



**Institut für
Wirtschaftsforschung
Halle**

**Die wirtschaftliche Lage Russlands
Siebzehnter Bericht**

**Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus
Siebzehnter Bericht**

4/2000
Sonderheft

Die wirtschaftliche Lage Russlands Dem Reformprogramm fehlt die Entschlossenheit Siebzehnter Bericht	7
--	---

Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus Trotz zunehmender Divergenz der Wirtschaftsordnungen Währungsunion mit Russland? Siebzehnter Bericht	43
---	----

Herausgeber:

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE - IWH

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)

Telefon: (03 45) 77 53 - 60

Telefax: (03 45) 77 53 820

Internetadresse: <http://www.iwh-halle.de>

Alle Rechte vorbehalten

Druck bei Druckhaus Schütze GmbH,

Fiete-Schulze-Str. 6, 06116 Halle (Saale)

ISBN 3-930963-60-4

Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie hat mit Schreiben vom 16. März 2000 das Institut für Wirtschaftsforschung Halle damit beauftragt, das 1992 begonnene Forschungsvorhaben mit dem Titel „Die wirtschaftliche Lage Russlands und der Republik Belarus“ im Jahr 2000 fortzuführen. Das Institut legt hiermit die siebzehnten Berichte über die Wirtschaft von Russland und Belarus vor. Redaktionell wurden die Berichte im wesentlichen Ende Oktober 2000 abgeschlossen. Beide Berichte enthalten einen Überblick über die gesamtwirtschaftliche Lage und eine Stellungnahme zu einem wirtschaftspolitischen Schwerpunkt. Im Falle Russlands war das wichtigste wirtschaftspolitische Ereignis im Jahr 2000 die lange angekündigte Vorlage eines neuen und umfassenden Reformprogramms. Im Falle von Belarus steht die angekündigte Währungsunion mit Russland im Mittelpunkt des Berichtes.

Nach den Vorstellungen des Auftraggebers sollten die Berichte im Umfang knapp gehalten werden. Sie konzentrieren sich deshalb auf die wichtigsten Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung und der gewählten Schwerpunkte.

Beide Berichte werden zusammen mit Studien über andere mittel- und osteuropäische Länder von der Bundesstelle für Außenhandelsinformation (bfa) veröffentlicht.

Verzeichnis der Mitarbeiter

Die wirtschaftliche Lage Russlands

Verfasser: Hubert Gabrisch
Peter Havlik*
Thomas Linne

Statistik: Barbara Swierczek*

Technische Ausführung: Katrin Renneberg
Ingrid Dede

Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus

Verfasser: Werner Gnoth
Thomas Linne

Statistik: Simone Lösel

Technische Ausführung: Katrin Renneberg
Ingrid Dede

* Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW).

Inhaltsverzeichnis

Die wirtschaftliche Lage Russlands

Dem Reformprogramm fehlt die Entschlossenheit

A	Wirtschaftliche Lage	9
B	Ausgewählte Aspekte des neuen Reformprogramms der Regierung	16
I.	Zum Charakter des Reformprogramms	16
II.	Die Steuerreform	18
1.	Ausgangslage und Ziele	18
2.	Mehrwertsteuer	20
3.	Einkommensteuer	21
4.	Körperschaftsteuer	25
5.	Sozialsteuer	25
6.	Akzisen und Umsatzsteuer	26
III.	Strukturpolitik	27
1.	Ausgangslage und Ziele	27
2.	Fortführung und Reform der Privatisierung	29
3.	Wettbewerbspolitik: Die Regulierung natürlicher Monopole	32
4.	Integration in den Welthandel und WTO-Mitgliedschaft	33
C	Zusammenfassung	36
D	Краткое Содержание	39

Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus

Trotz zunehmender Divergenz der Wirtschaftsordnungen

Währungsunion mit Russland?

A	Wirtschaftliche Lage	45
B	Wirtschafts- und Währungsunion mit Russland?	53
C	Zusammenfassung	57
D	Краткое Содержание	60

IWH _____

Die wirtschaftliche Lage Russlands

Dem Reformprogramm fehlt die Entschlossenheit

Siebzehnter Bericht

IWH _____

Die wirtschaftliche Lage Russlands

Dem Reformprogramm fehlt die Entschlossenheit

A Wirtschaftliche Lage¹

Die russische Wirtschaft profitierte auch im Jahr 2000 von den hohen Weltmarktpreisen für Energie und Metalle und von einem noch immer unterbewerteten Rubel. Damit hat trotz eines hohen Wachstums die russische Wirtschaft noch nicht den Beweis für einen selbsttragenden Wachstumspfad erbracht. Nach der reformpolitischen Stagnation der späten Jelzin-Ära bleibt eine grundlegende Reform der Wirtschaft auf der Tagesordnung. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wuchs im ersten Halbjahr 2000 um mehr als 7 %, hauptsächlich wegen einer kräftigen Zunahme der Industrieproduktion und einer Verdoppelung des Außenbeitrags. Vor diesem Hintergrund ist für das laufende Jahr mit einem BIP-Wachstum von 6,5 % zu rechnen. Im folgenden Jahr wird es sich jedoch auf 4 % abschwächen, da mit keinem weiteren Anstieg der Weltmarktpreise für Energie und Metalle mehr zu rechnen ist und die reale Aufwertung des Rubel zu einem Abschmelzen des Handelsbilanzüberschusses beitragen wird.

Die Produktion der fünf Basissektoren (Industrie, Bauwirtschaft, Landwirtschaft, Transport und Handel) nahm um 8,4 % zu.² Das gesamtwirtschaftliche Wachstum resultierte jedoch vor allem aus der steigenden Industrieproduktion (+10 % in den ersten acht Monaten des Jahres), die sowohl von der günstigen Preisentwicklung auf den Weltmärkten für Energieträger und Metalle als auch von der steigenden heimischen Nachfrage nach End- und Vorprodukten wichtige Impulse erhielt.

Während der ersten acht Monate des Jahres 2000 stieg die Produktion der Eisen- und Stahlindustrie um 20 %, der chemischen Industrie um 17 %, der Holz- und Papierindustrie um 15 % und der NE-Metallurgie um 12 %. Die Produktion der Öl- und Gasindustrie nahm lediglich um 3 % zu. Die höhere Endnachfrage und der noch immer unterbewertete Rubel begünstigten auch die Konsumgüterindustrien. Die Produktion der Leichtindustrien (Bekleidung, Textil, Leder) wuchs im gleichen Zeitraum um fast 32 %, die der polygraphischen Industrie um 24 % und der Lebensmittelindustrie immerhin um mehr als 10 %. Auch der Maschinenbau (+16 %) und die Produktion von Baumaterialien (+10 %), beide getragen von einer Belebung der Investitionen, nahmen überdurchschnittlich zu.

¹ Die Autoren danken Axel Brüggemann, Daniela Georg, Werner Gnoth, Martina Kämpfe, Peter Sigmund, Kristina van Deuverden und Martin Weisheimer für Zuarbeiten.

² Falls nicht anders vermerkt, sind die verwendeten Zahlen den Veröffentlichungen des Staatlichen Komitees der Russischen Föderation für Statistik (im Folgenden: Goskomstat) entnommen; vgl. *Goskomstat: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar'-ijul' 2000 goda*, Moskau 2000.

Weniger günstig stellt sich das Bild der Landwirtschaft dar. Im ersten Halbjahr stagnierte die Agrarproduktion, die pflanzliche Produktion ging sogar zurück. Da allerdings die Getreideernte besser als im Vorjahr (+10 %) ausfallen wird, kann trotzdem mit einem Anstieg der landwirtschaftlichen Produktion um rund 5 % für das gesamte Jahr gerechnet werden. Der Güterverkehr wuchs im ersten Halbjahr um nahezu 6 % (auf Tonnenkilometer-Basis), der Personenverkehr stieg um 7 %. In beiden Fällen kam es zu einem überdurchschnittlichen Zuwachs der Leistungen der Bahn. Die Dienstleistungen anderer Sektoren für die Bevölkerung nahmen im ersten Halbjahr um 6 % zu.

Die verbesserte Finanzlage des gesamten Unternehmenssektors wurde offensichtlich verstärkt für Investitionen, aber auch für höhere Löhne genutzt. Am deutlichsten haben sich in den ersten fünf Monaten des Jahres die Einnahmen im Energiesektor und in der Stahl- und Chemieindustrie verbessert. Diese Einnahmeverbesserungen lösten positive Nachfrageeffekte in anderen Sektoren der Wirtschaft aus; zudem sank der Anteil von Bartertransaktionen weiter. Auf diese Weise kam der gesamte Unternehmenssektor in den Genuss der Preiseffekte auf den Weltenergie- und -rohstoffmärkten.

Die Bruttoinvestitionen stiegen in den Monaten Januar bis August um fast 18 % gegenüber der gleichen Periode des Vorjahres. Dabei handelte es sich vorwiegend um Investitionen in die Erweiterung von Produktionskapazitäten, sowie auch in die Modernisierung im Telekommunikationsbereich. Auch die private Konsumgüternachfrage nahm kräftig zu. Der Einzelhandelsumsatz wuchs im ersten Halbjahr 2000 um 8 %, nachdem er im gleichen Vorjahreszeitraum um fast 13 % zurückgegangen war. Seit der Jahreswende 1999/2000 erholten sich die realen Einkommen der Bevölkerung und die Reallöhne deutlich. Die verbesserte Finanzlage der Unternehmen begünstigte hohe Nominallohnsteigerungen; auch als deren Folge stiegen die Reallöhne um 21 %. Der durchschnittliche Monatslohn betrug im August etwa 2.300 Rubel (knapp über 80 US-Dollar, im Vorjahresmonat waren es nur 65 US-Dollar). Im zweiten Quartal 2000 bezogen aber noch immer Haushalte mit einem Drittel der Bevölkerung (über 50 Mio. Personen) Einkünfte, die unterhalb der offiziellen Armutsgrenze lagen (im Vorjahr waren es fast 41 % der Bevölkerung). Die Lohnrückstände begannen in den Sommermonaten wieder zu steigen, nachdem sie im Frühjahr noch abgenommen hatten. Neben höheren Reallöhnen trug auch eine abermalige Zunahme der Beschäftigung zur Ausweitung der privaten Konsumgüternachfrage bei. Die Arbeitslosenquote sank bis Ende August auf knapp 10 % nach dem Höchststand von 14 % im ersten Quartal 1999.

Trotz expandierender Nachfrage schwächte sich die Inflation weiter ab. Bei den Verbraucherpreisen lag die durchschnittliche Inflationsrate im ersten Halbjahr nur wenig über dem erwarteten Niveau von 20 %. Die monatliche Inflationsrate betrug im August 2000 nur noch 1 %. Zur Disinflation trug der stabile Wechselkurs des Rubel gegenüber dem US-Dollar bei. Der konsolidierte Staatshaushalt erwirt-

schaftete einen Überschuss von 4,6 % des BIP; geplant war für das Gesamtjahr ein Defizit in Höhe von 1 % des BIP. Damit wurden die Voraussetzungen für eine pünktliche Bedienung der Auslandsschuld ohne weitere Schuldenstreichung oder Umschuldung (mit dem Pariser Club) erheblich verbessert. Der Überschuss wäre noch höher ausgefallen, wenn die verbesserte Einnahmesituation nicht auch für zusätzliche Ausgaben genutzt worden wäre. Sinnvoller wäre es gewesen, die gesamten unverhofften Einnahmen für die Schuldentilgung zu verwenden, statt nur, wie mit dem Parlament vorläufig vereinbart, die Hälfte. Die höheren Ausgaben aber werden zukünftige Haushaltskonsolidierungen erschweren, wenn keine Windfall-Gewinne aus den Energieexporten mehr auftreten.

Durch die hohen Exporteinnahmen und eine entsprechende Interventionspolitik erhöhte die Zentralbank die offiziellen Devisenreserven auf mehr als 24 Mrd. US-Dollar Ende August. Dies beugte einer Aufwertung des Rubel vor. Die mit den Interventionen verbundene Expansion der Geldmenge M2, deren Wachstum sich bis September noch einmal beschleunigte, und zwar auf 60 % gegenüber dem Vorjahr, fiel stärker aus als die Summe aus realem BIP-Wachstum und Inflationsrate. Diesen überschüssigen Anstieg legten die Geschäftsbanken als Reserve bei der Zentralbank an. Ein anderer Teil diente der Re-Monetisierung der Wirtschaft: Der Rückgang des Barterhandels entsprach einem Rückgang der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes. Ein weiteres Element der geldpolitischen Lockerung der Zentralbank war die schrittweise Senkung des Refinanzierungssatzes von 55 % Anfang Januar 2000 auf 28 % im Juli. Die von der Zentralbank in diesem Jahr verfolgte Politik, die Devisenreserven unter Inkaufnahme eines hohen Geldmengenwachstums aufzubauen, wird sich im nächsten Jahr nicht fortsetzen lassen, ohne die Inflationsgefahr zu erhöhen. Erstens wird sich das BIP-Wachstum abschwächen. Zweitens wird sich die Senkung der Umlaufgeschwindigkeit nicht so massiv wie bisher fortsetzen. Drittens ist eine Änderung in der Politik der Geschäftsbanken nicht auszuschließen, die in dem Verzicht auf einen weiteren Reserveaufbau oder gar in einem Abbau der Reserven zum Ausdruck kommt. Ohne massive Sterilisierung wird das Inflationspotential 2001 erheblich zunehmen.

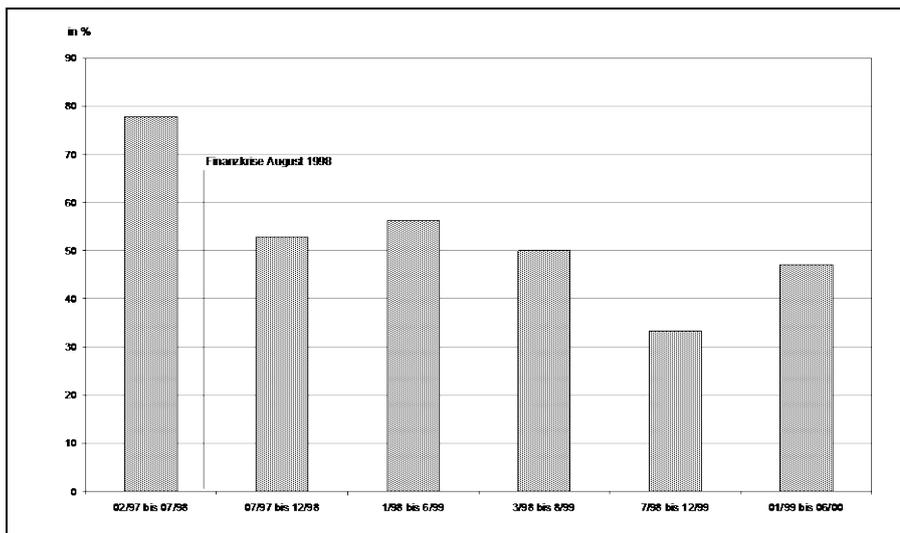
Bei einem stabilen nominalen Wechselkurs wertete der Rubel von Anfang 1999 bis Mitte 2000 gegenüber dem US-Dollar real um mehr als 20 % auf. Gleichwohl war er noch nicht überbewertet und stellte insofern für die Wirtschaft keine Wachstumsbarriere wie vor der Krise im August 1998 dar. Die Exporteinnahmen verzeichneten ein kräftiges Wachstum, was allerdings insbesondere den höheren Rohölpreisen auf den Weltmärkten zu verdanken war. Bei fast unveränderten Exportmengen verdoppelten sich die Einnahmen aus den Energieexporten in der ersten Jahreshälfte 2000, und ihr Anteil am Gesamtexport stieg von 38 % auf 50 %. Die Unterbewertung des Rubel kam hauptsächlich in dem im Vergleich zur gesamten Nachfrage nur gedämpften Anstieg der Importe (+4 %) zum Ausdruck. Somit verdoppelte sich der Handelsbilanzüberschuss der ersten sieben Monate

2000 auf 34 Mrd. US-Dollar. Der Überschuss in der Leistungsbilanz erhöhte sich auf 23 Mrd. US-Dollar. Dies entsprach einer Quote von 22 % des BIP.

Dass der gesamte Rahmen für eine stabile Entwicklung noch nicht günstig war, zeigte das gleichbleibend schwache Engagement ausländischer Investoren. Im ersten Halbjahr 2000 floss laut Zahlungsbilanzstatistik lediglich 1 Mrd. US-Dollar netto an Direktinvestitionen zu, verglichen mit 1,4 Mrd. im ersten Halbjahr 1999. Dies war, bezogen auf das BIP oder die Bevölkerungszahl, erheblich weniger als in anderen Transformationsländern. Die negative Einschätzung der Investoren kam auch in einem deutlich höheren Abfluss von Portfoliokapital als im ersten Halbjahr 1999 zum Ausdruck.

Abbildung 1:

Anteil der warnenden Indikatoren an den gesamten Indikatoren während der Betrachtungszeiträume 1997 bis 2000



Quelle: WIIW-Monatsdatenbank; BIZ; IMF; Berechnungen des IWH.

Eine leichte Anspannung der gesamtwirtschaftlichen Lage zeigen die Ergebnisse des Signalansatzes, der 17 makroökonomische und sektorale Indikatoren auf Krisensignale testet.³ Während des Betrachtungszeitraumes Januar 1999 bis Juni 2000

³ Zu der Methodik des Signalansatzes vgl. *Brüggemann, A.; Linne, T.*: How Good are Leading Indicators for Currency and Banking Crises in Central and Eastern Europe: An Empirical Test. IWH-Diskussionspapiere Nr. 95, 1999, sowie *Brüggemann, A.; Linne, T.*: Unterschiedliche Risikopotentiale für Währungsturbulenzen in Mittel- und Osteuropa, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 13/1999, S. 8-12.

kam es zu einem Anstieg der aufleuchtenden Krisenindikatoren gegenüber dem vorhergehenden Betrachtungszeitraum (vgl. Abbildung 1).

Ähnlich wie in der vorhergehenden Untersuchung bewegten sich vor allem Finanzindikatoren in ihrem Signalbereich. Insbesondere die Einlagen bei den Banken, das Verhältnis von Einlagezins zu Kreditzins und zuletzt auch die Kapitalflucht überschritten ihre Grenzwerte deutlich und dauerhaft. All dies steht im Zusammenhang mit der zuletzt verfolgten Politik der Zentralbank, die Devisenreserven aufzubauen, ohne die Expansion der Geldmenge allzu sehr zu beschränken. Damit liegt das Krisenpotential zwar noch deutlich unter dem Niveau im Vorfeld der Finanzkrise im August 1998, hat aber wieder deutlich zugenommen. Deshalb besteht wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf, insbesondere für die Zentralbank in Form einer wesentlich restriktiveren Geldpolitik. Ergänzend ist eine schnellere Auflösung des Reformstaus in der Wirtschaft notwendig.

Gesamtwirtschaftliche Indikatoren

Einheit		1996	1997	1998	1999	2000 1. Hj.	2000*	2001*
Wirtschaftsleistung								
Bruttoinlandsprodukt								
BIP, nominal	Mrd. Rubel	2146	2479	2696	4546	2946	6400	8000
BIP, nominal	Mrd. USD	419	428	278	185	104	224	240
BIP, real	Veränd. gg. Vorj., %	-3,4	0,9	-4,9	3,2	7,5	6,5	4,0
BIP pro Kopf in USD								
	amtl. Wechselkurs	2835	2908	1891	1262	.	1540	1650
	Kaufkraftparität	6581	6803	6541	6983	.	8128	8782
BIP	Index 1991=100 ¹⁾	63,1	63,7	60,5	62,5	.	65,9	68,5
Industrie	Index 1991 =100 ¹⁾	51,9	50,9	48,3	52,1	.	56,3	58,5
Produktionsentwicklung, real								
Industrie	Veränd. gg. Vorj., %	-4,0	1,9	-5,2	8,1	10,3	8	4
Landwirtschaft	Veränd. gg. Vorj., %	-5,1	1,5	-13,2	2,4	0,8	.	.
Bauwesen	Veränd. gg. Vorj., %	-16,0	-6,0	-5,0	6,0	12,0	.	.
Struktur lt. VGR								
Industrie	% des BIP	27,1	26,0	26,8	29,1	.		
Land-, Forst- u. Fischereiw.	% des BIP	6,2	5,7	5,0	6,0	.		
Bauwesen	% des BIP	7,7	7,3	6,6	5,4	.		
Dienstleistungen ²⁾	% des BIP	50,6	52,7	54,2	50,7	.		
Anteil des Privatsektors	% der Industrieprod.	25,2	25,8	27,0	.	.		
Anteil des Privatsektors	% der Beschäftigten	38,2	39,8	41,9	46,3	.		

Einheit		1996	1997	1998	1999	2000 1. Hj.	2000*	2001*
Investitionen								
Brutto-Anlageinvestitionen	reale Veränd. gg. Vorj., %	-18,0	-5,0	-6,7	4,5	14,3	15	10
Investitionsquote lt. VGR	% des BIP	24,6	22,8	15,7	15,5	13,5		
Zufluss von Direktinvest., netto								
Zahlungsbilanzangaben	Mio. USD	1709	4036	1734	1164	503		
Arbeitsmarkt								
Beschäftigte, JD in der Industrie ³⁾	Mio. Personen % d. gesamt. Besch.	65,95	64,64	63,64	64,53	64,98	65	
Beschäftigte im Staatssektor	Mio. Personen	24,8	23,04	22,21	22,19	.		
Arbeitslosenquote, JE	% laut ILO Definition	27,7	25,9	24,3	23,9	.		
		9,9	11,2	13,3	12,2	11,4	10	11
Geldmengen- und Preisentwicklung								
Geldmenge M2, JE	Veränd. gg. Vorj., %	29,6	28,0	37,5	56,7	58,5		
Zinssatz, jährl., JE	%, Rediskontsatz	48	28	60	55	33	25	
Realzins (PPI), JE	%, jährl., aufg. red.	17,8	19,0	29,9	-7,4	-11,3		
Inflationsrate								
Verbraucherpreise, JD	Veränd. gg. Vorj., %	47,8	14,8	27,6	85,7	22,5	20	15
Verbraucherpreise, (Dez/Dez)	Veränd. gg. Vorj., %	21,8	11,0	84,4	36,6	.	22	15
Industriegüterpreise, JD	Veränd. gg. Vorj., %	50,8	15,0	7,1	58,9	56,0	50	30
Einkommen und Verbrauch								
Bruttolöhne, nominal, JD	Veränd. gg. Vorj., %	48,4	20,3	10,6	50,5	46,6		
Bruttolöhne, real, JD	Veränd. gg. Vorj., %	6,0	5,0	-13,4	-23,2	20,8		
Privater Verbrauch, nom. lt. VGR	Veränd. gg. Vorj., %	39,0	19,8	17,9	58,2	.		
Einzelhandelsumsatz, real	Veränd. gg. Vorj., %	-0,5	4,0	-3,0	-8,0	7,6		
Sparquote (brutto)	% des verf. Eink.	23,7	22,9	13,7	.	.		
Lebensstandard								
Monatslohn, JD, USD, brutto	amtl. Wechselkurs Kaufkraftparität	154,2	164,3	108,3	64,3	71,1		
		357,8	381,1	370,4	345,6	.		
Mindestlohn/ Durchschn.-lohn	%	9,6	8,8	7,9	5,3	4,1		
Altersrente/ Durchschn.-lohn	%	42,2	40,5	41,0	27,2	30,9		
Personen unterhalb der Armutsgrenze	%	22,1	20,8	23,8	29,9	34,7 ⁴		
Öffentliche Haushalte (kons.)								
Einnahmen	Mrd. Rubel	558,5	711,6	657,1	1197,5	.		
Ausgaben	Mrd. Rubel	652,7	839,5	753,0	1251,5	.		
Budgetsaldo	Mrd. Rubel	-94,2	-127,9	-95,9	-54,0	.		
Budgetsaldo	% des BIP	-4,4	-5,2	3,6	-1,2	.		
öffentl. Verschuldung	% des BIP	6,0	7,3	9,6	.	.		

Einheit		1996	1997	1998	1999	2000 1. Hj.	2000*	2001*
Außenwirtschaft								
Außenhandel insgesamt								
Export	Mio. USD	88599	88326	74157	74400	49100	10000 0	90000
Import	Mio. USD	68828	73613	58935	41000	20100	47000	55000
Handelsbilanzsaldo	Mio. USD	19771	14713	15222	33400	29000	53000	35000
Anteile wichtiger Handelspartner								
Export nach								
EU	% der Exporte	30,7	32,3	32,3	32,9	.		
Deutschland	% der Exporte	7,5	7,7	8,3	8,7	.		
GUS	% der Exporte	18,0	18,8	19,1	14,5	.		
CEFTA	% der Exporte	11,6	11,1	10,6	10,7	.		
Import aus								
EU	% der Importe	24,6	26,9	27,8	28,4	.		
Deutschland	% der Importe	8,4	9,2	10,0	11,0	.		
GUS	% der Importe	21,2	19,4	20,6	21,1	.		
CEFTA	% der Importe	4,7	5,4	5,2	4,7	.		
Handel mit Deutschland ⁵⁾								
Deutsche Ausfuhr (Waren)	Mio. DM	11455	16433	14512	9894	5433		
Deutsche Einfuhr (Waren)	Mio. DM	15443	17165	15062	16342	12712		
Deutscher Handelssaldo (Waren)	Mio. DM	-3989	-731	-549	-6449	-7279		
Gesamtwirtschaftl. Auslandsposition								
Leistungsbilanzsaldo	Mio. USD	12448	2545	1040	24961	22964	30000	20000
Leistungsbilanzsaldo	% des BIP	2,97	0,59	0,37	13,52	22,15	13,4	8,3
Währungsreserven, ges., JE	Mio. USD	15324	17784	12223	12456	20996	30000	
Wechselkurs, JD	Rubel/USD	5,12	5,79	9,71	24,62	28,40	28,5	33
Realer Wechselkurs, JD ⁶⁾	Veränd.gg.Vorj.,%	-24,42	0,8	25,62	48,85	.		
Auslandsverschuldung brutto, Dez. ⁷⁾	Mrd. USD	125,0	130,8	145,0	158,8	.	155	
brutto	% des BIP	29,8	30,6	52,2	85,8	.	69,2	
Schuldenquote (brutto)	% der Exporte ⁸⁾	141,1	148,4	195,4	213,4	.	155	
Schuldendienstquote, geleistet	% der Exporte ⁸⁾	20,2	13,4	17,5	23,0		15,2	

Anmerkung: * = Prognose; JD = Jahresdurchschnitt; JE = Jahresende.

¹ Jahr vor dem ersten transformationsbedingten Einbruch. – ² Einschließlich Transport, Fernmeldewesen, Handel sowie staatliche und kommunale Dienstleistungen. – ³ ohne Kleinunternehmen. – ⁴ neue Methodologie. – ⁵ lt. Bundesamtstatistik. – ⁶ auf Basis der Verbraucherpreise, ein Minuszeichen signalisiert eine Aufwertung;. – ⁷ ohne nicht-souveräne Auslandsschulden (1998: 32 Mrd. USD). – ⁸ Waren und Dienstleistungen.

Quellen: Goskomstat Rossii (Statistische Jahrbücher); Social'no-ekonomeskoe polozenie Rossii, janvar'-ijul' 2000 god, Moskau 2000.CBR (Internet), Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik; Datenbank des WIIW.

B Ausgewählte Aspekte des neuen Reformprogramms der Regierung

I. Zum Charakter des Reformprogramms

Im Juni des Jahres 2000 verabschiedete die Regierung ein neues umfassendes Reformprogramm.⁴ Dieses Programm besitzt drei prägnante Merkmale: Erstens ergänzt es die bisherigen Reformen in wichtigen Bereichen oder setzt sie fort (Steuern, Aktienrecht, Privatisierung), zweitens enthält es eine soziale Dimension (vor allem Reform der Sozialversicherungen, aber auch Bildung, Kultur), und drittens zielt es auf eine deutliche Präsenz des Zentralstaates in Wirtschaft und Gesellschaft (Re-Zentralisierung, Beschränkung der Macht der Regionen, Strukturpolitik).

Unter Beobachtern ist dieses Programm zunächst auf teilweise harsche Kritik gestoßen. Die angekündigte explizite Präsenz des Zentralstaates in der Wirtschaft wird in das politische Szenario eines autoritären Staates eingeordnet.⁵ In diesem Szenario werden sowohl die teilweise Entmachtung der Regionen (Föderationssubjekte) als auch das verschärfte Vorgehen der Steuerbehörden gegen die „Oligarchen“ als rein politisch motiviert und damit als Abkehr von westlichen Demokratiemustern interpretiert.⁶ Als Rückkehr von Elementen der zentralen Planwirtschaft wird die Formulierung strukturpolitischer Ziele durch die Regierung gewertet,⁷ und darüber hinaus auch, dass soziale Ziele vor einer Beschreibung der Reformen zur Modernisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft stehen.

Ist eine solche Reform überhaupt notwendig? Ist nicht die erstaunlich hohe Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 6,5 % in diesem Jahr Beweis genug für den späten Erfolg der liberalen Reformen von 1992? Die obige Analyse der aktuellen Wirtschaftslage zeigte, dass die russische Wirtschaft noch nicht den Beweis für die Rückkehr auf einen selbsttragenden Wachstumspfad erbracht hat

⁴ Sofern nicht besonders vermerkt, beziehen sich die Ausführungen auf die zwei folgenden Dokumente: (a) Die Entwicklungsstrategie der Russischen Föderation bis 2010 als Langfassung (über 300 Seiten); vgl. Strategija razvitija Rossijskoj Federacii do 2010 goda, <http://www.kommersant.ru/Docs/Strat1.htm> vom 3.7.2000, (b) Prioritäre Aufgaben im Zeitraum 2000-2001; vgl. Prioritetnye zadatki pravitel'stva Rossijskoj Federacii na 2000-2001 gody po realizacii "ocnovnych napravlenij social'no-ekonomičeskoj politiki pravitel'stva Rossijskoj Federacii na dolgoročnuju peerspektivu", <http://www.kommersant.ru/Docs/high-priority-task.htm>, einschließlich einer Anlage zum Zeitplan konkreter Aktivitäten.

⁵ Vgl. z. B. *Suttela, Pekka*: 'The lure of the authoritarian temptation', in: Russian Economy, The Month in Review, BOFIT, 7. Juli 2000.

⁶ Vgl. *Mangott, Gerhard*: Putins Russland, Österreichisches Institut für Internationale Politik, mimeo. Wien 2000.

⁷ Vgl. *Desai, Padma*: 'The Soviet ghost in Russia's machine', Financial Times vom 11.8.2000, S. 13.

und auch nach wie vor ein hohes Risikopotenzial für eine erneute Finanzkrise aufweist. Eine grundlegende Reform der Wirtschaft bleibt auf der Tagesordnung. Ob jedoch das neue Programm die interne Wachstumsfähigkeit herzustellen vermag, hängt von der Lösung zweier zentraler Probleme ab, die das Reformkonzept 1992 vernachlässigte: die Rechtsunsicherheit und die moralische Krise der Gesellschaft.⁸

Die allgemeine Rechtsunsicherheit ist eines der größten Investitionshindernisse. Rechtsunsicherheit verbindet sich mit einem schwachen Staat. Dessen Folgen sind für Russland allgemein bekannt: Nicht-Beachtung der föderalen Gesetze durch Unternehmen und Föderationssubjekte, geringer Schutz der Eigentumsrechte, Korruption im Staatsapparat, häufige Änderung der Spielregeln. Die Festigung des Rechtsrahmens ist eine Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der vielen einzelnen Reformgesetze vom Aktienrecht bis zur Steuerreform. Zur Herstellung der Rechtssicherheit gehört insbesondere die Eindämmung der politischen Macht wichtiger ökonomischer Akteure, die im Zuge des Systemwechsels und einer intransparenten Privatisierung die Verfügungsmacht über große Bereiche der Volkswirtschaft erlangten (die "Oligarchen"), und die häufig in der Schattenwirtschaft tätig und für Kapitalflucht verantwortlich sind. Dies hat wenig mit einem autoritären Staat zu tun, aber viel mit der Bildung eines geordneten Staatswesens.

Die zweite Voraussetzung für den Erfolg eines jeden Reformansatzes in Russland ist die Schaffung eines neuen sozialen Vertrages, mit dem die moralische Krise überwunden wird. Ein derartiger Vertrag existiert spätestens seit 1992 nicht mehr. Deutlich wird dies in der weit verbreiteten Armut und Kriminalität. Die russische Regierung sieht dieses Problem offenbar als relevant an, denn das Reformprogramm beginnt mit den sozialen Reformen (Renten, Bildung), und die Reformen zur Modernisierung der Wirtschaft folgen. Die Regierung hat damit selbst den Maßstab geliefert, an dem sie ihre Wirtschaftsreformen in Zukunft messen lassen will.

Kritisch anzumerken ist allerdings, dass das Programm wenig konkret ist. Dies erschwert seine Bewertung. Es ist an dieser Stelle weder möglich noch beabsichtigt, eine umfassende Analyse aller relevanten Aspekte vorzunehmen. Die folgende Bewertung konzentriert sich auf jene Bereiche, von denen eine unmittelbare Wirkung auf Investitionen, Wachstum und Strukturwandel erwartet werden kann: auf die Steuerreform als bereits weitgehend beschlossenes Reformwerk und auf die Strukturpolitik als neues und mitprägendes Element des gesamten Reformkonzepts. Hinsichtlich der Strukturpolitik werden die Regulierung natürlicher Mo-

⁸ Auf diese Aspekte verweist auch die gemeinsame Erklärung US-amerikanischer (u. a. *Lawrence R. Klein, Franco Modigliani* und *Douglass North*) und russischer (u. a. *Leonid Abalkin* und *Nikolai Petrakov*) Ökonomen zum Reformprogramm. Vgl. Joint Statement of Russian-U.S. Economists. New Agenda for Economic Reform in Russia. Transition, The World Bank/The William Davidson Institute/Stockholm Institute for Transition Economies, May-June-July 2000, S. 26 f.

nopole, die Fortführung der Privatisierung und die außenwirtschaftliche Öffnung in den Mittelpunkt gestellt. Die Analyse zeigt eine erhebliche Unentschlossenheit in der Durchführung der Reformen, teilweise sogar eine falsche Weichenstellung, was Wachstumseffekte und soziale Komponente betrifft.

II. Die Steuerreform

1. Ausgangslage und Ziele

Zentrales Problem des Steuersystems ist in Russland bei einer Steuerquote von knapp über 20 % des BIP weniger die Höhe der Tarifsätze als vielmehr die Systematik. Neben der Mehrwertsteuer, der Körperschaftssteuer und Einkommensteuer existiert eine Vielzahl anderer Steuern. Zu diesen gehören die föderalen Akzisen, eine relativ hohe Bruttoumsatzsteuer sowie Steuern und Quasi-Steuern,⁹ die die Föderationssubjekte und Kommunen im Wettbewerb um Einnahmen ohne Rücksicht auf Systematik und Effizienz eingeführt haben. Alle diese anderen Steuern absorbieren in etwa 7 – 8 % des BIP,¹⁰ verglichen mit etwa nur 2,2 % bei der Einkommensteuer. In den OECD-Ländern ist dieses Verhältnis umgekehrt (vgl. Abbildung 2): Die Einkommensteuer dominiert.

Unter den direkten Steuern stellt die Körperschaftssteuer in Russland einen deutlich höheren Anteil als die Einkommensteuer. In den OECD-Ländern ist auch dieses Verhältnis umgekehrt. In Russland ist das Aufkommen der Einkommenssteuer deshalb niedriger, weil deren Steuerbasis durch die relativ große Schattenwirtschaft geschmälert wird. Auch ist die Einkommensteuer in den Industrienationen stärker progressiv ausgestaltet, weil sie nach der Leistungsfähigkeit besteuern soll. Aus der Progression ergeben sich zwei wichtige Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage: ein Umverteilungseffekt mit positivem Einfluss auf die Nachfrage der privaten Haushalte und ein antizyklisches Budget. All dies war der russischen Einkommensteuer bisher weitgehend fremd. In der Planwirtschaft wurde die funktionale Einkommensverteilung bereits so egalitär gestaltet, dass eine Umverteilung über Steuern nicht erforderlich war. Auch nach der Reform 1992 wurde die sich herausbildende starke Einkommensungleichheit nicht spürbar durch die Progression der Einkommensteuer abgemildert.¹¹

Die Reform des Steuersystems gehört zu jenen Elementen des Reformprogramms, die bereits teilweise von der Duma verabschiedet worden sind. Teil I des Steuergesetzbuches, das sich mit den administrativen Grundlagen der Besteuerung, mit

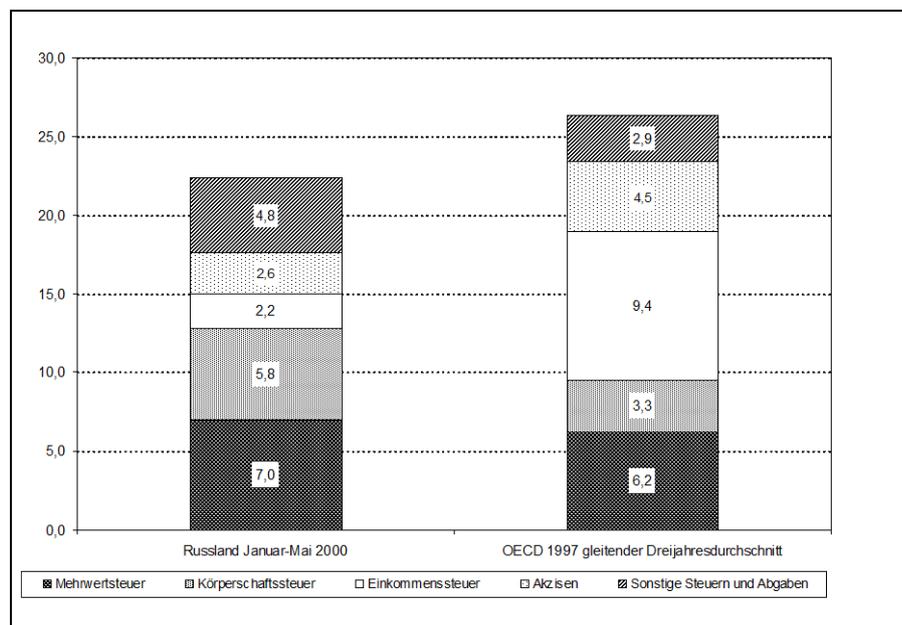
⁹ Beispielsweise die Abgabe auf die Nutzung von Naturressourcen, die im 1. Halbjahr 2000 1,1 % des BIP entsprach. In der Praxis lässt sich in Russland nicht genau zwischen Gebühren und Steuern unterscheiden.

¹⁰ Schätzung des Internationalen Währungsfonds.

¹¹ Vgl. *Sigmund, Peter*: Zur Lohn- und Einkommensentwicklung in Rußland. IWH-Forschungsreihe 5/1998.

den Regeln der Steuererhebung und der Zuordnung der Steuern auf Föderation, Föderationssubjekte und Kommunen befasst, wurde bereits zum 1. Januar 2000 novelliert. Damit zeichnete sich bereits eine deutliche Zentralisierung der Besteuerung zu Lasten der Föderationssubjekte ab. Darüber hinaus eröffnete es der föderalen Regierung den Weg, die Kontrolle über die regionale und kommunale Steueradministration zu verbessern. So wurden beispielsweise inter-regionale Steuerinspektorate eingerichtet. Der Effekt dieser Maßnahmen dürfte sich auch im deutlichen Rückgang der Steuerschulden im 1. Halbjahr 2000 widerspiegelt haben.

Abbildung 2:
Steuersysteme im Vergleich: Russische Föderation und OECD
- Anteile der Steuerarten in % am BIP^a -



^a Ohne Sozialsteuern (Beiträge zur Sozialversicherung etc).

Quelle: Goskomstat: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii, janvar-august 2000, Moskau; OECD: Statistical Compendium on CD, ed01/2000.

Die Reform vom August 2000 betraf Teil II des Steuergesetzbuches, welches die einzelnen Steuerarten regelt. Diese Reform wird ab 1. Januar 2001 wirksam. Novelliert wurden die Mehrwertsteuer, die Einkommensteuer, die Akzisen sowie die

Umsatzsteuer.¹² Noch nicht verabschiedet ist die Reform der Körperschaftssteuer, deren Grundlagen aber vorliegen, und die Vermögenssteuer. Die Duma wird voraussichtlich erst im April 2001 weitere Elemente der Steuerreform beschließen und sie mit Beginn 2002 in Kraft setzen. Neu in das Steuergesetzbuch wurde eine Sozialsteuer aufgenommen, die die bisherigen Sozialabgaben (geregelt im Arbeitsrecht) ersetzt. Diese Reform reduzierte jedoch nicht die Zahl der Steuern in einschneidender Weise, vielmehr zentralisierte sie sie, veränderte einige Steuertarife (bei Akzisen nach oben, bei der Einkommensteuer nach unten) und straffte die Regelungen über die Bemessungsgrundlagen.

2. Mehrwertsteuer

Die Reform der Mehrwertbesteuerung umfasst vor allem die Abzugsmöglichkeiten von der Bemessungsgrundlage. Es bleibt zunächst bei einem allgemeinen Steuersatz von 20 % und einem ermäßigten Satz auf Grundnahrungsmittel und Kinderbekleidung. Neu von der Steuer befreit wurden Arzneimittel sowie verschiedene Bankdienstleistungen. Der allgemeine Satz soll bis 2005 auf 16 bis 18 % abgesenkt werden. Der ermäßigte Satz soll zwischen 2002 bis 2005 schrittweise beseitigt werden; es soll dann der höhere allgemeine Satz gelten. Damit verschwindet im Prinzip jede progressive Wirkung hinsichtlich der Steuerbelastung der privaten Haushalte über den Verbrauch. Hier ergäbe sich eine deutliche Divergenz zu den meisten OECD-Ländern, die einen oder mehrere ermäßigte Sätze anwenden. Insgesamt könnte sich damit die Bedeutung der Mehrwertsteuer für das gesamte Steueraufkommen noch etwas erhöhen. Bereits gegenwärtig (2000) ist die Quote der Mehrwertsteuer am BIP mit etwa 7 % leicht höher als in der OECD.

Neu ist die Einführung eines Nullsteuersatzes, der auf eine Reihe von Tatbeständen angewendet wird, die bisher von der Steuer befreit waren. Dies ist ein Fortschritt in der Steuersystematik, da bei einem Nullsatz der kumulative Effekt, der bei der Steuerbefreiung nur einer Stufe auftritt, wegfällt. Was den Export betrifft, so ist der Übergang von der bisherigen Steuerbefreiung auf einen Nullsatz für dessen Wettbewerbsfähigkeit allerdings unerheblich. Eine der signifikantesten Änderungen ist die Anwendung des Nullsteuersatzes auf den Export von Waren in die GUS. Damit wird das Bestimmungsland-Prinzip für diesen Bereich eingeführt. Umgekehrt wird für Importe aus der GUS die bisherige Regelung abgeschafft, wonach der Importeur die im GUS-Land zu entrichtende Mehrwertsteuer abziehen durfte. Diese Maßnahmen erstaunen insofern, als das Ursprungsland-Prinzip die adäquate Besteuerung in einem gemeinsamen Markt wäre, den die Russische Föderation mit einigen GUS-Ländern anzustreben vorgibt. Sofern also das GUS-Partnerland nicht auch zum Bestimmungsland-Prinzip übergeht, ergibt sich eine

¹² Vgl. dazu Rossijskaja Gazeta vom 10. August 2000. Eine englischsprachige Übersetzung machten Ernst & Young unter http://www.eycis.com/bb_alert/2000/tax_code_2.pdf vom 4.10.2000 zugänglich.

kumulative Besteuerung der Importe in die Russische Föderation, da ja der weitere Umsatz im Inland der russischen Besteuerung unterliegt. Danach ergäbe sich eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Importe aus dem GUS-Bereich.

Eine Ausnahme vom Nullsatz sind die Exporte von Rohöl, Gaskonzentraten und Naturgas in die GUS-Länder. Hier gilt also weiter das Ursprungsland-Prinzip. Unter Effizienzgesichtspunkten führt eine unterschiedliche Besteuerung der Güter zu Allokationsverzerrungen und Wohlfahrtsverlusten. Sie wäre aber dann gerechtfertigt, wenn die Regierung befürchten muss, dass die betreffenden Rohstoffe nach Abzug der Mehrwertsteuer in die Schattenwirtschaft Russlands zurückfließen und somit im Inland verbraucht werden.

Von besonderer Bedeutung für ausländische Investoren sind die neuen Steuererleichterungen und -befreiungen im Falle von *Production-Sharing*-Abkommen. Dies könnte die Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen in die Förderung von natürlichen Ressourcen erhöhen.

3. Einkommensteuer

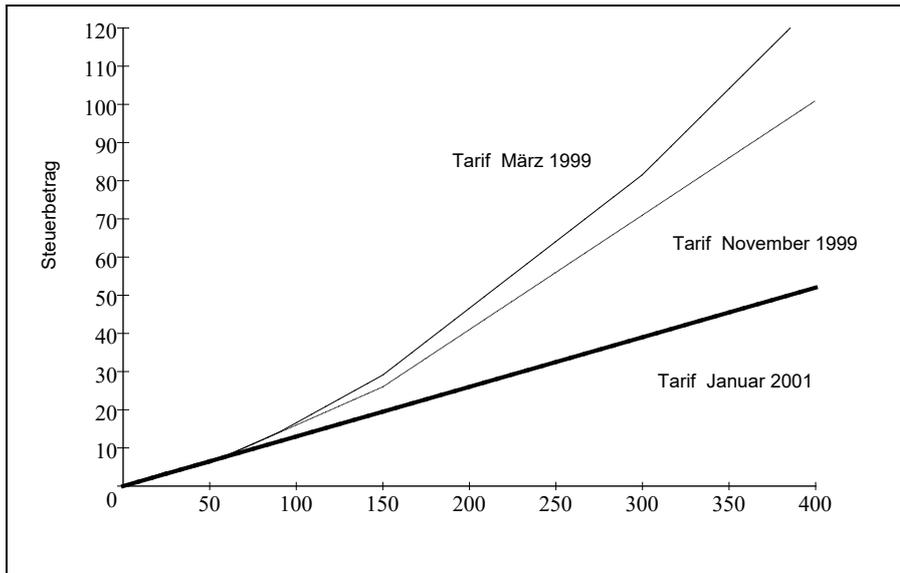
a) Elemente der Reform

Bereits die Reform vom November 1999 hatte die bis dahin geltende Zweiteilung des Steuersatzes eliminiert, nach der ein proportionaler Satz (von 3 %) an den föderalen Haushalt sowie ein progressiv steigender Satz von mehr als 12 % der Bemessungsgrundlage an die Haushalte der Föderationssubjekte abzuführen waren. Seitdem fließt die gesamte Einkommensteuer in den Föderationshaushalt, sodass hier ein Element klarer Einnahmeabgrenzung besteht und das Steuersystem stärker in Richtung eines Trennsystems geht.

Steuersystematisch sollte die Einkommensbesteuerung dem Gerechtigkeitsprinzip folgen (nach der Leistungsfähigkeit besteuern), einfach sein und eine umfassende Bemessungsgrundlage haben, damit sie möglichst wenig Änderungen im Verhalten der Besteuerten bewirkt. Wichtigstes Merkmal der Einkommensteuerreform vom August 2000 ist jedoch die Einführung einer Proportionalsteuer ohne Grundfreibetrag¹³ in Höhe von 13 % auf die persönlichen Einkünfte (*flat tax*) mit Ausnahmen bei einigen Einkunftsarten. Damit wird im Großen und Ganzen der bisherige progressive Tarifverlauf beseitigt. Bereits in den Vorjahren hatte es eine deutliche Abflachung der Steuerprogression gegeben (siehe Abbildungen 3 und 4). Der neue Tarif entlastet die Einkommen über 150.000 Rubel pro Jahr am stärksten; hier war vorher der größte Sprung im Tarifverlauf – gemessen am Grenzsteuersatz – eingetreten. Die zweitstärkste Entlastung ergibt sich für die mittleren Einkommen von 50.000 bis 150.000 Rubel. Gleichzeitig werden die niedrigen Einkommen (unter 50.000 Rubel p.a.) etwas stärker als vorher belastet (mit 13 % statt 12 %).

¹³ Einen Freibetrag von 2.000 Rubel gibt es für Einkünfte aus Geschenken, Preisverleihungen, Entschädigungszahlungen und Ähnliches.

Abbildung 3:
Tarifverlauf der Einkommensteuer: Steuerbetrag und Einkommen
- in 1.000 Rubel -

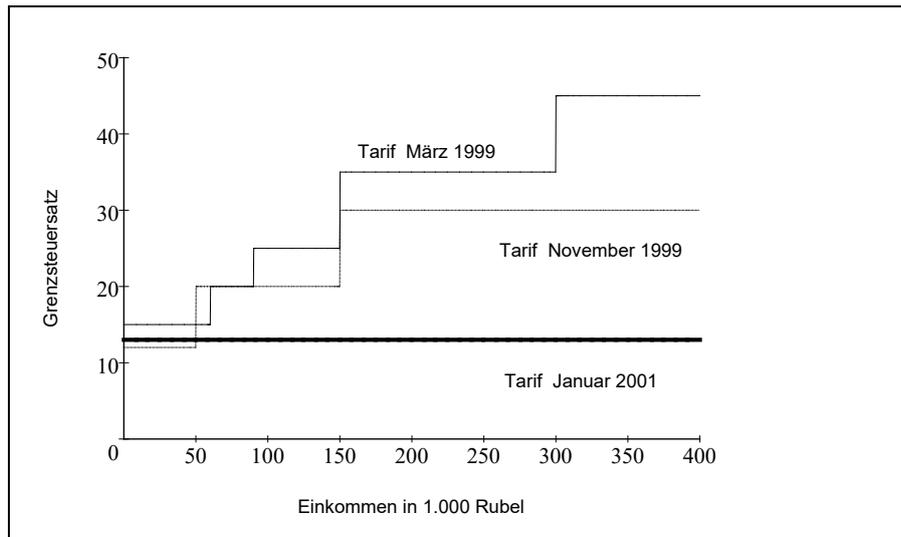


Quellen: Brunner, Georg, Karin Schmid und Klaus Westen (Hrsg.), Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten (WOS), II 1 Russische Föderation (II), Abschnitt VIII.5 Steuern, Nomos (fortlaufend); Berechnungen des IWH.

Darüber hinaus sind einige, allerdings noch nicht umfassende Kürzungen in der Liste der Ausnahmen von der Besteuerung eingetreten. So werden nunmehr auch jene Einnahmen besteuert, die Belegschaftsangehörige aus der Privatisierung erhalten, einschließlich Einnahmen in Form von Aktien. Nicht besteuert werden sollen Zinseinnahmen aus Anlagen in ausländischer Währung, solange der Zinssatz 9 % p. a. nicht übersteigt (bisher: 15 %). Darüber hinausgehende Einkünfte werden mit 35 % besteuert. Schließlich unterliegen nunmehr auch Einkünfte der Steuerländer (Aufenthalt bis 183 Tage in der RF) einer Besteuerung, und zwar in Höhe von 30 %. Da nun eine Doppelbesteuerung droht,¹⁴ dürften viele ausländische Firmen von der Praxis abgehen, den Aufenthalt ihrer Mitarbeiter auf höchstens ein halbes Jahr zu begrenzen. Denselben Steuersatz unterliegen Einkünfte aus Kapitalvermögen und anderen Arten von Beteiligungen.

¹⁴ Deutschland befreit diese Einkünfte mit Progressionsvorbehalt.

Abbildung 4:
 Tarifverlauf der Einkommensteuer: Grenzsteuersätze
 - in % des Einkommenszuwachses -



Quellen: Brunner, Georg, Karin Schmid und Klaus Westen (Hrsg.), Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten (WOS), II 1 Russische Föderation (II), Abschnitt VIII.5 Steuern, Nomos (fortlaufend); Berechnungen des IWH.

b) *Verteilungs- und Wachstumseffekte*

Der Übergang zu einer proportionalen Einkommensteuer wird die personelle Einkommensverteilung spürbar zugunsten der mittleren und hohen Einkommen ändern. Das durchschnittliche Jahreseinkommen eines privaten Haushaltes bewegte sich zwischen November 1999 und Mai 2000 bei ungefähr 20.000 bis 22.000 Rubel. Es lag damit weit unterhalb jener Grenze von 50.000 Rubel, ab der der bisher geltende Grenzsteuersatz einen ersten Sprung nach oben machte. Dies bedeutet, dass die Steuerreform für die überwiegende Mehrzahl der privaten Haushalte eine höhere Belastung (um einen Prozentpunkt) und für eine deutlich geringere Anzahl von Haushalten eine starke Entlastung bringt. Die bereits starke Einkommens- und Vermögenskonzentration seit Beginn der Transformation wird durch die Steuerreform in den nächsten Jahren noch, und zwar nicht unerheblich, verstärkt.¹⁵

¹⁵ Der Gini-Koeffizient betrug 1999 0,394 (1989: 0,278). Vgl. auch *Sigmund, Peter*, a. a. O., S. 8 ff. Da Grundlage seiner Berechnung die persönlichen Bruttoeinkommen

Durch die geplante Beseitigung des derzeit noch verminderten Mehrwertsteuersatzes auf eine Reihe von Grundnahrungsmitteln und Kinderartikeln wird das gesamte Steuersystem nach Abschluss der Steuerreform einen regressiven Charakter erhalten. Da in der Regel – und so auch in Russland – die privaten Haushalte mit niedrigen Einkommen eine deutlich geringere Sparquote als diejenigen mit hohen Einkommen haben, ist die generelle Wirkung eines Übergangs von einem progressiven zu einem regressiven Steuersystem eine Zunahme der privaten Sparquote. Kreislauftheoretisch bedeutet dies eine Verringerung der Konsumgüternachfrage, die, wenn es nicht zu höheren Investitionen kommt, das Wirtschaftswachstum verringert.

Auch eine Proportionalsteuer wird mit positiven Wachstumseffekten begründet. Es könnte durchaus angeführt werden, dass eine sehr starke Progression dazu führt, dass das Arbeitsangebot der Haushalte in der Volkswirtschaft generell sinkt. Für Russland spielt dieses Argument aber keine Rolle. Die russische Wirtschaft leidet nicht unter einem sinkenden Arbeitsangebot. Vielmehr ist das Arbeitsangebot in den vergangenen Jahren gestiegen und kommt in einer hohen Zahl von Zweit- und Nebenbeschäftigungen zum Ausdruck. Die Progression schlägt sich allenfalls in einer Verschiebung des Arbeitsangebots von der offiziellen zur Schattenwirtschaft nieder.

c) *Fiskalische Effekte*

Bei der Gestaltung der Einkommenssteuerreform überwog wahrscheinlich das fiskalische Motiv. Offenbar erwartet die Regierung, dass die Entlastung der mittleren und hohen Einkommen die Steuersubjekte veranlasst, bisher in der Schattenwirtschaft durchgeführte Tätigkeiten anzumelden.¹⁶ Tatsächlich ist der Umfang der Schattenwirtschaft in Russland außerordentlich groß, wobei es jedoch keine empirische Studie gibt, die die Steuerprogression verantwortlich hält.¹⁷ Der Umfang der Schattenwirtschaft ist in Russland weniger auf eine unangemessene Höhe des Steuertarifs als auf eine Reihe anderer Faktoren (Rechtsunsicherheit, Korruption

waren, hat die bisherige Steuerprogression diesen auch im internationalen Vergleich recht hohen Wert für die verfügbaren personellen Einkommen etwas gemildert. Die Proportionalsteuer bewirkt generell gleiche Gini-Koeffizienten für Brutto- und Nettoeinkommen.

¹⁶ Vizefinanzminister Shatalov rechnete noch im Juli 2000 mit Mehreinnahmen von 100 Mrd. Rubel (3,6 Mrd. US-Dollar) für das Budget 2001.

Vgl. <http://www.bisnis.doc.gov/bisnis/country/000818rs3txarts.htm> vom 18. 9. 00.

¹⁷ Ein beträchtlicher Teil der Schattenwirtschaft wird durch Zweit- und Nebenbeschäftigung gestellt. Vgl. dazu *Clarke, Simon: Making ends meet in a non-monetary market economy*, Centre for Comparative Labour Studies, Department of Sociology, University of Warwick and Institute for Comparative Labour Relations Research (ISITO), Moscow. <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/Sociology/rc-home.html>. Die Aufnahme einer Zweitbeschäftigung geht in der Regel nicht mit einer Reduzierung der Arbeitszeit im ersten Job einher.

bei der Registrierung eines Gewerbes, Barter, Mangel an Liquidität usw.) zurückzuführen. Wäre dies nicht so, wären bei dem gegebenen progressiven Einkommenssteuertarif die Steuerschulden im Jahresverlauf 1999 und 2000 nicht so stark gesunken. Der fiskalische Effekt einer Proportionalsteuer bleibt also unsicher. Dies umso mehr, als die Furcht vor einer nachträglichen Besteuerung der nun deklarierten Einkommen weit verbreitet ist.

Ziemlich sicher ist dagegen ein negativer Effekt der Proportionalsteuer, und zwar die Schwächung der eingebauten Flexibilität des Budgets. Eine progressive Steuer sichert in der Regel eine Aufkommenselastizität von größer als Eins und wirkt damit antizyklisch. Dieser Effekt fehlt nunmehr dem russischen Staatshaushalt, und der Bedarf an diskretionärer Finanzpolitik wird zunehmen.

4. Körperschaftsteuer

Kennzeichnend für das bisherige Steuersystem ist die relativ hohe Belastung der Unternehmen mit der Körperschaftssteuer (5,8 % des BIP vs. 3,3 % des BIP in der OECD). Es liegt daher auf der Hand, dass eine Reform, die Investitionsanreize schaffen will, vor allem hier ansetzen sollte. Wie umstritten die Reform der Körperschaftssteuer ist, wird daran deutlich, dass sie bisher noch nicht gesetzlich verabschiedet wurde. Nach dem vorliegenden Entwurf der Regierung ist eine Anhebung des föderalen Steuersatzes von bisher 11 % auf 30 % beabsichtigt. Dem soll eine Senkung des Steuersatzes, den die Föderationssubjekte maximal erheben können, von 19 % auf 5 % gegenüberstehen. Insgesamt ergäbe sich dann bei maximaler Ausschöpfung des Spielraums durch die Föderationssubjekte sogar ein höherer Gewinnsteuersatz als bisher. Ob damit auch eine höhere effektive Belastung verbunden sein wird, hängt von der Bemessungsgrundlage ab. Verglichen mit internationalen Standards ergäbe sich eine hohe Belastung durch die bisher sehr eng gezogenen Grenzen, in denen Betriebsausgaben abgesetzt werden konnten. Geschäftliche Ausgaben für Abschreibungen, Werbung, Umschulungsprogramme für Mitarbeiter, Geschäftsreisen und Kreditkosten konnten kaum berücksichtigt werden. Einige dieser Kosten, insbesondere Ausgaben für Werbung und Kreditaufnahme, trafen besonders Neugründungen hart. Werden hier keine internationalen Standards eingeführt, wird die Körperschaftssteuerreform kaum bessere Investitionsanreize als bisher schaffen.

5. Sozialsteuer

Ein wichtiges neues Element im Steuersystem wird die Sozialsteuer sein, mit der die verschiedenen Sozialfonds (Pensionsfonds, Arbeitslosenfonds, Gesundheitswesen) finanziert werden. Die Sozialsteuer hat ein Arbeitgeber ab 1. Januar 2001 nun an das föderale Budget abzuführen und nicht mehr an die regionalen Administrationen der diversen Fonds. Das Budget verteilt anschließend diese Mittel auf die Fonds. Der Steuersatz wird 35,6 % für alle Löhne und Gehälter bis 100.000 Rubel betragen und danach stufenweise sinken (regressiver Verlauf). Mit dieser

neuen Steuer sollen nicht nur die bisherigen Missbrauchskanäle umgangen werden. Darüber hinaus ergibt sich auch eine erhebliche Entlastung der Unternehmen, denn die kumulierten Sozialabgaben betragen bisher 38,5 %. Es wird sich ebenfalls eine Entlastung des betrieblichen administrativen Aufwandes ergeben.

6. Akzisen und Umsatzsteuer

a) Akzisen

Nach der Währungskrise im August 1998 wurde das System der Akzisen durch Exportsteuern auf Rohstoffe – vor allem Öl und Erdgas – erweitert, um einen Teil der Abwertungs- und Preisgewinne der Unternehmen abzuschöpfen. Im Zeitraum Januar-Mai 2000 betrug das Aufkommen aus der Akzise auf Erdgas 1,5 % des BIP; diese Akzise nahm damit hinsichtlich ihrer Aufkommensstärke unter den Steuern die fünfte Position ein. Die Zahl der Akzisen wurde bisher nicht reduziert; vielmehr wird es zu einer drastischen Anhebung der Steuersätze auf den Export von Rohöl, Erdgas und Metallen kommen, die dem föderalen Budget zusätzliche Einnahmen verschaffen wird. Eine überwiegend konsumtive Verwendung dieser Einnahmen wie bisher verstärkt indes die Gefahr der *Dutch-Disease*-Problematik. Sinnvoll wäre es, diese Steuer abzuschaffen oder die Einnahmen vollständig für die Schuldentilgung zu verwenden.

Darüber hinaus ist der mit der Vielzahl von Steuern verbundene bürokratische Aufwand eine Barriere für die Entwicklung insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen und dürfte auch eine Ursache für Steuerhinterziehung sein. Die Zahl dieser Steuern verzerrt auch die relativen Preise der Güter in erheblichem Maße (Ineffizienz der Besteuerung).

b) Umsatzsteuer

Bisher konnte eine Umsatzsteuer von maximal 4 % auf den Umsatz erhoben werden. Ein Teil dieser Bruttoumsatzsteuer wurde durch regionale Körperschaften erhoben. Das Aufkommen diente zur Finanzierung der kommunalen Wohnungswirtschaft und der Straßenbaufonds von Föderation und Föderationssubjekten. Steuersystematisch ist die Zweckbindung einer Steuer generell fragwürdig. Hinzu kommt, dass es sich um eine Bruttoumsatzsteuer mit einer bei diesem Steuersatz nicht unerheblichen kumulierenden Wirkung auf die Kosten handelte. Die Umsatzsteuer dürfte hauptverantwortlich dafür gewesen sein, dass der Anteil "anderer" Steuern am BIP in Russland so extrem hoch ausfiel. Durch die kumulierte Belastung der Unternehmen wurden auch allokativen Verzerrungen verursacht; so ergaben sich Anreize für eine ökonomisch fragwürdige vertikale Unternehmensintegration.

Die Umsatzsteuer wird nun per 1. Januar 2001 auf 1 % reduziert und ab 1. Januar 2003 völlig abgeschafft. In der Übergangszeit dient sie nur noch der Finanzierung des regionalen Straßenbaus; für die Wohnungswirtschaft sollen dagegen die Mittel

aus dem regionalen Aufschlag auf die Körperschaftssteuer (5 %, siehe oben) zur Verfügung stehen. Damit entfallen die kumulierenden Effekte, und der Übergang zur Besteuerung vom Unternehmensgewinn erhöht die Effizienz des Steuersystems. Erfahrungsgemäß sind davon positive Struktureffekte zu erwarten.

III. Strukturpolitik

1. Ausgangslage und Ziele

Die russische Wirtschaft ist zehn Jahre nach Beginn der Transformation von Strukturproblemen gekennzeichnet, die ein ernstes Wachstumshemmnis darstellen.

Einige wichtige Probleme sind

- die wachsende Abhängigkeit der gesamten Volkswirtschaft von erratischen Ausschlägen der Weltrohstoffpreise,
- die Existenz sog. Monostädte, in denen der Niedergang eines einzelnen Unternehmens zu regional wirtschaftlichen und sozialen Katastrophen führen kann und
- der unproduktive und bisher nicht wesentlich transformierte Agrarsektor.

Was die Abhängigkeit von den Weltrohstoffpreisen angeht, so ist sie Ergebnis einerseits einer politischen Förderung des Brennstoff- und Energiekomplexes, andererseits des Zusammenbruchs der verarbeitenden Industrie. Die Existenz der Monostädte ist ein Erbe der Sowjetzeit, dessen Lösung bisher nicht ernsthaft in Angriff genommen wurde. Etwas Ähnliches gilt für den Agrarsektor.

Strukturpolitische Ausführungen nehmen nun einen umfangreichen Teil des gesamten Reformprogramms ein, hinsichtlich sowohl quantitativer Ziele als auch einer Beschreibung der Instrumente. Innerhalb der Industrie soll sich der Anteil des Brennstoff- und Energiesektors bis zum Jahre 2010 von derzeit 47 % der gesamten Industrieproduktion auf 35 % reduzieren und dementsprechend der Anteil des verarbeitenden Gewerbes erhöhen. Zu Beginn der Transformation stellte das verarbeitende Gewerbe noch 79 % der Industrieproduktion (1990), allerdings als Ergebnis planwirtschaftlicher Aktivitäten bei einer sehr niedrigen Produktivität. Ein Beispiel ist der Maschinenbau: 1992 absorbierte er 7,9 Mio. Beschäftigte und erzeugte ein Fünftel der Industrieproduktion. Als Folge des marktwirtschaftlichen Drucks reduzierte der Maschinenbau bis 1998 die Zahl seiner Arbeitskräfte um ca. 45 %. Darüber hinaus haben wie in anderen Branchen des verarbeitenden Gewerbes unter dem Marktdruck Investitionen stattgefunden, die zu einer durchaus veränderten Produktpalette gegenüber 1990 geführt haben. Darauf verweist das starke Wachstum des Maschinenbaus 1999, als durch die Abwertung des Rubel ausreichend Raum für eine Substitution der Nachfrage nach Importgütern für im Inland erzeugte Produkte entstand.

Angesichts der Erfahrungen mit der sowjetischen Planwirtschaft, löst allerdings jedweder strukturpolitische Ansatz eine kontroverse Diskussion aus. In Verbindung mit dem befürchteten Szenario eines autoritären Staates wird die Strukturpolitik auch als „Re-Sowjetisierung“ verworfen, insbesondere dann, wenn quantitative Ziele, wie oben beispielsweise für den Maschinenbau beschrieben, formuliert werden. Für diese Befürchtung sprechen auch die negativen Erfahrungen mit den sog. Finanz-Industriellen Gruppen (FIG), die zwischen 1994 und 1997 Elemente einer Industriepolitik darstellten. Die FIG hatten offiziell zum Ziel, Privatisierung und Demonopolisierung mit dem Strukturwandel zu verbinden. Dieser Ansatz scheiterte unter anderem aus zwei Gründen: Erstens war die mit der Gründung von FIG verbundene staatliche Förderung direkt und selektiv und wirkte damit wettbewerbsbeschränkend und verzerrend.¹⁸ Zweitens war die Gründung von FIG nicht mit einer entsprechenden Reform der Regierung verbunden, sodass die einzelnen Industrieministerien ihre Branchenpolitik fortsetzen konnten. Letztlich behinderten die FIG eine dauerhafte Belebung in der mittlerweile geschrumpften verarbeitenden Industrie. Darüber hinaus dürften die FIG die Anfälligkeit des Bankensystems gegenüber Krisen im Unternehmenssektor verstärkt haben.

Trotz dieser negativen Erfahrungen ist eine aktive Rolle des Staates im Strukturwandel nicht *per se* abzulehnen. Dafür sind die strukturellen Probleme zu groß. Auch in der EU und in Deutschland wird aus guten Gründen Strukturpolitik betrieben. Entscheidend ist, ob die Instrumente mit marktwirtschaftlichen Prinzipien der Wettbewerbsförderung vereinbar sind. Eine derartige Strukturpolitik sollte drei Kriterien genügen:

- (a) Sie sollte möglichst *horizontal* angelegt sein, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, d. h. die Instrumente sollten allen Marktteilnehmern gleich zugänglich sein,
- (b) die Instrumente sollten keine Markteintrittsbarrieren schaffen, das bedeutet, sie sollten keine Produktion fördern und bestehende Preise stabilisieren, sondern *Investitionen* in neue Produkte unterstützen;
- (c) gefördert werden sollte die Finanzierung von Investitionen über *Kapitalmärkte*, weniger dagegen die Eigenfinanzierung.

Die strukturpolitischen Ausführungen des Reformprogramms genügen in einigen wichtigen Teilen diesen Kriterien noch nicht. Zwar kommt der horizontale Charakter darin zum Ausdruck, dass Investitionsanreize für verstärkte Kooperation und Integration, für die Förderung von Entwicklungszentren und der innovativen Basis geschaffen werden sollen. Hinzu kommt die schnellstmögliche Übernahme internationaler Zertifikationsstandards, die Sanierung (und Privatisierung) von

¹⁸ Vgl. *DIW; IfW; IWH*: Die wirtschaftliche Lage Rußlands. Neunter Bericht. IWH-Forschungsreihe 10/1996, S. 44 f. – *Priewe, Jan*: Privatisierung und Transformation in Rußland, in: Osteuropa-Wirtschaft, Nr. 1/2000, S. 40-68, hier: S. 53 f.

Staatsunternehmen, die Verbesserung des Gläubigerschutzes und ein besserer Schutz für ausländische Investoren. Doch fehlen ein klarer Zeithorizont und konkrete Schritte für den Abbau der Subventionen. Dadurch entsteht der Eindruck, dass sich die Regierung im Reformprogramm nicht festlegen will.

Ein besonderes Problem der Strukturpolitik sind die sog. Monostädte. Dabei handelt es sich um Städte, die im Zusammenhang mit der Errichtung von Industriebetrieben in sowjetischer Zeit gegründet wurden. Eine Stilllegung der Betriebe könnte dazu führen, dass die sozialen Probleme einer ganzen Region dramatische Ausmaße annehmen. Ihr Fortbestand belastet allerdings die öffentlichen Haushalte erheblich. Die Verbindung regionaler und betrieblicher Aspekte schuf bisher eine relativ erfolgreiche Front gegen Reformbemühungen (d. h. Privatisierung, Subventionskürzung). Das neue Reformprogramm macht allerdings keine größeren Ausführungen zur Lösung dieses Problems, sondern stellt nur ein abgestuftes Anpassungsprogramm in Aussicht, das im Kern Subventionen zur Aufrechterhaltung von Produktion und/oder Preisen zugunsten von Abfindungen für entlassene Arbeitskräfte abbauen will. Wie Erfahrungen mit ähnlich gelagerten Fällen in Ostdeutschland zeigen,¹⁹ spielen neben Umstrukturierungsinvestitionen Ausgründungen eine zentrale Rolle zur Sanierung von Monostädten. Ausgründungen sollten durch Förderprogramme zur Ansiedlung neuer Unternehmen ergänzt werden, die in einem sinnvollen Bezug zur bisherigen Struktur stehen; im Falle von Eisenhüttenstadt war dies beispielsweise die Recycling-Wirtschaft. Die Wirkungen dieser Maßnahmen können aber, wie im Falle EKO Eisenhüttenstadt, von Misserfolgen in den Bemühungen um die Privatisierung beeinträchtigt werden.

Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass in Russland eine marktwirtschaftlich orientierte Strukturpolitik nur im Rahmen einer weitergehenden Reform der Regierungsarbeit und Wirtschaftsverwaltung und eines wirksamen Insolvenzgesetzes Erfolg haben kann. Erfolgt diese nicht, besteht immer die Gefahr eines Rückfalls in eine selektive, an Brancheninteressen ausgerichtete Industrieförderung.

2. Fortführung und Reform der Privatisierung

a) Ausgangslage

Eines der wichtigsten Instrumente zur Förderung marktwirtschaftlichen Strukturwandels hätte die Privatisierung des Staatseigentums einschließlich Grund und Boden sein können. Der Anteil des öffentlichen Sektors an der Beschäftigung liegt jedoch mit etwa 58 % (1998) noch erheblich höher als in wirtschaftlich erfolgreichen

¹⁹ Vgl. *Wilhelm, Manfred*: EKO Stahl GmbH: Der lange Weg zur Erneuerung eines Unternehmens und einer Region, in: Rüdiger Pohl (Hrsg.), Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Analytica-Verlag, Berlin 1995, S. 329-345.

Transformationsländern (20 % bis 30 %).²⁰ Hinter dieser Zahl verbergen sich zunächst etwa 346.000 Unternehmen im Eigentum der Föderation, der Föderationssubjekte und der Kommunen. Hinzu kommen aber auch etwa 23.000 Budgetinstitutionen, auf die etwa ein Viertel der Beschäftigung entfällt. Budgetinstitutionen umfassen häufig Tätigkeiten und Vermögenswerte, die auch privatisiert werden könnten. Selbst nach vollständiger Privatisierung der staatlichen Unternehmen bliebe der Staat in Russland nach internationalen Maßstäben noch ein volkswirtschaftlich dominanter Arbeitgeber.

Von den erwähnten Unternehmen entfielen Anfang 2000 auf die Föderation rund 14.000, die noch nicht in Aktiengesellschaften umgewandelt worden waren. Das große Problem der nicht umgewandelten Staatsunternehmen besteht darin, dass die Föderation zwar wenig Einfluss auf die Umstrukturierung dieser Betriebe besitzt, aber für Verluste aufkommt und für Verbindlichkeiten im Falle einer Insolvenz vollständig haftet.

Zu diesen noch nicht umgewandelten Unternehmen kamen 382 Aktiengesellschaften im alleinigen Besitz der Föderation, 2.500 Aktiengesellschaften mit einer Beteiligung von mehr als 25 % am Grundkapital und nochmals 580 Aktiengesellschaften, in denen die Regierung die sog. Goldene Aktie innehat, die ihr ein Vetorecht unabhängig vom Kapitalanteil einräumt. Der nach wie vor hohe Bestand an noch nicht umgewandelten und nicht privatisierten Staatsunternehmen ist das Resultat politischer Widerstände, sog. strategische Unternehmen im Staatsbesitz zu veräußern. Die Liste der „strategischen“ Unternehmen wurde in der Vergangenheit durchaus schon einmal erweitert.

Von vielleicht größerer Bedeutung für den Strukturwandel als die Anzahl der privatisierten Unternehmen ist die Methode der Privatisierung. Faktisch beruhte diese bis 1997 auf einer Insider-Privatisierung, in deren Folge Management und Belegschaften die wichtigsten Aktienbesitzer wurden, wobei auch der Staat („Goldene Aktie“) eine weiterhin wichtige Rolle spielte. Ergänzt wurde sie durch Gutscheine (*Voucher*), über die Investmentfonds einige Anteile erhielten und auch Belegschaften ihre Stellung weiter ausbauten. Dies und aktienrechtliche Beschränkungen in der Verfügung der Aktien behinderten eine Öffnung der privatisierten Unternehmen hin zu strategischen Investoren. Fehlende Unternehmenskontrolle von außen förderte das sog. *Asset Stripping*, d. h. den Verkauf gesunder Unternehmensbereiche durch das Management an Unternehmen, die ebenfalls Managern gehörten. Eine „zweite“ Privatisierung, unterstützt durch eine Reform des Aktienrechts, wäre also notwendig, um Kapital – auch ausländisches – zu engagieren.

²⁰ Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Estland. Vgl. *BMWi: Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa. Sammelband 2000, Vergleichstabelle 3, S. ix.*

b) Umwandlung und Privatisierung

Das Reformkonzept sieht nun eine neue Anstrengung zur Privatisierung vor: Danach sollen bis Mitte des Jahres 2001 alle Unternehmen, die sich noch in föderalem Besitz befinden, in die Rechtsform einer Aktiengesellschaft umgewandelt werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf sollte der Duma im Oktober 2000 vorliegen.

Die Rechtsumwandlung ist die Vorstufe der eigentlichen Privatisierung. Diese soll bis zum Jahre 2004 abgeschlossen sein, aber davon sollen 1.500 bis 2.500 Unternehmen ausgenommen bleiben. Es ist allerdings zu befürchten, dass die Existenz einer Liste „strategisch“ wichtiger Unternehmen weiterhin einen Spielraum für politischen Einfluss offenhält. Die Abschaffung der „Goldenen Aktie“ ist offenbar auch nicht beabsichtigt.

Dagegen ist die Regierung offensichtlich bereit, den Modus der Privatisierung zu ändern: Über öffentliche Bietverfahren sollen strategische Investoren stärker als in der Vergangenheit berücksichtigt werden. Ein Beispiel für ein derartiges Bietverfahren liefert die Privatisierung des Ölkonzerns Onako, die dem föderalen Budget im laufenden Jahr 1,08 Mrd. US-Dollar zuführte – der zweithöchste Betrag, der in Russland durch Privatisierung jemals erzielt wurde.²¹ Die Regierung beabsichtigt 2001, auf dieselbe Weise eine Reihe weiterer größerer Privatisierungen durchzuführen (Rosneft, weitere Anteile an der Telekomholding Svyazinvest). Eine Zulassung ausländischer Mitbieter ist jedoch nicht vorgesehen.

c) Unternehmenskontrolle

Schließlich werden von einer Reform des Aktienrechts erhebliche Fortschritte hin zu einer Öffnung der bisherigen Aktiengesellschaften erwartet, mit der eine externe Unternehmenskontrolle erleichtert wird. In einer entsprechenden Novelle zum Aktiengesetz soll es den Unternehmen verboten werden, Anteilseigner davon abzuhalten, neue Anteile über eine offene Subskription zu erwerben. Bisher kam es häufig vor, dass der Einfluss von Minderheitseignern durch Kapitalerhöhungen verringert wurde, was sich als erhebliches Hindernis für interessierte ausländische Investoren erwies. Das neue Gesetz soll auch vorschreiben, dass geschlossene Subskriptionen und Anteilstransaktionen von mehr als 25 % der Anteile nur mehr von einer Generalversammlung der Aktionäre beschlossen werden darf. Diese Ergänzungen zum Aktienrecht wurden in der Vergangenheit ständig von ausländischen Handelskammern gefordert und sind seitens der Weltbank eine Vorbedingung für die Vergabe von SAL-3-Krediten. Das Gleiche gilt für eine Ergänzung des Gesetzes über den Schutz von Investoren im Markt für Sicherheiten. Danach sollen Minderheits-Anteilseigner davor geschützt werden, dass Vermögenswerte des Unternehmens an Mutter- oder Tochtergesellschaften entschädigungslos transferiert werden (*Asset Stripping*).

²¹ Es gab vier Mitbieter, und der Verkaufspreis betrug das 2,5fache des Rufpreises.

d) Nationalisierung

Ein weiterer wichtiger Reformschritt soll die Verabschiedung eines Gesetzes sein, das die Nationalisierung von Unternehmen regelt. Entsprechende Vorlagen sollten bereits im September im Ministerrat vorliegen. Die bisher unklare Gesetzeslage bezüglich einer möglichen Nationalisierung bereits privatisierten Vermögens war eines der großen Investitionshemmnisse. Im Zusammenhang mit den großen Steuerrückständen gab es in den vergangenen zwei Jahren seitens der Regierung sogar Drohungen, als Ausgleich Unternehmen in Staatseigentum zu nehmen. Angesichts der engen Verflechtung zwischen Staat und großen Monopolunternehmen hatte sich diese Drohung eher an die politisch ungeschützten Unternehmen gerichtet. Nun soll eine konfiskatorische Nationalisierung ausgeschlossen werden.

e) Bodenrecht

Ein zentrales Investitionshemmnis war bisher das Monopol des Staates auf Grund und Boden. Zwar enthält die Verfassung einen Passus, der privates Eigentum erlaubt. Auch privatisierten in einigen Regionen reformorientierte Gouverneure bereits Land, soweit es sich um Betriebsgrundstücke handelte. Da aber bisher kein Gesetz existiert, welches diese Privatisierungen regelt, bewegten sie sich im rechtsfreien Raum. Auch wurde im ganzen Land ein einheitliches Grund- und Katasterwesen eingeführt. Ein Grundbucheintrag gilt jedoch in Russland nur als oberflächlicher Beweis für Eigentum und kann angefochten werden. Insofern gilt für die Erwerber, dass Grund und Boden faktisch nicht als Sicherheit für Bankkredite akzeptiert werden. Das Reformprogramm sieht zwar vor, die Privatisierung zu regeln, und die entsprechenden Aktivitäten sollen bis Oktober 2001 geschaffen werden. Weitergehende Gesetzesinitiativen zur Aufwertung etwa des Katasterwesens sind jedoch nicht geplant. Es gibt auch keine Anstrengungen zur Privatisierung des im föderalen Eigentum verbleibenden Landes. Formal ist dies damit zu erklären, dass zunächst geregelt werden muss (bis Februar 2001), welche der Verwaltungsebenen – Föderation, Regionen, Kommunen – über Land verfügen können. Aber auch wenn dies Problem geklärt ist, dürfte sich wie bisher das Tempo der Privatisierung regional unterschiedlich entwickeln – abhängig von der politischen Durchsetzbarkeit auf der jeweiligen Ebene.

3. Wettbewerbspolitik: Die Regulierung natürlicher Monopole

Wesentliche Bereiche der Wirtschaft werden von einigen großen Unternehmen bestimmt, deren Marktmacht darauf beruht, dass sie ein natürliches Monopol auf die überregionalen Transport- und auf die regionalen und örtlichen Verteilungsnetze besitzen. Hinzu kommt eine weitgehende personelle und politische Verflechtung mit staatlichen Einrichtungen. Dies gilt insbesondere für den Brennstoff- und Energiesektor, wo ein hoher Anteil des Staates am Aktienkapital (Gazprom: 38 %, Vereinigte Elektrizitätssysteme UES: 51 %) oder eine „Goldene Aktie“ des Staates diesen Einfluss kennzeichnen. Das Paradebeispiel ist Gazprom als größter Gasproduzent Russlands und alleiniger Besitzer des Transportnetzes. Die Monopolrenten

einiger dieser Unternehmen werden zudem nicht vom Endverbraucher von Energie, sondern vom Staatshaushalt in Form von entgangenen Steuereinnahmen getragen, denn für die privaten Haushalte liegen die Energiepreise noch weit unter dem Weltmarktniveau. Monopolstellung durch vertikale Integration und staatliche Dominanz haben zum Überleben zentralverwaltungswirtschaftlicher Methoden in einem großen Bereich der Wirtschaft beigetragen. Energie- und Wirtschaftsministerium stellen nach wie vor jährliche Energiebilanzen für Strom, Öl, Gas und Kohle auf, die der Planung von Produktion und Investitionen dienen. Eine bloße Privatisierung würde keine volkswirtschaftlichen Ersparnisse und Strukturveränderungen generieren. Notwendig wäre gleichzeitig eine Entflechtung der Unternehmen und eine Liberalisierung des Marktzutritts.

Das vorgelegte Reformprogramm setzt jedoch keine klaren Signale. Einerseits ist eine Aufspaltung der Monopole vorgesehen, wobei Bahn, Elektrizitätswirtschaft und Telekommunikation (Festnetz) noch 2000 den Anfang machen sollen und Gazprom 2001 folgen soll. Dabei sollen jene Geschäftsfelder, die ein natürliches Monopol begründen, organisatorisch und finanziell von jenen getrennt werden, bei denen Wettbewerb möglich ist (Produktion, Verkauf). Die natürlichen Monopole sollen einer Regulierung unterworfen werden. Außerdem sollen die Subventionen für mit Verlust arbeitende Monopole schrittweise abgebaut werden.

Andererseits wird jede notwendige Konkretisierung vermieden. Es wird erstens nicht ausgeführt, welche Art von Regulierung es geben soll: eine staatliche Regulierungsbehörde oder freiwillige Vereinbarungen zwischen Netzbetreibern und Anbietern. Angesichts der vielfältigen personellen und politischen Verflechtungen wäre eine staatliche Regulierungsbehörde angemessen. Zweitens fehlt hinsichtlich des Subventionsabbaus ein zeitlich fest umrissenes, degressiv angelegtes Programm. Drittens schließlich soll zumindest für die nächsten drei bis fünf Jahre die Brennstoff-Energie-Bilanzierung vom Energie- und Wirtschaftsministerium fortgeführt werden. Eine solche Bilanzierung sollte in einem marktwirtschaftlich orientierten Reformprogramm bereits von Anfang an keine Funktion mehr besitzen. Insgesamt lässt dieser Abschnitt des Reformprogramms bewusst offen, mit welcher Intensität eine Liberalisierung angestrebt wird oder ob sich die Politik langfristig sogar für eine zentralverwaltungswirtschaftliche Option entscheidet.

4. Integration in den Welthandel und WTO-Mitgliedschaft

a) Ausgangslage

Strukturwandel und Modernisierung der Wirtschaft wurden bisher durch eine schwache Integration in die internationale Wirtschaft behindert: Mehr als 3500 Importzölle, häufig Ausdruck von Politikerinteressen, verzerrten die relativen

Preise und setzten falsche Anreize.²² Darüber hinaus war der damit beabsichtigte Zollschatz wenig wirksam: Die Vielzahl der Zölle begünstigte die Korruption, denn sie erleichterte es Importeuren und schlecht bezahltem Zollpersonal, eingeführte Güter bei geringem Risiko mit dem günstigeren Zollsatz einer anderen Warengruppe zu belasten und den Gewinn zu teilen.²³ Hinzu kommen ausgedehnte nicht-tarifäre Handelshemmnisse und Beschränkungen für ausländische Investoren. Auch ist Russland nicht Mitglied der WTO (World Trade Organisation), und seine Exporte sind deshalb häufig der Handelsdiskriminierung ausgesetzt (vor allem Anti-Dumping-Verfahren).²⁴ Das russische Reformkonzept sieht nun vor, das Zolltarifsystem zu reformieren und einen Beitritt zur WTO bis zum Jahr 2003 entschlossener zu verfolgen.

b) WTO-Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft in der WTO nimmt eine Schlüsselstellung für eine bessere Integration in die Weltwirtschaft ein. Sie lässt erwarten, dass sich die rechtlichen Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen verbessern, Bewertungskriterien und Abfertigungsgebühren im Zollverfahren internationalen Standards entsprechen, das öffentliche Beschaffungswesen und das Gesetz über Inhaltsangaben bei Lebensmittelprodukten standardisiert werden. Diese Probleme stellten bisher große Hindernisse für eine Aufnahme in die WTO dar.

Die Verhandlungen blieben bisher auch deshalb ohne greifbare Ergebnisse, weil die russischen Regierungen eine Politik des Abwartens verfolgten und unangemessene Forderungen stellten. So strebte Russland die Beibehaltung vieler nicht-tarifärer Handelshemmnisse an, was jedoch nur Mitgliedern mit Entwicklungsland-Status erlaubt ist. Russland verhandelte indes über einen Industrieländerstatus.

Die Zeit läuft Russland allerdings davon; die Beitrittschancen verbessern sich durch Abwarten nicht, sondern verschlechtern sich eher wegen der Osterweiterung der EU. Ausdrücklich erwähnt das Reformprogramm einen Zeitraum von drei Jahren, in dem die Voraussetzungen für den Beitritt geschaffen werden sollen. Dieser

²² Großen Unternehmen mit politischem Einfluss gelang es häufiger, für Konkurrenzprodukte aus dem Ausland hohe Zölle durchzusetzen und damit eine Umstrukturierung zu umgehen. Ein Beispiel dafür ist die Lada-Automobilfabrik VAZ.

²³ Beispielsweise werden jährlich zwei Millionen Fernsehgeräte verkauft, aber nur 12.000 durch den Zoll registriert. Es wird vermutet, dass ein Großteil dieser Differenz mit niedrigeren Zollsätzen einer anderen Warengruppen belastet wird. Vgl. *Moscow News*, No. 36, 13.-19. September 2000.

²⁴ Ende 1999 waren 156 Anti-Dumping- und Anti-Subsidy-Verfahren der EU in Kraft. Davon entfielen 33 auf China und 11 auf Russland. Vgl. *Commission of the European Communities: Eighteenth annual report from the Commission to the European Parliament on the Communities' anti-dumping and anti-subsidy activities*, Brüssel, 11.7.2000, S. 19 f.

Zeithorizont fällt mit der erwarteten Aufnahme wichtiger mittel- und osteuropäischer Handelspartner in die EU zusammen.

Die Regierung befürchtet zu Recht eine verstärkte Diskriminierung russischer Waren auf den Märkten der erweiterten Union. Durch den Beitritt zur EU müssen die mittel- und osteuropäischen Länder ihre Außenzölle an das EU-Niveau anpassen. In einigen Bereichen sind die EU-Außenzölle höher als die bisherigen Zölle der Beitrittskandidaten gegenüber Drittländern (darunter Russland), beispielsweise bei Agrarimporten. Generell wird dies zu verstärkten Handelskonflikten mit anderen WTO-Mitgliedern führen, denn laut WTO-Regeln sind Zollanhebungen nicht erlaubt. Solange Russland nicht Mitglied der WTO ist, besitzt es hier keine vertraglich gesicherte Rechtsposition und muss eine Diskriminierung hinnehmen. Ein schneller Beitritt liegt daher im Interesse Russlands.

c) Zolltarifreform

Eine Mitgliedschaft in der WTO erfordert vor allem eine Vereinheitlichung des Importtarifsystems, weniger dagegen eine allgemeine Zollsenkung (die durchschnittliche Zollbelastung russischer Importe ist im internationalen Vergleich nicht übermäßig hoch).²⁵ Die Regierung legte im September 2000 einen Gesetzentwurf vor, der die Neuordnung des Zollsystems per 1. Januar 2001 anstrebt. Danach soll die Zahl der Importzölle auf vier standardisierte Sätze (5 %, 10 %, 15 % und 20 %) vereinheitlicht werden, was auch einer deutlichen Reduktion der Zollsätze entspräche. Allerdings sind Ausnahmen geplant: Zigaretten und andere Genussmittel sowie Zucker werden weiterhin mit höheren Raten belastet. Strafzölle sollen abgeschafft werden.

Dieses Gesetz wäre lediglich ein erster Schritt in Richtung eines wirksamen Zollschutzes, von weniger Korruption und eines stärkeren Zwangs zu Umstrukturierungen. Einzelne Unternehmen werden im Regelfall für ihre Produkte keine Sonderzölle mehr durchsetzen können. Die Zusammenfassung der Zollsätze zu Tarifbändern reicht jedoch nicht aus, da innerhalb dieser Bänder noch sehr hohe Raten der effektiven Protektion möglich sind.

Eine Reform der Zollprozeduren ist für März 2001 angekündigt. Problematisch vom Standpunkt der Rechtssicherheit ist, dass die Regierung offenbar weitere Tarifänderungen für den September 2001 vorsieht; dies erhöht die Planungsunsicherheit für die Unternehmen. Darüber hinaus ist es wichtig, die nicht-tarifären Handelshemmnisse zu reduzieren und an die Erfordernisse der WTO anzupassen.

²⁵ Vgl. *Tarr, David: Design of Tariff Policy for Russia*, in: Harry G. Broadman (Hrsg.), *Russian trade policy reform for WTO accession*. World Bank Discussion Paper No. 401, 1998, S. 7-31.

C Zusammenfassung

Wirtschaftsentwicklung

Die russische Wirtschaft profitierte im Jahr 2000 von den hohen Weltmarktpreisen für Energie und Metalle und von einem noch immer unterbewerteten Rubel. Den Beweis für einen selbsttragenden Wachstumspfad hat sie allerdings noch nicht erbracht. Nach der Stagnation der späten Jelzin-Ära bleibt daher eine grundlegende Reform der Wirtschaft auf der Tagesordnung. Dank der günstigen externen Bedingungen wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im ersten Halbjahr 2000 um mehr als 7 %. Für das gesamte Jahr ist mit einem BIP-Wachstum von 6,5 % zu rechnen. Im Jahr 2001 wird sich das Wachstum jedoch auf 4 % abschwächen, da mit einem weiteren Anstieg der Weltmarktpreise für Energie und Metalle nicht mehr zu rechnen ist und die reale Aufwertung des Rubel zu einem Abschmelzen des Leistungsbilanzüberschusses beitragen wird. Der Leistungsbilanzüberschuss betrug im ersten Halbjahr immerhin 23 Mrd. US-Dollar und entsprach damit über 22 % des BIP. Dies schlug sich auch im Staatshaushalt positiv nieder. In den ersten sechs Monaten des Jahres wies das konsolidierte Budget erstmals einen Überschuss aus, und zwar in Höhe von 4,6 % des BIP. Den starken Devisenzufluss nutzte die Zentralbank zu einem beträchtlichen Aufbau ihrer Devisenreserven. Da sie gleichzeitig keine Sterilisierungspolitik betrieb, kam es zu einer starken Expansion der Geldmenge. Gleichwohl ging die Inflationsrate weiter zurück, unter anderem, weil die Banken erhebliche Reserven anlegten, und der Rubel blieb gegenüber dem US-Dollar stabil. Generell sind allerdings die Inflationsgefahren gestiegen. Die wieder zunehmenden gesamtwirtschaftlichen Risiken signalisiert auch das IWH-Frühwarnsystems: Die Zahl der Warnsignale erhöhte sich erstmals seit der August-Krise 1998 spürbar, insbesondere im Finanzsektor.

Ausgewählte Aspekte des neuen Reformprogramms der Regierung

Im Juni des Jahres 2000 verabschiedete die Regierung ein umfassendes Reformprogramm, mit dem die Wachstumskräfte dauerhaft gestärkt werden sollen. Die vorgelegte Analyse konzentriert sich auf die in weiten Teilen bereits verabschiedete Steuerreform und die Strukturpolitik als ein neues und prägendes Element des gesamten Reformkonzepts.

Steuerreform

Die im August 2000 beschlossene und ab 1. Januar 2001 geltende Steuerreform umfasst die Mehrwertsteuer, die Einkommenssteuer, die Einführung einer Sozialsteuer als Ersatz für die Sozialabgaben und die Akzisen bzw. Umsatzsteuer. Für die Reform der Körperschaftssteuer liegt nur ein Entwurf vor. Die wichtigsten Merkmale der Reform sind die Einführung eines proportionalen Einkommenssteuertarifs von 13 %, die schrittweise Erhöhung des verminderten Mehrwertsteuersatzes auf Grundnahrungsmittel und Kinderbekleidung auf den allgemeinen Tarif von 18 %, eine wahrscheinliche Anhebung der

Belastungsobergrenze bei der Körperschaftssteuer auf 38,5 %, die Zusammenfassung der bisherigen verschiedenen Sozialabgaben zu einer degressiv angelegten Sozialsteuer von anfangs 35,6 % und die Reduzierung bzw. stufenweise Abschaffung der Umsatzsteuer von derzeit 4 %. Kritisch zu bewerten ist, dass für die privaten Haushalte eine regressive Steuerbelastung eintritt, die die Einkommensverteilung zuungunsten der Haushalte mit niedrigem Einkommen verändern wird. Durch die Proportionalsteuer wird ferner die automatische Flexibilität der öffentlichen Haushalte abnehmen und der Bedarf an diskretionärer Fiskalpolitik zunehmen. Unsicher bleiben zusätzliche Einnahmen des Budgets, die sich die Regierung von der Anmeldung bisher nicht registrierter Gewerbetätigkeit erwartet. Positive Struktureffekte werden sich aus einer drastischen Verringerung und angekündigten Streichung der Umsatzsteuer ergeben, diese belastete die Unternehmen bisher kumulativ. Die Erhöhung der Akzisen wird vor allem fiskalische Effekte haben und einen Teil der Gewinne der Unternehmen aus höheren Weltmarktpreisen für Energie und Metalle abschöpfen. Eine Entlastung der Unternehmen wird sich durch die Einführung der Sozialsteuer ergeben, und zwar sowohl aus einer leichten Senkung des Abführungssatzes wie auch aus der Reduzierung des betrieblichen Verwaltungsaufwandes. Bisher müssen die Unternehmen die Beiträge an die diversen lokalen Sozialversicherungsfonds abführen, demnächst direkt an den föderalen Haushalt. Insgesamt dürften die Wachstumseffekte aus der Steuerreform nur minimal ausfallen.

Strukturpolitik

Das strukturpolitische Programm umfasst ein Drittel des gesamten Reformprogramms. Eine Vielzahl von Zielen und Maßnahmen soll zentrale Schwächen der russischen Wirtschaft überwinden. Zu den etwas konkreteren Maßnahmen mit marktwirtschaftlichem Charakter gehören insbesondere die Fortführung und Reform der Privatisierung, die Regulierung natürlicher Monopole bis Ende 2001 und eine weitere außenwirtschaftliche Öffnung (bis 2003 Beitritt zur WTO).

Im Zuge der *Privatisierung* sollen bis Mitte 2001 alle 14.000 Unternehmen, die sich noch in föderalem Besitz befinden, in Aktiengesellschaften umgewandelt und bis Ende 2004 privatisiert werden. Die Privatisierung soll stärker über öffentliche Bietverfahren erfolgen, um strategische Investoren zu gewinnen. Allerdings sollen 1.500 bis 2.500 „strategisch bedeutsame“ Unternehmen nicht privatisiert werden; dies eröffnet weiterhin einen Weg für politischen Einfluss auf die Privatisierung. Nicht beabsichtigt ist offensichtlich die Abschaffung der „Goldenen Aktie“, die der Regierung ein Vetorecht unabhängig von ihrem Kapitalanteil einräumt. Auch wird eine Beteiligung ausländischer Investoren an den Bietverfahren nicht ausdrücklich angestrebt. Dagegen werden aktienrechtliche Verbesserungen dazu beitragen, dass die externe Unternehmenskontrolle verbessert wird. Positiv zu bewerten ist ebenfalls, dass in Zukunft eine konfiskatorische Nationalisierung definitiv ausgeschlossen sein soll. Eines der größten Investitionshindernisse war

bisher das Fehlen eines *Bodenrechts*, welches Erwerb und Veräußerung von Land regelt und Rechtssicherheit für die Eigentümer schafft. Dies soll nun im Laufe von 2001 geschaffen werden. Eine der großen Fragen allerdings, ob dieses Recht auch unverzüglich eine entsprechende Privatisierung von Grund und Boden nach sich zieht, beantwortet das Programm im Unterschied zur Unternehmensprivatisierung nicht.

Im Zuge der Schaffung von mehr *Wettbewerb* sollen noch 2000 die russische Bahn, die Elektrizitätswirtschaft und die Telekommunikation entflochten werden; die Gaswirtschaft (insbesondere Gazprom) soll 2001 folgen. Im Zuge dieser Entflechtung sollen die natürlichen Monopole zu eigenständigen Unternehmen und einer Regulierung unterworfen werden. Darüber hinaus sollen die Subventionen schrittweise abgebaut werden. Das Reformprogramm führt jedoch nicht aus, welche Art von Regulierung (staatlich, freiwillige Vereinbarungen) angestrebt wird; gerade dies ist für die russischen Verhältnisse aber wichtig. Zweitens wird für den Subventionsabbau kein konkreter Zeitrahmen vorgegeben. Drittens schließlich wird zunächst die Bilanzierung für den Energiesektor – eine typische zentralverwaltungswirtschaftliche Vorgehensweise – beibehalten. Damit bleiben in diesem Abschnitt Unklarheiten über die Intensität der angestrebten Liberalisierung bestehen.

Positiv zu beurteilen ist die Erklärung der Regierung, bis zum Jahr 2003 die Voraussetzungen für eine *WTO-Mitgliedschaft* zu erfüllen. Offenbar befürchtet die Regierung vor dem Hintergrund der Osterweiterung der EU eine verstärkte Diskriminierung russischer Waren. Ein erster Reformschritt soll die Zolltarifreform zum 1. Januar 2001 sein. Dieser Schritt enthält die überfällige Vereinheitlichung der Importzölle. Dadurch wird der Zollschatz wirksamer und die verbreitete Korruption reduziert. Für eine Mitgliedschaft in der WTO sind aber weitergehende Reformen notwendig, die die nicht-tarifären Handelshemmnisse, die Dienstleistungen und die ausländischen Direktinvestitionen betreffen.

Alles in allem sind wichtige Passagen des Reformprogramms so vage formuliert, dass Zweifel an der Entschlossenheit der Regierung entstehen, die formulierten Ziele wirklich durchzusetzen. Gleichwohl bietet die Gesamtanlage des Programms wichtige Fortschritte in der Reformpolitik. So zielt das Programm in weiten Teilen auf die Schaffung eines neuen sozialen Vertrages, mit dem die moralische Krise, die in Armut und Kriminalität zum Ausdruck kommt, überwunden werden kann. Eine verstärkte Präsenz des Zentralstaates soll dazu dienen, die allgemeine Rechtsunsicherheit zu bekämpfen. Rechtsunsicherheit verbindet sich mit einem schwachen Staat und ist bisher eines der größten Investitionshindernisse. Sowohl ein sozialer Vertrag als auch eine verstärkte Präsenz des Staates sind aus ökonomischer Sicht ausdrücklich zu begrüßen. Letztere ist im übrigen auch nicht automatisch mit einem autoritären Staat in der Gesamtgesellschaft gleichzusetzen.

D Краткое содержание

Экономическое развитие

Российская экономика имела выгоду в 2000г. от высоких мировых цен на энергию и металлы, а также от всё ещё низко оцениваемого курса рубля. Доказательства её способности к самостоятельному росту пока ещё не приведены. После стагнации поздней эры-Ельцина остаётся основополагающая реформа экономики на повестке дня. Благодаря благоприятным внешним условиям вырос ВВП в первом полугодии 2000г. более чем на 7%. На весь же год можно рассчитывать с приростом ВВП на 6,5%. В 2001г. ослабнет прирост до 4%, т. к. на дальнейшее повышение мировых цен не следует рассчитывать и реальная ревальвация рубля приведёт к уменьшению превышений баланса по текущим статьям. Превышение баланса по текущим статьям составило за первое полугодие 23 Млрд. долларов США, что соответствует более 22% ВВП. Это позитивно отразилось на государственном бюджете. За первое полугодие консолидированный бюджет впервые имел превышение, а именно в размере 4,6% ВВП. Центральный банк использовал сильный приток валюты для значительного увеличения своих валютных резервов. Поскольку центральный банк не ограничивал при этом своей денежной политики, это привело к значительному возрастанию денежной массы.

Всё же темпы инфляции продолжали снижаться, это связано также и с тем, что банки создали значительные резервы и рубль остался стабильным по отношению к доллару. В целом же опасность инфляции повысилась. О вновь возрастающей для всей экономики опасности сигнализирует также система раннего оповещения IWH (института экономических исследований г. Галле, Германия). Число предупредительных сигналов, особенно в финансовом секторе, впервые с августовского кризиса 1998г. ощутимо повысилось.

Избранные аспекты новой программы реформ правительства РФ

В июне 2000г. правительство опубликовало охватывающую программу реформ, с помощью которых экономическое развитие должно быть усилено на длительный период. В представленном анализе концентрируются на большей частью уже изложенную налоговую реформу и на структурную политику, как на новый и важный элемент всего концепта реформ.

Налоговая реформа

В августе 2000г. изданная и вступающая с января 2001г. в силу налоговая реформа охватывает НДС, подоходный налог, акцизы, налог с оборота, а также введение социального налога в качестве замены налога по социальному страхованию. Налог на прибыль находится ещё в разработке. Важнейшими признаками реформы являются: введение пропорционального подоходного налога от 13%, постепенное повышение сниженного процента

НДС на основные продукты питания и детскую одежду до обычного тарифа в 18%, вероятная установка максимального налога на прибыль до 38,5%, приведение бывших различных налогов соц.страхования к одному прогрессивно-налогооблагаемому социальному налогу до 35,6%, а также сокращение или постепенное упразднение 4% налога с оборота. Критически оценивается введение регрессивного налогообложения физических лиц, действующее не в пользу домашних хозяйств с небольшими доходами. С введением пропорционального налога будет убывать автоматическая подвижность государственных предприятий и увеличиваться потребность в выборочной по каждому случаю фискальной политике. Неуверенность остаётся в поступлении дополнительных доходов в бюджет, которые ожидает правительство от регистрации до сих пор незарегистрированной предпринимательской деятельности. Позитивные структурные эффекты проявятся от сокращения и объявленной отмене налога с оборота, который до сих пор нарастающе давил на предприятия. Повышение акцизов будет прежде всего иметь фискальные эффекты и уменьшать прибыль предприятий из высоких мировых цен на энергию и металлы. Облегчением для предприятий будет введение социального налога, а именно как из-за незначительного уменьшения ставки отчислений в бюджет, так и сокращения административно-управленческих расходов. До сих пор предприятия должны переводить взносы в местные фонды соц. обеспечения, затем прямо в федеральный бюджет. В целом же из налоговой реформы возможно лишь минимальное выпадение эффектов экономического роста.

Структурная политика

Программа структурной политики составляет треть в во всей программе реформ. Множество целей и мероприятий должны преодолеть основные слабости российской экономики. К более конкретным мероприятиям с характером рыночной экономики принадлежат в особенности: продолжение и реформа приватизации, регулирование натуральной монополии до конца 2001г. и дальнейшее внешнеэкономическое раскрытие (вступление в Международную Торговую Организацию до 2003г.). В ходе приватизации до середины 2001г. все 14000 предприятия, которые ещё находятся в федеральном владении должны быть преобразованы в акционерные общества и до конца 2004г. приватизированы. Приватизация должна более следовать через открытые аукционы, чтобы добыть стратегических инвесторов. Во всяком случае, от 1500 до 2500 стратегически важных предприятий не должны быть приватизированы, что открывает в дальнейшем возможность оказания политического влияния на приватизацию. Непредсказуемым, очевидно, является упразднение „золотых акций”, которые предоставляют правительству право вето независимо от его доли капитала. Также невыражено стремление привлечь иностранных инвесторов к участию в аукционах.

Улучшения в законе об акциях будут способствовать улучшению внешнего контроля за предприятием. Позитивно оценивается решимость не допустить

в будущем возможности национализации за счёт конфискации имущества. Одной из основных трудностей для инвестиций было до сих пор отсутствие закона о земле, регулирующего её покупку и продажу и создающего правовую безопасность для владельца. Этот закон должен быть принят в течение 2001г. На такой важный вопрос, повлечёт ли закон незамедлительно соответствующую приватизацию земли, программа в отличие от плана по приватизации предприятий, не отвечает.

В ходе усиления конкуренции ещё в 2000г. должны быть декартелизированы российские железные дороги, электроэнергетика и телекоммуникации. Газовое хозяйство, особенно Газпром должны последовать в 2001г. В ходе декартелизации натуральные монополии должны стать самостоятельными предприятиями и подвергаться контролю правительства. Кроме того должны быть постепенно прекращены субсидии. Программа реформ не поясняет к какому стремится виду регулирования (государственное или добровольные соглашения), однако именно это важно для российских отношений. Во-вторых не указано конкретных временных сроков по прекращению субсидий. В-третьих сохраняются типичные методы центрального управления энергетического комплекса. Поэтому в этом разделе остаются неясности об интенсивности мер по либерализации.

Позитивно оценивается разъяснение правительства выполнить предпосылки для вступления в члены МТО до 2003г. Очевидно правительство опасается дискриминации российских товаров в результате расширения Европейского Союза на восток. Первым шагом реформы должна стать реформа таможенных пошлин к 01.01.2000г. Этот шаг содержит унификацию импортных пошлин, что сделает таможенную более действенной и сократит распространённую коррупцию. Для членства в МТО необходимы ещё дальнейшие реформы, которые не относятся к тарифным препятствиям для торговли, услугам и иностранным инвестициям.

Важно, что существенные моменты программы реформ так расплывчато сформулированы, что возникают сомнения в решимости правительства действительно осуществить поставленные цели. И всё же в целом программа представляет важный шаг к успеху политики реформ. Так, значительное место в обозначенных целях программы занимает создание нового социального положения, в котором моральный кризис, выразившийся в бедности и криминалитете, может быть преодолён. Усиление роли центральной власти должно содействовать в победе над правовой небезопасностью. Правовая небезопасность связывается со слабым государством и является до сих пор одним из крупнейших препятствий для инвестиций. Как новое социальное положение, так и усиление роли государства, нужно исходя из экономической точки зрения только приветствовать. Усиление роли государства нельзя автоматически приравнивать к созданию авторитарного государства.

IWH _____

Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus

Trotz zunehmender Divergenz der Wirtschaftsordnungen
Währungsunion mit Russland?

Siebzehnter Bericht

IWH _____

Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus

Trotz zunehmender Divergenz der Wirtschaftsordnungen Währungsunion mit Russland?

A Wirtschaftliche Lage¹

Politik und Wirtschaft sind in Belarus seit Jahren von Re-Sowjetisierungstendenzen gekennzeichnet. In der Wirtschaft kommen diese in Preiskontrollen, Fünfjahresplänen, fehlender Privatisierung, Versorgungsmängeln und zurückgestauter Inflation zum Ausdruck. Erfahrungsgemäß wird unter diesen Umständen Wirtschaftswachstum mit zunehmenden binnen- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten erkaufte. Im Gesamtjahr 1999 hatte sich das Wirtschaftswachstum spürbar abgeschwächt, die Inflation deutlich beschleunigt, und der Außenhandel war sowohl auf der Export- wie auch Importseite geschrumpft. Die wirtschaftliche Situation war im ersten Halbjahr (bzw. in den ersten sieben Monaten) 2000 von keiner wesentlichen Besserung gekennzeichnet. Zwar war in den ersten sechs Monaten 2000 die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts mit 4 % doppelt so hoch wie im ersten Halbjahr 1999, doch drastisch gestiegene Preise für importierte Energieträger waren für eine krasse Verschlechterung der Handelsbilanz verantwortlich. Auf monetärem Gebiet ist keine Stabilisierung abzusehen. Zwar schwächte sich die Inflation ab, dies ging aber zu einem großen Teil auf administrative Preiskontrollen zurück. Zudem lag die Inflationsrate im Juli 2000 noch bei 190 % (auf Jahresbasis). Hohe Nominallohnsteigerungen, die auch im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen im Oktober 2000 gestanden haben dürften, trugen gemeinsam mit dem Rückgang der Inflationsrate zu einem Anstieg der Reallöhne von 13 % bei. Damit zeigt sich, dass die Wirtschaftspolitik von einer kurzfristigen politischen Zielen verpflichteten administrativen Steuerung und Kontrolle der Wirtschaftsprozesse geleitet ist. Dies alles lässt sich schlecht mit der seit Jahren angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion mit Russland vereinbaren. Gleichwohl wurde mit der lange überfälligen Einführung eines einheitlichen Wechselkurses im September 2000 eine wichtige Weiche für die Währungsunion gestellt. Für das gesamte Jahr 2000 ist mit einem Wirtschaftswachstum von 4 % zu rechnen. Mit dieser Rate dürfte das Bruttoinlandsprodukt auch im nächsten Jahr wachsen. Die Inflationsrate wird im laufenden Jahr knapp unter der 200 %-Grenze liegen und auch 2001 im dreistelligen Bereich verbleiben (160 bis 170 %).

¹ Soweit nicht anders vermerkt, sind alle Angaben den Bulletins des Ministeriums für Statistik (Minstat) und den Publikationen von *Belarus Economic Trends* (BET) entnommen.

Entstehungsseitig stützte sich das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 4 % im ersten Halbjahr 2000 größtenteils auf die industrielle Produktion. Diese wuchs im Zeitraum Januar bis Juli um 6,2 % im Jahresvergleich. Außer der Baustoffindustrie wiesen alle Branchen eine höhere Produktion auf. Die Zuwachsraten von ausländischen Unternehmen und Joint Ventures, die allerdings keinen nennenswerten Anteil an der Gesamtproduktion innehaben, lagen über dem Durchschnitt. Maschinenbau und Metallverarbeitung, die zusammen ein Viertel der Industrieproduktion stellten, berichteten die höchsten Produktionszuwächse. Die für den Export in die GUS bedeutsame Traktoren- und Erntemaschinenherstellung blieb dagegen weit unter dem Vorjahresniveau. Trotz des relativ starken Anstiegs der Industrieproduktion deuteten Absatzprobleme auf eine zunehmende Lagerhaltung hin. Dies erklärt die drastische Zunahme des Anteils der Verlustbetriebe von 14 % auf 27 % aller Unternehmen in der Industrie. Die Agrarproduktion setzte ihre Talfahrt fort und verringerte sich um 7 % gegenüber dem ersten Halbjahr 1999. Ein beträchtlicher Mangel an Futtermitteln führte zu einem Rückgang der Tierbestände. Anfang August waren erst 40 % der geschätzten Getreideernte eingebracht (1999: 79 %). Der fortbestehende Brennstoffmangel gefährdete die Erntebringung. Der Umstand, dass die Industrie offenbar nicht unter einem derartigen Mangel litt, weist auf eine Änderung der sektoralen Präferenzen in der Kreditvergabepolitik der Regierung hin.

Auf der Verwendungsseite des BIP wuchs der private Verbrauch überdurchschnittlich. Der reale Einzelhandelsumsatz nahm in den ersten sieben Monaten gegenüber dem Vorjahr um 8 % zu. Zu diesem Wachstum trug ein starker Anstieg der realen Geldeinkommen (16 %) bei. Dahinter standen entsprechend hohe Wachstumsraten der Sozialtransfers (Renten) und der Löhne. Die durchschnittliche reale Monatsrente stieg in den ersten sieben Monaten um 29 % gegenüber dem entsprechenden Zeitraum von 1999. Die Reallöhne nahmen um 13 % zu. Allerdings war der Anstieg der Kaufkraft der verfügbaren Einkommen etwas geringer, weil gleichzeitig der Bestand der nicht-gezahlten Löhne zunahm. Seine Relation zur gesamten Lohnsumme erhöhte sich von 3 % im Dezember 1999 auf 17 % im Juli 2000.² In der Landwirtschaft betrug dieses Verhältnis sogar 91 %. Lohnrückstände sind dagegen kaum in Unternehmen in der Hauptstadt und in den öffentlichen Verwaltungen entstanden. Das Problem der Lohnrückstände ist für die Regierung relativ neu. Sie begegnet ihm mit einer untauglichen Maßnahme. Ein Regierungsbeschluss vom April 2000 verpflichtet die Unternehmen, Rückstellungen in Höhe von bis zu 25 % ihrer Lohnsumme zu bilden, um die Lohnzahlungen zu sichern.³ Damit werden gerade jene Unternehmen bestraft, die Gewinne erzielen und ihre Löhne pünktlich und vollständig zahlen.

² Nacional'naja Ekonomičeskaja Gazeta vom 19. Juli 2000.

³ Nacional'naja Ekonomičeskaja Gazeta vom 21. Juni 2000.

Die realen Bruttoanlageinvestitionen wuchsen etwa genauso stark wie das BIP. Sie stiegen allerdings spürbar im „nichtproduzierenden Bereich“. Dazu gehören unter anderem die Kommunalwirtschaft, der Wohnungsbau, aber auch die Wissenschaft und der Finanzsektor. Im „produzierenden Bereich“, darunter im Bau- und Agrarsektor, waren die Investitionen etwas rückläufig. Die deutlichen Gewinneinbrüche in der Wirtschaft führen zu Einnahmeausfällen des öffentlichen Haushaltes. Der Haushaltsplan wurde nach seiner Bestätigung durch das Parlament von der Regierung geändert und die Defizitquote leicht von ursprünglich 1,7 % des BIP auf 1,9 % angehoben.

Das Defizit im Außenhandel mit Gütern und Dienstleistungen wuchs von 33 Mio. US-Dollar im Zeitraum Januar bis Juni 1999 auf knapp 280 Mio. US-Dollar im entsprechenden Zeitraum des laufenden Jahres. Die realen Güterexporte nahmen im ersten Halbjahr um 4,4 % gegenüber dem ersten Halbjahr 1999 zu. Die realen Exporte in die GUS und darin noch mehr nach Russland stagnierten, während die Ausfuhren in die übrige Welt real um 8 % zunahmen. Dies bedeutet, dass sich die Exporte auf dem belarussischen Hauptabsatzmarkt – Russland – nach der Krise 1999 nicht erholten, trotz einer leichten realen Abwertung der Währung. Große Einbrüche gab es beim Export von Traktoren, LKW-Reifen, Erzeugnissen des Werkzeugmaschinenbaus, Kühlschränken und Fahrrädern. Dies bestätigt die Vermutung, dass bei dem hohen Wachstum der Produktion des Maschinenbaus und der Metallverarbeitung die Lagerbestände erheblich zunahmen. Die realen Güterimporte zogen um 5,5 % an. Hierbei wuchsen die Importe aus der GUS um 21 %, während die Einfuhren aus der übrigen Welt um 18 % abnahmen. Unter den Importen nahmen die Lebensmittel stark zu und die Investitionsgüter deutlich ab. Die Terms of Trade im Gesamthandel verschlechterten sich um nahezu 10 %, darunter im Handel mit Russland um fast 20 %. Ausschlaggebend dafür war der Anstieg der Preise für russische Produkte (vor allem Energieträger) in US-Dollar um 44 %. Hinzu kamen aber auch Wechselkurseffekte. Dennoch gewährte Russland noch Preisnachlässe bei Rohöl, verglichen mit dem Weltmarktpreisniveau. Der Umfang der Bartergeschäfte nahm ab, und zwar um jeweils 10 % im Jahresvergleich bei Exporten wie auch Importen. Aufgrund des hohen Anteils von Barter im Außenhandel hatte die Regierung noch 1999 eine Steuer auf diese Art von Geschäften eingeführt. Diese wurde im Juli des laufenden Jahres durch Präsidentenerlass wieder abgeschafft.

Die Zahl der Beschäftigten erhöhte sich im Jahresvergleich geringfügig, ebenso die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter. Im Juli waren rund 93.000 Personen arbeitslos gemeldet. Die offiziell ausgewiesene Arbeitslosenquote von 2 % ist als zu niedrig anzusehen, da Regelungen wirken, die viele Arbeitslose davon abhalten, sich registrieren zu lassen. So wurde beispielsweise Anfang 2000 als Arbeitslosenunterstützung nur 6 % des monatlichen Durchschnittslohns gezahlt. Nach der ILO-Methode berechnet, würde die Arbeitslosigkeit höher ausfallen.

Die Inflationsraten blieben im dreistelligen Bereich. Allerdings war seit August 1999 ein Rückgang der jährlichen Inflationsrate von knapp 360 % auf 190 % im Juli 2000 zu beobachten. Nach wie vor bestehen jedoch administrative Preiskontrollen für viele Güter, sodass die statistisch ausgewiesene Inflationsrate den tatsächlichen Inflationsdruck zu gering ausweist. Ordnungspolitisch wird nicht daran gedacht, die marktwirtschaftliche Preisbildung auszuweiten. Vielmehr soll über das Preissystem auch Umverteilungspolitik betrieben werden.⁴

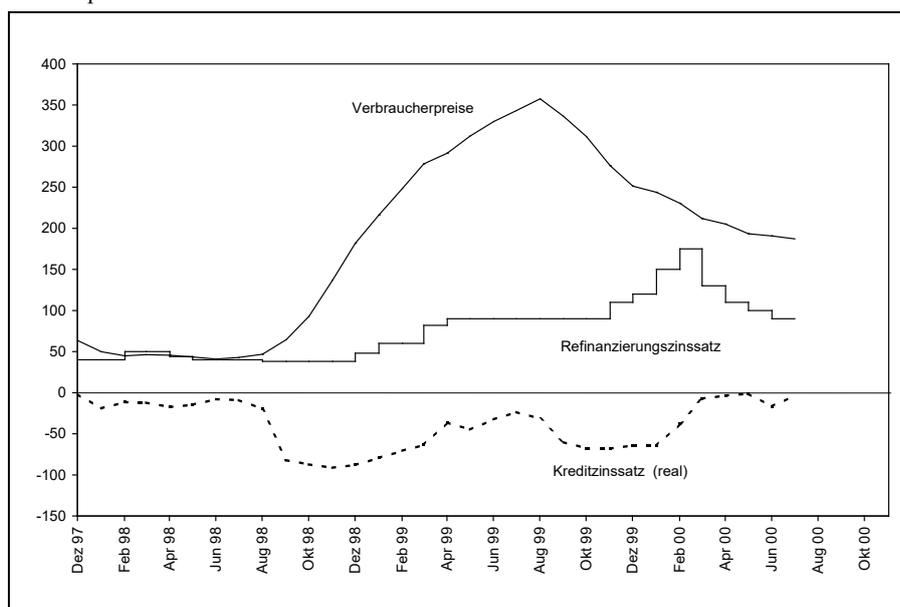
Der Rückgang der offenen Inflation veranlasste die Nationalbank, die Geldpolitik weniger restriktiv zu gestalten. Ungleichgewichte in Gestalt der zurückgestauten Inflation werden dabei von der Nationalbank vernachlässigt. Die Nationalbank senkte den offiziellen Refinanzierungssatz schrittweise von 175 % im Februar 2000 auf 90 % im Juli. Trotz der geringeren Preissteigerungsraten verblieben die realen Kreditzinsen im negativen Bereich (vgl. Abbildung 1). In den ersten sieben Monaten des Jahres stieg die Geldbasis real um 12 %, und die erweiterte Geldmenge M3 nahm sogar um 36 % zu. Das Wachstum der Geldbasis ging hauptsächlich auf ihre ausländische Komponente zurück, die rund 20 % der Geldbasis stellte. Die Nettoreserven in konvertiblen Währungen stiegen zwischen Dezember 1999 und Juli 2000 von 45 Mio. US-Dollar auf 105 Mio. US-Dollar. Der Anteil der Verbindlichkeiten der Regierung gegenüber der Nationalbank ist leicht gesunken. Damit kam die Nationalbank auf den ersten Blick einer Forderung des IWF nach, die Finanzierung von Subventionsprogrammen der Regierung einzuschränken. Tatsächlich war damit jedoch keine Reduzierung der Subventionierung verbunden. Die weisungsgebundene Nationalbank ging nämlich dazu über, durch vermehrte Devisenkäufe den Banken zusätzliche Liquidität für die Kreditvergabe an den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen.

Die Devisenkäufe trugen zu einem starken Verfall des Außenwertes des Rubel bei. Die durchschnittliche monatliche Abwertung gegenüber dem US-Dollar und dem russischen Rubel betrug im Zeitraum Januar bis Juli 2000 rund 11 %, während die durchschnittliche Rate für das Jahr 1999 noch bei 9 % bzw. 7 % lag. Die starke Abwertung des offiziellen Wechselkurses gegenüber den beiden anderen Währungen in den ersten sieben Monaten des Jahres schlug sich in einer kräftigen realen Abwertung (jeweils rund 35 % Juli 2000 zu Dezember 1999) nieder. Der in den vergangenen Jahren gescheiterte Versuch, den nominalen Wechselkurs trotz einer expansiv orientierten Geldpolitik durch Interventionen der Nationalbank zu stabilisieren, wurde im laufenden Jahr nicht fortgesetzt. Vielmehr wurde die Abwertung bewusst in Kauf genommen, weil sich dadurch die Subventionierungspraxis verschleiern fortsetzen ließ und gleichzeitig die Devisenreserven wieder aufgebaut werden konnten. Im September änderte sich die Politik der Nationalbank erneut. Sie führte einen einheitlichen Wechselkurs ein, legte den Kurs gegenüber dem US-Dollar fest und hat ihn seitdem durch Devisenverkäufe stabilisiert. Dieser Kurs-

⁴ Nacional'naja Ekonomičeskaja Gazeta vom 14. Juni 2000.

wechsel steht im Zusammenhang mit den Vorbereitungen zur Währungsunion mit Russland.

Abbildung 1:
Entwicklung der Verbraucherpreise und ausgewählter Zinssätze, 1998-2000
- in vH p. a. -



Anmerkung: Die Kreditzinsen wurden deflationiert mit der annualisierten monatlichen Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex.

Quelle: Belarus Economic Trends (BET), Berechnungen des IWH.

Die Zahlungsbilanzlage war durch unterschiedliche Entwicklungen gekennzeichnet. Auf der einen Seite kam es zum drastischen Anstieg des Handels- und Leistungsbilanzdefizits, dem nur geringe Kapitalzuflüsse seitens ausländischer Investoren gegenüberstanden. An Direktinvestitionen kamen in der ersten Jahreshälfte nur 47 Mio. US-Dollar ins Land. Dies war der schwächste Zufluss, der jemals registriert worden war. Zusätzlich flossen 23 Mio. US-Dollar an humanitärer Hilfe zu. Andere Kapitalzuflüsse (netto) und statistisch nicht aufgliederbare Transaktionen betragen etwa 350 Mio. US-Dollar. Auf der anderen Seite erhöhten sich die Währungsreserven der Nationalbank durch die Devisenkäufe um 50 Mio. US-Dollar auf 350 Mio. US-Dollar. Die Bruttodevisenzuflüsse fielen sogar weit höher aus, da die Regierung in der Lage war, 108 Mio. US-Dollar an Krediten des Auslands (insbesondere IWF, Weltbank, Europäische Entwicklungsbank) zurückzuzahlen. Wie fragil die Lage dennoch ist, wird daran sichtbar, dass die Währungsreserven

gerade dazu ausreichen, die Importe eines halben Monats zu finanzieren. Die Aufstockung der Devisenreserven erfolgte offensichtlich mit allen Mitteln. Den Banken wurde verboten, Devisenkäufe an der Börse zu tätigen. Nationalbank und Finanzministerium legten im März jeweils eine Obligation in fremder Währung für die Bevölkerung auf. Weitere Devisenzuflüsse erhofft sich die Nationalbank vom Verkauf von Anteilen an Unternehmen, die an der Börse tätig sind,⁵ durch Devisenkredite seitens Russlands und von einem Weltbankkredit, dessen Vergabe auch von der Schaffung eines einheitlichen Wechselkurses abhängig ist. Eine Beteiligung ausländischer Unternehmen an der Privatisierung im Unternehmenssektor wird aber offenbar nicht angestrebt.⁶

Überhaupt verlangsamte sich das Privatisierungstempo im ersten Halbjahr 2000 weiter. Verkauft wurden lediglich 20 Unternehmen aus kommunalem Eigentum, so viel wie 1991. Eine Privatisierung von Republikeigentum fand überhaupt nicht mehr statt. Die Zahl der in Kapitalgesellschaften umgewandelten Staatsbetriebe bewegte sich mit 150 im Rahmen der Vorjahre. Ursprünglich war vorgesehen, in diesem Jahr 145 Unternehmen im Eigentum der Republik und 300 kommunale Unternehmen umzuwandeln. Eine weitere Privatisierung ist offensichtlich nicht beabsichtigt. Die Verwaltung der umgewandelten Unternehmen soll den Zweigministerien obliegen.

Gesamtwirtschaftliche Indikatoren

Einheit		1996	1997	1998	1999	1.Hj 2000	2000*	2001
Wirtschaftsleistung								
Bruttoinlandsprodukt								
BIP, nominal	Mrd. nat. Währ. ⁵	184	356	675	2890	2901	8751	24116
BIP, nominal	Mrd. USD	11,9	11,6	6,3	9,0	4,3		
BIP, real	Veränd. gg. Vorj., %	2,8	11,4	8,3	3,4	4,0	4	4
BIP pro Kopf	USD,							
	amtl. Wechselkurs	1155,9	1135,6	619,8	901,4	430		
	Kaufkraftparität	5160	5480	5690	5700			
BIP	Index 1990=100 ¹	66,1	73,4	79,5	82,2	85,5	85,5	88,9
Industrie	Index 1990=100 ¹	61,2	72,7	81,7	89,6	94,6	94,1	
Produktionsentwicklung, real								
Industrie	Veränd. gg. Vorj., %	3,5	18,8	12,4	9,7	5,6	5	
Landwirtschaft	Veränd. gg. Vorj., %	2,4	-4,9	-0,7	-8,6	-7,3	-5	
Bauwesen	Veränd. gg. Vorj., %	-8,6	22,0	15,3	0	2,6	2	

⁵ BET vom Juli 2000, S. 11. Natürlich vorbehaltlich der Zustimmung von Präsident Lukaschenko, vgl. Nacional'naja Ekonomičeskaja Gazeta vom 26. Juli 2000.

⁶ Auf Russland gemünzt meinte Präsident Lukaschenko: "Wir verkaufen unsere Betriebe nicht einmal an Freunde". Vgl. <http://www.open.by> vom 15. Juni 2000.

Einheit		1996	1997	1998	1999	1.Hj 2000	2000*	2001
Struktur lt. VGR								
Industrie	% des BIP		31,6	31,1	29,6	30,2		
Land-, Forst- u. Fischereiw.	% des BIP		11,5	10,2	10,7	5,6		
Bauwesen	% des BIP			6,0	5,8	5,7		
Investitionen								
Brutto- Anlageinvestitionen	reale Veränd. gg. Vorj., %	-5	20	25	-5	4,4		
Investitionsquote lt. VGR	% des BIP	16,2	19,2	23,5	19,5	17,7		
Zufluss von Direktinvest., netto								
Zahlungsbilanzangaben aus Deutschland ²	Mio. USD Mio. DM	72,6 19	197,9 20	141,5	224,2	10,9		
Arbeitsmarkt								
Beschäftigte, JD	Tsd. Personen	4364,8	4369,9	4416,6	4470	4600		
in der Industrie	% d. gesamt. Besch.	27,5	27,6	27,6	27,6			
Arbeitslosenquote, JE	%	3,9	2,8	2,3	2,0	2,0		
Geldmengen- und Preisentwicklung								
Geldmenge M2, JD	Veränd. gg. Vorj., %	67	103	130	195	50		
Zinssatz, jährl., JE	%, Rediskontsatz	35	40	48	120	90		
Realzins (CPI), JE	%, jährl., aufg. Kred.		-1,9	-87,9	-64,1	-3,6		
Inflationsrate								
Konsumgüterpreise, JD	Veränd. gg. Vorj., %	53	64	73	294	209,5	190	165
Konsumgüterpreise, (Dez./Dez)	Veränd. gg. Vorj., %	39	63	182	251	53,9		
Industriegüterpreise, JD	Veränd. gg. Vorj., %	34	88	72	355	178,1		
Einkommen und Verbrauch								
Bruttolöhne, nominal, JD	Veränd. gg. Vorj., %	61	87	104	324	250,3		
Nettolöhne, real, JD	Veränd. gg. Vorj., %	5,1	14,3	18,0	7,7	13,2		
Privater Verbrauch, real lt. VGR	Veränd. gg. Vorj., %	4,5	10,0	8,7				
Einzelhandelsumsatz, real	Veränd. gg. Vorj., %	31	18	26	10	10,7		
Lebensstandard								
Monatslohn, JD, brutto	USD, amtl. Wechselkurs	78,2	73,8	43,3	61,6			
Mindestlohn/ Durchschn.-lohn	%	8,2	7,1	5,9	4,8			
Altersrente/ Durchschn.-lohn	%	42,6	40,7	38,6	37,4			
Personen unterhalb der Armutsgrenze	%	38,6	32,1	33,0	44,3	43		
Öffentliche Haushalte (kons.)								
Einnahmen	Mrd. nat. Währ.	50	113	240	1055	1135		
Ausgaben	Mrd. nat. Währ.	54	120	247	1140	1165		
Budgetsaldo	Mrd. nat. Währ.	-4	-7	-7	-85	30		
Budgetsaldo	% des BIP	-2,1	-2,1	-1,0	-2,9	-1,0		
öffentl. Verschuldung	% des BIP	2,9	2,8	2,7	1,7			

Einheit		1996	1997	1998	1999	1.Hj 2000	2000*	2001
Außenwirtschaft								
Außenhandel insgesamt								
Export (Waren)	Mio. USD	5790	7383	7138	5949	3533		
Import (Waren)	Mio. USD	6939	8718	8488	6548	4084		
Handelsbilanzsaldo (Waren)	Mio. USD	-1149	-1335	-1350	-599	-551		
Anteile wichtiger Handelspartner								
Export nach								
EU	% der Exporte	8,2	6,9	7,3	8,9			
Deutschland	% der Exporte	3,6	3,0	2,8	3,6	3,2		
GUS	% der Exporte	66,6	73,7	73,0	61,4	58,5		
Russland	% der Exporte	53,5	65,5	65,2	54,6	49,3		
CEFTA	% der Exporte	8,0						
Import aus								
EU	% der Importe	18,0	16,6	18,2	19,7			
Deutschland	% der Importe	8,7	8,0	8,9	10,3	7,3		
GUS	% der Importe	65,9	66,9	65,0	64,3	69,8		
Russland	% der Importe	50,8	53,8	54,6	56,4	62,8		
CEFTA	% der Importe	4,8						
Handel mit Deutschland								
Deutsche Ausfuhr (Waren)	Mio. DM	934,8	1374,9	1309,8	1199,4	511,6		
Deutsche Einfuhr (Waren)	Mio. DM	361,8	398,7	416,3	467,5	270,8		
Deutscher Handelssaldo (Waren)	Mio. DM	573,0	976,2	893,5	731,9	240,8		
Gesamtwirtschaftl. Auslandsposition								
Leistungsbilanzsaldo	Mio. USD	-515,9	-787,6	-944,6	-256,7	-132		
Leistungsbilanzsaldo	% des BIP	-3,9	-5,9	-6,6	-2,5	-6 ⁷	-6	
Währungsreserven, der Nationalbank, JE	Mio. USD	469	394	339	299	353		
Wechselkurs, JE	nat. Währ./USD ⁵	15,50	30,74	107	320	680		
Realer Wechselkurs gg. USD, JD	Veränd.gg.Vorj.,%	-1	23	-20,4	14,4	-29		
Auslandsverschuldung, ³								
brutto, Dez.	Mio. USD	947	958	1050	886	839,1 ⁶		
Brutto	% des BIP	7,1	7,2	7,4	7,9	9,8 ⁷	9,8	
Schuldenquote (brutto)	% der Exporte ⁴	14,0	11,5	13,0	13,2	10,6 ⁷	10,6	
Schuldendienstquote	% der Exporte ⁴					2,7		

Anmerkung: * = Prognose; JD = Jahresdurchschnitt; JE = Jahres bzw. Halbjahresende.

¹ Jahr vor dem ersten transformationsbedingten Einbruch. – ² Bestandsveränderungen. – ³ unter der Annahme einer vollständigen Erfüllung des belarussisch-russischen Schuldenabkommens. – ⁴ Waren und Dienstleistungen. – ⁵ Denomination des weißrussischen Rubel um 1.000 ab 1.1.2000; Anpassung der Vorjahre zu Vergleichszwecken. – ⁶ Verschuldung des Staates im Ausland. – ⁷ Auf das Gesamtjahr hochgerechnet.

Quellen: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Fachserie 7, Reihe 1, Deutsche Bundesbank, Statistische Sonderveröffentlichung 10: Kapitalverflechtungen mit dem Ausland, Juni 1999, Belarus Economic Trends, Dez. 1999, bis Juli 2000; Minstat, Statističeskij Bulleten', Dekabr' 12, 2000.; EUROSTAT: ECP 1996: The results of multilateral comparisons, 1998; IMF, International Financial Statistics, verschiedene Ausgaben; Berechnungen des IWH.

B Wirtschafts- und Währungsunion mit Russland?

Nach anfänglichen Fortschritten in der Transformation und der Öffnung der Wirtschaft setzte sich ab 1993/94 eine rückwärts gewandte Ausrichtung in Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik durch. Außenpolitisch ging sie mit einer wachsenden Bereitschaft zu einer wirtschaftlichen und politischen Re-Integration mit Russland einher. Diese Bereitschaft wurde durch zahlreiche Verträge und Abkommen bekräftigt. Bereits 1995 gründeten beide Länder eine Zollunion⁷; gleichwohl ist die Schaffung eines einheitlichen Zollgebietes noch nicht abgeschlossen. Im April 1996 folgte der Vertrag über die Bildung einer Staatengemeinschaft zwischen Weißrussland und Russland. Ein Jahr später wurde der Vertrag über die Union von beiden Ländern unterzeichnet. Die Union war eine Weiterentwicklung gegenüber der vorher vereinbarten Gemeinschaft. Der Vertrag sah den Zusammenschluss beider Länder unter Beibehaltung ihrer staatlichen Souveränität vor. Als ökonomische Ziele der Union wurden die Einführung einer gemeinsamen Währung sowie die Vereinheitlichung der Fiskal- und Geldpolitik und die Harmonisierung der Steuersysteme formuliert.⁸ Trotz einiger Rückschläge und zeitlicher Verzögerungen wurde der Integrationsprozess fortgesetzt. Der Vereinigungswille wurde durch einen weiteren Vertrag bekräftigt und die Präsidenten von Russland und Weißrussland vereinbarten im Dezember 1999 den Zusammenschluss ihrer Länder zu einer weitergehenden Union.⁹ Der Vertrag sieht nunmehr auch gemeinsame Staatsorgane und eine Vereinheitlichung des Wirtschaftsraumes vor.¹⁰ Als jüngstes Dokument wurde im August 2000 von beiden Ländern ein Absichtsprotokoll zur Vorbereitung einer Währungsunion verabschiedet. Der Zeitplan für die Währungsunion sieht die Einführung des russischen Rubel als gemeinsame Währung für Bartransaktionen bis zum Januar 2005 vor.¹¹ Spätestens drei Jahre danach soll der russische Rubel für sämtliche Transaktionen in beiden Ländern als gesetzliches Zahlungsmittel gelten. Im November 2000 soll eine Vereinbarung über eine gemeinsame Geldpolitik folgen.

⁷ Der Zollunion traten später auch die früheren Sowjetrepubliken Kirgistan, Tatarstan und die Ukraine bei.

⁸ Vgl. *DIW; IfW; IWH*: Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus – Verordnetes Wachstum ohne Perspektive? Elfter Bericht. IWH-Forschungsreihe 7/1997, S. 41.

⁹ Vgl. Vertragstext, 'Dogovor o sosdanii sojusnogo gosudarstva', http://www.president.gov.by/rus/parliament_assembly/souz/proekt.htm, 6.10.2000.

¹⁰ Einen guten Überblick über die verschiedenen Rechtsabkommen zwischen Russland und Belarus bietet Šurubovič, Aleksej, Wirtschaftliche Aspekte der Union von Rußland und Belarus, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 15, 2000.

¹¹ Vgl. *The Moscow Times*, 31. August 2000, <http://www.themoscowtimes.com/stories/2000/08/31/045.html>.

Ein wichtiges Motiv für Weißrusslands Initiative zur Schaffung einer Wirtschaftsunion mit Russland ist die in den vergangenen Jahren überwiegend negative Handelsbilanz im bilateralen Handel (1. Halbjahr 2000: rund 870 Mio. US-Dollar). Dieses Defizit würde erheblich geringer ausfallen, wenn die derzeitigen russischen Binnenpreise für Energie und Rohstoffe gälten. Insgesamt würde dies die Alimenterung einer eigenen, noch expansiver angelegten Wirtschaftspolitik ermöglichen. Die Hoffnung auf niedrigere Energiepreise beruht jedoch auf einem Trugschluss, da die russische Regierung bereits seit längerem plant, die Binnenpreise für Energieträger an das Weltmarktniveau heranzuführen.

Ein Argument für die Währungsunion sind die eingesparten Transaktionskosten durch eine gemeinsame Währung, die angesichts der sehr unterschiedlichen Handelsanteile im gegenseitigen Warenaustausch für Weißrussland relativ höher ausfallen dürften als für Russland. Russland ist mit Abstand das wichtigste Absatzland für weißrussische Exporteure und gleichzeitig auch das bedeutendste Herkunftsland von Importen, insbesondere von Energie und Rohstoffen. Aber gerade dies spricht auch gegen eine Währungsunion: Die unterschiedliche Spezialisierung lässt im Falle von realen Schocks erwarten, dass die Länder in unterschiedlichem Umfang davon betroffen wären.¹² Ein Verzicht auf das Instrument der Wechselkursanpassung könnte deshalb mit volkswirtschaftlichen Kosten für beide verbunden sein, entweder in Form von Transferzahlungen Russlands an Weißrussland oder in Form von Ungleichgewichten auf den Arbeitsmärkten. Ein möglicher Vorteil könnte für Belarus darin bestehen, eine gemeinsame Geldpolitik zu gestalten und zu versuchen, die Kosten einer expansiven Fiskalpolitik auf Russland abzuwälzen. Dies strebt Weißrussland durch die Beteiligung an einem gemeinsamen Währungsrat an.

Ob die Währungsunion tatsächlich eingeführt wird, hängt von drei Faktoren ab: eine weitgehende Übereinstimmung über die beiderseitigen Vorteile, in den wirtschaftspolitischen Vorstellungen sowie makroökonomische Konvergenz bei Preisen, Zinsen und Wechselkursentwicklung. Doch ist Weißrussland noch weit von den russischen Vorgaben entfernt. Wichtige makroökonomische Indikatoren wie Preissteigerungsraten und Zinsniveau deuteten zwar seit Anfang des Jahres 2000 auf eine Konvergenz zwischen beiden Ländern hin, aber ihre Diskrepanz ist weiterhin beträchtlich. Zudem wurde die Aussagekraft der weißrussischen Indikatoren hinsichtlich einer tatsächlichen Annäherung durch staatliche Eingriffe stark eingeschränkt. Die Inflationsrate in Weißrussland erreichte im Juli 2000 knapp 190 %, während die Rate in Russland nur 19 % betrug. Ein Jahr zuvor hatte die Inflationsdifferenz noch knapp 220 Prozentpunkte betragen. Bei einer ordnungspolitischen

¹² *Buch, C. M.; Koop, M. J.; Schweickert, R.; Wolf, H.*: Währungsreformen im Vergleich – Monetäre Strategien in Rußland, Weißrußland, Estland und der Ukraine. Tübingen, Mohr, Kieler Studien Nr. 270, 1995, S. 95.

Konvergenz im Bereich der Preisbildung dürfte der Abbau der zurückgestauten Inflation in Zukunft zu einer Divergenz der Inflationsraten führen.

Bei den Niveaus der offiziellen Zinsen beider Länder war ebenfalls eine Annäherung zu beobachten. Das Zinsdifferenzial, das im September 1999 noch 275 Prozentpunkte betrug, schrumpfte auf knapp 170 Prozentpunkte zusammen. Die Aussagekraft der Zinsentwicklung wurde allerdings im Falle Weißrusslands durch die staatliche Lenkung der Kreditströme eingeschränkt. Nach wie vor war die Geldpolitik dafür verantwortlich, dass die Zinsen ihre Signalfunktion für eine effiziente Ressourcenallokation nicht erfüllen konnten. Ein Hinweis darauf waren die negativen Kreditzinsen, die sich bis weit ins Jahr 2000 ergaben.

Die Währungsunion impliziert außerdem freien Kapitalverkehr. Damit müsste sich Weißrussland für die Aufgabe einer unabhängigen nationalen Geldpolitik entscheiden. Zwischen den Ländern bestehen jedoch in der Frage der institutionellen Ausgestaltung der Geldpolitik in der Währungsunion erhebliche Meinungsunterschiede. Während Weißrussland die Kontrolle über die Geldemission bei einem Währungsrat – einer übergeordneten politischen Institution – angesiedelt sehen möchte, besteht für Russland kein Zweifel daran, dass die russische Zentralbank für die gemeinsame Geldpolitik verantwortlich sein wird. Angesichts der makroökonomischen Divergenz und der Meinungsunterschiede im ordnungspolitischen Bereich besteht Handlungsbedarf vor allem für die weißrussische Seite.

Als Zwischenschritt auf dem Weg zur gemeinsamen Währung soll daher zunächst der Wechselkurs des weißrussischen Rubel an denjenigen des russischen Rubel angekoppelt werden. Zu diesem Zweck führte die Nationalbank am 14. September 2000 einen einheitlichen Wechselkurs für den weißrussischen Rubel ein, mit dem das seit vier Jahren bestehende System multipler Wechselkurse abgeschafft wurde.¹³ Gleichzeitig wurde der Wechselkurs mit 1.020 Rubel zu einem US-Dollar festgesetzt und entsprach damit dem Wechselkurs am freien Markt. Nach einer Stabilisierungsphase soll der Rubel gegenüber dem russischen Rubel fixiert werden. Damit vollzog die Nationalbank einen Kurswechsel bei der Wahl der Ankerwährung. Im Frühjahr 2000 präferierte sie noch den US-Dollar als Ankerwährung und die Einführung eines *Crawling Peg* im dritten Quartal 2000.¹⁴ Zumindest auf den *Crawling Peg* hat die Nationalbank zunächst verzichtet. Dies ist insofern sinnvoll, da die Inflationsrate derzeit noch zu hoch und durch die Preiskontrollen überdies noch unterzeichnet ist. Insgesamt ist die angestrebte Anbindung an den russischen Rubel aus mehreren Gründen sinnvoll: Erstens, ein Großteil des Außenhandels wird in russischen Rubel fakturiert; zweitens, der Wechselkurs des russischen Rubel ist hinreichend stabil, um als Anker zu

¹³ Vgl. Nacional'naja Ekonomičeskaja Gazeta vom 20. September 2000, Nr. 42, S. 3.

¹⁴ Vgl. IWH: Die wirtschaftliche Lage der Republik Belarus. Sechzehnter Bericht. IWH-Sonderheft 1/2000, S. 60.

fungieren und drittens, die Inflationsrate in Russland ist so niedrig, dass sie für die weißrussische Regierung als Zielgröße akzeptabel ist.

Seit der Vereinheitlichung der Wechselkurse im September 2000 wird zunächst ein *managed float* betrieben, d. h. die Nationalbank interveniert auf dem Devisenmarkt zur Stützung des Rubel, vorzugsweise durch Devisenverkäufe. Seit Mitte September war der Kursverlauf des weißrussischen Rubel relativ stabil und verlor bis Mitte Oktober nur geringfügig an Wert gegenüber dem US-Dollar. Im Zuge der Übergangstrategie sind zur Stützung des Wechselkurses bereits zwei Stabilisierungskredite mit Russland für das Jahr 2001 vereinbart worden: ein Devisenkredit der russischen Zentralbank in Höhe von 200 Mio. US-Dollar und ein weiterer Kredit über 4,5 Mrd. russische Rubel (ca. 160 Mio. US-Dollar). Allerdings sind beide Kredite noch nicht in den russischen Haushaltsplan eingestellt worden, und die tatsächliche Auszahlung ist somit ungewiss.

Die Erfahrungen einiger mittel- und osteuropäischer Transformationsländer zeigen, dass die Anbindung der heimischen Währung an eine relativ stabile, ausländische Währung eine erfolgreiche Maßnahme sein kann, eine hohe Inflation zu brechen und makroökonomische Stabilität herzustellen. Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass eine Unterordnung der Geldpolitik unter die Ziele der Wechselkurspolitik eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Wechselkursanbindung ist. Dazu ist eine unabhängige Nationalbank notwendig. Die Regierung hob im Juni 2000 ihre Weisungsbefugnis gegenüber der Nationalbank auf und stellte damit *de jure* die im Nationalbankgesetz von 1990 dargelegte Unabhängigkeit der Nationalbank wieder her. *De facto* ist die Nationalbank aber weiterhin weisungsgebunden und muss sich fiskalpolitischen Zielen unterordnen. Dies schafft ein Spannungsfeld zwischen dem Finanzierungsbedarf der Regierung und dem Ziel eines stabilen Wechselkurses.

Bei der Entscheidung über die Ausgestaltung der Wechselkursfixierung hat die Nationalbank grundsätzlich die Wahl zwischen zwei Alternativen: eine starre Fixierung oder ein Wechselkurssystem mit einer im voraus bekannt gegebenen Abwertungsrate. Bei einem festen Wechselkurs wäre die Anbindung langfristig nur tragfähig, wenn der weißrussische Rubel stark unterbewertet fixiert würde. Zwar ging mit der Vereinheitlichung der Wechselkurse eine Abwertung des offiziellen Kurses auf das Niveau des Marktkurses einher, gleichwohl stellt dieser Kurs keine Unterbewertung dar. Somit gefährdet mittelfristig – angesichts der hohen inländischen Inflation – die zu erwartende starke reale Aufwertung die Stabilität des Wechselkurssystems und damit die Annäherungsstrategie. Bei einer Entscheidung zugunsten eines *Crawling-Peg*-Wechselkurssystems würde aufgrund des relativ großen Inflationsdifferenzials gegenüber Russland eine relativ hohe Abwertungsrate erforderlich sein, um den realen Kurs zu stabilisieren. Dies würde praktisch einem freien Wechselkurs entsprechen. Die Erfahrungen einiger mittel- und osteuropäischer Transformationsländer sprechen dafür, erst bei einer Differenz der Infla-

tionsraten von etwa 20 Prozentpunkten zur Inflationsrate des Ankerlandes den *Crawling-Peg* einzuführen. Bei einer jährlichen Inflationsrate von knapp 190 % und einer weiterhin expansiven Geldpolitik rückt dann allerdings auch im Falle Belarus der Zeitpunkt der fixen Anbindung an den russischen Rubel für etliche Jahre weiter in die Zukunft.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die Währungsunion nicht verwirklicht werden wird bzw. volkswirtschaftlich ungünstig wäre, wenn nicht der russische Reformansatz in wesentlichen Elementen von Belarus übernommen wird. Dies erfordert insbesondere Schritte zu einer spürbaren Liberalisierung der Preisbildung, des Kapitalverkehrs und des Bankensektors sowie eine auch faktisch unabhängige Zentralbank. Es ist zu bezweifeln, dass dies alles ohne zusätzliche Liberalisierung in anderen Bereichen (Privatisierung) erreicht werden kann. Insofern wäre die Währungsunion nur mit der Aufgabe der seit Jahren zu beobachtenden Re-Sowjetisierung verbunden.

C Zusammenfassung

Politik und Wirtschaft sind in Belarus seit Jahren von Re-Sowjetisierungstendenzen gekennzeichnet. In der Wirtschaft kommen diese in Preiskontrollen, Fünfjahresplänen, fehlender Privatisierung, Versorgungsmängeln und zurückgestauter Inflation zum Ausdruck. Erfahrungsgemäß wird unter diesen Umständen Wirtschaftswachstum mit zunehmenden binnen- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten erkaufte. Im Gesamtjahr 1999 hatte sich das Wirtschaftswachstum spürbar abgeschwächt, die Inflation deutlich beschleunigt, und der Außenhandel war sowohl auf der Export- wie auch Importseite geschrumpft. Die wirtschaftliche Situation war im ersten Halbjahr (bzw. in den ersten sieben Monaten) 2000 von keiner wesentlichen Besserung gekennzeichnet. Zwar lag in den ersten sechs Monaten 2000 die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts mit 4 % doppelt so hoch wie im ersten Halbjahr 1999, doch drastisch gestiegene Preise für importierte Energieträger waren für eine krasse Verschlechterung der Handelsbilanz verantwortlich. Auf monetärem Gebiet ist keine Stabilisierung abzusehen. Zwar schwächte sich die Inflation ab, dies ging aber zu einem großen Teil auf administrative Preiskontrollen zurück. Zudem lag die Inflationsrate im Juli 2000 noch bei 190 % (auf Jahresbasis). Hohe Nominallohnsteigerungen, die auch im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen im Oktober 2000 gestanden haben dürften, trugen gemeinsam mit dem Rückgang der Inflationsrate zu einem Anstieg der Reallöhne von 13 % bei. Damit zeigt sich, dass die Wirtschaftspolitik von einer kurzfristigen politischen Zielen verpflichteten administrativen Steuerung und Kontrolle der Wirtschaftsprozesse geleitet ist. Für das gesamte Jahr 2000 ist mit einem Wirtschaftswachstum von 4 % zu rechnen. Mit dieser Rate dürfte das Bruttoinlandsprodukt auch im nächsten Jahr wachsen. Die Inflationsrate wird im laufenden Jahr knapp unter der 200 %-Grenze liegen und auch 2001 im dreistelligen Bereich verbleiben (160 bis 170 %).

Seit Jahren strebt die belarussische Regierung eine Wirtschafts- und Währungsunion mit Russland und längerfristig auch die staatliche Vereinigung an. Im Jahr 2000 sind insbesondere die beiderseitigen Vorbereitungen auf eine Währungsunion in den Vordergrund gerückt. Der mit Russland abgestimmte Zeitplan sieht die Einführung des russischen Rubel als gemeinsame Währung für Bartransaktionen bis zum Januar 2005 vor. Spätestens drei Jahre danach soll der russische Rubel für sämtliche Transaktionen in beiden Ländern als gesetzliches Zahlungsmittel gelten. Als Zwischenschritt zur geplanten Währungsunion soll der Wechselkurs des belarussischen Rubel an denjenigen des russischen Rubel angekoppelt werden. Erste Maßnahme dazu war im September 2000 die Abschaffung der seit vier Jahren bestehenden multiplen Wechselkurse.

Abgesehen von allgemeinen beiderseitigen Vorteilen einer Währungsunion etwa in Form eingesparter Transaktionskosten ergeben sich spezielle belarussische Motive für diese Union: Erstens könnte die Regierung von Belarus einen Teil der volkswirtschaftlichen Kosten der seit Jahren expansiven Fiskalpolitik auf Russland abzuwälzen, indem es die Geldpolitik für den Währungsraum mitgestaltet. Zweitens erhofft sich Belarus niedrigere Preise für russische Energie- und Rohstofflieferungen im Rahmen des mit der Währungsunion einzuführenden gemeinsamen Binnenmarktes. In Russland sind diese Preise noch immer niedriger als auf dem Weltmarkt, und das Handelsbilanzdefizit mit Russland würde erheblich schrumpfen.

Tatsächlich jedoch sind die Voraussetzungen für eine Währungsunion, die die belarussischen Erwartungen erfüllt, als schlecht zu beurteilen:

- (a) Für eine Währungsunion ist eine Konvergenz makroökonomischer Entwicklungen, d. h. von Inflationsraten, Zinsen und Wechselkurs, notwendig. Faktisch bedeutet dies, dass die hohen belarussischen Werte bzw. Schwankungen (des Wechselkurses) auf das russische Niveau sinken müssen. Auf den ersten Blick zeichnete sich im Jahre 2000 eine derartige Konvergenz ab. Diese ist jedoch wenig wert, da Preise und Zinsen wesentlich durch administrative Eingriffe bestimmt werden. In den vergangenen Jahren hatten sich beide Volkswirtschaften ordnungspolitisch voneinander entfernt. Würde Belarus den russischen Reformansatz übernehmen, würde sich die zurückgestaute Inflation sofort in einer offenen Inflation niederschlagen und alle derzeitigen makroökonomischen Konvergenzbemühungen konterkarieren.
- (b) Zwischen beiden Ländern gibt es erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die institutionelle Ausgestaltung der gemeinsamen Geldpolitik. In Belarus ist die Nationalbank zwar in diesem Jahr wieder de jure unabhängig von der Regierung geworden, der Beweis, dass sie auch de facto unabhängig ist, muss allerdings erst noch erbracht werden. Während Belarus die Kontrolle über die Geldemission bei einem Währungsrat – einer über-

geordneten paritätisch besetzten politischen Institution – angesiedelt sehen möchte, besteht für Russland kein Zweifel daran, dass die unabhängige russische Nationalbank für die gemeinsame Geldpolitik verantwortlich sein wird.

- (c) Schließlich ist die belarussische Hoffnung durch eine Wirtschafts- und Währungsunion das Handelsbilanzdefizit mit Russland verringern zu können, ein Trugschluss, da Russland anstrebt, seine Binnenpreise für Energie an das Weltmarktniveau schrittweise anzuheben. Es muss vielmehr befürchtet werden, dass eine weitere Divergenz bei den Inflationsraten im Falle einer Währungsunion zu Anpassungen auf dem belarussischen Arbeitsmarkt in Form einer erhöhten Arbeitslosigkeit führt.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass positive Effekte einer Währungsunion für Belarus nur zu erwarten wären, wenn der russische Reformansatz in wesentlichen Elementen übernommen würde. Dies erfordert insbesondere Schritte zu einer spürbaren Liberalisierung der Preisbildung, des Kapitalverkehrs und des Bankensektors. Es ist zu bezweifeln, dass dies alles ohne zusätzliche Liberalisierung in anderen Bereichen (Privatisierung) erreicht werden kann. Insofern wäre eine ökonomisch vernünftige Währungsunion nur mit einem Ende der seit Jahren zu beobachtenden Re-Sowjetisierung zu erreichen.

D Краткое содержание

Политика и экономика обозначены в Белоруссии с периода возврата к советским тенденциям. В экономике это можно наблюдать в контроле над ценами, пятилетних планах, отсутствии приватизации, дефиците и скрытой инфляции. При таких обстоятельствах экономическое развитие сопряжено со внутренним и внешнеэкономическим дисбалансом. В 1999 году экономический рост ощутимо ослаб, заметно увеличилась инфляция, во внешней торговле сократился как экспорт так и импорт. В первом полугодии 2000 года не наблюдалось сколь-либо существенного улучшения экономической ситуации. Хотя в первое полугодие 2000г. темпы развития ВВП с 4% и были вдвое выше чем за первое полугодие 1999г., стремительно возросшие цены на энергоносители ответственны за значительное ухудшение торгового баланса. Стабилизация в финансовой сфере не предвидется. Хотя инфляция и ослабла в значительной мере это связано с административным контролем цен. Кроме того в июле 2000г. инфляция составила 190% (к июлю 1999г.) Значительное увеличение номинальной зарплаты, которое можно было бы рассматривать также и с состоявшимися в октябре 2000г. парламентскими выборами, наряду со снижением темпов инфляции способствовали росту реальной ЗП на 13%. Это показывает, что экономическая политика руководима кратковременными политическими целями связанными с административным управлением и контролем экономических процессов. В 2000г. можно ожидать прирост экономического развития на 4%. В такой же степени возможен прирост ВВП также и в следующем году. В этом году темпы инфляции будут лежать чуть ниже 200% и в 2001г. составит, как и ранее, трёхзначную величину (160-170%).

В течении нескольких лет белорусское правительство стремится к экономическому и валютному союзу с Россией и в дальнейшем к объединению двух государств. В 2000г. двухсторонние приготовления к валютному союзу вышли на первый план. Согласованный с Россией план предусматривает введение российского рубля, как единую валюту в обращении наличности до января 2005г. Самое позднее 3 года спустя, российский рубль должен считаться законным средством платежа для всех операций обеих стран. Как промежуточный шаг для запланированного валютного союза является привязка обменного курса белорусского рубля к российскому рублю. Первым шагом должно быть упразднение в сентябре существующих уже 4 года множественных обменных курсов.

Кроме общих взаимных преимуществ валютного союза в виде сбережённых затрат по операциям, для белорусской стороны имеются свои особые мотивы для этого союза: Во-первых правительство Белоруссии участвуя в оформлении денежной политики валютного союза могло бы часть затрат проводимой годами экспансивной финансовой политики перевалить на Россию. Во-вторых Белоруссия надеется на более низкие цены на поставки россий-

ской энергии и сырья в рамках введённого с валютным союзом совместного внутреннего рынка. В России эти цены значительно ниже чем на мировом рынке и можно было бы значительно сократить дефицит торгового баланса.

Фактически же существуют недостаточные предпосылки для создания валютного союза, который выполнил бы ожидания белорусской стороны.

- (а) Для валютного союза необходимо соответствие макроэкономических показателей, таких как темпы инфляции, процентные ставки и обменный курс. Фактически это означает, что высокие белорусские показатели или иначе колебания (обменного курса) должны опуститься до российского уровня. На первый взгляд в 2000г. обозначилась подобная тенденция. Практически это имеет небольшую ценность т. к. цены и процентные ставки определены в основном административным вмешательством. Позиции обеих стран в экономической политике разошлись в последние годы. Если бы Белоруссия переняла бы российскую политику реформ, то скрытая инфляция тотчас переросла в открытую и перечеркнула бы все нынешние усилия по макроэкономическому сближению.
- (б) Между обеими странами существуют значительные расхождения во мнении об оформлении совместной денежной политики. В Белоруссии хотя и стал де-юре национальный банк в этом году независим от правительства, доказательства, что это уже де-факто должны ещё быть приведены. В то время как Белоруссия хотела бы видеть контроль над денежной эмиссией в руках вышестоящего на паритетных условиях созданного валютного совета, для России не существует сомнений, что независимый российский национальный банк будет ответственен за совместную денежную политику.
- (с) Наконец, надежда Белоруссии уменьшить дефицит торгового баланса с помощью экономического и валютного союза с Россией является самообманом, т. к. Россия стремится свои внутренние цены на энергию постепенно поднять до уровня цен на мировом рынке. Скорее следует опасаться, что дальнейшее расхождение темпов инфляции приведёт к повышенной безработице на белорусском рынке труда.

В целом следует констатировать, что позитивные эффекты от валютного союза для Белоруссии можно было бы ожидать только тогда, если были бы переняты существенные элементы российских реформ. Для этого особенно необходимы шаги к ощутимой либерализации ценообразования, движения капиталов и банковского сектора. Сомнительно, что это всё может быть достигнуто без дополнительной либерализации в других областях (приватизации). Поскольку экономически разумный валютный союз можно достичь только с прекращением уже годами наблюдающегося возврата к советским традициям.