

Die Finanzwirtschaft Rußlands: formelle Institutionen und Realität

Bell, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bell, C. (1996). *Die Finanzwirtschaft Rußlands: formelle Institutionen und Realität*. (Berichte / BIOst, 54-1996).

Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42763>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

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

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung	
.....	
3	
1. Einleitung	
.....	
6	
2. Aufteilung der Aufgaben	
.....	
6	
2.1 Soziale Absicherung.....	11
2.1.1 Rentenversicherung.....	11
2.1.2 Krankenversicherung.....	12
2.1.3 Arbeitslosenversicherung.....	13
2.1.4 Sonstige Sozialmaßnahmen.....	13
2.2 Transformationsaufgaben.....	14
2.2.1 Liberalisierung.....	14
2.2.2 Privatisierung.....	16
2.2.3 Stabilisierung.....	19
3. Verteilung der Einnahmen	
.....	
20	
3.1 Aufteilung der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit.....	21
3.2 Aufteilungsquoten.....	24
3.3 Höhe der Steuereinnahmen.....	26
4. Regionale Umverteilung	
.....	
29	
4.1 Zuweisungen.....	29
4.2 Hilfsprogramme.....	30
4.3 Privilegien.....	30
5. Fazit	
.....	
32	
Summary	
.....	
34	
15. November 1996	

Die vorliegende Arbeit ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Die Verfasserin ist freiberuflich tätige Expertin für die Wirtschaftsentwicklung der Rußländischen Föderation.

Redaktion: Ognian Hishow/Brigitta Godel

Claudia Bell

Die Finanzwirtschaft Rußlands: Formelle Institutionen und Realität

Bericht des BIOst Nr. 54/1996

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die Finanzwirtschaft Rußlands zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus. Zum einen handelt es sich um eine Föderation: Die Einnahmen- und Ausgabentätigkeit findet auf verschiedenen staatlichen Ebenen statt. Zum anderen erlebt Rußland eine Systemtransformation, die für die Finanzwirtschaft wiederum ganz spezifische Bedingungen schafft. Im folgenden wird unter besonderer Berücksichtigung der Transformationsaufgaben untersucht, wie die Aufgaben- und Einnahmekompetenzen in Rußland als Föderation verteilt sind. Dabei werden anhand der wichtigsten rußländischen Normativakte zunächst die formellen Institutionen analysiert. Sodann stellt sich die Frage, ob und wie diese Normen in der Praxis befolgt werden. Um hiervon einen Eindruck zu gewinnen, wurden offizielle rußländische Statistiken und Dokumente sowie die Presseberichterstattung ausgewertet. Aus dieser Gegenüberstellung ergeben sich schließlich die Kritikpunkte an der rußländischen Finanzwirtschaft.

Ergebnisse

1. Die Aufteilung der Staatsaufgaben im allgemeinen ist in Rußland vor allem in der Verfassung geregelt. Es werden nationale Aufgaben, Gemeinschaftsaufgaben und subnationale Aufgaben unterschieden. Grundsätzlich orientiert sich die Zuordnung am geographischen Wirkungsbereich und entspricht somit dem Äquivalenzprinzip. Auffällig ist jedoch, daß einige Aufgaben sowohl in die nationale als auch in die gemeinsame Zuständigkeit fallen. Diese unklare Zuordnung sowie die Tatsache, daß lediglich die Aufteilung der Entscheidungskompetenz geregelt ist, nicht aber die der Finanzierungsverantwortung oder der Verwaltungskompetenz, führt in der Realität zu ökonomischen Ineffizienzen und politischen Spannungen zwischen den staatlichen Ebenen.
2. Die soziale Absicherung als Aufgabe, die sowohl für das Gelingen der Transformation als auch die Finanzwirtschaft des Landes von ausschlaggebender Bedeutung ist, wird durch eine Vielzahl von Gesetzen und Präsidialerlassen geregelt. Die Finanzierung erfolgt hauptsächlich durch außerbudgetäre Fonds, die es auf nationaler sowie auf der subnationalen Ebene gibt. Institutionelle Schwächen bestehen bei der Bestimmung der Handlungsträger, der Finanzierungskonzepte sowie der Kriterien für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Die starke Verlagerung der personellen Umverteilung auf die Körperschaften hat in der Praxis zu einer erheblichen räumlichen Differenzierung geführt. Diese regionalen Unterschiede in den Lebensbedingungen gefährden den föderalen Zusammenhalt. Außerdem untergräbt die Schwäche der nationalen Ebene in einem so wichtigen Bereich deren Legitimation.

3. Die Analyse der Transformationsaufgaben wird in der Reihenfolge ihrer Implementierung in Rußland durchgeführt und beginnt daher mit der Liberalisierung. Diese war zunächst eine nationale Angelegenheit und wurde durch entsprechende Rechtsakte geprägt. Deren Nichtbeachtung durch die Körperschaften führte in der Realität zu einer Einführung auch subnationaler Interessen. Die regional unterschiedliche Liberalisierung von Preisen und Löhnen führte dann zu erheblichen regionalen Diskrepanzen und allokativen Verzerrungen. Letztere beruhen vor allem darauf, daß die Körperschaften zur Vermeidung eines regionalen "Ausverkaufs" in großem Umfang Handelshemmnisse errichtet haben.
4. Die rußländische Privatisierung war ursprünglich von Auseinandersetzungen um die Aufteilung des Staatseigentums auf die verschiedenen Ebenen geprägt. Im Anschluß daran verlagerte sich der Konflikt auf die eigentlichen Privatisierungsmodalitäten. Aufgrund der institutionellen Schwäche der nationalen Regierung konnten sich häufig die besonders verhandlungsstarken Körperschaften, in der Regel also die rohstoffreichen, mit ihren Vorstellungen durchsetzen. Dementsprechend sind Tempo, Umfang und Art der Privatisierung teilweise regional sehr unterschiedlich. Da die subnationale Ebene in der Regel konservativ eingestellt war und die Privatisierung verzögerte, hatte dies negative Auswirkungen auf den Rest der Föderation. Immerhin konnten jedoch durch die mehrgleisige Privatisierung Erfahrungen mit unterschiedlichen Privatisierungsmodellen gesammelt werden.
5. Was die Stabilisierung als dritte Transformationsaufgabe betrifft, so können die Körperschaften vor allem durch ihre budgetären Beziehungen zur nationalen Ebene Einfluß ausüben. In diesem Zusammenhang gibt es insbesondere zwei Gefahrenquellen für den Stabilisierungsprozeß. Die eine besteht darin, daß die subnationalen Einnahmemöglichkeiten den notwendigen subnationalen Ausgaben nicht angepaßt sind und die Körperschaften versuchen, die Finanzierungslücke durch rechtlich nicht vorgesehene Aktivitäten zu schließen. Die zweite Gefahr besteht darin, daß die Körperschaften die auf ihrem Territorium erhobenen nationalen Steuern nicht an den föderalen Haushalt weiterüberweisen und so die nationale Stabilisierungspolitik gefährden. Bisher sind die fiskal- und geldpolitischen Aktivitäten der Körperschaften den nationalen Stabilisierungszielen fast ausschließlich abträglich gewesen.
6. Bezüglich der Verteilung der Einnahmen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen sind weder die Verteilung der verschiedenen Steuern nach dem örtlichen Aufkommen noch die regionale Umverteilung in der Verfassung geregelt. Vielmehr existieren zahllose, teils in sich widersprüchliche Gesetze und Rechtsakte. Entsprechend uneinheitlich ist auch deren Umsetzung in die Praxis.
7. Auffällig ist die hohe Anzahl an häufig nicht sehr ertragreichen Steuern, die zum einen die Haushalte aller Ebenen durch die Erhebungskosten belasten und zum anderen zu einem innerußländischen "Steuerdschungel" führen, der die Wirtschaftsaktivitäten bremst. Bei denjenigen Steuern, deren Einnahmen verschiedenen Ebenen zufließen, sind die Aufteilungsquoten in den letzten fünf Jahren extrem häufig geändert worden, was die Rechtsunsicherheit erhöht. Untersucht man die Höhe der verschiedenen Steuereinnahmen, so stellt man fest, daß ein enormes Ungleichgewicht zwischen den staatlichen Ebenen bezüglich der Gesetzgebungskompetenz für ertragreiche Steuern besteht. Das heißt, bei einem großen Anteil der eigenen Einnahmen hat die Körperschaft keine Gesetzgebungskompetenz. Die Körperschaften sind somit finanziell von der nationalen Ebene abhängig. Dies untergräbt die subnationale Autonomie und führt zu politischen Spannungen.
8. Auch bezüglich der regionalen Umverteilung fehlt es an formellen Institutionen mit Verfassungsrang. Statt dessen findet der Finanzausgleich aufgrund der verschiedensten gesetzli-

chen Regelungen, Verträge oder gänzlich ohne rechtliche Fundierung statt. Er kann in Form von Zuweisungen, Hilfsprogrammen und Privilegierung erfolgen. Problematisch ist, daß verschiedene Staatsorgane redistributiv tätig werden können und ein nationales Umverteilungsziel fehlt. Während die Zuweisungen und Hilfsprogramme sich immerhin zumindest an der Bedürftigkeit einzelner Körperschaften zu orientieren scheinen, erfolgt die Privilegienvergabe fast ausschließlich aufgrund politischer Motive. Dies schürt die Unzufriedenheit der Körperschaften.

9. Entsprechend ihrer Entstehung sind die Institutionen in Rußland inhaltlich vor allem auf die nationalen Interessen und Belange ausgerichtet. Häufig gewinnt die subnationale Ebene erst durch die Nichtbefolgung von Gesetzen in der Praxis einen gewissen Einfluß auf die formellen Institutionen. Symptomatisch für Rußland ist außerdem die sehr lückenhafte und widersprüchliche Regelung der Finanzwirtschaft. Aufgrund dessen sowie aufgrund der Rechtsmentalität mangelt es auch an der Umsetzung in die Realität.

1. Einleitung

Die Finanzwirtschaft eines Staates umfaßt sämtliche finanzwirksamen staatlichen Aktivitäten. Dabei zeichnet sich die Finanzwirtschaft Rußlands durch zwei Besonderheiten aus. Zum einen handelt es sich um eine Föderation: Die Einnahmen- und Ausgabentätigkeit findet auf verschiedenen staatlichen Ebenen statt. Zum anderen erlebt Rußland eine Systemtransformation, die für die Finanzwirtschaft wiederum ganz spezifische Bedingungen schafft.

Inhaltlich stehen diese beiden rußländischen Charakteristika bei der folgenden Analyse im Vordergrund. Es wird unter besonderer Berücksichtigung der Transformationsaufgaben untersucht, wie die Aufgaben- und Einnahmekompetenzen in Rußland als Föderation institutionell geregelt sind.

Methodisch wird dabei zunächst auf die formellen Institutionen¹ eingegangen und gefragt: Welche formellen Spielregeln (Normativakte) bestimmen in Rußland die finanzwirksamen Aktivitäten? Sodann stellt sich gerade auch in einem Land, dessen Rechtskultur so stark von der westeuropäischen abweicht, unmittelbar die Frage, ob und wie diese Normen in der Praxis befolgt werden. Aus dieser Gegenüberstellung ergeben sich schließlich die Kritikpunkte an der rußländischen Finanzwirtschaft.

2. Aufteilung der Aufgaben

Es soll nun geklärt werden, von welcher staatlichen Ebene die Staatsaufgaben in Rußland laut Rechtsnorm wahrgenommen werden sollen und welche Ebene dies in der Praxis tatsächlich tut. Anschließend wird sowohl die institutionelle als auch die reale Einordnung der Transformationsaufgaben und der personellen Umverteilung in die föderale Aufgabenteilung diskutiert.

Formal wird die Zuteilung der Staatsaufgaben auf die verschiedenen Ebenen in der Verfassung vom Dezember 1993 und im Föderationsvertrag vom März 1992 geregelt.² Bei letzterem handelt es sich eigentlich um drei Verträge, da die nationale Ebene jeweils einen Vertrag mit den Republiken, außer Tatarstan und Tschetschenien und dem damals noch nicht existierenden Inguschetien, die nicht unterschrieben haben, mit den Autonomien und mit den Körperschaften der administrativ-territorialen Ebene abgeschlossen hat. In den Schluß- und Übergangsbestimmungen der Verfassung werden diese drei Verträge jedoch unter der Bezeichnung "Föderationsvertrag" zusammengefaßt. Wohl deswegen und nicht zuletzt auch wegen der Ähnlichkeit dieser Verträge hat es sich eingebürgert, von "dem Föderationsvertrag" im Singular zu sprechen.

Da der Föderationsvertrag der Verfassung von 1993 formal untergeordnet ist und diese die Gleichberechtigung der Körperschaften vorsieht, sind die wenigen Unterschiede zwischen den einzelnen Föderationsverträgen formalrechtlich unerheblich.³ Tatsächlich weisen sie nicht nur untereinander kaum Unterschiede auf, sondern stimmen auch im Hinblick auf die Aufzählung und Zuordnung der Aufgaben in der Verfassung fast wortwörtlich mit dieser überein.

¹ Institutionen werden hier im Sinne Norths als "rule of the game" betrachtet. Vgl. D.C. North: Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Cambridge 1990.

² Konstitucija RF, 12.12.1993, in: Rossijskaja gazeta, 25.12.1993, S. 1-6, Art. 11 Abs. 3. Alle drei Föderationsverträge sind der Verfassung vom 12.4.1978 (Konstitucija RF, 12.4.1978, hrsg. v. Obersten Sowjet der Rußländischen Föderation, Moskau 1993, nichtamtlich übersetzt in: Wostok Verlag [Hrsg.]: Verfassung der Russischen Föderation, Köln 1994) als Anhang beigefügt worden.

³ Siehe die Schluß- und Übergangsbestimmungen in Konstitucija RF, 12.12.1993, a.a.O.

Vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion hatte Präsident Jelzin im August 1990 in Tatarstan die Körperschaften noch öffentlich aufgefordert, sich so viele Kompetenzen zu nehmen, wie sie administrativ bewältigen könnten. Wörtlich sagte er: "Nehmt euch so viel Souveränität wie ihr verdauen könnt! Den Rest gebt per Vertrag an Rußland ab!"⁴

In dieser Form hat das Subsidiaritätsprinzip als "rule of the game" allerdings keinen Eingang in die Verfassung gefunden, wo die Aufgabenverteilung durch die Artikel 71 bis 73 geregelt wird. Es gibt in der RF föderale Aufgaben, Gemeinschaftsaufgaben und Aufgaben, die allein in die subnationale Zuständigkeit fallen. Die genaue Zuordnung kann der folgenden Abbildung entnommen werden. Die Aufgaben sind in der Reihenfolge ihrer Nennung in der Verfassung aufgeführt.

⁴ R. Götz/U. Halbach: Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München 1994, S. 30.

Die Aufgabenverteilung in der Rußländischen Föderation (RF) laut Verfassung⁵

Nationale Zuständigkeit (Art. 71)	Gemeinsame Zuständigkeit (Art. 72 Abs. 1)
Verabschiedung und Änderung der Verfassung und föderaler Gesetze sowie Kontrolle ihrer Einhaltung	Übereinstimmung körperschaftlicher Rechtsakte mit der föderalen Verfassung und den föderalen Gesetzen
föderativer Aufbau und Territorium der RF	Menschenrechte, Minderheitenschutz, öffentliche Sicherheit, Ordnung der Grenzgebiete
Menschenrechte, Staatsangehörigkeit Minderheitenschutz	Fragen bezüglich Besitz, Nutzung und Verfügung über Grund, Boden und Naturressourcen
Festlegung des Systems sowie Bildung der föderalen Organe	Abgrenzung des Staatseigentums
föderales Staatseigentum und dessen Verwaltung	Naturnutzung, Umweltschutz, Denkmalschutz
Grundlagen der föderalen Politik sowie föderale Programme zur Förderung der staatlichen, wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Entwicklung der RF	allgemeine Fragen der Erziehung, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Sport
Rechtsgrundlagen für einen einheitlichen Markt, Regelung von Finanz-, Währungs-, Kredit- und Zollwesen, Geldemission, Preispolitik, föderale Wirtschaftsdienste sowie föderale Banken	Koordinierung von Fragen des Gesundheitswesens, des Familienschutzes und der sozialen Absicherung
föderaler Haushalt, föderale Steuern und Abgaben, föderaler Fonds für die regionale Entwicklung	Bekämpfung von Katastrophen und Epidemien
föderale Energiesysteme, Kernenergie, föderales Transportsystem, föderale Verkehrsverbindungen, föderales Informations- und Fernmeldewesen, Weltraumaktivitäten	allgemeine Prinzipien für die Besteuerung und Abgaben in der RF
Außenpolitik, internationale Beziehungen und Verträge der RF, Krieg und Frieden	Verwaltungs-, Verwaltungsverfahrens-, Arbeits-, Familien-, Wohnungs-, Boden-, Wasser-, Forst-, Bodenschätze- und Umweltschutzgesetzgebung
Außenwirtschaftsbeziehungen der RF	Personal der Justiz- und Rechtsschutzorgane, Rechtsanwaltschaft, Notariat
Verteidigung und Sicherheit, Rüstungsproduktion, Handel mit militärischen Gütern, Produktion und Anwendung von Giftstoffen und Narkotika	Schutz kleiner ethnischer Gemeinschaften
Bestimmung des Status und Schutz der Staatsgrenzen, der Seehoheitsgewässer, des Luftraums, der Sonderwirtschaftszonen, des Festlandssockels	Festlegung allgemeiner Organisationsprinzipien für das System der Organe der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung
Gerichtsordnung, Staatsanwaltschaft, Straf- und Zivilrecht	Koordinierung der internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Körperschaften und Erfüllung der internationalen Verträge der RF
föderales Kollisionsrecht	
meteorologischer Dienst, Normen, Zeitrechnung, offizielle Statistik	
staatliche Auszeichnungen und Ehrentitel	
föderaler Staatsdienst	

Es wird explizit darauf hingewiesen, daß die gemeinsame Zuständigkeit für alle Föderationssubjekte gleichermaßen gilt (Art. 72 Abs. 2).

Auffällig ist auch, daß einige Aufgaben sowohl in die nationale als auch in die gemeinsame Zuständigkeit fallen. Es ist jedoch noch unklar, was dies in der Praxis für Konsequenzen hat. Möglicherweise wollte die nationale Ebene sich die Möglichkeit offenhalten, je nach Bedarf Entscheidungen, die eigentlich gemeinsam zu fällen wären, doch noch in ihren ausschließlichen Kompetenzbereich zu ziehen. Diese Art von Flexibilität ist allerdings aufgrund der ihr innewohnenden Willkür und der daraus möglicherweise resultierenden Spannungen abzulehnen.

Die nicht ausdrücklich zugeordneten Aufgaben fallen in die subnationale Zuständigkeit (Art. 73).

⁵ Konstitucija RF, 12.12.1993, a.a.O., Art. 71 und 72.

Außerdem ist es der nationalen Exekutive erlaubt, in Übereinkunft mit der subnationalen Exekutive dieser die Ausübung eines Teils ihrer Vollmachten zu übertragen (Art. 78 Abs. 2). Das Umgekehrte gilt für die subnationale Exekutive (Art. 78 Abs. 3). Dadurch wird die obige Aufgabenverteilung flexibel, was in Anbetracht der zwischen nationaler und subnationaler Ebene bestehenden Spannungen und der noch unbekanntenen Anforderungen eines marktwirtschaftlichen Systems von Vorteil ist.

Diese Möglichkeit, durch bilaterale Verträge oder Abmachungen in gemeinsamem Einverständnis, Aufgaben sowohl "nach oben" als auch "nach unten" zu delegieren, weist auf eine geteilte Kompetenz hin. Dies sowie die grundsätzliche Zuständigkeitsvermutung zugunsten der subnationalen Ebene legt den Schluß nahe, daß das Subsidiaritätsprinzip, wenn auch eingeschränkt, Eingang in die rußländische Verfassung gefunden hat.

Das Subsidiaritätsprinzip kommt auch darin zum Ausdruck, daß bei einem Widerspruch zwischen einem föderalen Gesetz und einem Normativakt einer Körperschaft bezüglich Fragen, für die allein die Gebietseinheit zuständig ist, das subnationale Recht das nationale verdrängt (Art. 76 Abs. 6).

Die Verfassung regelt lediglich die Verteilung der Entscheidungskompetenzen. Die Aufteilung der Finanzierungsverantwortung und der Verwaltungskompetenz bleibt im wesentlichen unerwähnt. In der Praxis sieht es allerdings meist so aus, daß die Körperschaften für ihre alleinigen Aufgaben auch die volle Verwaltungskompetenz haben und die Finanzierungsverantwortung tragen.

Problematisch ist die Kompetenzverteilung bei den Aufgaben, bei denen die nationale Ebene die Entscheidungskompetenz hat, die aber von den Körperschaften finanziert werden müssen. So haben Entscheidungen der nationalen Ebene, z.B. über eine Erhöhung der Beamtengehälter, die Körperschaften in erhebliche finanzielle Probleme gestürzt. Da in der RF vor allem um die Verteilung der Einnahmekompetenzen gerungen wird, richtet sich die Erfüllung der Aufgaben dann in der Praxis nach den zur Verfügung stehenden Einnahmen anstatt umgekehrt, wie es eigentlich ökonomisch sinnvoll wäre.

Grundsätzlich sind die Aufgaben, deren Verteilung durch die Verfassung geregelt wird, den Ebenen entsprechend dem geographischen Wirkungskreis zugeordnet. D.h. öffentliche Güter, die einen nationalen Nutzenradius haben, werden von der nationalen Ebene angeboten, öffentliche Güter mit regionalem Nutzenradius entsprechend von den Gebietskörperschaften. In der gemeinsamen Zuständigkeit befinden sich Aufgaben, bei denen mit überregionalen externen Effekten zu rechnen ist, wie z.B. der Umwelt- und Katastrophenschutz, aber auch die Koordination der internationalen Beziehungen der Körperschaften. Dies stimmt auch mit den Vorstellungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus überein.

Allerdings kommt es in der rußländischen Praxis häufig zu einer Verletzung der formellen Institutionen und einer Wahrnehmung der Aufgaben durch mehrere Ebenen bzw. durch die "falsche" Ebene, im Sinne des Nutzenradius. Dies gilt vor allem für die öffentlichen Investitionen.

Bis 1992 waren alle öffentlichen Investitionen zentralisiert, und sie wurden vom nationalen Wirtschaftsministerium bzw. zum Teil vom nationalen Finanzministerium oder von den Staatsbetrieben durchgeführt.⁶ Mitte 1992 wurden dann öffentliche Investitionen auf die Körperschaften überwältzt, die hinsichtlich ihres Nutzenradius dort eigentlich nichts zu suchen hatten.

⁶ C.I. Wallich: Intergovernmental fiscal relations: setting the stage, in: C.I. Wallich (Hrsg.): Russia and the Challenge of Fiscal Federalism, Washington, 1994, S. 19-63, hier: S. 36.

Hierbei handelte es sich vor allem um nationale Autobahnen, Wohnungen für das Militär und Flughäfen. Die nationale Ebene wollte durch diese Maßnahmen in erster Linie ihren Haushalt sanieren. Aber die Folge war, daß gerade für die Transformation wichtige Infrastrukturinvestitionen ausblieben. Auch haben die Körperschaften auf die zusätzliche Belastung damit reagiert, daß sie Mittel, die von der nationalen Ebene für bestimmte öffentliche Investitionen zur Verfügung gestellt worden waren, für andere Investitionen bzw. sogar für laufende Ausgaben zweckentfremdeten. Ende 1992 übernahm die nationale Ebene daraufhin wieder die Verantwortung für die nationalen Autobahnen und für einen Großteil des Wohnungsbaus für das Militär.⁷

Dieses Hin und Her führt, ganz abgesehen davon, daß die Aufgabenverteilung sich in keinsten Weise weder an den formellen Institutionen noch am Nutzenradius orientiert, zu einer großen Unsicherheit bei der regionalen Haushaltsplanung und wirkt entsprechend destabilisierend.

Von der fehlenden, lückenhaften oder widersprüchlichen gesetzlichen Regelung der Aufgabenverteilung - und konkreter der Zuordnung der Entscheidungskompetenz, der Finanzierungsverantwortung sowie der Verwaltungskompetenz - profitieren allerdings sowohl die nationale als auch die subnationale Ebene.

Erstere kann spontan ihren Haushalt sanieren, indem sie Aufgabenkompetenzen, v.a. die Finanzierungsverantwortung, "nach unten" verlagert. Die Aussetzung der Zahlung von Löhnen und Gehältern für Angestellte und Beamte im nationalen Staatsdienst ist ein Beispiel für dieses Verhalten. Die Gebietskörperschaften hingegen können ihre Verhandlungsmacht beim Streit um die Einnahmen erhöhen, wenn sie auf die Zunahme ihrer Ausgabenverpflichtungen verweisen.

Die Wahrnehmung von Aufgaben auf einer bestimmten staatlichen Ebene hängt auch von der politischen Ausgestaltung des Staates ab. Von einer wahrhaft subnationalen Kompetenz kann nur dann gesprochen werden, wenn die subnationalen staatlichen Organisationen, also die Legislative, die Exekutive und die Jurisdiktion, unabhängig von der nationalen Ebene sind.

Dies ist in der rußländischen Praxis jedoch nicht gewährleistet. So hat Präsident Jelzin ab August 1991 immer wieder die Gouverneure der Regionen und Gebiete persönlich in ihr Amt berufen und so ein vertikales System persönlicher Abhängigkeit installiert, durch das er die Vorgänge in den Körperschaften beeinflussen kann. Laut dem Gesetz über die Berufung und Amtsenthebung der Verwaltungschefs der Gebiete und Regionen vom April 1993 sollte der Präsident lediglich das Vorschlagsrecht haben, an das sich die Körperschaften bei ihren gebietsinternen Wahlen des Gouverneurs halten können oder auch nicht.⁸ Die politische Umsetzung einer bestimmten Aufgabenteilung soll hier jedoch nicht weiter vertieft werden, da der Fokus mit der finanzwirtschaftlichen Analyse schon weit genug gewählt ist.

Nach diesem Überblick über die Wahrnehmung der Staatsaufgaben im allgemeinen sollen nun zwei Bereiche vertieft diskutiert werden. Zum einen erfolgt eine detailliertere Analyse der sozialen Absicherung. Grund hierfür ist, daß diese Aufgabe in ganz besonderem Maße mit der Finanzwirtschaft eines Landes verknüpft ist und dies erst recht, wenn das Land aufgrund einer Systemtransformation nur einen sehr begrenzten Umverteilungsspielraum, aber dafür einen um so größeren Umverteilungsbedarf hat. Entsprechend geht es in dem zweiten vertiefenden Teil um

⁷ J. Martinez-Vazquez: Expenditure and expenditure assignment, in: C.I. Wallich (Hrsg.) (1994), a.a.O., S. 96-128, hier: S. 105 und 123.

⁸ F. Evers: Die Regionalisierung und der Ordnungs- und Eigentumswandel in Rußland, in: Recht in Ost und West, Zeitschrift für Ostrecht und Rechtsvergleichung, Heft 3, 38. Jahrgang, Juni 1994, S. 81-86, hier: S. 84. Hier findet sich auch eine umfassende Darstellung der die politische Ausgestaltung des Föderalismus regelnden Gesetze und Bestimmungen.

die staatlichen Aufgaben in der Transformation. Im wesentlichen handelt es sich dabei um die Liberalisierung, die Privatisierung und die Stabilisierung.

2.1 Soziale Absicherung

Das soziale Sicherungssystem der RF sieht die Einkommenssicherung im Alter, im Falle von Mutterschaft, Krankheit, Armut und Arbeitslosigkeit sowie Kindergeld, kostenlose medizinische Versorgung und einige andere Unterstützungsleistungen vor. Das System wird in der Hauptsache durch außerbudgetäre Fonds finanziert, die zum Teil eine beträchtliche Größe haben.⁹

Laut Verfassung sind in der RF die Körperschaften für das Gesundheitswesen, den Schutz der Familie, die soziale Absicherung sowie den Schutz kleiner ethnischer Gemeinschaften zuständig.¹⁰ Da dieses System jedoch alles andere als ausgereift ist, bestehen institutionelle Schwächen bei der Bestimmung der Handlungsträger, der Finanzierungskonzepte sowie der Kriterien für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen.

2.1.1 Rentenversicherung

Das Rentensystem wird sowohl vom nationalen Ministerium für sozialen Schutz als auch von dem Rentenfonds sowie den korrespondierenden regionalen Exekutivorganen getragen. Letztere unterstehen zwar formal dem nationalen Ministerium. Sie werden jedoch in der Praxis von den Verwaltungen der Körperschaften finanziert, die dementsprechend auch Einfluß auf die praktische Implementierung des Rentensystems nehmen. So spielten die Körperschaften eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung von Computerprogrammen zur Rentenberechnung. Dadurch wurde die inflationsbedingte ständige Neuberechnung der Renten erheblich erleichtert. Als das nationale Ministerium schließlich selber ein Programm entwickelte, machte es sich die subnationalen Erfahrungen zunutze.

Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Ministerium für sozialen Schutz und Rentenfonds wird regional sehr unterschiedlich gehandhabt. Grundsätzlich war vorgesehen, daß das Ministerium für sozialen Schutz eine Rahmengesetzgebung erarbeiten sollte, während die subnationalen Rentenverwaltungsabteilungen für die Berechnung der Renten zuständig sein sollten.¹¹ Der nationale Rentenfonds mit den ihm untergeordneten subnationalen Fonds hingegen wurde dem nationalen Parlament unterstellt. Die Aufgaben der Rentenfonds sollten den Beitragseinzug und die Auszahlung der Renten umfassen. Im Gebiet Moskau jedoch wurden sämtliche Aufgaben dem regionalen Rentenfonds übertragen. In Baschkortostan hingegen besteht gar kein solcher Fonds mehr, und die Beiträge werden von der Steuerinspektion erhoben und in den subnationalen Haushalt eingeführt. In Nischni-Nowgorod erhielt die Rentenverwaltung den Status einer juristischen Person und wurde damit gänzlich der nationalen Weisungsbefugnis entzogen.¹²

⁹ International Monetary Fund (Hrsg.): Russian Federation, IMF Economic Reviews, Nr. 8, Juni 1993, Washington, S. 17-21; I. Kempe: Die soziale Frage im heutigen Rußland, erscheint in: Zeitschrift für Sozialreform, 1996, S. 6. Eine ausführliche Analyse der Tätigkeit der Rentenfonds findet sich bei V. Dubrovski/S. Afanas'ev: Regulirovanie dejatel'nosti NPF v sub'ektach federacii, in: konomika i žizn', Vaš partner, Nr. 27, Juli 1995, S. 20.

¹⁰ Konstitucija RF, 12.12.1993, Art. 72, Abs. 1, a.a.O.

2.1.2 Krankenversicherung

Die Behandlungskosten im Krankheitsfall werden durch nationale und subnationale Fonds der Pflichtkrankenversicherung, durch freiwillige private Zusatzversicherungen sowie Haushaltsmittel der verschiedenen staatlichen Ebenen finanziert.¹³

Tatsächlich werden die Entscheidungen über die Struktur des Gesundheitswesens, d.h. vor allem über Finanzierungsanteile des subnationalen Haushalts und der Versicherungen, größtenteils von den Körperschaften getroffen. Entsprechend weichen die regionalen Systeme der Gesundheitsversorgung auch voneinander ab. Während in Kemerowo, der Stadt Moskau, Perm, Rostow und Samara ein zügiger Übergang zu einem Krankenversicherungssystem stattfindet, gibt es in 69 Körperschaften noch gar keine Krankenversicherungen, sondern nur Fonds. Dies ist vor allem auf das Interesse der subnationalen Administrationen zurückzuführen, die Beiträge zur Gesundheitsvorsorge in den jeweiligen Haushalt umzuleiten. In Nischni-Nowgorod, in Inguschetien sowie in Tschetschenien gibt es noch nicht einmal Krankenversicherungsfonds. Hier werden die Beiträge direkt in den Haushalt einbezahlt.¹⁴

Der Grund für ein solches Vorgehen besteht darin, daß die Fonds die ihnen überwiesenen Mittel vor allem zur Finanzierung der eigenen Beschäftigten verwenden. Infolgedessen werden in über der Hälfte aller Körperschaften nicht einmal 50% der Kosten für Behandlungen von den Fonds bezahlt. In vier Körperschaften sind es sogar unter 10%. Ein Großteil der Kosten muß somit von den jeweiligen Budgets übernommen werden. Außerdem haben die Fonds Probleme mit der Beitragserhebung. In Woronesch sind beispielsweise 47 800 Steuerzahler registriert, aber nur 15 900 Personen im Pflichtversicherungsfonds gemeldet. Auch dies läßt die subnationalen Administrationen eher auf ein staatlich kontrolliertes Gesundheitssystem setzen.¹⁵

¹¹ Zakon RSFSR: O gosudarstvennyh pensijach v RSFSR, 20.11.1990, in: VSNDRSFSRiVSRFSR Nr. 27, 6.12.1990, S. 455-480; Postanovlenie Verchovnogo Soveta RSFSR: O nekotorych voprosach, svjazannyh s vvedeniem v dejstvie zakona RSFSR "O gosudarstvennyh pensijach v RSFSR", 20.11.1990, in: VSNDRSFSRiVSRFSR, Nr. 27, 6.12.1990, S. 481-482. Weitere Normativakte, die das Rentensystem ergänzen oder verändern sind: Zakon RSFSR: O vnesenii izmenenij v Zakon RSFSR "O gosudarstvennyh pensijach v RSFSR", 19.4.1991, in: VSNDRSFSRiVSRFSR Nr. 17, 25.4.1991, S. 454; Postanovlenie Verchovnogo Soveta RF: O nekotorych voprosach, svjazannyh s vvedeniem v dejstvie Zakona RSFSR "O gosudarstvennyh pensijach v RSFSR" i o projadke primenenija otdel'nyh statej togo Zakona, 19.4.1991, in: VSNDRSFSR iVSRFSR Nr. 17, 25.4.1991, S. 454; Zakon RF: O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Zakon RSFSR "O gosudarstvennyh pensijach v RSFSR", Nr. 2294-I, 6.2.1992, in: VSNDRFiVSRF Nr. 11, 12.5.1992, S. 719-722; Postanovlenie Verchovnogo Soveta RF: O nekotorych voprosach, svjazannyh s vvedeniem v dejstvie Zakona RF: O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Zakon RSFSR "O gosudarstvennyh pensijach v RSFSR", Nr. 2295-I, 6.2.1992, in: VSNDRFiVSRF Nr. 11, 12.5.1992, S. 723. Der Rentenfonds wurde 1992 gegründet, um den Rentenhaushalt vom Staatsbudget abzugrenzen (Postanovlenie Verchovnogo Soveta RF: Voprosy Pensionnogo fonda RF (Rossii), 27.12.1991, Nr. 2122-I, in: VSNDRSFSRiVSRFSR Nr. 5, 30.1.1992, S. 235-240).

¹² I. Kempe: Der Aufbau sozialer Sicherung in Nižnij Novgorod als sozialpolitische Chance für Rußland, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 48/1995, S. 16-18; Kempe (1996), a.a.O., S. 12-13

¹³ Zakon RSFSR: O medicinskom strachovanii graždan v RSFSR, 28.6.1991, in: VSNDRSFSRiVSRFSR Nr. 27, 4.7.1991, S. 1021-1030, in Kraft seit 1993; Postanovlenie Verchovnogo Soveta RF: Položenie o federal'nom fonde objazatel'nogo medicinskogo strachovanija, Nr. 4543-I, 24.2.1993, in: konomika i žizn', Nr. 29, Juli 1993, S. 12

¹⁴ Kempe (1995), a.a.O., S. 19, Kempe (1996), a.a.O., S. 17; I. Roždestvenskaja/S. Šiškin: Vvedenie strachovoj mediciny v Rossii: Interesy i rezul'taty, in: Nezavisimaja gazeta, 5.10.1995, S. 6.

¹⁵ A. Orlov: Bol'noj platit za zdorovogo, in: Rossijskaja gazeta, 28.4.1995, S. 2.

2.1.3 Arbeitslosenversicherung

Arbeitslosengeld, Arbeitsvermittlung und Umschulungen werden aus dem Beschäftigungsfonds finanziert. Diesen gibt es auf verschiedenen staatlichen Ebenen. Da aber der Anteil der Lohnsummensteuer, der in den nationalen Beschäftigungsfonds eingeht, sehr gering ist, hat die nationale Ebene über diesen Fonds keine nennenswerten Umverteilungsmöglichkeiten.

Auch hat aufgrund der geringen Anzahl registrierter Arbeitsloser die Arbeitslosenunterstützung bisher nur einen kleinen Teil der Sozialausgaben ausgemacht. Die versteckte Arbeitslosigkeit ist jedoch weiterhin hoch. Mit dem Einsetzen struktureller Veränderungen ist daher mit einem erheblichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen und einer entsprechenden Belastung des Fonds zu rechnen.¹⁶

Im Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik gibt es ebenfalls ganz erhebliche regionale Diskrepanzen. So machten zwischen 1994 und 1995 in Nischni-Nowgorod und Uljanowsk bis zu 20% der Arbeitslosen eine Umschulung, in Perm jedoch nur 5%.¹⁷

2.1.4 Sonstige Sozialmaßnahmen

Der Sozialversicherungsfonds zahlt Gelder bei Mutterschaft, im Krankheitsfall, für Kinder unter anderthalb Jahren und subventioniert Kuraufenthalte. Der Fonds wird von der Unabhängigen Föderation der Gewerkschaften verwaltet. Diese Verwaltungshoheit ist ein Erbe aus der Sowjetzeit und insofern problematisch, als die Zuweisung von Sozialhilfe größtenteils in die Zuständigkeit der Unternehmen fällt statt in die eines staatlichen Organs.¹⁸

Der Fonds für die soziale Unterstützung der Bevölkerung wurde 1992 geschaffen, um gezielte soziale Unterstützung zu gewährleisten, beispielsweise in Form von Programmen für Waisen sowie für alleinstehende Rentner. Für diesen Fonds, der mit den Bankguthaben der ehemaligen Kommunistischen Partei gestartet wurde, gibt es keine permanenten Finanzierungsquellen, außer einem kleinen Anteil an Verbrauchssteuern auf Luxusgüter. Ansonsten setzen sich seine Mittel zusammen aus 10% der Einnahmen aus der Privatisierung nationalen Eigentums, den Einnahmen aus dem Verkauf von Lebensmittelhilfslieferungen sowie dem Profit aus den eigenen kommerziellen Aktivitäten. Ein Großteil der Mittel wird somit zur Einnahmenerzielung verwendet. Diesen Fonds gibt es ebenfalls auf den verschiedenen staatlichen Ebenen. Die Körperschaften können außerdem verteilungspolitisch durch "soziale Schutzfonds" aktiv werden. Durch diese wird es Rentnern, Veteranen und anderen benachteiligten Gruppen ermöglicht, zu Vorzugskonditionen an der Privatisierung teilzunehmen.¹⁹

Seit 1992 ist - in Übereinstimmung mit der Verfassung, aber entgegen dem Äquivalenzprinzip - die Verantwortung für die soziale Absicherung immer mehr vom nationalen Haushalt auf die subnationalen und örtlichen Haushalte übertragen worden, allerdings ohne die Finanzierung zu klären. Während 1992 der subnationale Anteil an den Ausgaben für Bildung, Gesundheitsfürsorge, Kultur und soziale Absicherung je nach Quelle zwischen 40% und 50% betrug, mußten 1995

¹⁶ IMF (1993), a.a.O., S. 19-22; P. Miurin: The Banking System, Monetary Policy and Economic Transformation in Russia: 1992-1994, in: Mocht-Most, Bd. 1, Nr. 5, 1995, S. 53-70, hier: S. 53-54; Zakon RSFSR, 19.4.1991.

¹⁷ Kempe (1996), S. 19 und 21.

¹⁸ IMF (1993), a.a.O., S. 18-21

¹⁹ IMF (1993), a.a.O., S. 20; Slider, Darrell: Privatization in Russia's Regions, in: Post-Soviet Affairs, Bd. 10, Nr. 4, Oktober-December 1994, S. 367-396, hier: S. 391; Zakon RF: O bjudžetnoj sisteme RF na I kvartal 1992 goda, Nr. 2246-I, 24.1.1992, in: VSNDRFiVSRF Nr. 9, 27.2.1992, S. 536-542., hier: Art. 9.

schon etwa 80% der Sozialausgaben durch die Körperschaften finanziert werden. Für öffentliche Investitionen im sozialen Bereich sind fast ausschließlich die Körperschaften zuständig.²⁰

Die enormen regionalen Diskrepanzen in der RF haben jedoch zu einer entsprechend unterschiedlichen Entwicklung der Armut und des Bedarfs nach sozialer Sicherung in den einzelnen Landesteilen geführt.²¹ Während Anfang 1992 das Verhältnis des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der armen zu dem der reichen Körperschaften 3,2 betrug, belief es sich am Ende des Jahres auf 4,9. Diese Einkommensdifferenzen spiegeln sich auch in den Haushaltsausgaben der Körperschaften wider.²² Während 1991 die Körperschaft mit den höchsten Pro-Kopf-Sozialausgaben knapp 7mal soviel ausgegeben hat wie die Körperschaft mit den niedrigsten Pro-Kopf-Sozialausgaben, war es 1992 über 16mal soviel. Die starke Verlagerung der personellen Umverteilung auf die Körperschaften hat also zu einer erheblichen räumlichen Differenzierung bei der sozialen Absicherung geführt.²³

Diese regionalen Unterschiede in den Lebensbedingungen gefährden den föderalen Zusammenhalt. Außerdem untergräbt die Schwäche der nationalen Ebene gerade in einem so wichtigen Bereich deren Legitimation.

Problematisch ist auch, daß in der RF die Körperschaften nicht an der Entscheidung über die Kompetenzverlagerungen beteiligt wurden. Vielmehr hat eine Kompetenzzuordnung "von oben" stattgefunden, aufgrund derer die Körperschaften in erhebliche Haushaltsschwierigkeiten geraten sind und die ihre Abhängigkeit von der nationalen Ebene erhöht. Auch das bei den Körperschaften dadurch entstehende Gefühl, von der nationalen Ebene im Stich gelassen worden zu sein, wirkt sich negativ auf den föderalen Zusammenhalt aus.

2.2 Transformationsaufgaben

2.2.1 Liberalisierung

Die Preisliberalisierung gehört zu den ersten wirtschaftlichen Reformaktivitäten in der RF. Sie ist institutionell vor allem im Reformprogramm Jelzins vom Oktober 1991, aber auch in nachfolgenden Programmen verankert.²⁴ Anfangs war sie eine rein nationale Angelegenheit. Doch schon im März 1992 erhielten die subnationalen und lokalen Regierungen das Recht, ihre eigenen Liberalisierungsprogramme durchzuführen. Den subnationalen Regierungen wurde erlaubt, entsprechend den örtlichen Produktionsbedingungen und der örtlichen Marktsituation die Gewinnspannen zu verändern. Dadurch wurde allerdings lediglich vorübergehend - im Januar 1993 wurde diese Verordnung widerrufen - ein Verhalten legalisiert, welches die Körperschaften ohnehin schon an den Tag gelegt hatten.²⁵

²⁰ J. Eigendorf: Moskau ist weit, in: Die Zeit, 5.5.1995, S. 40-41; IMF (1993), a.a.O., S. 17, 22 und 55; Martinez-Vazquez (1994), a.a.O., S. 97, 105 und 122-123.

²¹ Zu den regionalen Disparitäten in der RF siehe auch C. Bell: Regionale Disparitäten in der Rußländischen Föderation: Mechanismen des Finanzausgleich, erscheint in Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 1997.

²² Martinez-Vazquez (1994), a.a.O., S. 108.

²³ G. Anulova: The Scope for Regional Autonomy in Russia, in: Arbeitspapier Nr. 12 der Auslandsanalyseabteilung des Instituts für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen Moskau, 17.6.1993, S. 6.

²⁴ N.A. Wassiljewa/B. Touché: Privatisierungsprozesse in der russischen Industrie, in: Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Januar 1992, S. 38.

²⁵ IMF (1993), a.a.O., S. 56-57.

In vielen Fällen sind die untergeordneten Körperschaften bei ihrer Liberalisierung konservativer vorgegangen als die nationale Ebene. So wurden in fast allen Gebietseinheiten eine Vielzahl von Preisregelungen eingeführt und teilweise erhebliche Nahrungsmittelsubventionen gezahlt.

Entsprechend hoch sind die regionalen Preisdifferenzen. Beispiele für Faktoren, um die regionale Einzelhandelspreise 1992 voneinander abwichen, sind: 1,5 für Autos, 3 für Stoffe, 2,5 für Fernsehgeräte, 2,7 für Radios, 11 für Obst und Gemüse, 4 für Fleisch und 5 für Brot. Die Differenz hinsichtlich der Kosten eines Verbraucherkorbs bestehend aus 19 Konsumgütern betrug Ende Juli 1994 1:4,1 und stieg im August auf 1:5. Im September 1994 wichen die regionalen Preise für Treibstofföl um das 2,8fache voneinander ab, die für Schmieröl und Elektrizität um das 2,5fache. Was die Differenz der Lebensmittelpreise betrifft, so wurde festgestellt, daß die Preise in Moskau um das 2,5- bis 3fache über den Preisen der Nachbarkörperschaften liegen.²⁶

Da die Festlegung von Außenhandelsbestimmungen laut Verfassung Angelegenheit der nationalen Ebene ist, bestehen die regionalen Freiheiten im Bereich der Außenhandelsliberalisierung im wesentlichen aus Sonderkonzessionen seitens der nationalen Regierung. Rein formal scheinen die Körperschaften sich nicht dagegen aufzulehnen. Das liegt vermutlich daran, daß es für die meisten Körperschaften bisher zu mühselig gewesen ist, unilaterale Außenhandelsaktionen in Angriff zu nehmen, da der Hauptteil der Zahlungen immer noch durch Banken, die von der Zentralbank der RF kontrolliert werden, erfolgt. Daher können die Körperschaften Wechselkursbestimmungen kaum unterlaufen.²⁷ Auch sind nicht alle Gebietseinheiten gleichermaßen am Außenhandel interessiert. Viele produzieren gar keine Güter, die am Weltmarkt absetzbar wären, und verfügen dementsprechend auch nicht über Devisen, die sie für Importe ausgeben könnten.

Es liegt in der Natur der Sache, daß die von der nationalen Ebene gewährten Sonderkonzessionen in der Hauptsache die ressourcenreichen Körperschaften betreffen, da es vor allem diese sind, die über exportierfähige Güter verfügen. So wurde im Februar 1992 den Körperschaften das Recht zugesprochen, Erdöl, Erdgas und daraus hergestellte Produkte entsprechend den regionalen Quoten zollfrei zu exportieren.²⁸ Im darauffolgenden Jahr wurde es den fernöstlichen Körperschaften erlaubt, ihre Einnahmen aus Exportzöllen in die gebietseigenen Fonds einzustellen. Einige Republiken erhielten das Recht, die Höhe ihrer jährlichen Exportquoten, inklusive derjenigen einiger wichtiger Rohstoffe, festzulegen. Andere wiederum sind von Exportabgaben an die nationale Ebene befreit worden und haben die Erlaubnis erhalten, im Ausland Devisenkonten zur Abwicklung ihrer Exportgeschäfte zu unterhalten.²⁹ Bis August 1993 hatten die Körperschaften sich soweit verselbständigt, daß sie Exportlizenzen für 10% der exportierbaren Güter in ihrem Territorium, inklusive Edelmetall-, Edelstein- und Erdölprodukten, ausstellen konnten sowie 10% der Gesamtexportquoten für strategisch wichtige Güter kontrollierten.³⁰ Allerdings wurden diese Privilegien 1994 größtenteils wieder abgeschafft.³¹

²⁶ P. Hanson: Local Power and Market Reform in Russia, in: Communist Economies and Economic Transformation, Bd. 5, Nr. 1, 1993, S. 45-60, hier: S. 49; P. Kirkow: Roulette zwischen Zentrum und Regionen (II), in: Osteuropa, Nr. 1, 1996, S. 1-29, hier: S. 18 und 22; E. Serova: Monopolizm posrednikov i regional'nye bar'ery vzvinčivajut ceny na prodovol'stvie, in: Finansovye izvestija, 20.7.1995, S. V. Ein ausführlicher Vergleich der regionalen Preise für Grundnahrungsmittel findet sich bei IMF (1993), a.a.O.

²⁷ Anulova (1993), a.a.O., S. 13.

²⁸ Ukaz Prezidenta RF: O porjadke ispol'zovanija nefti, gaza i produktov ich pererabotki, postupajuščich v rasporjaženie organov ispolnitel'noj vlasti respublik v sostave RF, kraev, oblastej i avtonomnych obrazovanij, Nr. 151, 17.2.1992, in: VSNDRFiBSRF, Nr. 9, 27.2.1992, S. 565-566.

²⁹ IMF (1993), a.a.O., S. 58.

³⁰ I. Ivanov: Centr i regiony vo vnešnich svjzjach, in: konomika i žizn', Nr. 32, August 1993, S. 1; Anulova (1993), a.a.O., S. 7.

³¹ Tamožennyj kodeks RF, Nr. 5221-I, 18.6.1993, in: VSNDRFiVSRF, Nr. 31, 5.8.1993, S. 3-163.

Die regional unterschiedliche Liberalisierung von Preisen und Löhnen hat zu erheblichen regionalen Preisdifferenzen sowie allokativen Verzerrungen geführt. Einige Körperschaften reagierten mit Beschränkungen für den "Export" bestimmter Güter in andere Körperschaften, um so Arbitragemöglichkeiten einzuschränken.³² Auch der Schutz vor dem "regionalen Ausverkauf" und einem daraus resultierenden Mangel wurde angestrebt. Diesen Schutz versuchte man durch die Einführung administrativer Barrieren zu verwirklichen, die verhindern sollten, daß Gebietsfremde Güter kaufen bzw. Gebietsinterne Güter "exportieren". Diese Barrieren bestehen beispielsweise in innerrussischen "Ausfuhrzöllen", in Exportlizenzen etc.³³ Es wird geschätzt, daß die Handelshemmnisse die Bewegung von zwischen 5% und 50% der jeweiligen regionalen Produktion behindern. Solche Handelsbarrieren können auch in Form von interregionalen Abkommen auftreten.³⁴

Die unklare Abgrenzung der Zuständigkeiten und die Meinungsverschiedenheiten zwischen nationaler und subnationaler Ebene hatten legislative Widersprüche und Unsicherheiten zur Folge. Daher ist die in der RF praktizierte dezentrale Liberalisierung als kontraproduktiv für die Entwicklung zu einer Marktwirtschaft zu beurteilen.

2.2.2 Privatisierung

Mitte 1991 wurde die Privatisierung durch ein Gesetz eingeleitet, das vorsah, das im Juli 1990 gegründete staatliche Vermögenskomitee (Gosudarstvennyj komitet po upravleniju gosudarstvennym imuščestvom oder kurz GKI), welches die Privatisierung in der Sowjetunion durchführen sollte, mit der Beaufsichtigung des Privatisierungsprozesses in der RF sowie mit der Aufteilung des Staatseigentums auf die verschiedenen Ebenen zu betrauen. Im Verlauf des Jahres 1992 wurden mit der Ausnahme von Tschetschenien in sämtlichen rußländischen Körperschaften der subnationalen und der lokalen Ebene regionale Zweige des GKI errichtet. Die unteren Vermögenskomitees wurden aufgefordert, Verletzungen der Privatisierungsvorschriften durch subnationale und lokale Regierungen zu melden und sich zu weigern, örtliche Entscheidungen umzusetzen, die der nationalen Politik widersprechen. Ansonsten drohte den Angestellten die Entlassung. In der Realität hatten die subnationalen Beamten jedoch häufig einen entscheidenden Einfluß auf die Besetzung der Leitung des jeweiligen GKI. Entsprechend lasch wurde auch die Berichterstattung "nach oben" gehandhabt.³⁵

Allerdings wurde das GKI nie formeller Eigentümer der zu privatisierenden Unternehmen. Statt dessen wurden auf allen staatlichen Ebenen staatliche Vermögensfonds gegründet, welche als Verkäufer der Unternehmen auftraten. Diese Fonds waren jedoch nicht hierarchisch organisiert. Sie unterstanden vielmehr dem gewählten Parlament der jeweiligen Ebene. In manchen Fällen kooperierten die Fonds mit ihrem jeweiligen GKI, in vielen Fällen jedoch auch nicht.³⁶

Vor Beginn der Privatisierung mußte zunächst das staatliche Eigentum auf die verschiedenen föderalen Ebenen aufgeteilt werden. Diese Phase fiel mit starken Auseinandersetzungen zwischen der nationalen und der subnationalen Ebene zusammen, was zu Unsicherheit in bezug auf die Aufteilung des Staatseigentums führte.

Der Föderationsvertrag, der als Teil der damaligen Verfassung die föderalen Beziehungen maßgeblich regelte, bestimmt in dem Teil, der sich auf die Republiken bezieht, die Aufteilung

³² Hanson (1993), a.a.O., S. 48; IMF (1993), a.a.O., S. 58.

³³ Zahlreiche Beispiele für ein solches Verhalten finden sich bei Hanson (1993), a.a.O., S. 48-49.

³⁴ Anulova (1993), a.a.O., S. 7.

³⁵ Slider (1994), a.a.O., S. 368-369.

³⁶ Ders., a.a.O., S. 370.

des Staatseigentums zur Gemeinschaftsaufgabe von nationaler Ebene und Republiken (Art. 2, Abs. 1 v)). Im Hinblick auf die übrigen Körperschaften war eine solche gemeinsame Zuständigkeit nicht vorgesehen.

In der Praxis konnte die Aufteilung des Staatseigentums allerdings nicht ohne Beteiligung der betroffenen Körperschaft durchgeführt werden. Während sie zwischen den Gebieten und der nationalen Ebene anfangs relativ glatt verlief, gab es häufig Auseinandersetzungen zwischen nationaler Ebene und den Republiken. Später, in der Phase vor Oktober 1993, als die Regierung immer schwächer wurde, begannen auch die Gebiete, Teile des nationalen Eigentums zu beanspruchen.³⁷

Die recht vagen Formulierungen sowohl der Verfassung in Art. 9 und Art. 72 v) als auch der Föderationsverträge jeweils in Art. 3 Abs. 3 im Hinblick auf die Aufteilung auf die verschiedenen staatlichen Ebenen wurden in einer Verordnung des Obersten Sowjet, im Privatisierungsprogramm sowie in einem Präsidialerlaß über die Aufteilung der natürlichen Ressourcen konkretisiert.

Der nationalen Ebene wird unter anderem folgendes Eigentum zugeordnet: (1) natürliche Ressourcen, wie die Festlandsöckel, die territorialen Gewässer und die Parks von nationaler Bedeutung, (2) Objekte der föderalen Macht wie das Militär, Goldreserven, höhere Bildungs- und Forschungseinrichtungen, die Rüstungsindustrie, (3) lebensnotwendige Zweige der Wirtschaft wie der Treibstoff- und Energiesektor, andere extrahierende Industrien, das Transportwesen (Schiene³⁸, Luft, Pipeline, Flüsse und Meere), das Kommunikationswesen sowie weitere ausgewählte Branchen, darunter die Pharmaindustrie und die Alkoholproduzenten.

Nationales Eigentum, das den Körperschaften übertragen werden kann, umfaßt Unternehmen mit einer dominanten Marktposition in einer bestimmten Körperschaft, große Unternehmen mit über 10.000 Beschäftigten oder Anlagevermögen im Wert von über 200 Mio. Rubel am 1. Januar 1992 sowie Firmen aus bestimmten Bereichen, darunter Unternehmen für den Bau von Maschinen für den Energiesektor, Straßentransport, Bau und Baumaterialien.

Zum städtischen oder lokalen Eigentum gehören bewohnte und nicht bewohnte Anwesen, lokale Transporteinrichtungen, mit einigen Ausnahmen Institutionen des Gesundheits- und Bildungswesens, der Einzelhandel, der Gaststättenbereich sowie der konsumentennahe Dienstleistungsbereich. Eigentum, das weder der nationalen noch der lokalen Ebene zugeordnet ist, wird als subnationales Eigentum betrachtet.³⁹

Die Aufteilung der Staatsbetriebe erfolgte dergestalt, daß die untergeordneten Vermögenskomitees Listen mit den Unternehmen anfertigten, die sie unter ihrer Jurisdiktion haben wollten. Diese Listen mußten von der Gesetzgebung der jeweiligen Ebene bestätigt und vom Vermögenskomitee der nächsthöheren Ebene registriert werden. Die Körperschaften hatten dann das alleinige Recht, über die Verwendung des ihnen zugewiesenen Eigentums zu bestimmen. Damit war allen Branchenministerien, außer dem Verteidigungs-, dem Sicherheits- und dem

³⁷ Ders., a.a.O., S. 368.

³⁸ Näheres dazu findet sich im Zakon RF: O federal'nom železnodorožnom transporte, Nr. 153-FZ, 25.8.1995, in: Rossijskaja gazeta, 30.8.1995, S. 4-6.

³⁹ Postanovlenie Verchovnogo Soveta RF: O razgraničenii gosudarstvennoj sobstvennosti v RF na federal'nuju sobstvennost', gosudarstvennuju sobstvennost' respublik v sostave RF, kraev, oblastej, avtonomnoj oblasti, avtonomnych okrugov, gorodov Moskvy i Sankt-Peterburga i municipal'nuju sobstvennost', 27.12.1991, Nr. 3020-1, in: Rossijskaja gazeta, 11.1.1992, S. 5. Eine sehr detaillierte Aufzählung der verschiedenen Eigentumsarten findet sich im Privatisierungsprogramm für 1994 (Ukaz Prezidenta RF: O Gosudarstvennoj programme privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij v RF, 14.12.1993, in: Rossijskaja gazeta, 4.1.1994, S. 1-8).

Innenministerium, die Kontrolle, die sie ursprünglich über bestimmte Unternehmen gehabt hatten, entzogen worden.⁴⁰

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Regelungen bezüglich der Eigentumsaufteilung ergingen zahlreiche weitere Rechtsakte, die abweichende Regelungen vorsahen. Oft sanktionierten diese lediglich Privatisierungsaktivitäten, welche die unteren Ebenen ohnehin schon betrieben. Schließlich fand auch eine faktische Aufteilung des Staatseigentums ohne gesetzliche Grundlagen bzw. im Widerspruch mit diesen statt. Beispielsweise behielt Moskau sich vor, die Privatisierung sämtlicher Unternehmen auf seinem Gebiet, auch die in föderalem Eigentum, zu kontrollieren.⁴¹

Interessanterweise bedeutete die Zuweisung von Staatseigentum an eine bestimmte föderale Ebene nicht, daß diese Ebene auch in vollem Umfang die Privatisierungseinnahmen erhalten würde. Im Privatisierungsprogramm von 1992 war die in der folgenden Tabelle aufgeführte Aufteilung der Einnahmen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen vorgesehen. Es wurde dabei zwischen lokalem sowie nationalem und subnationalem Eigentum unterschieden. Dabei erhielten die subnationale und die lokale Ebene den größten Anteil des ihnen zur Privatisierung zugeordneten Eigentums. Die jeweils den Vermögenskomitees und -fonds zugewiesenen 10% sind wohl zur Deckung deren Privatisierungskosten gedacht.

⁴⁰ Slider (1994), a.a.O., S. 369-370.

⁴¹ M. Bornstein: Russia's Mass Privatisation Programme, in: Communist Economies and Economic Transformation, Bd. 6, Nr 4, 1994, S. 419-457, hier: S. 426.

Verteilung der Privatisierungseinnahmen auf die staatlichen Ebenen⁴²

Einnahmen aus der Privatisierung von	lokalem Eigentum	nationalem und subnationalem Eigentum
nationale Ebene	20	35
subnationale Ebene	25	45
lokale Ebene	45	10
Vermögenskomitees und -fonds aller Ebenen	10	10

Diese Aufteilung wurde im wesentlichen auch für das Privatisierungsprogramm von 1994 beibehalten. Der einzige Unterschied bestand darin, daß die nationalen Einnahmen aus der Privatisierung von nationalem und subnationalem Eigentum statt 35% nur mehr 30% betragen. Die restlichen 5% flossen in den Föderalen Fonds zum Schutz des Unternehmertums.⁴³

Die Schwäche der nationalen Regierung, Institutionen auch durchzusetzen, führte dazu, daß eine Reihe von Kompromissen eingegangen werden mußten. Einer der wichtigsten davon war, auf eine Bedrohung der regionalen politischen Eliten zu verzichten. Infolgedessen spielten diese bei der Bestimmung der Geschwindigkeit, der Form und des Umfangs der Privatisierung eine wesentliche Rolle. In den meisten Körperschaften wurde die Privatisierung entsprechend den materiellen und politischen Zielen der regionalen Eliten durchgeführt.⁴⁴

Diese bestanden vor allem darin, Personalentscheidungen in den Unternehmen weiterhin zu kontrollieren. Die verschiedenen regionalen Präferenzen diesbezüglich sowie auch im Hinblick auf die Zulassung gebietsfremder oder sogar ausländischer Investoren haben dazu geführt, daß Tempo, Umfang und Art der Privatisierung teilweise regional sehr unterschiedlich sind. Der in manchen Körperschaften nur langsam stattfindende Transformationsprozeß hat aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtungen negative Auswirkungen auf den Rest der Föderation.

Immerhin konnten durch die mehrgleisige Privatisierung Erfahrungen mit unterschiedlichen Privatisierungsmodellen gesammelt werden. Außerdem entstand durch die interregionalen Auktionen, trotz der Schwächen des Kommunikationssystems, zumindest in gewissem Umfang eine Art von regionalem Privatisierungswettbewerb. Der Staat war nun nicht mehr Angebotsmonopolist, sondern war durch die Dezentralisierung und die, wenn auch teilweise ungesetzmäßigen Abweichungen der regionalen Privatisierungsstrategien voneinander einem Wettbewerb ausgesetzt.

2.2.3 Stabilisierung

In der RF haben die Körperschaften vor allem durch ihre budgetären Beziehungen zur nationalen Ebene Einfluß auf die Stabilisierung. In diesem Zusammenhang gibt es insbesondere zwei Gefahrenquellen für den Stabilisierungsprozeß.

⁴² Postanovlenie Verchovnogo Soveta RF: Gosudarstvennaja programma privatizacii gosudarstvennyh i municipal'nych predprijatij v RF na 1992 god, 11.6.1992, Nr. 2980-I, in: VSNDRFiVSRF Nr. 28, 16.7.1992, S. 1972-1998, Tab. 5.

⁴³ Ukaz Presidenta RF, 14.12.1993, a.a.O.

⁴⁴ Slider (1994), a.a.O., S. 367.

Das eine Problem besteht in den Diskrepanzen zwischen den subnationalen Einnahmemöglichkeiten und den notwendigen subnationalen Ausgaben sowie den Problemen, die die Körperschaften bei der Finanzierung ihrer Haushaltsdefizite haben. Die subnationale Einnahmknappheit führt zu einem Verhalten, das den nationalen Stabilisierungszielen abträglich ist. Dies beruht z.B. darauf, daß die Körperschaften versuchen, die formalen Institutionen zu unterlaufen und über ihre Unternehmen an Zentralbankkredite zu gelangen, um so ihren Finanzbedarf zu decken.⁴⁵ Der Mangel an Liquidität hat auch dazu geführt, daß in sogar reformwilligen Körperschaften örtliche Geldsubstitute herausgegeben wurden, was ebenfalls der nationalen Politik sowie dem rußländischen Recht widerspricht.⁴⁶ Laut dem Gesetz über das Geldsystem ist es in der RF verboten, andere Währungen als Zahlungsmittel einzuführen (Art. 3). Außerdem ist für die Emission von Bargeld allein die rußländische Zentralbank zuständig (Art. 6).⁴⁷

Die zweite Gefahr birgt die Steuererhebung "von unten nach oben" in sich, da die Körperschaften Mittel, die eigentlich der nationalen Ebene zustehen, zurückbehalten können. Auch wenn die Körperschaften sich entsprechend eines Ein-Kanal-Steuersystems verhalten und eine nominell fixierte Summe ihrer Einnahmen an die nationale Ebene überweisen, beeinträchtigt dies die Stabilisierungsmöglichkeiten der nationalen Ebene. Grund hierfür ist, daß bei einem Ein-Kanal-Steuersystem die subnationalen Einnahmen in Abhängigkeit von der Wirtschaftslage schwanken, die der nationalen Ebene jedoch nicht. Diese kann dann im Rahmen der Fiskalpolitik über die Staatseinnahmen kaum mehr eine antizyklische Politik betreiben.⁴⁸

Bisher sind die fiskal- und geldpolitischen Aktivitäten der Körperschaften den nationalen Stabilisierungszielen fast ausschließlich abträglich gewesen. Dies ist auch kein Wunder, denn seit in den Körperschaften die subnationalen Regierungen gewählt werden, zahlt sich reformfeindliches Verhalten kurzfristig für die gewählten Regionalvertreter aus. So versuchen diese beispielsweise, das eigene Elektorat durch Herausschinden von Subventionen und "weichen" Krediten seitens der nationalen Ebene zu begünstigen.⁴⁹ Auch über innerrußländische Handelsbarrieren wird das Wachstum behindert, da so die technischen Skalenerträge (economies of scale) des nationalen Marktes nicht genutzt werden können.⁵⁰ Schließlich führt die eher konservative Einstellung in vielen Gebietskörperschaften dazu, daß die regionalen Eliten versuchen, wie zu Zeiten der Planwirtschaft die Wirtschaftsaktivitäten zu kontrollieren, was der Entwicklung zu einer stabilen Marktwirtschaft entgegenwirkt.⁵¹

3. Verteilung der Einnahmen

Zu Beginn des Transformationsprozesses galt in der RF wie auch zum Schluß in der Sowjetunion ein Ein-Kanal-Steuer-System. Die Körperschaften haben "freiwillig" die ihnen angemessen erscheinende Summe ihrer Steuereinnahmen an die nationale Ebene überwiesen. Da letztere

⁴⁵ R. Bahl/C.I. Wallich: Intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation, in: R.M. Bird/R.D. Ebel/C.I. Wallich (Hrsg.): Decentralization of the Socialist State, Washington 1995., S. 321-378, hier: S. 346; C.I. Wallich: Intergovernmental finances: stabilization, privatization, and growth, in: C.I. Wallich (Hrsg.) (1994), a.a.O., S. 64-95, hier: S. 70-71.

⁴⁶ Anulova (1993), a.a.O., S. 7; Hanson (1993), a.a.O., S. 53.

⁴⁷ Zakon RF: O deneznoj sisteme RF, Nr. 3537-I, 25.9.1992, in: VSNDRFiVSRF Nr. 43, 29.10.1992, S. 3190-3191.

⁴⁸ Wallich (1994), a.a.O., S. 69-71.

⁴⁹ Hanson (1993), a.a.O., S. 48; Kirkow (1996), a.a.O., S. 1

⁵⁰ Wallich (1994), a.a.O., S. 66-67.

⁵¹ R.E. Ericson: The Russian Economy Since Independence, in: G.W. Lapidus (Hrsg.): The New Russia - Troubled Transformation, Boulder, San Francisco, Oxford 1995, S. 37-78, hier: S. 52.

kaum über nennenswerte eigene Einnahmen verfügte, war sie finanziell von den untergeordneten Körperschaften abhängig.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, der nicht zuletzt auch auf deren finanziellen Bankrott zurückzuführen ist, wurde das Einnahmensystem der RF geändert. Auffällig ist jedoch, daß weder die Primärverteilung, d.h. die Verteilung der verschiedenen Steuern nach dem örtlichen Aufkommen, noch die Sekundärverteilung, d.h. die regionale Umverteilung, in der Verfassung geregelt sind. Die RF hat also bis heute noch keine Finanzverfassung im Sinne einer formalen Institution mit Verfassungsrang, durch die die Finanzbeziehungen sowie die Einnahmequellen der verschiedenen Staatsorgane bestimmt werden. Auch im Föderationsvertrag sucht man vergeblich nach solchen Bestimmungen. Statt dessen wird die regionale Einnahmenerzielung und -verteilung durch diverse formelle Institutionen wie Gesetze, Präsidialerlasse und Regierungsverordnungen definiert. Entsprechend uneinheitlich sind auch die Regelungen. Außerdem stehen ihnen - wie bei der Aufgabenaufteilung - die praktische Anwendung bzw. Nichtbefolgung gegenüber.

In der RF sind Elemente fast aller Steuerzuteilungssysteme vertreten. Bei einem Teil der Steuern liegen Gesetzgebungskompetenz und Ertragshoheit ausschließlich bei einer Ebene (freies Trennsystem). Dies ist vor allem bei den nationalen Steuern der Fall. Für die untergeordneten Ebenen gilt in der Regel das gebundene Trennsystem, bei dem die Körperschaft zwar die Ertragshoheit, aber nicht die vollständige Gesetzgebungskompetenz hat. Einige Steuereinnahmen werden auch entsprechend dem Quoten- bzw. dem Zuschlagssystem zwischen den verschiedenen Ebenen aufgeteilt.⁵²

Eines der ersten Gesetze, das schon bald nach der Unabhängigkeitserklärung der RF, nämlich im Dezember 1991, verabschiedet wurde und die Grundzüge eines Steueraufteilungssystems festlegt, ist das Gesetz über die Grundlagen des Steuersystems.⁵³ Im folgenden werden die föderalen Finanzbeziehungen in der RF ausgehend von diesem Gesetz und unter Berücksichtigung der zahlreichen Änderungen bei der Aufteilung der Besteuerungskompetenzen analysiert. Zunächst wird untersucht, welche Ebene bei welchen Steuern die Gesetzgebungs- bzw. die Ertragshoheit hat. Dann werden bei denjenigen Steuern, deren Einnahmen verschiedenen Ebenen zufließen, die Aufteilungsquoten und deren Entwicklung erörtert. Durch die Betrachtung der Höhe der verschiedenen Steuereinnahmen wird das Bild der Haushaltssituation der verschiedenen staatlichen Ebenen in der RF vervollständigt.

3.1 Aufteilung der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit

In der RF gibt es nationale, subnationale und lokale Steuern. Die Klassifizierung erfolgt dabei teils gemäß der Ertragshoheit, teils auf Grundlage der Gesetzgebungskompetenz und ist entsprechend inkonsistent. Lokale Steuern sind durch eine ausschließlich lokale Ertragshoheit gekennzeichnet, auch wenn die Gesetzgebungskompetenz teilweise eingeschränkt ist oder komplett bei der nationalen Ebene liegt. Für die subnationalen Steuern gilt mehr oder weniger dasselbe. Es gibt jedoch einige Steuern, bei denen die Ertragshoheit auf der subnationalen Ebene liegt, die dennoch als nationale Steuern klassifiziert werden. Die nationalen Steuern sind hingegen durch die ausschließlich nationale Gesetzgebungskompetenz charakterisiert, während die Ertragshoheit bei der nationalen oder der subnationalen Ebene oder bei beiden liegen kann.

⁵² Eine umfassende Übersicht über das rußländische Steuersystem, Steuersubjekte, Steuerobjekte, Steuersätze etc. findet sich bei D.G. Černik et al.: *Nalogi: Učebnoe posobie*, Moskau 1995.

⁵³ Zakon RF: *Ob osnovach nalogovoj sistemy v RF*, Nr. 2118-I, 27.12.1991, in: VSNDRFiVSRF Nr. 11, 12.3.1992, S. 707-717, Übersetzung in: Wallich, (1994), a.a.O., S. 258-271.

Aufteilung der Besteuerungskompetenzen

Steuerart	Gesetzgebungskompetenz	Ertragshoheit
national	ausschließlich national	national, subnational oder gemischt
subnational	(eingeschränkt) subnational	ausschließlich subnational
lokal	(eingeschränkt) lokal	ausschließlich lokal

Die folgende Übersicht gibt Auskunft über die konkrete Einteilung der in Rußland existierenden Steuern.⁵⁴

⁵⁴ Die nachfolgende Darstellung basiert auf dem obengenannten Gesetz über das Steuersystem (Zakon RF, 27.12.1991, a.a.O.). Hierzu ausführlicher C. Bell: Der rußländische Staatshaushalt: Die Beziehungen zwischen Zentrum und Territorien, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 65/1994.

Übersicht über die Steueraufteilung in der RF

nationale Steuern	subnationale Steuern	lokale Steuern
föderale Steuer auf Unternehmensgewinne	Vermögenssteuer für Unternehmen+	Vermögenssteuer für natürliche Personen**
Steuern auf Banken- und Versicherungsgewinne	forstwirtschaftliche Abgaben	Grundsteuer sowie Pachteinnahmen aus Grund und Boden**
Zölle	Zahlungen für die industrielle Wassernutzung	Gebühren für die Registrierung von unternehmerisch tätigen natürlichen Personen**
Abgaben für die Regenerierung der mineralischen Rohstoffbasis	Abgaben zur Finanzierung von Bildungseinrichtungen	Steuern auf den Bau von Produktionsanlagen in Erholungsgebieten
Börsensteuer	Gebühren für die Registrierung von unternehmerischer Tätigkeit	Kurtaxe
Wappensteuer	territoriale Gewinnsteuern	Gebühren für das Recht, Handelsgeschäfte zu betreiben
Verwaltungsgebühren		Spezialsteuern für natürliche Personen und Unternehmen aller rechtlicher Organisationsformen für die Unterhaltung der Miliz, Infrastruktur, Bildung und andere Ziele*
Exportsteuern		Reklamesteuern*
Gebühr für die Verwendung der Bezeichnung "Rußland"		Steuern auf den Weiterverkauf von Autos, Computern und anderer Rechentechnik*
Gebühren für die Registrierung von Banken und ihren Filialen		Hundesteuer*
Einkommensteuer+		Lizenzgebühren für den Verkauf alkoholischer Getränke*
Mehrwertsteuer+		Gebühren für die Durchführung örtlicher Auktionen und Lotterien*
Steuern auf Wertpapiertransaktionen +		Abgabe bei Erhalt einer Wohnungszuweisung*
spezielle Verbrauchssteuern (Akzisen)+		Parkgebühren
Stempelgebühren++		Gebühr für die Benutzung örtlicher Symbole*
Schenkungs- und Erbschaftssteuer+ +		Gebühr für die Teilnahme an Pferderennen
Transportsteuer für Unternehmen++		Wettgebühren bei Pferderennen*
Steuern für den Straßenfonds++		Abgaben für Renngewinne*
Zahlungen für die Nutzung natürlicher Ressourcen++		Gebühren für Börsengeschäfte*

* : Für diese Steuern werden von der nationalen oder der jeweils übergeordneten subnationalen Ebene Höchstsätze festgelegt.

** : Für diese Steuern wird der Satz von einer der übergeordneten Ebenen festgelegt.

+ : Von den Einnahmen aus diesen Steuern erhalten die subnationalen Körperschaften entsprechend bestimmten Quoten einen Teil.

++ : Die Einnahmen aus diesen föderalen Steuern gehen ganz an die subnationalen Körperschaften.

Da die Körperschaften der lokalen Ebene das Recht haben, zusätzliche Steuern zu erheben, ist die obige Aufzählung nicht vollständig. Laut einem Bericht in *Finansovye izvestija* gab es im Herbst 1994 in der RF 70 verschiedene lokale Steuern, die jedoch nicht sehr ertragreich sind. Einige besonders ausgefallene Exemplare sind die Steuer für wissenschaftliche Expeditionen, die Steuer

für die Unterhaltung einer Bezirksfußballmannschaft, die Steuer für den Rückgang des Produktionsumfangs sowie die Steuer für Investitionen außerhalb der eigenen Region.⁵⁵

Die hohe Anzahl an Steuern ist jedoch nicht nur aufgrund ihrer umfangreichen Erhebungskosten wenig effizient, sie führt auch zu einem sogenannten "Steuerdschungel", d.h. zu einer Situation, in der die Wirtschaftssubjekte das Steuersystem ohne einen erheblichen Aufwand an Informationskosten nicht mehr durchschauen können bzw. ihre Entscheidungen ohne Wissen über die steuerlichen Konsequenzen fällen müssen. Auch potentielle ausländische Investoren werden abgeschreckt.

Neben der Anzahl der Steuern ist auch die Art ihrer Aufteilung von Interesse, d.h. die Frage, ob die einzelnen Steuerarten in sinnvoller Weise den verschiedenen Ebenen zugeordnet sind oder ob die Zuordnung zu Verzerrungen führt.

Am konsequentesten ist das Äquivalenzprinzip auf der lokalen Ebene durch die Vielzahl an Gebühren verwirklicht. Für die nationale und die subnationale Ebene gilt dies weniger. Gerade bei der subnationalen Ebene besteht keine Übereinstimmung zwischen Ausgabenbedürfnissen und der Größe der Steuerbemessungsgrundlage. Es besteht die Gefahr, daß den Körperschaften zu viele Steuern zugewiesen werden, ohne daß ein gesetzlicher Mechanismus zur Rückholung von regionalen Einnahmenüberschüssen existiert. Bei zu geringen regionalen Einnahmen ist kein Mechanismus für Transferzahlungen vorgesehen.⁵⁶

Charakteristisch für die RF ist weiterhin das enorme Ungleichgewicht zwischen den staatlichen Ebenen in bezug auf die Gesetzgebungskompetenz. Es gibt nur sehr wenige Steuern, bei denen diese vollständig bei einer der unteren Ebenen liegt. Diese haben somit recht wenig Spielraum für eine eigene Einnahmenpolitik. So werden die meisten Gebühren, auch die für lokale öffentliche Güter, von der nationalen Ebene festgesetzt. Für die privaten Haushalte liegen diese Gebühren meist weit unter den Kosten. Lediglich bei den Gebühren für die Unternehmen haben die Körperschaften etwas mehr Flexibilität, um so zumindest ein gewisses Maß an Ausgabendeckung zu erreichen. Eine solche nationale Gebührenpolitik verstößt gegen das Äquivalenzprinzip.

Außerdem sind die Körperschaften aufgrund des geringen Ausmaßes an Gesetzgebungskompetenz finanziell von der nationalen Ebene abhängig, was dem Charakter einer Föderation widerspricht und zusätzlich den Steuerwettbewerb zwischen den Körperschaften behindert.

3.2 Aufteilungsquoten

Als die oben diskutierte Kompetenzverteilung im Dezember 1991 in der RF eingeführt wurde, waren für die Steuern, die aufgeteilt werden sollten, noch gar keine Quoten erarbeitet worden. Die Verteilung der Mittel erfolgte noch mehr oder weniger wie zu Zeiten der Sowjetunion, d.h. die Steuereinnahmen wurden individuell zwischen Körperschaften und nationaler Ebene ausgehandelt und durch Ad-hoc-Transfers ergänzt. Daran änderte sich auch nicht viel, als vom Obersten Sowjet im Juni 1992 erstmals feste Aufteilungsquoten definiert wurden. Laut Untersuchungen von Bahl standen 1992 die Einnahmen, die eine Körperschaft aus den eigenen Steu-

⁵⁵ A. Dejkin: konomiku Rossii spaset tol'ko nalogovaja revoljucija, in: Finansovye izvestija, 29.9.1994, S. IV; S. Kočetov/N. Varnavskaja: Lučšij platel'sčik nalogov - gosudarstvennye predprijatija, in: Kommersant'-Daily, 7.4.1995, S. 2; S. Schatalow: Steuern, Haushalt und Finanzen in der Rußländischen Föderation, in: Carl Duisburg Gesellschaft/Europa-Institut der Rußländischen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland und die ökonomische Transformation in der Rußländischen Föderation, erscheint 1996, S. 147-160, hier: S. 158.

⁵⁶ R. Bahl: Revenues and revenue assignment: intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation, in: C.I. Wallich (Hrsg.) (1994), a.a.O., S. 129-180, hier: S. 154.

ereinnahmen behalten durfte, in keiner Beziehung zu den Indikatoren, die üblicherweise einen höheren Bedarf an öffentlichen Ausgaben signalisieren, z.B. Urbanisierungsgrad, Bevölkerungsdichte und -anzahl. Statt dessen wurden bis Ende 1994 die gemeinsamen Steuereinnahmen meist auf der Grundlage jährlicher oder sogar noch häufigerer Beschlüsse wieder an die Körperschaften zurückverteilt.⁵⁷

Im folgenden werden die derzeit gültigen Aufteilungsquoten bei den wichtigsten Steuerarten aufgeführt.⁵⁸ Da es keine zuverlässigen Quellen über die Einhaltung der gesetzlichen Aufteilungsbestimmungen gibt, erfolgt diese Untersuchung ausschließlich auf der Basis der entsprechenden Normativakte.

Von der Einkommensteuer durften die Körperschaften 1995 90% des örtlichen Aufkommens behalten. Ab 1996 sollen ihnen nur noch 30% der Einnahmen zustehen.⁵⁹ Dies wird höchstwahrscheinlich trotz einer verbesserten Erhebung und einer Abschwächung des Produktionseinbruchs für die subnationale Ebene zu einer erheblichen Einnahmeneinbuße führen, und zwar sowohl in absoluter als auch in relativer Hinsicht.

Was die Aufteilung der Mehrwertsteuereinnahmen betrifft, so sind seit ihrer Einführung im Januar 1992 vier einschneidende Änderungen vorgenommen worden. Teilweise galten sogar von Körperschaft zu Körperschaft unterschiedliche Aufteilungsquoten.⁶⁰ Seit 1995 verbleiben jedoch einheitlich 25% des Mehrwertsteueraufkommens in der jeweiligen Körperschaft, 27% gehen in den regionalen Ausgleichsfonds und 48% fließen in den nationalen Haushalt.

Auch hinsichtlich der Aufteilung der Gewinnsteuereinnahmen gab es häufig Änderungen. Ab 1995 gilt, daß der subnationale Gewinnsteuersatz, der auf den nationalen Satz von 13% zugeschlagen werden kann, nicht mehr als 22% betragen darf. In der Regel erheben die Körperschaften den Maximalsatz.⁶¹

Die Aufteilung der Einnahmen aus den speziellen Verbrauchssteuern ist im Gegensatz zu denjenigen bei den anderen Steuerarten recht stabil geblieben. Wie schon 1992 erhalten die Körperschaften 50% der Einnahmen aus den Akzisen für Trinkspiritus und Wodka und 100% der übrigen Verbrauchssteuern, mit Ausnahme der Steuern auf Autos, Importwaren, Öl, Gas und Kohle.⁶²

Überblick über die Entwicklung der Einnahmenaufteilung auf nationale und subnationale Ebene (nationaler/subnationaler Anteil in %)⁶³

⁵⁷ Bahl (1994), a.a.O., S. 129 und 146; Martinez-Vazquez (1994), a.a.O., S. 94 und 98.

⁵⁸ Eine ausführlichere Analyse der Entwicklung dieser Quoten findet sich bei Bell (1994), a.a.O., und dies.: Neuere Entwicklungen des fiskalischen Föderalismus in Rußland, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 33/1995.

⁵⁹ E. Murtazaev: Pravitel'stvo peredaet sub'ektam RF pravo na ustanovlenie nekotorych nalogov, in: Segodnja, 25.8.1995, S. 2; P. Rutland: New Revenue Sharing Rules, in: OMRI Daily Digest, Nr. 184, Teil I, 21.9.1995.

⁶⁰ Zur Entwicklung der Mehrwertsteuer in der RF siehe auch C. Bell: Zwei Jahre Mehrwertsteuer in der Russischen Föderation, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 57/1993.

⁶¹ Zakon RF: O federal'nom bjudžete na 1994 god, Nr. 9-FZ, 1.7.1994, in: Rossijskaja gazeta, 6.7.1994, S. 1 und 5; Zakon RF: O federal'nom bjudžete na 1995 god, Nr. 39-FZ, 31.1.1995, in: Rossijskaja gazeta, 7.4.1995, S. 1 und 3-5; Schatalow (1996), a.a.O., S. 154.

⁶² Centr rossijsko-germanskich issledovanij, Institut mzdunarodnych konomičeskich i političeskich issledovanij Rossijskoj akademii nauk: konomičeskie aspekty federalizma v Rossii, 12.9.1994, S. 1; Rutland (1995), a.a.O.; Zakon RF, 24.1.1992, a.a.O.; Zakon RF: O respublikanskom bjudžete RF na 1993 god, Nr. 4966-I, 14.5.1993, in: VSNDRFiVSRF Nr. 22, 3.6.1993, S. 1302-1321.

⁶³ Wallich (1994), a.a.O., die als Quelle Material des rußländischen Finanzministeriums herangezogen hat.

	1992	1993	1994	1995	1996
Mehrwertsteuer	1. Hj.: 80/20 2. Hj.: 70-80/30-20	50-80/ 50-20	50/50	48/52	
spezielle Unternehmenssteuer	-	-	0/100	0/100	-
Gewinnsteuer ⁶⁴	40/60	31/69	34/66	31/69	37/63
Einkommensteuer	0/100	0/100	0/100	10/90	70/30
Verbrauchssteuern (generell)	0/100	0/100	0/100	0/100	0/100
Alkoholakzisen	50/50	50/50	50/50	50/50	50/50

Hj.: Halbjahr

Auffällig ist, wie häufig sich in der RF die Quoten für die Aufteilung der Steuereinnahmen bei fast allen Steuerarten geändert haben. Lediglich die Aufteilung der speziellen Verbrauchssteuern ist recht stabil geblieben.

Ein Grund für die vielen Änderungen besteht darin, daß im Zuge der Transformation und dem Aufbau eines komplett neuen, marktwirtschaftlichen Steuersystems große Unsicherheit bezüglich der Höhe und der Entwicklung einzelner Steuereinnahmen herrscht. Auch der Umfang der notwendigen Mittel, die jede Ebene zur Erfüllung ihrer Aufgaben braucht, ist nur sehr schwer abzuschätzen. Hinzu kommt, daß in Anbetracht der Knappheit der Mittel jede Ebene versucht, möglichst hohe Einnahmenanteile für sich zu gewinnen.

Die Nachteile an den ständigen Veränderungen bei der Steueraufteilung bestehen vor allem darin, daß diese hohe Informationskosten verursachen, die subnationale Haushaltsplanung mit zusätzlicher Unsicherheit befrachten und so generell den Stabilisierungsbemühungen entgegenwirken. Häufig werden die Körperschaften auch erst rückwirkend vom nationalen Finanzministerium über Änderungen in der Steueraufteilung informiert. Eventuelle Rückzahlungen an die subnationale Ebene erfolgen oft erst nach einigen Monaten, was in Anbetracht der hohen Inflationsraten zu erheblichen Realeinkommenseinbußen der Körperschaften führt.⁶⁵

In Anbetracht dieser Nachteile hat die rußländische Regierung beschlossen, die für 1996 geltenden Steueraufteilungsquoten für drei Jahre zu fixieren.⁶⁶ Es bleibt jedoch abzuwarten, inwiefern nicht auch diese Regel gebrochen wird.

3.3 Höhe der Steuereinnahmen

Das Bild der Finanzsituation einzelner föderaler Ebenen vervollständigt sich, wenn man neben der Zuordnung von Ertragshoheiten und neben den Aufteilungsquoten auch Höhe und Anteil einzelner Steuerarten an den Gesamteinnahmen berücksichtigt. Die folgende Tabelle gibt Aufschluß über diese Anteile und deren Entwicklung.

Anteil der Einnahmen aus den wichtigsten Steuern an den Gesamteinnahmen der RF (in %)⁶⁷

⁶⁴ Bei der Gewinnsteuer wurde angenommen, daß die Körperschaften ab 1994 den maximal möglichen Satz erheben und eine gewisse Unschärfe aufgrund der anfänglichen Aufteilung in Unternehmen sowie Banken und Versicherungen in Kauf genommen.

⁶⁵ Wallich (1994), a.a.O., S. 81.

⁶⁶ Murtazaev (1995), a.a.O., S. 2; Rutland (1995), a.a.O.

⁶⁷ Gosudarstvennyj komitet RF po statistike: Finansy v RF v 1992 godu, Moskau 1994, S. 8; A. Ivancev: Nalogovyj press, in: konomika i žizn', Nr. 18, Mai/1994, S. 1.

	1992	1993	1994
Mehrwertsteuer	37,5	27,1	23,9
spezielle Unternehmenssteuer	-	-	4,0
spezielle Verbrauchssteuern	k.A.	4,3	10,2
Gewinnsteuer	29,4	40,3	27,6
Einkommensteuer	8,1	10,6	6,8
Zahlungen für die Nutzung natürlicher Ressourcen	2,0	2,8	2,6
Grundsteuer	1,3	0,8	0,5
Vermögenssteuer	k.A.	1,3	6,0
Einnahmen aus der Privatisierung	1,2	0,8	0,3
sonstige Steuern, Gebühren, Abgaben	11,7	6,5	5,3
Gesamteinnahmen ohne Außenwirtschaftstätigkeit	91,2	94,5	87,2

k.A.: keine Angaben

Die wichtigsten Einnahmequellen sind somit die Mehrwertsteuer (später in Verbindung mit der speziellen Unternehmenssteuer), die Gewinnsteuer, die Einkommensteuer und in zunehmendem Maße die speziellen Verbrauchssteuern. Diese Steuern sorgten 1992 für 78% der Gesamteinnahmen, 1993 für über 82% und 1994 für über 72%. Das Aufkommen aus den 21 örtlichen Steuern wird in Rußland auf weniger als 0,5% des Bruttoinlandsprodukts bzw. 2% der Ausgaben der unteren Ebenen geschätzt.⁶⁸

Mit Hilfe der Angaben in der Tabelle kann man sich in Verbindung mit den Verteilungsregeln eine gewisse Vorstellung von der subnationalen Haushaltslage in der RF machen.

Anteil der subnationalen Einnahmen aus den wichtigsten Steuern an den Gesamteinnahmen der RF (in %)⁶⁹

	1992	1993	1994
Mehrwertsteuer	7,5-11,25	5,42-13,55	11,95
spezielle Unternehmenssteuer	-	-	4,0
spezielle Verbrauchssteuern	k.A.	2,15-4,3	5,1-10,2
Gewinnsteuer	17,64	27,81	17,39
Einkommensteuer	8,1	10,6	6,8
Summe	33,25-36,99	45,98-56,26	45,24-50,34

k.A.: keine Angaben

Allein unter Berücksichtigung der wichtigsten Steuerarten ergibt sich für die subnationale Ebene in der RF für die Zeit von 1992 bis 1994 ein Anteil an den Gesamteinnahmen von zwischen 33,25% und 50,34%. Werden auch noch andere Einnahmequellen, wie Zahlungen in außerbudgetäre Fonds der verschiedenen Ebenen, Staatsanleihen, Privatisierungseinnahmen sowie Einnahmen aus der Außenwirtschaftstätigkeit, miteinberechnet, so ergibt sich folgende

⁶⁸ Bird, Richard M./Freund Caroline L./Wallich Christine I.: Die Dezentralisierung der Finanzsysteme in den Transformationsländern, in: Finanzierung & Entwicklung, 9/1995, S. 31-34, hier: S. 33.

⁶⁹ Eigene Berechnungen basierend auf Gosudarstvennyj komitet RF po statistike (1994), a.a.O., S. 8, und Ivanev (1994), a.a.O., S. 1. Es wurde davon ausgegangen, daß die Körperschaften 1994 den ihnen maximal erlaubten Gewinnsteuersatz von 22% erhoben haben.

Entwicklung des subnationalen Anteils an den Gesamteinnahmen: Dieser wuchs 1991 auf 46% an, 1992 auf 48% und 1993 auf 63%, um 1994 wieder auf etwa 40% zu sinken.⁷⁰

In Anbetracht der Tatsache, daß der Anteil der subnationalen Haushalte am konsolidierten Budget in den letzten Jahren der Sowjetzeit bei weniger als 20% lag, ist somit eine deutliche Verbesserung der Haushaltslage der Körperschaften zu beobachten. Allerdings ist der Einnahmenanteil der Körperschaften ab 1994 trotz der Überwälzung erheblicher Ausgabenverpflichtungen von der nationalen auf die subnationale Ebene zurückgegangen. Betrug in den Jahren 1991 und 1992 der subnationale Anteil an den Ausgaben noch 38-39%, so lag er 1993 bei etwa 49%.⁷¹ In Anbetracht ihrer hohen Ausgabenverpflichtungen müßten die Körperschaften, laut Bahl, Zugang zu etwa der Hälfte der Steuereinnahmen haben.⁷² Dies war 1994 nicht mehr der Fall.

Auffällig ist auch der hohe Anteil der subnationalen Einnahmen, bei denen die Körperschaften keine Gesetzgebungskompetenz haben und somit von der nationalen Ebene abhängig sind. So setzten sich die Einnahmen der Gebietseinheiten 1993 zu 8,8% aus eigenen Steuern, zu 1,6% aus nichtsteuerlichen Einnahmen und zu 89,6% aus Transfers und geteilten Einnahmen zusammen.⁷³ Auch dies spiegelt die unzureichenden Möglichkeiten der Körperschaften zur selbständigen Einnahmenerzielung und die starken Einflußmöglichkeiten der nationalen Ebene wider.

Die Abhängigkeit der Territorien versuchte die nationale Ebene dadurch zu reduzieren, daß sie ihnen 1994 das Recht gewährte, nach freiem Ermessen zusätzliche Steuern zu erheben. Dies wird jedoch von den rußländischen Fachleuten als Fehler betrachtet. Die Einführung innerer Zölle und Steuern auf die Kapitalausfuhr aus einer Körperschaft sowie die Versuche, Steuern in andere Körperschaften zu exportieren, hätten fast zum Auseinanderbrechen des einheitlichen Wirtschaftsraumes geführt. Sergej Schatalow, Steuerexperte des Föderationsrates, befürwortet daher, ebenso wie der ehemalige Vizefinanzminister Sergej Aleksaschenko, ein System, in dem die subnationale Ebene das Recht hat, bestimmte Steuern einzuführen - oder auch nicht - und die Höhe innerhalb bestimmter Grenzen festzusetzen.⁷⁴

Durch diese Einschränkung sichert die nationale Ebene sich weiterhin die Möglichkeit, mit Hilfe der Umverteilung politischen Druck auszuüben. Deswegen ist auf der nationalen Ebene die Tendenz zur Konzentration von Mitteln immer noch sehr stark.⁷⁵

Die Abhängigkeit von der nationalen Ebene sowie die Unterversorgung mit eigenen Finanzierungsquellen untergräbt die subnationale Autonomie und führt sowohl zu politischen und sozialen Spannungen als auch dazu, daß die ökonomischen Vorteile eines föderalen Staatsaufbaus nicht mehr in vollem Umfang genutzt werden können.

⁷⁰ V. Širobokova: V tom godu ne udalos' dobit'sja real'nogo bjužetnogo federalizma, in: Nesavisimaja gazeta, 4.8.1994, S. 4; T. Bojko/A. Lavrovym: Bjužetnye otnošenie v Rossii, in: KO, 1/1995, S. 162-178, hier: S. 163; L. Wardomski: Wirtschaftsbeziehungen zwischen Regionen und Zentrum in Rußland, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 18/1994, S. 18.

⁷¹ Centr rossijsko-germanskich issledovanij (1994), a.a.O., S. 1.

⁷² Bahl (1994), a.a.O., S. 162.

⁷³ Bird/Freund/Wallich (1995), a.a.O., S. 32; Širobokova (1994), a.a.O., S. 4.

⁷⁴ S. Šatalov: Nalogovoj revoljucii v Rossii ne budet, in: Finansovaja izvestija, 1.11.1994, S. 5; S. Aleksašenko: Ne radikal'noe izmenenie, a ukreplenie nologovoj sistemy, in: Finansovaja izvestija, 27.9.1994, S. 4.

⁷⁵ R. Abdulatipov: Bjužetnyj federalizm, in: Segodnja, 14.9.1994, S. 9.

4. Regionale Umverteilung

Die Tatsache, daß in der rußländischen Verfassung eine Finanzverfassung mit Regeln für einen Finanzausgleich fehlt, verdeutlicht, wie unausgegoren die institutionelle Gestaltung der budgetären Beziehungen in der RF tatsächlich noch ist. Die regionale Umverteilung basiert daher - wenn überhaupt - auf verschiedenen gesetzlichen Grundlagen und findet auf unterschiedliche Arten statt. Im wesentlichen gibt es drei Umverteilungsmethoden: Zuweisungen, Hilfsprogramme und Privilegien.

4.1 Zuweisungen

Die Umverteilung durch nicht zweckgebundene Zuweisungen war in der RF anfangs gar nicht gesetzlich geregelt. Bis März 1992 erhielten Körperschaften, deren Einnahmen nicht für ein mit dem Finanzministerium vereinbartes Ausgabenniveau ausreichten, ex post Transfers aus dem nationalen Haushalt, deren Höhe von den Beteiligten ausgehandelt wurde.⁷⁶

Seit 1992 erfolgen die Zuweisungen jedoch auf einer gesetzlichen Grundlage durch die Verabschiedung des nationalen Haushaltsplans. Dabei orientieren sich die Transfers in den letzten Jahren zunehmend an verschiedenen Kriterien der Bedürftigkeit der einzelnen Körperschaften.

Im Jahre 1994 wurde als allgemein gültiges Prinzip für die Vergabe des Steueraufkommen pro Einwohner eingeführt. War dieses kleiner als das durchschnittliche in der RF, so erhielt die Körperschaft den Status "bedürftig" und entsprechende Zuweisungen. Falls das Territorium trotz der Transfers sein Ausgabenniveau des Vorjahres nicht erreichen konnte, erhielt es den Status "besonders bedürftig". Als weiteres Kriterium wurde die Zugehörigkeit einer Körperschaft zu einem Wirtschaftsgebiet berücksichtigt.⁷⁷

Das Problem bei diesem letzten Kriterium ist jedoch, daß der Lebensstandard in einzelnen Körperschaften eines Wirtschaftsgebietes extrem unterschiedlich sein kann. In der Wirtschaftsregion Wolga befinden sich beispielsweise eine der eher weiterentwickelten Körperschaften, das Gebiet Samara, und eine der am wenigsten entwickelten, die Republik Kalmückien.⁷⁸

Das Kriterium der besonderen Bedürftigkeit ist ebenfalls problematisch, weil die Vorjahresausgaben nicht notwendigerweise dem gegenwärtigen Finanzbedarf der Körperschaft entsprechen.

Außerdem ist zu kritisieren, daß andere wichtige Faktoren unberücksichtigt bleiben, wie beispielsweise die geographischen, klimatischen, ökologischen und sozialen Rahmenbedingungen. Allerdings werden 1996 vom Finanzministerium Vorschläge für einen Umverteilungsmechanismus ausgearbeitet, der auch andere Kriterien enthalten soll, wie z.B. Bevölkerungsgröße, Steuerpotential, Unterentwicklungsgrad, Einkommensdisparitäten, natürliche Ressourcen, Grenznahe etc.

Während die Einbeziehung zusätzlicher Kriterien zu einer genaueren Ermittlung der Finanzierungslücke einzelner Körperschaften führen wird, ist eine Formel, die die Pro-Kopf-Einkommen berücksichtigt, als Indikator für das Steuerpotential zur Zeit für die RF noch nicht sinnvoll. Der Grund hierfür ist, daß die Erhebung der Einkommen z.T. noch sehr unzuverlässig ist. Einfachere und leichter handhabbare Indikatoren wären die Bevölkerungsanzahl, die Anzahl "teurer", d.h. kostenintensiver Bevölkerung (wie z.B. Pensionäre, Kranke, Kinder), der Urbanisierungsgrad,

⁷⁶ Bahl (1994), a.a.O., S. 129.

⁷⁷ Zur Aufteilung der RF in Wirtschaftsrayons siehe Götz/Halbach (1994), a.a.O., S. 35-36.

⁷⁸ Širobokova (1994), a.a.O., S. 4.

die Anzahl der reparaturbedürftigen Straßenkilometer sowie der Mangel an Schulen und Krankenhäusern.⁷⁹

In welchem Umfang nun tatsächlich Zuweisungen an welche Körperschaft geleistet wurden, läßt sich aufgrund der schlechten Quellenlage nicht nachprüfen. Eine Untersuchung der in den Haushaltsplänen vorgesehenen Zuweisungen ergibt zumindest für die Körperschaften, denen in den letzten vier Jahren die höchsten Zuweisungen zugeordnet wurden, und denjenigen, die laut Haushaltsplan nichts bekommen haben, eine gewisse Übereinstimmung mit der jeweiligen von außen wahrnehmbaren Bedürftigkeit. Ob dies auch für die 69 dazwischen liegenden Körperschaften gilt, ist aufgrund der Schwierigkeiten bei einer detaillierten Bedürftigkeitsprüfung und der schlechten Datenlage kaum nachprüfbar.

4.2 Hilfsprogramme

Die zweite Art der Umverteilung findet in Form von regionalpolitischen Maßnahmen und Hilfsprogrammen statt. Hierbei geht es um zweckgebundene Zuweisungen bzw. Sachleistungen, die auf gesetzlicher Grundlage meist in Form einer Regierungsverordnung (Postanovlenie) oder eines Präsidialerlasses (Ukaz) erfolgen. Allein in den Jahren 1994 und 1995 wurden mindestens 20 solcher Programme ins Leben gerufen.⁸⁰

Die Hilfsaktivitäten konzentrieren sich vor allem auf sechs Gebiete der RF: den von Nationalitätenkonflikten gebeutelten Nordkaukasus, die Exklave Kaliningrad, die klimatisch schwierigen Regionen in Westsibirien, Ostsibirien, im Fernen Osten sowie im Hohen Norden. Ziele sind je nach Region die Linderung der schlimmsten Kriegsfolgen, der Wiederaufbau von Städten und Dörfern, die Verbesserung der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, die Versorgung mit Lebensmitteln und Rohstoffen, die medizinische Versorgung, die Trinkwasserversorgung etc.

Grundsätzlich setzen die Hilfsprogramme in den Gegenden an, in denen infolge besonderer Umstände tatsächlich ein erhöhter Finanzbedarf herrscht. Dadurch, daß sowohl Präsident als auch Regierung Hilfsprogramme anweisen können, findet jedoch teilweise eine sehr uneinheitliche, unkoordinierte und verzettelte Förderung statt. Auch die Finanzierung ist oft entweder gar nicht oder nur sehr vage geregelt, bzw. sie wird nicht veröffentlicht.

4.3 Privilegien

Die dritte Umverteilungsmethode, die in der RF verwendet wird, ist die Privilegierung. Meist handelt es sich nicht um Zahlungen der nationalen an die subnationale Ebene, sondern um die Gewährung von Sonderrechten oder um die Erlassung von Abführungen an die nationale Ebene. Diese können zwar auf der Grundlage gesetzlicher oder vertraglicher Bestimmungen beruhen, tun es in der rußländischen Praxis jedoch häufig nicht. Im Gegensatz zu den Zuweisungen und den nationalen Hilfsprogrammen ist die Privilegienvergabe häufig weniger ökonomisch als politisch motiviert und erfolgt von diversen Staatsorganen teilweise einfach unter Ausnutzung persönlicher Macht.

Da statistische Angaben für diesen Bereich völlig fehlen, kann man sich lediglich aufgrund der vielen veröffentlichten Dokumente und Zeitungsmeldungen eine ungefähre Vorstellung vom riesigen Ausmaß dieses Umverteilungsmechanismus machen.

⁷⁹ Bahl (1994), a.a.O., S. 138.

⁸⁰ Bell (1997), a.a.O.

Auf Verträgen mit der nationalen Regierung basierende Privilegien gelten oder galten z.B. für Baschkortostan, Sacha-Jakutien, Tatarstan und Tschetschenien. Teilweise wurden diese Vereinbarungen zwar nicht vom Obersten Sowjet der RF bestätigt. Dies änderte jedoch nichts an ihrer praktischen Implementierung. Bilaterale Verträge wurden von der nationalen Ebene im Sommer 1994 auch mit Kabardino-Balkarien, Nord-Ossetien, Krasnodar und Kaliningrad abgeschlossen.⁸¹ Schließlich ist zu vermuten, daß noch zahlreiche informelle Vereinbarungen zwischen der nationalen Ebene und den Körperschaften existieren.

Sonderregelungen gelten für einzelne Körperschaften auch aufgrund von Präsidialerlassen, Regierungserklärungen oder Parlamentsbeschlüssen. Beispiele hierfür sind Dagestan, Ingušetien, Karelien, Komi und Tuwa. Allerdings beruht eine Vielzahl von Privilegien einfach nur auf Versprechungen und Zusagen durch den Präsidenten.

Steuer- und Außenhandelsprivilegien werden auch durch die Schaffung von Freien Wirtschaftszonen oder Zollfreihandelszonen vergeben. Solche existier(t)en unter anderem in der Region Altai, in Ingušetien, Kabardino-Balkarien, Kaliningrad, Kemerowo, Leningrad, Nowgorod, im Gebiet Moskau, in Primorje, Rostow, Sachalin, Stawropol und Tschita. Für die Gründung solcher Zonen gibt es jedoch keine gesetzliche Grundlage oder objektive Kriterien. Sie ist daher meist politisch motiviert.⁸²

Um die regionale Umverteilung etwas weniger willkürlich zu gestalten, hat Präsident Jelzin im März 1995 einige Erlasse unterzeichnet, die bis zur Verabschiedung entsprechender Gesetze durch die Duma die Außenwirtschafts- und Zolltätigkeit regeln sollen. Diese sehen vor, daß ab Mai 1995 alle Privilegien, die zu staatlichen Ausgaben bzw. zu Einnahmekürzungen führen, die nicht im Haushalt vorgesehen sind, und die auf Beschlüssen des Präsidenten und der Regierung beruhen, abgeschafft werden. Auch das Haushaltsgesetz für 1995 bestimmte, daß alle Vergünstigungen abgeschafft sind, die auf Beschlüssen der föderalen Exekutiv- bzw. Legislativorgane beruhen und im Widerspruch zu den durch den Haushalt festgesetzten Prinzipien für die Beziehungen zwischen föderalen und territorialen Haushalten stehen. Einzelne Körperschaften können nur noch auf der Basis des föderalen Haushalts staatlich unterstützt werden. Allerdings sollen die Verluste, die durch die Abschaffung der Außenhandelsprivilegien entstehen, in irgendeiner, bisher noch nicht näher spezifizierten Form wiedergutmacht werden.⁸³

Da verschiedene Staatsorgane redistributiv tätig werden können und ein einheitliches nationales Umverteilungsziel fehlt, werden die Finanzbedürfnisse der einzelnen Körperschaften von den verschiedenen umverteilungsbefähigten Institutionen unterschiedlich wahrgenommen und aufgrund des Fehlens objektiver Umverteilungskriterien entsprechend unterschiedlich sowohl durch Zuweisungen als auch durch eine nicht mehr zu überblickende Vielzahl an regionalen Förderprogrammen bedient.

⁸¹ P. Kirkow: Roulette zwischen Zentrum und Regionen, in: Osteuropa, Nr. 11, 1995, S. 1004-1020, hier: S. 1006; A. Lavrov: Rossijskij bjudžetnyj federalizm: pervye šagi, pervye itogi, in: Segodnja: 7.6.1995, S. 5; Wallich (1994), a.a.O., S. 57.

⁸² A. Bezmenov/A. Volyneč: Sozdanie SZ v Rossii stalo udelom mestnych vlastej, Kommersant'-Daily, 1.6.1995, S. 2; A. L'vov: Ešče odna zona svobody, in: Rossijskaja gazeta, 9.9.1994, S. 5; M. Salimov: Kak i prežde, zony i l'goty prezident sozdaet sobstvennymi rešenijami, in: Kommersant'-Daily, 24.3.1995, S. 2. Eine umfassende Übersicht über die Gesetzgebung zu den FWZ findet sich bei E. Basjunin: Svobodnye konomičeskie zony v Rossii, in: konomika i žizn', Vaš partner, Nr. 24, Juni 1995, S. 12.

⁸³ Ukaz Prezidenta RF: O merach po ukrepleniju finansovoj discipliny pri ispolnenii federal'nogo bjudžeta, Nr. 226, 23.2.1995, in: Rossijskaja gazeta, 4.3.1995, S. 4; Stimme Rußlands: Jelzin schafft Vergünstigungen für Wirtschaftsstrukturen ab, in: DW Monitor-Dienst Osteuropa, 13.3.1995, S. 5.

Auch wenn also die Umverteilungsrichtung bei den Zuweisungen und den Hilfsprogrammen grundsätzlich übereinstimmt, so kann die unterschiedlich starke und unkoordinierte Förderung einzelner bedürftiger Körperschaften doch die Relationen auf den Kopf stellen.

Ebenso ist problematisch, daß ein so großer Anteil an Umverteilung über Hilfsprogramme bzw. die Vergabe von Privilegien zu laufen scheint, da die nationale Ebene so einen erheblichen Einfluß auf die subnationalen Belange nehmen kann und die Vorteile der föderalen Aufgabenaufteilung zunichte gemacht werden.

Außerdem ist der hohe Stellenwert, den die unkontrollierte, willkürliche Privilegienvergabe in der rußländischen Umverteilungspolitik zu haben scheint, äußerst kritisch zu beurteilen. Im Gegensatz zu den Zuweisungen und den Hilfsprogrammen, die sich immerhin im wesentlichen an objektiven, wirtschaftlichen Schwierigkeiten einzelner Körperschaften orientieren, scheint die Privilegierung bestimmter Gebietseinheiten fast ausschließlich von politischen Erwägungen getragen zu sein. Dementsprechend wirkt die wirtschaftlich nicht gerechtfertigte Vergabe von Sonderrechten der durch die Zuweisungen und Hilfsprogramme eingeschlagenen Umverteilungsrichtung häufig entgegen und erhöht somit die Kosten der Umverteilung.

Es scheint insbesondere zwei politische Gründe für dieses verteilungspolitisch ineffiziente Verhalten zu geben. Zum einen versucht der Präsident, sich durch die Vergabe von Privilegien die Unterstützung bestimmter Körperschaften zu erkaufen. Zum anderen geht es darum, daß die nationale Ebene den Zusammenhalt der Föderation sichern will, indem sie einzelnen Körperschaften den Verbleib in der RF durch Sonderrechte schmackhaft macht.

Allerdings führen gerade die undurchschaubare Art der Privilegienvergabe sowie die fehlende Transparenz der Umverteilung insgesamt zu Unzufriedenheit, sozialer Unruhe und politischer Instabilität. Es entsteht dann bei einzelnen Körperschaften das Gefühl, in ungerechtfertigter Weise für die anderen aufkommen zu müssen bzw. mit realen Wirtschaftsproblemen von der nationalen Ebene im Stich gelassen zu werden. Dieser Effekt wirkt sich sowohl auf die Bereitschaft zur horizontalen Umverteilung als auch auf den föderalen Zusammenhalt negativ aus. Es werden also sowohl das Umverteilungsausmaß als auch die Stärkung des föderalen Zusammenhalts beeinträchtigt.

5. Fazit

Betrachtet man die verschiedenen formellen Institutionen, die in der Rußländischen Föderation die Finanzwirtschaft regeln, und vergleicht diese mit der finanzwirtschaftlichen Realität, so kann man folgende Schlußfolgerungen ziehen. Was die Entstehung der formellen Institutionen betrifft, so sind die Körperschaften in den wenigsten Fällen beteiligt, obwohl es um die Ausgestaltung ihrer Beziehungen untereinander sowie zur nationalen Ebene geht. Dies gilt sowohl für die Aufgabenaufteilung, die Einnahmeverteilung als auch die regionale Umverteilung, deren rechtliche Ausgestaltung in erster Linie durch die nationale Ebene erfolgt.

Entsprechend ihrer Entstehung sind die Institutionen inhaltlich vor allem auf die nationalen Interessen und Belange ausgerichtet. So wird bei der Zuordnung der subnationalen Aufgaben die Finanzkraft der Körperschaften völlig außer acht gelassen. Auch ist die Regelung der Finanzwirtschaft an sich lückenhaft. Als Beispiel sei auf das Fehlen einer Finanzverfassung hingewiesen.

Zudem haben die auf der nationalen Ebene existierenden unterschiedlichen politischen Kräfte bei der Verfolgung ihrer Ziele formelle Institutionen geschaffen, die in sich widersprüchlich sind. Dieses Phänomen kann schon innerhalb der rußländischen Verfassung beobachtet werden, und es

zieht sich durch viele nachrangige Normativakte, von der Widersprüchlichkeit der Institutionen untereinander ganz zu schweigen. Letzteres bezieht sich vor allem auf die Konsistenz zwischen Gesetzen und Präsidialerlassen.

Nachdem die Entstehung und der Inhalt der finanzwirtschaftlichen Institutionen schon mit solchen Problemen behaftet sind, ist es nicht verwunderlich, daß es auch mit der Implementierung hapert. So macht die Widersprüchlichkeit der Institutionen auch bei gutem Willen eine konsistente Umsetzung unmöglich.

Die mangelnde Berücksichtigung subnationaler Interessen führt dazu, daß die nationalen Institutionen von den Körperschaften häufig mißachtet werden. Da die nationale Ebene jedoch zu schwach ist, kann sie eine Berücksichtigung ihrer Normen auch nicht erzwingen. Ein extremes Beispiel hierfür sind die fortwährenden Konflikte zwischen Moskau und Tschetschenien.

Hinzu kommen schließlich noch die Probleme infolge des Erbes der marxistisch-leninistischen Rechtsmentalität. Da jahrzehntelang die parteibestimmte Politik den Vorrang gegenüber dem geschriebenen Recht hatte, haben formelle Institutionen es auch heute noch schwer.⁸⁴

⁸⁴ G. Brunner: Rechtskultur in Osteuropa. Das Problem der Kulturgrenzen, unveröffentlichtes Manuskript eines Vortrags anlässlich der Jahresversammlung der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde im Oktober 1995 in Köln, S. 8 und 18.

Claudia Bell

Budgetary Functions in Russia: Formal Institutions and Reality

Bericht des BIOst Nr. 54/1996

Summary

Introductory Remarks

There are two specific characteristics to the budgetary functions in Russia. On the one hand, Russia is a federation: that is to say, revenue and expenditure functions are exercised on different levels of state. On the other hand, Russia is going through a period of systemic change that creates specific conditions under which budgetary functions take place. The following report analyses the way in which revenue and expenditure functions are assigned within the Russian Federation, with particular emphasis on the transformation functions. This is done by studying the formal institutions as they are defined by the most important Russian legal instruments. Then the question is raised, whether and how these norms are implemented. To this end, official Russian statistics and documents are analysed as well as articles in the press. The comparison of formal institutions and reality leads to criticism of the Russian budgetary functions.

Findings

1. The assignment of the general functions of state within the Russian Federation is mainly defined by the constitution. There are national functions, subnational functions and shared functions. Basically, the functions are assigned according to the geographic benefit area and thus following the principle of fiscal equivalence. However, it is remarkable, that some functions are classified equally as being national and shared. This unclear assignment together with the fact, that only the decision-making competences are assigned and not the financial responsibility or the implementation, leads to economic inefficiencies and political tensions between the different levels of state.
2. Social security as a state function of basic importance for the success of the transformation as well as for the budgetary situation of a country, is governed by a multitude of laws and presidential decrees. The financing is mainly done through extrabudgetary funds existing on the national as well as the subnational level. The institutional weakness lies in the definition of the responsible body, the financing and the eligibility criteria for social benefits. The fact, that a large portion of the responsibility for personal redistribution has been shifted from the national to the subnational level has led to considerable regional discrepancies. These regional differences with regard to the standard of living are a danger to federal cohesion. Also by not providing adequate social security, the national level of government is undermining its own legitimation.
3. The analysis of the transformation functions takes place in the order of their implementation in Russia and thus begins with liberalization. Originally, liberalization was a national task and was consequently shaped by national legal norms. By not conforming to these norms, the subnational jurisdictions managed to introduce their own interests. The regionally

differentiated liberalization of prices and wages led to considerable regional discrepancies and allocative inefficiencies. The latter are mainly due to the fact that the jurisdictions have introduced interregional trade barriers to protect them from a regional "sellout".

4. Russian privatization was originally characterized by disputes concerning the assignment of state property to the different governmental levels. The area of conflict then shifted to the actual modes of privatization. Due to the weakness of the national government, jurisdictions in particularly powerful bargaining positions, usually those rich in natural resources, could enforce their own interests and ideas. Consequently speed, scope and mode of privatization varied considerably across the country. The subnational level was usually more conservative than the national level thus delaying privatization and having negative effects on the rest of the federation. However, at least multi-tiered privatization made it possible to learn from the experiences gained by the use of different regional privatization models.
5. Concerning the third transformation function, i.e. stabilization, the jurisdictions are mainly able to influence the process via their budgetary relations with the national level. In this context, there are two particular sources of danger for the stabilization process. The one is, that the subnational sources of revenue do not correspond to the necessary subnational expenditures. The jurisdictions, therefore, try to close the financial gap with the help of activities that are not provided for by law. The second danger arises when jurisdictions do not transfer the revenues from national taxes collected on their territory to the national budget, thus endangering the national stabilization policy. To date, nearly all subnational activities in the fields of monetary and fiscal policy have had a damaging effect on national stabilization objectives.
6. Regarding the assignment of revenues, neither the distribution of tax sources nor the regional redistribution has been defined by the constitution. Instead, there exists a multitude of partially inconsistent laws and legal regulations. Consequently, their implementation is rather varied.
7. Noticeable also is how many Russian taxes exist which are not profitable. On the one hand, they burden the budgets of all governmental levels with unnecessary costs of collection and on the other, they lead to a Russian "tax jungle" which inhibits economic activity. The quotas of those taxes that are shared among the different governmental levels have been changed frequently during the last five years, thus contributing to the general uncertainty regarding legal matters. When the amount of revenues provided by the different taxes is examined, enormous discrepancies become obvious between the governmental levels regarding decision-making competences for profitable taxes. The jurisdictions are mostly financially dependant on the national level. This undermines subnational autonomy and leads to political tensions.
8. Regional redistribution also lacks formal institutions of constitutional status. Instead, it is based on various legal norms, contracts or even takes place without any legal foundation at all. It can take the form of transfers, aid programs and privileges. It is problematic, that various state organs can be redistributively active and that there is no national redistribution goal. While transfers and aid programs at least seem to be based on the neediness of individual jurisdictions, the granting of privileges is based almost entirely on political motives. This aggravates the discontent of the jurisdictions.
9. Due to the way in which institutions come into being, they mainly cater to national interests and needs. Often it is only by failure to comply that the subnational level can influence formal

institutions. It is also symptomatic for Russia, that the rules governing budgetary functions are often incomplete and inconsistent. It is because of this and also because of the specific Russian legal culture, that the implementation of formal institutions is so often hampered.