



Öl oder Autos

Chancen einer Re-Industrialisierung Russlands

RUDOLF TRAUB-MERZ

Februar 2015

- Russlands Wirtschaft steckt tief in der Krise. Die auf halbem Wege blockierte Transformation in eine Marktwirtschaft, die ab Mitte 2014 in Kraft getretenen Sanktionen und der parallel erfolgte Absturz des Ölpreises wirken zusammen. Der russische Rubel hat massiv an Wert verloren. 2015 droht eine scharfe Rezession.
- Mit der Krise ist in der politischen Elite ein altes Schlagwort wieder in Mode gekommen: Importsubstitution. Russlands Industrie soll zu alter Stärke zurückfinden und die Produkte künftig selbst herstellen, die nach der rasanten De-Industrialisierung der 1990er Jahre importiert wurden. Der Absturz des Rubel-Kurses wirkt dabei wie ein Schutzzoll für russische Produzenten. So paradox es klingt: In der Krise liegt die Chance für eine Re-Industrialisierung Russlands.
- Ein Beispiel teilweise erfolgreicher Industriepolitik kann Russland vorweisen: Die einheimische Automobilindustrie wird bereits seit Jahren im Rahmen einer klassischen Importsubstitution modernisiert. Die erfolgreiche Ankurbelung der Produktion vor Ort hatte einen Preis: Russische Hersteller wurden durch internationale Automobilkonzerne verdrängt. Selbst der Lada-Hersteller Avtovaz, einst ein sowjetisches Industriejuwel, wird inzwischen bei Renault-Nissan eingegliedert.
- Sollte die Zentralbank künftig eine Politik der Niedrigbewertung des Rubels verfolgen, könnte Russland zum Standort für eine Auto-Exportindustrie werden. Eine Rückkehr zu einem starken Rubel nach einer denkbaren Erholung des Ölpreises würde hingegen zum Rückzug ausländischer Automobilkonzerne führen und die Re-Industrialisierung abwürgen.

Vorbemerkungen	3
Teil 1: Transformation – De-Industrialisierung – Besonderheiten der Marktverfassung	4
1.1 Marktwirtschaftliche Transformation und Wirtschaftskrise	4
1.2 Ölboom, De-Industrialisierung und staatliche Steuerung	5
1.3 Spezifika des russischen Unternehmenssektors	8
Privatisierung ohne ausländische Investoren	8
Unternehmenskonzentration.	8
Managementreformen verzögert.	9
Die Rückkehr des Staates als Eigentümer.	9
1.4 Exkurs: Transformation der Wirtschaften Ostdeutschlands, Chinas und Russlands im Vergleich – Bedeutung von Wettbewerb.	10
Teil 2: Importsubstitution in der Automobilbranche	13
2.1 Von der Planwirtschaft in die marktwirtschaftliche Absatzkrise	13
2.2 Importsubstitution: Konzept, Strategie und russische Spezifika	14
Dekrete 166 und 566	14
Importsubstitution als Strategie.	15
Spezifika der Importsubstitution in Russland	15
2.3 Der Vormarsch ausländischer Automobilkonzerne	16
2.4 Avtovaz – die russische Automobilindustrie im Brennglas	18
Transformation ins Chaos	18
Verstaatlichung und Beschäftigungsgarantie	19
Renault übernimmt – die letzte Chance?	19
2.5 Zukünftige Entwicklungstrends	21
Marktentwicklung: Unklares Bild	21
WTO-Mitgliedschaft – Sonderregelung für die Automobilbranche	23
Löhne und Produktivität	23
Wechselkurse	25
Fazit	26
Literatur	29



Vorbemerkungen

Russlands Wirtschaft steckt tief in der Krise. Drei Gründe wirken zusammen und verstärken sich gegenseitig. Das Wirtschaftswachstum schwächte sich bereits 2013 auf nur noch 1,3 Prozent ab. Ende Juli 2014 setzten die EU und USA verschärfte Sanktionen gegen Russland im Kontext der Ukraine Krise in Kraft, die russische Unternehmen und Banken von westlichen Finanzmärkten ausschlossen. Im Juli 2014 begannen die Ölpreise ihren Sinkflug, der bis zum Jahresende um 45 Prozent nach unten führte. Seither folgt der Wechselkurs – von 45 Rubel/Euro im Januar 2014 auf 70 Rubel/Euro Ende Dezember 2014 –, die Inflation zieht an und die Zentralbank versucht mit steigenden Zinssätzen gegenzusteuern. Bleibt der Ölpreis 2015 lange auf dem Niveau zum Jahresende 2014 (ca. 60 US-Dollar je Fass) wird die Wirtschaft in eine tiefe Rezession rutschen. Zwar hat der Staat kaum Auslandsschulden und kann sein Devisenvermögen von rund 400 Milliarden US-Dollar zur Finanzierung von Importen einsetzen, die russischen Unternehmen sind aber mit rund 600 Milliarden US-Dollar im Ausland verschuldet und viele großen Firmen könnten in Zahlungsnot geraten.

Seit die Sanktionen in Kraft sind, kursiert in der politischen Elite ein neues Schlagwort: Importsubstitution. Wenn der Zugang zu westlichen Märkten blockiert wird, werden diese Produkte halt selbst hergestellt. Russland hat aus sowjetischem Erbe immer noch einen bedeutenden Industriesektor, der in Raumfahrt, Militärtechnik, bei Kernkraftwerken und in anderen Sektoren bewiesen hat, dass er zu internationalen Spitzenleistungen fähig ist. Nun soll er dies in ganzer Breite unter Beweis stellen. Ministerien und der Kreml überraschen mit ständig neuen Aussagen,¹ bis zu welchem Jahr wie viele der Produkte künftig aus russischer Fertigung kommen. In der Pharmaindustrie soll der Anteil lokal hergestellter Medikamente bis 2020 von 25 Prozent auf 50 Prozent steigen,² der zivile Schiffsbau, fast vollständig nach Ostasien ausgelagert, soll wieder überwiegend russisch werden, der zivile Flugzeugbau soll kräftig wachsen,³ ebenso der Werkzeugmaschinenbau (vgl. GTAI 2014a),

die Elektronikindustrie (vgl. GTAI 2014b) und viele andere Sparten.

Tatsächlich eröffnet die Krise Chancen für Industrialisierungsprojekte. Barrieren gegen Einfuhren – fußend auf Sanktionen oder Abwertungseffekten – können Eigenproduktion anregen. Die Verlagerung ins Land – so technologisch überhaupt möglich – senkt aber im Normalfall das Produktivitätsniveau und lässt Herstellungskosten steigen. Entscheidend für die mittelfristigen Aussichten ist dann die Frage, ob in den neu eingelagerten Fertigungsstätten die Produktivität alsbald steigen wird, so dass durch Importsubstitution entstandene Kostennachteile kompensiert werden. Mit einer starken Abwertung, so sie auf Dauer bleibt, entstünde ein neuer Effekt. Die Preisnachteile, mit denen russische Unternehmen jahrelang im Ausfuhrsektor konfrontiert waren, verschwänden und damit würden sich auch dort Absatzchancen auftun.

Wie sich die Krise auf den industriellen Sektor auswirken wird, hängt von mehreren Faktoren ab. Dazu gehören die Dauer der Sanktionen, die Preisentwicklung auf dem Ölmarkt und die Währungspolitik. Wichtig ist vor allem die Art der Strategie zur Importsubstitution. Fast alle Länder haben in ihrer Geschichte schon auf protektionistische Förderung des eigenen Gewerbes zurückgegriffen. Es macht aber einen deutlichen Unterschied, zu welchem Zeitpunkt diese Interventionen erfolgen, welche Sektoren sie begünstigen und ob die Strategie auf privatwirtschaftliche oder staatliche Unternehmen, ausländische oder lokale Investoren oder privaten bzw. staatlichen Konsum zielt.

Die hier vorgelegte Analyse besteht aus zwei Teilen. Der erste Teil beschäftigt sich mit der Transformation der russischen Wirtschaft in Richtung Marktwirtschaft. Nachgezeichnet werden die dramatischen Auswirkungen auf das Verarbeitende Gewerbe (der Begriff wird synonym mit »Industrie« verwendet), die zu einer massiven De-Industrialisierung führten. Die »Wohlstandsjahre« mit dem Ölpreisboom stabilisierten zwar die Industrie, führten aber zu neuen Verwerfungen.

In der russischen Industrie finden sich aber auch Branchen, die sich nicht nur stabilisiert haben, sondern seit einigen Jahren modernisiert werden und wieder ein Wachstum verzeichnen. Dies gilt für die Automobilbranche, auf die sich der zweite Teil der Analyse konzentriert. Anhand der Fahrzeugfertigung lässt sich zeigen, dass bereits seit

1. Bereits nach der Wirtschaftskrise 2008/2009 wurde viel über Importsubstitution gesprochen, in der Folge aber wenig in praktische Politik übersetzt.

2. »50 % of the countries pharmaceutical production should be localized by 2020. Currently Russia imports about 75 % of all its medicine, according to DSM Group, a pharmaceutical research group« (*The Moscow Times*, 2628.9.2014).

3. Vgl. *The Moscow Times*, 20.11.2014.

einem Jahrzehnt mit klassischer Industriepolitik in der Form von Importsubstitution der De-Industrialisierung gegengesteuert wird. Die Automobilbranche ist ein Beispiel dafür, dass staatliche Eingriffe notwendig sind, um produzierendes Gewerbe zu erhalten, und dass Industrialisierungspolitik – wenn wesentliche Faktoren beachten werden – auch in Russland mit Erfolg umgesetzt werden kann.

Teil 1: Transformation – De-Industrialisierung – Besonderheiten der Marktverfassung

1.1 Marktwirtschaftliche Transformation und Wirtschaftskrise

Russlands Wirtschaft weist enorme strukturelle Verwerfungen auf. Sie liegen im sowjetischen Industrialisierungsmodell begründet, aber ebenso in den beiden großen Anpassungsphasen, die die russische Wirtschaft zur Adaption an die neue marktwirtschaftliche Wirklichkeit seither durchlaufen hat, der Transformationsphase 1990–1995/97 und – so merkwürdig es auch klingen mag – der Zeit des sogenannten Wirtschaftswunders 2000–2008, als Russland mit jahrelangen Zuwächsen von zehn Prozent des BIP glänzte und zu neuer ökonomischer Stärke zu kommen schien.

Die sowjetische Planwirtschaft, getrieben von dem Verständnis, in einer produktivitätsmäßig hinterherhinkenden und agrarlastigen Ökonomie durch beschleunigte Industrialisierung mit dem imperialistischen Westen gleichzuziehen oder diesen gar zu überholen, fokussierte auf die Schwergüterindustrie und stellte Forschung und Technologieentwicklung primär dem militärisch-industriellen Komplex zur Verfügung. Es bildeten sich große Staatsbetriebe, die außerhalb von Wirtschaftskonkurrenz agierten, vertikal integriert waren und Wertschöpfungsketten ohne breit diversifizierte Zulieferer weitgehend innerhalb ihres Unternehmens organisierten. In einer neuartigen Raumpolitik wurden zudem industrielle Zentren in der Fläche verteilt.⁴ Zum Ausdruck der eigenen

4. Statt eine Konzentration von Unternehmen mit einer großen Palette von Produkten an einem größeren Standort (Wachstumspol), die entsprechende Wanderungen der Bevölkerung ausgelöst hätte, zuzulassen, wurde eine »räumliche Investitionspolitik« betrieben, die auf eine faire Verteilung von Produktionsstandorten zielte. Es entstanden Hunderte von Monostädten, die sich um einen großen staatlichen Betrieb herum anlagerten. Ziel war zudem, die Sowjetunion als Imperium zu stabilisieren,

politischen Stärke wurde Autarkie. Im Streben nach Importunabhängigkeit blieb der sowjetische Außenhandel unbedeutend, auch wenn zur Devisenerwirtschaftung für strategische Güter aus dem Westen immer wieder große Anstrengungen unternommen wurden.

Es gehörte zu den absehbaren Folgen, dass mit dem wirtschaftspolitischen Regimewechsel ab 1989/90 ein enormer Umsteuerungsbedarf auftrat. Umgesetzt wurde die Transformation mit einer Schocktherapie, zu der die bekannten Eingriffe gehörten: Unternehmensprivatisierungen, Preisfreigaben inklusive der Öffnung des Wechselkurses und Handelsliberalisierung. Die Umsteuerung war enorm, auch wenn sie nicht ganz das Tempo wie in Ostdeutschland annahm. Allerdings fehlten Kenntnisse über eine angemessene Wirtschaftspolitik für Transformationsökonomien und die Steuerung des Übergangs folgte mehr der Methode von Versuch und Irrtum, als dass eine planmäßige Abfolge erkennbar war. Im Politikwirrwarr der ersten Transformationsjahre zogen sich Teile der Ökonomie aus der Geldwirtschaft zurück, zwischen Zulieferern und der Weiterverarbeitung kehrte Warentausch ein – viele Zweige der Wirtschaft kollabierten gänzlich. Der »marktwirtschaftliche Zugewinn« an Produktivität und die Entstehung neuer Produkte und Sparten ließen auf sich warten. Grenzöffnung und Reduzierung der Schutzzölle sorgten vor allem dafür, dass nicht (mehr) konkurrenzfähige sowjetische Produkte vom Markt verschwanden.

Im Vergleich mit anderen Reformgesellschaften darf die russische Transformation als die welthistorisch wohl größte Zerstörung von Produktionskapazitäten bezeichnet werden, die ein Land außerhalb von Kriegszeiten und Naturkatastrophen je durchlitten hat.⁵ Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) brach zwischen 1990 und 1999 um fast 50 Prozent ein, die große Mehrheit der Erwerbsbevölkerung wurde ohne einen abfedernden Sozialstaat in den Krisenstrudel der Wirtschaftsreformen gerissen.⁶

indem die Produktion auch in nicht-russischen Gebieten vorangetrieben wurde.

5. Selbst die dramatischen Ereignisse in China 1995–2002, als 50 000 Staatsunternehmen umstrukturiert, privatisiert oder in die Insolvenz geführt wurden, bleiben in ihrer relativen Bedeutung hinter der Radikalität des russischen Umbruchs zurück. In China verloren in dieser Phase 50 Millionen der rund 300 Millionen städtischen Beschäftigten bzw. 17 Prozent ihren Arbeitsplatz im staatlichen Sektor.

6. Es gehörte zu den Besonderheiten der russischen Transformationskrise, dass sich der Arbeitsmarkt »anormal« verhielt. Anstatt im umgekehrten Verhältnis zum Einbruch des BIP hochzuschwellen, kletterte die Arbeitslosigkeit nur um »relativ bescheidene« zehn Millionen auf dann 15 Millionen. Dieses Verharren des Arbeitsmarkts in Beschäftigung wurde

Die Verdrängung nationaler Produktion durch Einfuhren hätte eigentlich an dem Punkt zu Ende kommen müssen, an dem die Produktivitätsrückstände der russischen Wirtschaft durch den Lohnverfall ausgeglichen waren. Tatsächlich hatte das Absenken des Lohnniveaus Ende der 1990er Jahre ein Ausmaß angenommen, das Russland in die Lage versetzt hätte, zumindest streckenweise den chinesischen oder osteuropäischen Re-Industrialisierungsweg über den Aufbau von Sonderwirtschaftszonen mit Billiglohnarbeit zu gehen. Diese mögliche neue Einbettung in die internationale Arbeitsteilung über Niedriglohnarbeit kam aber nie zum Tragen. 1999, just zum Antritt von Wladimir Putin im Präsidentenamt, setzte der Ölpreisboom ein und mit den rasch steigenden Deviseneinnahmen aus Energieausfuhren veränderten sich schlagartig wieder die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

1.2 Ölboom, De-Industrialisierung und staatliche Steuerung

Die Öljahre ab 1999 brachten Russland enorme Einnahmen. Öl wird nicht hergestellt, sondern gehoben und Öleinnahmen stellen oberhalb der Förderkosten nur Renten dar, die keine Allokationsbindung mit dem Produktionsprozess haben. Mit seinen Energieausfuhren erhielt das Land vom Ausland »geschenkte« Kaufkraft und konnte ohne Erweiterung seiner materiellen Produktion importieren und konsumieren. Die nationale Konsumkraft wurde von der nationalen Produktionskraft entkoppelt.

Mit den Monopolrenten aus dem Ölhandel und deren Verteilung an die Konsumenten handelte sich Russland die Wirkungsmechanismen der »dutch disease« ein. Weil Regierung und Zentralbank die zuströmende Kaufkraft nicht abschöpften und dem Wirtschaftskreislauf entzogen und die eigene Wirtschaft die Einkommensgewinne nicht durch Angebotserweiterung absorbieren konnte, löste der Nachfrageüberhang einen Inflationsschub und darüber einen Importboom aus.⁷ Im Ausland erzeugte

durch die Löhne kompensiert, die mit über 60 Prozent noch stärker wegbrachen als das BIP. Millionen von Beschäftigten suchten weiterhin ihre angestammten Arbeitsplätze (auch nach einer Unternehmensprivatisierung) auf, während ihre Löhne durch die extrem hohe Inflation (1993: 2750 Prozent) laufend entwertet oder oftmals gar nicht mehr ausgezahlt wurden. In den 1990er Jahren kam es zu massenhaften Lohnrückhaltungen der Arbeitgeber. Im Jahr 1997 hatte über die Hälfte aller Beschäftigten Lohnrückstände von mehreren Monaten.

7. Das Argument, dass hohe Devisenzufüsse zwangsläufig eine Aufwertung zur Konsequenz haben, ist von der chinesischen Zentralbank

Güter und Dienstleistungen wurden relativ billiger. Übertragen in Konsum wurden die Preisverschiebungen über steigende reale Wechselkurse. Bei annähernd stabilen Nominalkursen stieg der reale Wechselkurs im Umfang der Inflationsunterschiede zu den internationalen Handelspartnern. Der reale Zugewinn lag jährlich bei fünf bis zehn Prozent. Von 1999 bis 2012 stieg der Realwert des Rubels um 130 Prozent (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1 enthält bereits den Verlauf nach dem Wechselkursabsturz des Rubels in den letzten Monaten 2014. Für eine Strukturanalyse ist dies noch nicht von Bedeutung, erfolgen doch Umdisponierungen von Investitionen erst, wenn Veränderungen relativer Preise längerfristig wirken. Sollte der reale Wechselkurs Mitte Dezember 2014 von Dauer sein, dürfte sich die »holländischen Krankheit« wieder zurückbilden.

Die eigentliche Bedrohung der »dutch disease« liegt darin, dass sie die produzierenden Sektoren verdrängt. Mit dem Importsog aus steigenden realen Wechselkursen werden einheimische Unternehmen in einen sich ständig verschärfenden Wettbewerb mit Einfuhren gestellt. Die Wirtschaft erfährt eine De-Industrialisierung.

Nach dem Liberalisierungsschock in den 1990er Jahren stand Russlands Industrie mit dem Ölpreisboom vor dem zweiten Niederschlag. Nun drohte ihr der ölfinanzierte Wiederaufschwung des Konsums den Absatz zu schmälern. Im Wirtschaftsboom endgültig begraben, so musste eigentlich die Diagnose für die 2000er Jahre lauten.

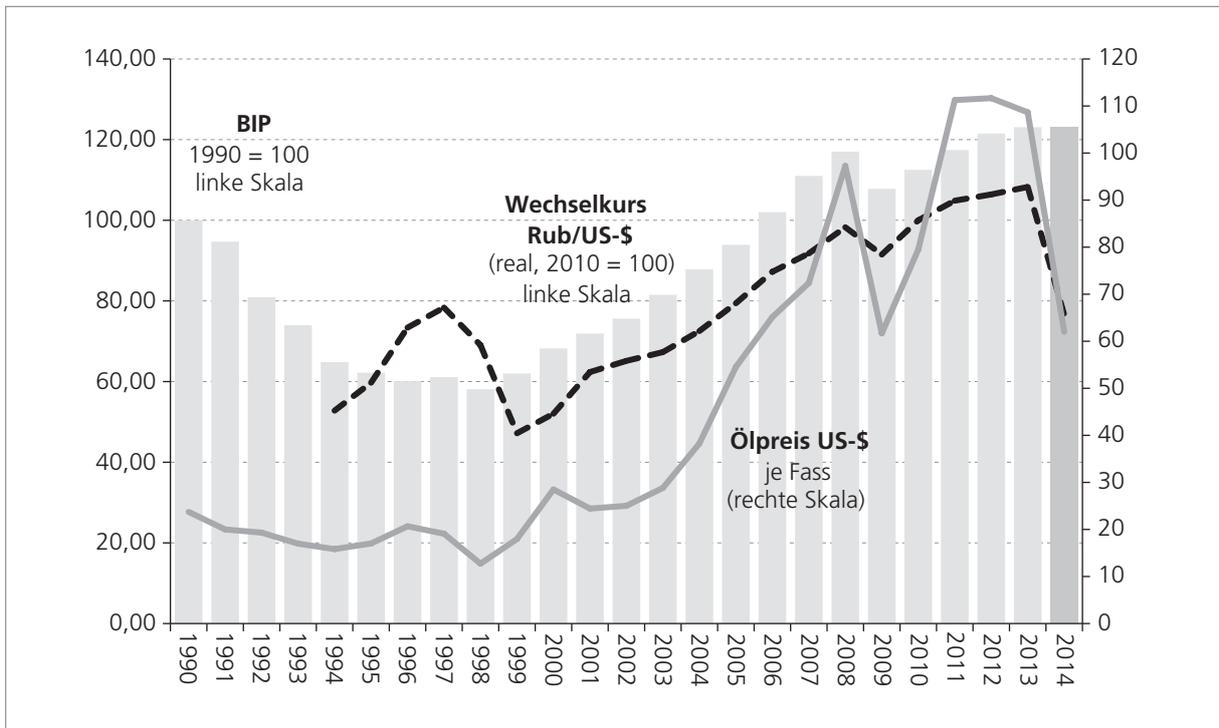
Die Entwicklung des verarbeitenden Gewerbes wird in Abbildung 2 nachvollzogen. Der Rückgang am BIP von 27 Prozent (1991) auf 20 Prozent (1995) bestätigt für die ersten Jahre der Transformation die These der De-Industrialisierung. Mit einer Unterbrechung setzte sich der Niedergang bis 2003 fort; danach stabilisierte sich das Niveau bei etwa 15 Prozent.

Die Betrachtung der relativen Anteile verzerrt allerdings das Bild, weil die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis 1999 stark negativ war und danach ins Positive drehte. Die Betrachtung des realen Umsatzes der Industrie zeigt zunächst den dramatischen Einbruch 1991–1995 um 60 Prozent (von 160 Milliarden auf 65 Milliarden US-

jahrzehntelang widerlegt worden. Die ständigen Überschüsse wurden neutralisiert und mit einer unterbewerteten Währung konnte der Exporthandel erst seinen Siegeszug antreten.



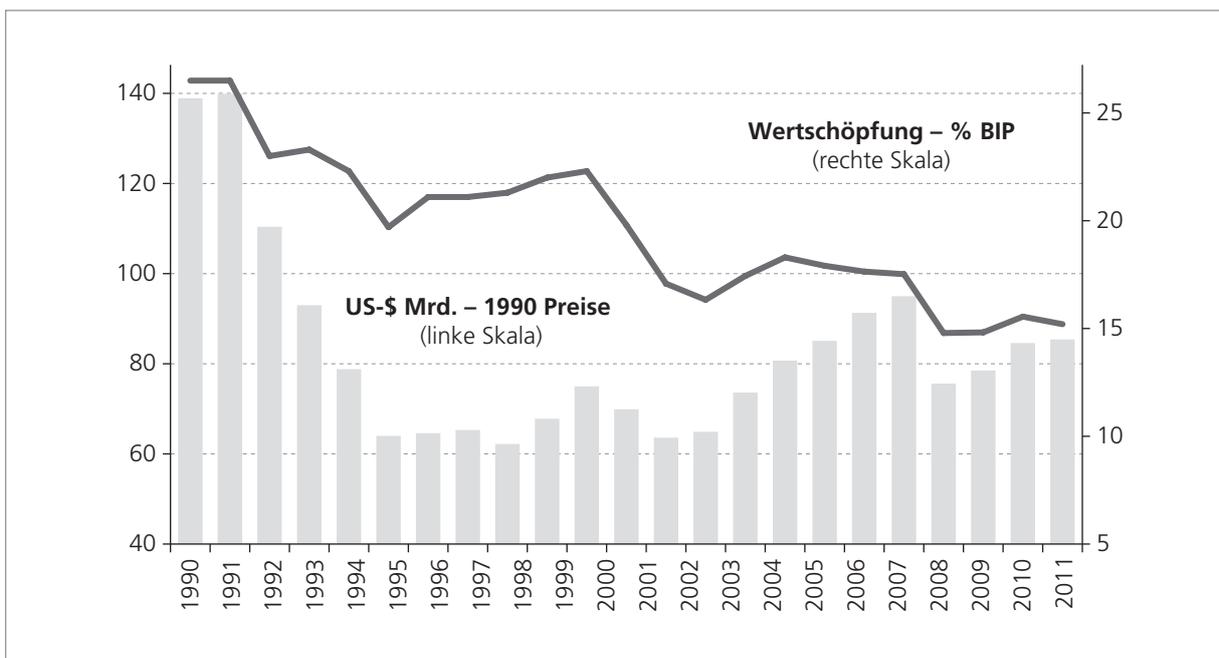
Abbildung 1: Entwicklung von BIP, Ölpreis und Wechselkurs Rubel/US-Dollar (1990–2014)



Anmerkungen: Werte für 2014 beziehen sich auf Angaben Mitte Dezember.

Quellen: Worldbank Development Indicators 2013; BP Statistical Review of World Energy 2014; Rosstat; eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe 1990–2012



Quelle: Worldbank Development Indicators; Kushnirs Data Bank.

Dollar). Bis 2002 blieb der Output unverändert auf niedrigem Niveau, danach ist ein Anstieg erkennbar, ohne dass bis 2012 der Ausgangspunkt von 1991 erreicht worden wäre.

Die Entwicklung in den einzelnen Branchen bestätigt diesen Verlauf, zeigt aber auch Abweichungen. Keine der in Abbildung 3 dargestellten Sparten kam ohne enorme Einbußen durch die 1990er Jahre. Den Textilsektor traf es am schlimmsten (-75 Prozent), noch verhältnismäßig gut kam die chemische Industrie (-30 Prozent) durch das Chaos-Jahrzehnt. Seither geht die Entwicklung auseinander. Der Umsatz der Textilunternehmen verharrt auf dem niedrigen Niveau – die Textilerzeugung 2012 liegt viermal niedriger als 1991. Dies betätigen die Beschäftigungszahlen in Iwanowo, dem russischen Hauptstandort für die Textilbranche. Waren dort früher 200 000 Personen beschäftigt, sind es heute noch 50 000.

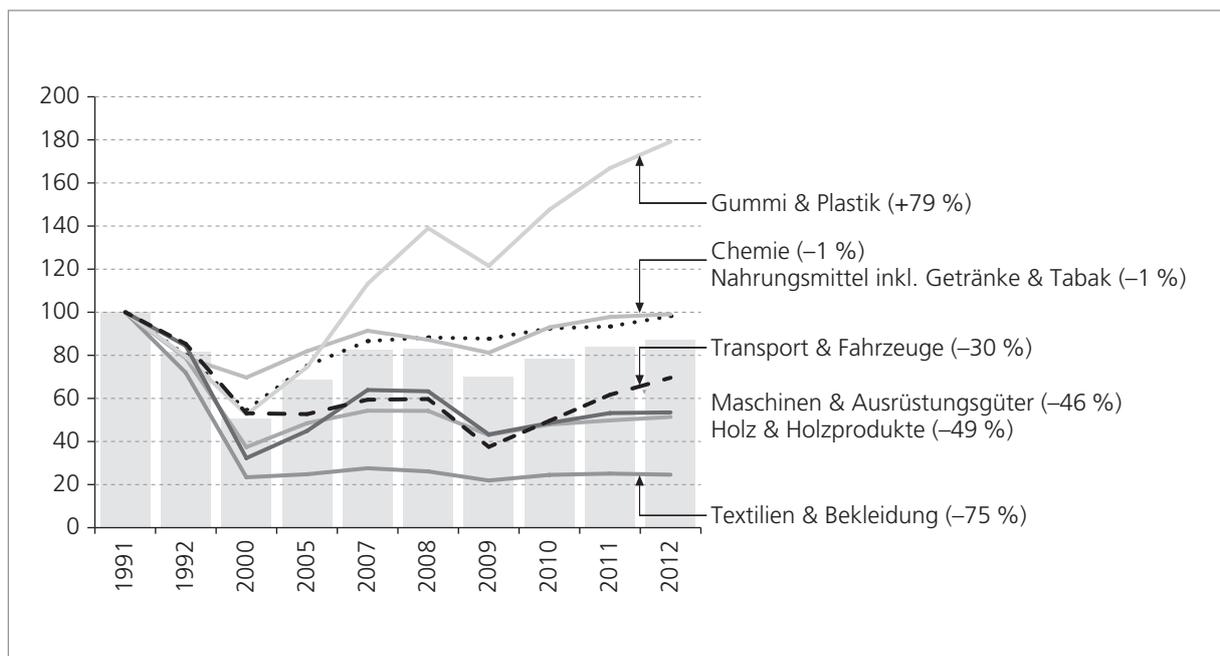
Als Wachstumsbranche über den gesamten Zeitraum 1991–2012 hinweg kann nur die Verarbeitung von Gummi und Plastik ausgemacht werden (+79 Prozent). Einige Branchen wie Nahrungsmittel und Chemie konnten innerhalb der letzten 20 Jahre immerhin wieder das Ausgangsniveau von 1991 erreichen, andere liegen auch

heute noch mit ihrem Produktionsvolumen deutlich darunter.

Dies gilt auch für die Maschinen- und Ausrüstungsgüter und den Transportsektor, dem die Automobilbranche zugeordnet ist. Beide sind technologische Kernbereiche im Gegensatz zu den einfachen Konsumgüterindustrien wie Textilien und Bekleidung sowie Plastikwaren oder Nahrungsmittelverarbeitung und stehen stellvertretend für das Niveau russischer Ingenieurskunst und für die Fähigkeit zur Massenproduktion im technologisch mittleren Segment. Ihr Niedergang steht im Zentrum der De-Industrialisierung und zeigt die Gefahr, dass Russland dabei ist, sein industriell-technisches Erbe, welches es mit so viel Leid in der sowjetischen Ära aufgebaut hat, zu verlieren. Immerhin lassen beide Branchen seit 2000 Aufwärtstendenzen erkennen.

Bemerkenswert an dieser Entwicklung der Industrie ist nicht der Absturz ab 1991, der unter Bedingungen der Wirtschaftsliberalisierung der Logik von Kosten- und Produktivitätsunterschieden folgte. Es ist die Stabilisierung der Industrie bzw. die Zunahme der Produktion ab 2002. Just in der Zeit, in der der Ölpreisboom voll einsetzte, der reale Wechselkurs stark anstieg und die »holländische

Abbildung 3: Produktion im Verarbeitenden Gewerbe nach ausgewählten Sparten



Quelle: Rosstat



Krankheit« eigentlich ihren Vernichtungsfeldzug gegen die verbliebene Industrie unternehmen sollte, zeigt die Branche Widerstandsfähigkeit. Zwei Erklärungen kommen infrage:

- Entweder steigerte die Industrie mit Modernisierungsinvestitionen die Produktivität und es gelang ihr, die Wettbewerbsnachteile aus steigenden Wechselkursen auszugleichen.
- Oder die Regierung verhinderte den Kollaps mit protektionistischen Eingriffen.

1.3 Spezifika des russischen Unternehmenssektors

Preisfreigaben und andere Liberalisierungsmaßnahmen werden per se nicht eingeführt, um Unternehmen zu zerstören, sondern um sie zu Produktivitätssteigerungen und zur Entwicklung von Konkurrenzfähigkeit zu zwingen. Die Darstellung des Verlaufs und die Bewertung der Dynamik dieses Prozesses für russische Unternehmen sind schwierig, weil statistische Angaben für den gesamten Unternehmenssektor und feine Differenzierungen für Untergruppen fehlen. Zudem mögen Aussagen über allgemeine Trends richtig sein, sie ignorieren aber schnell Untergruppen, die sich anders verhalten, einen neuen Kern bilden und zukünftig Wachstumspole werden können. Mit diesen Einschränkungen lassen sich bei der Entwicklung des russischen Unternehmenssektors mehrere Charakteristika hervorheben.

Privatisierung ohne ausländische Investoren

Im Fokus der Privatisierung in den 1990er Jahren durch die Jelzin-Regierung stand nicht der schnelle Zugang zu modernen Technologien, der Umbruch folgte primär politischen Überlegungen. Mit der breiten Streuung der Aktien in der ersten Privatisierungsrunde sollte eine Klasse von Privateigentümern geschaffen werden, die bereit war, gesellschaftlichen Widerstand gegen die Rückkehr der kommunistischen Partei an die Macht zu organisieren. Auch die zweite Privatisierungswelle, die über *loans for share* ausgewählte Großinvestoren (Oligarchen) begünstigte, diente zuerst politischen Zielen. Jelzin ließ sich von den neuen Günstlingen seinen Wahlkampf 1996 finanzieren. Mit dieser Vorgehensweise wurden

ausländische Investoren blockiert und damit auch der Zugang zu neuen Technologien. Privatisierung und Technologieerwerb waren entkoppelt. In den 1990er Jahren flossen nur geringe Auslandsinvestitionen nach Russland. Erst nach 2000, insbesondere im Zeitraum 2004–2008 nahmen Auslandsinvestitionen in Joint Ventures oder alleinstehende Anlagen ein bedeutsames Ausmaß an, ohne dass jemals von einer vom Auslandskapital dominierten russischen Industrie die Rede sein konnte (vgl. UNCTAD 2013).

Unternehmenskonzentration

Weder die Voucher-Privatisierung noch der *loans for share*-Verkauf oder andere Direktübertragungen an private Käufer sahen die Zerschlagung großer Staatsunternehmen in kleinere Einheiten vor. Beherrschende Marktstellungen wurden festgeschrieben, Privatisierung war Auftakt für eine enorme Eigentumskonzentration (vgl. Heigl 2012). Wettbewerb konnte nur durch Neugründungen entstehen und dies gelang in Dienstleistungsbereichen wie Handel und Transport (ohne Schiene), blieb in anderen Sektoren aber weitgehend aus. Auch wenn inzwischen rund 65 Prozent der Wirtschaft dem Privatsektor⁸ zuzurechnen sind – nicht die Klein- und Mittelunternehmen, sondern die Großunternehmen vergrößerten laufend ihren Marktanteil. Repräsentierte der Umsatz der 100 größten Unternehmen in 2000 noch rund 50 Prozent des BIP, so lag der Anteil 2007 bereits bei 60 Prozent (Liuhto/Valtra 2009: 3), ein im internationalen Vergleich enorm hoher Wert.⁹ Ein Randdasein führen mittelgroße Unternehmen (100–249 Beschäftigte). Während ihr Anteil am BIP in der EU und ostmitteleuropäischen Ökonomien bei rund 20 Prozent liegt, sind es in Russland magere fünf Prozent (vgl. EBRD 2012: 33).¹⁰

8. Angaben für 2008, seither dürfte wenig Veränderung erfolgt sein, da das Privatisierungsprogramm nur noch verlangsamt läuft.

9. Man kann hier teilweise einer Relativierung im Sinne von Guriev und Rachinsky (2005: 148) folgen: »Russia's oligarchs do control a substantial part of the economy including natural resources industries. The concentration of ownership in modern Russia is probably higher than in other countries (...) While the relative weight of their firms in Russian economy is huge, they do not seem to be excessively large by the standards of the global economy where most of them are operating.« Dies sagt aber nichts darüber aus, dass solche Unternehmensführungen enge Verbindung mit dem Staat unterhalten, und ist unerheblich für die Unternehmen, die primär auf dem russischen Markt operieren.

10. Soziologisch drückt sich diese Entwicklung auch in der Zusammensetzung der Mittelklassen aus. So stellt der EBRD Transition Report (2013: 32) fest: »Since the mid-2000s the Russian middle class has increasingly comprised bureaucrats and employees of state-owned corporations (...) The number of entrepreneurs within the Russian middle class has been



Managementreformen verzögert

Zweifellos haben viele russische Betriebe in die Übernahme moderner Produktions- und Managementmethoden investiert; dies gilt aber nicht für die große Mehrheit, die bis heute einen konservativen Umgang mit Neuerungen pflegt. Eine Untersuchung von 1 000 Betrieben der Verarbeitung kommt zu dem Ergebnis, dass sich nur etwa 15 Prozent der Betriebsmodernisierung stellten.¹¹ Andere Untersuchungen bestätigen dies. Insgesamt ist das Land im Reformtempo deutlich hinter Ostmitteleuropa zurückgeblieben (vgl. Bloom u.a.2011). Viele Produkte und Technologien repräsentieren im Kern noch sowjetische Standards, der Grad der Automatisierung hat sich nur langsam verändert, digitale Steuerungssysteme werden so gut wie nicht übernommen. Die Verkürzung betrieblicher Wertschöpfungsketten wird vom Betriebsmanagement hinausgezögert und bei erfolgter Auslagerung entsprechen die Koordinierung mit Zulieferern und die Qualitätsprüfung nicht westlichen Standards. Die Einbeziehung externer Managementberater und *just-in-time delivery*-Praktiken sind weitgehend unbekannt (vgl. Kuznetsov u. a.2010: 16). Die vorfindlichen Managementmethoden zeichnen sich oftmals durch einen autoritären Führungsstil aus, der sich gegen Partizipationsformen für Mitarbeiter und Wissensteilung ausspricht. Informelle Netzwerke und Klientelbeziehungen dominieren formelle Regeln. Entlohnungssysteme haben zwar beachtliche nicht statische Komponenten, unter anderem um Steuern und Sozialabgaben zu vermeiden, und werden gerne als Leistungsentlohnung hingestellt; deren Festlegung bleibt aber im Belieben der Vorgesetzten und wird selten mit individuellen Leistungsnachweisen begründet. Gewerkschaften bleiben ihrer sozialistischen Rolle verhaftet, verwalten Betriebsfeste oder organisieren den Familienurlaub für Belegschaftsangehörige, spielen aber bei der Gestaltung von Produktionsprozessen, der Suche nach

declining in recent years, as many Russian small and medium-sized enterprises face a more challenging economic environment.«

11. »(...) the Russian industry has developed a cluster of enterprises with top quality management staff employing a total range of the latest management technologies. This enclave is not vast, just about 15 percent, and it has not yet become dominant in determining the overall quality of management in Russia's manufacturing. According to the 2009 data, almost 45 percent of firms are doing quite well in their markets without innovation and major investment, as they only sluggishly undertake some management improvements« (Kuznetsov u. a.2010: 16). Das Verarbeitende Gewerbe ist charakterisiert »by low innovation and investment performance, accompanied by a persisting technology gap vis-à-vis international rivals. It may be said with some stretching that Russian enterprises generally continued manufacturing the same products using the same production capacities and technologies, while selling them to the same buyers« (Kuznetsov u.a.2010: 22).

Produktivitätssteigerungen und auch der Festlegung von Löhnen kaum eine Rolle.

Die Rückkehr des Staates als Eigentümer

Standen die 1990er Jahre der Jelzin-Regierung im Zeichen einer »wilden Marktwirtschaft«, kann von Beginn der Putin-Regierung an von der Rückkehr des Staates in die Kommandohöhen der Wirtschaft gesprochen werden. Ausgestattet mit steigenden Öleinnahmen übernahm der Staat durch Aktienrückkauf, Enteignungen oder Übernahme insolventer Betriebe wieder die Kontrolle über strategische Unternehmen. Dies gilt für den Energiesektor, in dem der staatliche Anteil an der Ölförderung über die Aufkäufe von Rosneft angehoben wurde, und für den Bankensektor, in dem Privatisierungspläne immer wieder aufgeschoben wurden und die großen Häuser unter staatlicher Kontrolle blieben (vgl. Vernikov 2012). Der 2000 gegründete staatliche Rüstungskonzern Rosoboronexport gliederte sich ab 2005 auch große Industrieunternehmen ein und in der 2007 per Präsidentendekret gebildeten staatliche Holding Rostec wurden über 400 Unternehmen in 22 Wirtschaftssektoren mit einer Million Beschäftigten zusammengefasst. Auch wenn die Re-Nationalisierung von Betriebseigentum nach 2000 bezogen auf die gesamte Ökonomie keine Rückkehr zu sowjetischen Zeiten darstellte, der staatliche Einfluss auf Großunternehmen wurde deutlich gestärkt.

Die russische Wirtschaft ist nicht auf dem Weg zurück in eine zentrale Planwirtschaft, ist aber unter Anleitung des Staates in eine strukturelle Schiefelage geraten, in der Klein- und Mittelbetriebe geringe Wachstumschancen besitzen. Die Industriepolitik hat nach 2000 verschiedene Phasen durchlaufen, aber jenseits aller Rhetorik und Reformdokumente lag der Fokus immer auf der Stabilisierung oder Erweiterung des Marktanteils von Großunternehmen oder politisch präferierter Sektoren. Dies gilt für den militärisch-industriellen Komplex, der Ende der 1990er Jahre darniederlag und mit staatlichen Finanzspritzen und Produktionsaufträgen wieder aufgerichtet wurde; dies gilt auch für den Bergbau, die Metallurgie und die Banken. Der Staat wirkte als Konsument und Auftraggeber, verteilte Finanzspritzen in Krisenzeiten und erhöhte immer auch seinen Einfluss auf das Wirtschaftsgeschehen. Bei der Formulierung regulatorischer

Prinzipien für eine Wettbewerbsordnung hielt sich der Staat merklich zurück (vgl. Simachev u. a. 2014).¹²

1.4 Exkurs: Transformation der Wirtschaften Ostdeutschlands, Chinas und Russlands im Vergleich – Bedeutung von Wettbewerb

Die ehemaligen sozialistischen Länder haben ihre Transformation in Marktwirtschaften unterschiedlich gestaltet. Die Art des Umbaus der Institutionen und die Herstellung von Wirtschaftskonkurrenz bestimmten maßgeblich die Zukunft des Verarbeitenden Gewerbes unter Marktbedingungen. Die Beispiele Ostdeutschland und China sollen hier knapp beleuchtet und mit Russland verglichen werden.

■ Ostdeutschland

Ostdeutschland hebt sich aufgrund seiner privilegierten Lage von anderen postsozialistischen Umbrüchen ab, sein Weg des Institutionentransfers als Nachbau Westdeutschlands war für andere Länder nicht begehbar. Es erlebte ab 1990 mit Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion den gleichen Systemschock wie Russland, Transformation bedeutete auch hier Abbau der Verarbeitenden Industrie und Tertiärisierung der Ökonomie. Mit der Marktöffnung sank das BIP zwischen 1989 und 1991 um 23,5 Prozent, das Verarbeitende Gewerbe brach gar um 71,1 Prozent ein, während die Bereiche Handel, Banken/Versicherungen, Immobilienwirtschaft und kommerzielle Dienstleistungen rasch Zuwächse verzeichneten. Teilten Ostdeutschland und Russland die erste Phase des Strukturbruchs, lief die Entwicklung danach auseinander. In Ostdeutschland folgte auf den

12. Es mag richtig sein, dass Subventionen für Unternehmen selten mehr als zwei bis drei Prozent des Staatshaushaltes betragen. Dies verkennt allerdings indirekte Zuwendungen durch Preisverzerrungen. Eine Dauersubventionierung für Großunternehmen erfolgte z. B. im Zusammenwirken von Fiskal- und Währungspolitik auf dem Kreditsektor. Unternehmen mit Zugang zu ausländischen Finanzplätzen vermieden den russischen Kapitalmarkt und verschafften sich Liquidität im Ausland. Angesichts der enormen Differenzen im inländischen und ausländischen Zins- und Inflationsgefüge konnten sie Kredite mit negativen Realzinsen von fünf Prozent und höher auftreiben. Kein Wunder, dass sich der russische Großunternehmenssektor zwischen 2000 und 2013 um 650 Milliarden US-Dollar im Ausland verschuldete. Kredite, die als »geschenktes Geld« daher kommen, führen in den meisten Fällen nicht zu Rationalisierungseffekten, sondern werden als Bestandssicherung für unwirtschaftliche Unternehmen eingesetzt.

Genau diese Verschuldungssubventionierung erweist sich seit Inkrafttreten der Finanzsanktionen als ein großes Devisenproblem. Die Schulden bei westlichen Banken lassen sich nicht mehr in die kommende Jahre vortragen, sondern müssen bei Fälligkeit vollständig zurückbezahlt werden.

Produktionsabsturz bereits ab 1993 die Aufbauphase, auf die De-Industrialisierung (Niedergang des BIP-Anteils des Verarbeitenden Gewerbes von 30 Prozent auf 14 Prozent) die Re-Industrialisierung (Anstieg auf 20 Prozent bis 2008).

Es wäre jedoch unangemessen, die Re-Industrialisierung Ostdeutschlands als reine Erfolgsgeschichte darzustellen (vgl. Blum u. a. 2010). Auch zwei Dekaden später lassen sich in der Eigentumsstruktur und der Vollständigkeit von Produktionsabläufen strukturelle Schief lagen festmachen.¹³ Und die Bedeutung wie in Westdeutschland hat das Verarbeitende Gewerbe bis heute nicht erlangt. Mit dem Anstieg auf 20 Prozent hat es aber den Durchschnitt der EU-Länder hinter sich gelassen.

Mehrere Gründe erklären den zu Russland unterschiedlichen Entwicklungspfad. Westdeutschland investierte im Laufe der Jahre über 1,5 Billionen Euro in den ostdeutschen Raum, vor allem in die Modernisierung der Wohn- und Verkehrsinfrastrukturen und in die soziale Absicherung und schaffte damit positive Voraussetzungen für den Zufluss westdeutscher und ausländischer privater Investitionen; Russland erhielt im Vergleich wenig ausländische Unterstützung, allerdings standen ihm ab 2000 mit den Öleinnahmen ähnliche Summen zur Verfügung. Wichtig war die Tatsache, dass sich Ostdeutschland von der ersten Stunde an in einem Rechtsraum befand, der nach westdeutschem Vorbild funktionierte und Investitionssicherheit gab.

Hervorzuheben sind weitere wirtschaftliche Faktoren: Mit dem gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum entstand direkte Kostenkonkurrenz, die Russland mit Wechselkurspolitik und Schutzzöllen unterlaufen konnte. Für die hier geführte Argumentation ist jedoch vor allem der unterschiedliche institutionelle Umbau der Wirtschaften und insbesondere die Art der Einführung des Privateigentums von Bedeutung.

In Ostdeutschland übernahm die Treuhandanstalt rund 270 Kombinate, in denen 90 Prozent der Industriearbeiter beschäftigt waren, zergliederte sie in Einzelbetriebe, entließ 70–80 Prozent der Beschäftigten und verkaufte dann als überlebensfähige Kerne 15 000 Klein- und Mit-

13. So sind dort, wo westdeutsche Konzerne dominieren, die Bereiche Forschung und Entwicklung sowie Beschaffung und Vermarktung meist aus Ostdeutschland ausgelagert, und viele Betriebe sind verlängerte Werkbänke. Für einen Überblick vgl. Blum u. a. 2010.

telbetriebe an private Investoren (vgl. Windolf 1996). Mit der Zergliederung waren die sozialistischen Reproduktionskreisläufe, die auf vollständige Fertigungsabläufe unter einem Unternehmensdach zielten, zerschnitten. Die Privatisierung erfolgte nicht durch Voucher-Verfahren und Volksaktien, sondern über den Verkauf der Betriebe in Gänze. Die Treuhandanstalt suchte Unternehmen als Käufer, um den ostdeutschen Betrieben unmittelbaren Zugang zu neuen Technologien und Managementmethoden zu ermöglichen. Die Herstellung von Wettbewerbsbedingungen und das Fitmachen der einzelnen Betriebe für die kapitalistische Konkurrenz standen im Vordergrund.

■ China

Chinas Wirtschaftstransformation kann zu Recht als Gradualismus bezeichnet werden, um sie von den Schocktherapien anderer Transformationsökonomien abzusetzen. Dies bedeutet nicht, dass die einzelnen Interventionen nicht tief greifend waren – sie wurden aber zeitlich und sektoral gestreckt. Die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft blieben damit kontrollierbarer und erlaubten Anpassungspolitiken. Auch diesem Transformationsprozess lag kein Masterplan zugrunde – wie Deng Xiaoping, Chefarchitekt der Reform- und Öffnungspolitik, mit seinem Bild »nach den Steinen tastend den Fluss überqueren« beschrieben hatte.¹⁴ Ein Scheitern radikaler Reformen mit der Gefahr einer Rückkehr zu maoistischen Wirtschaftsprinzipien sollte verhindert werden.

Der Wirtschaftsaufschwung begann ab 1980 und hatte nichts mit der Privatisierung von Staatsunternehmen – diese erfolgte erst 1997–2002 – oder dem Zufluss ausländischer Direktinvestitionen in die Exportproduktionszonen zu tun (bedeutsam ab Mitte der 1990er Jahre). Der Wirtschaftsboom wurde durch die Kombination zweier Reformen ausgelöst: der »fiskalischen Dezentralisierung« des Staates (vgl. Shen u. a. 2012) und den neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für einen kommunalen Typ von staatlichen Unternehmen, den sogenannten Town & Village Enterprises (TVE). Operierten die TVE in der Kollektivwirtschaft noch in enger Vernetzung mit der Landwirtschaft und mussten sich auf abgegrenzte Gebiete beschränken, fielen mit der Auflösung der ländlichen Kommunen die räumlichen Schranken. Die

Provinz- und Distriktverwaltungen, durch die »fiskalische Dezentralisierung« mit Autonomierechten ausgestattet, sahen im Wachstum der TVE Chancen für den Ausbau eigener Steuerquellen. Die TVE begannen von diesem Zeitpunkt an, auch in benachbarten Verwaltungsgebieten zu operieren. Mit der Auflösung der Kommunen wurde nach und nach auch der Residenzzwang für Arbeitskräfte (*houkou*) gelockert. Vormalig zum Verbleib am Wohnort gezwungen, konnten sich Bauern nun als Lohnarbeiter in Kommunalbetrieben anderer Verwaltungsbezirke verdingen. Die Öffnung für Investitionen und die Herstellung der Mobilität von Lohnarbeit schufen einen Wettbewerb zwischen TVEs um Binnenmarktanteile und waren Auslöser für den Wirtschaftsboom,¹⁵ der 1980–1995 Wachstumsraten von durchschnittlich acht Prozent pro Jahr zeitigte und die Beschäftigung im TVE-Sektor um über 100 Millionen ansteigen ließ. Erst in den Phasen nach 1995 wurde Chinas Wirtschaftsdynamik von privatisierten Unternehmen mit getragen.

Der knappe Vergleich der Transformationsökonomien Chinas, Ostdeutschlands und Russlands zeigt, dass die Herstellung einer Wettbewerbsverfassung und der Aufbau von Konkurrenz zwischen Unternehmen wichtige Erfolgskriterien darstellen. Privatisierung ist bedeutungslos oder gar schädlich, wenn keine Wirtschaftskonkurrenz entsteht und marktbeherrschende Staatsunternehmen in die Hände privater Investoren übertragen werden. Dabei ist es auch nachrangig, ob der Aktienbesitz konzentriert oder breit gestreut ist. In der Herstellung von Wirtschaftskonkurrenz hat die Transformationspolitik in Russland bisher weitgehend versagt.

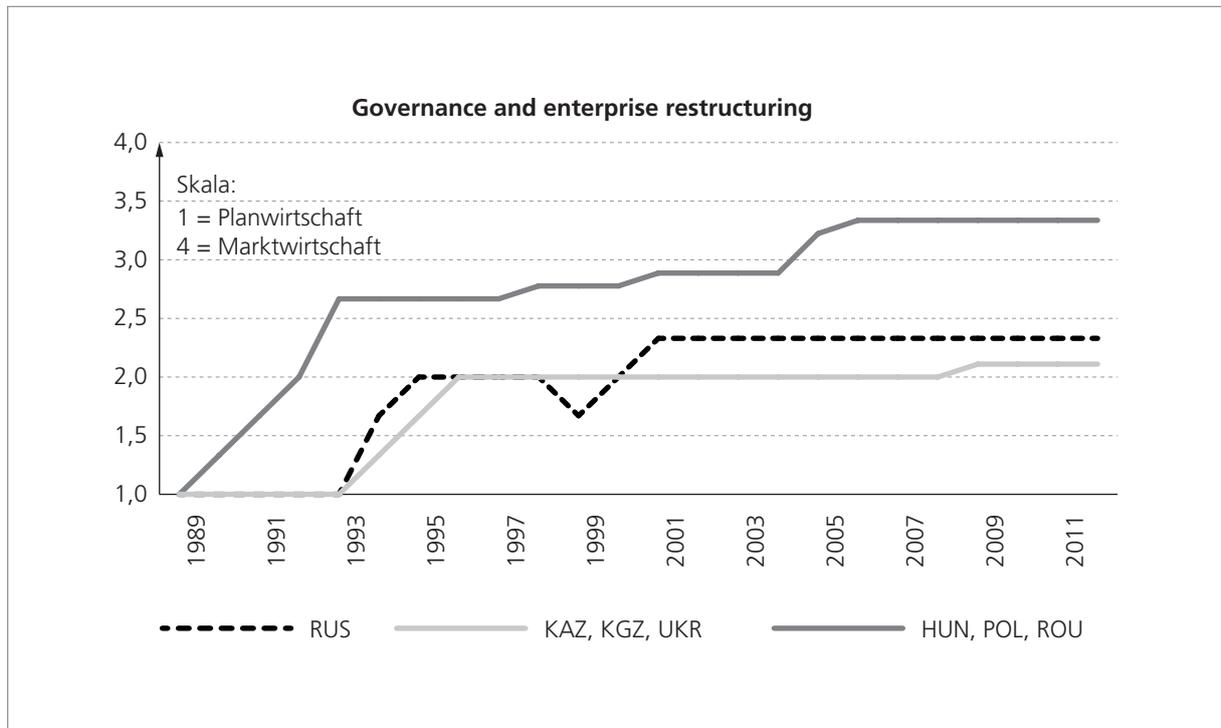
Dies belegen auch die seit 1989 jährlich ermittelten *transition indicators* der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) (vgl. Abbildungen 4 und 5). Sie weisen für Russland nach, dass in den Bereichen *governance and enterprise restructuring* und *competition policy* nur geringe Fortschritte erzielt wurden, die Politik seit 2000 fast unverändert »stagniert« und die russische Wirtschaft – gemessen an diesen Indikatoren – noch nicht einmal die Hälfte des Weges in eine freie Marktverfassung zurückgelegt hat.

14. Ein weiteres Zitat Deng Xiaopings in diesem Zusammenhang: »Es ist egal, ob die Katze schwarz oder weiß ist, Hauptsache sie fängt Mäuse«.

15. Dass diese Form der Lohnarbeit in Kommunalunternehmen ohne Sozialversicherung blieb und bis heute Sozialleistungen für die sogenannten *rural migrants* noch nicht vollständig eingeführt sind, ist die soziale Kehrseite dieses Wirtschaftsbooms. Billiglohnarbeit beruht(e) auf sozialer Rechtlosigkeit.

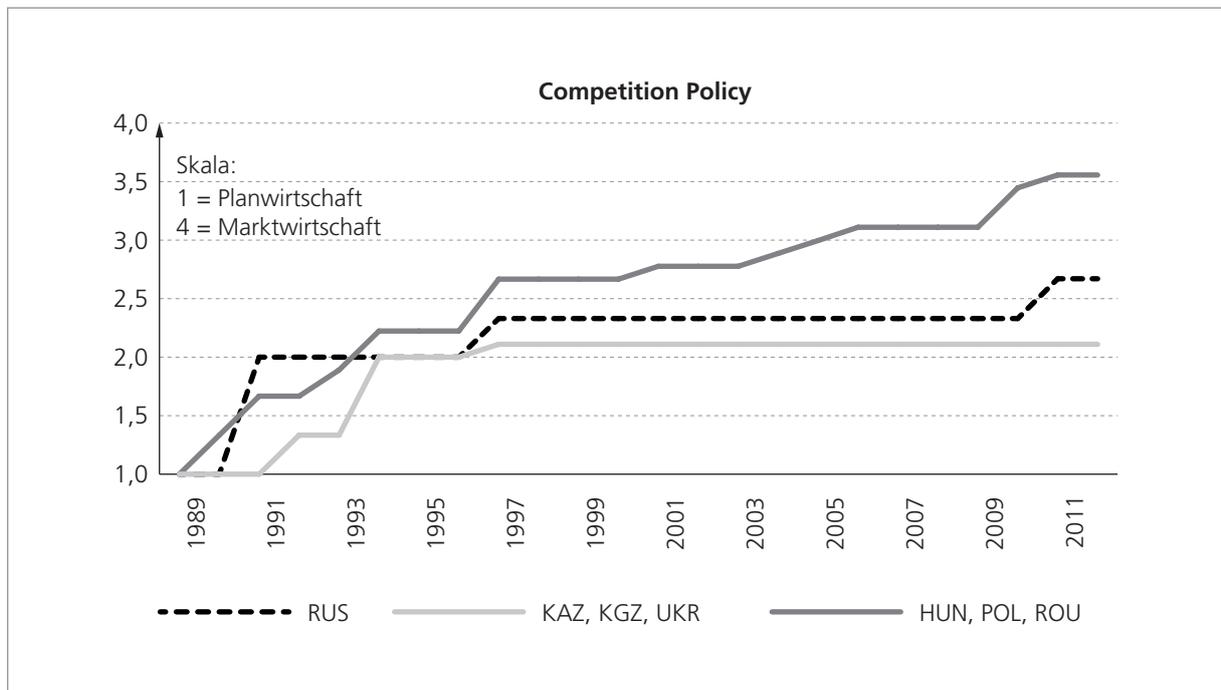


Abbildung 4: EBRD transition indicator »Governance and enterprise restructuring« 1989–2012



Quelle: EBRD, Transition indicators

Abbildung 5: EBRD transition indicator »Competition policy« 1989–2012



Quelle: EBRD, Transition indicators

Allerdings vermittelt die isolierte Betrachtung solcher Indikatoren ein verzerrtes Bild. Hätte der russische Staat unter den Bedingungen einer ständigen Rubel-Aufwertung und der damit einhergehenden Wettbewerbsverzerrung nicht einen Schutzraum für die Verarbeitende Industrie geschaffen, wären wohl die meisten Betriebe in die Insolvenz gegangen und das Land wäre in die Rolle einer primitiven Marktwirtschaft ohne Weiterverarbeitung zurückgefallen. Da der Staat die Rubel-Aufwertung nicht neutralisierte, musste er mit Protektionismus einen Teil der negativen Wirkungen abfangen.

Es gehört deswegen zu den Besonderheiten der russischen Entwicklung, dass der als »holländische Krankheit« bekannte Wirkungsmechanismus nach 2002 teilweise außer Kraft gesetzt war. Im russischen Staat – nun unter Führung von Präsident Putin – lebte mit den sprudelnden Steuereinnahmen aus dem Ölverkauf das sowjetische Vermächtnis der Produktionsorientierung wieder auf. Mit dem Spielraum voller Kassen wurden Qualität und Ankaufpreise für Produkte zur Nebensache und dem Erhalt der nationalen Erzeugung nachgeordnet. Der Staat kaufte »russisch«, unterband an den von ihm gewünschten Stellen die Konkurrenz mit preiswerteren ausländischen Waren und verhinderte dort, wo staatliche Aufträge die Marktnachfrage dominierten, den weiteren Niedergang der Industrie. Anreize für die Modernisierung blieben weitgehend aus.

Teil 2: Importsubstitution in der Automobilbranche

2.1 Von der Planwirtschaft in die marktwirtschaftliche Absatzkrise

Russlands Automobilindustrie entstand in den frühen Jahren der Sowjetzeit. Die ersten Produktionsstandorte wurden in den 1920er Jahren aufgebaut, mit Schwerpunkten bei Lkws und Traktoren. Der Aufbau der sowjetischen Automobilfertigung erfolgte mithilfe ausländischer Hersteller, die ersten russischen Pkws wurden in kleinen Stückzahlen montiert und bestanden aus Nachbauten von Ford-Modellen (vgl. Ford Russland).

Mitte der 1960er Jahre wurde ein Großprojekt zur Modernisierung der Produktion und zur Versorgung privater Haushalte mit Pkws gestartet. Auf der Grundlage eines Kooperationsabkommens mit Fiat wurde in Toljatti an der

Wolga – nach dem Führer der Kommunistischen Partei Italiens, Palmiro Togliatti, für seine Verdienste bei der Einwerbung von Fiat benannt – eine Autostadt aus dem Boden gestampft. Die Fertigungshallen des neuen Herstellers Avtovaz (Wolga-Automobilwerke) erhielten eine Jahreskapazität von 700 000 Pkws, der Lada¹⁶ wurde zum Vorzeigeprojekt des sowjetischen Automobilssektors. Mit hohen Verkaufszahlen (vgl. Tabelle 1) wurde Avtovaz vor anderen Unternehmen wie GAZ (Gorki-Automobilwerke) zum größten Pkw-Hersteller und hielt Marktanteile von 70 Prozent bis 80 Prozent.

Geschützt durch unüberwindbare Importbarrieren war der sowjetische Markt enorm groß. 30–40 Prozent der Pkw-Produktion in Russland ging in den Export – in andere Sowjetrepubliken, nach Ostmitteleuropa und auf westliche Märkte. Angesichts des geringen Konsumangebots und einer durch einen niedrigen Gini-Koeffizienten (ca. 0,2) zwangsweise aufgestauten Sparrate existierten für die sowjetische Automobilproduktion nur Angebotssengpässe – Qualitätsmängel bremsten den Absatz nicht. Bis 1985 waren rund 15 Prozent aller Privathaushalte im Besitz eines Pkw, Millionen hofften auf die Zuteilung (vgl. Gatejel 2012).

Zwischen 1970 und 1975 war der Fiat-Lizenzbau des Lada ein Quantensprung der sowjetischen Automobilfertigung, weitere Expansionsschritte blieben aus, und das Fahrzeugangebot stagnierte bei einem Jahresausstoß von rund 1,3 Millionen Pkws. Mit den Lizenzbauten erhielt die sowjetische Automobilbranche vorübergehend Anschluss an westliche Technologiestandards, danach blieben Innovationen aus. In den Fertigungsmethoden und in der Produktausstattung nahm der Qualitätsabstand zu westlichen Fabrikaten ständig zu.

Wie alle anderen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes geriet die Automobilindustrie nach 1990 in eine tiefe Absatzkrise. Der Pkw-Export in andere frühere Sowjetrepubliken brach durch die entstandenen Zoll- und Währungsbarrieren ein, zudem reduzierten viele russische Unternehmen ihre Investitionen und sparten am Fuhrpark. Der Absatz von Nutzfahrzeugen verringerte sich um über 75 Prozent (1990: 0,86 Millionen/2000: 0,24 Millionen Fahrzeuge), der Verkauf von Pkws um 20 Prozent (vgl. Tabelle 1). Die marktwirtschaftliche Öffnung brachte nun ausländische Konkurrenz. Heimische Anbieter waren zu-

¹⁶ In manchen Ländern als Schiguli geführt.



Tabelle 1: Automobilproduktion in der Sowjetunion und in Russland 1960–2007

	1960	1970	1975	1980	1990	2000	2005	2006	2007
Automobile gesamt	523 600	844 300	1 963 900	2 195 000	2 071 950	1 202 589	1 354 504	1 508 358	1 660 120
Nutzfahrzeuge	384 800	550 700	762 700	872 000	858 380	236 346	285 993	330 440	371 468
Pkw-Produktion	138 800	293 600	1 201 200	1 327 000	1 213 570	969 235	1 068 511	1 177 918	1 288 652
Importe von Pkws	gering	gering	gering	gering	gering	???	452 000	733 000	1 253 000

Quelle: Organisation Internationale d'Automobiles (OICA)

nächst aufgrund niedriger Lohnkosten geschützt, und in den 1990er Jahren waren fast nur die »Neureichen« in der Lage, ausländische Pkws zu erwerben.¹⁷

Im Jahr 2000 begann eine neue Phase. Mit dem Ölpreisboom verbesserte sich die Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern und davon profitierten zunächst auch heimische Automobilfirmen. Hinzu kam aber eine neue Entwicklung: Die Lohnsteigerungen lagen nun oberhalb der Produktivitätsentwicklung (vgl. Abschnitt 2.5) und diese Kostenentwicklung wurde durch steigende (reale) Wechselkurse verstärkt. Sinkende Preisvorteile und erhebliche Qualitätsnachteile heimischer Fahrzeuge ließen immer mehr Kunden Importmodelle kaufen. Während die Gesamtnachfrage deutlich anzog, konnten die heimischen Hersteller nicht einmal die Kapazitätsauslastung von 1980 erreichen. Die zusätzliche Nachfrage richtete sich für Nutzfahrzeuge und Pkws fast ausschließlich auf Einfuhren. So schnellten von 2005 auf 2007 allein die Pkw-Einfuhren um 177 Prozent nach oben und erreichten bereits einen Marktanteil von 50 Prozent (vgl. Tabelle 1). Angesichts der Dynamik dieser Absatzverschiebungen war abzusehen, dass die russischen Hersteller in wenigen Jahren vor dem Aus stehen würden.

2.2 Importsubstitution: Konzept, Strategie und russische Spezifika

Dekrete 166 und 566

Alarmiert von den Hilferufen russischer Hersteller und Gewerkschaften intervenierte die Regierung. Mit den Verordnungen Nr. 166 (29.3.2005) und Nr. 566 (16.9.2006),

17. Statistiken über Pkw-Einfuhren in den 1990er Jahren sind wenig aussagefähig, da viele Fahrzeuge illegal und ohne Zollregistrierung ins Land gebracht wurden. Ein Blick auf das Register des Automobilbestands bestätigt aber die zahlreichen Einfuhren. Der Anteil ausländischen Marken stieg von 1991 bis 1995 von 1,9 Prozent auf 8,1 Prozent (vgl. Holtbrügge 2006: 141).

die mit nachfolgenden Erlassen verschärft wurden, bezweckte die Regierung aber nicht die von heimischen Lobbygruppen geforderte Abschottung des russischen Markts, sondern versuchte, ausländische Unternehmen in Russland anzusiedeln. Erst hinter den Auslandsinvestoren wurden Schutzwälle errichtet. Um Investoren für die Kfz-Herstellung in Russland zu gewinnen, wurden folgende Maßnahmen ergriffen:

- Ermäßigte Zölle oder zollfreie Einfuhr für Produktionsanlagen.
- Ermäßigte Zölle oder zollfreie Einfuhr für Kfz-Komponenten, die für die industrielle Montage benötigt wurden.¹⁸
- Ermäßigte Steuersätze für Gewinne (entweder über Absprachen mit regionalen Behörden oder Vergünstigungen in Sonderwirtschaftszonen, die meist auch günstige Anbindungen an das nationale Verkehrsnetz bereitstellten).
- Ermäßigte Abgaben an lokale Behörden für die Nutzung von Boden, Wasser, Strom und anderen Ressourcen.

Die Privilegien für die industrielle Montage von Fahrzeugen wurden auch auf Kfz-Komponenten ausgedehnt (Dekret 566). Mit der Ansiedelung einer ausländischen Zulieferindustrie sollten die Wertschöpfungsketten in der Automobilbranche im Rahmen nationaler Kreisläufe vertieft werden (vgl. GTAI 2010: 48ff).

Um in den Kreis der Nutznießer dieser Privilegien zu kommen, mussten Investoren Verpflichtungen eingehen:

18. Für insgesamt 56 Warengruppen wurden die Zollsätze auf null bis fünf Prozent gesenkt (vgl. GTAI 2010: 49).



- Aufnahme der Produktion innerhalb bestimmter Fristen.¹⁹
- Jährliche Serienherstellung von mindestens 25 000 Einheiten (bei Vertragsabschluss vor dem 10.11.2007); die Untergrenze wurde für spätere Vertragsabschlüsse auf 300 000 Einheiten hochgesetzt.
- Schrittweise Reduzierung der eingeführten Kfz-Komponenten nach zwei Jahren. Die Automobilproduktion sollte innerhalb von fünf bis sieben Jahren zu 30 Prozent lokalisiert werden. Die nachfolgende Verschärfung zielte auf 60 Prozent.

Hinzu kamen technische Anforderungen für die Fahrzeugmontage und Herstellung von Komponenten.²⁰ Damit sollte der Bau von *semi-completely knocked down*- und *completely knocked down*-Anlagen verhindert werden, die lediglich im Ausland vorgefertigte Teile importieren und vor Ort zusammenschrauben.

Importsubstitution als Strategie

Importsubstitution ist eine verbreitete Entwicklungsstrategie während des Aufbaus einer eigenen Industrie. Alle Länder, die heute über eine hoch entwickelte Industrie verfügen, nutzten sie. Auch wenn Vertreter dieser Länder heute freien Warenverkehr und sinkende Zollschränken fordern – in ihrer eigenen Entwicklungsgeschichte schreckten sie nie davor zurück, industriepolitische Abwehrmechanismen zu installieren, um das eigene Gewerbe zu fördern (vgl. Chang 2003). Entscheidend für staatliche Steuerung ist nicht das Ob, sondern das Wie und Wann. Wenn sich hinter Handelshemmnissen Monopole breitmachen, seien es staatliche oder private, lokale oder ausländische, dann muss der Staat über die Fähigkeit verfügen und willens sein, den Marktmechanismus zu ersetzen und die Produktivitätsentwicklung mit Auflagen sicherzustellen.²¹ Ist er zu dieser Steuerungsleistung

19. Dekret 166 forderte 18 Monate bei Erweiterung der Fertigung und 30 Monate bei Neuinvestitionen.

20. Z. B. Vorgaben für Schweißen und Lackieren und Bearbeitung des Zylinderkopfs.

21. Wenn Importsubstitution dazu führt, dass Monopolrenten eingestrichen und die Konsumenten dauerhaft benachteiligt werden, bedarf es einer staatlichen Monopolaufsicht, die mit Vorgaben die Steigerung der Produktivität und die Senkung der Verkaufspreise erzwingt. Wo staatliche Aufsichtsbehörden nicht entwicklungspolitisch agieren und mit Unternehmensführungen politische Zwecke eingehen, sind Vetternwirtschaft und Korruption zu erwarten. Die betriebswirtschaftliche Kritik,

nicht fähig oder bereit oder stehen andere Prioritäten im Vordergrund wie z. B. Beschäftigungspolitik, dann droht Importsubstitution zu einem Dauersubventionsfall zu werden, der andere Wirtschaftssektoren an ihrer Entfaltung hindert.

Importsubstitution hat unter Kostengesichtspunkten zwei spezifische Beschränkungen, die beachtet werden müssen. Ein Markt benötigt eine Mindestgröße, damit in der Herstellung Skalenerträge wirken können. Zudem bedarf sie einer Devisenquelle. Importsubstitution setzt meist bei der Endstufe einer Wertschöpfungskette ein und verlagert Importabhängigkeiten vom Endprodukt auf die Vorstufen. Eine Nettoeinsparung bei Einfuhren stellt sich erst in späteren Stadien ein, wenn weitere Stufen einer Fertigungskette der Importsubstitution unterworfen sind. Ohne ausreichende Deviseneinnahmen kann sich eine Importsubstitution in der Finanzierung erschöpfen oder gar eine Verschuldungsspirale antreiben.

Spezifika der Importsubstitution in Russland

Das von Russland nach 2005 aufgelegte Programm für eine Importsubstitution in der Automobilbranche folgte zwar den klassischen Prinzipien der Anreizgewährung. Es setzte allerdings einen spezifischen Ordnungsrahmen und hatte zudem lokale Besonderheiten:²²

- Ziel der Importsubstitution war nicht der Aufbau einer neuen Industrie, sondern die Wiederbelebung einer bereits seit vielen Jahrzehnten existierende Branche.
- Die Importsubstitution betraf kein Marktsegment, in dem der Staat als Auftraggeber eine zentrale oder alleinige Rolle spielt; die angesiedelten Unternehmen sollten primär die Nachfrage privater Haushalte bedienen.

dass jeder Protektionismus zu Effizienzverlusten führt und ein auf freien Märkten agierendes globalisiertes Unternehmen effizienter produziert als Unternehmen, die in der Enge geschützter Märkte operieren, mag zwar richtig sein, ist aber sekundär, weil sie die Einkommenswirkungen auf die jeweiligen Gast-Gesellschaften ignoriert.

22. Dass Standardkritiken von vornherein ins Leere greifen und die russische Version der Importsubstitution in der Automobilbranche und die Spezifika der Lokalisierungsauflagen von der weltweit überwiegend praktizierten Standardversion abweicht, verdeutlicht eine breit angelegte Untersuchung zum »The LCR Phenomenon«: »Local-content requirements (LCRs) are an ancient protective device with two simple but powerful appeals: create jobs at home rather than abroad and channel business to home firms rather than foreign firms. Historically, LCRs have been associated primarily with government procurement and mandates imposed on publicly funded projects.« (Hufbauer u. a. 2013: 1).

- Mit der Imports substitution wurde kein Monopol erzeugt, sondern der Wettbewerb verschärft.
- Die Imports substitution zwang nicht zur Bildung von Joint Ventures mit russischen Firmen, Fertigungsstätten konnten 100-prozentig im Auslandsbesitz bleiben.
- Zwar wurden Lokalisierungszwänge gesetzt, nicht aber der Zwang, Technologie an russische Unternehmen zu übertragen.
- Ausländische Investoren fanden eine entwickelte Verkehrsinfrastruktur und eine industriell geschulte Arbeiterschaft vor, entsprechend kurz war die Phase von der Investition bis zum Markteintritt.
- Auch Auflagen zur Erhöhung des Anteils in Russland gekaufter Komponenten privilegierten russische Unternehmen nicht. Die Zulieferindustrie blieb für ausländische Anleger offen und sie hatten gleichermaßen die Chance, russische Zulieferer vom Markt zu verdrängen.

2.3 Der Vormarsch ausländischer Automobilkonzerne

Mit der Ausgestaltung der Imports substitution konzedierte die Regierung das Scheitern früherer Bemühungen, mit Staatshilfe eigene Hersteller zu globalen Automobilkonzernen zu formen. Ohne Zwänge zum Technologietransfer an russische Unternehmen, mit Vergünstigungen, die die Kosten für Anlageinvestitionen verringerten, und einem Markt, der das Potenzial hatte, innerhalb weniger Jahre auf die erste Stelle des europäischen Automobilmarkts vorzurücken, nimmt es wenig wunder, dass innerhalb kurzer Zeit alle großen internationalen Automobilhersteller mit der Regierung Ansiedlungsabkommen abschlossen (vgl. Tabelle 2).²³

Tabelle 3 fasst die Entwicklung des Automobilmarkts in Russland im Zeitraum 2005–2013 zusammen. Hervorzuheben sind:

- Der Gesamtmarkt verdoppelte sich im Zeitraum 2005–2008 von 1,5 Millionen auf knapp drei Millionen Pkws.

23. »Zu Beginn des Jahres 2010 waren 80 Memoranden oder Verträge nach Dekret Nr. 566 mit dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung unterzeichnet worden. Außerdem wurden 27 Vereinbarungen nach Dekret 166 unterschrieben.« (GTAI 2010: 50).

Nach enormen Einbußen während der Wirtschaftskrise 2009 nahm er wieder Tempo auf und wuchs auf Vorkrisenniveau. Seit 2013 dämpft das geringe Wirtschaftswachstum die Nachfrage.

- Das Wachstum ist stark volatil. In der Wirtschaftskrise bricht der Automobilmarkt überproportional ein, im Aufschwung steigt er überproportional an.
- Der Anteil der Einfuhren – bis 2009 auf 59 Prozent hochgeschwungen – ist innerhalb weniger Jahre stark zurückgegangen (2013: 25,4 Prozent).
- Der Anteil russischer Fahrzeuge, 2005 noch bei 60 Prozent, sank ebenfalls stark und lag 2013 nur noch bei 22,4 Prozent.
- Größter Anbieter sind inzwischen ausländische Firmen mit Produktionsanlagen in Russland. Ihr Anteil stieg von 10,1 Prozent (2005) auf 52,2 Prozent (2013).

Die Zahlen vermitteln ein klares Bild: Die Imports substitution führt in Russland zu einem doppelten Verdrängungsprozess. Zurückgedrängt wird – wie intendiert – der Import. Die Automobilfertigung ist wieder »nach Russland gewandert«. Ein großes Segment (ca. 25 Prozent) wird weiterhin über Einfuhren abgedeckt. Hier handelt es sich hauptsächlich um Modelle, die vor Ort nicht hergestellt werden, vor allem im Bereich der Luxusfabrikate.

Gewinner der Lokalisierungsstrategie sind aber nicht russische Firmen. Die Imports substitution bietet russischen Herstellern keinen speziellen Schutz und in der freien Marktkonkurrenz verlieren sie gegen die Tochtergesellschaften der globalen Automobilkonzerne.

Leider liegen keine detaillierten Statistiken über die Entwicklung der Zulieferindustrie vor. Klar ist, dass mit der Verlagerung der Endfertigung nach Russland zunächst die Einfuhr von Komponenten deutlich anstieg.²⁴ Zulieferer und Fahrzeughersteller stehen in engem Verbund,

24. Eine Studie zur gesamten GUS stellt fest: »Commonwealth of Independent States (...) is marked by a very impressive progression of the far-distance share. Situated in 2000 at an intermediate level of 57 %, it goes up to 94.5 % in 2012. This sharp increase reflects the fact that carmakers from the »historical core: set up assembly plants in this zone, whose auto parts procurements are essentially provided by far-distant located mega-suppliers.« (Frigant/Zumpe 2014: 23). Ähnlich eine Aussage für 2008: »Wert des Markts für Autokomponenten für die Montage von Fahrzeugen ausländischer Marken in Russland 2008: 7,18 Mrd. Rubel (geschätzt). Dabei stammten nur 10 % der Teile aus russischer Produktion.« (GTAI 2010: 20).



Tabelle 2 : Internationale Automobilkonzerne – Fertigungskapazitäten in Russland

Unternehmen	Standort	seit	Besitz	Kapazität 2007	Kapazität 2010	Kapazität 2015
Renault-Avtoframos	Moskau	1998		80 000	100 000	160 000
Ford-Sollers	St. Petersburg	2002	Joint Venture	72 000	100 000	150 000
GM-Avtovaz	Toljatti	2002	Joint Venture	60 000	60 000	110 000
VW	Kaluga	2007			115 000	300 000
Toyota	St. Petersburg	2007			50 000	200 000
Nissan	St. Petersburg	2007			50 000	100 000
General Motors	St. Petersburg	2008			70 000	70 000
PSA Peugeot-Mitsubishi	Kaluga	2010			100 000	125 000
Hyundai-KIA	St. Petersburg	2010			100 000	100 000
Ford-Sollers	Jelabuga (Tatarstan)	2011	Joint Venture			200 000
	Nabereschnyje Tschelny (Tatarstan)	2011	Joint Venture			200 000
VW-GAZ	Nischni Nowgorod	2013	Joint Venture			110 000
Renault-Nissan-Avtovaz	Toljatti	1966/ 2013	russisch/ Joint Venture	800 000	800 000	1 150 000
Great Wall	Moskau-Tula	2017				2017: 150 000

Anmerkung: ohne russische Firmen, die im Auftrag internationaler Automobilkonzerne ausländische Modelle zusammenbauen wie Avtotor (Kaliningrad/Kaluga), Gaz (Nischni Nowgorod) und Tagraz (Rostow).

Quellen: EBRD 2010, Medienberichte.

Tabelle 3: Pkw-Verkäufe in Russland nach Herkunft 2005–2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ABSOLUTE ZAHLEN									
gesamt	1 520 225	1 911 240	2 541 920	2 897 459	1 465 742	1 912 794	2 653 688	2 755 384	2 597 720
Einfuhren	451 714	733 322	1 253 268	1 428 030	866 477	704 432	915 525	786 595	660 000
Pkw-Produktion in Russland	1 068 511	1 177 918	1 288 652	1 469 429	599 265	1 208 362	1 738 163	1 968 789	1 936 865
davon russ. Firmen	914 288			877 000	316 000	581 000	679 000	640 000	580 935
davon ausl. Firmen	153 857			591 000	280 000	627 000	1 060 000	1 329 000	1 355 930
MARKTANTEILE (%)									
gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Einfuhren	29,7	38,4	49,3	49,3	59,1	36,8	34,5	28,5	25,4
Pkw-Produktion in Russland	70,3	61,6	50,7	50,7	40,9	63,2	65,5	71,5	74,6
davon russ. Firmen	60,1			30,3	21,6	30,4	25,6	23,2	22,4
davon ausl. Firmen	10,1			20,4	19,1	32,8	39,9	48,2	52,2

Quellen: Ernst & Young: An Overview of the Russian and CIS Automotive Industry, March 2013 (Figures 2008 2012), Organisations Internationale d'Automobiles (OICA) – www.OICA.net

und Zulieferer haben mit der Aufnahme eigener Fertigungsstätten in Russland gewartet, bis sich die Marktentwicklung für die jeweiligen Modelle klärte. Unter dem Lokalisierungsdruck drängten die Automobilkonzerne die internationalen Zulieferer zum Nachzug. In dieser zweiten Investitionswelle engagierten sich die großen Zulieferer wie Magna, Siemens, Bosch oder Schaeffler. In Einzelfällen gingen sie Joint Ventures mit russischen Zulieferern ein, aber oftmals blieben sie allein. Der Zuwachs an *local content* führt nun auch bei den Zulieferern zur Verdrängung. Lokalisierung bringt zwar Wachstum in den Markt, aber nur über den Vormarsch des Auslandskapitals.²⁵

Wie sich diese Prozesse mittel- und langfristig auf die Formierung eines nationalen Unternehmertums auswirken, kann mit einer Analyse der Ausgestaltung des größten Joint Ventures, Avtovaz, beantwortet werden.

2.4 Avtovaz – die russische Automobilindustrie im Brennglas

Transformation ins Chaos

Die Entwicklung von Avtovaz²⁶ seit der Auflösung der Sowjetunion steht stellvertretend für die gesamte russische Automobilbranche (vgl. Bloomberg 1998 und Avtovaz History o.J.). 1993 erfolgte die Umwandlung des Kombinat in eine Aktiengesellschaft durch eine Voucher-Privatisierung, in der die Belegschaft 51 Prozent der Anteile übernahm. In Russland besteht kein Zwang, Aktionäre öffentlich zu benennen, sodass die Entwicklung der Besitzverhältnisse kaum nachzuvollziehen ist. Wie bei anderen privatisierten Unternehmen scheinen aber im Hintergrund finanzstarke Kräfte und Manager des Unternehmens die Aktien eingesammelt zu haben.

25. »Local firms are seemingly caught by the fact that to become a supplier to Volkswagen Group, Renault-Nissan or PSA Peugeot Citroën, a long and expensive process of certification needs to take place. The problem for many Russian vendors is that they lack a strong track record of delivering high quality components in large volumes to existing foreign customers. To gain even a handful of such contracts takes years and requires very deep pockets.« (Brooks 2013).

26. Es ist sehr schwierig, die Geschichte von Avtovaz über die Jahresberichte (Annual Reports) nachzuvollziehen. Der erste öffentlich erhältliche Jahresbericht datiert von 1998. Die Angaben sind minimalistisch, deuten Reformen eher an, als dass diese dargestellt werden. Über die Eigentümerstruktur wird so gut wie nichts gesagt, die Beschäftigungszahlen sind nicht differenziert und die Produktionsangaben variieren in der Darstellung. Seit 2005 sind nur noch Finanzberichte erhältlich. Viele der hier einbezogenen Ereignisse und Bewertungen wurden aus Medienberichten zusammengestellt.

Vermutlich übernahm das Avtovaz-Management bald die Mehrheit.

Die Transformationszeit war für den Automobilhersteller eine einzige Krise und er stand ständig vor dem Aus. Geschäfte mit Zulieferern wurden überwiegend bargeldlos über Warentauschgeschäfte²⁷ abgewickelt, ohne klare Wertrechnungen. Das Verteilernetzwerk geriet in die Hände der Mafia oder an die eigenen Manager, die Verkaufsfirmen gründeten, diesen dann Fahrzeuge ohne Vorkasse zuschoben und erst Monate später mit von der Inflation massiv entwerteten Beträgen bezahlten.

Aus sowjetischen Zeiten bereits hoch verschuldet, war das Unternehmen ständig auf der Suche nach neuen Krediten und konnte seine Steuern nicht bezahlen. Der Versuch, in den 1990er Jahren ausländische Investoren zum Einstieg zu gewinnen, misslang. Immer wieder stundete die Regierung Steuern oder stellte Finanzspritzen bereit.²⁸ Als Sicherheit für ausstehende Steuerzahlungen überstellte Avtovaz 50 Prozent plus eins seiner Aktien treuhänderisch an den Russian Federal Property Fund (vgl. Avtovaz Annual Report 1999: 26).²⁹

Verstaatlichung und Beschäftigungsgarantie

Avtovaz begann mit kleinen Restrukturierungen. Ein Teil der sozialen Werkseinrichtungen, z. B. medizinische Einrichtungen und Kindergärten, wurden an die Kommune ausgelagert, andere, wie die von den Gewerkschaften verwalteten Kinder-Ferienanlagen und Sanatorien, blieben werkseigen. Das Management wurde restrukturiert, ein neues Buchhaltungssystem nach internationalen Standards eingeführt und Abteilungen Kostenstellen zugewiesen. Das Verteilernetz wurde gesäubert und unter Betriebskontrolle gebracht,³⁰ die Wertschöpfungsketten verkürzt, einige Abteilungen in eigenständige Firmen überführt und mit ihnen auch weitere Komponentenherstellung ausgelagert.

27. Avtovaz-Generaldirektor Wladimir Kadannikov: »In order to get components from our former suppliers, we have to give away 190,000 cars a year for barter« (Avtovaz History o.J.). Avtovaz stellte den Barter-Tausch erst 1999 ein.

28. Die Regierung stellte 1999 700 Millionen US-Dollar und 2002 800 Millionen US-Dollar bereit (vgl. Kolesnichenko 2009).

29. Unklar bleibt, ob und wann dieses Aktienpaket zurückgereicht wurde und ob die Regierung Aufsichtsfunktionen wahrnahm.

30. Einmal wurde die Armee zu Hilfe gerufen, um das Betriebsgelände von unberechtigten Händlern zu säubern.

Die Reformen verbesserten technische Abläufe, schafften aber neue Probleme. Ausgelagerte Firmenabteilungen blieben mit komplizierten Aktienverschachtelungen an den Konzern rückgebunden und wurden mit langfristigen Verträgen und Abnahmezusagen versorgt. Mit den Umgruppierungen sank zwar die nominelle Beschäftigung im Werk, im Gesamtkonzern blieb sie aber unverändert bei etwa 150 000. Weil das Werk wenige Devisen erwirtschaftete, wurden ausländische Zulieferer durch einheimische Firmen ersetzt (vgl. Avtovaz Annual Report 2002), was die Qualität beeinträchtigte. Das russische Zuliefernetz blieb dünn und oftmals lagen auf beiden Seiten der Transaktion Monopolstellungen vor.³¹ Insgesamt blieben die Produktivitätsgewinne bescheiden und die Absatzchancen beruhten primär auf den niedrigen Löhnen. Die finanzielle Lage blieb prekär, in fast allen Jahresberichten finden sich Hinweise auf große Liquiditätsprobleme.³²

Mithilfe zinsloser Regierungsdarlehen und Steuerstundungen konnte sich das Werk zwar über Wasser halten, an Modernisierungsinvestitionen und neue Modelle war aber nicht zu denken. Die Regierung verhinderte Massenentlassungen,³³ begann jedoch mit der teilweisen Wiederverstaatlichung, indem sie Schulden in Anteile umschreiben ließ. In ihrem Auftrag stieg 2005 der staatliche Rüstungskonzern Rosoboronexport bei Avtovaz ein. Zusammen mit der russischen Investmentbank Troika Dialog, die seit den 1990er Jahren für ein Konsortium privater Anleger 25 Prozent hielt, bekam der Staat wieder das Sagen. Nichts deutet darauf hin, dass die Wiederverstaatlichung nach einem Plan geschah, eine personelle oder organisatorische Umstrukturierung fand nicht statt. Da Kreditrückzahlungen nicht zu erwarten waren, wurde nur die Eigentümerstruktur umgebaut, ohne Änderungen in der Managementkontrolle.

Die Suche nach einem ausländischen Investor zeigte 2001/02 einen Teilerfolg. Der amerikanische Automobilkonzern General Motors (GM) lehnte einen Direktein-

stieg ab, gründete aber mit Avtovaz ein separates Joint Venture und baute in einer parallelen Fertigungslinie in Toljatti den neuen Chevrolet-Lada.³⁴

Renault übernimmt – die letzte Chance?

Die boomende Nachfrage nach Pkws ab 2006 verbesserte die Chancen, einen ausländischen Investor zu finden. Im Wettbewerb mit GM und FIAT setzte sich Renault durch. Der französische Konzern stieg 2008 mit einer Einlage von einer Milliarde US-Dollar ein und übernahm ein Aktienpaket von 25 Prozent. Die Regierung wechselte Rosoboronexport mit der Staatsholding Rostechologii (Rostec) aus, bei Avtovaz bestimmten nun drei Großaktionäre.

Wenige Monate später traf die Weltwirtschaftskrise 2008/2009 den russischen Automobilmarkt in voller Stärke. Der Lada-Verkauf bracht um 50 Prozent auf nur noch 350 000 Fahrzeuge ein, über 150 000 gingen auf Halde. Das Werk reagierte mit der Drosselung der Fertigung und einem Absenken der Löhne. Das Werk befand sich wieder im Überlebenskampf. In der Region Samara sank das BIP um 38 Prozent (vgl. Kolesnichenko 2009).

Regierung, Avtovaz-Management, Kommunalbehörden in Samara und Renault kämpften um ein Rettungspaket. Die Regierung verhinderte zunächst mit einer erneuten Kapitalspritze den Untergang des Unternehmens, verlangte aber von Renault seinerseits finanzielle Unterstützung oder eine Verwässerung des Anteils. Nach heftigen, teils öffentlich geführten Auseinandersetzungen, in denen das Wirtschaftsministerium zwischenzeitlich sogar das Ende aller staatlichen Unterstützung für Avtovaz forderte, gelang ein Sanierungskonzept (vgl. Renault Press 2010):

- Die Regierung erhöhte ihren Krisenbeitrag auf 1,67 Milliarden Euro,
- die Provinzregierung von Samara übernahm die Lohnkosten von 14 600 Beschäftigten, die in zwei Tochterunternehmen von Avtovaz ausgegliedert wurden,

31. Die Liste von Zulieferern weist für 2001 613 Betriebe aus. Von diesen waren 67 größere Firmen, die in starker Abhängigkeit von Avtovaz standen und zwischen 25 Prozent und 90 Prozent ihres Umsatzes mit Avtovaz hatten (vgl. Avtovaz Annual Report 2001: 73).

32. »Over the past five years Avtovaz has experienced chronic difficulties with liquidity (...) Avtovaz's working capital is not yet sufficient to maintain operations of Avtovaz let alone provide the necessary finance for the development of new models« (Avtovaz Annual report 2002: 77).

33. In der Monostadt Toljatti sind rund 40 Prozent aller Arbeitenden im Automobilwerk angestellt und auch für die gesamte Region Samara sind der Lada-Hersteller und seine Zulieferer wichtigste Arbeitgeber.

34. Der Chevrolet Lada wurde mit Stückzahlen von zunächst 50 000, später 100 000 im russischen Lizenzbau gefertigt.



Tabelle 4: Beschäftigung und Pkw-Produktion bei Avtovaz

Jahr	Beschäftigung Gesamtkonzern	Beschäftigung Avtovaz-Automobil	Anzahl produzierter Fahrzeuge
2000	150 000	110 000	706 000
2001	151 343	124 091	774 000
2002	161 148	121 628	675 000
2003	161 228		718 000
2004	159 953	116 808	722 000
2005	154 846		
2006	150 092		
2007	129 514		681 610
2008	130 698		
2009	103 852		
2010	99 393		550 000
2011	95 889		613 000
2012			611 000
2013		65 891	506 000
2014		52 000 geplant	
2020		25 000 geplant	1 500 000?

Anmerkungen: Die Angaben zur Beschäftigung in den Jahresberichten variieren zwischen Angaben zum Gesamtkonzern und dem Automobilwerk. Die Angaben über produzierte Fahrzeuge beinhalten auch Exporte und nicht verkaufte Fahrzeuge.

Quellen: Avtovaz Annual Reports 2000–2013, Medienberichte für 2014 und 2020.

- Sozialeinrichtungen des Werks wurden an Zentral- und Kommunalbehörden übergeben,

- Renault stellte keine Geldmittel bereit, sondern Technologien, Maschinen und eine Fertigungsplattform von seiner rumänischen Billigmarke Dacia im Wert von 240 Millionen Euro.³⁵

Sieger der Auseinandersetzung war Renault. Im Lichte der nachfolgenden Schritte kann die Rettungsstrategie 2009 als Paradigmenwechsel hinsichtlich des Managements von Avtovaz gewertet werden:

- Das Unternehmen sollte ab sofort betriebswirtschaftlich geführt werden und ohne Finanzhilfen der Regierung auskommen. Dafür wurde die Beschäftigungspolitik zur ausschließlichen Angelegenheit des Managements. Avtovaz sparte bereits 2009 rund 30 000 Stellen ein, primär

in der Verwaltung; ein weiterer Beschäftigungsabbau erfolgte seither in kleineren Schritten.

- Renault übernahm die technologische Führerschaft und trieb die Modernisierung mit der Bereitstellung der Fertigungspläne für die BO-Plattform von Dacia voran. Damit wird künftig die Kapazität um 350 000 auf über eine Million Pkws im Jahr erweitert. 70 Prozent der Fertigung soll Avtovaz zugutekommen und 30 Prozent Renault-Nissan, die eigene Modelle vom Band laufen lassen können.

- Renault versuchte bereits mit der Übernahme von 25 Prozent der Aktien, französische Manager ins Werk zu bringen. Sie wurden wohl vom russischen Management geblockt und wieder abgezogen. Renault beschloss nun, Nissan ebenfalls ins Unternehmen zu ziehen und gemeinsam eine Anteilsmehrheit anzustreben. Damit soll das russische Management unter französisch-japanische Kontrolle gebracht werden.

35. Der Schuldenberg des Automobilherstellers belief sich Ende 2010 immer noch auf 1,7 Milliarden Euro.

- Die Regierung unterstützte das Sanierungskonzept, indem sie 2010 den Absatz mit einer Abwrackprämie anregte, die nur beim Kauf russischer Fahrzeuge fällig wurde.³⁶

Die Umstrukturierung der Besitzverhältnisse erfolgte 2012. In die neu gegründete Alliance Rostec Auto (ARA) wurden 74,51 Prozent des Aktienkapitals übertragen. Renault erhöhte mit einer weiteren Kapitalspritze von 742 Millionen US-Dollar seinen ARA-Anteil auf 50 Prozent; Nissan stieg mit einer Investition von 376 Millionen US-Dollar ein und übernahm ein Aktienpaket von 17,13 Prozent. Bei Rostec verblieben 32,87 Prozent (vgl. Avtovaz Annual Report 2013: 9). Troika Dialog verkaufte seine Anteile. Die außerhalb von ARA gehaltenen 25,5 Prozent verblieben im Streubesitz. Mit der Änderung in der Eigentumsstruktur übernahm Renault-Nissan die Mehrheit, acht der 15 Sitze im Aufsichtsrat und auch die Managementkontrolle. Zwar behielt der russische Staat ein Vetorecht, er zog sich aber aus der Unternehmensführung weitgehend zurück. Die Geschäftspolitik wird nun im Ausland bestimmt und Avtovaz zu einer regionalen Gliederung eines internationalen Konzerns. Die Integration betrifft auch den Einkauf und die Koordinierung mit Zulieferern. Avtovaz wird in die Renault-Nissan Purchasing Organisation (RNPO) eingebunden. Bis 2016 sollen 80 Prozent der Einkäufe über die RNPO getätigt werden.

In welche Richtung Avtovaz geführt wird, zeigte sich bereits 2014, als der russische Automobilmarkt erneut stark einbrach. Die Belegschaft wurde um weitere 14 000 Stellen reduziert. Im Interview gab Bo Andersson, seit 1.1.2014 erster ausländischer Generaldirektor in der 48-jährigen Werksgeschichte, die Entwicklung der nächsten Jahre vor: »Productivity was 20 cars per employee per year in 2013. We should double it to 40 by year-end and 60 is our next target.«³⁷

Avtovaz ist nicht das einzige Standbein von Renault-Nissan in Russland. Renault unterhält seit Ende der 1990er Jahre ein Joint Venture mit Avtoframos, in dem verschiedene Modelle zusammengeschraubt werden. Und Nissan engagiert sich seit 2009 in St. Petersburg, wo es eigene Modelle vom Band rollen lässt. Zusammen mit allen Fer-

tigungsanlagen wollen Renault-Nissan 40 Prozent des russischen Markts erobern. Diese Expansionsstrategie soll Renault-Nissan vom vierten auf den dritten Platz der weltgrößten Automobilkonzerne klettern lassen.

Der russische Standort wird zu einer wesentlichen strategischen Säule in einer weltweiten Vermarktungsstrategie. Damit geht Renault-Nissan über das Engagement anderer ausländischer Hersteller hinaus, die bisher in Stückzahlen von 150 000 bis 350 000 planen. Für Letztere bleibt der russische Markt von nachgeordneter Bedeutung. Renault-Nissan jedoch bindet seine Expansionsstrategie an das Schicksal von Avtovaz und ist nun gezwungen, im russischen Hauptwerk die Produktivität auf internationales Niveau zu heben.

2.5 Zukünftige Entwicklungstrends

Marktentwicklung: Unklares Bild

Bis Mitte 2013 prägte ein großer Optimismus die Prognosen über die Zukunft des russischen Automobilmarkts. Grundlage hierfür waren die geringe Marktsättigung,³⁸ der hohe Anteil alter Pkws im russischen Fahrzeugbestand und Erwartungen an ein gesamtwirtschaftliches Wachstum, das die notwendige Kaufkraft bereitstellen würde. Russland sollte den deutschen Markt überholen und in Europa auf Platz eins klettern. Eine Jahresnachfrage von fünf Millionen Pkws schien möglich. Die Boston Consulting Group sah Russland unterwegs auf Platz fünf der globalen Rangordnung (vgl. Abbildung 6).

Mittlerweile herrscht Pessimismus vor. Roland Berger Consulting passte im Mai 2014 seine Szenarien an (vgl. Abbildung 7). Nunmehr wird ein stagnierender Markt befürchtet oder nur geringe Zuwächse. Es ist schwierig, inmitten einer Absatzkrise und dem inzwischen vorherrschenden Pessimismus positive Aussagen über die Marktentwicklung zu treffen. Der Absatz brach 2014 um über 10 Prozent ein. Sollte der Binnenmarkt in der jetzigen Größenordnung verharren, sind dennoch drei Wachstumsstrategien möglich:

1. Der Importanteil, der immer noch bei rund 30 Prozent liegt, wird weiter zurückgedrängt.

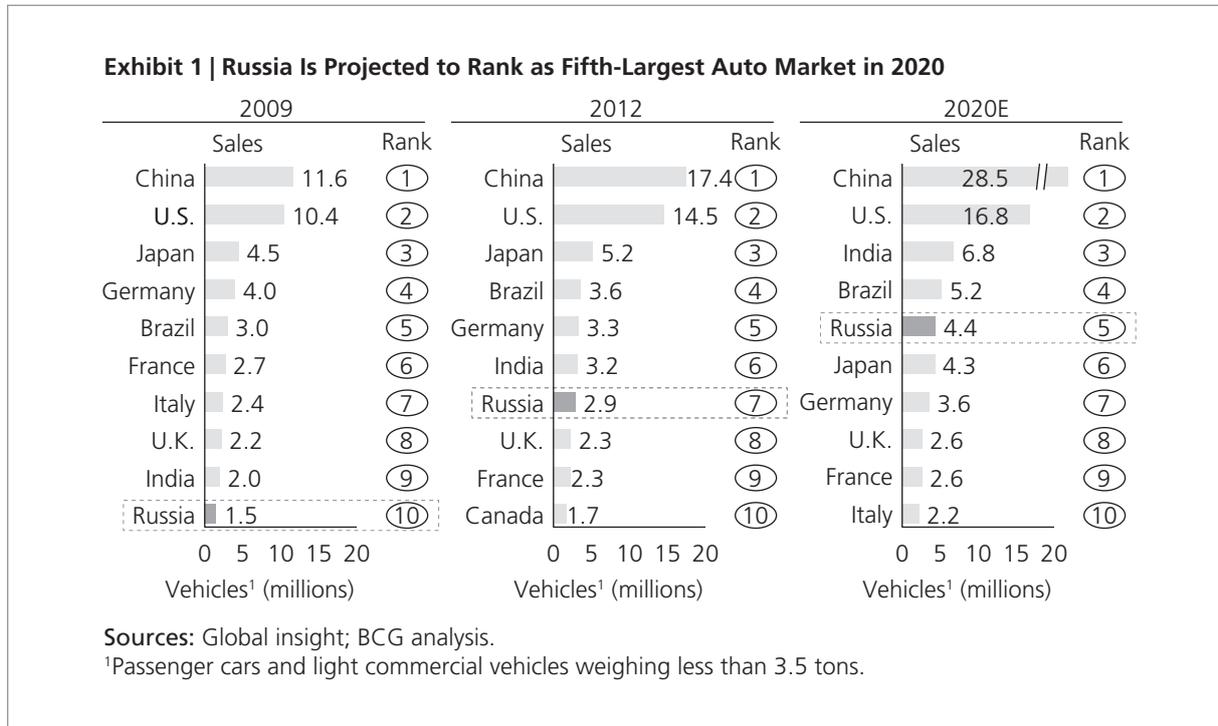
36. Russland war zu dieser Zeit noch nicht in der WTO und verletzte keine Handelsbedingungen.

37. Interview mit Bo Anderson, *Automotive News Europe*, 7.10.2014.

38. Die Versorgung lag 2013 bei 220 Pkws je 1 000 Haushalte, während Länder mit einer hohen Versorgungsdichte über 400 Pkws ausweisen.

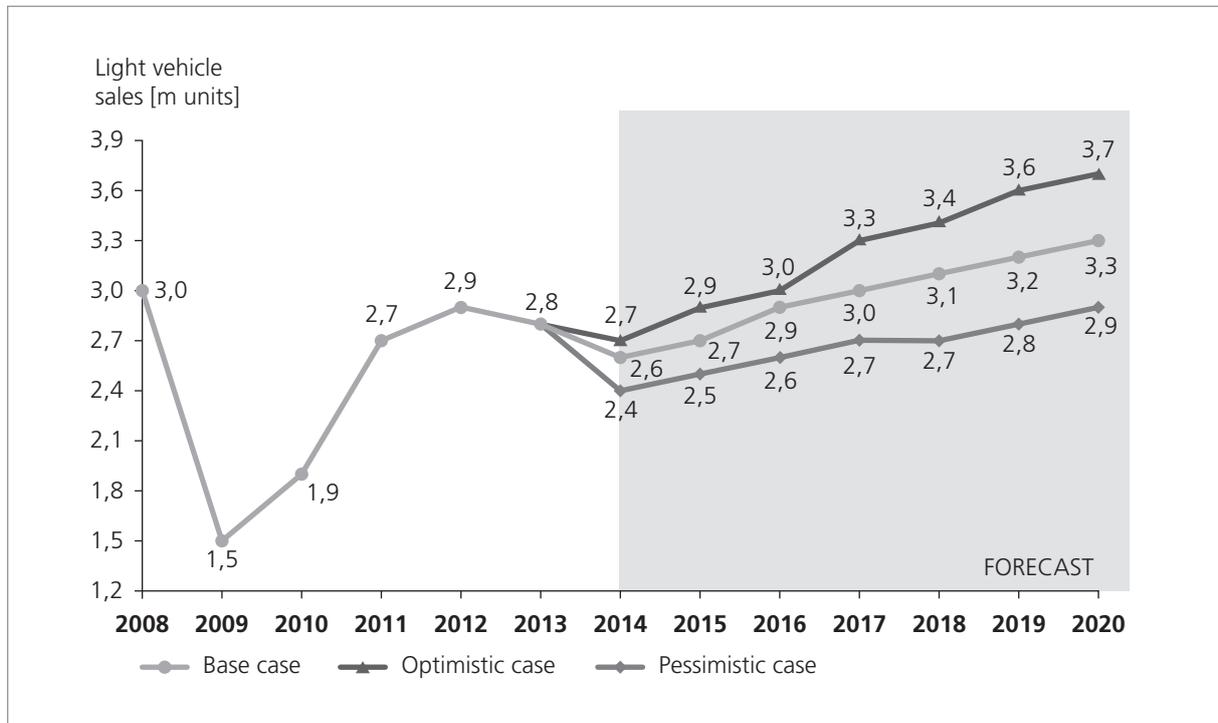


Abbildung 6: Russland auf dem Weg zum fünftgrößten Automobilmarkt 2020



Quelle: Boston Consulting Group (2013: 5).

Abbildung 7: Wachstumsszenarien für den Automobilmarkt 2008–2020 (in Millionen Fahrzeugen)



Quelle: Roland Berger (2014).



2. Mit einer Verringerung der Verkaufspreise werden neue Käufer gewonnen.
3. Der Absatz wird über Ausfuhren angekurbelt.

WTO-Mitgliedschaft – Sonderregelung für die Automobilbranche

Im Jahr 2012 trat Russland nach 18-jährigem Verhandlungsmarathon der Welthandelsorganisation (WTO) bei. Die Sinnhaftigkeit der Mitgliedschaft einer Öl-Ökonomie in einer Handelsorganisation, die sich nicht mit Ressourcenhandel beschäftigt, ist zweifelhaft, und große Teile der russischen Unternehmerschaft sprachen sich in jeder Verhandlungsphase gegen den Beitritt aus. Da Russland vor allem Energie und Rüstungsgüter exportiert, stand nicht die Öffnung ausländischer Märkte, sondern Schutzzölle und der Einsatz weiterer protektionistischer Instrumente im Zentrum der Debatten. Die Importsubstitutionspolitik und die Maximalhöhe fortbestehender Einfuhrzölle für Fertig-Pkws wurden erst nach zähen Verhandlungen in ein Sonderprotokoll überführt, das für einen Zeitraum von sechs Jahren (2012–2018) Ausnahmeregelungen gewährt (vgl. Tabelle 5).

Die Sonderabsprachen enden 2018, danach dürfen auf Einfuhren nur noch 15 Prozent Schutzzoll erhoben werden. Ebenso entfallen die Vorgaben für die Lokalisierung der Produktion (*local content*) des Dekrets 166. Im Nutzfahrzeugbereich sind diese WTO-Einschnitte noch stärker ausgeprägt.

Wichtig ebenfalls: Mit dem Wegfall der Lokalisierungs-vorschrift ist es Fahrzeughersteller freigestellt, die Wertschöpfungsschraube wieder rückwärts zu drehen. Sie können Komponenten, die sie bisher auf dem lokalen Markt eingekauft haben, wieder aus dem Ausland beziehen.

Löhne und Produktivität

Sieht man von der Produktqualität und den Kapitalkosten ab, sind Lohnstückkosten und Wechselkurse die bestimmenden Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft. Berechnungen über die Entwicklung der Lohnstückkosten für den russischen Automobilsektor liegen nicht vor, wohl aber für den gesamten Sektor des Verarbeitenden Gewerbes. Folgt man der Berechnungsweise der Boston Consulting Group, stiegen die Lohnstückkosten im internationalen Vergleich rasant an (vgl. Abbildung 8). Damit wird zwar noch keine Aussage über das aktuelle Kostenniveau getroffen, wohl aber eine Feststellung darüber, dass Kostenvorteile abgebaut wurden und sich die Wettbewerbsfähigkeit verschlechterte.

Berechnungen über die gesamte Industrie hinweg sind aber nur begrenzt aussagefähig für die Automobilbranche. Da diese inzwischen von ausländischen Herstellern beherrscht wird, ist von einem überdurchschnittlichen Produktivitätsanstieg auszugehen.

Ein reiner Lohnvergleich führt allerdings zu einem ähnlichen Bild. Werden die russischen Löhne in Euro umgerechnet und mit dem Niveau in Nachbarregionen verglichen, ergibt sich ein Verlauf wie in Abbildung 9 dargestellt. Von einem extrem niedrigen Niveau aus (2000: 87 US-Dollar/Monat) stieg die Vergütung in Russland stark an, überholte alsbald das Lohnniveau anderer postsozialistischer Transformationsländer (Kasachstan, Weißrussland, Ukraine) und zog mit den neuen EU-Mitgliedern aus Ostmitteleuropa fast gleich.³⁹ Mit diesem Anstieg muss die Produktivität in der russischen Automobilbranche von nun an im Tempo der Fertigung dieser Nachbarländer zunehmen, sonst droht mit dem Wegfall

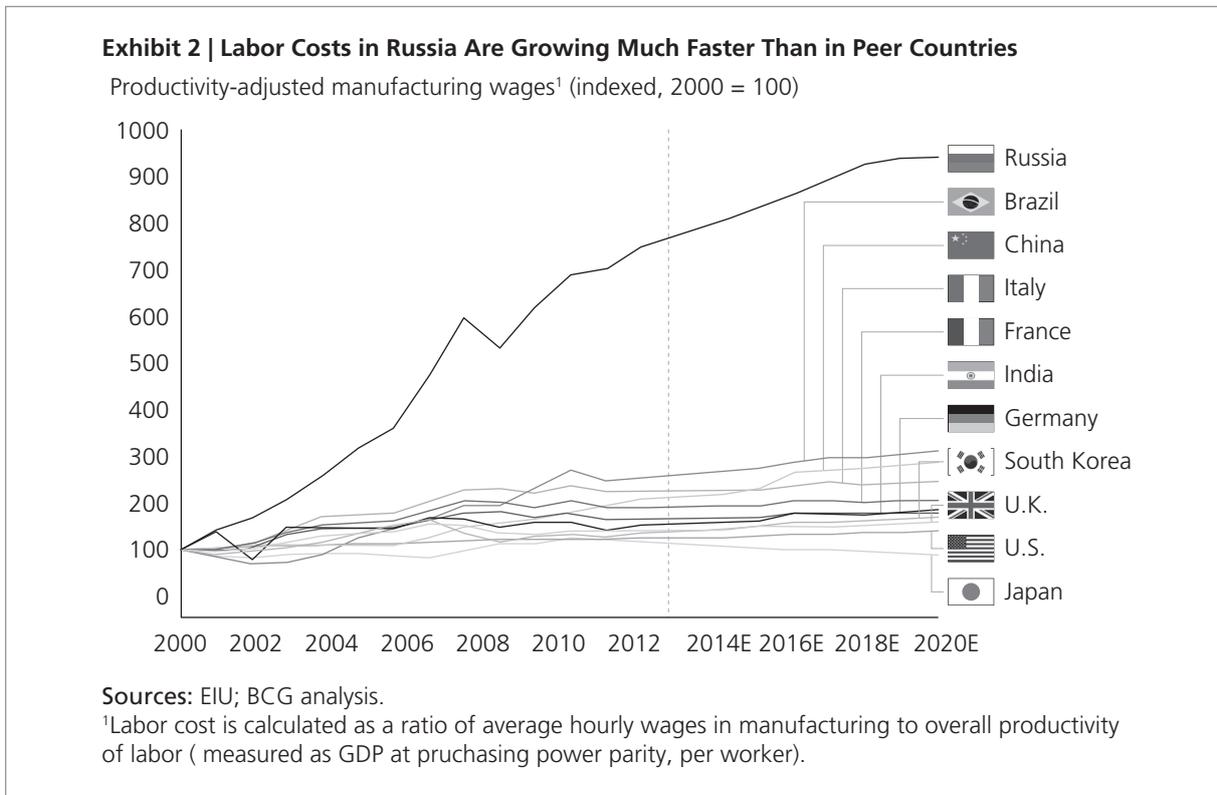
39. Vermutlich hatte Russland im Zeitraum 2000–2013 die weltweit höchsten Reallohnzuwächse.

Tabelle 5: Einfuhrzölle für Fahrzeuge 2011–2018

Einfuhrzölle	2011	2012 WTO-Beitritt	2015	2018
Pkw	30 %	25 %	22,5 %	15 %
Nutzfahrzeuge (5–20 Tonnen)	25 %	15 %	15 %	15 %
Nutzfahrzeuge (ab 20 Tonnen)	25 %	10 %	5 %	5 %

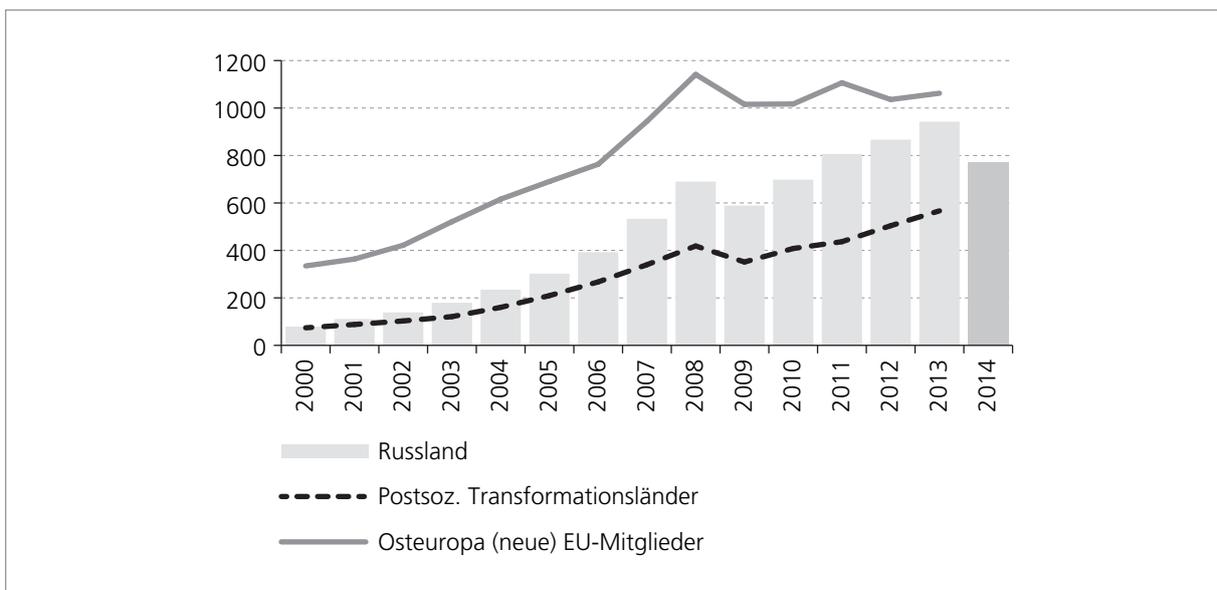


Abbildung 8: Lohnstückkosten in Russland und ausgewählten Ländern (2000–2013/2020)



Quelle: Boston Consulting Group (2013: 8).

Abbildung 9: Entwicklung der Durchschnittslöhne in Russland und ausgewählten Ländern (2000–2014: US-Dollar/Monat)



Anmerkungen: Angaben für 2014 beruhen auf Berechnungen Mitte Dezember.

Quellen: UNECE, eigene Berechnungen.

der Zollschranken die Überflutung des russischen Markts mit Fahrzeugen aus Ostmitteleuropa.

Der Währungsabsturz Ende 2014 beendete diese Anpassung zunächst. Die Reallöhne fielen 2014 um rund fünf Prozent, werden sie in Rubel berechnet. In US-Dollar sanken sie um über 20 Prozent. Mit der Abwertung driften die Löhne in Russland und Ostmitteleuropa wieder auseinander, und russische Fahrzeughersteller haben wieder Wettbewerbsvorteile gewonnen.

Wechselkurse

Realabwertungen wirken auf Kosten wie Lohnsenkungen oder Produktivitätssteigerungen und schaffen Standortvorteile für die lokale Fertigung. Wie sich die Abwertung auf den Wettbewerb des russischen Fahrzeugmarkts auswirkt, hängt aber von mehreren Faktoren ab:

- Die Wirtschaftskrise führt zu einem Gesamtrückgang der lokalen Nachfrage und drückt den Absatz bei vielen Anbietern auf Stückzahlen, bei denen Skalenerträge verloren gehen. Entsprechend steigen die durchschnittlichen Kosten und verschlechtern zusätzlich die Gewinnaussichten.
- Mit der Real-Abwertung steigen die Kosten für importierte Fahrzeugkomponenten schneller als die lokalen Kosten, vor allem die Löhne. Damit verschiebt sich das Kostenprofil zugunsten derjenigen Hersteller, die eine höhere lokale Wertschöpfung aufweisen.
- Mit der Abwertung gewinnen russische Fahrzeuge beim Export Vorteile. Sollte die Real-Abwertung für eine Zeit auf dem Niveau von Ende des Jahres 2014 verbleiben, könnte der lokale Markteinbruch durch Ausfuhren ausgeglichen oder sogar überkompensiert werden.⁴⁰

Vieles deutet darauf hin, dass Renault-Nissan-Avtovaz aus diesem Wettbewerb als Sieger hervorgehen können.

40. Nach Medienberichten fanden russische Fahrzeuge im Grenzgebiet zu Kasachstan im Dezember 2014 reißenden Absatz. Der kasachische Tengi hatte bis dahin die Talfahrt des Rubels nicht mitgemacht und die Preise für russische Fahrzeuge lagen in kasachischer Währung 30–40 Prozent niedriger. Sollte sich der Rubel nicht »erholen«, wird der Tengi wohl bald abgewertet werden, um diesen russischen Standortvorteil zu beseitigen.

te.⁴¹ Das Joint Venture investierte in neue Plattformen, konzentrierte sich auf Produktivitätssteigerungen und verfügt über den höchsten Lokalisierungsgrad. Während die lokale Wertschöpfung bei den anderen ausländischen Automobilkonzernen noch bei 30–40 Prozent liegt, beträgt sie bei Renault-Nissan-Avtovaz über 70 Prozent. Zwar wird auch dieses Unternehmen durch die Schrumpfung des lokalen Markts Absatz einbüßen, der Kostenschub aus der Abwertung ist jedoch vergleichsweise gering. Mit dem geringeren Kostenschub und der Abwertung gewinnt es auch Exportvorteile und dürfte in der russischen Absatzkrise dort zulegen.

Die Automobilkonzerne stehen nun vor richtungsweisenden Entscheidungen:

- Investieren, um den Lokalisierungsgrad zu erhöhen?
- Die Krise aussitzen in der Hoffnung, dass sie nicht lange anhält?
- Oder sich aus der Fertigung in Russland zurückziehen und den russischen Markt wieder von außen beliefern?

Falls die Währungspolitik wieder auf einen starken Rubel setzt, dürften die Minderung der Schutzzölle und der Wegfall von Importbarrieren nach 2018 den Abzug ausländischer Investoren bewirken.⁴² Bleibt es bei einer Politik der Niedrigbewertung der russischen Währung, bekäme eine lokale Fertigung auch ohne Importbarrieren Standortvorteile. Vor allem aber würden sich Exportchancen auf tun und in Russland gefertigte Fahrzeuge wären nunmehr auch in Osteuropa und anderen Regionen wettbewerbsfähig.

Fazit

In den letzten Jahren war es üblich, Russland als Schwellenland zu charakterisieren und ihm mit der Zugehörigkeit zur BRICS-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) einen besonders dynamischen Wachstumsverlauf zuzuschreiben. Aus einer strukturalistischen Perspektive war dies immer schon falsch. Wie Brasilien und

41. Ein Handicap für Avtovaz sind allerdings die schlechten Umfragewerte hinsichtlich Produktqualität und Markenprestige.

42. Die Annahme liegt der Marktanalyse von Roland Berger (2014) zugrunde, die eine Zunahme des Importanteils auf 50 Prozent für möglich hält.

Südafrika leidet es an der De-Industrialisierung (Naude u. a. 2013). Das Land versäumte es, eine wettbewerbsfähige Industrie aufzubauen, und der Ölboom verfestigte strukturelle Verwerfungen weiter. Der Rentenzufluss im Energiesektor hob zwar das BIP an, die Industrie gewann aber keine Bodenhaftung. Unproduktive Unternehmen wurden vom Staat geschützt, eine konkurrenzorientierte Marktwirtschaft, in der Investitionen in Modernisierung die Absatzchancen bestimmen, entwickelte sich nicht⁴³ oder nur in Nischen. Sinkende Energiepreise stürzen dieses Wirtschaftsmodell nun in eine Krise und stellen mit der Umkehrung von Preisrelationen eine erneute Chance dar, einen anderen Entwicklungsweg einzuschlagen.

Diese Umsteuerung hat Russland im Automobilssektor bereits ein Stück weit vollzogen. Avtovaz, der Stolz der Sowjetunion, steht exemplarisch für die Fehlentwicklungen der Transformationsphase. Privatisierung und Liberalisierung führten zum Absturz, nur die Re-Nationalisierung konnte den Kollaps verhindern. Die Verordnungen zur Lokalisierung der Fertigung im Automobilssektor 2006/2011 verschärften die Lage des Riesenwerks in Toljatti. Die von der Regierung gewählte Strategie würgte den Importsektor nicht ab, sondern setzte Anreize für ausländische Investoren, die alle großen Automobilkonzerne veranlasste, lokale Fertigungsstätten aufzubauen. Der Preis bestand in der Verdrängung der einheimischen Fertigung. Avtovaz rettete sich in ein Joint Venture mit Renault-Nissan, um der Insolvenz zu entgehen. Andere russische Anbieter kamen aus ihrer Rolle als Lizenzbauer für ausländische Marken nie heraus und spielen technologisch keine Rolle.

Mit dieser Strategie entschied sich Russland für einen Weg, der sich grundlegend vom chinesischen Modell absetzt. Während China die Automobilbranche zum strategischen Sektor für das Wachstum nationaler Unternehmen erklärte und Auslandsinvestoren in Joint Ventures zwang – mit Auflagen bezüglich Technologietransfers zugunsten eigener Automobilhersteller –, führte die russische Variante zur Verdrängung nationaler Produzenten. Der russische Staat übernahm nicht die Rolle des »strukturellen Entwicklungsagenten« für das einheimische Unternehmertum, sondern verfolgte makroökonomische Gleichgewichtsziele wie den Subventionsabbau oder den

Erhalt von Arbeitsplätzen. Einen unabhängigen nationalen Automobilbau gibt es in Russland nicht mehr.

Wie stehen die Zukunftschancen für Russland als Standort internationaler Automobilkonzerne? Russlands Binnenmarkt verfügt nicht über das Volumen Chinas oder Indiens, entsprechend begrenzt sind seine Fähigkeiten, ausländische Investoren anlocken und steuern zu können. Technologisch und wirtschaftlich ist Russland ein abgeschotteter Standort und für die meisten Automobilkonzerne nur hinsichtlich des lokalen Absatzes von Interesse. Mit Fertigungsstätten für 100 000–200 000 Fahrzeuge eignet sich der russische Markt nicht für die hohen Entwicklungskosten neuer Plattformen und Modelle. Er bleibt Fertigungstechnologien der zweiten Generation vorbehalten, weder von politischen Vorgaben – z. B. Emissionsgrenzen – noch der Konkurrenz oder den Verbraucherwünschen geht ein starker Modernisierungsdruck aus. Niedrige Energiepreise reduzieren zudem den Anreiz, Kraftstoff sparende Neuerungen einzuführen. Technische Änderungen, die im globalen Markt anstehen, wie die Elektrifizierung der Antriebsstränge oder die Entwicklung kommunikationsverbundener Autos, geschehen an anderen Standorten und kommen nur über Einfuhren ins Land.

Hinsichtlich der Vermarktungsstrategien war der russische Markt bislang ebenfalls abgeschottet, sieht man vom Premiumsegment ab, das über Importe bedient wird. Mit dem Abbau von Zollschranken und dem Wegfall der Lokalisierungsauflagen wird sich der Markt öffnen und die Automobilkonzerne vor die Entscheidung stellen, ob sie die Fertigung vor Ort wieder abbauen oder die lokale Wertschöpfung weiter vertiefen sollen. Fallen Zollbarrieren weg, könnte es profitabler werden, die lokale Nachfrage über ausländische Standorte zu bedienen. Bleibt die Regierung bei einer industrialisierungsstützenden Niedrigbewertung des Rubels, behalten lokale Wertschöpfungsketten ihre Vorteile; dies könnte internationale Automobilkonzerne dazu bewegen, ihr Engagement in Russland auszubauen oder zumindest aufrechtzuerhalten. Kehrt die Währungspolitik wieder zu einer Hochbewertung des Rubels zurück – z. B., wenn der Ölpreis wieder steigt – dann ist nach 2018 mit einem breiten Rückzug ausländischer Hersteller zu rechnen.

Nur Renault-Nissan-Avtovaz setzt sich von dieser währungspolitischen Abhängigkeit ab. Der französisch-japanische Konzern investierte vier- bis fünfmal höhere

43. Diese Analyse beschäftigte sich nicht mit dem Exportsektor. Bei der Energie- und Metallgewinnung sind russische Unternehmen in den Weltmarkt eingebunden und stehen in Konkurrenz zu anderen multinationalen Unternehmen.

Summen als andere Automobilhersteller. Er betrachtet Avtovaz als geostrategisches Standbein, um im weltweiten Ranking weiter nach oben zu klettern. Mit angestrebten Stückzahlen von über einer Million Fahrzeugen und einer Wertschöpfung von 70 Prozent ist die lokale Einbettung ungleich tiefer. Sollte die Regierung mit einer Niedrigbewertung des Rubels den russischen Automobilsektor zusätzlich stützen, dann ist zu erwarten, dass das Werk bald deutlich mehr als die bereits früher im Ausland verkauften 100 000 Fahrzeuge exportiert. Auf die erfolgreiche Transformation eines ehemaligen sozialistischen Herstellers zu einem Exportunternehmen kann Renault mit seinem Engagement bei Dacia bereits verweisen. Rostec, die Stimme des russischen Staates in der Aktionärsversammlung, benannte das Ziel: 50 Prozent der Produktion soll künftig exportiert werden. Wie zu Sowjetzeiten könnte die russische Fahrzeugfertigung dann wieder primär von einem großen Werk beherrscht werden. Es wäre aber kein unabhängiges nationales Werk mit lokaler Monopolstellung, sondern das regionale Standbein eines globalen Unternehmens mit Konzernzentrale im Ausland.

Die Wachstumschancen der Automobilhersteller bleiben aber eng an die Umstrukturierungen im Zuliefersegment gekoppelt. Um die mangelnde Qualität inländisch hergestellter Zulieferteile zu verbessern, müssten russische Zulieferer modernisieren oder weitere ausländische Investoren auf den lokalen Markt drängen. Mit seiner hohen Lokalisierung kommt Renault-Nissan-Avtovaz auch hier eine strategische Rolle zu. Eine Reintegration von Komponenten beim Hersteller könnte eine russische Antwort auf das Qualitätsproblem bei Zulieferern sein.

Lassen sich aus diesem »Teilerfolg« der Importsubstitution im Automobilbereich Aussagen über Re-Industrialisierungschancen in anderen Branchen treffen? Im Bereich der Fertigung militärischer Güter, die vermutlich über die Hälfte aller industriellen Verarbeitung ausmachen, steht eine Importsubstitution nicht an, denn Russland ist Selbstversorger.⁴⁴ Hier dreht sich die politische Debatte eher um den Zukauf moderner Waffensysteme als um den Nachbau. Eine Modernisierung der russischen Militärproduktion durch Hereinnahmen ausländischer Konzerne ist aus sicherheitspolitischen Gründen unwahrscheinlich.

44. Eine Ausnahme bilden die bisherigen Lieferungen von Militärgütern aus der Ukraine, die alsbald durch Produktion in Russland ersetzt werden sollen.

In der zivilen Fertigung ist eine Importsubstitution grundsätzlich denkbar, doch treten hier unterschiedliche Probleme auf. Eine Wirtschaftskrise in Verbindung mit Sanktionen liefert zwar Motive für eine Importsubstitution; sie ist aber die denkbar ungünstigste Phase, diese umzusetzen. Der Aufbau eigener Betriebe wird gleichzeitig von einem Nachfrageeinbruch und steigenden Kapitalkosten belastet. Zudem muss Importsubstitution in verschiedenen Branchen und Stufen einer Wertschöpfungskette gleichzeitig angegangen werden, anstatt einzelne Produkte herauszunehmen und Fertigungsstufen in einer Sequenz nach und nach einzulagern, die Lernkosten Rechnung trägt. Mit der zeitgleichen Lokalisierung unterschiedlicher Fertigungsstufen einer langen Verarbeitungskette treten erhebliche Friktionen in der Koordination auf. Darüber hinaus bedarf es über den gesamten Zeitraum hinweg massiver Subventionen.⁴⁵ Ausländische Investoren, so sie angeworben werden, würden die Importabhängigkeit von Vorleistungen wieder erhöhen und einheimische Produzenten würden dann eventuell das Schicksal der russischen Automobilhersteller erleiden.

Ein besonderes Problem tritt dort auf, wo der Staat nicht nur die Rahmenbedingungen setzt, sondern auch als monopolistischer Nachfrager auftritt. Hier läuft Importsubstitution Gefahr, ein doppeltes Monopol zu schaffen. Ausländische Investoren wollen langfristige Abnahmeverpflichtungen, um das Risiko einer Investition kalkulieren zu können, doch genau diese mag der Staat mit dem Hinweis auf die Verhinderung monopolistischer Angebotsmärkte möglicherweise nicht geben. Und wo er es dennoch tut, droht das bekannte Problem: Nach einer Erstinvestition bleiben weitere Modernisierungen aus. Die Lösung liegt auch hier auf der Hand: Der Markt muss vor einer Importsubstitution in eine Wettbewerbsverfassung überführt werden, die verhindert, dass sich der Staat um das Wohlergehen einzelner Unternehmen kümmern kann.

Schließlich: Wird eine Importsubstitution über ausländische Direktinvestitionen angestrebt, müssen klare Investitionsbedingungen vorliegen, ein Investorenrechtsschutz muss gelten und eine politische Sicherheit existieren, die Enteignungen oder markteinschränkende Interventionen

45. Im Werkzeugmaschinenbau ist der Marktanteil inländischer Hersteller bis auf neun Prozent (2012) gesunken. Trotz protektionistischer Interventionen lassen Änderungen auf sich warten, weil die Zulieferindustrie fehlt, Hersteller nicht über die erforderliche Finanzkraft verfügen oder Kunden mit der angebotenen Qualität unzufrieden sind (vgl. GTAI 2014c).



durch den Gaststaat unwahrscheinlich machen. Diese Bedingungen sind zu Zeiten einer Wirtschaftskrise, die auch noch mit einer politischen Krise gepaart ist, nicht gegeben.

Weitaus bessere Industrialisierungschancen besitzt Russland in den Bereichen, in denen es komparative Vorteile aufweist und auf Exportwachstum setzen könnte. Hierzu gehört die Veredelung mineralischer und agrarischer Rohstoffe. Mit einem liberalen Investitionsregime und staatlichen Infrastrukturleistungen im Verkehrswesen könnten die Bereiche Nahrungsmittelverarbeitung und Petrochemie Schwerpunkte einer Re-Industrialisierungsstrategie bilden. Russland hat die weltgrößten Reserven landwirtschaftlicher Nutzflächen (vgl. z.B. Belaya u. a. 2014) sowie ein enormes Wasservorkommen (vgl. Korytny 2014); und mit subventionierter Energie könnten ostasiatische Industriekapazitäten ins Land gelockt werden. Exportdiversifizierung ist vielversprechender als Importsubstitution, doch auch hierzu wäre eine Niedrigbewertung des Rubels eine Voraussetzung.



Avtovaz Annual Reports, 1998–2013.

Avtovaz History (o.J.): Avtovaz Joint Stock Company History; www.fundinguniverse.com/company-histories/Avtovaz-joint-stock-company-history (aufgerufen am 7.12.2014).

Belaya, V./Mykhaylenko, M. (2014): Der Getreidemarkt in Russland, in: *Russland-Analysen*, Nr. 272, 28.2.2014, S. 12–16.

Black, B./Krackman, R./Tarassova, A. (2000): Russian Privatization and Corporate Governance: What went wrong?, in: *Stanford Law Review*, Issue 52, July.

Bloom, N./Schweiger, H./Van Reenen, J. (2011): The Land that Lean Manufacturing Forgot? Management Practices in Transition Countries. NBER Working Paper Series, No. 17231, July.

Bloomberg (1998): Avtovaz: Anatomy of a Russian Corporate Wreck (Int'l Edition), in: *Bloomberg Businessweek*, Businessweek Archives, 16.8.1998; <http://www.businessweek.com/stories/1998-08-16/Avtovaz-anatomy-of-a-russian-corporate-wreck-intl-edition> (aufgerufen am 7.12.2014).

Blum, U./Buscher, H./Gabrisch, H./Günther, J./Heimpold, G./Lang, C./Ludwig, U./Rosenfeld, M./Schneider, L. (2010): Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. 2., aktualisierte und verbesserte Auflage, Halle (Saale), Institut für Wirtschaftsforschung Halle; <http://www.iwh-halle.de/d/publik/sh/dkompodium.pdf> (aufgerufen am 7.12.2014).

Boston Consulting Group (2013): Transforming Russia's Auto Industry. From Recovery to Competitiveness; http://iberglobal.com/files/rusia_auto_bcg.pdf (aufgerufen am 7.12.2014).

Brooks, G. (2013): Localising production in Russia, in: *Automotive Manufacturing Solutions*, 1.7.2013.

Chang, H.-J. (2003): Kicking Away the Ladder: The »Real« History of Free Trade. Foreign Policy in Focus, Special Report.

EBRD, Transition indicators 1998–2012; <http://www.ebrd.com/pages/research/economics/data/macro.shtml#ti> (aufgerufen am 7.12.2014).

EBRD (2012): Diversifying Russia. Harnessing Regional Diversity; <http://www.ebrd.com/news/publications/special-reports/diversifying-russia.html> (aufgerufen am 7.12.2014).

EBRD (2013): Transition Report 2013; <http://tr.ebrd.com/tr13/index.php/en/> (aufgerufen am 7.12.2014).

Ernst & Young (2013): An Overview of the Russian and CIS Automotive Industry, March.

Ford Russland: GAZ – NNAZ Gorkovsky Avtombilny Zavod; www.fomcc.de/gaz.htm (aufgerufen am 7.12.2014).

Frigant, V./Zumpe, M. (2014): Are automotive global production networks becoming more global? Comparison of regional and global integration processes based on auto parts trade data. MPRA Paper, No. 55727, May; <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/55727> (aufgerufen am 14.12.2014).

Gatejel, L. (2013): Die Hassliebe zum sozialistischen Automobil. Zur Alltagsbewältigung in Planwirtschaften, in: Tilly, S./Triebel, F. (Hrsg.): *Automobilindustrie 1945–2000: Eine Schlüsselindustrie zwischen Boom und Krise*. München, Oldenbourg, S.408–428.

GTAI (2010): Rahmenbedingungen für Kfz-Zulieferer in Russland. ACOD Kongress 2010, 18.2.2010; [kooperation-international.de/fileadmin/public/cluster/samara/Rahmenbedingungen_fuer_Kfz-Zulieferer_in_Russland.pdf](http://www.kooperation-international.de/fileadmin/public/cluster/samara/Rahmenbedingungen_fuer_Kfz-Zulieferer_in_Russland.pdf) (aufgerufen am 7.12.2014).

GTAI (2014a): Russland muss Werkzeugmaschinenbau sanieren, 7.4.2014.

GTAI (2014b): Russland will Elektronikindustrie ausbauen, 23.4.2014.

GTAI (2014c): Russlands Industrie krank am Werkzeugmaschinenbau, 6.11.2014.

Guriev, S./Rachsinsky, A. (2005): The Role of Oligarchs in Russian Capitalism, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 1, Winter 2005, S. 131–150.

Heigl, H. (2012): Eigentümerstruktur und Performance im Russian Trade System Index. Universität Wien, Diplomarbeit.

Holtbrügge, D. (2006): Die russische Automobilindustrie – Struktur und Perspektiven für in- und ausländische Unternehmen, in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 51. Jg., Nr. 2, S. 140–159.

Hufbauer, G./Schott, J./Cimino, C./Vieiro, M./Wada, E. (2013): Local Content Requirements: Report on a Global Problem, Peterson Institute for International Economics, Draft: 28.6.2013.

Jürgens, U./Krzywdzinski, M. (2013): Breaking off from local bounds: human resource management practices of national players in the BRIC countries, in: *International Journal Automotive Technology and Management*, Vol. 13, No. 2, S.114–133.

Kolesnichenko, A. (2009): Russia Tries to Save Avtovaz, Again, in: *Bloomberg Businessweek*, 28.5.2009; http://www.businessweek.com/globalbiz/content/may2009/gb20090528_188692.htm (aufgerufen am 14.12.2014).

Korytny, L. (2014): Sibiriens Wasser für die Welt: Export als Entwicklungschance, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Krkoska, L./Spencer, A. (2008): Automotive industry in Russia: Impact of foreign investments in car assembly plants on suppliers' entry. EBRD, February.

Kuznetsov, B./Dolgopyatova, T./Gimpelson, V./Golikova, V./Gonchar, K./Yakovlev, A./Yasin, Y. (2010): Russian Manufacturing Revisited: Industrial Enterprises at the Start of the Crisis. Centre for Comparative Economics: Economics Working Paper, No. 111, London, October.

Liuhto, K./Valtra, P. (2009): Who governs the Russian economy? A cross-section of Russia's largest corporations. Pan-European Institute: Electronic Publications, December (<http://www.tse.fi/pei>).



- Naudé, W./Szirmai, A./Lavopa, A.** (2013): Industrialization Lessons from BRICS: A Comparative Analysis. IZA Discussion Paper, No. 7543, August.
- Renault Press** (2010): Renault, Russian Technologies and Troika Dialog agree on Avtovaz Restructuring Measures, March.
- Roland Berger** (2014): Press Release. Russian Automotive Market Study 2014, Munich, May; http://www.rolandberger.co.jp/news/2014-05-27-Press_Release_en.html (aufgerufen am 8.12.2014).
- Rutland, P.** (2011): The Business Sector in Post-Soviet Russia, in: Graeme, G./Young, J. (Hrsg.): *Routledge Handbook of Russian Politics and Society*. London, Routledge.
- Shen, C./Jin, J./Zou, H.** (2012): Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps, in: *Annals of Economics and Finance*, Vol. 13, No. 1, S. 1–51.
- Simachev, Y./Kuzyk, M./Kuznetsov, B./Pogrebniak, E.** (2014): Industrial Policy in Russia in 2000–2013: Institutional Features and Key Lessons, Gaidar Institute for Economic Policy, Russian Economy in 2013, Trends and Outlooks, Issue 35, Moskau, Gaidar Institute Publishers; <http://www.iep.ru/files/RePEC/gai/ppaper/198Sinachev.pdf> (aufgerufen am 8.12.2014).
- Sturgeon, T./Van Biesebroeck, J.** (2011): Global value chains in the automotive industry: an enhanced role for developing countries?, in: *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, Vol. 4, Nos. 1, 2, 3, S. 181–205.
- UNCTAD** (2013): World Investment Report; unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf (aufgerufen am 8.12.2014).
- Vernikov, A.** (2012): The Impact of State-controlled Banks on the Russian Banking Sector, in: *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 53, No. 2, S. 250–266.
- Windolf, P.** (1996): Die Transformation der ostdeutschen Betriebe, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Heft 4, S. 467–488.



Über den Autor

Rudolf Traub-Merz leitet das Moskauer Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa

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:

osteuropa@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
978-3-95861-103-0