

Ausgabe Nr. 16
April 2014

Die Kornkammer des Ostens blockiert ihre Markt- und Wachstumschancen

Thomas Glauben
Maria Belyaeva
Ihtiyor Bobojonov
Ivan Djuric
Linde Götz
Heinrich Hockmann
Daniel Müller
Oleksandr Perekhozhuk
Martin Petrick
Sören Prehn
Alexander Prishchepov
Swetlana Renner
Florian Schierhorn

Der Kornkammer des Ostens, namentlich Russland, der Ukraine und Kasachstan, wird aufgrund riesiger Flächen- und Ertragspotenziale eine zunehmende Bedeutung für die Weltgetreidemärkte zugesprochen. Allerdings blockieren widersinnige Markt- und Handelspolitiken, anhaltende betriebliche Produktivitätslücken sowie Defizite in der Vermarktungsinfrastruktur nachhaltig die Realisierung von Produktions- und Marktpotenzialen. Voraussetzung für deren Realisierung wären eine Priorisierung marktkonformer und exportorientierter Politiken sowie massive Investitionen in die räumliche und betriebliche Infrastruktur.

Osteuropäischen und zentralasiatischen Transformationsländern wird, nicht zuletzt aufgrund großer Land- und Ertragsreserven, eine erhebliche Bedeutung für die Weltgetreidemärkte und damit für die globale Nahrungsmittelversorgung zugesprochen. Dies gilt speziell für die großen Getreidenationen Russland, Ukraine und Kasachstan im internationalen Maßstab, aber auch für kleinere Länder wie etwa Serbien, die wichtige Getreidelieferanten für angrenzende Regionen sind. Allerdings steckt der Agrarsektor in vielen Transformationsländern noch immer in einem postsozialistischen Dilemma: Er hat mit einem recht persistenten Korsett postsozialistischer Strukturen zu kämpfen und muss gleichzeitig der Dynamik und Verflechtung marktwirtschaftlicher Prozesse gerecht werden. Drum treten Zweifel auf, ob diese Länder tatsächlich in absehbarer Zeit in der Lage sein werden, ihre landwirtschaftlichen Produktions- und Marktpotenziale zu mobilisieren und damit ihre agrarischen Wachstums- und Marktchancen hinreichend nutzen zu können.

Im Folgenden werden Ergebnisse verschiedener Studien zu den Produktions- und Marktpotenzialen in der Getreidewirtschaft Russlands, der Ukraine und Kasachstans zusammenfassend erörtert. Konkret werden zwei Fragen beantwortet: Erstens, welche Markt- und Wachstumspotenziale sind gemäß der vergangenen Entwicklung und auf der Basis verschiedener Prognosen zu erwarten? Zweitens, auf welche Hindernisse treffen Getreideproduzenten des Ostens in der nachhaltigen Verfolgung ihrer Wachstums- und Marktchancen in der Getreidewirtschaft? Hierbei wird auf drei Wachstumshemmnisse hingewiesen, die nicht nur in der Vergangenheit, sondern vermutlich auch

zukünftig die Mobilisierung von Marktpotenzialen beschränken (werden). Dazu zählen problematische Handels- und Marktpolitiken, die geringe Ausschöpfung von Produktionsreserven und erhebliche Defizite in der Vermarktungsinfrastruktur.

Getreidenationen des Ostens bieten riesige Land- und Ertragsreserven

In den großen Getreidenationen Russland, der Ukraine und Kasachstan ist die Getreideproduktion nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion zunächst erheblich gesunken und hat dann um die Jahrtausendwende wieder zugenommen. Insgesamt werden in den drei Nationen knapp 100 Millionen Tonnen Weizen produziert. Damit erzeugen diese Staaten mittlerweile knapp 15 Prozent des Weizens weltweit und nehmen mit ca. 50 Millionen Hektar gut ein Fünftel der Welterntefläche für Weizen ein. Mit Weizenerträgen im Durchschnitt von ca. drei Tonnen pro Hektar in der Ukraine, zwei Tonnen pro Hektar in Russland und einer Tonne pro Hektar in Kasachstan liegen diese bei nicht einmal der Hälfte dessen, was im Durchschnitt auf westeuropäischen Äckern erzielt wird. Dennoch, nicht zuletzt bedingt durch das Produktionswachstum in den vergangenen Jahren, gehören diese Länder mittlerweile zu den bedeutendsten Playern auf internationalen Getreidemärkten, die eine gute geografische Nähe zu Exportdestinationen in Europa, Nordafrika, im Mittleren Osten und in Asien aufweisen.

Ausgehend von den positiven Entwicklungen seit 2000 sehen internationale Beobachter gute Chancen für eine erhebliche Ausdehnung der Weizenproduktion und eine Steigerung der Weizen-

exporte in den kommenden ein bis zwei Dekaden. Obleich die Prognosen aufgrund unterschiedlicher Annahmen, Modellansätze und Datengrundlagen zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen gelangen, bilden diese zusammengenommen einen plausiblen Korridor potenzieller Entwicklungen. So erwarten OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) und FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (OECD-FAO, 2013) sowie USDA (United States Department of Agriculture) (Liefert et al., 2010) Produktionssteigerungen für alle drei Länder infolge von Ertragsteigerungen und der Rekultivierung von Ackerflächen von bis zu 36 Millionen Tonnen Weizen pro Jahr bis 2020. Aktuelle Berechnungen des IAMO (Schierhorn et al., 2014) weisen jedoch darauf hin, dass allein in Russland die Weizenproduktion um bis zu 50 Millionen Tonnen pro Jahr gesteigert werden kann. Diese Produktionszunahmen können durch die Rekultivierung von ca. 4,5 Millionen Hektar von jüngeren, (seit Anfang der 2000er) brachliegenden Flächen und durch Ertragszunahmen von ca. 60 Prozent in Folge eines erhöhten Düng- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes realisiert werden. Die Rekultivierung jüngerer Brachflächen verspricht zudem eine weitgehend umweltverträgliche Produktionszunahme, da im Gegensatz zur Rekultivierung älterer Brachflächen eine deutlich geringere Freisetzung von im Boden und in der Vegetation gebundenem Kohlenstoff zu erwarten ist (Prishchepov et al., 2013; Schierhorn et al., 2013). Könnten diese Produktionssteigerungen in den kommenden beiden Dekaden zumindest weitgehend realisiert werden, dann wäre eine massive Zunahme der Exporte zu erwarten.

Die Mobilisierung solcher Produktions- und Exportpotenziale in der Getreidewirtschaft bedarf allerdings enormer Anstrengungen. Sie wird entscheidend von den künftigen Produktions- und Wettbewerbsbedingungen sowie den politischen Rahmenbedingungen und damit von der Funktionsfähigkeit der Getreidemärkte abhängig sein. Es müssen jedoch erhebliche Bedenken bezüglich wachstumsgerechter Produktions- und Wettbewerbsbedingungen angemeldet werden.

Politikinduzierte Markteingriffe bremsen die Mobilisierung von Getreidemarktpotenzialen

Wie bereits in den IAMO Policy Briefs 2, 6 und 11 erörtert, wurde in Russland, der Ukraine und in Kasachstan als Reaktion auf die Weltmarktpreissteigerungen für Getreide der letzten 10 Jahre jeweils mit einer Serie von Exportbeschränkungen in die Märkte eingegriffen, mit dem (offiziellen) Ziel, Brotpreiserhöhungen zu verhindern. So wurde in allen drei Ländern in den Jahren 2008 und 2011 bis zu 15 Mal mit Exportsteuern, -quoten und -verboten in den Außenhandel eingegriffen. Begleitet wurden diese Maßnahmen durch staatliche Interventionsmaßnahmen, Exportlizenzsysteme und Preiskontrollen auf heimischen Märkten. Die Märkte wurden erheblich verunsichert, Exporte nahezu ausgesetzt

und eine geregelte Preisbildung außer Kraft gesetzt.

So zeigen ökonomische Analysen auf Basis nicht-linearer Preisreihenmodelle (Götz et al., 2013 a, b), dass die heimischen Weizenmärkte Russlands und der Ukraine von den Preisentwicklungen auf den Weltmärkten abgekoppelt wurden. Allerdings konnten die heimischen Erzeugerpreise nur auf einem mäßig niedrigen Niveau stabilisiert werden. In Russland wurde der inländische Weizenpreis um 15–20 Prozent und in der Ukraine um 30 Prozent reduziert, während erste Analysen für Kasachstan bisher keine nennenswerten Effekte feststellen. Das Gleichgewicht war dennoch gestört. Die nationalen Erzeugerpreise waren im Vergleich zum Weltmarkt zu niedrig und die Landwirte mussten allein im Jahr 2008 erhebliche Einkommensverluste hinnehmen, die in Russland ca. 1,8 Milliarden US-Dollar und in der Ukraine ca. 1,2 Milliarden US-Dollar ausmachten. Die entgangenen Exporterlöse beziffern sich 2008 in beiden Ländern insgesamt auf etwa 1 Milliarde US-Dollar (Djuric et al., 2010). Zudem haben die zahlreichen Politikänderungen im Kontext der Exportbeschränkungen die Marktunsicherheit erheblich erhöht und zu einem starken Anstieg der Preisvolatilität geführt. Insbesondere für die Ukraine wurde eine nachhaltige Destabilisierung des Weizenmarktes auch nach der Aufhebung der Exportkontrollen festgestellt (Götz et al., 2013 c). Mittel- und langfristig reduzieren solche staatlichen Eingriffe Investitionsanreize in die Getreidewirtschaft und damit die Mobilisierung von deren Wachstumspotenzialen.

Geringe und (regional) heterogene Ausschöpfung von Produktivitäts- und Ertragspotenzialen

Neben den Wirkungen politischer Maßnahmen auf Wachstums- und Marktchancen stellt sich die Frage, inwieweit der Getreideproduktionssektor in technologischer und organisatorischer Hinsicht die eingangs diskutierten ungenutzten Potenziale realisieren kann. Es zeigen sich hierbei ausgesprochen große regionale Unterschiede. Dies gilt sowohl zwischen den betrachteten Ländern als auch innerhalb der einzelnen Länder. Aktuelle ökonomische Schätzungen weisen darauf hin, dass die Entwicklung der Getreideproduktion in Russland in den vergangenen 15 Jahren maßgeblich durch die Realisierung technisch-organisatorischer Fortschritte möglich wurde. Dies ging in Russland mit einem Rückgang der Ackerfläche einher. In der Ukraine hingegen blieb die Ackerfläche weitestgehend konstant und es wurden auch nur geringe technisch-organisatorische Fortschritte erzielt (Belyaeva/Hockmann, 2013). Auch in Kasachstan konnten in der Vergangenheit nur geringfügige Produktivitätssteigerungen beobachtet werden.

In Russland sind allerdings große regionale Unterschiede in den Produktionsbedingungen und Produktivitätsentwicklungen festzustellen. Im Verlauf der letzten Jahre hat die Heterogenität

in den Produktionsbedingungen sogar zugenommen, nicht zuletzt in Folge einer regionalen Spezialisierung entsprechend den natürlichen und ökonomischen Standortfaktoren. Regionsspezifische Agrarpolitiken sowie Restrukturierungsmaßnahmen von Agroholdings trieben diese Entwicklungen an. Auch die Entwicklung der Flächenproduktivitäten ist nach 20 Jahren, trotz einer gewissen interregionalen Konvergenz, noch sehr unterschiedlich über die Regionen Russlands verteilt. Entsprechend darf nur in einigen Regionen mit günstigeren natürlichen und politischen Standortbedingungen und besonders gut organisierten Unternehmen in absehbarer Zeit eine verstärkte Mobilisierung der Produktionsreserven erwartet werden.

Erhebliche Investitionsdefizite in der Vermarktungsinfrastruktur blockieren insbesondere Exportchancen

Erste Analysen des IAMO (Renner et al., 2014 a, b) weisen darauf hin, dass in allen drei Ländern ausgeprägte Investitionsdefizite in den nationalen Lagerhaltungs- und Aufbereitungssystemen, Transportnetzen sowie Exporthafenkapazitäten existieren. Dies bedingt erhebliche Engpässe in der Getreidevermarktung und damit eine maßgebliche Einschränkung für die zukünftige Mobilisierung von Marktpotenzialen. Getreidespeicheranlagen arbeiten in allen drei Ländern an ihren Kapazitätsgrenzen. In Russland sind über 70 Prozent der Anlagen veraltet. Zudem entspricht deren territoriale Verteilung nicht den aktuellen Marktanforderungen, sondern eher planwirtschaftlichen Zielen der vergangenen Sowjetzeit. Ähnliches ist bei den Binnentransportnetzen festzustellen, die durch den staatlich kontrollierten Eisenbahntransport dominiert werden. Produzenten und Exporteure stoßen auf erhebliche Engpässe beim Wagenpark, auf völlig veraltete Zugmaschinen und Waggons sowie hohe staatlich festgelegte Tarife. Dies führt zu Lieferverzögerungen bis hin zur Nichterfüllung von Lieferverträgen.

Schließlich befinden sich auch die Umschlagskapazitäten an den Seehäfen des Schwarzen Meeres, von denen ca. 80–95 Prozent des russischen und ukrainischen Getreides exportiert wird, trotz umfangreicher Modernisierungsmaßnahmen an ihren Kapazitätsgrenzen. Die Umschlagskapazitäten der Ukraine liegen mittlerweile zwar bei 45 Millionen Tonnen Getreide pro Jahr und sind über 13 Häfen entlang der Schwarzmeer-Asowschen Küste (i. W. im Umkreis von Odessa) verteilt, stehen aber faktisch nur einem exklusiven Kreis von Exporteuren zur Verfügung. Im Gegensatz zur Ukraine konzentrieren sich die Getreideumschlagskapazitäten Russlands (ca. 30 Millionen Tonnen pro Jahr) zum weitaus größten Teil nur in einem einzigen Hafen (Novorossijsk) im Süden des Landes. Diese Konzentration auf einen Hafen bedeutet eine enorme logistische Herausforderung in der Abwicklung von Getreideanlieferung und -umschlag der Chargen aus allen Regionen Russlands. Eine reibungslose Abwicklung ist gegenwärtig nicht gewährleistet. Es bedarf

vielmehr erheblicher Investitionen in eine geeignete Hafenlogistik und Verkehrsanbindung, um die eingehenden Getreideströme aus den verschiedenen Regionen Russlands bewältigen zu können.

Infolge der erörterten infrastrukturellen Defizite können die Transaktionskosten bis zu 40 Prozent (für entfernte Regionen Russlands bis zu 80 Prozent) der Weltmarktpreise und damit das Vierfache der Höhe anderer Getreideexportnationen, wie etwa Frankreich (BE Berlin Economics 2012; USDA, 2011), betragen. Es darf demgemäß bezweifelt werden, dass merkliche Produktionszuwächse wirtschaftlich sinnvoll und wettbewerbsfähig vermarktet werden könnten.

Schlussfolgerungen

Osteuropäische und zentralasiatische Getreidenationen verfügen über ausgeprägte Flächen- und Ertragsreserven. Diese offerieren, nicht zuletzt auch vor den Hintergrund der Weltmarktpreisentwicklungen, vorzügliche Markt- und Wachstumsmöglichkeiten für die Getreidewirtschaft dieser Länder. Allerdings nutzen die Länder die sich ihnen bietenden Chancen in der Getreidewirtschaft nicht hinreichend, sondern blockieren diese sogar. Erstens behindern populistische Handelspolitiken nachhaltig das Funktionieren der Getreidemärkte und wirken der Mobilisierung von Produktions- und Exportpotenzialen entgegen. Zweitens hemmen persistente Produktivitätslücken betriebliches Wachstum und die effiziente Nutzung unternehmerischer Ressourcen. Drittens bremsen massive Investitions- und Modernisierungsdefizite in der Vermarktungsinfrastruktur (Lagerhaltung, Binnenlandtransport, Hafenkapazitäten) Markttransaktionen und Exportorientierung der östlichen Kornkammer. Unter diesen Umständen ist nicht zu erwarten, dass Russland, die Ukraine und Kasachstan in absehbarer Zeit in der Lage sein werden, ihre Markt- und Wachstumspotenziale zu realisieren. Voraussetzung für deren Realisierung wäre eine Priorisierung marktkonformer und exportfreundlicher Politiken und Institutionen. Investitionen in die räumliche und betriebliche Infrastruktur sowie in agrarwirtschaftliches Humankapital sind dringend notwendig.

Weiterführende Informationen

Literatur

- BE Berlin Economics (2012): Turning Ukrainian Agriculture into an Engine of Growth. A Strategy for the Development of the Grains and Oilseed Sector.
- Belyaeva, M., Hockmann, H. (2013): Russia as a New Big Player on the World Wheat Market: Production and Trade Volumes, International Food and Agribusiness Management Association (IFAMA), IFAMA 23rd Annual World Forum and Symposium: The Road to 2050: The Talent Factor, Atlanta, Georgia/USA, 16.06.2013 – 20.06.2013.
- Djuric, I., Glauben, T., Götz, L., Perekhozhuk, O. (2010): Nahrungsmittelkrise und Transformation: Staatliches Krisenmanagement und Marktreaktionen östlicher „Getreidenationen“ (Food Crisis and Transformation: Crisis Management and Market Reactions in the Eastern „Cereals Nations“), in: Loy, J.-P. and Müller, R.A.E.: Agrar- und Ernährungsmärkte nach dem Boom, Conference Proceedings of the 48th Annual Conference of the German Association of Agricultural Economists (GeWiSoLa), Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Vol. 45: 3–13.
- Glauben, T., Djuric, I., Götz, L., Koester, U., Loy, J.-P., Päll, Z., Perekhozhuk, O., Prehn, S., Renner, S. (2013): Funktionieren osteuropäische Agrarmärkte? Vorsicht vor staatlich verordneten Markteingriffen! IAMO Policy Brief No. 11, Halle (Saale).
- Glauben, T., Götz, L. (2011): Nahrungsmittelkrise: Protektionismus und Marktreaktionen in osteuropäischen „Getreidenationen“. IAMO Policy Brief No. 2, Halle (Saale).
- Glauben, T., Päll, Z., Perekhozhuk, O., Prehn, S., Teuber, R. (2012): Internationale Getreidemärkte: Die neue Macht Russland? IAMO Policy Brief No. 6, Halle (Saale).
- Götz, L., Glauben, T., Brümmer, B. (2013a): Wheat export restrictions and domestic market effects in Russia and Ukraine during the food crisis. Food Policy, Vol. 38: 214–226.
- Götz, L., Qiu, F., Gervais, J.P., Glauben, T. (2013b): Export Restrictions and Multiple Spatial Price Equilibria when International Prices Spike: The Wheat Export Quota in Ukraine, Invited Paper, IATRC Annual Meeting “New Rules of Trade?”, December 9–11, San Diego, USA.
- Götz, L., Goychuk, K., Glauben, T., Meyers, W.H. (2013c): Export Restrictions and Market Uncertainty: Evidence from the Analysis of Price Volatility in the Ukrainian Wheat Market, Selected Paper, Agricultural & Applied Economics Association's 2013 AAEA & CAES Joint Annual Meeting, August 4–6, Washington, DC, USA.
- Liefert, W., Liefert, O., Vocke, G., Allen, E., (2010): Former Soviet Union Region To Play Larger Role in Meeting World Wheat Needs. Amber Waves. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- OECD-FAO (2013): OECD-FAO Agricultural Outlook 2013–2022. OCED Publishing and FAO.
- Petrick, M., Gramzow, A., Oshakbaev, D., Wandel, J. (2014): A policy agenda for agricultural development in Kazakhstan. IAMO Policy Brief No. 15, Halle (Saale).
- Prishchepov, A.V., Müller, D., Dubinin, M., Baumann, M., Radeloff, V.C. (2013): Determinants of agricultural land abandonment in post-Soviet European Russia, Land Use Policy, Vol. 30, No. 1, S.873–884.
- Renner, S., Kulyk, I., Götz, L., Glauben, T. (2014a): Logistical and institutional obstacles to the realization of the grain export potential of the Ukraine, IAMO Mimeo.
- Renner, S., Prehn, S., Götz, L., Glauben, T. (2014b): Factors affecting interregional wheat trade in Russian Federation, IAMO Mimeo.
- Schierhorn, F., Müller, D., Prishchepov, A.V., Faramarzi, M., Balmann, A. (under review/2014). The potential of Russia to increase its wheat production through cropland expansion and intensification. Global Food Security.
- Schierhorn, F., Müller, D., Beringer, T., Prishchepov, A.V., Kuemmerle, T., Balmann, A. (2013): Post-Soviet cropland abandonment and carbon sequestration in European Russia, Ukraine and Belarus, Global Biogeochemical Cycles, Vol. 27, No. 4, S.1175–1185.
- USDA (2011): Overview of Russian Grain Port Capacity and Transportation, USDA Grain Report RS1149.

Kontakt

Prof. Dr. Thomas Glauben
glauben@iamo.de
Tel.: +49 345 2928-200

Leibniz-Institut für
Agrarentwicklung
in Transformations-
ökonomien (IAMO)
Theodor-Lieser-Straße 2
06120 Halle (Saale)
www.iamo.de

Dieser Policy Brief entstand Dank der finanziellen Unterstützung durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Rahmen des Forschungsprojektes GERUKA („Globale Ernährungssicherung und die Getreidemärkte Russlands, der Ukraine und Kasachstans“) sowie durch die Volkswagen Stiftung innerhalb der Forschungstätigkeit für das Projekt MATRACC („Die Globale Nahrungskrise – Auswirkungen auf Weizenmärkte und -handel im Kaukasus und in Zentralasien und die Rolle von Kasachstan, Russland und der Ukraine“).

iamo

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) widmet sich der Analyse von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungsprozessen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie in den ländlichen Räumen. Sein Untersuchungsgebiet erstreckt sich von der sich erweiternden EU über die Transformationsregionen Mittel-, Ost- und Südosteuropas bis nach Zentral- und Ostasien. Das IAMO leistet dabei einen Beitrag zum besseren Verständnis des institutionellen,

strukturellen und technologischen Wandels. Darüber hinaus untersucht es die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Agrar- und Ernährungssektor sowie die Lebensumstände der ländlichen Bevölkerung. Für deren Bewältigung werden Strategien und Optionen für Unternehmen, Agrarmärkte und Politik abgeleitet und analysiert. Seit seiner Gründung im Jahr 1994 gehört das IAMO als außeruniversitäre Forschungseinrichtung der Leibniz-Gemeinschaft an.


Leibniz-Gemeinschaft