

IMPRESSUM

Herausgeber	Copyright 2014, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel.: +49 (0)89 1258-0, E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Verantwortlich	Ludwig Mailinger Leiter des Büros für Verbindungsstellen Washington, Brüssel, Moskau, Athen / Internationale Konferenzen Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Tel.: +49 (0)89 1258-202 oder -204 Fax: +49 (0)89 1258-368 E-Mail: mailing@hss.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Berichtes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung.

Russische Wirtschaft auf Talfahrt – Autarkie als Ziel des Kreml?

Aufgrund der schwachen Konjunktur steht in Russland die gesetzliche Schuldenbremse zur Debatte (1). Besonders angespannt ist die Haushaltslage der Regionen (2). Die Bevölkerung sichert sich mit dem Kauf von Auslandswährungen gegen einen Verfall des Rubels ab (3). Einflussreiche Kreise fordern für Russland eine Wirtschaftsordnung mit starken autarken Zügen (4). Zentralismus und augenscheinlich irrationale Abschottungspläne prägen gegenwärtig die Finanzpolitik (5).

1. Haushaltsdisziplin auf dem Prüfstand

Während die Wirtschaft in Russland schon 2013 mit einem Wachstum von nur 1,3% klar hinter den Erwartungen der Politik zurückblieb, befürchtet das Wirtschaftsministerium für das erste Halbjahr 2014 sogar ein Abgleiten in die Rezession.¹ Vor diesem Hintergrund wird seit mehreren Wochen über die Lockerung der seit 2013 geltenden Schuldenbremse diskutiert. Diese Vorgabe beschränkt die Staatsausgaben auf die Summe der geplanten Einnahmen und einem Haushaltsdefizit von maximal 1% des BIP.² Für die Aufweichung des Leitsatzes plädieren Premierminister Dmitrij Medwedew und das Wirtschaftsministerium.³ Letzteres möchte ein Haushaltsdefizit von 1,75% des BIP zulassen und damit die Folgen des hohen Netto-Kapitalabflusses kompensieren. Das Finanzministerium hingegen setzt sich für eine Verschärfung der Budgetpolitik ein: Der Staat solle überhaupt keine neuen Schulden machen. Ende April sprach sich Staatspräsident Wladimir Putin für die Beibehaltung der Schuldenbremse in ihrer jetzigen Form aus.⁴ Nicht zuletzt aufgrund der hohen Investitionen auf der Krim könnte jedoch eine Aufweichung ab 2014 notwendig werden, so Medwedew.⁵ Bereits jetzt scheint der Aufschub von geplanten Großprojekten wie einer Brücke über den sibirischen Fluss Lena unausweichlich, um Haushaltsmittel für die Krim freizuschaukeln.⁶ Um die Renten der Krim-Bewohner zu finanzieren, steht zudem das langfristige Ziel des Aufbaus eines teilweise kapitalgedeckten Rentensystems auf dem Spiel. So können die Bürger seit 2013 ihren Rentenbeitrag teilweise bei Investmentfonds anlegen. Weil die Zertifizierung dieser Investmentfonds bis dato nicht abgeschlossen ist, wurden den Fonds die von der Bevölkerung bereits bezahlten Rentenbeiträge vom Staat noch nicht zugeführt. Nun wird erwogen, diese für eine kapitalgedeckte Rente vorgesehenen Beiträge 2014 an die Rentner auf der Krim zu zahlen. Die Zentralbank befürchtet sogar, dass diese Politik zur Regel werden könnte. Für die heutigen Sparer steht demnach ihr zukünftiger kapitalgedeckter Rententeil auf dem Spiel. Außerdem brechen milliardenschwere Investoren weg, da die Investmentfonds langfristige Projekte in Russland finanzieren sollten.⁷ Das Wirtschaftsministerium hat zur Ankurbelung der Konjunktur sieben staatliche Großprojekte vorgeschlagen, deren Investitionsvolumen um die 18 Mrd. Euro betragen und gut zur Hälfte aus Rücklagen bezahlt werden sollen.⁸ Für den Staatshaushalt positiv wirkt sich momentan der schwache Rubel in Verbindung mit konstant hohen Ölpreisen aus. Dies könnte 2014 zu Mehreinnahmen

¹ Wedomosti vom 16.05.2014, S. 5.

² Mit der Budgetregel soll Haushaltsdisziplin erzielt werden. Sollte der Ölpreis höher liegen als prognostiziert, so fließt der Überschuss bis zu einem Wert von 7% des BIP in den Reservefonds, ein eventuell überschüssiger Betrag in den Stabilitätsfonds. Der Öl-Referenzpreis ergibt sich anfangs aus dem Durchschnittspreis der vergangenen fünf Jahre und wird jährlich, bis zu zehn Jahre lang, um ein Jahr erhöht. <http://www.vestifinance.ru/articles/21054>.

³ RiaNovosti vom 16.04.2014, <http://ria.ru/economy/20140416/1004195588.html#ixzz300yLwffk>; Wedomosti vom 31.03.2014, S. 4; vom 17.04.2014, S. 1 und 4; vom 15.05.2014, S. 5.

⁴ Wedomosti vom 24.04.2014, S. 1 und 5.

⁵ Wedomosti vom 15.05.2014, S. 5.

⁶ Wedomosti vom 14.05.2014, S. 4.

⁷ So informierte Kreise. Vgl. auch Wedomosti vom 21.05.2014, S. 1 und 14.

⁸ Wedomosti vom 19.05.2014, S. 4.

in Milliardenhöhe führen. Doch mittelfristig könnte sich der Effekt aufgrund der Verteuerung von Importwaren umkehren und das Investitionsklima nachhaltig verschlechtern.⁹

2. Schlechte Finanzlage der Regionen

Klamm sind die Kassen in vielen der 83 russischen föderalen Subjekte. Deren Schulden stiegen 2013 um 25% an, weil die Ausgaben die Einnahmen um ca. 13 Mrd. Euro überstiegen – ein Rekorddefizit.¹⁰ Die angespannte Finanzlage hat ihre Ursache direkt in der Politik von Wladimir Putin. Bei seinem Amtsantritt im Mai 2012 verpflichtete er die Regionen zur massiven Anhebung der Gehälter von Beamten und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wie Lehrern und Ärzten. Die entsprechenden Auswirkungen sind beträchtlich, arbeiten doch von den 75 Millionen arbeitsfähigen Bürgern allein 20 Millionen im öffentlichen Sektor. Die Regionen setzen die Vorgaben Putins – teilweise diese sogar übertreffend – trotz knapper Geldmittel mit großem Eifer um, gilt doch die Höhe der Gehälter als Erfolgsindikator für die Arbeit der Gouverneure. Missachten sie Putins Vorgaben, riskieren sie ihr lukratives Amt. Die Antworten auf die Finanzmisere der Regionen sind unterschiedlich. Finanzminister Anton Siluanow möchte eine eigene Steuerbasis für die Regionen schaffen, die Staatssubventionen anheben und über 80 Jahre alte Sozialleistungen abschaffen. Die Vorsitzende des Rechnungshofes Tatjana Golikowa schlägt vor, dass das Wirtschaftsministerium die einheitliche Umsetzung des Putin'sches Erlasses überwacht. Außerdem steht zur Debatte, dass die Wneschekonombank als Instrument der staatlichen Investitionslenkung Kredite an die Regionen ausreicht und so Geschäftsbanken ablöst. Derzeit beträgt die Verzinsung für derartige staatliche Förderkredite ein Drittel des Leitzinses der Zentralbank. Golikowa fordert ein Zinsniveau von 0,01%, das Finanzministerium von 1%. Putins sozialpolitischer Erlass hat den Nachteil, dass er die Regionen in ihren Möglichkeiten für langfristige Investitionen enorm einschränkt.

3. Geldpolitik und Kapitalabfluss

Die Zentralbank erhöhte wegen der gesteigerten Inflationsgefahr und den Stabilitätsrisiken für den Finanzmarkt den Leitzins von Anfang März bis Ende April in zwei Stufen von 5,5% auf 7,5%.¹¹ Die über den Erwartungen liegende Inflationsrate von 7,3% im April¹² (die Zentralbank plant mit 5,0% p.a.) hat ihre Ursache zum einen im schwachen Rubel, wodurch Importe teurer werden. Zum anderen rechnet die Bevölkerung gerade mit einer höheren Inflation und kauft deshalb verstärkt Waren. Dadurch möchten sich die Verbraucher eigentlich vor weiteren Preiserhöhungen schützen, treiben aber die Preise noch weiter in die Höhe. Die Zentralbank interveniert massiv gegen die Abwertung des Rubels und hat dafür im 1. Quartal Währungsreserven im Wert von 41,5 Mrd. USD veräußert.¹³ Die starken Eingriffe zur Stützung des Rubelkurses wurden genau in dem Moment notwendig, als die Krimfrage aufkam. Zu diesem Zeitpunkt drohte ein Absturz der russischen Währung ins Bodenlose. Die Zentralbank war damit gezwungen, sich von ihrer seit Monaten praktizierten Politik des zunehmend freien Wechselkurses zu verabschieden. Zwischenzeitlich finden die Interventionen wieder in weniger starkem Umfang statt.

Die lahmende Konjunktur hat zudem Auswirkungen auf den Investitionsstandort Russland. Die Rating-Agentur Standard & Poor's versah die Einstufung BBB mit einer negativen Prognose.¹⁴ Hinzu kommt,

⁹ Wedomosti vom 27.02.2014, S. 5.

¹⁰ Das Folgende nach: Wedomosti vom 26.03.2014, S. 4; vom 01.04.2014, S. 4; vom 14.05.2014, S. 4; vom 22.05.2014, S. 4.

¹¹ Presseerklärung der Zentralbank vom 03.03.2014, http://www.cbr.ru/press/PR.aspx?file=03042014_202550dkpnew.htm; Presseerklärung der Zentralbank vom 25.04.2014, http://www.cbr.ru/press/PR.aspx?file=25042014_1330501.htm.

¹² Wedomosti vom 07.05.2014, S. 2.

¹³ German Trade & Invest vom 06.05.2014, „Russlands Banken im Stresstest“ von Ullrich Umann.

¹⁴ Itar-Tass vom 25.04.2014, <http://itar-tass.com/ekonomika/1146212>.

dass im 1. Quartal 2014 netto 80% mehr Kapital abfluss als im entsprechenden Vorjahreszeitraum (50,6 Mrd. USD im Vergleich zu 27,5 Mrd. USD).¹⁵ 2013 betrug der Netto-Kapitalabfluss insgesamt 59,7 Mrd. USD. Das Wirtschaftsministerium musste seine Prognose für 2014 deutlich korrigieren und geht nun von einem Netto-Kapitalabfluss von 100 Mrd. USD statt ursprünglich 25 Mrd. USD aus.¹⁶ Der hohe Netto-Kapitalabfluss geht auch auf die Flucht der Bevölkerung in Auslandswährungen zurück. So tauschten Privatpersonen allein im März Rubel im Wert von 7,4 Mrd. USD in Auslandswährungen um – ein Rekord.¹⁷ Unternehmen hingegen holten Gelder aus dem Ausland zurück und parkten sie auf Konten bei russischen Banken. Gründe hierfür sind die Politik des „De-Offshorisierung“ der Wirtschaft, die Furcht vor Sanktionen und das abwartende Investitionsverhalten.¹⁸

4. Auswirkungen der instabilen Lage in der Ostukraine und der Sanktionen

Die Unruhen in der Ukraine zeigen mittlerweile ihre Auswirkungen. Gut informierte Kreise sprechen von unterbrochenen Lieferketten bei ukrainisch-russischen Produktionen im Luftfahrt- und Rüstungsbereich. Derzeit laufe deswegen eine von Putin angeordnete weitreichende Umstrukturierung der russischen Wirtschaft. Man möchte die notwendigen Fabriken im eigenen Land errichten. Dies werde jedoch Jahre dauern.¹⁹ Auch die Auswirkungen der US-Sanktionen, die im Gegensatz zu den EU-Sanktionen Unternehmen mit einschließen, seien bereits zu spüren. Im Falle eines von der EU verhängten Öl- und Gasembargos drohen mit Blick auf die Erfahrungen des Iran Milliardenverluste. Im Zeitraum 2012-2013 büßte Teheran durch das Öl-Exportverbot Einnahmen in Höhe von 80 Mrd. USD ein.²⁰ Auch als Antwort auf die Sanktionspolitik möchte Sergej Glasew, einflussreichster Wirtschaftsberater in der Präsidentschaft, Russland unabhängiger machen von Transaktionen in Valuta, vor allem in US-Dollar.²¹ Der Finanzsektor soll vom Ausland abgekoppelt werden. Zusätzlich möchte er Rubel-Spekulationen und Kapitalflucht mit Zwangsmitteln verhindern. Der Bevölkerung soll der Kauf von Valuta ausgeredet werden. Mit Ländern außerhalb der EU und Nordamerikas sowie in der Zollunion mit Kasachstan und Weißrussland möchte Glasew den Handel künftig zunehmend in Rubeln abwickeln. Außerdem hat die Staatsduma bereits die Einführung eines nationalen Kreditkartensystems beschlossen, um sich von Visa und Mastercard zu lösen.²²

5. Einschätzung

In Zeiten einer global vernetzten Welt klingen die Formulierungen von Putins Wirtschaftsberater Sergej Glasew befremdlich. Alexandr Morosow, Analyst der HSBC, spricht gar von einer Rückkehr zum Modell der UdSSR.²³ Ferner hört es sich bizarr an, wenn Abgeordnete der Staatsduma Sanktionen als Chance und Motivation für den überfälligen Aufbau von Produktionsstätten in Russland bezeichnen. Wer hat das Land bisher daran gehindert? Auch wenn sich Moskau jüngst auf dem Petersburger Wirtschaftsforum als attraktiver Investitionsstandort präsentierte, provozieren Glasew's Äußerungen geradezu die Frage, ob Russland eine – in wesentlichen Teilen – geschlossene Volkswirtschaft anstrebt.

¹⁵ RiaNovosti vom 08.04.2014, <http://ria.ru/economy/20140408/1003048382.html#ixzz30am7xPdv>.

¹⁶ Kommersant vom 08.04.2014, <http://www.kommersant.ru/doc/2448381>.

¹⁷ Wedomosti vom 12.05.2014, S. 10.

¹⁸ German Trade & Invest vom 06.05.2014, „Russlands Banken im Stresstest“ von Ullrich Umann; vgl. zudem Wedomosti vom 16.04.2014; vom 18.04.2014, S. 14.

¹⁹ Vgl. Wedomosti vom 11.04.2014, S. 3; Die Industrieproduktion in der Ukraine reduzierte sich im März 2014 um 6,8%. Kommersant vom 21.04.2014, S. 8.

²⁰ Wedomosti vom 18.04.2014, S. 1 und 5.

²¹ Das Folgende nach: Wedomosti vom 25.04.2014, S. 5.

²² Wedomosti vom 28.04.2014, S. 14; Profil vom 19.05.2014, S. 32f.

²³ Wedomosti vom 25.04.2014, S. 5.

Ist tatsächlich (Teil-)Autarkie das Ziel der aktuellen Politik, so bleibt unklar, ob Russland die Folgen seiner grundlegenden Umorientierung durchgerechnet hat, zumal die Umstrukturierung augenscheinlich irrational nach dem Motto „alles und sofort“ erfolgt. Experten sprechen Russland die technischen Fähigkeiten ab, um die Kreditkartenanbieter Visa und Mastercard durch ein eigenes Unternehmen zu ersetzen. Zudem zeigt ein Blick auf die Marktsituation, dass beide zusammen 90% aller Kartentransaktionen in Russland abwickeln.²⁴ Die Forderung der Staatsduma nach einer Rücklage von 1,9 Mrd. USD (Visa) bzw. 1 Mrd. USD (Mastercard) bei der Zentralbank bei einem jährlichen Gewinn von „gerade einmal“ 350 bis 400 Mill. USD (Visa) bzw. 160 Mill. USD (Mastercard) würde die Rentabilität vernichten. Deshalb brachte Visa einen Rückzug vom russischen Markt ins Gespräch.²⁵ Moskau ruderte daraufhin zurück. Ein Kompromiss scheint in Sicht.²⁶

Einen rationaleren Politikansatz fordern liberale Kräfte wie der ehemalige Wirtschaftsminister Andrej Netschaew. Er kritisiert die Umwandlung der Regionen von selbständigen Einheiten zu schlichten „Auszahlungsstellen für Beamtengehälter“. Die kommunale Selbstverwaltung müsse gestärkt werden. Die Sozialerlasse Putins vom Mai 2012 seien Gift für langfristige Investitionen, zum Beispiel in den Straßenbau. Russland müsse sich aus der Staatswirtschaft zunehmend zurückziehen und anstatt dessen als ordnende Kraft einheitliche Spielregeln vorgeben. Doch gegenwärtig zockten die Beamten und die Gerichte die Bevölkerung ab und hätten insofern die Banditen der 90er Jahre abgelöst. Doch scheinen solche Stimmen bei der Administration wie bei der Bevölkerung kein Gewicht zu haben, weil liberale Ideen in Russland seit den konfusen 90er Jahren der Jelzin-Ära vor allem mit „Chaos“ assoziiert werden.

Fährt Moskau mit seiner Wirtschaftspolitik ohne durchdachtes Konzept sozusagen „auf Sicht“? Die Stützung des Staatshaushaltes über den Weg der Rubelabwertung gelingt momentan, schafft aber aufgrund der schwankenden Währung für den Investitionsstandort Russland langfristig einen Unsicherheitsfaktor.²⁷ Mit der gegenwärtigen Finanzpolitik sichert Putin seine Macht und punktet bei der Bevölkerung gleich doppelt. Zum einen hat er im Mai 2012 bei der Bevölkerung populäre sozialpolitische Maßnahmen angeordnet, zum anderen gibt er sich nun als führungsstarker Präsident, der diese Wohltaten gegen „renitente“ Gouverneure umsetzt. Und schließlich reicht er als gutmütiger Landesvater den Regionen seine Hand, indem er ihnen fast zinslose Staatskredite zur Verfügung stellt. Die Zeichen stehen auf Zentralismus und nicht Föderalismus, die Politik wird im Kreml gemacht. Dort werden die Gelder verteilt, dort ist Präsenz und Loyalität wichtig. Aufgrund umfangreicher Rücklagen und eines anhaltend hohen Ölpreises kann sich Russland seine Finanzpolitik weiterhin leisten. Schottet sich Russland tatsächlich wirtschaftlich ab, würden sich die finanziellen Kennziffern wohl immens verschlechtern. Wie wäre dann die Reaktion der Bevölkerung? Die überragende Mehrheit der Russen begrüßt, wohl vor allem aus emotionalen Gründen, die völkerrechtswidrige Krim-Politik. Und trotzdem haben die Menschen gleichzeitig aus rationalem Entschluss Milliarden von Rubeln in Auslandswährungen umgetauscht.

Moskau, 26. Mai 2014

Dr. Markus Ehm
Leiter der Verbindungsstelle Moskau der Hanns-Seidel-Stiftung

Der Verfasser dankt Frau Marina Klintsova für ihre Unterstützung bei der Erstellung des Beitrags.

²⁴ Profil vom 19.05.2014, S. 32.

²⁵ Wedomosti vom 23.05.2014, S. 8.

²⁶ Wedomosti vom 26.05.2014, S. 10.

²⁷ Wedomosti vom 15.05.2014, S. 1 und 6.