

Analyse

Kasachstan: Aktuelle Wirtschaftslage und wirtschaftspolitische Strategie

Von Roland Scharff, Osnabrück

Zusammenfassung

An Stabilitätskriterien gemessen hat Kasachstan die Folgen der internationalen Finanzkrise besser bewältigt als manch anderer Konkurrent aus dem Lager der Transformationsökonomien. Die Regierung hat zudem den Abschied von einem ressourcenbasierten Wachstumsmodell und die Wende hin zu einer technologischen Modernisierung angekündigt. Die Antwort in Form deutlicher struktureller Verschiebungen steht noch aus.

Die wirtschaftliche Entwicklung Kasachstans seit dem Ende der Sowjetunion scheint sich in Achtjahresrhythmen zu vollziehen: Einer mageren Phase nach 1991 folgten von 1999 bis 2007 »fette« Jahre mit Wachstumsraten des BIP von durchschnittlich knapp 10 %. Zum Boom nach 1999 hatten drei Faktoren wesentlich beigetragen: Die Abwertung des Tenge im April 1999, die Steigerung der Ausbeute von Energieträgern sowie die steigenden Preise für Öl wie auch für andere Exportgüter Kasachstans. In Verbindung mit einer beschleunigten Kreditausweitung machte diese Konstellation die Wirtschaft Kasachstans jedoch auch anfälliger für externe Schocks. Der Lebensstandard der Bevölkerung näherte sich zügig dem Niveau von Ländern wie Russland, Mexiko, Südafrika oder Bulgarien (vom kasachstanischen Wirtschaftsministerium bevorzugte Vergleichsländer der Baa-Kategorie, einer internationalen Ratingkategorie für Kreditwürdigkeit) an.

Krisendynamik und der Einfluss des Staates
Durch Eintrübung der Außen- und Binnenkonjunktur (Einbruch der Immobilienbranche) reduzierte sich das Wachstumstempo des realen BIP, forciert durch negative Entwicklungen im Finanzsektor, 2008 allerdings auf 3,2 %. Während gleichzeitig die Exporte schneller einbrachen als die Importe zurückgingen, kippte die Leistungsbilanz ins Negative, um sich bis 2009 dank höherer Güterpreise auf den Weltmärkten wieder zu erholen. Die wachstumsfördernde Verbindung zwischen »Weltmarktpreisen – Kapitalzuflüssen – Kreditvergabe an sekundäre Industriezweige« bleibt aber unterbrochen. Schuldner hatten (und haben) Probleme bei der Refinanzierung ihrer internationalen Verpflichtungen und der Abfluss von Kapital sorgte für zusätzlichen Druck auf die Devisenreserven. Die Regierung reagierte mit einer Abwertung des Tenge um 20 % im Februar 2009 und begrenzte ihre Unterstützung für Banken mit internationalen Zahlungsverpflichtungen.

Gleichzeitig dehnte die Regierung mit einem Anti-Krisen-Programm ihren Einfluss quer durch die Wirt-

schaft aus. Durch Verschmelzung der Staatsholding »Samruk« und des Entwicklungsfonds »Kazyna« zum Nationalen Wohlfahrtsfonds (»SamrukKazyna« = SK) schuf sie sich im Oktober 2008 ein Instrument für das Management von Staatsvermögen, für die Finanzierung von Industrieprojekten und für (überfällige) Investitionen in die Infrastruktur (Straßen- und Eisenbahnen, Pipelines). Um die Vollendung großer Bauprojekte in Astana zu garantieren (und Entlassungen zu vermeiden) verstärkte SK sein Engagement im Bausektor bis in dessen Zulieferbereich hinein. Insgesamt sollten in Kooperation mit der zweiten Staatsholding »KazAgro« dem Nationalen Fonds 10 Mrd. US-Dollar entnommen und in die Wirtschaft gepumpt werden. Ein spezielles Hypothekenprogramm sollte zusätzlich helfen, den Immobilienmarkt zu stabilisieren.

Das Investitionsvolumen zum Ausbau der Infrastruktur vermag das Land allein nicht zu schultern und so beteiligen sich EBRD, Weltbank, Asian Development Bank und die Islamic Development Bank an dessen Finanzierung. In der Energieinfrastruktur stecken zusätzlich chinesische Kredite in Milliardenhöhe (10 Mrd. US-Dollar). Es gilt jetzt vor allem Investoren für Bereiche außerhalb des extraktiven Sektors zu gewinnen. Ein eigenes Staatsprogramm (»Forced Industrial Innovative Development«) soll ab 2010 die technologische Entwicklung und Diversifikation vorantreiben. Dem war Ende September 2009 bereits die Vorstellung des sogenannten »Concept of Kazakhstani Content Development« vorausgegangen. Dieses Konzept zielt im Wesentlichen auf die Steigerung heimischer Produktionsanteile in der Wertschöpfungskette. Erwartet wird für die nahe Zukunft die Herstellung international wettbewerbsfähiger Qualitätsgüter in einem integrierten Wirtschaftsraum (Zollunion mit Russland und Belarus ab 1.1.2010).

Entwicklung des BIP 2009

Die Regierung sah sich 2009 immer wieder zu Revisionen bei den Wachstumsraten gezwungen, zumal die

Entwicklung des BIP während der ersten Quartale ins Negative umschlug. Die Schätzungen für das laufende Jahr gingen von einem Einbruch im ersten Quartal von minus 2,2 % bis 3,2 % aus, mit Fortsetzung im zweiten Quartal und darüber hinaus. Die Nationalbank gab sich optimistischer: Sie rechnete insgesamt für das Jahr 2009 mit einem leicht positiven Wachstumskorridor von 0,1 bis 0,3 % und verließ sich dabei wohl auf die aktuelle Preiserholung im Bereich der Energieträger und Buntmetalle. Im weiteren Verlauf wird das 2008 erreichte durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen von 8500 US-Dollar nicht zu halten sein.

Von der Entstehungsseite aus betrachtet trug 2009 die Landwirtschaft mit einem Rekordergebnis bei der Getreideernte (20,8 Mio. t; +28 %) positiv zum BIP bei. Der Bruttowert der gesamten landwirtschaftlichen Produktion lag um 13,8 % über dem Vorjahreswert. Im dritten Quartal dieses Jahres trug vor allem die Bergbauindustrie (+ 5 %) zur Kompensation der Outputreduzierung im produzierenden Gewerbe (-0,6 % über die ersten neun Monate des Jahres 2009), im Bausektor (-8,9 %) und im Dienstleistungsbereich bei. Letzterer litt insbesondere seit der zweiten Jahreshälfte unter Einbrüchen beim Handel (-8,4 %), Transport (-10,7 %) und den Finanzdienstleistungen (-5,7 %). Eine schwache Auslandsnachfrage zwang auch Unternehmen im Metallurgie- und Chemiebereich zu Produktionseinschränkungen.

Auf der Nachfrageseite hielten sich die Konsumenten trotz realer Steigerungen bei den Arbeitslöhnen zurück (der monatliche Durchschnittslohn wurde für die zweite Jahreshälfte 2009 mit 69.756 Tenge, ca. 350 Euro, ermittelt). Die Auswirkungen waren insbesondere auf dem Automobilmarkt zu spüren. Die Konsumquote (Anteil des Konsums der Haushalte am BIP) ist in Kasachstan mit 45 % ohnehin vergleichsweise niedrig, so dass von dieser Nachfragekomponente wenig belebende Impulse zu erwarten sind. Investitionen in die Extraktion von Bodenschätzen und in die Transitkapazität von Kasachstans Ölindustrie werden (mit ausländischer Unterstützung) vorläufig die entscheidenden Wachstumsquellen bleiben. Nach drei aufeinander folgenden Quartalen mit einer negativen Leistungsbilanz schwenkte diese im dritten Quartal 2009 zurück in den positiven Bereich. Es verblieb aber für Januar bis September 2009 ein Defizit in Höhe von 3,4 Mrd. US-Dollar, während der Vergleichszeitraum des Vorjahres noch einen Überschuss in Höhe von 6,7 Mrd. US-Dollar ausgewiesen hatte. Eine Reduzierung bei den Importen und steigende Weltmarktpreise bei den Exportgütern werden die Lücke schließen helfen und zu einer tendenziellen Stärkung des Tenge beitragen. Diese Tendenz wird noch zusätzlich durch den

Zufluss ausländischer Direktinvestitionen in die Ölindustrie unterstützt.

Kritische Einschätzung der BIP-Entwicklung

Das Einkommen einer Nation wird standardgemäß in BIP pro Kopf ausgedrückt. Dessen Wert kann steigen, obschon die Bürger selbst gleichzeitig ärmer werden, weil beispielsweise die Regierung nationales Vermögen an Ausländer verkauft, sich im Ausland verschuldet oder knappe natürliche Ressourcen aufbraucht. Andererseits bleibt gerade im Falle von Transformationsökonomien zu berücksichtigen, dass Angaben in dieser (Pro-Kopf-) Form wegen des beträchtlichen informellen Sektors die tatsächliche Lage unterschätzen. Ein weiterer quantitativer Aspekt, der im Falle Kasachstans entscheidende Auswirkungen auf die Höhe des Pro-Kopfeinkommens der heimischen Bevölkerung hat, ist die Differenz zwischen dem BIP (hergestellt in den Grenzen Kasachstans, ausländische Beteiligung eingeschlossen) und dem Bruttonationalprodukt (BNP, hergestellt bzw. erzielt ausschließlich von Bürgern Kasachstans im Inland oder Ausland und damit entscheidend für die Entwicklung des Einkommens). Wenden wir uns zunächst dem statistisch erfassten Unterschied zwischen dem BIP und dem BNP zu, der Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen (dabei werden Erträge aus kasachstanischen Kapitalanlagen im Ausland den aus Kasachstan ins Ausland abfließenden Kapitalerträgen und Pendlerinkommen gegenübergestellt). Der daraus resultierende Nettofaktortransfer betrug bei einer sich stetig öffnenden Schere schließlich im Jahre 2008 knapp 19 Mrd. US-Dollar; dies entsprach einem Anteil am BIP in Höhe von 14,3 %. Im laufenden Jahr wird mit Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Ausland in Höhe von 24 Mrd. US-Dollar gerechnet. Hohe Nettotransfers sind typisch für rohstoffreiche Länder, die ihre Lagerstätten mit Hilfe ausländischer Direktinvestitionen erschließen. Es überrascht daher nicht, dass die kasachstanische Regierung unter Verweis auf das 2007 verbesserte Gesetz zu den natürlichen Ressourcen dazu überging, Verträge mit ausländischen Partnern zu revidieren oder zu annullieren, wenn diese »der ökonomischen Sicherheit Kasachstans schaden«. Es werden dabei auch ökologische Begründungen ins Feld geführt.

Ändert man den Standpunkt der Beobachtung, geraten Bereiche der kasachstanischen Volkswirtschaft ins Blickfeld, die vorher im »Schatten« lagen und wesentlich zur Verbesserung der Einkommen beitragen. Nach Angaben der offiziellen Statistik gingen die relativen Schattenanteile am volkswirtschaftlichen Gesamtergebnis (BIP) über die Jahre des massiven Aufschwungs zurück und bewegen sich aktuell auf einem Niveau von

20 %. Zu einem deutlich abweichenden Ergebnis kommen die Berechnungen des Zentrums zur Untersuchung von Finanzvergehen. Danach lagen die Anteile bereits bei Beginn der Wachstumsphase auf einem Niveau von 30 % und erreichten phasenweise ein Ausmaß von über 50 %. Dies würde bedeuten, dass seit der Etablierung einer interministeriellen Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von Empfehlungen für die Einschränkung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten (Februar 2004) nur kosmetische Erfolge erzielt wurden.

Aus der ursprünglichen Funktion eines Korrektivs der vormaligen »Defizitwirtschaft« entwickelte sich die Schattenwirtschaft hin zu einem funktionalen Aktionsfeld der Kommunikation und des Tausches im Alltag, mit entscheidenden Auswirkungen auf die Verteilungsmuster von Einkommen und Vermögen. Sie ersetzt vermehrt die sozial anerkannten Wege des Aufstiegs, wie Bildung, berufliche Leistung etc.. Wer seine Ambitionen finanziell untermauern kann, kommt schneller zum Zuge. Diese Kosten werden wiederum aus schattenwirtschaftlichen Erträgen gedeckt und tragen somit zur Ausweitung und Stabilisierung der Schattenwirtschaft bei. In diesem Sinne erklärt sich ihre zunächst überraschend hohe Verbreitungsdynamik in einer wirtschaftlichen Expansionsphase. Sie bietet einen besonders gedeihlichen Boden für informelle Netzwerke, in denen wirtschaftliche und politische Eliten mit- und gegeneinander agieren.

Der Weg zu Stabilität

Im Zusammenhang mit stabilisierungsfördernden Maßnahmen wird von Wirtschaftspolitikern in der Regel die »Preisstabilität« als ein eigenständiges, leicht zu identifizierendes Ziel (interner Stabilität) herausgestellt. Dies wird meist ergänzt durch ein Kriterium externer Stabilität: der Wechselkursstabilität. Andere Experten stellen Ausprägungen der »realen Makroökonomie« in das Zentrum der Stabilitäts-Debatte: die Erweiterung und Auslastung von Produktionskapazitäten in Form von Arbeit und Kapital. Ihr Einsatz unterhalb der Kapazitätsgrenze hat nicht nur eine Verschwendug von Ressourcen zur Folge, sondern zeitigt weitere negative Folgeerscheinungen. So konfrontiert Arbeitslosigkeit die Betroffenen wie die Gesellschaft mit Ungleichheit, Unsicherheit und Armut.

Im Vergleich zur Steigerungsrate des Vorjahreswertes (+20,1 %) lag der Konsumentenpreisindex im August 2009 lediglich um 6,2 % höher. Insbesondere die Preise für Grundnahrungsmittel, wie Brot und Getreide, waren über die ersten acht Monate lediglich um bescheidene 0,3 % gestiegen (in den Vergleichsmonaten des Vorjahrs um 16,2 %). Die Preise für Benzin und Diesel sind dage-

gen im Gegensatz zum Vorjahrestrend gefallen (-1,6 % bzw. -17 %). Seit Anfang 2009 war selbst die Kerninflation – d. h. die Inflationsrate ohne die Einbeziehung häufig schwankender Brennstoff- und Nahrungsmittelpreise – rückläufig. Dank bescheiden wachsender Nominallöhne und zurückhaltender Kreditvergabe durch die Banken gab es seitens der Konsumenten wenig Druck auf die Preise. Gegenüber Importgütern, die sich infolge der Abwertung des Tenge verteuerten, hielten sich die Verbraucher deutlich zurück. Dies eröffnete der Zentralbank Spielraum für die Absenkung des Leitzinssatzes.

Der Verfall der Ölpreise, die Abwertung von Währungen bei den Haupthandelspartnern, die Verschlechterung der Tauschrelationen im Außenhandel und die reale Aufwertung des Tenge verlangten Anfang des Jahres 2009 nach einer Anpassung der nationalen Währung, sprich deren nominelle Abwertung, um die Wettbewerbsfähigkeit der kasachstanischen Volkswirtschaft wieder herzustellen. Die Verbesserung einiger Stabilitätsindikatoren in den Folgemonaten belegt die positive Wirkung dieses Schrittes. Der Verlust an internationalem Reserven fiel bei dieser Operation relativ gering aus. Allerdings war 2009 bei den Transaktionen auf dem Devisenmarkt ein deutlicher Rückgang infolge eingeschränkter Auslandsaktivitäten kasachstanischer Unternehmen zu beobachten.

Die 8,4 Mio. Beschäftigten in Kasachstans Volkswirtschaft konzentrieren sich auf den Dienstleistungssektor (50 %), gefolgt von der Landwirtschaft (32 %) und der Industrie (18 %). In den ersten neun Monaten büßten der Bausektor und die Industrie Arbeitsplätze ein (-1 % bzw. -3,6 %). Anfällig zeigte sich auch der Handelssektor (er stellt 1/5 aller nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze), so dass schließlich die offizielle Arbeitslosenquote bei 6,4 % stand, mit leicht rückläufiger Tendenz.

Fiskal- und Geldpolitik

Im Januar 2009 trat ein neuer Steuerkodex in Kraft, der einerseits verschiedene Steuersätze reduzierte, andererseits die Steuerbasis erweiterte. Der Einkommenssteuersatz für Unternehmen wurde von 30 auf 20 % abgesenkt; kleinere wie mittlere Betriebe sind bei diesem Steuertypus nicht mehr zu Vorauszahlungen verpflichtet. Dies ist zwar dem Geschäftsklima förderlich, doch nicht dem Staatsbudget: In Verbindung mit der generellen Wachstumsschwäche brachen in den ersten zehn Monaten des Jahres 2009 die gesamten Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr um 24 % ein. Dennoch wird das Budgetdefizit für das gesamte Jahr lediglich mit 1,4 % des BIP veranschlagt. Die Steuerausfälle wurden über Transfers in Höhe von über 5 Mrd. US-Dol-

lar aus dem Nationalen Ölfonds ausgeglichen (der Fond stand Ende Oktober 2009 bei 24 Mrd. US-Dollar). Auf der Ausgabenseite schonte die Regierung sozial sensible Bereiche, verschob die in Aussicht gestellte Erhöhung der Gehälter von Staatsangestellten und reduzierte den Erwerb von Vermögenswerten, beschnitt aber auch Investitionsprogramme. In Verbindung mit der erwarteten Wachstumsdynamik (von ca. 2 %) hofft man das (sog. Non-Oil-)Budgetdefizit bei 4,1 % des BIP halten zu können und plant zur Finanzierung der Lücke auch eine Kreditaufnahme in Höhe von 500 Mio. US-Dollar auf externen Märkten. Die internationale Kreditwürdigkeit Kasachstans dürfte dabei angesichts der nationalen Rücklagen und der Devisenreserven bei der Nationalbank keinen Schaden nehmen.

Die aktuelle Verfassung des Bankensystems stellt eines der volkswirtschaftlichen Kernprobleme dar: Die einst allseits bewunderte Wachstumsmaschine hat sich zum zentralen Sorgenkind gewandelt. Infolge der Unterentwicklung des nationalen Geld- und Kapitalmarktes hatten sich einzelne Banken in den Jahren des Booms langfristiges Kapital auf ausländischen Märkten besorgt, wobei Sicherungsmechanismen (Hedging) für ein besseres Risikomanagement weitgehend fehlten. Infolge großer Wertverluste im Immobiliensektor, der Kreditvergabe an dubiose ausländische Gläubiger und als Folge gezielten Betruges verschlechterte sich die Qualität der Kreditportfolios im Zeitraum 2008 bis 2009. Banken verzeichneten erhebliche Verluste durch Kreditausfälle und vier Institutionen – BTA, die Temir Bank, Alliance-Bank und Astana Finance – mussten ihren Schuldendienst einstellen. Zur Restrukturierung dieser Schuldenlast wurden Gespräche mit den ausländischen Kreditgebern aufgenommen. In Reaktion auf die Krise im Bankensektor übernahm die Regierung 2009 Vermögensanteile bei der BTA (75 %), der Halyk Bank (21 %) und der Kazkommertsbank (20 %). Die Zentralbank sorgte gleichzeitig für ausreichend Liquidität und eine stetige Absenkung des Refinanzierungssatzes auf ein vorläufiges Rekordtief von 7 %. Gleichzeitig stärkte die Regierung die Geldmenge, indem sie KazMunayGaz veranlasste, Einlagen in verschiedenen großen Banken Kasachstans vorzunehmen.

Der Schwächeanfall des Finanzsektors lässt sich, wenn auch unvollkommen, an drei signifikanten Zahlenreihen ablesen: Dem Grad der Abwertung der heimischen Währung (in Prozenten), den Wertverlusten des Aktienmarktes (in Prozenten) und den steigenden Zinssätzen bei Staatsanleihen in Fremdwährung (sovereign bonds). Nach diesen Kriterien war die (Real-)Wirtschaft der Ukraine im besonderen Maße von den Entwicklun-

gen im Finanzsektor betroffen und Kasachstan folgt im internationalen Vergleich erst nach Ungarn, Polen und der Russischen Föderation.

Unter Stabilitätsgesichtspunkten betrachtet hat Kasachstan die Folgen der Finanzkrise vergleichsweise besser bewältigt als mancher Konkurrent aus der Baa-Kategorie. Der nächste Bewährungsschritt steht noch aus, nämlich die internen Ursachen und Verstärker der Finanzkrise institutionell, z. B. durch verstärkte Aufsicht des Finanzsektors, in den Griff zu bekommen.

Wachstumsperspektiven

Kasachstan bleibt weiterhin von den Folgen der internationalen Finanzkrise betroffen: Der notwendige Kredit- und Schuldenabbau wird voraussichtlich mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Es wird daher vergleichsweise länger dauern den Kreditzyklus wieder umzukehren. Zusätzlich stand und steht dem Einbruch an externer Nachfrage seitens entwickelter Volkswirtschaften, verschärft durch einen begleitenden Preisverfall bei dominanten Exportgütern, kurzfristig kein adäquates Potential an kompensierender Binnennachfrage gegenüber. Kasachstan teilt mit Ländern wie Russland und seinen zentralasiatischen Nachbarn die Besonderheit, dass sein Wachstum überwiegend auf endlichem Naturkapital gründet. Im Rohstoffsektor und damit zusammen hängenden Wirtschaftszweigen verliert selbst der technische Fortschritt seine Eigenschaft als unerschöpfliche Wachstumsquelle. Bei einer derartigen Perspektive drängt sich daher das Ziel der Diversifikation, verbunden mit Produktivitätsgewinnen, geradezu auf. Beurteilt man die jüngste Wachstumsphase unter diesem Aspekt, so sieht sich die Regierung in mehrfacher Sicht kritischen Einwänden ausgesetzt. Unisono kommt der Vorwurf, die günstige Phase sei nicht genutzt worden, um die dominierende Rolle mineralischer Produkte als Export- und Wachstumsträger zu reduzieren. Vielmehr sei eine gegenteilige Entwicklung zu beobachten. Dies bedeutet, dass auch der strukturelle Umbau, ebenso wenig wie die Modernisierung der Gesamtwirtschaft, insbesondere der Infrastruktur, nicht vorangekommen ist. Das Ziel, nämlich mit Produktivitätsgewinnen unter die 50 wettbewerbsfähigsten Länder (eine Zielsetzung aus dem Jahr 2002) aufzurücken, war somit ebenso wenig zu realisieren. Der jüngste »Doing Business«-Report bestätigt diese Positionierung. Ungeachtet dessen liegen die Wachstumsprognosen für 2010 wieder deutlich im positiven Bereich (>2 %).

Informationen über den Autor und Lesetipps finden Sie auf der nächsten Seite.

Über den Autor:

Prof. Dr. Scharff, Roland lehrte bis 2008 Volkswirtschaftslehre an der FH Osnabrück, er leitete bzw. beteiligte sich an mehreren TEMPUS-Programmen (Russland, Weißrussland, Usbekistan) und absolvierte Gastprofessuren im GUS-Raum, darunter an der Westminster International University in Taschkent (2006) und der Kasachischen Nationalen Pädagogischen Universität in Almaty (2009/10).

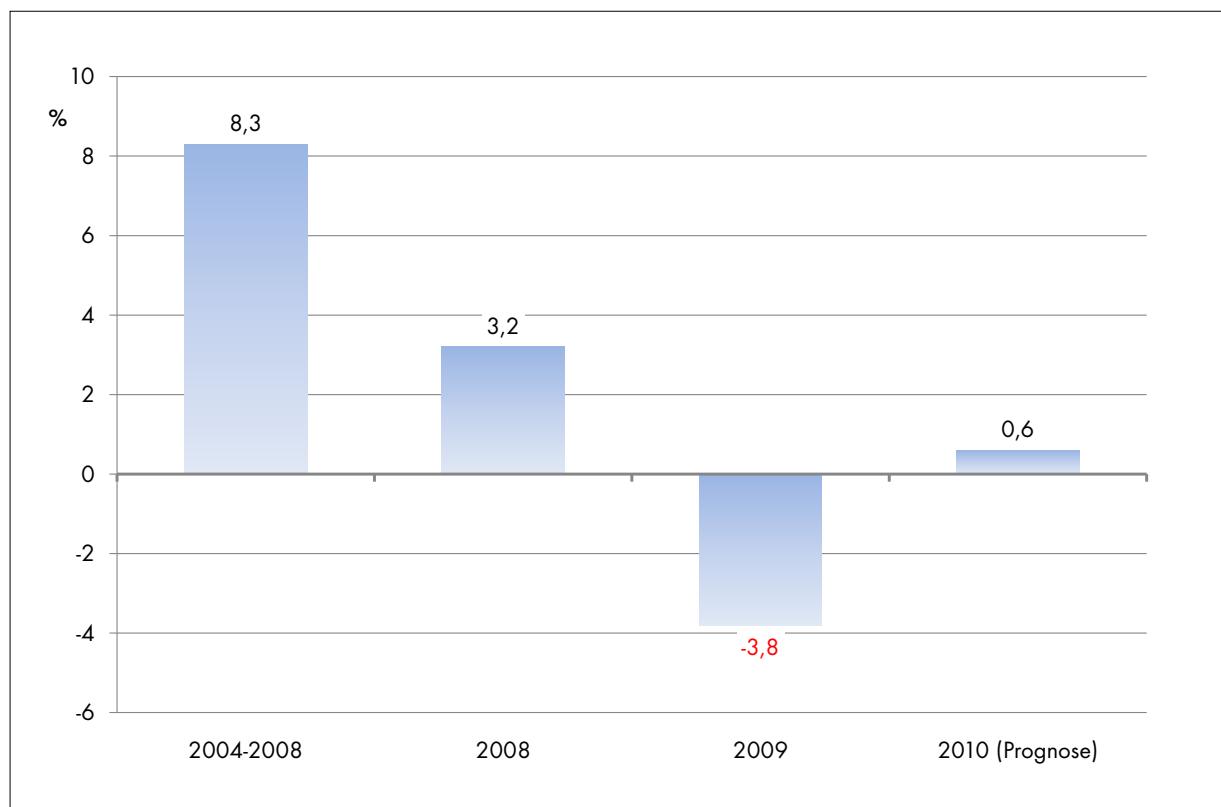
Lesetipps:

- Clare Nutall, Business New Europe, 28.12.2009: Kazakhstan 2010: A Transition Year, = http://businessneweurope.eu/story1918/KAZAKHSTAN_2010_A_transition_year
- Aizhan Kalabayeva, World Finance Review, September 2009: Priorities of Kazakhstan's Post Crisis Development, = http://worldfinancereview.com/pdf/Editorial_sample1.pdf

Tabellen und Grafiken zum Text

Wirtschafts- und Finanzindikatoren Kasachstans

BIP-Wachstum (in %, real)



Quelle: Export Development Canada; http://www.edc.ca/english/docs/gkazakhstan_e.pdf