

Russlands politische Antwort auf die »economic statecraft« des Westens

Richard Connolly, Birmingham

Zusammenfassung

Die politische Antwort Russlands auf die »economic statecraft« des Westens entfaltet sich weiter. Dabei werden eine Reihe von Schlüsselementen deutlich: der Einsatz staatlicher Ressourcen zum Schutz der Eliten vor unerwünschten Folgen der »economic statecraft«; die Kanalisierung staatlicher Ressourcen zugunsten wichtiger sozio-ökonomischer Interessengruppen zur Gewährleistung einer breiten Unterstützung für das Regime sowie der Einsatz des Schreckgespenstes eines äußeren Feindes zum Zwecke der Herstellung eines stärkeren politischen Zusammenhalts. Die politischen Entscheidungsträger in Russland intensivieren ihre Anstrengungen, engere wirtschaftliche Beziehungen mit nichtwestlichen Ländern, insbesondere China herzustellen.

Folgen der Sanktionspolitik

Die »economic statecraft« des Westens als Antwort auf die Annexion der Krim durch Russland und seine nachfolgende Verwicklung in den Krieg in der Ukraine hat eine Reihe von Antworten Russlands hervorgerufen. Neben der Einführung von Gegensanktionen im Agrarsektor, betreibt die Regierung Russlands eine Wirtschaftspolitik, die die Unabhängigkeit des Landes betont und eine Neubewertung seiner bisherigen Ansätze zur Integration in die globale Wirtschaft vornimmt.

Russlands Reaktion kann kaum überraschen. Die Erfahrungen der Vergangenheit beim Einsatz von »economic statecraft«, also von wirtschaftlichen Instrumenten wie Einreiseverboten, Kontensperrungen, Handelsembargos und Sanktionen durch die Staaten des Westens (und deren Verbündete) als Instrument der Außenpolitik, hat deutlich gemacht, dass jene Länder, die das Ziel von Sanktionen sind, zu relativ vorhersagbaren Reaktionen neigen. Diese Analyse soll deutlich machen, dass Russlands Reaktion auf die Sanktionen drei Thesen aus der einschlägigen Literatur bestätigt. Sie untersucht darüber hinaus ein weiteres wesentliches Element der russischen Reaktion, die Beschleunigung der verkündeten »Kehrtwende« Richtung Asien.

1. Die Wirkung der Sanktionen variiert je nach Art des Regimes im Zielland.

Sanktionen treffen die Staatsführung und die Bevölkerung in unterschiedlichen politischen Systemen auf unterschiedliche Art und Weise. Risa Brooks argumentiert: »Sanktionen, die das makroökonomische System und damit den »durchschnittlichen Wähler« treffen, [sind eher dazu geeignet,] gegen demokratische Staaten wirksam zu sein«, während autoritäre Führer »eher vor akkumuliertem oder makroökonomischem Druck geschützt sind« und daher nicht zu erwarten ist, dass

sie in gleicher Weise die öffentliche Meinung berücksichtigen wie Demokratien.

Tatsächlich ist es so, wie Susan Allen schreibt, dass »die innenpolitische Antwort auf Sanktionen in hohem Maße von der Art des Regimes im betreffenden Land abhängt. Ist ein Staat politisch offener, kann die öffentliche Meinung für die Führung, die sich Sanktionen entgegenstellt, politische Kosten erzeugen (und tut dies auch zu einem gewissen Grad).« In nichtdemokratischen Systemen wie Russland hingegen könnte die Führung sogar von Sanktionen profitieren, da die wirtschaftlichen Einschränkungen es der Staatsführung oft ermöglichen, durch die Aufsicht über den Handel mit knappen Gütern höhere Renten abzuschöpfen. Die Eliten können das relativ ungehindert tun, ohne gegenüber der breiteren Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen zu müssen.

Russlands politische Ökonomie basiert auf der Umverteilung der Rentenströme aus seiner international wettbewerbsfähigen Rohstoffindustrie. Die Einnahmen aus den Öl-, Gas- und Metallexporten werden dazu eingesetzt, ein hohes Sozialausgabenniveau aufrechtzuerhalten sowie Russlands jüngstes Aufrüstungsprogramm zu finanzieren. Ein solches, auf Manipulation der Rentenströme basierendes System bringt es mit sich, dass der russische Staat sehr wohl die Mittel hat, um die Eliten zu schützen und die Wirkung von Sanktionen abzufedern.

Daher ist aus Sicht der amtierenden Führung die wichtigste Frage, ob sie in der Lage ist, die Unterstützung durch die Eliten sicherzustellen – selbst, wenn die Kosten der *economic statecraft* zu Lasten des Gros der Bevölkerung gehen. Bislang ist es der Führung Russlands gelungen, Ressourcen für politisch gut vernetzte Verbündete vorzuhalten. Personen wie Gennadij Timtschenko und Arkadij Rotenberg, die von den Sanktionen betroffen sind, haben Zugang zu lukrativen Bauverträgen erhalten. Auch systemtragende Firmen wie der in Staatsbesitz

befindliche Ölgigant »Rosneft« haben erfolgreich Lobbyarbeit betrieben, um Zugang zu Finanzmitteln aus dem Nationalen Wohlfahrtsfonds zu erhalten.

2. Sanktionen können in den betroffenen Ländern zu Umverteilungen führen, die das bestehende System stärken
Nichtdemokratische Systeme können nicht nur knappe Ressourcen an Verbündete des amtierenden Regimes verteilen, um den Zusammenhalt der Eliten zu stärken. Sie können auch dafür sorgen, dass Mittel an wichtige sozio-ökonomische Gruppen umverteilt werden, um so eine Unterstützung des Regimes nicht nur bei den Eliten, sondern auch in der Gesellschaft sicherzustellen. Johan Galtung hat festgestellt, dass Sanktionen Bedingungen dafür schaffen können, dass in der betroffenen Gesellschaft mächtige Interessengruppen aufsteigen, die von der internationalen Isolierung profitieren. Das ist dadurch zu erklären, dass Sanktionen langfristig die Entwicklung der einheimischen Industrie des betroffenen Landes befördern und damit die Abhängigkeit des Landes von der Außenwelt verringern, ebenso wie die Fähigkeit der sanktionierenden Länder, das Verhalten des betroffenen Landes durch wirtschaftlichen Zwang zu beeinflussen.

Die wirtschaftspolitische Stimmung in Russland hat seit Verhängung der Sanktionen die Unterstützung insbesondere derjenigen Industrien in den Blick genommen, die von den Sanktionen betroffen sind. Importsubstitutionen, die bis 2014 nur bei einer Minderheit populär waren, kommen bei Politikern wie Experten in Russland immer stärker in Mode. Je länger Russland von der globalen Wirtschaft isoliert ist (was absehbar ist, sollten die Sanktionen länger andauern), desto wahrscheinlicher werden diese Kräfte erstarken und die Wirtschaftspolitik dominieren. Die Unterbrechung der Lieferketten hat in der Tat dazu geführt, dass Ressourcen über Importsubstitutionsprogramme in einheimische Industrien umgelenkt werden.

Im Laufe des vergangenen Jahres sind zusätzliche Finanzmittel für die Öl- und Gasförderanlagenindustrie, die Pharmaindustrie, den Agrarmaschinenbau, die Landwirtschaft und natürlich den Militärisch-Industriellen Komplex bereitgestellt worden. Dies sind alles wichtige Wirtschaftsbereiche, die einen großen Teil der Arbeitsplätze in Russland ausmachen, und sie alle profitieren von einer zuvorkommenden Politik, die als direkte Folge der Sanktionen betrieben wird.

Die Rüstungsindustrie ist ein gutes Beispiel dafür, wie der russische Staat seine Politik als Reaktion auf die Sanktionen korrigiert hat. Bislang hat die Rüstungsindustrie aufgrund der Ukraine-Krise Probleme gehabt, Produktionsaufträge zu erfüllen. Einige die-

ser Probleme sind nicht allein der Sanktionspolitik des Westens geschuldet, sondern Folge der unterbrochenen Beziehungen zu Unternehmen der ukrainischen Rüstungsindustrie, die in der Vergangenheit eng in das Netzwerk der russischen Rüstungsproduktion integriert waren. Zum Beispiel hat das ukrainische Verbot von Waffenexporten nach Russland für Engpässe bei Hubschraubermotoren und Anlagen zur Energieversorgung von Kriegsschiffen gesorgt. Die Wirkung der westlichen Sanktionen machte sich eher durch einen reduzierten Zugang zu einigen Baukomponenten bemerkbar, als bei fertigen Waffensystemen.

Um diesen Schwachstellen zu begegnen, entwickeln die russische Rüstungsindustrie und die Militärisch-Industrielle Kommission der Russischen Föderation Pläne zur Substituierung der vom Embargo betroffenen Erzeugnisse durch einheimische Produkte. Dem stellvertretenden Verteidigungsminister Jurij Borisow zufolge soll der Plan zur Importsubstitution ukrainischer Produkte bis 2017 umgesetzt sein, wobei eine Ersetzung der westlichen Komponenten mehr Zeit beanspruchen werde.

3. Sanktionen können dazu führen, dass Geschlossenheit entsteht

Frühere Sanktionsbeispiele haben gezeigt, dass Sanktionen dazu führen können, dass man sich in den betroffenen Ländern »unter der Flagge sammelt« und der politische Zusammenhalt gestärkt wird. Die Verabschiedung von Sanktionen versetzt die betroffene Staatsführung in die Lage, auf eine klare äußere Bedrohung zu verweisen, die als Kristallisationspunkt zur Einigung des Staates eingesetzt werden kann. Die Führung kann dann die Schuld für die wirtschaftlichen Härten den Staaten zuschreiben, die die Sanktionen verhängt haben, und von der eigenen Wirtschaftspolitik ablenken, wobei angenommen wird, dass die von Sanktionen betroffene Bevölkerung gegen den Feind oder die sanktionierenden Staaten zusammensteht.

In Russland gibt es starke Anzeichen dafür, dass es einen solchen »Sammlungs-Effekt« gekommen ist. Es zeigen nicht nur alle Meinungsumfragen, dass sich die Unterstützung für die Führung fast auf einem Rekordhoch befindet, wobei die Unterstützung für den Präsidenten besonders hoch ist. Die Sanktionen des Westens haben der Führung auch eine bequeme Entschuldigung für den oben beschriebenen strukturellen Wirtschaftsabschwung an die Hand gegeben. Es ist möglich, dass die Führung ohne die Sanktionen wegen der schlechten Wirtschaftspolitik unter sehr viel stärkeren gesellschaftlichen Druck geraten wäre. Die Regierung hat es jedoch vermocht, die Schuld für die

wirtschaftlichen Härten äußeren Feinden zuzuschreiben. Im weiteren Sinne gibt es Belege dafür, dass das »Zusammenstehen gegen den Westen« vielen (wenn auch nicht allen) Bürgern ein intensiveres Gefühl des Stolzes in Bezug auf die Stellung ihres Landes auf der internationalen Bühne gegeben hat. Mit der Zeit könnte dieses bei vielen vorhandene Gefühl des Stolzes eine Erosion erfahren, doch zumindest einstweilen ist klar, dass die meisten Russen »sich unter der Flagge versammelt« haben.

Die »Kehrtwende« nach Asien

Das letzte der hier diskutierten Elemente in Russlands Reaktion auf die *economic statecraft* des Westens ist das deklarierte Ziel, die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit Asien, insbesondere China, zu intensivieren. Schon vor der Ukraine-Krise hatte Putin, als ob er es sich von US-Präsident Barack Obama abgeschaut hätte, eine neue Strategie einer »Wendung nach Asien« verkündet. Die geschah in der Hoffnung, dass Russland in der Lage sein werde, die wahrgenommene wirtschaftliche Dynamik von Ländern wie China und Südkorea zu seinen Gunsten zu nutzen. In der russischen Elite spüren viele, dass Asien und insbesondere China eine im Vergleich zum Westen dynamischere Wirtschaftsregion ist – und dazu eine, die mit weniger politischem Gepäck daherkommt.

Eine Wendung nach Asien hat weitere Vorteile. Sie bietet insbesondere Argumente, um die Entwicklung von Russlands Fernem Osten anzukurbeln. Obwohl die Region reich an wertvollen Bodenschätzen ist, leidet sie unter spärlichen und zudem zurückgehenden Bevölkerungszahlen sowie einer vernachlässigten Wirtschaft. Eine Entwicklung dieser Region würde, wie in den 1960er und 1970er Jahren unter sowjetischer Herrschaft, eine beträchtliche Beteiligung des Staates erfordern. Wiederum würden mächtige Gruppen innerhalb der russischen Eliten von staatlich geführten Entwicklungsprojekten im Fernen Osten profitieren.

Daher sollten alle Schritte in Richtung einer verstärkten Integration in die asiatisch-pazifische Wirtschaft vor dem Hintergrund der Tendenz hin zu einer stärkeren Rolle des Staates in der Wirtschaft betrachtet werden. Die Abkommen über einen Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Russland und China, die in den letzten Jahren unterzeichnet wurden, darunter das vielgepriesene Gasgeschäft, das offenkundig im Mai 2014 formuliert wurde, sind typische Übereinkommen zwischen staatlichen und quasistaatlichen Akteuren auf beiden Seiten. Dieses Muster staatszentrierter Beziehungen ist für die Führung Russlands sicher attraktiver als die eher marktorientierten Beziehungen, die

für engere Beziehungen zu westlichen Volkswirtschaften nötig sind.

Es bestehen allerdings bedeutende Hindernisse für die geplante Kehrtwende nach Asien. Einerseits sind Russlands Handelsbeziehungen mit Ländern in Asien, insbesondere mit China, in den letzten Jahren rapide gewachsen. Im Jahr 2000 entfielen auf das nordost-asiatische Trio China, Südkorea und Japan lediglich 5,5 Prozent der gesamten russischen Importe. Bis 2012 war dieser Wert auf 25 Prozent gestiegen. Die russischen Exporte in die Region waren ebenfalls gewachsen, wenn auch in einem geringeren Tempo. 2000 gingen 7,5 Prozent der gesamten russischen Exporte in diese drei Länder; bis 2012 sind diese Exporte auf 12,5 Prozent angestiegen.

Andererseits macht das dürftige Niveau der asiatischen Investitionen in Russland auch ernste Lücken in der wirtschaftlichen Integration deutlich. Selbst nach einer Reihe großer Energie- und Infrastrukturgeschäfte entfallen auf China, Südkorea und Japan zusammen nur knapp über ein Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Russland. Während Russland in zunehmendem Umfang Güter aus Asien importiert, wendet es sich auf der Suche nach Kapital ganz überwiegend nach Europa.

Darüber hinaus muss Russland in kostspielige Infrastruktur in seinem Fernen Osten investieren (Straßen, Eisenbahn, Pipelines usw.), wenn es sich voll in Asiens wachsende Wirtschaft einbringen will. All diese Ausgaben erfordern massive private und öffentliche Investitionen. Es ist alles andere als klar, ob diese Ausgaben Wirklichkeit werden. Falls doch, dürften die Ressourcen vom russischen Staat kommen, wodurch die Wiederbehauptung des Staates in der Wirtschaft Russlands weiter bekräftigt würde.

Des Weiteren könnte die zunehmende Asymmetrie zwischen Russland und China noch an Bedeutung gewinnen. Die Wirtschaft Russlands ist neben der chinesischen schlicht und einfach ein Zwerg, und die Kluft wächst. Während die Aussicht auf engere Beziehungen mit seinem größten Nachbarn für Russland verlockende Perspektiven eröffnet – ein wirtschaftliches und politisches Gegengewicht zum Westen, und das in einer Zeit, in der die Beziehungen zu den USA und Westeuropa schlechter sind als in den vergangenen zwanzig Jahren –, befinden sich die Chinesen nicht unter einem solchen Druck. Russland ist für China ein relativ kleiner Handelspartner, auf den nur knapp über zwei Prozent des gesamten chinesischen Handels entfallen. Während sich Russlands Beziehungen zum Westen verschlechtern, ist es wahrscheinlich, dass China Russlands relative Isolierung ausnutzen und in allen Abkommen günstigere Bedingungen sicherstel-

len wird. Während eine Hinwendung nach Asien für die herrschenden Eliten in Russland grundsätzlich wünschenswert sein dürfte, ist die reale Situation insgesamt so, dass Europa auf absehbare Zeit Russlands Hauptquelle für Handel und Kapital wie auch für Technologien und Knowhow bleiben wird. Mehr noch: Sollte der russische Staat seine Bemühungen intensivieren, die Stärkung der wirtschaftlichen Beziehungen zu den asiatischen Volkswirtschaften zu beschleunigen, ist es wahrscheinlich, dass eher eine zentralisierte wirtschaftliche Entwicklung des russischen Fernen Ostens an der Tagesordnung sein dürfte, als eine natürliche, marktbasierende Umorientierung. Daher wird ein Ausbau des Handels mit Asien wohl eher auf einer Staat-zu-Staat-Beziehung mit Indien und China in den Bereichen Energie und Rüstung aufbauen.

Schlussfolgerungen

Die Wirkung der Sanktionen ist vor allem im innenpolitischen Bereich sichtbar geworden. Da Sanktionen nichtdemokratische Systeme meist anders treffen als Demokratien, ist es der russischen Führung gelungen, Ressourcen an Verbündete innerhalb der Eliten und auch an wichtige Wirtschaftsgruppen in ganz Russland umzuverteilen. Unter dem Mantra

der Importsubstitution nimmt die Wirtschaftspolitik zunehmend nach innen gekehrte und dirigistische Züge an. Dennoch hat sich herausgestellt, dass diese Mischung eines Wirtschaftsnationalismus bei großen Teilen der russischen Bevölkerung bisher sehr populär ist.

Angesichts der wirtschaftlichen Folgen der Sanktionen, die von den oben umrissenen Faktoren abgemildert werden, ist es also berechtigt zu fragen, ob die Sanktionen des Westens die (dort) erwünschte Wirkung erzielen. Statt in den Eliten für Unzufriedenheit zu sorgen, scheint der Zusammenhalt in den Eliten gestärkt worden zu sein. Und statt für beträchtliche wirtschaftliche Nöte zu sorgen, haben die Sanktionen lediglich der russischen Führung eine bequeme Entschuldigung für die bereits vorher schlecht funktionierende Wirtschaft an die Hand gegeben. Diese Folgen waren von den Autoren der Sanktionen sicherlich nicht beabsichtigt, was die Frage aufwirft, ob nicht stattdessen wirksamere Instrumente hätten eingesetzt werden können. Zu wirksameren Instrumenten könnten eine stärkere Betonung militärischer Reaktionen auf die Selbstbehauptung Russlands oder ein noch intensiveres Vorgehen gegen russische Vermögenswerte im Westen zählen.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über den Autor

Richard Connolly ist Senior Lecturer für Politische Ökonomie und Direktor des Centre for Russian, European and Eurasian Studies (CREES) an der Universität Birmingham. Er ist Associate Fellow im Russland und Europa-Programm bei Chatham House, Gastprofessor für Public Policy an der Russischen Akademie für Volkswirtschaft in Moskau und Redakteur der Zeitschrift »Post-Communist Economies«.

Lesetipps

- Allen, Susan Hannah: The Domestic Political Costs of Economic Sanctions, in: Journal of Conflict Resolution, 52.2008, Nr. 6, S. 916–944.
- Brooks, Risa : Sanctions and Regime Type. What Works, and When? in: Security Studies, 11.2002, Nr. 4, S. 1–50.
- Connolly, Richard: Troubled Times. Stagnation, Sanctions and the Prospects for Economic Reform in Russia [Chatham House Russia and Eurasia Programme Research Paper], London: Royal Institute for International Affairs, Februar; <<http://www.chathamhouse.org/publication/troubled-times-stagnation-sanctions-and-prospects-economic-reform-russia>>
- Galtung, Johan: On the Effects of International Economic Sanctions with Examples from the Case of Rhodesia, in: World Politics, 19.1967, Nr. 3, S. 378–416.