

Mittelstandsförderung in Rußland. (II): Instrumente und Probleme der Implementierung

Parsadanov, Genri; Trusin, Aleksej

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Parsadanov, G., & Trusin, A. (1997). *Mittelstandsförderung in Rußland. (II): Instrumente und Probleme der Implementierung*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 37/1997). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47073>

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.

Mittelstandsförderung in Rußland

Teil II: Instrumente und Probleme der Implementierung

Zusammenfassung

Die Förderung kleiner und mittlerer Betriebe ist ein wichtiger Bestandteil der russischen Wirtschaftspolitik. Die Unterstützung erfolgt im Rahmen eines staatlichen Mechanismus, dessen wichtigste Komponente das "Föderale Programm zur Unterstützung des Klein- und Mittelunternehmertums in der Russische Föderation" ist, das durch föderale und regionale Unterstützungsmaßnahmen flankiert wird. Im Jahre 1996 wurde die staatliche Unterstützungspolitik erheblich ausgebaut. Doch das Wachstum der kleinen und mittelständischen Betriebe wird durch eine Reihe von spezifischen Problemen behindert. In diesem Zusammenhang sind u.a. überhöhte Steuern, die stark eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten für die Kleinunternehmen, die Inkonsistenz der Gesetzgebung und die weit verbreitete Korruption zu nennen. Die Herausbildung einer breiten Schicht mittelständischer Betriebe in Rußland wird durch diese Schwierigkeiten ernsthaft gehemmt.

Das einheitliche staatliche Unterstützungssystem für das kleine und mittelständische Unternehmertum

Kleine und mittelständische Betriebe können zu einem wichtigen Faktor in der russischen Ökonomie werden. Dieser Wirtschaftssektor ist aber noch sehr jung und befindet sich derzeit noch in der Entwicklung. Das Fehlen marktwirtschaftlicher Erfahrungen und nicht zuletzt die anhaltende Wirtschaftskrise sowie die politische Instabilität behindern das Wachstum in diesem Bereich. In dieser Situation kann nur eine intensive staatliche Unterstützung die weitere Entwicklung der kleinen und mittelständischen Betriebe sichern. Daher versucht die russische Regierung im Lande wirksame staatliche Förderstrukturen zu schaffen. Das Ziel dieser Bemühungen soll der Aufbau eines einheitlichen staatlichen Unterstützungssystems auf der föderalen und regionalen Ebene werden.¹

Die aktuelle Grundlage für die Wirtschaftstätigkeit des Mittel- und Kleinunternehmertums stellt das föderale Gesetz "Über staatliche Unterstützung des Mittel- und Kleinunternehmertums in der Russischen Föderation" dar.² Im Rahmen dieses Gesetzes wird ein Programm konzipiert, das von Komitees

¹ Vgl. A. Šulus, Sub-ekty malogo predprinimatel'stva i sistema ego gosudarstvennoj podderžki, in: Rossijskij konomičeskij žurnal, 1996, No. 5-6, S. 65-76.

² Vgl. Federal'nyj Zakon "O gosudarstvennoj podderžke malogo predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii", in: Sbornik zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 1995, Nr. 25, Artikel 2343, S. 4470-4485.

auf föderaler und die regionaler Ebene verwaltet, und durch föderale und regionale Fonds finanziert wird. Die staatliche Politik wird im "Föderalen Programm zur Unterstützung des Klein- und Mittelunternehmertums in der Russischen Föderation in den Jahren 1996-1997" formuliert.³ Ähnliche Programme gibt es auf regionaler Ebene. Diese beinhalten detaillierte, auf die Besonderheiten der jeweiligen Region abgestellte Unterstützungspläne. Die Finanzierung erfolgt aus Mitteln der regionalen und föderalen Budgets, sowie durch andere föderale Investitionsprogramme.⁴ Zur Zeit wird ein neues staatliches Unterstützungsprogramm für die Jahre 1998-1999 ausgearbeitet. Das neue Programm soll die Schwächen des früheren beseitigen und z.B. bei Investitionsprojekten stärker soziale Problem berücksichtigen.

Die Verwaltungsstruktur: Die Komitees zur Unterstützung und Entwicklung des kleinen und mittelständischen Unternehmertums auf föderaler und regionaler Ebene

Mit der Frage der praktischen Realisierung der staatlichen Politik auf föderaler Ebene ist das im Juni 1995 gebildete Staatskomitee zur Unterstützung und Entwicklung des Klein- und Mittelunternehmertums⁵ unter W. Prochorow befaßt. Das Komitee arbeitet Gesetzesänderungen zur Verbesserung der staatlichen Unterstützung des Klein- und Mittelunternehmertums aus, kontrolliert die Verwendung der finanziellen Ressourcen und koordiniert die Zusammenarbeit zwischen Regionen und die Verbindungen auf auswärtigen Märkten.

Ähnliche Strukturen sollen auch auf regionaler Ebene gebildet werden. Da die Finanzierung solcher Komitees ausschließlich aus den regionalen Budgets erfolgt, sollen die Regionen selbst die Initiative ergreifen. Bis jetzt wurden in 63 Regionen derartige Komitees gebildet.⁶ Organisatorisch ist das jeweilige Komitee Bestandteil der regionalen Administration und untersteht in seiner Arbeit deren Oberhaupt. Der Schwerpunkt der Arbeit der Komitees liegt bei der Unterstützung einzelner, konkreter Unternehmen und beim Aufbau einer Förderungsstruktur für die jeweilige Region. Sie organisieren u.a. Messen, Unternehmerumfragen, bilden Informationsdatenbanken, vermitteln auf dem Kapitalmarkt, führen Wettbewerbe von Investitionsprojekten durch, unterstützen die Vereinigung von Klein- und Mittelunternehmen und deren außenwirtschaftliche Tätigkeit usw.

Da der größte Teil der kleinunternehmerischen Aktivitäten auf regionaler Ebene stattfindet, versucht die Regierung, hier eine besonders leistungsfähige Unterstützungsinfrastruktur aufzubauen. Man strebt eine intensive Zusammenarbeit mit allen staatlichen und nichtstaatlichen Regionalstrukturen an – den Großbetrieben, den Forschungs- und Schuleinrichtungen, den Gewerkschaften, den Handelskammern, den Banken und Versicherungen, den Eigentumskomitees, den Eigentumsfonds, den Beschäftigungskomitees und -fonds, den Pensionsfonds, sowie den Ökologischen Fonds u.a.

³ Vgl. Postanovlenie Pravitel'stva RF "O Federal'noj programme gosudarstvennoj podderzki malogo predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii na 1996-1997 gody", in: Sbornik zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 1996, Nr. 2, Artikel 1005, S. 456-491 und Postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy "Ob utverzdenii Federal'noj celevoi programmy gosudarstvennoj podderzki malogo predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii na 1996-1997 gody" in: Sbornik zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 1996, Nr. 25, Artikel 2982, S. 6188.

⁴ Vgl. A. Blinov/J. Kaster/O. Butenko, konomika i organizacija malogo predprinimatel'stva, Moskva 1996.

⁵ Vgl. Ukaz Presidenta Rossijskoj Federacii ot 6.6.1995 "O Gosudarstvennom Komitete Rossijskoj Federacii po podderzke i razvitiju malogo predprinimatel'stva", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 1995, Nr. 25, Artikel 2262, S. 4314-4315 und Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 28.10.1995 "O Gosudarstvennom Komitete Rossijskoj Federacii po podderzke i razvitiju malogo predprinimatel'stva", in: Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 1995, Nr. 45, Artikel 4320.

⁶ Vgl. Anm. 4.

Die Finanzierungsstruktur: Föderale und regionale Fonds zur Unterstützung des kleinen und mittelständischen Unternehmertums

Für die Finanzierung der staatlichen Politik wurde am 4. Dezember 1995 ein Föderale Fond zur Unterstützung des Klein- und Mittelunternehmertums geschaffen. Zum Vorsitzenden ernannte man Jurij Timoschenko.⁷ Die Einnahmen des Fonds setzen sich aus Budgetmitteln, Einkünften aus der Privatisierung des staatlichen Eigentums, privaten Mitteln, Spenden, Wertpapiereinnahmen und Gewinnen aus der eigenen kommerziellen Tätigkeit zusammen. Die staatlichen Mittel müssen jährlich als selbständige Ausgaben im Staatshaushalt erscheinen und von der Duma gebilligt werden. Wichtigste Aufgaben des Fonds sind u. a.:

- Finanzierung der Maßnahmen der föderalen und regionalen Programme zur Unterstützung des Klein- und Mittelunternehmertums;
- Kontrolle der Zweckmäßigkeit der Ressourcenverwendung;
- Vergabe von Vorzugskrediten;
- Vergabe von Bürgschaften für die Klein- und Mittelunternehmen, auch für ihre Auslandskredite;
- Begutachtung der Investitionsprojekte;
- Beratung.

Die Aufsicht über die Tätigkeit des Fonds liegt beim Staatskomitee zur Unterstützung und Entwicklung des Klein- und Mittelunternehmertums. Fonds mit ähnlichen Funktionen und Finanzierungsstrukturen sollen auch auf der regionalen Ebene gebildet werden. Diese müßten sich mit der Finanzierung der regionalen Programme befassen.

Um die Attraktivität solcher Fonds für private Anleger zu erhöhen, hat die Regierung alle Einkommen dieser Fonds von der Steuer befreit. Außerdem benötigen die Fonds als Kreditinstitutionen keine Banklizenz, die in der Regel sehr schwer zu bekommen ist. Um einen solchen Fonds anzulegen, müssen allerdings mindestens 50% des Grundkapitals vom Staat eingebracht werden. Dies sichert die staatliche Kontrolle über die Fondstätigkeit, was für die privaten Anleger abschreckend wirken könnte. Es wird diskutiert, die Vergabe von Vorzugskrediten einzustellen und so die Fonds zu entlasten, damit sie sich auf die effizienten Investitionsprojekte konzentrieren können. Mit der Subventionierung von Klein- und Mittelunternehmen sollten sich dann speziell gegründete staatliche Banken beschäftigen. Man befürchtet aber eine unnötige Bürokratisierung des Prozesses.

Probleme des russischen Klein- und Mittelunternehmertums

In der letzten Zeit hat sich das Wachstum des russischen Klein- und Mittelunternehmertums deutlich verlangsamt. Sogar eine leichte Verringerung der klein- und mittelständischen Unternehmen ist zu verzeichnen. Das könnte bedeuten, daß eine reale Grenze erreicht ist, die durch die Konjunktorentwicklung der krisenbetroffenen russischen Wirtschaft gesetzt wird. Das Regierungskonzept unterstellt aber, daß die klein- und mittelständischen Betriebe als wichtiger Wachstumsauslöser für die ganze Volkswirtschaft fungieren. Es sieht 3,5 Mio. klein- und mittelständische Betriebe (z.Z. ca. 0,8 Mio.) als ökonomisch notwendiges Minimum an, um die Schaffung der nötigen Konkurrenzbedingungen in der Wirtschaft zu sichern.⁸ Die faktisch weit unter dem angestrebten Niveau liegenden Zahlen machen deutlich, daß es trotz zahlreicher Versuche der Regierung auf dem Gebiet der Förderpolitik noch keine adäquate Lösung für die massiven Probleme der Kleinunternehmer gibt.

⁷ Vgl. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii "O Federal'nom fonde podderzki malogo predprinimatel'stva", in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 1995, Nr. 50, Artikel 4924, S. 9107-9109.

⁸ Vgl. A. Orlov, Maloe predprinimatel'stvo: starje i novye problemy, in: Voprosy konomiki, 1997, Nr. 4, S. 131.

Die wichtigsten Probleme, mit denen das russische Klein- und Mittelunternehmertum konfrontiert wird, lassen sich – mit gewissen Einschränkungen – in zwei große Gruppen zusammenfassen – solche, die sich aus den politischen und makroökonomischen Rahmenbedingungen (z.B. politische und soziale Situation, wirtschaftliche Entwicklung, Stand der Gesetzgebung usw.) ergeben, und innerbetriebliche Probleme und regionale Rahmenbedingungen. Die Untersuchungen, die in der letzten Zeit in diesem Bereich durchgeführt wurden, erbrachten ein ziemlich homogenes Bild der Probleme des russischen Klein- und Mittelunternehmertums.⁹ Es läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Probleme der politischen und makroökonomischen Rahmenbedingungen:

- Zu hohe Steuern. Während die lokalen Steuern je nach Region von den Unternehmern als mehr oder weniger belastend bezeichnet werden, empfinden alle Unternehmer die Gesamtsteuerlast, bestehend aus Lokal- und Föderalsteuer, als zu hoch und damit als größtes Hindernis für die Entwicklung ihrer Betriebe. Trotz der in letzter Zeit vor allem auf föderaler Ebene unternommenen Versuche, die Steuerlast zu reduzieren, und das viel zu komplizierte Steuersystem transparenter zu machen, sind anscheinend weitere Reformmaßnahmen in diesem Bereich dringend erforderlich. Schon jetzt hat der sogenannte "Abgang in die Schattenwirtschaft" unter den Kleinunternehmern ein alarmierendes Ausmaß erreicht. Nach einigen Expertenschätzungen werden bis zu 40% aller Transaktionen ohne entsprechende Dokumentation durchgeführt.¹⁰ Oft gründet man ein Unternehmen nur zur Durchführung einer einzigen Transaktion innerhalb einer Steuerperiode, ohne dies der Steuerbehörde melden zu müssen. Besondere Bedeutung bekommt die Steuerflucht der Kleinunternehmen angesichts der Tatsache, daß in vielen regionalen Haushalten der Anteil der Steuereinnahmen aus diesem Wirtschaftssektor relativ hoch ist (z.B. in Moskau bis zu 40%).
- Instabilität der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, wie z. B. hohe Inflation, Instabilität des Rubels, Schrumpfung der Absatzmärkte und zunehmender Konkurrenzdruck. Die Zeiten der Mangelwirtschaft und der zahlreichen Marktlücken in der Anfangsphase des Reformprozesses, als die Kleinunternehmen ohne große Anstrengungen satte Gewinne machen konnten, gehören der Vergangenheit an. In dieser Situation scheint es, daß sich viele Geschäftsleute nicht schnell genug an die neuen immer wachsenden Anforderungen des freien Marktes anpassen können.
- Inkonsistenz und Instabilität der Gesetzgebung. Die Kleinunternehmer weisen hier u.a. auf die ungleiche Behandlung der unterschiedlichen Eigentumsformen in der Gesetzgebung hin, so wie auf die mangelhafte Akzeptanz ihrer Geschäftstätigkeit bzw. auf Benachteiligung gegenüber den Großunternehmern durch die lokale Administration. Diese Prozesse verlieren jedoch allmählich mit dem Fortschreiten der Reform in Wirtschaft und Gesellschaft an Bedeutung. Weiterhin prägen die Unklarheiten und Kompromißlösungen in der Gesetzgebung, die eigentlich einen Ausdruck des sich immer verschärfenden politischen Kampfes sind, das ökonomische Verhalten der Kleinunternehmer negativ. Als Beispiele hierfür sind die Status-quo-Regelungen in Fragen des Grundeigentums oder die Kontroversen um die Einführung des neuen Registrationsverfahren zu nennen. Der unbefriedigende Zustand der Gesetzgebung macht die Entwicklungsperspektiven für die Kleinunternehmer unsicher. Die unternehmerischen Entwicklungsstrategien sind deswegen eher kurzfristig orientiert.
- Auch die organisierte Kriminalität muß hier erwähnt werden. Allerdings betrachten nur ca. 10% der klein- und mittelständischen Unternehmer den Druck der Kriminellen als großes Entwicklungshindernis. Dies darf jedoch nicht zu falschen Schlüssen führen. Dieser unwahrscheinlich

⁹ Vgl. z.B. T. Akimov/V. Buev/V. Golikov, Statistika: vyboroènyje metody nabljudenija za novymi chozjastvennymi formami, in: Voprosy statistiki, 1997, Nr. 3, S. 15-27; vgl. Šulus, in: Rossijskij konomičeskij žurnal, 1996, Nr. 5-6, S. 65-76.

¹⁰ Vgl. A. Orlov, S. 138, auch Statistika, Anm. 15, S 17.

geringe Prozentsatz wird von einigen Experten als indirektes Zeichen der massiven Verbreitung der kriminellen Elemente in der klein- und mittelständischen Wirtschaft gewertet (entweder geht die Mafia mit den Unternehmern besser um als der Staat, oder die Unternehmer sind selber kriminell).

2. Innerbetriebliche Probleme und regionale Rahmenbedingungen:

- Die Finanzierungsprobleme, d.h. vor allem der Mangel an Umlauf- und Investitionskapital. In der Gesamtwertung nehmen die Finanzierungsprobleme mit Abstand Platz 2 nach der Steuerproblematik ein. Über die Finanzierungsstruktur der russischen Klein- und Mittelunternehmen liefern die verschiedenen Untersuchungen weit auseinanderklaffende Angaben, jedoch wird ein Trend zur wachsenden Inanspruchnahme des Bankkredits deutlich. Dies ist als durchaus positives Zeichen einzuschätzen. Einerseits zeigen die Banken immer mehr Interesse an dieser Klientel, andererseits sehen sich die Kleinunternehmer trotz oft sehr ungünstiger Bedingungen (z.B. überhöhte Zinsen, kurze Laufzeiten) immer häufiger in der Lage, solche Finanzierungsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen. Weiterhin bleibt der Anteil der staatlich subventionierten Kredite und Zuschüsse zu niedrig.¹¹

– Finanzierungsquellen ¹²	– Anteil in %
– Eigene Mittel	– 15,6 (74)
– Regionale Unterstützungsfonds	– 15,7 (3,2)
– Regionale Budgets	– 13,3
– Bankkredite	– 43,4 (18,8)
– Föderaler Unterstützungsfond	– 4,8
– Andere	– 7,2

- Lokale Rentabilitätsprobleme. In dieser Rubrik kann man wohl die übrigen Probleme des alltäglichen Überlebenskampfes und seine Auswirkungen auf die Kostenstruktur der Klein- und Mittelunternehmen zusammenfassen. Hierzu gehören z.B. die Infrastrukturprobleme (zu hohe Wasser- und Stromgebühren, schlechte Kommunikationsmöglichkeiten usw.), der Mangel an Produktions- und Büroräumen und als Folge davon überhöhte Marktpreise sowie die verschiedensten Produktionsprobleme (veraltete Maschinen, ungünstige Kostenstruktur bei der Zulieferung – Großbetriebe zeigen oft kein Interesse an der Lieferung in kleinen Mengen, niedrige spezielle Qualifikation des Personals usw.). Insgesamt weisen alle Untersuchungen einen besorgniserregenden Zustand der Rentabilität in den russischen Klein- und Mittelunternehmen auf: der Anteil der unrentablen Betriebe liegt bei 13-20%, der mit Nullrentabilität arbeitenden bei ca. 22%, während die Großgewinnmacher mit 2-3% die absolute Minderheit bilden.¹³ Obwohl diese Daten angesichts der o.a. überdimensionalen Schattenwirtschaft in Rußland äußerst kritisch zu betrachten sind, geben sie zumindest ein annäherndes Bild von den harten "Kampfbedingungen" für die "Kleinen" in der krisenerschütterten russischen Wirtschaft wieder.

¹¹ Die aktuelle Finanzierungsstruktur der russischen Klein- und Mittelunternehmer ist in der folgenden Tabelle zusammengefaßt.

¹² Nach: A. Archipov/G. Batkilina/B. Kalinin, Gosudarstvo i malyi bisnes, in: Voprosy ekonomiki, Nr. 4, 1997. In Klammern: Angaben nach Šulus zum Jahr 1995; vgl. Šulus, in: Rossijskij konomičeskij žurnal, 1996, No. 5-6, S. 65-76.

¹³ Vgl. Akimov; Buev; Golikov, in: Voprosy statistiki, 1997, Nr. 3, S. 26.

Die Probleme des russischen Kleinunternehmertums sind vielfältig. Trotz einiger positiver Tendenzen, die in diesem Bereich zu beobachten sind, ist es bisher nicht gelungen, die Entwicklung wieder in Gang zu bringen. Es bleibt wohl zu konstatieren, daß die bisherige Förderpolitik der Regierung nicht offensiv genug, zu inkonsequent und inkonsistent war, um das stabile Wachstum dieses Sektors und somit der ganzen Wirtschaft zu gewährleisten. Nicht zuletzt wird die Wirksamkeit der staatlichen Förderpolitik durch das in den russischen Behörden herrschende Chaos und die Korruption, die alle Bereiche der Gesellschaft durchdringt, erheblich eingeschränkt.

Genri Parsadanov/Alexei Trouchine

Dr. Genri Parsadanov ist Dozent an der Staatlichen Verwaltungsakademie Moskau.

Alexei Trouchine ist dort Aspirant und derzeit in Deutschland im Rahmen eines TACIS-Projekts tätig.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

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

© 1997 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; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0945-4071

