

Ausgabe Nr. 11
August 2013

Funktionieren osteuropäische Agrarmärkte? Vorsicht vor staatlich verordneten Markteingriffen!

**Thomas Glaubén,
Ivan Djuric,
Linde Götz,
Ulrich Koester,
Jens-Peter Loy,
Zsombor Páll,
Oleksandr Perekhozhuk,
Sören Prehn
und Swetlana Renner**

Es besteht eine erhebliche Gefahr, dass politisch verordnete Markteingriffe, die einem vermeintlichen Versagen der Märkte entgegenwirken sollen, Agrarmärkte nicht besser sondern schlechter funktionieren lassen. Dies gilt einmal mehr für osteuropäische Transformationsländer mit einem eingeschränkt funktionierenden institutionellen Regelwerk. Auf Basis der Ergebnisse verschiedener empirischer Untersuchungen zur Funktionstüchtigkeit osteuropäischer Getreide-, Milch- und Fleischmärkte plädiert der vorliegende Policy Brief nachdrücklich für eine Zurückhaltung mit agrarmarktregulierenden Maßnahmen. Es zeigt sich, dass diese mit hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden sind und ihren populistisch motivierten Zielen sogar entgegenwirken können.

Es ist unstrittig, dass funktionierende Märkte entscheidend für Wohlstand und Lebensqualität einer Gesellschaft sind. Es ist auch unstrittig, dass ein eingeschränktes Funktionieren von Märkten (Marktversagen) notwendige Eingriffe des Staates in das Wirtschaftssystem rechtfertigen kann. Strittig ist hingegen, wann genau Märkte unter „reale Welt“-Bedingungen hinreichend funktionieren und in welchem Maße die Funktionsfähigkeit eingeschränkt sein muss, damit staatliche Markteingriffe gerechtfertigt sind. Strittig ist entsprechend auch, ob und mit welchen Maßnahmen der Staat gegebenenfalls Marktversagen entgegenwirken kann, so dass eine Verbesserung der Situation erwartet werden kann und die Gefahr von Politikversagen vermieden wird.

Diese Debatte ist für osteuropäische und zentralasiatische Transformationsländer von besonderer Bedeutung. Ein erster Grund liegt in der seit Anfang des Jahrtausends wieder aufgelebten Diskussion um die Sicherung der weltweiten Nahrungsmittelversorgung. Einigen osteuropäischen Ländern, speziell den großen Getreidenationen der Schwarzmeerregion, namentlich Russland, die Ukraine und Kasachstan, wird eine erhebliche Bedeutung bei der Lösung des „Welternährungsproblems“ zugesprochen. Voraussetzung dafür ist eine weitere Mobilisierung ihrer Markt- und Exportpotenziale durch gut funktionierende Agrarmärkte und Handelsstrukturen. Zweitens, die Agrarmärkte vieler osteuropäischer Länder stecken in einem Dilemma. Sie haben einerseits mit einem recht persistenten Korsett postsozialistischer (Plan-)Strukturen zu kämpfen und müssen andererseits der zunehmenden Dynamik und Verflechtung

wirtschaftlicher Prozesse gerecht werden. Drittens, eine erste Auswertung des IAMO von ca. 800 wissenschaftlichen Beiträgen deutet darauf hin, dass viele osteuropäische Agrarmärkte ihre Koordinationsaufgabe nur unzureichend erfüllen. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass durch nicht-marktkonforme Eingriffe des Staates in die Preisbildung und die Ausübung von Marktmacht die Funktionsweise der Agrarmärkte geschwächt wird. Und schließlich werden staatliche Eingriffe in die Märkte seit Ende des letzten Jahrzehnts verstärkt gefordert. Ausgelöst wurden diese Forderungen primär durch Instabilitäten auf Finanzmärkten sowie bestimmte Phänomene auf internationalen Agrarrohstoffmärkten.

Im Folgenden werden die zentralen Resultate verschiedener empirischer Studien zur Funktionstüchtigkeit osteuropäischer Getreide-, Milch- und Fleischmärkte zusammenfassend erörtert. Konkret wird vier Fragen nachgegangen. Erstens, haben die häufigen staatlichen ad hoc-Eingriffe Ende des letzten Jahrzehnts in die Weizenmärkte Russlands, der Ukraine und Serbiens die Funktionsfähigkeit der Märkte nachhaltig eingeschränkt und damit den Wohlstand der Länder verringert? Zweitens, nutzt Russland seine Stellung als einer der bedeutendsten Weizenexporteure, um Marktmacht gegenüber Weizenimportländern auszuüben und Preisvorteile zu realisieren? Drittens, übt die hochkonzentrierte ukrainische Milchindustrie Preisdumping gegenüber den landwirtschaftlichen Rohmilchproduzenten aus? Und viertens, ist Preisdumping seitens der Fleischindustrie gegenüber den landwirtschaftlichen Erzeugern zu beobachten?

Populistische staatliche Eingriffe in die Weizenmärkte Russlands, der Ukraine und Serbiens sind ineffizient und führen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu hohen ökonomischen Kosten

Wie bekannt ist, sind die Preise auf internationalen Getreidemärkten in den vergangenen zehn Jahren merklich angestiegen. Wie in vielen Ländern, so auch in Russland, der Ukraine und Serbien, war damit die Sorge verbunden, dass diese Entwicklungen zu nationalen Versorgungslücken einhergehend mit merklichen Brotpreissteigerungen führen könnten. Als Antwort haben die politischen Entscheidungsträger Sofortmaßnahmen ergriffen und jeweils mit einer Serie von Exportrestriktionen in die Märkte eingegriffen. Ziel war es, durch Erhöhung des inländischen Angebots an Getreide einen Preisdruck, insbesondere auf Brot, zu verhindern. So wurde in allen drei Ländern in den Jahren 2008 und 2011 etwa 15 mal mit Exportsteuern, Exportquoten und Exportverboten in den Außenhandel eingegriffen. Begleitet wurden diese Maßnahmen durch staatliche Interventionsmaßnahmen, staatliche Exportlizenzsysteme und Preiskontrollen auf heimischen Märkten. Die Märkte wurden erheblich verunsichert, Exporte wurden nahezu ausgesetzt und eine geregelte Preisbildung wurde außer Kraft gesetzt. So zeigen statistische Analysen auf Basis nicht-linearer Preisreihenmodelle einen erheblichen Einfluss auf verschiedene Markteigenschaften. Die heimischen Weizenmärkte Russlands und der Ukraine wurden von den Weltmärkten abgekoppelt. Allerdings konnten die heimischen Erzeugerpreise nur auf einem mäßig niedrigeren Niveau stabilisiert werden. In Russland wurde der inländische Weizenpreis um ca. 15 Prozent und in der Ukraine um 30 Prozent reduziert. Das Gleichgewicht war dennoch gestört. Die nationalen Erzeugerpreise waren im Vergleich zum Weltmarkt zu niedrig und die Landwirte mussten allein im Jahr 2008 erhebliche Einkommensverluste hinnehmen, welche in Russland ca. 1,8 Milliarden US-Dollar und in der Ukraine ca. 1,2 Milliarden US-Dollar betragen. Die entgangenen Exporterlöse beziffern sich 2008 in beiden Ländern insgesamt auf etwa 1 Milliarde US-Dollar. Zudem haben die Exportbeschränkungen, insbesondere die häufige Anpassung durch Erhöhung/Verminderung, Verlängerung bzw. Aussetzung der Exportkontrollen, die Marktunsicherheit stark erhöht und zu einem starken Anstieg der Preisvolatilität geführt. Insbesondere für die Ukraine wurde eine nachhaltige Destabilisierung des Weizenmarktes auch nach der Aufhebung der Exportkontrollen festgestellt.

In Serbien hat die Politik nahezu zu keinem positiven Zielbetrag geführt, aber hohe Kosten verursacht. Trotz des Exportverbots für Weizen konnte das inländische Erzeugerpreisniveau nicht von den Weltmärkten entkoppelt und gedämpft werden. Auch konnte keine wesentliche Veränderung zwischen Weizenerzeugerpreisen und Mehlpreisen auf der Stufe der Mühlen festgestellt werden. Die politischen Verantwortlichen haben ihre Politik der

Exportrestriktionen durch staatliche Interventionskäufe und die Aufrechterhaltung von Weizenimportzöllen untergraben, verknappten das inländische Angebot und wirkten der gewünschten Preisdämpfung entgegen. Ferner, und dies ist besonders „widersinnig“, konnte in Serbien gerade zu Zeiten der Eingriffe (2008 und 2011) eine deutlich überproportionale Steigerung der Brotpreise beobachtet werden. Das Ziel einer Verbraucherpreisstabilisierung wurde völlig verfehlt. Der Nutznießer war die Ernährungsindustrie, speziell Mühlen und Großbäckereien, die durch eine geschickte Lagerhaltungspolitik in Kombination mit einer Fehlinformationspolitik der Verbraucher allein im Jahr 2008 zusätzliche Profite von knapp 50 Prozent bzw. knapp 110 Millionen US-Dollar zu Lasten der Verbraucher realisierten. Mühlen und Bäckereien, die auf große Lager zurückgreifen konnten, verwendeten den günstigen Lagerweizen und mussten sich in den Jahren 2008 und 2011 nicht auf den teuren Kassamärkten eindecken. Allerdings wurde den Verbrauchern die Notwendigkeit der Brotpreissteigerungen mit vermeintlich hohen (Kassa-) Preisen begründet. Ähnlich ließen sich in Russland Brotpreissteigerungen gerade zu Zeiten von Exportkontrollen beobachten. In der Ukraine hingegen haben zusätzliche Brotpreiskontrollen das Ansteigen des Brotpreises verhindert.

Nur in wenigen Importländern können russische Weizenexporteure Preisvorteile durch die Ausübung von Marktmacht realisieren

Ein weiteres Phänomen der Weizenmärkte der Schwarzmeerregion betrifft deren Bedeutung, speziell Russlands, für internationale Weizenmärkte. Russland, einstiger Nettoimporteur, hat sich innerhalb des letzten Jahrzehnts zu einem der weltweit führenden Weizenexporteure entwickelt und exportiert mittlerweile in 60 Länder. Zu den bedeutendsten Abnehmern von russischem Weizen gehören Nordafrika, der Kaukasus und Zentralasien. Zudem verzeichnet Russland hier hohe Importanteile zwischen 30 und 70 Prozent und steht nur wenigen Konkurrenten gegenüber. Diese Tatsache sowie die Beobachtung, dass russische Exportpreise (FoB), korrigiert um Transportkostenunterschiede, recht stark zwischen den Destinationen variieren und vom „Law of one price“ abweichen, wirft die Frage auf, ob Russland Marktmacht in Form von Preisdiskriminierung gegenüber Importländern ausübt und damit Preisvorteile realisiert. Die Ergebnisse verschiedener statistischer Verfahren zur Überprüfung unvollständigen Wettbewerbs auf internationalen Gütermärkten deuten auf Folgendes hin. Erstens, in acht von 25 untersuchten Importregionen konnte Preisdiskriminierung festgestellt werden, hauptsächlich in von Russland recht importabhängigen Ländern Nordafrikas, dem Kaukasus und Zentralasiens (z. B. Georgien, Aserbaidschan, Libanon, Ägypten). Zweitens, das Ausmaß der Preisdiskriminierung in diesen Regionen ist relativ gering. Es konnten nur geringe Preisvorteile russischer Exporteure zu Lasten

der betroffenen Importländer realisiert werden. Und schließlich bleibt festzuhalten, dass eben in den meisten der untersuchten Regionen keine Ausübung von Marktmacht zu beobachten ist.

In einigen Regionen der Ukraine übt die Milchindustrie Preisdumping gegenüber den landwirtschaftlichen Rohmilchproduzenten aus

Die ukrainischen Milchmärkte haben sich nach dem starken Einbruch in den 1990ern nur mäßig erholt. Dennoch zählt die Ukraine zu den zehn größten Milchproduzenten weltweit. Seit Mitte/Ende der 1990er wird ein Großteil der Rohmilch in kleinen landwirtschaftlichen Haushaltsbetrieben produziert. Die Molkereien sind im Wesentlichen privatwirtschaftlich organisiert und regional hochkonzentriert. So halten die jeweils vier größten Molkereien in einigen der 25 ukrainischen Regierungsbezirke zwischen 60 und über 90 Prozent Marktanteile beim Rohmilchzukauf. Zudem gelten interregionale Handelsbeschränkungen und administrative Preiskontrollen. Entsprechend liegt die Frage nahe, ob die ukrainische Milchindustrie ihre Marktposition ausnutzt, um Preisdumping gegenüber den Rohmilchlieferanten auszuüben. Die empirischen Ergebnisse von Modellrechnungen auf Basis industrieökonomischer Ansätze zeigen, dass in knapp einem Viertel der Regionen (sechs von 25) regionale Marktmacht durch die Milchindustrie in Form von Rohmilchpreisdumping ausgeübt wird. Diese Situation ist im Wesentlichen in zentral- und ostukrainischen Regionen festzustellen, wo es ohnehin wenig alternative Vermarktungswege für die Rohmilchproduzenten gibt. Insgesamt beziffern sich die Nettowohlfahrtsverluste auf ca. 64 Millionen US-Dollar pro Jahr bzw. auf knapp 500 Millionen US-Dollar im Betrachtungszeitraum 1996 bis 2004. In diesen Regionen wurden im Übrigen Anfang der 2000er von der ukrainischen Antimonopolbehörde Kartellverstöße festgestellt.

Für die fleischverarbeitende Industrie der Ukraine konnte kein Preisdumping gegenüber der Landwirtschaft festgestellt werden

Ähnlich wie die Milchmärkte, haben sich auch die Fleischmärkte der Ukraine nach dem Zusammenbruch in den 1990ern nur sehr schleppend erholt. Dennoch weisen sie eine erhebliche Bedeutung für den ukrainischen Agrarsektor auf. Auch hier findet man eine relativ starke Konzentration der Fleischverarbeitung, was Möglichkeiten von Preisdiskriminierung von Seiten der Industrie gegenüber den Landwirten bieten könnte. Allerdings liegen hier, anderes als im Milchsektor, durchaus Direktvermarktungsalternativen für die Landwirtschaft vor, wodurch diese weniger abhängig vom fleischverarbeitenden Gewerbe ist. Diese Tatsache spiegelt sich auch in den empirischen Ergebnissen von Modellrechnungen für die gesamte Ukraine wieder.

Hier konnte die Ausübung von Marktmacht in Form von Preisdumping gegenüber den Fleischerzeugern nicht festgestellt werden. Allerdings liegen bisher noch keine Untersuchungen auf regionaler Ebene vor.

Schlussfolgerungen

Aus den diskutierten Analysen lassen sich einige Schlussfolgerungen ziehen. Erstens, die populistischen Exportpolitiken Russlands, der Ukraine und Serbiens haben zu nachhaltigen Störungen der Allokations- und Versorgungsfunktion der inländischen Weizenmärkte geführt. Die nationalen Weizenmärkte wurden desintegriert, Instabilität und Ungleichgewichte haben sich erhöht und Korruption, speziell im Handel mit ukrainischen Getreideexportquoten, wurde begünstigt. Zudem mussten Landwirte und Exporteure Einkommenseinbußen hinnehmen. Trotz hoher Getreidepotenziale reduziert die verminderte Funktionsfähigkeit der Märkte massiv die Anreize für Investitionen und bremst die Entwicklung des Getreidesektors nachhaltig. Auch konnten die Verbraucherpreise, dies gilt insbesondere für Serbien, nicht stabilisiert werden; die Maßnahmen waren sozial schädlich. Vielmehr noch, es wurden Türen für ein Abzocken der Verbraucher zu Gunsten der Ernährungsindustrie geöffnet. Zweitens, trotz einiger Hinweise, dass Russlands Weizenexporteure Marktmacht gegenüber einigen importabhängigen Ländern Nordafrikas und Zentralasiens ausüben und Preisvorteile realisieren, ist nur eine geringfügige Einschränkung der Allokationsfunktion des internationalen Weizenmarktes festzustellen. Entsprechend lässt sich kein unmittelbarer Politikbedarf zur Regulierung der betroffenen Märkte ableiten. Betroffene Importeure sollten sich um weitere Geschäftsbeziehungen sowie geeignete Ausschreibungsmodalitäten für Weizenchargen bemühen. Drittens, in einigen ukrainischen Regionen ist die Allokationsfunktion des Milchmarktes durch „Preisdumping“ der Milchindustrie eingeschränkt. Ein Abbau von administrativen Handelsbarrieren, der Ausbau von Transportinfrastruktur sowie das Bemühen um alternative Vermarktungskanäle können dem entgegenwirken. Schließlich lässt sich viertens, kein marktpolitischer Handlungsbedarf, der eventuell Kartellbestrebungen entgegenwirkt, für den ukrainischen Fleischmarkt erkennen. Bisher konnte hier die Ausübung von Preisdumping seitens der Fleischindustrie gegenüber den Landwirten nicht festgestellt werden.

Insgesamt legen die Ergebnisse der Studien einmal mehr nahe, dass strukturelle Probleme wie etwa eine hohe Anbieter- oder Nachfragekonzentration auf Weizen-, Milch- und Fleischmärkten zumindest nicht zu einer erheblichen Störung von Preisbildungsprozessen bzw. zur Störung der Allokationsfunktion der betreffenden Märkte geführt haben. Allerdings zeigen die Studien, dass staatliche Eingriffe in die Märkte zur Behebung vermeintlicher Fehlallokationen diese gerade begünstigen. Entsprechend ist eine „Politik mit Augenmaß“ zu fordern. Agrarmarktpolitik sollte sich, gerade in Ländern

der wirtschaftlichen Transformation, auf wettbewerbsfördernde Maßnahmen und Rahmenbedingungen sowie direkte ernährungssichernde Maßnahmen bei ärmeren Haushalten konzentrieren. Statt zu versuchen das heimische Preisniveau von den Weltmärkten abzukoppeln, sollte armen Bevölkerungsgruppen beispielsweise durch Einkommensbeihilfen geholfen werden, hohe Nahrungsmittelpreise zu verkraften. Panikartige Regulations-

exzesse und voreilige und unbedachte Markteinriffe können zu nachhaltigen Störungen der Marktfunktionen führen, mit entsprechenden Konsequenzen für den Agrar- und Ernährungssektor und die Verbraucher sowie die globale Ernährungssicherung. Die Gefahr, dass Politikversagen in osteuropäischen Transformationsländern zu größerem „Unheil“ als Marktversagen führen kann, muss stets bedacht werden.

Weiterführende Informationen

Die Ergebnisse werden ausführlich in folgenden Publikationen dokumentiert

Djuric, I., Götz, L., Glaben, 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.

Götz, L., Glaben, 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.

Götz, L., Goychuk, K., Glaben, T., Meyers, W. H. (2013): Export Restrictions and Market Uncertainty: Evidence from the Analysis of Price Volatility in the Ukrainian Wheat Market, Selected Paper presented at the Agricultural & Applied Economics Association's 2013 AAEA & CAES Joint Annual Meeting, August 4–6, 2013, Washington, DC, USA.

Götz, L., Qiu, F., Gervais, J. P., Glaben, T. (2012): Export Restrictions and Multiple Spatial Price Equilibria when International Prices Spike: The Wheat Export Quota in Ukraine, Invited Paper, IATRC Annual Meeting “New Rules of Trade?“ December 9–11, San Diego, USA.

Páll, Z., Perekhozhuk, O., Glaben, T., Prehn, S., Teuber, R. (2013): Residual Demand Measures of Market Power of Russian Wheat Exporters, *Agricultural Economics*. (im Erscheinen)

Páll, Z., Perekhozhuk, O., Teuber, R., Glaben, T. (2013): Are Russian wheat exporters able to price discriminate? Empirical evidence for the last decade, *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 64, No. 1, pp. 177–196.

Perekhozhuk, O., Glaben, T., Teuber, R., Grings, M. (2012): Survey of Empirical Studies of Market Power in Food Industries. Selected poster presentation, International Association of Agricultural Economists (IAAE) Triennial Conference, August 18–24, 2012, Foz do Iguaçu, Brazil.

Kontakt

Prof. Dr. Thomas Glaben
glaben@iamo.de
Tel. 0345-2928200
Fax 0345-2928299

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

iamo

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

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (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-Gemeinschaft