

Linde Götz  
Tinoush J. Jaghdani  
Max Heigermoser  
Michael Kopsidis

**Russlands**

**Agrarimportsubstitutionspolitik:**

**Die Entwicklung des Russischen**

**Schweinefleischsektors**



31

### */1/* **Einleitung**

Zur Modernisierung der heimischen Agrar- und Ernährungswirtschaft verfolgt die russische Regierung eine Importsubstitutionspolitik. Ziel ist die weitgehende Selbstversorgung Russlands bei allen landwirtschaftlichen Produkten und weiterverarbeiteten Nahrungsmitteln. Mehr noch, die russische Regierung strebt an, dass der russische Agrarsektor zu einem der weltweit größten Exporteure landwirtschaftlicher Erzeugnisse und zum Global Player im internationalen Agrarhandel aufsteigt.

Die zum einen auf den Binnenmarkt und zum anderen auf den Weltmarkt ausgerichteten Ziele werden im Wesentlichen mittels zwei Instrumenten verfolgt: eine protektionistische Agrarhandelspolitik basierend auf Einfuhrzöllen, nicht-tarifären Handelshemmnissen und sogar Importverboten soll Einfuhren vom russischen Markt fernhalten. Tatsächlich sind die Maßnahmen insofern effektiv, als sich die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Nahrungsmittel drastisch reduziert hat. Gleichzeitig sind zusätzliche Anreize für Investitionen in den einheimischen Agrar- und Lebensmittelsektor geschaffen worden, denn inländische Erzeugung soll die Importe ersetzen. Zu diesem Zweck dienen umfangreiche Finanzhilfen bzw. Agrarsubventionen im Rahmen umfassender Agrarförderprogramme.

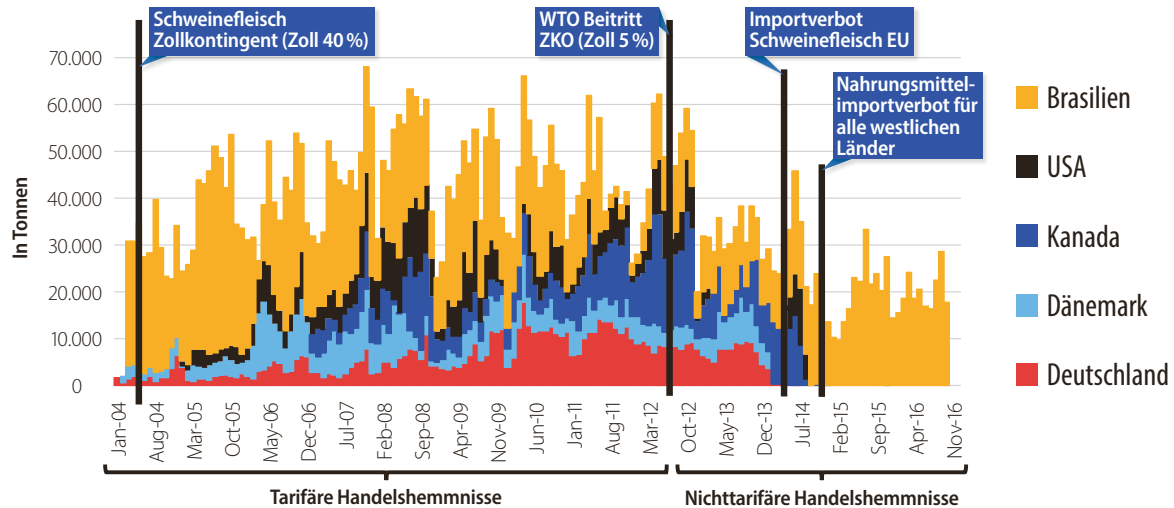
Jedoch birgt diese Politik eine ganze Reihe von Risiken. So erhöht Protektionismus die Gefahr, dass sich ein ineffizienter einheimischer Agrarsektor entwickelt, der sich durch relativ hohe Produktionskosten oder niedrige Produktqualität verglichen mit den Konkurrenten auf dem hart umkämpften, wettbewerbsintensiven Weltmarkt auszeichnet. Bei Aufhebung der russischen Importbeschränkungen könnte es dann passieren, dass unrentable russische Anbieter von ausländischen Konkurrenten selbst vom heimischen Markt verdrängt werden.

Hinzu kommt, dass eine Abkopplung vom Weltmarkt auch zu einer Zunahme der Preisvolatilität auf dem heimischen Markt führen kann (z.B. Jacks et al. 2011). Unsere Untersuchungen legen nahe, dass der Anstieg der inländischen Schweinepreisvolatilität mit der Desintegration Russlands von den internationalen Schweinefleischmärkten einhergeht.

## 12/ **Der internationale Handel Russlands mit Schweinefleisch**

Die Entwicklung des russischen Schweinefleischsektors ist von zentraler Bedeutung für Russlands Importsubstitutionspolitik im Agrarbereich. Abbildung 1 zeigt die Höhe der russischen Schweinefleischimporte aus den wichtigsten fünf Herkunftsländern. Daraus ist abzulesen, dass Russlands zunehmend restriktivere Importpolitik bei Schweinefleisch sich deutlich auf die Herkunft seiner Schweinefleischimporte ausgewirkt hat. Zwischen 2004 und 2012 kamen Russlands Schweinefleischimporte hauptsächlich aus Deutschland, Dänemark, Kanada, den USA und Brasilien. Heute darf von den fünf genannten Ländern nur noch Brasilien Schweinefleisch nach Russland exportieren.

Die Importsubstitutionspolitik im Schweinefleischsektor begann 2004 mit der Durchsetzung eines Zollkontingentes von 450.000 Tonnen. Innerhalb des Kontingentes galt ein Importzoll von 40%, der für alle darüber hinaus gehenden Importmengen auf 68% anstieg (Djuric et al., 2015). Diese Zollregelung galt bis August 2012, als im Zuge des Beitritts Russlands zur WTO der Zollsatz für das Zollkontingent auf 5% und für die das Kontingent übersteigenden Importe auf 65% reduziert wurde. Trotz Absenkung der Schweinefleischimportzölle schrumpfte die Einfuhr von Schweinefleisch aber schon ab 2012 mit der Durchsetzung nicht-tarifärer Handelshemmnisse. So belegte beispielsweise im Dezember 2012 die russische Regierung ausgewählte Schweinefleischexportfirmen in Deutschland mit einem Importverbot. Diese durften seitdem kein Schweinefleisch mehr nach Russland exportieren. Dieses Verbot wurde im Februar 2013 auf sämtliche diesbezügliche Exportfirmen aus Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ausgedehnt.



**Abb. 1: Russlands Handelspolitik für Schweinefleisch: 2013 weitete die Russische Föderation das Importverbot für Schweinefleisch auf sämtliche deutsche Firmen aus. Seit 2014 importiert sie Schweinefleisch nur noch aus Brasilien.**

© Eigene Darstellung, Daten: Rosstat (2016), ITC (2016)

Rosselkhoznador, Russlands Föderationsbehörde zur Überwachung des phytosanitären und Veterinärbereichs, begründete diese Eingriffe offiziell mit der Nichteinhaltung russischer phytosanitärer Standards. Nach Ausbruch der afrikanischen Schweinepest in den baltischen Ländern kam es im Januar 2014 zum Verbot sämtlicher Schweinefleischimporte aus der EU. Daher sind zu diesem Zeitpunkt keine Schweinefleischimporte aus Deutschland und Dänemark mehr zu beobachten. Schließlich wurden im August 2014 im Zuge der Ukraine-Krise alle westlichen Länder mit einem generellen Agrarimportverbot belegt. Somit kamen Schweinefleischimporte aus westlichen Ländern vollständig zum Erliegen. Dies betraf auch Kanada und die USA. Bisher wurde das russische Einfuhrverbot für Agrargüter und Lebensmittel aus westlichen Ländern bereits zum dritten Mal verlängert und gilt gegenwärtig bis Ende 2018.

### 13/ Charakteristika des Schweinefleischsektors

Diese protektionistische Handelspolitik ging einher mit einer umfangreichen Förderung von Investitionen in die Schweinefleischerzeugung durch verschiedene Programme zur Modernisierung der russischen Landwirtschaft. Abbildung 2a weist die Subventionen für den Schweinefleischsektor für den Zeitraum 2008 bis 2016 in Rubel und in Euro aus. Tatsächlich ist die Importsubstitutionspolitik insofern erfolgreich, als das selbst gesteckte agrarpolitische Ziel einer Erhöhung des Selbstversorgungsgrades bei Schweinefleisch auf mindestens 85% bereits 2015 erreicht werden konnte. Wie aus Abbildung 2b hervorgeht, stieg der Selbstversorgungsgrad bei Schweinefleisch von 67% im Jahr 2012 auf 88% in den Jahren 2016 und 2017.

Abbildung 3 zeigt, dass es mit dem Ausbau der heimischen Schweinefleischproduktion zu umfassenden regionalen Verlagerungen von der Südlichen Region in die Zentralregion kam. Bereits seit 2006 konzentriert sich die Schweinefleischproduktion zunehmend in Belgorod. Gegenwärtig erbringt dieser Oblast fast 20% der gesamtrossischen Schweineproduktion. Auch in den benachbarten Regionen Kursk und Tambow ist die Schweineproduktion seit 2010 stark angestiegen. Umgekehrt ist die Erzeugung in den früher bedeutenden Schweinefleischproduktionsregionen Krasnodar und Rostow in der Südlichen Region stark gesunken.

Diese Entwicklung wird von einer forcierten Ausbreitung der hochintegrierten Agroholdings begleitet. Agroholdings kontrollieren mehrere Stufen der Wertschöpfungskette, von der Futterproduktion über die

Schweinemast, die Schlachthäuser und manchmal sogar die Distribution an die Endverbraucher über eigene Supermarktketten. Nach Informationen des russischen Statistikamtes ist der Anteil der Agroholdings von 31% im Jahr 2002 auf knapp 70% der russischen Schweinefleischproduktion im Jahr 2016 angestiegen. In Belgorod entfallen gar fast zwei Drittel der Schweinefleischproduktion auf die beiden Agroholdings Miratorg und Agro-Belgorje.

#### 1.4/ Die Entwicklung der Preisvolatilität

Zur Analyse der Auswirkungen der Importsubstitutionspolitik auf die Preisvolatilität im Schweinefleischsektor messen wir die Entwicklung der Preisvolatilität im inländischen Schweinefleischsektor auf zwei Stufen der

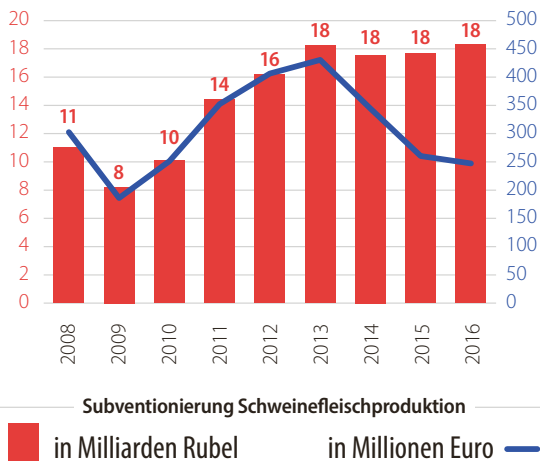


Abb. 2a: Subventionierung der russischen Schweinefleischindustrie

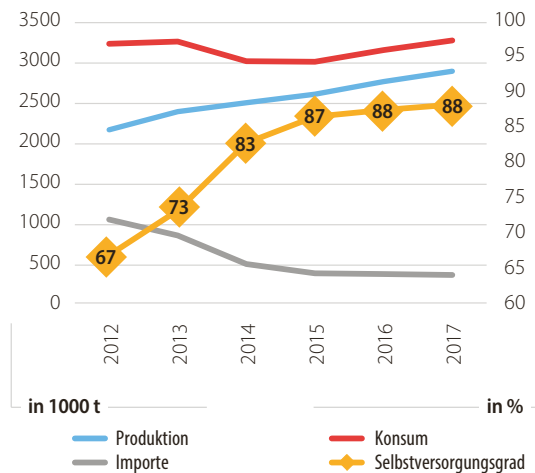
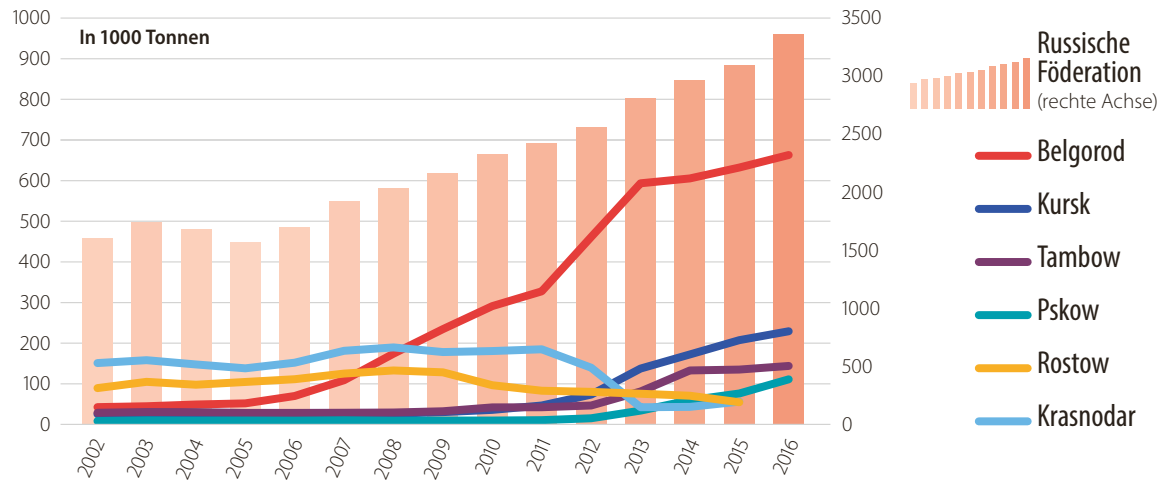


Abb. 2b: Selbstversorgungsgrad bei Schweinefleisch

© Eigene Darstellung. Daten: Verband der Schweineproduktion (2016), Rosstat (2016)



**Abb. 3: Die Entwicklung der Schweinefleischproduktion in den wichtigsten Produktionsregionen Russlands (2002–2016)**

© Eigene Darstellung. Daten: Rosstat (2016). Säulen repräsentieren die gesamte Schweinefleischproduktion Russlands pro Jahr (siehe rechte Achse).

russischen Wertschöpfungskette für Schweinefleisch, der Schweineproduktion sowie der Schlachtung und Fleischverarbeitung. Erkennbar ist, dass die Preise für Schweine nach Lebendgewicht und nach Schlachtgewicht bis Anfang 2013 relativ stabil waren. Anschließend, und insbesondere nach Verhängung des Einfuhrverbots für Agrargüter und Lebensmittel im August 2014 haben sich die Veränderungsraten bzw. die Volatilität beider Preise drastisch erhöht. Darüber hinaus haben alle genannten Schweinefleischpreise und auch die Endverbraucherpreise in den Jahren 2014/2015 einen starken Anstieg verzeichnet.

Unsere ersten ökonometrischen Ergebnisse (vgl. Götz und Jaghdani, 2017) zeigen, dass die Preisvolatilität zeitgleich mit dem Rückgang der Schweinefleischimporte und der Expansion der heimischen Schweinefleischproduktion stark angestiegen ist. Somit haben die Risiken in

der Schweinefleischwertschöpfungskette deutlich zugenommen. Die Preisvolatilität hat sich seit Anfang 2014 drastisch intensiviert. Gleichzeitig haben sich die Spillover-Effekte der Volatilität und damit die wechselseitige Abhängigkeit der Schlachtgewicht- und der Lebendgewichtpreise für Schweine im Zuge zurückgehender Schweinefleischimporte stark erhöht.

Unsere Ergebnisse legen nahe, dass der Anstieg der inländischen Schweinepreisvolatilität mit der Desintegration Russlands von den internationalen Schweinefleischmärkten einhergeht. Die Abkopplung vom Weltmarkt hat dazu geführt, dass die inländischen Angebotschocks stark auf die Preise durchschlagen und es zu extremen Preisschwankungen kommt. Lokale Schweinefleischversorgungsengpässe oder auch Angebotsüberschüsse wurden beispielsweise durch Ausbrüche der Afrikanischen Schweinepest und die rasant

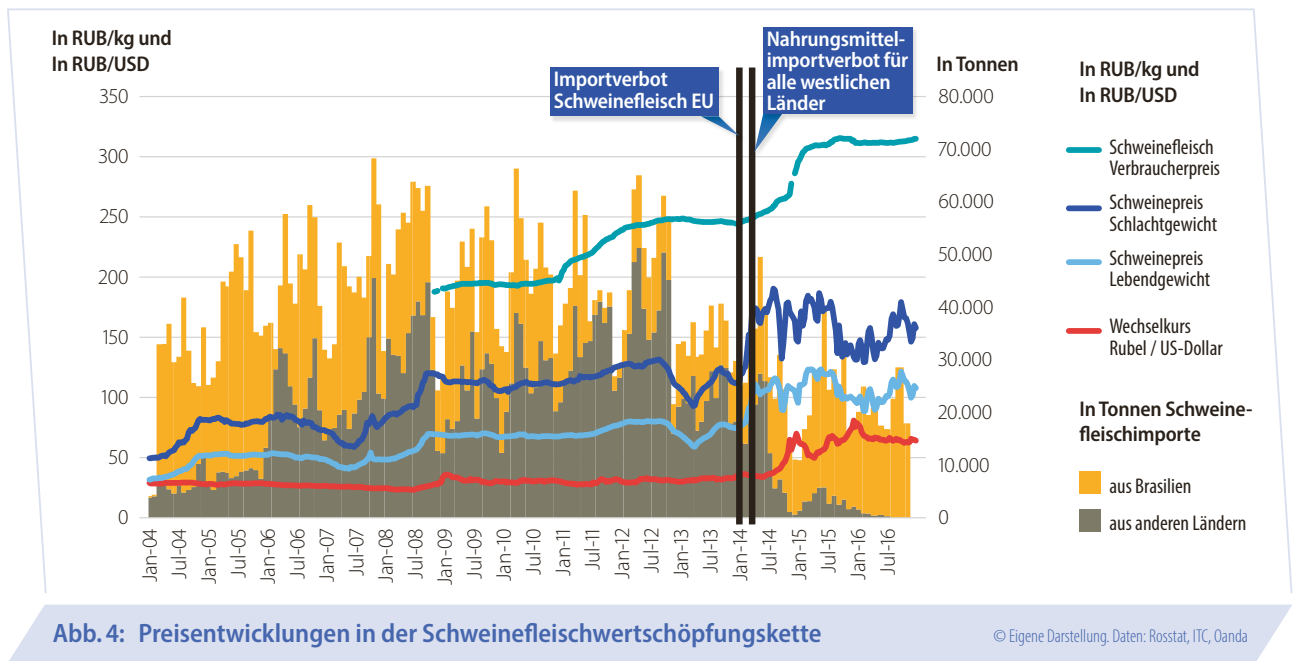


Abb. 4: Preisentwicklungen in der Schweinefleischwertschöpfungskette

© Eigene Darstellung. Daten: Rosstat, ITC, Oanda

zunehmende regionale Konzentration der Schweinefleischproduktion in einzelnen Regionen und dem gleichzeitigen Rückgang der Produktion in anderen Gebieten verursacht. Eine hohe Preisvolatilität stellt besondere Anforderungen an das Risikomanagement, verursacht zusätzliche Kosten und verringert folglich die Profitabilität der Schweineproduktion.

Gegenwärtig ist nicht absehbar, wann der bis Ende 2018 verlängerte russische Einfuhrstopp aufgehoben und der russische Schweinesektor dem internationalen Wettbewerb voll ausgesetzt wird. Es gibt aber deutliche Hinweise, dass die großen integrierten Agroholdings sehr effizient produzieren und international wettbewerbsfähig sind. Russland tritt inzwischen verstärkt als Exporteur von Schweinefleisch auf den internationalen Märkten auf. Daher ist trotz des Anstiegs des Risikos auf dem

heimischen russischen Markt davon auszugehen, dass sich nach der Aufhebung des Importverbots nur beschränkt erneute Chancen für die Vermarktung von europäischem oder deutschem Schweinefleisch in Russland ergeben werden.

Die Untersuchungen zu dieser Studie sind im Rahmen des Projekts STARLAP durchgeführt worden. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) finanziell unterstützt. Weitere Projektinformationen finden Sie unter

<https://www.iamo.de/forschung/projekte/details/starlap/>



**Abb. 5,6: Agroholding in Belgorod, Brachfläche im europäischen Russland. Prägnant zu beobachten ist eine rasante Entwicklung zunehmender regionaler Konzentration der Schweinefleischproduktion in Gebieten wie Belgorod bei gleichzeitigem Rückgang in anderen Regionen.**

© Martin Petrick (oben) © Alexander Prishchepov (unten)



## Literatur

Djuric, I., Götz, L., & Glauben, T. (2015). **Trade diversion and high food prices – The impact of the Russian pig meat import ban**, Invited Paper, IATRC Annual Meeting, Florida, USA.

Götz, L. and T. Jaghdani (2017): **Russia's agricultural import substitution policy: Price volatility effects on the pork supply chain**, Contributed Paper, 57th Annual Conference of the German Association of Agricultural Economists (GeWiSoLa), September 13–15, München, Germany, <https://ageconsearch.umn.edu/record/262003?ln=en>

Jacks, D., O'Rourke, K.H. and Williamson, J.G. (2011): **Commodity Price Volatility and World Market Integration since 1700**, *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 93(3), pages 800–813, 01.