



Themeninfo

Volatile Agrar- und Nahrungsmittelpreise

Hintergrund

Stark schwankende, also volatile Preise für Agrarprodukte werden seit der Nahrungsmittelpreiskrise der Jahre 2007 und 2008 zunehmend mit Unruhe beobachtet.

Die Sorgen sind nicht unberechtigt. Steigen die Preise für Agrarprodukte, steigen häufig auch die Preise für die daraus hergestellten Lebensmittel. Für Bevölkerungsgruppen, die einen erheblichen Teil ihres Einkommens für Lebensmittel ausgeben, kann dies zu Schwierigkeiten bis hin zur Bedrohung ihrer Existenz führen.

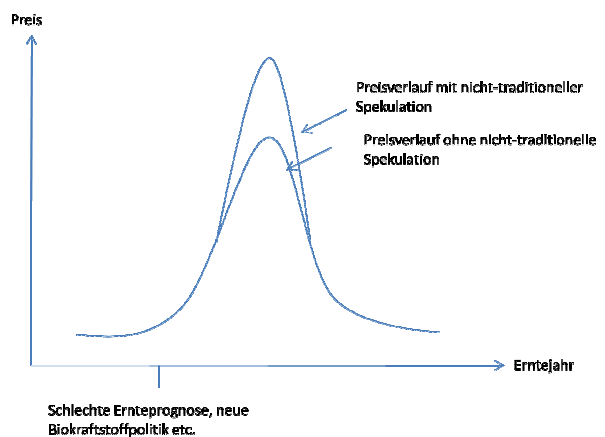
Aber nicht nur für Verbraucher, auch für Landwirte stellt übermäßige Preisvolatilität ein Problem dar: Entweder Investitionen unterbleiben aus Unsicherheit ganz, oder aber Landwirte investieren in Zeiten hoher Preise in einen Produktionszweig, der in der folgenden Periode nur unzureichende oder gar keine Gewinne abwirft. Besonders nicht-diversifizierte und kleine Betriebe leiden unter dieser Unplanbarkeit.

Die Ursachen für Preisschwankungen sind vielfältig. Dazu gehören Produktionsausfälle durch Naturereignisse, schwankende Preise für Treibstoffe oder andere Inputs aber auch politisch induzierte Änderungen von Angebot und Nachfrage (beispielsweise Änderungen in der Biokraftstoffpolitik, Auf- und Abbau staatlicher Lagerbestände oder Handelsschranken).

Auch zunehmende Beteiligung von Investoren aus dem Bereich der Finanzwirtschaft wird für die Preisschwankungen verantwortlich gemacht. Dies wird häufig vereinfachend mit dem Begriff Spekulation gleichgesetzt. Im Ruf, durch „Herdenverhalten“ bestehende Aufwärtstrends und damit Preisvolatilität zu verstärken, steht aber nur die Form von Spekulation, die auf der Eigendynamik der Märkte („momentum-based speculation“) basiert (siehe Graphik 1).

Davon zu unterscheiden ist die sogenannte traditionelle Spekulation, die auf Erwartungen über die Entwicklung von Angebot und Nachfrage („based on market fundamentals“) basiert, und generell als nützlich und notwendig angesehen wird: Sie dient der Preisfindung, als Instrument des Risikomanagements und wirkt stabilisierend auf die Preise.

Graphik 1: Einfluss von Spekulation auf den Preisverlauf



Quelle: GTZ, SV Agrarpolitik und Ernährungssicherung, Eigene Darstellung, 2010.

Spekulation tritt in der Regel nicht auf dem physischen Markt auf, sondern auf den Börsen, an denen landwirtschaftliche Produkte gehandelt werden (beispielsweise Chicago Board of Trade – CBOT, Marché A Terme d'Instruments Financiers – MATIF Paris, Warenterminbörse Hannover).

Die Frage, welchen Anteil Spekulation an den Preisanstiegen in den Jahren 2007 und 2008 und wieder 2010 hatte, wird unterschiedlich beantwortet. Zunächst ist der Zusammenhang zwischen dem Preisanstieg an den Börsen und der Aktivität von Finanzinvestoren umstritten. Ebenso unklar ist, inwiefern Preise an den Börsen direkt die Preise auf den realen Märkten beeinflussen. Manche Beobachter wie zum Beispiel der UN Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, sind überzeugt davon, dass Spekulation an den Börsen direkt die Preise auf den realen Märkten beeinflusst. Andere, wie zum Beispiel die Europäische Kommission, stellen einen direkten Zusammenhang in Frage¹.

Relevant ist in diesem Kontext auch der Zusammenhang zwischen Agrar- und Nahrungsmittelpreisen. Bei allen weiterverarbeiteten Produkten steigt der Preis nur relativ zum Anteil, den der Rohstoff an den Gesamtkosten hat. So wird beispielsweise bei einem Brot, das einen Euro kostet und dessen Produktionskosten zu 50 Prozent von den Weizenkosten bestimmt werden, eine Verdoppelung des Weizenpreises nur zu einer Steigerung des Brotpreises um 50 Prozent führen. Wie der Fall der mexikanischen „Tortilla-Krise“ von 2007 zeigt, lassen sich allerdings auch starke Anstiege der Lebensmittelpreise beobachten, die nicht durch den gestiegenen Kostenanteil der Rohstoffe zu erklären sind. Dies lässt auf nicht funktionierende Märkte schließen, die zum Beispiel durch Marktmacht im Bereich der Lebensmittelverarbeitung verzerrt werden.

Ebenso vielfältige wie die Ursachen von Preisvolatilität sind auch die Instrumente, mit denen ihnen begegnet werden kann. Sie lassen sich in vier Kategorien einteilen, die in Tabelle 1 dargestellt sind.

Tabelle 1: Kategorisierung von Instrumenten zur Preisstabilisierung

Ziel	Preisstabilisierung	Reduzierung der Auswirkungen von Preisinstabilität
Governance		
marktorientiert	A: Verbesserung der Funktionsweise der Märkte	B: Preis- und Einkommensrisikominderung
öffentlich	C: Öffentliche Interventionen	D: Transfers

Quelle: Darstellung nach Galtier (2009): How to manage food price instability in developing countries? Working paper Moisa No. 5/2009.

¹ Olivier de Schutter (2010): Food commodities speculation and food price crisis. Briefing Note 02.
Commission of the European Communities (2008): Is there a speculative bubble in commodity markets? SEC(2008) 2971.

Zur Kategorie A gehören Maßnahmen, die die Funktionsweise der landwirtschaftlichen Märkte verbessern, und so den Ausgleich von Überschuss- zu Defizitgebieten erleichtern. Zu den Maßnahmen der Kategorie B gehören all die Instrumente, die, anstatt die Preise selber zu stabilisieren, die daraus entstehenden Preis- und Einkommensrisiken abfedern. In der Kategorie C werden öffentliche Interventionen zusammengefasst, mit denen das Ziel der Preisstabilisierung verfolgt wird. In der Kategorie D dagegen finden sich Transfers und andere öffentliche Eingriffe mit dem Ziel, die Auswirkungen von Preisschwankungen auf arme und armutsgefährdete Haushalte zu mindern.

Die Furcht ist, dass aufgrund der zunehmenden Klimaschwankungen, der stärkeren Verknüpfung von Agrar- und Ölpreisen und Finanzspekulationen die Preise auf den Agrarmärkten noch stärker schwanken als bisher

Vor diesem Hintergrund ist der Ruf nach öffentlichen Interventionen zur Preisstabilisierung lauter geworden. Die Befürworter, zu denen beispielsweise das IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy) gehört, sehen angesichts der weltweiten Ernährungssituation die dringende Notwendigkeit staatlichen Handelns. Andere, ebenfalls überwiegend aus dem wissenschaftlichen Bereich, betonen das Risiko von Ressourcenfehlallokation durch staatliches Handeln.

Standpunkt der GTZ

Preisschwankungen sind ein bekanntes Phänomen landwirtschaftlicher Märkte. Die GTZ teilt aber die Position, dass Schwankungen, gleich welcher Ursache, ein Ausmaß annehmen können, das die Entwicklung des ländlichen Raums und die Ernährungssicherung empfindlich gefährdet. Vor diesem Hintergrund können Interventionen mit dem Ziel der Preisstabilisierung oder des Risikomanagements eine sinnvolle Ergänzung zu anderen Maßnahmen sein. Dabei sind die in Tabelle 1 dargestellten vier Kategorien von Maßnahmen zu unterscheiden.

1. Maßnahmen, die die **Funktion der landwirtschaftlichen Märkte** zum Beispiel durch Investitionen in Transport, Infrastruktur, Kommunikation, Wettbewerb sowie private und dezentrale Lagerhaltung verbessern, können vielfach einen Beitrag zur Stabilisierung der Preise leisten, ohne Märkte zu verzerren oder gar außer Kraft zu setzen. Nach Auffassung der GTZ sind diese Maßnahmen vorrangig zu implementieren.
2. Auch marktorientierte Instrumente, die im Sinne einer **Preis- oder Einkommensrisikominderungsstrategie** wirken (Warentermingeschäfte sowie Ernteausfall- oder Wetterindexversicherungen), können effizient und langfristig Haushalte und Landwirte beim Risikomanagement unterstützen. Diese Instrumente sind aus ökonomischer Sicht sinnvoll, da sie eine Risikominderung

erlauben, ohne die von den Märkten ausgehenden wichtigen Signale an die Produzenten auszuschalten. Sie werden daher von der GTZ befürwortet.

3. Mit Vorbehalt sind **öffentliche Interventionen mit dem Ziel der Preisstabilisierung** zu bewerten. Dabei ist vor allem eine direkte Steuerung der Preise mit größter Vorsicht zu beurteilen. Die Marktsignale werden außer Kraft gesetzt, das Angebot orientiert sich nicht weiter an der Nachfrage. Häufig entstehen informelle Parallelmärkte.

Strategische Lagerhaltung als Instrument zur Preissteuerung wurde in der Vergangenheit vielfach eingesetzt, und findet derzeit zunehmend Raum in der internationalen Diskussion (siehe Themeninfo „Strategische Nahrungsmittelreserven“). Die GTZ vertritt den Standpunkt, dass öffentliche Lagerhaltung, wenn sie nach sorgfältiger Prüfung als geeignetes wirtschaftspolitisches Instrument erscheint, in möglichst geringem Rahmen und nur für eine genau definierte Zielgruppe angewendet werden soll.

Ein alternatives, innovatives Konzept schlägt die Haltung einer virtuellen Getreidereserve vor (siehe ebenfalls Themeninfo „Strategische Nahrungsmittelreserven“). Diese Maßnahme hält die GTZ nur für bedingt geeignet, da sie von ihrer Wirksamkeit bei realen Nahrungsmittelpreiskrisen nicht vollständig überzeugt ist.

Die Anpassung von Steuern und Zöllen hat ebenfalls unmittelbar Einfluss auf die Preise. Ihnen stehen zwar keine direkten Ausgaben gegenüber, allerdings gehen dem Staat bei Steuer- und Zollsenkungen unter Umständen wichtige Einnahmequellen verloren. Dies kann Staaten in Finanzierungsengpässe bringen, die bis zur Handlungsunfähigkeit führt. Dieser Kritik gegenüber steht die Tatsache, dass diese Maßnahmen schnell umzusetzen und direkt wirksam sind. Die GTZ hält diese Maßnahmen daher im akuten Krisenfall für vertretbar. Die Gefahr eines Einnahmeausfalls gilt nicht für die Erhebung von Exportzöllen oder sogar für die Einrichtung von Exportverboten. Diese kann wirksam Preisanstiege im Inland dämpfen, die Situation der Handelspartner allerdings auch verschlimmern. Verstetigen sich die Exporthemmnisse, wie im Fall der argentinischen Rindfleischexporte geschehen, können sie die landwirtschaftliche Entwicklung behindern. Die GTZ ist daher der Auffassung, dass die Möglichkeit, Exportbarrieren zu errichten, nur für ernährungsunsichere Länder und auch dort nur in zeitlich begrenztem Rahmen angewandt werden sollten.

Regulatorische Eingriffe an Börsen mit dem Ziel, die Spekulation zu begrenzen, sind differenziert zu betrachten: Die Hinterlegung einer höheren Sicherheit beispielsweise würde zwar spekulative Transaktionen eindämmen, allerdings auch die Kosten für Landwirte erhöhen, die Warenterminbörsen als Mittel zur Risikominderung oder zur Vorfinanzierung von Investitionen nutzen. Jeder Ausschluss von Händlern oder bestimm-

ten Geschäften hat eine niedrigere Liquidität an den Börsen zur Folge. Eine Reglementierung der Börsen sollte daher in einer Art gestaltet werden, die diese Funktionen erhält. Dies gilt auch für die derzeit von der SPD Bundestagsfraktion eingebrachten Vorschläge einer Mindesthaltepflicht, sowie die Schaffung von mehr Transparenz durch die Beschränkung außerhalb von Börsen getätigter Finanztransaktionen (sogenannte Over-the-Counter (OTC)-Handel), der schwer regulierbar ist. Bei allen Anstrengungen sollte nicht vergessen werden, dass nicht-traditionelle Spekulation selten Preisvolatilität auslöst, sondern lediglich verstärkt. Die den Preisanstiegen eigentlich zugrunde liegenden Ursachen sollten daher nicht aus den Augen verloren werden.

Zusammenfassend sollten direkte Eingriffe des Staates in die Funktion der Märkte nach Auffassung der GTZ in möglichst geringem Umfang erfolgen und nur da, wo sie zur Erreichung sozial-, wirtschafts-, oder gesellschaftspolitischer Ziele unumgänglich sind.

4. **Transfers** und andere Sozialleistungen, die arme Haushalte oder armutsgefährdete Haushalte mit nur geringem Selbsthilfepotential vor Hunger und sozialer Not bewahren, sind bei entsprechender Ausgestaltung ein geeignetes Instrumentarium. Sie können helfen, Preisspitzen zu überbrücken. Gerade vor dem Hintergrund schwankender Nahrungsmittelpreise, die auf die Investitionsbereitschaft der Kleinbauern in der Landwirtschaft negative Auswirkungen haben, können Sozialtransfers eine wichtige stabilisierende Wirkung auf die zukünftige Produktion von Nahrungsmitteln haben. Kurzfristige Interventionen der humanitären Hilfe stellen gerade für produktive Haushalte eine wichtige stabilisierende Funktion dar, indem sie verhindern, dass Produktionsmittel verkauft und notwendige Investitionen getätigt werden können.

Handlungsbedarf

Es besteht kein Zweifel daran, dass angesichts des Risikos zunehmender Preisvolatilität Handlungsbedarf besteht.

1. Um die Notwendigkeit für eher kontroverse öffentliche Marktinterventionen auf ein Mindestmaß zu reduzieren, sollte sich die internationale Zusammenarbeit, so weit wie möglich, auf Maßnahmen konzentrieren, die das Funktionieren des Marktes verbessern. Dazu zählen Investitionen in Infrastruktur wie Transport, Kommunikation sowie Investitionen in die Verbesserung von Institutionen sowie der Lagermöglichkeiten. Letzteres kann durch die Einführung sogenannter Warehouse Receipt Systeme geschehen, bei denen Landwirte bei Einlagerung ihrer Ware eine Bescheinigung über deren Wert erhalten, die wiederum von Banken zur Sicherung von Krediten akzeptiert wird. Dieses



Instrumentarium benötigt neben Investitionen in Sachgüter in großem Maße Aufbau von Know-How.

2. Auch Preisrisikominderungsstrategien wie z. B. Warentermingeschäfte und Strategien zur Minderung des Ernterisikos, sollten in der internationalen Zusammenarbeit stärker berücksichtigt werden. Diese Instrumente benötigen den Aufbau funktionierender Warenterminkbörsen (z.B. die Definition von in Bezug auf Mengen und Preise standardisierter Kontrakte, Gewinnung einer ausreichenden Teilnehmerzahl und die Etablierung einer Stelle Sanktionierung von Vertragsverstößen) und Versicherungssysteme, die teilweise große Expertise und genaues Wissen über Ausfallwahrscheinlichkeiten voraussetzen. Nur in einem geeigneten Kontext sollte diesen Instrumenten allerdings größerer Raum eingeräumt werden. Hierfür bedarf es noch genauerer Analysen, Aufbereitung von Erfahrungen und Erarbeitung von Fachwissen.
3. Ist aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, aus gesellschafts- und sozialpolitischen, budgetären oder sonstigen Gründen die Anwendung öffentlicher Maßnahmen mit dem Ziel der Preisstabilisierung notwendig, sollte eine genaue Abwägung des Nutzens gegenüber den Risiken vorausgehen. Positive Erfahrungen bei der Gestaltung und Umsetzung moderner, nur minimal marktverzerrender Agrarwirtschafts- oder Agrarsozialpolitik sollten aufgearbeitet, und die Empfehlungen daraus umgesetzt werden.

Bezüglich Exporthindernissen sollte eine Einigung im Rahmen der WTO erzielt werden, die zum einen die Errichtung von Exportbarrieren beschränkt, zum anderen ernährungsunsicheren Ländern ausreichend Spielraum lässt, zeitlich begrenzt die inländischen Preise durch Ausfuhrbarrieren zu beeinflussen.

4. Transfers (Kategorie D) in Form von Lebensmitteln, Geld, Gutscheinen oder auch Inputs, die ausgewählten Bevölkerungsgruppen zur Verfügung gestellt werden, haben sich als adäquates Mittel zur Überbrückung von Krisen erwiesen. Transfers eignen sich allerdings nicht, um die Verwundbarkeit ländlicher Bevölkerung nachhaltig zu reduzieren. Vielmehr besteht die Gefahr, dass Abhängigkeiten entstehen können, wenn beispielsweise Landwirte ihre Felder vernachlässigen, da der Bezug von Nahrungsmittelhilfe attraktiver erscheint. Trotzdem sollten diese weithin Bestandteil des Portfolios sein. Die Etablierung tragfähiger sozialer Systeme sollte langfristig Vorrang vor der direkten Steuerung der Preise haben.

Kontakt

Franziska Junker
E Franziska.Junker@gtz.de
T +49 228 535 - 3267
I www.gtz.de

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Abteilung Agrarwirtschaft, Fischerei und Ernährung
Verantwortlich: Albert Engel

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@gtz.de
I www.gtz.de

November 2010