

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Vom Wirtschaftswunder in die Dauerkrise

Russlands Ökonomie vor einem Wendepunkt?

RUDOLF TRAUB-MERZ
März 2014

- Russlands Wirtschaft ist in die Krise gerutscht. Statt 5 Prozent, wie von Präsident Putin versprochen, betrug das Wachstum 2013 nur 1,3 Prozent. Die Aussichten 2014 sind nicht besser und auch mittelfristig ist kaum Änderung zu erwarten. Falls die Öl- und Gaspreise nicht stark anziehen, ist das russische Wirtschaftswunder zu Ende.
- Die Wirtschaft leidet an der holländischen Krankheit und hat während der Jahre des Ölpreisbooms nur ein Scheinwachstum hingelegt. Mit konservativer Konsolidierungspolitik wurden zwar staatliche Haushalte ins Gleichgewicht gebracht, Devisenreserven angelegt und die Inflation auf fast 6 Prozent gesenkt. Die Wechselkurspolitik bewirkte aber eine enorme Realaufwertung des Rubels, der die Wettbewerbsposition russischer Erzeuger auf internationalen und heimischen Märkten ständig verschlechterte.
- An einer Stelle zeigt sich seit einigen Monaten neues strategisches Denken: Der Rubel wird abgewertet. Bleibt die Zentralbank gegen alle Widerstände auf diesem Kurs, stehen Wirtschaft und Gesellschaft vor tiefgreifenden Umwälzungen.
- Ein neuer wirtschaftspolitischer Kurs muss auf verbesserte Rahmenbedingungen für das verarbeitende Gewerbe und die Landwirtschaft setzen. Notwendig wären eine Wettbewerbsverfassung, die marode Staatsunternehmen auf Modernisierungskurs bringt, und eine staatliche Investitionspolitik, die den enormen Ressourcenreichtum des Landes zur Grundlage einer Reindustrialisierungspolitik nimmt.



Die Wirtschaft rutscht in die Stagnation

Russland erlebt seit Ende 2013 eine neue Debatte. Auf allen Ebenen wird über das Ende des jahrelangen Wirtschaftswachstums spekuliert. Für seine Wiederwahl 2012 hatte Präsident Putin noch mit einer jährlichen Zunahme von 5 Prozent geworben; der Rückstand zu den führenden Ökonomien sollte verringert werden. Ministerpräsident Medwedew hielt die von Putin festgelegte Marschrichtung im Januar 2013 noch aufrecht. Danach purzelten die Jahresprognosen, von zunächst 3,5 Prozent ging es bald im Monatsrhythmus nach unten. Zum Jahresende verblieben 1,3 Prozent. Je nach Vergleichsgröße und Berechnungsmethode kann seit dem III. Quartal 2013 von einer Stagnation oder gar Rezession gesprochen werden. Auch Hoffnungen auf positive Auswirkungen der Olympischen Winterspiele in Sotschi haben sich nicht erfüllt.

Mit unerwarteter Offenheit und neuem Realitätssinn nahm das russische Wirtschaftsministerium im November 2013 zu den längerfristigen Aussichten Stellung. Statt von 5–6 Prozent für die Jahre 2012–2018 wurde nun von 2,8 Prozent für den Zeitraum von 2013–2020 gesprochen. Aber selbst diese Prognose scheint optimistisch und wird für 2014 bereits wieder nach unten korrigiert. Die Raiffeisenbank spricht nur noch von 1,7 Prozent, erste Stimmen warnen vor einer Nullrunde.

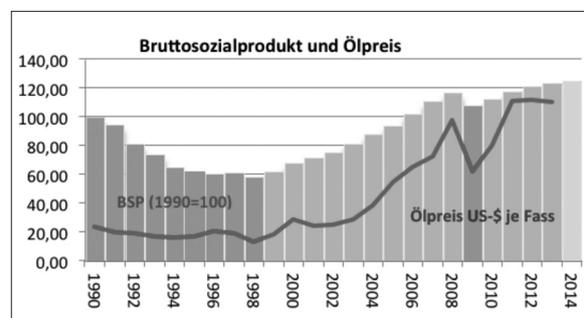
Die Botschaft ist eindeutig: Die russische Wirtschaft leidet nicht an einer konjunkturellen Delle, sondern einer anhaltenden Flaute. Woher selbst das inzwischen niedrig angesetzte Wachstum kommen soll, bleibt unbeantwortet. Klar ist: Aufholen gegenüber anderen Schwellenländern oder der Weltwirtschaft insgesamt ist nicht mehr angesagt. Bemerkenswert an der neuen Lageeinschätzung: Nicht globale, sondern interne Faktoren werden als Gründe für die Krise angeführt. Das russische Wachstumsmodell, so viele Medienkommentare, ist am Ende.

Krise-Wachstum-Krise-Wachstum – und nun Preisflaute bei Energieträgern?

Vier Phasen der Wirtschaftsentwicklung lassen sich in Russland seit 1990 ausmachen: Die Transformationsphase (1990–1999), die die Gesellschaft in ein Sozialchaos stürzte; die wirtschaftliche Wiederbelebung (1999–2008), die primär von einem Ölpreisboom und

dem Ankerbeln der Ölförderung getragen war; die globale Finanzkrise (2008–2009), die Russland angesichts der Abhängigkeit von der internationalen Energienachfrage besonders hart traf; und die Jahre seit 2010, in denen das Wirtschaftswachstum zunächst wieder auf 4 bis 5 Prozent kletterte und sich dann bei 3 bis 4 Prozent zu stabilisieren schien. Nun könnte ein neues Breschnew-Zeitalter angebrochen sein mit einer langen Stagnation oder nur geringfügigen Zuwächsen.

Graphik 1: Entwicklung von Bruttosozialprodukt und Ölpreis 1990–2014



Anmerkung: 2014: Prognose BSP-Zunahme 1,7 Prozent
Quellen: Rosstat; BP Energy Review 2013

Die Aussichten sind in der Tat nicht rosig. Ein baldiges und anhaltendes Anziehen der Energiepreise ist wenig wahrscheinlich. Der Aufschwung der Weltwirtschaft lässt auf sich warten, dafür verschieben sich die Energiemärkte. Die USA dehnen ihre Schieferölgewinnung aus, überholen voraussichtlich Russland 2014 als weltgrößten Lieferanten, und mit dem Iran baut sich nach dem Atomabkommen ein neuer Wettbewerber auf. Russland, an keine OPEC-Quoten gebunden, kann mengenmäßig dennoch kaum reagieren, mehr als jährlich eine 1%ige Zunahme der Ölförderung scheint unrealistisch.

Auf den Gasmärkten sinken die Preise bereits. US-amerikanisches Schiefergas und der Ausbau der Flüssiggaskapazitäten in verschiedenen Ländern drücken auf die russischen Gasumsätze. Ein eigener Einstieg in die Schiefergasförderung ist vorgesehen, Russlands Vorkommen sind jedoch schwierig zu erschließen, und ein über 10%iger Anteil an der nationalen Förderung wird bis 2020 nicht erwartet. Gasverflüssigung wird jetzt zwar ernst genommen, Gastanker sind in Südkorea in Auftrag gegeben. Küstennahe Gasvorkommen gibt es aber kaum und russische Lieferungen bleiben an das

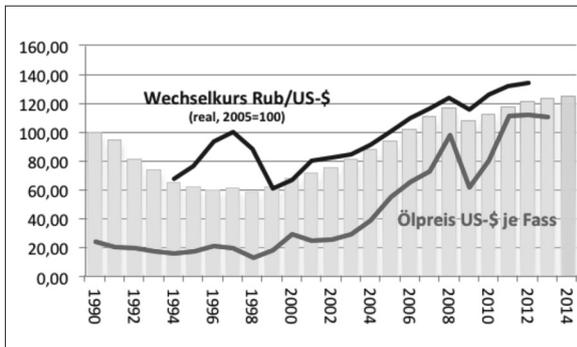


Röhrennetz gebunden. Der Netzausbau ist teuer und zeitaufwendig, und es werden noch Jahre vergehen, bevor Lieferungen in nennenswertem Umfang nach Asien fließen können. Russland tut sich auf beiden Energiemärkten gleichermaßen schwer, fallende Preise mit Volumina zu kompensieren, und darf – im besten Fall – auf stagnierende Einnahmen hoffen. Der IWF ist pessimistischer. Er geht in seiner Modellrechnung für die russische Wirtschaftsentwicklung bis 2018 von Rohölpreisen aus, die von 100 auf 85 US-Dollar je Fass fallen.¹

Holländische Krankheit und Strukturwandel

Russlands Wirtschaft steckt in einem Dilemma: Sie hat die holländische Krankheit, ohne an ihr bisher voll erkrankt zu sein. Tatsächlich sind beide Symptome erkennbar, die in Ressourcen-Ökonomien bei rapiden Energiepreissteigerungen meist auftreten: eine starke (Real-)Aufwertung der Währung und – mit dem Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – rückläufige Warenausfuhren in Industrie und Landwirtschaft.

Grafik 2: Entwicklung von Ölpreis und Wechselkurs Rubel/US-Dollar (1990–2014)



Quellen: BP Energy Review 2013; Rosstat; World Bank, Development Indicators (Russian Federation)

Grafik 2 illustriert den Zusammenhang zwischen Öleinnahmen und Währungsentwicklung. In der chaotischen Transformationsphase hatte der Ölpreis noch keine Wirkung auf den realen Wechselkurs; dessen starke Schwankungen waren von anderen Faktoren abhängig. Nach 1999 bewegten sich die beiden im Gleichschritt steil nach oben. Hauptgrund für die enorme Aufwertung

war nicht die Anhebung der nominellen Wechselkurse zum US-Dollar und Euro, sondern die unterschiedlichen Inflationsraten, die in Russland deutlich höher lagen als bei seinen Handelspartnern. Von 1999-2012 stieg der reale Außenwert des Rubels um fast 120 Prozent. Die globale Finanzkrise 2008/09 korrigierte diese Entwicklung nur vorübergehend. Mit dem Wiederanstieg des Ölpreises setzte sich die Realaufwertung der russischen Währung fort.

Tabelle 1: Exporte und Importe ausgewählter Branchen (1995–2012)

Jahr	AUSFUHREN		EINFUHREN
	Energie	Maschinen Ausrüstung Fahrzeuge	Maschinen Ausrüstung Fahrzeuge
1995	42,5 %	10,2 %	38,7 %
2000	53,8 %	8,8 %	31,4 %
2005	64,8 %	5,6 %	44,0 %
2007	64,9 %	5,6 %	50,9 %
2008	69,8 %	4,9 %	52,7 %
2009	67,4 %	5,9 %	43,4 %
2010	68,5 %	5,4 %	44,4 %
2011	71,1 %	5,0 %	48,4 %
2012	71,4 %	5,0 %	50,3 %

Quelle: Rosstat.

Reale Wechselkurse setzen Änderungen der nominellen Wechselkurse und Inflationsunterschiede ins Verhältnis zueinander und sind die eigentlichen Gradmesser für Verschiebungen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. (Real-)Aufwertungen wirken wie eine Steuer auf Ausfuhren und eine Subvention auf Einfuhren. Tabelle 1 verdeutlicht die Wirkungen im Außenhandel für die Investitionsgüterindustrie.

Bemerkenswert ist, dass die russische Wirtschaft es bisher weitgehend versäumt hat, im Energie- und Rohstoffbereich Weiterverarbeitungskapazitäten aufzubauen, um ihren Ressourcenvorteil besser zu nutzen. In den zu Sowjetzeiten stark geförderten Sektoren Maschinenbau, Ausrüstungsgüter und Fahrzeugbau sind die Exportmärkte weitgehend weggebrochen, in der Weiterver-

1. IMF, Country Report No. 13/310, S. 4.

beitung eigener Rohstoffe kommen wenig neue hinzu. Das Land ist bezüglich seines Außenhandelsprofils in eine koloniale Arbeitsteilung unterwegs – weg von der Industrielastigkeit der Sowjetunion und hin zur Ausfuhr weithin unverarbeiteter Rohstoffe. Der Blick auf die Importliste gibt die Kehrseite frei: Überwiegend Güter mit langen und technologielastigen Wertschöpfungsketten werden eingeführt.

Ein Blick auf die Beschäftigung bestätigt ebenfalls die Krise der russischen Industrie. Im verarbeitenden Gewerbe schrumpfte die Zahl der Arbeitsplätze zwischen 1990 und 2012 um 10 Millionen. Angesichts einer Halbierung der Beschäftigung muss von einer starken Tendenz der Deindustrialisierung gesprochen werden.

Dennoch ist die holländische Krankheit, die letztlich nichts anderes aussagt, als dass bei einem Preisboom im Rohstoffsektor das verarbeitende Gewerbe und die Landwirtschaft von Importen verdrängt werden, nicht in vollem Umfang ausgebrochen. Tabelle 2 zeigt, dass sich das Tempo des Arbeitsplatzabbaus über die Jahre deutlich verlangsamt hat. Gerade in der Zeit, in der die Realaufwertung des Rubels die Wettbewerbsfähigkeit der russischen Industrie besonders belastete (etwa ab dem Jahr 2005), scheint sie sich in Umsatz und Beschäftigung etwas stabilisiert zu haben.

Tabelle 2: Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe (1990–2012; in '000)

Jahr	Beschäftigung Gesamt	Beschäftigung verarbeitendes Gewerbe	Anteil verarbeitendes Gewerbe	Rückgang jeweils zur Vorperiode
1990	75 325	20 998	27,9 %	n. a.
1995	66 330	16 006	24,1 %	4 992
2000	64 517	13 294	20,6 %	2 712
2005	66 792	11 560	17,2 %	1 734
2010	67 577	10 292	15,2 %	1 268
2011	67 727	10 281	15,2 %	11
2012	67 969	10 230	15,1 %	51

Quelle: Rosstat.

Die Erklärung, warum sich die Deindustrialisierung nach 2000 deutlich verlangsamte, findet sich in der Putin'schen Reformpolitik. Unter seiner Präsidentschaft wurden die wilden Unternehmensprivatisierungen eingeschränkt, stabilisierte sich der Staatsanteil an der Wirtschaft (bei etwa 30 Prozent Beschäftigung) und die als strategische Sektoren ausgewiesenen Bereiche – neben den großen Staatsunternehmen vor allem der militärisch-industrielle Komplex – wurden mit Regierungsaufträgen wiederbelebt. So sind z. B. die staatlichen Werften in St. Petersburg wieder zu 100 % (bis ins Jahr 2020) ausgelastet. Der Bereich für zivilen Schiffsbau ist in Russland zwar vollständig weggebrochen; der militärische Schiffsbau, vor allem U-Boote und Forschungsschiffe, ist aber mit vielen staatlichen Aufträgen versorgt. Zusätzlich wird der Exportanteil von rund 50 Prozent durch Subventionen und attraktive Finanzierungsangebote der russischen Regierung an ausländische Abnehmer unterstützt.

WTO-Mitgliedschaft

Rentenökonomien brauchen keine Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO), viele Zweige der russischen Industrie sperrten sich lange erfolgreich gegen einen Beitritt. So genau weiß eigentlich niemand, warum Russland nach 18 Verhandlungsjahren 2012 als 156. Mitglied doch beiträt. Das WTO-Protokoll zur Regulierung von Staatsaufträgen unterzeichnete das Land aber nicht; damit machte der Kreml klar, dass ausländische Wettbewerber nicht den Umsatz der großen heimischen Staatsunternehmen stören sollen. Wenn Zollschränken gesenkt werden² (müssen), kommt dies für alle im Wettbewerb zu Einfuhren stehenden Firmen einer Rubel-Aufwertung gleich. In der Landwirtschaft trifft dies vor allem die Fleischerzeugung. Sie hat sich nie ganz von den 90er-Jahren erholt; die Erzeugung liegt heute immer noch 30 Prozent unter dem Ausstoß von 1990. Mit sinkenden Zöllen auf Fleischeinfuhren aus Brasilien und anderen Ländern dürfte die heimische Erzeugung starke Konkurrenz erhalten. Die Mais- und Weizenproduktion könnte einen WTO-Schub

2. Zu einer Diskussion der Struktur der Zollsenkungen und den Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der russischen Wirtschaft vgl.: Sergey F. Sutyryn und Olga Y. Trofimenko: Russia's accession to the WTO: possible impact on competitiveness of domestic companies. Baltic Sea Policy Briefing 2/2013.

erfahren.³ Für die Landwirtschaft insgesamt wird ein freierer Warenverkehr aber eher einen Abbau der Verarbeitungstiefe bringen. Ob die russische Wirtschaftspolitik dem »Geist der WTO« wirklich folgt, zeigt sich wohl erst in den kommenden Jahren. Im Vorjahr stellte »Global Trade Alert« Russland noch auf Platz 1 in seiner Liste der protektionistischen Länder.

Restriktive Haushaltspolitik und Investitionen

Wachstumstreiber der letzten Jahre waren neben Energieeinnahmen die Konsumausgaben. Auch sie werden diese Rolle künftig wohl nicht mehr spielen können. Seit 2000 stiegen die Löhne jeweils schneller als das Bruttozialprodukt, aber es ist wenig wahrscheinlich, dass dies auch in einer stagnierenden Wirtschaft weiterhin passiert. Zudem trieben die Privathaushalte in den letzten Jahren ihre Verschuldung kräftig nach oben.⁴ Schon 2013 warnte die Zentralbank vor einer kommenden Kreditblase. Inzwischen verschärfte sie die Auflagen für Konsumentenkredite, und Großbanken stockten ihre Rücklagen für Kreditausfälle auf. Ein verschuldungsinduziertes Konsumwachstum dürfte ausbleiben.

Ebenso wenig sollte nun mit einer expansiven staatlichen Haushaltspolitik gerechnet werden. Russland hat mithilfe reichlich geflossener Öleinnahmen unter der Regie von Finanzminister Kudrin (2000-2011) eine klassische Haushaltskonsolidierungspolitik betrieben. Die staatlichen Auslandsschulden der Jelzin-Regierung wurden zurückgezahlt, der Haushalt im Gleichgewicht gehalten. Auch Kudrins Nachfolger Siluanov behält bisher die konservative Konsolidierungspolitik bei. Mit den weniger sprudelnden Haushaltseinnahmen – zugrunde gelegt wird für die nächsten beiden Jahre ein Ölpreis von 93 bis 95 US-Dollar – werden auch die Ausgabenpläne gekappt. Im neuen Haushaltsgesetz für die Jahre 2014-2016 sind fast alle Bereiche von Einsparungen betroffen, nicht aber die Militärausgaben. Putins großes Reformprojekt, die

3. Das brachliegende Potenzial der Landwirtschaft ist enorm. Russland hat rund 23 Mio. Hektar ungenutzter Flächen, die für den Getreideanbau geeignet sind. Investitionen in die Infrastruktur (Lagerung und Transport) sowie die Errichtung eines »Getreideterminals« im Fernen Osten zur Verschiffung von Getreide aus Sibirien könnten Russland in wenigen Jahren auf Platz 1 der weltweiten Getreideerzeugung katapultieren. Vgl. Vera Belaya und Maryna Mykhaylenko: Der Getreidemarkt in Russland. In RUSSLAND-ANALYSEN Nr. 272, 28.2.2014.

4. Die durchschnittliche Verschuldung der Privathaushalte, bezogen auf das Jahreseinkommen, stieg im Zeitraum 1/2011–10/2012 von 15 Prozent auf 23 Prozent. Vgl. IMF, Country Report No. 13/310, S. 22.

Modernisierung der Armee, erhält weiter reale Finanzierungszuwächse; eingespart wird bei Bildungs- und Gesundheitsausgaben. Auch wenn 2014 mit 12,4 Mrd. US-Dollar (0,5 Prozent des BIP) und 2015 mit 25,8 Mrd. US-Dollar (1 Prozent des BIP) nun größere Defizite eingeplant sind – ein expansiver Haushalt ist dies längst nicht.

Wenn Öleinnahmen und Konsum als Wachstumstreiber ausfallen, müssen Investitionen übernehmen. Um jährlich 10 Prozent sollen sie laut Ministerpräsident Medwedew zulegen, auf eine Quote von dann mindestens 25 Prozent – zum Jahresende 2013 lag sie unverändert bei 21,5 Prozent, deutlich unter dem Niveau anderer Schwellenländer. Putins Vorschlag Mitte 2013, mit einem milliardenschweren Griff in den »Sovereign Wealth Fund« Infrastrukturprojekte wie die Modernisierung der Transsibirischen Eisenbahn auf den Weg zu bringen, wird nicht weiter verfolgt. Die konservativen Haushälter lehnen selbst notwendige staatliche Investitionen ab, wenn diese nicht aus Überschüssen finanziert werden. Eine Anhebung der viel zu niedrigen Investitionsrate soll allein vom Privatsektor kommen. Und das bestimmt das Geschäftsklima.

Rückkehr der Industriepolitik?

Das (vorläufige) Ende des Energiebooms und die Suche nach neuen Wachstumsmotoren bietet die Chance einer industriepolitischen Umkehr. Schon lange fordern russische Ökonomen eine Reindustrialisierung der Wirtschaft. Eine russische Industriepolitik ist vorhanden, sie lässt sich vor allem in folgenden Bereichen verorten:

(1) Neue Energieprojekte wie der Bau von Pipelines, die Gas-Verflüssigung oder Tiefseebohrungen in der Arktis. Sie dienen primär dem Erhalt des Status quo und zementieren die Abhängigkeit von Öl und Gas.

(2) Der Export von Kernkraftwerken. Russland strebt mit seinem Atommonopolisten Rosatom die weltweite Spitzenposition für die Lieferung von Atomkraftwerken an. Beim Verkauf der AKWs übernimmt die Regierung meist auch die Finanzierung, und mit langfristigen Verträgen die Bereitstellung von Brennstäben und den Service. Aktuell umfasst die Exportliste 17 AKWs mit einer Finanzierungssumme von 67 Mrd. US-Dollar.⁵

5. Vgl. www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-O-S/Russia--Nuclear-Power.

(3) Die Modernisierung der staatlichen Waffenschmieden.⁶ Die Spannungen rund um die Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer und die chinesische Aufrüstung befeuern auch die Nachfrage nach russischen Waffen. Indien und Vietnam sind seit Jahren gute Kunden. Der Waffenverkauf nach Ägypten wird als neuer Erfolg gefeiert, war dieser Markt seit Anwar El Sadat doch fest in US-amerikanischer Hand.

(4) Raumfahrt und Flugzeugbau. Beide Bereiche waren zu Sowjetzeiten Stolz eigener Technologie-Entwicklung. Die Raumfahrtindustrie erlitt aufgrund mehrerer Abstürze in den letzten Jahren schwere Rückschläge. Der Wiedereinstieg in den Flugzeugbau – große Teile der Luftfahrtbranche brachen mit Beginn der Transformation vollständig weg – verschlingt hohe Subventionen. Der Mittelstrecken-Passagierjet »Suchoi Superjet 100«, Putins Hoffnungsträger, wird nur in kleinen Stückzahlen hergestellt, enthält viele Komponenten, die eingeführt werden müssen, und ist für Embraer und Bombardier keine ernsthafte Konkurrenz.

(5) Fahrzeugbau. Die für das verarbeitende Gewerbe insgesamt wohl wichtigste und erfolgreichste Industrieinitiative ist die Ansiedelung ausländischer Fahrzeughersteller. Mit Steuererleichterungen und hohen Importzöllen wurden die weltgrößten Automobilhersteller ins Land gelockt. Damit konzidierte die Regierung das Ende des Versuchs, mit Staatshilfe eigene Hersteller zu globalen Automobilkonzernen zu formen, und dass es der klassischen Importsubstitution bedarf, um mit Joint Ventures die russische PKW-Herstellung vor dem Aus zu bewahren.⁷ Die Fertigungstiefe der noch im Aufbau befindlichen Joint Ventures ist gering und die Abhängigkeit von eingeführten Vorleistungen entsprechend hoch. Mittlerweile läuft die zweite Phase der Importsubstitution bei Zulieferketten an. Bemerkenswert, dass auch hier auf Joint Ventures gesetzt wird. Die ausgehandelten WTO-Sonderbedingungen enden jedoch im Jahr 2018. Wenn bis dahin keine konkurrenzfähige russische Zulieferbranche existiert, rutscht die Automobilbranche

wieder in eine Krise. Für den Sektor sind Zölle wichtiger als Löhne, und wenn der russische Standort aufgrund wegfallender Einfuhrhindernisse an Attraktivität verliert, könnte der russische Markt auch wieder von außen versorgt werden.

Russland hat mit seiner Transformation und seiner nachfolgenden Ölabhängigkeit zwei Jahrzehnte Industriepolitik verloren und hinkt der internationalen Entwicklung weit hinterher. Erst jetzt scheint die Frage nach einer Reindustrialisierung bzw. Umstrukturierung der Ökonomie ernsthaft gestellt zu werden. Ein ausgearbeiteter Plan, welche Branchen und Produktsegmente darunter fallen und welche Politiken und Instrumente zum Einsatz kommen sollen, ist aber nicht vorhanden. Mit großem medialem Aufwand wurde der Aufbau eines Ministeriums für fernöstliche Entwicklung bekanntgegeben. Es soll die Integration der Wirtschaft in den asiatischen Raum vorantreiben. Bisher sind jedoch Ausrichtung und Schwerpunkte dieses Ministeriums nicht klar.⁸ Die Hoffnung, nach der Durchführung des APEC-Gipfels in Wladiwostok 2012 auch Investoren in den russischen Osten zu locken, erfüllte sich bisher in keinem einzigen Fall.

Um das verarbeitende Gewerbe anzukurbeln, sind aber neben der Festlegung auf Branchen und Produkte mit Standortvorteilen zwei elementare Reformen notwendig:

- Der Rubel muss deutlich abgewertet werden, um die internationalen Wettbewerbschancen zu verbessern (vgl. unten).
- Die Unternehmen brauchen Investitions- und Eigentumsschutz und freien Zugang zu Märkten, die in vielen Regionen, Provinzen oder gar landesweit Staatsmonopolen oder politisch geschützten Privatunternehmen vorbehalten sind.

Russland hat kein Wettbewerbsrecht, das diesen Namen verdient. Um Konkurrenz herzustellen, bedarf es nicht einmal der viel beschworenen Privatisierung von Staatsunternehmen. Gewährung von Autonomie für Management-Entscheidungen, die Zulassung anderer

6. Die Amtsenthebung von Verteidigungsminister Serdjukow 2012, angeblich wegen Korruption, hing möglicherweise mit seinem Plan zusammen, die Modernisierung der russischen Waffenproduktion durch den Zukauf ausländischer Systeme zu beschleunigen. Die russische Waffenindustrie war darüber nicht erfreut.

7. Mit knapp 3 Mio. Fahrzeugen/Jahr stellt Russland den zweitgrößten europäischen Automobilmarkt. Inzwischen wird der Markt zu jeweils etwa einem Drittel aus rein russischer Fertigung, Joint Ventures und Einfuhren versorgt.

8. Die Rede ist vor allem von Sonderwirtschaftszonen für asiatische Investoren. Exportproduktionszonen für lohnintensive Fertigung sind angesichts des im Vergleich zu China und Südostasien hohen russischen Lohnniveaus nicht wettbewerbsfähig. Chancen hat letztlich vor allem eine petrochemische Industrie, wenn genügend Preisnachlass auf Rohstoffe geboten wird.

Anbieter und die Bereitstellung finanzierbarer Kredite reichen meist, um Unternehmen auf Modernisierungskurs zu bringen. Die Trennung von Staat und Wirtschaft strebt der Kreml jedoch nicht an. Die gegenseitige Durchdringung von Staat und Wirtschaft und die auf Patronage und Klientelismus beruhende politische Gefolgschaft wären in Frage gestellt. Die jüngste Reform des Gerichtswesens – Auflösung der unabhängigen Arbitragegerichte und deren Integration in die allgemeine Gerichtsbarkeit – sind Signale, dass die politische Knebelung von Unternehmen fortbestehen soll. Enttäuschend fiel auch die lange diskutierte Unternehmeramnestie im Dezember 2013 aus. Von den über 10 000 Unternehmen, die unter fragwürdigen Vorwürfen in Haft sind, kamen nur 1408 auf freien Fuß.⁹ Weder Eigentumsrechte noch die persönliche Sicherheit der Unternehmer sind garantiert – mit entsprechender Belastung des Investitionsklimas.

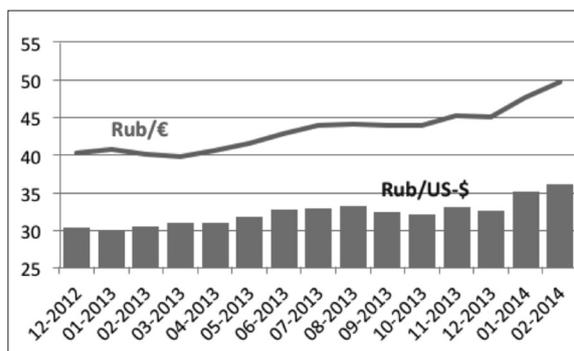
Wechselkurse, Inflation und Zinsen

Zur Jahresmitte 2013 wechselte Elwira Nabiullina in die Führung der Zentralbank. Mit der ehemaligen Wirtschaftsministerin erhoffen sich Anhänger einer lockeren Geldpolitik einen Kurswechsel, vor allem eine Senkung der Zinsen. Zunächst blieb der Leitzins unverändert. Dennoch kündigte sie für einen anderen Politikbereich einen Paradigmenwechsel an: Anstatt die Geldpolitik wie bislang an (nomineller) Wechselkursstabilität auszurichten, soll die Zentralbank nun vorrangig Inflationsbekämpfung betreiben. Die Wechselkurse dürfen sich stärker anpassen; zum Jahresbeginn 2015 soll der Rubel gar frei floaten. Im Sinne eines weichen Übergangs werden die Stützkäufe zurückgefahren.

Seither sinkt der Rubel, in den letzten Monaten beschleunigt. Von Anfang 2013 bis Februar 2014 verlor die russische Währung gegenüber US-Dollar und Euro jeweils rund 20 Prozent, entsprechend einer Realabwertung von etwa 14 Prozent. Ein Teil des Drucks auf die Währung ist den stagnierenden Exporteinnahmen geschuldet, ein weiterer der neuen US-amerikanischen Geldpolitik, die Portfolioinvestitionen wieder auf den US-amerikanischen Markt zieht. Wie stark sich dieser Trend fortsetzen wird, ist weitgehend eine geldpolitische Entscheidung und hängt davon ab, welche Zinspolitik nun verfolgt

wird. Die Abwertung der letzten Monate wird zweifelsohne die Inflation anheizen und die Rate deutlich über die angestrebten 5 Prozent heben. Die Zentralbank steht nun vor einer Grundsatzentscheidung: Soll sie den Leitzins senken, um Investitionen und Wachstum zu ermöglichen, und dafür etwas mehr Inflation in Kauf nehmen? Oder soll sie sich primär um Preisstabilität kümmern, den Inflationsschub aus der Abwertung mit restriktiver Geldpolitik bekämpfen und mit einem höheren Zinsniveau vielleicht Portfolioinvestitionen zurück ins Land locken und den Wechselkurs stabilisieren? Der Preis wäre vermutlich Beschäftigungsabbau.

Grafik 3: Entwicklung der Wechselkurse Rub/US-Dollar und Rub/€ (12/2012 - 2/2014; jeweils Monatsende)



Quelle: Bank of Russia.

Als am 1. März 2014 auf Antrag von Russlands Präsidenten und Oberbefehlshaber Wladimir Putin der Föderationsrat den Einsatz russischer Truppen auf dem Territorium der Ukraine »bis zur Normalisierung der gesellschaftspolitischen Lage in diesem Land« genehmigte, gerieten die Finanzmärkte Russlands in Panik. Mit dem Ansturm der Kundschaft auf die Wechselstuben sank der Rubel-Kurs innerhalb von Stunden um 4 bis 5 Prozent, an manchen Orten wurden Knappheitsprämien von 25 Prozent gemeldet.¹⁰ Die Zentralbank warf ob dieser Panik 10 Mrd. US-Dollar ihrer Devisenreserven auf den Markt und hob den zentralen Leitzins um 150 Basispunkte auf 7 Prozent an. Die Kurse stabilisierten sich am 4. März 2014 wieder.

Diese Erfahrung verdeutlicht: Sollte der Konflikt um die Ukraine in Wirtschaftssanktionen des Westens gegen Russland münden, werden ausländische Direktinvestitio-

9. Vgl. Andrei Yakovlev, Anton Kasun und Anton Sobolew: Die andere Seite des Wirtschaftsklimas in Russland, in: RUSSLAND-ANALYSEN NR. 270, 31.01.2014, S. 3.

10. Aus Tomsk wurde ein Kurs von 60 Rubel zum € berichtet.

nen ausbleiben, und die Kapitalflucht könnte bedrohliche Ausmaße annehmen.¹¹ Dann stünde die freie Konvertibilität des Rubels auf dem Prüfstand und die Zentralbank müsste auf Kapitalverkehrskontrollen zurückgreifen.

Ausblick

Eine Vorhersage, was im Kontext der Ukraine-Krise politisch passieren wird, wie dies die Außenwirtschaftsbeziehungen Russlands beeinflussen könnte, und in welcher Weise davon die Umstrukturierung der Wirtschaft tangiert wäre, soll hier angesichts der völlig unklaren Parameter nicht versucht werden. Unter der Annahme, dass sich aus der Entwicklung des Ukraine-Falles keine neuen Zwänge ergeben, steht Russlands Wirtschaftspolitik heute vor einer Grundsatzentscheidung über ein neues Wachstumsmodell. Ein klarer Kurswechsel ist bisher nicht zu erkennen. Sollte sich die Zentralbank bei stagnierenden Energiepreisen für eine restriktive Geldpolitik entscheiden, dürfte sich die Produktionskrise verschärfen. Eine Abwertung, zusammen mit einer Wettbewerbspolitik, die Monopolmärkte für russische Unternehmen öffnet, wären Instrumente der Gegensteuerung. Eine Geldpolitik, die auf Abwertungseffekte zielt und eine Reindustrialisierungspolitik unterstützen will, muss die relativen Preisverschiebungen im Auge haben und darf sich nicht primär auf Inflation konzentrieren. Angesichts der leidvollen Erfahrung mit einer galoppierenden Inflation der 1990er Jahre schauen russische Konsumenten ängstlich auf zweistellige Preissteigerungsraten. Eine klare Richtungsvorgabe in der Wechselkurspolitik ist deswegen wichtiger als hartes Umsteuern. Ein neuer Kurs braucht einen langen Atem, weil Erzeuger nur langsam auf Preisänderungen reagieren können. Schocktherapien haben erfahrungsgemäß – so die Lehren aus vielen fehlgeschlagenen Reformtherapien des IMF – keine Wirkung.

Es ist aber wenig gewonnen, wenn sinkende Wechselkurse auf monopolistischen Märkten auch bei Gegensteuerung durch die Zentralbank nur in Preissteigerungen umgesetzt werden.

Das Land braucht dringend eine Wettbewerbsverfassung, die marode Staatsunternehmen auf Modernisierungskurs bringt, und es braucht eine staatliche

Investitionspolitik, die den enormen Ressourcenreichtum zur Grundlage einer Reindustrialisierungspolitik nimmt. Dazu gehören die Ansiedlung von Wertschöpfungsketten in der Nahrungsmittelveredlung und die Wiederbelebung des Landmaschinenektors. Russlands Vorteil: In vielen Sektoren sind industrielle Strukturen vorhanden, an die angeknüpft werden kann.

Eine Abwertung ist nur eine der Politiken, um einen wirtschaftlichen Umbruch einzuläuten. Aber auch sie hat, wenn sie von der Zentralbank nicht wieder ausgesetzt wird, nicht nur industrie-, sondern auch sozialpolitische Wirkungen. So wie sie die Absatzchancen der russischen Wirtschaft zu Hause und auf den Weltmärkten verbessert, so verteuert sie den einfuhrlastigen Konsum. Dies trifft vor allem die städtischen Mittelschichten. Sie waren Gewinner der Realaufwertung zwischen 2000 und 2012, sie werden Leidtragende einer Abwertung sein. Die medizinische Versorgung im Ausland, die Urlaubsreisen¹² dorthin, auch der Erwerb von Statusgütern aus russischer Fertigung mit hohem Einfuhranteil verteuert sich mit der Verschiebung der relativen Preise überproportional.

Sollte eine Abwertung den Industrieumsatz ankurbeln, könnte auch eine Umstrukturierung des Lohngefälles zwischen den Branchen in Gang gesetzt werden. Russlands Transformationsgeschichte und die Wirkungen der holländischen Krankheit haben auch dafür gesorgt, dass die Lohneinkommen in den produzierenden Sektoren hinter den Verdiensten im Dienstleistungssektor, vor allem im Finanzwesen, zurückblieben.¹³ Eine Wiederbelebung der Industrie würde auch hier Änderungen in der Einkommensverteilung nach sich ziehen.

Schaut man auf die Wirtschaftsstruktur vom Standpunkt der Einkommensverteilung, wird schnell klar, dass bei jedem Umbau mit Widerstand der Gruppen zu rechnen ist, die dadurch verlieren werden. Vielleicht ist dies der Grund, warum die Regierung die Probleme ignoriert oder nicht wagt zu handeln. Derzeit bleibt über die russische Wirtschafts- und Geldpolitik nur ein Urteil übrig: Sie hat sich mit konservativem Denken in eine Sackgasse manövriert; eine Wachstumsstrategie jedenfalls ist nicht erkennbar.

11. 2013 belief sich der Kapitalexport auf 62,7 Mrd. US-Dollar. Allein für Januar 2014 wurden 17 Mrd. US-Dollar gemeldet.

12. 2013 waren rd. 15 Mio. Russen auf Urlaubsreise im Ausland, 2005 waren es 5 Mio.

13. Die Durchschnittslöhne von Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe und Beschäftigten im Finanzwesen entwickelten sich stetig auseinander: von 1:1,66 (1995) über 1:2,21 (2000) auf 1:2,63 (2010).



Über den Autor

Dr. Rudolf Traub-Merz leitet seit 2012 die Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation. Zuvor war er in verschiedenen Positionen für die FES tätig, u.a. als Leiter des FES-Büros in China (Shanghai), auf den Philippinen (Manila), in Simbabwe (Harare) und in Nigeria (Lagos). Er studierte Soziologie, Volkswirtschaft und Pädagogik.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Reinhard Krumm | Leiter Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7726 | Fax: +49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-818-9