

Sibirien: Raumwirtschaft zwischen Staat und Markt

Der Göttinger Arbeitskreis führte vom 6. – 8.02.1998 in Bad Nenndorf eine Sibirien-Tagung durch, zum Thema „Sibirien und der Ferne Osten“. Eine rußländische Großregion zwischen osteuropäischen und ostasiatischen Einflüssen“. Dies war die zweite große multidisziplinäre Sibirien-Tagung deutscher Rußlandforscher nach 1984. Im Juni 1984 hatte die Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V. in Vlotho/Weser eine Tagung zum Thema „Sibirien als russisches und sowjetisches Entwicklungsproblem“ durchgeführt. Die Beiträge wurden 1986 unter gleichem Titel vom Berlin-Verlag publiziert.

Die Tagung in Bad Nenndorf, umfaßte – wie die Tagung in Vlotho – eine breite Spannweite unterschiedlicher sozialwissenschaftlicher Disziplinen, zusätzlich aber auch noch einen interessierten Kreis von Naturwissenschaftlern. Am Ende der Tagung von Bad Nenndorf stand die Gründung der „Studiengruppe für gegenwartsbezogene Sibirienforschung e.V.“, die in Zukunft – als Teilorganisation des Göttinger Arbeitskreises – multidisziplinäre und fachbezogene Arbeit leisten will. Die Leitung der Tagung lag in den Händen der Professoren Boris Meissner (Köln) und Jörg Stadelbauer (Freiburg im Br.). Prof.

Stadelbauer wird auch die neue Studiengruppe leiten und einen fachlich diversifizierten Beirat zusammenstellen. Der Verfasser möchte an dieser Stelle einige Gedanken seines ökonomischen Grundsatzreferats präsentieren.

Sibirien hat heute mit allgemeinen Problemen der Transformation zu kämpfen und mit spezifischen Problemen, die zum Teil eine Verschärfung allgemeiner Probleme darstellen, weil hier die Wirtschaftsstrukturen noch ungünstiger sind als im Maßstab Gesamtrußlands, der Übergang zur Marktwirtschaft sibirische Unternehmen besonders hart trifft, da in Sibirien der militärisch-industrielle Komplex stark vertreten war und zentrale Subventionen und Investitionen stark gekürzt wurden. Die Reichtümer in Sibirien – sprich ‘natürliche Ressourcen’ – sind regional sehr unterschiedlich verteilt und in Zeiten einer allgemeinen Krise ist das Hemd reicheren Republiken und Regionen im Osten Rußlands näher als der Rock. So stehen auch alle makro- und mezzoregionalen Programme zwischen den begrenzten Finanzmöglichkeiten des Zentrums und den verständlichen Egoismen der Föderationssubjekte. Dennoch sollte man m.E. Programme wie *Sibir* und *Ferne Osten und Transbaikal* sowie

das Abkommen *Sibirskoe Soglašenje* grundsätzlich positiv beurteilen, d.h. ernst nehmen.

Es gibt eine Inflation von Zielprogrammen und zum Teil auch altes planerisches Denken. Und es gibt – wie überall auf der Welt – überzogene Vorstellungen von Regionalpolitikern und Raumplanern. Es ist aber auch neues Denken vorhanden, das die Durchforstung des Programmdschungels fordert, realistischere Finanzierungsvorstellungen hat sowie bessere Kontrollen der Programm-Implementationen anmahnt. Aber – und das ist für uns keine Überraschung – selbst wenn man Programmansätze als realistisch ansehen kann, sind die realen Finanzzuflüsse immer noch wesentlich kleiner als die geplanten.

Das Sibirien der Sowjetzeit wurde von vielen als ein kolonialisierter, vom Zentrum ausgebeuteter Raum angesehen; andere sahen primär einen hoch subventionierten Raum. Die eine These war, daß die UdSSR Sibirien auffresse. Die Gegenthese bestand in der Behauptung, daß Sibirien für die UdSSR zu teuer, daß Sibirien allenfalls eine Entwicklungsaufgabe für das 21. Jahrhundert sei.

In dieser Unterschiedlichkeit der Bewertung kommen unterschiedliche Wertprämissen der Analytiker zum Ausdruck. Der neoklassische Ökonom geht an Regionalpolitik im allgemeinen, an ihre sozialen und ökologischen Aspekte in besonderen anders heran als der entwicklungs- politisch geschulte Ökonom mit einem breiten Ziel- system, welches politische, soziale und ökologische Ziele und/oder Kosten berücksichtigt.

Der Entwicklungs- und Regionalökonom kritisiert zwar auch, daß Entscheidungen regionalpolitischer Art in der UdSSR häufig nicht richtig mikroökonomisch fundiert waren, sieht vor allem aber eine Unvollständigkeit der Bewertung der Gesamtkosten der jeweiligen Erschließung und Entwicklung. Für ihn waren die ökonomischen Kosten in der UdSSR falsch berechnet, weil bestimmte Kosten, z.B. die extreme ökologische Belastung der nördlichen Gebiete Sibiriens, die Verschleuderung von wertvollen Ressourcenkomponenten u.a.m. nicht in die einzelwirtschaftlichen Gewinn- und Verlustrechnungen eingingen und damit auch nicht in die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Sibirien wurde in vielen Teilräumen hoch subventioniert, vor allem durch niedrige Energie- und Transportpreise, aber auch durch hohe Lohnzuschläge für harte Arbeits- und Lebensbedingungen und höhere Kosten der Lebenshaltung. Diese hohen Subventionen hatten m.E. im wesentlichen zwei Quellen. Sie waren einmal die Folge davon, daß der Staat – entweder die politische Spitze oder große Ministerien – bestimmte Standorte entwickeln oder halten wollte. Dies war also regionalstrategisch bzw. regionalwirtschaftlich bestimmt. Zum anderen waren hohe regionale Zusatzkosten aber auch systemischer Art. Eine unzureichende räumliche Organisation der Wirtschaft zentralistisch-sektoraler Art machte die jeweilige Erschließung zu teuer, weil Raubbau betrieben wurde, weil der entwickelte sibirische Süden zu wenig in die Erschlie-

ßung eingeschaltet war, weil nicht nur die natürlichen sondern auch die Arbeitskräfte-, Kapital- und Technikressourcen extensiv genutzt wurden. So wurde in den nördlichen Gebieten Arbeit sehr teuer. Hohe Ausgaben für die soziale Infrastruktur reichten dennoch in der Regel nicht aus und wurden eher nach dem „Restprinzip“ von Ministerien oder Unternehmen verteilt. Siedlungs- politik und Infrastrukturpolitik waren nicht sinnvoll aufeinander abgestimmt. Das Konzept permanenter Besiedlung sowie ein Wirtschaftssystem, welches Ressourcen- nutzung nicht nach komparativen regionalen Nutzen- relationen steuerte – Beispiel war eben die Überbesiedlung nördlicher Regionen – hat enorme Finanzmittel gebunden. Die frühere Überbesiedlung nördlicher Regionen bzw. Standorte hat heute große Folgeprobleme geschaffen: eine hohe Arbeitslosigkeit und hohe Emigration. Dabei emigrieren – wie zu erwarten – die qualifizierten Arbeitskräfte in stärkerem Maße.

Generell leidet Sibirien heute besonders stark an den Folgen der Sowjetwirtschaft. In vielen Regionen gab und gibt es eine wenig diversifizierte Wirtschaft, die darüber hinaus häufig noch mit sehr alten Produktionsanlagen arbeitet. Stark gestiegene Energiekosten addieren sich mit einem unangemessen hohen Energieverbrauch durch technisch und „moralisch“ veraltete Anlagen.

Sibirische Regionen arbeiten nicht nur mit schlechten Strukturen und veralteten Anlagen, sondern bislang auch mit geringen Chancen, Finanzierungen bzw. Investitionen aus Moskau oder dem Ausland zu bekommen. Es gibt „kluge Ratschläge“ des Zentrums, stärker die endogenen Potentiale der Regionen zu nutzen und die Verarbeitungs- industrie stärker auszubauen. Dem steht entgegen, daß Auslandsinvestitionen entweder stärker in den konsum- nahen Bereich wollen oder in die extraktive Industrie.

Besonders ungünstig ist die Situation für viele Regionen aus der Großregion „Fernost“. Lippenbekenntnisse und das Handeln Moskaus gehen hier um einiges auseinander. Es wird in Publikationen und in Programmen zwar viel über die stark veränderte geopolitische Lage geschrieben, der Ferne Osten wird aber wohl weitgehend auf sich selbst gestellt bleiben. Das bedeutet, die einzelnen Regionen müssen sich auf den Pazifik umorientieren. Dies geschieht auch sukzessiv.

Ein Spezifikum der Sowjetwirtschaft, das jetzt immense Probleme für die sibirischen Regionen schafft, war die geringe Verarbeitungstiefe bei der Förderung von Rohstoffen und Energieressourcen. Es blieb zu wenig Wert- schöpfung in der jeweiligen Region. Das galt z.B. für Holz, das jetzt in der Regel als Rohholz für Exporte zu teuer geworden ist und Ver- bzw. Bearbeitung verlangt. Das galt für Kohle, die zu wenig angereichert wurde und die heute für rentablen Absatz viel zu kleine Radian bzw. Märkte hat.

Gelehrte streiten sich darüber, ob es eine Regionalpolitik Rußlands gibt oder nicht. Da aber die Staatsordnung im allgemeinen und die Raumordnung im besonderen sich

noch in *statu nascendi* befinden, ist dieser Streit vielleicht nicht von so großer praktischer Relevanz. Daß generell die Föderationssubjekte durch die Wahl der Gouverneure, den Föderationsrat und andere Faktoren gestärkt wurden, unterliegt m.E. keinem Zweifel. Vor diesem Hintergrund sind m.E. auch die aktuellen Bilateralismen von denen der ersten Phase der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie zu unterscheiden. Es gibt in wissenschaftlichen Bewertungen nicht nur negative Akzente bezüglich des aktuellen Bilateralismus. Bilateralismus wird auch als Stabilisator einer entstehenden Raumordnung angesehen. Ich denke, daß diese Idee vernünftig ist. Bilaterale Verträge gibt es heute in einem solchen Umfang und solch weitgehend übereinstimmender Inhalte, daß man von einer Richtung auf eine de facto Multilateralisierung der Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten sprechen kann.

Politisches Ziel in Rußland ist eine stärkere fiskalische Autonomie der Föderationssubjekte. In der Realität hat sich wohl eher das Gegenteil vollzogen, da die Zahl der Gebersubjekte sich kontinuierlich verringerte. Und diese Föderationssubjekte wollen eine neue Diskussion über das Finanzausgleichssystem Rußlands, ebenso wie dies z.Zt. einige deutsche Bundesländer wollen.

Es macht wenig Sinn, die verschiedenen Regierungsprogramme im Bereich Regionalpolitik intensiv zu durchforsten, da man im Regelfall immer Warenhauskataloge vor sich hat. Das gilt auch für eine Verordnung, welche von der Regierung im März 1996 vorgelegt wurde: „Osnovnye položenija regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii“. Der allgemeine Zielkatalog betont vor allem die „Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums“, „einheitliche minimale Sozialstandards“ und einen „gleichen sozialen Schutz“, die „Ausgleichung der sozial-ökonomischen Entwicklungsbedingungen der Regionen“. Hervorgehoben werden die „prioritäre Entwicklung von Regionen, welche eine besonders wichtige strategische Bedeutung haben“ und „Gebiete mit schwierigen Bedingungen des Wirtschaftens“. Hier werden die Arktis, der Hohe Norden, der Ferne Osten und Grenzgebiete genannt. Finanzgrenzen, aber auch Konsensprobleme engen verteilungspolitische (ausgleichspolitische) Möglichkeiten des Zentrums jedoch stark ein.

Tatsache ist, daß das sowjetische System durch seine Strukturpolitik, Investitionspolitik, Innovationspolitik, Umweltpolitik in weitem Maße die Probleme geschaffen hat, vor denen heute sibirische Regionen und Unternehmen stehen. Hier ist zu nennen der hohe Anteil des militärisch-industriellen Komplexes, das Fehlen von ziviler Verarbeitungsindustrie, die unzureichende Nutzung gerade auch sibirischer Forschung im nichtmilitärischen Bereich, die völlig ungenügende Kooperation des sibirischen Südens mit seinem Norden, teure Extravaganzen einer nördlichen Landwirtschaft und vieles andere mehr.

Wie in allen Transformationsstaaten, so hat auch in Rußland Makropolitik zunächst die alles dominierende Rolle gespielt. Aber die Erbschaft war hier eine andere als

z.B. in Polen und der Ukraine. Und die Regionen Rußlands nahmen sich – teils sogar von Jelzin ermutigt – Macht. Die Versuche des Zentrums, das Rad durch einen ungeordneten Bilateralismus wieder zurückzudrehen, d.h. de facto durch eine *divide-et-impera*-Politik, schlugen fehl.

Heute gibt es – politisch wie ökonomisch – vier große Bereiche der Macht: das politische Zentrum in Moskau, das Finanzkapital in Moskau, die großen Produzenten bzw. finanzindustriellen Gruppen und die Macht der Föderationssubjekte. Die Entwicklung einer zentralstaatlichen Regionalpolitik ist alles andere als nur eine Frage der politischen Beziehung zwischen Zentrum und Peripherie. Die neue Staats- und Raumordnung muß vor allem auch die großen „exterritorialen“ Produzenten und Banken in Betracht ziehen. Sonst ersetzt Sibirien nur den Teufel durch Beelzebub. Ökokatastrophen weisen klar auf die Grenzen von *marketization* bezüglich Umweltpolitik, Regionalpolitik und Nationalitätenpolitik hin. Die Eigentumsbeteiligung selbst kleiner Ethnien wird – mit Verweis auf Kanada – als zentral für eine Umorientierung der Politik des Zentrums wie auch großer Produzenten in Richtung auf weniger Raubbau in Sibirien und dem europäischen Norden angesehen. Das rußländische Spezifikum besteht aber in einer relativ schlechten Organisation der kleinen Ethnien und dem starken Bedeutungsrückgang dieser Ethnien in der Politik Moskaus in den letzten Jahren.

Eine erfolgreiche Entwicklung von Regionalpolitiken der Föderationssubjekte sowie intermediärer Institutionen makroregionaler Art hängt in starkem Maße von Reformen im Gesamtsystem ab. Dennoch kann sich von den Regionen ausgehend einiges entwickeln. Hier sind die Interregionalen Assoziationen ebenso zu nennen wie informelle Gruppen im Föderationsrat und auch große Regionalprogramme. Eine Integration über eine Bildung von Großregionen, was abstrakt gesehen sicherlich rational wäre, hat wohl für die nächste Zukunft keine Perspektive. Die Erbschaften aus der Sowjetzeit und die Reichtümer sind in den einzelnen sibirischen Regionen auch zu unterschiedlich verteilt, als daß es schnell zu einem Konsens kommen könnte. Neugliederungen sind immer Organisationsschocks und sie sind auch teuer, wobei Kosten heute entstehen, Gewinne morgen und übermorgen. Akcenov/Bovin/Vavilin nehmen in einem Beitrag in Region Nr. 4/1996 jedoch eine andere Position ein. Sie halten die Zeit für gekommen bzw. für günstig und plädieren auch für die Schaffung einer Föderalen Kommission für Sibirien bei der Regierung in Moskau, die dann eng mit *Sibirskoe Soglašenje* und sibirischen Föderationssubjekten zusammenarbeiten sollte. Mir scheint dies eher zweitrangig zu sein. Der institutionelle Rahmen für Regionalpolitik wird sich m.E. nicht so schnell grundlegend ändern. Die erste Interregionale Assoziation von Föderationssubjekten wurde im Oktober 1990 in Sibirien geschaffen: *Sibirskoe Soglašenje*. Diese Assoziation hat eine gut ausgebaute organisatorische Infrastruktur und gehört ganz offensichtlich zu den besser funktionie-

renden Assoziationen in Rußland. Dies war auch aus dem Munde Černomyrdins auf einer Sitzung der Assoziation am 20.–21. Juli 1995 in Tjumen zu hören: „Wenn bei uns alle sieben Assoziationen ... so arbeiten werden, werden wir schneller vorankommen auf dem Wege der Entscheidung vieler unserer Probleme“ (Region 4/95, S. 122).

Die Bereiche, die von *Sibirskoe Soglašenje* bearbeitet werden, sind Außenwirtschaft, die extraktive Industrie, das Transportwesen, das Finanzwesen, ökologische Fragen, hier insbesondere die des Baikal u.a.m. Die Burjatische Republik und die Oblast' Čita sind sowohl Mitglieder der *Sibirskoe Soglašenje* als auch der Assoziation „Ferner Osten“. Tjumen hat ebenfalls eine Doppelmitgliedschaft, denn es gehört auch zur Regionalen Assoziation „Ural“.

Bei den Regionalprogrammen stehen zwei große Programme im Zentrum der politischen und wissenschaftlichen Diskussion: das Programm „Ferner Osten und Transbaikal“ für den Zeitraum 1996–2005 und das Programm „Sibirien“ für 1997–2005.

Für sibirische Politiker und Wissenschaftler ist die Schaffung spezifischer Finanzbedingungen jenseits der öffentlichen Finanzen zentral. Erstens gibt es Finanzindustrielle Gruppen, welche regional orientiert sind (z.B. in der Oblast' Irkutsk). Zweitens sind regionalpolitisch vertikale Integrationen bzw. Konzentrationen von Bedeutung, welche infolge ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft in der Lage sind, erhebliche Finanzmittel zu akkumulieren, flexibler Finanz- und Produktionsressourcen umzuverteilen und besser prioritäre Ausrichtungen verfolgen zu können. Diesen Positiva steht jedoch die Möglichkeit dieser Konzerne gegenüber, mit internen Verrechnungspreisen nicht nur innerhalb der Glieder des Produktionszyklus Erträge umverteilen zu können, sondern auch zwischen den Regionen der Föderationssubjekte. Es kommt dann zur Reduktion der Beiträge für bestimmte regionale Budgets. Als Beispiele können *Gazprom* und *Lukoil* genannt werden. *Gazprom* fördert z.B. 90% seines Gases in Westsibirien, aber zu 65% trugen 1995 die Moskauer Konzern-

teile zum Bruttogewinn des Konzerns bei. Finanzabflüsse aus den Regionen können stattfinden durch das Steuersystem (wenn z.B. Verbrauchssteuern voll in das Föderationsbudget gehen), sie können auch durch das Bankensystem verursacht werden und hier sowohl im Rahmen von Bankoperationen für Rechnung der Konzerne als auch für eigene Rechnung. Ein Abzug von Finanzressourcen Sibiriens bzw. sibirischer Regionen erfolgt vor allem wegen der immensen Bankenkonzentration in Moskau, welche die zentralen Bedürfnisse des Landes weit übersteigt, ganz zu schweigen von denen Moskaus. Der Aufbau von Regionalbanken in Sibirien ist m.E. eine *conditio sine qua non* für sibirische Wirtschaftsentwicklung. Früher wurde in Sibirien der sowjetische Staat als Kolonialherr angesehen. Heute sind es große Produzenten oder Moskauer Banken.

Die Assoziation *Sibirskoe Soglašenje* hat sich im Dezember 1995 auf einer Konferenz in Omsk u.a. mit der Frage der „Integration des sibirischen Bankkapitals“ beschäftigt. Die sibirischen Banken und die Moskauer Filialen in den sibirischen Regionen seien nur schwach integriert und daher zu größeren Aufgaben der Investitionsfinanzierung in Sibirien nicht bzw. noch nicht in der Lage. Der Abfluß von Kapital in die Hauptstadt wurde noch einmal unterstrichen. Es gibt die Idee, einen „gesamtsibirischen Pool von Banken“ zu schaffen. Auf einer Konferenz in Barnaul im April 1996 wurde die Idee einer Spezialbank geboren, die Garantieträger für Kredite Moskauer Banken an Sibirien werden könnte. Akcenov/Bovin/Vavilin halten diese Idee jedoch in Anbetracht des hohen sibirischen Investitionsbedarfs für noch nicht ausreichend und plädieren für eine „Rußländisch-Sibirische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“. Auf jeden Fall sind institutionelle Reformen im sibirischen Finanzsektor dringend notwendig.

Dr. Hans-Erich Gramatzki ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Osteuropa-Institut der FU Berlin.

