

# Russische und sowjetische Außenwirtschaftspolitik

v. Hanns-D. Jacobsen und Viktor Sokov

in: Michael Neu, Wolfgang Gieler, Jürgen Bellers (Hg.)

## Handbuch der Außenwirtschaftspolitiken: Staaten und Organisationen

Afrika, Amerika, Asien, Europa, Ozeanien

Reihe: *Politik: Forschung und Wissenschaft*

Bd. 8, 2004, 1136 S., 149.90 EUR, br., ISBN 3-8258-6920-2

### 1. Vorbemerkung

Russland war das erste Land der Welt, das einem sozialistisch-kommunistischen Anspruch folgte und erst nach mehr als sieben Jahren realsozialistischer Entwicklung Anfang der 90er Jahre begann, sein gesellschaftliches und wirtschaftliches System auf die Grundlage demokratischer und marktwirtschaftlicher Prinzipien zu stellen.

Im Gegensatz zu anderen Ländern in Ost- und Mitteleuropa, die - unter dem dominierenden Einfluß der Sowjetunion - bis zur Wende 1989/1990 ähnliche gesellschaftspolitische Ziele verfolgt hatten, gibt es in Rußland kaum Traditionen, die sich im Rahmen der Transformation zugunsten einer schnellen Hinwendung zu Prinzipien verwenden ließen, die modernen Industriestaaten angemessen sind. Das gilt nicht nur für die zögerliche Entfaltung des Kapitalismus in Rußland vor 1917, sondern auch für die Herausbildung einer bürgerlichen Demokratie (Gitermann 1987, Riasanovsky 1977). Die faktische weltwirtschaftliche Isolation Rußlands bzw. der UdSSR war keineswegs die Erfindung der Kommunisten, sondern trat schon vorher auf und konnte bereits Mitte des 19. Jahrhunderts, zur Zeit des Krim-Krieges, beobachtet werden. Auch in der Zeit bis zur Oktoberrevolution war Rußland - verglichen mit anderen Nationen, die einen imperialen Anspruch verfolgten - nur in marginaler Weise mit dem Weltmarkt verbunden.

### 2. Entwicklungen in der Sowjetunion

Russland verfügt aber auch über eine unermeßlich reiche Ausstattung mit natürlichen Ressourcen und über einen riesigen Binnenmarkt, der eine Orientierung an die Erfordernisse des internationalen Wirtschaftssystems unnötig machte. Ein solch „autarkiebegabtes“ Land hätte sich auch unter kapitalistischen Vorzeichen nur sehr schwer in den Weltmarkt integrieren lassen. Der sozialistische Anspruch (Nove 1984, Kornai 1992), die ökonomisch und auch politisch bedingte Abschottung vom Weltmarkt, die der Außenwirtschaft zunächst lediglich eine „Lückenbüßer“-Funktion zubilligte (Raupach 1968; Wiles 1968; Rode/Jacobsen 1984), sowie der strukturelle Bilateralismus der Außenwirtschaftsbeziehungen zu den Ländern Ostmitteleuropas, der im „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) seinen Niederschlag fand (Machowski 1987), verstärkten die wirtschaftliche Isolation vom internationalen Wirtschaftssystem. Das bewirkte - mit einigen, allerdings bedeutenden Ausnahmen wie der Rüstungsindustrie - eine kontinuierliche relative Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (Hewett 1988). Russland ebenso wie die anderen Republiken der ehemaligen Sowjetunion musste den Sprung von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft erfahren als ein Land, das in weiten Teilen einer Entwicklungsökonomie glich.

Paradoxerweise hat die Sowjetunion den zunehmenden wirtschaftlichen Reformstau, insbesondere in der Landwirtschaft, aber auch in der Industrie, der sich seit den 60er Jahren abzeichnete, nur durch die Nutzung externer Entwicklungen aufhalten bzw. kompensieren können, für die sie selbst nicht einmal verantwortlich war. Sie erhielt z.B. Hilfestellung durch die weltweit steigenden Preise für Energie und Rohstoffe im Gefolge der beiden Erdölkrisen von 1973/ 74 und 1979. Mittels der annähernden Verzehnfachung der Erdölpreise kam die Sowjetunion als einer der größten Erdölproduzenten der Welt in den Genuß erheblicher „windfall profits“, die beispielsweise für den Kauf von Getreide in den USA verwendet werden konnten. Das sicherte zwar die Grundversorgung in der Sowjetunion, reduzierte aber auch den Reformdruck in zentralen Sektoren der Wirtschaft, der Industrie und vor allem der Landwirtschaft. Nötige Veränderungen der Rahmenbedingungen wie die Reform des Preissystems, der Abbau des Außenhandelsmonopols und die Nutzung der Außenwirtschaftsbeziehungen als Wachstumsfaktor blieben aus (Smith 1993).

Politische Fehlentscheidungen wie das militärische Engagement in Ländern der Dritten Welt sowie die Invasion in Afghanistan Ende 1979 bewirkten dann jedoch eine weltweite wirtschaftliche Isolation der Sowjetunion, was sich etwa in einem strikten westlichen Exportverbot von Technologie in die Sowjetunion niederschlug (Bertsch 1988). Die aus einem übersteigerten Bedrohungssyndrom heraus übermäßig gewachsenen Militärausgaben (auf mehr als 20 % des Volkseinkommens) reduzierten die für Neu- und Rationalisierungsinvestitionen zur Verfügung stehenden Mittel erheblich. Und wenn dennoch Investitionen getätigt wurden, dann konzentrierten sie sich auf Sektoren, die hohe Exporterlöse versprachen, auf den Erdölsektor, in dem allerdings die Vorkommen zunehmend geringer zu werden drohten und deshalb steigende Prospektierungsaufwendungen erforderte, und auf den Erdgassektor (IMF 1991). Für Verbesserungen in den Konsumgütersektoren oder gar bei den Dienstleistungen, also bei der Versorgung der Bevölkerung, blieb kein Spielraum. Überdies steigerte die strikte Trennung zwischen militärischen und zivilen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft nicht nur die Unterversorgung des zivilen Teils der Gesellschaft und die technologische Lücke zum Westen, sondern sie verstärkten auch das ohnehin schon große Legitimationsdefizit.

Die unter Gorbatschow initiierten Reformen waren nicht umfassend genug und griffen zu kurz, um den wirtschaftlichen Niedergang und damit auch die politische Wende abwenden zu können. Bei den Reformanstrengungen während der zweiten Hälfte der 80er Jahre haben weder Gorbatschow noch seine wirtschaftspolitischen Berater es verstanden, die sukzessive Öffnung der sowjetischen Wirtschaft als den letztlich einzig erfolgreichen Weg zu begreifen, um einen wirtschaftlichen Standard zu erreichen, der mit dem westlicher Industrieländer vergleichbar gewesen wäre (Hewett 1992, Smith 1993). Diese Haltung steht durchaus in der Tradition sowjetischer Ökonomen; sie schenkten der Außenwirtschaft immer nur wenig Aufmerksamkeit, wenn überhaupt. Dementsprechend vernachlässigte die unter Gorbatschow begonnene Preisreform die Bedeutung von Wechselkursen und Weltmarktpreisen; die Außenhandelsreformen waren halbherzig und inkonsequent.

Die Sowjetunion versuchte noch in den letzten Monaten ihrer Existenz, politische Aktiva in Münze umzusetzen, um die drohenden fundamentalen Veränderungen abzuwehren. Aber die nicht unerheblichen Mittel, die z.B. Deutschland der Sowjetunion im Zusammenhang mit der Vereinigung zur Verfügung stellte, reichten bei weitem nicht aus. Die Situation war viel schlimmer als die meisten Beobachter erwartet hatten (Bosworth/Ofer 1995, 65-118).

### **3. Herausforderungen nach der Auflösung der Sowjetunion 1991**

Nach der Wende von 1990/91 war Russland gezwungen, gleichzeitig auf vier Ebenen zu agieren und dabei das politische System, das wirtschaftliche Modell, den Wachstumspfad sowie die außenwirtschaftliche Orientierung zu ändern. Durch den Wandel des politischen Rahmens wurde zunächst jene Legitimität politischer Herrschaft geschaffen, durch die die bereits

absehbaren zu erbringenden Opfer für die Gesamtgesellschaft gerechtfertigt werden konnten. Allerdings hat der Wandel Teilen der alten politischen und wirtschaftlichen Elite auch die Möglichkeit eröffnet, ihre vorherigen politischen Privilegien in wirtschaftliche Macht umzusetzen, was häufig berechtigte Zweifel an der Wirksamkeit der politischen Reform hat aufkommen lassen.

Im wirtschaftssystemaren Bereich vollzog sich eine allmähliche und ungleichmäßige Ablösung der bürokratischen Kontrolle der Wirtschaft durch den Marktmechanismus. Die Schaffung eines von Wettbewerb gekennzeichneten Umfeldes war verbunden mit der Liberalisierung des Wirtschaftslebens, der Wiederherstellung privater Eigentumsrechte und der Entstehung eines entsprechenden institutionellen und juristischen Umfeldes. Als Konsequenz dessen ergab sich eine fundamentale Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen, die es erlaubten, die überkommene Rigidität der Planwirtschaft zu überwinden und den Pfad hin zu einer erfolgreichen Modernisierung zu beschreiten (Åslund 1995, Lavigne 1995, Hough 2001).

Das wurde aber nicht nur von einem Wechsel der außenwirtschaftlichen Orientierung begleitet, die sich z.B. in der Auflösung des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) am 27. Juni 1991 niederschlug, sondern auch von der Entwicklung neuer Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit dynamischen Partnern und neuen Antriebskräften. Hiermit verbinden sich nicht nur vielfältige Möglichkeiten und Chancen, sondern auch schwer zu bewältigende Herausforderungen. Die zunehmenden internationalen wirtschaftlichen Interdependenzen und die gewachsene Globalisierung mit den neuen Formen der Produktion, des Technologietransfers, des Management und der Zusammenarbeit von nationalen, multinationalen und internationalen Firmen implizieren eine grundsätzliche Neudefinition des Wachstumspfade der betroffenen Wirtschaften und erfordern eine Umstrukturierung der Produktion, der Angebots-, Nachfrage- und Verbrauchsmuster.

#### **4. Außenwirtschaft und Transformation**

Der Zerfall der Sowjetunion Ende 1991 und die Entstehung von fünfzehn staatlich unabhängigen Republiken auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR stellte das außenwirtschaftliche Regime und die Außenwirtschaftspolitik der Russischen Föderation vor Herausforderungen von unabsehbarer Dimension.

Die Veränderungen betrafen vor allem drei Faktoren, die miteinander verzahnt sind: Zum ersten war Rußland gezwungen, die arbeitsteiligen, ehemals binnenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Regionen der UdSSR durch ein System außenwirtschaftlicher Beziehungen mit den neu entstandenen, staatlich selbständigen Republiken zu substituieren und entsprechende Instrumente zu entwickeln. Zum zweiten galt es, das überkommene System der außenwirtschaftlichen Planung und des Außenhandelsmonopols durch ein Regime zu ersetzen, das marktwirtschaftlichen Anforderungen entsprach. Zum dritten schließlich war es erforderlich, realwirtschaftliche Voraussetzungen zu schaffen, die der russischen Volkswirtschaft erlaubten, im internationalen Konkurrenzkampf zu bestehen (Smith 1996, Schrooten/Weissenburger 1997).

Von zentraler Bedeutung für die Gestaltung der wirtschaftlichen Offenheit Rußlands waren zunächst der Staat sowie die nationalen Institutionen, die direkt und indirekt auf das wirtschaftliche Geschehen Einfluß nehmen (Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften etc.). Die klassischen staatlichen Instrumente der Außenwirtschaftspolitik bestanden in den Formen des Handelsschutzes (tarifäre und nichttarifäre Hemmnisse), der Kapitalverkehrskontrollen und der Beeinflussung des Außenwertes der Währung. Diese Instrumente wirkten unter den Bedingungen der Existenz internationaler Märkte nur begrenzt, weil zum einen der Spielraum für Handelsprotektion durch die Bestimmungen des GATT / der WTO gering war und einseitig verfügbarer Außenhandelschutz leicht zu entsprechenden Gegenmaßnahmen wichtiger Handelspartner führen konnte. Zum zweiten wirkten allgemeine Kapitalverkehrskontrollen oft

kontraproduktiv, weil sie - wie im Falle Rußlands - potentielle ausländische Investoren eher abschreckten als anlockten. Zum dritten konnte eine Abwertung mit dem Ziel der Steigerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit durch entsprechende Gegenmaßnahmen anderer Länder oder internationaler Finanzorganisationen konterkariert werden.

Nach 1991 sind in der Russischen Föderation eine Reihe von Maßnahmen ergriffen worden, um die Außenwirtschaft Rußlands mit einer modernen Organisationsstruktur zu versehen. Dies ist angesichts der tiefen Krise, in der sich die Wirtschaft Rußlands befand (von 1991 bis 1996 allein schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt Rußlands um etwa 50 %), nur in beschränktem Maße gelungen.

Die nach dem Zerfall der UdSSR und bei der Transformation von einer Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft die entstandenen wirtschaftlichen Disproportionen umfassen u.a.

- Deindustrialisierungsprozesse insbesondere in Hochtechnologiebereichen;
- den Produktionsrückgang bei devisenbringenden Energieträgern und anderen Rohstoffen;
- den Zerfall des RGW und der UdSSR sowie das Auseinanderbrechen der traditionellen Kooperationsbeziehungen zwischen den Betrieben und Regionen der ehemaligen Unionsrepubliken und den RGW-Mitgliedstaaten;
- das Auseinanderbrechen der gewachsenen ökonomischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Betrieben und Regionen in Rußland selbst;
- die Folgen der liberalisierten Inlandspreisbildung, insbesondere die gestiegenen Produktionskosten für Exportgüter, den Rückgang der Arbeitsproduktivität und den geringen technischen Fortschritt;
- die Erhöhung der Transportkosten innerhalb Rußlands und im Transit durch die ehemaligen Republiken der Sowjetunion;
- das Budgetdefizit und die damit verbundene Einschränkung des staatlichen Imports;
- die Verschlechterung der terms of trade für die wichtigsten russischen Exportgüter sowie
- der aus russischer Sicht ungenügende Zugang zu den Märkten wichtiger Industriestaaten.

Aber nicht nur die realen wirtschaftlichen und politischen Faktoren haben sich ungünstig entwickelt. Vielmehr gelang es den russischen Entscheidungsträgern und der russischen Gesetzgebung nicht, einen funktionierenden rechtlichen Rahmen und arbeitsfähige Institutionen für die Außenwirtschaft zu schaffen. Das umfasste u.a.

- die Friktionen zwischen dem Anspruch auf Liberalisierung der Außenwirtschaft und der Beibehaltung einer sie steuernden aufgeblähten Bürokratie;
- die verspätete oder gar nicht erfolgte Verabschiedung wegweisender Rechtsvorschriften und Durchführungsbestimmungen;
- die Unklarheiten über die juristische Basis für die Außenwirtschaftsbeziehungen mit den ehemaligen Republiken der UdSSR und den RGW-Mitgliedern;
- die noch nicht oder bislang nur unvollkommen erfolgte Anpassung russischer Außenwirtschaftsgesetzgebung an das GATT / WTO-Regime sowie
- die mangelnde Abstimmung zwischen den zuständigen staatlichen Institutionen über Kompetenzen und Zuständigkeiten.

Zwar ist nach 1988 in der Sowjetunion und ab 1991 in der Russischen Föderation das staatliche Außenhandelsmonopol sukzessive abgeschafft worden. Dennoch gelang es nur bedingt, die monopolistische Struktur und den bürokratischen Charakter des außenwirtschaftlichen Systems zu beseitigen. Immer wieder war der Präsident gezwungen, Erlasse zu verkünden, um die Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik voranzutreiben, bis es schließlich im Juli 1995 zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes „Über die staatliche Regulierung der Außenhandelstätigkeit“ kam, das im Oktober 1995 in Kraft gesetzt wurde. In der ersten Reformphase folgte die russische Regierung also einem Szenario, das durchaus mit dem Prädikat

„Schocktherapie“ bezeichnet werden kann. Dieser Kurs begann mit der plötzlichen formalen Abschaffung jeder Registrierung von grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten, also der Beendigung des Außenhandelsmonopols. Gleichzeitig enthält das russische Beispiel aber auch viele Bestandteile eines gradualistischen Ansatzes. Während einer ersten Phase (Ende 1991 - 1. Hälfte 1992) wurden Handelsbeschränkungen für alle Importe und sowie Fertigwarenexporte beseitigt; in der zweiten Phase (2. Hälfte 1992) wurde der Wechselkurs freigegeben, allerdings bei gleichzeitiger Einführung von Einfuhrzöllen. Während einer dritten Phase (1993-1994) vollendete das Land die Umstellung auf Zölle, während die quantitativen Beschränkungen allmählich abgebaut wurden. Ganz offensichtlich war die russische Regierung nicht in der Lage, die Konsequenzen der ursprünglichen plötzlichen Öffnung zu kontrollieren, und sie konnte erst ab 1994 die negativen Effekte auf Unternehmen und Haushalte allmählich reduzieren.

Die anfängliche Welle aus Inflation, Abwertung der Währung sowie abnehmender Produktion und Außenhandel hat sich über einen längeren Zeitraum hingezogen und war ausgeprägter in Zentraleuropa. Ohne den Energiesektor und die aus Energieexporten erzielten Deviseneinnahmen wäre der Rückgang wahrscheinlich noch dramatischer gewesen. Insgesamt ergibt sich aus diesen Entwicklungen ein widersprüchliches Bild. Auf der einen Seite versuchte die russische Regierung, im Prozeß der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft durch eine liberale Außenwirtschaftspolitik zu einer wirtschaftlichen Öffnung ihres Landes beizutragen und gleichzeitig die negativen Auswirkungen der Auslandsverbindlichkeiten zu kontrollieren.

Auf der anderen Seite zeigte sich die Gefahr, daß eine zu rapide und umfassende Öffnung die binnenwirtschaftliche Konsolidierung erschwert, international wettbewerbsunfähige Unternehmen zum Konkurs zwingt, die Arbeitslosigkeit erhöht und die ohnehin existierenden sozialen Schwierigkeiten verstärkt. Somit konnte das Öffnungspostulat angesichts der realen wirtschaftlichen Schwierigkeiten nur sehr langfristig durchgesetzt werden, womit wiederum die Gefahr entstand, dass Elemente des eigentlich abgeschafften staatlichen Außenhandelsmonopols zurückkehrten und die Inflexibilität des bürokratischen Systems bestehen bleiben würde.

Erst nach der Krisenzuspitzung im Herbst 1998 und einer drastischen Abwertung des Rubels (Jacobsen 2002) konnten ab 1999 wieder moderates Wirtschaftswachstum generiert und die Exporte ausgedehnt werden (OECD 2002).

## **5. Außenhandelsregulierung als Prinzip: Kein Paradigmenwechsel unter Putin**

Beim Transformationsprozess der 90er Jahre war der marktwirtschaftlich orientierten Außenwirtschaftspolitik eine der Schlüsselrollen zugeschrieben worden. Die Entwicklung der Außenwirtschaft sollte nicht nur darauf ausgerichtet sein, den laufenden Bedarf der Wirtschaft zu decken, sondern durch Technologieimport und "targeting" der noch konkurrenzfähigen Branchen dazu beizutragen, Transformationsländer nach einer langen Autarkieperiode endlich in die Weltwirtschaft zu integrieren. Nur auf dieser Basis sei es möglich, Stagnation zu verhindern und den Rest der Industrie zu restrukturieren und zu modernisieren.

Derartige Konzepte wurden von der russischen Regierung letztlich jedoch nie realisiert, und die Probleme, vor denen die russische Wirtschaft Anfang der 90er Jahre stand, waren zehn Jahre danach immer noch aktuell. Wirksame Maßnahmen zur Restrukturierung der Industrie, zur Steigerung ihrer Produktivität und Konkurrenzfähigkeit und zur aktiven Teilnahme Russlands an der internationalen Arbeitsteilung ließen auf sich warten und die Stagnation im realen Sektor ging weiter: Ende der 90er Jahre betrug der Durchschnittverschleiß der Industrieausrüstungen immer noch 50%, ihre Durchschnittsalter 18 Jahre (Oreschkin 2001). Nach der Abwertung des Rubels wurde, wie erwähnt, die Industrieproduktion zunächst zwar belebt, 2003 schien dieser Faktor aber weitgehend ausgeschöpft. Im „Mittelfristigen (2002-2004) Programm der sozio-ökonomischen Entwicklung Russlands“ (<http://www.economy>.

[gov.ru/sredn](http://gov.ru/sredn)) gab es nicht einmal ein Kapitel zum außenwirtschaftlichem Sektor: Es schien, als lebte Russland immer noch in der Autarkie; ein Paradigmenwechsel, der der Außenwirtschaft eine zentrale Rolle zuweist, hat nicht stattgefunden.

Die Passivität der russischen Außenwirtschaftspolitik zeigte sich im Fehlen ökonomischer Fundierung und strategischer Orientierung. Insbesondere wurde eine Anfälligkeit gegenüber Sonderinteressen deutlich, und zwar sowohl des Unternehmenssektors als auch staatlicher Institutionen wie des Zollkomitees und Finanzministeriums (Burmistrov 2002). Angesichts des ständigen Haushaltsdefizits Anfang und Mitte der 90er Jahre spielten z.B. traditionell Zollerlöse eine wichtige Rolle: noch 2001 betragen sie über 30% des Staatseinkommens. Daher wurde die Importregulierung zum Teil darauf gerichtet, Zollerlöse zu maximieren. Zusammen mit anderen Schutzmaßnahmen wie Importbeschränkungen und Anti-Dumping-Zöllen wurde dadurch der Binnenmarkt abgeschottet und ein Druck zu Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gar nicht erst hergestellt. Dem entsprach im Exportbereich ein Mangel an Förderungsmaßnahmen wie Kredite, Informationsvermittlung und die Unterstützung einer Transportinfrastruktur.

Die Defizite der Außenwirtschaftspolitik spiegelten sich deutlich in der Struktur der russischen Aus- und Einfuhr. Russland exportiert ja bekanntlich vor allem Rohstoffe und Energieressourcen mit niedrigem Verarbeitungsgrad, während beim Import dagegen der Anteil von Lebensmitteln und Konsumgütern sehr hoch ist. Der Anfang des neuen Jahrzehnts immer noch vorhandene Verzicht auf durchgreifende Strukturveränderungen perpetuiert die Abhängigkeit Russlands von Preisschwankungen auf den internationalen Ölmarkten, während der hohe Importanteil von Konsumgütern das Modernisierungspotential via Investitionsgüterimporte beeinträchtigt.

Formal gesehen basiert die russische Außenhandels- und Zollgesetzgebung auf den WTO-Prinzipien und ist weitgehend mit den Anforderungen dieser Organisation kompatibel. Das Außenhandelsregime Russlands war 2001 durch einen gewogenen nominalen Zollsatz von etwa 10% gekennzeichnet, und wegen des Fehlens von quantitativen Restriktionen und den vergleichsweise niedrigen "technischen Hürden" kann es als liberal bezeichnet werden (Burmistrov 2002). Schwierigkeiten traten jedoch bei der praktischen Umsetzung auf, z.B. bei der Zollabwicklung und der Zertifizierung der zu importierenden Waren. Als weiteres Problem hat sich die Bürokratiwillkür der Zollbehörden erwiesen. Durch den sog. „grauen“ Import, wenn z.B. Güter unter falschen Positionen der Zollklassifikationsliste deklariert oder halblegal ganz ohne Zollgebühren eingeführt werden, ist der *reale Zollschutz* (gemessen als Relation der Zollerlöse zum Wert der eingeführten Waren) noch niedriger als vorgesehen. Als größte Hindernisse jedoch für die Expansion von ausländischen Unternehmen in Russland erweisen sich immer noch die niedrige Kaufkraft der Industrie und der Bevölkerung sowie der abgewertete Rubel.

## **6. Die Außenwirtschaftstätigkeit der Regionen**

Im Föderationsvertrag vom März 1992 heißt es, daß "die Republiken . . . eigenständige Teilnehmer an internationalen und Außenwirtschaftsbeziehungen sind . . . , soweit dies nicht der Verfassung und den Gesetzen der Rußländischen Föderation widerspricht". Die Koordination der internationalen und Außenwirtschaftsbeziehungen der Föderationssubjekte wird demnach von den föderalen Organen der Staatsmacht gemeinsam mit den regionalen Machtorganen wahrgenommen.

Zwar lenkt das Zentrum die Außenwirtschaftstätigkeit mit einem Lizenz- und Quotensystem, mit der Bestimmung von Sonderexporteuren, mit der Höhe von Zollsätzen sowie der Bestimmung von Quoten und Kontingenten, schließlich mit Devisenregelungen und -kontrollen und der Verteilung ausländischer Hilfs- und Kreditleistungen. Diese Kompetenzen der Zentrale haben aber nicht verhindern können, daß die Subjekte der Russischen Föderation die Wahrnehmung der Außenwirtschaftsbeziehungen bis 1998 ausgedehnt haben (Hanson/

Neschadin 1996; Berkowitz/DeJong 2002). Die Regionen sind z.B. - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – berechtigt, Ex- und Importgeschäfte durchzuführen, Handelsabkommen mit ausländischen Partnern (Unternehmen ebenso wie Ländern) abzuschließen, Devisenfonds zu emittieren sowie Anleihen in ausländischer Währung heranzuziehen. Derartige Aktivitäten haben den Spielraum der Unternehmen und Administrationen in den Regionen gestärkt, weil zusätzliche Mittel wiederum für den Kauf von Konsumgütern und den Import von Maschinen und Ausrüstungen verwendet werden konnten.

## **7. Beitritt zur World Trade Organisation (WTO)**

Vor dem Hintergrund der ungelösten Restrukturierungs- und Modernisierungsprobleme Russlands hat die Initiative der Regierung von Präsident Putin, der WTO möglichst bald beizutreten, Auseinandersetzungen in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft verursacht. Es wurde bezweifelt, ob die Regierung die für den Beitritt erforderlichen inneren Liberalisierungsmaßnahmen (vor allem funktionierende Institutionen und transparente Märkte) erreicht hatte, denn wissenschaftlich fundierte und monetär ausgedrückte Analysen der Konsequenzen des WTO-Beitritts für die einzelnen Industrien waren von den zuständigen Staatsorganen entweder nicht durchgeführt oder nicht veröffentlicht worden (Bel'chuk 2001). In der Tat muss damit gerechnet werden, dass der WTO-Beitritt die traditionellen Probleme der russischen Wirtschaft nicht lösen kann. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass die Anpassungskosten für manche Industrien sehr hoch, wenn nicht fatal sein werden (Liventsev/Lisovolik 2002). Nur eine Reihe von exportorientierten Branchen wird vom Beitritt unmittelbar profitieren. Unter diesen Bedingungen wird zunehmende ausländische Konkurrenz eher destruktiv als effizienzsteigernd wirken. Bel'chuk (2001) schätzt, dass die Kosten-Nutzen-Bilanz für die russische Wirtschaft in den ersten fünf bis sechs Jahren nach dem für 2004 erwarteten Beitritt eher negativ sein wird. Anders Stern (2002), der bereits unmittelbar nach dem Beitritt erhebliche Vorteile für die russische Wirtschaft erwartet.

Generell dürfte die russische Außenwirtschaftspolitik darauf abzielen, komparative Vorteile im Energiebereich wahrzunehmen. Außerdem ist Russland noch in den Bereichen Stahl, Edelmetalle und Chemikalien konkurrenzfähig, so dass diese Branchen am meisten vom WTO-Beitritt profitieren dürften. Als zweite Säule gilt das noch hohe technologische Potential in den Bereichen Luft- und Raumfahrt, Atomenergie, Waffenproduktion, Energiemaschinenbau (Oreschkin 2002). Solange allerdings das autarkieorientierte außenwirtschaftspolitische Paradigma Russlands sich nicht ändert, muss bezweifelt werden, dass die importsubstituierende Politik einer Exportorientierung weicht.

## **8. Ausländische Direktinvestitionen und Joint Ventures**

Bereits 1987 wurde in der damaligen Sowjetunion eine Außenwirtschaftsgesetzgebung eingeführt, die die Bildung von Unternehmen mit ausländischer Beteiligung (Joint Ventures) zwischen sowjetischen Betrieben und ausländischen Partnern zuließ. Diese Regelung wurde 1990 ergänzt durch die Verabschiedung von Gesetzen, die die Schaffung von 100%-igen Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen erlaubte. Im Verlauf des Transformationsprozesses in Rußland nach 1991 ist es für ausländische Unternehmen darüber hinaus möglich geworden, Teile russischer Unternehmen zu kaufen. Die Veränderungen gingen aber nicht weit genug. Bergsman/Broadman/Drebentsov (2000) haben darauf hingewiesen, dass 10 Jahre nach Beginn der marktwirtschaftlichen Transformation die Motive für FDI im Grunde immer noch von dem in Sowjetzeiten geprägten Ziel geleitet werden, Komponenten zur Verbesserung inländischer Produktion sowie Marktzugang im Ausland für einheimische Produkte zu erlangen. Mit einem solchen Konzept, das z.B. Mergers and Acquisitions nicht zulässt, begibt sich Russland der Möglichkeit, eine angemessene Antwort auf Herausforderungen der Globa-

lisierung zu finden und FDI wachstums- und wettbewerbsorientiert einzusetzen. Pro-Kopf der Bevölkerung beliefen sich die kumulativen Direktinvestitionen von 1992 bis 1999 auf lediglich 15 US\$ (zum Vergleich: 84 US\$ in Polen und 221 US\$ in Ungarn).

Betrachtet man die (geringen) ausländischen Direktinvestitionen in Rußland, hat sich eine regionale Spezialisierung ergeben: Die nordwestliche Region z.B., zu der St. Petersburg gehört, ist zu einem wichtigen Ort industrieller Aktivitäten geworden, in der zentralen Region, zu der Moskau gehört, sind dienstleistungsorientierte Transaktionen besonders wichtig, im Wolgaraum konzentrieren sich die Auslandsinvestitionen besonders auf die Auto- und Luftfahrtindustrie ebenso wie auf Öl und Gas sowie die Petrochemie. In Westsibirien dominieren Öl und Gas, obwohl regionale Zentren wie Nowosibirsk zunehmend als Handelsplatz eine Rolle spielen. In Ostsibirien finden die wichtigsten Beteiligungen in den Sektoren Nicht-Eisen-Metalle und Holz statt, während schließlich im Fernen Osten Bergbau, Fischerei, Holzwirtschaft und Offshore-Öl- und Gasförderung im Vordergrund stehen.

## **9. Das Dilemma der russischen Außenwirtschaftspolitik**

Neben der Notwendigkeit, auf die Folgen unmittelbarer außenwirtschaftlicher Herausforderungen etwa der Wirtschafts- und Finanzkrise von 1998 reagieren zu müssen, steht die russische Außenwirtschaftspolitik vor folgendem längerfristigen Dilemma: Auf der einen Seite erweist es sich ohne jeden Zweifel als vorteilhaft, die internationale Arbeitsteilung auszunutzen, um zu einer schnellen Restrukturierung der Volkswirtschaft beizutragen, also Öffnungspolitik zu betreiben. Andererseits können existierende unproduktive Unternehmen und Industrien nur langsam der ausländischen Konkurrenz besserer und billigerer Produkte ausgeliefert werden, weil dies deren schnelle Vernichtung bedeuten würde. Diese Bedrohung ist besonders stark in Rußland, wo der Export von wenig verarbeiteten Rohstoffen und insbesondere Energie einen Großteil der Importe zu finanzieren in der Lage ist. Grundsätzlich gilt, daß trotz des gegenwärtig geringen Außenwertes des Rubel ein Programm, das langfristige Restrukturierung und Stabilisierung anstrebt, volle Konvertibilität und einen einheitlichen Wechselkurs beinhalten muß ebenso wie das Ziel, den Schutz für die russische Industrie allmählich zu reduzieren. Eine solche Strategie sollte grundsätzlich auf Exportbehinderungen verzichten, und das Anfangsniveau des Schutzes sollte einerseits genügend niedrig sein, um Modernisierungsdruck auszuüben und andererseits doch so hoch, um eine unmittelbare Schließung potentiell produktiver und konkurrenzfähiger Unternehmen auszuschließen.

Hieraus folgt, daß ein temporärer Schutz gegen Importe gerechtfertigt erscheint, vor allem auch deshalb, weil viele der ursprünglichen Unternehmen bzw. Unternehmensteile mit ihren ausgebildeten Arbeitskräften, immer noch brauchbaren Maschinen und Ausrüstungen, ihren funktionierenden Forschungs- und Entwicklungsabteilungen, ihren Verteilungsnetzen usw. ja gerade die Grundlage für die Umstrukturierung darstellen. Eine vorschnelle Schließung alter Anlagen und Fabriken, die sich als Folge ausländischen Konkurrenzdrucks leicht einstellen kann, wäre letztlich viel zu teuer. Auch aus sozialen und politischen Gründen wäre es Unsinn, in Rußland als Folge einer unmittelbaren und umfassenden Außenwirtschaftsliberalisierung große Teile der traditionellen industriellen Basis zu eliminieren. Das könnte nicht nur den gesamten Reformprozess gefährden, sondern dürfte auch zu erheblichen Störungen führen, weil es in einer Übergangsperiode nicht genügend Ressourcen gebe, um die Bevölkerung zu unterstützen. Ein zu striktes Liberalisierungsprogramm, das ja Arbeitslosigkeit und eine weitere Verarmung großer Teile der Bevölkerung zur Folge hätte, wäre auch politisch kaum durchsetzbar und birgt die Gefahr, populistischen und nationalistischen Gruppen Auftrieb zu geben, die dann ein protektionistisches System restaurieren könnten, in dem die Ineffizienzen länger dominieren als nötig. All diesen Erwägungen zum Trotz erweist es sich jedoch, zumindest auf mittlere Sicht, als notwendig, die lange Tradition einer außenhandelsignorierenden Wirtschaftspolitik in Russland zu durchbrechen. Unter den Bedingungen der Globalisierung von



Wirtschaftsprozessen bewirkt eine autarkieorientierte Außenwirtschaftspolitik letztlich höhere Kosten als Vorteile.

Aber nicht nur hinsichtlich des Wechselkursregimes und der Außenhandelspolitik ergeben sich Besonderheiten. Darüber hinaus gehende Erwägungen betreffen eine mögliche strategische Handels- und Industriepolitik Rußlands zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Geht man davon aus, daß strategische Handels- und Industriepolitik immer dann vorliegt, wenn mit Unterstützung öffentlicher Hände Ressourcen einer Volkswirtschaft zum Schutz oder zur Förderung von Unternehmen bzw. ganzer Industriebranchen umgelenkt werden, dann kann es nicht überraschen, daß mit Bezug auf Transformationsländer und insbesondere Rußland diese Debatte fortgeführt worden ist (Götz 1995, Hare 1996).

Zwar erfolgt damit ein Bruch mit herkömmlichen Freihandelstheorien in der Tradition der Klassik und Neoklassik und auch des „Washingtoner Konsensus“ von Internationalem Währungsfonds und Weltbank, die bei protektionistischem Verhalten immer wieder auf die Wohlfahrtsverluste für das Gesamtsystem abgestellt haben. Aber politisch-ökonomische Zwänge lassen wenig Raum für außenhandelspolitisch puristische Positionen. Demnach stellt sich die Frage, in welcher Form das Ziel von Nationen, auch Rußlands, ihren Wohlstand zu vergrößern, realisiert werden kann.

Dabei könnte sich als entscheidend erweisen, so jedenfalls die historische Erfahrung am Beispiel sich spät entwickelnder Volkswirtschaften wie Japan oder der südostasiatischen Schwellenländer, ob es durch die bewußte Schaffung von komparativen Vorteilen gelingen kann, eine gezielte Branchenpolitik („targeting“) in Form z.B. der zusätzlichen Bereitstellung von öffentlichen Mitteln für Wachstumsbranchen durchzusetzen. Das setzt aber eine Feinabstimmung der in Rußland betriebenen Außenwirtschaftspolitik voraus, indem gleichzeitig eine traditionelle importsubstituierende Handelspolitik auf der Grundlage des Erziehungsschutzzollarguments, das eine temporäre Schutzpolitik unterstützt, sowie eine Förderungspolitik für ausgewählte Wachstumssektoren der Volkswirtschaft und schließlich internationale bzw. globale Unternehmensstrategien entwickelt werden.

## Literatur

- Åslund, Anders (1995) *How Russia Became a Market Economy* (Washington, D.C.: Brookings Institution).
- Bel'chuck A. (2002) ‚Russlands Beitritt in die WTO – ein Versuch, Bilanz zu ziehen‘ (russ.) in *Außenwirtschaftliches Bulletin*, 7.
- Bergsman, Joel, Harry G. Broadman und Vladimir Drebensov (2000) *Improving Russia's Policy on Foreign Direct Investment* (Washington, D.C.: IBRD).
- Berkowitz, Daniel, David N. DeJong (2002) *Integration: An Empirical Assessment of Russia*, William Davidson Working Paper No. 488 (Michigan Business School, February).
- Bertsch, Gary K. (Hg) (1988) *Controlling East-West Trade and Technology Transfer* (Durham and London: Duke University Press).
- Bosworth, Barry P. and Gur Ofer (1995) *Reforming Planned Economies in an Integrating World Economy* (Washington, D.C.: Brookings Institution).
- Burmistrov, V (2002) ‚Besonderheiten der russischen Außenwirtschaftspolitik heute‘ (russ.) in *Außenwirtschaftliches Bulletin*, 7.
- Gitermann, Valentin (1987) *Geschichte Rußlands*, 3. Bd. (Frankfurt am Main: Athenäum).
- Götz, Roland (1995) *Strukturwandel, Deindustrialisierung und Strukturpolitik in Russland*, Berichte Nr. 16/1995 (Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien).

- Hanson, Peter/A. Neschadin (Hg.) (1996) *Economic Reforms in Russia - Regional Aspects* (Birmingham und Moskau: University of Birmingham und Expert Institute).
- Hare, Paul (1996) *Structural Change in Russian Industry* (London: Royal Institute for International Affairs).
- Hewett, Edward A. (1988) *Reforming the Soviet Economy* (Washington, D.C.: Brookings Institution).
- Ders. und Clifford Gaddy (1992) *Open for Business: Russia's Return to the Global Economy* (Washington, D.C.: Brookings Institution).
- Hough, Jerry F. (2001) *The Logic of Economic Reform in Russia* (Washington, D.C.: Brookings Institution).
- IMF (1991) *A Study of the Soviet Economy* (Washington, D.C.: IMF).
- Jacobsen, Hanns-D. (2002) ‚Patient, Arzt und falsche Medizin: Russland und der Internationale Währungsfonds‘ in *Osteuropa Wirtschaft*, 47, 3, S. 289-309.
- Kornai, János (1992) *The Socialist System. The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press).
- Lavigne, Marie (1995) *The Economics of Transition. From Socialist Economy to Market Economy* (Houndmills and London: Macmillan).
- Liventsev, Nikolai/Jaroslav Lisovolik (2002) *Die aktuellen Probleme des WTO-Beitritts Russlands* (Moskau: Verlag "Ekonomika")
- Machowski, Heinrich (1987) ‚Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe: Ziele, Formen und Probleme der Zusammenarbeit‘ in BfPB (Hg.) *Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe* (Bonn: Ostkolleg), S. 15-40.
- Nove, Alec (1986) *The Soviet Economic System* (London: Allen and Unwin).
- OECD (2002) *OECD Economic Surveys 2001-2002: Russian Federation* (Paris: OECD).
- Oreschkin V. (2001) ‚Außenwirtschaftlicher Sektor Russlands: Probleme und Aussichten‘ (russ.) in *Weltökonomie und Internationale Beziehungen*, 5.
- Raupach, Hans (1968) *System der Sowjetwirtschaft* (Hamburg: Rowohlt).
- Riasanovsky, Nicholas V. (1977) *A History of Russia* (New York: Oxford University Press).
- Rode, Reinhard/Hanns-D. Jacobsen (Hg.) (1984) *Wirtschaftskrieg oder Entspannung? Eine politische Bilanz der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen* (Bonn: Verlag Neue Gesellschaft)
- Schrooten, Mechthild/Ulrich Weissenburger (1997) ‚Russische Föderation – Handelsbilanzüberschuß und Kapitalflucht‘ in Dieter Schumacher/Harald Trabold/Christian Weise (Hg.) *Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern – Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen* (Berlin: DIW), S. 218-262.
- Smith, Alan (1993) *Russia and the World Economy. Problems of Integration* (London and New York: Routledge).
- Ders. (1996) *Russian Foreign Trade in the Transition* (London: Royal Institute of International Affairs).
- Stern, Robert M. (2002) *An Economic Perspective on Russia's Accession to the WTO*, William Davidson Working Paper No. 472 (Michigan Business School, June).
- Wiles, Peter (1968) *Communist International Economics* (Oxford: Basil Blackwell).

Berlin, Juni 2003