

Getreideexportquoten: Zum Umgang mit Chancen und Verantwortung

Die Ukraine hat sich in den letzten Jahren zu einem wichtigen Getreideexporteur entwickelt und die Welt wird in den kommenden Jahrzehnten steigende Exportüberschüsse aus der Ukraine benötigen um eine wachsende Bevölkerung zu ernähren. Die Einführung von Exportrestriktionen in der Ukraine – die dritte Episode dieser Art in den letzten fünf Jahren – ist aber nicht dazu geeignet, die Produktion und die Verlässlichkeit ukrainischer Getreideexporte zu erhöhen. Es ist sehr zu hoffen, dass die agrarpolitischen Entscheidungsträger des Landes die sich bietende Gelegenheit einer „Win-Win-Situation“ für die Ukraine und für die weltweite Ernährungssicherheit wahrnehmen und Getreideexportquoten aus ihrem Maßnahmenkatalog streichen.

Die Bedeutung der Ukraine für die Welternährung

Die Ukraine hat sich in den letzten Jahren zu einem wichtigen Getreideexporteur entwickelt. Ihr Anteil am Weltgetreidemarkt stieg von effektiv 0% Anfang der 1990er Jahre auf einen Höchstwert von fast 10% im Jahr 2008/09. 2008/09 und 2009/10 war die Ukraine der weltweit größte Exporteur von Gerste und – nach den USA, der EU und Kanada – der viertgrößte von Weizen. Sie übertraf damit traditionelle Exportländer wie Argentinien und Australien. Zusammen mit der Entwicklung in Russland und Kasachstan, die ebenfalls steigende Exportüberschüsse verzeichnen, haben sich fundamentale Veränderungen auf den internationalen Agrarmärkten ergeben. Diese werden zunehmend von den Bedingungen in der Schwarzmeerregion beeinflusst.

Die Ukraine wird mit steigender Nachfrage nach ukrainischem Getreide weiter an Bedeutung gewinnen. Die FAO schätzt, dass die Weltnahrungsmittelproduktion bis 2050 um 70% gesteigert werden muss, um eine Weltbevölkerung von dann 9 Mrd. Menschen ernähren zu können. Mehrere Studien identifizieren die Ukraine als ein Land, welches seine Getreide- und Ölsaatenexporte signifikant erhöhen kann. So können sowohl mehr Ackerfläche in Bewirtschaftung genommen als auch die Hektarerträge deutlich gesteigert werden. Trotz hervorragender Böden und guter klimatischer Bedingungen haben die Getreideerträge des Landes die Weltdurchschnittserträge in den letzten zehn Jahren nur einmal (2008) übertroffen. Experten schätzen, dass die Ukraine ihre Getreideproduktion von durchschnittlich etwa 37 Mio. Tonnen (Mt) während der letzten zehn Jahre auf 60 Mt erhöhen könnte. Bedingt durch eine gleichzeitig rückläufige Bevölkerungsentwicklung in der Ukraine dürfte ein Groß-

teil der zusätzlich erzeugten Menge für den Export zur Verfügung stehen. Diese Produktionssteigerung ließe sich zudem ohne viele der mit einer Ausdehnung der Agrarproduktion einhergehenden negativen Umwelteffekte (z.B. Regenwaldrodung) erreichen, die in anderen Weltregionen auftreten.

Getreideexportquoten und ihre Folgen

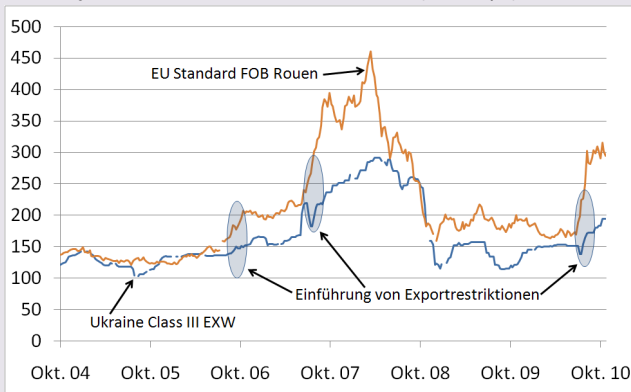
Vor diesem Hintergrund ist die Getreidemarktpolitik in der Ukraine von globaler Bedeutung. Werden in der Ukraine die richtigen politischen Schritte eingeleitet, um die Produktion zu steigern und die Verlässlichkeit der Nahrungsmittelexporte zu erhöhen? Einige Ereignisse der jüngeren Vergangenheit lassen das Gegenteil vermuten.

Am 19. Oktober 2010 veröffentlichte das Ministerkabinett der Ukraine die Resolution Nr. 938, welche die Getreideexporte durch die Einführung einer Quote auf 2,7 Mt bis zum Jahresende beschränkt (2 Mt Mais, 0,5 Mt Weizen, 0,2 Mt Gerste und geringe Mengen Roggen und Buchweizen). Das ukrainische Wirtschaftsministerium rechtfertigte die Quote mit dem heißen und trockenen Wetter im August 2010. In Russland führte solches Wetter zusammen mit Bränden zu einem drastischen Rückgang der Getreideproduktion (von fast 100 Mt im Jahr 2009 auf ca. 62,7 Mt 2010) und einem vollständigen Exportverbot. Der Produktionsrückgang in der Ukraine von etwa 45 auf 39,1 Mt fiel allerdings wesentlich moderater aus. Die Ernte 2010 liegt immer noch über der Durchschnittsproduktion der letzten zehn Jahre und ist die fünfthöchste seit der ukrainischen Unabhängigkeit. Es gibt daher keinen Hinweis darauf, dass der Ukraine eine Getreideknappheit droht, die eine Exportquote rechtfertigen würde.

Eine andere Begründung für Exportquoten ist das Bestreben, heimische Konsumenten vor steigenden Weltmarktpreisen zu schützen. Zweifelsohne haben die Exportbeschränkungen der laufenden Saison die inländischen Preisen von den Weltmarktpreisen abgekoppelt, wie man in der Abbildung unten erkennen kann. Der Schutz der Konsumenten auf diese Art ist aber sehr ineffizient, denn von niedrigeren Getreidepreisen profitieren nicht nur die Bedürftigen, sondern auch diejenigen, die höhere Preise verkraften können. In der Ukraine existieren soziale Sicherungssysteme, die in der Lage sind, Bedürftigen gezielt zu helfen, ohne den großen Nachteil einer Exportquote – reduzierte Erlöse der Landwirtschaft – in Kauf zu nehmen. Wie die Abbildung zeigt, ist die Marge zwischen Weltmarkt- und Inlandspreis für Weizen seit der Einführung der Exportquote um mindestens 50 USD/t gestiegen.

Überträgt man diesen Wert auf die Ernte von 39,1 Mt, führt die Exportquote zu Umsatzeinbußen von 1,9 Mrd. USD. Dieses Geld hätten die Betriebe ggf. genutzt, um Betriebsmittel zu kaufen und in neue Technologien zu investieren, was wiederum zu zukünftigen Produktionssteigerungen geführt hätte. Zum Vergleich: Die gesamten staatlichen Ausgaben für den Agrarsektor in der Ukraine betragen 2009 ca. 910 Mio. USD.

Weizenpreise: Weltmarkt versus Ukraine (in USD/t)



Quelle: International Grains Council und UkrAgroConsult

Doch nicht nur die Einführung der Quotenregelung an sich, sondern auch die intransparente Zuteilung gibt Anlass zur Sorge. Der 18. November war die ursprünglich gesetzte Frist zur Beantragung der Quote beim Wirtschaftsministerium. Bereits am 12. November wurden aber überraschend und per Eildekret Quoten in Höhe von 2,2 Mt dann zugeteilt, darunter die gesamte Quote für Weizen und für Gerste. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten aber viele Unternehmen nach eigenen Angaben noch keine Bestätigung ihrer im Inland in zertifizierten Lagerhäusern gelagerten Getreidebestände erhalten. Diese Bestätigungen waren Voraussetzung für den Antrag der Quote beim Wirtschaftsministerium und sollten vom Ministerium für Agrarpolitik ausgestellt werden. Somit hatten viele Unternehmen, so ihr Vorwurf, keine Chance Quoten auch nur zu beantragen. Dies ist beunruhigend zum einen aufgrund des hohen Wertes der zu erteilende Quoten (die zusätzliche Marge von mindestens 50 USD/t übertragen auf ein Quotenvolumen von 2,7 Mt ergibt eine Summe von 135 Mio. USD) und die damit verbundene Gefahr von Korruption. Zum anderen haben viele der benachteiligten Unternehmen in der Vergangenheit substanziell in die Infrastruktur des ukrainischen Getreidehandels investiert. Ukrainische Politiker werden nicht müde zu betonen, dass ihr Land offen ist für diese Art Investitionen; das Vorgehen bei der Verteilung der jüngsten Exportquoten spricht allerdings eine andere Sprache.

Fazit: Chancen und Verantwortung

Der Welthandel bietet die einzige Möglichkeit, die kurzfristigen Schwankungen und strukturellen Ungleichgewichte in der weltweiten Agrarproduktion auszubalancieren. Vor diesem Hintergrund stellt das oft zitierte landwirtschaftliche Potential der Ukraine eine große Chance, aber auch eine globale Verantwortung dar. Die neueste Episode von Getreideexporteinschränkungen in der Ukraine ist nach 2006/07 und 2007/08 die dritte in fünf Jahren (s. Abbildung). In den früheren Fällen wurden die gleichen Argumente gegen Exportrestriktionen vorgebracht: Dass sie eine ungezielte Hilfe für Konsumenten auf Kosten hoher Belastungen für Produzenten und zukünftiger Produktionskapazitäten darstellen, und dass sie die Reputation der Ukraine als zuverlässiger Agrarinvestitionsstandort und Getreideexporteur beschädigen. Es ist sehr zu hoffen, dass die agrarpolitischen Entscheidungsträger des Landes die sich bietende Gelegenheit einer „Win-Win-Situation“ für die Ukraine und die weltweite Ernährungssicherheit wahrnehmen und Getreideexportquoten baldmöglichst aus ihrem Maßnahmenkatalog streichen. Da die Exportquote aber am 8. Dezember zunächst bis Ende März 2011 verlängert und um 1,5 Mt erweitert wurde, muss zumindest gefordert werden, dass sie zukünftig transparenter implementiert wird.

Autor

Prof. Dr. Stephan von Cramon-Taubadel
scramon@gwdg.de

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstraße 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de