

»» Russland – Importsubstitution in der Rezession

Nr. 173, 29. Juni 2017

Autorin: Dr. Katrin Ullrich, Telefon 069 7431-9791, research@kfw.de

Russland wird die aktuelle Rezession in diesem Jahr wohl hinter sich lassen. Die erwartete Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts fällt jedoch verhalten aus, was auch mit dem geschwächten Bankensektor zusammenhängt. Auch in der aktuellen Rezession gingen die Importe massiv zurück. Ob letzteres längerfristig zu einer Stärkung der heimischen Produktion – auch unterstützt durch staatliche Maßnahmen zur Importsubstitution – geführt hat, muss sich erst noch zeigen. In jedem Fall werden Strukturreformen benötigt. Diese betreffen zum einen die Institutionen und Eigentumsrechte, um das Geschäftsklima zu verbessern und den Unternehmergeist zu stärken. Zum anderen sollten die Exporte und die Wirtschaft insgesamt weniger abhängig von Öl und Gas aufgestellt werden.

Nachdem Russland im Lauf des Jahres 2016 die Talsohle der aktuellen Rezession erreicht hatte, wird die Wirtschaftsleistung in diesem Jahr voraussichtlich zunehmen. Vorangegangene Rezessionen der Russischen Föderation¹ begannen im vierten Quartal 1997, im zweiten Quartal 2008 und im zweiten Quartal 2014.² Die erste Rezession ging mit der Rubel-Krise einher, die zweite mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Die aktuelle Rezession wird vornehmlich mit dem Ölpreissrückgang und den Sanktionen und Gegensanktionen wegen der Ukraine-Krise assoziiert. Jedoch auch schon zuvor war – nach der Erholung von der globalen Rezession – eine Phase der Stagnation eingetreten. Die Schrumpfung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) setzte zum Jahreswechsel 2014/2015 ein, das Bankensystem stand massiv unter Druck. Im Gegensatz zu den finanziellen Turbulenzen entfaltete sich die Rezession vergleichsweise langsam, die

Unternehmen hatten Zeit, sich an die veränderten Verhältnisse anzupassen. Zwar liegen nur dreieinhalb Spitzen und Tiefpunkte der konjunkturellen Entwicklung für einen Vergleich der Episoden vor, denen zudem unterschiedliche Ursachen und Begleitumstände zuzurechnen sind. Schon jetzt zeichnet sich jedoch ab, dass die Erholung nur langsam voranschreitet (siehe Grafik 1). Zwar war der Rückgang in der aktuellen Rezession weniger stark als 1997 und 2008. Aber das reale Bruttoinlandsprodukt benötigt deutlich länger als in den beiden vorangegangenen Rezessionen, um sein ursprüngliches Niveau wieder zu erreichen.

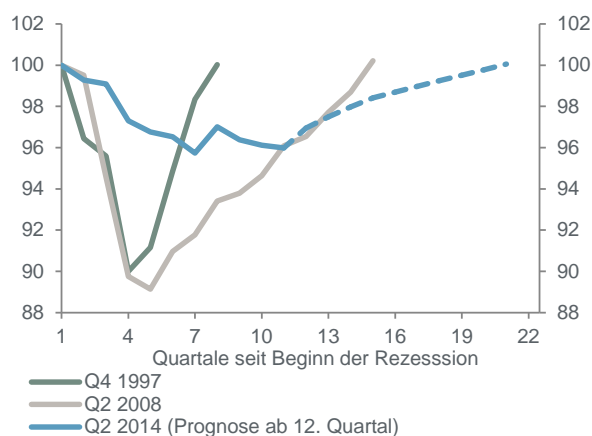
Die langsame Erholung ist typisch für eine wirtschaftliche Schwäche im Zuge von Banken Krisen, bei denen im Durchschnitt erst nach acht Jahren wieder das Pro-Kopf-Einkommensniveau vor der Krise erreicht wird.³ Auch wenn die Bankenkrise in Russland – dank massiver staatlicher Unterstützung – in Schach gehalten werden konnte, sind die Wachstumsaussichten verhalten. Umso wichtiger sind Strukturreformen, um die langfristigen Wachstumsaussichten zu verbessern. Denn das Potenzialwachstum wird mit nur noch 1 bis 1,5 % pro Jahr angenommen;⁴ Strukturprobleme, u. a. im Bereich der Eigentumsrechte und Good Governance und ungünstige demografische Faktoren bremsen die langfristige wirtschaftliche Entwicklung.

Starke Kompression der Importe, ...

Von den Verwendungskomponenten des Bruttoinlandsprodukts haben in der aktuellen Rezession die Importe den stärksten Einbruch hingelegt, mit einem maximalen Rückgang von -30 % im Vergleich zum Vorjahr im zweiten Quartal

Grafik 1: Krisenvergleich

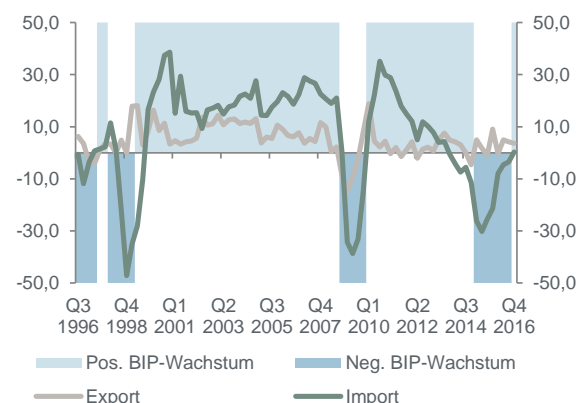
Reales Bruttoinlandsprodukt, Index Beginn der Rezession=100



Quellen: Thomson Reuters Datastream, IMF, eigene Berechnungen.

Grafik 2: Außenhandel

(Veränderung ggü. Vjq. in Prozent)



Quelle: Rosstat, eigene Berechnungen.

2015. Die Exporte hingegen haben im Jahr 2015 real um rd. 3,6 % zugenommen (siehe Grafik 2). Dies führt dementsprechend zu einem stark positiven Wachstumsbeitrag der Nettoexporte, was das BIP-Wachstum um rd. 7 Prozentpunkte gestützt hat. Zuvor fiel deren Wachstumsbeitrag deutlich niedriger aus, zwischen 2005 und 2012 war er – bis auf das Krisenjahr 2009 – sogar negativ.

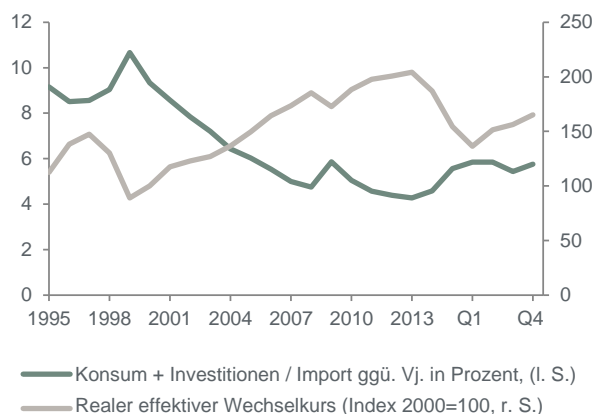
... jedoch keine umfassende Imports substitution

Russland versucht insbesondere seit der Krim-Krise im März 2014 gezielt die Einfuhr ausländischer Produkte zu reduzieren und sie durch heimische Produkte zu ersetzen. Aber auch schon zuvor galt die Imports substitution als wirtschaftspolitisches Ziel. Die propagierte Erhöhung der im Inland produzierten Güter unterscheidet sich jedoch von der traditionellen entwicklungspolitischen Strategie einer Imports substitution, die auf die Entwicklung des Industriesektors abzielt. Denn in Russland schließt diese u. a. auch den Agrarsektor, insbesondere die Nahrungsmittelproduktion mit ein. Auch verfolgt die Politik in Teilen keinen Ersatz der Importe durch heimische Güter, sondern strebt eine neue geografische Ausrichtung der Handelsströme an: weg von den Ländern, die sich an den Sanktionen beteiligen, hin zu Ländern, mit denen die politischen Beziehungen weniger sensibel sind.

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind breit angelegt und beziehen sich u. a. auf die Automobilbranche, die Rüstungsindustrie, den Maschinenbau, die Elektroindustrie sowie die Pharmaindustrie (siehe Kasten). Insgesamt werden die Erfolge der Imports substitutionsstrategie z. B. vom Gaidar-Institut als sehr überschaubar eingeschätzt.⁵ Bei der Bewertung der Strategie ist zu berücksichtigen, dass in Russland neben den wirtschaftspolitischen Maßnahmen zwei weitere Entwicklungen hinzukommen, die eine Substitution von importierten durch im Inland produzierte Güter und Dienstleistungen begünstigen: die reale Abwertung bei gleichzeitigem Nachfragerückgang durch die Rezession sowie die Sanktionen und Gegensanktionen im Zuge des Ukraine-Konflikts.

Die Abwertung und der Nachfragerückgang sind temporäre Einflussfaktoren. Weder vergangene Rezessionen noch Abwertungsperioden haben zu einer langfristigen Verlagerung der Produktion ins Inland geführt. Dabei zeigt sich sehr

Grafik 3: Wechselkurs und heimische Nachfrage



Quelle: IMF.

deutlich, dass sich in Abwertungsperioden das Verhältnis von Konsum und Investitionen zum Import verbessert (siehe Grafik 3). In Aufwertungsperioden verschlechtert es sich jedoch auch wieder. Dieser Zusammenhang ist unter den OECD-Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt, bei einer Korrelation zwischen dem realen effektiven Wechselkurs und den Verhältnis der Inlandsnachfrage zu den Importen von +0,86 in Japan bis -0,94 für die Slowakei. Russland liegt mit -0,93 mit an der Spitze einer gegenläufigen Entwicklung zwischen beiden Größen. Am aktuellen Rand allerdings stieg die Inlandsnachfrage im Verhältnis zu den Importen trotz einer realen Aufwertung des Rubels. Ob sich hieraus eine längerfristige Entwicklung ergibt, bleibt abzuwarten.

Ein Schwerpunkt der Imports substitution liegt auf dem Agrarsektor. Insbesondere die Gegensanktionen Russlands im Zuge des Ukraine-Konflikts verbieten Importe von Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Produkten aus bestimmten Ländern. Allerdings können die Güter aus anderen als den sanktionierten Ländern bezogen werden. Entsprechend wird der Entwicklung des realen effektiven Wechselkurses der ausschlaggebende Effekt zugeschrieben, der die Wettbewerbsfähigkeit russischer landwirtschaftlicher Produkte verbesserte. Die Produzenten waren auch hinreichend flexibel, sich an die veränderte Nachfragestruktur auf dem heimischen und internationalen Markt anzupassen, sodass die Produktion wichtiger Nahrungsmittelkategorien zunahm. Gleichzeitig stiegen die Rubel-Ausgaben für importierte Nahrungsmittel, die Importvolumina gingen jedoch zurück.

Kasten: Russlands Imports substitutionsprogramm⁶

Das Programm zur Imports substitution vom März 2015 sah 2.059 Einzelprojekte in 19 Wirtschaftszweigen vor, die im Zeitraum von 2016 bis 2020 realisiert werden sollten. Ziel ist es, bis zu 800 ausgewählte Produkte zukünftig (vermehrt) in Russland herzustellen. Die Gesamtkosten des Imports substitutionsprogrammes belaufen sich schätzungsweise auf ca. 35 Mrd. EUR (rd. 3 % des BIP). Der Prozess wird durch eine Kommission (Government Commission on Import Substitution) begleitet. Wesentliche Maßnahmen sind Beschränkungen und Vorschriften bei öffentlichen Ausschreibungen, deren Kosten dadurch um schätzungsweise 40 % gestiegen sind.⁷ Dies bezieht auch Ausschreibungen öffentlicher Unternehmen wie der Russischen Post mit ein. Aber auch Importbeschränkungen und staatliche Finanzierung spielen eine Rolle.

Auch für das Verarbeitende Gewerbe sind die drei Einflussfaktoren Wechselkurs, Sanktionen und wirtschaftspolitische Maßnahmen relevant. Von der Rubel-Abwertung profitieren vor allem Russlands exportorientierte Branchen mit hohem heimischen Wertschöpfungsanteil und wenig importierten Vorprodukten, z. B. Chemie und Petrochemie. Die Handels-sanktionen vonseiten des Auslands betreffen v. a. den Energie- und Waffensektor sowie die russischen Importe von Waren mit doppeltem Verwendungszweck, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden können. Auf der einen Seite können hiervon die entsprechenden russischen Produzenten profitieren. Auf der anderen Seite sind bei nicht

ausreichenden Produktionskapazitäten oder fehlenden Anbietern Engpässe zu erwarten.

Ausblick: Strukturreformen und Potenzialwachstum

Eine Diversifizierungsstrategie für die russische Wirtschaft ist notwendig, denn ihre Abhängigkeit von Erdöl und -gas ist hoch. Darüber hinaus sind eine Verbesserung des Geschäftsumfelds, eine Reduzierung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft sowie eine stärkere Offenheit notwendig. In Anbetracht der ernüchternden Erfahrungen der lateinamerikanischen Länder in den 1950er- und 1960er-Jahren mit einer Strategie der Importsubstitution ist Skepsis angebracht, ob die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung der inländischen Produktion längerfristig erfolgreich sind. Die Fördermaßnahmen können insbesondere notwendige Reformen nicht ersetzen. Auch die vom IMF identifizierten Lü-

cken bei der Wettbewerbsfähigkeit sind breit gefächert und umfassen u. a. die Bereiche der Eigentumsrechte und Korruption (Institutionen), Steuersätze und Zölle (Gütermarkteffizienz), Finanzmarktentwicklung (gesetzliche Rechte), die Qualität des lokalen Angebots und der Entwicklungsstand der Produktionsprozesse sowie die Verfügbarkeit von Ingenieuren und Wissenschaftlern. Dies sind entsprechend die Bereiche, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit Russlands belasten. Ein gewisser Trend zu Verbesserungen, der vor der Rezession zu beobachten war, ist in vielen Bereichen zum Erliegen gekommen. Mit der konjunkturellen Erholung ist es auch an der Zeit, die Reformprozesse wieder aufzunehmen. ■

Die Autorin dankt Maximilian Mylius herzlich für die Forschungsassistenz.

¹ Für einen Vergleich der aktuellen mit vorangegangenen Rezessionen stehen nur wenige Möglichkeiten zur Verfügung, da durch den Transformationsprozess von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft die Konjunkturzyklen für die russische Wirtschaft erst ab Mitte der 1990er-Jahre analysiert werden kann. Dieser Übergang ging zudem mit einer lang andauernden Depression einher, die erst 1996 endete.

² Wenn das reale, saisonbereinigte Bruttoinlandsprodukt zwei Quartale aufeinanderfolgend sinkt, wird von einer Rezession im technischen Sinn gesprochen. Die genaue Datierung ist auch abhängig vom Saisonbereinigungsverfahren.

³ Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2014), Recovery from Financial Crises: Evidence from 100 Episodes, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 104(5): 50–55.

⁴ Bank of Russia (2016), Monetary Policy Report No. 4.

⁵ BOFIT (2016), Weekly Review 46, 18.11.2016, Finnländische Zentralbank.

⁶ Conolly, R. und P. Hanson (2016), Import Substitution and Economic Sovereignty in Russia, Chatham House Research Paper, Russia and Eurasia Programme.

⁷ BOFIT (2016), Weekly Review 19, 13.5.2016, Finnländische Zentralbank.