

Ausgabe Nr. 2
Januar 2011

Nahrungsmittelkrise: Protektionismus und Marktreaktionen in osteuropäischen „Getreidenationen“

Thomas Glauben
und Linde Götz

Die großen östlichen „Getreidenationen“ Russland, Ukraine und Kasachstan verfügen über erhebliche Ausbaupotenziale im Getreideanbau, deren Nutzung zur weltweiten Ernährungssicherung beitragen könnte. Um diese umsetzen zu können, sind neben dem Abbau von Defiziten in der Infrastruktur vor allem verlässliche langfristige Agrarpolitiken notwendig. Am Beispiel des staatlichen „Krisenmanagements“ Russlands, der Ukraine und Kasachstans in der Nahrungsmittelkrise 2007/2008 lässt sich zeigen, dass unüberlegte politische Eingriffe wie Exportrestriktionen und Preiskontrollen die Funktionsfähigkeit von Märkten erheblich beeinträchtigen können.

Die Nahrungsmittelkrise, Ursachen und Folgen

Als Nahrungsmittelkrise wird die Phase zwischen Ende 2007 und Mitte 2008 bezeichnet, als die Weltmarktpreise für die Agrarrohstoffe Weizen, Mais und Reis in dramatische Höhen stiegen (Abb.1). Eine zentrale Ursache ist die wachsende globale Nachfrage nach Agrargütern, die seit Ende der 1990er Jahre das Produktionswachstum übersteigt. Gemeinsam mit den hohen witterungsbedingten Ernteausfällen in den Hauptexportregionen zwischen 2000 und 2005 hat sie zu einem starken Sinken der weltweiten Getreidelagerbestände geführt. Hinzu kommen die erhöhten Produktions- und Vermarktungskosten in der Landwirtschaft infolge des gestiegenen Rohölpreises sowie die Auswirkungen der starken Abwertung des US-Dollars. Als eine der wichtigsten Ursachen wird die subventionierte Ausdehnung der Bioenergieproduktion gesehen, wodurch in großem Umfang Flächen, die zur landwirtschaftlichen Nahrungsmittelproduktion genutzt wurden, in Flächen zum Anbau für die Energieproduktion umgewidmet wurden. Umstritten ist hingegen, inwieweit die Spekulation auf den Warenterminkmärkten zum Entstehen des Preisbooms beigetragen hat.

Zwischenzeitlich sind die Preise wieder gesunken, verzeichnen aber seit Juni 2010 wieder merkliche Preisausschläge. Der seit der Jahrtausendwende beobachtete Anstieg der Preise für Agrarrohstoffe

mit dem Preisboom 2007/2008 wurde und wird in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit intensiv diskutiert. Im Vordergrund steht dabei die Frage, inwieweit die weltweite Ernährungssicherheit noch gewährleistet ist bzw. welche Maßnahmen zu einer Sicherung beitragen können. Es wird befürchtet, dass sich infolge von steigenden Agrar- und damit Nahrungsmittelpreisen die Problematik von Armut und Hunger in der Welt verschärfen könnte. Andererseits sind steigende Weltmarktpreise für Agrargüter auch mit erheblichen Chancen verbunden, denn sie verbessern die Einkommensmöglichkeiten im Agrarsektor und in ländlichen Räumen, in denen weltweit 70 Prozent der armen Bevölkerung leben. Daneben gehen von steigenden Agrarpreisen Investitions- und Produktionsanreize aus, was wiederum zur mittel- und langfristigen Sicherung der Welternährung beiträgt.

Russland, Ukraine, Kasachstan und ihre Bedeutung für die Weltweizenmärkte

Die guten Bodenqualitäten sowie die Verfügbarkeit ungenutzter Flächen in Russland, der Ukraine und Kasachstan bieten große Potentiale zur Steigerung der Weizenproduktion. 2009/2010 belief sich die Weizenproduktion in den drei Ländern zusammen auf fast 100 Mio. t, das entspricht einem Anteil von 14 % der Weltweizenproduktion. Die Weizen-ernte fläche in den drei Ländern beträgt zusammen ca. 50 Mio. ha, das entspricht ca. einem Fünftel der Welternte fläche für Weizen. Hierbei liegen die Erträge in der Ukraine im Durchschnitt bei 2,8 t/ha, in

Abbildung 1: Entwicklung der Weltmarktpreise für Weizen, Mais und Reis, 2000–2009

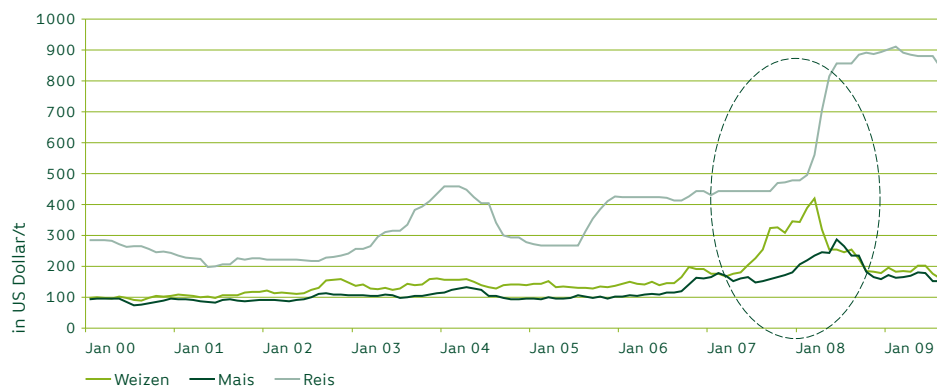


Tabelle 1: Politikmaßnahmen während der Nahrungsmittelkrise 2007/2008

| Region | Export- quote | Export- zoll | Export- verbot | Preis- kontrolle | Sonstiges |
|-------------------|------------------|-----------------|-------------------|---------------------|---|
| Russland | | x | | x | Mindesterzeugerpreis |
| Ukraine | x | | | x | Nahrungsmittelhilfe |
| Kasachstan | | | x | | Nahrungsmittelhilfe, Produzentenkredit |

Russland bei 2,1 t/ha und in Kasachstan bei 1 t/ha. Im Unterschied dazu liegt der durchschnittliche Weizenenertrag in der EU bei 5,2 t/ha, in den USA beträgt er 2,8 t/ha und in Kanada 2,3 t/ha, im Welt-durchschnitt 2,9 t/ha.

Ausgehend von positiven Entwicklungen seit 2000 erwarten Experten in den drei Ländern eine Erhöhung der Weizenproduktion bis 2020 um 50–100 % auf etwa 150–230 t/Jahr. Dies könnte durch eine massive Ausdehnung der Weizenproduktionsfläche um ca. 11–13 Mio. ha und eine deutliche Steigerung der Flächenerträge erreicht werden.

Die Weizenektoren Russlands, der Ukraine und Kasachstans sind stark exportorientiert. Alle drei Länder gehören zur Gruppe der 10 größten Weizenexporteure. 2008/2009 betrug der Anteil der drei Länder an den gesamten Weltweizenexporten 26,3 %. Es kann davon ausgegangen werden, dass die erwarteten massiven Produktionssteigerungen im kommenden Jahrzehnt überwiegend in zusätzliche Exporte umgesetzt werden, so dass die Bedeutung dieser Länder für den internationalen Weizenhandel weiter ansteigen wird. Daher könnten Russland, die Ukraine und Kasachstan erheblich zur Sicherung der weltweiten Versorgung mit Nahrungsmitteln beitragen und damit dem „Welt-ernährungsproblem“ und weiteren Nahrungsmittelkrisen entgegenwirken.

„Panikartige“ staatliche Krisenmaßnahmen auf nationalen Weizenmärkten

Die Umsetzung von Produktions- und Exportpotenzialen im Weizenektor wird entscheidend von den künftigen Wettbewerbsbedingungen und den politischen Rahmenbedingungen auf den Getreidemarktten abhängen. Auch wenn in allen drei Ländern die politisch Verantwortlichen ihre Unterstützung für wachsende Getreideexporte betonen, bestehen zum einen erhebliche Defizite in der Infrastruktur. Zum anderen kann die Funktionsfähigkeit der Märkte durch politische Eingriffe gestört werden, wie sich am Beispiel der Nahrungsmittelkrise zeigt.

Russland, die Ukraine und Kasachstan reagierten auf den Preisboom 2007/2008 mit Maßnahmen zur Beschränkung der Weizenexporte und zur Preiskontrolle im Handel. In Russland wurden zum Teil prohibitive Exportzölle mit zeitweiligen Interventionskäufen kombiniert (Tab. 1). In der Ukraine wurden Exportquoten in Verbindung mit einem staatlichen Lizenzsystem eingeführt sowie Nahrungsmittelhilfe gewährt. In Kasachstan wurden Weizenexporte für einige Monate verboten und zusätzlich Nahrungsmittelhilfe und Produzentenkredite gewährt. Außerdem wurden in Russland und der Ukraine Preiskontrollen via „Fixierung“ der Preisaufschläge im Handel und weitere begleitende Regelungen eingeführt. Diese Maßnahmen erfolgten ad hoc und populistisch, unterlagen keiner einsichtigen Systematik und wurden häufig je nach aktueller Lage verändert.

Somit war die Marktsituation im Kontext der Nahrungsmittelkrise von einer hohen Politikunsicherheit geprägt, ganz besonders in Russland und der Ukraine. In Folge der Exportrestriktionen sanken die Exportmengen in beiden Ländern erheblich und nahmen erst nach deren Aufhebung Mitte 2008 wieder stark zu (Abb. 2 und 3).

Abbildung 2: Entwicklung der Weltmarktpreise, Erzeugerpreise und Weizenexporte in der Ukraine, 2006–2009

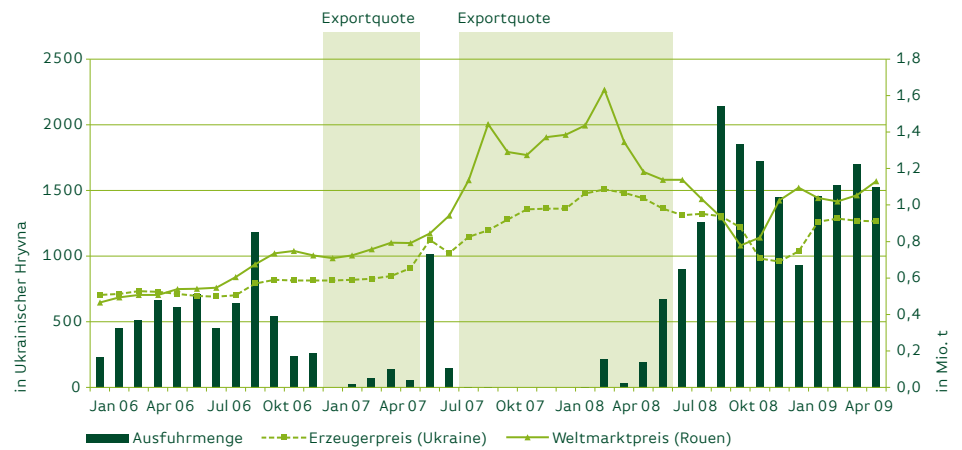
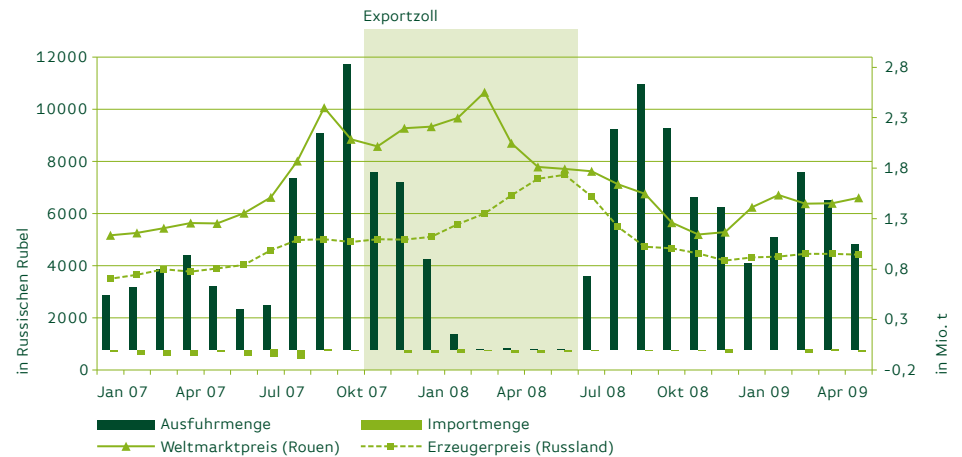


Abbildung 3: Entwicklung der Weltmarktpreise, Erzeugerpreise und Weizenexporte in Russland, 2007–2009



Auch auf die nationalen Erzeugerpreise haben sich die staatlichen Eingriffe ausgewirkt (Abb. 2 und Abb. 3). In Russland und der Ukraine wurden die Produzentenpreise von der Entwicklung der Weltmarktpreise „abgekoppelt“, was sich sowohl auf die Gewinnsituation der Betriebe als auch auf ihre Investitionsbereitschaft ausgewirkt hat. Insbesondere während der Krise hat sich der Preisabstand im Vergleich zu der Zeit davor und danach stark vergrößert. Daraus kann gefolgert werden, dass die inländischen Produzentenpreise während der Krise unterhalb ihres Marktgleichgewichtsniveaus und damit zu niedrig waren.

Implikationen für die Funktionstüchtigkeit der nationalen Weizenmärkte

Um diese Beobachtungen empirisch zu überprüfen, wurde am IAMO eine ökonometrische Zeitreihenanalyse für den Zeitraum 2005 bis 2009 für den ukrainischen und russischen Weizenmarkt durchgeführt, die sich auf den Zusammenhang zwischen Weltmarktpreis und Erzeugerpreis konzentrierte. Die Indikatoren weisen darauf hin, dass die inländischen Märkte während der Krise schwächer in die Weltmärkte integriert waren als vor der Krise. Während der Krise waren die relativen Preisdifferenzen hoch, der Grad der Transmission der Preise niedrig und die Transaktionskosten hoch. Ebenso war das Gleichgewicht während der Krise merklich gestört insofern die Erzeugerpreise deutlich unter dem Gleichgewichtsniveau lagen und die Anpassungsgeschwindigkeit an das Gleichgewicht verlangsamt war. Zudem weisen die Modellergebnisse darauf hin, dass die Marktbedingungen während der Krise instabiler und die Märkte auch in der „Nachkrisenzeit“ (bis Mitte 2009) noch nicht in ihren Ausgangszustand zurückgekehrt waren. Noch immer waren Integration, Gleichgewicht und Stabilität schwächer als in der Zeit vor der Krise.

Krisenmanagement und globale Ernährungssicherung

Die politischen Reaktionen in Russland, der Ukraine und Kasachstan auf die weltweite Nahrungsmittelkrise haben die Weizenmärkte dieser Länder erheblich „gestört“ und möglicherweise destabilisiert bzw. ins Ungleichgewicht gebracht. Infolge der Exportrestriktionen konnten potenzielle Exporterlöse, die in Zeiten hoher Preisniveaus besonders groß sind, nicht realisiert werden. Daneben hatten die staatlichen Maßnahmen einen merklich preisdämpfenden Effekt auf die Produzentenpreise, so dass die Weltmarktpreissteigerungen nur partiell auf die nationalen Märkte weitergegeben wurden. Somit lagen die inländischen Produzentenpreise unter ihrem Gleichgewichtspreis. Dementsprechend wurden die von den hohen Weltmarktpreisen ausgehenden Produktions- und Investitionsanreize nicht in vollem Umfang auf die nationalen Märkte übertragen.

Somit wurden die politischen Maßnahmen, welche die Regierungen der großen östlichen „Getreidenationen“ während der jüngsten Nahrungsmittelkrise ergriffen haben, um sozialpolitische Ziele zu erreichen, wahrscheinlich „teuer bezahlt“. Einher ging eine hohe Politikunsicherheit, die zu einer nachhaltigen Störung der Marktfunktionen in der strategisch wichtigen Getreidewirtschaft führte. Insofern war das kurzfristige Krisenmanagement dieser Länder eher kontraproduktiv für die globale Ernährungssicherung.

Für die Zukunft lässt sich festhalten, dass Russland, die Ukraine und Kasachstan zwar über erhebliche Potenziale zur Sicherung der globalen Getreideversorgung verfügen. Um sie auszuschöpfen, müssen die Staaten aber ihre Wettbewerbsbedingungen verbessern und ihre Agrarpolitik verlässlicher und langfristiger gestalten. Auch bedarf es der Durchsetzung verbindlicher rechtlichen Rahmenbedingungen. Investitionen in die Infrastruktur müssen ausgebaut und moderne landwirtschaftliche Technologien eingeführt werden. Schließlich ist es wichtig, dass in diesen Ländern die Aus- und Weiterbildung sowie die Forschung im Agrarbereich mehr gefördert werden.

Weiterführende Informationen

Der vorliegende Beitrag wurde bereits hier abgedruckt:

Glauben, T. und L. Götz (2010): Nahrungsmittelkrise. Protektionismus und Marktreaktionen in osteuropäischen „Getreidenationen“, in: Forschungsreport: Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz, Ausgabe 2/2010: 34–37.

Der Beitrag basiert auf der folgenden Publikation:

Djuric, I., T. Glauben, L. Götz und O. Perekhozhuk (2010): Nahrungsmittelkrise & Transformation: Staatliches Krisenmanagement und Marktreaktionen östlicher „Getreidenationen“, in: Loy, J.-P. and R.A.E. Müller: Agrar- und Ernährungsmärkte nach dem Boom, Konferenzbeiträge der 48. Jahrestagung der Gesell-

schaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e. V. (GeWiSoLa), Kiel, Germany, 30. September bis 2. Oktober, 2009, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e. V., Vol. 45: 3–13.

Kontakt:

Prof. Dr. Thomas Glauben
glauben@iamo.de
Tel. 0345–2928200
Fax 0345–2928299
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)
Theodor-Lieser-Straße 2
06120 Halle (Saale)
www.iamo.de



Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) widmet sich mit über 60 Wissenschaftlern sowie in Kooperation mit anderen führenden Forschungseinrichtungen drängenden wirtschaftlichen und sozialen Fragen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft und den ländlichen Räumen. Hauptuntersuchungsregionen

sind Mittel- und Osteuropa sowie 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.