

### Der Föderale Beschäftigungsdienst Rußlands: Politisches Instrument oder bürokratischer Selbstzweck?

Mögel, Nicola A.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mögel, N. A. (1996). *Der Föderale Beschäftigungsdienst Rußlands: Politisches Instrument oder bürokratischer Selbstzweck?* (Aktuelle Analysen / BIOst, 21/1996). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46173>

#### 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.

## **Der Föderale Beschäftigungsdienst Rußlands**

### **Politisches Instrument oder bürokratischer Selbstzweck?**

#### **Zusammenfassung**

Arbeitslosigkeit und Arbeitsplatzabbau treten in Rußland immer deutlicher in Erscheinung. 1995 waren offiziell fast 6 Mio. Personen arbeitslos. Insgesamt wurden 300.000 abgebaute Arbeitsplätze beim Föderalen Beschäftigungsdienst Rußlands (FSZ) registriert. Der FSZ wurde vor vier Jahren als Einrichtung zur aktiven Beschäftigungsförderung geschaffen. Jährlich veröffentlicht er ein Beschäftigungsprogramm mit strategischen und konkreten Aufgaben zur Verbesserung der Situation auf dem russischen Arbeitsmarkt. In der letzten Zeit kam er verstärkt aufgrund ungesetzlicher Geldgeschäfte in die öffentliche Kritik.

#### **Der russische Arbeitsmarkt 1995**

Arbeitslosigkeit gehört fünf Jahre nach dem Ende der Beschäftigungsgarantie in Rußland längst zum Alltag. 1995 waren in Rußland nach Angaben der Staatlichen Statistikbehörde (Goskomstat) und des Föderalen Beschäftigungsdienstes Rußlands (Federal'naja služba zanjatosti Rossii/ FSZ) je nach Quelle 5,7 Mio.<sup>1</sup> bzw. fast 6 Mio.<sup>2</sup> Personen arbeitslos. Dabei soll es sich um 7,8% bzw. 8,2% der Erwerbsbevölkerung gehandelt haben. Diese offen genannte, aber zu gering bezifferte Arbeitslosigkeit nahm damit gegenüber 1994, als von Goskomstat 5,3 Mio. Arbeitslose angegeben wurden,<sup>3</sup> geringer als allgemein befürchtet zu. Doch neben der statistisch sichtbar gemachten Arbeitslosigkeit herrscht in Rußland eine verdeckte Form der Arbeitslosigkeit, die sich in den Unternehmen selbst abspielt und sich in verordnetem, teilweise unbezahltem Urlaub und unfreiwilliger Kurzarbeit ausdrückt. Fast genauso viele Arbeitnehmer wie Arbeitslose (5 Mio. Personen) waren 1995 unfreiwillig teilzeitbeschäftigt. Erstmals ging 1995 die Dauer des verordneten Urlaubs zurück und verwandelte sich nicht selten in offene Arbeitslosigkeit. Die Arbeitnehmer kündigten unter dem Druck der ausgefallenen Lohnzahlungen "auf eigenen Wunsch hin" ihren Arbeitsplatz.<sup>4</sup> Personelle Abwanderungen verzeichneten besonders Unternehmen im militärischen und zivilen Maschinenbau

<sup>1</sup> Federal'naja programma sodejstvija zanjatosti naselenija naselenija na 1996-1997 gg.: podchody i priority, in: Čelovek i trud, 1996, Nr. 1, S. 14.

<sup>2</sup> "OMRI Economic Digest" Vol. 1, No. 8 vom 21. 12. 1995.

<sup>3</sup> Fedorov, N.; Slavin-Borovskij, V.: Rossija ne priemlet otkrytuju bezroboticu, predpočitaja "bezroboticu na rabočem me-ste", in: Finansovye Izvestija, 30.3.1995, S. VIII.

<sup>4</sup> Tkačenko, A.: Zanjatost' i bezrobotica, in: konomika i žizn'. konomičeskaja Gazeta, Nr. 1, 1996, S. 11.

und der Metallverarbeitung wie auch wissenschaftliche Einrichtungen. Aus verschiedenen Gründen werden die von sich aus kündigenden Arbeitslosen nicht sofort statistisch erfaßt und tauchen in den eingangs genannten Angaben nur teilweise auf.

Der Föderale Beschäftigungsdienst registrierte 1995 einen Abbau von 800.000 Arbeitsplätzen. 470.000 Arbeitsplätze wurden 1995 neugeschaffen, so daß 1995 real 330.000 Arbeitsplätze in der russischen Volkswirtschaft verloren gingen. Dieser Trend wird sich nach Prognosen des FSZ wenngleich in abgeschwächter Form auch 1996 fortsetzen.<sup>5</sup> Durch die schwierige finanzielle Lage der meisten russischen Unternehmen sind weitere 4 Mio. Arbeitsplätze bedroht. Nach Schätzungen des Arbeitsministeriums sind etwa 4.500 Staatsbetriebe nicht zahlungsfähig und 43% der privatisierten Unternehmen arbeiten verlustbringend. Allein aus diesem Grund könnten die Unternehmen gezwungen werden, ihren Mitarbeitern zu kündigen.<sup>6</sup> Als weitere Entwicklung des Arbeitsmarkts im Jahre 1995 konstatierte der Leiter des FSZ Fedor Prokopov in einem Interview im Hausorgan des FSZ *Čelovek i trud* (Mensch und Arbeit) eine deutlich stärkere Differenzierung der Arbeitslosigkeit nach Wirtschaftsbranchen als im Vorjahr. Er hob besonders die "Zulieferer-Arbeitslosigkeit" im Rüstungskomplex, der Textil-, der Holz- und einer Reihe anderer Industriebranchen hervor. Die Branchenorientierung der Arbeitslosigkeit führte durch den hohen regionalen Konzentrationsgrad der russischen Industriestruktur zur regionalen Ausprägung von Arbeitslosigkeit.<sup>7</sup>

Die reale Arbeitslosigkeit war in Rußland 1995 wesentlich höher als in westlichen Staaten wie beispielsweise der Bundesrepublik Deutschland. Doch der Anteil der Ausgaben für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gemessen am Bruttosozialprodukts (BSP) ist in Deutschland zehnmal größer als in Rußland.<sup>8</sup> Es ist offensichtlich, daß das Problem der Arbeitslosigkeit in der russischen Wirtschaftspolitik bislang einen anderen Stellenwert genießt als in der Bundesrepublik Deutschland.

### **Der Föderale Beschäftigungsdienst Rußlands (FSZ)**

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurde im Zuge des russischen Beschäftigungsgesetzes 1991 der FSZ gegründet und im Sommer 1992 in seiner heutigen Form geschaffen.<sup>9</sup> Sein Aufgabenspektrum reicht von der Erfassung und Vermittlung von Arbeitsuchenden und freien Stellen, über die Berufsberatung, den Unterhalt von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen und der Unterstützung von arbeitsplatzerhaltenden und -schaffenden Maßnahmen bis zur Leistung finanzieller Hilfe an vom FSZ anerkannte Arbeitslose. Der FSZ wurde nach dem Vorbild der deutschen Bundesanstalt für Arbeit wie auch ähnlicher Einrichtungen in Großbritannien, Schottland, Frankreich und weiteren westeuropäischen Staaten unter der Mithilfe der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) geschaffen. 1995 waren dort nach Angaben des FSZ 34.500 Angestellte beschäftigt.<sup>10</sup> Die Finanzierung der Arbeit des Beschäftigungsdiensts ist vom Bundeshaushalt abgekoppelt. Der speziell eingerichtete außerbudgetäre Föderale Beschäftigungsfonds erhebt Anspruch auf zwei Prozent der Lohnsumme jedes Unternehmens in Rußland. Die Zahlungsmoral der Unternehmen bei den Abgaben an den Beschäftigungsfonds scheint bedeutend besser zu sein als bei den im großen Stil hinterzogenen Steuern. Nach Angaben von Oleg Semenov, dem Leiter der Revisionsabteilung des FSZ, umfassen die Einnahmen 80 bis 85% der erwarteten Summe. Ein großer Teil der ausbleibenden

<sup>5</sup> Federal'naja programma sodejstvija zanjatosti naselenija na 1996-1997 gg.: podchody i priority, in: *Čelovek i trud*, 1996, Nr. 1, S. 16.

<sup>6</sup> Tkačenko, A.: Zanjatost' i bezrabotica, in: *konomika i žizn'*, konomičeskaja Gazeta, Nr. 1, 1996, S. 11.

<sup>7</sup> Naši problemy za nas nikto ne rešit, in: *Čelovek i trud*, 1995, Nr. 12, S. 6.

<sup>8</sup> In Rußland belief sich das BSP 1995 auf 1.659 Bill. Rubel und die Ausgaben des Föderalen Beschäftigungsdiensts lagen bei 5.430 Mrd. Rubel (0,3% des BSP). In Deutschland betragen die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 1994 99,9 Mrd. DM und damit 3% des BSP (1994: 3.297 Mrd. DM). Vgl.: Interfax/ CIS Statistical Committee, Statistical Report 4-5, 1996, S.2 und Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1995.

<sup>9</sup> Postanovlenie Soveta Ministrov RSFSR ot 19 aprelja 1991 g. No. 33: O sozdanii gosudarstvennoj služby zanjatosti v RSFSR, in: *Sobranie Postanovlenij Pravitel'stva RSFSR*, 1991, Nr. 10, S. 294 - 298.

<sup>10</sup> Gosudarstvennaja služba zanjatosti: osnovnye svedenija, in: *Čelovek i trud*, 1995, Nr. 12, S. 4.

Einnahmen geht seinen Erläuterungen zufolge auf die Zahlungsunfähigkeit der Unternehmen und die sinkenden Lohnzahlungen durch den Arbeitsplatzabbau zurück.<sup>11</sup>

Der FSZ versteht sich als eine Einrichtung zur Durchführung aktiver Beschäftigungsförderung. Er bedient sich dabei der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wie sie oben angeführt wurden. Seit 1994 gehören dazu auch Maßnahmen, die auf die drohende Arbeitslosigkeit schon vor ihrem faktischen Eintreten einwirken: In erster Linie handelt es sich dabei um Erhaltungssubventionen an gefährdete Betriebe. In den russischen Beschäftigungsprogrammen - besonders seit 1994 - wird die Ausrichtung auf die aktive Arbeitsmarktpolitik des FSZ betont.<sup>12</sup>

### **Das Beschäftigungsprogramm 1996-97**

In Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsministerium und weiteren Behörden der Exekutive erarbeitet der FSZ jährlich ein Beschäftigungsprogramm<sup>13</sup> als Teil der Wirtschafts- und Sozialpolitik der russischen Regierung. Im Aufbau und der generellen Zielsetzung unterscheiden sich die Programme der letzten Jahre kaum. Im Beschäftigungsprogramm 1996-97, das erstmals für zwei Jahre galt, wurden die grundlegenden Aufgaben der staatlichen Politik auf dem Arbeitsmarkt für 1996-97 wie folgt festgelegt:

- Abbau des Arbeitsplatzmangels, Investitionen zur Entwicklung des Unternehmertums, Anpassung arbeitsmarktrelevanter Wirtschaftsentscheidungen.
- Konsequente Stabilisierung des Lebensstandards; Modernisierung der sozialen Unterstützung der Bevölkerung, insbesondere für die Bevölkerungsgruppen, die vom Rückgang der Beschäftigung betroffen sind.
- Entwicklung eines Systems des fortdauernden Lernens als fortgeschrittenes Mittel zur Unterstützung der Qualität der Arbeitskräfte.
- Verbesserung der Qualität der Arbeitskräfte, inklusive der Arbeitsbedingungen, Lohnfragen, Nutzung der Arbeitszeit; Stabilisierung des Arbeitnehmerpotentials, wirksamer Einsatz vorhandener Arbeitsplätze.
- Einführung einer ausgewogenen Migrationspolitik, ausgerichtet auf die positiven territorialen Verschiebungen der Bevölkerung, inklusive neuer Konzeptionen der Erschließung der Nord- und Ostregionen, der Unterbringung der Migranten und der Sicherung des Binnenarbeitsmarkts.
- Entwicklung und Steigerung der Wirksamkeit des Programms und der Dienstleistungen des FSZ durch den FSZ selbst und ausgerichtet auf die Abwendung von Arbeitslosigkeit und den Rückgang der Beschäftigungslosigkeit in den Unternehmen.

Konkret sollen im Zuge der Umsetzung des Programms 40 bis 45% der Arbeitslosen, die sich an den FSZ wenden, vermittelt werden. Dabei rechnet der FSZ 1996 mit einer Vermittlung von 4,5 Mio. Personen und einer zeitlich befristeten Vermittlung von weiteren 1,4 Mio. Arbeitssuchenden. Es ist geplant, für Arbeitslose 55.000 Arbeitsplätze neuzuschaffen und 100.000 Arbeitsplätze zu erhalten. 200.000 Personen erhalten Unterstützung bei unternehmerischen Initiativen. An

<sup>11</sup> Oleg Semenov, Leiter der Revisionsabteilung des Föderalen Beschäftigungsdiensts (Federal'naja služba zanjatosti Rossii, Načal'nik svodno-analitičeskogo upravlenija) in einem Interview mit der Verfasserin in Moskau am 25.9.1995.

<sup>12</sup> Im allgemeinen wird die Arbeitsmarktpolitik in aktive und passive Maßnahmen unterschieden. Definitionsgemäß wird unter aktiven Maßnahmen die Finanzierung von Projekten zur Umgestaltung der Beschäftigungsstruktur und des Arbeitsmarkts verstanden. Finanzielle Hilfen an Bedürftige werden zu den passiven Instrumenten gerechnet. Vgl.: Utverždenie postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 15 ijunja 1994 g. No. 683: Federal'naja programma sođejstvija zanjatosti naselenija Rossijskoj Federacii na 1994 g., in: Čelovek i trud, 1994, Nr. 9, S. 33-44 und Federal'naja programma sođejstvija zanjatosti naselenija v Rossijskoj Federacii na 1995 god, in: Rossijskaja Gazeta, 14.6.1995, S. 3-5.

<sup>13</sup> Federal'naja programma sođejstvija zanjatosti naselenija na 1996-1997 gg.: podchody i priority, in: Čelovek i trud, 1996, Nr. 1, S. 12-25. Die im folgenden angeführte Aufgabenliste befindet sich auf S. 16.

Weiterbildungsmaßnahmen werden 1996 und 1997 insgesamt 20 Mio. Personen (davon 5 Mio. Arbeitslose) teilnehmen können. Im gleichen Zeitraum haben 700.000 Arbeitslose Anspruch auf Kompensationsleistungen für Lohnausfälle und allein 1996 sollen 3,5 Mio. Arbeitslose und Frührentner Einkommensunterstützungen erhalten. Weitere finanzielle Leistungen können Unternehmen, die der einzige Arbeitgeber einer Stadt sind, und Konversionsunternehmen, wie auch Unternehmen in Krisenregionen beanspruchen.

Für das Jahr 1996 wurden zur Umsetzung des Beschäftigungsprogramms Ausgaben des Beschäftigungsdiensts im Umfang von 9,7 Bill. Rubel veranschlagt. Den größten Einzelposten stellen die Ausgaben für die Leistung von direkten Einkommenshilfen über 4,4 Bill. Rubel dar (45,36% der Gesamtausgaben). Weitere Einzelposten werden nur auszugsweise im Programm erwähnt. Eine Analyse der gesamten Ausgabenstruktur ist daher nicht möglich. Durch den Blick auf die Beschäftigungsprogramme von 1994 und 1995 läßt sich eine Tendenz bei der Ausgabenverteilung des Beschäftigungsfonds und der Übereinstimmung mit den angestrebten arbeitsmarktpolitischen Aufgaben ablesen.

### **Auswertung des Beschäftigungsprogramms 1995**

Generell stimmten die Grundrichtungen des Beschäftigungsprogramms 1995 mit den aufgeführten grundlegenden Aufgaben des Beschäftigungsprogramms 1996-97 überein. Eine starke Betonung wurde auf die aktive Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt gelegt. Wie in der Graphik deutlich zu erkennen ist, wurden für die Posten "Berufsausbildung und soziale Anpassung der Arbeitslosen" (in der Graphik als "Berufsausbildung") und "Organisation gemeinnütziger Arbeit und Unterstützung von Arbeitsplätzen" (in der Graphik als "Arbeitsplätze") zusammengenommen etwa 50% der Ausgaben geplant. Beide Posten können zur Finanzierung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gerechnet werden. In der Planung stellte die Arbeitslosenhilfe als Instrument der passiven Arbeitsmarktpolitik zwar mit 36,14% der Gesamtausgaben einen großen Einzelposten dar, aber insgesamt war das Programm eindeutig auf die aktive Arbeitsmarktpolitik ausgerichtet.

Insgesamt wurde für das Programm trotz Inflation geringfügig weniger ausgegeben als geplant (5.430,0 Mrd. statt 5.596,3 Mrd. Rubel).<sup>14</sup> Der Vergleich der geplanten Ausgaben mit den real getätigten Ausgaben zeigt, daß in der realen Umsetzung des Programms Kürzungen bei der Berufsausbildung und v.a. bei der Finanzierung von Arbeitsplätzen vorgenommen wurden, während die Arbeitslosenhilfe sogar noch etwas ausgebaut wurde. Zwei Drittel der Mittel für den Erhalt von Arbeitsplätzen (12,9% der Gesamtausgaben) gingen in Unternehmen der krisengeschüttelten Rüstungsindustrie. Insgesamt belief sich der Anteil für die aktiven Maßnahmen auf knapp 34% und derjenige für Transferleistungen auf 36,7% der Gesamtausgaben. Durch die Kürzungen verschob sich daher der Schwerpunkt des Programms in der Umsetzung von der aktiven zur passiven Arbeitsmarktpolitik.

### **Vergleich mit dem abgerechneten Budget des Beschäftigungsprogramms von 1994**

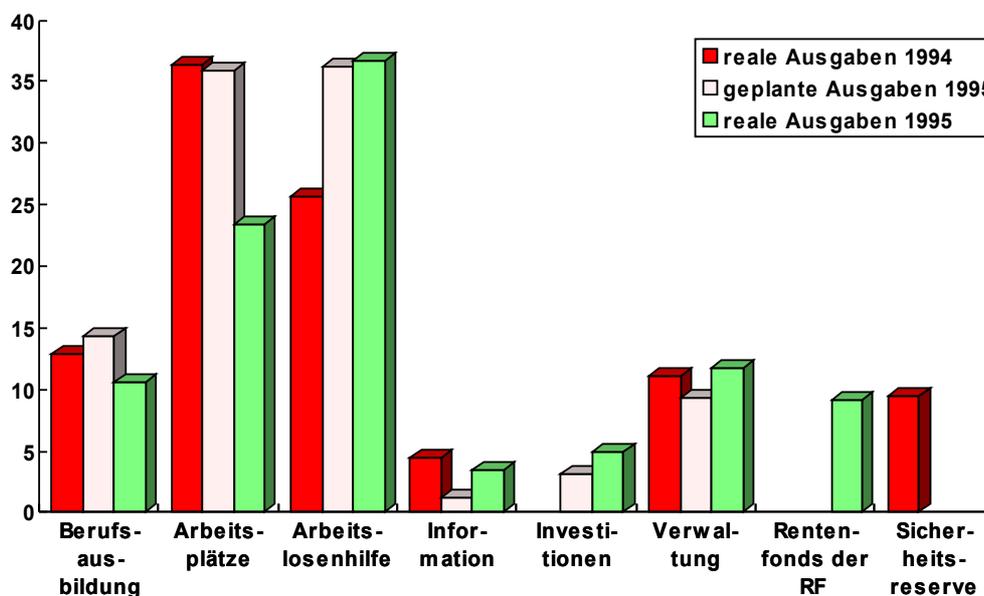
Es ist zu fragen, ob es sich bei der Politik der aktiven Beschäftigungsförderung um eine ernstgemeinte politische Zielsetzung, die an Sachzwängen scheiterte, handelt oder um eine politische Phrase zur Kaschierung einer rein bürokratischen Struktur. Zur Beantwortung wird das Beschäftigungsprogramm von 1994 herangezogen. Der Vergleich der Umsetzung der Beschäftigungsprogramme von 1994 und 1995 (Graphik) zeigt, daß die Planung des Programms von 1995 auf den Erfahrungen des Vorjahresprogramms aufbaute. 1994 wurde real - wie für 1995 geplant - die Hälfte des Budgets für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verausgabt. Konkret umfaßten die Ausgaben für die Unterstützung und Schaffung von Arbeitsplätzen (36,37%) und für die

<sup>14</sup> Federal'nyj Zakon Rossijskoj Federacii ot 28 dekabnja 1995 goda No. 218-FZ: O bjudžete Gosudarstvennogo fonda zanjatosti naselenija Rossijskoj Federacii na 1995 god, in: Rossijskaja Gazeta, 11.1.1996, S. 4.

Berufsausbildung (12,82%) 49,19% der Gesamtausgaben. Der Anteil der Arbeitslosenhilfe betrug 1994 etwas mehr als ein Viertel (25,7%) des Programmbudgets.

Grafik

**Ausgaben für die russischen Beschäftigungsprogramme von 1994 und 1995  
(in %)**



*Quellen:* Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 6 janvarja 1995 goda No. 1-FZ: O bjudžete Gosudarstvennogo fonda zanjatosti naselenija Rossijskoj Federacii na 1994 god, in: Sbornik Federal'nych konstitucionnych zakonov i federal'nych zakonov, 1995 Nr. 7, S. 3; Federal'naja služba zanjatosti Rossii: Federal'naja programma sodejstvija zanjatosti naselenija v Rossijskoj Federacii na 1995 god, Moskva 1995, Predloženie No. 6, S. 78; Federal'nyj Zakon Rossijskoj Federacii ot 28 dekabrja 1995 goda No. 218-FZ: O bjudžete Gosudarstvennogo fonda zanjatosti naselenija Rossijskoj Federacii na 1995 god, in: Rossijskaja Gazeta, 11.1.1996, S. 4 und eigene Berechnungen.

Auffällig ist, daß in beiden Jahren ein etwa gleichgroßer Posten (9,21% bzw. 9,47%) abgerechnet wurde, der nicht im jeweiligen Programm eingeplant war. Die Mittel wurden nicht zur Regulierung des Arbeitsmarkts verwendet. Angesichts der knappen Kassen in Rußland und zunehmender sozialer Schwierigkeiten verwundert es, daß Finanzmittel in diesem Umfang überschüssig sein sollen. Möglicherweise wurden die Gelder gewinnbringend bei Geschäftsbanken angelegt oder kommerziellen Zwecken zugeführt. Beide Aktivitäten sind dem Beschäftigungsfonds untersagt. In den vergangenen Jahren wurden dem Beschäftigungsfonds wie auch anderen außerbudgetären Sozialfonds mehrmals unsachgemäße Finanztätigkeiten vorgeworfen. Anders als in den oben zitierten Budgets sollen 26% der Gesamtausgaben des Beschäftigungsfonds und damit das Doppelte der ausgewiesenen Angaben für die Verwaltung des FSZ ausgegeben worden sein. Nach Angaben einer Prüfungskommission des Finanzministeriums gibt es keine Kontrolle über die Interna des FSZ im Bezug auf den Mitteleinsatz.<sup>15</sup> Der größte Teil der Gelder bleibt gemäß den gesetzlichen Regelungen auf der lokalen Ebene. Die Kontrolle der lokalen Fondsbehörden unterliegt den lokalen Verwaltungen. Offensichtlich bestehen enge Verbindungen zwi-

<sup>15</sup> Kučerenco, V.: Vtoroj bjudžet gosudarstva: Kuda idut naši denežki?, in: Rossijskaja Gazeta, 11.1.1995, S. 3.

schen russischen Geschäftsbanken und den außerbudgetären Sozialfonds. Interessenüberschneidungen zum gegenseitigen Vorteil von ortsansässigen Geschäftsbanken, der örtlichen Leitung des Beschäftigungsfonds und der lokalen Verwaltung lassen sich nicht ausschließen.

### **Zusammenfassung**

Bei dem FSZ handelt es sich um eine personell stark besetzte und finanziell abgesicherte Behörde, deren politische Zielsetzung der aktiven Beschäftigungsförderung sich im Laufe der vergangenen Jahre mehr und mehr zuerst in der Umsetzung, dann auch in der Budgetierung von der realen politischen Linie unterschied. Inhaltlich legt auch das Beschäftigungsprogramm 1996-97 den Schwerpunkt auf die aktive Politik und benennt ehrgeizige Zielgrößen. Die Ursache für den Unterschied von Ziel- und Ausgabenstruktur könnte in den tatsächlich vorhandenen politischen Gegebenheiten - der zunehmenden Arbeitslosigkeit - liegen, doch der Blick auf die Zunahme der statistisch ausgewiesenen und für den FSZ relevanten Arbeitslosenzahlen beweist, daß in den letzten beiden Jahren nur geringe Veränderungen aufgetreten sind.

Eine andere Ursache könnte die zunehmende Bürokratisierung des FSZ sein. Die politischen Inhalte treten dabei hinter den Selbstzweck der Behörde zurück. Neben ungeklärten Finanzposten in den Haushaltsabrechnungen von 1994 und 1995 findet sich auch eine Zunahme der im Haushalt ausgewiesenen Verwaltungsausgaben. Da andere Quellen von weit höheren tatsächlichen Verwaltungsausgaben ausgehen, scheint die Vermutung, der FSZ wirtschaftete zu seinen eigenen Gunsten, nicht ganz ohne Gegenstand zu sein. Dies gewinnt besonders angesichts des defizitären Staatshaushalts an politischer Brisanz. Einen ersten Schritt gegen das hohe Finanzaufkommen des außerbudgetären Beschäftigungsfonds vollzog die Staatsduma mit ihrer Entscheidung, den Unternehmensbeitrag für den Fonds von 2% auf 1,5% zu kürzen.<sup>16</sup>

Prinzipiell nehmen der Beschäftigungsdienst und der Beschäftigungsfonds auf dem russischen Arbeitsmarkt regulierende Aufgaben wahr, die von keiner anderen Behörde ausgeführt werden. Ungesetzliche Geldgeschäfte und der Ausbau der Verwaltungsstruktur gehen in erster Linie auf die mangelnde Kontrolle durch unabhängige Gremien zurück. Ein Gesetzesvorschlag zur Verschärfung der Kontrolle außerbudgetärer Fonds durch das Finanzministerium im Sommer 1995 wurde jedoch von der Staatsduma nach einer stürmischen Debatte abgelehnt.<sup>17</sup>

Nicola A. Mögel

Diese Arbeit entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts "Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und die Sicherheit Europas" am BIOst.

---

<sup>16</sup> "OMRI Daily Digest" No. 62, Part I vom 27.3.1996.

<sup>17</sup> "OMRI Daily Digest" No. 112, Part I vom 9.6.1995.

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 Quellenangabe gestattet.

Belegexemplare erwünscht.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0945-4071