

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Bettina Rudloff

Volatile Agrarpreise

Das Stabilisierungspotential
aktueller EU-Reformen

S 26
Oktober 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autorin wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Steigende Anfälligkeit für Preisschwankungen
7	Immanente Anfälligkeit von Agrarmärkten
7	Neue, verschärfende Entwicklungen
7	<i>Veränderte Agrarmärkte</i>
10	<i>Veränderte politische Rahmenbedingungen</i>
14	Zukunftsszenario: Vermehrte Preisschwankungen auf höherem Niveau
16	Risiken für die EU durch Preisschwankungen
16	Direkte Risiken für die EU
18	Indirekte Risiken für die EU
18	<i>Ökonomische Risiken durch Handelseffekte</i>
19	<i>Politische Risiken durch Hungerunruhen</i>
22	Wirkung von EU-Reformen auf Preisschwankungen
22	Gesundheitsbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik (»Health Check«)
22	<i>Maßnahmen</i>
27	<i>Effekt auf Preisschwankungen</i>
30	Förderung von Biokraftstoffen
30	<i>Maßnahmen</i>
30	<i>Effekt auf Preisschwankungen</i>
31	Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der EU
31	<i>Maßnahmen</i>
34	<i>Effekt auf Preisschwankungen</i>
34	Nahrungsmittelfazilität für Entwicklungsländer
34	<i>Maßnahmen</i>
34	<i>Effekt auf Preisschwankungen</i>
35	Ergebnisse und Herausforderungen
35	Verbleibende Defizite im Reformpaket und Lösungsansätze
36	Herausforderungen jenseits des Reformpakets
39	Abkürzungen

*Dr. Bettina Rudloff ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

Volatile Agrarpreise Das Stabilisierungspotential aktueller EU-Reformen

Im Frühjahr 2008 führten enorme Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln zu gewaltsamen Hungerunruhen in mehr als 20 Staaten. Die Nahrungspreise stiegen weltweit kurzfristig um bis zu 100 Prozent und fielen dann innerhalb weniger Wochen wiederum auf die Hälfte zurück. Zwar sind Agrarmärkte seit jeher Preisschwankungen unterworfen, doch die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß solcher Unregelmäßigkeiten werden künftig zunehmen. Insbesondere Ausschläge nach oben – sogenannte Preispeaks – dürften aufgrund veränderter Markt- und Politikbedingungen öfter auftreten. Es kann also jederzeit erneut zu drastischen Versorgungsengpässen und Konflikteskalationen kommen.

Angesichts des wachsenden Risikos von Preispeaks stellt sich die Frage, welchen Beitrag die EU als großer Akteur auf den internationalen Agrarmärkten leisten kann, um Schwankungen abzufedern und damit auch hungerbedingten Konflikten vorzubeugen. In dieser Studie wird ein Bündel von Maßnahmen und Vorschlägen der EU aus der Zeit des Jahreswechsels 2008/2009 daraufhin untersucht, welches Potential für eine Stabilisierung der Preise es besitzt. Zu dem bereits beschlossenen Reformpaket gehören die Maßnahmen der »Gesundheitsbewertung« der Gemeinsamen Agrarpolitik (»Health Check«), die neuen Vorgaben zur Förderung von Biokraftstoffen und die Aufstockung von Nahrungsmittelhilfen für Entwicklungsländer (»Nahrungsmittelfazilität«). Daneben hat die Europäische Kommission auch Vorschläge für Nahrungsmittelhilfen an EU-Mitgliedstaaten unterbreitet.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass diese Initiativen generell stabilisierend auf Nahrungsmittelpreise wirken; insofern tragen sie dazu bei, das Risiko versorgungsbedingter Konflikte abzuschwächen. In der Anpassungsphase jedoch kann es kurzfristig auch zu verstärkten Preisschwankungen kommen.

Der *Health Check* der Europäischen Kommission von 2008 vertieft die vor längerer Zeit begonnene Marktorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP). Die Produktion kann sich damit zunehmend flexibler an Preissignalen ausrichten, was langfristig stabilisierend wirkt. In der Übergangsphase kann es jedoch zur Destabilisierung insbesondere bei Milch

und – als Koppelprodukt der Milcherzeugung – Rindfleisch kommen. Mit dem Beschluss, die Milchquote auslaufen zu lassen, folgt der Milchsektor nun zwar auch dem Trend der Marktausrichtung. Kurzfristig kann es dennoch zu sinkenden Milchpreisen kommen, was weniger auf die Reform als auf die derzeitige Marktsituation zurückzuführen ist: Das europäische Angebot trifft auf eine in diesem Jahr aufgrund der Wirtschaftskrise gesunkene Weltmarktnachfrage, und dies wird sich nur zeitverzögert in einer Angebotsreduktion niederschlagen. Langfristig hingegen wird der durch die Reform initiierte Strukturwandel dazu führen, dass zahlreiche Betriebe ausscheiden, was die Preise wiederum stabilisieren wird.

Eine Förderung von Biokraftstoffen verstärkt die Nachfrage nach Agrarrohstoffen. Vorhandene Angebotsüberhänge und damit Reservebestände verringern sich; dies verschärft das Risiko von Preisausschlägen nach oben. Die neue EU-Richtlinie von 2009 zur Förderung der Bioenergie wirkt dabei ambivalent. Sie erhöht das Beimischungsziel für Biokraftstoffe am Gesamtverbrauch von Kraftstoffen – diese politisch induzierte Nachfrageresteigerung bei Agrarrohstoffen lässt Preisausschläge nach oben wahrscheinlicher werden. Allerdings bindet die Richtlinie das höhere Beimischungsziel gleichzeitig auch an eine stärkere Nutzung der sogenannten zweiten Generation von Biokraftstoffen. Weil diese Pflanzenreststoffe umfasst, die nicht zur Ernährung verwendet werden können, sinkt die politisch fixierte Nachfrage nach Nahrungsmitteln als Energieträger. Damit wirken wieder verstärkt reine Preisverhältnisse zwischen Biokraftstoffen und anderen Energieträgern, was die Preise stabilisiert. Diese gesteigerte Marktkonkurrenz führt auch dazu, dass Schwankungen des Ölpreises wieder an Einfluss auf Agrarpreisschwankungen gewinnen. Allerdings hängen diese Effekte davon ab, ob die zweite Generation von Biokraftstoffen tatsächlich Marktfähigkeit erreicht. Für den Weltmarktpreis wird entscheidend sein, wie die ebenfalls beschlossene Nachhaltigkeitszertifizierung wirkt: Werden die definierten ökologischen Standards auf Importe angewendet, so können sie eine Handelsbarriere bilden, was Schwankungen stärker dem Weltmarkt überlassen würde. Damit hätten Handelspartner der EU Nachteile.

Die von der Kommission vorgeschlagenen *Nahrungsmittelhilfen innerhalb der EU* würden preisstabilisierend wirken. Die Produktpalette für Hilfen soll erweitert werden; Folge wäre, dass mögliche Preiseffekte stärker auf verschiedene Erzeugnisse verteilt und damit ab-

geschwächt würden. Zugunsten von *Nahrungsmittelhilfen für Entwicklungsländer* stellt die Nahrungsmittelfazilität zusätzliche Gelder bereit. Diese Mittel fügen sich in das bestehende System monetärer EU-Hilfen ein, die weitgehend preisneutral sind.

Die überwiegend positiven Effekte des Reformpakets lassen sich aber nur dann ausschöpfen, wenn es durch entsprechende handelspolitische Maßnahmen flankiert wird. Insbesondere die zahlreichen *Ausnahmen von der Marktöffnung* begrenzen das Stabilisierungspotential der EU-Reformen. Auf der Importseite besteht nach wie vor die Möglichkeit, zusätzlich zu den ohnehin angewendeten Zöllen preisabhängige Schutzzölle zu erheben, die automatisch bei sinkenden Preisen aktiviert werden. Die dadurch verursachte Reduzierung der Importnachfrage drückt das Weltmarktpreisniveau weiter nach unten. Auf der Exportseite können im Rahmen der WTO-Vorgaben noch immer Exporterstattungen gezahlt werden. Subventionierte Ausfuhren senken ebenfalls die Weltmarktpreise. Bei Milch hat Anfang 2008 zunächst die EU wieder Exporterstattungen gezahlt, die USA folgten einige Monate später. Solange kein neues WTO-Agrarabkommen die Exporterstattungen stärker begrenzt oder ganz untersagt und das Hauptziel vor allem der entwickelten Länder weiter in kurzfristiger Einkommensstützung besteht, werden veränderte Marktgegebenheiten immer wieder Ausfuhrsubventionen auslösen. Darüber hinaus können Exportbeschränkungen bis hin zu Verboten erlassen werden, wenn hohe Preise die inländische Versorgung gefährden. Durch die Angebotsverknappung aber steigen die ohnehin hohen Weltmarktpreise, vor denen diese Eingriffe eigentlich schützen sollen, noch weiter an. Hier fehlt im WTO-Agrarabkommen bislang jegliche Disziplinierungsregel – wie etwa eine Definition der Auslöseschwelle oder eine zeitliche Begrenzung solcher Maßnahmen.

Steigende Anfälligkeit für Preisschwankungen

Gerade im Agrarsektor spielen Preisschwankungen eine große Rolle; zurückzuführen ist das auf besondere Eigenschaften der Produktion und des Konsums. Weiter verschärft wird die ohnehin bestehende Anfälligkeit für Preisschwankungen durch einige neuere Entwicklungen. Geändert haben sich zum einen die Angebots- und Nachfragebedingungen, zum anderen die politischen Rahmenverhältnisse. Im Zusammenspiel dieser Faktoren verschwinden alte Überschussbestände zunehmend, und die Agrarmärkte werden stattdessen mehr und mehr von der Nachfrage bestimmt. Dadurch steigt insbesondere das Risiko von drastischen Preissprüngen, denn es sind weniger Reserven schnell mobilisierbar, die solche Ausschläge dämpfen könnten.

Immanente Anfälligkeit von Agrarmärkten

Auf der *Angebotsseite* begründen lange Produktionszyklen, warum eine Angebotsanpassung an veränderte Preise nur verzögert stattfindet. Außerdem sind viele Agrarprodukte schlecht oder lediglich zu hohen Kosten lagerbar. Es ist also nur schwer möglich, in Überschussphasen Bestände aufzubauen, die in Knappheitsphasen vermarktet werden können.

Auch auf der *Nachfrageseite* besteht nur eine relativ geringe Fähigkeit, sich beliebig an Preisänderungen anzupassen, da es für Nahrungsmittel als Lebensgrundlage keine Substitutionsmöglichkeit gibt. In Hochpreisphasen kann nicht auf alternative Produkte umgestiegen werden.

Die Kombination dieser eingeschränkten Flexibilität auf beiden Marktseiten führt dazu, dass Agrarmärkte bereits auf kleine Mengenänderungen mit starken Preisausschlägen reagieren.¹

¹ Dieses Phänomen wird in der Ökonomie als geringe Preiselastizität des Angebots bzw. der Nachfrage definiert.

Neue, verschärfende Entwicklungen

Veränderte Agrarmärkte

Sinkendes Angebot: Kaum Ertragssteigerung und klimabedingte Ausfälle

Eine *zunehmende Flächenknappheit* ergibt sich vor allem in entwickelten Ländern dadurch, dass Flächen vermehrt für außerlandwirtschaftliche Zwecke genutzt werden. Diese sogenannte Versiegelung führt allein in Deutschland zu einem Rückgang an verfügbarer Fläche von 113 Hektar pro Tag.² In manchen Regionen der Welt bestehen zwar Potentiale für eine Ausdehnung der Gebiete, in denen landwirtschaftliche Produktion möglich ist, doch gibt es hier stets eine Konkurrenz zum Umwelt- und Artenschutz. Die Neuerschließung von Flächen kann sich negativ auf Boden- und Wasserqualität auswirken, was wiederum die Agrarerträge zu verschlechtern droht. Dass Flächen bislang ungenutzt geblieben sind, ist zudem oftmals auf eine schlechte Bodenqualität zurückzuführen; eine landwirtschaftliche Nutzung würde daher entweder ohnehin nur geringe Erträge ermöglichen oder aber hohe Kosten verursachen.

Sinkende Ertragssteigerungen sind der Hauptgrund für den Niedergang eines Phänomens, das der Agrarökonom William Cochrane als »Landwirtschaftliche Tretmühle« bezeichnete.³ Er umschrieb damit den langfristigen Trend, dass die Agrarpreise dank eines rasanten technischen Fortschritts immer stärker sinken – dies betrifft etwa Dünge- und Pflanzenschutzmittel, die das Angebot im letzten Jahrhundert stark ausgedehnt haben. Mittlerweile zeigt sich, dass dieses Steigerungspotential für Erträge immer geringer wird. Dies gilt vor allem in entwickelten Ländern, die bereits auf einem hohen Ertragsniveau produzieren. Für die EU beispielsweise wird erwartet, dass die landwirtschaftliche Produktion im Jahr 2017 nur noch um

² Umweltbundesamt, »Schutz der biologischen Vielfalt und Schonung von Ressourcen – Warum wir mit Flächen sorgsam und intelligent umgehen müssen«, Dessau-Roßlau, Juli 2008, <www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf1/3284.pdf> (eingesehen am 5.6.2009).

³ William Cochrane, *Farm Prices: Myth and Reality*, Minneapolis 1958.

etwa 1 Prozent wachsen wird.⁴ Auch in Entwicklungsländern – wo es bislang die höchsten Steigerungsraten gibt – sank das durchschnittliche Ertragswachstum zwischen 1992 und 2003 von 2,8 auf 2,1 Prozent pro Jahr.⁵ Als Folge ist auf den derzeit genutzten Flächen kurzfristig kaum eine Angebotserhöhung möglich.

Klimatische Veränderungen spielen im Agrarsektor wegen der unmittelbaren Abhängigkeit der Produktion von natürlichen Ressourcen eine besonders große Rolle. Der Klimaeffekt kann langfristig das weltweite Angebot reduzieren – weil sich Vegetationszonen und -perioden verschieben, die Bodenfruchtbarkeit abnimmt oder Pflanzen wegen stärkerer Schädlingsverbreitung einem steigenden Krankheitsdruck ausgesetzt sind. Schätzungen legen nahe, dass die Agrarerträge bis 2080 weltweit zwischen 3 und 16 Prozent sinken könnten, wobei wahrscheinlich insbesondere Entwicklungsländer betroffen wären.⁶ Klimatisch bedingte Großwetterereignisse werden vor allem kurzfristige Mengeneinbrüche verursachen; Überschwemmungen oder Dürren können zum Ausfall ganzer Jahresernten führen.⁷ Erwartet wird, dass wegen des Klimaeffekts die negativen Wetterereignisse zunehmen und wiederum die Entwicklungsländer – ihrer höheren Anfälligkeit wegen – besonders darunter leiden werden.⁸ Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) stellte bereits für das Jahr 2009 fest, dass negative Wetterereignisse die Hauptursache einer eingeschränkten Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln waren (siehe Tabelle 2, S. 21).

4 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)/Food and Agricultural Organization (FAO), »OECD-FAO Agricultural Outlook 2008–2017. Highlights«, Juli 2008, S. 17, <www.fao.org/es/ESC/common/ecg/550/en/AgOut2017E.pdf> (eingesehen am 5.6.2009).

5 Joachim von Braun, »Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor«, Brief for the CGIAR annual meeting, Maputo, Mozambique, Dezember 2008, S. 6, <www.ifpri.org/pubs/agm08/jvb/jvbagm2008.pdf> (eingesehen am 3.3.2009).

6 Vgl. William Cline, *Global Warming and Agriculture. Impact Estimates by Country*, Centre for Global Development, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C. 2007.

7 Als entscheidende Ursache für den besonders starken Preispeak bei Getreide Anfang 2008 gelten die mehrjährigen Dürren, die Australien – als großen Getreideproduzenten – heimgesucht hatten. Vgl. Randy Schnepf, »High Agricultural Commodity Prices: What are the Issues?«, CRS Report for Congress, Mai 2008, S. 17.

8 Vgl. United Nations Development Programme, *Human Development Report. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, New York 2008, S. 76.

Steigende Nachfrage: Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum

Das *Wachstum der Weltbevölkerung* erhöht die globale Nachfrage nach Nahrungsmitteln. Laut Prognosen der OECD wird bis 2017 die weltweite Produktion von Weizen etwa mit der weltweiten Konsummenge übereinstimmen.⁹ Demnach ergibt sich also zwar kein unmittelbares globales Versorgungsproblem, wohl aber ein Abbau von Produktionsüberschüssen über den Verbrauch. Damit sinkt die Möglichkeit, Lagerbestände aufzubauen, und das Risiko von kurzfristigen Peaks steigt, sobald unvorhersehbare Ereignisse das laufende Angebot weiter verknappen. Dann nämlich stehen keine Reserven zur Verfügung, mit denen sich die Lage rasch entspannen ließe.

Ein starkes *Wirtschaftswachstum* vor allem in Schwellenländern wie Indien und China führte in den letzten 20 Jahren zu einer Verschiebung des Konsums hin zu Luxusnahrungsmitteln wie Milch und Fleisch. So stieg zum Beispiel in China zwischen 1980 und 2008 der Pro-Kopf-Verbrauch an Fleisch von 20 auf 50 Kilogramm pro Jahr.¹⁰ Dadurch nimmt auch die Getreidenachfrage zu – und zwar überproportional, weil zur Erzeugung von einem Kilogramm Fleisch ungefähr acht Kilogramm Futtergetreide nötig sind. Wenn der Effekt auch durch Wachstumseinbußen aufgrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise kurzfristig abgemildert wird, so bleibt dieser Faktor langfristig doch ein entscheidender Nachfragemotor. Kann die gestiegene Nachfrage nicht durch eigene Produktion befriedigt werden, so wirkt sie preistreibend auf dem Weltmarkt.

Spekulant als neue Marktakteure: Unklarer Einfluss

Börsengeschäfte erfüllen die bedeutende Funktion, Informationen über Preise und damit über die zugrunde liegenden Entwicklungen von Angebot und Nachfrage zu übermitteln. Sie wirken stabilisierend, weil Produktionsentscheidungen sich an diesen Preisen und somit an Marktgegebenheiten ausrichten können. Auswirkungen der Börsenspekulation auf reale Preise und deren Schwankungen sind nicht eindeutig nachweisbar und noch weniger zu quantifizieren.

9 Bezogen auf das Jahr 2008. Vgl. OECD/FAO, »OECD-FAO Agricultural Outlook 2008–2017« [wie Fn. 4].

10 FAO, »Growing demand on agriculture and rising prices of commodities«, Paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-first session of IFAD's Governing Council, 14.2.2008, S. 6, <www.fao.org/es/esc/common/ecg/538/en/RisingPricesIFAD.pdf> (eingesehen am 5.6.2009).

ren.¹¹ Prinzipiell aber ist ohnehin nur bei neueren Formen von Spekulationsgeschäften, die ohne tatsächlichen Warentransfer erfolgen, ein Preiseinfluss möglich (siehe Box 1).

Strittig ist auch, ob es einen Einfluss in umgekehrter Richtung gibt – also zunehmende reale Preisschwankungen zu mehr oder weniger Spekulationsaktivitäten führen. Einerseits könnte man eine Zunahme der Börsenaktivität erwarten, da Preisschwankungen die Grundlage für Spekulationsgewinne bilden. Ein gegenteiliger Einfluss ist jedoch ebenfalls denkbar: Dass mit zunehmenden Schwankungen auch das Risiko für Anleger steigt, könnte die Attraktivität dieser Anlageform beeinträchtigen.¹²

Die empirischen Befunde sind widersprüchlich. Zwar zeigt sich bei Weizen im März 2008 im Vergleich zum Vorjahr, dass das monatlich gehandelte Volumen an der *Chicago Board of Trade* um 125 Prozent stieg.¹³ Dieser Zuwachs passt zu der realen Preissteigerung im gleichen Zeitraum – ein Hinweis darauf, dass durch solche Geschäfte kein Preiseinfluss erfolgt, sondern lediglich eine Nachbildung der realen Preisentwicklung. Allerdings nahmen auch die sogenannten Zertifikatgeschäfte zu, die ganze Bündel verschiedener Zukunftsgeschäfte enthalten. Dadurch ist prinzipiell eine viel größere Hebelwirkung für Preisnotierungen möglich als bei eindimensionalen Geschäften.¹⁴ Der wachsende elektronische Handel erhöht zudem die Teilnehmerzahlen an den Börsen, was bei Öl nachweislich zu einem Anstieg der

11 Die Schwierigkeit beginnt schon bei der Definition, was als Spekulation zu gelten hat, da auch auf den Realmärkten jeder Marktteilnehmer auf Preisentwicklungen zu Ernte- und Verkaufszeitpunkten spekuliert. Auch die Frage nach der Bezugsgröße, also dem »wahren«, unbeeinflussten Marktpreis, ist kaum zu beantworten. Vgl. Europäische Kommission, »Task force on the role of speculation in agricultural commodities price movements – Is there a speculative bubble in commodity markets?«, Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brüssel, 21.11.2008, SEC(2008)2971.

12 Vgl. Michael Fritsch/Andreas Hense, »Anpassungsmängel und Marktversagen im hochvolatilen Börsenhandel«, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 35 (September 2006) 9, S. 490–495 (492).

13 Europäische Kommission, »High Prices on Agricultural Commodity Markets: Situation and Prospects, A Review of Causes of High Prices and Outlook for World Agricultural Markets«, Brüssel 2008, S. 25.

14 Vgl. Marcus Huszar, *Rohstoffe als Investmentklasse. Eine theoretische und empirische Analyse*, Hamburg 2008, S. 38ff.

Box 1: Potentieller Preiseinfluss von Spekulationsgeschäften

- ▶ *Traditionelle Warentermingeschäfte ohne Preiseffekt.* Die Risikoabsicherung gegenüber Preisschwankungen durch Optionen und Futures auf Warenterminmärkten ist in der Landwirtschaft traditionell stark verbreitet.¹⁵ Diese Aktivitäten beziehen sich auf tatsächliche Warentransaktionen zwischen aktiven Investoren wie Landwirten, Händlern und Verarbeitern. Hier sichern sich die beteiligten Akteure gegen Preisänderungen in der Zukunft ab. Agrargüter werden zwischen den Akteuren mit Zeitverschiebung physisch ver- und gekauft. Dadurch werden Preisrisiken nicht verursacht, sondern vielmehr ausgeglichen.¹⁶
- ▶ *Neue Investitionsgeschäfte mit möglichem Preiseffekt.* Nicht-traditionelle oder passive Investoren wie Banken oder Fondsgesellschaften zielen auf eine Diversifizierung ihres Portfolios zur langfristigen Risikominimierung oder auf kurzfristige Gewinne ab, ohne aber tatsächliche Warentransaktionen anzustreben. Diese Geschäfte stellen somit Preiswetten zu einzelnen Agrarrohstoffen dar, ohne dass es zu einem Güterhandel kommt. Die angenommenen Preisverläufe können durch die Spekulationen bestätigt oder widerlegt werden. Allerdings tragen die Akteure auch das Risiko falscher Preiserwartungen. Bei Fehleinschätzungen ist der Verlust über Sicherheitseinlagen (Margen) zu decken. Mittelfristig sollte daher die Risikominimierung der Investoren sich selbst verstärkende Preiserwartungen korrigieren. Dieser Ausgleichsmechanismus kann jedoch durch Hemmfaktoren gestört sein – etwa durch die technische Überlastung von Handelssystemen bei hoher Börsendynamik.¹⁷

15 Vgl. Roger Gray/David Rutledge, »The Economics of Commodity Futures Markets: A Survey«, in: *Review of Marketing and Agricultural Economics*, 39 (Dezember 1971) 4, S. 57–108.

16 Christopher Gilbert, »Futures Trading and the Welfare Evaluation of Commodity Price Stabilization«, in: *The Economic Journal*, 95 (September 1985) 379, S. 637–661 (650).

17 Vgl. Fritsch/Hense, »Anpassungsmängel und Marktversagen« [wie Fn. 12].

Volatilität geführt hat.¹⁸ Für Agrarrohstoffe ist das bislang nicht belegt. Solange der Zusammenhang zwischen Spekulation und Preisentwicklung nicht geklärt ist, sollte man mit politischen Eingriffen zurückhaltend sein. Eine Regulierung von Börsengeschäften kann auch die wichtige Funktion der Preisinformation einschränken. Dann drohen falsche Preiserwartungen ebenfalls Preisschwankungen auszulösen.¹⁹

Ergebnis: Höheres Risiko von Preispeaks durch Verschwinden der Überschussmärkte

Die Weltagrarmärkte sind zunehmend durch sinkende Angebotsüberhänge gekennzeichnet. Wegen der ausgesprochen hohen Mengensensibilität von Agrarpreisen steigt dadurch das Risiko, dass es bei unvorhersehbaren Ereignissen wie klimabedingten Angebotsausfällen kurzfristig immer wieder zu starken Preisausschlägen nach oben kommt. Diese Gefahr wird durch veränderte politische Rahmenbedingungen noch verschärft.

Veränderte politische Rahmenbedingungen

Handelsliberalisierung: Destabilisierende Wirkung von Ausnahmen

Die Öffnung der Märkte, die mit dem WTO-Agrarabkommen von 1994 initiiert wurde, führte auf dem Weltmarkt tendenziell zu einer Stabilisierung der Agrarpreise auf höherem Niveau. Für die *Importseite* wurde der Abbau von Zöllen beschlossen, wodurch sich inländische Preise an Weltmarktpreise annäherten. Inländische Preise, die zuvor wegen der Zölle über dem Weltmarktniveau gelegen hatten, sanken zunehmend,²⁰ während die Weltmarktpreise durch die

¹⁸ Vgl. Enno Harks, *Der globale Ölmarkt. Herausforderungen und Handlungsoptionen für Deutschland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP-Studie 11/2007), S. 19.

¹⁹ Um Aufschluss über den Zusammenhang zwischen Spekulation und Preisentwicklung zu erhalten, wurden jüngst größere Analysen in Auftrag gegeben. Die Finanzminister der G8 beschlossen auf dem letzten Gipfel im Sommer 2008, diesen Bereich erforschen zu lassen; der Wirtschafts- und Finanzministerrat der EU beauftragte die Kommission mit einer Untersuchung der Frage. Vgl. Europäische Kommission, »Task force on the role of speculation« [wie Fn. 11].

²⁰ Diese Tendenz sinkender inländischer Preise wurde durch die gleichzeitig steigende Nachfrage etwas aufgefangen. Vgl. Europäische Kommission, »Commission staff working document. Monitoring Price Developments«, S. 5ff, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/

wachsende Importnachfrage stiegen. Zudem werden Preisschwankungen auf dem Weltmarkt aufgrund der Zollreduktion nicht mehr so stark an der Grenze abgefangen. Schwankungen verteilen sich gleichmäßiger auf alle Märkte der Weltgemeinschaft und schwächen sich dadurch ab.

Dieser prinzipiellen Stabilisierung wirken jedoch zahlreiche Ausnahmen entgegen, die bei der Marktöffnung zugelassen sind (siehe Box 2). Sie wurden schon lange vor Gründung der WTO im ursprünglichen Handelsabkommen, dem *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) von 1947, definiert und später im Agrarabkommen spezifiziert. Zum einen können Zölle nach wie vor angehoben werden, solange das von der WTO vorgegebene Maximalniveau nicht überschritten wird. Zum anderen gibt es – dank der »speziellen Schutzklausel« – explizite Möglichkeiten, auf sinkende Weltmarktpreise mit Gegenmaßnahmen zu

Box 2: Nach WTO erlaubte Ausnahmen bei der Handelsliberalisierung

GATT-Abkommen (1947)

- ▶ Art. XI: Ausnahmen vom Verbot der Exportbeschränkungen bei Versorgungskrisen
- ▶ Art. XII: mögliche Importbegrenzung zum Ausgleich von Zahlungsbilanzdefiziten
- ▶ Art. XX: Ausnahmen von generellen Verboten nach GATT zur Sicherung menschlichen Lebens (Absatz b) bzw. zu Erwerb und Verteilung von Produkten bei geringem Angebot (Absatz j)

WTO-Agrarabkommen (1994)

- ▶ Präambel und Art. 16: Berücksichtigung von Versorgungssicherung und Schutz besonders anfälliger Länder (d.h. schwach entwickelter Netto-Importeure)
- ▶ Art. 5: automatische flexible Schutzzölle abhängig von definierten Mengen- und Preisschwellen (»spezielle Schutzklausel«)
- ▶ Art. 12: Exportbeschränkungen bei Versorgungsrisiken, wenn die Notifizierungspflicht eingehalten wird und negative Effekte für Handelspartner berücksichtigt werden

publication13763_en.pdf> (eingesehen am 20.5.2009);
FAO, »Annual Food Price Indices«, <www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/> (eingesehen am 20.5.2009).

reagieren. So können für einzelne zu beantragende Produkte bei sinkenden Preisen automatisch Schutzzölle erhoben werden. Dadurch fallen die Weltmarktpreise noch weiter, weshalb dieser Mechanismus destabilisierend wirkt.

Für die *Exportseite* gab das WTO-Agrarabkommen insbesondere die Rückführung von Exporterstattungen vor. Dieser Abbau ließ die Weltmarktpreise steigen und stabilisierte sie gleichzeitig. Das globale Preisniveau wurde unabhängiger von Marktbedingungen großer Agrarexporteure wie der EU, da Exporterstattungen nun nicht mehr unbegrenzt zur Überschussbeseitigung geleistet werden durften. Zugleich ermöglichen Ausnahmeregelungen, dass bei Versorgungsunsicherheiten Exportbeschränkungen ohne zeitliches Limit zulässig sind. Dies wirkt destabilisierend, weil hohe Preise so weiter nach oben geschraubt werden.

Inländische Agrarsubventionen: Marktorientierung verringert Überschüsse

Für heimische Subventionen schreibt das Agrarabkommen der WTO vor, dass lediglich Hilfen ohne Produktionsbezug unbegrenzt erlaubt sind (»entkoppelte Zahlungen«). Diese haben wegen fehlenden Mengenbezugs keine Preiswirkung und beeinflussen damit auch keine Handelspartner. Außerdem sind einzelzielbezogene Subventionen erlaubt, beispielsweise zur Umwelt- oder Regionalförderung (siehe Box 3). Alle anderen Subventionsformen sind abzubauen.

Die EU realisierte diese Vorgaben mit der McSharry-Reform von 1992, welche die erwartbaren Ergebnisse des parallel verhandelten WTO-Abkommens vorwegnahm bzw. die europäische Verhandlungsposition stärken sollte (siehe Tabelle 3, S. 24f). Dabei wurde vor allem die sogenannte »erste Säule der GAP«, die die Instrumente der Marktregulierung und Einkommensstützung enthält, ab- und umgebaut. Die lange Zeit in der EU geltenden garantierten Mindestpreise (»Interventionspreise«) wurden entsprechend der WTO-Vorgaben gesenkt. Stattdessen führte man neue, weniger verzerrende und von der WTO erlaubte Formen der Einkommenssicherung (»Direktzahlungen«) ein.

Die »zweite Säule der GAP« enthält Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums, die nach dem WTO-Abkommen erlaubt sind. Diese Förderprogramme wurden in der EU ausgebaut. Die Rückführung interner Preisstützung geht dabei Hand in Hand mit dem verlangten Abbau von handelsbezogenen Schutzmaßnahmen: Sinken intern gestützte Preise, so ist auch nur noch ein geringerer Zoll nötig, um das inländi-

Box 3: Nach WTO erlaubte heimische Subventionen (Agrarabkommen, Annex 2)

Erlaubte Maßnahmentypen (»Green Box«)

- ▶ Art. 2: öffentliche Dienstleistungen (Training, Ausbildung, Infrastruktur)
- ▶ Art. 7: Ernteversicherungen
- ▶ Art. 9: Strukturförderung durch Frühpensionierung
- ▶ Art. 10: Strukturförderung durch Auflösung von Faktorbeständen (z.B. Landabgabe)
- ▶ Art. 11: Strukturförderung durch Investitionshilfen
- ▶ Art. 12: Subventionen für Umweltmaßnahmen
- ▶ Art. 13: Subventionen zur Regionalförderung

Kriterien für erlaubte Maßnahmen

- ▶ öffentliches Regierungsprogramm als Basis
- ▶ kein Produktions- oder Preisbezug
- ▶ Begrenzung bestimmter Zahlungen auf reine Kompensation von Einkommensverlusten bzw. Zusatzkosten (Umweltmaßnahmen, benachteiligte Gebiete)
- ▶ Gültigkeit der Regionalförderung für alle Betriebe einer Region
- ▶ definierte Auslöseschwelle für Ernteversicherungen und begrenzte Kompensation der Verluste

sche Preisniveau vor günstigeren Importen zu schützen. Gleichzeitig verringert sich das Risiko von Überschüssen, so dass auch Exporterstattungen weniger relevant werden.

Insgesamt wirkt die zunehmende Marktorientierung preisstabilisierend, da inländische Erzeuger sich verstärkt an Preissignalen orientieren können. Auf dem Weltmarkt wurden Überschüsse, die lange Zeit aus der traditionell produktionssteigernden Einkommensstützung der EU resultierten, zurückgefahren. Dadurch stabilisierten sich die Weltmarktpreise auf einem höheren Niveau. Dies verschärft jedoch auch das ohnehin wachsende Problem, dass immer weniger Reserven zur Verfügung stehen, Preispeaks also schlechter abzufedern sind.

Förderung von Biokraftstoffen: Nachfragepush senkt Überschüsse

Nachwachsende Rohstoffe zur Energieerzeugung haben eine neue Dimension in den Zusammenhang zwischen Energie- und Nahrungsmittelpreisen gebracht. Früher wirkten Energiekosten eher indirekt

auf der Angebotsseite, indem sie Produktions-, Transport- und Verarbeitungskosten von Nahrungsmitteln beeinflussten: Steigende Energiekosten senken das Angebot und erhöhen so den Preis von Nahrungsmitteln. Zunehmend erfolgt nun jedoch auch ein Einfluss über die Nachfrageseite, weil Agrarrohstoffe vermehrt als Energieträger statt als Nahrungsmittel genutzt werden. Die Attraktivität solcher nachwachsenden Rohstoffe ergibt sich entweder durch den Markt selbst – nämlich dann, wenn ein steigender Ölpreis alternative Energieträger lukrativer macht – oder aber durch politische Unterstützung.

Die *Preiswirkung* für Nahrungsmittel erfolgt dabei direkt oder indirekt. Wenn der Agrarrohstoff beliebig als Nahrungs- bzw. Futtermittel oder als Energieträger einsetzbar ist (wie Mais, Zucker, Weizen), findet eine direkte Preisübertragung statt. Wenn also steigende Ölpreise die Nachfrage nach Agrarrohstoffen erhöhen, bewirkt dies einen unmittelbaren Preisauftrieb für Nahrungsmittel.²¹ Bei anderen, nicht als Nahrungs- oder Futtermittel verwertbaren Rohstoffen (wie Ölsaaten oder Jatropha) ergibt sich ein indirekter Einfluss durch die Konkurrenz um Produktionsfaktoren, vor allem um die knappe Agrarfläche – sie steht nicht mehr für die Nahrungsmittelproduktion zur Verfügung, wenn Rohstoffe zur Energieerzeugung angebaut werden.

Diese Wechselwirkungen sind in jüngster Zeit durch eine Vielzahl politischer Maßnahmen weiter verschärft worden. Schätzungen über deren Einfluss auf das Preisniveau von Agrarrohstoffen weisen allerdings große Spannweiten auf, was eine politische Orientierung erschwert. Abhängig von der konkreten Fördermaßnahme, der jeweiligen Rohstoffart und den unterstellten Energiekosten variiert das Ausmaß, in dem politische Eingriffe für die enormen Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln im Jahr 2008 verantwortlich gemacht werden, zwischen 3 und 75 Prozent.²²

Preisschwankungen bei Agrarprodukten werden vor allem über die Ölpreisvolatilität beeinflusst. Für Mais in der Bioethanolproduktion errechnet sich in den

²¹ Für Zucker galt diese Ölpreiskopplung bereits in der Vergangenheit, weil Brasilien – als größter Zuckerexporteur – Zuckerrohr auch zur Bioethanolproduktion einsetzt. Vgl. Manfred Nitsch/Jens Giersdorf, »Biotreibstoffe in Brasilien«, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin Nr. 12/2005, S. 2.

²² Vgl. Elobio, »Biofuel policies for dynamic markets«, Elobio Policy Paper 1, Petten, September 2008, S. 6, <www.grascommuniqueert.nl/work/elobio/www/files/elobioBrochure.pdf> (eingesehen am 2.3.2009).

USA ein Preiseffekt von 0,6 Prozent bei einer einprozentigen Ölpreissteigerung.²³ Politische Eingriffe können die Entscheidung, ob Agrarrohstoffe als Energieträger oder als Nahrungsmittel verwendet werden, von der Preisentwicklung beim Öl abkoppeln. Dann fällt der Einfluss der Ölpreisvolatilität geringer aus. Beispiel für eine politische Maßnahme mit einem solchen Entkopplungseffekt ist die in der EU seit 2003 umgesetzte Beimischungsquote: Sie schreibt vor, dass der Spritverbrauch im Verkehrssektor bis 2005 zu 2 Prozent und bis 2010 sogar zu 5,75 Prozent durch Biokraftstoffe gedeckt sein muss. Diese Quote wirkt vor allem bei niedrigen Ölpreisen, wenn nachwachsende Rohstoffe wegen fehlender Wettbewerbsfähigkeit unter Marktbedingungen nicht verwendet würden. Der Konkurrenzpreis, ab dem solche Rohstoffe auch ohne politische Unterstützung eingesetzt würden, wird auf 75 bis 120 Dollar pro Barrel Rohöl geschätzt, je nach Rohstoffart und Erzeugerland.²⁴ Die Beimischungsquote erzwingt eine Nachfrage unterhalb dieser Preisschwelle und schwächt damit den Einfluss des Ölpreises.²⁵

Der Einfluss auf *Weltmarktpreise* ergibt sich aus dem Importbedarf, den die festgelegte Quote nach sich zieht. Entweder decken Importe das Defizit an inländisch erzeugten Rohstoffen oder aber das an Nahrungsmitteln, das entsteht, wenn die steigende Nachfrage nach Biokraftstoffen die einheimische Nahrungsmittelproduktion zurückdrängt. Nehmen die Importe zu, so steigen wiederum die Weltmarktpreise für nachwachsende Rohstoffe oder für die verdrängten Nahrungsmittel. Auch die *Volatilität der Agrarpreise* selbst, etwa als Folge von Großwetterereignissen, wird durch die Quotenpolitik verschärft. Ohne Quote verteilt sich der Effekt solcher Mengeneffekte flexibel auf beide Marktverwendungen von Agrarrohstoffen – als Energieträger und Nahrungsmittel – und wird dadurch insgesamt abgeschwächt.²⁶

²³ Vgl. Wyatt Thompson/Seth Meyer/Pat Westhoff, »How does Petroleum Price and Corn Yield Volatility affect Ethanol Markets with and without an Ethanol Use Mandate?«, in: *Energy Policy*, 37 (2009), S. 745–749 (748).

²⁴ Bisher ist nur die Bioethanolproduktion aus Mais in den USA und jene aus Zuckerrohr in Brasilien unter Marktbedingungen konkurrenzfähig. Die Produktionskosten von Biodiesel liegen weltweit noch über denen von mineralischem Dieselmotorkraftstoff. Vgl. Martin von Lampe, »Agricultural market impacts of future growth in the production of bio-fuels«, in: *OECD papers*, 6 (2006) 1, S. 1–55 (14).

²⁵ Vgl. Thompson/Meyer/Westhoff, »Petroleum Price and Corn Yield Volatility« [wie Fn. 23].

²⁶ Ebd.

Ergebnis: Sinkende Reserven und Ausnahmen bei der Liberalisierung destabilisieren

Insgesamt führen der durch die WTO angestoßene Abbau von Außenschutzmaßnahmen und die Veränderungen bei heimischen Subventionen zu einem steigenden Niveau der Weltmarktpreise. Die Förderung von Biokraftstoffen erhöht die Nachfrage nach Agrarrohstoffen. Diese politischen Bedingungen führen dazu, dass Überschüsse sinken. Daher steigt das Risiko, dass es zu Preispeaks kommt.

Zukunftsszenario: Vermehrte Preisschwankungen auf höherem Niveau

Im Jahr 2008 befanden sich die Weltbestände an Getreide auf einem historischen Tiefstand. Die Lagerkapazität reichte nur noch für 38 Versorgungstage; in den achtziger Jahren waren es noch bis zu 130 Tage gewesen.²⁷ Diese geringen Reserven waren der Hauptgrund für die enormen Preisausschläge Anfang 2008 – und sie werden zukünftig der wichtigste Risikofaktor für Preispeaks sein.²⁸

Bezogen auf den *langfristigen Preistrend* kommen Prognosen zwar zu unterschiedlichen Ergebnissen, was das absolute Preisniveau betrifft. Einig sind sich alle Schätzungen jedoch darin, dass das Preisniveau über dem vor 2005 liegen wird, wobei die langfristige Prognose bis 2020 reicht.²⁹ Dabei ergeben sich Unterschiede zwischen einzelnen Produkten. Für Mais und Ölsaaten werden deutlich stärkere Preissteigerungen erwartet als für Weizen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1
Schätzungen zum Preistrend von Agrarrohstoffen (in Prozent, Zieljahr 2017 im Vergleich zum Durchschnitt 2005–07)

	International Food Policy Research Institute (IFPRI)	OECD/Welternährungsorganisation FAO
Weizen	8,3	2,0
Mais	26,3	27,2
Ölsaaten	18,1	23,4

Quelle: FAO, *Growing demand on agriculture and rising prices of commodities* [wie Fn. 10], S. 8.

Was *Schwankungen* angeht, so zeigt sich im Zeitablauf, dass die bislang höchste Volatilität bei Getreide in der Mitte der siebziger Jahre zu Zeiten der Ölkrise vorlag (siehe Abbildung 1). Es folgte eine lange Phase relativ stabiler Preise, die gekennzeichnet war durch hohe Produktionszuwächse aufgrund technischen Fort-

schritts, hohe Überschüsse und eine sehr protektionistische Politik großer Agrarakteure wie der EU. Etwa seit den neunziger Jahren befinden sich die Agrarmärkte wieder in einer Phase zunehmender Schwankungen: Produktionszuwächse sind zunehmend gesunken, und die Handelsliberalisierung bzw. nationale Politikreformen haben dazu geführt, dass Agrarmärkte mehr und mehr von der Nachfrageseite bestimmt werden. Im Ergebnis haben die Reservebestände abgenommen.

Zwischen den Produktgruppen gibt es große Unterschiede im Schwankungsausmaß. Die Ursachen dafür liegen in besonderen Produktions- oder Markteigenschaften oder haben mit unterschiedlichen politischen Eingriffen bei einzelnen Produkten zu tun.³⁰

- ▶ Der Preis für *Zucker* schwankt seit jeher, weil Brasilien als größter Zuckerproduzent die Möglichkeit hat, in flexibler Weise Zucker zur Ethanolgewinnung einzusetzen. Der Zuckerpreis folgt dem Ölpreis und ist besonders anfällig für dessen Schwankungen.
- ▶ *Reis* ist wegen geringer Überschüsse und damit geringer Bestände sehr anfällig für Preisschwankungen.
- ▶ *Weizen* als traditionelles Produkt großer, entwickelter Agrarproduzenten genoss schon immer einen besonderen politischen Schutz. Daraus resultierende Überschüsse und vielgenutzte Ausnahmen von der Handelsliberalisierung bestimmen die Volatilität im Zeitablauf.
- ▶ *Mais* konnte stets flexibel als Nahrungs- oder Futtermittel eingesetzt werden und findet zunehmend auch Nutzung als nachwachsender Rohstoff. Dies erhöht die Reaktionsfähigkeit bei Preisänderungen in der einen oder anderen Verwendung, weshalb die Preise relativ stabil sind.
- ▶ *Rindfleisch* ist ähnlich wie Weizen ein typisches Produkt mit starkem politischen Schutz in vielen entwickelten Ländern. Noch länger als die Weizen-

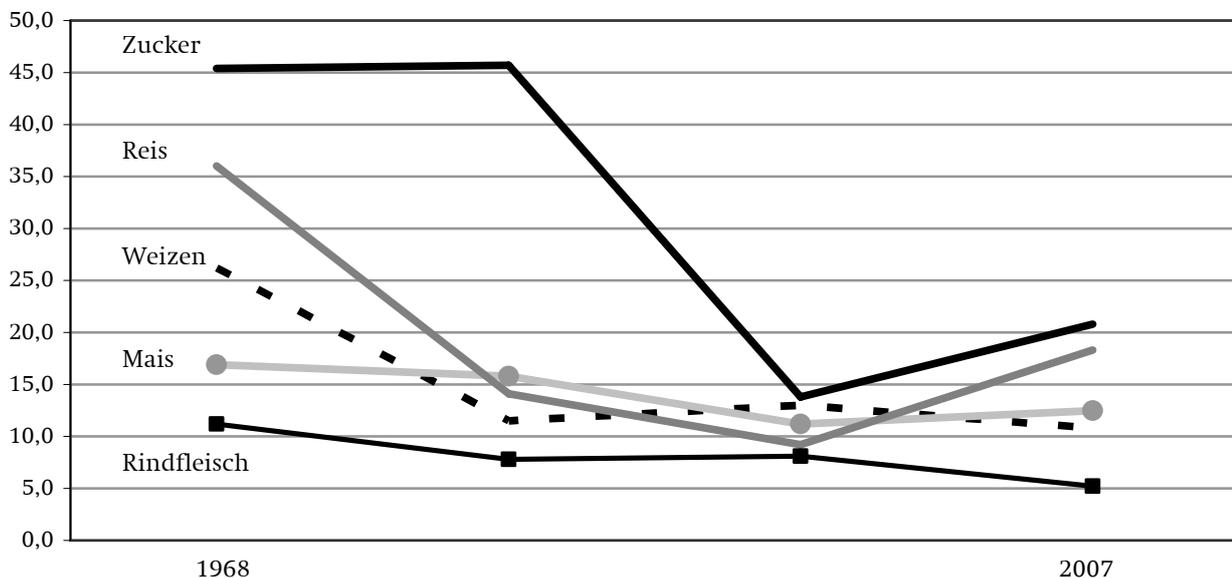
²⁷ Vgl. Earthpolicy Institute, »Eco-Economy Indicators – World Grain stocks«, <www.earth-policy.org/Indicators/Grain/2006_data.htm#fig4> (eingesehen am 2.3.2009).

²⁸ Schnepf, »High Agricultural Commodity Prices« [wie Fn. 7], S. 17.

²⁹ FAO, »Growing demand on agriculture and rising prices of commodities« [wie Fn. 10], S. 8.

³⁰ Vgl. UNCTAD, *Handbook of Statistics 2008*, Genf 2008, <www.unctad.org/en/docs/tdstat33_en.pdf> (eingesehen am 11.8.2009); Chicago Board of Trade, »Corn Historical Volatility«, <www.cbot.com/cbot/pub/page/0,3181,1237,00.html> (eingesehen am 2.3.2009).

Abbildung 1
Phasen der Preisvolatilität von Agrarrohstoffen
 (prozentuale Standardabweichung bezogen auf den langfristigen Trend von Weltmarktpreisen)



Phase I: bis ca. 1980

hohe Volatilität

- ▶ **Marktbedingungen:**
hohe Produktionskosten durch Ölkrise

Phase II: ca. 1980 bis 1990

geringe Volatilität

- ▶ **Marktbedingungen:**
hoher technischer Fortschritt
- ▶ **Politik:**
nationale Agrarpolitiken zur Preisfixierung

Phase III: ca. 1990 bis heute

steigende Volatilität

- ▶ **Marktbedingungen:**
 - nachlassender technischer Fortschritt
 - Klimaeffekt
- ▶ **Politik:**
 - WTO-Abkommen
 - nationale Reformen
 - Förderung Bioenergie

Eigene Darstellung basierend auf UNCTAD, *Handbook of Statistics 2008* [wie Fn. 30]

→ **Angebotsmarkt**
mit hohen Reserven

→ **Nachfragemarkt**
mit geringen Reserven

erzeugung wurde in der EU die Rindfleischproduktion durch hohe inländische Interventionspreise und hohe Zölle geschützt. Die Interventionspolitik führte in der Vergangenheit zu großen Überschüssen und konnte dadurch die Preise stabilisieren.

Die Kopplung an den Milchmarkt bewirkt, dass der Kälberbestand je nach Preisentwicklung flexibel entweder in der Milchproduktion oder in der Mast eingesetzt werden kann. Diese Verwendungsflexibilität erhöht ebenfalls die Preisstabilität.

Risiken für die EU durch Preisschwankungen

Preisschwankungen bergen eine Vielzahl unterschiedlicher Risiken. Diese können sich auf die EU entweder direkt oder aber mittelbar durch internationale Handelsverflechtungen auswirken. Die Anfälligkeit der EU für direkte Risiken, wie etwa Schwankungen der Erzeugereinkommen, hat dabei im Laufe der Zeit abgenommen. Hauptgrund dafür ist der mit der McSharry-Reform von 1992 eingeschlagene Weg der Marktorientierung.

Eine große Rolle spielen diese Anfälligkeiten jedoch für Handelspartner der EU und insbesondere für Entwicklungsländer. Durch Rückkopplung im internationalen Handel können dadurch wiederum negative Folgen für die EU entstehen.

Aus Preisschwankungen ergeben sich in erster Linie ökonomische, daneben aber auch politische Risiken. In Entwicklungsländern kann es bei Versorgungsgespässen sogar zu Hungerunruhen kommen. Diese wiederum bergen das Potential für überregionale Konflikte, die dann ebenfalls die EU betreffen können.

Direkte Risiken für die EU

Marktorientierung reduziert agrarpolitischen Wohlfahrtsverlust

Nahrungsmittelmärkte sind durch zahlreiche Anpassungshemmnisse gekennzeichnet, so dass Preissignale nur verzögert zu Marktreaktionen führen. Daher können die landwirtschaftlichen Ressourcen Arbeit, Kapital und Boden zumindest kurzfristig nicht immer so eingesetzt werden, dass sie den größten Nutzen erzielen. Zum Beispiel wird die Entscheidung, das Schweinefleischangebot auszudehnen, durch die natürliche Austragungs- und Aufzuchtphase frühestens nach elf Monaten am Markt wirksam.

Durch einen solchen Verzicht auf den ökonomisch besten Verwendungseinsatz von Ressourcen entstehen Wohlfahrtsverluste.³¹ Diese Verluste lassen sich aber nur indirekt quantifizieren. Für die EU wurden sie lediglich in Bezug auf Politiken identifiziert, welche die Anpassung des Sektors zusätzlich hemmen, nicht

³¹ Vgl. Wilhelm Henrichsmeyer/Heinz-Peter Witzke, *Agrarpolitik. Bewertung und Willensbildung*, Bd. 2, Stuttgart 1994.

aber hinsichtlich der ohnehin bestehenden immanenten Hemmnisse. Für die letzte große Reform (»Mid Term Review-Reform«) im Jahr 2003 (siehe Tabelle 3, S. 24f) ergaben solche Berechnungen, dass der Abbau politisch bedingter Anpassungshemmnisse zu Wohlfahrtsgewinnen von 2,2 Milliarden Euro führen würde.³²

Einkommensschwankungen nehmen ab – mit regionalen Ausnahmen

Preisbewegungen wirken sich für Erzeuger und Verbraucher gegensätzlich aus, weil steigende Preise positiv für Erzeuger und negativ für Verbraucher sind. Verändern Stabilisierungsmaßnahmen das Preisniveau, so entsteht ein Zielkonflikt zwischen Erzeuger- und Verbraucherschutz. Unabhängig vom Preisniveau bevorzugen beide Seiten jedoch Stabilität. Die Marktteilnehmer haben meist eine kritische Einstellung zu Risiken und gewichten die negativen Aspekte von Unsicherheit stärker als die Chancen möglicher Gewinne.³³

Die Schwankungen bei *Erzeugereinkommen* nahmen in der EU trotz zunehmender Preisbewegungen im Laufe der Zeit ab.³⁴ Bis 2014 wird für die EU-27 sogar ein Anstieg der realen Erzeugereinkommen um 18 Prozent erwartet. Hier wirkt sich vor allem aus, dass neue Mitgliedstaaten durch den Beitritt überhaupt erst in den Genuss hoher politischer Einkommensstützung gekommen sind.³⁵

³² Die Schätzung bezieht sich auf das Jahr 2009, enthalten sind darin auch eingesparte öffentliche Ausgaben. Vgl. Europäische Kommission, »Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy, July 2002 Proposals, Impacts Assessment«, Brüssel, Februar 2003, S. 161.

³³ Vgl. Henrichsmeyer/Witzke, *Agrarpolitik* [wie Fn. 31], S. 102.

³⁴ Europäische Kommission, »CAP Health Check«, Annex E, Note 8 (Impact Assessment: Risk and Crisis Management), Brüssel, 20.5.2008, S. 9.

³⁵ Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, »Income evolution 1990–2003 and 2013 Forecast by Type of Farm based on FADN data«, Brüssel, 21.12.2006, <http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/fadn/reports/hc0201_income.pdf> (eingesehen am 2.3.2009).

Vor allem die Bedeutung einzelner Produktpreise als Einflussfaktor für die Einkommensstabilität hat abgenommen. Stattdessen ist zunehmend das Zusammenspiel vieler Produktpreise und damit die Einkommensdiversifizierung entscheidend.³⁶ In den relativ diversifizierten Betrieben Deutschlands stieg das Einkommen pro Arbeitskraft zwischen 2006 und 2007 um 12,5 Prozent. Dagegen gab es im selben Jahr Einkommensverluste in Irland und Großbritannien.³⁷ Das liegt daran, dass sich beide Länder relativ stark auf die Milch- und Rindfleischproduktion konzentrieren; hier kam es im genannten Zeitraum zu besonderen Preisschwankungen aufgrund von Seuchen. Gleichzeitig stiegen die Futterkosten.

Auch Schwankungen der *Verbraucherausgaben* haben in der EU abgenommen. Politiken zur Preisstabilisierung verloren in der Union zunehmend an Bedeutung für die Realeinkommen von Haushalten, weil der Erwerb von Nahrungsmitteln als Ausgabenkomponente immer unwichtiger wurde.³⁸ Machte in der Bundesrepublik 1962 der Anteil der Aufwendungen für Nahrungsmittel noch über 40 Prozent an den Gesamtausgaben eines Haushalts aus, so sank er bis 2007 auf 15,7 Prozent.³⁹ Hauptursache für diese Entwicklung ist, dass das durchschnittliche Haushaltseinkommen stieg, während es bei Lebensmitteln – verglichen mit anderen Ausgabenkomponenten wie Energie- und Mietkosten – nur eine relativ geringe Teuerungsrate gab.

Dieser Trend muss sich jedoch in Zukunft nicht fortsetzen. Der drastische Preissprung im Frühjahr 2008 brachte die höchste jährliche Steigerungsrate für Nahrungsmittelpreise in der EU seit 1996; in Deutschland war dabei eine Verteuerung von 7 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.⁴⁰

Auf einzelne Haushalte haben solche Preispeaks auch heute noch einen potentiell hohen Einfluss. Innerhalb der EU wendeten die Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen 2007 immerhin 25 Prozent aller Ausgaben für Nahrungsmittel auf. Für diese Haushalte bedeuten Preissteigerungen nicht nur eine besonders gewichtige neue Ausgabenbelastung, sondern bergen auch Versorgungsrisiken. Nach Schätzung der Europäischen Kommission waren im Jahr 2006 bereits 43 Millionen Menschen in der (damaligen) EU-25 von Ernährungsunsicherheit oder ernährungsphysiologischen Defiziten betroffen. Der prozentuale Anteil unterversorgter Menschen an der Gesamtbevölkerung reichte dabei von 2 Prozent in Dänemark bis zu 37 Prozent in der Slowakei.⁴¹

Gesamtwirtschaftliche Risiken sind eher gering

Spielt der Agrarsektor eine große gesamtwirtschaftliche Rolle in einem Land, so beeinflussen Nahrungsmittelpreise auch das generelle *Inflationsniveau*. Je höher der nahrungsbedingte Anteil an den Gesamtausgaben, umso stärker wirkt sich die Teuerung von Nahrungsmitteln auf die Gesamtinflation aus.⁴² In Deutschland lag der nahrungsmittelpreisbedingte Inflationseffekt 2008 allerdings nur bei 0,4 Prozent, in Rumänien bei 3,4 Prozent.⁴³ Insgesamt ist dieser spezifische Inflationseinfluss in der EU also gering.

Auch das Ausmaß möglicher gesamtwirtschaftlicher *Beschäftigungseffekte* durch Änderungen im Agrarsektor ist eher gering.⁴⁴ Die Beschäftigungsstruktur in diesem Bereich ist stark durch Familienarbeitskräfte geprägt, die nicht unmittelbar lohnbeeinflusst sind. Der Einsatz von Fremdarbeitskräften hat in der EU während der letzten 50 Jahre erheblich abgenommen; er lag 2007 im Durchschnitt noch bei 21 Prozent pro Betrieb (in Deutschland 36 Prozent). Zeitlich beschränkt er sich ohnehin meist auf Spitzenphasen wie die Ernteperiode.⁴⁵ Daher wird das Beschäftigungs-

36 Europäische Kommission, »CAP Health Check«, Annex E, Note 8 [wie Fn. 34], S. 9.

37 Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, »Update on recent price developments in EU-27 agriculture and food retail«, Brüssel, 8.4.2008, <http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/foodprices/food05_2008_en.pdf> (eingesehen am 8.6.2009).

38 Diese Entwicklung folgt dem sogenannten Engel'schen Gesetz, nach dem mit steigendem Einkommen der Prozentanteil des Einkommens sinkt, den ein Privathaushalt für die Ernährung ausgibt.

39 Eurostat, »Private Haushalte wandten mehr als die Hälfte ihrer Ausgaben für Wohnen und Lebensmittel auf«, Pressemitteilung 88/2008, 19.6.2008.

40 Vgl. Eurostat, »Food prices: EU food prices up by 7.1% year-on-year in April 2008«, Newsrelease 76/2008, 2.6.2008.

41 Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, »Kostenlose Nahrungsmittel für die Armen in Europa«, <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/freefood/who/index_de.htm> (eingesehen am 5.6.2008).

42 Braun, »Food and Financial Crises« [wie Fn. 5].

43 Vgl. Eurostat, »Food prices« [wie Fn. 40].

44 Vgl. David Newberry/Joseph Stiglitz, *The Theory of Commodity Price Stabilization. A Study in the Economics of Risk*, Oxford 1981, S. 376ff.

45 Eurostat, Landwirtschaft – Statistik des landwirtschaftlichen Arbeitseinsatzes, Haupttabellen, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/data/main_tables> (Datenbank, eingesehen am 6.6.2009).

niveau in der Landwirtschaft weniger durch kurzfristige Preisschwankungen bestimmt als vielmehr durch den langfristigen Wechsel der Generationen – also durch die Entscheidung des Hoferben, den landwirtschaftlichen Betrieb weiterzuführen oder aufzugeben.⁴⁶

Indirekte Risiken für die EU

Während die direkten Risiken, die der EU aus Preisschwankungen erwachsen, eher gering ausfallen, sind die indirekten Risiken hoch. Für die EU als großer Agrarexporteur und -importeur wirken Risiken, die zunächst bei Handelspartnern auftreten, durch die wirtschaftlichen Beziehungen auf sie zurück. Besonders relevant ist dabei die Übertragung von Volatilitätsrisiken, die bei Entwicklungsländern auftreten.

Ökonomische Risiken durch Handelseffekte

Wachstumseinbußen und Verschuldung vor allem in Entwicklungsländern

Verschuldungsrisiko durch Preispeaks. Ein preisbedingter Rückgang von Exporteinnahmen bzw. ein Anstieg von Importausgaben bewirkt, dass Leistungsbilanzüberschüsse sinken bzw. -defizite steigen. Damit wächst auch das Risiko der Überschuldung, weil fehlenden Einnahmen steigende Ausgaben gegenüberstehen. So führte allein die Preissteigerung des Jahres 2008 dazu, dass das kumulierte Leistungsbilanzdefizit der ärmsten Entwicklungsländer 2,3 Milliarden Dollar erreichte. Dies wirkt auf einen Anstieg der ohnehin hohen Verschuldung dieser Länder hin.⁴⁷ Zwar sanken die Importausgaben dieser Länder durch die Preissenkung 2009 wieder um 22 Prozent, allerdings sind sie nach wie vor auf dem dritthöchsten Stand seit der Phase der Ölpreiskrise in den siebziger Jahren.⁴⁸

Hohes gesamtwirtschaftliches Inflationsrisiko. Die große Bedeutung des Agrarsektors in der Volkswirtschaft führt besonders in Entwicklungsländern dazu, dass Agrarpreisänderungen sich makroökonomisch aus-

wirken können.⁴⁹ 2007/08 lag die Nahrungsmittel-inflation in 27 Entwicklungsländern sogar über der Gesamtinflation.⁵⁰ Insbesondere in afrikanischen Staaten, ebenso aber in Indien zeigte sich ein starker Einfluss auf die Gesamtinflation und damit ein Risiko auch für andere Sektoren: Bei steigenden Agrarpreisen kann die Pufferwirkung des Agrarsektors gerade in rezessiven Phasen verlorengehen. Reale Einkommensverluste durch eine Inflation bei Agrarpreisen wirken sich stärker auf die industrielle als die landwirtschaftliche Nachfrage aus.⁵¹ Die Verbraucher reduzieren diesen Ausgabenanteil, um sich weiterhin Nahrung als Lebensgrundlage leisten zu können. Bei steigenden Agrarpreisen drohen daher Wachstumseinbußen und Arbeitsplatzverluste in industriellen Sektoren.

Hohe Planungsunsicherheit für öffentliche Haushalte. Sind Zolleinnahmen eine wesentliche Komponente für den Staatshaushalt eines Landes, so können Weltmarktpreisschwankungen das Etatvolumen beeinflussen. Darunter kann die Planungssicherheit für öffentliche Ausgaben leiden, denn diese drohen in längeren Phasen sinkender Zolleinnahmen gekürzt zu werden. Ob es bei Preisschwankungen zur Verringerung oder Erhöhung der Zolleinnahmen kommt, hängt von der Mengenflexibilität und damit vom Verhältnis zwischen Änderung der Importmenge und Preisänderung ab. Daher sind vor allem die kleinen Importländer, für die Agrareinfuhren besonders relevant sind, betroffen – zumal gerade bei dieser Ländergruppe Zolleinnahmen aus Agrarimporten nach wie vor stark zum öffentlichen Haushalt beitragen. Bezogen auf das BNE liegen die Zolleinnahmen in Entwicklungsländern (mit abnehmender Tendenz) immer noch bei 4 Prozent im Vergleich zu 1 Prozent in entwickelten Ländern.⁵² In der EU spielt dieser Faktor keine Rolle mehr; landwirtschaftliche Zolleinnahmen decken nur noch einen sehr geringen Teil der Haushaltseinnahmen ab, und zudem sind Ausgaben im Finanzrahmen der EU langfristig fixiert.

Am stärksten von Preisänderungen betroffen sind Schwellen- und Entwicklungsländer. Verändert sich

⁴⁶ Wilhelm Henrichsmeyer, *Agrarpolitik. Agrarökonomische Grundlagen*, Bd. 1, Stuttgart 1991.

⁴⁷ IWF, *International Financial Statistics*, Schätzungen/Prognoses Economist Intelligence Unit, <www.eiu.com/index.asp?layout=allCountries&rf=0> (Datenbank, eingesehen am 3.6.2009).

⁴⁸ Javier Blas, »Global food import bills set to fall«, in: *Financial Times*, 4.6.2009.

⁴⁹ Vgl. Ulrich Menzel, *Lange Wellen und Hegemonie. Ein Literaturbericht*, Forschungsbericht Nr. 13 zum Projekt »Hegemoniekrise und Kriegswahrscheinlichkeit« der Berghof Stiftung für Konfliktforschung, 1985, S. 26ff.

⁵⁰ Braun, »Food and Financial Crises« [wie Fn. 5], S. 3.

⁵¹ Vgl. Menzel, *Lange Wellen und Hegemonie* [wie Fn. 49], S. 26ff.

⁵² Thomas Baungsgaard/Michael Keen, »Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization«, IMF Working Paper WP05/112, 2005, S. 8, <<http://imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05112.pdf>> (eingesehen am 8.6.2009).

deren Angebot oder Nachfrage, können auf dem Weltmarkt Rückwirkungen für die EU entstehen. Der gemeinsame Anteil dieser Länder an allen Agrarexporten der EU macht immerhin über 50 Prozent aus. Von den Agrarimporten in die EU leisten sie sogar 80 Prozent.⁵³ Die Wirkung von Wachstumseinbußen auf Agrarpreise zeigte sich im Frühjahr 2009 am Beispiel Milch: Wegen der Finanzkrise brach die Weltnachfrage ein, was zu starken Preissenkungen führte.⁵⁴

Politische Risiken durch Hungerunruhen

Steigendes Risiko von Versorgungskrisen

In der zweiten Jahreshälfte 2008 waren laut FAO weltweit 36 Staaten von umfassenden Versorgungskrisen betroffen; bei acht weiteren wird im laufenden Jahr mit einer Verschlechterung der Versorgung aufgrund von Witterungsereignissen gerechnet.⁵⁵ Diese Länder zählen alle zu den »low-income food-deficit countries« (LIFDCs), die gekennzeichnet sind durch ein geringes Pro-Kopf-Einkommen und eine schwache heimische Agrarproduktion, die zur Versorgung der eigenen Bevölkerung nicht ausreicht. Viele dieser Länder wenden für Nahrungsmittel weit über 50 Prozent ihrer gesamten Haushaltsausgaben auf (etwa Kenia, Haiti, Malawi oder Bangladesch).

Diese Eigenschaften machen LIFDCs hochgradig anfällig für Preisausschläge nach oben, welche die Versorgungssicherheit gefährden. Steigende inländische Preise erhöhen zwar die Gewinnaussichten der

⁵³ Der Agrarhandel umfasst dabei alle nahrungsrelevanten Güter inklusive Getränke und Genussmittel (jedoch ohne Fische) und schließt Intra-EU-Handel aus. Entsprechend der IWF-Datenvorgaben sind nur wenige Länder von der Definition als Entwicklungs- und Schwellenländer ausgenommen, so dass auch ein großer Agrarexporteur wie Argentinien darunter fällt. Vgl. COMEXT foreign trade database (Eurostat), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database> (Datenbank, eingesehen am 3.6.2009).

⁵⁴ Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, »Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union. 2008–2015«, Brüssel, März 2009, S. 15, <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2008/fullrep_en.pdf> (eingesehen am 8.5.2009).

⁵⁵ In den letzten Jahren schwankte die Zahl der Krisenländer immer zwischen 25 und 35. Vgl. FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, Nr. 5, Dezember 2008. Die jüngste Erhebung von Februar 2009 weist nur noch 31 versorgungsgefährdete Länder aus; das grundlegende Muster für die Ursachen hat sich aber nicht verändert. Vgl. FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, Nr. 2, April 2009.

Box 4: Preiseffekte für einzelne Dimensionen der Versorgungssicherheit

Nach Definition der FAO ist Nahrungsmittelsicherheit durch drei Dimensionen gekennzeichnet: physische Verfügbarkeit, Zugang und Nutzbarkeit.⁵⁶

- ▶ *Verfügbarkeit*: Die verfügbaren Nahrungsmittel eines Landes setzen sich zusammen aus eigener Produktion, Importen und Nahrungsmittelhilfen. Für die heimische Produktion gilt tendenziell, dass bei sinkenden inländischen Preisen das eigene Agrarpotential wegen fehlender Agrarinvestitionen geschwächt wird, während es bei steigenden Preisen zunimmt. Die extern erzielte Verfügbarkeit durch Importe steigt dagegen mit sinkenden Weltmarktpreisen. Für Nahrungsmittelhilfen gilt, dass sie oftmals antizyklisch vorhanden sind: In Phasen starken Bedarfs, also bei hohen Weltmarktpreisen, sind sie eher gering, da in dieser Situation weniger an Beständen verfügbar ist oder aber der Ausfall an Exporteinnahmen, die bei kommerziellen Verkäufen zu erzielen sind, aus Sicht der Geberländer zu groß erscheint.⁵⁷ Darunter leidet die Planbarkeit von Nahrungsmittelhilfen als zusätzlicher Quelle verfügbarer Nahrungsmittel.
- ▶ *Zugang*: Der ökonomische Zugang wird über die Nahrungsmittelausgaben und die verfügbaren Einkommen bestimmt; steigende Preise verringern den Zugang, sinkende erhöhen ihn.⁵⁸
- ▶ *Nutzbarkeit*: Die physiologische Nutzbarkeit der Nahrungszufuhr hängt zum einen von der Qualität und Ausgewogenheit der Versorgung ab. Diese wiederum bestimmt sich über die Verfügbarkeit eines solchen Angebots. Inwiefern vorhandene Nahrungsmittel auch bestmöglich genutzt werden, ist aber gleichzeitig vom generellen Gesundheitszustand der Bevölkerung abhängig.⁵⁹ Entwicklungsländer leiden oftmals unter einem hohen Krankheitsdruck, etwa durch HIV bzw. Aids. Dieses Element hat keinen unmittelbaren Bezug zu Agrarpreisen, hemmt aber zusätzlich die Versorgung, wenn trotz verfügbarer Nahrungsmittel wegen der Krankheitsbelastung keine optimale Nutzung erfolgen kann.

⁵⁶ Vgl. FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2001, 2002*.

⁵⁷ Vgl. OECD, *The Development Dimension. The Development Effectiveness of Food Aid. Does Tying matter?*, Paris 2006.

⁵⁸ Neben dem Preis bestimmen auch soziokulturelle Faktoren den Zugang zu Nahrungsmitteln, da z.B. Frauen und

Landwirtschaft und damit die Produktion – aber nur bei längerfristig hohen Preisen. Bei kurzfristigen Peaks dagegen lässt sich die Option, die Versorgung durch Angebotssteigerung zu sichern, nur beschränkt nutzen. Auch externen Lösungen sind dann Grenzen gesetzt: Die Importausgaben steigen in Hochpreisphasen, und gleichzeitig sind Nahrungsmittelhilfen wegen geringer Bestände in dieser Situation tendenziell knapp (siehe Box 4, S. 19).

Hauptursache von Versorgungskrisen ist nach Beobachtungen der FAO die begrenzte Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln. Eingeschränkt wird diese vor allem durch Witterungsbedingungen, was auf 23 der insgesamt 36 identifizierten Krisenländer zutrifft (siehe Tabelle 2). Als zweitwichtigste Ursache sind innere und äußere Konflikte zu nennen. Sie haben in 19 Fällen – also in fast jedem zweiten Krisenland – Versorgungsdefizite ausgelöst. Als Konflikte erfasst werden dabei Kriege, Bürgerkriege, grenzüberschreitende Flüchtlingsströme und Bewegungen von Flüchtlingen innerhalb des Staatsgebietes (*internally displaced persons, IDP*). Konflikte wirken auf alle Dimensionen der Versorgungssicherheit. Die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln schwindet, wenn Produktions- und Versorgungsstrukturen zerstört werden. Der Verlust der Einkommensbasis reduziert den Zugang, und die steigende Gesundheitsbelastung durch mangelnde sanitäre und medizinische Versorgung schmälert die Nutzbarkeit.

Risiko versorgungsbedingter Konflikte nicht abzuschätzen

Infolge der Preispeaks bei Nahrungsmitteln Anfang 2008 kam es in mehr als 20 Ländern zu gewaltsamen Ausschreitungen – etwa in Mexiko, Haiti, Bangladesch und Ägypten.⁶⁰ Ob und wann solche Konflikte eintreten, ist schwer abzusehen. Sowohl die vorliegenden Fälle von Hungerunruhen als auch verwandte Konflikte bei Umweltkrisen zeigen jedoch ein gemeinsames Muster:⁶¹ Versorgungsdefizite wirken nicht

Kinder weniger Teilhabe an der Versorgung des familiären Haushalts haben. Vgl. FAO, *The State of Food Insecurity* [wie Fn. 56].

⁵⁹ Dieser wird durch die generelle Gesundheits- und Versorgungspolitik des betreffenden Landes beeinflusst. Vgl. FSAU, »Integrated Food Security and Humanitarian Phase Classification: Technical Manual, Version I«, FSAU Technical Series IV.11., Nairobi, Mai 2006, <www.methodfinder.com/wfpatlas/userimages/file3.pdf> (eingesehen am 8.5.2009).

⁶⁰ Braun, »Food and Financial Crises« [wie Fn. 5], S. 5.

⁶¹ Die meisten vorliegenden Analysen beziehen sich auf Konflikte aufgrund knapper Umweltressourcen. Vgl. Wissen-

per se destabilisierend, sondern nur im Zusammenspiel vieler Faktoren im Rahmen eines ohnehin unsicheren politischen Kontexts. Der Wirkungskreis der Konflikte ist meist regional begrenzt. Überregionale Konsequenzen können sich jedoch aus Migrationsströmen ergeben, die durch Versorgungsdefizite bzw. nachfolgende Konflikte ausgelöst werden.

Die allgemeine Problemlösungsfähigkeit des von Versorgungsunsicherheit betroffenen Staates ist ein wesentlicher Parameter dafür, ob Nahrungsmittelknappheiten aufgefangen und Konflikte von vornherein abgewendet werden können.⁶² So zeigen die Fälle des Frühjahrs 2008, dass gerade in Staaten mit schwacher Regierungsfähigkeit mehr (und auch gewalttätigere) Ausschreitungen stattfanden.⁶³

Entscheidend dafür, ob es zu Unruhen kommt, ist zudem nicht das absolute Niveau der Versorgungssituation, sondern das Ausmaß der Verschlechterung.⁶⁴ Daher können Preisausschläge nach oben auch in solchen Ländern Konflikte auslösen, die bislang noch gar nicht als von Versorgungskrisen betroffen identifiziert wurden. Auch wenn es nicht möglich ist, eindeutige und lineare Zusammenhänge für versorgungsbedingte politische Konflikte zu bestimmen, sollte man Maßnahmen zur Abfederung von Preispeaks doch zumindest als Prophylaxe vor potentiellen Konflikten verstehen und entsprechend nutzen.

schaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Hauptgutachten 2007: Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko und Klimawandel*, Berlin 2007, S. 51ff.

⁶² Hans-Günther Brauch, »Regionalexpertise – Destabilisierungs- und Konfliktpotenzial prognostizierter Umweltveränderungen in der Region Südeuropa und Nordafrika bis 2020/2050«, Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten 2007: Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel, Berlin 2007, S. 39.

⁶³ Braun, »Food and Financial Crises« [wie Fn. 5], S. 5.

⁶⁴ Vgl. Per Pinstrup-Andersen/Shimokawa Satoru, »Do poverty and poor health and nutrition increase the risk of armed conflict onset?«, in: *Food Policy*, 33 (Dezember 2008) 6, S. 513–520.

Tabelle 2
Ursachen von Versorgungskrisen
(Stand: Dezember 2008)

<i>Dimension der Versorgungssicherheit</i>	<i>Ursache</i>	<i>Zahl der Fälle</i>	<i>Beispiele</i>
Verfügbarkeit	geringe Produktivität	6	▶ Lesotho
	Großwetterereignisse	23	▶ Zyklone in Myanmar ▶ Dürre in Mauretanien
	Schädlinge	5	▶ Heuschreckenplage in Tadschikistan ▶ Nagerplage in Myanmar
Zugang	nationale Wirtschaftskrise	3	▶ Simbabwe
	beschränkter lokaler Markt-zugang	3	▶ schwache Vermarktungswege in Tadschikistan
Nutzbarkeit	Krankheitsdruck	3	▶ HIV/Aids in Lesotho und Swasiland ▶ Cholera in Simbabwe
alle Dimensionen	innenpolitische Konflikte	19	▶ Bürgerkrieg in Sri Lanka ▶ Flüchtlinge im Tschad
Gesamtzahl der Länder mit Versorgungskrisen*	36		

* In der Regel geht die Versorgungskrise eines Landes auf mehrere Ursachen zurück. Daher entspricht die Summe der Fälle nicht der Zahl der krisengefährdeten Länder.

Quelle: FAO, »Crop Prospects and Food Situation«, Nr. 5, Dezember 2008

Wirkung von EU-Reformen auf Preisschwankungen

Die nachfolgend bewerteten Maßnahmen der EU stammen alle aus der Zeit des Jahreswechsels 2008/2009. Sie umfassen die Beschlüsse der sogenannten »Gesundheitsbewertung« der Agrarpolitik (»Health Check«), die neu verabschiedete Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, den Kommissionsvorschlag zur Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Gemeinschaft sowie den Ratsbeschluss zur Nahrungsmittelfazilität.

Insgesamt wirken diese Maßnahmen tendenziell stabilisierend; in der Gemeinsamen Agrarpolitik wird die Marktorientierung vertieft – vor allem dadurch, dass bislang bestehende Ausnahmen wegfallen. Das Angebot lässt sich so wieder besser an Preissignalen ausrichten. Die Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energiequellen lockert den Umfang, in dem nachwachsende Rohstoffe, die alternativ auch als Nahrungsmittel nutzbar sind, als Energieträger verwendet werden sollen. Auf diese Weise wird der politisch induzierte Preisauftrieb für Nahrungsmittel gedämpft. Die beschlossenen bzw. vorgeschlagenen Maßnahmen für internationale und europäische Nahrungsmittelhilfen wirken dagegen preisneutral. Sie folgen im Fall der internationalen Hilfen der monetären Ausgestaltung – das heißt, Nahrungsmittel werden vor Ort aufgekauft. Aus diesem Grund sind Verdrängungseffekte und damit Marktstörung und Preiswirkung im betroffenen Land gering. Bei den Hilfen innerhalb der EU sind zwar potentiell marktverzerrende physische Transfers vorgesehen, jedoch in einem so geringen Umfang, dass die Preiseffekte unerheblich bleiben.

Gesundheitsbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik (»Health Check«)

Der Health Check basiert auf der Zwischenbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik im laufenden Finanzrahmen, die von der Kommission bereits im November 2007 vorgelegt wurde. Im Mai 2008 unterbreitete sie die dazugehörigen Rechtsvorschläge; diese wurden im November des Jahres vom Agrarministerrat angenommen. Die Änderungen sind dabei im Sinne einer Nachbesserung der bisherigen Maßnahmen zu verstehen und deshalb zunächst nur bis 2013 gültig. Dennoch

weisen einige Elemente auf grundlegende Umgestaltungen hin, die über das Ende des aktuellen Finanzrahmens hinaus Bestand haben dürften.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Health Check die früheren Reformen vervollständigt, indem er bestehende Ausnahmen vom eingeschlagenen Weg der Marktorientierung abbaut (siehe Tabelle 3, S. 24f). Dies betrifft etwa das Instrument der Intervention, mit dem zu garantierten Mindestpreisen bestimmte Mengen vom Markt genommen werden, um Preise zu stützen. Zudem fallen Ausnahmen von der Entkopplung weg – diese bewirkt, dass die Einkommensstützung nicht mehr an die laufende Produktion bestimmter Erzeugnisse gebunden ist und so die Märkte nicht beeinflusst. Damit ermöglicht die Entkopplung eine WTO-konforme Einkommensstützung (siehe Box 3, S. 11). Zugleich werden alle Maßnahmen der Einkommensstützung durch die Modulation weiter gekürzt, Maßnahmen der Angebotskontrolle beendet und erstmals privatwirtschaftliche Instrumente zur Einkommenssicherung (Versicherungen) gefördert. Ausgebaut wird die Förderung des ländlichen Raums. Die Effekte dieser Maßnahmen auf Preisschwankungen werden im Folgenden differenziert bewertet – zum einen für den inländischen (europäischen), zum anderen für den Weltmarktpreis. Beide können auf unterschiedliche Weise betroffen sein.

Maßnahmen

Abbau der Intervention

Die Intervention ist nach dem Health Check nur noch als Sicherheitsnetz zum Schutz vor extrem niedrigen Marktpreisen definiert, und lediglich bei drei Produktgruppen können überhaupt noch Interventionsbestände aufgekauft werden (Rindfleisch, einige Milchprodukte, Weizen).⁶⁵ Für die konkrete Durchführung

⁶⁵ Für Hartweizen, Reis, Futtergetreide und Mais ist die Möglichkeit der Intervention nicht ganz abgeschafft, sondern die erlaubte Menge zunächst nur auf »null« festgesetzt worden, so dass das Instrument später eventuell wieder genutzt werden kann. Vgl. Jean Christopher Bureau u.a., »Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP«, Study for the European Parliament, Dezember 2007, S. 37.

wird das Ausschreibungsverfahren ausgedehnt. Demnach erfolgt der Kauf einer begrenzten Interventionsmenge nach Zuschlag für das günstigste Angebot. Bei dem alten Verfahren wurde nach dem Windhundprinzip – also einfach in der Reihenfolge, in der Angebote eintreffen – so lange zum festgelegten Interventionspreis aufgekauft, bis die definierte Interventionsmenge ausgeschöpft war. Änderungen gab es auch bei der Alternative zur öffentlichen Intervention, den Beihilfen für private Lagerhalter. Diese werden nun nicht mehr automatisch geleistet, sondern auf Grundlage eines Kommissionsentscheids verstärkt an Marktgegebenheiten ausgerichtet.

Vollständige Entkopplung und weitere Kürzung der Einkommensstützung

Mit dem Health Check werden nun auch die Zahlungen, die bislang noch von der Entkopplung ausgenommen waren, in entkoppelte, einzelbetriebliche Transfers überführt (dies betrifft u.a. Olivenöl, Reis und Rindfleisch). Dabei ist für die meisten Produkte 2012 das Zieljahr für die Einbindung bisher ausgenommener Produkte. Im selben Jahr soll die Kommission auch in einer erneuten Zwischenbewertung des Health Checks prüfen, wie der Umsetzungsstand der Entkopplung ist. Als letzte Ausnahme bleibt dann nur noch die optionale Teilkopplung für Zahlungen in der Muttertierhaltung bestehen. Zudem steigt der Satz, um den alle betriebliche Zahlungen auch bislang automatisch gekürzt werden (»automatische Modulation«), von derzeit 5 Prozent schrittweise auf 10 Prozent. Bei Betrieben, die besonders hohe Zahlungen erhalten, wird außerdem ein stärkerer Kürzungssatz von zusätzlich 9 Prozent angewendet (»progressive Modulation«).⁶⁶

Eine Ausnahme von der EU-weiten einheitlichen Kürzung bietet die Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten die Zahlungen freiwillig noch stärker reduzieren (»freiwillige Modulation«). Die Zusatzkürzungen sind bis zu einer Summe von 10 Prozent der national zugewiesenen Mittel an Direktzahlungen (»nationale Obergrenze«) zulässig, so dass die Zahlungen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch aus-

fallen können. Diese Möglichkeit gab es auch schon zuvor – sie wurde jedoch gestärkt, was die Mittelverwendung angeht: National eingesparte Gelder können jetzt in größerem Umfang für Maßnahmen der jeweiligen Mitgliedstaaten eingesetzt werden.⁶⁷ Insbesondere ist es möglich, einzelne Bereiche wie die Milch- oder die Rindfleischproduktion zu fördern.⁶⁸

Unterstützung von Versicherungslösungen zum Schutz vor Einkommensrisiken

Der Health Check führt die Möglichkeit ein, dass nationale Versicherungen und Fonds gegen unvorhersehbare Schwankungen des Einkommens mit europäischen Mitteln unterstützt werden können. Bislang wurden Ernteaufschläge etwa durch Umweltkatastrophen lediglich mittels nachträglicher Hilfen und nur bei ergänzender nationaler Kofinanzierung kompensiert; ein Beispiel dafür sind Aufbauleistungen nach Überschwemmungen, die durch Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums unterstützt werden. Auch der Europäische Veterinärfonds erstattet die Aufwandskosten bei Tierseuchen nur im Fall gemeinschaftlicher Finanzierung.

Die neuen Mittel für eine Unterstützung nationaler Versicherungssysteme stammen aus der freiwilligen Modulation. Sie dürfen nur genutzt werden, um Prämien bei Versicherungen bzw. den Kapitalaufbau bei Fonds öffentlich zu subventionieren. Gefördert wird dabei ausschließlich der Typ der Ernteversicherung; Einkommensversicherungen, wie sie in Frankreich existieren, sind nicht förderfähig (siehe Box 5, S. 27). Zudem wurde die öffentliche Finanzierung von Prämien bzw. Fonds auf 65 Prozent der Prämienvolumen begrenzt. Dabei übernimmt die EU 75 Prozent und der Mitgliedstaat 25 Prozent.⁶⁹

⁶⁷ Sogenannte Art. 69-Maßnahmen, die mittlerweile in Art. 68 und 69 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19.1.2009 definiert sind.

⁶⁸ Bislang nutzen acht Mitgliedstaaten diese Option; sie wird aber nur selten (etwa von Großbritannien bei Rindfleisch) bis zur Maximalgrenze der 10-prozentigen Kürzung ausgeschöpft. Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, »Overview of the implementation of direct payments under the CAP in Member States. Version 1.1«, Brüssel, Juli 2008, <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/ms_en.pdf> (eingesehen am 8.6.2009).

⁶⁹ Auch die WTO begrenzt diese Form der Subventionen, jedoch über Auslöseschwellen, die definieren, wann öffentliche Versicherungsprämien greifen dürfen. Es müssen 30-prozentige Einkommensverluste vorliegen, bevor eine Versicherungsleistung zulässig ist. Zudem dürfen Einkommensverluste lediglich zu 70 Prozent kompensiert werden. Nur dann gilt für entsprechende Subventionen nicht die übliche Abbaupflicht.

⁶⁶ Dies betrifft jährliche Zahlungen von mehr als 300 000 Euro, wie sie vor allem in der Bundesrepublik wegen der vielen Großbetriebe in Nord- und Ostdeutschland geleistet werden. Vgl. Europäische Kommission, »Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe«, KOM(2008) 306 endgültig, Brüssel, 20.5.2008, S. 9.

Tabelle 3
Chronologie agrarpolitischer Reformen als Basis des Health Checks

<i>Maßnahme</i>	<i>Reformelement</i>	
McSharry-Reform 1992		
Intervention	Senken der Interventionspreise	
Direktzahlungen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Einführung von an Fläche bzw. Tierzahl gekoppelten Einkommenszahlungen ▶ jeweils für Produkt definiert 	
Angebotskontrolle	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Flächenstilllegung: jährlich festgesetzter Prozentsatz an Fläche, die aus der Förderung durch Direktzahlungen herausfällt ▶ Milchquote: jeweils für Mitgliedstaat maximale Produktionsmenge definiert, die auf Einzelbetriebe heruntergebrochen wird 	
Biokraftstoffe	Flächenprämie für nicht-agrarische Nutzung (nachwachsende Rohstoffe)	
Ländlicher Raum	erstmalige Betonung als zweite Säule der GAP	
Mid Term Review-Reform 2003		Health Check 2008
Intervention	weitere Kürzung	Kürzung auf Minimalniveau und Beschränkung auf nur noch drei Produkte
Direktzahlungen	Entkopplung: <ul style="list-style-type: none"> ▶ basierend auf historischem Volumen pro Betrieb oder Region, nicht auf laufender Produktion ▶ viele Produkte ausgenommen 	Wegfall der Ausnahmen und der Teilkopplung
	Teilkopplung: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Option für Mitgliedstaaten bei einigen Produkten, einen Teil der Direktzahlungen weiter gekoppelt zu zahlen 	
Kürzung der Zahlungen (Modulation)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ automatische Modulation: fixierte Kürzung aller Direktzahlungen pro Jahr ▶ freiwillige Modulation: national stärkere Kürzung aller Direktzahlungen; Verwendung zum besonderen Schutz von schwachen Regionen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ automatische Modulation steigt ▶ freiwillige Modulation: Verwendungsmöglichkeiten werden erweitert (u.a. Ertragsversicherungen) ▶ progressive Modulation eingeführt: stärkere Kürzung bei hoher Zahlungszuwendung
Auflagen für Zahlungen (Cross-Compliance)	Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards (Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tiergerechtigkeit) und mögliche Sanktionierung	einige Standards entfallen

Angebotskontrolle	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Reduzierung der Flächenstilllegung ▶ Abschaffung der Zuckerquote durch WTO-Urteil 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Abschaffung der Flächenstilllegung ▶ Auslaufen der Milchquote 2015
Ländlicher Raum	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mitteltransfer aus Modulation und Cross-Compliance, dabei Kofinanzierung nötig 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Definition von neuen Fördermaßnahmen (»neue Herausforderungen«)
Reform zur Förderung ländlicher Räume 2005 (ELER-Reform)		Health Check 2008
Prioritäten	bestehende Maßnahmen in vier Achsen gebündelt	–
Mindestausgaben	Mindestausgaben für Achsen vorgeschrieben	Mittel aus der zusätzlichen Modulation an neue Herausforderungen gebunden
Kofinanzierung	europäischer Finanzierungsanteil erhöht	neue Kofinanzierung abhängig von Maßnahme

Abbau der Angebotskontrolle

Mit dem Health Check wurde die *Flächenstilllegung* endgültig abgeschafft, deren Umfang bis dato ohnehin Jahr für Jahr gesunken war. Für die *Milchquote*, lange Zeit ein Fremdkörper inmitten der fortschreitenden Reformen, wurde ein allmähliches Auslaufen bis 2014/15 beschlossen. Damit will man den Milcherzeugern eine sozialverträgliche Anpassung, eine »sanfte Landung« also, ermöglichen.⁷⁰ Ab dem Wirtschaftsjahr 2009/10 steigt die Quote jährlich um 1 Prozent. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit geschaffen, Anpassungsprobleme von Milchviehbetrieben national über einen Milchfonds abzufangen. Dieser speist sich nicht nur aus Mitteln der freiwilligen Modulation, mit denen auch zuvor schon eine Förderung von typischen Milchregionen möglich war. Zusätzliche Gelder können nun aus nicht ausgeschöpften Mitteln für Direktzahlungen sowie aus der gestiegenen automatischen Modulation gewonnen werden. Eine sogenannte Revisionsklausel ermöglicht außerdem, dass – abhängig von den Marktentwicklungen – Änderungen in den Jahren 2010 und 2012 vorgenommen werden können.

Im September 2009 schlug die Kommission ergänzend zum Health Check ein Notfallpaket vor, das die drastischen Preiseinbrüche auffangen soll. Vorgesehen ist dabei eine preissteigernde Quotenkürzung in den Mitgliedstaaten.⁷¹ Außerdem soll eine Arbeitsgruppe

⁷⁰ Grund dafür sind die hohen Investitionskosten in der Milchproduktion, die eine Vorbereitungsphase von fünf Jahren zur Produktionsumstellung erforderlich machen. Vgl. Europäische Kommission, »CAP Health Check«, Annex D, Note 6 (Impact Assessment: Market measures, Milk quotas), Brüssel, 20.5.2008, S. 2.

⁷¹ Es wurde allerdings keine tatsächliche Quotenreduktion

Wettbewerbsverzerrungen in der Verarbeitungskette untersuchen. Damit will man die Basis für nachfolgende wettbewerbsfördernde Maßnahmen schaffen.

Neue Herausforderungen im ländlichen Raum

Der Health Check sieht zunächst eine höhere Mittelumschichtung von der ersten Säule, dem Bereich traditioneller Einkommensstützung und Marktregulierung, zur zweiten Säule, der Förderung des ländlichen Raums, vor. Die Umschichtung erfolgt durch Kürzung der betrieblichen Zahlungen mittels *automatischer Modulation*. Diese Modulationsmittel können nur für Maßnahmen im ländlichen Raum genutzt werden. Sie verbleiben zum größten Teil in dem Mitgliedstaat, in dem sie anfallen; ein kleinerer Teil wird in der gesamten EU umverteilt.⁷² Die Mittel werden innerhalb der nationalen Programme für den ländlichen Raum verwendet. Sie fördern damit nicht notwendigerweise die Betriebe, die den Kürzungen durch Modulation ausgesetzt sind, sondern nur die Teilnehmer entsprechender Fördermaßnahmen. Die nach dem Health Check zusätzlich anfallenden Modulationsmittel erhöhen bis 2013 das bereits beschlossene Volumen. Diese zusätzlichen Mittel sind dabei ausschließlich für neu definierte Prioritäten zu verwenden, die als »neue Herausforderungen« Klimaschutz, Wassermanagement, Biodiversität, Bioenergie und auch den Milchmarkt umfassen. Die dafür einzuset-

beschlossen. Vielmehr soll der Anrechnungsmechanismus für die Überlieferung der Quotenmenge geändert werden, die Strafzahlungen nach sich zieht und damit die Produktion drosseln kann.

⁷² 20 Prozent der Mittel werden auf Basis historischer Zuteilung des Budgets für den ländlichen Raum umverteilt.

Box 5: Typen landwirtschaftlicher Risikoversicherungen in der EU⁷³

(1) Ertragsversicherung

Dieser Typ versichert Ertragsverluste aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse wie Naturkatastrophen oder Tierseuchen und ist damit mengenbezogen. Versichert werden können Einzelrisiken (etwa Hagel) oder multiple Risiken (wie Umweltkatastrophen). Träger können private oder öffentliche Anbieter sein, wobei die öffentliche Unterstützung meist in Form subventionierter Prämien erfolgt. Abhängig von Leistungshöhe und Auslöseschwelle kann die Versicherung bewirken, dass der Landwirt aus strategischen Gründen eine eigene Risikominimierung unterlässt (»moral hazard«). Dies kann den Versicherer veranlassen, die Prämien zu erhöhen, um so sein steigendes Risiko abzudecken. Daraus resultieren zwar Wohlfahrtsverluste; ein unmittelbarer Preiszusammenhang besteht aber nicht.

Anwendungsformen in Mitgliedstaaten (Träger, Risikokreis):

- ▶ Deutschland: privat, Einzelrisiken
- ▶ Frankreich: privat, multiple Risiken
- ▶ Spanien: privat und öffentlich, Einzel- und multiple Risiken
- ▶ Polen: privat, Einzelrisiken; zugleich Pilotprojekte für öffentliche Träger und multiple Risiken
- ▶ Italien: privat und öffentlich, multiple Risiken
- ▶ Griechenland: öffentliche Pflichtversicherung, multiple Risiken

(2) Einkommensversicherung

Dieser Versicherungstyp bezieht sich direkt auf das Einkommen und sichert damit auch gegen Verluste durch Preisschwankungen ab. Der Preisbezug macht diesen Typ zu einer Einkommenssubvention. Sie bewirkt, dass die Produktion ausgeweitet wird, wodurch die Preise sinken und destabilisiert werden.

Anwendungsformen in Mitgliedstaaten:

- ▶ ausschließlich in Frankreich: öffentlich

zenden Maßnahmen sind jedoch nicht wirklich neu, sondern entstammen dem bestehenden Katalog an Fördermaßnahmen der zweiten Säule.⁷⁴ Damit die neuen Mittel genutzt werden können, bedarf es einer Anpassung der bereits von der Kommission genehmigten nationalen Programme der Förderperiode 2007–2013.

Der europäische Anteil an der Finanzierung der neuen Herausforderungen ist höher als bei den bereits genehmigten und laufenden Programmen. Der Regelsatz liegt bei 75 Prozent, in Konvergenzregionen sogar bei 90 Prozent.⁷⁵ Insgesamt macht die zusätzliche Modulation ein Volumen von 3,2 Milliarden Euro bis zum Jahr 2013 aus; davon stehen Deutschland 700 Millionen Euro zur Verfügung.⁷⁶ Bei Anwendung des geringeren Kofinanzierungssatzes muss die Bundesrepublik mindestens 175 Millionen Euro aufbringen, um die Zusatzmittel für die neuen Herausforderungen auch nutzen zu können.⁷⁷ Angerechnet werden dabei allerdings jene Mittel, die bereits bei den bislang akzeptierten Programmen für die neuen Herausforderungen eingesetzt werden. Da Deutschland schon jetzt viele Maßnahmen in diesen Bereichen fördert, wird ein Großteil der neuen Gelder frei verwendbar sein.⁷⁸

Der Health Check stärkt zudem die Möglichkeit, Mittel der *freiwilligen Modulation* für Sonderzahlungen einzusetzen, indem er den Katalog an Maßnahmen erweitert, die aus dieser Finanzierungsquelle geför-

⁷⁴ So werden in Anhang II der veränderten ELER-Verordnung alle förderfähigen Maßnahmen aufgelistet und explizit auf alte Artikel der Vorgängerverordnung bezogen. Vgl. Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19.1.2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), L 30/100 vom 31.1.2009.

⁷⁵ Konvergenzregionen sind Mitgliedstaaten bzw. Landesteile, deren BIP pro Kopf weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts beträgt. Für andere Maßnahmen als die neuen Herausforderungen werden abhängig vom Maßnahmentyp 50 bis 55 Prozent übernommen (75 bis 80 Prozent in Konvergenzregionen). Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vom 20.9.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. EG L 277, S. 1, zuletzt geändert am 19.1.2009, ABl. EG L 30, S. 100.

⁷⁶ Die Gesamtmittel aus der Modulation sind weit höher, da auch die alten, bereits zuvor beschlossenen Kürzungssätze weiter angewendet werden. Vgl. BMELV, »Ergebnis der Gesundheitsüberprüfung der GAP«, 15.12.2008, <www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/383364/publicationFile/22146/StatementHealthCheck.pdf> (eingesehen am 7.8.2009).

⁷⁷ Vgl. ebd.

⁷⁸ Vgl. ebd.

⁷³ Vgl. Europäische Kommission, »CAP Health Check«, Annex E, Note 8 [wie Fn. 34], S. 28.

dert werden können (neu hinzu kommen Milch- und Rindfleischförderung sowie die Unterstützung von Ernteversicherungen und Fonds). Diese freiwillige Modulation ist insofern attraktiv, als die dadurch gewonnenen Mittel – anders als sonst in der zweiten Säule – nicht national kofinanziert werden müssen.⁷⁹ Nutzten alle Mitgliedstaaten diese Option, so stünden EU-weit im Zeitraum 2009–2013 ca. 21 Milliarden Euro für Sonderzahlungen zur Verfügung.⁸⁰ Deutschland aber wird vermutlich darauf verzichten, diese Option zu nutzen, um die ohnehin erhebliche Kürzungsbelastung nicht noch zu erhöhen. Gerade die Bundesrepublik mit relativ vielen einkommensstarken Betrieben ist ohnehin in erheblichem Maße von Kürzungen aus der automatischen und der progressiven Modulation betroffen.⁸¹

Der Milchsektor kann ab jetzt sowohl als neue Herausforderung als auch durch nicht genutzte Direktzahlungen finanziert werden. In Deutschland stehen im Jahr 2013 für einen Milchfonds insgesamt etwa 300 Millionen Euro aus Modulationsmitteln und Ausgabenresten (45 Millionen Euro) zur Verfügung.⁸²

Effekt auf Preisschwankungen

Die meisten Maßnahmen des Health Checks stabilisieren langfristig die Preise. Dadurch nehmen auch die Risiken ab, die mit Preisschwankungen einhergehen. Kurzfristig jedoch kann es dadurch zu verstärkten Schwankungen kommen, dass die vormals noch bestehende Preisstützung weiter abgebaut wird.

Abbau der Intervention

Grundsätzlich führt der *Abbau der Intervention* dazu, dass Preissignale sich auch tatsächlich in einer Angebotsreaktion niederschlagen können. Dies wirkt einer

inländischen Preisstabilisierung langfristig entgegen, da eine künstliche Angebotsverzögerung unterbleibt. Kurzfristig jedoch kann ein vormals hohes gestütztes Preisniveau sinken. Damit ist derzeit allerdings nicht zu rechnen, weil die Marktpreise der meisten interventionsberechtigten Produkte ohnehin vermehrt über den Interventionspreisen lagen und diese daher seit längerem nicht mehr griffen.⁸³ Die neue Konzentration auf wenige interventionsberechtigte Erzeugnisse unterstützt die Einkommensdiversifizierung, weil sich die Produktion nun an echten Marktvorteilen aller Produkte orientieren kann.

Eine Ausnahme ist Rindfleisch. Hier wird eine Produktionsanpassung weniger durch den Abbau der Intervention als durch die Preis- und Produktionsentwicklung bei anderen Erzeugnissen bestimmt. Die nach wie vor hohen Getreidepreise führen zu hohen Futterkosten, was die Produktionsausdehnung bei Rindfleisch unabhängig vom Preis begrenzt. Allerdings wird die Reform des Milchmarktes bewirken, dass sich die Rindfleischproduktion flexibler an der Milchproduktion ausrichten kann. So würde ein Anstieg der Milchproduktion zu einem höheren Bestand an Mastkälbern und damit zu mehr Rindfleisch führen. Schätzungen zufolge wird der Preis von Rindfleisch bis 2015 um ca. 7 Prozent zurückgehen.⁸⁴

Da *Beihilfen für private Lagerhaltung* nur noch abhängig von der Marktlage und auf Kommissionsentscheid hin geleistet werden, erfolgt auch dadurch keine automatische Preisstützung mehr. Mittelfristig wirkt dies preisstabilisierend. Die *Ausschreibung* als nunmehr gültiges Regelverfahren hat ebenfalls einen stabilisierenden Effekt, da Zuschlagspreise in Ausschreibungen normalerweise unter den definierten Interventionspreisen liegen. Dies entspricht einem faktischen Abbau der Preisstützung. Außerdem kann der genaue Aufkaufpreis vom Erzeuger in Ausschreibungen nicht antizipiert werden, was eine stärkere Marktorientierung unterstützt. Allerdings wurde für Weizen eine hohe Mengenschwelle definiert, ab der die Ausschreibung und nicht mehr das alte Windhundverfahren

⁷⁹ Mit Ausnahme der Förderung von Ertragsversicherungen und Fonds, die nur zu 75 Prozent von der EU finanziert wird. Vgl. Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29.9.2003. Bislang wurde diese Option von acht Mitgliedstaaten genutzt (Griechenland, Spanien, Italien, Portugal, Slowenien, Finnland, Schweden, Großbritannien). Vgl. Europäische Kommission, »Overview of the implementation of direct payments under the CAP in Member States« [wie Fn. 68].

⁸⁰ Errechnet aus der Summe der nationalen Obergrenzen für Direktzahlung nach Annex VIII der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19.1.2009, die bei insgesamt 216 Mrd. Euro liegt.

⁸¹ Vgl. BMELV, »Ergebnis der Gesundheitsüberprüfung der GAP« [wie Fn. 76].

⁸² Vgl. ebd.

⁸³ Vgl. für Getreide Europäische Kommission, »CAP Health Check«, Annex D, Note 5 (Impact Assessment: Market measures, Cereal Intervention and Set-aside), Brüssel, 20.5.2008, S. 13.

⁸⁴ Horst Gömann/Michael Heiden/Werner Kleinhanß/Peter Kreins/Oliver von Ledebur/Frank Offermann/Bernhard Osterburg/Petra Salomon, *Health Check der EU-Agrarpolitik – Auswirkungen der Legislativvorschläge*, Studie im Auftrag des BMELV (Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 12/2008), Braunschweig, Oktober 2008, S. 16.

greift. Der stabilisierende Effekt der Ausschreibung wirkt also nur oberhalb dieser Schwelle.

Für die Weltmarktpreise wird entscheidend sein, wie sich begleitende Handelsmaßnahmen entwickeln. Der Zollsatz muss nicht mehr so hoch sein, um das nur noch geringer gestützte inländische Preisniveau zu sichern. Da Überschüsse der EU zurückgehen, werden auch Exportsubventionen abnehmen. Für die Weltmarktpreise ergibt sich daher aus dem Abbau der Intervention ein stabilisierender Effekt. Diesem Vorteil steht aber das steigende Risiko von Preispeaks in Knappheitsphasen gegenüber. Der Rückgang von kostspieligen Überschussbeständen eines großen Agrarproduzenten wie der EU hat auch zur Folge, dass weniger Puffermengen mobilisierbar sind, um Preise zu dämpfen.

Vollständige Entkopplung und weitere Kürzung der Einkommensstützung

Eine vollständige Entkopplung führt dazu, dass landwirtschaftliche Erzeuger echte Sozialtransfers erhalten, die im besten Fall produktionsneutral sind.⁸⁵ Dadurch entfällt jede politische Steuerung der Produktion oder der Preise einzelner Produkte. Auf Preissignale wird nur noch mit einer rein unternehmerischen Produktionsentscheidung reagiert – dies wirkt stabilisierend.

Mögliche Produktions- und damit Preiseffekte sind allerdings in der Phase der Umstellung auf entkoppelte Zahlungen möglich. Bereits die Einführung der entkoppelten Zahlungen durch die Reform 2003 (siehe Tabelle 3, S. 24f) zeigte jedoch, dass diese Folgen vernachlässigbar sind. Produktionswirkungen ergaben sich damals nur für sehr wenige Produkte und einzelne Regionen.⁸⁶ Der Anbau von Getreide wurde EU-weit ausgedehnt, was allerdings auch auf die zeitgleich hohen Preise zurückzuführen war. In wenigen Regionen Spaniens und Frankreichs, in denen Getreide eine große Bedeutung hat, führte die Entkopplung zu starken Einkommenseinbußen; dort kam es daher zu Anbauverringerungen (dies betraf Roggen im spanischen Castilla-Leon und Hartweizen in den

französischen Pyrenäen).⁸⁷ Die Rindfleischproduktion wiederum wurde damals trotz anziehender Preise nicht erhöht, da steigende Futterkosten dem entgegenwirkten und der unflexible Milchsektor über die noch bestehende Quote eine Ausdehnung hemmte.

Auch für die letzte Stufe der Entkopplung kann man daher erwarten, dass Produktions- und somit Preiseffekte gering und auf wenige Regionen beschränkt sein werden. Gekoppelte Getreidezahlen erfolgten bislang überhaupt nur noch in Frankreich und Spanien; hier könnte es zu Produktionsrückgängen kommen.⁸⁸

Die *steigende automatische Modulation* wirkt in Richtung eines Auslaufens politischer Stützung. Das stärkt den Trend hin zur Marktorientierung und damit zu einer flexiblen Anpassung an Preisentwicklungen. Die eigentliche Neuerung des Health Checks, die *progressive Modulation*, führt dabei weniger zu Preiswirkungen als zu Verteilungseffekten.⁸⁹ Wegen der geringen Folgen innerhalb der EU ergeben sich auch für den Weltmarkt kaum Änderungen.

Unterstützung von Versicherungslösungen zum Schutz vor Einkommensrisiken

Es ist nicht damit zu rechnen, dass sich Produktions- und Preiseffekte allein aufgrund der Förderung von Ernteversicherungen und Fonds zur Kostenkompensation einstellen. Da über die konkrete Ausgestaltung nach wie vor auf Ebene der Mitgliedstaaten entschieden wird, lassen sich spezifische nationale Risiken gezielt erfassen, so dass es auch nicht zu Produktionsänderungen durch falsche unternehmerische Risikoabsicherung kommen wird.⁹⁰ Ohnehin ist das Ausmaß der europäischen Förderung begrenzt. Eventuell doch auftretende inländische Preiseffekte werden nur gering ausfallen; daher sind auch keine Folgen für den Weltmarkt zu erwarten.

Abbau der Angebotskontrolle

Es wird erwartet, dass nach Abschaffung der *Flächenstilllegung* ungefähr 50 Prozent der bisher stillgelegten

⁸⁵ Die Unterstützung der generellen Einkommenssituation hat natürlich insofern Folgen für Wettbewerbsfähigkeit und Investitionsentscheidungen, als reine Einkommenstransfers die Beibehaltung der landwirtschaftlichen Produktion insgesamt begünstigen. Vgl. Henrichsmeyer, *Agrarpolitik* [wie Fn. 46], S. 205.

⁸⁶ Europäische Kommission, »CAP Health Check«, Annex C, Note 3 (Impact Assessment: Direct Support Scheme, Partially coupled support), Brüssel, 20.5.2008, S. 8.

⁸⁷ Ebd., S. 13.

⁸⁸ Vgl. Gömann u.a., *Health Check der EU-Agrarpolitik* [wie Fn. 84], S. 70.

⁸⁹ Betroffen davon ist vor allem die Bundesrepublik. Auf sie entfallen von den Kürzungen, die EU-weit 47 Mio. Euro betragen, allein 24 Mio. Euro. Dies ist auf die Großbetriebe Nord- und Ostdeutschlands zurückzuführen, die hohe Summen an Direktzahlungen erhalten. Vgl. ebd., S. 43.

⁹⁰ Vgl. Europäische Kommission, »CAP Health Check«, Annex E, Note 8 [wie Fn. 34], S. 26f.

Fläche neu bewirtschaftet werden.⁹¹ Dies bewirkt eine Produktionsausdehnung von schätzungsweise 1 Prozent und Preissenkungen von 4 Prozent bei den Produkten, bei denen die Stilllegung vormals angewendet wurde (Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen).⁹² Mit der größten Produktionserhöhung ist in den getreidestarken Ländern Frankreich und Deutschland zu rechnen; dagegen werden etwa für Dänemark oder die Niederlande nur geringe Änderungen erwartet.⁹³ Langfristig wird die bessere Anpassung an Preisbewegungen die Preise stabilisieren. Auf Weltmarktpreise wird die begrenzte Mengenausdehnung nur geringe Effekte haben.

Das Auslaufen der *Milchquote* bewirkt, dass sich langfristig das Angebot flexibler an Preisen ausrichten kann. Insbesondere wird in Zukunft eine Angebotssteigerung bei hohen Preisen, wie sie von der Quote bislang blockiert wurde, möglich sein. Dies wirkt langfristig stabilisierend. Kurzfristig aber können die Preise zunächst sinken. Da die alten Milchviehbestände aus der langen Phase der Quote noch vorhanden sind, kann auf sinkende Preise nur zeitverzögert eine Angebotseinschränkung folgen. Zudem müssen sich die Milchviehhalter erst noch auf die neue unternehmerische Flexibilität einstellen, hatten sie sich doch jahrzehntelang an festgelegten Produktionsmengen ausgerichtet. Die faktische Quotenkürzung durch das Notfallpaket vom September 2009 kann Preise nur dann erhöhen, wenn die Quoten bislang tatsächlich ausgeschöpft worden sind. Dies trifft nur auf einige Mitgliedstaaten zu (etwa Deutschland, Österreich, Italien und die Niederlande). In anderen Fällen wird diese Maßnahme daher nicht greifen.

Empirisch ist bereits eine Preissenkung und ein damit verbundener Einkommensverlust der Erzeuger festzustellen. Die aktuellen Wachstumsverluste vieler Schwellenländer – ausgelöst durch die Finanzkrise – dämpfen die Nachfrage nach hochwertigen Milchprodukten auf dem Weltmarkt und schränken die Absatzmöglichkeiten für die nach wie vor hohe Angebotsmenge der EU ein. Der fallende Preis wird somit auch nicht durch die internationale Nachfrage aufgefangen. Die monopolistische Struktur der Milchverarbeitung und des Einzelhandels bewirkt zudem, dass sich Preissenkungen stärker für den Erzeuger als

für den Verbraucher auswirken. Sie lösen daher auch keinen stabilisierenden Nachfrageschub aus.

Nach Schätzungen zur mittelfristigen Preisentwicklung in der EU wird die Milchproduktion bis 2015 um insgesamt 3,7 Prozent steigen, während die Preise in derselben Zeit um 3 Prozent fallen und die Exporte um 30 Prozent zunehmen werden. Für den großen Milchproduzenten Deutschland wird sogar mit einem Anstieg der Menge um 6 Prozent und einem Preisrückgang von 7,7 Prozent gerechnet.⁹⁴ Als Folge des bereits eingetretenen Preisverfalls greift bei Milch seit März 2009 die Intervention wieder. Rückwirkungen für den Fleischmarkt ergeben sich insofern, als wegen der konstant hohen Milchproduktion auch die Zahl der Mastkälber hoch bleibt, so dass es auch bei Rindfleisch zu sinkenden Preisen kommen kann. Diese Preiseffekte innerhalb der EU werden aber auf die Phase der Anpassung an die Reform begrenzt bleiben. Langfristig wird der nötige Strukturwandel, der nur durch Aufhebung der Quote erfolgen kann, stabilisierend wirken. Eine Preisberuhigung wird somit weniger durch die verringerte Milchproduktion einzelner Betriebe als vielmehr durch die vollständige Aufgabe ganzer Höfe erzielt werden.

Auf dem Weltmarkt wirkt vor allem der krisenbedingte Nachfragerückgang preissenkend. Dieser Effekt wird noch unterstützt durch die aktuelle reaktive Wiederbelebung der Exporterstattung, die sich im Rahmen der WTO-Vorgaben bewegt. Mit ihrer Hilfe wird die in der EU überschüssige Menge seit Januar 2009 auf dem Weltmarkt abgesetzt. Erholt sich die Nachfrage wieder und greift der Strukturwandel in der EU, werden diese Exporterstattungen nicht mehr nötig sein.

Neue Herausforderungen im ländlichen Raum

Weil diese Maßnahmen entsprechend der WTO-Vorgaben preisunabhängig und ohne direkten Produktbezug für ganze Regionen gelten (siehe Box 3, S. 11), sind sie produktionsneutral und ohne Einfluss auf Preisschwankungen. Sie bewirken vielmehr, dass die gesamte landwirtschaftliche Produktion trotz niedriger Preise aufrechterhalten wird.

Eine Ausnahme ist die Förderung des Milchmarktes, die erst durch den Ratsbeschluss zum Health Check als eine der neuen Herausforderungen für den ländlichen Raum definiert wurde. Diese freiwillige produktionsbezogene Unterstützung soll die Folgen

⁹¹ Vgl. Europäische Kommission, »CAP Health Check«, Annex D, Note 5 [wie Fn. 83], S. 13.

⁹² Vgl. ebd.

⁹³ Vgl. ebd.

⁹⁴ Vgl. Gömann u.a., *Health Check der EU-Agrarpolitik* [wie Fn. 84], S. 77.

abfedern, die der Wegfall der Milchquote hat. Im Sinne einer reinen Kostenkompensation kann die Förderung verhindern, dass Erzeuger komplett aus der Milchproduktion aussteigen. Bei langfristiger Unterstützung bedeutet dies jedoch, dass die notwendige Anpassung an sinkende Preise gehemmt und damit der Preisdruck erhöht wird. In Kombination mit dem Wegbrechen der internationalen Nachfrage fallen dann auch die Weltmarktpreise. Daher sollten diese Anpassungshilfen zeitlich klar befristet sein, um einer Stabilisierung nicht entgegenzustehen.

Förderung von Biokraftstoffen

Maßnahmen

Nachwachsende Rohstoffe wurden bislang im Rahmen der Agrarpolitik über Anbausubventionen unterstützt; seit 2003 erfolgt auch eine Förderung von Biokraftstoffen im Verkehrssektor. Mit dem Health Check wurde die agrarpolitische Energiepflanzenprämie abgeschafft. Die 2009 verabschiedete Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen verstärkt gegenüber der alten Richtlinie aus dem Jahr 2003 die Verpflichtung, Biokraftstoffe im Verkehrsbereich zu nutzen.⁹⁵ Demnach muss der Anteil von Biokraftstoffen am Gesamtverbrauch von Kraftstoffen im Transportsektor bis 2020 von derzeit 5,75 Prozent auf 10 Prozent steigen (Beimischungsquote). Wegen der Konkurrenzbeziehung zwischen Kraftstoffherzeugung und Nahrungsmittelproduktion war diese Zielvorgabe in der Öffentlichkeit stark umstritten. Kritiker verwiesen darauf, dass das weltweite Hungerrisiko steige, wenn Agrarrohstoffe der Ernährung entzogen und die Preise für Nahrungsmittel dadurch in die Höhe getrieben würden.

Der zuständige Ausschuss des Europaparlaments schlug im Laufe des Legislativverfahrens zur Annahme der neuen Richtlinie vor, die Beimischungsvorgabe zu entschärfen. Demnach sollten 2015 mindestens 20 Prozent und bis zum Zieljahr 2020 sogar 40 Prozent der Beimischungsquote nicht mehr aus Rohstoffen stammen, die auch zur Nahrungsmittelproduktion verwendet werden können, sondern aus der sogenannten zweiten Generation von Biokraftstoffen.

⁹⁵ Richtlinie 2009/28/EG vom 23.4.2009, welche die Richtlinie 2003/30/EG zur Förderung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor vom 8.5.2003 ersetzt.

Diese werden unter anderem aus Resten von Agrarrohstoffen (etwa Wurzeln) gewonnen; dabei gibt es keine unmittelbare Flächenkonkurrenz mit der Nahrungsmittelproduktion mehr. Dieser Vorschlag wurde jedoch im Legislativverfahren bis zum endgültigen Beschluss des Ministerrats aufgeweicht. Nun ist in der Richtlinie ohne konkrete Zielvorgabe lediglich die vage formulierte Nebenbedingung enthalten, dass die zweite Generation von Biokraftstoffen zu berücksichtigen sei. Gleichzeitig wurden erstmals Nachhaltigkeitskriterien definiert, um ökologische Nebeneffekte aus dem zunehmenden Anbau von Biokraftstoffen auszuschließen. Diese Kriterien beziehen sich zwar explizit nur auf solche Biokraftstoffe, die eine europäische Förderung genießen. Unklar bleibt jedoch, wie sie auf Importe angewendet werden sollen.⁹⁶

Effekt auf Preisschwankungen

Falls die technologische Entwicklung tatsächlich eine marktfähige Nutzung der zweiten Generation von Biokraftstoffen ermöglicht, sinkt dadurch die unmittelbare Flächenkonkurrenz gegenüber dem Nahrungsmittelanbau. Die Agrarpreise werden dann durch Verwendung von Biokraftstoffen nicht mehr so stark nach oben getrieben. Mit der Nebenbedingung der Richtlinie – auch in ihrer aufgeweichten Form – verringert sich faktisch also die Beimischungsquote für Nahrungsmittel als Energieträger. Dadurch wird die politische Entkopplung der Energienutzung von echten Konkurrenzbedingungen und damit vom Ölpreis ein Stück weit revidiert. Ölpreisschwankungen werden wieder stärker den Einsatz von Agrarrohstoffen, die alternativ als Nahrungsmittel genutzt werden können, beeinflussen – deren Verwendung wird dann erst wieder bei höheren Ölpreisen ökonomisch interessant.⁹⁷

Genuine Preisschwankungen bei Agrarrohstoffen, verursacht etwa durch Großwetterereignisse, werden sich wieder gleichmäßiger auf die Verwendungen als Nahrungsmittel oder Energieträger verteilen und dadurch abgeschwächt. Für den europäischen Preis sind also beide Effekte möglich – der aufs Neue gestiegene Ölpreiseinfluss wirkt destabilisierend, die

⁹⁶ Vgl. Richtlinie 2009/28/EG vom 23.4.2009, Artikel 17.

⁹⁷ Vgl. Martin Banse/Hans van Meijl/Andrzej Tabeau/Geert Woltjer, »Will EU biofuel policies affect global agricultural markets?« in: *European Review of Agricultural Economics*, 35 (2008) 2, S. 117–141 (130).

genuinen Schwankungen auf den Agrarmärkten selbst können dagegen wieder besser abgedeckt werden.

Auch der Effekt auf Weltmarktpreise ist ambivalent und schwer abzuschätzen. Entscheidend wird sein, wie sich die Importe entwickeln. Schätzungen zufolge wird sich der Importanteil beim inländischen Verbrauch von Biokraftstoffen künftig zwischen 30 und mehr als 50 Prozent bewegen.⁹⁸ Eine stärkere Nutzung von Kraftstoffen der zweiten Generation verringert jedoch den Importbedarf – bei Getreide wird unter diesen Umständen eine Importquote von nur noch knapp 3 Prozent erwartet – und wirkt damit stabilisierend auf die Weltmarktpreise.⁹⁹ Werden die Nachhaltigkeitskriterien jedoch gleichzeitig als Importbeschränkung genutzt, so führt diese Abschottung wiederum zu sinkenden Preisen.

Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der EU

Maßnahmen

Die traditionelle Interventionspolitik der EU hatte den Vorteil, dass Produktionsüberschüsse zur Versorgung bedürftiger Gruppen genutzt werden konnten. Die rechtliche Grundlage dieser Versorgungspolitik stammt aus dem harten europäischen Winter 1986/87. Zunächst wurden nur Ad-hoc-Maßnahmen zur Soforthilfe etabliert, doch diese mündeten schließlich in eine Verordnung über die Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige. Die Teilnahme von Mitgliedstaaten war dabei freiwillig.¹⁰⁰ Die Zuteilung der Nahrungsmittel erfolgte über angemeldete und von der EU akzeptierte soziale Einrichtungen auf Basis eines vorzulegenden Jahresplans, der den jeweiligen Bedarf definierte. Als Nebenprodukt der alten Agrar-

politik wurden diese Nahrungsmittelhilfen durch die entsprechende EU-Haushaltlinie zur Intervention finanziert. Eine nationale Kofinanzierung war daher nicht nötig.¹⁰¹ Weil die Interventionsbestände im Zuge der Agrarreformen aber immer weiter zurückgingen, bedurfte es ergänzender Marktkäufe, um die Versorgung aufrechtzuerhalten. Dabei waren aber weiterhin nur interventionsberechtigte Produkte erlaubt. Auch diese Marktkäufe wurden vollständig durch die EU finanziert. 2008 deckten sie bereits 90 Prozent der Nahrungsmittelhilfen ab.¹⁰²

Von den Anfängen des Versorgungsprogramms bis 2008 verdreifachte sich das jährliche Mittelvolumen auf 300 Millionen Euro. 19 von 27 EU-Staaten waren 2008 beteiligt; der größte Budgetanteil entfiel dabei auf Italien, Spanien und Frankreich. Deutschland nutzt das Hilfsprogramm bis heute nicht. Der *Kommis-sionsvorschlag* von September 2008 zur Änderung der derzeit gültigen Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 sieht vor, die Mittel auf 500 Millionen Euro jährlich aufzustocken. Die Begründung dafür lautet, dass in den vergangenen Jahren stets mehr Mittel beantragt als zugewiesen worden sind. Die Hilfen sollen aber nunmehr, anders als früher, von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden. Inklusive der nationalen Beiträge stünde damit bis 2013 EU-weit ein jährliches Volumen von 575 bis 625 Millionen Euro zur Verfügung.¹⁰³ Bezugsquellen werden weiterhin Interventionsbestände – falls vorhanden – und ergänzende Marktkäufe im betreffenden Mitgliedstaat oder auf europäischer Ebene sein. Das Sortiment soll nun neben interventionsberechtigten Produkten auch andere Nahrungsmittel umfassen.

⁹⁸ Vgl. ebd., S. 8.

⁹⁹ Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, »The impact of a minimum 10% obligation for biofuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets«, Brüssel, 30.4.2007, S. 6.

¹⁰⁰ Verordnung (EWG) Nr. 3730/87 des Rates vom 10.12.1987 zur Einführung der Grundregeln für die Lieferung von Nahrungsmitteln aus Interventionsbeständen an bestimmte Einrichtungen zur Verteilung an stark benachteiligte Personen in der Gemeinschaft. Diese Verordnung ging ein in die Verordnung zur Marktorganisation (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22.10.2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) vom 16.11.2007.

¹⁰¹ Vgl. Art. 27 Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22.10.2007.

¹⁰² Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) hinsichtlich der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Gemeinschaft, SEK(2008) 2437, Brüssel, 17.9.2008, S. 2.

¹⁰³ Bis 2013 soll der EU-Anteil der Finanzierung bei 75 Prozent (bzw. 85 Prozent in Kohäsionsregionen) liegen, danach soll er auf 50 Prozent (75 Prozent in Kohäsionsregionen) gesenkt werden.

Tabelle 4
Stabilisierungswirkung aktueller EU-Reformen

Maßnahme	Reform	Wirkung auf Preisstabilität	
		EU	Weltmarkt
Health Check Intervention	Absenkung zum reinen Sicherheitsnetz für nur noch drei Produktgruppen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ kurzfristige Preissenkung, wenn Marktpreise niedrig ▶ langfristig stabilisierend, aber steigendes Risiko von Peaks in Hochpreisphasen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ stabilisierend, wenn parallel Zölle abgebaut werden ▶ steigendes Risiko von Peaks in Hochpreisphasen
	Ausschreibung als Regelverfahren und Stärkung marktbezogener Beihilfen	stabilisierend	stabilisierend
Direktzahlungen	Vervollständigung der Entkopplung	neutral	neutral
	Erhöhung der Modulation	neutral	neutral
Versicherungssysteme	EU-Kofinanzierung möglich	neutral	neutral
	Abschaffung der Flächenstilllegung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Preise für betroffene Produkte sinken kurzfristig ▶ langfristig stabilisierend 	neutral
Förderung des ländlichen Raums	Auslaufen der Milchquote	<ul style="list-style-type: none"> ▶ kurzfristig preissenkend ▶ langfristig stabilisierend 	
	Mittelanstieg	neutral	neutral
	Milchmarktförderung als neue Herausforderung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ bei kurzfristiger Leistung neutral ▶ bei langfristiger Leistung destabilisierend 	

Maßnahme	Reform	Wirkung auf Preisstabilität	
		EU	Weltmarkt
Förderung von Biokraftstoffen Flexibilisierung und Sicherung der Nachhaltigkeit	Berücksichtigung der zweiten Generation von Biokraftstoffen empfohlen	ambivalenter Einfluss (nur bei Marktfähigkeit der zweiten Generation): ▶ Preisauftrieb geringer ▶ stärkerer Einfluss von Ölpreisschwankungen ▶ besseres Abfangen genuiner Agrarpreisschwankungen	
	Kriterien und Zertifizierung von Nachhaltigkeit	als Handelsbarriere preissteigernd	als Handelsbarriere preissenkend
Nahrungsmitteltransfers an Bedürftige in der EU Bezugspalette	Palette erweitert	neutral	neutral
	Finanzierung	Nationale Finanzierung eingeführt	neutral
Nahrungsmittelhilfe für Entwicklungsländer Finanzierung	steigendes Budget	neutral	neutral

Eigene Zusammenstellung auf Basis von Ray Daryl/James Richardson/Daniel La Torre Ugarte/Kelly Tiller, »Estimating Price Variability in Agriculture: Implications for Decision Makers«, in: *Journal of Agriculture and Applied Economics*, 30 (1998) 1, S. 21–33.

Effekt auf Preisschwankungen

Die vorgeschlagenen Mittel machen nur etwa 0,04 Prozent der Gesamtnachfrage nach Nahrungsmitteln in der EU aus.¹⁰⁴ Dieses geringe Volumen relativiert die Risiken, die bei physischen Nahrungsmitteltransfers normalerweise drohen. Eine Verdrängung des lokalen Angebots bzw. der Wegfall lokaler Nachfrage kann in der Empfängerregion die Preise drücken und damit Anreize zur eigenen Produktion verringern. In der Folge können dann verstärkt Versorgungsprobleme entstehen.

Dem Risiko, eigene Produktion zu verdrängen, wirkt in der EU außerdem die hohe Marktintegration entgegen: Falls es tatsächlich zu lokalen Überschüssen kommt, können diese sofort in andere Märkte fließen. Auch die erweiterte Produktpalette schwächt die Gefahr von Preiseffekten, da sich eventuelle Marktbeeinflussungen breit auf verschiedene Erzeugnisse verteilen. Zudem gelten die traditionell genutzten Interventionsprodukte wie Weizen als besonders kostenintensiv. Gründe dafür liegen im Verzicht auf besonders hohe Markterlöse sowie den hohen logistischen Kosten.¹⁰⁵ Der Kommissionsvorschlag zur Erweiterung der Produktpalette kann somit auch die Kosteneffizienz erhöhen. Insgesamt ist weder inländisch noch auf dem Weltmarkt mit Preiseffekten zu rechnen.

Nahrungsmittelfazilität für Entwicklungsländer

Maßnahmen

In Reaktion auf die Preispeaks Anfang 2008 wurde die Nahrungsmittelfazilität beschlossen, die Zusatzmittel in Höhe von einer Milliarde Euro bietet. Diese stehen von 2009 bis 2011 nicht nur für Nahrungsmittelhilfen, sondern auch für agrarbezogene Entwicklungsförderung zur Verfügung.¹⁰⁶ Wenn die Mittel vollständig in die Nahrungsmittelhilfe eingehen, würden sie

immerhin ein Viertel aller im Jahr 2007 weltweit geleisteten Hilfen ausmachen.¹⁰⁷ Diese zusätzliche Unterstützung orientiert sich an der generellen monetären Ausgestaltung der EU-Nahrungsmittelhilfen. Dabei werden entsprechende Gelder genutzt, um Nahrungsmittel in den betroffenen Regionen selbst oder in benachbarten Regionen aufzukaufen.¹⁰⁸

Effekt auf Preisschwankungen

Monetäre Hilfen wirken nachhaltiger als physische Nahrungsmitteltransfers. Der Aufkauf von Nahrungsmitteln vor Ort bedeutet Nachfrage auf dem lokalen Markt, was die dortige Agrarproduktion stärkt. Risiken liegen in der Definition zielgenauer Kriterien für die Vergabe. Eine Zuteilung an nichtbedürftige Haushalte kann dazu führen, dass diese einen höheren Anteil ihres Einkommens in andere Konsumgüter fließen lassen. Dadurch kann die Nachfrage auf den Nahrungsmittelmärkten sinken, was mittelfristig die Anreize für die Agrarproduktion schwächt. Generell aber gelten monetäre Hilfen als weniger destabilisierend als physische Transfers.

Da die Nahrungsmittelfazilität nur das Volumen, nicht aber das Design von Nahrungsmittelhilfen der EU ändert, sind keine Effekte auf lokale Preisschwankungen in Empfängerregionen zu erwarten. Die EU verfolgt diejenige Ausgestaltung der Nahrungsmittelhilfen, die am wenigsten verzerrend und damit preisneutral ist.¹⁰⁹

104 Dieser Anteil errechnet sich aus dem Anteil der Nahrungsmittelhilfen in Höhe von 500 Mio. Euro am Gesamtumsatz der Nahrungsmittelindustrie im Jahr 2007 in Höhe von 1252 Mrd. Euro. Vgl. zum Gesamtumsatz: Food for Thought, *Europe's Food and Drink Markets in 2007*, Genf 2008, <<http://fft.com/index.php?module=rspecial&page=specialReport&srid=8524>> (eingesehen am 2.5.2009).

105 Vgl. OECD, *The Development Dimension* [wie Fn. 57], S. 56.

106 Vgl. Ratsbeschluss vom 21.11.2008.

107 Vgl. Edward Clay, »Food aid, tying and trade distortion: a proportionate response«, A paper for the International Conference »Food aid: exploring the challenges«, Berlin, 3.-5. Mai 2007, S. 2.

108 World Food Program (WFP), Database INTERFAIS, Table 8, Rom, Juni 2006.

109 Vgl. OECD, *The Development Dimension* [wie Fn. 57], S. 61.

Ergebnisse und Herausforderungen

Von den meisten der analysierten Maßnahmen kann ein stabilisierender oder zumindest neutraler Effekt auf Nahrungsmittelpreise erwartet werden. Sie leisten damit einen agrarpolitischen Beitrag zur Dämpfung der ökonomischen und politischen Risiken, die sich aus Preisschwankungen ergeben. Hauptursache für diese positive Wirkung ist der Umstand, dass die Marktausrichtung des Agrarsektors durch den Health Check komplettiert wird. Angebotsentscheidungen können sich so langfristig wieder an Preissignalen orientieren. Dadurch entfällt die frühere politisch bedingte Loslösung der Produktionsentscheidung von realen Marktbedingungen. Diese Abkopplung stabilisierte in der Geschichte der GAP zwar lange Zeit künstlich die europäischen Preise einzelner definierter Produkte und damit die Einkommen der Erzeuger, hatte aber negative Effekte auf Weltmarktpreise. Im Zuge fortschreitender Handelsverflechtungen ergaben sich daraus wiederum Auswirkungen auf das Preisniveau in der EU, die sich nur durch eine noch stärkere Stützung auffangen ließen. Eine Umkehr hin zu mehr Markt wird in diesem traditionell stark geschützten Sektor die Anpassungsflexibilität erhöhen.

Verbleibende Defizite im Reformpaket und Lösungsansätze

Nicht alle Bestandteile des Reformpakets wirken preisstabilisierend. Es gibt es einige Maßnahmen, die zumindest kurzfristig Preisschwankungen auslösen können. Diese Ausnahmen betreffen die Milchmarktreform und die veränderte Förderung von Biokraftstoffen. In diesen Bereichen wird nach wie vor an Steuerungselementen festgehalten, die insbesondere auf dem Weltmarkt Preiseffekte haben können. Hier gibt es Nachbesserungsbedarf.

Milch: Anpassungshilfen, keine Rückkehr zur Quote
Die Revisionsklausel in den Beschlüssen zum Health Check ermöglicht für den Milchmarkt eine Überprüfung der Reform im Jahr 2012. Dieser Schritt darf nicht dazu missbraucht werden, das beschlossene Auslaufen der Milchquote rückgängig zu machen, auszusetzen oder zu verzögern. Jede Fortführung des

Status quo wird langfristig die Probleme verschärfen, weil dann der Strukturwandel, das Ausscheiden von Betrieben und damit eine marktgerechte Rückführung des Milchangebots verhindert werden. Der von Deutschland und Frankreich im Sommer 2008 gemachte Vorschlag, das ohnehin lange Zeit verhin-derte Ende der Quote weiter aufzuschieben, ist daher auf Dauer gesehen kontraproduktiv. Die Quoten-kürzung im Rahmen des Notfallpakets vom September 2009 gibt ein falsches Signal; das langfristige Ziel des Health Checks, die Quote auslaufen zu lassen, darf dadurch nicht aufgeweicht werden.

Vielmehr sollten Anpassungshilfen genutzt werden, damit sich der Prozess für die betroffenen Betriebe sozial abfedern lässt. Diese Möglichkeit ist mit der Definition des Milchmarktes als neue Herausforderung hinreichend gegeben. Des Weiteren sollten wettbewerbspolitische Hemmfaktoren in der Kette von Milchproduktion über Verarbeitung bis zum Einzelhandel abgebaut werden; dies würde die Position der Erzeuger verbessern. Das Notfallpaket vom September 2009 greift diesen Ansatz der Wettbewerbsstärkung auf und weist damit den langfristig richtigen Weg. Wenn auf dem Milchsektor auch andere politische Ziele als bloß Milcherzeugung oder Einkommensstützung verfolgt werden sollen – etwa Landschaftspflege und Umweltschutz durch kleinbäuerliche Milchwirtschaft –, so sind hierfür Maßnahmen zur Förderung ländlicher Räume zu nutzen. Marktein-griffe eignen sich nicht dazu.

Die seit Anfang 2008 wieder geleisteten Export-erstattungen der EU für Magermilchpulver sind eine Folge der Angebotsüberhänge auf dem europäischen Markt und der sinkenden Weltmarktpreise. Die Ausfuhrsubventionen wirken kontraproduktiv, weil sie das globale Preisniveau weiter nach unten drücken. Mittelfristig ist zwar damit zu rechnen, dass sich die Marktbedingungen entspannen und die Exporterstat-tungen überflüssig werden. Ziel sollte dennoch bleiben, auch diejenigen Erstattungen vollständig abzu-bauen, die gemäß WTO-Vorgaben erlaubt sind. Nur so lassen sich auch kurzfristige Risiken der Destabilisie-rung vermeiden. Hierfür aber müssen die Verhand-lungen im Rahmen der Doha-Runde vorangetrieben werden.

Biokraftstoffe: Zweite Generation stärken und auf Handelsbarrieren verzichten

Es ist nicht eindeutig, welchen Preiseffekt die von der EU geforderte Einbindung der zweiten Generation von Biokraftstoffen hat. Faktisch wird mit der Vorgabe die Beimischungsquote für nachwachsende Rohstoffe, die auch als Nahrungsmittel nutzbar sind, reduziert. Dies wirkt preisstabilisierend, weil die unmittelbare Konkurrenzbeziehung zwischen Energie- und Nahrungsvorwendung aufgebrochen wird. Allerdings steht und fällt dieser Effekt mit der Marktfähigkeit der zweiten Generation. Diese lässt sich nur durch Forschung und technologische Entwicklung vorantreiben. Zudem wird die Flexibilisierung der Quote den Einfluss des Ölpreises erhöhen – mit der Folge, dass Ölpreisschwankungen tendenziell stärker zu Bewegungen der Agrarpreise führen. Genuine Schwankungen auf den Agrarmärkten, verursacht etwa durch klimatisch bedingte Ernteausfälle, dürften hingegen abgedämpft werden, da sich solche Effekte wieder flexibler auf beide Verwendungen von Agrarrohstoffen verteilen können.

Entscheidend für Weltmarktpreise wird sein, wie die EU die Zertifizierung nachhaltiger Produktion ausgestaltet: Wird diese als Handelsbarriere genutzt, so gehen die Importchancen von Handelspartnern zurück, was zu sinkenden Weltmarktpreisen führt. Diesem Abschottungseffekt lässt sich entgegenwirken, wenn den Entwicklungsländern dabei geholfen wird, die Standards einzuhalten. Die EU sollte eine solche Unterstützung im Rahmen von Entwicklungsprogrammen bieten.

Herausforderungen jenseits des Reformpakets

So positiv das Stabilisierungspotential des vorliegenden Reformpakets zu bewerten ist, so darf es in seiner Wirkung auch nicht überschätzt werden. Zum einen erfasst es nicht alle denkbaren und sinnvollen agrarpolitischen Instrumente, mit denen sich Preisschwankungen abfedern lassen. Zum anderen kann die Agrarpolitik allein ohnehin nur einen begrenzten Beitrag zu stabilen Preisen leisten. Nur wenn andere Politikbereiche wie die Wettbewerbs-, Handels- oder Entwicklungspolitik keine kontraproduktiven Effekte liefern, ist ein hoher Grad an Preisstabilität zu erreichen. Den negativen Folgen von Preisschwankungen und insbesondere dem politischen Risiko hungerbedingter Unruhen kann zudem nicht allein mit ökonomischen

Maßnahmen begegnet werden. Zur regionalen Stabilisierung ist hier auch die Außenpolitik gefordert.

Wettbewerbspolitik im Agrarsektor stärken

Im Dezember 2008 rief die EU-Kommission die »Hochrangige Gruppe für die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelindustrie« ins Leben. Sie sollte untersuchen, inwieweit Zugangsbeschränkungen und fehlende Transparenz dafür verantwortlich sind, dass Märkte nicht flexibel genug auf Preise reagieren können. Auf Grundlage ihrer Empfehlungen hat die Kommission im Juli 2009 einen Fahrplan zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit vorgestellt. Dieser hat jedoch eher empfehlenden Charakter und konstatiert, dass weitere Analysen nötig sind.

Ein konkreter Vorschlag der Gruppe lautet, die Transparenz der Märkte mittels einer zentralen europäischen Marktbeobachtung zu stärken. Die Erfolgchancen eines solchen Monitorings sind allerdings fraglich, da es bereits eine Vielzahl vergleichbarer Informationsdienste (z.B. Eurostat) gibt, ohne dass Preisschwankungen dadurch abgemildert worden wären.

Andere Formen der Zugangsbeschränkung auf Agrarmärkten sind sicherlich relevanter als Informationsdefizite. Dazu zählen die Marktsegmentierung durch private Akteure in Verarbeitung oder Lebensmitteleinzelhandel und die hohe Marktkonzentration etwa bei Milch. Angesichts der zunehmenden Marktorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik werden diese Einflussfaktoren der Preisbildung in Zukunft wirksamer sein, als es bislang bei stark geschützten Märkten der Fall war. Der Agrarsektor wird daher, ähnlich wie andere Sektoren, verstärkt durch wettbewerbspolitische Maßnahmen zu begleiten sein. Rein agrarpolitische Schritte reichen hier nicht aus.

Handelspolitik weiter liberalisieren und Ausnahmen begrenzen

Das Stabilisierungspotential der EU-Reformen kann nur dann ausgeschöpft werden, wenn sie auch von handelspolitischen Änderungen unterstützt werden. Solange vor allem die Industrieländer – und auch die EU als Ganzes – am alten Muster nationaler Schutzmechanismen festhalten, wird der Weltmarktpreis dadurch tendenziell destabilisiert. Reformbedarf besteht insbesondere bei folgenden Instrumenten:

Abbau des hohen Zollschatzes. Bei strategisch relevanten Produkten werden von der EU im Rahmen der WTO-Vorgaben nach wie vor relativ hohe Zölle erhoben. So gilt etwa bei Weizen ein Mischzoll aus Wert-

und Stückzoll von 12,8 Prozent und 95 Euro je Tonne. Entsprechend erhöhen sich die Weltmarktpreise für Weizen an der Grenze der EU. Insbesondere die absolute Komponente, der Stückzoll, sorgt dabei für eine Abschottung vom Weltmarktpreis. Schwankungen des globalen Preisniveaus werden weniger stark auf Preise in der EU übertragen, sondern verbleiben größtenteils im Weltmarkt. Das Preisniveau in der EU wird also auf Kosten des Weltmarktpreises stabilisiert. Die EU sollte deshalb einen deutlichen Abbau des Zollniveaus verfolgen und den bisherigen Mischzoll durch einen reinen prozentualen Wertzoll ersetzen.

Keine preisabhängigen Schutzzölle. Die EU belegt bislang mit 539 beantragten Produkten, für die sie im Rahmen der speziellen Schutzklausel Zusatzzölle bei sinkenden Weltmarktpreisen erheben darf, einen Spitzenplatz unter allen WTO-Mitgliedern. Diese Schutzzölle drücken den niedrigen Preis, durch den sie ausgelöst werden, über eine sinkende Importnachfrage noch weiter nach unten. In der Doha-Runde wurde darüber verhandelt, bei Industrieländern die Schutzzölle auslaufen zu lassen. Es würde allerdings auch nicht weiterhelfen, sie Entwicklungsländern pauschal zu gestatten, da der Status eines Entwicklungslandes in der WTO allein auf Selbstdeklaration beruht. Erhebt also ein großes Entwicklungsland mit Weltmarkteinfluss Schutzzölle, so wird das globale Preisniveau ebenfalls destabilisiert. Nötig ist vielmehr, dass klare Auslösekriterien – etwa der Nachweis einer Marktzerstörung durch niedrige Preise – aufgestellt werden.

Auslaufen der Exporterstattungen. Nach wie vor sind innerhalb des WTO-Regelwerks Exporterstattungen möglich. Ihr Ausmaß ist in der Vergangenheit zwar gesunken, weil die Differenzen zwischen inländischen und Weltmarktpreisen abgenommen haben. Abhängig von der Marktentwicklung werden im Einzelfall aber immer wieder Erstattungen geleistet, derzeit bei Milch sowohl von der EU als auch den USA. Die Abschaffung dieses Instruments auf WTO-Ebene muss dringend vorangetrieben werden, da subventionierte Exporte die Weltmarktpreise nach unten treiben. Im Rahmen der Doha-Verhandlungen hat man sich auch schon darauf geeinigt, die Exporterstattungen vollständig abzubauen. Ohne ein neues WTO-Agrarabkommen jedoch kann eine Einschränkung zurzeit nur auf unilaterale Initiative hin erfolgen. Die EU sollte ihr Schutzinteresse gegenüber den eigenen Erzeugern durch Anpassungshilfen (etwa den Milchfonds) verfolgen und nicht auf dem Weltmarkt externalisieren – zumal diese Politik ihre eigenen Absichten insofern konterkarie-

ren kann, als sinkende Weltmarktpreise auch den Erzeugern in der EU schaden.

Keine preisabhängigen Exportbeschränkungen. Zum Schutz vor Versorgungsunsicherheiten sind Exportbeschränkungen und -verbote noch immer ohne zeitliches Limit erlaubt. Während der Preiskrise von 2008 wandten mehr als 30 Staaten – auch große Exporteure wie Argentinien – diese Maßnahmen an. Dadurch wurde die Situation nachweislich verschärft. Im Rahmen der Doha-Runde diskutierte man bis zum Aussetzen der Verhandlungen lediglich über eine strengere Notifizierung und eine zeitliche Begrenzung auf ein Jahr. Ausgeklammert aus der Debatte blieben dagegen eine genaue Definition von Auslöseschwellen oder ein Verbot bei negativen Preiseffekten. Solange es kein neues Abkommen gibt, ist nur an die Einsicht der Staaten zu appellieren, solche kontraproduktiven Maßnahmen auch im eigenen Interesse zu unterlassen. Unschädliche Alternativen im Fall von Versorgungskrisen sind Nahrungsmittelhilfen oder die Nutzung von Versorgungsreserven.

Internationale Entwicklungs- und Nahrungsmittelhilfe verbessern

Ausbau agrarbezogener Entwicklungshilfe und Forschung. Der Anteil agrarbezogener Entwicklungsförderung an der gesamten Entwicklungshilfe ist in den letzten Jahrzehnten stark zurückgegangen. Während er in den siebziger Jahren noch bei über 15 Prozent lag, fiel er 2006 unter 4 Prozent – in absoluten Zahlen waren dies noch 3 Milliarden Dollar. Die FAO schätzt jedoch, dass pro Jahr 30 Milliarden Dollar an rein agrarbezogener Entwicklungshilfe nötig wären, um die Versorgungslage nachhaltig zu sichern. Agrarische Entwicklungshilfe ist also deutlich zu steigern. Auch die Agrarforschung kann erhebliche Potentiale für Produktionssteigerungen erschließen: Geschätzt wird, dass im Agrarsektor Subsahara-Afrikas durch Forschung ein Wachstumsimpuls von 2,7 Prozent erzielt werden könnte.¹¹⁰ Sowohl Entwicklungs- als auch Forschungsgelder müssen wieder verstärkt in den Agrarsektor fließen, damit sich Versorgungskrisen langfristig vermeiden lassen.

Nur monetäre Nahrungsmittelhilfen. Vor allem physische Nahrungsmitteltransfers bergen das Risiko, Märkte zu destabilisieren. In den Doha-Verhandlungen wurde ein starkes Augenmerk auf die bislang nur sehr schwachen Regelungen zu Nahrungsmittelhilfen gelegt. Ziel war dabei, durch strengere Vergabekriterien

110 Braun, »Food and Financial Crises« [wie Fn. 5].

die Destabilisierungsrisiken besser zu berücksichtigen. Zwar verfolgt die EU ohnehin die weitgehend neutrale Form monetärer Hilfen. Die USA jedoch, als weltweit größter Geber, leisten nach wie vor fast ausschließlich physische Transfers.

Bislang blieben nicht nur die Doha-Verhandlungen ergebnislos. Auch eine Reform des spezifischen Regelwerks für Nahrungsmittelhilfe (*Food Aid Convention*) konnte – vor allem wegen des Widerstands der USA – nicht beschlossen werden. Ein weiteres Problem besteht bislang darin, dass sowohl physische Hilfen als auch Finanzmittel eher antizyklisch verfügbar sind. In Phasen hohen Bedarfs gibt es entweder weniger Bestände, oder aber der Verzicht auf Exporteinnahmen, die ein kommerzieller Verkauf ermöglicht, scheint aus Sicht der Geberländer zu groß. Dieses Problem könnte durch neu zu entwickelnde regionale Krisenreserven gelöst werden.

Regionale Krisenreserven in Entwicklungsländern fördern

Die WTO gestattet Nahrungsmittellager lediglich dann, wenn sie reinen Versorgungszwecken dienen.¹¹¹ Nur Entwicklungsländern ist gestattet, über Subventionen eigene Versorgungsreserven aufzubauen. Für diese Subventionen gelten strenge Regeln; damit soll vermieden werden, dass es zu Marktverzerrungen kommt. Einige Länder reagierten auf die Preissteigerung Anfang 2008 bereits mit dem Aufbau eigener Versorgungsreserven (Bangladesch, Nepal, Kenia, Honduras, Ukraine). Allerdings stößt diese Möglichkeit an Grenzen, wenn eigene Agrarbestände bzw. finanzielle Ressourcen zum Aufkauf fehlen. Daher sollten entwickelte Länder den Aufbau solcher Krisenreserven unterstützen. Die Zuteilung der Bestände an von Versorgungsknappheit betroffene Länder könnte über bereits etablierte Institutionen der Nahrungsmittelhilfe erfolgen. Nationale Krisenreserven bedeuten damit eine Weiterentwicklung der bestehenden Nahrungsmittelhilfe. Durch eine dezentrale Lagerung vor Ort können die Nachteile aufgefangen werden, die sich aus den antizyklischen Effekten des bisherigen Systems ergeben.

Die Alternative zu solchen Lagern in Nachfrageländern wurde unter anderem auf dem G8-Agrargipfel von April 2009 im italienischen Treviso diskutiert. Zur Debatte stand der Vorschlag, dass große Produzentenländer durch gezielte Mengenkäufe aus eigenen

Lagern Preisschwankungen dämpfen.¹¹² Diese Vorgehensweise ist allerdings höchst problematisch. Zum einen ist ein solches Preiskartell für Nahrungsmittel nicht WTO-kompatibel. Zum anderen würde es die Preisentwicklung in die Hände einiger weniger, meist entwickelter Staaten legen. Dies birgt all die bekannten Destabilisierungsrisiken, die mit einer protektionistischen Politik verbunden sind.

¹¹¹ Annex 2, Absatz 3 des Agrarabkommens der WTO.

¹¹² Joachim von Braun/Maximo Torero, »Physical and Virtual Global Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure«, IFPRI Policy Brief 4, Juni 2008, <www.ifpri.org/pubs/bp/bp004.pdf> (eingesehen am 9.6.2009).

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BNE	Bruttonationaleinkommen
CAP	Common Agricultural Policy
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CRS	Congressional Research Service
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
FADN	Farm Accountancy Data Network
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FSAU	Food Security Analysis Unit
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
IDP	Internally displaced persons
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IWF	Internationaler Währungsfonds
LIFDC	Low-income food-deficit countries
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
UNCTAD	United Nations' Conference on Trade and Development
USDA	United States Department of Agriculture
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WFP	World Food Programme
WTO	World Trade Organization