

Die Herausbildung des rentenbasierten Akkumulationsregimes in Russland¹

Die kritische Wirtschaftslage Russlands 2014-2016² hat erneut gezeigt, dass Russland seine Abhängigkeit von den Weltmarktpreisen für Rohöl auch nach zwanzig Jahren nicht verringern konnte. Im Folgenden soll versucht werden, einen Interpretationsrahmen für die strukturelle Entwicklung der russischen Ökonomie zu skizzieren, unabhängig von den wechselnden konjunkturellen Gegebenheiten. Dies erklärt, warum es Russland trotz der Qualität seiner intellektuellen und menschlichen Ausstattung und trotz seiner enormen natürlichen Ressourcen nicht gelingt, eine stabile wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu sichern. Ausgangspunkt ist eine Analyse des russischen Akkumulationsregimes.

Die Kategorie „Akkumulationsregime“ charakterisiert das langfristige Wachstumsmodell einer Ökonomie.³ Mit dem Begriff der Akkumulation wird die Tatsache beschrieben, dass, in der Perspektive der Regulationstheorie, die Grundstrukturen einer Ökonomie durch die spezifische Art und Weise der Nutzung des Kapitals und der Produktivkräfte bestimmt werden.⁴ Eine detaillierte Analyse der ökonomischen Entwicklung Russlands erlaubt es, den Begriff der „Russischen Krankheit“ (Russian Disease) als Kernproblem des Landes näher zu erläutern. Damit werden jene Elemente herausgearbeitet, die das spezifische russische Akkumulationsregime ausmachen. Dieses bezeichnen wir als rentenbasiert. Es erklärt die Reaktion der russischen Ökonomie auf die verschiedenen äußeren Schocks, denen das Land seit dem Beginn des Ukraine-Konflikts im Jahre 2014 ausgesetzt war.

Hauptmerkmale des russischen Akkumulationsregimes

Um das russische Akkumulationsregime zu charakterisieren, müssen verschiedene institutionelle Subsysteme unterschieden werden, die die russische Ökonomie ausmachen. Sie hängen zusammen und beeinflussen sich gegenseitig. Diese Subsysteme, die jeweils grundlegende und relativ stabile soziale Beziehungen darstellen, werden hier „institutionelle Formen“ genannt. Die meisten Analysen unterscheiden fünf Subsysteme: Geldpolitik und Organisation des Finanzsektors (das monetäre Regime); die Beziehungen Staat/Wirtschaft (Form und Rolle des Staates); die Konkurrenzbeziehungen zwischen den Unternehmen

¹ Der Beitrag ist ein Auszug aus: Julien Vercueil, *Economie Politique de la Russie 1918-2018*, Paris, Editions du Seuil, Februar 2019. Übersetzung und Abdruck mit Genehmigung des Autors und des Verlags. Überschrift und Zwischenüberschriften redaktionell bearbeitet. Der Beitrag analysiert die Situation vor den aktuellen Entwicklungen von Krieg, Sanktionen und Boykotten.

² Zwischen 2014 und 2016 stagnierte das russische Inlandsprodukt. (Redaktion Z)

³ Boyer 2015, 59.

⁴ Vercueil 2016a.

(Konkurrenzformen); die Beziehungen zwischen Kapitaleignern und Beschäftigten, einschließlich der daraus folgenden Einkommen (Lohnverhältnisse); die Beziehungen der nationalen Wirtschaft zum Rest der Welt (internationale Integration). Die genaue Beschreibung der Rolle dieser institutionellen Formen im Rahmen einer bestimmten Ökonomie (Russlands) definiert im Ergebnis die hierarchischen Beziehungen zwischen diesen. Die längerfristige historische Analyse einer Nationalökonomie erlaubt die Unterscheidung von Entwicklungsphasen, in denen jeweils eines der genannten institutionellen Subsysteme dominiert. Dieses bestimmt jeweils die Entwicklung und zwingt die übrigen Systeme zur Anpassung, d.h. zur Herausbildung einer relativ kohärenten Hierarchie, die aber Veränderungen zulässt. Die Dominanz (mindestens einer) institutionellen Form über einen längeren Zeitraum – ein Jahrzehnt oder mehr – erlaubt es, das Akkumulationsregime einer untersuchten Ökonomie zu bestimmen.

Ausgehend von der Periode 1999-2015 können wir die fünf institutionellen Formen folgendermaßen beschreiben:

(1) Das monetäre Regime wird durch die Zentralbank strukturiert, die über umfassende Kompetenzen hinsichtlich der Regulierung des Banken- und Finanzsektors verfügt und die selbst an einigen Finanzinstituten beteiligt ist.⁵ Die verfügbaren Ersparnisse sind angesichts des Bedarfs relativ bescheiden (die Sparquote der Haushalte liegt bei 13 %) und die Banken tragen wenig zur Finanzierung der Unternehmensinvestitionen bei. Diese greifen oft auf Eigenmittel zurück. Die Finanzmärkte sind eng und hängen von wenigen großen Exportunternehmen ab, die an der Börse notiert sind.⁶ Der Bankensektor besteht einerseits aus einem Dutzend großer Gruppen, deren wichtigste staatlich sind, und andererseits aus hunderten mittlerer und kleiner privater Institute, oft als Hausbanken an Industrieunternehmen gebunden. Die Geldpolitik ist zugleich liberal und orthodox. Liberal, weil sie (vor allem seit 2006) die freie Bewegung kurzfristigen Kapitals befördert; Orthodox, weil sie als erstes Ziel die Stabilität des Wechselkurses und als zweites die Bekämpfung der Inflation verfolgt. Diese Zwiespältigkeit der Geldpolitik begünstigt die Internationalisierung des Banken- und Finanzsystems, wodurch sie dieses Wechselkursrisiken aussetzt und die Zentralbank dazu zwingt, große Devisenreserven anzuhäufen. Daher bezeichnen wir das monetäre Regime in dieser Periode als „Regime unter dem Druck des Wechselkurses“.

(2) Die wirtschaftliche Bedeutung des Staates, die über die ganze betrachtete Periode hinweg gewachsen ist, hat drei Dimensionen. Die erste ist das Gewicht der öffentlichen Ausgaben. Diese stiegen erst Anfang der 2000er Jahre an, erneut nach der Krise von 2009, um sich bei 40 Prozent des BIP zu stabilisieren. Ihre Bedeutung für die Haushaltseinkommen hat, wie wir weiter unten zeigen, für die gesamte Bevölkerung zugenommen. Die zweite Dimension betrifft die regulativen Interventionen in die Wirtschaft. Entsprechende gesetzliche Bestimmungen wurden

⁵ OECD, 2010.

⁶ Die Öl- und Gasunternehmen machen fast die Hälfte des wichtigen Aktienindex RTS aus (BOFIT Weekly Review, 2016, Nr. 2, 15.1. 2016).

zunächst reformiert, dann ausgebaut. Obwohl das Problem der Umsetzung von gesetzlichen Regeln nach wie vor nicht gelöst ist, klafft die Kluft zwischen Vorschriften und ihrer Befolgung in den 2010er Jahren weniger weit auseinander als in den 1990er Jahren. Das normative Gewicht des Staates hat deutlich zugenommen. Die dritte Dimension betrifft die Rolle des Staates als Eigentümer. Zwar wurde auch in den 2000er Jahren weiter privatisiert. Die staatlichen Beteiligungen konzentrierten sich nun aber auf die Schlüsselunternehmen des Energiesektors, des Bankenwesens und der Rüstungswirtschaft. In diesen drei Sektoren ist der Staat dominierender Akteur geworden, ohne dass er aber ein Monopol besitzt. Im Bereich der Atomenergie, beim Schiff- und Flugzeugbau und in bestimmten öffentlichen Konglomeraten ist er noch einflussreicher. Abgesichert wird die staatliche Strategie durch Beseitigung ausländischer Einflüsse in den Schlüsselsektoren, sodass der Staat hier industriepolitische Konzepte verfolgen kann. Er hat seine wirtschaftlichen Aktivitäten in den letzten 15 Jahren vertieft, sich dabei aber auf bestimmte Branchen konzentriert: Wir sprechen von einem „selektiven Staatsmonopolismus“, mit dessen Hilfe industriepolitische Strategien umgesetzt werden sollen.

(3) International vergleichende Analysen zeigen, dass die Konkurrenzverhältnisse in Russland wenig intensiv sind.⁷ Genauere Analysen zeigen, dass das Hauptmerkmal der Konkurrenzverhältnisse in Russland nicht deren insgesamt niedriges Niveau als vielmehr seine Segmentierung und Heterogenität ist. Tatsächlich gibt es in den durch staatliche Unternehmen beherrschten Sektoren – sei es auf nationaler oder auf regionaler Ebene – kaum bzw. keine Konkurrenz. Dagegen ist die Konkurrenz in der Leichtindustrie, der Lebensmittelwirtschaft, der Logistik, dem Hotel- und Restaurantwesen und der Ausrüstungsindustrie teilweise intensiv. Dies ist oft die Folge des Importdrucks (bei einigen Konsum- und Produktionsgütern, insbesondere in Perioden der realen Überbewertung des Rubel) bzw. der Rolle von Auslandsunternehmen, wie im Hotelgewerbe und bei Handelsketten. Wir bezeichnen dieses Phänomen hier als segmentierte Konkurrenz.

(4) Die Lohnbeziehungen spiegeln, bei Unterschieden, jene Merkmale wider, die sich aus den geschilderten Konkurrenzverhältnissen ergeben. Dabei gibt es aber Besonderheiten. In den meisten öffentlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (Gesundheit, Bildung, regionale und lokale Verwaltungen) sind die Löhne niedrig, ähnlich wie in jenen Sektoren, die starkem Importdruck ausgesetzt sind (verarbeitende Industrien). Dagegen sind die Einkommen in den Branchen, die vor internationaler Konkurrenz geschützt sind (vor allem der Finanzsektor) und jenen, die Rohstoffrenten erwirtschaften, relativ hoch.⁸ In beiden Fällen spielen gewerkschaftliche Vertretungen der Beschäftigten nur eine marginale Rolle, indirekte

⁷ Die wichtigsten sind die Etudes économiques der OECD, der Doing Business-Index der Weltbank, die Transition Reports der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der World Competition Report des World Economic Forum.

⁸ So betragen die Durchschnittslöhne in der der Auslandskonkurrenz ausgesetzten Textilindustrie nur ein Fünftel der Einkommen im Finanzsektor und in der Petrogasindustrie (BOFIT Weekly Review, 2011, Nr. 5, 4.2.2011).

Lohnbestandteile können die niedrigen Arbeitseinkommen nicht ausgleichen. Umverteilungsmaßnahmen zwischen den beiden Typen von Wirtschaftsbereichen sind nur schwach ausgeprägt. Dies ist eine der Ursachen für große Einkommensunterschiede, die in der jüngeren Vergangenheit nochmals zugenommen haben. Die Ungleichheit wird verstärkt durch die Schattenwirtschaft⁹, in der prekäre Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse eine noch größere Rolle spielen als in den der internationalen Konkurrenz ausgesetzten Wirtschaftszweigen. Zusammenfassend bezeichnen wir dies als fragmentierte Lohnbeziehungen.

(5) Eingehende Analysen¹⁰ zeigen, dass die Art der Integration Russlands in die Weltwirtschaft heute jener Faktor ist, der das russische Akkumulationsregime prägt. Dies galt, allerdings in anderer Weise, auch für die 1990er Jahre, also die große Transformationsperiode, die zur großen Depressionsperiode wurde.¹¹ In den 2000er und 2010er Jahren haben äußere Erschütterungen die Phasen von Expansion und Krise bestimmt. Genauer: Die Exporte haben den jeweiligen Saldo der Leistungsbilanz und damit den Devisenzufluss zur Zentralbank bestimmt und tun das noch heute. Deren Umfang definiert die Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Geld- und Finanzpolitik. Internationale Kapitalbewegungen verstärken diese Zwänge. Diese werden wesentlich von den Wechselkurserwartungen der Anleger bestimmt, deren Grundlage wiederum der Saldo der Leistungsbilanz ist. Da ungefähr die Hälfte der Staatseinnahmen unmittelbar aus den Exportsektoren stammt, kann die Regierung die Entwicklung der Auslandsposition des Landes nicht ignorieren.

Vermittels dieser Einflusskanäle bestimmt die internationale Integration die nationale Wirtschaftspolitik. Die Strukturfonds, die in den „fetten“ Jahren aufgefüllt werden, werden in Perioden der Rezession rasch wieder verschwendet. Dies belegen die kritischen Jahre 2008-2009 und 2015-2016. Auch die Konkurrenzbeziehungen und die Lohnverhältnisse unterliegen den Zwängen, die mit der spezifischen Form der internationalen Integration des Landes verbunden sind: Deren Segmentierung und Fragmentierung spiegeln jeweils das Ausmaß wider, in dem die Unternehmen und ihre Beschäftigten externen Schocks ausgeliefert sind. Trotzdem können staatliche Interventionen (Strukturpolitik über gezielte Protektion oder Förderung bedrohter Sektoren) und Geldpolitik (zur Beeinflussung des Wechselkurses) die Wirkung externer Einflüsse auf Konkurrenz und Löhne modifizieren. Staatliche Einflüsse und das monetäre Regime wirken so auf einer Vermittlungsebene zwischen weltwirtschaftlichen Einflüssen und den (nationalen) Konkurrenzverhältnissen (Abb. 1). Insgesamt aber ist, wie es der Begriff des „Russian Disease“¹² zusammenfassend ausdrückt, die spezifisch russische Form der internationalen In-

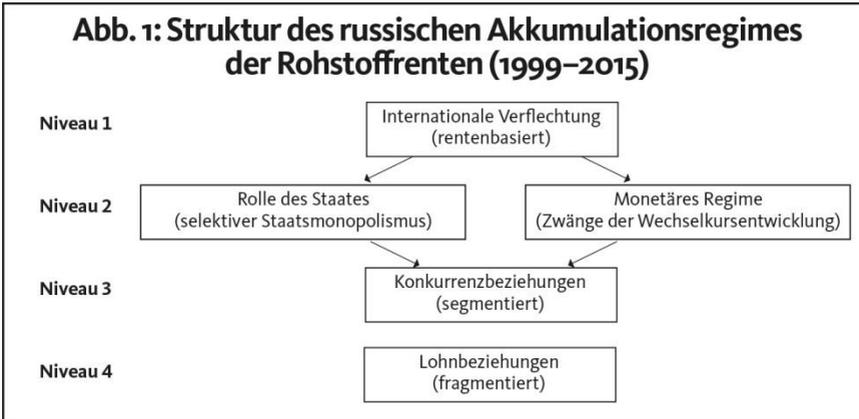
⁹ Ungefähr ein Viertel der Haushaltseinkommen stammt aus der Schattenwirtschaft.

¹⁰ Vercueil 2019, 153 ff.

¹¹ Ebd., 87 ff.

¹² Angelehnt an den in der Wirtschaftswissenschaft klar definierten Begriff „Dutch Disease“ (holländische Krankheit) prägt Vercueil den Begriff des „Russian Disease“, der einige Besonderheiten, darunter die Verflechtung zwischen Finanz- und Energiesektor und den hohen Konzentrationsgrad in letzterem, aufweist (Vercueil, 2019, 224). (Red. Z.)

tegration durch die Abhängigkeit von den Weltmarktpreisen für Rohöl geprägt. Die zentrale Bedeutung der Petrogas-Rente veranlasst uns dazu, die Weltmarkteinbindung Russlands als rentenbasiert („rentière“) zu qualifizieren.



Wegen der dominierenden Stellung des institutionellen Subsystems „Weltmarkteinbindung“ gegenüber anderen Subsystemen wird das russische Akkumulationsregime als rentenbasiert bezeichnet. Abb.1 zeigt die hierarchischen Beziehungen zwischen vier institutionellen Ebenen (Niveau 1 – Niveau 4), bei jeweils abnehmendem Einfluss auf das Akkumulationsregime insgesamt. Die Form der Weltmarkteinbindung dominiert alle anderen institutionellen Formen, inklusive der Rolle des Staates, dessen Bedeutung in den 2000er und 2010er Jahren bedeutend gewachsen ist, und dem monetären Regime, dessen Entwicklung durch die so geschaffenen Bedingungen erzwungen wurde. Am unteren Ende erscheinen die Lohnbeziehungen (Niveau 4) als eine Art Abfallprodukt. Die Konkurrenzformen nehmen eine Zwischenstellung (Niveau 3) ein. Sie werden heute ihrerseits bestimmt durch den Zusammenhang zwischen dem monetären Regime und der Rolle des Staates (Niveau 2). Noch in den 1990er Jahre hatten die Konkurrenzbeziehungen einen wesentlich größeren Einfluss auf das russische Akkumulationsregime.

Ausbildung und Entwicklung der Petrogas-Rente

Wenn wir hier den Begriff der Rente in den Mittelpunkt stellen, dann vor allem wegen ihres finanziellen Gewichts im russischen Akkumulationsregime. Die Petrogas-Rente beeinflusst die Gesamtheit des ökonomischen Systems: Einmal durch ihre direkten und indirekten ökonomischen Wirkungen; zum anderen durch den indirekten Einfluss auf die politischen und juristischen Institutionen, zu deren Blockade sie beiträgt. Tatsächlich kann ihr Einfluss als systemisch qualifiziert werden.

Jede Rente ist ein Zusatzeinkommen, das nur dem exklusiven Besitz einer Ressource zu verdanken ist.¹³ Dabei kann es sich um eine Immobilie handeln, um Finanzanlagen, ein intellektuelles Eigentum wie z.B. eine Handelsmarke oder ein Patent, etc. Im Fall Russlands geht es um Rohstoffvorkommen. Das Einkommen, das der Eigentümer, nach Abzug der Förder- und Vermarktungskosten, erzielt, ist eine Rente und kein Profit, weil seine Quelle die monopolartige Stellung des Produzenten ist und es nicht von dessen Anstrengungen abhängt. Einer der Gründe für die relative Stabilität der russischen Rente ist die Enge der Rohölmärkte, die den Markteintritt für potentielle neue Anbieter erschwert. So ist die Rente eine Monopolrente im weiten Sinne: Es ist nicht erforderlich, dass es auf einem Markt absolute Monopole gibt, um Renten zu erwirtschaften. Unter solchen Bedingungen sind die Konsumenten Gefangene der Produzenten: Sie kaufen weiter, auch wenn die Preise stark ansteigen. Die fehlende Preiselastizität der Nachfrage – die natürlich niemals absolut ist – hat eine wichtige Konsequenz für den Produzenten: Die Höhe seiner Rente hängt weniger von seiner Produktivität ab als vielmehr vom globalen Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage, die den Preis bestimmt.

Wenden wir diese Beobachtung nun auf den Fall Russland und dessen Petrogas-Rente an. Wir wissen, dass die Rohölpreise und – in geringerem Ausmaß – auch die Gaspreise zwischen 1999 und heute stark geschwankt haben. Diese Schwankungen spiegelten die wechselnden globalen Angebots- und Nachfragerelationen wider. Im „glänzende Jahrzehnt“ Russlands, d.h. 1999-2008, waren die globalen Preise stark angestiegen, und mit ihnen die Renten der russischen Anbieter. Nehmen wir den mittleren Preis für Ural-Öl im Jahr 1999 als Ausgangspunkt (17,20 US-Dollar), so schätzen A. Koudrine und E. Gurvitch das zwischen 2000 und 2008 dank höherer Preise zusätzlich erzielte Einkommen Russlands auf insgesamt 2.100 Milliarden US-Dollar, d.h. 9,4 Prozent des russischen BIP jährlich. Im Verlauf der untersuchten Jahre schwankt diese Quote zwischen 5 und 15 Prozent. Nach der Krise 2009 führte der Preiseinbruch zu einem vorübergehenden starken Rückgang. In dem Maße, wie die entsprechenden Preise sich in der Folge wieder erholten, stieg die Rente zwischen 2010 und 2013 wieder auf 12,5 bis 14,5 Prozent des BIP.¹⁴ Andere Autoren, die die Produktionskosten der Petrogas-Industrie zugrunde legen, gehen von deutlich höheren Rentenanteilen aus: Sie schätzen diese auf 33 Prozent (1999-2011), bei einem Maximum von 650 Milliarden US-Dollar 2008 und einem Minimum von 70 Milliarden im folgenden Jahr.

Ungeachtet der Unterschiede zwischen den beiden Berechnungsmethoden zeigen diese, dass die Petrogas-Rente einen erheblichen Ressourcenzufluss sichert (zwischen 10 und 30 Prozent des BIP). Dieser Zufluss ist nicht Ergebnis höherer Produktivität, sondern von hohen Weltmarktpreisen. Die russische Ökonomie ist Opfer äußerer Schocks, abhängig von teilweise sprunghaften Veränderungen der

¹³ Im strengen Sinn ist eine Rente ein Zusatzgewinn als Folge einer exogen verursachten Preiserhöhung. Allerdings erhöht sich die vom Produzenten angeeignete Rente auch dann, wenn die produzierte Menge wächst. In diesem zweiten Sinn sprechen wir hier von einer Petrogas-Rente.

¹⁴ Koudrine und Gurvitch 2014.

Rohölpreise. Solche Ereignisse sind kaum vorherzusagen und können in ihrem Ausmaß und ihren Wirkungen von der staatlichen Politik nicht gesteuert werden, entsprechend der oben dargestellten institutionellen Hierarchie des Akkumulationsregimes. Seit dem Beginn der kapitalistischen Transformation unterliegt die Konjunktur der russischen Wirtschaft den Wirkungen seines spezifischen Akkumulationsregimes, welches gleichzeitig exogen gesteuert und rentenbasiert ist. Eine Expansion der Renteneinnahmen verstärkt die Merkmale des „Russian Disease“, schwächt die Verflechtungen zwischen den Wirtschaftssektoren und trägt zur Zentralisierung der politischen Macht und zur Blockade der formellen Institutionen bei. Versiegen diese, dann brechen die strukturellen Ungleichgewichte offen auf. Krisen der Geld- und Finanzpolitik sind die Folge. Die Frage ist also, wie sich die ökonomischen und politischen Akteure auf die geschilderte Abhängigkeiten einstellen, einerseits einzelwirtschaftlich und andererseits wirtschaftspolitisch. Damit stellt sich die Frage der Regulationsweise der russischen Ökonomie.¹⁵

Politik und Wirtschaft verbinden: Die Regulationsweise einer Rentenökonomie

Wladimir Putin wurde im März 2000 zum Präsidenten gewählt, in einer Situation, die durch die ökonomischen und sozialen Folgen der Transformationskrise, des russischen „krach“, geprägt war. Seitdem ist er bemüht, eine politische Koalition zu formieren, die in der Lage ist, die nach dem Zerfall der Macht von Boris Jelzin hinterlassene, durch Konflikte geprägte politische Landschaft dauerhaft zu beherrschen. In der Folge ist es ihm gelungen, den politischen Raum grundlegend neu zu strukturieren, insbesondere die Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Regionen, aber auch jene zwischen der Exekutive und der Legislative. Diese politische Veränderung wurde ergänzt durch eine Reform, die die Verwaltung entbürokratisieren und effizienter gestalten sollte. Dadurch konzentrierte sich gleichzeitig die Machtausübung auf den Präsidenten.

Die neue politische Struktur ist in konzentrischen Kreisen um die Person des Präsidenten, Wladimir Putin, herum organisiert. Diese Organisation betrifft die Gesamtheit der föderativen Exekutive und, zumindest in weiten Teilen, auch die regionalen und lokalen Machtstrukturen. Die mediale Propagierung entsprechender politischer, wirtschaftlicher und geopolitischer Errungenschaften ist die Grundlage eines weitreichenden politischen Konsenses in der Bevölkerung zu seinen Gunsten, erstmals seit dem Beginn der Transformation.¹⁶ Vor dem Hintergrund dieser Popularität konnte Putin seine Vorstellungen von der „Vertikale der Macht“ und der „Diktatur des Rechts“ umsetzen. Der Inhalt des neuen, sich

¹⁵ Die Regulationsweise beschreibt wesentlich die Regeln und Normen, die das Zusammenwirken der ökonomischen Akteure bestimmen. (Red. Z)

¹⁶ Der erste demokratisch gewählte Präsident der Russischen Föderation, Boris Jelzin, erreichte nur in den ersten Monaten des Jahres 1992 einen vergleichbaren Zustimmungsgrad, konnte diesen aber nicht halten. (Dunlop, 2000)

allmählich herausbildenden Pakts zwischen dem Präsidenten und der Bevölkerung Russlands ist relativ einfach: Im Austausch gegen breite politische Unterstützung und die Möglichkeit, die Gesellschaft zu kontrollieren, sichern die Autoritäten die Rückkehr zu einer stabilen sozialen Ordnung und reduzieren Prekarität und Elend. Gleichzeitig sorgen sie dafür, dass die internationale Geltung und Bedeutung, die das Land früher einmal genossen hat, zumindest teilweise wiederhergestellt wird. Dieser Pakt wurde in den Wahlen von März 2000, die Putin schon im ersten Wahlgang eine große Mehrheit gebracht hatten, formell geschlossen. Er hält seither, ohne an den Wahlurnen ernsthaft in Frage gestellt zu werden.¹⁷

Die Langlebigkeit dieser soziopolitischen Konstellation, die bis heute (2018) gehalten hat, kann nur durch die Tatsache erklärt werden, dass diese mit dem Akkumulationsregime kompatibel ist. Grundlage dafür ist die Wiederherstellung und Sicherung der staatlichen Kontrolle über die Petrogas-Rente nach den 1990er Jahren, in denen diese dem Staat im Zuge der Privatisierungen und der Funktionsunfähigkeit des Steuersystems entzogen worden war. Realisiert wesentlich schon während der ersten Präsidentschaft Putins, wurde die staatliche Kontrolle schrittweise wiedererlangt: Jeder Wiedergewinn von Einfluss verschaffte dem Staat jene Ressourcen, die eine weitere Ausdehnung des staatlichen Zugriffs erlaubten. War es einmal gelungen, einen ausreichenden Anteil der Rohstoffrenten zu kontrollieren, konnte der Staat seinen Zugriff auf weitere Teile der Wirtschaft ausdehnen. Dabei standen das Bankensystem und der militärisch-industrielle Komplex im Mittelpunkt. Gleichzeitig wurden die Sicherheitsorgane reorganisiert – Polizei, Armee und Geheimdienste.

Die Krisen von 2009 und 2015, die jeweils das Akkumulationsregime erschüttert hatten und neue regulatorische Eingriffe hervorriefen, dienten als Anlass, um die Reichweite der staatlichen Interventionen in die Wirtschaft zu vergrößern. In diesem Punkt gibt es aber unterschiedliche Schätzungen: Den letzten Berechnungen der Monopolkommission Russlands zufolge hat sich das Gewicht des öffentlichen Sektors zwischen 2005 und 2015 von 35 auf 70 Prozent des Nationaleinkommens verdoppelt, wenn man die öffentlichen Unternehmen einbezieht. Deren Gewicht habe zwischen 2007 und 2014 um ein Drittel zugenommen, behauptet die Fachzeitschrift *Ekspert*.¹⁸ Diese Schätzungen aber beziehen sich nicht auf den Mehrwert und erscheinen daher übertrieben. Angaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) zufolge liegt der Anteil des Staates und der öffentlichen Unternehmen eher bei 40 Prozent des Mehrwerts im formellen Sektor.¹⁹ Die Monopolisierung des staatlichen Eigentums betrifft nur die strategischen Sektoren. Das trifft besonders auf die Banken zu. Die nach 2015 durchgeführten Rettungsaktionen der Zentralbank bezüglich mehrerer Privatbanken ha-

¹⁷ Eine Ausnahme von dieser Kontinuität: die Parlamentswahlen von 2011, mit Wahlfälschungen zugunsten der Präsidentenpartei, und die Umkehr des „tandems“ Präsident-Premierminister 2012, die in großen Städten zu Straßenprotesten von bis dahin ungekanntem Ausmaß geführt hatte.

¹⁸ BOFIT Weekly Review, Nr. 47, 2015.

¹⁹ IWF/FMI, 2018

ben dazu geführt, dass öffentliche Institute inzwischen zwei Drittel der Bankvermögen des Landes halten. Die Verfügung des Staates über die Rohstoffrenten verschafft diesem die Mittel zur Ausdehnung von Interventionen und regulatorischen Eingriffen. Er konzentriert sich dabei aber auf wenige Schlüsselbereiche (Energie, Banken, Rüstung) und untermauert so seine Rolle als industrieller Strategie, wie das 2007 aufgelegte Programm „Strategie 2020“ zeigt.²⁰ Die Verfügung über die Rohstoffeinnahmen verschafft dem Staat auch die notwendigen Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen der Einkommensumverteilung, womit er die Inlandsnachfrage beeinflusst.

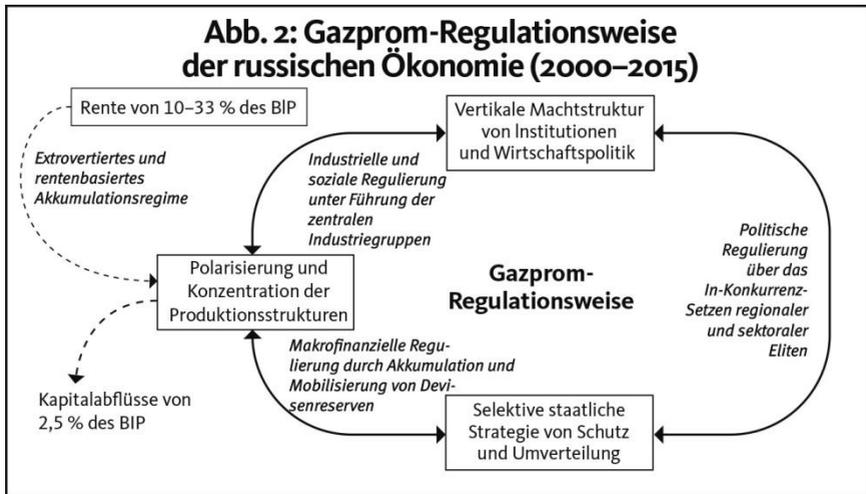
Auch wenn – glaubt man Schätzungen internationaler Organisationen²¹ – das Sozialsystem immer noch lückenhaft ist, hat die Rolle des Staates bei der Abfederung der sozialen Folgen von Erschütterungen des Akkumulationsregimes parallel zu seinem ökonomischen Gewicht zugenommen. Eine Langzeitanalyse der Haushaltseinkommen zeigt, dass der Anteil des öffentlichen Sektors und der staatlichen Umverteilung an den Haushaltseinkommen 2014 – je nach Einkommenshöhe – zwischen 40 und 60 Prozent lag. Der Anteil ist zwischen 2008 und 2014 angestiegen. Es ist bemerkenswert, dass davon vor allem die oberen Einkommensklassen (die fünf reichsten Zehntel der Haushalte) profitiert haben. Dies vor allem deshalb, weil hier der Anteil der Altersrenten stark angestiegen ist. Anders ausgedrückt: Heute hängt mindestens die Hälfte der Einkommen der russischen Bevölkerung vom Staat und von staatlichen Transfers ab. Ausgenommen ist nur das reichste Zehntel der Bevölkerung, obwohl auch hier immerhin noch 43 Prozent der Einkommen vom Staat stammen. Stellt man in Rechnung, dass die Petrogas-Rente einen erheblichen Teil der öffentlichen Einnahmen (bis zu 50 Prozent in manchen Jahren) ausmacht, dann kann man ermessen, von welcher Bedeutung die Rente für die Regulationsweise Russlands ist, d.h. für die mittelfristige soziale Stabilität des Landes.

Die bisherige Analyse hat es erlaubt, das seit Beginn des wirtschaftlichen Aufschwungs im Jahre 2000 bestehende System der Regulierung in Russland zu charakterisieren (Abb. 2). Der Zufluss von Ressourcen als Ergebnis des rentenbasierten Akkumulationsmodells hat zu einer Polarisierung der Wirtschaftssektoren geführt (Folge des „Russian Disease“): die Konzentration der Wertschöpfung in wenigen Branchen, die direkt oder indirekt von Rohstoffrenten abhängen („Polarisierung und Konzentration der Produktionsstrukturen“, Abb. 2).

Seit der Staat diese Sektoren zumindest teilweise kontrolliert, nimmt er einen zentralen Platz bei der Regulierung des Akkumulationsmodells ein und hat eine vertikal ausgerichtete institutionelle Struktur und Politik implementiert („Vertikale Machtstruktur von Institutionen und Wirtschaftspolitik“).

²⁰ Vercueil 2013.

²¹ Eine jüngere zusammenfassende Studie des russischen Systems der sozialen Sicherung stammt von der Weltbank (Banque Mondial, 2016).



So spielt der Staat eine zunehmend aktive wirtschaftliche Rolle und ist in der Lage, die industrielle Entwicklung des Landes zu beeinflussen („*Selektive staatliche Strategie ...*“), indem er gezielt jene Sektoren schützt, die durch Auslandskonkurrenz bedroht werden könnten und die über mobilisierungsfähige Reserven im Falle von äußeren Schocks verfügen („... *von Schutz ...*“). Im Falle von konjunkturellen Einbrüchen, die im Kontext des bestehenden Akkumulationsregimes unvermeidlich sind, muss das Wechselkursregime anpassungsfähig sein und es erlauben, Reserven zur Unterstützung strategischer Wirtschaftszweige zu mobilisieren (dies waren 2009 und 2015 die Banken und der Energiebereich). Die Reserven müssen aber gleichzeitig ausreichen, um die soziale Umverteilung von Einkommen zu sichern („... *und Umverteilung*“). Um die soziopolitischen Risiken sinkender Primäreinkommen der Haushalte in Krisenzeiten abzufedern, führt dies, über den Sperrklinkeneffekt²², zu einer progressiv verlaufenden Zunahme der Rolle des Staates in der Wirtschaft. Wir nennen dies „Gazprom-Regulationsweise“ („gazpromien“), mit folgenden makroökonomischen Merkmalen:

- (1) Eine wachsende Bedeutung des Petrogas-Sektors im Zuge der Strukturveränderungen der russischen Ökonomie seit dem Beginn der 2000er Jahre.
- (2) Konzentrationsprozess in diesem Sektor, beginnend mit Gazprom, verbunden mit zunehmendem Einfluss auf den nationalen und internationalen Märkten.
- (3) Wiederherstellung der staatlichen Kontrolle über die entsprechende Schlüs-

²² Dieser bezieht sich auf die keynesianische Annahme, dass die Nominallöhne im Krisenfall starr sind. Die neoklassische Gleichgewichtstheorie geht dagegen davon aus, dass im Krisenfall die Löhne sinken und damit die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt. Eine Situation dauerhafter Unterbeschäftigung, wie von Keynes begründet, kann es in der Neoklassik daher nicht geben. (Red. Z.)

selunternehmen des Sektors, angefangen bei Gazprom, in den Jahren 2000 bis 2005.

(4) Zunahme der Bedeutung der direkten und indirekten Transfers des Sektors zugunsten des Staates, die die Kapazität staatlicher Regulierung erhöht haben; Gazprom ist, zusammen mit Rosneft, der wichtigste einzelne Finanzier des Staatshaushalts.

(5) Die soziale Rolle von Gazprom; das Unternehmen versorgt die Bewohner der wichtigsten Städte des Landes mit subventioniertem Heizgas und deckt über sein Leitungsnetz zunehmend auch abgelegene Gegenden des Landes ab; auch akzeptiert das Unternehmen Zahlungsrückstände und Zahlungseinstellungen durch bestimmte Kunden, sowohl Haushalte als auch Industrieunternehmen.

(6) Verflechtung zwischen wirtschaftlichen und politischen Machtzentren, beide hoch zentralisiert.

(7) Die Fähigkeit des Staates, Gazprom und ein oder zwei andere große öffentliche Unternehmen einzusetzen, um wirtschaftlichen, sozialen und diplomatischen Einfluss auszuüben.

Auf der einzelwirtschaftlichen Ebene beschreibt die Gazprom-Regulationsweise die Strategien von Akteuren, sich gegen die Folge von sinkenden Renten abzusichern. Exportunternehmen versuchen, wichtige Teile ihrer Gewinne ins Ausland zu schaffen, was sich in kontinuierlichen Kapitalabflüssen zeigt. Diese sind besonders hoch in Krisenzeiten, aber auch in Zeiten guter Konjunktur bedeutend (im Durchschnitt der Jahre 2000-2015 etwa 2,5 % des BIP, Abb. 2).

Dafür gibt es mehrere Motive. Erstens können die Unternehmensleitungen so Teile der Erträge ihrer Unternehmensgruppe vor Besteuerung schützen, indem sie offshore-Filialen gründen. Dabei spielen Verrechnungspreise für Lieferbeziehungen zwischen Filiale und Muttergesellschaft die Hauptrolle.²³ Zweitens können sie sich unter dem Schutz undurchsichtiger Rechtsverhältnisse persönlich zu Lasten ihrer Unternehmen bereichern, ohne Strafverfolgung fürchten zu müssen. Drittens stellt der Erwerb von Vermögensgegenständen im Ausland eine Art Versicherung für die Manager dar, falls sie politisch in Ungnade fallen sollten. Sie schaffen sich so Rückzugsmöglichkeiten, wenn es in Russland – sei es gegen sie persönlich, sei es gegen das Unternehmen – zu strafrechtlichen Untersuchungen kommen sollte. Viertens ist die Verfügung über Devisenvermögen ein Mittel, um Wechselkursrisiken zu reduzieren: Bei Abwertung des Rubels gewinnen die Auslandsvermögen automatisch an Wert und erlauben es so, steigende Abgabenbelastungen in US-Dollar oder Euro abzufedern.

Auf der „mikro-politischen“ Ebene passt sich die beschriebene Regulationsweise an die „Ökonomie der Gunstbezeugungen“ an, wie es die Soziologin Alena Ledeneva beschrieben hat. Dieses System stammt schon aus der sowjetischen

²³ Durch willkürliche Festlegung von internen Verrechnungspreisen werden Erträge rechnerisch dorthin geschoben, wo die Steuern niedrig sind.

Periode, hat sich aber während der 1990er Jahre noch ausgebreitet.²⁴ Dabei handelt es sich um informelle Vereinbarungen, die es wirtschaftlichen und politischen Eliten erlauben, von der Kontrolle von Teilen der Energierenten zu profitieren und zwischen Führungspositionen zu „zirkulieren“, ohne Konkurrenz von außerhalb befürchten zu müssen. Dieses System ist auch in den 2000er Jahren nicht verschwunden. Es hat sich allerdings um die „Vertikale Machtstruktur“ (Abb. 2) herum reorganisiert und dient der durch den Kreml gesteuerten Politik. Der russische Präsident nutzt seine politischen Fähigkeiten, um andere Führungspersonlichkeiten unter ständigem Druck zu halten, u.a. durch medial verbreitete Informationen, dass diese oder jene Persönlichkeit aus dem öffentlichen oder privaten Sektor in „Ungnade“ gefallen sei.²⁵ Solche spektakulären Aktionen haben den doppelten Vorteil, der Öffentlichkeit eine Regierung zu präsentieren, die sich im Kampf gegen die Korruption auf höchster Ebene engagiert und gleichzeitig die Kräfteverhältnisse innerhalb der Eliten zu beeinflussen. Auf diese Weise übt die Staatsspitze einen permanenten Druck auf den politischen Mikrokosmos aus und arbeitet an der Perpetuierung dieses Systems.

Die russische Wirtschaft weiter am Scheideweg

Nach einer zweijährigen Rezession hat sich die russische Konjunktur 2017 und 2018 wieder stabilisiert, bei einem allerdings gedämpften Wirtschaftswachstum von ca. 1,5 Prozent jährlich.²⁶ Unabhängig von den weiteren Perspektiven dieser Erholung zeigt die zögernde Entwicklung der letzten 25 Jahre, dass die Nachhaltigkeit der zukünftigen Entwicklung von der Lösung struktureller Probleme abhängt. In diesem Sinne steht die russische Wirtschaft nach wie vor am Scheideweg, wie jedes Jahr seit 1991. Mit diesen strukturellen Problemen und den entsprechenden politischen Orientierungen zusammenhängende Themen sind die Importsubstitutionspolitik, die Beziehungen zu China und den BRICS-Staaten und die Belebung der Beziehungen zur EU. Im Folgenden geht es um die Versuche, die russische Wirtschaft zu diversifizieren.²⁷

²⁴ Ledeneva 1998.

²⁵ Zur Bedeutung enger Beziehungen zur Macht für den Petrogas-Sektor vgl. Mehdi und Yenikeff, 2013.

²⁶ Dieses hat sich 2019 leicht verstärkt und setzte sich – nach einem coronabedingten Einbruch 2020 – bis 2021 fort. Für die beiden Kriegs- und Sanktionsjahre 2022 und 2023 erwartet der IWF einen Produktionsrückgang von knapp sechs Prozent (World Economic Outlook Database, Oktober 2022). (Red. Z.)

²⁷ Im Folgenden beschränkt sich die Redaktion hier auf Vercueils Darstellung der Politik der Importsubstitution. Bezüglich der Beziehungen zu China und den BRICS-Staaten bemerkt der Autor, dass deren Intensivierung zwar zur geografischen, nicht aber zur technisch-wirtschaftsstrukturellen Diversifizierung des russischen Außenhandels beiträgt – eine Beobachtung, die seit dem Beginn des Kriegs gegen die Ukraine und die westlichen Sanktionen zu akzentuieren ist. Was die Beziehungen zur EU betrifft so zeigt der Autor, dass die Entscheidung der EU, die Ukraine 2014 vor die Alternative EU oder Russland zu stellen, feindliche Reaktionen seitens Russlands herufen musste bis zu – hier erweist sich der Autor als weitsichtig – militärischen Operationen. Die Hoffnung, die EU würde (nach 2018) Anstrengungen unternehmen, eine vernünftige Partnerschaft aufzubauen, wie es den vitalen Interessen Europas entsprechen würde, hat

Die russische Importsubstitutionspolitik

Im Gefolge der 2014 gegen Russland verhängten Sanktionen und entsprechenden Gegensanktionen, die das Land tendenziell von bestimmten internationalen Beziehungen ausgeschlossen hatten, hat sich die Regierung bemüht, die schon 2011 eingeleitete Politik der Importsubstitutionen²⁸ zu verstärken. Die Umriss dieser außenwirtschaftlichen Neuorientierung wurden im Mai 2014 festgelegt. In einer Liste hatte der Präsident der Regierung eine Reihe von Instruktionen zugeleitet, wie in bestimmten Sektoren, darunter der Ernährungsindustrie, Importe (von außerhalb der eurasischen Wirtschaftsunion) durch Inlandsproduktion ersetzt werden könnten. Zur Umsetzung dieser Instruktionen wurden in entsprechenden Erlassen die notwendigen Mittel und Maßnahmen definiert. Den Erklärungen des Präsidenten zufolge sollten bis zu 2.500 Milliarden Rubel (über mehrere Jahre hinweg) zur Finanzierung dieser Politik bereitstehen, etwa drei Prozent des BIP. Die Maßnahmen beinhalten Verbote und Einschränkungen bei Beschaffungen der öffentlichen Hand und von öffentlichen und jenen privaten Unternehmen, die staatliche Hilfen erhalten. Außerdem werden vergünstigte Kredite, steuerliche Entlastungen und finanzielle Ausgleichs für jene Verwaltungen gewährleistet, die internationale Zulieferer durch nationale Lieferanten ersetzen. Im März 2015 führte das Importsubstitutionsprogramm der Regierung 2.059 Projekte in 19 Wirtschaftszweigen auf, die zwischen 2016 und 2020 öffentliche Unterstützung erhalten könnten. Angesichts des ökonomischen Gewichts des Staates und öffentlicher Unternehmen könnte ein solches Programm theoretisch einen bedeutenden Teil der nationalen Wirtschaft abdecken.

Diese Art von Politik war schon in anderen Weltteilen ausprobiert worden, vor allem in Lateinamerika 1960-1970. Sie geht von der Annahme aus, dass ein nationales Produktionssystem, geschützt vor Importen, neue Strukturen entwickeln und – gemessen an Preisen, Qualität und Diversität – ein mit internationalen Konkurrenten vergleichbares Niveau erreichen könnte. Auf kurze Sicht müssen die damit verbundenen Kosten für den Staatshaushalt in Rechnung gestellt werden. Im russischen Kontext sollten im öffentlichen Beschaffungswesen Lieferanten aus der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) auch dann bevorzugt werden, wenn sie bis zu 15 Prozent teurer sind als ausländische Lieferanten. Das Wirtschaftsministerium schätzt, dass Beschaffungen dadurch um 40 Prozent teurer würden.²⁹ Längerfristig ist zu fragen, wie sich das auf den privaten Sektor auswirkt: Wie kann verhindert werden, dass die nationalen Anbieter sich lediglich zusätzliche, vom Steuerzahler finanzierte Renten sichern, ohne Produktivität und Qualität zu verbessern? Könnten diese Maßnahmen im institutionellen Kontext Russlands nicht dazu führen, Günstlingswirtschaft, Verschwendung öffentlicher Mittel und Korruption zu fördern? Wie sind die langfristigen Auswirkungen auf das technologische Niveau der nationalen Unternehmen zu beurteilen?

sich nicht erfüllt und ist nach dem 24. Februar 2022 wohl für lange Zeit hinfällig. (Red. Z.)

²⁸ Heidemann 2016.

²⁹ BOFIT Weekly Review, Nr. 19, 13. Mai 2016.

Die lateinamerikanischen Erfahrungen mit der Importsubstitutionspolitik sind kaum ermutigend: In mehreren Fällen haben schlecht gezielte Subventionen die unterstützten Unternehmen technologisch zurückfallen lassen; sie haben zum Anstieg der internationalen Verschuldung beigetragen, so dass diese Anfang der 1980er Jahre untragbar wurde. Dagegen hat die gezielte Protektion inländischer Märkte in Asien einige spektakuläre Erfolge verzeichnet. Mit ausländischen Unternehmen wurden die Bedingungen eines Zugangs zum Inlandsmarkt verhandelt. Dies ermöglichte es, im Gegenzug die Produktivität nationaler Anbieter zu erhöhen: durch den Transfer von Technologien, die Qualifizierung der Beschäftigten, produktive Neuinvestitionen, usw. Japan, Südkorea, dann China haben im Kontext einer komplexen Industriepolitik und mit staatlicher Unterstützung eine international wettbewerbsfähige Industrie aufgebaut, die sich ständig weiterentwickelt. Dabei wurden die Stärkung des Inlandsmarkts, die Modernisierung rückständiger und der Schutz junger Industrien, eine kontrollierte Öffnung gegenüber Auslandskapital und gewissen Importen sowie eine gezielte Exportförderung miteinander kombiniert.

Bezogen auf Russland kann man sich angesichts der bis heute (2018) erzielten Ergebnisse fragen, ob die Industriepolitik sich nicht eher auf eine Exportsubstitutionspolitik, weg von fossilen Energien, konzentrieren sollte. Doch abgesehen vom Wortspiel und von der Tatsache, dass es kurzfristig illusorisch ist, den Devisenhunger der großen Petrogas-Gesellschaften zügeln zu wollen: Die Wirkung der Renteneinnahmen auf die Gesamtökonomie muss begrenzt werden. Dies müsste ganz hoch auf der politischen Agenda stehen. Aber eine nachhaltige Steigerung des Anteils der Industrieexporte ist ohne eine Verbesserung der institutionellen Bedingungen Russlands kaum möglich, wobei es sich nicht nur um die Ökonomie handelt. Im Übrigen sind die fiskalischen und wirtschaftspolitischen Implikationen einer industriellen Diversifizierungspolitik bedeutsam. Die Umsetzung einer solchen Politik dürfte auch politisch schwierig sein, angesichts der tiefen Verwurzelung des bestehenden, auslandsabhängigen und rentenbasierten Akkumulationsmodells und der entsprechenden Regulationsweise in Russland. Ein diesbezüglicher rascher und wirksamer Bewusstseinswandel ist jedoch unabdingbar. Dieser ist auch deshalb unvermeidlich, weil die Rohölvorräte in absehbarer Zeit erschöpft sein werden.³⁰

Übersetzung: Jörg Goldberg

Literatur

- Banque Mondiale (2016): Russian Federation – Systematic Country Diagnostic. Pathway to Inclusive Growth, World Bank Report, 16 décembre 2016, Washington D.C.
- Boyer, Robert (2015): *Economie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*, Paris.

³⁰ Heute schätzt man die Ausbeutbarkeit der wichtigsten Lagerstätten Russlands auf 24 Jahre. Allerdings ist daran zu erinnern, dass solche Schätzungen in der Vergangenheit der Wirklichkeit nicht Stand gehalten haben und die Produktion über die anfangs vorhergesagten Grenzen hinaus gesteigert werden konnte.

- Dunlop, John B. (2000): Sifting through the Rubble of the Yeltsin Years, *Problems of Post-Communism*, vol. 47, Nr. 1, janvier-fevrier 2000, S. 3-15.
- Heidemann, Thomas (2016): *Import Substitution in Russia. Practical Guide*, Lausanne (https://www.s-ge.com/sites/default/files/cserver/mig/sites/default/files/censhare_files/swiss-business-hub-russia-practical-guide-import-substitution-russia_15.pdf).
- Koudrine, Alexey et Gurvitch, Evsey (2015): A New Growth Model for the Russian Economy, *Russian Journal of Economics*, vol. 1, Nr. 1, 2015, 30-54.
- Ledeneva, Alena (1998): *Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange*, New York.
- Mehdi, Ahmed; Yenykeyeff, Shamil (2013): *Gouverneurs, oligarques et siloviki: pétrole et pouvoir en Russie*, IFRI, Paris.
- OECD (2010): *Economic Surveys: Russian Federation 2009*, Paris.
- Vercueil, Julien (2013): Russie: la „stratégie 2020“ en question. Une analyse du substrat productif et financier de la politique industrielle. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 44, Nr. 1, mars 2013, 169-194.
- Vercueil, Julien (2016): La théorie de la régulation: du manuel au programme de recherche, *Revue de la régulation*, Nr. 19, 1.semestre-printemps 2016 (<http://regulation.revues.org/11868>).