

Außenwirtschaftlicher Protektionismus in Russland

Endgültige Abkehr von der Integration in die Weltwirtschaft?

Alexander Libman

Die Krise um die Ukraine und internationale Wirtschaftssanktionen haben in Russland eine neue Welle des außenwirtschaftlichen Protektionismus ausgelöst. Der Kreml hat bereits diverse Beschränkungen für ausländische Importe erlassen. Zum Teil geht diese Welle auf Bemühungen von Interessengruppen zurück, die ihren Vorteil suchen. Zum Teil ist sie aber auch Ausdruck einer wirtschaftspolitischen Wende in Richtung einer staatlich gelenkten Importsubstitutionsstrategie. Diese Wende wird langfristige Konsequenzen haben, die eine Modernisierung der russischen Wirtschaft in Frage stellen. Zumindest derzeit gibt es aber noch keine Anzeichen für russische Bestrebungen, das Land vollständig von der Weltwirtschaft abzukoppeln oder autark zu machen.

Die Zukunft Russlands in der Weltwirtschaft wird nicht nur von den westlichen Sanktionen bestimmt, sondern auch – und vielleicht in größerem Maße – von Änderungen der russischen Wirtschaftspolitik, die seit März 2014 zu beobachten sind. Hat sich die russische Führung zum Ziel gesetzt, das Land wirtschaftlich autark zu machen? Wie weit wird (und kann) Russland in diese Richtung gehen? Welche Risiken entstehen dadurch für die Wirtschaft und Außenpolitik Deutschlands?

Aktuelle Lage

Seit März 2014 hat die russische Regierung für den Außenhandel verschiedene protektionistische Maßnahmen getroffen. Dabei

handelt es sich zum Teil um weitreichende Handelshemmnisse, die bedeutende Märkte beeinflussen (etwa jene für Lebensmittel oder Fahrzeuge). Darüber hinaus werden in Regierung und Staatsduma weitere Vorschläge diskutiert, die die russischen Märkte noch stärker vor ausländischem Wettbewerb schützen sollen (siehe Tabelle, S. 4).

Die Regierung in Moskau setzt meist entweder auf Verbote von Importen oder auf indirekte Steuern; so hat sie 2012 eine Recyclinggebühr für Fahrzeuge eingeführt, die 2014 allerdings auch auf heimische Produkte ausgeweitet wurde, und im Sommer 2014 hat sie eine Steuer auf Softwarelizenzen in Höhe von 10 Prozent der Erlöse vorgeschlagen. Zolltarife wurden bislang eher selten erhöht, obwohl das russische Indus-

trie- und Handelsministerium auch dazu Vorschläge unterbreitet hat. Zolländerungen sind für die russische Regierung aber schwieriger durchzusetzen, weil sie von der Eurasischen Zollunion gebilligt werden müssen, und das Unionsmitglied Kasachstan wehrt sich stets gegen entsprechende Vorstöße. Steuern jedoch kann Russland einseitig einführen; ebenso kann es Verbote für öffentliche Beschaffungsmaßnahmen erlassen oder zum Beispiel Sanitätsbehörden anweisen, Verbote zu verhängen.

Die Produktion ausländischer Unternehmen, die in Russland angesiedelt sind, ist in der Regel von den Beschränkungen nicht direkt betroffen. Das ist zum Beispiel für westliche PKW-Produzenten (u.a. Volkswagen, BMW, Renault, Ford oder Opel) wichtig, die den russischen Markt zu einem wesentlichen Teil aus Betriebsstätten beliefern, die in Russland liegen. Die in der Staatsduma eingebrachten Vorschläge für Beschränkungen ausländischer Dienstleistungen sind umfassender und müssen auch für russische Unternehmen gelten, an denen ausländische Firmen beteiligt sind; konkrete Regelungen wurden bislang allerdings noch nicht beschlossen.

Das Interesse an Investitionsbeschränkungen scheint deutlich geringer zu sein als an Handelsbeschränkungen. Vereinzelt wurden im Parlament – meist von Abgeordneten mit extremen Positionen – Vorschläge zur Beschränkung westlicher Investitionen oder sogar zu Nationalisierungen und Sperrungen eingebracht, die von der Regierung bisher nicht aufgegriffen wurden. Bei einem Treffen mit den Staatsduma-Abgeordneten im Mai 2014 sprach sich Putin klar gegen Investitionsbeschränkungen aus, was sich auch in dem ambitionierten Privatisierungsprogramm widerspiegelt, das Ausländern offensteht.

Insgesamt gibt es deutliche Anzeichen dafür, dass Russland im Außenhandel immer öfter protektionistische Maßnahmen ergreift – in Form von Importverboten und indirekten Steuern. Investitionen sind davon nicht betroffen.

Innenpolitischer Kontext

Die Protektionismus-Welle lässt sich durch drei Faktoren erklären, die auch in der Rhetorik russischer Politiker und Unternehmer eine Rolle spielen. Erstens folgen viele Abschottungsmaßnahmen der Logik nationaler Sicherheit, die für die russische Führung höchste politische Priorität zu haben scheint. Kritische Sektoren müssen aus ihrer Sicht vor jeglichem ausländischen Einfluss abgeschirmt werden. Da ausländische Regierungen die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln unterbrechen können, ist eine entsprechende Abhängigkeit vom Westen zu vermeiden; ein Mittel zu diesem Zweck können Importbeschränkungen sein.

Zweitens gibt es Anzeichen für eine wirtschaftspolitische Neuorientierung. Seit Jahren wird in Russland eine Debatte geführt zwischen denjenigen, die bei der Modernisierung eher auf wirtschaftliche Liberalisierung und Reformen setzen, und jenen, die eine dirigistische Politik bevorzugen, gestützt auf Importsubstitution und staatliche Interventionen. Die Krise scheint den Dirigisten Auftrieb zu geben, die der Überzeugung sind, dass die nationale Wirtschaft vorübergehend vor internationalem Wettbewerb geschützt werden muss, um gedeihen und wachsen zu können.

Drittens wird der Wirtschaftsprotektionismus in Russland auch von einzelnen Großunternehmen und Wirtschaftsverbänden gefördert, die die angespannte politische Lage ausnutzen, um den Staat dafür zu gewinnen, sie zu unterstützen und gegen westliche Wettbewerber abzuschotten. So ist beispielsweise westlichen Agrarunternehmen der Zugang zum russischen Markt verwehrt, Unternehmen anderer Sektoren könnte er verweigert werden: Verbände der Textilproduzenten und IT-Unternehmen haben sich bereits öffentlich für die Errichtung weiterer Handelsbarrieren ausgesprochen.

Grenzen

Wie weit könnte der russische Protektionismus noch gehen? Am schwierigsten ist diese Frage für Maßnahmen zu beantwor-

ten, die von Sorgen um die nationale Sicherheit bestimmt sind. Zwar betreffen diese Maßnahmen nur ausgewählte Wirtschaftssegmente, die als sicherheitskritisch eingestuft werden; doch kann sich die Abgrenzung dieser Segmente im Laufe der Zeit ändern. In einigen Fällen (etwa als Reaktion auf westliche Sanktionen) besteht die Möglichkeit, dass zuvor offene Wirtschaftsbereiche als sicherheitsrelevant eingestuft und staatlicher Kontrolle unterstellt werden.

Die Argumentation der Dirigisten gilt zwar für ein breites Spektrum von Wirtschaftssegmenten, ist aber vor allem auf Handelsbeschränkungen fokussiert. Ausländische Investitionen werden begrüßt, weil sie zur Verlagerung der Produktion nach Russland führen. Handelshemmnisse können denselben Effekt haben, indem sie ausländische Unternehmen zwingen, Produktionsstätten in Russland zu errichten und mit russischen Unternehmen zu kooperieren. Insofern muss die Logik der Dirigisten nicht so interpretiert werden, als ziele sie auf vollständige Autarkie.

Die Interessengruppen und einzelne Ressorts haben keine einheitliche Position zu protektionistischen Maßnahmen. Selbst in den angeblich geschützten Branchen finden sich Unternehmen, für die wirtschaftliche Beziehungen zu ausländischen Lieferanten und Kunden entscheidend sind. So klagte etwa der Fischproduzent Murmanskij Rybnyj Kombinat gegen die verhängten Lebensmittelsanktionen, da das Unternehmen technologisch von den Lieferungen aus dem Ausland abhängig ist. Auch viele Großkonzerne – etwa die Erdöl- und Erdgasgiganten, die Russische Eisenbahn oder Aeroflot –, die in vielerlei Hinsicht auf die Kooperation mit westlichen Partnern angewiesen sind, zählen zu den Leidtragenden der Importbarrieren. Daher ist bei weitem nicht abzusehen, wie die Auseinandersetzung der Lobbyisten um die Einführung weiterer Handelsbarrieren ausgehen wird.

Die einzelnen Ministerien vertreten je nach Verantwortungsbereich unterschiedliche Positionen. Die vom Kommunikations-

ministerium vorgeschlagene Softwaresteuer wurde beispielsweise vom Wirtschaftsministerium scharf kritisiert. Der Vorschlag des Industrieministeriums, die Einfuhr ausländischer Medikamente zu verbieten, stößt auf den Widerstand des Gesundheitsministeriums. Solche Kontroversen ändern allerdings kaum etwas an den Tatsachen, wenn die russische Führungsspitze eine klare politische Entscheidung getroffen hat (zum Beispiel die Verhängung von Lebensmittelsanktionen). Aber in vielen Fällen, wo eine solche politische Klarheit nicht herrscht, können Machtkämpfe zwischen Ressorts die Ausweitung von Handelsbeschränkungen begrenzen.

Ausblick

Die Ereignisse des Jahres 2014 haben die russische Regierung in ihrer protektionistischen Orientierung eindeutig bestärkt. Eine Liberalisierung der russischen Außenhandelsregelungen ist in absehbarer Zukunft kaum zu erwarten. Eher dürfte mit neuen Handelshemmnissen zu rechnen sein. Zumindest derzeit deutet jedoch nichts darauf hin, dass die Regierung vollständige wirtschaftliche Autarkie erreichen will.

Die mittelfristige Wirtschaftspolitik, die heute als wahrscheinlich anzunehmen ist, ähnelt grundsätzlich der Politik vieler lateinamerikanischer Länder oder Indiens in den 1960er bis 1970er Jahren, die seinerzeit ebenfalls auf Importsubstitution gesetzt haben. An den Erfahrungen dieser Länder lassen sich aber auch die Kosten des wirtschaftlichen Protektionismus ablesen. Gepaart mit massiver Korruption hat er eine langfristige Stagnation zur Folge. Ausländische Investitionen werden offiziell zwar nach wie vor begrüßt. Hohe bürokratische Hürden und Probleme beim Aufbau der internationalen Produktionsketten schrecken Investoren allerdings ab. 2013, als das Ausmaß der Abschottungsmaßnahmen noch wesentlich geringer war, sollen aus Russland 61 Milliarden US-Dollar an Kapital abgeflossen sein, was primär der Korruption und bürokratischen Hürden anzulasten war.

Von einer Modernisierung Russlands kann unter diesen Umständen kaum die Rede sein.

Man darf aber nicht vergessen, dass sich die Ausrichtung der russischen Wirtschaftspolitik schnell und unvorhersehbar ändern kann. Bis die Lage klarer wird, können noch Monate oder Jahre vergehen. Die außenpolitische Eskalation wird sehr wahrscheinlich dazu führen, dass die Sicherheitslogik weiter um sich greifen wird – und deswegen werden sich auch die Handelsbeschränkungen ausweiten. Wahrscheinlich wird es sogar zu Entscheidungen kommen, die für die breite Bevölkerung schmerzhaft sind. Die immer deutlicher zu spürenden wirtschaftlichen Probleme Russlands werden auch die russischen Unternehmen veranlassen, mehr Protektionismus zu fordern.

Für die deutsche Politik dürften primär zwei Folgen des zunehmenden Protektionismus in Russland von Bedeutung sein. Erstens wird dieser Trend kurz- und mittelfristig die wirtschaftlichen Kosten der politischen Krise in die Höhe treiben, und dies für alle Beteiligten (auch für Europa und die Ukraine). Zweitens schwächt der Aufstieg der Dirigisten mittelfristig paradoxerweise die politische Wirkung der westlichen Sanktionen ab – zwar bleiben die Sanktio-

nen wirtschaftlich wirksam, aber für einen immer größeren Teil der russischen Elite wird eine gewisse Einschränkung der wirtschaftlichen Beziehungen zu Europa akzeptabel oder erscheint sogar erwünscht. Neue Sanktionsrunden oder -drohungen würden lediglich die Position der Dirigisten stärken – und somit die Wirkung der Sanktionen beeinträchtigen. Aktuell scheinen die mit beiden Folgen verbundenen Risiken berechenbar zu sein. Eine merkliche Verschlechterung der Lage ist jedoch durchaus möglich.

Ob sich die wirtschaftlich motivierte Hoffnung erfüllt, Russland für deutsche Unternehmen als Wachstumsmarkt sichern zu können, ist auf absehbare Zeit ungewiss. Der Aufbau einer Produktion in Russland könnte zur Bedingung für den Zugang zum russischen Markt werden. Deutschland hat kaum politische Optionen, auf die beschriebenen Entwicklungen Einfluss zu nehmen. Es ist unwahrscheinlich, dass bilaterale Verhandlungen oder die Einschaltung multilateraler Organisationen (wie der WTO) die russische Position stark ändern werden. An eine Erweiterung der Verhandlungsoptionen ist erst zu denken, nachdem die politische Krise entschärft worden ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Tabelle: Vorgeschlagene und geltende Importbeschränkungen und Beschränkungen der Tätigkeit ausländischer Unternehmen (Stand: 7.11.2014)

Ausländische Güter, Sektoren oder Dienstleistungen	Verbot für ...		
	Öffentliche Beschaffung	Staatliche Unternehmen	Alle Wirtschafts- subjekte
Fahrzeuge	In Kraft seit Juli 2014	Vorschlag (Regierung)	Vorschlag (Staatsduma, Präsidentenberater)
Textilproduktion	In Kraft seit August 2014		Vorschlag (Interessenverbände; Präsidentenberater)
Lebensmittel und Landwirtschaft			In Kraft seit August 2014
Metallindustrie	Vorschlag (Regierung)	Vorschlag (Regierung)	
Schwermaschinenbau	Vorschlag (Regierung)	Vorschlag (Regierung)	
Medizintechnik und Medikamente	Vorschlag (Regierung)		
Software	Vorschlag (Regierung; Interessenverbände)	Vorschlag (Regierung; Interessenverbände)	
Wirtschaftsprüfung		Vorschlag (Staatsduma)	Vorschlag (Staatsduma)
Werbung	Vorschlag (Staatsduma)	Vorschlag (Staatsduma)	

SWP-Aktuell 69
November 2014