

Probleme staatlicher Investitionspolitik in Rußland

Trusin, Aleksej

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Trusin, A. (1995). *Probleme staatlicher Investitionspolitik in Rußland*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 50/1995). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-45727>

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.

Probleme staatlicher Investitionspolitik in Rußland

Zusammenfassung

Trotz gewisser Anzeichen für eine wirtschaftliche Stabilisierung ist die Investitionsbereitschaft in Rußland nach wie vor sehr gering. In dieser Situation versucht die Regierung durch eine aktive Investitionspolitik, die u.a. die Schaffung neuer Investitionsmechanismen vorsieht, die negativen Tendenzen zu bekämpfen. Es wurde eine Reihe staatlicher Investitionsprogramme aufgelegt. Dabei ist eine Schwerpunktverschiebung gegenüber früher erkennbar. Anstelle der Produktionsgüterindustrie liegt heute der Akzent auf dem sogenannten sozialen Komplex, der 60% aller staatlichen Investitionen aufnimmt. Allerdings hemmt Geldmangel die staatlichen Investitionsvorhaben. Der Etat 1995 sieht noch größere Kürzungen der Investitionen vor als letztes Jahr. Das ist der Grund dafür, daß nun private Investitionen eine wachsende Rolle spielen sollen.

Krise der Industrieproduktion und Rückgang der Investitionen

Im Rahmen der insgesamt nach wie vor schwierigen Wirtschaftslage sind inzwischen im Produktionsbereich erste positive Entwicklungen zu beobachten. Der Rückgang der gesamten Industrieproduktion im ersten Quartal dieses Jahres betrug lediglich 1,3% (1.Quartal 1994 - 23%). Im Vergleich zum Februar d. J. wuchs die Industrieproduktion im März sogar um 3%. Der Rückgang des Bruttoinlandsproduktes verlangsamte sich und betrug im 1.Quartal 1995 - 5% (1.Quartal 1994 - 15%).¹ Dies alles löste in Regierungskreisen eine Welle des Optimismus aus. Es ist die Rede von einer neuen Phase in der Entwicklungskrise Rußlands, ja sogar von einer Stabilisierung und einem sich abzeichnenden Wirtschaftswachs-

¹ Rossijiskaja gazeta, 5.5.1995, S. 1.

tum. Der von der Regierung verbreitete Optimismus steht dabei in engem Zusammenhang mit dem politischen Geschehen - für Ende des Jahres sind Parlamentswahlen geplant. Es spricht viel dafür, daß die optimistische Regierungsprognose sich in diesem Umfang nicht erfüllen wird. Denn die positiven Anzeichen in der Wirtschaftsentwicklung haben keinen strukturellen Charakter, sondern sind auf eine leichte Erholung von dem Schock der ersten Reformjahre zurückzuführen.

Beweise dafür sind in der Investitionssphäre leicht zu finden. Dieser Bereich ist von der Krise besonders schwer betroffen. Zwischen 1990 und 1993 sank der Umfang der Investitionen um insgesamt 57%. Die Investitionsquote in dem Bruttoinlandsprodukt sank 1993 auf 15% (1989 - 25%)¹, wobei jene Bereiche, die für die Innovation der Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung sind, am stärksten vernachlässigt wurden. Die negativen Tendenzen haben sich weiter verschärft. Obwohl sich die Produktionsrückgangsrate im Januar 1995 auf nur 1% belief, sanken die Investitionen um 29% (vgl. Tabelle 1).² Wenn dieser Trend nicht aufgefangen wird, ist im gesamten Produktionsbereich mittelfristig mit schwerwiegenden negativen Folgen rechnen.

Tabelle 1: Entwicklung von Investitionen und Produktion in Rußland 1994-1995

μ §

Die Entwicklung der staatlichen Investitionspolitik 1991-1995

Um die aktuelle Lage der russischen Investitionssphäre besser verstehen zu können, muß man bedenken, daß das unmittelbare Management der Investitionsprozesse bis Anfang der neunziger Jahre im Rahmen der Zentralverwaltungswirtschaft durch Zweigministerien und deren Hauptverwaltungen erfolgte. Die Betriebe hatten nur wenig Kompetenz in der Investitionspolitik. Ende 1991 wurde mit Abbau der Zweigministerien der alte Investitionsmechanismus zerstört. Ein Großteil der Funktionen der Investitionspolitik fiel nun den Betrieben zu. Neue marktwirtschaftliche Mechanismen, die eine aktive Investitionspolitik der Betriebe stimulieren sollten, existierten jedoch noch nicht oder erwiesen sich unter den spezifischen Bedingungen der russischen Reformwirtschaft als nicht wirkungsvoll. Infolgedessen setzten die Betriebe ihre Investitionsmittel für andere Zwecke ein. Dies alles führte zu einem rapiden Investitionsrückgang, auch wenn man versuchte, diese Verfallserscheinungen unter Kontrolle zu halten.

Die Zweigministerien und ihre Hauptverwaltungen versuchten sich in dieser Phase in sogenannte Konzerne umzustrukturieren. Diese sollten einige Koordinierungsfunktionen in der Investitionspolitik ausüben. Doch die Betriebe waren nicht daran interessiert, diese Bestrebungen zu unterstützen. Hinzu kam, daß sich die bestehenden Finanzstrukturen der Zweigministerien nicht in diesen Umwandlungsprozeß einbinden ließen. Diese wollten vielmehr selbständig als Banken fungieren. Deshalb konnten sich nur wenige Konzerne formieren, wie z. B. "Gasprom", dessen Leiter seinerzeit der heutige Ministerpräsident Viktor Tschernomyrdin war.

Die nächste Etappe der Entwicklung neuer staatlicher Investitionsmechanismen war die Schaffung eines Departements für Investitionspolitik innerhalb des Wirtschaftsministeriums, das sich mit Fragen der Koordinierung und vor allem der Finanzierung der staatlichen Investitionsprogramme befassen sollte. Die allgemeinen Fragen der Struktur- und Industriepolitik fielen hingegen in die Zuständigkeit des neugebildeten Staatskomitees für Industriepolitik. Die Kompetenzen dieser beiden Institutionen beschränkten sich jedoch auf die makroökonomische Ebene, was ihre tatsächlichen Einflußmöglichkeiten auf die Investitionsprozesse im Land erheblich verringerte. Hinzu kam das Fehlen rechtlicher Rahmenbedingungen. Dies alles erschwerte die Kontrolle der Investitionen auf Betriebsebene.

Ende 1993 versuchte das Staatskomitee für Industriepolitik das fehlende Kettenglied zwischen der mini-

¹ Russian Economic Trends 1993, Vol. 2, 4, S. 51.

² Andrej Šmarov, Alexander Vodjanov u. a., Obzor investicij, in: Kommersant, 14.3.1995, S. 64.

sterialen und Betriebsebene innerhalb des neuen Investitionsmechanismus aufzubauen und initiierte die Bildung sogenannter Finanz-Industriegruppen (FIG).¹ Hierbei handelte es sich um eine prinzipiell neue Erscheinung in der russischen Investitions- und Industriepolitik. Die FIG sind ein konzernartiger Zusammenschluß von Industrieunternehmen, Banken und Investitionsfonds. Diese Art von Konzernen unterscheidet sich von den auf der Basis von Zweigministerien gebildeten Konzernen im wesentlichen dadurch, daß sie eine vertikalregionale Struktur² haben. Ihre wichtigste Aufgabe soll die Realisierung der großen staatlichen Investitionsprojekte mittels eigener, aber auch staatlicher Geldressourcen sein. So ist als Kernprojekt der Anfang 1994 gebildeten Ostsibirischen FIG der Abbau der Koviktinskojer Gasvorkommen in der Region Irkutsk vorgesehen. Neben der Gasversorgung der heimischen Industrie soll ein Teil der gewonnenen Vorkommen nach Südostasien exportiert werden. Man schätzt den Investitionsbedarf für dieses Projekt auf 4,4 Billionen Rubel.³

Von der inzwischen staatlich geförderten Bildung von Finanz-Industriegruppen erhofft sich die russische Regierung eine Belebung der Investitionstätigkeit. Das staatliche Programm zur Mitwirkung bei der Bildung von FIG fordert eine stärkere Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Unternehmen. Bis jetzt wurden 12 FIG gebildet. Bis Ende dieses Jahres sollen insgesamt 20 solcher Gruppen entstehen. Die gesamte Industrieproduktion der FIG betrug 1994 ca. 30 Billionen Rubel. Die Anzahl der Beschäftigten lag über 1 Million. Während die Industrieproduktion insgesamt um 22,9% zurückging, konnten die FIG einen Zuwachs von 3,9% erzielen. Ihre Investitionen stiegen im Laufe desselben Jahres um mehr als 100%, wogegen sich die Investitionen der übrigen Industrie auf 25% verringerte.⁴ Obwohl man die ersten Ergebnisse als positiv einschätzen kann, ist immer noch unklar, in welche Richtung sich der Integrationsprozeß unter dem Dach der FIG weiter entwickeln wird. Es ist noch nicht absehbar, ob es zu einer Bildung neuer fest integrierter Investitionskomplexe mit gemeinsamer Verwaltungs-, Produktions-, Finanz- und Handelsstruktur kommt, oder ob sich dieser Prozeß auf eine einheitliche Koordinierungspolitik beschränkt, z.B. mit dem Ziel einer gemeinsamen Interessenvertretung gegenüber der Regierung.

Föderale Investitionsprogramme

Während die Bildung der FIG eine neue Form von Investitionsmechanismen darstellen, sind die zahlreichen föderalen Investitionsprogramme eine traditionelle - wenngleich die wichtigste - Form russischer staatlicher Investitionspolitik.

In dem Konzept des staatlichen Investitionsprogrammes 1995 kann man zwei Schwerpunkte unterscheiden:

- Investitionen in den sozialen Komplex
- Investitionen im Rahmen der staatlichen Industrie- und Strukturpolitik

Nach dem vorliegenden Konzept soll die staatliche Unterstützung des sozialen Komplexes die wichtigere Rolle spielen. In diesen Bereich sollen 60% aller föderalen Investitionen im Jahre 1995 fließen.⁵ Ungefähr in gleichem Maße wird das Sozialwesen aus den regionalen Budgets finanziert.⁶ Die finanziellen Ressourcen sollen sowohl im Rahmen föderaler Zielprogramme, als auch zur Förderung von bedeutenden Kulturobjekten, Bildungseinrichtungen sowie dem Gesundheitswesen eingesetzt werden. Zu den wichtigsten Zielprogrammen gehören beispielsweise: Wohnraumversorgung für ehemalige Armeeeingehörige, Umsiedlung von Bewohnern der nördlichen Regionen, technischer

¹ S. Batchikov, J. Petrov. Formirovanie finansovo-promyšlennych grupp i gosudarstvo, in: Rossijskij konomičeskij žurnal, 2/1995, S. 3.

² Die meisten Konzerne sind regional organisiert und schließen die Betriebe innerhalb von Produktionsketten zusammen.

³ M. Panova, Investicionnaja nadežnost' nestandardnych rešenij, in: konomika i žizn', 15/1995, S. 28.

⁴ A. Kalinin, Investicionnye vozmožnosti FPG; in: konomika i žizn', 15/1995, S. 10.

⁵ Vgl. Feděenko, Koncepcija gosudarstvennoj investicionnoj politiki na 1995 god, in: konomist, 10/1994, S 3-15.

⁶ Vgl. Valerij Karavaev. Regiony v roli zoluški, in: Rossijskaja Federacija, 5/1995, S. 34.

Aufbau der regionalen Rundfunk- und Fernsehstationen, Beseitigung der Folgen der Katastrophe von Tschernobyl, Vorbeugung von Überschwemmungen der bewohnten Ufergebiete des Kaspischen Meeres, Unterstützung für wirtschaftsschwache Regionen und Krisengebiete und auch Hilfsprogramme wie die "Entwicklung des staatlichen epidemiologischen Dienstes", "Anti-AIDS", "Kinder von Tschernobyl".

Der größte Teil der föderalen Investitionen im Rahmen der staatlichen Industrie- und Strukturpolitik fließt in den Brennstoff- und Energiesektor. Hier wurden ca. 38% der in dem föderalen Investitionsprogramm 1994 vorgesehenen Investitionsmittel eingesetzt.¹ Staatliche finanzielle Ressourcen sollen vor allem zum Zwecke der Modernisierung und zur Erhöhung des Sicherheitszustandes schon vorhandener Kapazitäten eingesetzt werden. Z.B. wird das dafür notwendige Investitionsvolumen (aus staatlichen und privaten Quellen) allein in der Energiewirtschaft auf 15 Bill. Rbl geschätzt. Auf dem Gebiet der attraktiven Erdgas- und Ölförderung sollen die staatlichen Investitionen durch private ersetzt werden.

An zweiter Stelle im föderalen Investitionsprogramm für 1994 steht der Aufbau der Maschinenbauindustrie. Schwerpunkte der staatlichen Investitionspolitik sind u.a. die Erzeugung von konkurrenzfähigen Konsumgütern und die Importsubstituierung. Die Finanzierung der föderalen Investitionsprogramme "Entwicklung des russischen Landmaschinenbaus" (das "Farmer-Programm" mit einbezogen), "staatlicher Schutz für die Werkzeugmaschinenproduktion" und "Ausstattung für den Brennstoff- und Energiesektor" wird fortgesetzt. In der chemischen Industrie werden die Investitionen im Rahmen des föderalen Innovationsprogramms "Entwicklung und Förderung der konkurrenzfähigen Produktionen" erfolgen. Schwerpunkte dieses Programms sind Entwicklung der Polyätherproduktion und die weitere Verarbeitung entsprechender Erzeugnisse zu Textilien. Im Januar 1994 wurde das föderale Programm für die technische Umrüstung und Entwicklung der Hüttenindustrie Rußlands verabschiedet. In dieses Programm sind die Investitionen zum Aufbau der neuen Kapazitäten zur Erzeugung von Buntmetallen wie Mangan, Chrom, Titan, Blei, Zink, Kupfer, Goldauf aufgenommen worden. Im Rahmen dieses Programms werden umfangreiche Maßnahmen zur Sanierung und Neustrukturierung unrentabler Betriebe (bisher 19 Unternehmen) sowie Umweltschutzvorkehrungen getroffen. Es ist auch ein Konversionsprogramm zur Entwicklung einer Bergbaumaschinenproduktion in den Rüstungsbetrieben geplant.

Die staatlichen Investitionen im Bauwesen werden vor allem für den Wohnungsbau und für die nichtindustrielle Bauwirtschaft eingesetzt. Das im Juni 1994 von der Regierung verabschiedete Zielprogramm "Wohnraum" sieht die Produktion von neuen, energieschonenden Baustoffen und deren gezielten Einsatz vor. Gleichzeitig ist aufgrund sinkender Nachfrage nach Investitionsgütern ein Abbau überflüssig gewordener Kapazitäten vorgesehen. Im Rahmen des Verkehrs- und Nachrichtenwesens werden Sicherheitsmaßnahmen vor allem in den Bereichen Schifffahrts-, Luft- und Bahnverkehr finanziert. Es wird angestrebt, die Beförderungskapazitäten, die mit dem Zerfall des sowjetischen Transportnetzes verlorengegangen sind, durch Projekte, wie beispielsweise die Erweiterung des Hafens von Novorossijsk und Tuopse sowie den Ausbau des Flughafens von Novosibirsk, zu ersetzen. Es wird ferner angestrebt, die staatlichen Landwirtschaftsinvestitionen auf föderaler Ebene zu kürzen und diese durch Gelder der einzelnen Regionen und vor allem durch Privatkapital zu ersetzen.

Insgesamt gliedern sich die staatliche Investitionsvorhaben in 39 föderale Zielprogramme.² Diese föderalen Zielprogramme sind Investitionspläne mit volkswirtschaftlich relevanten Zielen, deren Realisierung eine wirtschaftliche Zusammenarbeit von föderaler und regionaler Ebene erfordert. Sie werden im Auftrag der Regierung von den zuständigen Ministerien in Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsministerium ausgearbeitet, bedürfen der Zustimmung des Finanzministeriums und treten durch Regierungsbeschluß in Kraft. Die Zielprogramme, gefaßt in Form eines Konzeptes, enthalten die Zielsetzungen in allgemeiner

¹ Vgl. Rossijskaja Federacija: bezopasnost' i voennoe sotrudniestvo, Moskva 1995, S. 150-165.

² Vgl. Federal'naja celevaja programma "Ozdorovlenie okružajušeej sredy i naselenja g. Nižnij Tagil Sverdlovskoj oblasti na period do 2000 goda", in Rossijskaja gazeta, 18.5.1995, S. 4. Federal'naja celevaja programma "Kompleksnye mery protivodejstvija zloupotreblenja narkotikami i ich nezakonnomu oborotu na 1995- 1997 gody", in Rossijskaja gazeta, 15.6.1995, S. 5.

Form, die Namen der staatlichen Auftraggeber, Finanzierungs- und Kontrollmechanismen. Die Präzisierung erfolgt durch weiter detaillierte Unterprogramme. Die Mittel zur Finanzierung eines Zielprogramms stamme einerseits aus föderalen und regionalen Budgets, andererseits von den Wirtschaftssubjekten selbst. Des weiteren können sich die Betriebe im Rahmen eines Zielprogramms auch zusätzliche Mittel durch Vorzugskredite beschaffen.¹ Zur Verwaltung der vorhandenen finanziellen Ressourcen und vor allen Dingen zur Einbeziehung der privaten Investitionen können Investitionsfonds gebildet werden

Probleme bei der Realisierung

Bei aller Vielfalt staatlicher Investitionsbestrebungen und ungeachtet ihrer weitgehenden Zielsetzungen sind ihrer Realisierung Grenzen gesetzt. Die praktische Umsetzung der föderalen Investitionsprogramme kollidiert mit dem Mangel an verfügbaren Mitteln. Das im März verabschiedete Budget sieht eine Kürzung der finanziellen Mittel zur Durchführung der staatlicher Investitionspolitik vor.² Die Mittel des föderalen Investitionsprogramms 1995 beliefen sich auf 12,9 Bill. Rbl. Damit lagen sie 54% unter dem geplanten Niveau dieses Programms im Jahre 1994 und 29% unter dem, was im Jahre 1994 im Rahmen dieses Programms tatsächlich investiert wurde. Der Anteil der aus dem föderalen Budget finanzierten Investitionen 1994 am gesamten Investitionsvolumen betrug im vergangenen Jahr 15%, der der aus dem regionalem Budget 11%. Im Jahre 1995 wird eine Senkung des aus föderalen Kassen finanzierten Anteils auf 6 bis 7% prognostiziert.³ Die tatsächliche Finanzierung der meisten Zielprogramme unterscheidet sich somit wesentlich vom ursprünglich geplanten Niveau.

Neben der mangelhaften Finanzierung schlagen auch Probleme organisatorischer Natur zu Buche: zum einem sind das die unzureichende Kontrollmechanismen, zum anderen die schwache zwischenbehördliche Koordinationsarbeit bei der Realisierung der Zielprogrammen. Dies alles führt u.a. zu nichtfristgemäßer Erledigung der geplanten Arbeiten, zu Unregelmäßigkeiten bei der Zahlungen der Budgetmittel und zu zweckwidrigen Geldverwendungen.

Angesichts dieser negativen Erscheinungen werden die föderalen Zielprogramme immer öfter zum Objekt von Kritik. Man kann wohl konstatieren, daß sich dieses Modell der Verwaltung staatlicher Investitionen im Rahmen der entstehenden marktwirtschaftlichen Strukturen als nicht effektiv erweist. In dieser Situation versucht die Regierung das bestehende Investitionskonzept zu modifizieren. In seiner Rede in der Regierungssitzung am 22. Juli 1995 forderte Ministerpräsident Viktor Tschernomyrdin die Überprüfung der Effektivität der föderalen Zielprogramme und ihre Verringerung.⁴ Das private Kapital soll sich erheblich stärker an diesen "dann effektiven" Programmen betätigen. Außerdem sieht der neue Etat die staatliche Unterstützung in Höhe von 1,3 Bill. Rbl für "besonders effektive private Investitionspro-

¹ Die Branchenstruktur des Vorzugskredites zum Investitionszweck sah im 1. Quartal 1994 so aus: Brennstoff- und Energiesektor - 23 %, Metallurgie - 24 %, Chemie- und Holzverarbeitung - 19 %, Bauwirtschaft - 9 %.

² Vgl. Zakon Rossijskoj Federacii "O federal'nom Bjudžete na 1995 god", in Rossjiskaja gazeta, 7.4.1995, S. 1.

³ Valerij Karavaev, Investicionnaja politika v bjudžetnom inter'ere, in: Rossijskaja Federacija, 1/1995, S. 46.

⁴ Viktor Ėernomyrdin, Reformy i razvitie rossjiskoj konomiki, in Rossjiskaja gazeta, 25.6.1995, S. 1, 3.

jekte" vor, die spätestens nach zwei Jahren Gewinn erwirtschaften. Die staatliche Beteiligung an solchen Projekten ist in Höhe von 20% vorgesehen.¹ Aus föderalen Kassen sollen dann hauptsächlich "sozial relevante" Investitionsprogramme finanziert werden. In russischen Regierungskreisen werden diese Innovationen als "ruhige Revolution in der Investitionspolitik" angepriesen. Inwieweit dies der Realität entspricht, ist noch unklar. In russischen Geschäftskreisen werden diese Maßnahmen jedoch eher als unzureichend angesehen.

Fazit

Man kann heute wohl feststellen, daß sich die russische Regierung der Tiefe der Krise in der Investitionssphäre bewußt ist. Alle möglichen Instrumente - von Durchführung föderaler Zielprogramme bis hin zu Maßnahmen zur Einbeziehung des privaten Kapitals in den Investitionsprozeß - werden angewandt, um dem negativen Trend entgegenzuwirken. Insbesondere sollen private Investitionen eine wesentlich wichtigere Rolle spielen als bisher. Ob es gelingt, mit der Hilfe dieser Politik das Investitionsklima im Land zu verbessern, ist jedoch offen. Eine entscheidende Rolle können hier neben wirtschaftlichen auch politische Faktoren spielen. Die sich immer mehr verschärfende politische Situation, z.B. durch den Tschetschenienkrieg oder im Hinblick auf die kommenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, läßt immer weniger Spielraum zur Durchführung vernünftiger Investitionspolitik.

Alexei Trouchine

Der Verfasser ist Ökonom und promoviert an der Staatlichen Akademie für Verwaltung in Moskau.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

¹ Alexander Veliënkov, Gosudarstvo vstupæet v dolju, in Rossjiskaja gazeta, 31.3.1995, S. 1.