

# Das Ausmaß des öffentlichen Sektors in Russland

Roland Götz (Berlin)

## Zusammenfassung

Von Russlands öffentlichem Sektor heißt es, er sei im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft extrem groß und habe unter Putin stark zugenommen. Den Beleg dafür schien ein Bericht des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu liefern, aus dem man fälschlich herauslas, dass der Staat 70 Prozent der Wirtschaftsleistung erbringt. Der IWF trat dem entgegen und schätzte den Staatsanteil an der Bruttowertschöpfung auf 33 Prozent. Mitarbeiter der Russländischen Akademie für Volkswirtschaft und Staatsdienst (RANEPA) kamen auf 46 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, während eine Korrektur ihrer Berechnung 34 Prozent ergibt. Dabei ist nicht der öffentliche Dienst Russlands besonders umfangreich, sondern das Ausmaß des Staatsanteils an Unternehmen in Schlüsselsektoren.

## Einleitung: Der öffentliche Sektor

Zum öffentlichen Sektor (Public sector) gehören die Behörden des Zentralstaats, der Regionen und Gemeinden, die Streitkräfte und Sicherheitsdienste sowie weitere öffentliche Einrichtungen, die nicht in erster Linie Gewinne erzielen, sondern das gesellschaftliche Wohl anstreben sollen und daher vom Staat kontrolliert und teilweise oder ganz finanziert werden, wie z. B. staatliche Schulen, Universitäten, Forschungsinstitute, Bibliotheken, Museen, Theater, Krankenhäuser und kommunale Versorgungsbetriebe. Außer diesem öffentlichen Dienst (Staatsverwaltung, General government) werden gewinnorientierte Unternehmen zum öffentlichen Sektor gezählt, die sich im teilweisen oder vollständigen Staatseigentum befinden (Staatsunternehmen, State owned enterprises, SOE). Die Wirtschaftssubjekte des privaten Sektors sind zum Teil in der informellen Wirtschaft tätig (s. Infokasten 1).

### Infokasten 1: Wirtschaftssektoren

Formelle Wirtschaft		Informelle Wirtschaft
Öffentlicher Sektor		Privater Sektor
Öffentlicher Dienst	Staatsunternehmen	Privatunternehmen, private Haushalte, private Organisationen ohne Erwerbszweck

Quelle: Eigene Darstellung des Autors Roland Götz

Das quantitative Ausmaß des öffentlichen Sektors Russlands kann durch mehrere Indikatoren gekennzeichnet werden, die jeweils Teilespekte beschreiben. Die von Russlands amtlicher Statistik (Rosstat) hierzu publizierten Daten beziehen sich nur auf den öffentlichen Dienst (Staatsverwaltung, general government), nicht auf die Staatsunternehmen (Tabelle 1 auf S. 5). Die Staatsquote (Fiskalquote) – das Verhältnis der Ausgaben aller Staatsbudgets zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – hat den Charakter einer »unechten« Quote, da

sie auch Sozialtransfers und Subventionen einschließt, die nicht Elemente des BIP sind. Sie lässt im internationalen Vergleich erkennen, dass Russland nicht zu den Ländern gehört, die sich durch einen ausgeprägten Sozialstaat auszeichnen (Grafik 1 auf S. 8). Der Anteil der Ausgaben des öffentlichen Diensts für Gehälter und Materialaufwand einschließlich Rüstungsausgaben (Staatsverbrauch) am BIP ist in Russland geringer als durchschnittlich in der EU, jedoch höher als in den USA und in China (Grafik 2 auf S. 8).

Die Europäischen Entwicklungsbank (EBRD) nannte in ihren *Transition reports* für Russland – allerdings nur bis 2010 – Schätzungen des Anteils des privaten und implizit damit auch des staatlichen Sektors am BIP, ohne jedoch die benutzten Quellen und Methoden offen zu legen (Tabelle 1 auf S. 5). Eine instruktive Pionierarbeit zum Umfang des öffentlichen Sektors Russlands präsentierte Carsten Sprenger (s. Lesetipps). Darin beschäftigte er sich allerdings nicht mit dem Staatsanteil am BIP, um den es im Folgenden geht.

## Die Karriere einer Zahl

Am 14. Januar 2016 sorgte der damalige Vorsitzende des Aeroflot-Direktoriums Kirill Androsow für Aufsehen, als er auf dem Gajdar-Forum 2016 eine Diskussion zum Thema »Unternehmen mit staatlichem Anteil« moderierte und einleitend behauptete, dass sich nach Angaben des IWF der Anteil des Staats am Bruttoinlandsprodukt Russlands zwischen 2005 und 2015 von 35 Prozent auf 70 Prozent verdoppelt habe (s. Lesetipps). Androsows Aussage beruhte jedoch (abgesehen davon, dass er die von der EBRD publizierte 35-Prozent-Angabe für 2005 referierte) auf einer Fehlinterpretation: Die 70 Prozent hatte Androsow aus einer Studie des IWF vom Mai 2014 entnommen, die Daten für 2012 enthielt, worüber die Wirtschaftszeitung »Kommersant« bereits am 28. Mai 2014 berichtet hatte. Der IWF hatte in seiner damaligen Untersuchung der fiskalischen Transpa-

renz Russlands die Einnahmen und Ausgaben des Staats sowie die Umsätze großer, in vollständigem oder teilweisem Staatsbesitz befindlichen Unternehmen für das Jahr 2012 addiert und sie in Beziehung zum BIP gesetzt, was rund 70 Prozent ergab. Diese Finanzströme enthalten bis auf den Staatsverbrauch und die staatlichen Investitionen allerdings keine Elemente des BIP, weswegen ihr Anteil am BIP, ebenso wie die Staatsquote, eine »unechte« Quote ist. Daher kann keine Rede davon sein, dass der IWF 2014 den Anteil des öffentlichen Sektors am BIP berechnet hätte.

Androsows 70-Prozent-Zahl wurde nicht nur in russändischen und westlichen Medien vielfach und meist ohne Quellenangabe wiederholt, sondern fand auch Eingang in Studien staatlicher Stellen Russlands: So in das Bulletin zur Entwicklung der Konkurrenz Nr. 13 vom März 2016 des Analytischen Zentrums bei der Regierung der Russändischen Föderation (dort auf S. 4) sowie in den Bericht des Föderalen Antimonopoldienstes 2016 über den Stand des Wettbewerbs in der Russändischen Föderation (auf S. 7). Aber auch eine westliche amtliche Stelle wie der *European Parliamentary Research Service* des Europaparlaments erwähnte die 70-Prozent-Zahl in seiner 2018 erschienenen Studie *Seven economic challenges for Russia* (auf S. 3). Im Bericht der US-amerikanischen Schatzkammer (US Treasury) an den Kongress vom 29. Januar 2018 über die gegen Russland verhängten Sanktionen wird (auf S. 2) behauptet, dass 2016 »halbstaatliche Einrichtungen« (parastatal entities) einen Anteil von 70 Prozent am BIP Russlands gehabt hätten.

Die erstaunliche Karriere von Androsows falscher Zahl ist dadurch erklärbar, dass sie das Narrativ der unter Putin aus politischen Gründen vorangetriebenen Inbesitznahme der Wirtschaft durch den Staat zu bestätigen schien und war dadurch möglich, dass renommierte Institutionen sowohl in Russland als auch im Westen darauf verzichteten, sie einer näheren Überprüfung zu unterziehen.

## Die Klarstellung des IWF

Im September 2018 reagierte der IWF in seinem Länderbericht 18/276, der von Marco Arena, Alexander Culiac, Gabriel Di Bella, Oksana Dynnikova, Slavi Slavov und Marzie Taheri Sanjani verfasst wurde, auf die Fehlinterpretation seines Berichts vom Mai 2014 (s. Lesetipps). Er kommt zum Ergebnis, dass erstens der Anteil des Staats am Bruttoinlandsprodukt sehr viel kleiner als die behaupteten 70 Prozent ist, es zweitens keinen klaren Aufwärtstrend des Umfangs des Staatssektors gibt und drittens der Staatsanteil in Russland im Vergleich mit anderen Ländern relativ groß ist, wenn man die Zahl der beim Staat Beschäftigten zu Grunde legt. Dasselbe legen auch die von Rosstat publizierten Daten nahe (s. Tabelle 1 auf S. 5).

Der IWF berechnete in seinem Bericht von 2018 die staatliche Wertschöpfung durch Multiplikation der gesamten Wertschöpfung der einzelnen Wirtschaftsbereiche mit bereichsspezifischen Prozentsätzen des Staatsanteils. Letztere schätzte der IWF für die Bereiche der marktisierten Produktion von Gütern und Dienstleistungen, in denen sowohl private als auch staatliche Unternehmen agieren, durch den Umsatzanteil der Staatsunternehmen am Gesamtumsatz des betreffenden Wirtschaftsbereichs. Diese Methode ist, wie der IWF selbst anmerkt, allerdings nur annähernd exakt, weil sich die Beiträge der Staatsunternehmen zur Wertschöpfung der einzelnen Wirtschaftsbereiche nicht ebenso wie ihre Umsätze zum Gesamtumsatz des Bereichs verhalten müssen. (Hier und im Folgenden wird die Größe, die in den Texten von IWF und RANEPA *sales, revenues, output* oder *proceeds* und russisch *wyrutschka* heißt, mit »Umsatz« übersetzt. Gemeint ist in allen Fällen die »Gesamtleistung«, also der um Vorratsveränderungen und selbst produziertes Anlagevermögen ergänzte Umsatz, was in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung »Bruttoproduktionswert« genannt wird).

Für den Finanzsektor, in dem staatliche wie auch private Banken, Versicherungen und andere Finanzinstitutionen tätig sind, benutzte der IWF als Staatsanteilsfaktor das Verhältnis des Grundkapitals der staatlichen Einrichtungen am Grundkapital aller Unternehmen. Für die Wirtschaftsbereiche, in denen weitgehend kostenlose Dienstleistungen erbracht werden (öffentliche Verwaltung, Erziehung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen) schätzte der IWF den Staatsanteil durch den Anteil der beim Staat Beschäftigten an den dort insgesamt Beschäftigten. (Bei den im IWF-Bericht enthaltenen Formeln (1), (2) und (3) ist zu beachten, dass die Summierung über den Bereichsindex  $i$  erfolgt und nicht, wie angegeben, über den Zeitindex  $t$ ). Im Ergebnis kam der IWF für 2016 auf einen Anteil des Staates an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung von 33 Prozent (Tabelle 2 auf S. 6). Wegen Russlands großen informellen Sektor liegt, wie der IWF angibt, der Staatsanteil im formellen Sektor bei rund 40 Prozent der Wertschöpfung und rund 50 Prozent der Beschäftigten.

Die Studie des IWF baute methodisch auf einer Untersuchung von Alexey Krivoshapko und Mattias Westman auf und erbrachte dieselben Resultate wie diese (s. Lesetipps).

## Die RANEPA-Studie

Die Mitarbeiter der *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration* (RANEPA) Alexander Abramov, Ivan Aksakov, Alexander Radygin und Maria Chernova (im Folgenden: RANEPA) haben eine Untersuchung des russändischen Staatssek-

tors, nachdem Vorfassungen bereits in den Zeitschriften *Woprosy ekonomiki* 12/2016 und im *Russian Journal of Economics* 3/2017 erschienen waren, 2018 in russischer und englischer Sprache mehrfach veröffentlicht (s. die englische Fassung in den Lesetipps). Sie untersuchten für die Jahre 2006 bis 2016 den Beitrag des öffentlichen Sektors zum BIP getrennt für den öffentlichen Dienst (General government), für die großen, vom Staat durch Kapitalbeteiligungen kontrollierten Unternehmen (State Owned Enterprises, SOE) sowie für die kleinen, aber zahlreichen föderalen und kommunalen Regiebetriebe, welche voll in die öffentliche Verwaltung und deren Budgetwesen integriert sind (State Unitary Enterprises, SUE) (s. Lesetipps). Bei der Berechnung des Anteils des öffentlichen Diensts am BIP stützte sich RANEPA allerdings irrtümlich auf die Rosstat-Angaben für die Bruttoproduktionswerte dieses Sektors. Jedoch ist nicht der Bruttoproduktionswert, sondern die Bruttowertschöpfung für die Bestimmung des BIP-Anteils relevant, die 2016 mit 13,6 Prozent unter dem von RANEPA genannten Anteil von 19,2 Prozent lag (s. Infokasten 2).

## Infokasten 2

Die **Bruttowertschöpfung** (gross value added) ist die Differenz zwischen dem Bruttoproduktionswert (output) und den dafür eingesetzten Vorleistungen (intermediate consumption) – ohne Berücksichtigung des Wertverzehrs der Sachanlagen (daher »brutto«). Nach Addition der Gütersteuern und Subtraktion der Gütersubventionen erhält man das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (BIP).

Ihr Hauptaugenmerk richten die RANEPA-Autoren auf die Berechnung des Anteils der großen Staatsunternehmen (State owned enterprises, SOE) am Bruttoinlandsprodukt. Dazu ermitteln sie für den Zeitraum 2006 bis 2016 die Umsätze von Unternehmen, die ihre Jahresabschlüsse publizierten und mit mehr als 10 Prozent des Grundkapitals im Staatsbesitz standen. Sie berücksichtigen hierbei je nach Jahr 70 bis 106 große Staatsunternehmen sowie eine Vielzahl von Regiebetrieben und erheben daher wesentlich mehr Daten als der IWF.

Der Umsatzanteil der von RANEPA insgesamt erfassten Staatsbetriebe am Umsatz aller Unternehmen betrug 2006 10,3 Prozent, erhöhte sich 2011 auf 15,0 Prozent und sank bis 2016 auf 12,2 Prozent, woraus sich ein leichter Anstieg des Anteils der Staatsunternehmen an der Wirtschaftsleistung ablesen lässt. Dass dieser Anteil 2016 (wie auch in den Vorjahren) niedriger war als der in der Untersuchung des IWF, lag daran, dass

RANEPA einen umfangreicheren Datensatz und auch Gesamtumsatz als der IWF zugrunde legte, der nicht mit den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung korrespondierte. Statt aber ihre Daten mit denen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abzustimmen, griffen die RANEPA-Autoren zu einer problematischen Ausgleichsrechnung: Um den Anteil der Staatsunternehmen an der Wertschöpfung zu bestimmen, verwendeten sie nicht wie der IWF unmittelbar die Umsatzanteile, sondern erhöhten diese für alle Jahre und alle Wirtschaftszweige pauschal auf das 2,2-fache (Tabelle 3a auf S. 6). Den Multiplikator (2,2) hatte RANEPA als Durchschnittswert aus den Jahresabschlüssen von Gazprom und Rosneft durch Gegenüberstellung ihrer Wertschöpfungsanteile mit ihren Umsatzanteilen ermittelt. Freilich ist keineswegs plausibel, dass die Relationen, die für diese beiden Energieunternehmen gelten, für alle Unternehmen mit staatlicher Beteiligung repräsentativ sind. Außerdem beträgt der für Gazprom und Rosneft geltende Multiplikator, wie eine Nachrechnung für 2012 bis 2016 ergibt, nicht 2,2, sondern 1,7 (Tabelle 4 auf S. 7). Wenn man die fragwürdige Ausgleichsrechnung von RANEPA akzeptiert, aber den Multiplikator 1,7 zu Grunde legt und den Beitrag des öffentlichen Diensts zum BIP korrigiert, erhält man nach der Methodik von RANEPA für 2016 einen Anteil des öffentlichen Sektors von 34 Prozent am BIP und damit einen ähnlichen Wert wie der IWF (Tabelle 3b auf S. 7).

IWF und RANEPA stellen ebenfalls übereinstimmend fest, dass der öffentliche Sektor Russlands überwiegend Unternehmensbesitz umfasst. Beide betrachten das Ausmaß von Staatsunternehmen, das deutlich höher als in anderen osteuropäischen Staaten ist (s. Lesetipps: Uwe Böhmer, S. 7) als für den Wettbewerb und das Wirtschaftswachstum schädlich und fordern die Reprivatisierung des Staatseigentums an Unternehmen in Russland.

## Schluss

Trotz methodischer Mängel ergeben die von IWF und RANEPA vorgelegten Untersuchungen, dass Russlands öffentlicher Sektor nicht 70 Prozent, sondern ungefähr 35 Prozent der Wirtschaft umfasst, wobei er nicht durch einen umfangreichen öffentlichen Dienst, sondern durch einen großen Anteil an Unternehmen in Schlüsselsektoren geprägt wird, welcher den Wettbewerb behindert und sich wachstumshemmend auswirkt.

## Über den Autor

Dr. Roland Götz hat sich am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln und in der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin mit der Sowjetwirtschaft und den Volkswirtschaften der GUS beschäftigt.

*Lesetipps*

- Carsten Sprenger: State Ownership in the Russian Economy. Its Magnitude, Structure and Governance Problems, in: The Journal of the Institute of Public Enterprise, vol. 33, no. 1&2, 2010, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1311223](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1311223).
- IEP Gaidara, RANEPA (Hg.): Gajdarovskij Forum – 2016. Rossia i mir: wsglad w buduschtschee. Moskau 2016, S. 39–430, [https://iep.ru/files/text/confer/forum-2016\\_publication.pdf](https://iep.ru/files/text/confer/forum-2016_publication.pdf).
- IWF: IWF Country Report 14/134, Russian Federation. Fiscal Transparency Evaluation. Washington D.C. 2014, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Russian-Federation-Fiscal-Transparency-Evaluation-41579>.
- IWF: IWF Country Report 18/276, Russian Federation. Selected Issues. Washington D.C. 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/09/12/Russian-Federation-Selected-Issues-46227>.
- Alexey Krivoshapko, Mattias Westman: Measuring Government's Interest 2, 15.11.2017, <http://api-russia.org/content/measuring-governments-interest-2>.
- (RANEPA): Alexander Abramov, Ivan Aksenov, Alexander Radygin, Maria Chernova: The public sector of the Russian economy. It's size and dynamics, in: Gaidar Institute (Hg.): Russian Economy in 2017. Trends and outlooks, Moskau 2017, <http://iep.ru/files/RePEc/gai/ppaper/ppaper-2018-311.pdf>.
- Uwe Böwer: State-Owned Enterprises in Emerging Europe. The Good, the Bad and the Ugly. Washington D.C. 2017, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/30/State-Owned-Enterprises-in-Emerging-Europe-The-Good-the-Bad-and-the-Ugly-45181>.

## TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT

**Der Staatssektor in Russland****Tabelle 1: Unterschiedliche Staatsanteile (%)**

		2005	2010	2015	2016
Anteil des öffentlichen Diensts (Staatsverwaltung, General government)	am Sachkapitalbestand	23,0	22,0	22,0	23,0
	an den Beschäftigten*	38,2	32,3	28,1	27,4
	an der Bruttowertschöpfung	10,4	13,0	14,8	15,1
	an der Entstehung des Bruttoinlandsprodukts	8,9	11,2	13,4	13,6
	am Staatsverbrauch	16,9	18,7	17,7	18,3
Ausgaben aller Budgets im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (Staatsquote, Fiskalquote)		31,6	38,0	35,7	36,4
Anteil des öffentlichen Sektors am Bruttoinlandsprodukt (EBRD)		35,0	35,0	-	-

Anmerkung: \* Beschäftigte in staatlichen und gemischte staatlich-privaten Organisationen.

Quellen: Rosstat: Sozialno-ekonomitscheskie pokasateli Rossiijskoj Federazii w 1991 – 2017 godu. Moskau 2018, [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1270707126016](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1270707126016); Rosstat: Elektronnye tablizy Natsionalnye stschety Rossii w 2011 – 2017 gg, Tab. 2.5.40, [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/); Rosstat: Trud i sanjatost w Rossii 2017, Tab. 3.8, [http://www.gks.ru/bgd/regl/b17\\_36/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_36/Main.htm); EBRD, Transition Reports Archive, <https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-201819.html>.