

Analyse

Das „System Putin“ – Die Schwächen des starken Staates

Thomas Welsch, Marburg

Zusammenfassung

Russland steht vor tiefgreifenden Veränderungen. Positive makroökonomische Daten können nicht darüber hinwegtäuschen, dass Wirtschaft und Gesellschaft mit schwer zu lösenden Problemen konfrontiert sind. Der Erfolg wird abhängen vom Willen und der Fähigkeit der Führung, dem Bekenntnis zu einer marktwirtschaftlich-demokratischen Ordnung dauerhaft die notwendigen Taten folgen zu lassen.

Die makroökonomischen Daten sind gut

In der Mitte der zweiten Amtszeit des russischen Präsidenten Wladimir Putin glänzen die makroökonomischen Daten Russlands in strahlendem Licht: über 5% Wachstum des Brutto-Inlandsprodukts (BIP) 2005, rund 7% im vergangenen Jahr. Im laufenden Jahr wird mit einem Haushaltsüberschuß von etwa 2,5% gerechnet. Zum Vergleich: Deutschland kämpft zäh um ein einziges Prozent Wachstum, kann sein Haushaltsdefizit partout nicht unter die von der EU vorgeschriebenen 3% bringen und ist dankbar für die 2005 erwarteten 5 Milliarden Euro, mit denen Russland einen guten Teil seiner Schulden – vorzeitig – tilgt.

Segen und Fluch der Rohstoffe

Freilich sind die Einnahmen des russischen Staates zu einem wesentlichen Teil den hohen Preisen auf den internationalen Rohstoffmärkten zu verdanken, vor allem bei Erdöl und Erdgas, aber auch bei Erzen. Nicht zuletzt China hat mit seiner Nachfrageexpansion zur Verteuerung von Rohstoffen und Energie auf dem Weltmarkt beigetragen.

Die hohe Abhängigkeit des russischen Staatshaushalts vom Öl- und Gassektor ist jedoch problematisch: Ein nie auszuschließender Preisverfall würde die russische Wirtschaft und die Staatseinnahmen empfindlich treffen.

Zwei weitere wichtige Mechanismen seien beispielhaft genannt: Zum einen führen hohe Exportpreise für Öl und Gas dazu, dass höhere Löhne gezahlt werden. Dem könnten andere Branchen folgen, ohne dass dies durch die Produktivität gerechtfertigt wäre. Hohe Rohstoff- und Energiepreise verteuern auch in Russland die Kosten für die produzierenden Unternehmen. Zudem führt die Bezahlung der exportierten Rohstoffe zu einem massiven Zufluß ausländischen Geldes (Euro, Dollar). All dies bewirkt eine reale Aufwertung der russischen Währung (Rubel) gegenüber dem Euro und Dollar und benachtei-

ligt die Wettbewerbsfähigkeit der produzierenden Branchen Russlands auf den Weltmärkten (dies wird als „Holländische Krankheit“ bezeichnet, weil die Niederlande in den 1960er Jahren mit diesem Problem konfrontiert waren, nachdem sie größere Erdgasvorkommen erschlossen hatten).

Wichtiger noch sind die Anreizwirkungen knapper Ressourcen: Fließen die Einnahmen, besteht kein akuter Anlaß, unbeliebte, aber notwendige wirtschaftspolitische Reformen anzupacken. Erst wenn die Einnahmen ausbleiben, wird der Druck hierzu auf die Handelnden in Politik und Wirtschaft groß genug. Doch ist die Umsetzung dann ungleich schmerzvoller als in „guten“ Zeiten. Beide Aspekte lenken den Blick von der Makropolitik auf die Ordnungspolitik.

Das Wesen der Ordnungspolitik

Unter Ordnungspolitik versteht man die Regeln des Staates, die den Handlungsrahmen für Unternehmen und Menschen bilden. Sie müssen einer Grundentscheidung für ein wirtschaftliches System sowie bestimmten Prinzipien folgen.

Eine Marktwirtschaft braucht ein funktionsfähiges Preissystem (Marktpreise). Es darf keine Beschränkungen für den Eintritt in die Märkte geben, Privateigentum muß gesichert sein, ebenso Vertragsfreiheit und die Haftung der Handelnden für ihr Handeln. Die Währung muß stabil sein, Inflation vermieden werden. Die Politik muß sich auf die Gestaltung des Handlungsrahmens konzentrieren und vorhersehbar sein. Das erleichtert den Unternehmen Planungen für die Zukunft. Unabhängig vom Einzelfall müssen dauerhafte und für alle gleichermaßen geltende Regeln geschaffen werden, ohne Ausnahmen für Interessengruppen.

Daneben sind Monopole zu kontrollieren, externe Effekte zu korrigieren, große Einkommensunterschiede auszugleichen sowie ruinöser Wettbewerb zu verhindern. Walter Eucken, einer der Väter der Wirtschaftsordnung

der Bundesrepublik, hat dies als die grundlegenden und unverzichtbaren Prinzipien einer freien und menschenwürdigen Wirtschaftsordnung bezeichnet.

Die Ordnungspolitik – Achillesferse der russischen Politik

Seit Beginn der 90er Jahre wird in Russland auch von höchster Ebene bekundet, Marktwirtschaft und Demokratie zu fördern. Zuletzt hat sich Präsident Putin in seiner „Botschaft zur Lage der Nation“ am 25. April 2005 nachdrücklich für eine liberale Wirtschaftsordnung und Demokratie ausgesprochen.

Die Wirklichkeit der politischen Maßnahmen ist indes widersprüchlich. Die „Machtvertikale“, also Autorität und Kompetenzen des Präsidenten gegenüber den untergeordneten Ebenen des formal föderal aufgebauten Staates, ist seit Beginn der Präsidentschaft Putins im Jahr 2000 ständig gestärkt worden. Zunächst wurde diese Stärkung unter dem Eindruck der wenig geordneten Verhältnisse unter seinem Vorgänger Boris Jelzin begrüßt. Aus dessen Amtszeit rührt die unter der russischen Bevölkerung verbreitete Zurückhaltung gegenüber Begriffen wie Freiheit, Meinungsvielfalt oder Liberalismus her. Sie wurden in den Augen vieler diskreditiert, weil die unter diesen Schlagworten betriebene Politik dazu geführt hat, dass sich die „Oligarchen“ märchenhafte Reichtümer aneignen konnten, während für viele das tägliche Überleben nicht gesichert war. Dies entsprach zwar ebenso wenig einer funktionierenden Marktwirtschaft wie eine autokratische Wirtschaftslenkung, für viele Russen schien jedoch letztere das kleinere Übel zu sein. Demokratie wird in Russland in erster Linie als System zur Absicherung rechtlicher und sozialer Gleichheit wahrgenommen, nicht als ein System der Legitimierung und Kontrolle demokratischer Herrschaft. Wenn auch die Akzeptanz der Demokratie als „beste Staatsform“ steigt, so wird doch ihre tatsächliche Erscheinung in Russland unverändert kritisch beurteilt.

Mittlerweile stellt das Ausmaß der staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsprozeß die ordnungspolitische Grundentscheidung für eine freie Marktwirtschaft in Frage. Während man im Kreml von Deregulierung spricht und angeblich gegen die übergroße Bürokratie und Korruption vorgehen will, schicken sich diese an, die „vierte Macht“ im Staate zu werden. Längst sind alle überregionalen Fernsehsender unter staatlicher Kontrolle. Die Sender dem Einfluss der „Oligarchen“ entronnen

zu haben, ist ein Sieg des Kreml. Der Preis dafür besteht im Verlust der Meinungsvielfalt unter den konkurrierenden Sendern. Nur einige regionale Radiosender und Zeitungen konnten – bisher – der Gleichschaltung entgehen.

Angehörige der „Silowiki“, also der Sicherheitskräfte aus Geheimdienst, Militär usw., haben die noch aus der Jelzin-Zeit stammenden „Liberalen“ in der Verwaltung von fast allen wichtigen Positionen verdrängt. Zunächst zur Stützung der Macht Putins gedacht, scheinen diese immer mehr ein „Eigenleben“ zu entwickeln. Die Zeit nach dem Ende Putins zweiter – und letzter – Amtszeit ist in ihr Blickfeld gerückt, ebenso die Umverteilung des Eigentums nun zu ihren Gunsten, das in der „Raubprivatisierung“ der 90er Jahre den „Oligarchen“ zufiel. Reformorientierte Politiker wie der Wirtschaftsminister German Gref haben es oft schwer, sich mit ihrer liberalen Haltung durchzusetzen. Während die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) von der allgegenwärtigen Bürokratie gegängelt werden, geht es der Kreml-Administration ums Grundsätzliche: Lenkung und Regulierung zum vermeintlichen Nutzen der Gesellschaft, die dabei jedoch ebenso auf der Strecke bleiben wird wie bei allen mehr oder weniger wohlmeinenden Versuchen staatlicher Bevormundung in der russischen Geschichte.

Die größten Fehler

Der größte wirtschaftspolitische Fehler der jüngsten Zeit war das Vorgehen gegen den Ölkonzern „Yukos“ und dessen Haupteigentümer Chodorkowskij und Lebedew. Von Anfang an wurden durch Behörden rechtsstaatliche Prinzipien verletzt, Sachverhalte verfälscht und das Gericht gedrängt, ein vorher am „grünen Tisch“ festgelegtes Urteil zu verhängen. Dass man sich im „Ernstfall“ nicht auf rechtsstaatliche Verfahren verlassen kann, hat mit Sicherheit jeder Investor zur Kenntnis genommen – nicht nur die „Oligarchen“, die in den 90er Jahren das Volkseigentum geraubt haben. Die Kapitalflucht aus Russland während des Vorgehens gegen Yukos – geschätzt auf 15 Milliarden Euro – ist ein deutliches Zeichen dafür. Damit nicht genug, verkündet der stellvertretende Generalstaatsanwalt Michail Kolesnikow unwidersprochen, dem Fall Yukos würden weitere folgen. Die dringend benötigten Investitionen, besonders im produzierenden Gewerbe, wird man so nicht gewinnen.

Ein weiterer Fehler ist die vorherrschende Sichtweise, der Staat könne die Wirtschaftsprozesse

effizient regulieren und in einer Art Staatskapitalismus besser lenken, als dies unter Wettbewerbsbedingungen möglich wäre. Dem entspricht auch die Bevorzugung bestimmter Sektoren (z.B. Rohstoffe) sowie großer Wirtschaftseinheiten (Holdings), die sich leichter überwachen lassen. Dabei wird verkannt, dass durch ein solches Vorgehen notwendige Veränderungen zwangsläufig nur schwerfällig von den Unternehmen angegangen werden und dass sich Ineffizienzen festsetzen, zumal der Staat nie über ausreichendes Lenkungswissen verfügen kann.

Besonders bedrohlich erscheint, dass der Staat nicht nur versucht, auf die Unternehmen einzuwirken, sondern auch auf die Gesellschaft: Die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen, die öffentliche Meinungsbildung bis hin zu dem, was als „Zivilgesellschaft“ bezeichnet wird, versucht die Kreml-Administration in ihrem Sinne eines Wirtschaftszentralismus zu beeinflussen, nicht zuletzt mit Hilfe der von ihr kontrollierten Medien und nachgeordneten Bürokratie.

Die Lösung ist einfach, doch schwer durchzusetzen

Die Lösung der Probleme läge in einer konsequenten Hinwendung zu einer Ordnungspolitik, die auf Eingriffe in den Wirtschaftsprozess weitgehend verzichtet. Klare, widerspruchsfreie, langfristig gültige Gesetze, die nicht rückwirkend

angewandt und vor denen alle gleich behandelt werden, sind von elementarer Bedeutung für die Rechtssicherheit. Sie ist Voraussetzung für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung. Formal sind wichtige Gesetze eingeführt, teilweise nach europäischem oder amerikanischem Vorbild. Ihnen stehen zahlreiche Regulierungsvorschriften entgegen, die weiter abgebaut werden müssten. Dazu gehört auch, dass die Gesetze ihrem Wortlaut entsprechend angewandt werden und die – viel zu große – Bürokratie nicht die Möglichkeit hat, durch willkürliche Interpretationen ihre Hand aufzuhalten.

Dafür erforderlich ist ein Mentalitätswechsel innerhalb der Administration bis in höchste Ebenen: Die prinzipielle Nichtsteuerbarkeit der Wirtschaft müsste anerkannt und Vertrauen in die eigene Bevölkerung entwickelt werden. Ein starker Staat kann nur ein Staat sein, der sich auf seine Kernkompetenzen beschränkt und nicht zum Spielball von Partikularinteressen wird – seien es die der „Oligarchen“ auf der einen oder die von Verwaltung und Bürokratie auf der anderen Seite. Da das aber massiv den Interessen dieser mächtigen Gruppen entgegenlaufen würde, ist kaum mit dem erforderlichen Mentalitätswechsel zu rechnen – mit den angedeuteten Konsequenzen für die künftige wirtschaftliche und politische Entwicklung.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über den Autor

Thomas Welsch war 1999 bis 2005 als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der „Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme der Philipps-Universität Marburg“ tätig. Gegenwärtig schließt er eine Dissertation über die Besonderheiten der russischen Transformation ab.

Lesetipps

- Welsch, Thomas (2003), Die Soziale Marktwirtschaft: gemeinsames Leitbild für Deutschland und Rußland am Beginn des 21. Jahrhunderts?, in: Nachrichten der Sankt Petersburger Universität für Wirtschaft und Finanzen, Nr. 2 (34), S. 57–66.
<http://www.wiwi.uni-marburg.de/Lehrstuehle/VWL/Wittheo2/mitarbeiter/welsch/welsch.htm> (russisch und deutsch)
- World Bank: Russian Economic Report. November 2005
http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/RER11_eng.pdf