Schock zu erholen, den sie Anfang der 1990er Jahre erfahren hatte.

Von 1990 bis 1996 gab es in Russland einen gewaltigen transformationsbedingten Wirtschaftsabschwung. Das führte natürlich zu einem Rückgang der Steuer- und damit der Haushaltseinnahmen. Außerdem lernten die russischen Firmen unter den Bedingungen des Marktes allmählich eine ganze Reihe von Tricks, um Steuerzahlungen legal oder illegal zu vermeiden, was wiederum auf allen Ebenen die Möglichkeiten der Verwaltung einschränkte, eine vernünftige Sozialpolitik durchzuführen. Sogar in der Periode von 1997 bis zum ersten Halbjahr 1998, als der wirtschaftliche Rückgang, scheint's, überwunden war, stiegen die Steuereinnahmen nicht.

Für Russland war es in dieser Zeit typisch, dass sogar Angestellte von Unternehmen und Einrichtungen, die direkt aus staatlichen Haushalten finanziert wurden, ihren Lohn nur mit mehrmonatiger Verzögerung erhielten. Die Renten wurden nur mit Verzögerung an die Inflation angepasst. Ein bedeutender Teil der Bevölkerung lebte in offener Armut. Die russischen Soziologen führten dafür einen Begriff ein, den der „neuen Armen“. Damit wurden jene Bürger bezeichnet, die vor den Wirtschaftsreformen relativ gut gelebt hatten und deren Lebensstandard danach deutlich gesunken war.

Von einer durchdachten Sozialpolitik konnte in jenen Jahren nicht die Rede sein. Die Regierung war froh, wenn die riesigen Rückstände der Lohnauszahlung zeitweilig irgendwie zu bereinigen. Zu einer umfassenden Reform kam es auch deshalb nicht, weil bis 1997 die Stabilisierung der Finanzen höchste Priorität genoss. Alle anderen Reformvorhaben traten demgegenüber zurück.

So wurde zum Beispiel der Übergang zu einer Kapitalrente in der russischen Regierung zum ersten Mal während der Periode der „jungen Reformer“ (Frühjahr 1997 bis Sommer 1998) diskutiert, als bei den Reformen Intellektuelle mittleren Alters wie Anatolij Tschubajts, Boris Nemzow und ihre Anhänger den Ton angaben. Der Initiator dieser Rentenreform war Michail Dmitrijew, damals Erster Stellvertretender Arbeitsminister. Vor dem Hintergrund der Verschärfung der wirtschaftlichen und politischen Krise wurde Dmitrijew allerdings gezwungen, im Sommer 1998 zurückzutreten.

Das Leben unter Putin

Im August 1998 kam es im Gefolge der Finanzkrise in Asien zu einem schnellen Einbruch des Rubelkurses. Dies führte zu einem sprunghaften Anstieg der Inflationsrate und zu einem Rückgang des Realeinkommens. Andererseits verbesserte der billige Rubel die Wettbewerbsfähigkeit der russischen Wirtschaft und führte zu einer drastischen Verringerung der Importe. Vor diesem Hintergrund begann 1999 das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, das bis heute nicht aufgehört hat. Die Krise der russischen Wirtschaft war beendet, staatliche Einnahmen erhöhten sich dramatisch und es ergab sich die Möglichkeit, größere Mittel für die Sozialpolitik einzusetzen.

Putin löste Jelzin an der Macht zum Jahreswechsel 1999–2000 ab, das heißt, gerade zu dem Zeitpunkt, als das Wirtschaftswachstum die ersten Früchte trug. Buchstäblich vom ersten Tag an im Kreml hatte der neue Präsident die Möglichkeit, populäre und sogar populistische Entscheidungen zu treffen. Das Realeinkommen wuchs in Russland in diesen vier Jahren schneller als das

Bruttoinlandsprodukt, unter anderem wegen der Lohnerhöhung der Angestellten im staatlichen Bereich, der Rentenerhöhung und der Erhöhung des Wehrsoldes.

Zu ernsthaften Strukturreformen im sozialen Bereich kam es indes nicht. Putin tat nichts dazu, die Ausgaben zu optimieren, die für soziale Aufgaben aufgewandt wurden, er „fütterte“ bloß den sozialen Bereich dank des Wachstums der Haushalte aller Ebenen.

So wurde zum Beispiel die Erhöhung des Rentenalters nicht einmal diskutiert, obwohl das Rentenalter – so die Experten – im europäischen Vergleich vergleichsweise niedrig ist – 60 Jahre für Männer und 55 für Frauen. Es ist offensichtlich, dass eine Erhöhung des Rentenalters zu einer Umverteilung der Mittel des Rentenfonds der Russischen Föderation zugunsten wirklich alter Menschen führen könnte, solcher, die nicht mehr arbeitsfähig sind. Putin zieht es aber vor, die Mittel des Rentenfonds gleichmäßig zwischen allen Rentnern aufzuteilen, einschließlich derer, die noch arbeitsfähig sind.

Ein weiteres Beispiel: Ein Teil der Haushaltsmittel der Subjekte der Russischen Föderation (Republiken, Oblaste und Krajs) wird für den Unterhalt von Wohnraum aufgewendet, der sich im Privatbesitz befindet. Je größer der Wohnraum, desto höher die Subvention, so dass Reiche mehr und Arme weniger vom Staat erhalten. Obwohl der Umfang solcher Subventionen unter Putin allmählich verringert wurde, wurde die falsche Praxis an sich nicht abgeschafft. Der Übergang zu einer zielgerichteten sozialen Unterstützung, die nur die Bedürftigen absichert, ist bis heute nicht in vollem Maße vollzogen, es gibt nur einzelne Elemente eines solchen Systems.

Trotz des schnellen Wachstums der russischen Wirtschaft reichen wegen der fehlenden Reformen die Mittel für eine rationale Sozialpolitik nach wie vor nicht aus. Dies führt zu einem Verfall ganzer Sektoren der sozialen Sphäre. So ist zum Beispiel das Gesundheitswesen trotz des formalen Übergangs zu einem Krankenversicherungssystem katastrophal unterfinanziert. Bei weitem nicht alle Bürger der Russischen Föderation erhalten unentgeltlich eine ausreichende medizinische Versorgung erhalten, ganz zu schweigen von einer guten Versorgung. Daher gibt es in russischen Krankenhäusern seit langem die Praxis, den Ärzten inoffiziell ein zusätzliches Honorar zu geben. Außerdem müssen Patienten oft ihre eigene Medizin kaufen. Die Reichen ziehen es vor, das kostenlose staatliche Gesundheitssystem überhaupt nicht in Anspruch zu nehmen, sondern lassen sich in Privatkliniken behandeln, die viel besser ausgestattet sind und über die notwendigen Medikamente verfügen.

Die Lage im Hochschulwesen ist noch schlechter. Eine Hochschulbildung ist mehr und mehr nur noch nominell kostenlos. Für einen Studienplatz in einer renommierten Universität müssen in vielen Fällen enorme Bestechungsgelder gezahlt werden. Professoren lassen sich wegen ihrer lächerlich geringen Gehälter bestechen, obwohl dies nicht der Hauptgrund für Korruption ist.

Die Putinschen Reformen

Trotz der Tatsache, dass die grundlegenden Probleme im sozialen Bereich weiter bestehen, wurden während der ersten Amtszeit Putins einige Reformen eingeleitet, die die Lage bis jetzt aber nicht wesentlich geändert haben.

Hierbei muss man als erstes die Rentenreform auf Kapitalbasis, für die Michail Dmitrijew verantwortlich ist, der unter Putin den Posten des Ersten Stellvertretenden Ministers für wirtschaftliche Entwicklung und Handel erhielt. Natürlich hat diese Reform keine Auswirkungen für die heutigen Rentner. Sie betrifft nur diejenigen, die heute arbeiten und auf diese Rücklagen für eine Zusatzrente beiseite legen können. Nichtsdestotrotz ist die Bedeutung einer solchen Reform groß und zugegebenermaßen bestand Putin persönlich auf ihre Durchführung gegen den Widerstand eines Teiles des Staatsapparats.

Trotzdem kann man von dieser Reform in absehbarer Zukunft aus drei Gründen keine bedeutenden Auswirkungen erwarten. Erstens fließt ein vergleichsweise kleiner Anteil der Rentenabgaben in das akkumulative System, während der Großteil weiterhin unter den heutigen Rentnern verteilt wird. Zweitens werden in Russland auch heute noch viele Löhne „schwarz“ ausgezahlt, von denen naturgemäß keine Rentenabgaben abgeführt werden. Drittens legt ein verschwindend

geringer Anteil von russischen Bürgern ihre Rücklagen für die Rente bei nichtstaatlichen Rentenfonds an, während der Großteil bei dem Rentenfonds der Russischen Föderation geblieben ist, der diese Mittel kaum effektiv investieren und vermehren kann. Daher wird das System der Kapitalrente in voraussehbarer Zukunft kaum die Renten für die Mehrheit der russischen Bürger sichern können.

Auch das Hochschulwesen wird reformiert. Die Universitäten dürfen mehr und mehr Studienplätze vergeben, die über Studiengebühren finanziert werden. So haben zukünftige Studenten die Wahl: Sie brauchen für den Studienplatz keine Bestechungsgelder zu zahlen, sondern können offiziell Studiengebühren entrichten. Ein Ergebnis ist, dass in den Universitäten, in denen Studiengebühren gute Einnahmen erbracht haben (zum Beispiel in einigen Fakultäten der Sankt-Petersburger Staatlichen Universität) die Professoren bessere Gehälter beziehen, was auch den *brain drain* verringert. In diesem Jahr wird ein einheitliches staatliches Examen für Schulabgänger eingeführt. In diesem Zusammenhang ist auch ein System entwickelt worden, das die staatlichen Zuschüsse für die Universitäten optimieren soll, was im Idealfall Bestechungen eliminieren und die besten Studenten fördern soll. Noch ist schwer zu sagen, wie dieses System funktionieren wird. Eine Reihe Experten hat hinsichtlich seiner Effektivität Zweifel geäußert.

Man kann den Schluss ziehen, dass Putin in erster Linie als Populist agiert, in zweiter Linie als zaghafter Reformier. Ein solches Vorgehen ist nützlich, um an der Macht zu bleiben. Immerhin kann man hoffen, dass er in der zweiten Amtszeit entschiedener vorgeht und das Bildungs- und Gesundheitswesen und die Wohnungs- und Kommunalwirtschaft ernsthaft umbaut, dass er dabei das Element des Marktes verstärken und staatliche Unterstützung nur für einen begrenzten Kreis wirklich bedürftiger Bürger aufrechterhalten wird.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Jakob Fruchtmann

Die sozialpolitische Konzeption Putins: Wirtschaftsliberalisierung als Sozialpolitik?

Die Rahmenbedingungen der Sozialpolitik Putins

Putin tritt im Bereich der Sozialpolitik ein schwieriges Erbe an, was die sozioökonomische Lage der Bevölkerung, die Rechtslage sowie die finanziellen Spielräume sozialpolitischer Maßnahmen angeht. Im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft war eine unvorhergesehene massive Verarmung der Bevölkerung eingetreten. Über weite Strecken war dabei unklar, wie die Bevölkerung auf diese Entwicklung reagieren würde.

Währenddessen waren die Eliten des Landes in ständige Machtkämpfe verwickelt, wobei sich die verschiedenen ökonomischen und regionalen Machtgruppierungen eigentlich nur in einer Hinsicht wirklich einig waren – dass der Einfluss der KPRF zurückzudrängen sei.

Eine Reihe von sozialen Rechten, die noch aus der sowjetischen Gesetzgebung stammten, wurden formal-juristisch beibehalten, in der Praxis jedoch nicht eingelöst. Zum Teil wurden diese Rechte, in mehr oder weniger spontaner Reaktion auf die unvorhergesehenen sozialen Entwicklungen von der lokalen, regionalen und föderalen Gesetzgebung sogar erweitert (v.a. im Bereich der sog. sozialen Vergünstigungen). Auch die Stiftung partikularer, v.a. *regionaler* Loyalitäten spielte dabei eine wichtige Rolle.

Gleichzeitig führte der ökonomische Zerfall zu einem chronischen Mangel an fiskalischen Ressourcen zur Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen. Im Ergebnis stellte die sozialpolitische Lage ein chaotisches Sammelsurium sozialer Rechte aus der sowjetischen Periode, erweitert durch improvisierte zusätzliche Rechte dar, die v.a. im Vorfeld von Wahlen eingeräumt wurden, in der Praxis aber nur zu einem Bruchteil realisiert wurden.

Den Höhepunkt dieser Entwicklungen – und zugleich einen Wendepunkt – stellte die Krise im Herbst 1998 dar, die dem kometenhaften politischen Aufstieg Putins voranging. Seitdem sind drei wesentliche Neuerungen zu beobachten, die die Grundlage zu einem neuen sozialpolitischen Ansatz des Präsidenten darstellen:

Erstens überstieg die „Geduld“ der russischen Bevölkerung alle Erwartungen. Die Reaktionen der Bevölkerung auf ihre schlagartige Verarmung blieben im Wesentlichen im Rahmen des Berechenbaren und politisch Steuerbaren.

Der Einfluss der KPRF konnte eingehegt werden. Inzwischen spielt die KPRF – zusammen mit der LDPR und der Vaterlandspartei „Rodina“ – eine durchaus funktionale politische Rolle als Wahlalternative zur Kanalisation politischer Unzufriedenheit.

Protestkundgebungen und Streiks, die ohnehin zuvor keine allzu bedrohlichen Ausmaße angenommen hatten, nahmen ab, die Erben der sowjetischen Gewerkschaftsorganisationen hatten sich gegen Neugründungen behaupten können und orientierten sich auf eine im Wesentlichen konstruktiv zurückhaltende Rolle. Ansätze zu außerparlamentarischer politischer Opposition wurden vollständig marginalisiert.

Zweitens gelang es, die wichtigsten Widersprüche innerhalb der Eliten einzuhegen: die regionalen Machthaber wurden erfolgreich dem Zentrum untergeordnet, das Parlament und die mächtigsten Vertreter der ökonomischen Eliten wurden „domestiziert“. Die Brisanz der Frage der Loyalität der Bevölkerung wurde so wesentlich entschärft.

Nach der Krise trat zudem drittens (v.a. im Zusammenhang mit den anhaltend hohen Ölpreisen) eine ökonomische Erleichterung ein, die einerseits in einer bescheidenen Verbesserung der materiellen Lage der Bevölkerung, andererseits in kalkulierbaren fiskalischen Einnahmen auf Seiten des Staates resultierte.

Damit ergab sich erstmals seit Beginn der Reformen ein Spielraum für sozialpolitische Maßnahmen, die über rein reaktive, improvisierende Maßnahmen hinaus gehen. Und Putin scheint über eine relativ klare sozialpolitische Konzeption zu verfügen, die er, Schritt für Schritt, auch tatsächlich umsetzt. Im folgenden soll diese Konzeption kurz umrissen werden.

Sicherung von Bestand und Loyalität der russischen Bevölkerung

Putins Einschätzung der sozialen Lage in Russland ist – zumindest seinem öffentlichen Auftreten nach zu urteilen – weiterhin geprägt von einer Sorge um soziale Risiken, die er als Gefährdungen der nationalen Sicherheit wertet.

Im Vordergrund stehen dabei zwei Probleme: erstens beunruhigen ihn die seit der Gründung der Russischen Föderation anhaltenden negativen demographischen Entwicklungen. Putin sieht einen klaren Zusammenhang zwischen dem hohen Grad an Verarmung, dem Mangel an sozialer Sicherheit der russischen Bevölkerung einerseits und dem Bevölkerungsschwund andererseits. Immer wieder betont Putin daher in diesem Zusammenhang die Wichtigkeit durchgreifender sozialpolitischer Maßnahmen, auch wenn er meint, hier inzwischen einige Erfolge verbuchen zu können:

In diesem Jahr ist die Geburtenrate weiter gestiegen. Ein guter Indikator – aber es gibt Dinge, die wir unter keinen Umständen vergessen dürfen. [...] Mehr als 31 Millionen [Bürger] leben unterhalb der [Armuts]grenze. Solange wir derartige Probleme nicht gelöst haben, können wir nicht sagen, dass wir unsere Aufgaben gelöst hätten. Gespräch mit der Bevölkerung 18.12.2003.

Zweitens hält Putin, bei allem Vertrauen in den Patriotismus der Bevölkerung, eine konsequente und erfolgreiche Sozialpolitik für einen wesentlichen Anker des sozialen Friedens, der nationalen Einheit und eines loyalen Verhältnisses des Volkes zum Staat als ganzem.

Aus der Perspektive dieser Zielsetzung lassen die russischen sozialpolitischen Realitäten für Putin noch viel zu wünschen übrig.

Devirtualisierung der Sozialpolitik

Putin kritisierte zunächst – vom Beginn seiner ersten Amtszeit an bis heute unverändert – das für Russland typische Missverhältnis sozialpolitischer Rechte der Bevölkerung und ihrer mangelnden Realisierung. Zur Angleichung von staatlichen Versprechungen und ihrer Einlösung führen grundsätzlich zwei Wege: entweder man steigert den Umfang der Mittel, die zur Realisierung der Verpflichtungen eingesetzt werden, oder man verspricht weniger. Putin setzt entschieden auf Letzteres:

Das Schlimmste ist, wenn der Staat Verpflichtungen auf sich nimmt und diese nicht einhält. Das ist schlimmer, als bescheidene Verpflichtungen auf sich zu nehmen, aber deren Einhaltung unter allen Umständen zu erzielen. Dann geht wenigstens nicht das Vertrauen des Volks in die Staatsmacht und alle anderen Institutionen, die eng mit der Staatsmacht verbunden sind, verloren. Putin auf einem Treffen mit Gewerkschaftsvertretern, 28.11.2001.

Dementsprechend sollen die sozialpolitischen Verpflichtungen des Staates reduziert, die verbleibenden aber – im Unterschied zur bisherigen Praxis – auch wirklich eingehalten werden. Ein Prinzip, das sich durch die meisten sozialpolitischen Reformen unter Putin, zumindest durch ihre Begründung, wie ein roter Faden zieht.

Tatsächlich wurde unter Putin auch die bisherige haushaltsschonende Praxis der Nicht-Auszahlung von Renten in Russland praktisch eliminiert und eine allgemeine Verstetigung der Zahlung sozialer Transfers und der Gehälter der Staatsangestellten erreicht. Auf diese Tatsache verweist Putin auch häufig in seinen öffentlichen Auftritten, etwa in seinem jährlichen, im Fernsehen übertragenen, „Gespräch mit der Bevölkerung“:

Über viele Jahre hinweg herrschte auch im staatlichen Sektor Unordnung, die [Zahlungs-] Verzögerungen hatten systematischen Charakter – viele Monate und sogar Jahre. Die Renten wurden nicht rechtzeitig ausgezahlt. Gott sei dank haben wir in diesem Bereich für Ordnung gesorgt. Auch hier gibt es noch gewisse Verzögerungen, aber sie belaufen sich auf nicht mehr als zwei Tage. Und in 76 Subjekten der Russischen Föderation gibt es überhaupt keine Verzögerungen in den Gehaltszahlungen an staatliche Angestellte. Gespräch mit der Bevölkerung 18.12.2003

Monetarisierung der Sozialpolitik

Putin strebt eine Anpassung der sozialpolitischen Methoden an die neuen sozioökonomischen Zielgrößen an. So sollen soziale Leistungen nicht mehr, wie dies bisher bei den für die armen Bevölkerungsgruppen außerordentlich wichtigen sogenannten Vergünstigungen der Fall war, als materielle Nutzungsrechte für bestimmte Kategorien von Bürgern (u.a. kostenloser öffentlicher Transport) verteilt werden, sondern in Form von Geldzahlungen eingelöst werden, die dann wieder als zahlungsfähige Nachfrage marktwirksam werden und wachstumsfördernd wirken.

Für diese Maßnahme wird v.a. mit dem Argument geworben, dass die Vergünstigungen für die Bürger in der Praxis sowieso sehr oft nicht wirklich verfügbar gemacht wurden. Weniger Öffentlichkeit fand der Umstand, dass eine Reihe von Vergünstigungen im Rahmen ihrer „Monetarisierung“ gänzlich entfielen.

Durch die Monetarisierung der Vergünstigungen soll zudem ein realistisch kalkulierbares und über den Staatshaushalt steuerbares Verhältnis von sozialpolitischer Aufgabenstellung und ihrer Finanzierung erzielt werden, selbst wenn dadurch zunächst eine zusätzliche Haushaltsbelastung entsteht.

Denn für die Monetarisierung der Vergünstigungen sind im föderalen Haushalt für das kommende Jahr umgerechnet ca. 4,7 Milliarden Euro vorgesehen. Im Jahre 2004 wurden zur Verrechnung der Vergünstigungen mit den die entsprechenden Dienstleistungen und Güter zur Verfügung stellenden Unternehmen offiziellen Angaben zufolge nur umgerechnet ca. 1,1 Milliarden Euro ausgegeben – was bedeuten würde, dass (trotz der 2005 insgesamt sinkenden Sozialausgaben) die Monetarisierung der Vergünstigungen zu einer zusätzlichen Belastung des Sozialhaushaltes von umgerechnet ca. 3,6 Milliarden Euro führt.

Eine neue „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“?

Allerdings stellen Maßnahmen, die den Anteil sozialpolitischer Ausgaben steigern heute in Russland eher eine Ausnahme dar. Im Vordergrund der sozialpolitischen Konzeption Putins steht die Förderung von Wirtschaftswachstum, da nur so eine nachhaltige Steigerung des Lebensniveaus sowie eine Finanzierung der sozialen Absicherung der Bevölkerung erzielt werden könne. Putins Ansatz zielt auf Wachstumsförderung mit sozialpolitischer Flankierung:

Wir müssen das Sterblichkeitsniveau reduzieren und die Lebensdauer der Menschen vergrößern. Wir müssen den demographischen Rückgang überwinden. [...] Nur wirtschaftliches Wachstum kann eine tatsächlich zuverlässige Grundlage für eine langfristige Lösung der sozialen Probleme, auch für die Armutsbekämpfung geben. Ansprache des Präsidenten Russlands W.W. Putin an die Föderative Versammlung der Russischen Föderation, Moskau, Kreml, den 26. Mai 2004

In Putins Verständnis ist die beste Sozialpolitik eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik, Armutsbekämpfung und Wirtschaftsförderung sind praktisch Synonyme. Die Kosten der Sozialpolitik sind dementsprechend einzugrenzen, da sie als Haushaltsbelastung bzw. Lohnnebenkosten negativ auf eine solche marktorientierte Wirtschaftspolitik wirken.

Und tatsächlich ist auch, nach einem anfänglichen Ansteigen der sozialpolitischen Ausgaben in den ersten Haushaltsjahren der Präsidentschaft Putins, für das Haushaltsjahr 2005 eine Senkung der Sozialausgaben von 13,3% auf 11,5% des föderalen Gesamthaushalts vorgesehen. Auch der

Anteil der Transfers vom föderalen Haushalt an die regionalen Haushalte sinkt von 31,1% auf 29,8% – diese Transfers betreffen v.a. soziale Leistungen, die von den Regionen erbracht werden.

Wie sich im Folgenden zeigt, ist aber eine Reihe sozialpolitischer Maßnahmen durchaus nicht bloß auf eine Entlastung der Staatshaushalte beschränkt, sondern zielt zugleich auf Wachstumsförderung durch steuerliche Entlastung der Unternehmen und die Schaffung neuer Geschäftsmöglichkeiten bzw. die Legalisierung bislang „grauer“ Märkte.

Mit Steuern steuern

In der sozialpolitischen Konzeption Putins haben wirtschaftsfördernde Maßnahmen, wie eine Senkung der fiskalischen Belastung der Unternehmen hohe Priorität, auch wenn dies zu einer Umverteilung zuungunsten der lohnabhängigen Bevölkerung führt. Dies war im Rahmen der Steuerreformen unter Putin mehrfach der Fall. Putin:

Die Steuerreform ist eines der Instrumente der Armutsbekämpfung. Gerade durch ein angemessenes Steuersystem können wir eine Erhöhung der Löhne und Gehälter sicherstellen und gleichzeitig ‚graue‘ Schemata der Bezahlung ausschließen. Auftritt vor der gemeinsamen Sitzung des Finanzministeriums und des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung und Handel, 19.03. 2004

Gemeint ist hier, dass durch die umstrittene Senkung des Höchstsatzes der einheitlichen Sozialsteuer auf Löhne und Gehälter von 35,6% auf 26% ein größerer Teil der Einkommen auch steuerlich deklariert werden soll. Aus der einheitlichen Sozialsteuer, die übrigens *regressiv* angesetzt wird, werden die wichtigsten sozialpolitischen Instrumente finanziert. Vor Putins Amtsantritt waren diese in Form von Sozialkassen organisiert und begründeten so – zumindest formell – noch Ansprüche der Einzahler.

Die kürzlich vorgenommene Senkung dieser Abgabe beunruhigte u.a. Vertreter der Gewerkschaften, die vor einer Unterfinanzierung sozialer Aufgaben wie etwa der Renten warnen. Tatsächlich ist für das Haushaltsjahr 2005 vorgesehen, die aufgrund der Absenkung der einheitlichen Sozialsteuer zu erwartende Finanzierungslücke bei den Renten aus den in einem gesonderten Fonds gesammelten Einnahmen aus den hohen Ölpreisen zu schließen.

Privatisierung des Staatsbereichs – Legalisierung der Schattenwirtschaft

Zugleich sucht Putin nach Möglichkeiten einer „Steigerung der Effizienz“ des bestehenden sozialpolitischen Instrumentariums. Ein weiteres Charakteristikum der Sozialpolitik Putins besteht dabei in der Stärkung von Marktelementen, bei gleichzeitiger Reduktion und Stabilisierung des verbleibenden staatlichen Bereichs.

Dies wird an der Gesundheitspolitik Putins besonders deutlich. Auch hier soll ein – deutlich reduzierter – Umfang von Ansprüchen nun „real zugänglich“ werden, nachdem das bisherige Recht auf eine kostenlose medizinische Versorgung für die Bevölkerung meist nicht wirklich eingelöst wurde, sondern vielmehr weitgehend durch einen grauen Markt bzw. Bestechung des medizinischen Personals reguliert war.

Eine Trennung von staatlicher medizinischer Grundversorgung bei gleichzeitiger Legalisierung des grauen Gesundheitsmarktes soll hier Abhilfe schaffen. Putin:

Zu jeder Krankheit sollen Standards der medizinischen Leistungen mit einer Auflistung obligatorischer diagnostischer Heilprozeduren und Arzneimittel [...] ausgearbeitet werden. [...] Und nur zusätzliche medizinische Hilfen und ein höheres Niveau an Komfort sollen vom Patienten bezahlt werden. [...] Gleichzeitig müssen Anreize zur Entwicklung einer freiwilligen medizinischen Versicherung geschaffen werden. Ansprache des Präsidenten Russlands W.W. Putin an die Föderative Versammlung der Russischen Föderation, Moskau, Kreml, den 26. Mai 2004

Einige Ärzte merkten hier zur Parlamentsansprache verwundert an, dass es solche Listen der Standardbehandlungsmethoden bereits gebe. Wesentlich ist jedoch die Abtrennung eines legalen privaten Sektors im Bereich ehemals staatlich garantierter Leistungen. Nicht umsonst gilt der russische Pharmaziemarkt inzwischen als ausgesprochen vielversprechend.

Das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit der ärmeren Bevölkerungsgruppen ist dabei jedoch nicht immer groß. Das „Föderationsprogramm zur Arzneimittelversorgung einzelner Kategorien von Bürgern“, das umgerechnet ca. 1,4 Milliarden Euro aus dem Föderationshaushalt vorsieht, die über die Föderationsbehörde für die Aufsicht im Gesundheitswesen an die Pharmaindustrie gezahlt werden, soll hier Abhilfe schaffen.

Ähnlich auch der Ansatz in der Rentenpolitik: Durch die Aufteilung der bisherigen „Einheitsrente“ in eine staatlich finanzierte Grundrente und einen Anteil der privaten Vorsorge (kapitalgedeckter Teil) soll eine Geschäftssphäre für private Versicherungsgesellschaften und Banken geschaffen werden, die sich die Zahlungsfähigkeit derer, die noch etwas sparen können zu Nutze machen. Die staatliche Rentenkasse und neuzugelassene private Versicherungen können nun Rentengelder anlegen und Zinsen erwirtschaften.

Die Anbindung des kapitalgedeckten Rententeils an die Höhe der jeweils laufenden Einkommens soll zugleich eine Senkung nicht versteuerter Lohn- und Gehaltsanteile bewirken, da dieser Teil anhand der laufenden (steuerrelevant deklarierten) Einkommen errechnet wird:

Der heutige Mitarbeiter ist wegen seiner zukünftigen Rente daran interessiert, ‚sauber‘ bezahlt zu werden, nicht im Umschlag, sondern direkt. Also, das ist das erste, was den kapitalgedeckten Teil angeht. Gespräch mit der Bevölkerung 18.12.2003

Nachdem sich aber herausstellte, dass die Rentenfonds aufgrund der Senkung der einheitlichen Sozialsteuer unterfinanziert sind, wurde das neue System auf die unter 38-jährigen beschränkt. Auch hier erweist sich also das nutzbare Potential an privater Nachfrage zur Stimulation von Wachstum als fraglich.

Funktionalität für den Arbeitsmarkt

Im rentenpolitischen Ansatz ist darüber hinaus eine arbeitsmarktpolitische Idee enthalten. Nach der neuen Regelung besteht die Möglichkeit, die monatlichen Rentenzahlungen zu erhöhen, indem der Austritt aus dem aktiven Erwerbsleben über das gesetzliche Rentenalter hinausgezögert wird. Zu Beginn der Rentenreform bestand so die Möglichkeit, weiterzuarbeiten und die volle Rente zu beziehen. Dazu erhielt man zusätzliche 5 Rubel. Ab dem Jahr 2002 betrug dieser „Zuschlag“ 45 Rubel monatlich (umgerechnet heute ca. 1,25 Euro). In der nächsten Zeit soll diese Summe weiter erhöht werden, zunächst auf 90-100 Rubel. Putin begründet dies folgendermaßen:

Die qualifizierten Spezialisten müssen zu einer Fortsetzung der Arbeit nach Erreichen des Rentenalters angereizt werden. Letzten Endes müssen die Menschen die Möglichkeit haben, sich eine Rente zu verdienen, die deutlich über dem Existenzminimum liegt. Auftritt vor der gemeinsamen Sitzung des Finanzministeriums und des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung und Handel, 19.03. 2004

Auf diese Weise soll also auch dem Defizit an qualifizierten Arbeitskräften, das z.Zt. in Russland vorliegt, entgegengewirkt werden. Anzumerken ist, dass die Rente i.d.R. in der Nähe des Existenzminimums liegt (z.Zt. umgerechnet ungefähr 60,- Euro, das Einkommen von über 30 Millionen Bürgern des Landes liegt darunter). Das gesetzliche Rentenalter liegt dabei in Russland für Männer bei 60 Jahren – ihre durchschnittliche Lebenserwartung inzwischen bei 58.

Auf ein starkes Element der Privatisierung setzt Putin schließlich auch in der Bildungspolitik. Hier steht eine Anpassung des Ausbildungswesens an den Bedarf der Unternehmen bzw. den Arbeitsmarkt im Vordergrund – für diesen ist Putins Auffassung nach die Menge der wissenschaftlichen Institute und der Hochschulabsolventen in Russland viel zu groß. In der nächsten Zeit ist also mit einer deutlichen Reduktion der staatlichen Finanzierung des Bereichs der höheren Bildung und der Forschung zu rechnen. Putin:

Heute hat die Ausbildung keinen stabilen Zusammenhang zum Arbeitsmarkt. [...] Die Anzahl der Hochschulzugänge entspricht fast der Anzahl der mittleren Schulabschlüsse. Wer braucht denn so etwas? Und mit so einer Masse von Spezialisten mit Diplom haben wir nach wie vor ein Defizit qualifizierter Kader, die dringend vom Land benötigt werden.
 Ansprache des Präsidenten Russlands W.W. Putin an die Föderative Versammlung der Russischen Föderation, Moskau, Kreml, den 26. Mai 2004

Darüber hinaus ist eine Privatisierung eines Großteils der in Russland sehr zahlreichen wissenschaftlichen Institute vorgesehen, deren Fortexistenz damit weitgehend fraglich wird.

Transfers nur für „wirklich Bedürftige“?

Ein zentraler Hebel der „Steigerung der Effizienz“ der sozialpolitischen Instrumente besteht in der Beschränkung ihres Einsatzes auf die „wirklich sozial Bedürftigen“. Damit sind die für russische Verhältnisse besonders armen gemeint, Orientierungsgröße ist das gesetzlich definierte Existenzminimum.

Die sozialen Ansprüche dieser Bevölkerungsgruppe werden deutlich reduziert, die verbleibenden Ansprüche aber auch tatsächlich realisiert. Die übrige Bevölkerung soll erheblich mehr in privater Vorsorge einbezogen werden, und verliert dabei z.T. ihre sozialen Ansprüche.

Die „Bekämpfung der Armut“ in Russland zielt insofern auch auf eine funktionale Teilung der ärmeren Bevölkerungsteile in eine Gruppe, die (wenn auch mit staatlicher Unterstützung) noch marktfunktionale Aufgaben erfüllen kann, und den Rest, der sozial auf die Position des Pauper festgeschrieben wird und von sozialen Transfers zu leben hat (in Russland ist dafür der Ausdruck „*ljumpyeny*“ nicht ungebräuchlich). Die Gesellschaft wird dabei dazu erzogen, diesen Zustand als neue soziale *Normalität* wahrzunehmen, an deren Verbesserung natürlich gearbeitet wird.

Sozialer Friede vorerst gesichert

Die Popularität des Präsidenten lässt zwar „ganz unten“, beim „gesellschaftlichen Rest“ nach, allgemein bleibt aber die vorherrschende Stimmung zumindest gegenüber Putin positiv.

Sozial motivierte Proteste sind nur geringfügig, in Russland jedoch deutlich vernehmbar – zuletzt gegen den Bildungsabbau und die Privatisierung der Wissenschaft, davor gegen die Senkung der einheitlichen Sozialsteuer und ganz besonders die Monetarisierung der Vergünstigungen, die die Popularität Putins vorübergehend erheblich beschädigt hatte und deren Regelung im Einzelnen mehrfach nachkorrigiert werden musste.

Zur westlichen Öffentlichkeit dringt von diesen Protesten allerdings kaum Information durch.

***IV. Einflussgruppen in der
Wirtschafts- und Sozialpolitik***

Julia Kusznir

Russlands „Oligarchen“: Eine neue Basis in den Regionen?

Von Jelzin zu Putin

Die „Oligarchen“ waren in den neunziger Jahren die bestimmende Kraft in der russischen Politik. „Oligarchen“ finanzierten Jelzins Wiederwahl, sie kontrollierten die wichtigsten Massenmedien und manipulierten den Privatisierungsprozess. Eine kleine Gruppe von Finanzmagnaten konnte so – geschützt durch die Politik – in die Gruppe der Milliardäre vorstoßen. Als dann im Jahre 2000 Wladimir Putin das Präsidentenamt übernahm, trat er mit dem erklärten Ziel an, den Einfluß der „Oligarchen“ zu begrenzen. Unternehmer, die für Putin eine potentielle politische Bedrohung darstellten, wurden in den folgenden Jahren über die Strafverfolgungsbehörden systematisch unter Druck gesetzt.

Im Ergebnis verloren der Finanzjongleur Boris Beresowski, der Medienunternehmer Wladimir Gusinski und 2003 auch der Haupteigentümer der Ölfirma Jukos, Michail Chodorkowski, die Kontrolle über ihre russischen Geschäfte. Beresowskij und Gusinskij wurden ins Ausland gedrängt, Chodorkowskij wurde in Untersuchungshaft genommen. Doch auch jene Wirtschaftsführer, die sich mit der Putin-Administration arrangierten, fanden nur bedingt Zugang zu dem engeren Kreis um Putin. In Reaktion hierauf bemühten sie sich verstärkt, auf der regionalen Ebene Einfluss auf die Politik zu nehmen.

Wirtschaft und Politik in den Regionen

Ursprünglich war die Position der „Oligarchen“ in den Regionen vergleichsweise schwach. In den neunziger Jahren hatten sich in einer Reihe von Regionen örtliche Unternehmensgruppen etabliert, die der jeweilige Gouverneur bzw. Republikpräsident kontrollierte. Beispiele hierfür sind „Sistema“ in Moskau, die regionalen Ölkonzerne in Tatarstan und Baschkortostan sowie Dominwest in Rostow. Der erste Vorstoß der föderalen „Oligarchen“ in die Regionen in den Jahren 1995–1998 traf deshalb auf den Widerstand der regionalen Elite und war nur begrenzt erfolgreich. Das erklärte sich im wesentlichen durch die schwache Position der Jelzinschen Führung in den Regionen. Die Unterstützung durch den Präsident bewirkte auf regionaler Ebene häufig wenig.

Eine Änderung ergab sich in den Jahren 1999–2002. In dieser Phase traten in vielen Regionen „Oligarchen“ bei den Gouverneurswahlen an und konnten in einigen Regionen das politische Führungsamt übernehmen (siehe Tabelle 1). In anderen Fällen gingen „Oligarchen“ enge Bünd-

Tabelle 1: Vertreter großer Wirtschaftsgruppen als Gouverneure

Jahr der Wahlen	Name	Region	Wirtschaftsgruppe	Ende der Amtszeit
1996	Juri Jewdokimow	Gebiet Murmansk	Sistema	2000
1997	Alexej Lebed	Republik Chakassien	Basowyj Element	2004
2000	Roman Abramowitsch	Autonomer Bezirk der Tschuktschen	Milhouse/RusAl/Sibneft	2005
2001	Alexander Chloponin	Taymyrischer Autonomer Bezirk	Interros/Norilsk Nickel	2002
2001	Boris Solotarjow	Autonomer Bezirk der Ewenken	Menatep/Rosprom	2005
2001	Dmitri Selenin	Gebiet Twer	Interros/Norilsk Nickel	2007
2002	Alexander Chloponin	Bezirk Krasnojarsk	Interros/Norilsk Nickel	2007
2002	Oleg Budarin	Taymyrischer Autonomer Bezirk	Interros/Norilsk Nickel	2007
2002	Wjatscheslaw Schtyrow	Sakha (Jakutien)	Alrosa	2007

Quelle: Eigene Zusammenstellung der Autorin.

nisse mit Gouverneuren ein und finanzierten deren Wahlkämpfe. Darüber hinaus platzierten sie auch Vertreter in den regionalen Parlamenten. Auf diese Weise erlangten sie politischen Einfluß in einer Reihe wirtschaftlicher Schlüsselregionen. Einen Überblick gibt Tabelle 2.

Tabelle 2: Die regionalen Schwerpunkte der „Oligarchen“

„Oligarch“	Firmenbeteiligung	Regionen
Abramowitsch, Roman	Erdölkonzern Sibneft	Autonomer Bezirk der Tschuktschen; Autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen; Gebiet Omsk
Alekperow, Wagit	Erdölkonzern Lukoil	Autonomer Bezirk der Chanten-Mansen; Republik Komi; Gebiet Astrachan; Gebiet Perm; Gebiet Wolgograd; Gebiet Kaliningrad
Bogdanow, Wladimir	Erdölkonzern Surgutneftegas	Autonomer Bezirk der Chanten-Mansen; Gebiet Leningrad
Chodorkowskij, Michail	Erdölkonzern Jukos	Autonomer Bezirk der Chanten- und Mansen; Autonomer Bezirk der Ewenken
Deripaska, Oleg	Aluminiumkonzerne Basowj Element (früher Sibirskij Aluminij); Russkij Aluminij	Bezirk Krasnojarsk; Republik Chakassien; Gebiet Irkutsk; Gebiet Archangelsk
Fridman, Michail	Holding Alfa-Gruppe; Erdölkonzern TNK-BP	Gebiet Tjumen; Gebiet Rjasan; Gebiet Orenburg; Stadt Moskau
Jewtuschenkow, Wladimir	Finanzholding Sistema	Stadt Moskau
Mordaschow, Alexej	Stahlfirma Severstal	Gebiet Orjol; Stadt Nishnij Nowgorod; Bezirk Primorje
Potinin, Wladimir	Holding Interros mit Norilsk Nickel	Bezirk Krasnojarsk; Taymyrischer Autonomer Bezirk
Prochorow, Michail	Norilsk Nickel	Bezirk Krasnojarsk
Schwidler, Jewgenij	Erdölkonzern Sibneft	Autonomer Bezirk der Tschuktschen; Autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen; Gebiet Omsk
Wexelberg, Viktor	Holding Sual; Erdölkonzern TNK-BP	Gebiet Irkutsk; Gebiet Perm; Gebiet Rjasan; Gebiet Swerdlowsk

Quelle: Eigene Zusammenstellung der Autorin.

„Oligarchen“ und regionale Politik

Die Beziehungen zwischen föderalen Magnaten und örtlicher Politik gestalteten sich in den einzelnen Regionen ganz unterschiedlich. In einer Reihe von Studien hat man versucht, das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Politik in den 89 russischen Föderationssubjekten systematisch zu ordnen. Robert Orttung, ein amerikanischer Politologe, legt seiner Typologie die Frage zugrunde, welcher Akteur Wirtschaft und Politik der Region kontrolliert. Er unterscheidet demnach „*corporate regions*“, in denen ein Unternehmen dominiert, *pluralistische Regionen*, in denen mehrere Unternehmen um politischen Einfluss rivalisieren, *staatlich-kontrollierte Regionen*, in denen die Wirtschaft unter der Kontrolle der Regionalverwaltung steht, *ausländisch-beeinflusste Regionen*, in denen die Wünsche ausländischer Investoren die regionale Politik bestimmen, und *vernachlässigte Regionen*, für die sich kein großes Unternehmen interessiert. Die Zuordnung aller russischen Regionen zeigt Tabelle 4 auf Seite 104.

Auch eine neuere Studie der Weltbank stellt die Frage danach, wer regionale Politik bestimmt. Ähnlich wie Orttung nennt auch die Weltbank-Studie nationale und regionale Unternehmen, föderale und regionale Regierungen sowie ausländische Investoren als mögliche Akteure. Die Weltbank identifiziert aber nur etwa ein Dutzend Regionen, in denen einer dieser Akteure wirklich die

regionale Politik dominiert (siehe Tabelle 3). Die Weltbank-Studie kommt zu dem Schluss, dass regionale Unternehmer und ausländische Investoren bei der Einflussnahme auf Politik in „ihren Regionen“ am erfolgreichsten sind.

Tabelle 3: Die dominanten Akteure in russischen Regionen 2000

Föderales Zentrum	Republik Sacha (Jakutien); Gebiet Belgorod; Gebiet Kurgan; Gebiet Nischni Novgorod; Gebiet Omsk.
Regionalverwaltung	Republik Baschkortostan; Republik Tatarstan; Stadt Moskau.
Regionale Privatunternehmen	Republik Mordwinien; Republik Tatarstan; Gebiet Kaliningrad; Gebiet Moskau; Gebiet Perm; Gebiet Rostow; Gebiet Tula; Gebiet Tjumen; Gebiet Tscheljabinsk.
Föderale Privatunternehmen	Republik Karelien; Bezirk Krasnojarsk; Bezirk Primorje; Gebiet Wologda; Gebiet Lipezk; Gebiet Swerdlowsk.
Ausländische Investoren	Udmurtische Republik; Gebiet Saratow.

Quelle: From Transition To Development. A Country Economic Memorandum for the Russian Federation, April 2004. The Document of the World Bank, April 2004. Im Internet veröffentlicht unter: [http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/bef4f7b517099c0a85256bfb006e03e0/fe49ab3fb21ae703c3256e6f00410397/\\$FILE/Country%20Economic%20Memorandum%20\(English\).pdf](http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/bef4f7b517099c0a85256bfb006e03e0/fe49ab3fb21ae703c3256e6f00410397/$FILE/Country%20Economic%20Memorandum%20(English).pdf)

Modelle regionaler Politik

Während die beiden vorgenannten Studien den Blick auf die relevanten Akteure richten, unternehmen Natalja Lapina und Alla Tschirikowa in einer empirischen Studien den Versuch, die Beziehungen von staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren zu typologisieren. Sie entwickeln hierzu vier Modelle regionaler Politik.

Im *Patronage-Modell*, für das Tatarstan, Baschkortostan und Uljanowsk (unter Gouverneur Jurij Gorjatschew) als Prototypen stehen, entscheidet der Gouverneur über die Organisation der Machtstruktur in der Region wie über die Aufteilung und Allokation materieller und finanzieller Ressourcen. Zwischen dem Gouverneur als Patron und den staatlichen oder regionalen Wirtschaftsakteuren werden informelle Pakte geschlossen, durch die Unternehmer die vom Patron vorgegebenen administrativen Regeln akzeptiert, um Vergünstigungen, Staatsgelder und andere Privilegien zu bekommen. Die Wirtschaftsakteure müssen hier nicht mit Marktkonkurrenz, sondern mit bürokratischer Konkurrenz rechnen. Gelingt es ihnen nicht, Netzwerke mit der regionalen politischen Führung aufzubauen, haben sie auf dem regionalen Markt keine Chance.

Das *Partnerschaftsmodell* bildet sich in Regionen heraus, wo zwischen Politikern und Wirtschaftsakteuren ein Dialog geführt wird, um einander zu helfen. Diese Regionen sind gekennzeichnet durch erfolgreich durchgeführte Marktreformen und ein hoch entwickeltes Unternehmertum. Im Gegensatz zum Patronage-Modell erkennen die staatlichen Akteure, dass ihre Regionen nicht mit Druck auf die Wirtschaftsakteure aus der Wirtschaftskrise herausgeführt werden können, sondern nur, indem günstige Vorbedingungen für die Entwicklung der Produktion und des Privatunternehmertums geschaffen werden. Der Gouverneur spielt dabei die Rolle eines Garanten für Stabilität auf dem regionalen Markt, oder für informelle Abkommen zwischen den verschiedenen Unternehmensgruppen über die Aufteilung der Einflussphären oder die Sicherung der privilegierten Situation eines Unternehmens. Einige Regionen, in denen sich das Partnerschaftsmodell etabliert hat, sind St. Petersburg und die Gebiete Nowgorod, Nischnij Nowgorod und Leningrad.

Das Modell der „*Privatisierung der Macht*“ entwickelt sich in Regionen, wo die Unternehmen politische Macht übernommen haben. Dabei hat sich eine konsolidierte Wirtschaftselite herausgebildet, die über die politischen Akteure dominiert und sich selbständig als Machtelite präsentiert. Das Ergebnis ist eine regionale politische Führung, die sich nicht in die Wirtschaftspolitik und vor allem nicht in die Verteilung der Wirtschaftsressourcen einmisch. Zwischen der regionalen Führung und der Wirtschaft wird ein „politischer Vertrag“ abgeschlossen, in dem die Kompetenzen abgegrenzt werden. Außerdem nutzen die Unternehmen die Beziehungen zum Gouverneur um den regionalen Markt von Konkurrenten abzuschirmen. Ein solches Modell ist für die Republiken Kalmykien und Chakassien charakteristisch.

Das Modell der „*Unterdrückung*“ oder des „*Kampfes aller gegen alle*“ entsteht in Regionen, die nur über geringe Wirtschaftsressourcen verfügen und stark vom Geldtransfer aus dem föderalem Zentrum abhängen. Die regionale politische Elite ist zu schwach, um politische Entscheidungsprozesse zu bestimmen. Deswegen können keine Beziehungen mit Wirtschaftsakteuren auf der Grundlage der Patronage oder der Zusammenarbeit hergestellt werden. Resultat ist ein Konflikt, der auf der regionalen Ebene nicht nur zwischen Wirtschaftsakteuren und Politikern, sondern auch zwischen konkurrierenden Gruppen der politischen Elite und innerhalb der Wirtschaftselite ausgetragen wird. Dieses Modell ist nach der Meinung der Autorinnen ist für depressive Regionen wie Kirow typisch.

„Privatisierte“ Regionen: Zwei Fallbeispiele

Krasnojarsk und der Autonome Bezirk der Chanten-Mansen sind zwei Föderationssubjekte, in denen föderale „Oligarchen“ eine starke Position haben. An ihnen lässt sich hervorragend demonstrieren, wie unterschiedlich sich „Oligarchie“ in den Regionen auswirken kann.

Der Fall Krasnojarsk

Der Bezirk Krasnojarsk stellt nach den Regionalwahlen 2002 ein interessantes Beispiel für das Modell „*Privatisierung der Macht*“ dar. In dieser Region dominieren zwei mit „Oligarchen“ verbundene Großunternehmen: Da ist einmal die von Wladimir Potanin kontrollierte Finanzgruppe „Interros“, zu der das Unternehmen Norilski Nickel gehört, einer der weltweit führenden Nickelproduzenten mit einem Jahresumsatz von 3,4 Milliarden US-Dollar. Auf der anderen Seite steht die Gruppe „Basowyj Element“ von Oleg Deripaska. Das Krasnojarsker Aluminiumwerk ist der Kern ihrer Aluminiumholding, die einen Jahresumsatz von 700 Millionen US-Dollar erreicht.

Für die beiden Unternehmen ist die regionale Wirtschaftspolitik von erheblicher Bedeutung. Von ihr hängen sowohl die regionale Steuerpolitik als auch die Gewährung von Vergünstigungen ab, die die Produktionskosten senken – wie etwa niedrige Stromtarife. Dementsprechend war eine gute Verbindung zum Gouverneur für die Gewinnsituation der Unternehmen wichtig. Es kam daher zu scharfen Rivalitäten zwischen den interessierten Gruppen. Bei den Regionalwahlen 2002 stellten die beiden größten Unternehmen jeweils eigene Kandidaten für den Posten des Gouverneurs auf. Interros wurde vertreten von seinem Manager Alexander Chloponin, Deripaskas Gruppe setzte auf Alexander Uss, den Vorsitzenden des regionalen Parlaments. Chloponin konnte die Gouverneurswahl gewinnen, doch gelang es Interros nicht, die regionale Macht zu monopolisieren, da im regionalen Parlament Vertreter von „Basowyj Element“ die Mehrheit haben.

Der Fall des Autonomen Bezirks der Chanten-Mansen

Der Autonome Bezirk der Chanten-Mansen gehört zu den erdölreichsten Regionen Russlands. Mehrere große Erdöl- und Erdgasunternehmen sind hier tätig. (vgl. Tabelle 4 auf Seite 104) Diese haben mit der politischen Elite der Region eine kooperative Zusammenarbeit entwickelt, die als *Partnerschaft-Modell* beschrieben werden kann. Der seit 1991 amtierende Gouverneur Alexander Fillipenko erfüllt die Rolle eines Garanten für Stabilität und genießt große Popularität bei den Unternehmen. Vertreter der Unternehmen, darunter etwa der Vorstandsvorsitzende des großen Ölkonzerns Surgutneftegaz, Wladimir Bogdanow, sind als Parlamentsabgeordnete auch selber in der Region politisch aktiv. Insgesamt kommen 60% der Abgeordneten aus Öl- und Gasfirmen. Der Gouverneur nimmt an allen Parlamentssitzungen teil. Das Regionalparlament ist damit zum zentralen Verhandlungsplatz zwischen wirtschaftlichen und politischen Eliten geworden.

Ergebnis dieser Zusammenarbeit sind erhebliche Vergünstigungen für die großen Rohstoffproduzenten, die vom Regionalparlament in Gesetzesform verfügt werden. So konnten teilweise oder vollständige Befreiungen von den Gebühren für die Rohstoffförderung für jedes Unternehmen in bilateralen Verhandlungen vereinbart werden. Ein Gesetz von 1999 erlaubte es den Unternehmen dann selber über Vergünstigungen bei regionalen Steuern zu entscheiden. Die nicht versteuerten Gewinne sollten dabei wieder in die Rohstoffproduktion investiert werden. Im Ergebnis redu-

zierten die Öl- und Gasunternehmen ihre Steuerzahlungen erheblich. Mit Putins Steuerreform wurden diese Gesetze jedoch im wesentlichen abgeschafft.

Ausblick

Im Lichte der Putinschen Systemreform erscheint die Aktivität der föderalen „Oligarchen“ in den Regionen als eine vorübergehende Episode. Ihr Interesse an der regionalen Politik wird sich voraussichtlich verringern. Dies hängt zu einem damit zusammen, dass ihr wirtschaftliches Expansionsbedürfnis gestillt ist. Ende der neunziger Jahre waren die „Oligarchen“ darauf aus, im Zuge der Privatisierung auch regionale Unternehmen zu übernehmen. Die großen Privatisierungsprozesse in wichtigen Wirtschaftssektoren sind aber jetzt abgeschlossen. In den Händen der Regionalverwaltungen sind kaum Aktiva verblieben, die von großer Bedeutung sein könnten. Für die „Oligarchen“ stehen nun nicht mehr die Geschäfte mit den Gouverneuren im Vordergrund, sondern der Ausbau der Produktion sowie die Steigerung der Produktivität ihrer Unternehmens.

Zum anderen wird der Einfluss der Regionen auf politische Entscheidungen durch Putins Reformen schwächer. Die wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Regionen sind wesentlich eingeschränkt worden. Sie dürfen keine Sonderwirtschaftszonen mehr einrichten. Ihre Möglichkeit Steuervergünstigungen zu gewähren, ist deutlich eingeschränkt worden. Die regionalen Abteilungen der Steuerbehörde sind dem Zentrum unterstellt. Nach einem neuen Gesetzentwurf sollen die Regionen auch ihr Mitwirkungsrecht bei der Vergabe von Lizenzen für die Förderung von Bodenschätzen weitgehend verlieren.

Selbst wenn also die geplante Ernennung der Gouverneure durch den Präsidenten noch Raum für politische Einflussnahme der „Oligarchen“ auf der regionalen Ebene lassen sollte, so kann man davon ausgehen, dass dieser Einfluss sich für die Oligarchen kaum noch lohnen wird, da die Regionen kaum noch wirtschaftliche Vorteile einräumen können.

Tabelle 4: Dominante Unternehmen in den russischen Regionen

Region	Regime	Wichtige Unternehmen
Zentraler Föderalbezirk		
Gebiet Belgorod	Pluralistisch	Metallinwest; Interfin oder Gazmetal; Jukos; Rossirtprom; Rusargo; Tscherkisow Fleischfabrik; Energomasch; Jelena Baturina Gruppe (Gattin des Moskauer Bürgermeisters Moskau Jurij Lushkow); Metallkombinat Nowolipezk; Stilteks
Gebiet Brjansk	Begrenzt pluralistisch	Sibal/Ruspromawto; P. Fedulew, Jukos; Rossirtprom; Stern-Zement (Verbindungen zu Jurij Lushkow)
Gebiet Wladimir	Vernachlässigt	MDM; Nowye Programmy i koncepcii; Lukoil; Tatneft; Agromchimbank; Sibirskij Aluminij (Basowjy Element)
Gebiet Woronesch	Vernachlässigt	ANTK Iljuschin; Jukos; Rosenergoatom; SIBUR; BBH-Baltika, Rossirtprom; Slawneft; Lukoil
Gebiet Iwanowo	Vernachlässigt	Rossirtprom; SIBUR; Slawneft
Gebiet Kaluga	Vernachlässigt	Interros; TNK-BP; Slawneft
Gebiet Kostroma	Vernachlässigt	Slawneft
Gebiet Kursk	Ein dominierendes Unternehmen	Metallinwest, Metallkombinat Nowolipezk; Rosenergoatom
Gebiet Lipezk	Ein dominierendes Unternehmen	Metallkombinat Nowolipezk; Jukos; Stern Cement; Norilsk Nickel
Gebiet Moskau	Pluralistisch (ausländisch-beeinflusst)	Wimm-Bill-Dann; Tscherkisow Fleischfabrik; MIG; Sibal/Ruspromawto; Energomasch; SIBUR; Jukos; Eastline; Sibneft; Alfa-Zement; TVEL; ALROSA
Gebiet Orjol	Pluralistisch	Metallinwest; Jukos; Sewernaja Neft; Roslegprom; Sewerstal; Zil; Krasnyj Oktjabr; Stern Zement
Gebiet Rjasan	Ein dominierendes Unternehmen	TNK-BP; SIBUR; Stern Zement; Slawneft; Krasnyj Oktjabr
Gebiet Smolensk	Vernachlässigt	Akron; Rosenergoatom; Rosneft; Stern Zement
Gebiet Tambow	Vernachlässigt	Jukos; Krasnyj Oktjabr; Rosneft; Sojusplodimport

Region	Regime	Wichtige Unternehmen
Gebiet Twer	Vernachlässigt	Alfa-Gruppe; Metalloinvest; Rosenergoatom; Sibur; Surgutneftegas; ATON
Gebiet Tula	Pluralistisch	TNK; Tatneft; Koks (Region Kemerowo); Roswoorushenie; BBH-Baltika; Rosspirtprom
Gebiet Jaroslawl	Pluralistisch	Slawneft; TNK-BP; SIBUR; BBH- Baltika; Rosspirtprom
Stadt Moskau	Ein dominierendes Unternehmen	Sistema; Alfa-Gruppe, Moskauer Erdölunternehmen; Sibneft; Tatneft; Rosneft; Zil; Jukos; Stern-Zement; Slawneft; Rosspirtprom
Nordwestlicher Föderalbezirk		
Republik Karelien	Pluralistisch	Alfa-Gruppe; TNK-BP; Sewerstal; SUAL; Polimetall
Republik Komi	Ein dominierendes Unternehmen	Lukoil; Sewerstal; SUAL, Sistema
Gebiet Archangelsk	Begrenzt Pluralistisch	Lukoil; Rosneft; Tatneft; Ilim Pulp; Basowj Element (Sibal); Petersburger Bank (Kogan); Titan; Promstroibank; ALROSA
Autonomer Bezirk der Nenzen	Ein dominierendes Unternehmen	Sewernaja Neft; Lukoil
Gebiet Wologda	Ein dominierendes Unternehmen	Sewerstal; Jukos; Nord-West Schifffahrtlinie
Gebiet Kaliningrad	Pluralistisch	Lukoil; Meshregion Invest Bank
Gebiet Leningrad	Ein dominierendes Unternehmen (ausländisch beeinflusst)	Surgutneftegas; Slawneft; Rosenergoatom; Lukoil; SUAL; MDM-Gruppe; Jukos; mehrere St. Petersburger Unternehmen; Energija; VSM
Gebiet Murmansk	Pluralistisch	Interros-Norilsk Nickel; Lukoil, Rosneft; MDM-Gruppe; Jukos; SUAL, Rosenergoatom, TNK-BP; Sewerstal
Gebiet Nowgorod	Ein dominierendes Unternehmen (ausländisch beeinflusst)	Akron; Surgutneftegas
Gebiet Pskow	Vernachlässigt	Surgutneftegas; Zil
Stadt Sankt Petersburg	Pluralistisch	BBH-Baltika; Interros; Nowye Programmy i konzeptsii; IST-Polimetall; Objedinonnye mashinostroitelnye sawody (Kacha Bendukidse); Roswoorushenie; Jukos; Promstrojbank-StP (Wladimir Kogan); MDM-Gruppe; Sistema
Südlicher Föderalbezirk		
Republik Adygeja	Vernachlässigt	Rosspirtprom; Lukoil
Republik Dagestan	Vernachlässigt	Rosneft
Republik Inguschetien	Ein dominierendes Unternehmen	BINBank
Republik Kabardino-Balkarien	Vernachlässigt	Rosneft
Republik Kalmykien	Ein dominierendes Unternehmen	Tatneft, TNK
Republik Karatschajewo-Tscherkessien	Vernachlässigt	Rosneft
Republik Nordossetien	Vernachlässigt	
Republik Tschetschenien-Itscherija	Vernachlässigt	Rosneft
Bezirk Krasnodar	Begrenzt Pluralistisch	Rosneft; Lukoil; Jukos; Alfa/TNK-BP; Nowoschip; Stern-Zement; Otschakowo-Brauerei
Bezirk Stawropol	Pluralistisch	Rosneft; Jukos; Lukoil; MDM/ Jewrochim; Rosspirtprom; Pioner Pjerwyj
Gebiet Astrachan	Pluralistisch	Gazprom; Lukoil; Rosneft; Nord-West Schifffahrtlinie; Rosspirtprom
Gebiet Wolgograd	Ein dominierendes Unternehmen	Lukoil; MDM; SIBUR; Amtel

Region	Regime	Wichtige Unternehmen
Gebiet Rostow	Pluralistisch	Doninvest; Rusal; MAIR; Sodruschestwo; MDM; Alfa-Gruppe; TNK-BP; Slawneft; BBH-Baltika; Rosspirtprom; Tscherkisow Fleischfabrik
Föderalbezirk Wolga		
Republik Baschkortostan	Staatlich kontrolliert	Von der Regionalverwaltung kontrolliertes Baschenergo; Ural-Sibirische Bank, Alfa/TNK-BP; SIBUR; Metschel; Roswoorushenie; Lukoil; Mezhprombank
Republik Mari El	Vernachlässigt	Lukoil
Republik Mordwinien	Vernachlässigt	Jukos; Sibal/Ruspromawto
Republik Tatarstan	Staatlich kontrolliert	Von der Regionalverwaltung kontrolliertes Ölunternehmen Tatneft; KamAS; Tatenergo; Ak Bars Bank; Krasnyj Wostok; SIBUR
Republik Udmurtien	Staatlich kontrolliert	Von der Regionalverwaltung kontrollierte Unternehmen; Alfa-Gruppe
Republik Tschuwaschien	Vernachlässigt	Lukoil
Gebiet Kirow	Ein dominierendes Unternehmen	Lukoil
Gebiet Nischni Nowgorod	Pluralistisch	Lukoil; SIBUR; Sibal / Ruspromawto; Sewerstal; Objedinennye mashinostroitelnye sawody
Gebiet Orenburg	Pluralistisch	TNK-BP; Sibal; Metschel, Uralsk Hüttenwerk (UGMK-Swerdlowk)
Gebiet Pensa	Vernachlässigt	Jukos; Tscherkisow Fleischfabrik
Gebiet Perm	Pluralistisch	Lukoil; SIBUR; Internationales Kaliumwerk; Interros; Roswoorushenie; Alfa-Gruppe
Autonomer Bezirk der Komi-Permjaken	Vernachlässigt	
Gebiet Samara	Pluralistisch (ausländisch-beeinflusst)	AwtoWAZ; Jukos; Basowyj Element; SIBUR; lokale Oligarchen (Toljattiasot)
Gebiet Saratow	Pluralistisch	Alfa/TNK; Alfa-Gruppe; Lukoil; Rosenergoatom; SIBUR
Gebiet Uljanowsk	Pluralistisch	Severstal; Rosawiakosmos; Tupolew; Sibal/Ruspromawto; AwtoWAS; Jukos
Föderalbezirk Ural		
Gebiet Kurgan	Vernachlässigt	Sibal / Ruspromawto; Rosneft; UGMK; Swerdlowsk-Gruppe
Gebiet Swerdlowsk	Pluralistisch	UGMK; Ewraz Holding; SUAL; Interros; MDM; Tschetschenische Gruppe (Sliminchan Muzojew); Objedinjonnye mashinostroitelnye sawody; Uralmasch/kriminelle Gruppe; Lukoil; TNK-BP; Sibneft; Itera
Gebiet Tjumen	Pluralistisch	SIBUR; Sibneft; TNK-BP; Surgutneftegas
Autonomer Bezirk der Chanten und Mansen	Pluralistisch	Lukoil; Jukos; Surgutneftegas; TNK-BP; Slawneft; Rosneft; Aljans-Gruppe
Autonomer Bezirk der Jamal-Nenzen	Ein dominierendes Unternehmen	Gazprom; Rosneft; Sibneft; Jukos
Gebiet Tscheljabinsk	Pluralistisch	Magnitogorsk Managers; Objedinonnye mashinostroitelnye sawody; Uralsk Hüttenwerk (UGMK); Sibal/Ruspromawto; Likoil; Minatom
Sibirischer Föderalbezirk		
Republik Altai	Vernachlässigt	
Republik Burjatien	Vernachlässigt	Basowyj Element; MDM; Jukos
Republik Tuwa	Vernachlässigt	
Republik Chakassien	Ein dominierendes Unternehmen	Basowyj Element; Jukos; MDM
Bezirk Altai	Pluralistisch	Lokale Unternehmen; Alfa-Gruppe; Investoren aus Kemerowo; Sibneft; Neftechimprom
Bezirk Krasnojarsk	Pluralistisch	Interros; Bazowyj Element; Jukos; MDM/SUEK; SIBUR; Ewraz Holding; Sibmasch Holding; Slawneft; Baltika

Region	Regime	Wichtige Unternehmen
Autonomer Bezirk der Dolganen und Nenzen von Taimyr	Ein dominierendes Unternehmen	Interros
Autonomer Bezirk der Ewenken	Ein dominierendes Unternehmen	Jukos
Gebiet Irkutsk	Pluralistisch	Basowjy Element; SUAL; MDM; Jukos; Alfa/TNK-BP; Suchoj; Ilim Pulp; Rossirtprom; SIBUR; Slawneft
Autonomer Bezirk der Burjaten von Ust-Ordinsk	Vernachlässigt	Basowjy Element; MDM; Jukos
Gebiet Kemerowo	Pluralistisch	Ewraz Holding; Metallkombinat Nowolipezk; Belon; Metallkombinat Magnitogorsk; Severstal; Basowjy Element; Koks; Süd Kuzbass; SIBUR; Amtel; Sibneft; MDM; Suchoj; Rosneft; Aljans-Gruppe
Gebiet Nowosibirsk	Vernachlässigt	Jukos; Alfa-Gruppe
Gebiet Omsk	Ein dominierendes Unternehmen	Sibneft; SIBUR
Gebiet Tomsk	Ein dominierendes Unternehmen	Jukos; SIBUR; Aljans-Gruppe
Gebiet Tschita	Vernachlässigt	MDM; UGMK
Autonomer Bezirk der Burjaten von Aginsk	Ein dominierendes Unternehmen	BINBank
Föderalbezirk Fernost		
Republik Sacha (Jakutien)	Ein dominierendes Unternehmen	ALROSA, Jukos
Bezirk Primorje	Begrenzt pluralistisch	Interros; MDM; Alfa- Gruppe; Sewerstal; Wimm-Bill-Dann; Jukos; Aljans-Gruppe; Rosneft; Dalmoreprodukt
Bezirk Chabarowsk	Staatlich kontrolliertes Rüstungsunternehmen	Suchoj; Rosneft; Aljans-Gruppe
Gebiet Amur	Vernachlässigt	Aljans-Gruppe, Sistema, Basowjy Element
Gebiet Kamtschatka	Vernachlässigt	Rosneft; Impeksbank
Autonomer Bezirk der Korjaken	Vernachlässigt	
Gebiet Magadan	Begrenzt pluralistisch	Rosneft; IST; Russkoe Zoloto; Sberbank; Wneschtorgbank; Rosbank/ Jukos; Alfa-Bank; MDM-Bank; Lanta-Bank; Zenit; Awangard
Gebiet Sachalin	Pluralistisch (ausländisch-beeinflusst)	Rosneft; Alfa-Gruppe; Aljans-Gruppe; MDM-SUEK; ausländische Erdölunternehmen
Jüdisches Autonomes Gebiet	Vernachlässigt	Aljans-Gruppe
Autonomer Bezirk der Tschuktschen	Ein dominierendes Unternehmen	Sibneft; Lukoil; Aljans-Gruppe

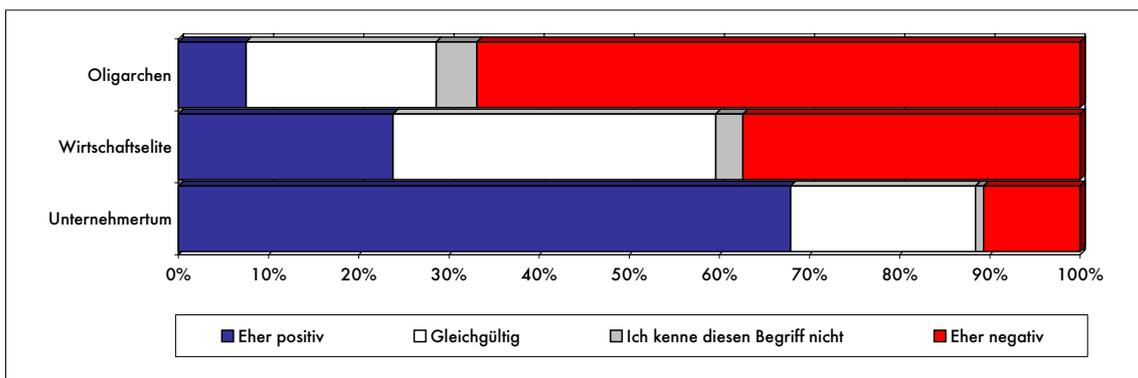
Quelle: Orttung Robert W.: Business and Politics in the Russian Regions, in: Problems of Post-Communism, 2/2004, S. 48–60, hier S. 52–54.

Das Image der „Oligarchen“

Unternehmertum entwickelt sich nicht im luftleeren Raum. Oft wird unterschätzt, wie wichtig die gesellschaftliche Akzeptanz von Unternehmern ist, gerade, wenn es um die – in Russland vor allem auf regionaler Ebene noch recht offene – Frage geht, welche politische Rolle sie spielen. Wie Wirtschaftseliten von der Bevölkerung wahrgenommen werden, das hat im April 2004 das Institut für komplexe Sozialforschung an der Russischen Akademie der Wissenschaften (IKSI RAN) gemeinsam mit der Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau untersucht. Im Rahmen einer repräsentativen Umfrage wurden 1.750 Bürger im ganzen Land befragt.

Zunächst wurde nach Begriffen gefragt: „Oligarch“, „Unternehmertum“ und „Wirtschaftseliten“ beziehen sich alle auf dasselbe Phänomen, sind aber ganz unterschiedlich konnotiert. Das Wort „Oligarch“ ist heute in Russland fast schon ein Schimpfwort. Auch der Begriff der „Wirtschaftseliten“ ist z.Zt. eher negativ besetzt. Mehr als ein Drittel der Befragten reagierte negativ auf dieses Stichwort – und nur ein Viertel positiv. Häufig gehen die Befragten davon aus, dass sich hinter diesem Begriff niemand anderes verbirgt als die verhassten „Oligarchen“ – dementsprechend geben sehr viele Respondenten (35,7%) auch an, dass „Wirtschaftseliten“ und „Oligarchen“ heute in Russland ein und dasselbe seien. Zum Begriff „Unternehmertum“ dagegen hat die russische Bevölkerung ein durchaus positives Verhältnis. Interessanterweise reagierten die Befragten gleichermaßen negativ auf das Stichwort der „Oligarchen“, wie sie positiv auf das Stichwort „Unternehmertum“ ansprachen (vgl. Abb. 1). Die antioligarchische Stimmung darf insofern durchaus nicht als antikapitalistisch interpretiert werden.

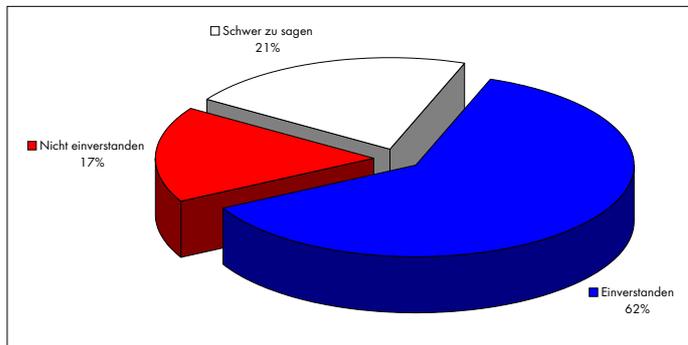
Abbildung 1: Wahrnehmung der Begriffe „Oligarch“, „Unternehmer“, „Wirtschaftselite“



Die Vorstellungen über die *konkret heute in Russland* aktiven Unternehmer (im Unterschied zum Unternehmertum an und für sich) sind widersprüchlich und eher negativ. So überwiegen bei einer Beschreibung typischer Charaktermerkmale zwar eher Züge wie „Gleichgültigkeit gegenüber staatlichen Interessen“ (dies gaben 39,6% der Befragten an), „Raffgier“ (40,5%) oder „Unbarmherzigkeit“ (36%). Andererseits hoben aber auch 46,6% der Befragten die Energie und Initiative der heutigen russischen Unternehmer hervor. Es lässt sich daher kein allgemein einheitliches Bild der Bevölkerung vom Unternehmertum rekonstruieren – auch kein ausschließlich negatives. In der Abneigung gegen die Oligarchen dominiert deutlich die Empörung über deren ungerechtfertigte Bereicherung gegenüber jeder Verärgerung über ihren demokratisch nicht legitimierten politischen Einfluss. Über 40% der Befragten charakterisierten die Oligarchen als Menschen, die sich ungerechtfertigterweise ungeheure Vermögen verschafft haben, während nur halb so viele Befragte angaben, es handele sich bei den „Oligarchen“ um Leute, die niemand gewählt habe, die aber dennoch über große Macht im Lande verfügen. Ungeachtet der Vorbehalte gegen „Oligarchen“, wünscht sich eine Mehrheit der Befragten ein stärkeres russisches Unternehmertum.

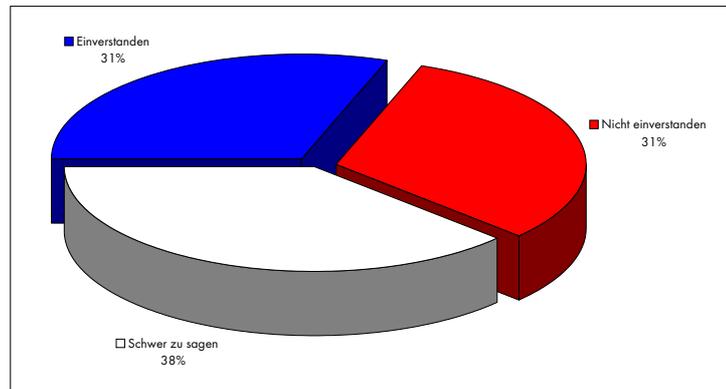
Zwei Drittel der Befragten unterstützen die Entwicklung einer solchen – nationalen – Unternehmerschicht (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Russland braucht mehr russische Großunternehmer mit Einfluss



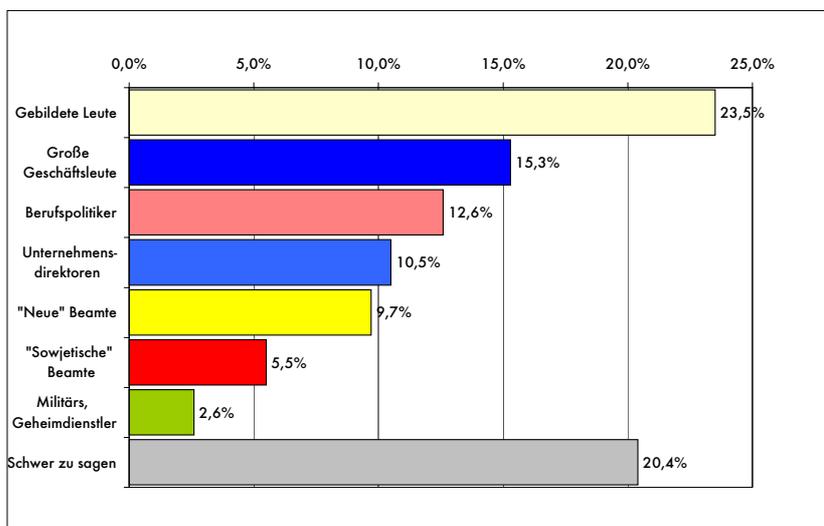
Die Bevölkerung bestreitet den Unternehmern durchaus nicht grundsätzlich das Recht auf politische Einflussnahme – das Verhältnis zu dieser Frage lässt sich am ehesten als gleichgültig beschreiben (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: „Unternehmer haben das Recht, ihre Ziele mit politischen Mitteln zu verfolgen“



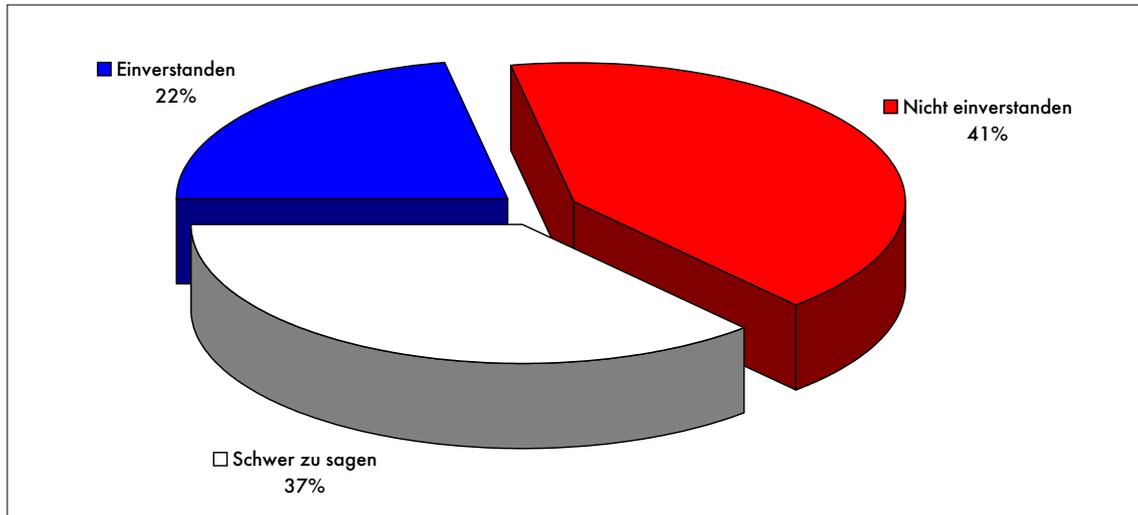
Dass die Respondenten Geschäftsleuten aber durchaus ein politisches Amt zutrauen, wird deutlich, wenn danach gefragt wird, welche Berufsgruppe am ehesten in der Lage sei, die jeweilige Region effektiv zu führen (vgl. Abbildung 4):

Abbildung 4: Was glauben Sie, wer ist heute am ehesten fähig, die Region effektiv zu leiten?



Gegenüber ausländischen Unternehmern ist die Skepsis eher größer als gegenüber russischen Unternehmern. Die Mehrheit der Befragten geht jedenfalls eher *nicht* davon aus, dass deren Aktivitäten für Russland von Vorteil sind (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Die Aktivitäten großer ausländischer Unternehmen im Land sind insgesamt für Russland vorteilhaft



Dabei lässt sich die These erhärten, dass der Begriff der „Oligarchen“ auf ausländische Unternehmer „abfärbt“, da die Einstellung ihnen gegenüber (im Unterschied zum Unternehmertum im allgemeinen) *dann* eher negativ ausfallen, wenn auch die Einstellung zu den „Oligarchen“ negativ ist. Insofern lässt sich vermuten, dass eine mögliche Verschärfung der allgemeinen Stimmung gegen die „Oligarchen“ wahrscheinlich auch nicht folgenlos für das Image großer ausländischer Unternehmen bleiben würde.

Heiko Pleines

Aufstieg und Fall der Bergarbeitergewerkschaften

Die gesamte russische Wirtschaft sah sich seit Ende der 1980er Jahre mit einer tiefgreifenden Krise konfrontiert, die nicht nur die finanzielle Lage der Arbeitnehmer verschlechterte, sondern im Verlauf der 1990er Jahre auch zu Massenentlassungen und damit zu Arbeitslosigkeit führte. Die Bergleute haben ihre Frustration über die katastrophale Wirtschaftsentwicklung und die Passivität der verantwortlichen Politiker in den 1990er Jahren stärker und radikaler als alle anderen Berufsgruppen zum Ausdruck gebracht. Damit erlangten auch die Gewerkschaften hier ihre größte politische Bedeutung. Eine Analyse der Bergarbeitergewerkschaften ist also geeignet, die Möglichkeiten und Grenzen gewerkschaftlicher Einflussnahme in Russland aufzuzeigen.

Bereits seit Ende der 1980er Jahre waren die Bergarbeiter in einen reformorientierten und einen konservativen Flügel gespalten. Der konservative Flügel wurde im post-sowjetischen Russland von der Nachfolgeorganisation der alten sozialistischen Gewerkschaft repräsentiert, die sich nun Unabhängige Gewerkschaft der Arbeiter der Kohleindustrie (NPRUP – Rosugleprof) nannte. Sie wurde vor allem von denjenigen Bergleuten unterstützt, deren Betriebe von Schließungen bedroht waren. Diese Bergleute standen politisch mehrheitlich der Kommunistischen Partei nahe. Da die Gewerkschaft weiterhin für die Verteilung vieler Sozialleistungen verantwortlich war, gehörte aber auch ein großer Teil der apolitischen Bergleute zur NPRUP.

Die reformorientierten Bergarbeiter hingegen hatten sich 1990 in der Unabhängigen Gewerkschaft der Bergleute (NPG – Nesavisimy profsojus gornjakow) organisiert und gingen, enttäuscht von den Reformen Gorbatschows, ein Bündnis mit Boris Jelzin ein. Sie hofften, durch demokratische Reformen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu gewinnen und waren gleichzeitig der Ansicht, dass marktwirtschaftliche Reformen die Lage der Kohleindustrie verbessern würden, da der Marktpreis für Kohle steigen würde und die Exporteinnahmen nicht mehr im Staatshaushalt verschwinden würden. Die anfängliche Begeisterung verschwand jedoch schnell, und seit 1995 war auch der reformorientierte Flügel zu Protestmaßnahmen gegen die Regierung bereit.

Aufgrund der ideologischen Differenzen war aber der einzige gemeinsame Nenner für die beiden Gewerkschaften und die Flügel, die sie vertraten, die Forderung nach Begleichung der Lohnrückstände. Diese Forderung stand deshalb auch im Zentrum aller Bergarbeiterproteste von 1995 bis 1999. Die Bergarbeiter entwickelten dementsprechend nie ein gemeinsames Reformprogramm zur Lösung der Kohlekrise. Ihre Forderungen liefen vielmehr auf eine möglichst umfassende Fortsetzung der staatlichen Subventionierung hinaus. Diese inhaltliche Schwäche ließ den Führern der Bergarbeiter sehr wenig Möglichkeiten, konstruktiven Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen.

Die föderale Regierung hat jedoch in der Jelzin-Ära bei jedem der großen Bergarbeiterstreiks – und manchmal auch schon als Reaktion auf entsprechende Androhungen – umfangreiche Zahlungsverprechungen gemacht. Ein großer Teil der „Erfolge“ der Bergarbeiterstreiks beruhte allerdings darauf, dass der Staat Subventionen von ruhigen Betrieben zu protestierenden umverteilt. Dies vermittelte den Eindruck, dass Streiks sich lohnen. Sobald die Zahl der protestierenden Bergarbeiter aber zunahm, musste die staatliche Umverteilungsstrategie scheitern. Einem Massenprotest, den sie durch den Eindruck der Wirksamkeit von Protesten noch förderte, stand die Regierung dann finanziell hilflos gegenüber.

Bereits seit 1989 war es die Strategie der zentralen politischen Führung in solchen Fällen umfassende Zugeständnisse zu machen, die dann anschließend nicht eingehalten wurden. Kurzfristig konnte die Regierung so die Situation entschärfen. Langfristig opferte sie auf diese Weise aber ihre Glaubwürdigkeit. Damit verlor sie – und mit ihr bis zu einem gewissen Grad auch der demokratische Prozess insgesamt – in den Augen der Bergarbeiter an Legitimation.

Dies wiederum führte zu einer Radikalisierung der Proteste. Die Bergarbeiter wollten ab 1996 erst Ergebnisse sehen, bevor sie nach einem Streik wieder an ihren Arbeitsplatz zurückkehrten. Und um der Regierung den Ernst der Lage zu verdeutlichen, griffen sie auch zu immer radika-

leren Protestformen. Ihren Höhepunkt erreichte diese Entwicklung im "Schienenkrieg". Im Mai und erneut im Juli und August 1998 blockierten protestierende Bergarbeiter für mehrere Wochen zentrale Schienenstrecken des Landes. Parallel wurden permanente Demonstrationen vor Regierungsgebäuden in Moskau organisiert.

Bereits 1999 brach die Protestbewegung der Bergleute jedoch weitgehend zusammen. Hatte der Kohlebergbau 1998 noch 226.000 Personen-Arbeitstage durch Streiks verloren, waren es 1999 nur 28.000 und im Jahre 2000 gerade einmal 2.000. In den folgenden Jahren sank diese Zahl noch weiter. Während 1998 noch 124 Kohlebetriebe von Streiks betroffen waren, war es 2001 nur ein einziger.

Die Ursachen hierfür waren vielfältig. Von großer Bedeutung war erstens die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Kohleindustrie, die mit einer deutlichen Reduzierung der Lohnrückstände verbunden war, zweitens die Übernahme der Kohleindustrie des Kuzbass, des größten russischen Kohlereviers, durch die Regionalverwaltung von Kemerowo, die alle Beteiligten in einem regionalen Netzwerk disziplinierte, und drittens die staatliche Reformpolitik, die die Zahl der Bergleute deutlich reduzierte und durch Privatisierungen die Verantwortung für die Arbeitsbedingungen an private Eigentümer transferierte. Das neue Arbeitsrecht schwächte dann zusätzlich die Unabhängige Gewerkschaft der Bergleute.

Heiko Pleines

Freier Weg für Reformen.

Die Ausschaltung der russischen Agrarlobby

Seit 1994 beeinflusste die konservative Agrarlobby als Interessenvertreter der unprofitabel arbeitenden landwirtschaftlichen Großbetriebe, die russische Agrarpolitik wesentlich. Über das Landwirtschaftsministerium, das fast immer von einem Vertreter der Agrarlobby kontrolliert wurde, hatte sie Vertreter in der Regierung. Über die Fraktion der Agrarpartei, die mit den Kommunisten kooperierte, hatte sie Repräsentanten in der Duma. Und über die konservativen Gouverneure von Agrarregionen hatte sie Einfluss auf den Föderationsrat. Die Gegner der konservativen Agrarlobby hingegen waren jeweils weitgehend isoliert. Die bäuerlichen Privatwirtschaften erhielten überhaupt keinen Zugang zur nationalen Politik. Die politischen Kontrahenten der Agrarlobby, die sowohl in der Regierung als auch in beiden Kammern des Parlaments existierten, waren untereinander nicht vernetzt und deshalb nicht zu abgestimmter Opposition in der Lage.

Die Agrarlobby hatte in der Politik zwei Ziele: (1) Regelsetzungskompetenz, um Verfügungsmacht über Boden und Schutz vor ausländischer Konkurrenz sicherzustellen sowie (2) Zugriff auf finanzielle Mittel zur Subventionierung der Landwirtschaft. Da die am Anfang der 1990er Jahre gesetzten Regeln den Vorstellungen der Agrarlobby weitgehend entsprachen, reichte ihr im folgenden eine negative Regelsetzungskompetenz, das heißt die Möglichkeit Reformvorhaben zu blockieren. Hierzu wiederum war zu jedem beliebigen Zeitpunkt die entscheidungstreffende Mehrheit in nur einem der drei offiziellen wirtschaftspolitischen Entscheidungsorgane (Exekutive, Duma, Föderationsrat) ausreichend. Aufgrund ihrer politischen Kontakte konnte die Agrarlobby dies immer erreichen. Um selber konstruktiv Regeln zu setzen, hätte die Agrarlobby aber zu einem bestimmten Zeitpunkt alle drei staatlichen Entscheidungsorgane dominieren müssen. Dies allerdings gelang ihr aufgrund der zu geringen Zahl ihrer Vertreter in den jeweiligen Organen nicht.

Noch schwieriger gestaltete sich für die Agrarlobby der Zugriff auf staatliche Subventionen. Die Kontrolle über Subventionsgelder lag vorrangig bei Akteuren, die nicht in das Netzwerk der konservativen Agrarlobby eingebunden waren, insbesondere beim Finanzministerium (und zu einem gewissen Grad auch beim Haushaltsausschuss der Duma). Diese Akteure wiederum waren im Vergleich zu den an sie herangetragenen Forderungen mit extrem geringen Finanzmitteln ausgestattet. Im Ergebnis gelang es der russischen Agrarlobby nicht, die staatliche Subventionierung der Landwirtschaft auf das in OECD Staaten übliche Niveau zu heben.

Die politische Position der Agrarlobby, die von 1994 bis 1999 sehr stabil geblieben war, wurde im Jahre 2000 entscheidend geschwächt. Im neuen Parlament, das im Dezember 1999 gewählt worden war, verloren Agrarpartei und Kommunisten mit weniger als einem Drittel der Abgeordneten gegenüber einem regierungsnahen Parteienbündnis schnell alle Blockademöglichkeiten. In der neuen Regierung von Präsident Putin besaß das Landwirtschaftsministerium kaum Möglichkeiten sich gegenüber den wirtschaftsliberalen Politikern im Wirtschafts- und Finanzministerium durchzusetzen.

Im föderalen Gesetzgebungsprozess kooperierte damit erstmals die Opposition gegen die konservative Agrarlobby. Gleichzeitig sah sich die konservative Agrarlobby mit internen Konflikten konfrontiert, die ihren Einfluss schwächten. Von zentraler Bedeutung war dabei zum einen der Aufstieg wettbewerbsorientierter Agroholdings, die die konservative Agrarlobby nicht unterstützten, und zum anderen der Konflikt in der Agrarpartei, der zum Austritt des pro-kommunistischen Flügels führte.

Die Schwächung der Agrarlobby löste die Reformblockade in der Landwirtschaftspolitik. Erste Folgen waren die Bodenreform und eine Beschleunigung der Verhandlungen über den WTO-Beitritt Russlands.

Alphabetisches Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

- Prof. Nikolai Beketov ist Stellvertretender Direktor für wissenschaftliche Arbeit am Institut für Wirtschaft und Finanzen der Staatlichen Universität Jakutien.
- Dr. Petr Bizyukov ist Leiter der Filiale Kemerowo des ISITO (Institut zur vergleichenden Analyse von Arbeitsbeziehungen, russisch: Institut sravnitelnych issledovanij trudovykh odnoschenij).
- Dr. Hermann Clement ist stellvertretender Direktor des Osteuropa-Instituts München.
- Dr. Jakob Fruchtmann Ist Feodor Lynen Stipendiat der Alexander von Humboldt Stiftung und arbeitet am IKSI-RAN, Moskau.
- Dr. jur. Sergej Gerasin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften und derzeit als Stipendiat der Alexander von Humboldt-Stiftung Gastwissenschaftler beim GTZ-Projektbüro an der Universität Bremen.
- Dr. Roland Götz ist Leiter der Forschungsgruppe Russland/GUS an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Davor war er wissenschaftlicher Referent am ehemaligen Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln.
- Dr. Stefanie Harter ist Project Officer bei der Delegation der Europäischen Kommission in Russland.
- Dr. Andreas Heinrich ist Mitglied der Arbeitsgruppe „Corporate Governance“ des Instituts für Weltwirtschaft und Internationales Management (Universität Bremen).
- Michaela Hinner ist Doktorandin zum Thema „Bankenaufsichtsrecht in der Russischen Föderation und der Bundesrepublik Deutschland“, Institut für osteuropäisches Recht, Christian von Albrechts-Universität zu Kiel.
- Maria Kudrjawszewa ist Mitarbeiterin am Petersburger Zentrum für Unabhängige Sozialforschung (www.indepsocres.spb.ru).
- Julia Kusznir ist Doktorandin an der Forschungsstelle Osteuropa.
- Elena Malieva ist Mitarbeiterin der Forschungsstelle Osteuropa.
- Angelika Nußberger ist Professorin für Öffentliches Recht und Ostrecht an der Universität zu Köln sowie Direktorin des Instituts für Ostrecht. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Entwicklung des Verfassungsrechts der Staaten Mittel- und Osteuropas, insbesondere der Russischen Föderation.
- Dr. Heiko Pleines ist Mitarbeiter der Forschungsstelle Osteuropa.
- Dr. Georgij Satarow war 1994–1997 Gehilfe Präsident Jelzins in Fragen der Innenpolitik und ist heute Präsident der 1990 gegründeten INDEM-Stiftung, einer der ersten unabhängigen gesellschaftlichen Forschungsorganisationen in Russland.
- Diana Schmidt ist Doktorandin am Institute of Governance, Public Policy and Social Research, Queen’s University Belfast, Nordirland.
- Elfie Siegl war lange Jahre Korrespondentin für Hörfunk und Zeitungen in Moskau und lebt heute als freie Journalistin in Berlin und Moskau.
- Soja Solowjowa ist Mitarbeiterin am Petersburger Zentrum für Unabhängige Sozialforschung (www.indepsocres.spb.ru).
- Dr. Pekka Sutela ist Direktor des BOFIT (Bank of Finland Institute for Economies in Transition) und Dozent an der Helsinki School of Economics and Business Administration.
- Dr. Dmitrij Trawin ist promovierter Wirtschaftswissenschaftler und Stellvertretender Chefredakteur der Petersburger Wochenzeitung „Delo“.
- Rainer Wedde ist Rechtsanwalt bei Linklaters Oppenhoff & Rädler, Berlin/ Moskau.

Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa

ISSN 1616-7384

- No. 54 **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**
Part 1: A Review
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)
(January 2004)
- No. 55 **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**
Part 2: East and West Germany
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)
(January 2004)
- No. 56 **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**
Part 3: Italy and Great Britain
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)
(January 2004)
- No. 57 **Entrepreneurial Strategies and Trust. Structure and Evolution of Entrepreneurial Behavioural Patterns in “Low Trust” and “High Trust” Environments of East and West Europe**
Part 4: Estonia and Russia
By Hans-Hermann Höhmann and Friederike Welter (editors)
(January 2004)
- Nr. 58 **Die Entstehung der „Zweiten Kultur“ in Leningrad**
Am Beispiel der Zeitschrift „Časy“ (1976–1990)
Von Katja Claus
(März 2004)
- Nr. 59 **Putin auf dem Weg in die zweite Amtszeit**
Machtsicherung und Politikgestaltung
Von Heiko Pleines und Hans-Henning Schröder (Hg.)
(März 2004)
- Nr. 60 **„Neues Europa?“ Osteuropa 15 Jahre danach**
Beiträge für die 12. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten.
Veranstaltet von: Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Konferenz-Centrum der Bundeszentrale für politische Bildung, Brühl, Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin
(April 2004)
- Nr. 61 **Wirtschaftskultur in Osteuropa**
Bremer Ansatz und Bremer Projekte
Von Hans-Herrmann Höhmann und Heiko Pleines (Hg.)
(September 2004)

Bezugspreis pro Heft: 4 Euro + Portokosten
Abonnement (10 Hefte pro Jahr): 30 Euro + Portokosten

Bestellungen an: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de
Forschungsstelle Osteuropa, Publikationsreferat, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen

Aktuelle Bücher aus der Forschungsstelle Osteuropa

Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa

- Bd. 19 **Heiko Pleines:**
Ukrainische Seilschaften
Informelle Einflussnahme in der ukrainischen Wirtschaftspolitik 1992-2004
LIT-Verlag (Münster) 2005 (in Vorbereitung), 208 S., br., ISBN 3-8258-8283-7, Euro 19,90
- Bd. 18 **Wolfgang Schlott:**
Polnische Prosa nach 1990
Nostalgische Rückblicke und Suche nach neuen Identifikationen
LIT-Verlag (Münster) 2004 (im Druck), 224 S., br., ISBN 3-8258-7916-x, Euro 19,90
- Bd. 17 **Silvia Miháliková:**
Zwischen Kreuz und Europastern
Politische Symbolik in der Slowakei
LIT-Verlag (Münster) 2004 (im Druck), 208 S., br., ISBN 3-8258-7623-3, Euro 24,90
- Bd. 16 **Stefanie Harter, Jörn Grävingsholt, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder:**
Geschäfte mit der Macht
Wirtschaftseliten als politische Akteure im Russland der Transformationsjahre 1992–2001
Edition Temmen (Bremen) 2003, 380 S., Hardcover, ISBN 3-86108-339-6, Euro 20,90
- Bd. 15 **Christian Meier, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (Hg.):**
Ökonomie – Kultur – Politik. Transformationsprozesse in Osteuropa
Festschrift für Hans-Hermann Höhmann
Edition Temmen (Bremen) 2003, 346 S., Hardcover, ISBN 3-86108-346-9, Euro 20,90
- Bd. 14 **Hans-Hermann Höhmann, Heiko Pleines (Hg.):**
Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur, Institutionenbildung und Akteursverhalten
Russland, Polen und Tschechische Republik im Vergleich
Edition Temmen (Bremen) 2003, 245 S., Hardcover, ISBN 3-86108-347-7, Euro 20,90
- Bd. 13 **Forschungsstelle Osteuropa (Hg.):**
Kommerz, Kunst, Unterhaltung
Die neue Popularkultur in Zentral- und Osteuropa
Edition Temmen (Bremen) 2002, 343 S., Hardcover, ISBN 3-86108-345-0, Euro 20,90
- Bd. 12 **Hans-Hermann Höhmann, Jakob Fruchtman, Heiko Pleines (Hg.):**
Das russische Steuersystem im Übergang
Rahmenbedingungen, institutionelle Veränderungen, kulturelle Bestimmungsfaktoren
Edition Temmen (Bremen) 2002, 343 S., Hardcover, ISBN 3-86108-366-3, Euro 20,90

Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik

- Bd. 33 **Heiko Pleines:**
Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära (1994–99)
LIT Verlag (Hamburg) 2003, 444 S., ISBN 3-8258-6561-4, Euro 30,90
- Bd. 32 **Jakob Fruchtman, Heiko Pleines:**
Wirtschaftskulturelle Faktoren in der russischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis
LIT Verlag (Hamburg) 2002, ISBN 3-8258-6257-7, Euro 20,90

Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

RussiaWeeklyInfo

„RussiaWeeklyInfo“ ist eine wöchentliche ca. 10-seitige Zusammenstellung aktueller Nachrichten zu Russland (in englischer und deutscher Sprache). Abgedeckt werden die Themenbereiche Wirtschaft und Soziales, Innenpolitik, Medien und öffentliche Meinung.

Russlandanalysen

Die „Russlandanalysen“ bieten wöchentlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Wochenchronik aktueller politischer Ereignisse. Abonnenten von „RussiaWeeklyInfo“ erhalten die Russlandanalysen automatisch.

Publications on Russia

„Publications on Russia“ informiert zweimonatlich über englisch- und deutschsprachige monographische Neuerscheinungen zu Russland. Halbjährlich gibt „Publications on Russia“ zusätzlich einen Überblick über neue Aufsätze in wissenschaftlichen Zeitschriften. Abgedeckt werden jeweils die Themenbereiche Politik, Wirtschaft und Soziales sowie Kultur.

Publications on Ukraine

„Publications on Ukraine“ informiert vierteljährlich über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zur Ukraine. Erfasst werden wissenschaftliche Monographien und Aufsätze. Abgedeckt werden die Themenbereiche Geschichte, Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales, Nationalitäten und Kultur.

FSO-Fernsehtipps

Die „FSO-Fernsehtipps“ bieten zweiwöchentlich einen Überblick über Sendungen mit Bezug auf Ost- bzw. Ostmitteleuropa im deutschsprachigen Kabelfernsehen. Vorrangig erfaßt werden Spiel- und Dokumentarfilme aus und über osteuropäische Länder. Der Schwerpunkt liegt auf der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten (vor allem Russland), Polen, Tschechien, Slowakei und DDR.

Bremer Russland-Netz

Das Bremer Russland-Netz bietet Hinweise auf Russland-bezogene Veranstaltungen und Publikationen in und aus Bremen. Gleichzeitig soll es Bremer Russland-Interessierte untereinander vernetzen.

Alle E-Mail Dienste können kostenlos abonniert werden bei

publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de

Dabei bitte angeben, welche der E-Mail Dienste gewünscht werden.