

## Analyse

# Regionale Unterstützungsmaßnahmen für Industrieunternehmen

Von Andrei Yakovlev, Moskau

## Zusammenfassung

Eine Befragung von 752 Industrieunternehmen zeigte, dass es in den letzten Jahren zu Änderungen im Verhalten staatlicher Verwaltungen gekommen ist. Während Ende der 1990er Jahre bis Anfang der 2000er Jahre vor allem der jeweiligen Führung nahestehende, ineffiziente Unternehmen in Russland staatliche Unterstützung erhielten, ergibt sich aus der aktuellen Umfrage, dass eine Wende eingetreten ist. So erhielten 2007/08 wesentlich öfter exportorientierte Unternehmen und Firmen mit Investitions- und Innovationsaktivitäten staatliche Unterstützung als andere Firmen.

## Die Umfrage der *Higher School of Economics*

Die im Verlauf der Wirtschaftskrise zunehmenden Forderungen nach staatlicher Unterstützung für Wirtschaftsunternehmen aus verschiedenen Branchen werfen die Fragen auf, wer staatliche Hilfe bekommt und wie effektiv sie ist. Eine teilweise Antwort auf diese Fragen gibt eine Studie von 752 Industrieunternehmen, die von der *Higher School of Economics* (HSE) von Februar bis Mai 2009 im Auftrag des Wirtschaftsministeriums im Rahmen der zweiten Runde des Monitorings der Konkurrenzfähigkeit der verarbeitenden Industrie durchgeführt wurde.

Die Umfrage unter den Unternehmen erlaubt es, verschiedene Aspekte der Beziehungen zwischen den Unternehmen und der staatlichen Verwaltung auf den unterschiedlichen Ebenen zu analysieren. Erstens wurde gefragt, ob die Unternehmen von den Verwaltungen auf föderaler, regionaler oder kommunaler Ebene finanzielle Unterstützung bekommen haben. Dann wurde erhoben, ob sie organisatorische Unterstützung erhalten haben (gemeint ist eine beliebige nicht finanzielle Unterstützung, einschließlich der Hilfe bei Kontakten mit russischen und ausländischen Partnerunternehmen, Unterstützung bei der Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Behörden, bei der Suche nach Investoren usw.) Drittens enthielt der Erhebungsbogen der HSE eine Frage nach der Unterstützung der sozialen Entwicklung der Regionen (einschließlich der Instandhaltung von sozialen Einrichtungen und Wohnhäuser, dem Sponsoring von regionalen/kommunalen Programmen usw.), die Unternehmen gegenüber regionale oder kommunale Verwaltungen leisteten. Im Falle solcher Unterstützung baten wir die Unternehmen, den Umfang ihrer Ausgaben für diese Ziele einzuschätzen und als Anteil am durchschnittlichen Jahresumsatz anzugeben.

Die Antworten der Respondenten beziehen sich auf den Zeitraum von 2007 bis 2008, der zum größten Teil durch Wirtschaftswachstum und nur gegen Ende durch

die Wirtschaftskrise geprägt war. Wir gehen jedoch davon aus, dass die allgemeinen Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen Staat und Unternehmen und die Kriterien der finanziellen Unterstützung durch den Staat, die vor der Krise aufgebaut wurden, die aktuelle Wirtschaftspolitik der Verwaltungen gegenüber der verarbeitenden Industrie weiterhin prägen. Da die Studie der HSE zeigt, dass die regionalen Verwaltungen die Unternehmen am aktivsten unterstützen, haben wir unsere Aufmerksamkeit in diesem Beitrag auf die Regionalverwaltungen gerichtet.

## Der Umfang der staatlichen Unterstützung

Grafik 1 auf S. 17 zeigt den Anteil der Unternehmen, die 2007/08 von den staatlichen Verwaltungen der verschiedenen Ebenen eine Unterstützung erhalten haben. Die aufgeführten Daten zeigen, dass die Regionalverwaltungen am häufigsten staatliche Unterstützung vergeben haben. Insgesamt haben 27,5 % der in der Studie erfassten Unternehmen Unterstützung von der Regionalverwaltung bekommen: davon erhielten 21 % organisatorische Unterstützung und 15 % der Unternehmen die finanzielle Unterstützung. Anzumerken ist, dass auf der regionalen und kommunalen Ebene organisatorische Unterstützungsformen häufiger sind (besonders deutlich zeigt sich dies auf der kommunalen Ebene, wo organisatorische Unterstützung dreimal häufiger vorkommt als finanzielle). Dagegen wird auf der föderalen Ebene die finanzielle Unterstützung der Unternehmen bevorzugt.

Geographisch gesehen fallen die Städte mit 250–300.000 Einwohnern sofort auf. Hier erhielten 42 % der Unternehmen eine Unterstützung von den regionalen Verwaltungen im Vergleich zu 19 % in den Städten mit über 1 Mio. Einwohner und 25–32 % in den Siedlungen anderer Größen (statistische Signifikanz  $p < 0,05$ ). Zweitens stellt sich bei der Unterteilung der Regionen nach ihrem Investitionspotenzial (entsprechend dem

Rating der Zeitschrift »Expert«) heraus, dass die Regionen mit einem überdurchschnittlichen Potenzial viel weniger finanzielle als auch organisatorische Unterstützung leisteten als weniger entwickelte Regionen. In den Regionen mit überdurchschnittlichem Potenzial erhielten nur 13 % der Unternehmen Unterstützung von der staatlichen Regionalverwaltung im Vergleich zu 32 % und 34 % der Unternehmen in den Regionen mit einem durchschnittlichen bzw. unterdurchschnittlichen Potenzial ( $p < 0,01$ ).

### Empfänger der Unterstützung

Die Korrelation zwischen den Antworten auf Fragen nach den Empfängern staatlicher Unterstützung zeigen, dass sich die Unterstützung auf allen Verwaltungsebenen sowohl für organisatorische als auch für finanzielle Unterstützungen auf eine spezifische Gruppe von Unternehmen richtet. Besonders aussagekräftig ist dabei die Tatsache, dass ein Unternehmen, das Unterstützung von einer Verwaltungsebene erhält, mit deutlich größerer Wahrscheinlichkeit auch Unterstützung von einer anderen Verwaltungsebene oder aus einer anderen Quelle erhält. (In allen Fällen sind die Zusammenhänge signifikant zum Niveau  $p < 0,01$ ). Will man Aussagen zur Effektivität der Wirtschaftspolitik treffen, ist es wichtig zu verstehen, welche Unternehmen bei der Vergabe der staatlichen Unterstützung bevorzugt werden. Dabei spielt die Unternehmensgröße (gemessen mit der Zahl der Beschäftigten) auf der regionalen Ebene eine wichtige Rolle (siehe Tabelle 1 auf S. 18).

Während bei Kleinunternehmen (bis 250 Beschäftigte) nur 20 % den Erhalt staatlicher Unterstützung in den Jahren 2007/08 bestätigen, liegt der Anteil der begünstigten Großunternehmen (über 1000 Beschäftigte) bei 42 % ( $p < 0,01$ ). In allen Fällen überwiegt die organisatorische Unterstützung gegenüber der finanziellen. Interessant ist, dass Unternehmen mit 500 bis 1000 Beschäftigten am häufigsten finanzielle Unterstützung erhalten haben (23 % gegenüber 18 % der Großunternehmen und 19 % der mittelgroßen Unternehmen mit 250–500 Beschäftigten).

Ein weiterer wesentlicher Faktor bei der Vergabe staatlicher Unterstützung ist das soziale Engagement der Unternehmen in ihrer Region. Grafik 2 auf S. 17 zeigt, dass nur 22 % der Unternehmen 2007/08 die entsprechenden Programme der Verwaltung überhaupt nicht unterstützten. Allerdings lagen die Ausgaben derjenigen Unternehmen, die regionale Programme zur sozialen Entwicklung förderten, in den meisten Fällen unter 0,1 % des Jahresumsatzes (dies gaben 33 % der Unternehmen an und hinzu kommen wohl auch viele von den

24 % der Unternehmen, die keine Angaben über den Wertes ihrer Hilfe machten). In Anbetracht der Tatsache, dass die durchschnittliche Rentabilität der in der Studie erfassten Unternehmen 2007/08 bei ca. 12 % lag, können wir annehmen, dass für die Mehrheit der Unternehmen der verarbeitenden Industrie die Ausgaben für die soziale Entwicklung ihrer Region 1 % des Nettogewinns nicht überstiegen, was im internationalen Vergleich nicht viel ist.

Trotzdem wurde ein solches »sozial-verantwortliches« Verhalten in der Regel durch die Regionalverwaltungen belohnt. Von den Firmen, die staatlichen Programme unterstützt haben, berichten 29 % bis 35 %, dass sie staatliche Unterstützung in der einen oder anderen Form erhalten haben, im Vergleich zu 15 % der Firmen, die keine Mittel für die soziale Entwicklung der Regionen zur Verfügung gestellt haben ( $p < 0,01$ ). Dabei war ein direkter, linearer Zusammenhang zwischen dem Umfang der Hilfe für die Entwicklung der Region und der Wahrscheinlichkeit der finanziellen Unterstützung durch die Regionalverwaltung festzustellen.

Zusätzlich zeigt sich, dass Unternehmen mit staatlicher Beteiligung sowie Unternehmen, die zu einer Holdinggruppe gehören, etwas öfter Unterstützung von den Regionalverwaltungen erhalten haben, jedoch sind diese Abweichungen statistisch nicht signifikant. Dasselbe gilt auch für Unternehmen mit ausländischer Beteiligung.

### Effektivität der staatlichen Unterstützung

Es ist wichtig zu klären, welcher Zusammenhang zwischen der Vergabe staatlicher Unterstützung und dem unternehmerischen Erfolg der Firmen sowie ihrer Aktivität auf dem Markt besteht. Entsprechend der geläufigen Vorstellungen, die auf Untersuchungen aus den 1990er Jahren beruhen, versteckt sich hinter der Vergabe der staatlichen Unterstützung in Russland sehr oft die »Suche nach Renten«, d. h. die Hilfe wurde bevorzugt ineffizienten Unternehmen gewährt. Darüber hinaus wird dies insbesondere für die Regionalverwaltungen als typisch empfunden. Die Umfrage der HSE zeigt uns, inwieweit diese Behauptungen für den Zeitraum 2007/08 noch stimmen.

Um die Effektivität der staatlichen Unterstützung zu überprüfen, nahmen wir die Daten zu den Export-, Innovations- und Investitionsaktivitäten der an der Studie beteiligten Unternehmen. Dabei gingen wir davon aus, dass Exporte, Innovationen und Investitionen für konkurrenzfähigere Unternehmen mit größerem Entwicklungspotential typisch sind. Dementsprechend wäre die Konzentration der staatlichen Unterstützung auf solche Unternehmen ein indirekter Beleg für eine

effektive regionale Industriepolitik und umgekehrt eine fehlende Konzentration auf diese Unternehmen ein Indikator für das Gegenteil.

Der Anteil der exportorientierten Unternehmen in unserer Studie beläuft sich 2008 auf 52 %. Als innovative Unternehmen wurden die Unternehmen gezählt, die 2008 Ausgaben für Forschung und Entwicklung hatten und ein neues Produkt auf den Markt brachten bzw. neue Technologien einführten. Dies sind 29 % der Unternehmen. Für Investitionen wurde der Zeitraum von 2005 bis 2008 bewertet. Da nicht alle Unternehmen bereit waren, Auskunft über ihre Investitionen in absoluten Zahlen zu geben, haben wir sowohl quantitative als auch qualitative Einschätzungen einbezogen. Jedes Unternehmen sollte sich für jedes Jahr für eine Antwort entscheiden: »wir hatten keine Investitionen«, »es gab Investitionen, aber keine großen Investitionen«, »ja wir haben viel investiert«. Auf der Grundlage der erhaltenen Antworten haben wir eine umfassende Variable ermittelt, die alle Unternehmen in drei Gruppen unterteilt: »aktive Investoren« (Unternehmen, die mindestens einmal in der Zeit vom 2005–2008 eine große Investition getätigt haben; 41 % der Unternehmen), »Unternehmen mit mäßigen Investitionen« (Unternehmen, die mindestens einmal investiert haben, aber keine großen Investitionen getätigt haben; 29 % der Unternehmen) und »Unternehmen ohne Investitionen« (30 % der Unternehmen). Außerdem wurden die Unternehmen nach ihren Plänen für große Investitionen in den nächsten 12 Monaten gefragt. Trotz der Krise haben 33 % der Unternehmen diese Frage positiv beantwortet.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, wie in Tabelle 2 auf S. 18 dargestellt, dass innovative Unternehmen 2007/08 wesentlich häufiger staatliche Unterstützung erhalten haben (37 % gegenüber 23 % bei den anderen Unternehmen, die keine Innovationen getätigt haben;  $p < 0,01$ ), auch exportorientierte Unternehmen haben etwas häufiger staatliche Unterstützung erhalten (31 % gegenüber 24 % bei den anderen Unternehmen;  $p < 0,05$ ). Besonders augenfällig ist der Zusammenhang zwischen Investitionsaktivitäten der Unternehmen und Unterstützung durch die Regionalverwaltungen, wie Tabelle 2 auf S. 18 zeigt. In der Gruppe der Unternehmen mit zumindest einer großen Investition in den letzten vier Jahren erhielten 36,5 % staatliche Unterstützung gegenüber 25 % bei den unregelmäßigen Investoren und 17 % bei den Unternehmen ohne Investitionen ( $p > 0,01$ ). Besonders stark beeinflussen große Kapitalinvestitionen die Wahrscheinlichkeit der finanziellen Unterstützung durch den Staat. Unter den aktiven Investoren erhielten 2007/08 insgesamt 23 % finanzielle Staatshilfen gegenüber nur 9 %

bis 10 % bei den anderen beiden Gruppen. Firmen, die in den nächsten 12 Monaten große Investitionen planen, erhielten ebenfalls etwas häufiger Unterstützung von der Regionalverwaltung (31 % gegenüber 26 %), aber dieser Unterschied bleibt statistisch insignifikant.

Gleichzeitig lässt sich ein interessanter Unterschied zwischen der staatlichen Förderpolitik in Regionen mit mittlerem und niedrigem Investitionspotential einerseits und wirtschaftliche besser entwickelten Regionen andererseits feststellen. In der ersten Gruppe förderte die Regionalverwaltung die Unternehmen, die bereits große Investitionen getätigt hatten sowohl finanziell als auch organisatorisch, hatte aber keine Präferenzen bezüglich zukünftiger Investoren. In den Regionen mit hohem Investitionspotential hingegen erhielten die aktiven Investoren nur finanzielle Unterstützung, während die Unternehmen, die in naher Zukunft Investitionen planten, in diesen Regionen organisatorische Unterstützung erhielten.

Als Beispiel für effektive organisatorische Unterstützung von Investoren kann das Ministerium für Investitionspolitik der Region Nishnij Nowgorod gelten. Das Ministerium wurde 2005 geschaffen, um Investitionen für die Region einzuwerben. Das Ministerium fasst für russische und ausländische Unternehmen mit Investitionsprojekten von über 100 Mio. Rubel (derzeit etwa 2,3 Mio. Euro) die Begutachtung und Genehmigung »in einem Behördengang« zusammen. Entsprechend der derzeit gültigen Regelung wird eine Entscheidung über staatliche Unterstützung für Investitionsprojekte innerhalb von drei Monaten getroffen. Eine wichtige Rolle bei der Koordination dieser Entscheidungen spielt der Investitionsrat beim Gouverneur der Region. Im Investitionsrat sitzen die Leiter der zuständigen Abteilungen der Regionalverwaltung, die Leiter der regionalen Abteilungen der föderalen Behörden, die Bürgermeister der größten Städte der Region und die Leiter der führenden Unternehmen der Region. Seit der Gründung des Ministeriums sind der durchschnittliche jährliche Umfang der Investitionen in das Grundkapital für alle Unternehmen in der Region um insgesamt 80 % und der durchschnittliche jährliche Zufluss ausländischer Investitionen um 3,4fache gestiegen. (Daten für 2006–2008)

Abschließend möchten wir festhalten, dass die Beziehung zwischen der Investitionstätigkeit der Unternehmen und dem Erhalt staatlicher Unterstützung von der föderalen oder kommunalen Ebene ähnlich ist, da beide ebenfalls Firmen mit Investitionstätigkeit bevorzugen. Jedoch war auf der föderalen Ebene diese Beziehung in beiden Fällen statistisch insignifikant und auf der kommunalen Ebene war die Unterstützung von aktiven

Investoren nur signifikant ( $p < 0,10$ ) bei organisatorischen Maßnahmen (19–20 % Förderung gegenüber 13 %).

### Schlussfolgerungen

Weit verbreitet und durch Studien von Ende der 1990er Jahre bis Anfang der 2000er Jahre bestätigt ist die Vorstellung, dass nur der Regierung nahestehende, ineffiziente Unternehmen in Russland staatliche Unterstützung erhalten. Die Ergebnisse der neuen Studie der HSE belegen für die Gegenwart das Gegenteil. So erhielten 2007/08 wesentlich öfter exportorientierte Unternehmen und Firmen mit Investitions- und Innovationsaktivitäten staatliche Unterstützung als andere Firmen.

Diese Wirtschaftspolitik wird vor allem von Regionalverwaltungen betrieben. Sie gewährten 37 % der aktiven Investoren, aber nur 17 % der Unternehmen ohne Investitionen organisatorische und finanzielle Unterstützung. Frühere Untersuchungen der HSE (einschließlich ausführlicher Interviews mit Firmenvertretern) sowie Daten des Economist Intelligence Unit zeigen, dass die Unternehmen bereits 2005/06 die organisatorische Unterstützung durch den Staat im Vergleich zu direkten Finanzhilfen als effektiver und wichtiger für die Entwicklung ihres Unternehmens betrachteten. In den Interviews des Economist Intelligence Unit erklärten die ausländischen Unternehmen, dass die richtige Entscheidung über den Standort (unter Berücksichtigung der vorhandenen Infrastruktur) einem Investor einen Mil-

lionen Dollar an Ersparnis bringen kann. Diese Ersparnisse überstiegen in der Regel die finanziellen Förderleistungen der regionalen und kommunalen Verwaltungen. Als zentrale Kriterien für die Wahl des richtigen Investitionsstandortes wurden dabei vor allem das Fachwissen der kommunalen und regionalen Verwaltungsangestellten sowie das Interesse der Verwaltungen an neuen Investitionsprojekten genannt.

Die Änderungen im Verhalten der Regionalverwaltungen gegenüber Unternehmen und Investoren sind u.E. eine Folge sowohl des wachsenden Wettbewerbs zwischen den Regionen um die Anwerbung von Kapital und Investitionen als auch der gesteigerten Effizienz in den Regionalverwaltungen. Diese Entwicklungen sollten bei der Auswahl der Maßnahmen zur Stimulierung der Investitionstätigkeit und der Modernisierung der Unternehmen in der Wirtschaftskrise berücksichtigt werden, da die Regionalverwaltungen näher an den Unternehmen sind, sich besser mit deren Bedürfnissen auskennen und schneller angemessene Unterstützungsmaßnahmen entwickeln können. Möglicherweise wäre es auch hilfreich ein Gesamtkonzept der Förderung von aktiven Investoren (die zentral für die Überwindung der Wirtschaftskrise ist) auf Grundlage der erfolgreichsten Maßnahmen der Regionalverwaltungen zu entwickeln.

*Übersetzung: Lina Pleines*

### Über den Autor

Dr. Andrei Yakovlev ist Direktor des Instituts zur Analyse von Unternehmen und Märkten der Higher School of Economics in Moskau.

### Über die Studie

Der vorliegende Beitrag basiert auf den Ergebnissen einer von der Higher School of Economics für das Wirtschaftsministerium durchgeführten wissenschaftlichen Studie (Themenkürzel 0402-19-08). Die Unternehmensbefragung wurde vom Lewada-Zentrum durchgeführt. An der Umfrage nahmen insgesamt 1006 Unternehmen teil. Bisher konnten allerdings erst 752 Fragebögen ausgewertet werden.

Die befragten Unternehmen kommen aus 8 Branchen und 44 Regionen der Russischen Föderation: Nahrungsmittelindustrie; Textil- und Bekleidungsindustrie; Holzindustrie; Chemieindustrie; Metallindustrie; Maschinenbau; Elektroindustrie; Optik, Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik; Fahrzeugbau. Die befragten Unternehmen beschäftigten durchschnittlich 567 Mitarbeiter. 76 % der Unternehmen wurden vor 1992 gegründet und nur 9 % nach 1998. Unter den befragten Unternehmen hatten 9 % eine staatliche und 9 % eine ausländische Beteiligung. 44 % der Unternehmen hatten ihren Sitz in Regionen mit unterdurchschnittlichem Investitionspotenzial (entsprechend dem Ranking der Zeitschrift Ekspert) und 28 % in Regionen mit überdurchschnittlichem Investitionspotential. 30 % der befragten Unternehmen waren Teil einer Holdinggesellschaft, 52 % waren Exportunternehmen, 67 % der Unternehmen haben einen Großaktionär bzw. eine strategische Investorengruppe als Eigentümer. Bezüglich der zentralen Merkmale ist die Unternehmensauswahl repräsentativ für die verarbeitende Industrie in Russland.