

## Analyse

# Das Lebensmittelproblem der russischen Landwirtschaft

Stephen K. Wegren, Dallas

## Zusammenfassung

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion haben im russischen Landwirtschaftssystem enorme Veränderungen stattgefunden. Sie betreffen Produktionsformen und -mengen genauso wie den Lebensmittelhandel. Trotz neoliberaler Reformen findet sich Russland in einer Situation wieder, die mit den frühen 1990er Jahren vergleichbar ist: Gestiegene Lebensmittelimporte gehen mit wachsendem Kostenaufwand für die Landwirtschaftsbetriebe und höheren Lebensmittelpreisen für die Verbraucher einher. Das Ergebnis ist die konstant gebliebene Suche Russlands nach »Lebensmittelsicherheit«.

## Das russische Lebensmittelproblem

Das russische Lebensmittelproblem besteht heute aus drei miteinander verbundenen Aspekten. Der erste Aspekt des Lebensmittelproblems hat mit branchenspezifischen Unterschieden zu tun, der zweite mit den steigenden Einzelhandelspreisen und das dritte Problem hängt mit der Banken- und Kreditkrise, die auch in Russland angekommen ist, zusammen.

Es stellt sich die Frage, warum Russland Schwierigkeiten hat, seine Bevölkerung zu ernähren. Trotz des Anstiegs der russischen Lebensmittelproduktion seit 2000 erklären Anwälte der »Lebensmittelsicherheit«, Russland sei in gefährlich hohem Maße von importierten Nahrungsmitteln abhängig. Und in der Tat war der Wert der russischen Lebensmittelimporte etwa drei Mal so hoch wie der der Lebensmittelexporte. Unter den G8-Nationen sind nur Russland und Japan Nettolieferanten von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produkten. Dafür gibt es keinen isolierten Grund; die Unfähigkeit der einheimischen Produzenten, die Nachfrage abzudecken, geht vielmehr auf mehrere Faktoren zurück.

Die Wachstumsraten der einheimischen Lebensmittelproduktion, die sich von ihrem Einbruch in den 1990er Jahren erholten, bleiben immer noch hinter dem Wachstum der Gesamtwirtschaft und den gestiegenen Realeinkommen zurück. Mit anderen Worten kann die einheimische Produktion die aus den höheren Realeinkommen entstandene gestiegene Nachfrage nicht befriedigen. 2007 betrug der Gesamtwert der landwirtschaftlichen Produktion gerade mal 78 % des Niveaus von 1990. Es gibt jedoch bedeutende branchenspezifische Unterschiede. Der Produktionswert der pflanzlichen Produkte lag 2007 im Vergleich zu 1990 bei 107 %, der Wert der Fleischviehproduktion lag im Vergleich zu 1990 bei weniger als 58 %. 2006 hatte der

Fleischkonsum beinahe das Niveau von 1990 erreicht, die Anzahl der Fleisch- und Milchtiere lag dagegen nur bei 38 % des Niveaus von 1990 und der einheimische Fleischertrag betrug etwa die Hälfte dieses Niveaus. In der ersten Hälfte des Jahres 2008 stieg die Nachfrage nach Fleisch um etwa 5 %, so dass die Politik zur Senkung der Importzölle gezwungen war, um die Nachfrage der Verbraucher zu befriedigen. Die Fleischimporte stiegen an, was die Verbraucher zufrieden stellte; die einheimischen Produzenten riefen dagegen nach mehr Protektionismus.

## Hemmnisse in der Agrarproduktion

Warum produzieren die russischen Höfe nicht einfach mehr, wenn die Nachfrage steigt? Ein Grund liegt darin, dass durch die gestiegenen Preise für Benzin, Futter und Dünger ein Missverhältnis zwischen schnell steigenden Produktionskosten und deutlich langsamer steigenden Verkaufspreisen zustande gekommen ist. Dazu kommt, dass viele der großen landwirtschaftlichen Betriebe gerade eine akute finanzielle Bedrohung hinter sich lassen oder hinter sich gelassen haben (etwa 20.000 große Betriebe haben in den letzten vier Jahren Insolvenzverfahren durchlaufen). Weil Russland heute stärker als jemals zuvor in den letzten 60 Jahren in die Weltwirtschaft integriert ist, hat der weltweite Anstieg der Preise von Erdöl und Futtergetreide dem Viehsektor geschadet. Die Höfe in Russland waren vor dem Preisanstieg dieser Waren nicht geschützt und die rasch wachsenden Futter- und Transportkosten wiegen die staatliche Finanzspritze für die Viehwirtschaft auf.

Ein weiterer Faktor, der einer Steigerung der Produktion im Wege steht, ist der Mangel an qualifizierten Arbeitern sowie veraltete landwirtschaftliche Maschinen und Technik. Da das Einkommen von Arbeitern in der Landwirtschaft am unteren Ende der nationalen Einkommensskala liegt, verlieren die großen land-

wirtschaftlichen Betriebe häufig qualifizierte Arbeitskräfte an andere Berufe oder andere Wirtschaftszweige. Außerdem spielen die geringeren Annehmlichkeiten des ländlichen Lebens – niedrige Bildungschancen, weniger kulturelle Möglichkeiten und ein geringerer Wohnstandard auf dem Land – eine Rolle, so dass die Schwierigkeit, hoch qualifizierte Arbeitskräfte für die Landwirtschaft zu gewinnen, leicht nachvollziehbar ist. Es werden also geringer qualifizierte Arbeitskräfte eingesetzt, was zu sinkender Effizienz und steigenden Produktionskosten führt. Außerdem bleibt die technische Grundausrüstung der Landwirtschaft in Russland schätzungsweise zwei bis drei Generationen hinter der entwickelten Welt zurück: eine Folge jahrelanger Vernachlässigung und fehlender Investitionen.

### Die Großhandelspreise

Der zweite Aspekt des gegenwärtigen russischen Lebensmittelproblems hängt mit den steigenden Großhandelspreisen zusammen. Seit Anfang 2008 sind die Großhandelspreise für Lebensmittel deutlich angestiegen – über 11 % in Russland im Vergleich zu 3,1 % in der Europäischen Union. In Russland traf das am stärksten die ärmsten Gesellschaftsschichten, die schon vor dem Anstieg der Lebensmittelpreise mehr als die Hälfte ihres Einkommens für Lebensmittel ausgaben. Im April 2008 sprach sich Agrarminister Gordejew für ein Lebensmittelsicherheitsgesetz aus, das die Großhandelspreise für einige Nahrungsmittel regulieren und die Subventionen für die Landwirtschaft erhöhen sollte. Im Juni 2008 wurde ein Gesetzesentwurf erstellt, der Lebensmittelmärkte für die Ärmsten in Russland vorsah. Da dies jedoch Erinnerungen an die Planwirtschaft wachrief, wurde die Idee regulierter Lebensmittelpreise nicht sehr begrüßt; sie machte jedoch deutlich, wie verletzbar sich Russland durch die unsichere Lebensmittelsituation fühlte.

Die steigenden Großmarktpreise für Lebensmittel spiegeln größtenteils weltweite Trends der Preisentwicklung bei Erdöl und Futtermitteln wie Mais und Getreide wieder. Russland hat jedoch höhere Preissteigerungen erlebt als viele andere europäische Staaten. Warum? Die Lebensmittelinflation ist Teil des allgemeinen Inflationsproblems, dem Russland gegenübersteht. Im Juni 2008 lag die Inflation bei jährlich 15 % (gegenüber 8 % im Jahr 2007). Sie spiegelt eine überhitzte Volkswirtschaft und eine Orgie von Regierungsausgaben infolge hoher Einnahmen aus Rohstoffexporten.

Die Lücke zwischen Nachfrage und Produktion von hochwertigen und teuren Fleischprodukten im Inland hat speziell mit der Landwirtschaft zu tun. Weil Russ-

land einen so großen Teil seiner Fleischversorgung importiert, drücken sich im Großhandelspreis von Fleisch zum einen die höheren Produktionskosten aus, die ausländische Produzenten für Benzin und Transport in Kauf nehmen, und zum anderen die höheren Futterkosten. Zu den steigenden Benzin- und Transportkosten kommt hinzu, dass Russland nach wie vor unter einer mangelhaften Infrastruktur leidet, die den Transport von Lebensmitteln, sind diese einmal produziert, beeinträchtigt. Es ist sowohl schwierig als auch kostenintensiv, Lebensmittel aus Überschuss- in Nachfrage-Regionen zu transportieren. Die steigenden Transportkosten durch die riesigen Weiten Russlands schaffen so einen Mangel an bestimmten Waren. Gegenden mit hoher Nachfrage setzen daher auf Import. Die mangelhafte Infrastruktur steht außerdem der Möglichkeit des Exports überschüssig produzierter Getreidemengen im Weg. Diese Situation verringert wiederum den Gewinn der Exporteure und senkt den Anreiz, die Produktion zu steigern und so möglicherweise den Druck auf die Großhandelspreise von Brot und Teigwaren und auch von Futtergetreide zu senken. Laut einer Schätzung des Präsidenten der russischen Bäcker- und Konditoreninnung führt das Fehlen konkurrierender Großhandelsmärkte in vielen Gegenden zudem zu einem Anstieg der Kosten für Teigwaren um 30 bis 35 %.

### Die Folgen der Finanzkrise

Der dritte Aspekt des russischen Lebensmittelproblems hängt mit der jüngsten Krise des Bankwesens und der Kreditmärkte zusammen, die in den USA begann und sich anschließend in anderen Regionen der Welt und auch in Russland verbreitete. Im Zusammenhang mit dem dramatischen Fall des Ölpreises wirft die Finanzkrise mehrere entscheidende Fragen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der russischen Landwirtschaft auf. Angesichts der drastisch sinkenden Staatseinnahmen aus dem Rohstoffexport stellt sich als erstes die Frage, ob die russische Regierung in der Lage sein wird, ihren Kurs beizubehalten und das auf fünf Jahre angelegte und Ende 2007 verlängerte landwirtschaftliche Entwicklungsprogramm in vollem Ausmaß durchzuführen. Es ist zu früh, um eindeutige Schlüsse ziehen zu können und es hat keine öffentlichen Anzeichen des Rückzugs gegeben.

Hohe Ausgaben zur Bekämpfung der Folgen der Wirtschaftskrise, vor allem zur Stützung des Rubelkurses, zur Sicherung der Liquidität des Finanzsektors und zur Konjunkturbelebung, werden die Bereitschaft und die Fähigkeit der russischen Regierung, die ursprünglich für die Landwirtschaft vorgesehene Geldmenge

auch tatsächlich auszugeben, womöglich einschränken. Diese war für die Landwirtschaft bis 2012 auf insgesamt über 500 Mrd. Rubel veranschlagt worden. Die russische Landwirtschaft erhält bereits jetzt viel weniger staatliche Unterstützung als die Landwirtschaft der EU-Nationen oder anderer entwickelter Länder. Aus diesem Grund behaupten Unterstützer des Staatsprogramms zur Entwicklung der Landwirtschaft, dass jegliche Kürzung direkte Folgen für die einheimische Produktion haben und die Lebensmittelunsicherheit weiter verschärfen wird.

Eine zweite Frage betrifft die Auswirkungen der Finanzkrise auf Investitionen in die Landwirtschaft. In den letzten Jahren ist das Volumen der Privatinvestitionen erheblich gestiegen. Als Teilbereiche der Landwirtschaft gewinnträchtig wurden, begannen russische Banken, die lebensmittelverarbeitende Industrie und andere Unternehmen sehr aktiv, landwirtschaftliche Nutzflächen und ganze landwirtschaftliche Betriebe anzukaufen. Das mag sich jedoch mit der globalen Finanzkrise und der bevorstehenden weltweiten Rezession ändern. Im Moment der Fertigstellung dieses Artikels waren es vor allem die Oligarchen und weniger die Bevölkerung, die die Auswirkungen der Finanzkrise zu spüren bekamen. Eben jene russischen Oligarchen, ihre Unternehmen und ihre Banken sind in den letzten Jahren aber die wichtigsten einheimischen Investoren im landwirtschaftlichen Sektor gewesen.

Die Verbreitung der Finanzkrise in weiteren europäischen Ländern wirft die Frage nach der Bedeutung der Krise für die ausländischen Investitionen in die russische Landwirtschaft auf. In den vergangenen Jahren sind auch die ausländischen Investitionen in die Landwirtschaft erheblich gestiegen – von 154 Mio. US-Dollar im Jahr 2003 auf 325 Mio. US-Dollar im Jahr 2006. Ob dieser Trend anhält oder nicht wird sich zeigen, auf den ersten Blick erscheint das jedoch zweifelhaft, da die ersten Phasen der Finanzkrise zu Kapitalflucht und einem erheblichen Rückgang der ausländischen Inves-

titionen in die russische Wirtschaft führten. Warum der landwirtschaftliche Bereich dabei eine Ausnahme bilden sollte, ist schwer ersichtlich.

Eine letzte Frage dreht sich um das Ausmaß, in dem die Finanzkrise die Kreditvergabe der staatseigenen Rosselchos-Bank an die Lebensmittelproduzenten beeinträchtigt. Da sich der private Kreditmarkt noch entwickelt und derzeit nicht in der Lage ist, die von den Produzenten benötigte Kreditmenge zu Verfügung zu stellen, ist die Rosselchos-Bank für die landwirtschaftlichen Anleihernehmer die Hauptquelle von staatlichen Krediten und finanzieller Unterstützung gewesen. Wenn die Kreditkrise sich als kurzfristig entpuppt, wird ihr langfristiger Schaden nicht allzu groß sein. Wenn die Kreditkrise aber, wie viele Analysten vermuten, anhält, wird sie sich schwerwiegend auf die russische Landwirtschaft auswirken. Die Produzenten werden womöglich keinen Zugang zu Krediten haben, die sie jedoch benötigen, um die Produktion für den ständigen Bedarf zu finanzieren oder den zukünftigen Bedarf bei der Ausweitung der Produktionskapazitäten abzudecken.

### Ausblick

Zumindest in näherer Zukunft ist es unwahrscheinlich, dass sich die Perspektive des russischen Lebensmittelproblems entscheidend verändern wird. Die einheimische Produktion wird dem Bedarf weiterhin hinterherhinken, die Konsumenten werden weiterhin mit steigenden Einzelhandelspreisen konfrontiert sein und Russland wird aller Voraussicht nach weiterhin ein großer Lebensmittelimporteur bleiben. Die Ironie dabei ist, dass sich fast 20 Jahre nach dem Beginn der Marktreform in der Landwirtschaft die ländlichen Gegenden Russlands und die Agrarpolitik fundamental verändert haben, einige der Kernprobleme jedoch weiterhin bestehen.

*Übersetzung: Sophie Hellgardt*

### Über den Autor

Stephen K. Wegren ist Professor für Politikwissenschaft an der Southern Methodist University in Dallas, Texas.

### Lesetipps

- Wegren, Stephen K., »Russian Agriculture and the WTO«, Problems of Post-Communism, vol. 54, no. 4 (July–August 2007): 46–59.
- Wegren, Stephen K., Russia's Food Policies and Globalization (Lanham, MD: Lexington Books, 2005).

Die Statistiken auf S. 13 bis 20 wurden vom Autor zusammengestellt.