

Thomas Fritz

Rohstoffboom, Preissteigerungen, Hunger Agrosprit und Nahrungskrise: Was folgt nach dem Crash?

Die Blase ist geplatzt und die Finanzkrise fordert ihren Tribut. Für die Industrienationen wird ein tiefer Konjunkturreinbruch prognostiziert. Deflation statt Inflation ist der neueste „talk of the town“. Dank der drohenden Nachfrageflaute sei auch die „Party im Rohstoffsektor“ vorbei, meinen manche Börsengurus. Damit drängen sich Fragen auf: Stürzen die Preise für Erdöl, Mineralien und Agrarprodukte wieder auf ihr einstiges niedriges Niveau? Hat sich der Boom des Biosprits ebenfalls erledigt? Kann nun Entwarnung für die Nahrungskrise gegeben werden? Zweifellos: Die Finanzkrise zwingt dazu, manche Entwicklungen der jüngeren Zeit unter veränderten Vorzeichen zu betrachten. Diese sollen also mitbedacht werden, wenn wir uns im Folgenden der Frage zuwenden, welche Rolle die Agrotreibstoffe bei der Verschärfung der Nahrungskrise spielten.

Aufstand gegen „das teure Leben“

Auslöser der jüngsten Diskussion über die Welternährung sind die bis Mitte 2008 registrierten Preissteigerungen bei Lebensmitteln sowie die in mehreren Ländern ausgebrochenen Hungerrevolten. Faktisch handelte es sich aber nicht um reine „Brotaufstände“. Vielfach gingen die Menschen aus Protest gegen die umfassende Prekarisierung ihrer Lebensverhältnisse auf die Straße. Sie reagierten nicht bloß auf steigende Nahrungsmittelpreise, sondern auf eine Erhöhung aller Lebenshaltungskosten, häufig ergänzt um spezifische lokale Konflikte.

In mehreren Ländern Westafrikas etwa mobilisierten soziale Bewegungen unter dem Slogan: „Contre la vie chère!“ Gegen das „teure Leben“ also richtete sich ihr Protest.¹ Und im Zuge der Proteste erfuhr die Forderung nach Ernährungssouveränität neue Popularität. In Burkina Faso etwa berufen sich Bewegungen auf die Parole ihres einstigen Präsidenten Thomas Sankara: „Wir konsumieren, was wir produzieren. Wir produzieren, was wir konsumieren.“² Mit der Nahrungskrise steht die Wiedererlangung der Selbstversorgung in vielen Ländern wieder auf der Tagesordnung.

Indes: Spätestens seit Juli 2008 beginnen die Rohstoffpreise wieder zu sinken, nicht zuletzt wegen der trüben Wachstumsaussichten. Es ist zu befürchten, dass die Finanzkrise die Aufmerksamkeit für die Ernährungssituation in vielen Ländern der Welt schwinden lassen wird. Verstärkt wird dieser Aufmerksamkeitsverlust durch die Annahme, ein neuerlicher Verfall der Rohstoffpreise könne auch zu einer Entspannung der Hungerkrise beitragen. Ferner nährt der

¹ *Halte à la vie chère!* Afrique magazine, 275/276, August/September 2008.

² Déclaration finale de la deuxième édition du Forum Social du Burkina Faso. www.forumsocialburkina.info

Abschwung die Vermutung, der durch den Biosprit angetriebene „Wettlauf zwischen Tank und Teller“ werde nun entschleunigt. Beide Annahmen jedoch sind fraglich.

Der Aufstieg der Rohstoffpreise ...

Nachdem die Weltmarktpreise für Agrarprodukte seit den 1970er Jahren verfielen, verzeichneten sie ab 2006 erstmals wieder einen deutlichen Anstieg. Dabei waren die Agrarpreise Teil eines umfassenderen Booms der Rohstoffe, die sich zudem gegenseitig beeinflussen. So spielt etwa der Erdölpreis eine zunehmende Rolle bei den landwirtschaftlichen Produktionskosten.

Bei Betrachtung der langfristigen realen Preise zeigt sich aber, dass das Erdöl und die mineralischen Rohstoffe weit höher kletterten als die Agrarprodukte. Während das Erdöl 2007 seinen bisherigen historischen Höchstpreis aus dem Jahr 1979 deutlich überschritt, begannen die Nahrungsmittelpreise erst später zu steigen und verblieben bisher weit unterhalb ihrer historischen Höchstpreise der 70er Jahre.³

Allerdings macht die UN-Landwirtschaftsorganisation FAO auch auf einen wichtigen Unterschied des jüngsten Booms aufmerksam: „Was den gegenwärtigen Zustand der Agrarmärkte unterscheidet, ist, dass die Erhöhung der Weltmarktpreise nicht nur bei einigen wenigen, sondern fast allen wichtigen Nahrungs- und Futtermitteln auftritt.“ Getreide, Ölpflanzen, Zucker, Fleisch- und Milchprodukte waren allesamt von dem Aufwärtssog betroffen.⁴

Besonders markant war die Entwicklung bei Getreide und Pflanzenölen. Nach Angaben der Weltbank erfuhr der Maispreis zwischen Januar 2005 und Juni 2008 fast eine Verdreifachung. Im gleichen Zeitraum stieg der Preis für Weizen um 127 Prozent und für Reis um 170 Prozent. Pflanzliche Fette und Öle verzeichneten ähnliche Steigerungsraten. Der Palmölpreis kletterte um 200 Prozent, der Sojaölpreis um 192 Prozent.⁵ Der Erdölpreis schließlich erreichte im Juli 2008 mit 147 US-Dollar pro Barrel sein bisheriges historisches Hoch.⁶

Allerdings machte die FAO auch auf die übliche Zyklizität aufmerksam, denn „hohe Preise tendieren häufig zur Kurzlebigkeit, während niedrige Preise längere Zeit andauern“.⁷ Diese Kurzlebigkeit zeigte sich bereits Mitte 2008, als die Agrarpreise wieder begannen nachzugeben – eine Entwicklung, die auch Erdöl und metallische Rohstoffe betraf. Die befürchtete weitere Abschwächung der Weltkonjunktur im Zuge der Finanzkrise setzte nicht nur die Aktienmärkte unter Druck, sondern auch die besonders konjunkturabhängigen Rohstoffe.

³ IMF, 2008a.

⁴ FAO, 2008a, S. 3f.

⁵ World Bank, 2008a

⁶ Bloomberg, 6.10.2008.

⁷ FAO, 2008a.

... und ihr unsicherer Fall

Gleichwohl bezweifeln internationale Organisationen, dass das schwächere Wachstum zwangsläufig zu einem andauernden starken Verfall der Rohstoffpreise führt. Der IWF geht in seinem Weltwirtschaftsausblick vom Oktober 2008 zwar ebenfalls von einer Eintrübung der Weltkonjunktur aus, meint aber, dass die Rohstoffpreise „wahrscheinlich auf einem hohen Niveau gemessen an historischen Standards verbleiben werden“. Denn wichtige Faktoren, die den Boom verursachten, seien unverändert in Kraft, darunter „starkes Wachstum in großen Schwellenländern, niedrige Vorräte und angebotsseitige Engpässe“.⁸

Tatsächlich zeigt ein Blick auf die Konjunkturdaten, dass das Wachstum vor allem der Schwellenländer zu einer deutlichen Überkompensation der vergleichsweise moderaten Raten der Industrieländer führt. So erhöhte sich die Wirtschaftstätigkeit der Industrieländer 2007 nur um 2,6 Prozent. Dank des weit stärkeren Wachstums der „aufstrebenden Märkte“ jedoch stieg die Weltwirtschaft insgesamt um 5 Prozent. Nach der jüngsten Prognose des IWF für das Jahr 2008 würde der Anteil der Entwicklungswelt am globalen Wachstum im Zuge des Abschwungs sogar noch weiter zunehmen. Danach wachsen die Industriestaaten in diesem Jahr möglicherweise nur noch um 1,5 Prozent, Schwellen- und Entwicklungsländer jedoch um 6,9 Prozent, was der Weltwirtschaft insgesamt zu einem Wachstum von 3,9 Prozent verhelfen würde.⁹ Deutlich wird daran auch: Bezogen auf das weltwirtschaftliche Gewicht sind Entwicklungsländer mittlerweile mit den Industriestaaten nahezu gleichgezogen. Dabei geht nicht allein von den höheren Wachstumsraten der Entwicklungsländer eine preisstützende Wirkung für die Rohstoffe aus, sondern auch von der höheren Energieintensität ihrer Wertschöpfung. Pro Einheit ihres Bruttonationalprodukts verbrauchen Schwellenländer rund 40 Prozent und Entwicklungsländer rund 100 Prozent mehr Energie als die traditionellen Industriestaaten.¹⁰

Nicht zuletzt schlägt sich das Wachstum in der steigenden Nachfrage nach Lebensmitteln nieder. Mit höheren Einkommen in den „emerging markets“ vergrößert sich aber nicht nur die Nachfrage, sondern es verändern sich auch die Konsumgewohnheiten und gleichen sich – vor allem bei den kaufkräftigeren Gruppen – jenen der Industriestaaten an. Die Nachfrage nach höherwertigen Gütern wie Gemüse, Obst, Fleisch und Milchprodukten nimmt überproportional zu und verstärkt die Konkurrenz um die Anbauflächen für Grundnahrungsmittel, hauptsächlich Getreide.¹¹ Die wachstumsinduzierten Einkommensverbesserungen werden nach Einschätzung der OECD dabei auch künftig weit relevanter für den steigenden Nahrungsmittelbedarf sein als das sich abschwächende Bevölkerungswachstum.¹²

⁸ IMF, 2008a, S. 83f.

⁹ IMF, 2008a.

¹⁰ Ebd. S. 105.

¹¹ IFPRI, 2007.

¹² OECD, 2007.

Allerdings trugen, entgegen einer weit verbreiteten Annahme, Indien und China nur in geringem Maße zu dem jüngsten Preisauftrieb bei Getreide bei. Beide Länder waren in den letzten Jahren Nettoexporteure von Getreide, wenn auch ihre Exporte sinken und ihr Verbrauch steigt. Zudem sind beide Länder Nettoexporteure von Fleisch. Anders sieht das Bild bei Ölsaaten aus, da China seine Sojaimporte steigerte, um den Futtermittelbedarf zu bedienen.¹³ Insofern ist China an der Preissteigerung von Ölpflanzen beteiligt. Nicht auszuschließen ist aber, dass beide Länder aufgrund ihres Wachstums und ihres steigenden Verbrauchs künftig größere Getreidemengen importieren.

Trotz allem aber bleibt eine Unsicherheit: Es ist derzeit nicht absehbar, wie sehr die schwächere Konjunktur in den Industriestaaten das Wachstum vor allem der Schwellenländer sowie die Nachfrage nach Rohstoffen tatsächlich beeinträchtigen wird. Die im Nachgang der US-amerikanischen Hypotheken-Krise diskutierte These einer „Abkopplung“ der Schwellenländer von den weltwirtschaftlichen Konjunkturzyklen (das sogenannte „decoupling“) erscheint als wenig überzeugend. Auch in China, das dank einer klugen Währungspolitik, hoher Devisenreserven und effektiver Kapitalverkehrskontrollen vergleichsweise gut gerüstet scheint, vermindern sich die Wachstumsraten. In der chinesischen Führung geht mittlerweile die Furcht um, „dass das Risiko eines zu stark erlahmenden Wachstums größer ist als das Risiko der Inflation“.¹⁴

Teures Öl – niedrige Reserven

Trotz aller Unsicherheit bezweifelt auch die FAO in ihrem jüngsten „Food Outlook“ die Annahmen über einen tiefen Einbruch der Rohstoffmärkte. Zwar begannen die internationalen Agrarpreise in den vergangenen Wochen wieder zu fallen, „jedoch ist es aufgrund einer Reihe von Gründen unwahrscheinlich, dass die Preise wieder zu dem niedrigen Niveau früherer Jahre zurückkehren“. Zu diesen Gründen zählt die UN-Organisation die nach wie vor hohen Kosten der landwirtschaftlichen Produktion und des Transports – beide Faktoren sind stark vom Erdölpreis abhängig – sowie die ungewöhnlich niedrigen Vorräte.

Zwar beeinflusst der Erdölpreis schon lange besonders die industrielle Landwirtschaft, sein Gewicht hat mit dem Rohstoffboom jedoch noch zugenommen. Landwirtschaftliche Produktionsfaktoren wie Düngemittel, Pestizide, Treib- und Schmierstoffe sowie Elektrizität sind allesamt abhängig vom Erdölpreis. Die seit Mitte 2006 registrierte Verdreifachung der Düngemittelpreise sowie die Verdopplung der Treibstoffpreise machte sich besonders bei energieintensiv produzierten Kulturen wie Mais, Weizen, Raps, Soja und Reis bemerkbar.¹⁵ Zusätzlich verteuerten sich die Frachtraten: Allein zwischen Februar 2006 und Februar 2007 haben sie sich laut FAO verdoppelt.¹⁶ Welt-

¹³ Siehe Ray, 2008, sowie World Bank, 2008a.

¹⁴ Lardy, 2008.

¹⁵ IMF, 2008a.

¹⁶ FAO, 2008a.

bank und IWF gehen davon aus, dass die Energiekosten mit 15 bis 20 Prozent an der Verteuerung der Nahrungsmittel beteiligt gewesen sind.¹⁷

Hinzu kommt, dass trotz der Konjunkturabschwächung auch künftig mit einem tendenziell steigenden Erdölpreis zu rechnen ist. Die freien Förderkapazitäten der OPEC-Staaten, mit denen sie auf Nachfrageimpulse durch rasche Produktionsausweitung reagieren könnten, sind auf historisch niedrigem Niveau. Gleiches gilt für die Erdöllager der OECD-Staaten, die zudem tendenziell weiter schrumpfen.¹⁸

Ferner kann eine Aufstockung der Lagerbestände nur noch zu weit höheren Kosten erfolgen als in früheren Jahren, da die Förderung der nicht-konventionellen Erdölvorkommen (etwa Schwerstöle oder Ölsande) überaus aufwändig ist. Bereits seit 2002 haben sich die Förderkosten pro Barrel Erdöl mehr als verdreifacht.¹⁹

Nach Auffassung der FAO allerdings hatten die abgeschmolzenen Getreidevorräte eine noch durchschlagendere Wirkung auf die Agrarmärkte: „Der einflussreichste Faktor, der zum Preisschub der Grundnahrungsmittel führte, war das niedrige exportierbare Angebot.“ In wichtigen Exportländern überstieg der wachsende interne Verbrauch die Produktion. Ferner macht die FAO darauf aufmerksam, dass auch mittelfristig Engpässe drohen, die sowohl das Niveau als auch die Volatilität der Preise erhöhen: „Das steigende Verbrauchsniveau erfordert mehr als eine gute Erntesaison, um eine spürbare Wiederauffüllung der Vorratslager zu erreichen,“ so ihre Warnung.²⁰ Tatsächlich verringerten sich bereits seit Ende der 80er Jahre die Getreidereserven in den wichtigsten Exportländern, darunter EU, USA, Argentinien, Australien und Kanada. Weltweit hatten die Getreidevorräte – das heißt die Bestände der wichtigsten Grundnahrungsmittel Weizen, Mais und Reis – zuletzt vor 30 Jahren ein solch niedriges Niveau.²¹ Die globalen Lagerbestände an Weizen sind die niedrigsten seit 1977. Noch deutlicher schrumpften sie in den USA: Hier erreichten die Weizenvorräte den niedrigsten Stand seit 1947.²²

Diese angebotsseitigen Knappheiten lassen auch die Weltbank an einem tiefen und dauerhaften Absturz der Rohstoffpreise zweifeln. In einer anlässlich der Jahrestagung von Weltbank und IWF im Oktober 2008 veröffentlichten Studie heißt es, dass die Nahrungs- und Energiepreise zwar ihre Spitzenwerte verlieren, „aber auf mittlere Frist hoch bleiben“. So seien etwa die Reispreise immer noch doppelt so hoch wie im Durchschnitt des Jahres 2007.²³

Überdies mehren sich die Anzeichen, dass das landwirtschaftliche Wachstum an Grenzen stößt: In den USA konnte der Kostenanstieg bei Mais, Weizen und Soja nicht mehr durch Ertragszuwächse ausgeglichen werden. Schon seit länge-

¹⁷ World Bank 2008a, IMF 2008a.

¹⁸ ITF, 2008.

¹⁹ IMF, 2008a.

²⁰ FAO, 2008b.

²¹ IFAD, 2008.

²² CFTC, 2008.

²³ World Bank, 2008b, S. 2.

rem flacht das Produktivitätswachstum der Landwirtschaft ab. Auch der Klimawandel fordert seinen Tribut. Es wird geschätzt, dass die weltweiten Getreideerträge zwischen 1999 und 2080 um bis zu 0,9 Prozent schrumpfen könnten, dies allerdings mit erheblichen regionalen Unterschieden. Das Washingtoner *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) dämpft daher die Hoffnungen auf den Produktivitätsfortschritt: „Es ist nicht zu erwarten, dass der technologische Wandel die Verluste ausgleichen und die Erträge so weit steigern kann, das sie mit der steigenden Lebensmittelnachfrage Schritt halten.“²⁴

Biosprit: Der Staat steht Pate

Zeitgleich mit dem Rohstoffboom trat auch der Biosprit als neuer Nachfrager auf den Agrarmärkten auf. Er versprach einen klimafreundlichen Ersatz für die fossilen Treibstoffe, größere Energiesicherheit und neue Einkommensmöglichkeiten für die Landwirtschaft. Immer größere Mengen an Nahrungs- und Futterpflanzen werden seither zu Ethanol oder Biodiesel verflüssigt. Die Rohstoffbasis des Ethanols bilden diverse zucker- oder stärkehaltige Kulturen wie Zuckerrohr, Zuckerrüben, Weizen, Mais oder Maniok. Biodiesel hingegen wird durch die Veresterung von Pflanzenöl erzeugt.

Der Löwenanteil des Pflanzensprits entfällt derzeit mit 85 Prozent auf Ethanol. Die weltweite Produktionsmenge belief sich 2007 auf 52 Milliarden Liter, Biodiesel kam auf 10 Milliarden Liter – beides mit stark steigender Tendenz. Die USA und Brasilien vereinigen 90 Prozent der Ethanolproduktion auf sich. Bevorzugter Rohstoff in den USA ist Mais, in Brasilien Zuckerrohr. Rund 60 Prozent des Biodiesels werden in der EU hergestellt, hier hauptsächlich aus den Ölen von Raps, Soja, Sonnenblumen und Palmen.²⁵

Überlebensfähig ist diese neue Branche allerdings nur durch ein Füllhorn staatlicher Maßnahmen. Obligatorische Beimischungsquoten, Steuererleichterungen und verschiedene Subventionen erzeugen eine garantierte Nachfrage und die nötige Wettbewerbsfähigkeit gegenüber fossilen Kraftstoffen. Sie schirmen die Hersteller gegen Marktrisiken ab, vor allem einen sinkenden Erdölpreis und steigende Energiepflanzenpreise. Diese staatliche Fürsorge puffert den Agrospritsektor nun auch gegen die möglichen Folgen der Finanzkrise ab, etwa einen sinkenden Energieverbrauch oder verschärfte Kreditkonditionen. Wie nach allen Finanzkrisen aber ist eine zunehmende Konzentration in dieser Branche nicht auszuschließen.

Die USA setzten im Jahr 2005 mit dem *Renewable Fuel Standard* eine verpflichtende Beimischung von Ethanol zu fossilem Benzin fest. Trotz mancher Proteste von Seiten der Lebensmittelindustrie wurde die Beimischungsquote 2007 im *Energy Independence and Security Act* drastisch heraufgesetzt. Danach sind 9 Milliarden Gallonen²⁶ Biosprit im Jahr 2008 beizumischen. Bis

²⁴ IFPRI, 2007, S. 4.

²⁵ FAO, 2008d.

²⁶ Eine Gallone entspricht 3,785 Liter.

zum Jahr 2022 soll diese Quote auf 36 Milliarden Gallonen steigen. Bisher erfolgt die Ethanolproduktion fast ausschließlich auf Basis von Mais. Bis 2015 darf der Anteil von Maisbenzin weiter steigen, auf dann 15 Milliarden Gallonen. Ergänzend wollen die USA den Anteil sogenannter fortgeschrittener Biotreibstoffe erhöhen, vor allem Zelluloseethanol und Biodiesel.²⁷

Zusätzlich gewährt die US-Regierung großzügige Steuererleichterungen und subventioniert zahlreiche Beihilfe- und Kreditprogramme. Die gesamte staatliche Unterstützung wird allein für das Jahr 2006 auf 6,3 Milliarden Dollar geschätzt. Die USA subventionieren jeden Liter Ethanol durchschnittlich mit 28 US-Cents, jeden Liter Biodiesel mit 55 US-Cents.²⁸

In der Europäischen Union soll der Pflanzensprit bis 2010 einen Anteil von 5,75 Prozent am gesamten Treibstoffverbrauch erreichen. Dieses Ziel wurde bereits 2003 gesetzlich festgelegt. Aktuell plant die EU eine deutliche Erhöhung der Beimischung. Nach dem bisherigen Gesetzentwurf soll die Quote in zwei Stufen bis 2020 auf 10 Prozent steigen. Für 2014 ist eine Zwischenüberprüfung des Ziels vorgesehen.²⁹ Derzeit liegt der Agrospritanteil in der EU lediglich bei rund einem Prozent.

Zusätzlich kommen auch die europäischen Hersteller in den Genuss zahlreicher Subventionen, die für 2006 auf 3,7 Milliarden Euro geschätzt wurden. Jeder Liter Ethanol wird in der EU mit durchschnittlich 74 Cents, jeder Liter Biodiesel mit 50 Cents subventioniert.³⁰ Ähnlich ambitionierte Ausbauziele formulierten viele weitere Regierungen, darunter immer mehr Entwicklungs- und Schwellenländer, die hoffen die internationale Nachfrage bedienen zu können.

Die obligatorischen Beimischungen hinterlassen erhebliche Spuren. Die USA verflüssigen 2008 über 30 Prozent der Maisernte zu Ethanol. Im Jahr 2000 lag dieser Anteil noch bei 6 Prozent.³¹ Gleichwohl entspricht die diesjährige Maisbenzinproduktion erst etwas mehr als der Hälfte der bis 2015 zu erfüllenden Beimischungsmenge. Entsprechend wird die Maisnachfrage auch in den kommenden Jahren kontinuierlich wachsen. Dieser Trend macht sich unmittelbar auf dem Weltmarkt bemerkbar, da die USA ein Drittel der weltweiten Mais-Produktion und zwei Drittel der Exporte auf sich vereinigen. 11 Prozent der globalen Maisernte wandern bereits in den Tank.³²

Ähnlich deutlich ist die Entwicklung in der Europäischen Union, wo 6,1 Mil-

²⁷ Treibstoffe auf Zellulosebasis (u.a. Holz, Stroh, Gräser, Reste, Ganzpflanzen) sowie die sehr aufwändigen Biomass-to-Liquid-Verfahren gelten vielfach als Hoffnungsträger, da sie vorgeblich die Konkurrenz mit der Nahrungsmittelproduktion mindern. Unterschätzt wird dabei aber meist, dass auch hier ein hoher Flächenbedarf entsteht und grundsätzlich auch Nahrungspflanzen, dann als Zellosielieferanten, genutzt werden können. Allerdings sind diese Verfahren noch weit von der Marktreife entfernt.

²⁸ FAO, 2008d.

²⁹ Eine kritische Übersicht des Gesetzesvorschlags findet sich in: Ernsting, 2008.

³⁰ GSI, 2007.

³¹ Siehe CFTC, 2008.

³² World Bank, 2008a.

lionen Tonnen Pflanzenöl 2007 zu Biodiesel verarbeitet wurden. 2001 betrug diese Menge noch eine Million Tonnen. Allein 60 Prozent der Raps-Ernte macht sich hier auf den Weg zur Zapfsäule. Die hiesigen Ernten reichen jedoch schon längst nicht mehr aus. Zwischen 2000 und 2007 steigerten sich die Pflanzenölimporte in der EU von 4,4 auf 6,9 Millionen Tonnen. 7 Prozent der globalen Pflanzenölproduktion landen mittlerweile in Biodieselfabriken.³³

Bieterschlacht um Agrarflächen

Der Nachfrageschock löste eine regelrechte „Bieterschlacht um verfügbare Agrarflächen“ aus, so ein Forschungsbericht des US-Kongresses.³⁴ Die Flächenkonkurrenz spielte sich im globalen Maßstab ab und wirkte wie ein Transmissionsriemen der Preisinflation. In den USA vergrößerte sich die Maisanbaufläche 2007 um 23 Prozent, verminderte dadurch aber die Sojafelder um 16 Prozent. Die niedrigere Sojaernte wiederum trug zu der 75-prozentigen Preissteigerung von Sojabohnen zwischen April 2007 und April 2008 bei.

Während in den USA der Mais der Soja den Platz streitig machte, musste in der EU, um Biodieselfabriken zu füttern, der Weizen dem Raps und den Sonnenblumen weichen. Diese Verdrängung erfolgte noch in weiteren Ländern, etwa in Argentinien, Kanada, Russland und der Ukraine. Die acht größten Weizenexporteure vergrößerten die Raps- und Sojafelder zwischen 2001 und 2007 um 36 Prozent, d.h. um 8,4 Millionen Hektar, während ihre Weizenfelder um ein Prozent schrumpften. Nach Weltbank-Berechnungen hätte das Produktionspotenzial dieser 8,4 Millionen Hektar ausgereicht, um das drastische Abschmelzen der globalen Weizenvorräte zu vermeiden. Hätten die Landwirte auf diesen Feldern Weizen anstelle von Raps und Sonnenblumen gepflanzt, „wären die Weizenvorräte 2007 annähernd genauso groß wie in 2001“.³⁵

Die Weltbank schlussfolgert, dass zwar mehrere Faktoren zum Anstieg der Lebensmittelpreise beitrugen, „der wichtigste aber war die große Zunahme der Biokraftstoffproduktion aus Getreide und Ölsaaten in den USA und der EU.“³⁶ 70 bis 75 Prozent der Verteuerung zwischen Januar 2002 und Juni 2008 geht danach auf das Konto des Agrosprits und der von ihm ausgelösten Konsequenzen: niedrige Getreidevorräte, großflächige Landnutzungsänderungen, wachsende Investitionen und Spekulationen auf den Rohstoffmärkten sowie die von manchen Regierungen verhängten Exportstopps von Lebensmitteln, um die Versorgung der eigenen Bevölkerung sicherzustellen. Die restlichen 25 bis 30 Prozent des Preisanstiegs kommen laut Weltbank durch die höheren Energiekosten und den schwächeren Dollarkurs zustande. Da der Welthandel überwiegend auf Dollarbasis abgerechnet wird, erhöhen Agrarhändler die Preise, um den Kursverlust auszugleichen.

³³ World Bank, 2008a.

³⁴ CRS, 2008.

³⁵ World Bank, 2008a, S. 11.

³⁶ Ebd.: S. 16.

Zwar schätzen andere Untersuchungen den Beitrag der Agrotreibstoffe niedriger ein, die einzelnen Ergebnisse sind jedoch aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden kaum vergleichbar. So variieren die zugrunde gelegten Zeiträume, Rohstoffbündel oder Preise sowie die Berücksichtigung von Wechselwirkungen wie der Flächenkonkurrenz. Zudem folgen manche Berechnungen mehr politischen denn analytischen Erwägungen.

So schätzte der neue Chefökonom des US-Agrarministeriums, Joseph Glauber, den Anteil der Mais- und Soja-Verteuerung in den USA am Weltmarktpreisanstieg auf lediglich rund 10 Prozent.³⁷ Sein Vorgänger in diesem Amt, Keith Collins, kommt in einer Studie für den Lebensmittelkonzern *Kraft Foods* dagegen zu dem Ergebnis, dass 60 Prozent der Mais- und Sojaversteuerung von 2006 bis 2008 auf das Konto der Agrotreibstoffe geht. Collins kritisiert: „Viele Prognostiker haben den Anstieg der Lebensmittelpreise unterschätzt.“³⁸

Zu vergleichsweise hohen Zahlen kommt auch der IWF, ist sich seiner Sache aber nicht sonderlich sicher. Bei einer Anhörung im Mai 2008 erklärte der IWF-Vize, John Lipsky, die Biotreibstoffnachfrage sei für 70 Prozent der Verteuerung von Mais und für 40 Prozent der Verteuerung von Sojabohnen verantwortlich.³⁹ Im Verlauf des Jahres korrigierte der IWF seine Zahlen jedoch nach unten. Im Weltwirtschaftsausblick vom Oktober heißt es nun, die zusätzliche Nachfrage für Ethanol in den USA habe mit 25 bis 45 Prozent zum globalen Maispreis im Zeitraum 2006 bis 2007 beigetragen.⁴⁰

Gleichwohl mindert sich die Aussagekraft derartiger Berechnungen, wenn als Beurteilungskriterium die Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit in den Blick genommen werden. Schon in die Berechnungen der Nutzungsänderungen geht nur ein Teil der realen „Bieterschlacht um Agrarflächen“ ein. Diese betrifft wesentlich mehr Flächen und Pflanzen als üblicherweise berücksichtigt werden. Zudem spielt sich die „Bieterschlacht“ häufig auf überaus raue Weise ab. Die in vielen Ländern zunehmenden Landkonflikte lassen sich aber kaum quantifizieren. Wie etwa könnte die Verdrängung von Bauern oder Waldnutzern durch vorrückende Mais-, Soja- oder Palmplantagen bewertet werden? Dies ist schon deswegen kaum möglich, weil die Betroffenen auf individuell verschiedene Weise reagieren.⁴¹

Der wahre Preis

Auch wenn der konkrete Beitrag des Agrosprits zum Rohstoffboom umstritten ist und diesbezügliche Berechnungen nur einen Teil der Auswirkungen berücksichtigen, verschärften die jüngsten Preissteigerungen dennoch in erhebli-

³⁷ Glauber, 2008.

³⁸ Collins, 2008.

³⁹ Lipsky, 2008

⁴⁰ IMF, 2008a, S. 97.

⁴¹ Für einige Beispiele dieser Konflikte siehe: Fritz, 2008.

cher Weise die Nahrungskrise. So reißen sie tiefe Löcher in die Haushalte der importabhängigen Staaten. Deren Ausgaben für Lebensmitteleinfuhren sind deutlich angestiegen. Die beiden verwundbarsten Ländergruppen (Least Developed Countries (LDC) und Low-Income Food Deficit Countries (LIFDC)) leiden am stärksten unter dem Preisschock. Die FAO schätzt, dass ihre Lebensmittelrechnungen bis Ende 2008 auf das Vierfache der Summe steigen, die sie noch im Jahr 2000 aufbrachten. Dagegen verteuerten sich die Importkosten für Industrieländer in weit geringerem Maße.⁴²

Zugleich warnt die FAO: „Höhere Importrechnungen sind nicht zwangsläufig eine Folge höherer Importmengen.“ Die Organisation erwartet, dass viele Entwicklungsländer ihre Lebensmitteleinkäufe einschränken, obwohl die inländische Versorgung sich keineswegs gebessert hat. „Mehr noch: Die Lagerbestände vieler LDCs sind weit von einer Wiederaufstockung entfernt, was ihre Verwundbarkeit noch erhöht.“⁴³

Eine Aufschlüsselung nach Produktgruppen zeigt daneben, dass der Löwenanteil der Importrechnungen auf Getreide und pflanzliche Öle entfällt – und damit auf jene Produkte, die immer stärker für die Herstellung von Agrotreibstoffen verwendet werden (siehe Tabelle S. 95). Zusätzlich ist ein Großteil der Nahrungsdefizitländer mit den noch erheblich stärker angestiegenen Erdölrechnungen geschlagen. Nach einer Umfrage des IWF gaben 79 Länder an, dass der kombinierte „food and fuel“-Schock zu deutlichen Belastungen ihrer Staatshaushalte führte. Der IWF schätzt, dass 50 dieser Länder auch in 2009 besonders verwundbar bleiben.⁴⁴ Diese Gruppe kämpft mit erheblichen Zahlungsbilanzproblemen. Ihre Devisenreserven sind soweit aufgebraucht, dass sie die notwendigen Importe nicht mehr dauerhaft finanzieren können. Die Reserven entsprechen nur noch der Einfuhr von weniger als drei Monaten.

Importrechnungen Lebensmittel 2008 (in Mio US-Dollar, Schätzung)			
<i>Produkt</i>	<i>Industrieländer</i>	<i>Entwicklungsländer</i>	<i>LIFDC</i>
Getreide	228.449	153.637	62.988
Pflanzenöle	86.630	99.538	61.293
Milchprodukte	60.381	24.660	9.392
Fleisch	80.793	18.751	9.731
Zucker	14.198	15.106	7.078
<i>Insgesamt</i>	<i>679.341</i>	<i>356.040</i>	<i>168.922</i>

FAO, Food Outlook, Juni 2008; LIFDC: Low-Income Food Deficit Countries

⁴² FAO 2008b, S. 90.

⁴³ Ebd.

⁴⁴ IMF, 2008b.

Überdies ist der Preisschock in vielen Ländern vermutlich noch gar nicht vollständig angekommen, da die Regierungen versuchten, die Transmission der steigenden Weltmarktpreise auf ihre Binnenmärkte abzumildern. So senkten sie Importzölle und Steuern auf Agrargüter, subventionierten Grundnahrungsmittel oder verhängten Exportstopps auf Getreide und Pflanzenöle. All diese Maßnahmen belasten ebenfalls die Haushalte und sind meist nur kurzfristig finanzierbar. Viele Regierungen setzen diese Mittel ein, um die interne Anpassung an externe Preise über einen längeren Zeitraum zu strecken. Viele der ärmsten VerbraucherInnen, die in manchen Ländern 70 bis 80 Prozent ihres Einkommens für Lebensmittel aufwenden, müssen möglicherweise mit weiteren Belastungen rechnen.⁴⁵

Für den Kampf gegen den Hunger bedeutete der Preisschock einen schweren Rückschlag: Nach einer vorläufigen Schätzung der FAO erhöhte sich die absolute Zahl der Hungernden im Jahr 2007 weltweit um 75 Millionen, von 848 auf nunmehr 923 Millionen Menschen, darunter 907 Millionen in den Entwicklungsländern. Hinzu kommt, dass sich 2007 hier auch der Anteil der Mangelernährten an der Gesamtbevölkerung wieder erhöhte, von 16 auf 17 Prozent. Dies ist besonders beunruhigend, da der relative Anteil der Hungernden trotz des Bevölkerungswachstums rückläufig war. Er sank in den Entwicklungsländern zwischen 1990-92 und 2003-05 von knapp 20 auf rund 16 Prozent.⁴⁶

Dennoch lässt sich diese Trendumkehr nicht allein auf den jüngsten Anstieg der Agrarpreise zurückführen. Faktisch verzeichnet die FAO bereits seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre einen Wiederanstieg der absoluten Zahl von Hungernden, nachdem diese in den beiden vorhergehenden Jahrzehnten sank. Im Zeitraum 1969-1971 hungerten in den Entwicklungsländern laut FAO 960 Millionen Menschen, 1979-1981 rund 923 Millionen und 1990-1992 noch 823 Millionen. Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre stieg die Zahl jedoch wieder an und belief sich 2003-2005 auf 848 Millionen Menschen.⁴⁷

Fazit

Es gibt begründete Zweifel, dass die Agrarpreise trotz der prognostizierten Konjunkturabschwächung auf das niedrige Niveau früherer Jahre absinken. Zwar sind sie schon seit Mitte 2008 wieder im Fallen begriffen, auf der Angebots- und der Nachfrageseite der Rohstoffmärkte wirken jedoch Faktoren, die einem dauerhaften, tiefen Preisverfall entgegenwirken: a) die noch immer vergleichsweise hohen Wachstumsraten in Entwicklungs- und Schwellenländern, b) die niedrigen Lagerbestände und c) die steigenden Kosten ihrer Wiederauffüllung. Hinzu kommt, dass ähnliche Verknappungsphänomene auch beim Erdöl zu beobachten sind, welches die landwirtschaftlichen Produktionskosten im wach-

⁴⁵ IFAD, 2008.

⁴⁶ FAO, 2008c.

⁴⁷ Siehe FAO 2006.

senden Maße beeinflusst. Dennoch ist derzeit nicht absehbar, wie stark der Abschwung in den Industriestaaten das Wachstum der Schwellenländer sowie die Nachfrage nach Rohstoffen tatsächlich beeinträchtigen wird.

Es ist weitgehend unbestritten, dass die zunehmende Verwendung von Getreide und Ölpflanzen für die Erzeugung von Biotreibstoffen eine wichtige Rolle bei der Hausse der Agrarpreise spielte. Auch künftig wird der Biosprit einen bedeutsamen und voraussichtlich wachsenden Nachfrager darstellen. Die umfassenden staatlichen Unterstützungen in den USA und in Europa – Beimischungsquoten, Steuererleichterungen und Subventionen – schirmen die Agrospritbranche gegen Marktrisiken ab, so auch gegen die möglichen Folgen des aktuellen Wachstumseinbruchs. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die Finanzkrise die Konzentration in diesem Sektor beschleunigt.

Für Entwicklungsländer, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind, kann folglich keine Entwarnung gegeben werden. Sie müssen auch weiterhin mit vergleichsweise hohen Einfuhrkosten rechnen, verschärft noch durch den möglicherweise ebenfalls auf höherem Niveau verbleibenden Erdölpreis. Zudem besteht das Risiko, dass der Preisschock in manchen Ländern noch gar nicht vollständig auf den Binnenmärkten angekommen ist. Kurzfristig kann es daher zu weiteren Steigerungen der Verbraucherpreise von Lebensmitteln kommen. Es ist daher zu befürchten, dass auch die absolute Zahl der Hungernden noch weiter wächst.

Literatur

- CFTC, 2008: Agricultural Markets Roundtable. Commodity Futures Trading Commission, Präsentation, 22. April 2008, Washington/DC.
- Collins, Keith, 2008: The Role of Biofuels and Other Factors in Increasing Farm and Food Prices. 19. Juni 2008.
- CRS, 2008: High Agricultural Commodity Prices: What are the Issues? Congressional Research Service, 6. Mai 2008.
- Ernsting, Almuth, 2008: EU Biofuels Policy. The Current State of the Debate. 20. September 2008, www.biofuelwatch.org
- FAO, 2008a: Soaring Food Prices. Facts, Perspectives, Impacts And Actions Required. April 2008, HLC/08/INF/1.
- 2008b: Food Outlook. Juni 2008.
- 2008c: Briefing paper: Hunger on the rise. 17. September 2008.
- 2008d: The State of Food and Agriculture. Rom.
- 2006: The State of Food Insecurity in the World 2006. Rom.
- Fritz, Thomas, 2008: Agroenergie in Lateinamerika – Fallstudie anhand vier ausgewählter Länder: Brasilien, Argentinien, Paraguay und Kolumbien. Brot für die Welt/FDCL, Stuttgart/Berlin 2008.
- Glauber, Joseph, 2008: Statement of Joseph Glauber, Chief Economist, Before the Committee on Energy and Natural Resources. United States Senate, 12. Juni 2008.

- GSI, 2007: Biofuels: At What Cost? Government support for ethanol and biodiesel in the European Union. Global Subsidies Initiative, Genf.
- IFAD, 2008: Growing demand on agriculture and rising prices of commodities. International Fund for Agricultural Development, Februar 2008.
- IFPRI, 2007: The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions. Joachim von Braun, International Food Policy Research Institute, Dezember 2007.
- IMF, 2008a: World Economic Outlook 2008. Oktober.
- 2008b: Food and Fuel Prices – Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses. An Update. International Monetary Fund, 19. September 2008.
- ITF, 2008: Interim Report on Crude Oil. Interagency Task Force on Commodity Markets, Washington/DC, Juli 2008.
- Lardy, Nicolas R., 2008: Beijing Slowdown. Wall Street Journal Asia, 30. September 2008.
- Lipsky, John, 2008: Commodity Prices and Global Inflation. Remarks by John Lipsky, First Deputy Managing Director, International Monetary Fund, at the Council on Foreign Relations, New York, 8. Mai 2008.
- OECD, 2007: Trends on Global Food Markets: What is the Significance of Biofuels? Stefan Tangermann, Präsentation, 17. Dezember 2007.
- Ray, Daryll E., 2008: USDA top officials versus USDA data. Agricultural Policy Analysis Center, Policy Pennings, Article Nr. 409.
- World Bank, 2008a: A note on Rising Food Prices. Policy Research Working Paper 4682, Donald Mitchell, Juli 2008.
- 2008b: Rising Food and Fuel Prices – Addressing the Risks to Future Generations, 12. Oktober 2008.