

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Agrarpolitischer Bericht

APD/APB/16/2022

Folgenabschätzung der Abschaffung von Beschränkungen im Agrarhandel zwischen der Ukraine und der EU

Harald von Witzke

Kyjiw, August 2022

Durchgeführt von



Operativer Projektpartner:



Über das Projekt „Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog“ (APD)

Das Projekt Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD) wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit 2006 zunächst bis Ende 2024 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der IAK Agrar Consulting GmbH (IAK), dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und der AFC Agriculture and Finance Consultants GmbH durchgeführt.

Projektträger ist der Nationale Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine „Dorada“. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie bei Schutz der nützlichen Ressourcen unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrar- und forstpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



www.apd-ukraine.de

Autor

Harald von Witzke

Disclaimer

Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD) veröffentlicht. Jegliche Meinungen und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen beziehen sich auf die Autoren und müssen nicht den Ansichten des APD entsprechen.

INHALTVERZEICHNIS

1. Ausgangslage.....	4
2. Bestimmungsfaktoren der internationalen Handelsposition der Ukraine im Agrar- und Ernährungsbereich.....	6
3. Empfehlungen für die Agrarpolitik	14

1. AUSGANGSLAGE

Die Ukraine ist, auch gemessen an ihren landwirtschaftlichen Flächen, ein großes Land. Seit der Unabhängigkeit hat sich die agrarische Außenhandelsbilanz der Ukraine ständig verbessert. Noch im Jahr 2010 lag der Saldo der Außenhandelsbilanz mit der Europäischen Union bei null. Danach stiegen die Handelsbilanzüberschüsse stetig an. Bis 2020 war der Saldo auf nahezu € 3 Mrd. angestiegen.

Es wundert wenig, dass sich die Ukraine nach dem Ende der Sowjet Union zu einem der wichtigsten Agrargüter produzierenden und exportierenden Länder der Welt entwickelt hat (Tabelle 1). Angesichts der dominanten Position der Ukraine auf dem internationalen, dem europäischen und dem deutschen Markt für Sonnenblumen und deren Produkte war es daher auch wenig überraschend, dass schon sehr bald nach Ausbruch des Ukraine Kriegs die Regale des deutschen Lebensmitteleinzelhandels von Sonnenblumenöl leergefegt waren.

Tabelle 1: Die Bedeutung von Produktion und Exporten der ukrainischen Landwirtschaft 2021/22

Markt	Produktion (1.000 t)	Rang unter den Produktionsländern	Anteil an Weltproduktion (%)	Exportmenge (1.000 t)	Rang unter den Exportländern	Anteil an Weltexporten
Mais	41.000	6	3,5	23.000	4	12
Weizen	33.000	7	4,3	19.000	3	9
Sonnenblumenkerne	17.500	1	30,6	75	9	3
Sonnenblumenöl	5.676	2	30,6	4.950	1	46
Sonnenblumenschrot	5.452	2	27,5	4.100	1	54
Rapssaat	3.005	6	4,2	2.700	3	20
Gerste	9.900	4	6,8	5.800	3	17

Quelle: USDA-FAS (2022)

Auch für Deutschland und die Europäische Union sind die Handelsbeziehungen mit der Ukraine im Agrarbereich von wachsender Bedeutung. So ist die Ukraine, wie Tabelle 2 zeigt, für die Europäische Union das dritt wichtigste Importland für Agrargüter insgesamt. Bei Importen von pflanzlichen Produkten liegt die Ukraine nach Brasilien sowie den USA an dritter Stelle und bei pflanzlichen Ölen und Fetten an zweiter Stelle, und zwar nach Indonesien und vor Malaysia. Letztere sind insofern von Bedeutung, als die Importe aus den beiden wichtigsten asiatischen Bezugsländern wegen des damit verbundenen Landverbrauchs kritisch beurteilt werden.

Die Ukraine hat ihre Außenhandelsbilanz bei Agrargütern seit dem Ende der Sowjet Union ständig verbessert. Wie oben gezeigt, hat sie sich nunmehr zu einem bedeutenden Agrargüter exportierendem Land geworden. Wie Tabelle 3 zeigt, gilt dies insbesondere auch für den Agrarhandel mit der EU. Zwar sind sowohl die Importe der EU aus der Ukraine als auch die Exporte der EU in die Ukraine rasant gestiegen, was die Handelsintegration der Ukraine in die EU im Agrarbereich eindrucksvoll demonstriert. Indes sind die EU Importe aus der Ukraine deutlich schneller gestiegen als die Exporte der EU in die Ukraine, so dass die Ukraine im Außenhandel mit der EU einen wachsenden Handelsüberschuss erzielt hat. Tabelle 4 weist beispielhaft für Weizen auf einen wichtigen Grund für die allgemein stark verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Landwirtschaft hin, nämlich steigende Flächenerträge.

Tabelle 2: EU Importe von Agrargütern aus den jeweils wichtigsten Ursprungsländern 2021 (Marktanteil)

(a) EU Agrarimporte insgesamt

Ursprungsland	Anteil an den gesamten Importen	Rang unter den Importländern der EU
Brasilien	9	1
USA	9	1
Ukraine	5	3

(b) EU Importe von pflanzlichen Produkten

Ursprungsland	Anteil an den EU Importen	Rang unter den EU Importländern
Brasilien	13	1
USA	9	2
Ukraine	6	3

(b) EU Importe von pflanzlichen Ölen und Fetten

Ursprungsland	Anteil an EU Importen	Rang unter den EU Importländern
Indonesien	21	1
Ukraine	15	2
Malaysia	15	2

Quelle Eurostat

Tabelle 3: Agrarhandel zwischen der EU und der Ukraine, 2010, 2015, 2020 (Mrd. €)

Jahr	EU Importe	EU Exporte	Nettoexporte der Ukraine
2010	1,6	1,6	0
2015	4,0	1,4	2,6
2020	5,9	2,9	2,9

Quelle: Eurostat

Tabelle 4: Ertrag von Weizen in der Ukraine und in Deutschland (t/ha)

Jahr	Ukraine	Deutschland	Ukraine in % von Deutschland
2000	19,9	72,8	27,3
2010	26,8	72,1	37,2
2022	38,0	78,2	48,6

2. BESTIMMUNGSFAKTOREN DER INTERNATIONALEN HANDELSPOSITION DER UKRAINE IM AGRAR- UND ERNÄHRUNGSBEREICH

Die ökonomische Theorie des internationalen Handels basiert auf mehreren Säulen. Zwei davon sind für die Ukraine von besonderer Bedeutung, nämlich die Theorie von Heckscher und Ohlin, die auf Unterschieden in der relativen Ausstattung eines Landes mit Produktionsfaktoren beruht, sowie die Theorie von Ricardo, in deren Zentrum relative Unterschiede in den Produktionskosten stehen, wobei die Kosten eine Funktion der Produktivität sind.

Die Entwicklung der agrarischen Handelsströme der Ukraine und deren immer weiter verbesserte Handelsbilanz im Agrarbereich sind sowohl mit der Heckscher-Ohlin als auch der Ricardo Theorie konsistent. Im Vergleich zur Bevölkerung des Landes verfügt die Ukraine über weit mehr produktives Ackerland als die allermeisten anderen Länder der Welt, nämlich 0,74 ha. Zum Vergleich: Die Ackerfläche je Person der USA liegt bei 0,48 ha und die Deutschlands bei 0,14 ha. Durch die seit der Unabhängigkeit der Ukraine implementierten Reformen konnte die Ukraine die durch die relativ reichliche Ausstattung mit produktiven landwirtschaftlichen Flächen sich ergebenden Wettbewerbsvorteile nutzen. Das gleiche gilt für die Entwicklung der Flächenproduktivität. Seit 2000 konnte die Ukraine die durchschnittlichen jährlichen Flächenerträge deutlich steigern.

Weizen ist hierfür ein gutes Beispiel. Denn bei Weizen konnten die Erträge im genannten Zeitraum verdoppelt werden. Durch die jüngst implementierten Eigentums- und Verfügungsrechte an landwirtschaftlichen Flächen könnte die Ukraine ihre Flächenerträge weiter steigern, weil hierdurch die Beschaffung von Krediten zu preisgünstigeren Zinsen als in der Vergangenheit möglich werden kann. Auch durch Investitionen in die öffentliche und private heimische Agrarforschung könnten die Flächenerträge weiter gesteigert werden. Insofern kommt der Agrarforschung in der Ukraine eine wichtige Funktion für die weitere Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agrarwirtschaft zu.

Während die beiden hier diskutierten Handelstheorien auf fundamentalen Triebkräften der internationalen Wettbewerbsfähigkeit fußen, spielen auch politische Entscheidungen für die Entwicklung des internationalen Handels eines Landes eine wichtige Rolle. Dies ist zum einen die makroökonomische und monetäre Politik eines Landes, die sich u.a. auf die Wechselkurse der heimischen Währung zu den Währungen anderer Länder auswirkt und zum anderen die Handelspolitik des Heimatlandes sowie die von Partnerländern. Kvasha, Kvasha und von Witzke haben im Rahmen einer Untersuchung für das von der Bundesrepublik Deutschland geförderte Projekt Agritade Ukraine gezeigt, was auch für andere Länder gilt, nämlich dass der Wechselkurs einer Währung ein wichtiger Bestimmungsfaktor der Veränderung auch der agrarischen Handelsströme ist. Dabei fördert eine schwache heimische Währung gegenüber anderen Währungen tendenziell die Exporte, während eine relativ starke Währung den entgegengesetzten Effekt aufweist.

Wie bereits erwähnt, zeichnet sich die Landwirtschaft der Ukraine durch eine im Vergleich zu den meisten anderen Ländern relativ reichliche Ausstattung mit produktivem Agrarland aus. Die nach der Unabhängigkeit der Ukraine durchgeführten Reformen in der Landwirtschaft sowie die seit der Jahrtausendwende tendenziell steigenden Preise auf den landwirtschaftlichen Rohstoffmärkten, haben es der Ukraine erlaubt, ihre Landwirtschaft rasch zu entwickeln, so dass sie auf vielen wichtigen ausländischen Märkten zu einer bedeutenden Exporteurin geworden ist. Dies gilt auch für die Europäische Union. Die bestehenden Handelspräferenzen, die der Ukraine seitens der EU eingeräumt worden sind, haben sicherlich einen Beitrag hierzu geleistet. Im Zuge der Vorbereitung auf die EU Mitgliedschaft der Ukraine kann sich diese Entwicklung fortsetzen. Das Papier von Professor Puganov hat die Entwicklung der der Ukraine eingeräumten Handelspräferenzen und deren Auswirkungen korrekt eingeordnet. Auch wurde korrekt auf das Potential weiterer Handelsliberalisierungen seitens der EU für die Entwicklung der Agrarhandelsströme zwischen der Ukraine und der EU eingegangen. Die in meiner Stellungnahme in den Tabellen 1 bis 3 dargestellten Entwicklungen der Agrarhandelsströme demonstrieren ebenfalls die großen Fortschritte, die die Agrarwirtschaft der Ukraine bezüglich ihrer internationalen Handelsposition insgesamt und auch gegenüber der EU gemacht hat.

Ich habe in früheren Studie für das Agritrade Ukraine Projekt zur Agrarhandelsposition der Ukraine betont, dass die EU durch stagnierende Märkte für Agrargüter gekennzeichnet ist und es für die Ukraine daher wohl schneller erfolversprechend sein könnte, ihre Exportstrategien auf die längerfristig rasch wachsenden Märkte in den Entwicklungs- und Schwellenländern auszurichten, statt mit in der EU etablierten Exportnationen zu konkurrieren. Die Entwicklung der Importströme der EU von Mais und anderen wichtigen Agrargütern hat allerdings eindrücklich gezeigt, dass die Agrarproduktion der Ukraine auch Märkte in der EU erfolgreich bedienen kann. Bei Mais wurden z. B. die Importe der USA weitgehend durch ukrainische Produktion ersetzt. Auch bei Sonnenblumen und deren Produkten war die Ukraine in der EU sehr erfolgreich.

Das hier gesagte galt bis zum Beginn des Krieges Russlands gegen die Ukraine. Die wohl bedeutendsten Vernichter des land- und gesamtwirtschaftlichen Potentials eines Landes sind Krieg und Bürgerkrieg. Sie schaden auch einer im Prinzip bestehenden Wettbewerbsfähigkeit eines Landes und zerstören die öffentliche und private Infrastruktur für Aussaat, Bestandspflege, Ernte, Transport, Lagerung, Ernte, Verarbeitung und Verteilung. Der mit kriegerischen Auseinandersetzungen einhergehende menschliche Zoll reduziert darüber hinaus die Verfügbarkeit von Arbeit und damit auch längerfristig das Produktionspotential.

Die vorgenannten Aspekte sind auch insofern von Bedeutung als die Jahrtausendwende eine neue Ära der Knappheit für die Weltlandwirtschaft eingeläutet hat. Dies gilt zum einen für das Naturkapital der Welt (u. a. landwirtschaftlich nutzbare Böden, natürliche Lebensräume, Biodiversität, Wasser). Zum anderen ist die globale Klimaallmende übersättigt mit Klimagasen, was per Saldo zu einem Rückgang des weltweiten Produktionswachstums von Agrargütern führt. Darüber hinaus wächst die Weltbevölkerung bis 2050 in absoluten Zahlen schneller als jemals zuvor in der Geschichte der Menschheit und auch der Verbrauch an Nahrungsmitteln je Person steigt rasant. All dies hat dazu geführt, dass seit 2000 die weltweite Nachfrage schneller gewachsen ist als die Fähigkeit der Weltlandwirtschaft diese zu befriedigen. Als Folge sind die Agrarpreise seit 2000 tendenziell gestiegen. Und diese Entwicklung wird sich fortsetzen, was zum einen den Hunger in der Welt steigen lässt und zum anderen die jährliche Ausdehnung der landwirtschaftlichen Fläche weltweit beschleunigt – mit der Folge des Verlustes natürlicher bzw. naturnaher Lebensräume und deren Biodiversität sowie der dadurch verursachten erheblichen Klimagasemissionen.

Der Krieg in der Ukraine hat die zu erwartende Preisentwicklung auf den internationalen Agrarmärkten auf dramatische Weise wie in einem Zeitraffer beschleunigt. Ein Beispiel hierfür ist der Markt für Weizen. Im Jahr 2000 lag der Preis für Weizen bei US\$ 2,50 je Bushel. Bis zum Ausbruch des Ukrainekriegs Anfang des Jahres 2022 war dieser Preis auf US\$ 5,00 gestiegen. Vier Monate später lag er mit US\$ 8,50 mehr 3 mal so hoch wie zur Jahrtausendwende. An anderen wichtigen Agrarmärkten hat eine ähnliche Ent-

wicklung stattgefunden. So stieg der Nahrungspreisindex der FAO von 133,5 im Oktober 2021 auf 154,3 im Juni von 2022.

Die stark gestiegenen Agrarpreise zusammen mit dem Klimawandel und der wachsenden Knappheit des weltweiten Naturkapitals haben die Sorge um den Hunger in der Welt deutlich vergrößert. Bereits vor dem Preissprung am Beginn des Jahres 2022 haben die Vereinten Nationen die Anzahl der unter Mangelernährung leidenden Menschen auf etwa 800 Mio. Menschen geschätzt. Bei den gegenwärtigen - und auch historisch - sehr hohen Preisen für landwirtschaftliche Rohstoffe dürfte sich die Zahl der mangelernährten und hungernden Menschen in etwa dort liegen, wo sie beim letzten Preissprung 2007-08 lag, nämlich bei über einer Milliarde. Dies sind Menschen, die über eine Kaufkraft von US\$ 1,90 je Tag oder weniger verfügen und die mehr als zwei Drittel ihres Einkommens für Nahrungsgüter ausgeben müssen. Dabei ist zu bedenken, dass diese Menschen weit überwiegend landwirtschaftliche Rohstoffe kaufen und diese dann im Haushalt zubereiten, so dass die Preisanstiege auf den agrarischen Rohstoffmärkten voll durchschlagen.

Die wachsende Knappheiten in der Weltagrarwirtschaft und die rasch wachsende Importlücke der armen Länder hat deutlich gemacht, dass es wichtig ist auf den bereits heute genutzten Flächen mehr zu produzieren, wenn das rasche Wachstum des Bedarfes der Welt an Nahrung zu Preisen gedeckt werden soll, die sich auch die Armen der Welt leisten können. Die Landwirtschaft der Ukraine hat demonstriert, dass sie entscheidend zum notwendigen Wachstum der Weltagrarproduktion beitragen kann, weil sie international wettbewerbsfähig ist und daher ihre Stellung auf den Weltagrarmärkten ausgebaut hat.

Eine zentrale Aussage der internationalen Handelstheorie besagt bekanntlich, dass Freihandel das Beste aus den knappen Ressourcen der beteiligten Nationen machen kann. Insofern bedeutet dies für die Ukraine ebenso wie für die EU, dass die Realisierung ihres Produktions- und Exportpotentials durch ein liberales Agrarhandelssystem für die Sicherung der Welternährung sowohl für die Ukraine als auch für die EU und für die Welt insgesamt potentiell von großer Bedeutung ist. Die Liberalisierung der Handelsbeziehungen und die Mitgliedschaft der Ukraine in der EU können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Handelsliberalisierung ist allerdings für die volle Realisierung des Produktionspotentials sowohl der EU als auch der Ukraine nur eine notwendige aber keinesfalls eine hinreichende Bedingung, denn die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ist nicht unverrückbar im Zeitablauf gegeben. Vielmehr hängt die Handelsposition eines Landes nicht nur von der Handelspolitik ab, sondern auch von der die makroökonomischen und monetären Politik, dem Zugang zu produktiven Ressourcen und Technologien sowie den Fähigkeiten und Fertigkeiten der Arbeitskräfte inklusive deren Gesundheitsstatus. Dies bedeutet ganz einfach, dass der Fokus auf die Liberalisierung des bilateralen Handels im Agrarbereich zwischen der Europäischen Union einerseits und der Ukraine anderer-

seits sehr wichtig, aber allein nicht ausreichend ist und um geeignete wirtschafts- und agrarpolitische Rahmenbedingungen ergänzt werden muss, wenn das volle Potential der Handelsliberalisierung realisiert werden soll. Dies ist nicht nur für die beiden beteiligten politischen Entitäten wichtig, sondern auch für die Sicherung der Ernährung der rasch wachsenden Weltbevölkerung. Letzteres hat das auch Potential, weltweit bewaffnete Konflikte zu vermeiden. Es hat sich nämlich gezeigt, dass gewalttätige Auseinandersetzungen oder Kriege sich nicht nur negativ auf die Wohlfahrt der beteiligten Länder auswirken, sondern dass umgekehrt eine hinreichende Verfügbarkeit von Nahrung zu Preisen, die sich auch die Armen leisten können, das Potential zu einer deutlichen Verringerung von gewalttätigen Auseinandersetzungen besitzt und insofern wiederum den Hunger in der Welt vermindern kann.

Tabelle 4: Ausgewählte Agrarexporte der Ukraine, Juni 2021 und 2022 (1000 t)

Markt	Juni 2021	Juni 2022	% Veränderung zu 2021
Mais	1.700	1.010	-41
Weizen	662	138	-79
Sonnenblumenkerne	.	540	.
Sonnenblumenöl	315	267	-15
Sonnenblumenschrot	265	93	-65
Gerste	73	26	-64

Quelle: Neuigkeiten des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs 20/2022.

Breits vor dem Beginn des Krieges gegen die Ukraine waren - in Antizipation einer bewaffneten Auseinandersetzung - an den internationalen Agrarrohstoffmärkten steigende Preise zu beobachten. Wie bereits ausgeführt, stiegen nach Ausbruch des Krieges die internationalen Preise vieler Agrarrohstoffe und der daraus gewonnenen Nahrungsgüter sprunghaft an, während sich in der Ukraine in die umgekehrte Entwicklung einstellte. Die Läger der wichtigsten Agrarprodukte in der Ukraine sind nach wie vor deutlich stärker gefüllt als sonst, weil sich die Exporte der Ukraine kriegsbedingt stark verringert haben (Tabelle 4). Dies ist auch nicht verwunderlich, wurde doch die bisher vorrangig genutzte öffentliche Infrastruktur für Agrarexporte wie insbesondere die Schwarzmeerehäfen schon bald nach Kriegsbeginn stark beeinträchtigt. Die alternativ für den Transport der heimischen Agrarproduktion der Ukraine für Exporte zur Verfügung stehende Infrastruktur von Schiene und Straße und dafür geeigneter Transportfahrzeugen reichten nicht annähernd aus und standen auch wegen kriegsbedingter Schäden nur eingeschränkt zur Verfügung.

Auch die Produktion in der gegenwärtigen Vegetationsperiode ist vom Krieg betroffen. Die Frühljahrsaussaat war geringer als geplant. Zum einen fehlen all diejenigen Arbeitskräfte, die nicht mehr für die Landwirtschaft verfügbar sind, weil sie in der Landesverteidigung eingebunden, verwundet oder gefallen sind. Sie fehlen nicht nur in der Agrarproduktion, sondern auch in den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen. Zum anderen sind oft Produktionsmittel, wie Dünger, Pflanzenschutz oder Diesel für die Landmaschinen deutlich teurer geworden und entweder nicht im erforderlichen Maß verfügbar oder aber von den Landwirten nicht zu finanzieren. Auch Ersatzteile für Landmaschinen sind häufig nur schwer zu beschaffen. Darüber hinaus können viele Flächen im Südosten des Landes wegen Verminung nicht genutzt werden. Die für die Landwirtschaft wichtige Infrastruktur für internen Transport und Lagerung ist ebenfalls eingeschränkt verfügbar und die für die kommende Ernte noch vorhandenen Läger sind noch zu einem Gutteil gefüllt.

Natürlich sind auch hierdurch Produktion und Exporte der Landwirtschaft der Ukraine sehr stark beeinträchtigt worden. Am Beispiel des Weizens lässt sich anschaulich demonstrieren, dass der weitgehende Ausfall der Exporte seitens der Ukraine allein aber nur einen Teil des seit Beginn des Kriegs beobachteten Preisanstiegs auf den internationalen Märkten erklären kann. Unter den gegebenen Marktverhältnissen (Preiselastizität der mengenmäßigen Nachfrage in Bezug auf den eigenen Preis in Höhe von $-0,03$; Anteil der Ukraine an der Weltproduktion von $4,3\%$) wäre selbst bei einem Totalausfall der Produktion in der Ukraine lediglich mit einer Preissteigerung bei Weizen von gut 14% zu rechnen gewesen. Es muss also noch andere Faktoren gegeben haben, die den starken Anstieg der Agrarpreise erklären und die zumindest nicht direkt mit dem kriegsbedingten Geschehen in der ukrainischen Landwirtschaft zu tun haben, nämlich Faktoren, die nicht nur für die Ukraine, sondern auch für die Welt insgesamt von Bedeutung sind.

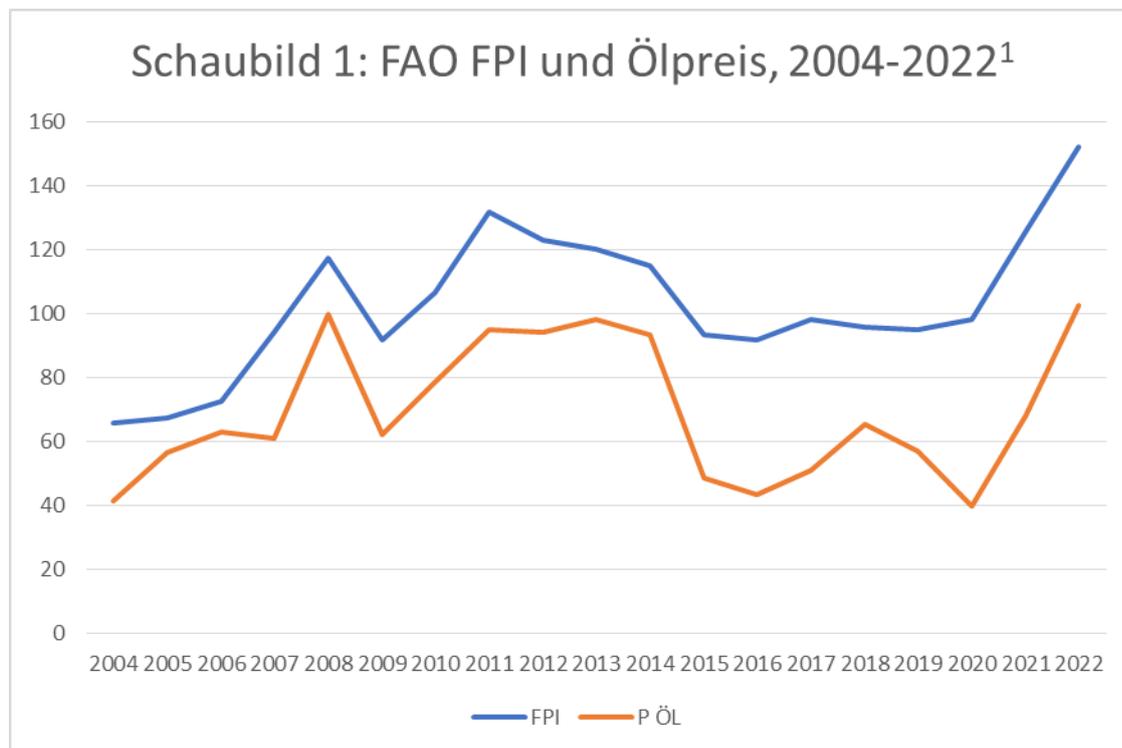
Wenn die Agrarpreise stark steigen bzw. hoch sind hört man regelmäßig das Argument, dass Spekulanten die Preise getrieben haben und man doch zur Vermeidung solcher Preisausschläge den Terminhandel auf den Börsen für Agrarprodukte verbieten sollte. Abgesehen davon, dass die Abschaffung aller Termingeschäfte auf den Agrarmärkten der Welt illusorisch ist, sprechen sowohl theoretische Überlegungen als auch die empirische Evidenz dagegen.

Die These, dass Spekulanten die Preise an den landwirtschaftlichen Terminbörsen bestimmen, trifft ganz einfach nicht zu. Spekulanten machen keine Preise. Sie folgen den Märkten, denn sie wollen mit ihren Transaktionen an den Börsen Geld verdienen. Das gelingt den Spekulanten jedoch nur dann, wenn sie die zukünftigen Marktentwicklungen richtig vorhersagen. Spekulanten, denen dies nicht gelingt, machen Verluste und sind schnell vom Markt verschwunden.

Darüber hinaus sind Spekulanten für das Funktionieren der Märkte notwendig. Terminmärkte haben nämlich auch die Funktion der Preissicherung. Landwirte können sich dort gegen niedrige Preise absichern und die Abnehmer von landwirtschaftlichen Pro-

dukten gegen hohe Preise. Spekulanten übernehmen diese Risiken. Wenn sie diese Risiken richtig einschätzen, verdienen sie auch Geld. Spekulanten bieten also den Marktparteien Preisversicherungen an. Das, was die Spekulanten verdienen, ist nichts anderes als die Prämie, die die Versicherungsnehmer auf beiden Seiten eines Marktes jeweils zahlen.

Der starke Ausschlag auf den Agrarbörsen in 2007-08 wurde zum einen auf Spekulation zurückgeführt und zum anderen auf das Wachstum der Anbauflächen für Bioenergiepflanzen. Beides stellte sich als falsch heraus. Empirische Analysen des genannten Preisausschlags ergaben, dass sich dieser nahezu vollständig durch lediglich zwei Variablen erklären ließ. Dies war zum einen der zu jener Zeit stark gestiegene Preis für Energieträger (incl. Rohöl). Zum anderen waren es die ebenfalls stark gestiegenen Frachtraten, die auch – aber nicht nur – eine Funktion des Preises für Energie sind. Zusätzlich gibt es auf dem Markt für Transportleistungen auch einen Preiszyklus, der prinzipiell ähnlich dem Zyklus der Schweinepreise funktioniert.



Quelle: H. von Witzke, 2022 (in Vorbereitung). 1 2022: Januar

Schaubild 1 zeigt, wie sehr eng der Zusammenhang zwischen Ölpreis und den Preisen für Agrargüter ist. Selten wird man eine so enge Beziehung zwischen zwei nicht direkt voneinander abhängenden und ökonomisch relevanten Daten finden. Diese enge Beziehung zwischen dem Preis eines Energieträgers und den Nahrungsgüterpreisen ist ein relativ neues Phänomen. Der Preis für Energie war schon immer eine von mehreren relevanten Bestimmungsfaktoren der Agrarpreise. Die Dominanz des Rohölpreises ergab sich erst, als dieser sich um die Jahrtausendwende in Richtung auf US\$ 50 zu bewegen begann.

Der Hauptgrund für die starke Abhängigkeit des Preises für Nahrungsgüter vom Ölpreis ist darin zu sehen, dass die moderne Landwirtschaft, wie viele andere Wirtschaftsbereiche auch, ziemlich energieintensiv ist. So werden etwa 20 % bis 40 % der variablen Kosten der Nutzpflanzenproduktion direkt oder indirekt durch den Einsatz von Energie verursacht. Wie oben gezeigt, lag der Rohölpreis (WTI/Brent) Anfang des Jahres 2022, als der Aufmarsch der russischen Truppen an der Grenze zur Ukraine begann, wahrgenommen zu werden noch bei 70 US\$ je Fass. Als über die ersten die Kampfhandlungen berichtet wurde, war der Preis bereits auf US\$ 90 je Fass gestiegen. Im Juni lag er zeitweise sogar bei über 120 US\$ je Fass. Folglich ist es nicht verwunderlich, dass auch die Agrarpreise auf den internationalen Märkten entsprechend stark gestiegen sind.

Energie ist also ein wichtiger Faktor, der direkt und indirekt die Kosten der Agrarproduktion und damit die Produktionsentscheidungen beeinflusst. So wird Energie benötigt für den Betrieb der Landmaschinen wie Traktoren für den Transport, die Bodenbearbeitung, das Ausbringen und die Pflege der Saat sowie die Ernte. Auch das gegebenenfalls notwendig werdende Trocknen der geernteten Feldfrüchte erfordert den Einsatz von Energie. Hinzu kommt, dass auch die Herstellung der landwirtschaftlichen Produktionsmittel viel Energie erfordert. Landmaschinen enthalten viel Stahl wie z. B. Pflüge oder Grubber für die Bodenbearbeitung sowie Mähdrescher und Traktoren. Stahl ist in der Herstellung sehr energieintensiv. Ähnliches gilt für synthetische Stickstoffdünger. Diese werden mit dem sog. Haber-Bosch Verfahren hergestellt, wofür viel Energie benötigt wird. Die durch den Ölpreisanstieg verursachten Kostensteigerungen der landwirtschaftlichen Produktion führten daher zu höheren Preisen für Agrarrohstoffe und Nahrungsgüter. Bei Stickstoffdüngern kam hinzu, dass selbst die wegen der gestiegenen Preise verringerte Nachfrage wegen Lieferverzögerungen nicht immer voll befriedigt werden konnte.

Auch die international gestörten Lieferketten, kriegsbedingt oder aus anderen Gründen, haben es Landwirten nicht gerade leicht gemacht, die Arbeitsabläufe zeitgerecht zu erledigen, z. B. wenn Ersatzteile, incl. elektronischer Komponenten, nicht zeitgerecht beschafft oder bestellte Landmaschinen nicht ausgeliefert werden können. Ein weiterer die Agrarpreise nach oben treibender Effekt besteht darin, dass einige Länder ähnlich wie 2008-09 damit begonnen haben Agrarexporte zu beschränken in dem Versuch, die heimische Bevölkerung vor der Agrarpreisinflation zu schützen.

Angesichts dieser Entwicklungen, die die Agrarsektoren weltweit betroffen haben, ist es daher wenig verwunderlich, dass die Preise auf den internationalen Märkten weit stärker gestiegen sind, als allein aufgrund des Ausfalls erheblicher Teile der Produktion der ukrainischen Landwirtschaft erwartet werden konnte. Der Angriff auf die Ukraine hat also nicht nur Produktion und Export der Landwirtschaft der Ukraine beeinträchtigt, sondern weltweit Auswirkungen gezeitigt – zu Lasten der armen und hungernden Menschen auf der Welt.

3. Empfehlungen für die Agrarpolitik

Die Ukraine ist ein Land, dessen Agrarwirtschaft in den letzten zwei Jahrzehnten eine bemerkenswerte Entwicklung gezeitigt hat und zu einem bedeutenden Exportland wichtiger Agrargüter in der Welt hat werden lassen ist wie beispielsweise von Weizen, Mais, Raps, Gerste sowie Sonnenblumensaat und deren Produkte. Darüber hinaus hat ist die Ukraine im Handel von Agrargütern mit der Europäischen Union einen deutlich wachsenden Exportüberschuss erzielen können, der im Jahr 2020 bei nahezu € 3 Mrd. lag. Die weitere Liberalisierung des Agrarhandels zwischen der Ukraine und der Europäischen Union hat das Potential, die Handelsbeziehungen mit der EU im Agrarbereich auszuweiten mit positiven Effekten auf die Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft der Ukraine und der Europäischen Union. Wegen der großen Bedeutung der Land- und Ernährungswirtschaft für die Ukraine, wirkt sich dieses auch positiv auf die Volkswirtschaft der Ukraine insgesamt aus. Die Ukraine hat damit gezeigt, dass ihre Agrarwirtschaft international wettbewerbsfähig ist und auch einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der rasch wachsenden Weltbevölkerung leisten kann. Eine Agrarpolitik, die die Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft stärkt, hat das Potential diese Entwicklung deutlich zu befördern.

Der Krieg gegen die Ukraine hat die Agrar- und Ernährungswirtschaft ebenso wie die Volkswirtschaft dieses Landes stark zurückgeworfen. Für die Beurteilung des Einflusses von kriegerischen Auseinandersetzungen auf die Entwicklung von Land- und Gesamtwirtschaft eines Landes hat sich die O-Ring Theorie bewährt. Diese ist benannt nach dem tödlichen Unfall des Space Shuttles Challenger im Jahr 1986. Dieser Unfall wurde hervorgerufen durch das Versagen eines runden Dichtungsringes, der in der Herstellung nur wenige US\$ gekostet hatte, dessen Versagen aber das gesamte viele Millionen teure Raumschiff zerstörte und dessen Astronauten tötete. Angewandt auf den Krieg gegen die Ukraine bedeutet die Aussage der O-Ring Theorie, dass ein Land das Potential haben mag, gesamt- und agrarwirtschaftlich eine weiterhin sehr positive Entwicklung zu realisieren, dass aber das Fehlen auch nur einer wichtigen Komponente entscheidend als begrenzender Faktor für diese Entwicklung wirken kann: In diesem Fall ist der Krieg gegen die Ukraine dieser entscheidende Faktor.

Der Krieg gegen die Ukraine und dessen hier diskutierten direkten und indirekten Auswirkungen machen es schwer, Empfehlungen für die Agrarpolitik zu geben, die über die allgemeine Feststellung, dass Freihandel sich positiv auf die Wohlfahrt der daran beteiligten Länder auswirkt bzw. dass der Krieg gegen die Ukraine dazu führt, dass das äußerst produktive Potential der Ukraine im Agrar- und Ernährungsbereich dramatische beschädigt wurde. Je nach Verlauf und Länge des Krieges können diese Schäden für die Agrarproduktion der Ukraine unterschiedlich ausfallen.

Dennoch dürfte klar sein, dass die Herstellung der Funktionsfähigkeit der privaten und öffentlichen Infrastruktur insbesondere für Produktion, Lagerung und Verteilung sowie für die Exporte der Land- und Ernährungswirtschaft im Zentrum des Bemühen stehen sollte. Dabei dürfte ebenfalls klar sein, dass dieses bei Fortsetzung der Kampfhandlun-

gen nur sehr eingeschränkt möglich sein wird. Umso wichtiger ist es, kurzfristig zusätzliche Lagerkapazitäten zu schaffen sowie Alternativen für den hinreichenden Abfluss der ukrainische Produktion in die Länder mit Importbedarf zu schaffen. Die rasche weitere Liberalisierung des Agrarhandels zwischen der Europäischen Union und der Ukraine kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Dies machen auch die Ausführungen von Professor Pugachov sehr deutlich.

Die folgende Aspekt hat das Potential zumindest mittel- und längerfristig die Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Landwirtschaft weiter zu verbessern und das auch unter den derzeitigen kriegsbedingten Einschränkungen, nämlich Investitionen in die öffentliche und private Agrarforschung, die die Produktivität der ukrainischen Landwirtschaft weiter befördern können. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Pflanzenzüchtungsforschung. Mit den neuen molekularen Pflanzenzüchtungsmethoden (CRIPPR/Cas etc.) ist es beispielsweise möglich, der Landwirtschaft neue Sorten verfügbar zu machen, die widerstandsfähig sind gegen biotischen Stress wie Pflanzenkrankheiten und Schädlingen sind und daher die Landwirtschaft unabhängiger machen von Maßnahmen des chemischen Pflanzenschutzes. Auch können auf dies Weise Nutzpflanzensorten verfügbar gemacht werden, die widerstandsfähig sind gegen abiotischen Stress wie etwa Hitze, Trockenheit, Frost oder Staunässe, was die Ertragssicherheit erhöht. Auch können auf diese Weise Nutzpflanzen geschaffen werden, die den Luftstickstoff als Nährstoff nutzen können oder die das Sonnenlicht effizienter verwerten können.