

Präsidentschaftswahlen in Rußland: Föderaler Haushalt vor dem Kollaps?

Hishow, Ognian N.; Meier, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hishow, O. N., & Meier, C. (1996). *Präsidentschaftswahlen in Rußland: Föderaler Haushalt vor dem Kollaps?* (Aktuelle Analysen / BIOst, 44/1996). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46407>

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.

Präsidentschaftswahlen in Rußland: Föderaler Haushalt vor dem Kollaps?

Zusammenfassung

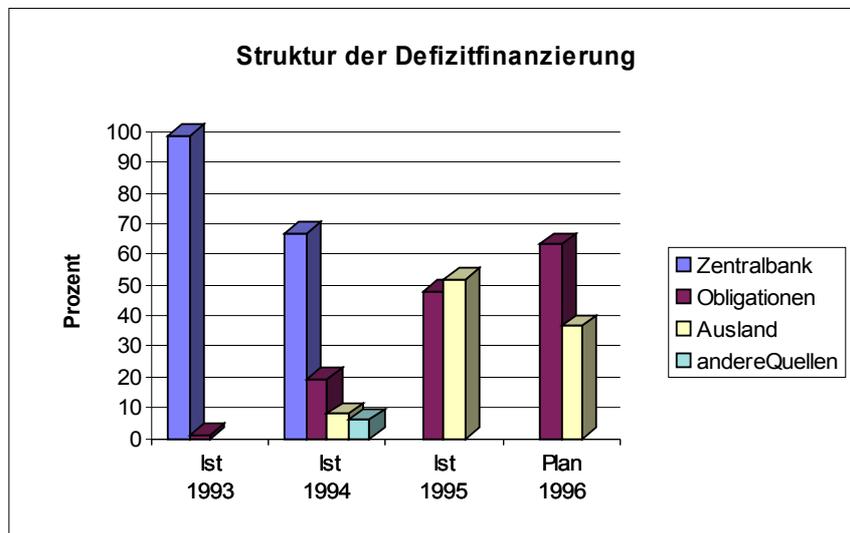
Die fiskalische Lage in Rußland weicht von dem im Haushaltsplan 1996 festgelegten Rahmen mittlerweile stark ab. Allein die Mehrausgaben zur Erfüllung der während der Wahlkampagne durch Jelzin zugesagten Leistungen würden das Haushaltsdefizit auf für den IWF unakzeptable 7% und mehr des BIP ansteigen lassen. Weiterer Druck resultiert aus den Steuerausfällen, der zwischenbetrieblichen Verschuldung und den wachsenden notleidenden Forderungen der Banken gegenüber der Wirtschaft, die als "schlechte Schulden" in den Bilanzen abgeschrieben werden müssen. Das Budget ist - wenn die Stabilisierung nicht in Frage gestellt werden soll - mehr denn je auf internationale Finanzierungsquellen angewiesen, vor allem durch den IWF. 1996 sind dem russischen Haushalt bislang IWF-Gelder (Sonderziehungsrechte SZR) in Höhe von 2977,5 Millionen US-Dollar zugeflossen. Ferner wurden dem Land Kredite von der Weltbank sowie von deutschen und französischen Banken, garantiert von den jeweiligen Regierungen, eingeräumt. Die internationale Finanzhilfe schließt ferner Umstrukturierungsvereinbarungen in bezug auf die Bedienung der Außenschuld Rußlands - brutto ca. 121 Milliarden Dollar - ein. Dadurch ist die Zahlungsbilanz zugunsten einer antiinflationären Wechselkursstabilisierung entlastet. Auch wird der Regierungshaushalt 1996 statt mit fälligen 8,5 Milliarden US-Dollar, lediglich mit 2 Milliarden für den äußeren Schuldendienst beansprucht. Allerdings sind die IWF-Vorgaben bezüglich der monatlichen Inflationsraten - 1,2% im Jahresdurchschnitt - gegenwärtig stark gefährdet. Das stellt seine monatlichen Tranchen von ca. 340 Millionen Dollar in der zweiten Hälfte dieses Jahres in Frage, die im Haushalt jedoch eingeplant sind. Noch könnten die für 1996 vorgesehenen stabilisierungspolitischen Eckdaten eingehalten werden. Geringfügige Abweichungen beim vereinbarten Budgetsaldo bzw. der Inflationsrate würde der IWF wohl hinnehmen. Zugleich sind russische Forderungen nach zusätzlichen Krediten nicht nur nicht auszuschließen, sondern wahrscheinlich.

Allgemeine Haushaltslage

Nach dem Zerfall der Sowjetunion gerieten die Finanzen des nun selbständigen Staates Rußland in Schwierigkeiten, die sich in deutlichen Haushaltsdefiziten artikulierten. Noch 1994 erreichte der Fehlbetrag des "Föderalen Haushalts" der Zentralregierung 10,4% des BIP. Nach deutlichen Konsolidierungsanstrengungen konnte er, auch durch Absprachen und Hilfen der internationalen

Finanzorganisationen, insbesondere des IWF, 1995 auf 2,9% des BIP reduziert werden. Eine wichtige haushaltspolitische Kondition der internationalen Finanzorganisationen - der Verzicht auf Kredite der Zentralbank zur Defizitfinanzierung - wurde erfüllt (Graphik 1).

Graphik 1:



Quelle: Zentral'nyj bank Rossijskoj federacii, Godovoj otčet 1993, S. 36; Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends 1995, No.4, Southampton 1996, S. 8 ff.

Einnahmenseitig wurde eine verbesserte Steuerstruktur erzielt - die (indirekten) Umsatzsteuern haben nun den größten Anteil am Steueraufkommen. Zugleich ist aber die Steuerdisziplin schlechter geworden, wodurch sich die Einnahmen aus direkten Steuern verringert haben. Ausgabeseitig praktizierte man Austeritätspolitik: es wurden negative Reallohnabschlüsse in der budgetären Sphäre erzielt, Steuererleichterungen teilweise gestrichen und Subventionen an Staatsfirmen gekürzt. Ferner wurde vom Instrument der Zahlungsrückstände massiv Gebrauch gemacht - die Verbindlichkeiten des föderalen Haushalts Empfängern gegenüber erreichten im Februar 1996 bis zu 2% des BIP. Eine höhere Inflationsrate als geplant kam in Form einer Inflationssteuer der Regierung zugute.

Diese Tendenzen wurden bei der Erstellung des Haushaltsentwurfs 1996 berücksichtigt. Das Budgetdefizit wurde mit 3,8% des BIP angesetzt; die Deckung soll zu 2,4% durch Emission staatlicher Schuldverschreibungen und zu 1,4% durch Auslandskredite erfolgen.

Tabelle 1: Aggregierte Struktur des föderalen Haushalts im 1. Quartal 1996

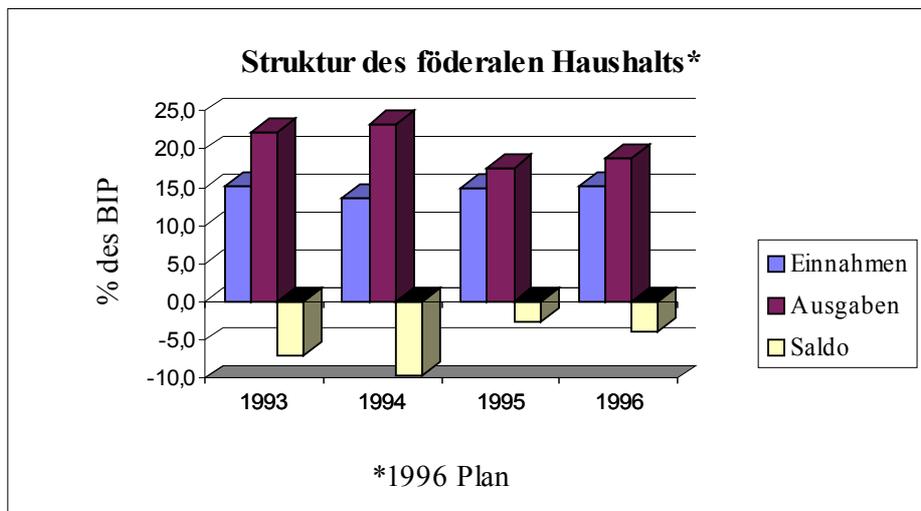
Einnahmen	%	in % des BIP
Gesamt, darunter	100,0	13,52
Mehrwertsteuer	39,0	5,27
Gewinnsteuer	15,8	2,14
Einkommensteuer	1,7	0,23
Akzisen	12,9	1,74
Außenhandelssteuern	10,2	1,38
Ausgaben		
Gesamt, darunter	100,0	17,07
Verteidigung	19,6	3,34
Schuldendienst	13,8	2,35
Kultur und Soziales	9,8	1,67
Innere Sicherheit	8,7	1,48
Industrie	8,6	1,46
Landwirtschaft	3,2	0,55
Defizit	20,8	3,55

Berechnet nach: Finansovye izvestija, 23.4.1996, S. 2; Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, Monthly Update 17. May 1996, S. 14.

Wegen der anhaltenden Rezession und politischer Unsicherheiten bleiben die aktuellen Budgetdaten hinter den geplanten zurück. Nach vorläufigen Angaben des Finanzministeriums im Zeitraum 1. Januar - 31. März 1996 beliefen sich die Einnahmen auf 68,3%, darunter aus Mehrwert- und Gewinnsteuer auf jeweils 59,3% und 47,8%, und aus Akzisen auf 41,3% der geplanten Ansätze. Das Ausgabenvolumen lag bei 77,5%. Das Defizit erreichte entsprechend 112,3% des geplanten Wertes.¹ Bis Ende April stieg das Defizit weiter an und übertraf den mit dem IWF vereinbarten Betrag um 20%.² Das könnte die bisherige Tendenz eines geringen Budgetdefizits, wie sie auch dem Haushaltsplan 1996 zugrunde liegt (Graphik 2), umkehren.

¹ Berechnet aus Finansovye izvestija, 23.4.1996, S. 2.

² Segodnja, 14.6.1996, S. 3.

Graphik 2:

Quelle: Zentralbank der Russischen Föderation, Jahresbericht 1993, S. 142; Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends 1995, No.4, Southampton 1996, S. 8 ff.

Finanzminister Panskow nannte die Präsidentenwahlen als klare Ursache, wobei viele Steuerzahler in der Wirtschaft - so der Minister - nicht ohne Grund auf eine Steueramnestie setzten. Zugleich seien unbegründete Steuererleichterungen für Mindereinnahmen bis zu 36% des geplanten Steueraufkommens verantwortlich. Ausgabenseitig belastet die von Präsident Jelzin zugesagte Auszahlung ausstehender Löhne das Budget mit (umgerechnet) mehreren Milliarden US-Dollar.³ Die der Bevölkerung gemachten und versprochenen Wahlgeschenke summieren sich wertmäßig auf über 1% des BIP auf. Schätzungen zufolge könnte die Verwirklichung aller populistischer Versprechungen, insbesondere die Beseitigung der Gehaltsrückstände und vermehrte Liquiditätshilfe für Unternehmen und Branchen,⁴ bereits im August d. J. monatliche Inflationsraten von 16 - 18% hervorrufen.⁵ Erste stabilitätspolitisch bedenkliche Maßnahmen wurden bereits ergriffen - so die Anweisung der Zentralbank durch Präsident und Parlament am 5. Juni 1996, umgerechnet 1 Milliarde US-Dollar ihres Gewinns aus dem Jahre 1994 an die Regierung zu überweisen. Das reicht nicht aus, um die bisher entstandene Lücke von ca. 8 Milliarden zu schließen.

Zur Deckung des Haushaltsdefizits wurden allein in den ersten Monaten d. J. 30% mehr staatliche Obligationen als geplant aufgelegt. Inflationsfrei mobilisierbare inländische Geldressourcen sind dennoch nicht ausreichend vorhanden, um dem so entstandenen finanziellen Mehrbedarf zu begegnen. Die hohen Realzinssätze der kurzfristigen staatlichen Obligationen - bis zu 100% für nach dem 7. Juni fälligen Papiere - enthalten angesichts der unsicheren Finanzlage des Staates eine enorme Risikoprämie und machen den Schuldendienst mit zum wichtigsten Haushaltsposten. Das Budget ist - wenn die Stabilisierung nicht in Frage gestellt werden soll - mehr denn je auf internationale Finanzierungsquellen angewiesen, vor allem durch den IWF. Im Gegenzug wird Rußland angehalten sein, das Transformationstempo zu beschleunigen - insbesondere bei der Privatisierung, der Öffnung für ausländische Direktinvestitionen und dem Ausbau der Finanzmärkte sowie

³ Segodnja, 6.6.1996, S. 2.

⁴ Die mangelhafte Transformation bewirkt, daß weite Teile der staatlichen Wirtschaft, vor allem industrielle Großbetriebe und die Landwirtschaft, de facto konkursreif sind. Sie zahlen keine oder nur geringfügig Steuern, empfangen jedoch staatliche Zuwendungen. Die daraus entstehende Belastung für den Regierungshaushalt liegt bei ca. 3 - 4% des BIP. Dagegen sind entlastende Mehreinnahmen - etwa aus der Privatisierung sowie ausländische Direktinvestitionen (kumulativ nur ca. 2 Milliarden Dollar) - eher marginal.

⁵ Segodnja, 18.4.1996, S. 4.

bei der Bekämpfung der Kriminalität. Der bisherige Stabilisierungspfad sollte trotz seines Austeritycharakters also nicht generell verlassen werden. Andernfalls wäre die durchaus vorhandene westliche Akzeptanz für die sich abzeichnende längerfristig notwendige Unterstützung in Frage gestellt - mit düsteren politischen Folgen.

Internationale Finanzhilfe

Seit Beginn des neuen Haushaltsjahres am 1. Januar 1996 sind dem russischen Haushalt bislang monatliche IWF-Gelder (Sonderziehungsrechte SZR) in folgender Höhe zugeflossen:

Januar 1996: 359,4 Mio. SZR = 539,1 Mio. US-Dollar (USD);
Februar 1996: 718,9 Mio. SZR = 1078,4 Mio. USD;

Grundlage für diese Zahlungen war ein Abkommen zwischen Rußland und dem IWF vom 10. März 1995 über einen Bereitschaftskredit im Umfang von 4333,1 Mio. SZR (ca. 6500 Mio. USD), der exakt der erhöhten IWF-Quote des Landes entsprach. Der Kredit wurde in monatlichen Tranchen ausgezahlt, wobei die erste (11. April 1995) und die letzte Tranche (15. Februar 1996) jeweils 718,6 Mio. SZR betragen. Dazwischen waren stets zum 15. Tag eines jeden Monats Finanzmittel im Gegenwert von 359,4 Mio. SZR fällig, allerdings unter der Voraussetzung, daß die IWF-Kontrolleure die Beachtung der für 1995 festgelegten Auflagen für die Finanz- und Wirtschaftspolitik bestätigten.

April 1996: 233,6 Mio. SZR = rd. 340 Mio. USD;
Mai 1996: 233,6 Mio. SZR = rd. 340 Mio. USD;
Juni 1996: 233,6 Mio. SZR = rd. 340 Mio. USD.

Grundlage für die Zahlungen seit April 1996 ist ein Abkommen zwischen dem IWF und Rußland vom 26. März 1996 über eine "Extended Fund Facility" (EFF) im Gesamtumfang von 6901,0 Mio. SZR (ca. 10087 Mio. USD), die 160% der russischen IWF-Quote entspricht, mit einer Laufzeit von 36 Monaten. Dabei werden im ersten Jahr 65% (2803,5 Mio. SZR = 4093,1 Mio. USD), im zweiten Jahr 55% (2372,2 Mio. SZR = 3463,4 Mio. USD) und im dritten Jahr 40% (1725,3 Mio. SZR = 2518,9 Mio. USD) dieser Quote ausgezahlt. Im ersten Jahr erfolgt die Auszahlung in monatlichen Tranchen von 233,6 Mio. SZR nach vorausgegangener Prüfung der Finanz- und Wirtschaftsdaten durch den IWF, ab dem zweiten Jahr in vierteljährlichen Tranchen.

Die russischen Verpflichtungen gegenüber dem IWF beziffern sich gegenwärtig auf insgesamt 7099 Mio. SZR (ca. 10376 Mio. USD).

Die Weltbank hat Rußland einen Kredit in Höhe von 530 Mio. USD für die Umstrukturierung seiner Kohleindustrie zugesagt, um deren internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und die sozialen Folgen der zu treffenden Strukturmaßnahmen in diesem Bereich zu mildern. Der Kredit wird in zwei etwa gleich hohen Tranchen zu rund 250 Mio. USD gezahlt, von denen die erste bereits im Juli und die zweite voraussichtlich im Dezember 1996 freigegeben werden soll. Eine der wesentlichen Bedingungen, auf die die russische Regierung erst nach langem Zögern eingegangen ist, wird die Schließung unrentabler Kohlebergwerke sein, wobei die Regionalbehörden ein Mitspracherecht bei der Verteilung der Weltbank-Mittel erhalten sollen. Im Jahre 1995 machten die Zuwendungen aus dem russischen Staatshaushalt an die Kohleindustrie 0,4% des BIP aus. Außerdem hat die Weltbank eine Vereinbarung mit der russischen Regierung über einen Kredit in Höhe von 350 Mio. USD - Laufzeit von 17 Jahren mit einer Freiperiode von 5 Jahren - getroffen, der zur Erneuerung von Straßenbrücken und zur Verbesserung des Straßennetzes verwendet werden soll.

Ein Konsortium aus 16 deutschen Banken und der federführenden Deutschen Bank haben am 19. März 1996 einen Vertrag über einen zwischen der Bundesregierung und der russischen Regierung vereinbarten Kredit in Höhe von 3 Mrd. DM unterzeichnet. Der zu 90% von der Bundesregierung garantierte Kredit hat eine Laufzeit von sieben Jahren bei vier Freijahren und wird zu marktüblichen Zinsen gewährt. Er

soll die Mittel ergänzen, die der Regierung der Russischen Föderation im Rahmen der o.g. Vereinbarung mit dem IWF zufließen. Die Ausgabenprogramme, die mit den deutschen Mitteln finanziert werden sollen, stehen im Einklang mit der Vereinbarung zwischen Rußland und dem IWF.

Zeitgleich mit der Bekanntgabe der deutschen Kreditzusage an Rußland verlautete aus Paris, daß Frankreich der russischen Regierung einen neuen Kredit in Höhe von 2 Mrd. FF (600 Mio. DM) zugesagt. Damit soll nach Angaben des französischen Wirtschaftsministeriums der marktwirtschaftliche Prozeß unterstützt werden. Der französische Kredit gliedert sich in eine Tranche von 500 Mio. FF, die kurzfristig zurückgezahlt werden soll, und eine Tranche von 1,5 Mrd. FF, deren Rückzahlung auf sieben Jahre gestreckt wird.

Die internationale Finanzhilfe schließt ferner Umstrukturierungsvereinbarungen in Bezug auf die Bedienung der Außenschuld Rußlands (Tabelle 2) ein.

Tabelle 2: Außenschuld der früheren UdSSR und Rußlands, Milliarden US-Dollar*

	1994	1995	1996
1. UdSSR			
Regierungen	67,8	70,3	62,6
davon RGW-Länder	29,0	28,0	20,0
Kommerzielle Kreditgeber	46,1	40,0	40,4
Summe UdSSR	103,9	110,3	103,0
2. Rußland seit 1992			
Regierungen	5,3	5,9	4,0
Kommerzielle Kreditgeber	0,0	0,0	3,0
Internationale Finanzorganisationen	3,5	5,4	11,4
Summe Rußland	8,8	11,3	17,4
Gesamtsumme	112,7	121,6	120,4

* Z.T. geschätzt. Quelle: Government of the ..., a.a.O., S. 6.

Ein mit dem Pariser Klub am 29. April d. J. unterzeichnetes Umstrukturierungs- und Streckungsabkommen mit einem Gesamtumfang von 38,7 Milliarden Dollar war längst fällig, nachdem Rußland seinen Schuldendienstverpflichtungen nur unzureichend nachgekommen war. So wurden 1994 vom fälligen Dienst in Höhe von 20,2 Milliarden Dollar lediglich 4,6 und 1995 (bis Ende Oktober) von 15,5 nur 5,6 Milliarden gezahlt.⁶ Eine ähnliche Vereinbarung mit dem Londoner Club in Höhe von 32,5 Milliarden Dollar steht vor dem Abschluß. Dadurch ist die Zahlungsbilanz (die Devisenbilanz) zugunsten einer antiinflationären Wechselkursstabilisierung entlastet. Ferner wird der Regierungshaushalt 1996 statt mit fälligen 8,5 Milliarden US-Dollar, lediglich mit 2 Milliarden für den äußeren Schuldendienst beansprucht.

Ognian Hishow/Christian Meier

⁶ Government of the Russian Federation, Russian Economic Trends, Monthly Update, 17 May 1996, S. 7.

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