



Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

Perspektiven Russlands in der Welthandelsorganisation (WTO)

Georg Koopmann

HWWI Policy
Paper 69

Georg Koopmann
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
Heimhuder Str. 71 | 20148 Hamburg
Tel. +49 (0)40 34 05 76 - 445 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
koopmann@hwwi.org

HWWI Policy Paper
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg
Tel. +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
info@hwwi.org | www.hwwi.org
ISSN 1862-4960

Redaktionsleitung:
Thomas Straubhaar (Vorsitz)
Michael Bräuninger
Silvia Stiller

© Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) | Mai 2012

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung des Werkes oder seiner Teile ist ohne Zustimmung des HWWI nicht gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Perspektiven Russlands in der Welthandelsorganisation (WTO)

Georg Koopmann

Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Der Beitritt Russlands zur WTO war ein Höhepunkt der ansonsten eher tristen achten WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2011. Wirtschaftspolitisch kann der WTO-Beitritt Russlands als „Krönung“ einer nationalen Strategie gesehen werden, die einem Entwicklungsmodell folgt, das für den internationalen Handel und internationale Investitionen offen ist – und damit genau dem Leitbild der WTO entspricht.¹ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was die Mitgliedschaft Russlands in der WTO für die notwendige Diversifizierung der russischen Volkswirtschaft weg von Gas und Öl und die Verminderung der außenwirtschaftlichen Abhängigkeit des Landes von der Ausbeutung dieser Ressourcen bedeutet. Ich werde dieser Frage nachgehen, indem ich zunächst die internationale wirtschaftliche Stellung Russlands kennzeichne, dann die Einbindung Russlands in die WTO beschreibe und abschließend versuche, die Perspektiven für Russland in der WTO einzuschätzen.

Russland in der Weltwirtschaft

Russland ist ein Land, das reichlich mit natürlichen Ressourcen ausgestattet ist. Dies ist zuallererst ein Segen – ein Geschenk des Himmels. Über dem Ressourcenreichtum eines Landes schwebt aber zugleich das Damoklesschwert des Ressourcenfluchs bzw. der „Holländischen Krankheit“. Hohe (und steigende) Exporte natürlicher Ressourcen können demnach die Wettbewerbsfähigkeit anderer Produkte (Industriegüter und Dienstleistungen) im Export und auf dem Inlandsmarkt mindern.²

¹ Vgl. David Tarr and Natalya Volchkova, *Russian Trade and Foreign Direct Investment Policy at the Crossroads*, Policy Research Working Paper 5255, March 2010, Washington, DC: The World Bank, pp. 2-3.

² Vgl. Michael Ruta and Anthony J. Venables, *International Trade in Natural Resources: Practice and Policy*, Staff Working Paper ERSD-2012-07, March 2012, Geneva: World Trade Organization.

In den folgenden Darstellungen wird die *Eingliederung Russlands in die internationale Arbeitsteilung* und die *Handelsverflechtung Russlands mit der Europäischen Union* skizziert:

Bedeutung fossiler Energierohstoffe

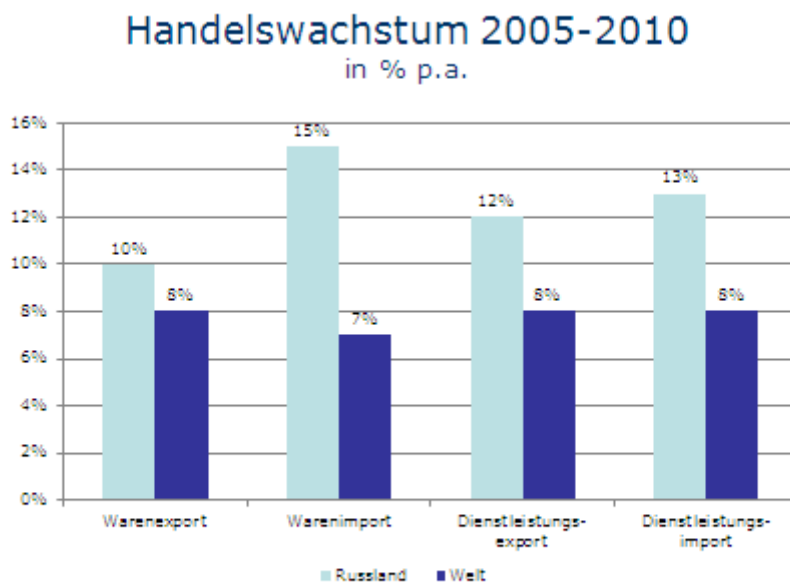
63,6 % der gesamten Warenexporte Russlands 2010 entfielen auf Brennstoffe (nur 2,3 % der Warenimporte).

Russland ist der größte Energielieferant der EU:

35,4 % der gesamten externen Brennstoffimporte der EU 2010 kamen aus Russland.

Russlands Anteil an den weltweiten Brennstoffexporten 2010 betrug **10,8 %**.

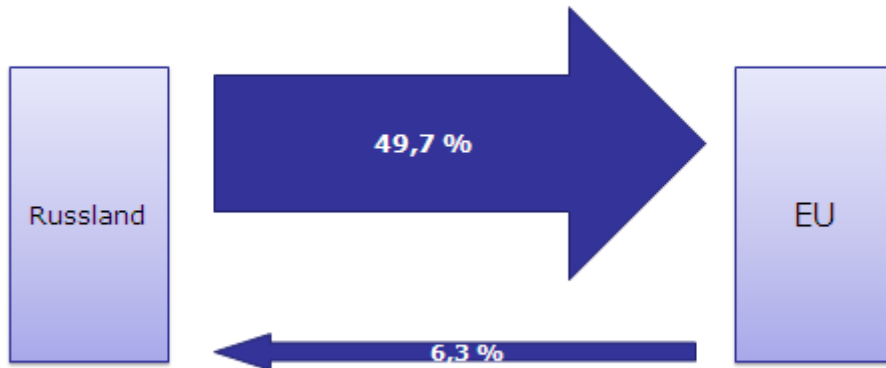
Quelle: WTO.



Quelle: WTO.

Bilateraler *Warenhandel* Russland-EU

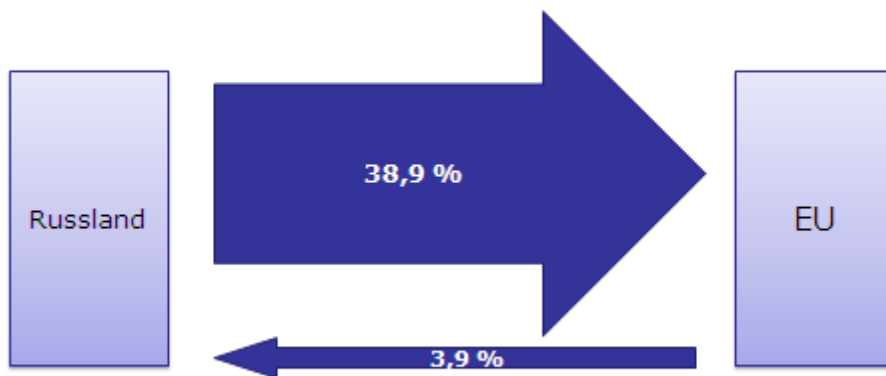
Anteile am Gesamtexport



Quelle: WTO.

Bilateraler *Dienstleistungshandel* Russland-EU

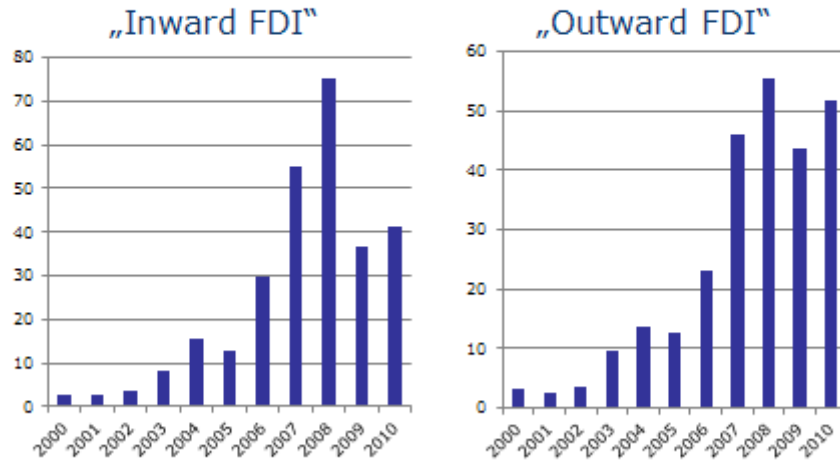
Anteile am Gesamtexport



Quelle: WTO.

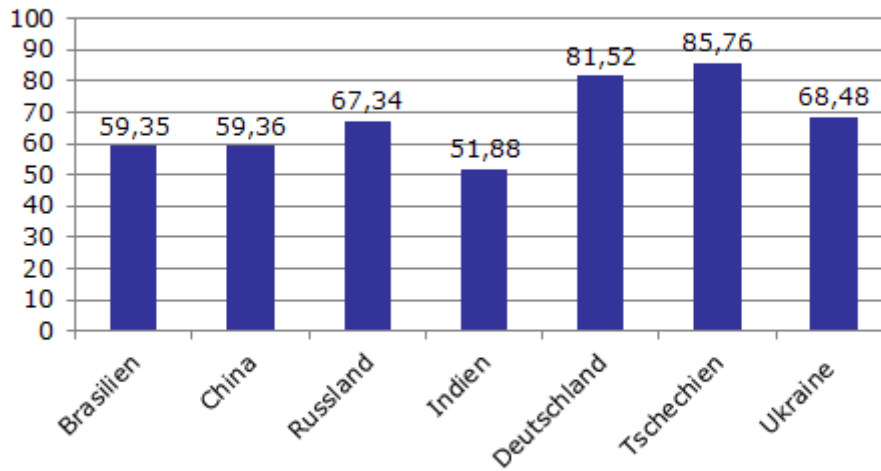
Direktinvestitionen (FDI) in und aus Russland

US-Dollar (in Mrd.) zu laufenden Preisen und Wechselkursen



Quelle: UNCTAD.

KOF Globalisierungsindex 2009: Russland im Vergleich



Quelle: <http://globalization.kof.ethz.ch/>.

Einbindung Russlands in die WTO

Mit dem Eintritt in die WTO wird Russland in doppelter Weise in das multilaterale Handelssystem eingebunden:

1. Das *Regelwerk der WTO* wird für Russland verbindlich. Es enthält Rechte und Pflichten und verlangt eine Anpassung der nationalen russischen Gesetzgebung an WTO - Normen und – Standards. Der autonome wirtschaftspolitische Handlungsspielraum Russlands wird dadurch erheblich eingeschränkt. Dies ist die *konstitutionelle Dimension* des russischen WTO-Beitritts (*Ordnungspolitik*).
2. Russland wird ein zentraler Mitspieler in den *WTO-Verhandlungen* über neue *Regeln* - und die Reform bestehender Regeln - für Handel und Investitionen und deren weitere *Liberalisierung*. Für russische Unternehmen und Investoren bedeutet dies eine Verbesserung des Marktzuganges im Ausland (*externe Liberalisierung*) und zugleich verschärften Wettbewerb durch Unternehmen und Investoren aus den WTO-Partnerländern (*interne Liberalisierung*). Dies ist die *operative Dimension* des russischen WTO-Beitritts (*Prozesspolitik*).

Die Mitgliedschaft Russlands in der WTO verschafft russischen Unternehmen und Investoren einen verbesserten und vor allem einen gesicherten (irreversiblen) *Marktzugang* in den WTO-Mitgliedsländern. Mit dem Beitritt erwirbt Russland die beiden „Grundrechte“ der WTO: das Recht auf unbedingte *Meistbegünstigung* - Gleichbehandlung aller Handelspartner - und das Recht auf *Inlandsbehandlung* - Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Waren, Unternehmen und Investoren.³

Als führender *Getreideexporteur* hat Russland zum Beispiel ein starkes Interesse an einem nichtdiskriminierenden (und verbindlichen) Abbau ausländischer Handelsschranken in diesem Sektor. Umgekehrt ist Russland selber in den WTO-Verhandlungen zur *Reziprozität* verpflichtet.⁴ Dies bedeutet, dass Russland zum Beispiel bei *Fleisch- und Milchprodukten* zurückstecken (selber liberalisieren) müsste. In diesem Sektor sind russische Erzeuger häufig ihren ausländischen Konkurrenten

³ Meistbegünstigung und Inlandsbehandlung bilden zusammen das tragende WTO-Prinzip der *Nichtdiskriminierung*.

⁴ Die Reziprozität ist neben der Nichtdiskriminierung das zweite konstitutive WTO-Prinzip.

unterlegen.⁵ Die russischen Unterhändler müssen daher die unterschiedlichen Interessen gegeneinander abwägen – in unseren Beispielen das Interesse am Abbau ausländischer Handelsschranken im Getreidesektor gegen das Interesse an der Beibehaltung inländischer Handelsschranken im Fleisch- und Molkereisektor.

Die WTO belässt Russland ebenfalls Spielraum für *Industriepolitik*. Dies gilt in erster Linie für Maßnahmen zur Innovationsförderung, zur Förderung der Entwicklung umweltfreundlicher Technologien und zur Förderung rückständiger Regionen mit dem Ziel, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Gleichzeitig gewährleisten die WTO-Regeln den Schutz geistiger Eigentumsrechte im Ausland. Dies ist besonders wichtig für innovative russische Unternehmen, die im Ausland verkaufen und dort investieren wollen. Investoren werden außerdem vor einengender Reglementierung im Ausland geschützt, z.B. durch das Verbot von Local-Content-Vorschriften (Einhaltung lokaler Mindestfertigungsanteile). Insoweit begünstigt das WTO-Regelwerk auch den Aufbau grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten und die Eingliederung russischer Hersteller in internationale Produktionsverbände. Es verlangt umgekehrt aber auch den Abbau solcher Restriktionen im Inland (z.B. in der russischen Automobilindustrie).

Die zentrale Institution zur *Durchsetzung* des WTO-Regelwerks ist die *multilaterale Streitschlichtung*; sie soll dafür sorgen, dass die vereinbarten WTO-Regeln auch tatsächlich eingehalten und Konflikte zwischen WTO-Mitgliedsländern gelöst werden. Die WTO-Mitgliedschaft Russlands wird die Position russischer Exporteure in Streitfällen deutlich stärken. Dies gilt etwa für die Exporteure von Eisenerz und Düngemitteln, die in der Vergangenheit häufig in Antidumping-Verfahren im Ausland verwickelt waren. Umgekehrt wird auch die Handelspolitik Russlands Gegenstand der multilateralen Streitschlichtung sein. Ein Beispiel ist der „Käse-Streit“ zwischen Russland und der Ukraine, in dem die Ukraine, die bereits seit Mai 2008 Mitglied der WTO ist, die Aufhebung des russischen Embargos gegen Käseeinfuhren aus der Ukraine verlangt. Dies könnte ein Fall für die WTO-Streitschlichtung werden, sobald der russische WTO-Beitritt ratifiziert ist.

⁵ Vgl. Vladislav Zagashvili, Stakeholders in the Process of Russia's Accession to the WTO, in: Hans-Georg Heinrich and Ludmilla Lobova (eds.), *Russia and the WTO: New Opportunities for European Business*, Vienna: ICEUR Vienna, p. 11.

Die *spezifischen Verpflichtungen*, die Russland im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangen ist, und die damit verbundenen Maßnahmen lassen sich in drei Rubriken zusammenfassen:

1. Maßnahmen, die unmittelbar bei grenzüberschreitenden Transaktionen ansetzen („*Grenzmaßnahmen*“/“*border measures*“): Abbau von *Importzöllen* und *quantitativen Importbeschränkungen* sowie Festsetzung von Obergrenzen für *Exportabgaben*.
2. Maßnahmen, die im Inland („*hinter der Grenze*“) getroffen werden („*Inlandsmaßnahmen*“/“*behind-the-border measures*“) und den internationalen Handel und internationale Investitionen mittelbar – und nachhaltig - beeinflussen: Öffnung des *staatlichen Auftragswesens* für ausländische Bieter, Begrenzung der *Subventionen* im Agrar- und Industriesektor, Preisdisziplin im *Energiesektor*, Abbau handelsverzerrender *Investitionsmaßnahmen*, Gewährleistung *geistiger Eigentumsrechte* und Öffnung des *Dienstleistungssektors* für ausländische Unternehmen.
3. Maßnahmen zur Erhöhung der *handelspolitischen Transparenz*, insbesondere die Bekanntgabe handelsrelevanter Gesetzgebung mit ausreichendem zeitlichem Vorlauf.

Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen hat Russland mit „eingesessenen“ WTO-Mitgliedern 57 bilaterale Abkommen über den Marktzugang bei Waren und 30 bilaterale Abkommen über den Marktzugang bei Dienstleistungen geschlossen.

Auf der *Importseite* wird der durchschnittliche Zollsatz auf *Agrarprodukte* von 13,2 % auf 10,8 % und auf *verarbeitete Industrieerzeugnisse* von 9,5 % auf 7,3 % gesenkt.

Die vereinbarten Zollsenkungen verteilen sich über ein breites Produktspektrum. Z.B. sollen die Zölle auf *Autos* von 15,5 % auf 12,0 % sinken. Die *Schuhindustrie* wiederum ist ein Beispiel für *strategische Zollpolitik*: Zollsenkung bei importierten Vormaterialien und Komponenten; Beibehaltung hoher Zölle auf im Inland fertig gestellte Schuhe. Dies bedeutet eine hohe – und erhöhte - *effektive Protektion*. Auf der *Exportseite* werden bei zahlreichen Produkten (darunter Brennstoffe und Basismetalle) die Abgaben „gedeckelt“, d.h.: auf einem bestimmten (Höchst)Niveau fixiert.

Einige der wichtigsten und innenpolitisch am stärksten umstrittenen Verpflichtungen, die Russland mit dem WTO-Beitritt eingegangen ist, betreffen den *Dienstleistungssektor*. So sind z.B. bei *Versicherungen*, *Banken* und in der *Telekommunikation* ab dem Beitritt Auslandsbeteiligungen von bis zu 100 % zulässig.

Nicht erlaubt ist ausländischen Banken allerdings auch in Zukunft das Zweigstellenbanking („branch banking“) in Russland. Dies wird als (Pyrrhus)Sieg der inländischen russischen Bankinteressen über die ausländische Konkurrenz gewertet.⁶ Insgesamt übernimmt Russland im Dienstleistungssektor die beiden Säulen des WTO-Dienstleistungsabkommens (General Agreement on Trade in Services/GATS): Sicherung des Marktzugangs („market access“) und Gewährleistung der Inlandsbehandlung („national treatment“).

Zur Erhöhung der *Transparenz in der Handelspolitik* schließlich hat Russland zugesagt, die gesamte Gesetzgebung zum Warenhandel, zum Dienstleistungsverkehr und zum Schutz des geistigen Eigentums mindestens 30 Tage vor der Verabschiedung zu veröffentlichen.

Insgesamt ist das Ausmaß der Verpflichtungen, die Russland eingegangen ist, beträchtlich und vergleichbar mit den Verpflichtungen anderer Länder, die ebenfalls sehr lange und intensive Beitrittsverhandlungen geführt haben, wie z.B. China. Folglich wäre auch mit starken – positiven – Auswirkungen des WTO-Beitritts auf die russische Volkswirtschaft zu rechnen. Ein solcher Schluss wird durch eine empirische Analyse aller GATT/WTO-Beitritte⁷ im Zeitraum von 1950 bis 2006 unterstützt. Demnach besteht ein signifikanter positiver Zusammenhang zwischen Dauer und Intensität der Beitrittsverhandlungen auf der einen Seite und der Höhe der durch den Beitritt erzielten Handelsgewinne auf der anderen Seite.⁸

Russische Perspektiven in der WTO

Für die Analyse der Perspektiven Russlands in der WTO kommen hauptsächlich zwei Ansätze in Frage:

1. Bewertung der *internen Reformen*, zu denen Russland sich mit dem WTO-Beitritt verpflichtet hat, im Vergleich zu den *externen Veränderungen*, die der WTO-

⁶ Beim Zweigstellenbanking dürften ausländische Banken in Russland Filialen mit enger Anbindung an die Mutterbank (d.h.: ohne eigenen Rechtsstatus und ohne eigene Kapitalbasis) unterhalten. Vgl. David Tarr, *Russian WTO Accession: What Has Been Accomplished, What Can Be Expected?* Policy Research Working Paper 4428, Washington, DC: The World Bank, December 2007, pp. 5-8.

⁷ Das 1947 gegründete GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) war der Vorläufer der 1995 entstandenen WTO.

⁸ Vgl. Todd L. Allee and Jamie E. Scalera, *The Divergent Effects of Joining International Organizations: Trade Gains and the Rigors of WTO Accession*, in: *International Organization*, Vol. 66, Spring 2012, pp. 243-276.

- Beitritt in der Form verbesserter Marktzugangsbedingungen für russische Unternehmen und Investoren in den „alten“ WTO-Mitgliedsländern mit sich bringt.
2. Einschätzung des Potentials des WTO-Beitritts Russlands für die *Diversifizierung der russischen Volkswirtschaft* und die *Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit* russischer Anbieter in jenen Industriezweigen, in denen Russland über komparative Vorteile verfügt oder komparative Vorteile entwickeln könnte.

Die *internen Reformverpflichtungen* und die damit verbundenen politischen und institutionellen Veränderungen im Zuge des WTO-Beitritts sind die Hauptquelle der Vorteile, die Russland aus der WTO-Mitgliedschaft zieht. Sie können die Transformation der Wirtschaft von einem auf Importsubstitution gegründeten Entwicklungsmodell in ein offenes Handels- und Investitionsmodell entscheidend voranbringen. Demgegenüber tragen die *externen Veränderungen* – der verbesserte Marktzugang für russische Anbieter im Ausland – in deutlich geringerem Maße zu der erwarteten Wohlstandssteigerung in Russland auf Grund der WTO-Zugehörigkeit bei.⁹

Ein zentraler Faktor bei der internen Reformagenda ist die *politische Ökonomie* des WTO-Beitritts - die Zurückdrängung des Einflusses spezifischer Interessengruppen in der Handelspolitik auf Grund ihrer Verankerung in der WTO:

“The key reason that WTO is important is the political economy dimension. Given the concentrated benefits to industries that achieve protection, industry groups will typically lobby for protection. On the other hand, since the benefits to consumers are diverse and less concentrated, they typically do not lobby against protection, but hope others with similar interests will lobby on their behalf. This so called “free rider problem” in political decision-making results in an absence of representation of the views of the consumer and broader economic interests in political discussions of tariffs. Lobbying and political economy considerations often allow special interests to strongly influence policy so that reforms are slow. WTO accession, however, requires across the board reform in many sectors, and the pressure of a WTO negotiation engages policy makers at the highest levels of government. Experience has shown that high-level policy-makers, who have the economy-wide interest in mind, will often intervene to impose reform on slow moving Ministries.

⁹ Zu Einzelheiten der erwarteten ökonomischen Effekte des russischen WTO-Beitritts vgl. World Bank, WTO Accession: A Unique and Important Opportunity for Economic Development, in: *Russian Economic Report*, No. 27, April 2012, pp. 33-39. Internet: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/04/16251128/moderating-risks-bolstering-growth>.

In the case of Russia, the process began to move when Putin made WTO accession a priority in his first term.”¹⁰

Von der WTO-Mitgliedschaft Russlands ist ebenfalls ein gewisser *Diversifizierungsschub* für die russische Volkswirtschaft zu erwarten. Ein wichtiger Mechanismus in diesem Zusammenhang ist der erleichterte Zugang zu ausländischer Technologie in Folge erheblicher Zollsenkungen bei technologischen und wissenschaftlichen Ausrüstungen, Messinstrumenten usw. Die entscheidende Voraussetzung für eine nachhaltige Diversifizierung der Wirtschaft sind jedoch institutionelle Reformen, die über die Beitrittsvereinbarungen hinausgehen und vor allem eine Verbesserung des Geschäftsklimas für kleine und mittlere Unternehmen beinhalten.

Zusammenfassung

Als letzte der großen Volkswirtschaften und letzter G8-Staat wird Russland zur Jahresmitte 2012 offiziell Mitglied (das 156.) der Welthandelsorganisation WTO sein. Der in beinahe 20 Jahren ausgehandelte WTO-Beitritt bedeutet für Russland eine weitgehende Umgestaltung der Wirtschaft sowie potentiell hohe Wohlstandsgewinne und starke Wachstumsimpulse. Entscheidende Ursachen dieser wirtschaftlichen Vorteile der Integration in das multilaterale Handelssystem sind die spezifischen internen Reformen, zu denen Russland sich im Beitrittsprotokoll verpflichtet hat, und generell die Übernahme des multilateralen Regelwerkes (WTO-„Acquis“) in die nationale Gesetzgebung. Demgegenüber fallen die externen Verbesserungen beim Marktzugang in den „ingesessenen“ WTO-Mitgliedsländern für russische Unternehmen und Investoren deutlich weniger stark ins Gewicht, zumal Russland bereits heute Meistbegünstigungs- oder Präferenzstatus bei seinen wichtigsten Handelspartnern innehat. Nicht zuletzt kann die Mitgliedschaft in der WTO Russland dabei helfen, die Abhängigkeit der Wirtschaft von der Ausbeutung natürlicher Ressourcen (hauptsächlich Erdgas und Erdöl) zu vermindern.

¹⁰ Vgl. David Tarr 2007, a.a.O. (Fußnote 6), S. 4.

HWWI Policy Papers

seit 2011

- 67 [Liberalisierungspotenziale bei der Entsorgung gebrauchter Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton](#)
Friso Schlitte, Sven Schulze, Thomas Straubhaar, Hamburg, Mai 2012
- 66 [Erneuerbare Energien als Hoffnungsträger](#)
Michael Bräuninger, Lars Wenzel, Eckhardt Wohlers, Hamburg, April 2012
- 65 [Strategien der Internationalisierung von KMU](#)
Gunnar Geyer, Amrisha Urie, Hamburg, Mai 2012
- 64 [Auswirkungen der Abfallgesetzgebung auf das Abfallaufkommen und die Behandlungskapazitäten bis 2020](#)
Sven Schulze, Friso Schlitte, Hamburg, März 2012
- 63 [Schuldenkrise dämpft Wachstum](#)
Michael Bräuninger, Jörg Hinze, Henning Vöpel, Hamburg, Dezember 2011
- 62 [Die Zukunft der Luftfahrt in Indien](#)
Michael Bräuninger, Franziska Biermann, Michelle Bolten, Hamburg, Dezember 2011
- 61 [Mehr Studienanfänger – mehr Studienabbrecher?](#)
Madlen Sode, Andreia Tolciu, Hamburg, Oktober 2011
- 60 [Die Zukunft der Energieversorgung in Indien](#)
Michael Bräuninger, Julia Pries, Hamburg, Juli 2011
- 58 [Globalisierung, Regionalisierung und die Handelspolitik der Europäischen Union](#)
Georg Koopmann, Lars Vogel, Hamburg, März 2011
- 57 [Diesseits von Angebot und Nachfrage. Einige Anmerkungen zur Überdehnung des Gegensatzes zwischen Markt und Moral](#)
Karen Horn, Hamburg, Februar 2011
- 56 [Bedeutung der Eigenkapitalausstattung für den Mittelstand](#)
Andreas Trautvetter, Hamburg, Februar 2011

Das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut gemeinnützige GmbH (HWWI) ist eine unabhängige Beratungs- und Forschungseinrichtung, die wirtschaftspolitisch relevante ökonomische und sozio-ökonomische Trends analysiert.

Für seine praxisnahe Beratung stützt sich das HWWI auf Grundlagenforschung und methodische Expertise. Auftrag- und Projektgeber des HWWI sind Unternehmen, Verbände, Ministerien, die EU-Kommission, Stiftungen und Einrichtungen der Forschungsförderung. Darüber hinaus engagiert sich das Institut in der wirtschaftswissenschaftlichen Lehre sowie in der Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses.

Neben dem Hauptsitz in Hamburg ist das HWWI mit Zweigniederlassungen in Bremen und Erfurt präsent.

Die Themenfelder des HWWI sind:

- Konjunktur und globale Märkte
- Regionalökonomie und Stadtentwicklung
- Sektoraler Wandel: Maritime Wirtschaft und Luftfahrt (HWWI in Bremen)
- Ordnungsökonomik und institutioneller Wandel (HWWI in Erfurt)
- Energie und Rohstoffmärkte
- Umwelt und Klima
- Demografie, Migration und Integration
- Erwerbstätigkeit und Familie
- Gesundheits- und Sportökonomik
- Familienunternehmen
- Immobilien- und Vermögensmärkte.

Das HWWI hat die private Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH. Gesellschafter des Instituts sind die Universität Hamburg und die Handelskammer Hamburg.

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg

Tel. +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776

infowww.hwwi.org