



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Djuric, I., Glaben, T., Götz, L., Perekhozhuk, O.: Nahrungsmittelindustrie & Transformation: staatliches Krisenmanagement und Marktreaktionen östlicher „Getreidenationen“. In: Loy, J.-P., Müller, R.A.E.: Agrar- und Ernährungsmärkte nach dem Boom. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 45, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2010), S. 3-13.

NAHRUNGSMITTELKRISE & TRANSFORMATION: STAATLICHES KRISENMANAGEMENT UND MARKTREAKTIONEN ÖSTLICHER „GETREIDENATIONEN“¹

Ivan Djuric, Thomas Glauben, Linde Götz, Oleksandr Perekhozhuk²

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden die Auswirkungen der Politikinterventionen auf den Weizenmärkten in Russland, der Ukraine und Kasachstan während der jüngsten Nahrungsmittelkrise beleuchtet. Diese Länder verfügen über bisher ungenutzte Potentiale zur Ausdehnung ihres Getreideanbaus, deren Nutzung zur weltweiten Ernährungssicherung beitragen könnte. Die Chronologie der panikartigen staatlichen Eingriffe auf den nationalen Weizenmärkten wird detailliert beschrieben und deren Auswirkungen auf die nationalen Weizenmärkte diskutiert. Es zeigt sich, dass insbesondere die Restriktion der Weizenexporte die Märkte erheblich „gestört“ und möglicherweise destabilisiert bzw. ins Ungleichgewicht gebracht haben. Die staatlichen Maßnahmen haben sich preisdämpfend auf die Produzentenpreise ausgewirkt. Infolge der Exportrestriktionen konnten potenzielle Exporterlöse nicht realisiert werden. Auch wurden die von den hohen Weltmarktpreisen ausgehenden Produktions- und Investitionsanreize nur partiell auf die nationalen Märkte übertragen.

Keywords

Exportkontrollen, Nahrungsmittelkrise, Kasachstan, Russland, Ukraine

1 Einleitung

Auf den Weltmärkten sind die Preise für Agrarrohstoffe 2007/2008 dramatisch angestiegen. Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Weltmarktpreise, die die Knappheit auf den internationalen Märkten widerspiegeln, für Weizen, Mais und Reis von 2000 bis Anfang 2009. Es wird ersichtlich dass nach einer langen Phase abnehmender Preise seit 2003/2004 ein Preisanstieg zu beobachten ist, der Ende 2007/Anfang 2008 in einen Preisboom mündete und mit dem Absinken der Preise Mitte 2008 endete. Die Phase des Preisbooms wird als die Nahrungsmittelkrise bezeichnet. Während der Nahrungsmittelkrise sind auch die Rohölpreise und damit die Preise für landwirtschaftliche Vorleistungen, wie insbesondere Düngemittel und Transportleistungen, stark angestiegen. Daneben hat in dieser Phase der US-\$ stark abgewertet z.B. um 70% gegenüber dem Euro zwischen 2002 bis Juli 2008.

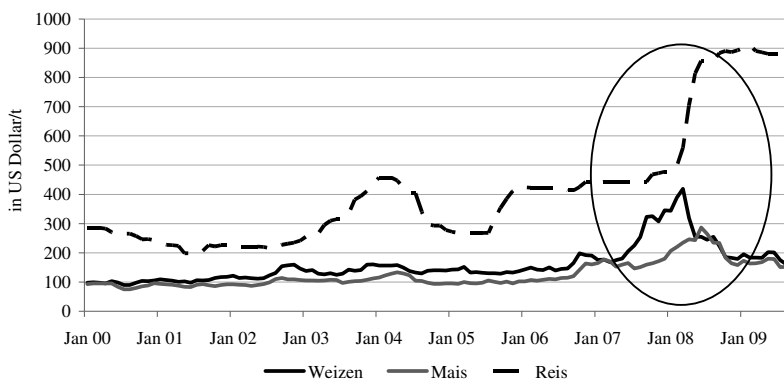
In den über 40 Studien zu den Bestimmungsgründen der Nahrungsmittelkrise (siehe ABBOTT ET AL. 2008 und 2009) werden eher kurzfristig wirkende Ursachen („Sondereinflüsse“) von eher langfristigen Fundamentalfaktoren unterschieden, produkt- sowie länderspezifische Faktoren identifiziert und sowohl makroökonomische als auch mikroökonomische Einflussfaktoren bestimmt. Zu den Fundamentalfaktoren zählt das Wachstum der globalen Nachfrage nach Agrargütern, welches seit Ende der Neunziger Jahre das Produktionswachstum übersteigt; in diesem Zusammenhang wird auch von dem „Ende der landwirtschaftlichen Tretmühle“ (Cochrane) gesprochen. Dies hat dazu geführt, dass die

¹ Dieser Plenarvortrag berichtet aus der Studie Glauben und Götz (2009).

² Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Theodor-Lieser-Strasse 2, 06120 Halle, Kontakt: Dr. Linde Götz, goetz@iamo.de

globalen Getreidelager sukzessive abgebaut wurden und auf 15-20% des Weizenkonsums gesunken sind. Als einer der kurzfristigen Faktoren kommt hinzu, dass es im Zeitraum 2000 bis 2005 zu starken witterungsbedingten Ernteaussfällen bei Weizen und Mais in den Hauptgetreideexportregionen gekommen ist, wodurch die Lagerbestände weiter gesunken sind. Zu den makroökonomischen Faktoren zählt der Anstieg der Produktions- und Vermarktungskosten in der Landwirtschaft infolge des Anstiegs des Rohölpreises sowie die Auswirkungen der starken Abwertung des US-\$. Als einer der wichtigsten Faktoren wird die subventionierte Ausdehnung der Bioenergieproduktion gesehen, wodurch in großem Umfang Flächen, die zur landwirtschaftliche Produktion für den menschlichen Konsum genutzt wurden, in Flächen zum Anbau für die Produktion von Energie umgewidmet wurden. Dagegen ist es noch umstritten, inwieweit die Spekulation auf den Warenterminmärkten zum Entstehen des Preisbooms beigetragen hat.

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



Quelle: USDA AGRICULTURAL MARKETING SERVICE (2009), eigene Darstellung.

Inzwischen sind die Weltmarktpreise von Weizen, Mais und Reis wieder gesunken. Jedoch wird erwartet, dass sich die Getreidepreise bis 2017/18 auf einem höheren Niveau als vor der Nahrungsmittelkrise stabilisieren werden (OECD-FAO, 2009; USDA, 2009; FAPRI, 2009; BALTZER ET AL., 2008, HEADEY ET AL., 2009).

Dieser seit der Jahrtausendwende beobachtete Anstieg der Preise für Agrarrohstoffe mit dem Preisboom in 2007/2008 hat für erhebliche Aufmerksamkeit in der Weltöffentlichkeit und in der politischen und wissenschaftlichen Debatte geführt. Hierbei steht die Frage im Vordergrund, ob die Welternährung noch gesichert ist bzw. welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Ernährungssicherheit zu erhöhen. Auch besteht die Sorge, dass infolge von steigenden Agrar- und damit Nahrungsmittelpreisen erheblich mehr Menschen in Armut verfallen bzw. die Armen noch ärmer werden und sich in vielen Regionen der Welt das Problem des Hungers verschärft. Robert Zoellick, der Präsident der Weltbank, spricht im Zusammenhang mit der Nahrungsmittelkrise von „Sieben verlorenen Jahren im Kampf um die Armut“. Und jüngere Studien (z.B. IVANIC ET AL., 2008; DE HOYOS ET AL. 2009) unterstreichen, dass diese Befürchtungen nicht ungerechtfertigt sind. So schätzt DE HOYOS (2009) dass infolge der Nahrungsmittelkrise weltweit bis zu ca. 150 Millionen Menschen in extreme Armut (1.25 US-\$ /Tag) verfallen sind. Hierbei sind große Unterschiede zwischen den verschiedenen Länderblöcken als auch graduelle unterschiedliche zwischen ruralen und urbanen Gebieten in den einzelnen Ländern selbst zu erwarten. Demnach ist Ostasien mit zusätzlich ca. 100 Mio. Menschen, die infolge der Nahrungsmittelkrise unter die

Armutsgrenze fallen, am Stärksten betroffen, während die Anzahl in Mittel- und Osteuropa mit 200,000 relativ gering ist (DE HOYOS ET AL., 2009).

Jedoch sind steigende Weltmarktpreise für Agrargüter auch mit erheblichen Chancen verbunden, wie es Jack Diouf von der FAO betont: „Höhere Nahrungsmittelpreise sind nicht nur eine Bedrohung, sondern eröffnen auch Möglichkeiten“. Denn steigende Preise für Agrargüter verbessern die Einkommensmöglichkeiten im Agrarsektor und auch in den ländlichen Räumen, in denen 70% der weltweiten armen Bevölkerung lebt. Daneben gehen von steigenden Agrarpreisen verstärkte Investitions- und Produktionsanreize aus, was zur mittel- und langfristigen Sicherung der Welternährung beiträgt.

Insbesondere großen Getreideexportländern wie Russland, Ukraine und Kasachstan, aber auch Argentinien und Entwicklungsländer südlich der Sahara in Afrika wird für eine verstärkte Mobilisierung bisher „brachliegender“ Agrarflächen und ungenutzter Produktivitätspotentiale eine erhebliche Bedeutung für die Steigerung der weltweiten Getreideproduktion und des internationalen Getreidehandels zugesprochen.

Für den „Erfolg“ ist es jedoch entscheidend, dass die gestiegenen Agrarpreise auf den Weltmärkten auf die nationalen Märkte der „Getreidenationen“ übertragen werden und positive Investitions-, Produktions- und Exportanreize geben. Die Übertragung der Preise von den Weltmärkten auf die nationalen bzw. lokalen Märkte auf die Ebene des Großhandels und der Erzeuger wird vom Grad der Integration der nationalen in die internationalen Märkte bestimmt, welcher entscheidend von der nationalen Handels- und Agrarpolitik und den lokalen Markt- und Wettbewerbsbedingungen bestimmt wird. Im Kontext der jüngsten Nahrungsmittelkrise ist das Ausmaß der Übertragung der hohen Weltmarktpreise auf die nationalen Märkte insbesondere von den nationalen Politiken als Reaktion auf den Preisboom abhängig. Denn als Reaktion auf die extrem hohen Weltmarktpreise wurde in ca. 70 Ländern in die Märkte eingriffen, vor allem durch die mengenmäßige Restriktion der Exporte, aber auch durch Preiskontrollen im Handel, und die Subventionierung von Nahrungsmitteln. Diese Politiken wurden auch in den exportorientierten Hauptgetreideanbauregionen der östlichen Transformationsländer, insbesondere in Russland, Ukraine und Kasachstan implementiert.

Daher darf bezweifelt werden, dass die hohen internationalen Getreidepreise in die dortigen nationalen und lokalen Märkte umfassend übertragen wurden und zu erheblichen Produktions- und Exportanreizen führten. Vielmehr ist zu erwarten, dass in diesen Ländern die nationalen Märkte von den Preisentwicklungen auf den Weltmärkten isoliert wurden, Exporte unterbunden und die nationalen Getreidemärkte erheblich destabilisiert wurden.

Hier setzen unsere weiteren Betrachtungen an. Zunächst werden in Kapitel 2 die Bedeutung und Potentiale von Russland, der Ukraine und Kasachstan für den Weltweizenmarkt und die zukünftige Nahrungsmittelsicherung aufgezeigt. Kapitel 3 beschreibt die panikartigen staatlichen Eingriffe auf den nationalen Weizenmärkten, bevor im 4. Kapitel deren Auswirkungen auf die nationalen Weizenmärkte diskutiert werden. Hier stehen die Konsequenzen für die Stabilität, das Gleichgewicht und die Integration der nationalen Getreidemärkte in die Weltmärkte im Mittelpunkt. In Kapitel 5 werden Schlussfolgerungen gezogen auch hinsichtlich der Frage, ob in den Ländern ein gutes Krisenmanagement durchgeführt wurde.

2 Bedeutung und Potentiale für die Weltweizenmärkte

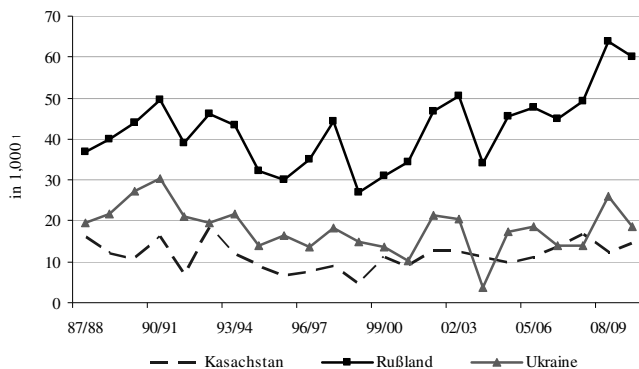
Die Schwarzmeerregion bietet mit ihren ausgezeichneten Bodenqualitäten und klimatischen Bedingungen sehr gute Voraussetzungen zur Weizenproduktion. Nahezu das gesamte Gebiet der Ukraine und große Gebiete Russlands, speziell Süd- und Zentralrußlands, weisen Böden mit der höchsten Bodenqualität auf. Im Gegensatz dazu ist die Bodenqualität in Kasachstan

sehr gering und infolge der starken Kälte im Winter kann der ertragsreiche Winterweizen nicht angebaut werden. Daher wird in Kasachstan überwiegend Sommerweizen in den nördlichen Gebieten der Steppe und Trockensteppe angebaut.

Die guten Bodenqualitäten und die Verfügbarkeit von ungenutzten Flächen in diesen drei Ländern bieten große Potentiale zur Steigerung der Produktion von Weizen, die gegenwärtig nicht ausgeschöpft werden (EBRD/FAO, 2008).

In 2009/10 belief sich die Weizenproduktion in Russland auf ca. 60 Mio. t, in der Ukraine auf 20 Mio. t und in Kasachstan auf 15 Mio. t. Somit wurde in den 3 Ländern zusammen fast 100 Mio. t Weizen produziert, das einem Anteil von 14% der Weltweizenproduktion entspricht. Hierbei entfallen auf Russland (ähnlich den USA) 9%, auf die Ukraine 3% und auf Kasachstan 2% der Weltweizenproduktion (USDA PSD ONLINE, 2009).

Abbildung 1: Entwicklung der Weizenproduktion 1987-2009



Quelle: USDA PSD ONLINE (2009), eigene Darstellung.

Der Rückgang der Getreideproduktion während der Transformation in den Neunziger Jahren war bedingt durch die Verringerung der Weizenanbaufläche sowie die Abnahme der Produktivität. In jüngerer Zeit werden brachliegende Flächen zunehmend wieder bewirtschaftet und steigende Flächenerträge erzielt.

Die Produktivitätszunahmen werden mit dem Entstehen von hoch integrierten Großbetrieben, den sogenannten Agrohholdings, in Verbindung gebracht, die Investitionen, neue Technologien und verbesserte Managementstrukturen in den Sektor bringen (WANDEL, 2007). Viele dieser Agrohholdings konzentrieren sich auf die Produktion von Getreide bzw. Weizen, nicht zuletzt aufgrund der vorzüglichen Exportmöglichkeiten (LIEFERT ET AL., 2009).

Gegenwärtig beträgt die Weizenanbaufläche in den drei Ländern zusammen ca. 50 Mio. ha, das ca. einem Fünftel der Welternbaufläche für Weizen entspricht. Die Weizenanbaufläche Russlands ist mit 29 Mio. ha (13% der Welternbaufläche) sogar größer als jene der EU. In der Ukraine und Kasachstan beläuft sich die Weizenanbaufläche 14 Mio. ha (9% der Weltweizenanbaufläche) bzw. 7 Mio. ha (6% der Weltweizenanbaufläche).

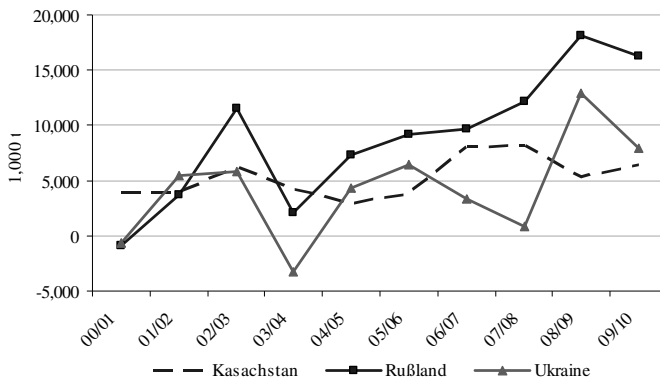
Hierbei betragen die Erträge in der Ukraine im Durchschnitt 2.8 t/ha, in Russland 2.1 t/ha und in Kasachstan 1 t/ha. Im Unterschied dazu liegt der durchschnittliche Weizenanbauertrag in der EU bei 5.2 t/ha, in den USA bei 2.8 t/ha und Kanada 2.3 t/ha, während dieser im Weltdurchschnitt 2.9 t/ha beträgt (USDA PSD ONLINE, 2009).

Ausgehend von den 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 erreicht werden durch eine massive Ausdehnung der Weizenproduktionsfläche um ca. 11-13 Mio. ha und eine deutliche Steigerung der Flächenerträge. Schätzungen zufolge lassen sich die Weizenerträge in Russland auf das Niveau Kanadas (2.3t/ha), der Ukraine auf das Niveau Frankreichs (6.3 t/ha) und Kasachstans auf das Niveau Australiens (1.7 t/ha), das ähnliche Klimabedingungen wie Kasachstan aufweist, erhöhen.

Die Weizensektoren Russlands, der Ukraine und Kasachstans sind stark exportorientiert. Die Länder gehören mittlerweile zu den bedeutendsten „Playern“ auf den internationalen Getreidemärkten, mit einer guten geografischen Nähe zu Europa, Nordafrika, dem Mittleren Osten und Asien.

Rußland gehört zu den 5 größten Nettoweizenexporteuren (2008/2009 Platz 2 hinter den USA) mit einem Anteil von knapp 13.1% (18.2 Mio. t) an den Weltexporten, während die Ukraine mit einem Anteil von 9.3% (12.9 Mio. t) und Kasachstan mit 3.9% (5.4 Mio. t) zur Gruppe der 10 größten Weizenexporteure gehören (Abbildung 2). Somit haben 2008/09 die Nettoweizenexporte Russlands, der Ukraine und Kasachstans 26.3% der Weltweizenexporte betragen. Der Haupthandelpartner war 2008 für alle 3 Länder Ägypten. Daneben exportierte Russland große Mengen an Weizen in die Türkei, Pakistan und Aserbaidschan, die Ukraine nach Spanien, Israel und Südkorea und Kasachstan in die Türkei, Tunesien und Turkmenistan.

Abbildung 2: Entwicklung der Nettoweizenexporte Russland, Ukraine und Kasachstan 2000-2010



Quelle: GTIS (2009), eigene Darstellung.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die erwarteten massiven Produktionssteigerungen diese Länder im kommenden Jahrzehnt überwiegend in zusätzliche Exporte umgesetzt werden. Daher wird die Bedeutung dieser Länder für den internationalen Weizenhandel weiter ansteigen. Somit sind die Aussichten für die drei Länder bezüglich ihrer zukünftigen Produktions- und Exportausdehnung vorzüglich. Daher könnten diese Länder einerseits erheblich zur Sicherung der weltweiten Versorgung mit Nahrungsmitteln beitragen, und damit dem „Welt ernährungsproblem“ und weiteren Nahrungsmittelkrisen entgegenwirken. Andererseits könnten in diesen Ländern erhebliche Einkommens- und Entwicklungspotentiale im Agrarsektor und in den ländlichen Räumen ausgeschöpft werden.

3 „Panikartige“ staatliche Krisenmaßnahmen auf nationalen Weizenmärkten

Die Umsetzung künftiger Produktions- und Exportpotentiale im Weizen Sektor bedarf erheblicher Anstrengungen und wird entscheidend von den künftigen Wettbewerbsbedingungen und den politischen Rahmenbedingungen für Produzenten und Exporteure und damit verbunden der Funktionsfähigkeit der Getreidemärkte abhängen.

Auch wenn in allen drei Ländern die politisch Verantwortlichen in verschiedenen „Statements“ und Programmen ihre Unterstützung für die wachsenden Getreideexportmärkte herausstellen (Liefert et al., 2009) bestehen noch erhebliche Infrastrukturdefizite, z.B. in den nationalen Lagerhaltungssystemen, Transportnetzen und Exporthäfen, welche den Handel auf den Märkten erheblich hemmen. Daneben wird die Entwicklung von funktionsfähigen Märkten durch ad hoc orientierte, politische Eingriffe in die Weizenmärkte stark gestört, was einer „Exportorientierung“ eher entgegenwirkt. Dies wird in der Studie von Brümmer et al. (2009) für den Weizen Sektor in der Ukraine bestätigt. Brümmer et al. (2009) zeigen auf, dass die Entwicklung der Stabilität und Anpassungsfähigkeit der Weizen- und Mehlmärkte in der Ukraine stark von sich häufig ändernden Politikmaßnahmen geprägt ist. So haben z.B. politische ad hoc Maßnahmen als Reaktion auf massive Ernteschwankungen (2003/2004) die Instabilität der Märkte zusätzlich erhöht.

Während der jüngsten Preissprünge auf den internationalen Agrarmärkten haben die Regierungen Russlands, der Ukraine und Kasachstans mit Maßnahmen zur Einschränkung der Weizenexporte und zur Preiskontrolle im Handel reagiert. In Russland wurden zum Teil prohibitive Exportzölle mit temporären Interventionskäufen kombiniert (Tabelle 1). In der Ukraine wurden Exportquoten in Verbindung mit einem staatlichen Lizenzsystem eingeführt sowie Nahrungsmittelhilfe gewährt. In Kasachstan wurde der Weizenexport für einige Monate verboten sowie zusätzlich Nahrungsmittelhilfe und Produzentenkredite gewährt. Zusätzlich wurden in Russland und der Ukraine Preiskontrollen via „Fixierung“ der Preisaufschläge im Handel und weitere begleitende Maßnahmen eingeführt. Diese Maßnahmen unterlagen keiner einsichtigen „Systematik“, waren ad hoc und populistisch, und unterlagen häufigen „Anpassungen“. Somit sind die Marktinterventionen im Kontext der Nahrungsmittelkrise von einer hohen Politikunsicherheit geprägt. Das „Hick-Hack“ der Marktinterventionen war stärker in der Ukraine als in Russland ausgeprägt, während die Regelungen in Kasachstan recht „übersichtlich“ waren. Daher konzentrieren sich die folgenden Betrachtungen auf die Ukraine und Russland.

Tabelle 1: Politikmaßnahmen während der Nahrungsmittelkrise 2007/2008

Region	Export- quote	Export- zoll	Export- verbot	Preis- kontrolle	Sonstiges
Russland		X		X	Mindestserzeugerpreis
Ukraine	X			X	Nahrungsmittelhilfe
Kasachstan			X		Nahrungsmittelhilfe, Produzentenkredit

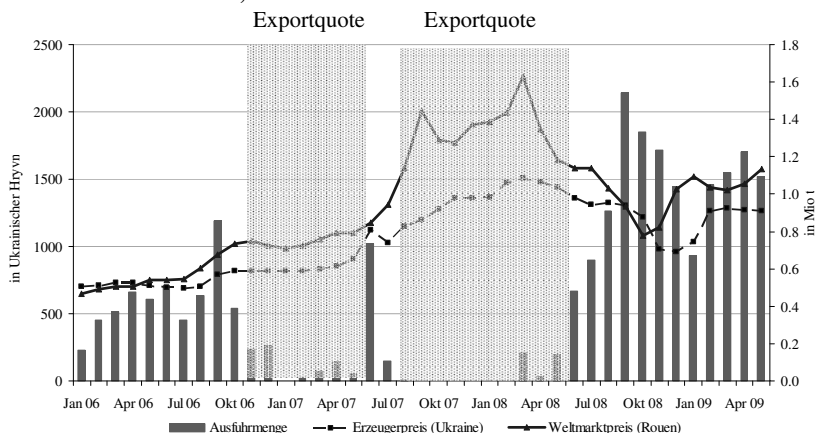
Quelle: FAO (2008), Eigene Darstellung.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Weltmarktpreise (f.o.b. Preis, Weizen Frankreich, Hafen Rouen) und Erzeugerpreise der Ukraine von Januar 2006 bis Juni 2009 sowie die Zeiträume mit effektiven Exportrestriktionen.

Anfang Oktober 2006 wurde die Einführung einer lizenzgebundenen Exportquote für Weizen angekündigt, die Mitte Oktober 2006 auf 400,000 t für November und Dezember 2006 festgelegt wurde. Im Dezember 2006 wurde die Exportquote für Weizen erheblich reduziert und auf 3,000 t für Januar bis Juli 2007 festgelegt. Im Februar 2007 wurde eine starke Erhöhung der Quote (ums ca. 10fache auf 230,000 t) angekündigt, die jedoch nicht umgesetzt wurde. Im Mai 2007 wurde die Exportquote aufgehoben, sodass in dieser Zeit Weizen ohne

Beschränkung exportiert werden konnte. Jedoch wurde in Anbetracht einer starken Trockenheit, von der 60% der ukrainischen Getreidefelder betroffen waren, die Exportquote im Juli 2007 wieder eingeführt und bis Ende September auf 3,000 t beschränkt. Zudem wurden im Juli 2007 Preiskontrollen im Einzelhandel, in der Form von der Vorgabe einer maximalen Brotmarge, implementiert. Gleichzeitig kündigte die Regierung im Juli 2007 den Aufkauf von 700,000 t Weizen an. Im September 2007 wurde eine Erhöhung der Exportquote um zusätzlich 200,000 t (annähernd das 10fache) angekündigt, die jedoch nicht umgesetzt wurde. Im März/April 2008 wurden die Quoten um zusätzlich 1 Million t erhöht. Im Juli 2008 wurden die Exportrestriktionen in Erwartung einer überdurchschnittlich hohen Weizenernernte wieder aufgehoben.

Abbildung 3: Entwicklung der Weltmarktpreise, Erzeugerpreise und Weizenexporte in der Ukraine, 2006-2009



Quelle: GTIS (2009), APK-INFORM (2009), HGCA (2009), eigene Darstellung

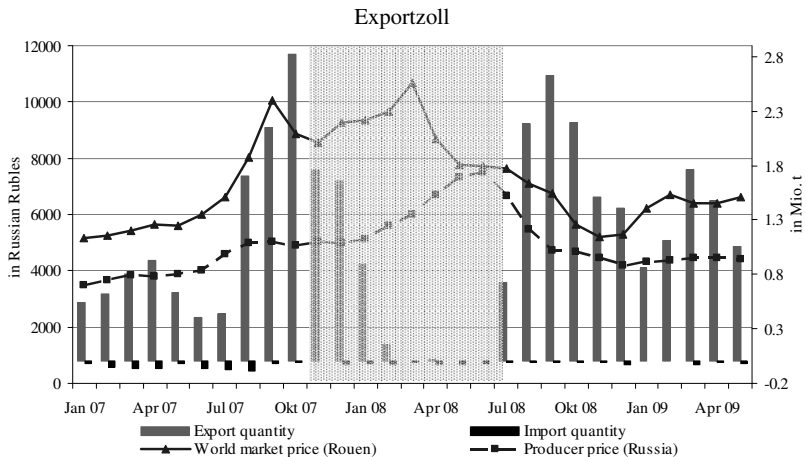
In Russland waren die Politikinterventionen auf den Weizenmärkten etwas geringer ausgeprägt als in der Ukraine. Dort wurden im Wesentlichen Exportzölle zusammen mit Interventionskäufen durchgeführt.

Die Exporte in Russland wurden hauptsächlich zwischen November 2007 und Juli/August 2008, in der Phase mit den stärksten Weltmarktpreissteigerungen, restringiert (Abbildung 4). Nach langfristiger Ankündigung von Exportrestriktionen für Weizen wurden im Oktober 2007 rund 60,000 t Weizen durch staatliche Interventionskäufe aufgekauft und gelagert. Zudem wurden im Oktober 2007 die Einzelhandelspreise für Brot durch eine Fixierung der Handelsmarge auf 10-15% kontrolliert. Im November 2007 wurden Exportzölle für Weizen in der Höhe von 10% effektiv, die bis April 2008 gültig sein sollten. Jedoch wurden die Exportzölle bereits im Dezember 2007 auf 40 % erhöht. Im Februar 2008 wurde die Verlängerung der Gültigkeit der Exportzölle um drei Monate bis Juli 2008 angekündigt. Darüber hinaus wurden im April 2008 Exporte in andere GUS Länder (Belarus und die „STAN“-Länder) verboten. Zudem wurden von März bis Juni 2008 ca. 1.3 Mio. t Weizen aus den staatlichen Interventionslagern auf dem inländischen Markt verkauft. Letztlich wurden die Exportzölle sowie die Preiskontrollen für Brot im Einzelhandel jedoch bereits im Mai 2008 aufgehoben.

Dieses Krisenmanagement der Regierungen in Russland und der Ukraine brachte eine erhebliche Unsicherheit in den Rahmenbedingungen der Weizenproduktion und des

Weizenexportes, welche sich auf die nationalen Märkte ausgewirkt hat. So sind in Folge der Exportrestriktionen die Exportmengen in beiden Ländern erheblich gesunken.

Abbildung 4: Entwicklung der Weltmarktpreise, Erzeugerpreise und Weizenexporte in Rußland, 2007-2009



Quelle: GTIS (2009), APK-INFORM (2009), HGCA (2009), eigene Darstellung

Aus Abbildung 3 wird ersichtlich, dass die Ukraine von Januar 2007 – bis Januar 2008 (mit der Ausnahme von Juni 2007) nur geringfügige Weizenexporte verzeichnete. Umfassende Weizenexporte werden erst nach der Aufhebung der Exportzölle Mitte 2008 beobachtet.

Ähnlich der Ukraine sind in Russland die Weizenexporte mit der Einführung der prohibitiven Exportzölle Ende 2007 kontinuierlich gesunken, sodass in der ersten Hälfte 2008 kein Weizen exportiert wurde. Nach der Aufhebung der Exportrestriktionen nahmen die Weizenexporte Mitte 2008 wieder stark zu, und sind auf ein Niveau ähnlich der Zeit direkt vor der Einführung der Exportzölle angestiegen (Abbildung 4).

Jedoch haben sich die staatlichen Eingriffe nicht nur auf die Exportmengen sondern auch auf die nationalen Erzeugerpreise ausgewirkt. Dies zeigt sich bereits in einem Vergleich der Preisreihen für Weizen auf den Weltmärkten (Rouen, Frankreich) und der nationalen Erzeugerpreise.

In der Ukraine sind mit Einführung der Exportrestriktionen und der Preiskontrollen die Weltmarktpreise und die inländischen Produzentenpreise zunehmend auseinandergedriftet, so dass der Preisabstand zugenommen hat (Abbildung 3). In der Phase der vorübergehenden Aufhebung der Exportrestriktionen Mitte 2007 verringerte sich der Preisabstand, der jedoch von August 2007 bis März 2008 wieder zunahm. Seit der Aufhebung der Restriktionen Mitte 2008 und somit in der Zeit nach der Krise hat sich der Preisabstand wieder auf ein Niveau reduziert, das jedoch höher als vor der Krise ist.

Auch in Russland ist der Abstand zwischen dem Weltmarktpreis und dem Produzentenpreis mit der Ankündigung und Einführung der Exportrestriktionen Mitte 2007 bis zur deren Aufhebung Anfang/Mitte 2008 signifikant angestiegen (Abbildung 4).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in Russland und der Ukraine die Produzentenpreise merklich von der Entwicklung der Weltmarktpreise „abgekoppelt“ wurden und den erheblichen Weltmarktpreissteigerungen nicht gefolgt sind. Insbesondere ist der Preisabstand während der Krise im Vergleich zu der Zeit vor und nach der Krise stark

angestiegen. Daraus kann gefolgert werden, dass die inländischen Produzentenpreise während der Krise unterhalb ihres Marktgleichgewichtsniveaus und damit zu niedrig waren. Die staatlichen Eingriffe scheinen somit zu nationalen Marktbedingungen geführt zu haben, die sich stark von den Weltmarktbedingungen unterscheiden und die Funktionstüchtigkeit der Weizenmärkte erheblich belastet haben.

4 Implikationen für die Funktionstüchtigkeit der nationalen Weizenmärkte

Um diese Beobachtungen empirisch zu überprüfen wird auf der Grundlage der oben abgebildeten Weltmarkt- und Erzeugerpreisreihen eine ökonometrische Zeitreihenanalyse für den ukrainischen und russischen Weizenmarkt durchgeführt, die sich auf den Preiszusammenhang zwischen Weltmarktpreis und Erzeugerpreis konzentriert.

In der Analyse wird ein Markov-Switching Fehlerkorrektormodell (KROLZIG 2002, HAMILTON, 1989) geschätzt, welches es ermöglicht, periodenspezifische Marktzustände zu identifizieren bzw. Marktregime zu unterscheiden. Die Interpretation der geschätzten Modellparameter erlaubt es die Eigenschaften der Marktzustände, wie insbesondere den Grad der Marktintegration, das Ausmaß des Marktgleichgewichts und die Stabilität, in Perioden unterschiedlicher Politiken zu charakterisieren.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Marktzustände vor der Krise (Juni 2004 bis Mai 2006), während der Krise (Juni 2006 bis Juni 2008) und nach der Krise (Juli 2008 bis Mai 2009) unterschiedlich sind.

Die Indikatoren weisen darauf hin, dass die inländischen Märkte während der Krise schwächer in die Weltmärkte integriert sind als vor der Krise. Während der Krise sind die relativen Preisdifferenzen hoch, der Grad der Transmission der Preise niedrig und die Transaktionskosten hoch. Ebenso ist das Gleichgewicht während der Krise merklich gestört insofern, als die Erzeugerpreise deutlich unter dem Gleichgewichtsniveau liegen und die Anpassungsgeschwindigkeit an das Gleichgewicht verlangsamt ist. Zudem weisen die Modellergebnisse darauf hin, dass die Marktbedingungen in der Zeit während der Krise instabiler sind.

Ferner zeigt sich, dass die Märkte in der „Nachkrisenzeit“ noch nicht in den Zustand ähnlich der Zeit vor der Krise zurückgekehrt sind. Noch immer sind Integration, Gleichgewicht und Stabilität schwächer als in der Zeit vor der Krise.

Ähnliche Ergebnisse liefert die Analyse für die Weizenmärkte in Russland. Auch hier unterscheiden sich die Markteigenschaften während der Krise von den Marktzuständen vor und nach der Krise. Auch hier weisen die geschätzten Modellparameter darauf hin, dass die Märkte während der Krise destabilisiert waren, das Gleichgewicht erheblich „belastet“ wurde, und die nationalen Märkte merklich schwächer in die internationalen Märkte integriert waren.

5 Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die politischen Reaktionen in Russland, der Ukraine und in Kasachstan auf die weltweite Nahrungsmittelkrise die Märkte erheblich „gestört“ und möglicherweise destabilisiert bzw. ins Ungleichgewicht gebracht haben.

Infolge der Exportrestriktionen konnten potenzielle Exporterlöse nicht realisiert werden, die in Zeiten hoher Preisniveaus auf den Exportmärkten besonders groß sind. Daneben haben die staatlichen Maßnahmen einen merklich preisdämpfenden Effekt auf die Produzentenpreise, so dass die Weltmarktpreissteigerungen nur partiell auf die nationalen Märkte weiter gegeben 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.

Bezüglich der Frage, ob die Regierungen der großen östlichen „Getreidenationen“ Russland, Ukraine, Kasachstan, die jüngste Nahrungsmittelkrise, den Preisboom, gut gemanagt haben lässt sich festhalten, dass die politischen Maßnahmen zur Erreichung sozialpolitischer Ziele wahrscheinlich „teuer bezahlt“ waren. Damit einher geht eine hohe Politikunsicherheit, die zu einer nachhaltigen Störung der Marktfunktionen in der strategisch wichtigen Getreidewirtschaft in den Ländern geführt hat. Insofern hat das kurzfristige Krisenmanagement in Russland, der Ukraine und Kasachstan eher kontraproduktiv hinsichtlich der globalen Ernährungssicherung gewirkt.

Für die Zukunft lässt sich festhalten, dass Russland, die Ukraine und Kasachstan erhebliche Potentiale für die Sicherung der globalen Versorgung mit Getreide bergen. Um diese zu nutzen, sind eine Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen und verlässliche langfristige Agrarpolitiken nötig. 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.

Literatur

- ABBOTT, P.C., C. HURT AND W.E. TYNER (2009): What's Driving Food Prices? March 2009 Update, Farm Foundation Issue Report.
<http://www.farmfoundation.org/news/articlefiles/1702-Farm%20-%203-10-09%20-%20Food%20Prices%20Update%20%20Book%20for%20Posting.pdf>
- ABBOTT, P.C., C. HURT AND W.E. TYNER (2008): What's Driving Food Prices? Farm Foundation Issue Report.
<http://www.farmfoundation.org/news/articlefiles/404-FINAL%20WDFP%20REPORT%207-28-08.pdf>
- APK-INFORM INFORMATION AGENCY (2009): Unpublished Database.
- BALTZER, K., H. HANSEN AND K.M. LIND (2008): A note on the causes and consequences of the rapidly increasing international food prices, Institute of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.
<http://www.daniddevforum.um.dk/NR/rdonlyres/05DFECAFA-A848-405A-8725-2D40975D14AA/0/UMFoodpricesMay2008Final.pdf>
- BRÜMMER, B., S. VON CRAMON-TAUBADEL, AND S. ZORYA (2009): A Markov-switching vector error correction model of vertical price transmission between wheat and flour in Ukraine, European Review of Agricultural Economics, Vol. 36(2): 203-230.
- GLAUBEN, T. AND L. GÖTZ (2009): The Impact of Export Restrictions on Wheat Markets in Russia, Ukraine and Kazakhstan during the food crisis 2007/2008, mimeo.
- DE HOYOS, R. AND D. MEDVEDEV (2009): Poverty Effects of Higher Food Prices: A Global Perspective, World Bank Policy Research Working Paper No. 4887, World Bank, Washington D.C.
- EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD) AND FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION (FAO), (2008): Fighting Food Inflation Through Sustainable Investment. London. <http://www.fao.org/newsroom/common/ecg/1000808/en/FAOEBRD.pdf>
- FAO (2008): Crops Prospects and Food Situation, No.5, December 2008.
<http://www.fao.org/giews/english/policy/index.htm#europe>
- FOOD AND AGRICULTURAL POLICY RESEARCH INSTITUTE (FAPRI) (2009): U.S. and World Agricultural Outlook, FAPRI Staff Report 09-FSR 1.
<http://www.fapri.iastate.edu/outlook/2009/>

- GLOBAL TRADE INFORMATION SERVICES (GTIS), (2009): Global Trade Atlas. www.gtis.com, accessed August 2009.
- HAMILTON, J.D. (1989): A New Approach to the Economic Analysis of Nonstationary Time Series and the Business Cycle, *Econometrica*, Vol. 57: 357-384.
- HGCA (2009): Internet database. www.hgca.com
- HEADEY, D. AND S. FAN (2008): Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices, *Agricultural Economics*, Vol. 39(s1): 375-391.
- IVANIC, M. AND W. MARTIN (2008): Implications of higher global food prices for poverty in low income countries, Policy Research Working Paper 4594, Development Research Group, The World Bank.
- KROLZIG, H.M. (2002): Regime-Switching Models, Department of Economics and Nuffield College, University of Oxford 2002.
- LIEFERT, W, E. SEROVA AND O. LIEFERT (2009): The Big Players of the Former Soviet Union and World Agriculture: Issues and Outlook, Contributed Paper presented at the 27th IAAE Congress, August 16-22, Beijing, China.
- OECD AND FAO (2009): OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2018, OECD, Paris, France.
- USDA AGRICULTURAL MARKETING SERVICE (2009): Internet database.
- USDA (2009): USDA Agricultural Projections to 2018, Long-term Projections Report OCE-2009-1, Washington D.C., USA.
www.usda.gov/oce/commodity/archive_projections/USDAgriculturalProjections2018.pdf
- USDA PSD ONLINE (2009): Internet database. <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdquery.aspx>
- WANDEL, J. (2007): Vertical Integration and Cooperation in the Agro-Food Sector: Recent Developments, in: Prasad, B.V.S. and S. Mohanty (ed.): Contract Farming – International Experiences, ICAI University Press, Hyderabad, India.