

# DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)  
Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V

September 2008 N° 3

## Russische Wirtschaftspolitik zwischen Staat und Markt

von Stefan Meister



Deutsche Gesellschaft  
für Auswärtige Politik e.V.



## Zusammenfassung

# Russische Wirtschaftspolitik zwischen Staat und Markt

von Stefan Meister

Russlands wirtschaftspolitische Strategie wird sich auch unter dem neuen Präsidenten Dmitrij Medwedew nicht radikal verändern. Die politische Kultur und industrielle Struktur werden dazu führen, dass auch künftig der russische Staat in der Wirtschaft ein zentraler Akteur bleibt. Zwar hat die russische Regierung Interesse an weiteren Auslandsinvestitionen und an Transfer von Know-how, trotzdem möchte sie die Regeln bestimmen und die Kontrolle über zentrale Wirtschaftsbereiche behalten. Anzeichen hierfür sind aktuelle Reformprojekte wie die Einführung von 42 strategischen Branchen und die forcierte Gründung von Staatsholdings sowie die seit Jahren andauernde Rückforderung strategisch wichtiger Lager- und Produktionsstätten von Rohstoffen.

Gleichzeitig versucht die russische Führung unter Präsident Medwedew neue Akzente zu setzen: Auf Basis von vier »Is« – Institutionen, Infrastruktur, Innovationen und Investitionen – soll eine Modernisierung der russischen Wirtschaft durch die Überwindung der einseitigen Abhängigkeit vom Rohstoffsektor erfolgen. Damit einher gehen soll die Stärkung eines unabhängigen Gerichtswesens, die Bekämpfung von Korruption, der Abbau von Bürokratie, der Aufbau eines selbstständigen Finanzsystems sowie Investitionen in die Infrastruktur, technologische Innovationen und das Sozialsystem.

Eng verbunden mit der inneren Modernisierung ist die Integration Russlands in alle wichtigen internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen. Der wirtschaftliche Aufschwung als Folge gestiegener Rohstoffpreise hat zu einem neuen Selbstbewusstsein der russischen Elite geführt, die nun auch international mehr Einfluss ausüben möchte. Dabei besteht zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine große Diskrepanz: Weder bei energie- noch bei wirtschaftspolitischen Fragen ist Russland Vorreiter im internationalen Reformprozess. Ebenso zielt die russische Regierung bei den Verhandlungen über den WTO-Beitritt nicht auf einen konstruktiven Konsens, sondern vertritt Maximalpositionen und verzögert den Abschluss der Gespräche. Moskau geht es darum, die Regeln mitzubestimmen, anstatt sich an ein bestehendes System ohne Verhandlungen anzupassen. Die Taktik, mittels bilateraler Verhandlungen und Abkommen mit einzelnen Ländern, Firmen oder Politikern internationale Entscheidungen zu beeinflussen, führt zu Intransparenz und Misstrauen gegenüber russischer Politik und russischen Investitionen.

Auch wenn dieses Misstrauen zum Teil unbegründet ist, wäre gerade die Schaffung von Vertrauen entscheidend, um bei weiteren Auslandsinvestitionen und der Mitgestaltung der internationalen Wirtschaftspolitik erfolgreich zu sein. Hier hat die russische Politik bisher die falschen Signale ausgesandt. Über den neuen Präsidenten Medwedew versucht die russische Führung dies zu korrigieren, behindert sich jedoch durch die enge Verbindung zwischen Politik und Wirtschaft weiterhin selbst. Ob Medwedew im Tandem mit Wladimir Putin in der Lage ist, sein Reformprogramm umzusetzen, wird davon abhängen, wie er sich gegenüber den politischen Machtzirkeln und der Bürokratie durchsetzen kann. Dazu müssen politische Traditionen und die Verlockungen einer auf Rohstoff basierenden Wirtschaftsstruktur überwunden werden.

## Summary

# Russia's Economic Policy between State and Market

by Stefan Meister

Russia's economic strategy will not be radically changed under the new president Dmitry Medvedev. Due to the political culture and industrial structure, the Russian state will continue to play a central role in the domestic economy. Even if the Russian government is interested in more foreign investment and transfer of technical know-how, it will determine the regulation and control of central areas of its economy. Examples for this are current reform projects like the introduction of 42 strategic branches and the accelerated formation of state holdings as well as the reclaim of strategically important deposits and production facilities of raw material.

At the same time, the Russian leadership under president Medvedev tries to set new priorities: On the basis of the four "Is" – Institutions, Infrastructure, Innovations and Investment – the government wants to achieve a modernization of the Russian economy and overcome the unbalanced dependency on the raw material sector. Furthermore, the Russian president aims to strengthen the independence of the judicial system, fight the corruption, reduce bureaucracy, build up an independent financial system as well as enhance investment in infrastructure, technological innovations and the social system.

Closely connected with the internal modernization is Russia's integration into all important international economic and finance institutions. The Russian economic boom resulting from the increasing prices of oil and gas led to a new self-confidence of the Russian elite, which is striving for more influence in the international framework. On the other hand there is a gap between claim and reality: Russia is neither leading in matters of energy nor of economic policy within the international reform process. In the context of the WTO-negotiations, Russia's goal is not to find a constructive consensus but to hold maximal positions and slow down the integration process. It is Moscow's interest to codetermine the rules and not integrate into an existing system without renegotiation. The tactic to influence decisions in the international framework through bilateral negotiations and agreements with single states, companies or politicians, leads to intransparency and distrust of Russian politics and Russian investment.

Even if this distrust is partly unfounded, confidence is essential for more foreign investment and for a more central role in international economic processes. In this context the Russian government sent wrong signals in the last years. With the new president Medvedev the Russian leadership tries to ameliorate its image, but blocks itself by the close ties between state and business. Whether Medvedev in tandem with Vladimir Putin will be able to implement the reform agenda, depends on how he asserts his goals against the power circles and the bureaucracy. There he has to overcome political traditions and the allurements of an economy based on raw material only.

## Inhalt

Wirtschaftswachstum und Wirtschaftspolitik: Eine Bilanz.....	5
Steuerpolitik und Stabilitätsfonds .....	5
Inflation, Preise und die internationale Finanzkrise .....	6
Staatsintervention versus Investition .....	7
Makroökonomische Indikatoren.....	8
Innovationen als Mittel der Wirtschaftsmodernisierung .....	9
Bildung als Schlüssel.....	9
Die vier »Is«.....	9
Die innere Modernisierung .....	10
Das Konzept russischer Außenwirtschaftspolitik.....	11
Die Europäische Energiecharta.....	12
Russland und die WTO .....	13
Fazit: Russland zwischen Staat und Markt.....	13
Anmerkungen.....	15



# Russische Wirtschaftspolitik zwischen Staat und Markt

von Stefan Meister

## Wirtschaftswachstum und Wirtschaftspolitik: Eine Bilanz

Die russische Wirtschaft wächst seit mehr als acht Jahren um 5 bis 8 Prozent pro Jahr.<sup>1</sup> Dieses Wachstum hat eine zentrale Quelle: Zwei Drittel der Exporteinnahmen und die Hälfte des föderalen Haushalts stammen aus dem Export von Öl und Gas. Damit ist die russische Wirtschaft in hohem Maße vom internationalen Ölpreis abhängig, der jedoch seit Jahren steigt und aller Voraussicht in der Tendenz nach weiter steigen wird. Verbunden mit diesen Einnahmen aus dem Export sind ein Anstieg des Konsums sowie vor allem in den letzten Jahren stetig wachsende Investitionen. Damit ist die zweite Säule des russischen Wirtschaftswachstums, die steigende Binnennachfrage, eng verknüpft mit einer wachsenden Mittelschicht. So nahm der Konsum in Russland 2007 um 13 Prozent zu, unterstützt von einem Anstieg der Löhne um 16 Prozent.<sup>2</sup> Damit einher ging ein grundlegender Strukturwandel, der in den letzten Jahren zu einer Modernisierung des Dienstleistungssektors führte. Der neue Mittelstand ist dabei Urheber und Nutzer dieses Strukturwandels: Er konsumiert die Produkte, die durch kleine und mittelständische Unternehmen geschaffen oder angeboten werden.<sup>3</sup>

Trotzdem ist es vor allem der globale Markt und nicht der nationale, der die Russen mit Markenartikeln versorgt. Russische Produkte haben weiterhin ein Wettbewerbsproblem, weniger aufgrund des Preises als vielmehr aufgrund von Qualität, Verlässlichkeit und Marketing. Dementsprechend steigen die Importe von Fertigwaren, Technik, Fahrzeugen usw. neben Maschinen für die Industrie. Russland baut seine positive Handelsbilanz kontinuierlich ab und könnte in einigen Jahren mehr importieren als es exportiert.<sup>4</sup> Der russische Export besteht zu großen Teilen aus Rohstoffen und nimmt langsamer zu als der Import. Steigende internationale Rohstoffnachfrage und die Binnennachfrage

könnten in den kommenden Jahren mehr Auslandsinvestitionen anziehen. Dem stehen hohe Steuern auf Öl- und Gaseinkünfte sowie ein ungünstiges Geschäftsklima im Energiebereich durch eine Dominanz großer staatlicher Unternehmen entgegen. Die industrielle Produktion nahm 2007 nur um 6 Prozent zu. Sie weist grundsätzlich geringere Wachstumszahlen als der Rohstoff- und Dienstleistungssektor auf: 2005 und 2006 stagnierte sie bei 4 Prozent und 4,7 Prozent. Der Anstieg in diesem Bereich lässt sich vor allem mit der Nachfrage im Inland erklären. Dagegen spielt Russland aufgrund fehlender Wettbewerbsfähigkeit bei technologischen Innovationen oder dem Maschinenbau auf dem internationalen Markt keine Rolle.

Die dritte Säule des Wirtschaftswachstums sind Auslandsinvestitionen, die 2007 um 21 Prozent auf 120,9 Mrd. Dollar (direkte Investitionen: 27,8 Mrd. Dollar) stiegen.<sup>5</sup> Zwar sind das Niveau und der Anstieg im Vergleich zu anderen Wachstumsregionen eher niedrig, jedoch könnte bei einer Verbesserung der Investitionsbedingungen in den nächsten Jahren ein Boom folgen.<sup>6</sup> Die meisten Investitionen gehen in die Bereiche Rohstoffindustrie, Verkehr und Telekommunikation. So stiegen die gesamten Investitionen in die Rohstoffindustrie 2007 an, sanken dagegen in der Produktion.

## Steuerpolitik und Stabilitätsfonds

Die russische Steuerpolitik seit 2000 ist eher konservativ. Das Finanzministerium unter Aleksej Kudrin hat Forderungen aus der Duma, der Industrie und der breiten Öffentlichkeit nach deutlich höheren staatlichen Ausgaben bzw. niedrigeren Steuern bisher eine Absage erteilt. Aufgrund der hohen Steuereinnahmen aus dem Öl- und Gasverkauf weist das föderale Budget seit Jahren Überschüsse auf. Große Teile der Einnahmen fließen seit dem 1. Januar 2004 in einen Stabilitätsfond, der beim Sinken des Ölpreises unter 27 Dollar / Barrel

das föderale Budget unterstützen soll. Übersteigt der Umfang des Fonds das Niveau von 500 Mrd. Rubel, können diese Mittel auch zu anderen Zwecken eingesetzt werden. Die russische Regierung hat nach der Überschreitung dieser Marke im Jahr 2005 die Mittel vor allem für die vorzeitige Rückzahlung ausländischer Schulden verwendet. Ende Januar 2008 enthielt der Stabilitätsfond 157,38 Mrd. Dollar, was eine Verdopplung seit Ende 2006 bedeutet.<sup>7</sup> Die nationalen Auslandsschulden gingen bis Anfang 2008 auf nur noch 3% des BIP zurück (38 Mrd. Dollar). Neben diesen Rückzahlungen wurden 1,04 Mrd. Dollar in den Pensionsfond umgeschichtet, um das entstandene Rentendefizit zu decken.<sup>8</sup> Weiterhin wurden die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst angehoben, und Premier Wladimir Putin plant eine weitere Steigerung für das Haushaltsjahr 2009 um bis zu 30%.

Seit 1. Februar 2008 wurden auf Basis des Stabilitätsfonds ein Reservefond und ein Fond des nationalen Wohlstandes gegründet. Ersterer dient der Sicherung des Budgets bei einem Rückgang des Ölpreises, der zweite der kurzfristigen Lösung des Problems der Finanzierung der Pensionen. Dieses Geld soll zum Teil in ausländischer Währung angelegt, zum Teil am internationalen Finanzmarkt investiert werden. Laut Finanzministerium umfassen der Reservefond am 1. September 2008 142,6 Mrd. Dollar<sup>9</sup> und der Pensionsfond 31,92 Mrd. Dollar.<sup>10</sup> Russland nutzt das Geld aus dem Staatsfond, um Haushaltslöcher zu stopfen, siehe das Beispiel Pensionen, aber auch, um bestimmte Klientelen zu bedienen. Falls es im Ausland investiert wird, dann sehr vorsichtig und ohne hohe Risiken eingehen zu müssen. Die Ängste innerhalb der EU vor enormen staatlichen Investitionen aus Russland in strategische Branchen der Mitgliedsstaaten sind aus jetziger Sicht unbegründet, da keine hohen Summen dafür zur Verfügung stehen. Der innere Reformprozess und Finanzlöcher in verschiedenen öffentlichen Bereichen werden in den kommenden Jahren hohe Summen verschlingen.

### Inflation, Preise und die internationale Finanzkrise

Ein großes Problem für die Regierung stellt die hohe Inflation dar, die 2007 bei 12 Prozent lag

und für 2008 wohl um weitere zwei bis drei Prozentpunkte wachsen könnte. Die politische Elite reagiert nervös auf diese Entwicklung, da eine hohe Inflation in der Bevölkerung unangenehme Erinnerungen an die 1990er Jahre weckt. Diese Entwicklung wurzelt in den international gestiegenen Lebensmittelpreisen, den hohen Exporterlösen verbunden mit einem Anstieg der öffentlichen Ausgaben sowie mit einer Überhitzung der russischen Wirtschaft. Letztere äußert sich in einem Mangel an Fachkräften und damit einem Anstieg der Löhne, in der Zunahme der Energiepreise, Baukosten und Mieten durch den Boom. Vor allem die steigenden Löhne verteuern russische Produkte und machen sie auch auf dem Inlandsmarkt weniger wettbewerbsfähig. Verschärft sich diese Tendenz, könnte Russland verstärkt Merkmale der »holländischen Krankheit« aufweisen.<sup>11</sup>

Bisher weicht die Regierung nicht von ihrem Plan ab, bis 2011 die inländischen Gaspreise anzuheben. Die Industrie zahlt bereits jetzt höhere Preise als die Haushalte und soll an das europäische Niveau (nach Abzug von Zöllen und Transportkosten) angeglichen werden. Ebenso soll eine Verdopplung der Preise für private Haushalte erfolgen. Die Anhebung des Gaspreises ist dringend notwendig, verdiente doch Gazprom erstmals seit 2007 im Inland überhaupt Geld und wird es mehr Mittel für Investitionen benötigen, um auch in Zukunft seine Exportverpflichtungen weiter befriedigen zu können. Die Erschließung neuer Gasfelder wie Jamal und Shtokman kommt nur langsam voran und könnte sich aufgrund der schwierigen Bedingungen weiter verzögern. Die Verbesserung der Energieeffizienz wird sich deshalb in den nächsten Jahren zur zentralen Frage für die russische Wirtschaft entwickeln, sowohl in Bezug auf die Reduzierung von Treibhausgasen als auch unter dem Aspekt der Energieexporte. Gazprom exportiert nur ein Drittel seiner Rohstoffe, der Rest wird auf dem nationalen Markt verbraucht. Russische Energieunternehmen benötigen diese zusätzlichen Mittel, um sie wiederum für dringend benötigte Großinvestitionen einzusetzen.<sup>12</sup>

Eine weitere Folge des Booms ist der starke Anstieg der Verschuldung privater Haushalte und Unternehmen. Die nichtstaatlichen russischen Auslandsschulden betragen im Oktober 2007 431



Mrd. Dollar, und davon umfassten private Schulden 261,1 Mrd. Dollar. Dies war ein Anstieg um insgesamt fast 40% seit Anfang des Jahres 2007.<sup>13</sup> Die wichtigsten Kreditnehmer für ausländisches Kapital sind staatliche Unternehmen wie Gazprom, Rosneft und einige große Banken, die damit ihre Zukäufe auch im Inland finanzieren. So haben Gazprom und Rosneft den Rückkauf von Lagerstätten (Bsp. Kowykta-Gasfeld) oder Unternehmensanteilen (Bsp. Jukos) in erster Linie durch Kredite ausländischer Banken finanziert. Private Haushalte bezahlen mit diesen Krediten vor allem ihren Konsum oder den Kauf von Wohnungen.<sup>14</sup>

Die am US-amerikanischen Immobilienmarkt ausgelöste weltweite Finanzkrise hatte anfangs keine gravierenden Auswirkungen auf russische Finanzinstitutionen. Das bedeutete einerseits, dass russische Banken nicht in schlechte Kredite investiert haben, andererseits zeugt es vor allem von der geringen Integration der russischen Finanzwelt in die Weltwirtschaft. Inzwischen haben russische Unternehmen massiv an der Börse verloren, zeitweise wurde diese geschlossen und die Investmentbank KIT Finance konnte als erstes russisches Finanzinstitut seine Zahlungsverpflichtungen nicht mehr leisten. Diese schlimmste Krise seit 1998 ist die Folge sinkender Rohstoffpreise und dem Abzug von ausländischen Mitteln aus dem russischen Markt. Geht der globale Konsum an den wichtigsten russischen Exportprodukten Öl, Gas, Metall oder chemischen Erzeugnissen zurück, hat das direkte Auswirkungen auf die russische Wirtschaft. Da die russische Wirtschaft hochgradig von ausländischen Krediten abhängig ist, könnte es zu weiteren negativen Auswirkungen auf die russische Wirtschaft kommen. Private Haushalte und Unternehmen könnten aufgrund der Verteuerung von Krediten zahlungsunfähig werden. Die russische Regierung versucht, durch hohe Summen, die sie den Banken zur Verfügung stellt, gegenzusteuern, und sollte aufgrund der hohen Rücklagen im Stabilitätsfond im Gegensatz zu 1998 in der Lage sein, den Finanzmarkt zu stabilisieren.

## Staatsintervention versus Investition

Auch wenn bereits in den 1990er Jahren Eingriffen des Staates in die russische Wirtschaft Normalität waren, so verstärkt sich diese Tendenz seit 2003. In diesem Jahr wurde der Eigentümer von Jukos, Michail Chodorkowskij, verhaftet, das Unternehmen bis 2006 zerschlagen und von der staatlichen Rosneft übernommen. Gazprom übernahm 2005 das fünftgrößte russische Ölonternehmen Sibneft von Roman Abramowitsch und von Shell sowie den japanischen Unternehmen Mitsui und Mitsubishi große Anteile des weltweit größten Gasprojekts Sachalin II. Diese Politik erfolgt im Rahmen einer Strategie zur Rückforderung von strategisch wichtigen Lager- und Produktionsstätten von Rohstoffen, welche in den 1990er Jahren für den russischen Staat zu ungünstigen Konditionen abgetreten worden waren. In diesem Rahmen ist auch das Vorgehen gegen TNK-BP zu sehen, in dessen Folge das Joint Venture im Juni 2007 das Kowykta-Gasfeld an Gazprom verkaufte. Ähnlich wie bei dem Sachalin II-Projekt gingen Auseinandersetzungen mit der staatlichen Umweltbehörde voraus. Eine Vermischung von Politik und Wirtschaft zeigt sich immer wieder daran, dass staatliche Behörden (z. B. Umweltministerium oder Steuerbehörde) Unternehmen unter Druck setzen, worauf hin diese dann ihre Anteile an Staatskonzerne verkaufen. Die Auseinandersetzung um die strategische Ausrichtung bei TNK-BP zwischen den russischen Anteilseignern der Firma AAR und BP könnte zum Rückzug des letzten großen Unternehmens aus einer strategischen Branche führen, bei dem eine ausländische Firma die Politik maßgeblich beeinflusst hatte. Auch wenn diesem Streit unterschiedliche Vorstellungen in der Unternehmensstrategie zu Grunde liegen, greift der Staat durch die Nichtvergabe von Visa an ausländische Mitarbeiter zu Gunsten der russischen Anteilseigner ein.

Ein weiteres negatives Beispiel für Eingriffe des Staates in Unternehmenspolitik war die Kritik von Premier Putin an der Politik des russischen Stahl- und Bergbauunternehmens Mechel Ende Juli 2008. Putin kritisierte, dass Mechel Rohstoffe im Ausland zu einem niedrigeren Preis als in Russland verkauft habe und dann über Auslandsgeschäfte

dem russischen Staat Steuern entgangen seien. Der russische Premier drohte mit einer Reaktion der Kartell- und Finanzbehörden, woraufhin der Kurs der Firma um 30 Prozent einbrach. Diese offene Kritik zog auch die Papiere der Wettbewerber von Mechel in Mitleidenschaft und entfachte eine erneute Diskussion, um die Sicherheit des Finanzplatzes Russland.

Zu der Politik der wachsenden staatlichen Kontrolle gehört auch ein von der Duma Anfang April 2008 verabschiedetes Gesetz, nach dem ausländische Investitionen in 42 für die nationale Sicherheit wichtigen Wirtschaftsbereichen ab einem Erwerb von mehr als 25 Prozent der Aktien einer staatlichen Zustimmung bedürfen. Dazu zählen solche Branchen wie die Atom-, Weltraum- und Militärindustrie, aber auch die Förderung von bestimmten Rohstoffen, Bioressourcen wie Wasser und Investitionen in einige wichtige Medien.<sup>15</sup> Grundsätzlich geht es nicht um das Verbot von Investitionen in diese Bereiche, sondern um deren Zulassung und damit Kontrolle durch den Staat. Die bisher unklare Praxis wird zwar so durch klarere Regeln berechenbarer. Gleichzeitig beförderte

Russland den internationalen Trend, wichtige Bereiche der nationalen Volkswirtschaften vor ausländischen Investoren zu schützen. Dabei zeichnet sich das russische Gesetz durch eine besonders hohe Zahl an geschützten Branchen und in der Übergangsphase durch fehlende Bestimmungen über Kriterien und den Umfang der Kontrolle aus. Andererseits werden mit dem neuen Gesetz klarere Bedingungen für Investoren gesetzt und der Premier als verantwortliche Instanz festgelegt.<sup>16</sup> Trotzdem könnte sich das Vorgehen gegen ausländische Unternehmen und die Beschränkung von Auslandsinvestitionen negativ auf künftige Investitionen auswirken und die internationale Skepsis gegenüber der russischen Rechtsstaatlichkeit weiter verstärken.

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Stärkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft ist die seit 2007 forcierte Gründung von sogenannten Staatsholdings oder -korporativen. Mit dem Ziel, die Infrastruktur und Konkurrenzfähigkeit in wirtschaftlichen Schlüsselbereichen mittels Bündelung von Unternehmen zu verbessern, erfolgt der Zusammenschluss mehrerer staatlicher Unter-

## Makroökonomische Indikatoren

Jahr	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Wandel BIP in %</b>	-5,3	6,4	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	7,4	8,1	8,0*
<b>Wandel der Industrieproduktion in %</b>	-5,2	11,0	11,9	2,9	3,1	8,9	7,3	4,0	3,9	6,3	5,4**
<b>Wandel der Investitionen in Anlagekapital in %</b>	-12,0	5,3	17,4	10,0	2,8	12,5	13,7	10,9	16,7	21,1	14,4**
<b>Export in Mrd. \$</b>	74,4	75,6	105,0	101,9	107,3	135,9	183,2	243,6	304,5	355,2	285,8**
<b>Import in Mrd. \$</b>	58,0	39,5	44,9	53,8	61,0	76,1	97,4	125,3	163,9	223,1	163,6**
<b>Arbeitslosigkeit in %</b>	13,2	12,4	9,9	8,7	9,0	8,7	7,6	7,7	6,9	6,1	5,3***
<b>Bevölkerung in Millionen zum 1. Januar</b>	147,8	147,5	146,9	146,3	145,6	145,0	144,2	143,5	142,8	142,1	142,0

Quelle: BOFIT,<sup>37</sup> \*1-6/08, \*\*1-7/08, \*\*\*7/08

nehmen bestimmter Branchen unter dem Dach großer Holdings. Der Staat überträgt diesen Zusammenschlüssen Eigentum und finanziert sie mit einem Startkapital und großen Staatsaufträgen. Im Unterschied zu Unternehmen, die sich vollständig in staatlichem Eigentum befinden, unterliegen sie keiner direkten staatlichen

Kontrolle und werden nicht vom Rechnungshof überprüft. Aufgrund nichtfunktionierender Marktstrukturen sind die Folgen Intransparenz und fehlende Kontrolle sowie tendenziell die Entstehung neuer Monopole.<sup>17</sup> Staatskorporativen existieren im Flugzeugbau (OAK), Bankenbereich (Bank für Entwicklung und Außenwirtschaft),

im Wohnungsbau (Stiftung zur Reform der kommunalen Wohnungswirtschaft), in der Forschung (Rosstechnologii, Rosssnanotechnologii) und der Atomindustrie (Rossatom). Weitere Unternehmen sind für die Landwirtschaft, Post, Pharmazie und den Straßenbau geplant. Staatskorporativen erhielten 2007 zusätzliche Mittel von 90 bis 240 Mrd. Rubel (3,4–9 Mrd. Dollar) aus dem Staatshaushalt, die für die Modernisierung der Infrastruktur eingesetzt werden sollten.<sup>18</sup> Insbesondere das von Sergej Tschemessow geleitete, aus dem staatlichen Rüstungskonzern Rossoboroneksport hervorgegangene Unternehmen Rosstechnologii versuchte sich in seiner Entstehungsphase aggressiv, eine große Zahl von Unternehmen anzueignen, was auf Widerstand insbesondere aus dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung stieß. Als neuer großer Akteur im Bereich High-Tech wird es mehr als 400 Unternehmen umfassen, von denen ca. 80% aus der Rüstung kommen.<sup>19</sup>

## Innovationen als Mittel der Wirtschaftsmodernisierung

Eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung setzt sinkende Abhängigkeit von Rohstoffexporten sowie ein Wachstum auf Basis konkurrenzfähiger Branchen voraus. Größte Herausforderungen für die russische Wirtschaftspolitik sind die Diversifizierung der Produktionsstruktur, die Förderung von Investitionen in alle Wirtschaftsbereiche sowie die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für die Infrastruktur, das Gesundheitswesen und die Bildung.

### Bildung als Schlüssel

Insbesondere der Mangel an Fachkräften bremst bereits jetzt das Wachstum in bestimmten Wirtschaftsbereichen. Die Lage wird sich weiter verschlechtern, da in den kommenden Jahren geburtschwache Jahrgänge die Bildungseinrichtungen verlassen werden. So hat sich die Zahl der Schüler an russischen Schulen von 1997 bis 2008 von 22 Mio. auf 13 Mio. reduziert.<sup>20</sup> Hinzu kommt eine restriktive Migrationspolitik, die ihre Grundlage in der Abneigung der russischen Bevölkerung und teilweise auch der politischen Elite gegenü-

ber Zuwanderung hat. Die Folge ist eher illegale Zuwanderung von weniger qualifizierten Personen aus dem Kaukasus, Zentralasien und China an Stelle der dringend benötigten hochqualifizierten Arbeitskräfte. Wichtige Probleme in den Bereichen Bildung und Wissenschaft entstehen dadurch, dass die vorhandenen Mittel zu ineffizient eingesetzt werden, es an Abstimmung zwischen Bildungseinrichtungen und der Industrie fehlt und der Staat bisher bei der Förderung dominiert. Die Unterfinanzierung und Kommerzialisierung von Bildung in den 1990er Jahren führte zu einer Verschlechterung der Qualität der Ausbildung und einer Überalterung von Lehrkräften und Wissenschaftlern. Es existieren zu viele Hochschulen, die am Arbeitsmarkt vorbei ausbilden. Die Innovationsfähigkeit der russischen Forschung sinkt trotz steigender staatlicher Ausgaben, die Zahl der Patentanmeldungen geht seit Jahren zurück.<sup>21</sup> Auf dem internationalen Markt für Hochtechnologie spielt Russland zur Zeit mit einem Anteil von weniger als ein Prozent praktisch keine Rolle.

### Die vier »Is«

Der russische Präsident Dmitrij Medwedew hat noch vor seiner Wahl auf dem 5. Krasnojarsker Wirtschaftsforum im Februar 2008 sein Wirtschaftsprogramm erläutert und das Ziel künftiger Politik in diesem Bereich definiert. Darin soll auf Basis von vier »Is« – Institutionen (Staat und Zivilgesellschaft), Infrastruktur, Innovationen und Investitionen – eine Modernisierung der russischen Wirtschaft weg von einer einseitigen Abhängigkeit von Gewinnen aus dem Rohstoffsektor erreicht werden. Damit verbunden ist die Stärkung eines unabhängigen Gerichtswesens, die Bekämpfung von Korruption, der Abbau von Bürokratie, Steuerensenkungen, der Aufbau eines selbstständigen Finanzsystems sowie Investitionen in die Infrastruktur, technologische Innovationen und das Sozialsystem.<sup>22</sup> Medwedews Forderungen unterscheiden sich nicht wesentlich von Aussagen seines Vorgängers Putin, jedoch die Art und Weise, wie er sie vortrug und welche Akzente er setzte, war neu. Insbesondere die Betonung von Freiheit in Form von persönlicher und ökonomischer Freiheit widersprach der bisherigen Politik. Erste Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und

zur Stärkung eines unabhängigen Gerichtswesens lassen die Hoffnung aufkommen, dass ernsthafte Versuche unternommen werden, diese Agenda umzusetzen.

Mit dem Konzept zur sozio-ökonomischen Entwicklung bis 2020 möchte die russische Regierung den Übergang von einer auf Rohstoffexporten basierenden Wirtschaft zu einer innovativen erreichen. Darin wird das Ziel einer Verdopplung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwischen 2007 und 2020 auf Basis von Innovationen und nicht Rohstoffen angestrebt. Ab 2012 soll die russische Wirtschaft den Übergang zu einer konkurrenzfähigen Industrie und v. a. zu neuen Technologien wie Informations-, Bio- und Nanotechnologie erreichen, ab 2017 weltweit eine führende Position in diesen Bereichen einnehmen.<sup>23</sup> Wie realistisch diese Zahlen sind, wird sich an der Verbesserung von Effizienz, Konkurrenz- und Innovationsfähigkeit russischer Unternehmen zeigen. Ein grundlegender Wandel in einem so kurzen Zeitabschnitt kann nicht in erster Linie durch staatliche Förderung erreicht werden. Hier bedarf es einer Öffnung für ausländische Investitionen und mehr Freiheiten für die private Wirtschaft.

Ein Beispiel für die staatliche Förderung von Forschung und Produktion ist die Errichtung von Technologieparks. In diesen sollen Unternehmen hochtechnologischer Wirtschaftszweige, Forschungseinrichtungen sowie Hochschulen vereinigt werden, um gemeinsam innovative Produkte zu entwickeln und diese selbst zu vermarkten. Von staatlicher Seite wird die Gründung von Technoparks gefördert, indem ihre Infrastruktur zum Teil aus föderalen Haushaltsmitteln finanziert werden kann. Allein für 2007 waren staatliche Mittel von 2,1 Mrd. Rubel für die Errichtung von Technoparks vorgesehen. Jedoch arbeiten diese auf staatliche Förderung angewiesenen Einrichtungen bisher unrentabel. Deshalb wird diskutiert, ihnen zusammen mit dem Status einer freien Wirtschaftszone über Steuererleichterungen größere Attraktivität zu verleihen. Es zeigt sich erneut, dass die Industrie wenig bereit ist, in innovative Zentren und Forschung zu investieren, und für ausländische Unternehmen diese bisher unattraktiv sind. Hauptprobleme im Bereich Technologietransfer sind: die

ungenügende Entwicklung von Risikokapital, unterentwickelte Rechtsinstitutionen und Wirtschaftspraxis, unzusammenhängende staatliche Politik in den Bereichen intellektuelles Eigentum und Technologietransfer, geringe Wissenschaftsförderung, Mangel an Fachkräften für kleine innovative Unternehmen und eine staatliche Steuerpolitik, die diese behindert.<sup>24</sup> Die staatliche Förderung bringt keine durchgreifenden Erfolge, solange sie nicht von einer Verbesserung der Investitionsbedingungen und der Frage nach den tatsächlichen Bedürfnissen der Industrie begleitet wird.

## Die innere Modernisierung

Die von Dmitrij Medwedew vorgetragene liberalen Ideen weckten im Westen die Hoffnung auf eine Öffnung des Landes und eine Verbesserung der Investitionssicherheit für ausländische Unternehmen. Insbesondere die Georgien-Krise im Sommer 2008 stellte diese Tendenz wieder in Frage. Dabei muss die neue russische Führung grundsätzlich einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen in der politischen Elite finden und sowohl den eher liberalen als auch den staatsorientierten Flügel bedienen. Grundsätzlich steht die Regierung vor der Aufgabe, eine Mehrheit der Bevölkerung von einer weiteren Marktöffnung und mehr Wettbewerb zu überzeugen.<sup>25</sup> Sowohl in Fragen von Konkurrenzfähigkeit als auch Korruption ist ein Mentalitätswandel in der Bevölkerung und Elite notwendig. Um jedoch die im sozio-ökonomischen Konzept für die Entwicklung Russlands bis 2020 angekündigten Ziele zu erreichen, bedarf es eines Rückzugs des Staates aus zentralen Bereichen der Wirtschaft. Ein erster wichtiger Schritt könnte die vom ersten Vize-Premier Igor Schuwalow auf dem Internationalen Wirtschaftsforum in St. Petersburg im Juni 2008 angekündigte Neubesetzung der Führung von staatlichen Unternehmen mit unabhängigen Managern sein. In seiner Rede forderte er, dass die Rolle des Staates und die Zahl der strategischen, vom Staat kontrollierten Bereiche begrenzt werden sollten.<sup>26</sup> Dazu gehören eine Professionalisierung der Verwaltung großer Unternehmen und eine Begrenzung des Einflusses des Staates auf die Unternehmenspolitik. Der Einfluss des Staates in vielen Wirtschaftsbereichen hat die

Konkurrenzfähigkeit nicht erhöht, der Rückgang des Exports russischer Produkte im Maschinenbau und hochentwickeltem technischen Know-how konnte trotz vielfältiger Pläne für deren Förderung nicht aufgehalten werden.

Ein zweiter wichtiger Reformbereich ist der Abbau von Korruption, was Präsident Medwedew zu einem zentralen Bestandteil seiner Politik erklärt hat. Ein vom Leiter der Kreml-Administration, Sergej Naryschkin, ausgearbeiteter nationaler Plan zum Kampf gegen Korruption soll bis Ende des Jahres in seiner endgültigen Form die rechtlichen Grundlagen dafür verbessern.<sup>27</sup> Der aktuelle Entwurf basiert auf drei Prinzipien: Als erstes soll die Gesetzgebung modernisiert und insbesondere die Unabhängigkeit der Gerichte gestärkt werden. Damit einher geht die Einschränkung der Immunität hoher Staatsbeamter. Als zweites ist die Modernisierung der staatlichen Verwaltung vorgesehen, verbunden mit einer Entfernung von staatlichen Beamten aus dem Aufsichtsrat großer staatlicher Unternehmen. Drittes Element dieses Konzeptpapiers ist die Stärkung des Rechtsbewusstseins der Bevölkerung unter Beteiligung von Medien und Nichtregierungsorganisationen. Zentraler Bestandteil dieser Strategie ist die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit durch unabhängige Gerichte, verbunden mit einer besseren Qualifizierung der Rechtsorgane. Ob diese Forderungen umsetzbar sind, muss sich noch zeigen, wurde doch gerade in den letzten Jahren die Kontrolle über NGOs und Medien verstärkt. Hier widersprechen sich Worte und Taten der Regierung.

Mit dem Ziel einer Professionalisierung der Verwaltung soll ein neues Nachwuchssystem geschaffen werden. Dieses soll nicht wie bisher auf Grundlage von persönlichen Beziehungen funktionieren, sondern durch Wettbewerb geprägt sein. Damit ist es auch offen für Personen aus der Wirtschaft oder dem Ausland. Ebenso ist vorgesehen, durch die Stuserhöhung einiger weniger Universitäten zu föderalen Einrichtungen, verbunden mit höheren Mittelzuweisungen, ein Netz von Zentren für Wissenschaft und Bildung zu schaffen, die eine neue Hochschulelite hervorbringen sollen. Damit könnten jenseits von Klientelstrukturen, die bisher durch Loyalität geprägt waren, neue Möglichkeiten

für die Rekrutierung von Nachwuchs entstehen. Waren es bislang vor allem regionale Verwaltungen, die vom Kreml gegründete Partei »Einheitliches Russland« und persönliche Ausbildungs- und Arbeitsbeziehungen der Führung, so sollen jetzt vor allem Leistung und die Qualität der Ausbildung entscheiden.

## Das Konzept russischer Außenwirtschaftspolitik

Für den Erfolg der Reformpolitik ist grundsätzlich zu klären, wie die russische Strategie zur Integration in internationale Wirtschaftsinstitutionen aussieht und ob es Ansätze für eine weitere Öffnung gibt. Im außenpolitischen Strategiepapier des Außenministeriums wird die Wirtschaftspolitik unter dem Begriff der Wirtschaftsdiplomatie behandelt.<sup>28</sup> Als zentrales Element wird darin die engere Zusammenarbeit außenpolitischer Institutionen mit russischen Unternehmen gefordert. Diese soll über die Unterstützung gemeinsamer Projekte sowie die Verbesserung des internationalen Klimas für russische Unternehmen und Auslandsinvestitionen erreicht werden. Ziel soll es sein, Russland vollständig in die Weltwirtschaft zu integrieren. Dabei soll Russlands Wirtschaftskraft durch den Beitritt zur WTO gestärkt werden. Moskau möchte internationale ökonomische Prozesse über die Ausarbeitung von Regeln und die Gestaltung des internationalen Handels mitbestimmen. Hauptziel ist es, das handelspolitische Regime Russlands zu liberalisieren. Der WTO-Beitritt sollte vor allem zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung Russlands beitragen, indem in den Verhandlungen die nationalen Interessen Russlands klar zur Geltung gebracht werden. Allein der Oberbegriff »Wirtschaftsdiplomatie« zeugt von einem geopolitischen Auftrag von Wirtschaftspolitik, die einem bestimmten Ziel zu dienen hat. Die Verbindung von Wirtschaftspolitik mit bestimmten staatlichen Zielen trifft sicher auch für viele andere Länder der Welt zu, jedoch wird im russischen Fall eine Dominanz politischer vor unternehmerischen Zielen durch diesen Sprachgebrauch besonders deutlich.

Unter dem Begriff Energiediplomatie wird in dem Strategiepapier die zentrale Rolle von Energieträ-

gern für die Entwicklung der nationalen Ökonomie verstanden.<sup>29</sup> Die russische Energieaußenpolitik zielt darauf ab, gute Bedingungen für den Verkauf von Energieträgern zu schaffen. Dazu ist es notwendig, das Energiepotenzial weiter auszubauen, Russlands Image als verlässlichen Partner zu stärken, die Diversifizierung von Transportrouten voranzutreiben und eine Balance zwischen nationalen und internationalen Bedürfnissen in diesem Bereich zu finden. Der Energiedialog mit den Nachfrageländern (EU, USA, Asien) sollte weiter entwickelt werden.

Priorität besitzt der Beitritt zur OECD als Forum der industrialisierten Staaten sowie die Zusammenarbeit mit der Weltbank. Ebenso soll eine Kooperation mit der Asiatischen und Amerikanischen Entwicklungsbank erfolgen, was den Anspruch verdeutlicht, weltweit in allen ökonomisch wichtigen Regionen präsent zu sein. Russland möchte auch im internationalen Rahmen im Bereich Umweltschutz seine Position stärken und auf Basis innovativer Technologie die Modernisierung der russischen Wirtschaft vorantreiben. Dies soll einerseits über die enge internationale Kooperation bei der Umsetzung der Beschlüsse von Kyoto und dem Nachfolgeprotokoll erfolgen, andererseits durch die Förderung von Energieeffizienz russischer Unternehmen mittels Auslandsinvestitionen.

An diesem Strategiepapier wird deutlich, dass Russland in seiner Außenwirtschaftspolitik einen globalen Anspruch verfolgt und zentrales Grundprinzip dabei die Beteiligung an allen wichtigen internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen ist. Russland möchte integriert werden und auf gleicher Augenhöhe mitgestalten können. Gleichzeitig besteht zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine starke Divergenz: Weder ist Russland bisher Vorreiter bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls (auch wenn es dieses inzwischen ratifiziert hat) noch bei der Energieeffizienz. Vielmehr zielt die russische Regierung etwa bei den Verhandlungen über den WTO-Beitritt nicht auf einen konstruktiven Konsens ab, sondern vertritt maximale Positionen und verzögert so eher die Verhandlungen. Die zentrale Frage lautet: Ist Moskau bereit, internationale Abkommen abzuschließen, die eigene Regeln setzen, und werden diese Regeln dann tatsächlich in Russland umgesetzt?

## Die Europäische Energiecharta

Russlands Ziel ist es, in wirtschaftspolitischen Fragen neue Vertragswerke mit dem Westen auszuhandeln. So wird zwar bei der russischen Kritik an der Europäischen Energiecharta<sup>30</sup> hervorgehoben, dass sie gegen russische Interessen verstoße. Gleichzeitig geht es darum, dass Moskau die Regeln mitbestimmen und sich nicht an ein bestehendes System ohne nochmalige Verhandlungen anpassen möchte. Beispielsweise forderte der einflussreiche Vorsitzende der Russischen Gasgesellschaft (RGO), Walerij Jasew, auf einer Gaskonferenz in Berlin, dass die Beziehungen zwischen Russland und der EU im Energiebereich künftig auf einem allgemeinen rechtlichen Fundament sowie auf einer besonderen politischen Kooperation basieren sollten. Um besser miteinander arbeiten zu können, sollte Russland einen Beobachterstatus in europäischen Organisationen, die sich mit der Regelung von Energiefragen befassen, erhalten. Ebenso kritisiert Jasew die Energiecharta als ein Instrument, das EU-Prinzipien auf Nachbarländer überträgt, ohne nach deren Bedürfnissen zu fragen.<sup>31</sup> Es ist richtig, dass die Energiecharta den Interessen Russlands und anderer Öl und Gas produzierender Länder nicht entgegen kommt. Sie wurde bisher vor allem aufgrund des Transitprotokolls ebenso nicht von Norwegen, den Staaten des Nahen Ostens und den USA unterschrieben. Russland befürchtet, dass insbesondere mit der Akzeptanz des Transitprotokolls die zentralasiatischen Staaten das Recht erhalten, ihr Erdöl und Erdgas durch das russische Pipelinesystem zu transportieren und so das russische Transportmonopol gebrochen wäre.<sup>32</sup> Jedoch liegt es auch im russischen Interesse, auf dem europäischen Energiemarkt zu investieren und sowohl Sicherheit beim Transport von Rohstoffen als auch bei Investitionen in die Versorgung von Endverbrauchern zu erhalten. Damit muss eine Öffnung des russischen Energiemarktes verbunden sein, die jedoch im Rahmen der Diskussion um die Charta politisiert worden ist. Russlands Taktik bestand bisher auch im Energiebereich nicht in der Aushandlung von oder Beteiligung an international rechtsgültigen Verträgen, sondern in bilateralen Verhandlungen und Abkommen mit einzelnen Ländern, Firmen oder Politikern. Dies führte zu Intransparenz und Misstrauen gegenüber der russischen Politik und russischen Investitionen.

Ein Beispiel ist die Ostsee-Pipeline, welche in der europäischen Öffentlichkeit vor allem als deutsch-russisches Projekt wahrgenommen wurde und damit Ängste bei den baltischen Staaten und Polen weckte. Dass in der Strategie von Gazprom nicht nur die Versorgung von Deutschland, sondern von ganz Westeuropa vorgesehen ist, spielte in der Diskussion keine Rolle. Hier wäre es im russischen Interesse, durch mehr Transparenz und international verbindliche Abkommen diese Ängste von Beginn an nicht aufkommen zu lassen und eine Politisierung der Energieversorgung zu verhindern.

### Russland und die WTO

Auch wenn Präsident Medwedew bei seiner ersten Rede als Präsident in Deutschland die Bedeutung des WTO-Beitritts seines Landes hervorgehoben hat, so wachsen die Zweifel an Russlands tatsächlicher politischer Bereitschaft dazu. Schien nach der Einigung mit den USA Ende 2006 der Weg frei für die Aufnahme, so verzögert Moskau seitdem die Umsetzung. Beispiele dafür sind die Verdreifachung der russischen Agrarsubventionen 2008 auf 9 Mrd. Dollar sowie die Anhebung der Exportzölle auf Holz im letzten Jahr, was vor allem die skandinavischen Staaten traf. Saudi-Arabien kritisiert die noch immer unter dem Weltmarktniveau liegenden Gaspreise für die russische Industrie.<sup>33</sup> Hier widersprechen wirtschaftspolitische Entscheidungen internationalen Vereinbarungen. Für die russische Regierung ist es weiterhin wichtiger, die inneren Märkte zu regulieren und abzuschotten, als sich internationalen Abkommen zu unterwerfen. Die Skepsis in Russland wächst, ob der WTO-Beitritt wirklich die gewünschten positiven Effekte bringt, und letztlich möchte Moskau nicht die Kontrolle über bestimmte Bereiche verlieren.

Der WTO-Beitritt gilt als wichtiges Instrument für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes in Bezug auf die Zollpolitik, Rechte von Investoren, die Landwirtschaft und das geistige Eigentum. Damit hat er direkten Einfluss auf die Umsetzung von Reformen in den Bereichen Handel, ausländische Direktinvestitionen sowie den institutionellen Wandel und sollte ein wichtiges Mittel zur Umstellung auf eine offene Handels- und Investitionspolitik sein. David Tarr, ehemaliger

Chefökonom der Weltbank, vertritt die These, dass Russlands zentraler Vorteil bei einem WTO-Beitritt in der Umsetzung von wichtigen inneren Reformen liege. Nachdem die russische Führung unter dem damaligen Präsidenten Putin den Beitritt zur Priorität erklärt hatte, erfolgten erste Fortschritte im Verhandlungsprozess. Erst mit der wachsenden politischen Bedeutung setzte sich die russische Führung gegen Lobbyinteressen hinweg und übte auf die eigenen Ministerien für eine reformorientierte Politik Druck aus.<sup>34</sup> Im Rahmen des WTO-Beitritts wurde in den letzten Jahren begonnen, Schutzzölle abzubauen.

Jedoch scheint die politische Unterstützung auf höchster Ebene in letzter Zeit nachzulassen. Diese Entwicklung begründet sich mit nicht unberechtigten Befürchtungen, dass Russland nach einem Beitritt seine letzten Zolltarife senken müsste und russische Unternehmen dann der ausländischen Konkurrenz nicht gewachsen wären. Weiterhin könnten ausländische Unternehmen nach dem Beitritt viel leichter auf den russischen Markt expandieren und die russische Regierung könnte nicht mehr so viel Einfluss auf sie nehmen wie bisher.<sup>35</sup> Der Vorsitzende des Föderationsrats, Sergej Mironow, bringt diese Position auf den Punkt: Je später Russland der WTO beitritt, um so besser sei dies für die russischen nationalen Interessen. Diese Meinung begründet er damit, dass Russland dann mehr Zeit hätte, bisher nicht wettbewerbsfähige Bereiche in der Landwirtschaft, Industrie, dem Banken- und Versicherungssektor besser auf die internationale Konkurrenz vorzubereiten.<sup>36</sup> Damit bestätigt er den fortbestehenden Wunsch der russischen Führung, der WTO beizutreten, weiß aber auch um die anhaltend mangelhafte Konkurrenzfähigkeit der russischen Wirtschaft.

### Fazit: Russland zwischen Staat und Markt

Russlands politische Kultur und Industriestruktur werden dazu führen, dass auch künftig der Staat in der Wirtschaft ein zentraler Akteur bleibt. Auch wenn die russische Regierung Interesse an weiteren Auslandsinvestitionen und Transfer von Know-how hat, möchte sie die Regeln bestimmen und

die Kontrolle über zentrale Wirtschaftsbereiche behalten. Daran wird sich auch unter dem neuen Präsidenten nichts ändern. Mit der Stabilisierung der russischen Wirtschaft durch anhaltend hohe Rohstoffpreise besteht die eigentliche Herausforderung in einer nachhaltigen Wirtschaftsstrategie, die Wachstum auch ohne hohe Preise für Öl und Gas verspricht. Das Tandem Putin-Medwedew steht deshalb vor der enormen Herausforderung, eine Neuausrichtung und Öffnung der russischen Wirtschaft auf Grundlage wachsender internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Wichtige Ideen und Konzepte existieren und werden in der Regierung diskutiert. Diese reichen von der Bekämpfung der Korruption, der Förderung eines Mittelstands und der Schaffung unabhängiger Gerichte bis hin zur Modernisierung von Bildung und Forschung. Jedoch muss sich zeigen, ob Präsident und Regierung dazu in der Lage sind und den Willen haben, diese Programme umzusetzen. Am Widerstand der Bürokratie und bestimmter Elitengruppen scheiterten bisher viele wichtige Reformideen, die ähnliche Ziele verfolgten. Problematisch erweist sich, dass die Art und Weise, wie der russische Staat Reformpolitik betreibt, oft einer Öffnung und der Zulassung von mehr Wettbewerb widersprechen. Wenn Moskau bestimmte Wirtschaftsbereiche unterstützen möchte, erfolgt dies in den meisten Fällen durch höhere staatliche Investitionen und Schutzzölle. Das bedeutet, die wichtigsten Instrumente russischer Reformpolitik sind Intervention und Protektionismus statt Wettbewerb und die Öffnung für Auslandsinvestitionen.

Im internationalen Rahmen möchte Russland in allen wichtigen Wirtschaftsinstitutionen integriert sein und auf gleicher Augenhöhe mitreden können. Gleichzeitig versucht die russische Führung z. B. im Energiebereich die Regeln neu zu verhandeln oder

wie etwa beim WTO-Beitritt diesen zu verzögern. Gründe dafür liegen in der Skepsis bestimmter Kreise der Elite gegenüber internationaler Integration sowie dem Interesse, bessere Konditionen auszuhandeln und die Beseitigung von Defiziten der Wirtschaftsentwicklung zu verschleppen. Das Eingreifen der Politik in die Wirtschaft, verbunden mit einem hohen Regulierungsbedürfnis, schafft kein Vertrauen in die russische Wirtschaftspolitik. Damit kommt Moskau gegenüber internationalen Institutionen immer wieder in Erklärungsnot und fördert das Misstrauen von Staaten, die eine Expansion russischer Unternehmen mit großer Skepsis sehen.

Russlands einseitige Reaktion in der Georgien-Krise und die häufige Einmischung hochrangiger russischer Politiker in die Wirtschaftspolitik hat, unterstützt von der US-Finanzkrise, zu einem Abzug ausländischer Gelder aus dem russischen Finanzmarkt geführt. Ausländische Investoren, als die wichtigsten Geldgeber des russischen Finanzwesens, haben wegen erheblicher Vertrauensverluste in die russische Politik, so reagiert. Gerade Vertrauen ist in der internationalen Wirtschaftspolitik entscheidend, und Dmitrij Medwedew hätte die positiven Reaktionen auf seine ersten konzeptionellen Aussagen besser nutzen können, um dieses Vertrauen zu schaffen. Dabei behindern ihn jedoch seine relativ schwache Position innerhalb der politischen Elite und deren vorrangiges Interesse an ihrem innenpolitischen Image. Hier gelten andere Regeln als auf der internationalen Bühne. Jedoch muss Russland, um seine Reformziele zu erreichen, sich auch an internationale Regeln und Abkommen halten und mehr Offenheit zulassen. Erst wenn aus Konzeptpapieren Gesetze werden, die effizient von der Verwaltung umgesetzt und angewandt werden, kann russische Reformpolitik nachhaltig und erfolgreich sein.



## Anmerkungen

- 1 Vgl. russische Wirtschaftsdaten: BOFIT Russia Statistics, <[http://www.bof.fi/bofit\\_en/seuranta/venajatilastot](http://www.bof.fi/bofit_en/seuranta/venajatilastot)> (abgerufen am 9.9.2008).
- 2 BOFIT Russia Desk, BOFIT Forecast for Russia 2008-2010, Nr. 1, 14.2.2008, S. 1, <<http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/258ED784-5359-4D4D-9566-B8187F8D99A5/0/brf108.pdf>> (abgerufen am 25.8.2008).
- 3 Vgl. Pekka Sutela (2007), Russische Wirtschaft – Überraschend dynamisch, in: Russlandanalysen, Nr. 156, 8.2.2008, S. 2, <<http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen156.pdf>> (abgerufen am 28.8.2008).
- 4 Vgl. BOFIT Russia Statistics.
- 5 Federal'naja Služba Gossudarstvennoj Statistiki, Obeem Investicij (Föderaler Staatlicher Statistikdienst, Umfang der Auslandsinvestitionen), <[http://www.gks.ru/bgd/regl/b08\\_11/IssWWW.exe/Stg/d03/24-09.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d03/24-09.htm)> (abgerufen am 31.7.2008).
- 6 Im Vergleich weisen andere aufstrebende Volkswirtschaften wie Indien (34%), Südkorea (38%) und China (42%) bedeutend höhere Investitionsraten in einer wesentlich längeren Zeitperiode (1980–2007) auf. The World Bank in Russia (2006), Russian Economic Report, Nr. 16, Juni 2008, <[http://siteresources.worldbank.org/INTRUS-SIANFEDERATION/Resources/rer16\\_Eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUS-SIANFEDERATION/Resources/rer16_Eng.pdf)> (abgerufen am 30.7.2008).
- 7 Ministerstvo Financov Rossijskoj Federacii, Stabfond (Russisches Finanzministerium, Stabilitätsfond), 2007, <<http://www1.minfin.ru/ru/stabfund/statistics/volume/>> (abgerufen am 18.03.2008).
- 8 BOFIT Russia Desk (2008), S. 3.
- 9 Ministerstvo Financov Rossijskoj Federacii, Sovokupny obem sredstv fonda (Russisches Finanzministerium, Gesamtumfang der Mittel des Fonds), 1.9.2008, <<http://www1.minfin.ru/ru/reservefund/statistics/volume/index.php?id4=5796>> (abgerufen am 6.9.2008).
- 10 Ministerstvo Financov Rossijskoj Federacii, Sovokupny obem sredstv fonda (Russisches Finanzministerium, Gesamtumfang der Mittel des Fonds), 1.9.2008, <<http://www1.minfin.ru/ru/nationalwealthfund/statistics/volume/index.php?id4=6412>> (abgerufen am 6.9.2008).
- 11 Die steigenden Preise für Öl und Gas führen zu höheren Löhnen und einer Zunahme der Binnennachfrage. Die Folge ist eine hohe Inflation, aber auch eine weitere Verknappung der Fachkräfte. Aufgrund der hohen Löhne und der indirekten Aufwertung des Rubels durch eine hohe Inflation kommt es zu einer Abnahme der Wettbewerbsfähigkeit der meisten anderen Wirtschaftsbereiche und insbesondere in der Produktion. Vgl. Nienke Oomes/Katerina Kalcheva, Diagnosing Dutch Disease: Does Russia have the symptoms?, in: BOFIT Russia Review, Nr. 10/2006, S. 4, <<http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/A2301698-C235-4AAA-B30D-427DEFF81C45/0/BRR2006.pdf>> (abgerufen am 25.8.2008).
- 12 Auch als Reaktion auf die Kritik der EU-Kommission, dass Gazprom zu wenig in die Erschließung neuer Lagerstätten investiert, plant das Unternehmen für 2009 weniger Geld in den Kauf von Unternehmen zu investieren als in die Erschließung von Rohstoffen und die Erneuerung der Infrastruktur. Natal'ja Grib/Ol'ga Mordjušenko, Gazprom zakopaet trillion rublej (Gazprom vergräbt Trillionen Rubel, in: Kommersant', 22.8.2008, <<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1014302&NodesID=4>> (abgerufen am 22.8.2008).
- 13 American Chamber of Commerce in Russia, The Economic Situation and Investment Climate in Russia 2008, S. 5, <[http://www.amcham.ru/\\_images/upload/Investr\\_Eng.pdf](http://www.amcham.ru/_images/upload/Investr_Eng.pdf)> (abgerufen am 25.6.2008).
- 14 2007 stieg der Verkauf von Autos in Russland um 35%, wobei 48 von 100 verkauften Fahrzeugen mit Krediten finanziert wurden. Ebd., S. 4.
- 15 Rossijskaja Gazeta, 7.5.2008.
- 16 Vgl. Sebastian Pritzkow/Diana Schreiter (2008), Beschränkung ausländischer Investitionen in Russland, in: Osteuropa-Recht, Nr. 3-4, S. 157–167.
- 17 Aleksej Ščelgov, Goskorporacii obvinili v stimulirovanii korrupcii (Staatskorporative wurden beschuldigt, Korruption zu fördern), in: Nezavisimaja gazeta, 8.04.2008.
- 18 Aus dem Stabilitätsfond wurden im November 2007 12 Mrd. Dollar in staatliche Entwicklungsinstitutionen investiert. Renaissance Kapital (2008), The King is Dead; Long Live the King. Reform of Stabilization Fund: The Details, S. 2.
- 19 Elena Kiseleva, MERT narušil gospaketnoe soglašenie (Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung verletzte Übereinkunft über Staatspaket), Kommersant', 10.04.2008.
- 20 Natal'ja Savickaja, Oglášeny kontrol'nye cifry priema v vuzy na 2007 god (Öffentliche kontrollierte Zahlen für den Hochschulzugang 2007), in: Nezavisimaja Gazeta, 12.1.2007, <[http://www.ng.ru/education/2007-01-12/9\\_budget.html](http://www.ng.ru/education/2007-01-12/9_budget.html)> (abgerufen am 24.7.2007).
- 21 <[http://www.kommersant.ru/%5CISSUES.PHOTO%5CWEEEKLY%5C2007%5C046%5Cvlast\\_46\\_031\\_big.jpg](http://www.kommersant.ru/%5CISSUES.PHOTO%5CWEEEKLY%5C2007%5C046%5Cvlast_46_031_big.jpg)> (abgerufen am 27.8.2008).
- 22 Auftritt Medwedews auf dem Krasnojarsker Wirtschaftsforum, 15.2.2008, <[http://www.medvedev2008.ru/live\\_press\\_15\\_02.htm](http://www.medvedev2008.ru/live_press_15_02.htm)> (abgerufen am 25.8.2008).
- 23 Auftritt Wladimir Putins auf einer Veranstaltung des Staatsrates zum Thema »Über die Entwicklungsstrategie Russlands bis 2020«, 8.2.2008, <[http://www.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542\\_type63374type63378type82634\\_159528.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml)> (abgerufen am 29.7.2008). Dieses Strategiepapier soll aufgrund von Differenzen zwischen dem Finanzministerium und dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung in der Wirtschaftspolitik erst Ende des Jahres 2008 verabschiedet werden. Grund dafür ist auch,

- dass unabhängige Experten die darin geäußerten Annahmen für die künftige Wirtschaftsentwicklung als zu positiv einschätzen.
- 24 Developing University-Industry Technology Transfer (joint workshop), Tomsk, 12.–13. Oktober 2006, <<http://www.oecd.org/dataoecd/29/9/38423734.pdf>> (abgerufen am 7.7.2008).
  - 25 Der Leiter, des Präsident Medwedew nahe stehenden Instituts für moderne Entwicklung, Igor Jurgens, hob auf einer Veranstaltung der DGAP in Berlin (23.6.2008) hervor, dass ca. 70% der russischen Bevölkerung liberalen Ideen eher skeptisch gegenüber stehen. Meist schlecht ausgebildet, hätten sie Angst vor dem Einfluss des Westens und vor mehr Wettbewerb.
  - 26 Regierung der Russischen Föderation, Auftritt von I. I. Šuvalov auf dem XII. Petersburger Wirtschaftsforum, 8.6.2008, <<http://www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentvicechairman/shuvaliv%5Fhronika/archive/2008/06/08/6608241.htm>> (abgerufen am 29.7.2008).
  - 27 Präsident Russlands, Nationaler Plan zur Bekämpfung von Korruption, 31.7.2008, <<http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml>> (abgerufen am 31.7.2008).
  - 28 Alle folgenden Aussagen basieren auf dem Dokument des russischen Außenministeriums: Ministerstvo inostrannyh del Rossijskoj Federacii, Obzor vnešnej politiki (Außenministerium der Russischen Föderation, Übersicht über die Außenpolitik), 27.3.2007, <[http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/106e7bfcd73035f043256999005bcbbb/3647da97748a106bc32572ab002ac4dd?OpenDocument](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/106e7bfcd73035f043256999005bcbbb/3647da97748a106bc32572ab002ac4dd?OpenDocument)> (abgerufen am 30.7.2007).
  - 29 Ebd.
  - 30 Die am 17. Dezember 1994 in Lissabon unterschriebene Energiecharta regelt Fragen internationaler Kooperation im Energiebereich wie den Schutz und die Förderung von Investitionen, den Handel mit Energieträgern und -erzeugnissen, den ungehinderten Energietransport sowie Umweltschutz und Energieeffizienz. Fragen von Transit und Wettbewerbsbeschränkungen sind vor allem für den russischen Monopolisten Gazprom problematisch, weshalb die Duma den Vertrag bisher nicht ratifiziert hat. The Energy Charter Treaty, A Reader's Guide, <[http://www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/ECT\\_Guide\\_ENG.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/ECT_Guide_ENG.pdf)> (abgerufen am 30.7.2008).
  - 31 Energiedialog zwischen Russland und der EU (Veranstaltung der DGAP), 20.5.2008, Berlin, <[http://www.dgap.org/fi/strategische\\_regionen/russland/veranstaltungen/archive/view/1dcef52d97e7242ef5211dc90b8d768638233d733d7.html](http://www.dgap.org/fi/strategische_regionen/russland/veranstaltungen/archive/view/1dcef52d97e7242ef5211dc90b8d768638233d733d7.html)> (abgerufen am 31.7.2008).
  - 32 Roland Götz, Das Treffen von Lhati. Wie weiter mit der Energiepartnerschaft, in: Russlandanalysen, Nr. 116, 3.11.2006, S. 3, <<http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen116.pdf>> (abgerufen am 28.8.2008).
  - 33 Thomas Wiede, WTO-Mitgliedschaft mit Vollkasko, Handelsblatt, 24.7.2008, <<http://www.handelsblatt.com/politik/international/wto-mitgliedschaft-mit-vollkasko;2015198>> (abgerufen am 29.7.2008).
  - 34 David Tarr, Russian WTO Accession: What Has Been Accomplished, What Can be Expected, Oktober 2007, <[http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Accession/Russian\\_WTO\\_Accession\\_Tarr\\_Oct07.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Accession/Russian_WTO_Accession_Tarr_Oct07.pdf)> (abgerufen am 30.7.2008).
  - 35 Kommentar in Regnum, 30.6.2008, <<http://www.regnum.ru/news/1021404.html>> (abgerufen am 30.7.2008).
  - 36 Meldung in Regnum, 18.6.2008, <<http://www.regnum.ru/news/1015950.html>> (abgerufen am 30.7.2008).
  - 37 BOFIT Russia Statistics.



