

Ingo Pies, Sören Prehn, Thomas Glauben, Matthias Georg Will*

Nahrungssicherheit und Agrarspekulation: Was ist politisch zu tun?

Index-basierte Termingeschäfte auf dem Nahrungsmittelmarkt werden kritisiert, weil sie für rasante Preissteigerungen und Hungerrevolten verantwortlich gemacht werden. Die Autoren haben die Literatur zum Nahrungsmittelmarkt ausgewertet und die realwirtschaftlichen Ursachen für die Nahrungsmittelkrisen untersucht. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass nicht Termingeschäfte, sondern vor allem politische Fehlentscheidungen zu den Krisen beigetragen haben.

Nach starken Preissteigerungen für Agrarrohstoffe kam es 2008 und 2011 rund um den Globus zu Protesten und Revolten (vgl. Abbildung 1). Die agrarökonomische Fachliteratur führt diese Preissteigerungen auf ein Zusammenspiel realwirtschaftlicher Faktoren zurück, die teilweise durch politische Fehlentscheidungen hervorgerufen wurden.¹ Dabei haben strukturelle und makroökonomische Faktoren die Nachfrage nach Lebensmitteln schneller steigen lassen als das Angebot. Wie stark die einzelnen Faktoren zu gewichten sind, ist in der Literatur durchaus umstritten. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf. Einigkeit besteht allerdings darüber, dass die folgenden Faktoren einflussreich waren:

- Die Lagerbestände wichtiger Agrarrohstoffe (Weizen, Reis, Mais und Soja) verringern sich von 2002 bis 2008 kontinuierlich.
- Der im Vorfeld von 2008 schwache US-Dollar erhöhte die Weltnachfrage nach US-Getreide.
- Ein Bevölkerungswachstum bei steigendem Pro-Kopf-Einkommen führte zu vermehrtem Fleischkonsum. Das ließ die Nachfrage nach Agrarrohstoffen überproportional stark ansteigen.
- Die Förderung von Biokraftstoffen löste eine Nutzungskonkurrenz aus. Durch die energetische Verwendung von Agrarrohstoffen wurden der Nahrungproduktion beträchtliche Flächen entzogen.

* Komplementär zu diesem Aufsatz wurde eine PowerPoint-Präsentation erstellt. Sie ist unter dem Titel „Kurzdarstellung Agrarspekulation“ online abrufbar unter <http://wcms.uzi.uni-halle.de/download.php?down=27544&elem=2636576>.

1 Vgl. die Überblicksstudien von R. Trostle: Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices, Outlook Report WRS-0801 (revidierte Version vom Juli 2008), United States Department of Agriculture (Hrsg.), http://www.growthforce.org/www.growthenergy.org/images/reports/USDA_Global_Agricultural_Supply_and_Demand.pdf (30.12.2012); D. Headey, S. Fan: Reflections on the Global Food Crisis. How Did It Happen? How Has It Hurt? And How Can We Prevent the Next One?, IFPRI Research Monograph, Nr. 165, 2010, International Food Policy Research Institute (IFPRI) (Hrsg.), <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/rr165.pdf> (1.8.2012); G. Meijerink, S. van Berkum, K. Shutes, G. Solano: Price And Prejudice. Why Are Food Prices So High?, LEI report, Nr. 2011-035, Landbouw-Economisch Instituut (LEI) (Hrsg.), Den Haag 2011, <http://www.lei.dlo.nl/publicaties/PDF/2011/2011-035.pdf> (1.8.2012); S. Tangermann: Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: A Synthesis, ICTSD Issue Paper, Nr. 33, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (Hrsg.), Genf 2011, <http://ictsd.org/downloads/2011/12/policy-solutions-to-agricultural-market-volatility.pdf> (1.8.2012); sowie R. Trostle, D. Marti, S. Rosen, P. Westcott: Why Have Food Commodity Prices Risen Again?, Outlook Report WRS-1103, United States Department of Agriculture (Hrsg.), 2011, <http://www.ers.usda.gov/media/126752/wrs1103.pdf> (30.12.2012).

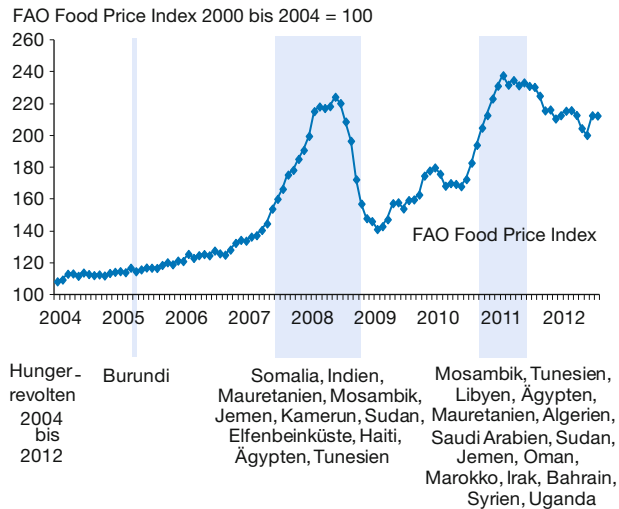
Prof. Dr. Ingo Pies ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Universität Halle-Wittenberg.

Matthias Georg Will, M. Sc. Economics, ist dort Doktorand.

Prof. Dr. Thomas Glauben ist Direktor des Leibniz-Instituts für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) in Halle.

Dr. Sören Prehn ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

Abbildung 1
Agrarpreisentwicklung und Hungerrevolten



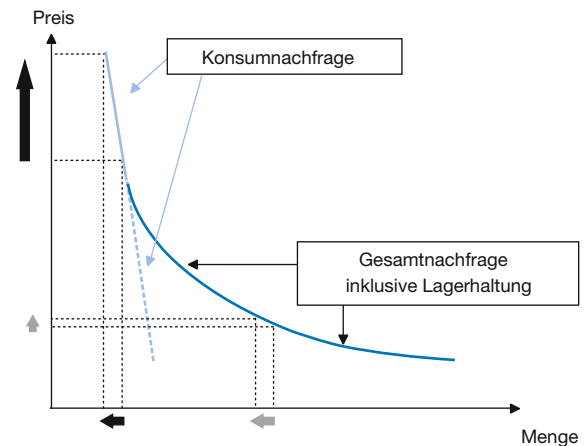
Quelle: eigene Darstellung unter Verwendung der Daten von M. Lagi, K. Z. Bertrand, Y. Bar-Yam: The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East, New England Complex Systems Institute (NECSI) (Hrsg.), Cambridge MA 2011, http://necsi.edu/research/social/food_crises.pdf (1.8.2012); sowie des FAO Food Price Index, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>.

- Ungünstige Wetterereignisse führten 2007 zu einem Preisauftrieb, der lagerbedingt besonders stark ausfiel und viele Akteure überrascht hat.²
- Als Reaktion hierauf wurden in zahlreichen Ländern Politikmaßnahmen eingeleitet, die – im Nachhinein betrachtet – die Erwartungsbildung und folglich auch die Preisbildung auf den Märkten wild durcheinandergewirbelt haben. Hieran waren sowohl Export- als auch Importländer beteiligt (vgl. Tabelle 1).
- Das wilde Hochschießen der Preise wurde durch zwei Ereignisse, die zeitlich zusammenfielen, jäh gestoppt: durch die weltweite Rekorderte des Jahres 2008, die durch die hohen Preiserwartungen angeregt worden war, und durch die nach der Lehman-Pleite in den USA einsetzende weltweite Rezession.

- Die sinkenden Preise wurden zunächst für ein Wiederaufstocken der Lagerbestände genutzt.

2 Zu den wetterbedingten Angebotsschocks trugen 2007 folgende Ereignisse bei: Dürre in Südosteuropa, Dürre im konsekutiv zweiten Jahr in Russland und der Ukraine, Missernte bei Winterweizen in den USA, Dürre in den nordafrikanischen Anbaugebieten für Weizen und Gerste, Dürre in der Türkei, Jahrhundertdürre im konsekutiv dritten Jahr in Australien, Frost und Dürre reduzieren den Ernteertrag bei Gerste und Mais in Argentinien, vgl. R. Trostle, a.a.O., S. 21.

Abbildung 2
Nicht-lineare Preiseffekte auf dem Markt für Agrarrohstoffe



Quelle: eigene Darstellung in enger Anlehnung an B. D. Wright: The Economics of Grain Price Volatility, in: Applied Economic Perspectives and Policy, 33. Jg. (2011), H. 1, S. 32-58, S. 38, Abbildung 7, <http://aepp.oxfordjournals.org/content/33/1/32.full.pdf+html> (1.8.2012).

- Mit dem Ausklingen des besonders starken makroökonomischen Schocks und der sich allmählich abzeichnenden Überwindung der weltweiten Rezession gewannen die strukturellen Langzeitfaktoren wieder die Oberhand.
- 2010 wiederholte sich dann die Geschichte von 2007: Wetterbedingte Missernten sorgten für adverse Angebotschocks.³ Die führten zu Preissteigerungen. Die Lagerbestände schmolzen, was zahlreiche Länder dazu veranlasste, erneut protektionistische Maßnahmen zu erlassen.⁴ Hierauf reagierten die Importländer mit Maßnahmen, die die ohnehin bestehende Knappheit weiter verschärften (vgl. Tabelle 2).

3 Zu den wetterbedingten Angebotsschocks trugen ab Juni 2010 folgende Ereignisse bei: Dürre und großflächige Waldbrände in Russland, einsetzende Dürre in den USA reduziert Ernteertrag bei Winterweizen, schwere Regenfälle in Australien schädigen Weizenanbau. Ab Januar 2011 sind zusätzlich die folgenden adversen Wetterereignisse zu verzeichnen: Dürre in China schädigt Weizenanbau, Frostschäden in Indien schädigen Weizenanbau, Russlands dürrebedingte Ernteaufschläge beim Winterweizen werden auf 10% veranschlagt, vgl. R. Trostle et al. a.a.O., S. 18, Tabelle 2.

4 Vgl. L. Götz, T. Glaben, B. Brümmer: Wheat Export Restrictions and Domestic Market Effects in Russia and Ukraine during the Food Crisis, in: Food Policy, 38. Jg. (2013), Nr. 1, S. 214-226, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919212001261> (21.1.2013); sowie Z. Pall, O. Perekhozhuk, R. Teuber, T. Glaben: Are Russian grain exporters able to price discriminate?, in: Journal of Agricultural Economics, 64. Jg. (2013), H. 1, S. 177-196.

Tabelle 1
Politikmaßnahmen in der Krise 2007 und 2008

Exportländer reduzieren Angebot (ab Herbst 2007)	Importländer erhöhen Nachfrage (ab Januar 2008)
<ul style="list-style-type: none"> China streicht Exportsubventionen. China, Argentinien, Russland, Kasachstan und Malaysia heben Exportsteuern an. Argentinien, die Ukraine, Indien und Vietnam führen Mengengrenzungen für den Export von Weizen und Reis ein. Die Ukraine, Serbien und Indien verbieten Weizenexporte. Ägypten, Kambodscha, Vietnam und Indonesien erlassen Exportverbote für Reis. Indien erlässt ein Exportverbot für alle Reissorten bis auf Basmati. 	<p>Folgende Länder reduzierten ihre Importtarife:</p> <ul style="list-style-type: none"> Indien (für Weizenmehl), Indonesien (Sojabohnen und Weizen), Serbien (Weizen), Thailand (Schweinefleisch), EU (Getreide). <p>Folgende Länder stockten ihre Reislager durch staatliche Ankaufprogramme auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> Philippinen, Malaysia.

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an R. Trostle: Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices, Outlook Report WRS-0801 (revised version from July 2008), United States Department of Agriculture (Hrsg.), S. 23 f., http://www.growthforce.orgwww.growthenergy.org/images/reports/US-DA_Global_Agricultural_Supply_and_Demand.pdf (30.12.2012); sowie unter Rückgriff auf die – speziell für den Reismarkt – detaillierte Auflistung bei D. Dawe, T. Slayton: The world rice market in 2007-08, in: A. Prakash (Hrsg.): Safeguarding Food Security in Volatile Global Markets, Rom 2011, S. 171-181, S. 175, Abbildung 9.2, <http://www.fao.org/docrep/013/i2107e/i2107e00.htm> (12.12.2012).

Um diese Erklärung richtig einschätzen zu können, muss man sich vor Augen führen, welche überragende Rolle die Lagerbildung für die Preisentwicklung von Agrarrohstoffen spielt. Abbildung 2 zeigt, dass ansonsten identische Angebotsschocks – je nachdem, wie hoch die Lagerbestände sind – sehr unterschiedliche Auswirkungen entfalten: Sind die Lager gut gefüllt, dann federn sie wie ein Puffer die Schocks ab. Sind die Lagerbestände hingegen gering, dann schlagen die Schocks direkt auf den unelastischen Teil der Nachfragekurve durch und lösen nicht-lineare Preissteigerungen aus, die extrem stark ausfallen können.

Abbildung 3 dokumentiert die Entwicklung der weltweiten Lagerbestände für Weizen. Die Datengrundlage weist leider hohe Unsicherheiten auf, weil viele private Lagerbestände nicht statistisch erfasst werden. Zudem wird China oft herausgerechnet, weil die chinesischen Lagerbestände strategisch gehortet werden und dem Weltmarkt dauerhaft entzogen sind. Auch wenn man

Tabelle 2
Politikmaßnahmen in der Krise 2010

Exportländer reduzieren Angebot (ab August 2010)	Importländer erhöhen Nachfrage (ab Dezember 2010 bis März 2011)
<ul style="list-style-type: none"> Russland erlässt Exportverbot für Weizen. Weißrussland beklagt 30% Ernteausfall bei Rapsöl und erlässt Exportverbot. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Türkei suspendiert Steuer auf Weizenimporte des öffentlichen Sektors. China, Jordanien und Algerien tätigen außergewöhnlich umfangreiche Weizenkäufe. Bangladesh, Taiwan und Russland reduzieren Importsteuern für ausgewählte Agrargüter. Afghanistan, Indonesien, Ägypten, Irak und Tunesien tätigen außergewöhnlich umfangreiche Weizenkäufe. Die EU suspendiert Importsteuern auf Gerste und Futterweizen. Die Türkei suspendiert Steuer auf Weizenimporte des privaten Sektors.

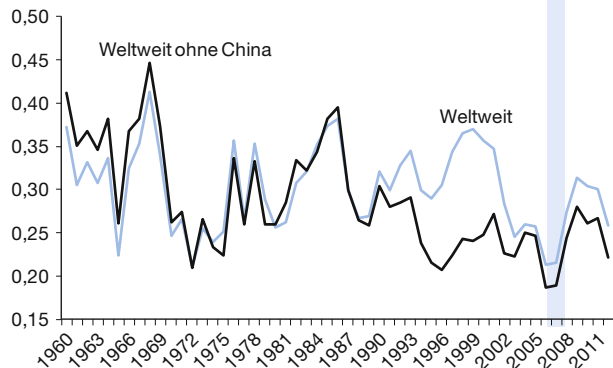
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an R. Trostle, D. Marti, S. Rosen, P. Westcott: Why Have Food Commodity Prices Risen Again?, Outlook Report WRS-1103, United States Department of Agriculture (Hrsg.), 2011, Tabelle 3, S. 20, <http://www.ers.usda.gov/media/126752/wrs1103.pdf> (30.12.2012).

bei den verfügbaren Daten große Vorsicht walten lassen muss, macht die Abbildung 3 doch anschaulich, dass die Preisexplosion 2007/2008 mit historisch niedrigen Lagerbeständen zusammenfällt.

Die vermeintlich finanzwirtschaftlichen Krisenursachen

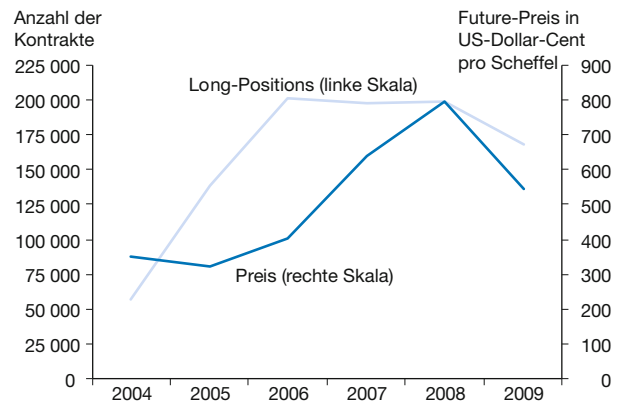
Bereits 2008 ist in den USA der Verdacht aufgekommen, dass die Ursache für die starken Preissteigerungen vielleicht nicht im Bereich der Realwirtschaft, sondern in der Finanzwirtschaft zu verorten sei, denn auf den Terminmärkten sind im Vorfeld von 2008 Indexfonds als neue Akteure aufgetreten. Diese investieren beträchtliche Finanzmittel im Sektor der Rohstoffe und insbesondere auch der Agrarrohstoffe. Es gibt drei gewichtige Gründe, die allerdings auf Anhieb dagegen sprechen, dass die Terminmarktgeschäfte der Indexfonds einen bedenklichen Einfluss auf die Kassapreise der Agrarrohstoffe hatten:

Abbildung 3
Verhältnis zwischen Lagermenge und Jahresverbrauch (stocks-to-use-ratio) für Weizen



Quelle: eigene Darstellung mit Daten von USDA Foreign Agricultural Service–Production Supply and Distribution Online.

Abbildung 4
Indexfonds-Volumen und Future-Preis auf dem Terminmarkt für Weizen (CBOT)



Quelle: eigene Darstellung mit Daten von D. R. Sanders, S. H. Irwin: New Evidence on the Impact of Index Funds in U.S. Grain Futures Markets, in: Canadian Journal of Agricultural Economics, 59. Jg. (2011), H. 4, S. 519-532, Tabelle 1, S. 525, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1744-7976.2011.01226.x/abstract> (28.10.2012).

1. Abbildung 4 zeigt, dass die Zunahme des Indexfonds-Volumens auf dem Terminmarkt für Weizen nicht mit dem Anstieg der Terminmarktpreise zusammenfällt, sondern ihm zeitlich stark vorausläuft. Dieses „time-lag“ spricht gegen eine kausale Verursachung. Ähnliche Muster lassen sich bei Mais und Soja nachweisen.

2. Wären die Terminmarktpreise durch Finanzmarktspekulation exzessiv angetrieben worden, so hätte die Preisentwicklung nur dann auf den Kassamarkt überspringen können, wenn die Lagerbestände angestiegen wären. Die Lagerbestände haben aber im fraglichen Zeitraum nicht zugenommen, sondern abgenommen.

3. Die Preise für Agrarrohstoffe haben sich zwischen Januar 2006 und April 2008 sehr unterschiedlich entwickelt. Das Muster spricht gegen die vermutete Kausalität:⁵

- Auf den Terminmärkten, die vom Indexhandel erfasst werden, gab es unterschiedliche Preissteigerungen: Mais 175%, Sojabohnen 120%, Sojaöl 172%, Weizen (CBOT) 159%, Weizen (KBOT) 136%, Baumwolle 36%, und bei Rindern sind die Preise sogar um 9% gesunken.

5 Vgl. S. H. Irwin, D. R. Sanders, R. P. Merrin: Devil or Angel? The Role of Speculation in the Recent Commodity Price Boom (and Bust), in: Journal of Agricultural and Applied Economics, 41. Jg. (2009), Nr. 2, S. 377–391, S. 383, Tabelle 2, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/53083/2/jaaep3.pdf> (1.8.2012).

- Der Terminmarkt für Reis wird vom Indexhandel nicht erfasst. Trotzdem sind die Preise hier um 168% gestiegen.
- Selbst Güter, für die es gar keine Terminmärkte gib, hatten relativ starke Preisanstiege zu verzeichnen: Äpfel 58%, Bohnen 78%.

Gleichwohl hat in der Wissenschaft eine intensive Diskussion eingesetzt, ob die Indexspekulation nicht vielleicht doch einen negativen Einfluss auf die globale Nahrungssicherheit ausgeübt haben könnte. Diese Frage ist intensiv erforscht worden. Einen umfassenden Literaturüberblick vermitteln die Tabellen 3 und 4:⁶

- Die weit überwiegende Mehrheit der empirischen Studien kann nicht bestätigen, dass die Terminmarktspe-

6 Angeregt durch den Beitrag von K. Shutes, G. W. Meijerink: Food prices and agricultural futures markets: A literature review, WASS Working Paper, Nr. 3, Wageningen School of Social Sciences (WASS) (Hrsg.), Wageningen 2012, <http://www.wass.wur.nl/NR/rdonlyres/BBB88923-562C-4C26-800EF8916DD5251D/163888/WWP03.pdf> (1.8.2012), untersucht der umfassende Literaturüberblick von M. G. Will, S. Prehn, I. Pies, T. Glauben: Schadet oder nützt die Finanzspekulation mit Agrarrohstoffen? – Ein Literaturüberblick zum aktuellen Stand der empirischen Forschung, Diskussionspapier, Nr. 2012-26, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle 2012, <http://wcms.uzi.uni-halle.de/download.php?down=26926&elem=2624087> (27.11.2012) insgesamt 35 empirische Studien zum Thema. Für eine Kurzfassung der Ergebnisse vgl. T. Glauben, I. Pies, S. Prehn, M. G. Will: Alarm oder Fehlalarm? Ergebnisse eines Literaturüberblicks über empirische Forschungsarbeiten zur Finanzspekulation mit Agrarrohstoffen, IAMO Policy Brief, Nr. 9, Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) (Hrsg.), <http://www.iamo.de/dok/IAMOPolicyBrief9.pdf> (6.1.2013).

Tabelle 3
Ergebnisüberblick I zur Literaturlauswertung

Alle Studien	35
Studien finden keinen Einfluss (weder Volatilität noch Preisniveau)	23
Studien finden einen Einfluss (Volatilität und/oder Preisniveau)	12
Studien, die sich mit Volatilität befassen	17
Studien finden keinen Einfluss auf die Volatilität	11
Spekulation erhöht die Volatilität	2
Spekulation erhöht die Volatilität nur kurzfristig	1
Anstieg der Volatilität hat reale Gründe	1
Autoren weisen methodische Probleme aus	1
Spekulation verringert die Volatilität	1
Studien, die sich mit den Preisniveaus befassen	27
Studien finden keinen Einfluss auf die Preisniveaus	18
Studien finden einen Einfluss auf die Preisniveaus	9
Einfluss der Spekulation auf die Preisniveaus	5
Anstieg ist Folge der lockeren Geldpolitik	1
Anstieg nur bei wenig liquiden Märkten	1
Anstieg hat reale Gründe	1
Summe der Studienergebnisse spricht gegen einen Anstieg	1

Quelle: eigene Darstellung mit Daten von M. G. Will, S. Prehn, I. Pies, T. Glauben: Schadet oder nützt die Finanzspekulation mit Agrarrohstoffen? – Ein Literaturüberblick zum aktuellen Stand der empirischen Forschung, Diskussionspapier, Nr. 2012-26, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle 2012, S. 10 und S. 11, Tabellen 1 und 2, <http://wcms.uzi.uni-halle.de/download.php?down=26926&elem=2624087> (27.11.2012).

Tabelle 4
Ergebnisüberblick II zur Literaturlauswertung

Studien, die keine Aussagen zur Regulierung machen	15
Studien, die vor Überregulierung warnen	15
Hinweis auf positive Effekte von Indexfonds	10
Warnung vor Limits, Transaktionssteuern und Verboten	12
Explizite Aussprache gegen Positionslimits	6
Studien fordern bessere Informations- und Transparenzregeln	3
Studien fordern eine umfangreiche Regulierung	2
Studien fordern Positionslimits	3
Studien fordern eine Transaktionssteuer	2
Studien fordern reale oder virtuelle Reserven	2

Quelle: eigene Darstellung mit Daten von M. G. Will, S. Prehn, I. Pies, T. Glauben: Schadet oder nützt die Finanzspekulation mit Agrarrohstoffen? – Ein Literaturüberblick zum aktuellen Stand der empirischen Forschung, Diskussionspapier, Nr. 2012-26, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle 2012, S. 10 und S. 11, Tabellen 1 und 2, <http://wcms.uzi.uni-halle.de/download.php?down=26926&elem=2624087> (27.11.2012).

kulation der Indexfonds die Volatilität der Preise für Agrarrohstoffe signifikant erhöht hat (vgl. Tabelle 3).

- Die weit überwiegende Mehrheit der empirischen Studien kann nicht bestätigen, dass die Terminmarktspekulation der Indexfonds das Niveau der Preise für Agrarrohstoffe signifikant erhöht hat (vgl. Tabelle 3).
- Zudem gelangt die weit überwiegende Mehrheit der empirischen Studien zu der Politikempfehlung, vor einer möglichen Über- und Fehlregulierung der Terminmärkte zu warnen. Insbesondere die derzeit in der Öffentlichkeit diskutierten Verbotsforderungen beschwören die Gefahr herauf, dass die Agrarmärkte nicht besser, sondern schlechter funktionieren würden (vgl. Tabelle 4).

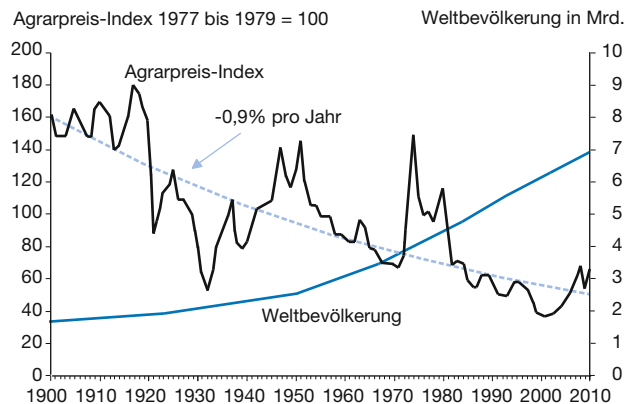
Diese Einschätzung wird unter Agrarökonomern weitgehend einhellig geteilt. Dies dokumentiert ein offener Brief, den 40 Wissenschaftler am 19. Dezember 2012 an Bundespräsident Gauck gerichtet haben, um auf die problematische Schiefelage der öffentlichen Diskussion zu diesem Thema hinzuweisen, die dem wissenschaftlichen Erkenntnisstand zum Teil diametral widerspricht.⁷

Politikempfehlungen

Nahrungsmangel ist nicht nur eine eklatante Verletzung der Menschenwürde. Hunger verletzt auch das in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in Artikel 11 der UN-Sozialcharta kodifizierte Menschenrecht auf Nahrung. Dies gilt für Jung und Alt – mit folgender Differenzierung, die es rechtfertigt, einen besonderen Fokus auf schwangere Frauen sowie auf Mütter mit Klein-

⁷ Vgl. J. Althammer et al.: Offener Brief an Bundespräsident Gauck, unterzeichnet von 40 Wissenschaftlern, datiert auf den 19.12.2012, <http://www.iaino.de/fileadmin/institute/pub/offenerbrief-gauck.pdf> (6.1.2013). Auf ein weiteres aufschlussreiches Indiz sei hier kurz hingewiesen: Ähnlich wie die Agrarökonomien gründlich der Frage nachgegangen sind, ob die Indexfonds mit ihren Terminmarktgeschäften die Märkte für Agrarrohstoffe negativ beeinflusst haben, haben Ressourcenökonomien die analoge Frage untersucht, ob die Finanzspekulation die Märkte für Rohstoffe – und hier insbesondere den Markt für Rohöl – negativ beeinflusst hat. Beide Forschungsdiskurse haben weitgehend unabhängig voneinander stattgefunden – und sie kommen praktisch einhellig zum gleichen Ergebnis: Sie geben Entwarnung, so dass der zivilgesellschaftliche Alarm als Fehlalarm eingestuft werden muss. Vgl. den agrarökonomischen Überblick von S. H. Irwin, D. R. Sanders: Testing the Masters Hypothesis in Commodity Futures Markets, in: Energy Economics, 34. Jg. (2012), H. 1, S. 256-269, http://ac.els-cdn.com/S0140988311002362/1-s2.0-S0140988311002362-main.pdf?_tid=4359c4b9d857f1aeb0afeb9ad6d56775&acdnat=1344381449_7b9d29cef99c7322ae2b2f47316c5f2a (1.8.2012); sowie den ressourcenökonomischen Überblick von B. Fatouh, L. Kilian, L. Mahadeva: The Role of Speculation in Oil Markets: What Have We Learned So Far?, Working Paper, Nr. 45, Oxford Institute for Energy Studies (Hrsg.), <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2012/03/WPM-45.pdf> (1.8.2012).

Abbildung 5
Agrarpreise und Weltbevölkerung, 1900 bis 2010



Quelle: K. O. Fuglie, S. L. Wang: New Evidence Points to Robust But Uneven Productivity Growth in Global Agriculture, in: Amber Waves, 10. Jg. (2012), H. 3, September 2012, S. 2, Abbildung 1, <http://www.ers.usda.gov/media/909993/globalag.pdf> (12.12.2012).

kindern zu legen: Die 1000-Tage-Regel besagt, dass Kinder, die in den neun Monaten vor ihrer Geburt oder in den 24 Monaten nach ihrer Geburt an Unterernährung leiden, irreparable Schäden davontragen können, die ihre physische oder psychische Leistungsfähigkeit dauerhaft beeinträchtigen. Von daher ist die Bekämpfung des weltweiten Hungers ein moralisches Anliegen ersten Ranges.

Wer ernsthaft daran interessiert ist, an einer nachhaltigen Verbesserung der globalen Nahrungssicherheit zu arbeiten, muss sich darauf einstellen, dass wichtige strukturelle Langfrist-Trends auch in der absehbaren Zukunft Bestand haben werden. Das gilt insbesondere für die wachsende Nachfrage nach Agrarrohstoffen: Im Jahr 2050 werden rund 9,3 Mrd. Menschen auf der Erde leben. Sie werden im Vergleich zu heute über ein bedeutend höheres Pro-Kopf-Einkommen verfügen und andere Ernährungsgewohnheiten pflegen. Vor allem wird der Fleischkonsum weiter steigen, mit entsprechenden Folgen für die Nachfrage nach Agrarrohstoffen. Sie wird kontinuierlich zunehmen, weil mehr Lebensmittel und vor allem mehr Futtermittel gebraucht werden.

In der Vergangenheit sind trotz steigender Bevölkerung die Nahrungspreise real gesunken (vgl. Abbildung 5). Die in absehbarer Zukunft weiter steigende Nachfrage nach Agrarrohstoffen erfordert also eine umfassende Angebotsausdehnung. Wenn diese Angebotsausdehnung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung nicht nur sozialverträglich, sondern auch umweltverträglich gestaltet werden soll, dann kommt es ganz besonders darauf an, dass die Tendenz der letzten 20 Jahre fortgesetzt und forciert wird, die Produktionssteigerungen nicht primär über ei-

nen verstärkten Einsatz von Land, von Bewässerung oder von Düngemitteln zu erzielen, sondern durch den Einsatz besseren Wissens, so dass sich die totale Faktorproduktivität erhöht.

Insgesamt lassen sich aus den bisherigen Überlegungen die folgenden Politikempfehlungen herleiten:

1. Für eine verbesserte globale Nahrungssicherheit sollte die nationale und internationale Politik alles fördern, was einer nachhaltigen Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion von Agrarrohstoffen dient:

- Die Forschungsförderung muss zwei deutliche Akzente setzen: Forschungsprojekten, die zugleich auf eine größere Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit großer Betriebe abzielen, müssen Forschungsprojekte an die Seite gestellt werden, die lokal angepasst die Produktionstechnologie und das Management-Know-how kleinbäuerlicher Betriebe verbessern.

- Zum Know-how-Transfer sollte das gesamte Spektrum geeigneter Optionen genutzt werden, angefangen von Forschungsk Kooperationen über Expertenschulungen bis hin zu Direktinvestitionen.

- Parallel dazu müssen die privaten und öffentlichen Investitionen in den landwirtschaftlichen Sektor verstärkt werden. Dies erfordert auch eine konsequente Umschichtung der Mittel für Entwicklungshilfe.

2. Um die globale Nahrungssicherheit zu verbessern, ist es dringend geboten, die bisherigen Politikfehler abzustellen. Hier geht es vor allem um zwei Maßnahmen:

- Zurückdrängen der protektionistischen Tendenzen: Die hier dokumentierten Erfahrungen mit Exportbeschränkungen und darauf reagierenden Importerleichterungen sind so desaströs, dass allen Beteiligten daran gelegen sein muss, dem Prinzip des Freihandels wieder stärker Geltung zu verschaffen, weil nur so das Problem der Politikkoordination gelöst werden kann. Es gilt zu verhindern, dass die Politik völlig unnötigerweise auf den Märkten für Panik sorgt und damit genau jenen Notfall heraufbeschwört, den es zu verhindern gilt.

- Reform der Förderung von Bio-Energie: Die im Zuge des Klimaschutzes angestrebte – und mit der Energiewende in Deutschland besonders ehrgeizig formulierte – Zielsetzung, sich von fossilen Brennstoffen (Öl, Kohle, Gas) unabhängig zu machen, wird sich nur durch den verstärkten Einsatz erneuerbarer

Energien bewerkstelligen lassen. Hierbei spielt die Bioenergie eine wichtige Rolle. Deshalb ist es unrealistisch, das Zurückfahren der Produktion von Biokraftstoffen auf null zu fordern. Realistisch ist es jedoch, die bereits geplanten und angekündigten Anhebungen der Beimischquoten (vorübergehend) auszusetzen und generell alles zu tun, um die Produktion von Biokraftstoffen auf die globale Ernährungssituation abzustimmen.

3. Die Regulierung der Terminmärkte kann ebenfalls eine wichtige Rolle spielen:

- Maßnahmen zur Förderung der Transparenz, wie sie mit der europäischen Verordnung über die europäische Marktinfrastruktur gerade in deutsches Recht umgesetzt wurden, sind wissenschaftlich sehr gut begründet: Sie erhöhen die Informationseffizienz des Terminmarktes. Hier hatte die Europäische Union ein Aufholdefizit gegenüber den USA.
- Gegenwärtig wird die europäische Richtlinie (MiFID) überarbeitet, die generell den Börsenhandel und damit auch Terminmarktgeschäfte mit Agrarrohstoffen reguliert. Einige zivilgesellschaftliche Organisationen fordern die Politik auf, hohe Marktzugangsbarrieren zu errichten. Man wünscht sich scharfe Positionslimits und als Maximalforderung ein völliges Verbot, das Indexfonds Terminmarktgeschäfte mit Agrarrohstoffen untersagt.⁸ Solche Forderungen entbehren einer wissenschaftlichen Grundlage. Sie beschwören sogar die Gefahr herauf, dass die Agrarmärkte schlechter funktionieren,

weil sie den Wettbewerb verzerren und dem Terminmarkt Liquidität entziehen. Ein solcher Politikfehler sollte vermieden werden.

Zusammenfassung

Die Argumentation lässt sich zu folgenden Aussagen bündeln:

- Wer die globale Nahrungssicherheit nachhaltig verbessern will, benötigt eine zutreffende Diagnose der Hungerkrisen 2008 und 2011.
- Die populäre Diagnose, dass bestimmte Terminmarktgeschäfte von Indexfonds für die Preissteigerungen verantwortlich waren, ist nicht zutreffend.
- Zutreffend ist vielmehr, dass die dramatischen Preisentwicklungen auf den Märkten für Agrarrohstoffe realwirtschaftliche Ursachen hatten, die durch vermeidbare Politikfehler verstärkt wurden.
- Die globale Nahrungssituation lässt sich nicht dadurch verbessern, Zugangsbarrieren für Terminmärkte zu errichten. Wer den Hunger bekämpfen will, muss realwirtschaftlich ansetzen.

Aus dieser Diagnose lassen sich als Therapie zwei Politikempfehlungen herleiten:

- Die Politik sollte ihre bisherigen Fehler (Protektionismus, überhastete Förderung von Biokraftstoffen) abstellen und ihnen keine neuen Fehler (Überregulierung von Terminmärkten) hinzufügen.
- Die Politik sollte die für das Erreichen globaler Nahrungssicherheit erforderlichen Produktionssteigerungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung, die sowohl sozialverträglich als auch umweltverträglich ist, nicht in erster Linie durch verstärkte Inputs, sondern primär durch Innovationen anstreben. Die totale Faktorproduktivität muss erhöht werden. Dies erfordert verstärkte Anstrengungen in den Bereichen der Know-how-Generierung und des Know-how-Transfers.

⁸ Vgl. attac et al.: Nahrungsmittelspekulation eindämmen – Offener Brief zum EU-Finanzministerrat, 29.10.2012, unterschrieben von zwölf zivilgesellschaftlichen Organisationen, http://www.foodwatch.de/e10/e45260/e45750/e53759/e53764/2012-10-29Offener_Brief_an_Wolfgang_Schaeuble_ger.pdf (23.11.2012). Für eine ausführliche Analyse der zivilgesellschaftlichen Kampagne gegen die Finanzspekulation mit Agrarrohstoffen vgl. I. Pies: Die zivilgesellschaftliche Kampagne gegen Finanzspekulationen mit Agrarrohstoffen – Eine wirtschaftsethische Stellungnahme, Diskussionspapier, Nr. 2012-23, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle 2012, <http://wcms.uzi.unihalle.de/download.php?down=26925&elem=2624086&func=fcg3sn99e21e3k8t5vkn092u3vuc4p32> (23.11.2012).

Title: *Financial Speculation with Agricultural Commodities and Global Food Security*

Abstract: *This short essay on financial speculation with agricultural commodities offers (1) a survey on the real economy factors that caused recent hunger crises, (2) an overview of the academic research on the impact of index-based financial speculation on agricultural markets, and (3) a discussion of political measures that are appropriate – or inappropriate – for improving global food security.*

JEL Classification: H55