

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ognian N. Hishov

Rußlands Beitritt zur WTO – Auswirkungen und Interessen

S 3
Januar 2003
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

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

Inhalt

Problemstellung und Schlußfolgerungen 5

**Die WTO und der Ausgleich von
Handelsinteressen** 7

Die Erwartungen der russischen Seite 11

Das Interesse Deutschlands/des Westens 15

**Effekte des WTO-Beitritts auf die sektorale
und regionale Entwicklung Rußlands** 18

Landwirtschaft 18

Maschinenbau 21

*Risiken der WTO-Mitgliedschaft nach
handelspolitischen Varianten* 21

Die WTO als Chance für den Maschinenbau 24

Dienstleistungssektor,
insbesondere Bankensystem 25

Fazit 31

Rußlands Beitritt zur WTO – Auswirkungen und Interessen

Nach Abschaffung des planwirtschaftlichen Außenhandelsmonopols mußte die Wirtschaft der Russischen Föderation den 90er Jahren mit einem Anpassungsschock fertig werden. Nun sieht sie sich im Zuge des angestrebten Beitritts zur WTO mit neuen Herausforderungen ähnlichen Ausmaßes konfrontiert. Zwar begrüßen der Kreml und Wirtschaftsexperten die langfristigen makroökonomischen Gewinne einer solchen Mitgliedschaft. Die sektoralen Probleme, die eine weitere Öffnung nach sich zieht, sind allerdings zum Teil gravierend, und es werden Stimmen laut, die entweder diesen Schritt ganz ablehnen oder unrealistische, mit den WTO-Regeln nicht vereinbare Forderungen mit Protektionismuscharakter stellen. Die russische Seite stützt ihre Verhandlungsposition auf Modellrechnungen, die eine uneingeschränkte Anwendung der WTO-Regeln auf Rußland als volkswirtschaftlich inakzeptabel darstellen. Vor diesem Hintergrund läßt die Wahrung der Interessen der westlichen Seite im allgemeinen, und der deutschen im konkreten, folgende Schlüsse zu:

- ▶ Der WTO-Beitritt der Russischen Föderation ist im Sinne der Ausweitung des Welthandels um eine potentiell große Volkswirtschaft zu begrüßen und zu ermutigen. Der Westen sollte seine Verhandlungsposition darauf abstellen, die sektoralen Anpassungsverluste durch gesamtwirtschaftliche Gewinne wettzumachen. Den betroffenen Wirtschaftszweigen und Industrien ermöglicht es der Beitrittsmechanismus, durch Ausnutzung von Übergangsregelungen und -fristen die Anpassung zu erleichtern. Die Öffnung würde kurzfristig weniger die Exporte als die Importe ausweiten. Ceteris paribus bedeutet dies erst einmal einen Produktionsrückgang, der aber schnell aufgefangen werden dürfte durch die Belebung bislang abgeschotteter Sektoren im Zuge der Integration in die Weltwirtschaft. Anhand der sektoralen Effekte in Landwirtschaft, Maschinenbau und Bankensektor wird nachgewiesen, daß der Ruf nach Sonderbehandlung Rußlands durch die WTO unbegründet ist.
- ▶ Auf der Subebene der Sektoren und darunter ist die Polemik um das Schicksal der *Landwirtschaft* mit am intensivsten. Allerdings laufen die Forderungen

nach überzogenem Tarifschutz ins Leere: Modellrechnungen zeigen, daß selbst hohe Importtarife bei einer anhaltenden realen Rubelaufwertung effektiv kaum schützen würden. Eine genaue Prüfung der Rahmenbedingungen des Sektors belegt zugleich, daß er wegen einer besonderen Konstellation makro- und zweigökonomischer Faktoren weniger gefährdet ist, als Lobbygruppen dies glaubhaft zu machen versuchen. Zum einen ist der Anteil der Importe am Produktionswert der Landwirtschaft gering, zum anderen wirken geographische und logistische Spezifika kostenerhöhend bei Importen und somit wie Tarifschutz. Darüber hinaus sorgt der Strukturfaktor (der geringe BIP-Anteil der Landwirtschaft) für moderate gesamtwirtschaftliche Nachteile durch etwaige Importzunahme.

- ▶ Das russische verarbeitende Gewerbe wurde von der mit dem Wirtschaftsombau verbundenen Depression stärker geschwächt als der Energiesektor und die Industrie für Halbfabrikate. Daher steht für die russische Verhandlungsdelegation in Genf der *Maschinenbau* ganz oben auf der Liste der Zweige mit massivem Tarifschutz. Eine genaue Untersuchung der Rahmenbedingungen des Maschinenbaus zeigt jedoch, daß selbst überdurchschnittliche Tarifsätze, die laut WTO-Regeln ohnehin kaum durchsetzbar sind, am Ende wenig Schutz bieten. Es wird gezeigt, daß dieser Industriezweig längerfristig (seit Beginn der 90er Jahre) vor allem unter einem real aufwertenden Rubel an Wettbewerb verloren hat, mit nur wenig Abhilfe durch den Tarif. Eine weitere Öffnung und weltweite Integration dürfte daher eher positive Impulse für mehr Wachstum unter Ausnutzung der spezifischen komparativen Standortvorteile Rußlands nach sich ziehen.
- ▶ Der Dienstleistungssektor verzeichnete in den letzten zehn Jahren eine beachtliche Entwicklung, bleibt aber im internationalen Vergleich dennoch wenig konkurrenzfähig. In Moskau wird daher befürchtet, daß seine Öffnung zum Ausverkauf des Sektors an ausländische Bankenriesen, Versicherungskonzerne und Telekomgesellschaften auf Kosten der russischen nationalen Anbieter führen würde. Am Beispiel des vergleichsweise unterentwickelten *Bankensektors* wird jedoch nachgewiesen, daß bei freien Wettbewerbsbedingungen die ausländischen Großbanken, die nach Rußland expandieren, die Marktanteile der jetzigen privaten Kommerzbanken zwar übernehmen und diese weitgehend verdrängen dürften; auch die landes-

weite Sparkasse Sberbank – ob privatisiert oder in staatlicher Hand – dürfte vor allem in den Großstädten Marktanteile abgeben, sich aber im ländlichen Raum halten. Wegen der geringen Anteile der heimischen Privatbanken an den meisten Indikatoren des Bankensystems dürfte ihr Verdrängen durch kapitalstarke ausländische Anbieter aber nur geringe volkswirtschaftliche Kosten hervorrufen. Qualifizierte russische Manager könnten übernommen werden, der Aktivatransfer von Banken im Konkurs ohne Probleme erfolgen. Auch wird das nationale Kapital aus dem russischen Bankensystem nicht verschwinden, da die Sberbank als Großanbieter von Bankdienstleistungen sich am Markt behaupten kann.

- ▶ Der erwartete Nutzen für Deutschland und die anderen Handelspartner Rußlands besteht *nicht primär* in einem erleichterten Zugang zum russischen Markt und der Ausweitung der Exporte nach Rußland. Unter sonst gleichen Bedingungen muß Rußland nämlich die zusätzlichen westlichen Importe durch zusätzliche Exporte in den Westen bezahlen, das heißt, am Ende wird es nur eine Verschiebung der Handelsstruktur mit mehr internationaler Arbeitsteilung geben, aber keine Nettomehrnachfrage und damit kein Wachstum in Deutschland. Letzteres ist nur zu erzielen, wenn auch die russische Wirtschaft wächst. Es ist im Interesse Deutschlands, das Wachstum in Rußland unter Ausschöpfung des WTO-Regelwerkes zu ermutigen. Eine ständig zunehmende russische Importnachfrage würde die deutsche Exportwirtschaft und damit die Gesamtwirtschaft beleben.
- ▶ In den letzten Monaten scheint Rußland mit seinem anhaltenden robusten Wachstum die Rolle einer *Konjunkturlokomotive* zu erfüllen, da es (zusammen mit China) für verstärkte Nachfrage nach deutschen Lieferungen sorgt. Dagegen stagnierte in den ersten acht Monaten 2002 der deutsche Gesamtexport und ging auf den wichtigsten Ausfuhrmärkten, EU und USA, sogar zurück. Eine WTO-begünstigte Verstärkung des russischen Wachstums würde diese Tendenz weiter verstärken.

Die WTO und der Ausgleich von Handelsinteressen

Die angestrebte baldige Mitgliedschaft der Russischen Föderation in der Welthandelsorganisation (WTO) wird national und international intensiv diskutiert. Dies überrascht zunächst einmal, da die WTO-Mitgliedschaft einer Nation, zumal einer europäischen, an sich nichts Ungewöhnliches ist. Weltweit sind ohnehin die meisten Staaten in der WTO – von etwa 189 UN-Mitgliedern waren Anfang 2002 144 auch Mitglied des Clubs.

Die Welthandelsorganisation wurde als Nachfolgeorganisation des GATT¹ 1995 gegründet. Die GATT-Prinzipien, 1947 als Leitfaden für fairen internationalen Austausch formuliert, wurden in Verhandlungsrunden kontinuierlich weiterentwickelt: Frühere Runden (Kennedy-Runde, bis 1967) konzentrierten sich auf die Abschaffung von Handelsbarrieren und Protektionismus, spätere Runden (Tokyo-Runde, bis 1979) hatten Antidumpingmaßnahmen zum Inhalt, und die letzte – die Uruguay-Runde (bis 1994) – schuf die WTO. Ziel war es, sich von dem etwas indifferenten Begriff »Agreement« zu verabschieden und eine handfeste Struktur – die »Welthandelsorganisation« – zu schaffen. Die neue Einrichtung ersetzte das GATT-Sekretariat und war bestrebt, keine erweiterte Bürokratie nach sich zu ziehen. Als wichtige Neuerung wurden zur Effizienzsteigerung der WTO-Arbeit Regeln für die Handhabung von handelspolitischen Streitfragen in den Statuten festgelegt. Sie zielen auf beschleunigte Beilegung ab, um durch unfaire Praktiken gefährdete Sektoren besser zu schützen, und erlauben es den betroffenen Nationen, Gegenmaßnahmen wirksamer zu treffen.

Die WTO-Idee läßt sich ebenso wie die GATT-Idee von der Überlegung leiten, vor allem im Hinblick auf die Entwicklungsländer und »emerging markets«, daß ein Abbau von Handelsschranken mehr Wirtschaftswachstum und Wohlstand mit sich bringt. Die Globalisierungsoffensive der Administration Clinton hat bewirkt, daß Dritte-Welt-Nationen, die sich dem freien Güter- und Investitionsfluß öffneten, die Armut wirksamer reduzieren konnten.² Im Kern strebt das

Welthandelssystem einen möglichst freien Fluß von Gütern und Diensten über Ländergrenzen hinweg an. (Als Nebeneffekt – von Proponenten des freien Welt Handels hervorgehoben – fördert es den Weltfrieden und die internationale Sicherheit). Der Ausgleich der handelspolitischen Interessen der WTO-Mitglieder soll auf Konsensgrundlage erreicht werden, indem jedes beitriftswillige Land bilaterale Verhandlungen mit interessierten Altmitgliedern führen und erfolgreich absolvieren muß. Das bilaterale Herangehen trägt der unterschiedlichen Interessenlage der einzelnen WTO-Mitglieder Rechnung. Im Falle einzelner Aspiranten haben sich die Aufnahmeverhandlungen länger als eine Verhandlungsrunde hingezogen (im Falle der VR China, die erst am 11. Dezember 2001 beigetreten ist, waren es 15 Jahre, während die Uruguay-Runde 8 Jahre dauerte). Erst wenn Einvernehmen bei Zöllen, Marktzugangsrechten, Übergangsmaßnahmen und anderem mehr erzielt worden ist, legt eine Arbeitsgruppe (Working Party), ein Arbeitsgremium aus WTO-Mitgliedern, ein Empfehlungspaket aus Bericht, Protokoll und Verpflichtungsliste dem General Council der WTO oder ihrer Ministerkonferenz vor. Nach Verabschiedung durch die Ministerkonferenz tritt die Mitgliedschaft innerhalb eines Monats in Kraft.³

Entwicklungsländern nahestehende Kritiker werfen der Organisation vor, undemokratisch zu sein und die Interessen der westlichen Länder zu schützen. Allerdings war die Mitgliederstruktur schon des GATT so differenziert, daß sie eine Diktatur des Westens ausschloß: Immerhin waren bereits in den 60er und 70er Jahren die Ostblock-Staatshandelsländer Polen, Rumänien und Ungarn Mitglied, und das viel früher beigetretene Kuba ist trotz einer Abschottungspolitik unter Castro immer noch dabei. Aber auch viele Entwicklungsländer, die seit Erlangen ihrer Unabhängigkeit der Idee der Importsubstitution via Handels-schranken anhängen, waren dazugestoßen. Offensichtlich war die Organisation attraktiv genug, und die meisten Regierungen versprachen sich per Saldo Vorteile von der Mitgliedschaft. Nach dem Zusam-

¹ GATT – General Agreement on Tariffs and Trade.

² Michael Mosbacher, Globalization: A Force for Reducing World Poverty, in: The Economist, 7.-13.12.2002, S. 30.

³ Quelle: WTO, in: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org3_e.htm.

menbruch des Comecon und der Sowjetunion nahm die Zahl der Mitglieder weiter zu. Selbst dem Westen gegenüber skeptisch eingestellte Staaten wie Belarus, Libyen, Syrien und Sudan haben Aufnahmeantrag eingereicht. Hauptmotiv für die Mitgliedschaft bei allen Beteiligten ist die Erleichterung des Zugangs zu den Märkten der Partner.

In der Öffentlichkeit blieben diese Veränderungen fast unbemerkt – so erregte die WTO-Aufnahme Albaniens, Sloweniens oder der Tschechischen Republik kaum Aufsehen. Nur Fachleute haben registriert, daß die ehemaligen Sowjetrepubliken Georgien, Kyrgistan und Moldowa Neumitglieder sind. Erst die abschließenden Gespräche der VR China wurden zum Medienereignis, und gegenwärtig ist die anstehende Aufnahme Moskaus ebenfalls Gegenstand der Diskussion.

Aus der Sicht der Außenwirtschaftstheorie müssen große Volkswirtschaften eine breitere Palette von Aspekten berücksichtigen als kleinere, wenn sie einem internationalen Handelsgremium wie der WTO beitreten wollen. Die schiere Anzahl von Wirtschaftszweigen und -sektoren, die von der Öffnung betroffen sind, ist ausschlaggebend für langwierige und komplizierte Verhandlungen mit Bargaining-Charakter. Dagegen weisen kleine Volkswirtschaften oft eine schmalere sektorale Spezialisierung auf, so daß die Öffnung sowohl im Inland als auch bei den Handelspartnern weniger Branchen tangiert und die Verhandlungsmasse verkleinert. Im Falle Rußlands kommen hinzu die Spezifika einer Transformationswirtschaft mit noch nicht abgeschlossener Anpassung vieler Bereiche an die marktwirtschaftliche Öffnung im Inland, und erst recht nicht gegenüber dem Ausland. Dies erklärt, warum ungeachtet der bereits vor zehn Jahren (am 16. Juni 1993) eingerichteten Working Party die Verhandlungen mit Moskau immer noch nicht abgeschlossen sind. Erschwerend wirken sich verschiedene postsowjetische Besonderheiten aus, wie die Zollunion mit Belarus, diverse Handelsabmachungen mit der restlichen GUS und weiter existierende Subventionen für wenig rentable Industriezweige. Auch andere Themen erfordern von den Behörden (und Lobbygruppen) Zeit für die Anpassung an die WTO-Regeln: Sanitär- und Phytosanitärbestimmungen (SPS), technische Handelsbarrieren (TBT) mit protektionistischem Charakter, Importlizenzierung ausländischer Partner, die Einbeziehung Einheimischer in Investitionsprojekte ausländischer Partner (TRIM) und andere mehr. Allerdings arbeitet die Working

Party bereits an einem Vorabbericht, was auf Verhandlungsfortschritte hinweist.⁴

Die Aufnahme von Handelsbeziehungen zieht makroökonomische Vorteile für die betreffende Volkswirtschaft nach sich, denen meist sektorale und regionale Nachteile gegenüberstehen.⁵ Obwohl im Endeffekt das Land besser gestellt ist, hat die Wirtschaftspolitik die Aufgabe, einen geeigneten Interessenausgleich für alle Beteiligten – Gewinner und Verlierer der Öffnung – zu erreichen. Typisch für die Effekte der Handelsliberalisierung ist, daß die Kosten meist von kleineren, aber besser organisierten Gruppen zu tragen sind, wie zum Beispiel Bauern, Stahlkochern oder Automobilherstellern. Der (volkswirtschaftliche) Nutzen dagegen ist über die ganze Bevölkerung breit gestreut und dadurch weniger deutlich wahrnehmbar. Die Unterschiedlichkeit der betroffenen Subjekte erleichtert es den organisierten Gruppen, ihre Interessen zu verteidigen und eine Liberalisierung abzulehnen, während die weitgehend indifferente Gesamtbevölkerung schwer mobilisierbar ist für die Vorteile der Öffnung.⁶

Der Akt der »Öffnung« besteht im ökonomischen Sinne in der Abschaffung von tarifären und nichttarifären Handelsschranken, die bislang zur Fehllenkung von Ressourcen geführt haben. Handelspolitisch bedienen sich Regierungen vor allem verschiedener Exportsubventionen und Zölle (Tarife). Nach deren Beseitigung wird ceteris paribus ein neues weltwirtschaftliches Gleichgewicht erreicht mit einem höheren Konsumniveau für die Beteiligten. Allerdings muß die Interessenlage im einzelnen berücksichtigt werden.

Exportsubventionen zielen auf eine Preissenkung des betreffenden Erzeugnisses ab. Jedoch bewirken sie

4 WTO, Current status of individual accessions, in: http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/status_e.htm.

5 Die Diskussion der Chancen und Risiken des Handels ist so alt wie der Welthandel selbst. Das 1817 erschienene klassische Werk »Principles of Political Economy and Taxation« von David Ricardo war eine Antwort auf die zu Beginn des 19. Jahrhunderts laufende Debatte über die Gewinne und Verluste die der damals rasch wachsende Welthandel Großbritannien brachte.

6 Schätzungen zufolge kann die Implementierung der Beschlüsse der Uruguay-Runde einen Zuwachs der Weltwirtschaft von bis zu 200 Milliarden US-Dollar bewirken. Anteilig handelt es sich jedoch um eine relativ geringe Zuwachsrate von etwa 1%, das von der Weltbevölkerung kaum wahrgenommen werden dürfte; Paul R. Krugman/Maurice Obstfeld, International Economics, Theory and Policy, Reading, Mass., 2000, S. 240.

als unerwünschten Folgeeffekt eine Verschlechterung der "terms of trade"⁷ der exportierenden Volkswirtschaft, da sie das Angebot der geförderten Exportgüter künstlich steigern. Folglich sinkt deren Preis relativ zum Preisniveau sonstiger Güter, darunter auch der Importe, das heißt, die Außenwirtschaftsbedingungen verschlechtern sich in der Tendenz dadurch. Dennoch sind sie ein gängiges Mittel der nationalen Wirtschaftspolitik, um ein von Ausfuhren getragenes Wachstum zu erzielen. Auf der Habenseite begünstigen sie oft nur die unmittelbaren Subventionsnehmer, etwa die russischen Bauern, die Agrarzuschüsse beziehen, oder die energieintensive Chemiebranche, die staatlich subventionierten Strom verbraucht. Auf der Sollseite steht ein (im Angebot-Nachfrage-Modell) in der Tendenz sinkender relativer Preis des subventionierten Guts bei gleichbleibender Angebotsmenge.

Die diese Erzeugnisse importierenden Handelspartner sind unterschiedlich betroffen: Zunächst einmal kommen die Verbraucher in den Genuß eines geringeren Preisniveaus im Vergleich zum »Hätte«-Preisniveau ohne die Moskauer Subventionsgelder. Die Erzeuger dagegen, die sowohl auf dem heimischen als auch auf dem Weltmarkt zum Beispiel mit russischen Getreidebauern oder Chemiekonzernen im Wettbewerb stehen, sind negativ von den Subventionstransfers betroffen. Sie sind es, die deren Abschaffung oder diesbezüglich ausgleichende Importzölle fordern. Sie können – wenn sie genügend politischen Einfluß nehmen – die russische WTO-Aufnahme erfolgreich stören. Da Moskau noch nicht Mitglied ist, kann die Regierung des betroffenen Landes einseitig Strafzölle für die jeweiligen russischen Güter beschließen, was im Falle eines WTO-Mitglieds nicht möglich ist. In diesem Fall muß der WTO-Schlichtungsmechanismus für Handelsstreitigkeiten in Gang gesetzt werden. Nicht nur, daß es sich hierbei um eine komplizierte und langwierige Prozedur handelt; die Prinzipien der WTO erfordern eine Lösung im gegenseitigen Einvernehmen im Sinne eines Vergleichs.

Eine weitere Frage betrifft die Einkommenseffekte nach Aufnahme von Handelsbeziehungen. Die Außenhandelstheorie postuliert (nach dem ressourcenbasierten Heckscher-Ohlin-Modell), daß in diesem Falle die Eigentümer von reichlich vorhandenen Ressourcen ihr Einkommen steigern werden, während die Eigentümer knapper Ressourcen Handelseinbußen erleiden. Ursache ist, daß die relative Ressourcennachfrage mit

den relativen Kosten der Ressourcen positiv korreliert ist. Auf die russische Metallindustrie übertragen bedeutet dies beispielsweise, daß je größer der Produktivitätsabstand zwischen den russischen und westlichen Anbietern ist, desto größer die Nachfrage nach westlichen Erzeugnissen in Rußland ausfallen wird.⁸

Umgekehrt bedeutet ein relativer Ressourcenüberfluß Rußlands im Bereich der Energieträger, daß unter sonst gleichen Bedingungen (z.B. Qualitätsstandards) energieintensive russische Exportgüter einheimische Anbieter solcher Güter vom deutschen bzw. EU-Markt verdrängen können. Exemplarisch stehen dafür der Elektrostahlsektor oder elektrizitätsintensive Produkte der Buntmetallurgie. Aber auch andere Effekte können auftreten: Langfristig schadet exportorientiertes Wachstum der betreffenden Exportwirtschaft und nützt ihren Handelspartnern, weil die exportbedingte Angebotsausweitung die »terms of trade« für die eine Seite verschlechtert und für die andere verbessert. Dies war der Fall in den 90er Jahren, als die russischen Energieexporte aufgrund des allgemeinen Ölpreisverfalls dem Land keine spürbaren Vorteile brachten. (Später übte die OPEC ihre Monopolmacht auf dem Weltenergiemarkt aus und reduzierte das Angebot, wodurch sich die »terms of trade« für Rußland verbesserten). Verlegt sich Rußland aber von einem export- auf ein importorientiertes Wachstum, kann es (fast) unabhängig von der Entwicklung der Energieträgerpreise Nutznießer günstiger »terms of trade« sein. Die Erklärung ist, daß in der internationalen Arbeitsteilung der Westen auf die Herstellung von Kapitalgütern spezialisiert ist, während die russische Wirtschaft Nachfrager solcher Güter ist. Umfassender Kapitalgüterimport, finanziert aus den Exporteinnahmen der Ölwirtschaft, bewirkt einen »terms of trade«-Vorteil für Moskau, wenn es bei gegebenem Exportvolumen mehr Investitionsgüter importiert.⁹

Wegen der WTO-bedingten Öffnung wird sich der bereits 1992 eingeleitete Strukturwandel der Wirtschaft der Russischen Föderation fortsetzen. Im Zuge dieses Strukturwandels können weniger wettbewerbsfähige Branchen (beispielsweise die nationale PKW-

⁸ Je größer das Verhältnis k/k^* der produktivitätsbedingten hohen Inlandskosten (k) zu den niedrigen Auslandskosten (k^*), desto größer das Verhältnis M^*/M der nachgefragten westlichen (M^*) und einheimischen (M) Güter, das heißt, $k/k^* \equiv M^*/M$.

⁹ Unterstellt wird, daß Rußland ökonomisch ein »kleines Land« ist, das heißt, seine Kapitalgüternachfrage läßt den Weltmarktpreis für solche Güter unverändert.

⁷ Verhältnis zwischen dem Index der Export- und Importpreise.

Produktion) weiter geschwächt und vom Markt verdrängt werden, während sich andere, standortbedingt lebensfähige Sektoren (z.B. Bereiche der IT-Industrie) am Markt behaupten. Im bilateralen Austausch mit Deutschland können die neuen Spezialisierungsmuster Nachteile für die deutsche Autoindustrie mit sich bringen, wenn das bereits exportorientierte Wachstum in Deutschland noch ausgeprägter auf die PKW-Produktion verlegt (spezialisiert) und im Gegenzug der IT-Output einschränkt wird. Dabei kann der PKW-Output »überschießen«. Wegen des größeren Autoangebots können sich die »terms of trade« für Deutschland verschlechtern, während sie sich für Rußland (zunächst einmal) verbessern. Bei einer anderen Konstellation können umgekehrte Effekte eintreten.

Die Aufnahme einer größeren Volkswirtschaft in die Welthandelsorganisation hat demnach vielschichtige Folgen für den »Rest der Welt«. Aus der Sicht der Partnerländer kann die Aufnahme unterschiedlich bewertet werden. Interessenvertreter der von der Öffnung betroffenen Sektoren können versucht sein, den WTO-Beitritt zu blockieren oder wenigstens zu verzögern.

Die Erwartungen der russischen Seite

Die Aktivitäten in Zusammenhang mit dem WTO-Beitritt Moskaus laufen auf politischer und wirtschaftlicher Ebene, wobei letztere zwei Richtungen aufweist. Die *politische Entscheidung*, daß das Land dem internationalen Handelsklub angehören muß, fiel bereits in den frühen 90er Jahren, wurde aber im allgemeinen Transformations-Chaos unter Boris Jelzin kaum umgesetzt. Um so mehr hat Vladimir Putin den Ehrgeiz, diesen Schritt als eine endgültige Verankerung seines Landes in der Weltwirtschaft lieber heute als morgen zu tun. Die Führungsspitze kennt die langfristigen volkswirtschaftlichen Vorteile einer vertieften ökonomischen Zusammenarbeit mit dem Ausland und wird nicht müde, sie im Sinne russischer Dauerinteressen hervorzuheben:

- ▶ Die Rahmenbedingungen des Marktzugangs russischer Erzeugnisse im Ausland werden sich verbessern, eine nichtdiskriminierende Behandlung russischer Exporteure wird erreicht;
- ▶ der internationale Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten kann in Anspruch genommen werden;
- ▶ die Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen werden durch Anpassung der russischen Regelwerke an die WTO-Standards verbessert;
- ▶ Chancengleichheit für russische Investoren im Ausland wird erreicht (z.B. in der Ölverarbeitung);
- ▶ ein heilsamer Druck auf die einheimischen Anbieter, die Kosten zu senken und die Qualität zu heben, geht von den ausländischen Wettbewerbern auf dem russischen Markt aus;
- ▶ Teilnahme an internationalen Verhandlungen zu außenwirtschaftlichen Fragen ermöglicht deren aktive Mitgestaltung unter Verteidigung nationaler Interessen;
- ▶ gleichberechtigte Beteiligung am internationalen Handel bewirkt einen Imagegewinn.¹⁰

Die *wirtschaftliche Entscheidung* ist mit einem Interessenkonflikt verbunden: Es geht darum, die Vorteile der Mitgliedschaft mit den Konsequenzen aus der Abschaffung von Protektionismus und der Öffnung am besten in Einklang zu bringen. Dies setzt voraus, die negativ betroffenen Bereiche der Wirtschaft für die Sache zu gewinnen oder zumindest deren Widerstand

so zu schwächen, daß sie nicht zum Stolperstein für das Gesamtprojekt werden. Von Vorteil ist, daß nicht alle Wirtschaftszweige die anstehende Öffnung als eine Bedrohung ansehen. Gemessen am Exportanteil haben einige Sektoren – allen voran der Öl- und Gassektor – bereits in der Vergangenheit einen hohen Öffnungsgrad erreicht. Im Durchschnitt der 90er Jahre exportierte Rußland rund 40% der jährlich geförderten Erdölmenge, wobei es sowohl Nettoexporteur (fernes Ausland, Ukraine, Weißrußland) als auch Nettoimporteur (Kasachstan bei Öl, Turkmenistan bei Erdgas) war und wohl bleiben wird.¹¹ Der größte russische Aluminiumhersteller, RusAl, beliefert Schätzungen zufolge zwischen 5 und 10% des Weltaluminiummarktes.¹²

Folglich ist der (über)lebenswichtige Exportsektor als Ganzes mittlerweile geübt in internationaler Konkurrenz, daher auch die relative Gelassenheit der russischen Führung bezüglich der kurzfristigen Öffnungseffekte. Sie setzt sich über Kritik hinweg, die allerdings meistens von sektoralen und regionalen Interessengruppen artikuliert wird. Diese warnen nämlich vor einem unausweichlichen Beitrittschock und rechnen damit, daß die Wirtschaftsleistung um mindestens 1%, wahrscheinlich sogar um mehr, zurückgeht.¹³ Zur Begründung weisen sie auf die Verschiebung volkswirtschaftlicher Proportionen hin: Durch die Öffnung würde die Importnachfrage steigen, was bei zunächst konstanter Konsum- und Exportnachfrage die Produktion vermindert. Die Zweige mit einer großen Importquote könnten dabei dem Konkurrenzdruck nicht standhalten und würden Marktanteile verlieren (Tabelle 1). Zwar ist – kurzfristig – ein solcher Effekt denkbar; später dürften aber die wachsenden Exporte für einen Ausgleich sorgen.

¹¹ Daten aus: Roland Götz, Rußlands Außenhandelsbeziehungen mit dem postsowjetischen Raum: Von der Dominanz zur Marginalität, in: Osteuropa-Wirtschaft, 47 (2002) 3, S. 280ff; Gert Ziener, Fiskalische Ansätze zur Gewinnung notwendiger Auslandsinvestitionen für die Erdölwirtschaft Rußlands, in: Osteuropa-Wirtschaft, 47 (2002) 2, S. 119.

¹² Oleg Ustenko, Russia's Accession into WTO: A Case Study of the Aluminium Industry, Moskau: Center for Economic and Financial Research (CEFIR), März 2002, S. 11, www.cefir.ru.

¹³ Robert Cottrell, Russia Assesses Costs of Joining WTO, in: Financial Times, 18.7.2002, S. 4.

¹⁰ Russia and the WTO, Aims and Objectives of Accession, in: <http://www.wto.ru/russia.asp?f=target&t=9>, 2002

Er folgt aus der Verringerung der Importpreise im Inland nach Abschaffung der Zölle: Die »terms of trade« der Exportwirtschaft verbessern sich dadurch und die Ausfuhren steigen. Dagegen gehen die Protektionisten partialanalytisch vor und lassen die Gesamtwirkung außer acht. Andere Schätzungen, die sich auf totale Gleichgewichtsmodelle stützen, gehen von viel positiveren Ergebnissen aus, vor allem durch die Belebung der Dienstleistungsindustrie, die bislang relativ unterentwickelt geblieben ist. Die Berechnungen sagen mittelfristig ein zusätzliches Wachstum des Inlandsprodukts um 3,2% und – sehr langfristig – bis zu 25% des BIP voraus. Die Wachstumsimpulse rekrutieren sich aus verschiedenen Quellen: Etwa 70% der Outputgewinne werden auf den Zugang ausländischer Investoren zum Dienstleistungssektor zurückgeführt, 25% resultieren aus der allgemeinen Senkung der Zollsätze und der Rest erfolgt aus Produktivitätsgewinnen und besserem Management auf der Mikroebene.¹⁴

Tabelle 1
Anteil der Importe am Produktionswert der Sektoren und Zweige 2001, in %

Ölgewinnung	1,8
Ölverarbeitung	3,1
Gasindustrie	1,0
Steinkohleförderung	3,7
Eisen- und Stahl	9,2
Buntmetallgewinnung	5,2
Chemie	16,8
Maschinenbau	26,2
Holzverarbeitung und Papierindustrie	4,8
Baustoffindustrie	2,3
Leichtindustrie	200,5
Lebensmittelindustrie	49,1
Sonstiges Gewerbe	7,3
Land- und Forstwirtschaft	5,5

Quelle: Verflechtungsbilanz der Volkswirtschaft, zitiert nach: *Russian Academy of Science, Economic Consequences of Accession of Russia to the WTO for the National Economy*, Moskau 2002, in: www.wto.ru/documents.asp?f=nic&t=14, S. 21.

Die russische Seite schätzt ferner, daß das Exportvolumen als Ganzes wenig von der Öffnung betroffen sein wird – weder fördernd noch hemmend. Es wird angeführt, daß zwei Drittel der Exportgüterpalette des Landes bereits stabile Abnahme finden und das rest-

liche Drittel nicht mit einem explosionsartigen Anstieg rechnen kann. Lediglich bei einigen Metall-erzeugnissen (Stahl) könnte die Einstellung gegenwärtig laufender Antidumpingverfahren Einsparungen in Höhe von 2 bis 3 Milliarden Dollar mit sich bringen. Ohne einen spürbaren Exportschub entstünde aber bei gleichzeitiger Ausweitung der Einfuhren eine Schieflage. Zumindest für die erste Zeit nach der WTO-Aufnahme wird geschätzt, daß der Importanstieg nicht durch paralleles Ankurbeln der Exporte kompensiert werden kann. Daraus abgeleitet wird die Empfehlung, die Verhandlungsposition auf Verlängerung des Schutzes durch Zölle bzw. Tarife abzustellen.¹⁵

Folglich ist der Bogen weit gespannt: von einem Rückgang der Produktion um 1% bis hin zu einem beachtlichen Wachstumsschub um mehr als 3% im Jahr. Welche Variante eintreten wird, hängt von den Verhandlungsergebnissen zur Festlegung des mittelfristigen Importschutzes ab. Russischen Analysen zufolge ließe ein »Einknicken« Moskaus und eine diesbezügliche Gesamtsenkung der Einfuhrzölle die ungünstige (Second-choice) Variante eines Produktionsrückgangs eintreten (Tabelle 2). Nach der Variante für die Entwicklung der Importzölle müssen die meisten Wirtschaftszweige künftig mit einer Rückführung des bisherigen Schutzniveaus fertigwerden. Lediglich die Buntmetallgewinnung, der Maschinenbau, aber insbesondere die Landwirtschaft, sollen ihren Tarifschutz bis 2010 erst einmal erhöhen. Wegen der verstärkten Substitution einheimischer Produkte durch importierte Güter auf dem russischen Markt führe diese Variante zu einer Outputverringerung um ca. 1%.

In Genf verfolgt die russische Delegation daher eine Strategie der verzögerten Öffnung. Danach sollen die Partner Moskau eine massive Tarifierhebung quer über alle Sektoren ab dem WTO-Beitritt zugestehen. Während einer Übergangsfrist bis 2010 sollen die Zollsätze dann allmählich verringert werden, wobei einige Sektoren, insbesondere die Land- und Forstwirtschaft, auch danach durch hohe Zollschranken geschützt bleiben sollen (First-choice-Variante, vgl. Tabelle 3). Die makroökonomischen Vorteile werden – genau umgekehrt wie in der Second-best-Variante – aus einer zu erwartenden Importsubstitution abgeleitet, die die

¹⁴ Ksenia Yudaeva, *Russia's WTO Accession: Current State of Negotiations, and Forecasts of the Effects*, Moskau, Juni 2002 (CEFIR, Arbeitspapier), S. 4–5, www.cefir.ru.

¹⁵ *Russian Academy of Science, Economic Consequences of Accession of Russia to the WTO for the National Economy*, Moskau 2002, in: www.wto.ru/documents.asp?f=nic&t=14.

Tabelle 2

**Entwicklung der Tarifsätze für Importe nach der realistischen (Second-choice) Variante,
in % des Einfuhrpreises**

Sektor/Zweig	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ölverarbeitung	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Steinkohlebergbau	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Eisen- und Stahl- erzeugung	16,1	15,5	14,9	14,3	13,7	13,1	12,5	11,9	11,3	10,7
Buntmetallindustrie	6,9	7,0	7,0	7,1	7,2	7,2	7,3	7,3	7,4	7,5
Chemie	8,1	7,9	7,8	7,6	7,5	7,3	7,2	7,1	6,9	6,8
Maschinenbau	18,7	19,0	19,2	19,5	19,8	20,1	20,4	20,7	20,9	21,2
Holzverarbeitung und Papierindustrie	16,0	15,7	15,5	15,2	14,9	14,7	14,4	14,1	13,9	13,6
Baustoffindustrie	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Leichtindustrie	22,1	21,7	21,3	21,0	20,6	20,2	19,8	19,4	19,1	18,7
Lebensmittelindustrie	35,5	34,7	34,0	33,3	32,6	31,9	31,1	30,4	29,7	29,0
Sonstiges Gewerbe	20,9	20,6	20,3	20,0	19,7	19,3	19,0	18,7	18,4	18,1
Land- und Forstwirtschaft	14,1	16,0	17,9	19,8	21,6	23,5	25,4	27,3	29,2	31,1

Quelle: *Russian Academy of Science, Economic Consequences of Accession of Russia to the WTO for the National Economy*, Moskau 2002, in: www.wto.ru/documents.asp?f=nic&t=14, S. 23.

Tabelle 3

**Entwicklung der Tarifsätze für Importe nach der optimistischen (First-choice) Variante,
in % des Einfuhrpreises**

Sektor/Zweig	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ölverarbeitung	5,0	5,0	13,9	12,6	11,4	10,1	8,8	7,5	6,3	5,0
Steinkohlebergbau	5,0	5,0	5,9	5,8	5,6	5,5	5,4	5,3	5,1	5,0
Eisen- und Stahl- erzeugung	16,1	16,1	19,0	17,8	16,6	15,4	14,3	13,1	11,9	10,7
Buntmetallindustrie	6,9	6,9	12,0	11,3	10,7	10,1	9,4	8,7	8,1	7,5
Chemie	8,1	8,1	18,1	16,4	14,8	13,2	11,6	10,0	8,4	6,8
Maschinenbau	18,7	18,7	35,9	33,8	31,7	29,6	27,6	25,4	23,3	21,2
Holzverarbeitung und Papierindustrie	16,0	16,0	18,4	17,7	17,0	16,3	15,7	15,0	14,3	13,6
Baustoffindustrie	5,0	5,0	5,9	5,8	5,6	5,5	5,4	5,3	5,1	5,0
Leichtindustrie	22,1	22,1	32,1	30,2	28,3	26,4	24,5	22,3	20,4	18,7
Lebensmittelindustrie	35,5	35,5	42,2	40,3	38,4	36,7	34,6	32,7	30,9	29,0
Sonstiges Gewerbe	20,9	20,9	35,0	32,6	30,2	27,8	25,4	23,3	20,4	18,1
Land- und Forstwirtschaft	14,1	14,1	43,7	41,9	40,1	38,3	36,5	34,7	32,9	31,1

Quelle: *Russian Academy of Science, Economic Consequences of Accession of Russia to the WTO for the National Economy*, Moskau 2002, in: www.wto.ru/documents.asp?f=nic&t=14, S. 23.

Einführen durch erhöhte Zölle um 2,7% verringert. In der Folge wächst der Output um 0,6%.¹⁶

Das Gros der Probleme liegt somit unterhalb der Makroebene. Bislang waren zahlreiche Industrien am internationalen Austausch wenig beteiligt. Dort sitzen auch die lautstarken Kritiker der anstehenden Mitgliedschaft, die der Regierung vorwerfen, nur politisch und unter Mißachtung der Interessen der nationalen Wirtschaft zu handeln. Die Aufstellung von Maximalforderungen im Vorlauf der Verhandlungen um Tarifsätze kann aber auch als Signal verstanden werden, daß man bereit ist, sich mit weniger zufriedenzugeben. Sehr glaubwürdig ist die Opposition der Protektionisten jedenfalls nicht, zumal sie sich nicht auf ähnliche Präzedenzfälle in der WTO-Geschichte stützen können. Seriöse Analysen gehen von einer Lösung durch Kombination beider Varianten, jedoch in größerer Nähe zur Second-choice-Variante, aus.

¹⁶ Bei einer Importquote Rußlands von derzeit 22,2% errechnet sich der BIP-Zuwachs aus $0,22 \cdot 2,7\% = 0,6\%$.

Das Interesse Deutschlands/des Westens

Der Beitritt Rußlands zur WTO steht im Einklang mit der Philosophie des freien Welthandels, die ursprünglich in der Seefahrernation Großbritannien heranreife, heute jedoch fast überall einen Siegeszug gehalten hat. Naturgemäß sind gerade exportorientierte Länder wie die Bundesrepublik Deutschland am Ausbau der Handelsbeziehungen zu allen Partnern interessiert, um über eine stabile externe Nachfrage ihre Wachstumschancen zu erweitern. Die deutsche Wirtschaft betrachtet Rußland deshalb als einen Partner von strategischer Bedeutung und ist bemüht, den Handel auszubauen. Der große Binnenmarkt, das Wachstumspotential seiner Volkswirtschaft und der enorme Rohstoffreichtum sind quantitative Argumente, die für eine enge Wirtschaftskooperation sprechen. Die räumliche Nähe zwischen beiden Nationen, aber auch die historischen Bindungen und die relativ reiche Erfahrung der deutschen Wirtschaft im Rußlandgeschäft verschaffen der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Partnern eine qualitativ bessere Ausgangsposition, um ihre Präsenz auf dem russischen Markt zu stärken. So ist es nur selbstverständlich, daß man sich bei Wirtschaftsverbänden und Unternehmen in Deutschland von der WTO-Mitgliedschaft Moskaus Impulse für die Belebung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen verspricht.

Allerdings blieb das Rußland-Geschäft nach etlichen Jahren chaotischer Wirtschaftstransformation für die deutsche Wirtschaft eine Enttäuschung. Teilweise ist dies mit der geringen Wirtschaftsleistung zu erklären: Zu laufenden Wechselkursen wurde um die Jahrhundertwende ein BIP von nur ca. 300 Milliarden Dollar oder rund 2000 Dollar je Einwohner errechnet.¹⁷ In Kaufkraftparitäten ausgedrückt ist das russische Inlandsprodukt wesentlich größer und jenem des G-7-Landes Italien ähnlich, doch liegen die russischen Außenhandelsumsätze mit etwa 150 Milliarden Dollar im Jahr deutlich unter dem italienischen Wert. Auf der Angebotsseite ist Rußland auf den Weltmärkten meistens in anderen als den Hochtechnologiesektoren wettbewerbsfähig, vorwiegend im Energieträger- und

Rohstoffbereich. Dagegen ist das verarbeitende Gewerbe – im Westen das Rückgrat der Exportwirtschaft – unter- oder überhaupt nicht repräsentiert. Sind aber die Exporte begrenzt, können auch die Importe nicht umfassend sein, da sie prinzipiell aus den Einnahmen der Ausfuhr finanziert werden.

Auf dem ersten Blick erscheint die Steigerung der Exporte Deutschlands und der anderen Partner in die Russische Föderation als ihr wichtigstes ökonomisches Interesse, gefördert durch die WTO-Mitgliedschaft. Allerdings ist der Außenhandel als solcher noch nicht wachstumsrelevant. Handel ist lediglich ein äquivalenter Tausch: Damit Rußland die deutschen Warenlieferungen aber auf Dauer bezahlen kann, muß es seine eigenen Exporte nach Deutschland entsprechend ausweiten. Für die Bundesrepublik und die Partnerländer entsteht per Saldo so kein Zugewinn: In der (geschlossenen) Weltwirtschaft ruft jedes Exportwachstum in Rußland eine gleich große Importzunahme im Rest der Welt hervor. Folglich ist die Expansion der Außenkomponente allein durch vertiefte internationale Arbeitsteilung nicht wohlstandsrelevant. Der Grund ist, daß es sich um ein Nullsummenspiel im Export-Import-Bereich handelt, ohne daß die Wirtschaftsleistung und somit das Einkommen direkt expandieren.

Was zählt ist, daß der grenzüberschreitende Handel eine Reihe von makroökonomischen Effekten auslöst, die im Ergebnis die Wirtschaftsleistung steigern. Es sind in erster Linie Struktureffekte im Zusammenhang mit einer vertieften Arbeitsteilung und sog. »economies of scale«. Diese sind bei größeren Handelsvolumina wirksamer als bei geringen Umsätzen. Größere Mengen und eine breite Palette kann Rußland aber nur abnehmen (und liefern), wenn seine Wirtschaft selbst immer größer wird. Daher ist nicht die Erschließung des russischen Marktes um jeden Preis für die deutschen und westlichen Importe von fundamentaler Bedeutung für die Bundesrepublik und die anderen Partner, sondern die Förderung des Wirtschaftswachstums in Rußland unter Einsatz des WTO-Regelwerkes. Eine weitere Öffnung seiner Märkte macht nur Sinn, wenn sie von einer absolut größeren russischen Wirtschaftsleistung begleitet ist. Letztere

¹⁷ Quelle: Goskomstat, zit. nach Roland Götz, Rußland in Zahlen, Aktuelle SWP-Dokumentation, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2002 (Reihe D, 29), S. 3.

impliziert eine absolut größere externe Nachfrage und somit Impulse für das Wachstum im Rest der Welt.

Zumindest im Ansatz scheint diese Erwartung in Erfüllung zu gehen. In jüngster Zeit ist nämlich etwas eingetreten, was noch vor kurzem undenkbar zu sein schien: Die russische Wirtschaft bringt sich ein als Konjunkturlokomotive für die lahmende deutsche Wirtschaft, die angesichts der wirtschaftspolitischen Fehlentwicklung kaum auf binnenwirtschaftliche Wachstumsimpulse hoffen kann. Bleibt die Außen-nachfrage, die in der Vergangenheit – insbesondere in den 90er Jahren – vom dynamischen Wirtschaftswachstum in den USA profitierte. Allerdings kämpft gegenwärtig auch die amerikanische (sowie die japanische) Wirtschaft mit einer Wachstumsschwäche, so daß sich alle drei wichtigen Wirtschaftsblöcke phasengleich im Wirtschaftszyklus bewegen. Hilfe ist dennoch von außen gekommen, wenngleich aus dem Bereich der »emerging markets«, insbesondere aus

China und Rußland. Insgesamt ist der deutsche Export in der ersten Jahreshälfte 2002 leicht zurückgegangen. Ursache dafür ist die rückläufige Nachfrage aus dem kriselnden EU-Raum, dem wichtigsten Handelspartner der Bundesrepublik, aber auch aus den USA, ihrem zweitwichtigsten Exportmarkt. Gegen diesen Trend verzeichneten die Ausfuhren nach China und Rußland eine deutliche Steigerung (aber von einer niedrigen Basis ausgehend). Bei Rußland kommt ein Rückgang der Importe hinzu, so daß sich das deutsche Handelsdefizit mit Moskau nach 2001 noch einmal verringert hat (Tabelle 4, schattierte Spalten).

Diese Entwicklung ist auch ohne die WTO-Mitgliedschaft eingetreten und vorwiegend auf andere als bloße handelspolitische Effekte auf das russische Wirtschaftswachstum zurückzuführen. Allerdings kann der Beitritt zur WTO zu einer Verstärkung des Wachstums beitragen, und genau das erwarten die deutschen Partner von Rußland. Mit einem Handels

Tabelle 4
Deutscher Außenhandel mit ausgewählten Ländern in 2002*

Export	Milliarden €	Anteil, %	Veränderung gegenüber 2001 %	Import	Milliarden €	Anteil, %	Veränderung gegenüber 2001, %
Alle Länder, darunter	425,1	100,0	-0,5	Alle Länder, darunter	341,1	100,0	-8,0
EU-Länder	232,8	54,8	-1,7	EU-Länder	175,2	51,4	-9,4
Eurozone,	181,4	42,7	-2,2	Eurozone,	141,7	41,5	-9,0
darunter				darunter			
Frankreich	46,2	10,9	-3,5	Frankreich	32,5	9,5	-6,5
Niederlande	25,7	6,0	-3,1	Niederlande	27,7	8,1	-11,0
Italien	31,2	7,3	-2,6	Italien	22,1	6,5	-8,0
Nicht Eurozone,	51,4	12,1	0,3	Nicht Eurozone,	33,5	9,8	-11,0
darunter				darunter			
Vereinigtes	35,8	8,4	0,1	Vereinigtes	22,1	6,5	-12,8
Königreich				Königreich			
Drittländer,	192,3	45,2	1	Drittländer,	341,1	100,0	-8,0
darunter				darunter			
USA	44	10,4	-4,3	USA	26,8	7,9	-16,5
Japan	7,9	1,9	-10,6	Japan	12,7	3,7	-19,5
China	9,3	2,2	18,3	China	13,1	3,8	4,7
Mittel- und	49,4	11,6	6,9	Mittel- und ost	47,2	13,8	1,5
Osteuropäische				europäische			
Länder, darunter				Länder, darunter			
Rußland	7,2	1,7	16,7	Rußland	8,6	2,5	-12,6

*Januar–August

Quelle: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilungen nach Sachgebieten: Außenhandel, in:
<http://www.destatis.de/presse/deutsch/sach/pm18.htm>, eingesehen am 15.11.2002.

potential größer als das des östlichen Zentraleuropa, eröffnet eine schnell wachsende russische Wirtschaft den deutschen Lieferanten von Waren und Dienstleistungen neue und quantitativ größere Chancen mit positiven Rückwirkungen auf die deutsche Gesamtnachfrage und damit auf das hiesige Wachstum.

Effekte des WTO-Beitritts auf die sektorale und regionale Entwicklung Rußlands

Landwirtschaft

Während die gesamtwirtschaftlichen Folgen der weiteren Öffnung der Wirtschaft weniger problematisch erscheinen, konzentrieren sich die Überlegungen auf die sektoralen (und regionalen) Effekte. Dabei geht aus Tabelle 3 hervor, daß die Landwirtschaft als der Sektor anzusehen ist, dem beim Schutz vor ausländischer Konkurrenz höchste Priorität eingeräumt wird.

Der Agrarbereich war immer ein wirtschaftspolitisches Problemfeld für Moskau. Schon die Sowjetunion kämpfte erfolglos um eine Effizienz- und Ertragssteigerung der Landwirtschaft, die über Jahrzehnte Objekt rigoroser Umgestaltungsexperimente war. Die Idee Lenins von einer Modernisierung durch Zwangskollektivierung verursachte verheerende Hungerkatastrophen, aber selbst in der späten Sowjetära mußte Moskau immer noch große Mengen an Futtergetreide, Obst und Gemüse sowie tierischen Produkten importieren. Nach dem Verschwinden der Kollektivgüter in den 90er Jahren setzte ein zaghafter Umstrukturierungsprozeß ein, als Wirtschaftskonglomerate und Oligarchen in Farmen zu investieren begannen. Trotz positiver Entwicklung, die nach der Teillegalisierung des Handels mit landwirtschaftlichem Grund und Boden durch das Parlament im Sommer 2002 sicher weitere Impulse erhalten wird, bleibt der Standard der russischen Landwirtschaft nach mittel- und westeuropäischen Maßstäben relativ gering. Da aber die westlichen Länder – allen voran die EU – ihre Agrarproduzenten umfassend subventionieren, argumentieren WTO-Kritiker in Rußland für eine reziproke nationale Landwirtschaftspolitik, die sowohl Agrarsubventionen als auch Tarifschutz enthält.

Agrarsubventionen sind nach den WTO-Regeln nicht unzulässig. Allerdings verlangt die WTO, daß einmal gemeldete Subventionsbeträge nicht weiter aufgestockt werden. Lediglich glaubhafte Nachweise einer sektoralen Notlage sind die Ausnahme. Als Verhandlungsbasis dient in der Regel der Unterstützungsbetrag, den die nationale Regierung dem Agrarsektor in den letzten Jahren vor dem Beitritt zukommen ließ. Dagegen will die russische Seite erreichen, daß die späten 80er Jahre, als die Sowjetunion die Landwirt-

schaft umfassender unterstützte, als Basis herangezogen werden.¹⁸

Die russische Seite beruft sich darauf, daß die Landwirtschaft im internationalen Vergleich gegen ausländische Konkurrenz wenig abgeschirmt ist. Das »Producer Support Estimate« (PSE) von 10% belegt, daß Rußland hinsichtlich seiner Agrarbeihilfen im unteren Drittel der postkommunistischen »emerging markets« liegt. Zum Vergleich: 2001 erreichte der PSE-Wert in der Tschechischen Republik 17%, in Rumänien 24%, aber 35% in der EU.¹⁹

Angesichts der generellen Wahrnehmung der Landwirtschaft als handelspolitischer »Sonderfall« mit einer restriktiven Anwendung der Prinzipien des internationalen Wettbewerbs, sind die Verhandlungspartner bereit, der russischen Seite entgegenzukommen. Ihren Wünschen nach erhöhtem Schutz entsprechend, wird den Russen ein Subventionsplafond von 16 Milliarden Dollar im Jahr eingeräumt. Allerdings bezweifeln Experten den Sinn des russischen Drucks nach mehr Subventionen. Der Staat ist ohnehin nicht in der Lage, die zugestandenen Mittel bereitzustellen: Gegenwärtig erlauben die Budgetressourcen lediglich eine Hilfe von nur einem Zehntel der in den Beitrittsverhandlungen plafondierten Summe – 1,6 Milliarden Dollar im Jahr.²⁰ Kritiker weisen auf die negativen Folgen von Subventionen für die Allokation von Ressourcen hin und bemängeln, daß sie dem Sektor den notwendigen Umstrukturierungsdruck nehmen. Am Ende wird die Wettbewerbsfähigkeit der

18 Paul G. Hare, Russia and the World Trade Organization, Moskau?, Juli 2002 (*Russian-European Center for Economic Policy, Working Paper Series*), S. 17, in: www.som.hw.ac.uk/ecopgh/Russia%20and%20WTO%20paper.pdf.

19 Die Producer Support Estimate (PSE) ist der prozentuale Anteil der direkten und indirekten Stützungen für Agrarproduzenten am Bruttoerlös des Agrarsektors; Zdenek Lukas/Josef Pöschl, Die Landwirtschaft der Oststaaten 2001, in: Osteuropa-Wirtschaft, 47 (September 2002) 3, S. 222 und 240.

20 Zahlen aus: Russia and the WTO – Myths and Reality, Working Paper, Moskau: Center for Economic and Financial Research, Juli 2001, S. 8, in: www.cefir.ru, und Ruslan Grinberg, Russia on the Threshold of the WTO: Problems and Options, Papier für den Workshop »Economic Growth and Economic Opening-up in Russia, Universität Potsdam, EIIE, Potsdam, 20.–22.09.2002«, S. 4 (unveröffentlicht).

russischen Bauern nicht erhöht, sondern verringert. Daher sollen die Anstrengungen auf die innere Stärkung des Sektors konzentriert werden. Das beinhaltet garantierte Eigentumsrechte und Rechtssicherheit für die Farmer, verbesserte Kreditkonditionen, Grund- und Bodenkataster und freien Handel mit Land, etc.

Neben der Subventionsproblematik steht dagegen der Ruf nach Tarifschutz für die Landwirtschaft. Angesichts der subventionierten Agrarprodukte ausländischer Anbieter auf dem russischen Markt einerseits und tarifärer Exportbarrieren in den westlichen (und zunehmend in ostmitteleuropäischen) EU-Beitrittsländern kann der Ruf nach hohem Tarifschutz den russischen Erzeugern zumindest im Sinne wirtschaftspolitischer Parität mit dem Ausland nicht verübelt werden. Was die bisherige Entwicklung angeht, ist das Schlimmste noch nicht eingetreten: Weder ist die russische Landwirtschaft als wichtiger nationaler Sektor verschwunden, noch leidet die Bevölkerung Hunger. Genau diese beiden Argumente werden aber immer wieder von den Protektionisten angeführt, um mehr Schutz vom Kreml einzufordern.²¹ Dabei war der Tarifschutz in den letzten Jahren eher unbedeutend. Neben den relativ niedrigen Ad-valorem-Zollsätzen von etwa 14% bleibt ausschlaggebend, daß wegen unzulänglicher Zollprozeduren die Effektivtarife, das heißt die tatsächlich erhobenen Zölle als Anteil am Warenwert, noch darunter liegen. Dennoch hat sich insbesondere nach 1998 die landwirtschaftliche Produktion erholt und im Vergleich zu den 90er Jahren auf höherem Niveau stabilisiert. Vor diesem Hintergrund wird es den russischen Unterhändlern schwerfallen, ihre bevorzugte Tarifvariante der zunächst stark erhöhten Schutzzölle den WTO-Partnern verständlich zu machen (Tabelle 3). Die übliche Praxis war bisher, daß neue Mitglieder ihre Agrartarife in der Regel senkten. Dabei waren die Kürzungen bei als Industrieländer eingestuftem Neumitgliedern stets größer als bei Entwicklungsländern. Erstere verpflichten sich, ihre Tarife binnen 6 Jahren um 36% zu senken, während Entwicklungsländer in maximal 10 Jahren eine Senkung um 24% erreichen müssen. Ferner werden ihnen während der Übergangszeit Importquoten zugestanden, obwohl die WTO-Regeln üblicherweise nur tarifäre Barrieren zulassen.²²

21 Russia and the WTO- Myths and Reality [Fn. 20], S. 8.

22 Oleg Ustenko, Vstuplenie Rossii v WTO: Cemu nas ucit opyt drugich stran? [Rußlands Beitritt zur WTO: Was lehrt uns die

Mit ihrer ungewöhnlichen Position will die russische Seite bewirken, daß die von den Partnern gewünschte Tarifsenkung fallengelassen wird. Eher dürften sie einer leichten Tarifierhöhung zustimmen, jedoch deutlich unterhalb der von den Russen als Second-choice-Variante bezeichneten Option (Tabelle 2). Dennoch dürfte der schwache Tarifschutz keine nachhaltige Existenzbedrohung für die russischen Farmer mit sich bringen, da – wie bereits gesagt – der Agrarsektor auch ohne die WTO-Mitgliedschaft relativ offen ist und de facto wenig Protektionismus genießt. Zwar sind ceteris paribus Importanstieg und Outputrückgang negativ miteinander korreliert, so daß jeder Importanstieg im Prinzip einen Outputverlust im gleichen Umfang hervorruft.²³ Allerdings ist der Anteil der Importe laut russischem Input-Output-Modell mit 5,54% gering (Tabelle 1). Selbst unter der stringenten Annahme eines starren Verhältnisses zwischen den einzelnen Outputkomponenten dürfte die Produktion relativ wenig zurückgehen. Mehr noch, bald könnten die Verluste über anziehende Exportnachfrage – als Antwort auf eine rasche Realisierung der komparativen Kostenvorteile der russischen Landwirtschaft – mehr als wettgemacht werden. Komparative Kostenvorteile besitzt Rußland insbesondere bei der Verfügbarkeit an landwirtschaftlicher Nutzfläche bzw. am Faktor Boden im Vergleich zu Westeuropa und vielen anderen Wirtschaftsräumen weltweit. Durch Mehreinsatz des Überschußfaktors »landwirtschaftliche Nutzfläche« können die klima- und geographiebedingten Mehrkosten der russischen Farmer kompensiert werden – hierfür sind Nordeuropa und Kanada ein anschauliches Beispiel.

Auch eine bessere Reservenausschöpfung durch Organisationsvervollkommnung und höhere Effizienz innerhalb des Sektors birgt großes Schutzpotential gegenüber produktiveren Wettbewerbern aus dem Ausland. Das amerikanische Landwirtschaftsministerium schätzt, daß bis zu 43% der Ressourcen den russischen Farmern unverwertet verlorengehen.²⁴ Selbst bei Weiterführung der herkömmlichen Sowjettechnologie würde eine bessere Inputverwendung die

Erfahrung anderer Länder?], CEFIR Arbeitspapier, Dezember 2001, S. 6, in: www.cefir.ru.

23 In einem statischen Modell bewirkt jeder Prozentpunkt an Mehrimport exakt soviel Rückgang der Produktion. Es gilt die Identität »Produktion = Verbrauch + Export – Import«. Wenn Verbrauch und Export kurzfristig konstant bleiben, dann ist die Importelastizität der Produktion gleich der Importquote.

24 Russia and the WTO – Myths and Reality [Fn. 20], S. 9.

Produktivität und somit die Wettbewerbsfähigkeit der Anbieter steigern. Schätzungen zufolge beträgt die Schattenwirtschaft im Agrarbereich 52% des offiziellen Produktionswertes.²⁵ Folglich ist der kombinierte Output der Farmen und individuellen Nutzflächen resistenter gegen ausländische Konkurrenz als die Agrarlobby weiszumachen versucht, bzw. ökonomisch werden hier Kräfte wirksam, die die eigene Produktion wirksam schützen.

Den besten Schutz liefert gegenwärtig, und das wird in Zukunft vorerst so bleiben, der Wechselkurs des Rubels. Der Wechselkurs als Preis einer Währung in Einheiten einer anderen ist von entscheidender Bedeutung für den Außenhandel. Im »emerging market« Rußland sind die Produktivität und folglich die Arbeits- und sonstige Einkommen je Einwohner im Vergleich zur EU oder gar den USA gering. Die Löhne bestimmen aber das allgemeine Preisniveau einer Volkswirtschaft, so daß die (im Vergleich) niedrigen russischen Einkommen ein niedriges internes Preisniveau nach sich ziehen. Demgegenüber sind die ausländischen, vor allem die westlichen Preise für die russischen Abnehmer »zu hoch«. In bezug auf den Wechselkurs heißt dies, daß mehr Rubel für einen Euro, Dollar, Pfund Sterling, etc. ausgegeben werden müssen. Dies senkt die Attraktivität der Importe und stärkt die Marktposition der heimischen Anbieter, die Substitute für Einfuhrgüter auf dem russischen Markt herstellen. Überzeugend demonstriert wurde der Effekt des schwachen Rubels bzw. der hohen Importpreise nach der Rubelabwertung am 17. August 1998, als viele Importgüter vom russischen Markt durch bezahlbare heimische Erzeugnisse verdrängt wurden. Gerade nach dem Rubelsturz erholte sich auch der Agrarsektor am nachhaltigsten. Untersuchungsergebnisse belegen, daß der Schutzeffekt des Wechselkurses dem Tarifschutz um ein Vielfaches überlegen ist. Danach hat die Vervierfachung des Umtauschverhältnisses Rubel/Dollar im Herbst 1998 den Effekt einer Tarifierhebung um 64, 6% gehabt – das 6,4fache des für Agrarimporte geltenden Effektivsatzes von nur 10%.²⁶ Allerdings war die nominale Rubelabwertung zu jener Zeit sehr hoch und wird in absehbarer Zeit keine solchen Größenordnungen mehr erreichen. Die Moskauer Zentralbank verfolgt einer Politik der

Quasibindung des Rubels an den US-Dollar mit einer schrittweisen nominalen Abwertung von etwa 5 bis 7% im Jahr. Da aber die Schutzwirkung der Dollarverteuerung der Schutzwirkung der Tarifierhebung voraussetzt, hat jeder Abwertungsprozentpunkt den Effekt einer Tarifierhöhung um mehr als einen Prozentpunkt.

Allerdings ist die Annahme realistisch, daß sich die Inflation erst gegen Ende der laufenden Dekade deutlich zurückbildet, das heißt, erst nach 2006 könnte sich der jetzige Trend einer gebremsten realen Aufwertung in Richtung auf eine reale Rubelabwertung umkehren. Vor diesem Hintergrund liegt es im russischen Interesse, zumindest in den ersten Jahren nach dem WTO-Beitritt den Tarifschutz anzuheben, um eine Importverteuerung effektiv zu schaffen. Die Moskauer Unterhändler könnten Erfolg haben, wenn sie die Anhebung etwas oberhalb der Second-choice-Option, jedoch spürbar unterhalb der First-choice-Variante ansetzen. Später, wenn eine reale Abwertung stattfindet, können die Tarifsätze gemäß der WTO-Praxis wieder zurückgenommen werden. Mit dieser Strategie kann die russische Seite komplizierte und konfliktträchtige Verhandlungen zur Durchsetzung der First-choice-Tarifvariante umgehen. Eine weniger rigorose Tarifstrategie dürfte die Partner nämlich kompromißbereiter stimmen, um den Russen einen moderaten Tarifsprung unmittelbar nach Aufnahme der Mitgliedschaft zuzugestehen. Dies würde nicht nur eine gesichtswahrende Lösung unterhalb der First-choice-, aber besser als die Second-choice-Variante herbeiführen, sondern auch ein schnelleres Ergebnis. Da die Importverteuerung, die die Abwertung von 1998 mit sich brachte, noch eine Weile anhalten dürfte, hat die Landwirtschaft die erforderliche Atempause für die notwendigen Strukturreformen, um später dem vollen Wettbewerb besser standzuhalten. Ein weiterer Vorteil ergibt sich aus der Tatsache, daß marktwirtschaftlich determinierte Ressourcenallokation einer bürokratischen Lenkung vorzuziehen ist.

Schließlich, aber nicht zuletzt, leistet auch der geographische Faktor einen weiteren Importschutz. Wegen der langen Transportwege ist nicht jede Lieferung aus dem Ausland rentabel. Die Kombination aus erhöhten Tarifsätzen, abgewertetem Rubel und Kosten zur Überwindung weiter Entfernungen benachteiligt viele ausländische Anbieter und verbessert die Wettbewerbsposition der heimischen Farmer. Folglich sind Weltuntergangsängste, wie sie von Agrarlobbyisten gegen einen schnellen WTO-Beitritt oft instrumentalisiert werden, nicht unbedingt ernst zu nehmen.

²⁵ V.J. Skvoznikov/N.V. Azarenkova, Problemy ocenki tenevoi ekonomiki [Bewertungsprobleme der Schattenwirtschaft], in: Voprosy statistiki, (2001) 12, S. 18–22, hier zitiert nach Götz, Rußland in Zahlen [Fn. 17], S. 008.

²⁶ Russian Academy of Science, Economic Consequences of Accession of Russia to the WTO [Fn. 15], S. 14f.

Neben den Risiken, die jede außenwirtschaftliche Öffnung mit sich bringt, erwachsen aus der Mitgliedschaft im Klub auch Chancen für den Agrarbereich. Insbesondere der intensivierte Technologie- und Know-how-Transfer, aber auch verbesserte Organisationsstrukturen und Produktivitätsgewinne infolge des erhöhten Wettbewerbsdrucks dürften den Erfolg stützen.

Maschinenbau

Risiken der WTO-Mitgliedschaft nach handelspolitischen Varianten

In der WTO-Debatte artikulieren die Vertreter des verarbeitenden Gewerbes ihre ablehnende Haltung am energischsten. Aber auch in akademischen Kreisen und unter Ökonomen werden Befürchtungen laut, daß eine Öffnung des Sektors im Einklang mit den WTO-Regeln negative Outputeffekte haben könnte. Anhand des Maschinenbaus, des Kernzweigs der verarbeitenden Industrie, werden im folgenden die zu erwartenden Wirkungen geschätzt.

Der Maschinenbau war ein Prioritätsbereich der sowjetischen Industriepolitik, dessen beschleunigte Entwicklung umfassend gefördert wurde. Bis etwa 1990 entstand in der überindustrialisierten UdSSR etwa die Hälfte des Nationaleinkommens in der Industrie. Hier steuerte der Maschinenbau wiederum etwa ein Fünftel zum Output des industriellen Sektors bei, so daß unter den Bedingungen der nach außen hin abgeschirmten Planwirtschaft der Maschinenbau mit ca. 10% an der sowjetischen Wirtschaftsleistung beteiligt war. Allerdings gelang der Anschluß an die westlichen Vorbilder nie richtig und trug auch relativ wenig zum Exportangebot der Sowjetunion bei.

Nach Abschaffung des staatlichen Außenhandelsmonopols 1992 versäumte es die Wirtschaftspolitik, auf der Makroebene stabilisierend zu agieren, um die Modernisierungs- und Produktivitätssteigerung im Maschinenbau zu stützen. Nun betrachten sich das verarbeitende Gewerbe im allgemeinen und der Maschinenbau im besonderen als Verlierer der Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft. Teilweise war die Krise des Maschinenbaus nicht zu vermeiden, bedingt durch die strukturelle Neuordnung der Wirtschaft und ihre Entmilitarisierung. Bekanntlich arbeiteten früher zahlreiche Maschinenbaubetriebe direkt für den überdimensionierten sowjetischen militärisch-industriellen Komplex, welcher aus

Sicherheitsgründen räumlich hauptsächlich in der Russischen Sowjetrepublik konzentriert war. Es entstanden viele Einbetrieb-Städte, ja sogar Großstädte, deren ökonomisches Überleben durch Zuwendungen und Finanzausgleich gesichert wurde. Nach Auflösung der zentralen Planwirtschaft mußten solche Unternehmen sich gesundschrumpfen oder sie wurden dekapitalisiert und stillgelegt, was zum allgemeinen Rückgang der Maschinenbauproduktion geführt hat.

Nach der Preisfreigabe im Zuge der Wirtschaftsreform zu Beginn der 90er Jahre wurde der russische Maschinenbau starker internationaler Konkurrenz auf den heimischen Märkten ausgesetzt und bildete sich zurück. In den Jahren danach verschob sich die Sektoralstruktur der Volkswirtschaft: Der Anteil der Industrie am russischen BIP ist auf etwa 30% zurückgegangen, wovon der Maschinenbau im Jahr 2000 nach wie vor knapp ein Fünftel (18%) ausmachte.²⁷ Folglich hat sich sein Anteil an der Entstehung des BIP um 4,6 Prozentpunkte – von 10% auf 5,4% – verringert und liegt nun im Rahmen des internationalen Durchschnitts. Sofern die Statistik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf die frühere Sowjetunion anwendbar ist, macht der absolute Umfang der Maschinenbauproduktion heute nur ein Drittel des Niveaus der späten 80er Jahre aus.²⁸ Dieser Wert überrascht nicht, war doch die sowjetische Technologie der westlichen unterlegen, vor allem im Bereich der Material- und Energieintensität sowie der Qualitätsstandards. Außerdem genießt der Maschinenbau keinen besonderen Schutz vor ausländischer Konkurrenz. In vielen Produktionsbereichen sind die Zollsätze auf Einfuhren nicht sehr hoch, teilweise mit der Intention, westliche Importe zur technologischen Erneuerung der Industrie nicht allzu stark zu behindern (Tabelle 5).

Auch kommen relativ wenig nichttarifäre Handelschranken zum Einsatz: Lediglich Waffen unterliegen Genehmigungsregelungen, während Quoten im Maschinenbau von geringerer Bedeutung sind. Vor diesem Hintergrund bleibt der reale Wechselkurs die letzte Barriere vor der ausländischen Konkurrenz, die auf den heimischen Markt mit ihren Erzeugnissen drängt. Reale Abwertungen in großen Schritten

²⁷ Quelle: Goskomstat, zit. nach PlanEcon Report. Monthly Report Russia, Poland, Czech Republik, Hungary, Washington: PlanEcon Inc., 26.1.2001, S. 8.

²⁸ Der Index 2000/1990 des Maschinenbauanteils am BIP beträgt $5,4\%/10\% = 0,54$. Wegen der BIP-Halbierung folgt: $0,54 \cdot 0,5 = 0,27\%$ Maschinenbauoutput 2000 im Vergleich zu 1990.

schützen – wie schon erläutert – wirksam, dieser Schutz ist nur mit einer Politik aggressiver Tarifierhöhungen vergleichbar. Reale Aufwertungen verbilligen dagegen die ausländischen Importe und unterminieren den Importschutz mit Hilfe von Zöllen. Aus makroökonomischen Gründen trat in Rußland für den Maschinenbau (und für andere wenig wettbewerbsfähige Industrien) genau dieser ungünstige Zustand ein: Von Anfang 1991 bis Mitte 1998 wertete der Rubel gegenüber den westlichen Währungen real um das 20fache auf²⁹, was den Importen aus dem Westen Tür und Tor öffnete.

Tabelle 5

Geltende gewogene Einfuhrtarife für Maschinenbauerzeugnisse, in % des Fob-Exportpreises zuzüglich Fracht

Maschinenbau insgesamt	18,7
darunter	
Industrieanlagen und -anlagen	7,49
Elektrotechnische Industrieerzeugnisse	9,66
Schienengebundene Fahrzeuge	9,07
Transportmittel außer PKW	15,26
Fluggeräte	19,92
Schiffe, Boote und Wasserfahrzeuge	6,46
Waffen, einschl. Munition	20,0

Quelle: Goskomstat, zitiert nach *Russian Academy of Science, Economic Consequences of Accession of Russia to the WTO for the National Economy*, Moskau 2002, in: www.wto.ru/documents.asp?f=nic&t=14, S. 98.

In den WTO-Verhandlungen besteht die russische Seite auf einem erhöhten Schutz der heimischen Maschinenbauindustrie, was darin zum Ausdruck kommt, daß selbst in der Second-choice-Variante der Tarifprotektion dem Maschinenbau ab 2003 stetig steigende Tarifsätze zugewiesen werden, während die First-choice-Variante einen radikalen Sprung des Tarifschutzes nach dem Beitritt vorsieht. Diese Variante ist für die Verhandlungspartner inakzeptabel, so daß geprüft werden soll, ob eine »ausgeklügelte« Wechselkurspolitik Hilfe bringen könnte. Der Grundgedanke ist, daß eine reale Rubelabwertung (Dollaraufwertung) die ausländische Konkurrenz unter Preisdruck setzt und sie entmutigt, den russischen Markt zu betreten. Dies würde dem heimischen

Maschinenbausektor Preisvorteile gewähren, vorausgesetzt Zentralbank und Wirtschaftspolitik sind bereit mitzuwirken. Letzteres scheint allerdings wenig realistisch: Eine reale Abwertung liegt beispielsweise vor, wenn die Rate der nominalen Abwertung des Rubels gegenüber dem Dollar (Euro, etc.) dem Preisindex in Rußland vauseilt. Für die kommenden Jahre sieht es die Wirtschaftspolitik in Moskau als vorrangig an, die Inflationsrate spürbar zu senken und an das Niveau in den Industrieländern und Ostmitteleuropa heranzuführen. Hauptursache für die schnelle Preisniveahebung der letzten Jahre waren die hohen Überschüsse in der Leistungsbilanz, die zu einer schnelleren Entwicklung der Geldbasis im Vergleich zum Output führten. Diese Tendenz scheint sich allmählich umzukehren, nachdem die Importe nun anziehen (ein Irak-Feldzug der USA könnte allerdings in die entgegengesetzte Richtung wirken: In die Höhe schnellende Ölpreise könnten trotz eventueller weltwirtschaftlicher Wachstumsschwäche dem Energieträgerexporteur Rußland wieder größere Handelsüberschüsse bescheren). In der wichtigen Übergangsperiode bis 2010 und darüber hinaus kann ceteris paribus eine Normalisierung der Inflationsrate,³⁰ etwa linear von 18% im Jahr 2001 auf ca. 3% 2011, erwartet werden. Die jährlichen Inflationsraten ergeben einen Preisindex über die gleiche Periode von 2,22. Ferner kann in etwa eine Verdoppelung des Rubel-Dollar-Umtauschverhältnisses erwartet werden, da die Zentralbank bestrebt sein dürfte, die nominale Rubelabwertung nicht weit hinter den Preisindex zurückfallen zu lassen, um eine größere reale Rubelaufwertung zu vermeiden. Im Ergebnis dürfte der Rubel um 2011 (verglichen mit 2002) real nur leicht aufgewertet haben.

Denkbar sind auch andere Kombinationen zwischen nominaler Abwertung und Preisentwicklung während dieser Periode, vor allem wenn der Index der nominalen Abwertung größer ausfiele als der Preisindex. Das Ergebnis wäre dann eine reale Rubelabwertung und somit mehr Importschutz für den Industriezweig Maschinenbau. Allerdings ist nicht sicher, ob die Zentralbank bereit wäre, größere nominale Abwertungsschritte zu wagen, wollte sie doch bisher den Wechselkurs als Stabilisierungsanker bei der Senkung der Inflation verwenden. Daher dürfte die Schätzung, daß am Ende der Rubel im Vergleich zum Ausgangsjahr 2002 leicht aufwerten wird, nicht unrealistisch sein.

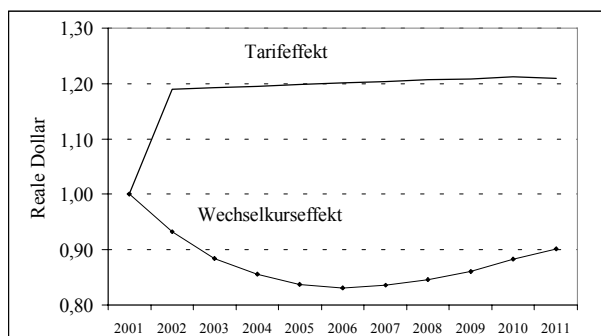
²⁹ Daten aus PlanEcon Report, Wirtschaftsanalysen »Russian Economic Monitor«, versch. Ausgaben, Washington: PlanEcon Inc.

³⁰ Ihr soll der BIP-Deflator zugrunde liegen. Er spiegelt sowohl die Konsumenten- als auch die Produzentenpreise, sowie die Verschiebungen zwischen beiden, wider.

Für den Maschinenbau folgt daraus, daß der Tarifschutz die Importe der ausländischen Wettbewerber einerseits verteuert. Der real aufgewertete Rubel macht sie aber andererseits billiger. Aus dem Zusammenspiel beider Wirkungsfaktoren ergibt sich ein Nettoschutzeffekt, welcher je nach Tarifvariante kleiner oder größer ausfällt. Bekanntlich sieht die Second-choice-Variante der russischen WTO-Unterhändler nur eine leichte Anhebung der Tarifsätze für Maschinenbauimporte von 19% 2002 auf 21% im Jahre 2011 vor. Graphik 1 veranschaulicht beide Wirkungen auf einen Maschinenbauimport im Wert von einem US-Dollar.

Graphik 1

Verteuerung/Verbilligung eines Importdollars durch Tarife und Wechselkursentwicklung gemäß der Second-choice-Variante des russischen Maschinenbausektors



Quellen: *Russian Academy of Science, Economic Consequences of Accession of Russia to the WTO for the National Economy*, Moskau 2002, in: www.wto.ru/documents.asp?f=nic&t=14, S. 23; eigene Berechnungen.

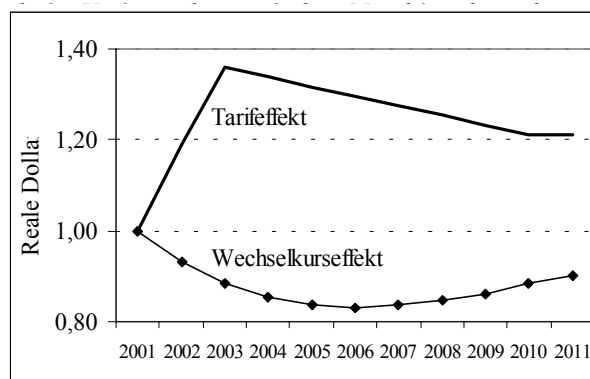
Nach der Einführung des Tarifsatzes verteuert sich das importierte Erzeugnis um 19 US-Cents von einem Dollar auf nun 1,19 US-Dollar. Anschließend wächst der inländische Dollarpreis auf 1,20 US-Dollar im Jahr 2011 an, so daß der Tarifeffekt zunächst einmal eine Preisbarriere für den ausländischen Anbieter darstellt. Parallel führt aber die reale Rubelaufwertung dazu, daß das ausländische Erzeugnis für die russischen Nachfrager relativ billiger wird: von einem US-Dollar 2001 auf etwa 83 Cents 2006 und immer noch 90 US-Cents 2011. Dies macht die nominale Verteuerung durch den Tarif real weniger spürbar für die Nachfrager, das heißt, der Nettoeffekt ist geringer (er ergibt sich nach Abzug der wechselkursbedingten Preisminderung unterhalb der 1,0-Linie von der tarifbedingten Preiserhöhung oberhalb der 1,0-Linie). Am geringfügigsten ist die effektive Verteuerung im Jahre 2006 –

dann beträgt der inländische Preis eines ausländischen Erzeugnisses im Wert von einem US-Dollar real nur 1,03 anstatt 1,20 Dollar, wie von der Tarifpolitik beabsichtigt. Später – gegen Ende der Periode – erholt sich der reale Dollarpreis etwas, bleibt aber circa auf dem Niveau des Jahres 2002 und damit unterhalb des nominalen Tarifpreises von 1,20 Dollar.

Angesichts des relativ bescheidenen effektiven Schutzes, die der Second-choice-Variante zugrundeliegenden Zollsätze bieten, verwundert es nicht, daß die russische Seite dem First-choice-Schema den Vorzug gibt. Diese Variante der Tarifprotektion gewährt dem Sektor vor allem in den ersten Jahren nach der WTO-Aufnahme Rußlands einen besseren Schutz gegen ausländische Importe und schafft die von Moskau favorisierten Anpassungsspielräume. Die Verteuerung der Maschinenbauimporte ist schon zu Beginn der Mitgliedschaft mit 36% spürbar, und ab 2010 soll ein endgültiger Zollsatz von 21% in Kraft bleiben. Bei dieser Variante wurden für die Entwicklung der nominalen Wechselkurse und Inflationsraten gleiche Tendenzen wie bei der ungünstigen Variante angenommen. Unter diesen Bedingungen ist der Effektivschutz besser und der Marktzugang für ausländische Wettbewerber wird erschwert. Sie müssen mit real höheren inländischen Preisen fertigwerden, wie an der Ordinate durch Abzug der wechselkursbedingten Preisverbilligung von der tarifbedingten Verteuerung abzulesen. Und selbst im ungünstigen Jahr 2006 ist die Verteuerung der Importe größer als bei der Second-choice-Variante (Graphik 2).

Graphik 2

Verteuerung/Verbilligung eines Importdollars durch Tarife und Wechselkursentwicklung gemäß der First-



Quellen: *Russian Academy of Science, Economic Consequences of Accession of Russia to the WTO for the National Economy*, Moskau 2002, in: www.wto.ru/documents.asp?f=nic&t=14, S. 23; eigene Berechnungen.

Die WTO als Chance für den Maschinenbau

Die First- und Second-choice-Überlegungen hinsichtlich der Aussichten des russischen Maschinenbaus nach der WTO-Aufnahme Moskaus stellen primär auf die *Risiken* eines verstärkten ausländischen Wettbewerbsdrucks ab, der je nach Tarifschutzvariante einen weiteren Outputverlust zur Folge haben kann. Allerdings bringt die Öffnung auch *Chancen* mit sich, die dem Verfall des Zweigs entgegenwirken. Internationale Verflechtung und Wettbewerb können auf der Mikroebene effizienzsteigernd wirken und die Erzeugnisse konkurrenzfähig machen.

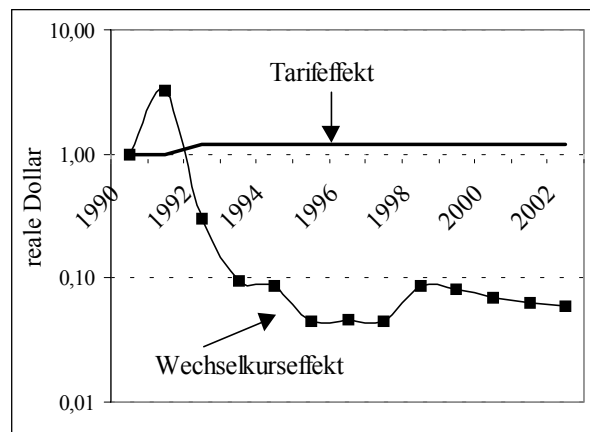
Wesentliche Ursachen für den Verfall des Sektors hängen mit der sowjetischen Technologie, dem von roten Direktoren dominierten Management und der politisch bedingten Verzögerung der Privatisierung und Internationalisierung der Eigentumsverhältnisse Anfang der 90er Jahre zusammen. Entscheidend für die tiefe Krise des Zweigs war jedoch die Kombination aus Handelsliberalisierung, mit nur wenig Tarif- und Quotenschutz einerseits, und realer Rubelaufwertung, die die Nachfrage nach Importen anregte, andererseits. Vor allem ab 1992 verbilligten sich die Importe real drastisch, als die Inflationsrate bis zu 2500% p. a. erreichte, die Zentralbank aber den nominalen Wechselkurs des Rubels zu stabilisieren versuchte. Die unkoordinierten Geld- und Wechselkurspolitiken führten zur Importverbilligung auf Kosten der heimischen Maschinenbauerzeugnisse. Dagegen ist der Tarifschutz mit ca. 18% relativ konstant geblieben und konnte die Kostenvorteile für die ausländischen Anbieter nicht spürbar beeinträchtigen (Graphik 3).

Unter diesen Bedingungen hätten selbst Unternehmen mit nichtsowjetischem Management dem enormen Preisdruck kaum standhalten können. Zugleich kann eingeschätzt werden, daß der Bereinigungsprozeß im Maschinenbau weitgehend abgeschlossen ist, obwohl es immer noch abgeschottete Branchen gibt, die – so verlangen es die WTO-Regeln – nun ebenfalls der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt werden. Allerdings ist die makroökonomische Stabilisierung in Rußland in den letzten Jahren vorangeschritten, was die Annahme verbesserter Makrobedingungen für den Industriezweig rechtfertigt. Folglich dürfte es den Betrieben, die die Krise überstanden haben, leichter fallen, mit der WTO-Öffnung fertig zu werden, während die »infant industries« je nach Tarifschutzvariante starken oder weniger starken Konkurrenzdruck verspüren werden.

Dabei scheint entweder ein rascher oder ein auf das Ende der laufenden Dekade verschobener WTO-Beitritt ratsamer zu sein, weil um 2006, der von russischer Seite favorisierten Deadline, der effektive Schutz der heimischen Anbieter am geringsten ausfallen dürfte (Graphiken 1 und 2).

Graphik 3

Verteuerung und Verbilligung von Maschinenbauimporten nach der Außenhandelsliberalisierung aus der Sicht russischer Nachfrager



Tarifsätze Schätzung; Wechselkurs 1990 auf Basis Freihandel.
Quelle: Goskomstat, Datenreihen zum Rubel-Dollar Wechselkurs und dem Konsumentenpreisindex.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrung kann demnach gefolgert werden, daß die »Große Depression« des Maschinenbaus bereits Geschichte ist und der Zweig künftig bessere Rahmenbedingungen vorfinden wird, um durch Anstrengungen auf der Mikroebene konkurrenzfähig zu sein. Dennoch ist seine künftige Entwicklung nicht eindeutig – es kann durchaus zu weiteren Outputverlusten kommen, weil vermutlich der reale Schutz vor Wettbewerbern aus dem Ausland selbst unter der günstigeren First-choice-Variante nicht überwältigend ist.

Allerdings gilt auch für die Landwirtschaft die Annahme, daß sie relativ wenig WTO-gefährdet ist, obwohl die makroökonomischen Rahmenbedingungen und die für sie angelegten tarifären Barrieren denen im Maschinenbau ähneln. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Sektoren sowie der – ceteris paribus – Nachteil für den Maschinenbau liegt in seinem deutlich höheren Öffnungsgrad im Vergleich zur Land- und Forstwirtschaft. Mit 5,5% Importanteil am Produktionswert ist letztere gegenwärtig fast von der Außenwelt abgeschottet. Dagegen weist

der Maschinenbau mit 26,2% Anteil der Importe den fünffachen Öffnungsgrad auf, ist also viel stärker außenwirtschaftlichen Einwirkungen ausgesetzt. Dementsprechend fallen die sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen möglicher negativer WTO-Effekte viel unterschiedlicher aus. Ferner sind sich die Kenner der russischen Produktionsstruktur darin einig, daß die WTO-Mitgliedschaft das verarbeitende Gewerbe, und besonders den Maschinenbau, stärker treffen würde als den extraktiven Sektor, zu dem auch die Landwirtschaft gehört. In Zahlen ausgedrückt, würde eine WTO-bedingte Ausweitung der Maschinenbauimporte um beispielsweise die Hälfte unter sonst gleichen Bedingungen einen Rückgang der Maschinenbauproduktion um 13,1% bewirken. Wegen des relativ großen Anteils an der gesamtwirtschaftlichen Produktion würde dies zu einem BIP-Rückgang von etwa 0,7% führen.³¹ Angenommen, die WTO-Aufnahme käme zum 1. Januar 2004: Dann verursachte der Maschinenbau auf diesem Wege eine Wachstumsabschwächung von den prognostizierten 3,7% auf 3%. Letzteres Ergebnis ist relativ unbefriedigend angesichts des gewaltigen Nachholbedarfs des Landes.

Anders die Situation in der Landwirtschaft. Hier ist der Öffnungsgrad unwesentlich, so daß eine Zunahme der Importe um die Hälfte die landwirtschaftliche Produktion um lediglich 2,8% reduzieren würde. Auch ist der volkswirtschaftliche Effekt dieses Rückgangs wesentlich schwächer, weil der Anteil am russischen BIP mit etwa 4% doch kleiner ist: Rechnerisch würde der BIP-Verlust dann gut 0,1% betragen – etwa ein Siebtel des im Maschinenbau verursachten Outputrückgangs.

Es ist dennoch kaum möglich, eine exakte Prognose der WTO-bedingten Gewinne bzw. Verluste des einzelnen volkswirtschaftlichen Zweige und Sektoren aufzustellen. Modellrechnungen gehen im Extremfall von einer Versiebenfachung des Gesamtimports nach einer Öffnung gegenüber der EU aus.³² In einer solchen

Situation würde auch der Maschinenbau schwer getroffen; allerdings scheint sie wenig realistisch. Dann nämlich würde der sich drastisch verteuern Euro bzw. US-Dollar die Einfuhren wieder unattraktiv machen und den Zweig vor den Kollaps bewahren. Über diesen monetären Schutzmechanismus hinaus kann unter Ausnutzung der Standortvorteile Rußlands eine weitere »Verteidigungslinie« aufgebaut werden, die auf einer Belebung der Exporte fußt. Zunehmend könnten sich Ex- und Import die Waage halten und die negativen Öffnungseffekte neutralisieren. Die diesbezüglichen komparativen Kostenvorteile des Standortes Rußland liegen auf der Hand: Relativ reichlich vorhandene Inputs wie Metall, Energie und preiswerte, doch qualifizierte Arbeitskraft sprechen für die Attraktivität des Zweiges auch für ausländische Investoren. Den kostensenkenden Vorteilen stehen aber die altbekannten kostensteigernden Nachteile bzw. »dead-weight-losses« gegenüber: widersprüchliche Verwaltungsvorschriften, unzulängliche Achtung der Eigentumsrechte, Bestechlichkeit und Telefonrecht etc. Hier ist die Politik gefordert, sie zu beseitigen, um die makroökonomische Stabilisierung nun auch institutionell zu flankieren und so die Perspektiven des Zweigs zu sichern.

Dienstleistungssektor, insbesondere Bankensystem

Die Vereinbarung, die das Regelwerk für den Handel mit Dienstleistungen, einschließlich der Investitionsaktivitäten im Dienstleistungsbereich, beinhaltet, ist GATS (General Agreement on Trade and Services). Das Dokument wurde während der Uruguay-Runde erstellt und wird von der WTO selbst als dem GATT – dem 1948 entstandenen Zentralkonzept über den Handel mit Gütern – ebenbürtig gesehen. Die aktuelle Bedeutung des GATS ergibt sich aus der Tatsache, daß gegenwärtig die Masse der Weltwertschöpfung im Dienstleistungssektor entsteht – im Unterschied zu früher, als die rohstoff- und güterproduzierenden Bereiche noch führend waren. Hierbei ist die Russische Föderation keine Ausnahme: Der Dienstleistungssektor hat sich in der letzten Dekade spürbar gewandelt und ist heute mit einem Beitrag von 48,3% zum produzierten Inlandsprodukt der größte Wirtschaftsbereich geworden. Während noch bis vor kurzem eine rückwärts-

³¹ Da der Output gleich der inländischen plus der Exportnachfrage minus dem Import ist, geht bei einer Importsteigerung der Output ceteris paribus zurück. Bei einem Importanteil des Maschinenbaus am Produktionswert von 26,2% bewirkt ein Importzuwachs um 50% einen Outputrückgang von 13,1% ($0,262 \cdot 50\% = 0,131$). Bei einem Maschinenbauanteil am russischen BIP von bis zu 5,4% würde dieser Rückgang das BIP ceteris paribus um bis zu $0,131 \cdot 5,4\% = 0,71\%$ verringern.

³² A. V. Belianin, Protectionism, Restructuring, and the Optimum Strategy for Russia's Accession to the WTO, Moskau: Russian-European Centre for Economic Policy,

September 2002 (Working Paper Series), S. 5, in: <http://www.recep.org/rp/belianine.pdf>.

gewandte Überindustrialisierung für das Land typisch war, paßt sich die russische Gesellschaft schnell an den internationalen Trend einer Dienstleistungsgesellschaft an. Für die künftige Entwicklung werden die Dienstleistungen die Rolle der Wachstumslokomotive übernehmen, da die Nachfrage nach immer neuen und vielfältigeren Diensten der Nachfrage nach Gütern vorausseilen wird. Modellrechnungen deuten darauf hin, daß rund 70% des künftigen Wachstums aus den Investitionen im Dienstleistungssektor kommen werden.³³

Teilweise ist die überproportionale Entwicklung des Dienstleistungssektors auf statistische Effekte zurückzuführen: Während die planwirtschaftliche Statistik die Tätigkeit von Ärzten, Anwälten und Erziehern als »unproduktiv« erst gar nicht erfaßte, tragen diese »Professionals«-Gruppen nun zum Inlandsprodukt bei. Die Überwindung systemimmanenter Schranken half ebenfalls beim Aufschwung mit, insbesondere im Fernmeldebereich, wo der Staat den Zugang zum Telefonanschluß für die Haushalte restriktiv behandelte. Was früher nur ein Überprivileg für wenige Systemträger war – die Kommunikation per Funktelefon –, ist heute in Gestalt des Handys lediglich eine Frage der Zahlungsfähigkeit. Parallel wandelten sich die »alten« Dienstleistungsindustrien wie das Bank- und Versicherungswesen. Zumindest im Ansatz sind private Geschäftsbanken und Versicherungsgesellschaften entstanden, die mehr als nur ein Sparbuch oder staatlich verordnete Haftpflichtversicherungsverträge für Haushalte und Unternehmen anbieten.

Dennoch war die bisherige Entwicklung zu langsam bzw. der Transformationszeitraum zu kurz, um den russischen Dienstleistungssektor international wettbewerbsfähig zu machen. Während in Rußland der Umsatz je Einwohner und Jahr bei 3000 US-Dollar liegt, erreicht er im klassischen Dienstleistungsland USA 25 000 US-Dollar, 15 000 bis 16 000 in der EU und Japan.³⁴ Das schlechte Abschneiden Rußlands ist bis zum gewissen Grade aus der Wirtschaftsdepression der 90er Jahre heraus zu erklären: In der Regel ist die Nachfrage nach Dienstleistungen in bezug auf das Einkommen elastischer als die Nachfrage nach Gütern. Folglich geht sie in Krisenzeiten verbunden mit hoher Einkommensunsicherheit stärker zurück bzw. erholt sich nur langsam. Im Gegenzug sind die Nachfragezuwächse der Dienstleistungsindustrie in

Boomzeiten größer als bei der Güternachfrage. Da die Transformationsanpassung in Rußland überwunden zu sein scheint, dürften die Dienstleistungen künftig weniger mit Engpässen auf der Nachfrageseite konfrontiert sein. Nun scheint die Stärkung der Angebotskomponente durch mehr Investitionen und wettbewerbsfähigen Preisen an der Tagesordnung zu sein.³⁵ Es paßt in das künftige Entwicklungskonzept für den Sektor, daß die GATS-Regeln eine Öffnung für mehr Wettbewerb und ausländische Kapitalbeteiligung verlangen. Sie brächten eine Wachstumsbeschleunigung und Qualitätsverbesserung, da für die GATS-Teilnehmer die Meistbegünstigungsklausel im Dienstleistungshandel gelten soll.³⁶ Die Kehrseite ist, daß heimische Anbieter, die der ausländischen Konkurrenz nicht standhalten können, vom Markt verdrängt werden. Aber just zahlreiche Neureiche und Oligarchen hatten nach der politischen Wende sich der Dienstleistungssphäre zugewandt und hier Gewinne gemacht. Sie argumentieren für Protektion und wettern gegen den Ausverkauf an das Ausland. Nach der Einführung eines zweistufigen Bankensystems mit getrennten Funktionen zwischen Zentralbank und Geschäftsbanken 1987 und 1988, schossen auf einmal neu gegründete Geldinstitute wie Pilze aus dem Boden. 1994, auf dem Höhepunkt der Bankengründungswelle, existierten 2450 Geschäftsbanken in der mit dieser Industrie völlig unerfahrenen Russischen Föderation – dagegen sind die westlichen Volkswirtschaften mit ihren wenigen Großbanken (mit Filialen) geradezu »bankarm«.³⁷ Die wenigsten neuen Banken waren nicht in privater Hand; vielmehr entwickelte sich das Bankwesen aus den früheren Abteilungen der Staatsbank, die in den Städten und Regionen für sektorale Aufgaben zuständig waren – in

35 In der langen Frist ist im Angebot-Nachfrage-Modell die Angebotskurve senkrecht. Um den Output zu erweitern, muß das Angebot steigen (Rechtsverschiebung, z.B. über mehr Investitionen); andernfalls steigt lediglich das Preisniveau.

36 Im Unterschied zum GATT sieht GATS jedoch auch die (vorübergehende) Nichtgewährung der Meistbegünstigungsklausel in ausgewählten Bereichen vor.

37 Die meisten Banken der Welt – etwa 9000 – sind in den USA registriert. Viele davon sind jedoch keine Universalbanken, sondern beratend im Investment- und M&A-Geschäft engagiert. In der EU ist Deutschland eine gewisse Ausnahme mit seinem System relativ zahlreicher und relativ kleiner öffentlicher Sparkassen, die vor Übernahmen und Schließungen gesetzlich geschützt sind. Aber auch in Deutschland gibt es im Vergleich zu Rußland in den neunziger Jahre wenig Banken; Quelle zu Rußland und den USA: IMF, in: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr0275.pdf, S. 39, eingesehen am 11.11.2002.

33 Yudaeva, Russia's WTO Accession [Fn. 14], S. 5.

34 Russian Academy of Science, Economic Consequences of Accession of Russia to the WTO [Fn. 15], S. 59-60.

den letzten Sowjetjahren meistens für Industrie, Bauwesen und Landwirtschaft. Das neu entstandene Bankensystem trug wesentlich zur verschleppten Transformation in Rußland bei, weil die Banken auch nach Einleitung des Wirtschaftsumbaus die nicht-wettbewerbsfähigen Unternehmen weiterhin mit Krediten versorgen mußten. Diese erhielten das Geld zu günstigen Konditionen zur Weiterleitung von der Zentralbank, die mit einer intensiven Liquiditätszufuhr zu weichen Konditionen für die sehr hohe Inflation in der ersten Hälfte der Dekade verantwortlich war.³⁸ Die Banken haben demnach nicht lernen müssen, um die Einlagen der Sparer – Wirtschaft und Haushalte – zu wetteifern, und sie kümmerten sich wenig um eine gewinnbringende Kreditallokation. Daß die Banken Geldinstitute ohne Risiko waren, blieb vielen postkommunistischen Russen mit Sinn für Kapitalismus und Beziehungen zu den Entscheidungsträgern nicht verborgen. Bald gab es private Beteiligungen an den bestehenden Kommerzbanken, oder es wurden Neugründungen ganz in privater Hand registriert. Die Banken standen kaum im Wettbewerb zueinander, es sei denn um die Gunst des Staates bzw. der lokalen Fürsten, die zu ihrem Vorteil entscheiden konnten. Sie standen auch nicht im Wettbewerb zu ausländischen Kreditinstituten. Erst kürzlich wurde eine politisch determinierte Festsetzung einer Obergrenze von 12% für den ausländischen Anteil am Eigenkapital des russischen Bankwesens abgeschafft, und das nur, weil sie aufgrund bürokratischer Hürden (»red tape«) niemals erreicht werden konnte. Zwar unterhalten die meisten internationalen Großbanken Repräsentanzen in Moskau, aber sie entwickelten bislang weder eine umfassende Filialstruktur, noch gewähren sie nennenswerte Kredite an Investoren und Konsumenten. Für sie gelten Filialnetz- und Kreditvergabebeeinschränkungen.³⁹ Dagegen haben sich die russischen Neubanker an dieses »cosy enviroment« gut gewöhnt und wehren sich – gegen jedwede makro-ökonomische Vernunft – gegen einen von der WTO verlangten Verzicht auf Vorteile am heimischen Markt. Als Argument führen sie neben der »infant-industry« das »Nationalkapital« an, wonach die nationalen Sparbeträge in nationalen Geldhäusern angelegt werden müssen, damit sie dem zügigen Aufbau der nationalen Wirtschaft zur Verfügung stehen. Andernfalls würden fremde Bankeigentümer das Geld der

Sparer ins Ausland schaffen und es für fremde Interessen arbeiten lassen.⁴⁰ Dieses Argument stellt auf ein Nullsummenspiel in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen ab: Entweder die eine oder die andere Seite wird die Gegenseite bis zum kompletten Kahlschlag niederkonkurrieren. Allerdings arbeiten Geschäftsbanken in erster Linie nach dem Rentabilitätsprinzip und suchen nach höheren Kapitalrenditen. Ist der russische Bankingmarkt attraktiv genug, gibt es keinen Grund zu der Annahme, die ausländischen Geldinstitute würden lediglich Kapitalexport praktizieren. Vielmehr würde ihre Anwesenheit ein Ansporn zur Modernisierung und Effizienzsteigerung des einheimischen Bankensystems bedeuten, das dann ebendieser ausländischen Konkurrenz zunehmend standhalten kann. Die Erfahrung des russischen Investment-Banking belegt, daß die russischen Wettbewerber in diesem Segment trotz oder wegen des Konkurrenzdrucks der Ausländer mithalten können. Auch andere Subsektoren liefern einen Beweis für die positive Rolle der ausländischen Präsenz in Marktsegmenten mit besonders hoher Dynamik, so im Telekom-Bereich. Die Telekommunikation ist derzeit mit führend am Anteil des Auslandskapitals am Gesamtkapital des Dienstleistungssektors (Tabelle 6). Dennoch ist der Zweig nicht untergegangen, sondern weist eine hohe Wachstumsdynamik auf (Tabelle 7).

38 Michael S. Bernstam/Alvin Rabushka, *Fixing Russia's Banks*, Stanford University: Hoover Institution Press, 1998, S. 21ff.

39 Yudaeva, *Russia's WTO Accession* [Fn. 15], S. 3.

40 *Russia and the WTO – Myths and Reality* [Fn. 20], S. 10.

Tabelle 6**Anteil des Auslandskapital am Gesamtkapital der Dienstleistungsbranchen, in %**

	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Wirtschaftsprüfung u. a. ^a	17,2	22,8	49,0
Telekom	24,3	43,2	43,8
Bankwesen	5,5 ^b	8,5 ^b	17,0 ^c
Verkehr	2,5	4,2	7,1
Einzelhandel und Gastronomie	4,4	4,0	4,2
Wissenschaft und	3,6	4,7	4,0
Wissenschaftsdienste			
Großhandel	0,5	0,7	0,3

^a Werbung und Management; ^b Schätzung Ognian Hishow; ^c aktuell geltende Höchstgrenze für Auslandskapital

Quelle: *Russian Academy of Science*, Economic Consequences of Accession of Russia to the WTO for the National Economy, Moskau 2002, in: www.wto.ru/documents.asp?f=nic&t=14, S. 61.

Tabelle 7**Wachstumsraten nach Sektoren gegenüber dem Vorjahreszeitraum, in %**

	<i>2001</i>	<i>Januar–April 2002</i>	<i>Januar–September 2002</i>
Industrie	4,9	2,6	4,0
Bauwirtschaft	8,7	2,6	2,7
Verkehr	3,0	4,1	5,2
Landwirtschaft	6,8	5,4	-1,2
Einzelhandel	10,8	9,1	8,9
Telekom	19,9	11,5	13,2 (01-08.2002)

Quelle: Goskomstat, zit. nach IMF, http://www.worldbank.org.ru/eng/statistics/ereports/10_02/rer4-eng-oct29-10_final.pdf

Dagegen hat der Bankensektor die Wirtschaftsbelebung der letzten Jahre nicht ausreichend genutzt, um einen Konsolidierungsprozeß einzuleiten. Vor allem die Wettbewerbsfähigkeit der privaten filialarmen Geldinstitute ist gering geblieben. Die Reduzierung der Zahl der Banken um die Hälfte auf derzeit etwa 1300 war eine Folge von Zwangsschließungen kleiner unterkapitalisierter Häuser ohne ökonomische Perspektive durch die Zentralbank. Dagegen finden wenig Übernahmen und Zusammenschlüsse statt, so daß die verbliebenen Banken im internationalen Vergleich klein und kapitalarm bleiben: Das Aktivavolumen selbst der größten Moskauer Privatbanken liegt bei etwa 5 Milliarden Dollar, gegenüber mehr als 1000 Milliarden der Deutschen-Bank-Gruppe, der City-Group, etc. Die Gesamtkтива des russischen Bankensektors erreichen rund ein Drittel des Inlandsprodukts, während sie in den fortgeschrittenen »emerging markets« doppelt so hoch sind und in den westlichen

Volkswirtschaften 100% und mehr des BIP erreichen.⁴¹ Auf der Passivseite liegen ebenfalls Defizite vor – während in der Tschechischen Republik die Einlagen im Bankensystem etwa zwei Drittel des BIP betragen, liegen sie in Rußland bei rund 16%. Der für die Leistungsfähigkeit eines nationalen Bankensystems und das Vertrauen der Sparer wichtige Indikator »Bargeld zu Einlagen« liegt somit bei etwa 0,5 – viel zu hoch im Vergleich zu den entwickelten Volkswirtschaften mit ihren Werten von unter 0,15. Ferner deutet die niedrige Einlagenquote von etwa 16% auf ein verbreitetes Geldhorten hin, da die nationale Sparquote mit ca. 25% deutlich darüber liegt. Das Horten – entweder in Rubel- oder in Dollarform – ist teilweise auf die negativen realen Einlagezinsen der Banken zurückzuführen, aber auch auf Bankkonkurse,

⁴¹ Quelle: IWF, in: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr0275.pdf, S. 40.

die in den 90er Jahren viele Sparer um ihre Einlagen brachten.

Am geringsten ist die Skepsis gegenüber der staats-eigenen Sparkasse Sberbank, die Einlagegarantie bietet. Sie dominiert den Bankensektor mit ihrem historisch gewachsenen Filialnetz und einem Anteil von über 70% aller Einlagen der privaten Haushalte. Die faktische Besserstellung der Sberbank am Markt ist wettbewerbsverzerrend, da sie einer Subventionierung gleichkommt. Daher erfolgt ihre Kreditvergabe zu besseren Konditionen und sichert ihr einen größeren Marktanteil. Mit der Aufnahme der WTO-Mitgliedschaft wird die budgetfinanzierte Einlagegarantie wegfallen müssen, oder es wird ein rücklagenfinanziertes Versicherungssystem aufgebaut. Letzteres ist kostenwirksam und dürfte von den Partnern akzeptiert werden. Unter den Bedingungen eines fairen Wettbewerbs dürften die ausländischen Großbanken, die nach Rußland expandieren, die Marktanteile der jetzigen privaten Kommerzbanken übernehmen und diese weitgehend verdrängen. Auch die Sberbank – ob privatisiert oder in staatlicher Hand – dürfte vor allem in den Großstädten Marktanteile abgeben, sich aber im ländlichen Raum halten. Wegen der geringen Anteile der heimischen Privatbanken an den meisten Indikatoren des Bankensystems dürfte ihre Verdrängung durch kapitalstarke ausländische Anbieter nur geringe volkswirtschaftliche Kosten hervorrufen. Qualifizierte russische Manager könnten übernommen werden, während der Aktivatransfer von Banken im Konkurs ohne Probleme erfolgen kann. Auch wird zur Genugtuung aller Patrioten das nationale Kapital aus dem russischen Bankensystem nicht verschwinden, da die Sberbank als Großanbieter von Bankdienstleistungen am Markt bestehen kann.

Dagegen liegen die volkswirtschaftlichen Vorteile der Internationalisierung des Bankensektors im Zuge des WTO-Beitritts auf der Hand: Zunächst einmal dürfte das Risiko einer Bankenkrise mit Dominoeffekt bei den Privatbanken reduziert werden und die entsprechenden Kosten der Aktivavernichtung fielen geringer aus.⁴² Ferner dürfte mit mehr leistungsfähigen (westlichen) Kreditinstituten am Markt die Einlagenquote steigen und sich internationalen Standards nähern. Die Folge wären eine Kreditexpansion und ein

höherer Monetisierungsgrad der russischen Wirtschaft, der gerade wegen des schwachen Bankensystems zu den weltweit niedrigsten gehört. Die bankfinanzierte Investitionstätigkeit ist aber eine fundamentale Voraussetzung für ein anhaltendes Wachstum. So gesehen, muß die Wirtschaftspolitik versuchen, dem gegenwärtig ausschließlich eigenfinanzierten Wachstum ein Ende zu bereiten.

Schließlich, aber nicht zuletzt, nimmt die Öffnung des Sektors für Bankdienstleistungen im besonderen, aber auch des Dienstleistungssektors insgesamt im allgemeinen Einfluß auf den Wechselkurs der nationalen Währung. Zwar ist der Offenheitsgrad der russischen Wirtschaft nominal sehr hoch: Einem dollarge-rechneten Inlandsprodukt von etwa 350 Milliarden Dollar stehen Einfuhren in Höhe von 60 Milliarden Dollar gegenüber, womit die Importquote Rußlands, und damit der Öffnungsgrad seiner Wirtschaft, höher liegen als zum Beispiel in vielen westlichen Industrieländern und manchen »emerging markets«. Allerdings ist die Differenz zwischen dem nominalen Wechselkurs und jenem zu Kaufkraftparitäten derzeit mit etwa 1:4,5 sehr hoch und typisch eher für Entwicklungsländer. Dagegen weisen die meisten westlichen Industrieländer eine geringere Differenz auf. Ursache für das höhere Verhältnis bei Rußland ist der relativ geringe Anteil der handelsfähigen Güter am gesamten Güteraufkommen. Weil aber die nominalen Wechselkurse durch internationale Preisvergleiche zwischen handelsfähigen Gütern gebildet werden, bleibt ein großer Teil des russischen Preisniveaus unberücksichtigt, was zu der größeren Differenz zwischen dem nominalen Wechselkurs des Rubels und dem Wechselkurs zu Kaufkraftparitäten führt.

Wie bereits festgestellt, hat sich nach der Einleitung der Wirtschaftstransformation auch die Entstehungsstruktur des russischen Inlandsprodukts radikal geändert. Heute entstehen im Dienstleistungssektor etwa 50% der Wirtschaftsleistung und diese Tendenz nimmt wegen der hohen Wachstumsraten in vielen Dienstleistungsindustrien weiter zu. Die Öffnung des Sektors für den internationalen Wettbewerb führt tendenziell zu einer Verringerung des Preisniveaus und wegen seines großen volkswirtschaftlichen Gewichts zu einem gesamtwirtschaftlichen Preisrückgang.⁴³ Im Ergebnis kann der Rubel nominal aufwerten, weil nun weniger Rubel für einen gegebenen Warenkorb ausgegeben werden müssen. Folglich werden – konstantes Preisniveau in den entsprechen-

⁴² Ökonometrische Schätzungen des Internationalen Währungsfonds von 2001 gehen von einem Rekapitalisierungsbedarf in einem solchen Fall von bis zu 8% des BIP aus. Davon entfallen 1,8% auf die Sberbank und 6,2% des BIP auf die Gruppe der Privatbanken: vgl. IWF, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr0275.pdf>, S. 48.

⁴³ Alternativ kann die Inflationsrate geringer ausfallen.

den Volkswirtschaften vorausgesetzt – weniger Rubel als bisher gegen einen Dollar, Euro, Yen, etc. getauscht. Ist die Öffnung für mehr Wettbewerb von Produktivitätsgewinnen begleitet, kann sich auch eine steigende Konkurrenzfähigkeit russischer Erzeugnisse im internationalen Wettbewerb einstellen. Dies würde die Folgen einer durch einseitige Abhängigkeit der Volkswirtschaft von der Rohstoffnachfrage des Auslands verursachten potentiellen »Dutch disease« mildern. Nicht nur würde eine sich abzeichnende Deindustrialisierung verlangsamt, sondern es könnten auch neue Wachstumsimpulse im Dienstleistungssektor hervorgerufen werden.

Fazit

Die Aufnahme der Russischen Föderation in die WTO als Ausdruck der Bemühungen Moskaus, die zentralistischen Altlasten abzuschütteln und sich in die Weltwirtschaft zu integrieren, ist mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Diese bzw. der Preis der Transformation und der Öffnung zum Welthandel kommen in einem allgemeinen Outputverlust zum Ausdruck, der aber durch die langfristigen Wachstums- und Einkommensgewinne der Mitgliedschaft wettgemacht wird. Auf der Ebene der Sektoren und Zweige fallen die Effekte unterschiedlich aus: Die Anbieter von Gütern, die sich während der Transformationsphase am Markt etabliert haben, dürften Vorteile aus der Öffnung ziehen. Die Bereiche, die nach Abschaffung der zentralistischen Ressourcenzuteilung Marktanteile verloren, werden während einer Übergangs- bzw. Schonfrist Gelegenheit bekommen, Anpassungsanstrengungen zu unternehmen. Nach Ablauf dieser »Infant industry«-Periode müssen sie imstande sein, dem ausländischen Wettbewerb standzuhalten. Dabei bietet die weitere Öffnung auch gute Überlebenschancen, weil mit dem Einstieg ausländischer Kapitalgeber auch ein dringend notwendiger Technologietransfer stattfinden wird. Dies dürfte gerade die bisher besonders geschwächten Zweige wie den Maschinenbau oder neue Wachstumsindustrien wie die Telekom begünstigen. Dagegen dürften klassische »old economy«-Sektoren wie die Landwirtschaft unter Ausnutzung der komparativen Standortvorteile, insbesondere des reichlichen Bodenangebots Rußlands, ihre Marktstellung weitgehend halten.

Folglich hat die auf den ersten Blick rein politisch anmutende Entscheidung für die WTO nachhaltige ökonomische Implikationen für die russische Volkswirtschaft. Seriöse Schätzungen gehen von einem langfristigen Outputgewinn aus, weil der internationale Handel eine bessere Ressourcenallokation und -ausnutzung nach sich zieht. Umgekehrt wird der erleichterte Zugang russischer Anbieter zu den Märkten der Partner – einschließlich Deutschlands – hier ebenfalls Anpassungsreaktionen mit Gewinn- und Verlusteffekten auslösen. Allerdings ist der Anteil des Rußlandgeschäfts am deutschen Außenhandelsumsatz noch gering. So bleiben die negativen Folgen

vorerst begrenzt. Deutschland muß die russische Öffnung fördern, ohne jedoch vordergründig eng definierte Exportinteressen zu suchen. Vielmehr soll das stetige Wachstum der russischen Wirtschaft ermuntert werden. Langfristig wird ein größeres russisches Inlandsprodukt eine größere Nachfrage nach deutschen Exportgütern entfalten und das Wachstum hierzulande wiederum anregen.