

**Ausgabe Nr. 10**  
**März 2013**

**Linde Götz,**  
**Ivan Djuric und**  
**Thomas Glauben**

## **Das Weizenexportverbot in Serbien. Sind Exportbeschränkungen ein wirksames Instrument zum Schutz gegen Nahrungsmittelpreisinflation?**

Viele Länder haben ihre Exporte während der jüngsten Preisspitzen auf den Weltagarmärkten beschränkt, um die inländischen Agrarpreise von den Preisentwicklungen auf den internationalen Märkten abzukoppeln. Letztlich sollte damit dem Anstieg der Nahrungsmittelpreisinflation entgegen gewirkt und die Konsumenten vor hohen Nahrungsmittelausgaben geschützt werden. Im Mittelpunkt dieses Policy Briefs stehen die wiederholten Exportverbote für Weizen in Serbien und deren Auswirkungen auf die inländischen Preisentwicklungen für Weizen, Mehl und Brot. In diesem Zusammenhang soll geklärt werden, ob tatsächlich die Endkonsumenten oder andere Akteure entlang der Wertschöpfungskette von den politischen Marktinterventionen profitiert haben.

Weltweit hatten in den Jahren 2008 bis 2010 neun Länder den Export von Weizen beschränkt. Dies entspricht einem Anteil von 14 Prozent am Welt-Weizenhandel.<sup>1</sup> Neben den großen Exporteuren Argentinien, Kasachstan, Russland und der Ukraine, die von zunehmender globaler Bedeutung sind, beschränkte auch Serbien im Rahmen von Exportverboten 2007/08 und 2011 seine Weizenexporte. Serbien ist ein kleines Weizen exportierendes Land in Südosteuropa, das hauptsächlich die regionalen Weizenmärkte in den angrenzenden Ländern beliefert. Exportverbot, Exportbesteuerung oder Exportquotierung sind Instrumente, die alle darauf abzielen, die Exporte zu verringern, um das Angebot auf dem inländischen Markt zu erhöhen und letztlich den inländischen Weizenpreis zu senken. Damit jedoch ein fallender Erzeugerpreis für Weizen schließlich zu einem Rückgang des Endkonsumentenpreises für Brot führt, muss die Preisänderung entlang der gesamten Wertschöpfungskette über alle Zwischenstufen (Mühlenindustrie, Backindustrie, Supermärkte) bis hin zum Endkonsumenten weiter gegeben werden (vgl. Abbildung 1).

In der wissenschaftlichen Literatur sowie in der öffentlichen Debatte sind Exportbeschränkungen als Instrument zum Schutz vor hohen Weltmarktpreisen vor allem wegen der zusätzlichen preissteigernden Effekte auf die ohnehin hohen Welt-

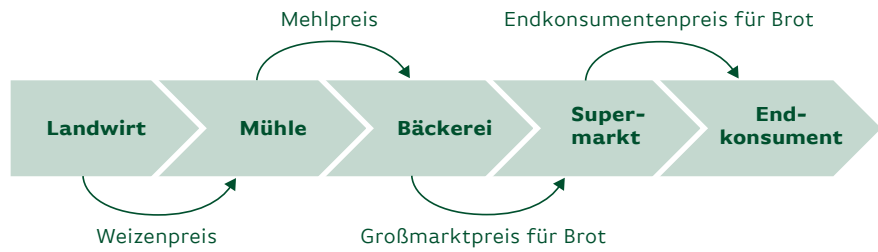
marktpreise kritisiert worden. Bisher wurde jedoch nur ansatzweise untersucht, inwieweit Exportbeschränkungen überhaupt das Ziel erreichen, das inländische Preisniveau bzw. die Nahrungsmittelpreis-inflation zu dämpfen. Eine geringe Effektivität würde zusätzliche Argumente für die Forderung an die Mitglieder der World Trade Organization (WTO) liefern, Regelungen zu finden, die den Einsatz von Exportbeschränkungen limitieren.

### **Exportverbot hat den Anstieg der serbischen Preise nicht gedämpft**

Schaut man sich die Entwicklung der serbischen Weizen-, Mehl- und Brotpreise an (siehe Abbildungen 2 und 3), so zeigt sich, dass diese während des Exportverbots der Jahre 2007/08 überraschenderweise stark angestiegen sind. Dies lässt sich mit den zusätzlichen staatlichen Maßnahmen erklären, die von der serbischen Regierung im Rahmen ihrer Krisenpolitik ergriffen wurden. Neben dem Exportstopp, von dem preissenkende Wirkungen ausgehen, kaufte die Regierung mehrfach Weizen auf dem inländischen Markt auf, um ihre Weizen-vorräte aufzufüllen. Das steigerte die Preise zusätzlich und führte zu einem Anstieg des inländischen Weizenpreises über das Niveau des Weltmarktpreises (vgl. Abbildung 2). Hinzu kommt, dass der Import von Weizen mittels einer Importsteuer beschränkt war, wodurch die Preise weiter anstiegen. Auch

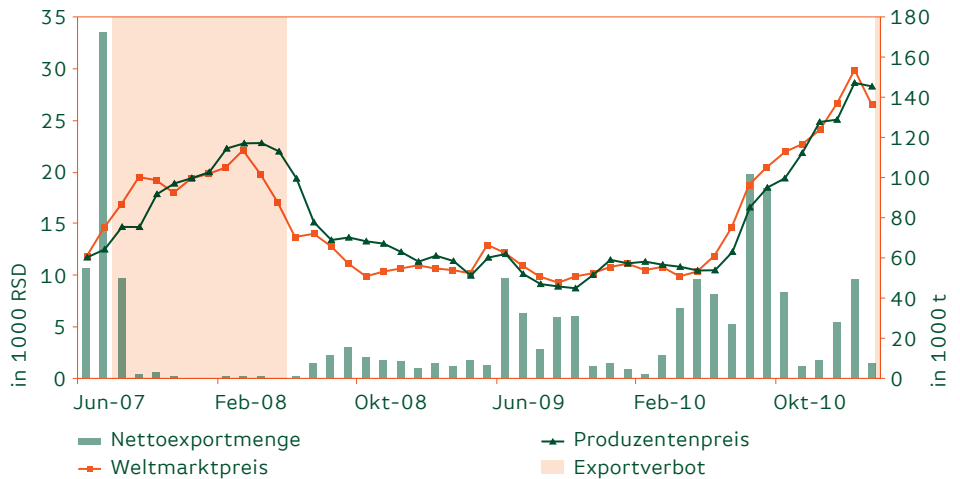
<sup>1</sup> Vgl. Giordani, P., Rocha, N., Ruta, M. (2012): Food Prices and the Multiplier Effect of Export Policy, CESIFO Working Paper No. 3783.

**Abbildung 1:** Wertschöpfungskette für Brot



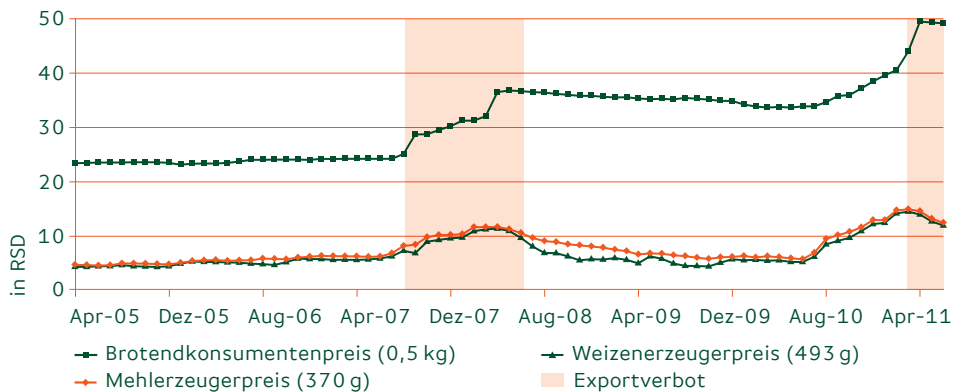
Quelle: Eigene Darstellung

**Abbildung 2:** Entwicklung des serbischen Erzeugerpreises und des Weltmarktpreises für Weizen



Quelle: Eigene Darstellung (Daten: GTIS, HCGA und Grain Fund Serbien)

**Abbildung 3:** Entwicklung des serbischen Weizen-, Mehl- und Brotpreises



Quelle: Eigene Darstellung (Daten: GEA Info Center, Grain Fund Serbien, Statistisches Amt Serbien)

hinsichtlich des serbischen Brotpreises sind keine dämpfenden Wirkungen zu erkennen (vgl. Abbildung 3). Vielmehr ist der Brotpreis in Zeiten des Exportverbots überproportional (>50 Prozent) angestiegen, was sich offensichtlich nicht auf einen steigenden Weizen- oder Mehlpreis zurückführen lässt. Somit zeigt sich, dass die Endkonsumenten von den Exportkontrollen überhaupt nicht profitieren. Aber wem haben diese dann genutzt?

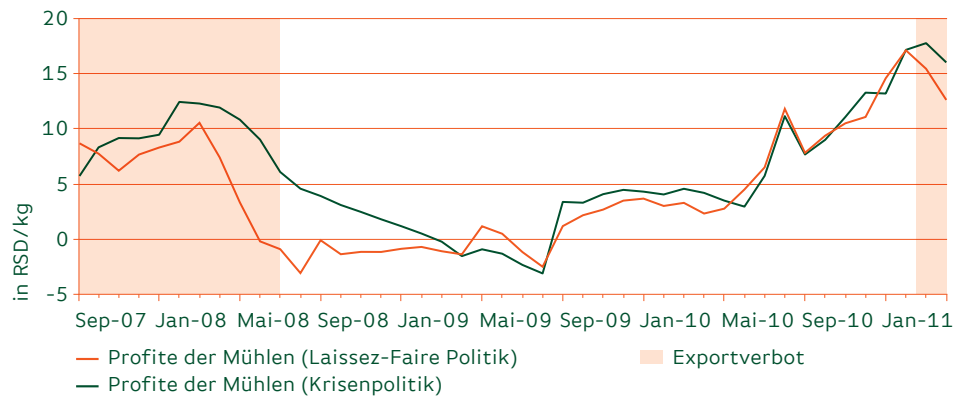
### Große Mühlenindustrie profitierte vom Exportverbot

Die Studie untersucht, wie sich die Profite der in Serbien bedeutenden großen Mühlenindustrie entwickelt haben. Die großen Mühlen verfügen im Un-

terschied zu den kleinen über eigene Silos zur Lagerung von Weizen. Sie kaufen den Weizen vorrangig während der Erntezeit zu relativ niedrigen Preisen auf, lagern diesen ein und sind daher von den Preissteigerungen im Jahresverlauf nicht betroffen. Die Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Profite der Mühlenindustrie zum einen während der Krisenpolitik und zum anderen bei liberalem Handel,<sup>2</sup> also ohne staatliche Eingriffe (Laissez-Faire-Politik) auf dem Exportmarkt.

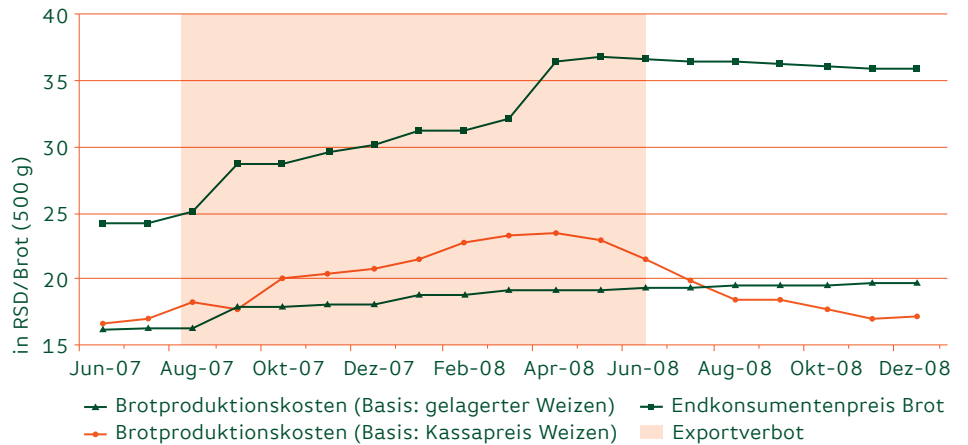
<sup>2</sup> Die Entwicklung des serbischen Mehlpreises bei liberalem Handel (keine politischen Markteingriffe) wird auf der Grundlage des Weltmarktweizenpreises simuliert. Hierbei werden die Ergebnisse einer regimeabhängigen, vertikalen Preistransmissionsanalyse des Zusammenhangs zwischen Weizen- und Mehlpreisen berücksichtigt.

**Abbildung 4:** Entwicklung der Profite der Mühlenindustrie



Quelle: Eigene Darstellung (Daten: Grain Fund Serbien und GEA Info Center)

**Abbildung 5:** Entwicklung der Produktionskosten für Brot



Quelle: Eigene Darstellung (Daten: Grain Fund Serbien und Grain Mill Union Serbien)

Die während der Krisenpolitik realisierten Profite der Mühlenindustrie lagen offensichtlich deutlich höher als die unter freien Handelsbedingungen erreichbaren Profite. Daraus lässt sich schließen, dass die großen industriellen Mühlen von der Krisenpolitik profitiert haben.

### Backindustrie setzte Brotpreissteigerungen geschickt durch

Der oben bereits aufgezeigte Anstieg des Brotpreises während des Exportverbots wurde von der Backindustrie in den Medien mit dem Anstieg des Weizenpreises begründet. Jedoch verfügen die industriellen Bäckereien, ebenso wie die großen Mühlen, über eigene Kapazitäten zur Lagerung von Weizen. Daher ist auch für die Backindustrie nicht der aktuelle Marktpreis (Kassapreis), sondern der Weizenpreis während der letzten Ernte (zuzüglich Lagerungskosten) relevant. Die Abbildung 5 zeigt, dass die Brotproduktionskosten auf der Grundlage der Kosten des eingelagerten Weizens weitgehend deutlich niedriger waren als auf der Basis des relevanten Kassapreises.

### Endkonsumenten sind die Verlierer dieser Politik

Somit hat es die Backindustrie sogar während der Nahrungsmittelpreis Krise geschafft, die Brotpreise zu erhöhen und ihre Gewinne zu steigern. Es gibt Hinweise, dass die Supermärkte den Großteil dieser Gewinne für sich beanspruchten und demnach wohl die größten Gewinner der Krisenpolitik sind. Die Endkonsumenten hingegen, die eigentlich von dieser Politik profitieren sollten, wurden mit großen Steigerungen des Brotpreises von über 50 Prozent konfrontiert und sind die Verlierer dieser Politik.

### Schlussfolgerungen

Die preisdämpfende Wirkung des Exportverbots für Weizen in Serbien hat sich nicht entfaltet; weder der Anstieg des Erzeugerpreises für Weizen, noch der Endkonsumentenpreis für Brot konnte gedämpft werden. Auch haben nicht die Verbraucher, sondern die Akteure auf den Zwischenstufen der Wertschöpfungskette, insbesondere die Supermärkte, Back- und Mühlenindustrie, von der Krisenpolitik profitiert.

Insgesamt liefert diese Analyse weitere Argumente gegen eine Politik der Abkopplung der inländischen von den Preisentwicklungen auf den

Weltmärkten als Schutz vor starken Preissteigerungen. Exportbeschränkungen haben nicht nur zusätzliche preistreibende und destabilisierende Wirkungen auf die Weltmärkte, die sich auf einzelne Länder übertragen. Vielmehr zeigt die Analyse, dass Beschränkungen des Exports anfällig für Politikversagen sind und ihr Erfolg von zusätzlichen Politikmaßnahmen leicht beeinträchtigt werden kann. Somit ist die Effektivität von Exportkontrollen als Instrument zum Schutz vor Nahrungsmittelpreisinflation höchst fraglich, insbesondere

bei einem Agrarprodukt wie Weizen, welches in einer komplexen Wertschöpfungskette mit hohem Industrialisierungsgrad zum Endverbraucherprodukt transformiert wird. Infolge der weitreichenden globalen Konsequenzen von Exportbeschränkungen und zugleich geringer Effektivität sollte deren Einsatz auf multilateraler Ebene im Rahmen der WTO geregelt werden.

## Weiterführende Informationen

### Die Ergebnisse werden ausführlich in folgenden Publikationen dokumentiert

Djuric, I., Götz, L., Glauben, T. (2012): Export restrictions on wheat markets in Serbia during global commodity price peaks – Did consumers really benefit? Invited Paper, IATRC Annual Meeting “New Rules of Trade?”, December 9-11, San Diego, USA.

Djuric, I., Götz, L., Glauben, T. (2011): Influences of the Governmental Market Interventions on Wheat Markets in Serbia During the Food Crisis 2007/2008, Poster paper, XIII Congress of the European Association of Agricultural Economists, August 30 – September 2, ETH Zurich, Switzerland.

Glauben, T., Götz, L. (2011): Nahrungsmittelkrise: Protektionismus und Marktreaktionen in osteuropäischen ‚Getreidenationen‘, IAMO Policy Brief No. 2.

Götz, L., Glauben, T., Brümmer, B. (2013): Wheat export restrictions and domestic market effects in Russia and Ukraine during the food crisis. Food Policy, Vol. 38: 214–226.

### Kontakt

Dr. Linde Götz  
goetz@iamao.de  
Tel. 0345-2928327  
Fax 0345-2928299

Ivan Djuric  
djuric@iamao.de

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)  
Theodor-Lieser-Straße 2  
06120 Halle (Saale)  
[www.iamao.de](http://www.iamao.de)



## Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) widmet sich mit über 60 Wissenschaftlern sowie in Kooperation mit anderen führenden Forschungseinrichtungen drängenden wirtschaftlichen und sozialen Fragen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft und den ländlichen Räumen. Hauptuntersuchungsregionen

sind Mittel- und Osteuropa sowie 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.