

Glauben, Thomas; Götz, Linde; Koester, Ulrich

Research Report

Die Rubelkrise und Russlands Exportbeschränkungen für Getreide

IAMO Policy Brief, No. 22

Provided in Cooperation with:

Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale)

Suggested Citation: Glauben, Thomas; Götz, Linde; Koester, Ulrich (2015) : Die Rubelkrise und Russlands Exportbeschränkungen für Getreide, IAMO Policy Brief, No. 22, ISBN 978-3-938584-92-7, Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale), <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-54903>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/107707>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ausgabe Nr. 22
Februar 2015

Thomas Glauben
Linde Götz
Ulrich Koester

Die Rubelkrise und Russlands Exportbeschränkungen für Getreide

Seit dem 1. Februar 2015 werden russische Weizenexporte zusätzlich besteuert, um die jüngst stark angestiegenen Weizenexporte zu reduzieren. Ziel ist es, dem weiteren Ansteigen der bereits hohen inländischen Weizenpreise entgegenzuwirken und die Brotpreise zu stabilisieren. Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit in verschiedenen Ländern, darunter in der Ukraine, in Kasachstan, Serbien und Russland selbst, zeigen jedoch, dass Getreideexportbeschränkungen nur geringfügig oder gar nicht zur Dämpfung von Brotpreisen beitragen. Auch ärmere Bevölkerungsschichten werden von diesen staatlichen Eingriffen nicht profitieren. Vielmehr führt dies zur Abkopplung der russischen Getreidewirtschaft von den internationalen Märkten, notwendige Investitionen in den Getreidesektor werden abnehmen und damit dem Ziel der Ernährungssicherung entgegenwirken. Man muss mit Sorge auf diese Form des staatlichen Protektionismus blicken. Gerade während der jetzigen Talfahrt der russischen Wirtschaft trägt eine Destabilisierung des strategisch wichtigen Getreidesektors sicherlich nicht zur Verbesserung des Investitionsklimas in Russland bei.

Die Rubelkrise hat in Russland unerwartete Folgen. Seit dem 1. Februar 2015 gilt trotz einer Getreide-rekordernte im vergangenen Jahr – die Produktion von Weizen stieg im Jahr 2014 um 22 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der vergangenen drei Jahre (Rosstat, 2015) – ein Ausfuhrzoll auf Weizen. Die Abgabe beträgt 15 Prozent des Tonnenpreises, aber mindestens 35 Euro je Tonne plus 7,5 Euro pro Tonne. Von der Abgabe ausgenommen sind Exporte in die Länder der Eurasischen Wirtschaftsunion. Zurzeit der Beschlussfassung war der inländische Weizenpreis auf ein Niveau angestiegen, das höher als der Weltmarktpreis (in Rubel) war. Die Auflage gilt zunächst bis Juni 2015. Zudem erschweren die Behörden bereits seit Mitte Dezember 2014 mit administrativen Handelshemmnissen die Ausfuhr. So soll es viel schwieriger geworden sein, Güterzüge zu buchen oder Exportzertifikate zu erhalten. Von russischer Seite werden die Maßnahmen mit der Notwendigkeit begründet, die jüngsten hohen Weizenexporte zu reduzieren, um die Getreideversorgung im Inland zu sichern und somit den Anstieg der Verbraucherpreise für Getreideprodukte zu bremsen. Im Wirtschaftsjahr 2014/2015 stieg bis Ende Januar 2015 der Export von Getreide um über 30 Prozent gegenüber dem Vorjahr an (Interfax, 2015). Es wird argumentiert¹, dass die Weizenausfuhr und das Erzielen von

Dollar-Exportpreisen für die Produzenten wegen des sehr schwachen Rubels viel rentabler sind als der Verkauf im Inland zu Rubelpreisen. Das schränke das inländische Weizenangebot ein, was letztlich zu höheren Brotpreisen führe. Die Maßnahmen sollen somit zur Ernährungssicherheit der Bevölkerung beitragen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich drei Fragen, die in vorliegendem IAMO Policy Brief erörtert werden:

- Erweisen sich die Maßnahmen hinsichtlich der angestrebten Ziele als wirksam?
- Wie sind die Maßnahmen für die Russische Föderation aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu beurteilen?
- Welche Effekte sind für die Weltmärkte und die deutsche Getreidewirtschaft zu erwarten?

Wirksamkeit der Maßnahmen

Ein Beitrag zur Ernährungssicherung kann nur dann eintreten, wenn durch die Exportbeschränkung tatsächlich die inländischen Weizenpreise gedämpft und ein Brotpreisanstieg auf Verbraucherebene gebremst wird. Dies ist äußerst fraglich.

¹ Deputy Prime Minister Arkady Dvorkovich.
vestnikkavkaza.net/news/politics/65592.html

Erstens, Erfahrungen aus ad hoc Exportrestriktionen Russlands im Kontext der Preisspitzen der Jahre 2007/2008 und 2010/2011 zeigen, dass der Anstieg der inländischen Getreidepreise dadurch zwar vorübergehend gebremst wurde, allerdings im Wesentlichen nur auf der Ebene der Produzenten. Hier gab es zudem erhebliche regionale Unterschiede. Beispielsweise wurden während des Exportstopps 2010/2011 die Weizenpreise im Nordkaukasus, der größten Getreideanbauregion und einzigen Region mit direktem Zugang zum Weltmarkt, um 70 Prozent, hingegen in der von den Exportzentren entfernt liegenden Uralregion nur um 30 Prozent gedämpft (Götz et al., 2014). Während der Exportbesteuerung 2007/2008 wurden die inländischen Weizenpreise nur zeitweise gedämpft und der Anstieg auf ein Niveau über dem Weltmarktpreis konnte nicht verhindert werden. Vor diesem Hintergrund können als Folge der aktuellen Exportbesteuerung zwar spürbare Weizenpreisdämpfungen etwa in der Region Nordkaukasus erwartet werden, während diese in den weiter entfernten Produktionsregionen, welche primär die Konsumregionen des Landes versorgen, deutlich geringer sein werden.

Zweitens, da die Wahrscheinlichkeit einer weiteren Abwertung des Rubels sehr hoch ist, kann davon ausgegangen werden, dass diese geringen Preisdämpfungen nur von sehr kurzer Dauer sein werden. So hat die russische Währung in der kurzen Zeit vom 25. Dezember 2014 bis 10. Februar 2015 weitere 30 Prozent an Wert verloren. Hierzu hat u. a. auch die Entwicklung des Rohölpreises beigetragen. Dieser Preis ist in den ersten sechs Tagen des Jahres 2015 weiter um knapp 11 Prozent gefallen. Eine Abwertung des Rubels verringert den Getreideexportpreis in US-Dollar, erhöht die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte auf dem Weltmarkt und wirkt damit einer Exportbesteuerung unmittelbar entgegen. So wird mit weiterer Abwertung des Rubels die Exportaktivität wieder zunehmen und auch der inländische Weizenpreis in heimischer Währung weiter ansteigen.

Drittens, wirken verstärkte Lagerhaltungsmaßnahmen einer Preisdämpfung entgegen. Dies hängt insbesondere mit der Befristung der Exportkontrolle für vorerst fünf Monate zusammen. Dementsprechend werden Händler wahrscheinlich größere Getreidemengen in Erwartung höherer Inlandspreise nach der Aufhebung der Zollbelastung lagern. Zusätzliche Lagerung verknappt das Inlandsangebot und führt zu höheren Preisen. Es wird erwartet, dass die Lagermenge für Getreide zum Ende dieses Wirtschaftsjahres auf ein Rekordniveau von bis zu 18 Millionen Tonnen ansteigen und damit die Lagermenge während des Exportverbots 2010/2011 sogar übersteigen wird (Agra-Europe, 2015)².

Viertens, dürften kaum preisdämpfende Effekte auf Verbraucherebene zu erwarten sein. Damit sich eine Beschränkung des Exports von Weizen auf den Brotpreis auswirkt, müssen weizenpreissenkende Effekte entlang der Wertschöpfungskette bis hin zum Endverbraucher weitergegeben werden. Während der Exportrestriktionen 2007/2008 und

2010/2011 ließen sich keine besonderen preisdämpfenden Effekte auf der Ebene der Konsumenten beobachten. Beispielsweise wurde das Absinken des Weizenpreinsniveaus in Russland während der Exportsteuer im Frühjahr 2008 nicht auf den Mehlp reis übertragen, so dass die Differenz zwischen Mehl- und Weizenpreis stark angestiegen ist. Die Mühlenindustrie profitierte davon, während die Verbraucher vielmehr mit steigenden Brotpreisen³ konfrontiert waren. Gegenwärtig unterliegen die Lebensmittelpreise⁴ in Russland allerdings einer besonders strikten staatlichen Überwachung (Interfax, 2015; Agra-Europe, 2015). Inwiefern die Getreide verarbeitende Industrie tatsächlich bewegt werden kann, die möglichen Preissenkungen an den Verbraucher weiterzugeben, ist jedoch fraglich.

Fünftens, selbst wenn die Preissteigerung für Getreideprodukte auf Verbraucherebene geringfügig gedämpft wird, würde dies nur sehr begrenzt zu einer Erhöhung der Ernährungssicherheit führen. Nahrungssicherung ist vor allem ein Problem armer Haushalte und nicht eine Frage der generellen Verfügbarkeit der Lebensmittel. Angenommen, diese Haushalte geben einen hohen Anteil ihres Einkommens für Getreide und Getreideprodukte aus, dann wird ein geringerer Anstieg der Getreidepreise ihre Ernährungssituation nur geringfügig verbessern. Bekanntlich ist der Anteil der reinen Getreidekosten an den Preisen der Backwaren relativ gering. Untersuchungen haben gezeigt, dass eine Dämpfung des Weizenpreises um 17 Prozent in der Zentralregion Russlands ein Absinken des Brotpreises um nur 3 Prozent in Moskau impliziert (Götz et al., 2014).

Insgesamt darf bezweifelt werden, dass in einer Situation der anhaltenden Abwertung des Rubels eine Exportbesteuerung dem Ziel einer Dämpfung des russischen Weizenpreises und insbesondere des Brotpreises für die Endverbraucher und damit der Ernährungssicherung zuträglich sind. Damit ist zu erwarten, dass sich die Maßnahme im Wesentlichen als unwirksam erweisen wird.

Volkswirtschaftliche Kosten der Maßnahmen

Neben der Wirksamkeit der Exportsteuer hinsichtlich ihres deklarierten Ziels, einem Anstieg des Brotpreises entgegenzuwirken, ist zu prüfen, ob

² Die Regierung hat Getreideerzeugern bereits angedroht, dass Unternehmen mit einem weiterhin geringen Angebot an Getreide auf dem inländischen Markt von staatlichen Beihilfen ausgeschlossen werden (Agra-Europe, 2015). Jedoch stellt sich die Frage, inwieweit sich die Höhe des inländischen Angebots eines Unternehmens effektiv kontrollieren lässt.

³ Die Brotpreise sind infolge der Verteuerung von Energie- und Arbeitskosten gestiegen. Die preisdämpfenden Effekte der Exportbeschränkung waren zu gering, um ein Ansteigen des Brotpreises zu verhindern.

⁴ Infolge der starken Abwertung des Rubels und der Import-sanktionen Russlands für Agrargüter verteuern sich sämtliche Nahrungsmittel, die in großem Umfang importiert werden. Besonders stark davon betroffen sind Obst und Gemüse (Agra-Europe, 2015).

die Maßnahme aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive sinnvoll ist.

Erwartungsgemäß wird eine allenfalls mäßige Reduktion des Anstiegs der Weizenpreise bei weiterer Abwertung des Rubels nur von kurzer Dauer sein und eine nur geringe Dämpfung des Brotpreises eintreten. Entsprechend werden kurzfristig die Produzenten und Getreidehändler Gewinn- bzw. Einkommenseinbußen hinnehmen und die Verbraucher können kaum spürbar profitieren. Auch für Produzenten in der Tierproduktion sind niedrige Getreidepreise⁵ vorteilhaft.

Zweitens, durch nicht vorhersehbare staatliche Eingriffe auf dem Getreidemarkt ist es den russischen Getreidehändlern und -produzenten nicht mehr möglich, sich gegen Preisunsicherheiten auf internationalen Terminmärkten abzusichern. Das Risiko für Produzenten und Lagerhalter von Getreide steigt und somit die Kosten der Getreideproduktion und -lagerhaltung. Folglich zahlen die Getreidehändler den Erzeugern einen niedrigeren Preis, wodurch die Profitabilität der Getreideproduktion sinkt.

Drittens, auch wenn die staatlichen Eingriffe in den Getreidemarkt nur zeitlich begrenzt bleiben, wird die Integration des russischen Getreidemarkts in die internationalen Märkte längerfristig abnehmen. Für die Getreide importierenden Länder wird Russland als zuverlässiger Lieferant an Bedeutung verlieren. Kaufabschlüsse für Importe von Getreide mit Lieferung nach dem 30. Juni 2015 sind mit Unsicherheit behaftet. Russische Getreidehändler wissen nicht, zu welchen Preisen sie tatsächlich exportieren können, da die gegenwärtigen Maßnahmen verlängert und verschärft werden könnten. Importierende Händler anderer Länder werden nur dann bereit sein, das Risiko eines Vertragsausfalls zu tragen, wenn der vereinbarte Kaufpreis für russisches Getreide niedriger ist als für eine Getreidelieferung anderer Länder. Dies wird zu niedrigeren Inlandspreisen beitragen und der russische Getreideexportpreis wird unter einem vergleichbaren Getreideexportpreis anderer Länder liegen. Die russische Getreidewirtschaft wird daher auch längerfristig als Folge der beschlossenen Maßnahmen negativ betroffen sein.

Viertens, mittel- und längerfristig werden die Erzeuger wegen der niedrigeren Preise und der höheren risikobedingten Kosten weniger Getreide produzieren. Dies führt zu einem Rückgang der Getreideexporte und zur Desintegration des russischen Getreidesektors von den internationalen Märkten. Zudem ist zu erwarten, dass die Investitionen zur Entwicklung des Getreidesektors zurückgehen werden. Russland verfügt über große Potenziale für das Wachstum des Getreidesektors und bietet somit zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten. Für dessen Mobilisierung sind umfangreiche Investitionen in moderne Technologien insbesondere seitens des privaten Sektors notwendig (Glauben et al., 2014).

⁵ Infolge der Substituierbarkeit besteht ein enger Zusammenhang zwischen den Preisen von Weizen und Futterweizen; hohe Weizenpreise wirken generell preistreibend auf die Preise von Futterweizen.

Exportbeschränkungen vermindern private Investitionen in den Getreidesektor. Gerade zu Zeiten einer schrumpfenden Wirtschaft könnten solche Einkommensmöglichkeiten einer besonderen Bedeutung zukommen.

Insgesamt führen die Maßnahmen zur Desintegration des russischen Getreidesektors von den internationalen Märkten. Produzenten und Getreidehändler werden Einkommenseinbußen hinnehmen müssen und die Verbraucher werden gering oder gar nicht profitieren. Langfristig nehmen notwendige Investitionen in den strategisch wichtigen Getreidesektor ab. Dies wirkt dem Ziel der Ernährungssicherung und moderater Verbraucherpreise direkt entgegen.

Auswirkungen auf die Weltmärkte und die deutsche Getreidewirtschaft

Die kurzfristigen Wirkungen auf den Weltgetreidemarkt werden begrenzt sein. Da die Lagerbestände bei Weizen und Futtergetreide zurzeit relativ hoch sind, ist nicht zu erwarten, dass sich die Situation auf dem Weltgetreidemarkt stark verändern wird. Mittel- und langfristig ist aber durch die abnehmende Integration der russischen Getreidewirtschaft eine spürbare preiserhöhende Wirkung zu erwarten.

Was die deutsche Getreidewirtschaft betrifft, so dürften die kurz- und mittelfristigen Wirkungen der russischen Exportsteuern positiv sein. Der temporäre Rückzug Russlands aus Ägypten, Türkei, Indien und Armenien, den traditionellen Importländern von russischem Getreide, eröffnet zusätzliche Exportchancen für deutsches Getreide.

Mittel- und langfristig wirkt sich der Rückzug der russischen Getreidewirtschaft von den Weltmärkten negativ auf die globale Sicherung der Welternährung aus. FAO und OECD (2012) schätzen, dass die globale Getreideproduktion bis 2050 um 30 Prozent steigen muss. Russland könnte als großer Getreideexporteur eine wichtige Rolle in der zukünftigen Versorgung mit Getreide übernehmen.

Schlussbemerkungen

Auch wenn die Rubelkrise faktisch eine Verbraucherpreis-inflation mit sich bringt, lassen es die vorliegenden Befunde ratsam erscheinen, von staatlich verordneten Eingriffen in die russische Getreidewirtschaft abzusehen. Wie auch in der Vergangenheit werden zusätzliche Belastungen für russische Getreideexporte keine spürbaren Entlastungen beim Verbraucher bewirken. Dies gilt auch für die ärmere Bevölkerung. Im Gegenteil, mittelfristig hemmen Exportbelastungen Investitionen in den für Russland strategisch wichtigen Getreidesektor und bremsen damit die Erzeugung und den Handel von Getreideprodukten. Dies führt zu einer Abkopplung vom internationalen Handelsgeschehen und wirkt der ausreichenden Sicherung einer Versorgung der Bevölkerung in Russland mit Nahrungsmitteln entgegen. Damit verursachen Exportbeschränkungen

langfristig hohe Kosten für Russland. Eine direkte finanzielle Unterstützung der bedürftigen Bevölkerungsgruppen in der Anpassung an hohe Verbraucherpreise stellt ein wirksameres und auf lange Sicht kostengünstigeres Instrument dar. Der Getreideverband Russlands schlägt die Ausgabe von Nahrungsmittelgutscheinen vor (Reuters, 2015).

Die wiederholten Beschränkungen der Weizenexporte Russlands sind auch nicht ohne Konsequenzen für die Welternährungssituation. Nach Projektionen im Dezember 2014 (USDA, 2014) könnte Russland im Getreidewirtschaftsjahr 2014/2015 das Land mit

dem zweitgrößten Weizenexporten und den fünfgrößten Futtergetreideexporten der Welt sein. Die ständigen Belastungen russischer Exporteure tragen zu einer Desintegration der Weltgetreidewirtschaft bei. Russland könnte somit als großer Getreideexporteur eine wichtige Rolle in der zukünftigen globalen Versorgung mit Getreide übernehmen (Glauben et al., 2014). Für die Mobilisierung der Getreidepotenziale ist jedoch ein dauerhaft freier Zugang zu den Weltmärkten essentiell. Insofern sind die gegenwärtigen Bemühungen um eine europäisch-eurasische Freihandelszone ein positives Signal.

Weiterführende Informationen

Literatur

Agra-Europe (2015): various issues.

Djuric, I., Götz, L., Glauben, T. (2014): Are Export Restrictions an Effective Instrument to Insulate Domestic Prices against Skyrocketing World Market Prices? The Wheat Export Ban in Serbia, *Agribusiness: an International Journal*.

Glauben, T., Belyaeva, M., Bobojonov, I., Djuric, I., Götz, L., Hockmann, H., Müller, D., Perekhozhuk, O., Petrick, M., Prehn, S., Prishchepov, A., Renner, S., Schierhorn, F. (2014): Die Kornkammer des Ostens blockiert ihre Markt- und Wachstumschancen. *IAMO Policy Brief No. 16*, Halle (Saale). www.iamo.de/dok/IAMOPolicyBrief16_de.pdf

Götz, L., Djuric, I., Glauben, T. (2014): Price Dumping and Price Insulating Effects of Wheat Export Restrictions in Kazakhstan, Russia, and Ukraine. Contributed Paper, 54th Annual Conference of the German Association of Agricultural Economists (GeWiSoLa), 17.–19. September 2014, Göttingen (Germany). ageconsearch.umn.edu/handle/187448

Götz, L., Djuric, I., Glauben, T. (2015): Sind Exportkontrollen ein wirksames Instrument zur Stabilisierung der Nahrungsmittelpreise? Erfahrungen in Russland, Ukraine, Kasachstan und Serbien. *IAMO Annual 2015:27-40*. www.iamo.de/dok/iamo2015_de.pdf

Götz, L., Glauben, T., Brümmer, B. (2013): Wheat export restrictions and domestic market effects in

Russia and Ukraine during the food crisis. *Food Policy* (38): 214–226.

Interfax (2015): Russia % CIS: Food and Agriculture Weekly, various issues.

Reuters (2015): Coupons may help poor Russians cope with bread price rise—farmers group, January 26 2015. www.reuters.com/article/2015/01/26/russia-crisis-bread-idUSL6N0V52TK20150126

Rosstat (2015): Nationale Statistiken, Statistikamt Russland.

USDA (2014): World Agricultural Supply and Demand Estimates Report (WASDE). Dec. Washington.

OECD/FAO (2012): OECD-FAO Agricultural Outlook 2012–2021, Rome.

Kontakt

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

Dr. Linde Götz
goetz@iamo.de
Tel.: +49 345 2928-327

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ulrich Koester
ukoester@ae.uni-kiel.de
Tel.: +49 431 880-4436

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

Printausgabe: ISSN 2363-5770
ISBN 978-3-938584-89-7

Online-Ausgabe: ISSN 2363-5789
ISBN 978-3-938584-92-7

Diese Studie ist im Rahmen der Projekte GERUKA (www.iamo.de/geruka), MATRACC (www.iamo.de/matracc) und AGRICISTRADe (www.agricistrade.eu) und Dank finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), die VolkswagenStiftung und die Europäische Kommission entstanden.

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
Leibniz-Gemeinschaft