

Getreide als strategischer Rohstoff

Herausforderungen für den G8-Gipfel

Bettina Rudloff / Christine Wieck

Agrarmärkte sind von jeher Preisschwankungen unterworfen. Deren Auswirkungen sind jedoch, seitdem die Agrarliberalisierung multilateral vorangetrieben wird und Lagerbestände abgebaut werden, weltweit deutlicher denn je zu spüren. Vor dem Hintergrund der extremen Preissteigerungen im Jahr 2008 und der daraus resultierenden Versorgungskrisen hat der Vorschlag an Rückhalt gewonnen, die Lagerhaltung zu koordinieren, um auf diese Weise analog zum Ölmarkt sowohl die Preise stabilisieren als auch die Versorgung besser sichern zu können. Die G8 ebnete bereits auf dem Gipfel 2008 dem Comeback dieser Idee unter dem Schlagwort *Strategische Getreidereserve* den Weg. Dieses Konzept wird nun auf dem erstmals stattfindenden G8-Agrarministergipfel im April 2009 erneut aufgegriffen. Unter welchen Voraussetzungen funktioniert ein solches internationales Lagermanagement bei Nahrungsmitteln? Was sind die Risiken und welche Rolle können die G8 oder einzelne ihrer Mitglieder dabei spielen?

Zu Jahresbeginn 2008 sind weltweit die Preise für Grundnahrungsmittel vorübergehend um bis zu 300 Prozent gestiegen, was Schätzungen zufolge zu einem Anstieg der Hungernden um 45 Millionen geführt hat. Im Zuge dieser Entwicklungen wurde von wichtigen internationalen Akteuren (G8-Staaten, International Food Policy Research Institute [IFPRI], Weltbank) das Konzept einer koordinierten Lagerhaltung diskutiert, um die Preise künftig besser stabilisieren zu können. Solche Vorschläge werden meist in Analogie zum Ölmarkt vorgebracht, wobei Besonderheiten der Agrarmärkte eine direkte Übernahme der dort geltenden Regelungen erschweren.

Das Grundmodell:

Preisbeeinflussung auf dem Ölmarkt

Prinzipiell kann eine internationale Koordination der Nahrungsmittellagerhaltung auf der Anbieter- oder der Nachfragerseite ansetzen, so wie es im Ölmarkt geschieht:

Angebotskartell zur Preisbeeinflussung. Über koordinierte Änderungen der Fördermengen steuern die 11 OPEC-Staaten das Ölangebot auf dem Weltmarkt und versuchen die Preise in definierten Bandbreiten zu halten. Allerdings ist der Stabilisierungserfolg dieses Kartells in den letzten Jahren immer geringer ausgefallen.

Nachfragekoordination zur Preisbeeinflussung und Versorgungssicherung. Diese Form der Koordination basiert auf strategischen Reser-

ven, über die einige große Nachfragerländer, zu denen auch Deutschland zählt, verfügen. Die 28 Mitgliedstaaten der Internationalen Energieagentur (IEA) haben nationale Ölreserven aufgebaut, die durch die IEA kontrolliert werden. Im Krisenfall soll eine Bestandszuteilung anhand von Zuteilungsrechten und -pflichten erfolgen, die sich wiederum aus dem eigenen defizitären oder überschüssigen Versorgungsstand ergeben.

Spezielle Akteurskonstellation auf dem Agrarmarkt

Die relevanten Akteure für eine Angebotskoordination im Nahrungsmittelsektor wären die großen Agrarproduzenten- und Exportstaaten, wie sie auch auf dem G8-Agrargipfel versammelt sind. Betrachtet man die Produktions- und Lagerdaten des wichtigen Grundnahrungsmittels Weizen, so zeigt sich für die G8 eine höhere Anbieterkonzentration als im Ölmarkt: Auf die G8-Staaten Deutschland, Großbritannien, Italien, Frankreich, Japan, USA, Russland, Kanada sowie auf die EU mit Beobachterstatus und die zum kommenden G8-Agrargipfel zusätzlich geladenen Länder Brasilien, China, Indien, Mexiko, Südafrika, Ägypten, Australien und Argentinien entfallen zusammen circa 70 Prozent der weltweiten Produktion, 85 Prozent der aktuellen Exporte und 70 Prozent der Lagerbestände an Weizen.

Da jedoch mit dieser Angebotskoordination eine Preisstabilisierung geplant ist, die Spitzenpreisen entgegenwirken soll, liefe ein Anbieterkartell gegen die Interessen der eigenen Produzenten und wäre nur im Sinne der Nahrungsmittelsicherheit zu rechtfertigen. Ein solches Angebotskartell ließe sich jedoch nur durch Einbindung aller wichtigen Agrarproduzenten umsetzen – Deutschland als G8-Mitgliedstaat und die EU allein könnten weder von den Mengenanforderungen noch institutionell ein Kartell bilden.

Auf Nachfragerseite sind es die Nettoimporteure von Lebensmitteln und hier vor

allem die von der Krise am meisten betroffenen Länder, die ein Interesse an einer auf niedrige Preise abzielenden Stabilisierung und damit Koordination der Lagerbestände haben. Hierzu zählen die von der FAO, der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN, aufgelisteten 32 am stärksten von Versorgungsdefiziten betroffenen Staaten – in der Mehrheit afrikanische Länder der südlichen Sahara. Die »Nahrungsmittellücke«, die diese Staaten von der physiologischen Mindestversorgung ihrer Bürger trennt, wurde vom US-Landwirtschaftsministerium für 2007 auf ungefähr 14 Millionen Tonnen geschätzt. Anders als in der Frage des Angebotskartells können auch nationale oder europäische Alleingänge dazu beitragen, die Koordination der Versorgung zu verbessern, wie es bereits bei Nahrungsmittelhilfen der Fall ist.

Lange Geschichte der Koordination im Agrar- und Rohstoffmarkt

Schon in den Hochpreisphasen für Rohstoffe in den 70er Jahren haben insbesondere die Entwicklungsländer die Idee einer konzertierten Preisstabilisierung propagiert. Im Jahr 1976 wurde im Rahmen der UN-Organisation für Handel und Entwicklung (UNCTAD) das integrierte Rohstoffprogramm entwickelt, dessen Aufgabe es ist, aus einem Fonds gezielte An- und Verkäufe aus Ausgleichslagern zur Preisberuhigung vorzunehmen. Bei Getreide geht der Versuch einer internationalen Koordination bis in die 1930er Jahre zurück, in denen ein Vorläufer des heutigen Internationalen Getreiderats gegründet wurde, der sich aber auf einen reinen Informationssaustausch beschränkt. Auch die NATO hat ein Informationsforum für den Krisen- und Spannungsfall (»Food and Agricultural Planning Committee«) aufgebaut. Eine globale Koordination der Produktions- oder Lagerbestände für Grundnahrungsmittel ist jedoch bislang nie realisiert worden. Erst die aktuelle Zuspitzung auf den Agrarmärkten hat bewirkt, dass entsprechende Vorschläge wieder diskutiert werden.

Neues Angebotskartell zur Beeinflussung der Grundnahrungsmittelpreise

Im Nahrungsmittelsektor können schon kleine Mengenänderungen große Preiseffekte verursachen. Zusammen mit der hohen Anbieterkonzentration speziell im Weizenmarkt lässt dieser Umstand prinzipiell darauf schließen, dass einem Agrarkartell großer Erfolg beschieden wäre. Anders als im Ölmarkt ist jedoch aufgrund der langen Produktionszyklen ein Angebotskartell nur über das Instrument der Lagerhaltung möglich, weil nur dies eine kurzfristige Mengenmobilisierung erlaubt. Die Weizenreserven, die derzeit schon vorgehalten werden oder neu aufgebaut werden müssten, wären somit notwendiger Bestandteil auch der Angebotskoordination.

Die politische Debatte über das Projekt einer koordinierten Lagerhaltung ist bislang von prinzipiellen Überlegungen geprägt. Konkrete Schätzungen, welche Lagermengen erforderlich wären, fehlen, was jedoch unerlässlich für eine Bewertung der Erfolgsaussichten ist. Für Weizen zeigen Berechnungen auf Grundlage der aktuellen Marktdaten, dass eine Preisstabilisierung auf Anbieterseite aufgrund der Marktgröße beträchtliche Mengen verlangt: In Anbetracht der geringen Reaktionsfähigkeit der Märkte wird für die Reduzierung einer Preisspitze um 10 Prozent kurzfristig ein zusätzliches Angebot von 5 Prozent benötigt. Das heißt, für eine Senkung des Preisniveaus von 344 US-Dollar pro Tonne im Jahr 2008 auf 309 US-Dollar müssen circa 30 Millionen Tonnen bezogen auf die Weltnachfrage eingesetzt werden. Jede weitergehende Preisreduzierung erfordert entsprechend größere Mengen.

Dieses zusätzliche Angebot kann nur aus vorhandenen Lagerbeständen kommen: Die G8-Staaten alleine lagern aktuell nur 27 Millionen Tonnen ein, was für die Preisstabilisierung somit zu gering ist. Rechnet man die Reserven der zusätzlich zu diesem Gipfel eingeladenen Länder hinzu, so wäre mit 85 Millionen Tonnen genügend Lagerbestand vorhanden, wobei China mit einem Anteil von 33 Prozent an der globalen Wei-

zenreserve besondere Bedeutung zukommt. Diese Zahlen verdeutlichen, dass ein Erfolg der strategischen Lagerhaltung eine Kooperation im globalen Maßstab voraussetzt, da die kurzfristig benötigten Mengen für einzelne Länder kaum zu mobilisieren sind.

Risiken im Angebotskartell

Das größte wirtschaftliche Risiko beim Aufbau von Lagern liegt darin, dass oft finanzielle Anreize für die Einlagerung notwendig sind, die gegebenenfalls einen dauerhaften, ökonomisch ineffizienten Subventionierungsmechanismus nach sich ziehen. Marktnahe Ausschreibungsverfahren für private Lagerhalter können einen Teil dieser Ineffizienzen reduzieren.

Auch ist es denkbar, dass Produzenteländer, die nicht Mitglied eines Kartells sind, die anvisierte Preisdämpfung durch ein Zurückhalten von Angebotsmengen bewusst unterlaufen. Dieses Risiko steigt, je mehr große Produzenten nicht in ein Kartell eingebunden sind. Doch ein solcher Freifahreranreiz besteht auch für Kartellmitglieder. Sie könnten versucht sein, bei steigenden Preisen die eigene Versorgung oder hohe Exporterlöse zu sichern. Im Bereich der Nahrungsmittelhilfe wird häufig beobachtet, dass physisch gewährte Hilfen, wie sie zum Beispiel von den USA geleistet werden, in Zeiten hoher Preise zurückgehen. Da einzelne Länder der erweiterten G8 bedeutende Anteile am potentiellen Kartellbestand halten, würde deren Ausbrechen die beabsichtigte Preisstabilisierung stark gefährden.

Bestimmungen, die ein Brechen der Spielregeln auch gegen eigene ökonomische Interessen verhindern, können nur durch eine übergeordnete Instanz mit internationaler Durchsetzungskraft etabliert werden. Die WTO könnte diese Rolle prinzipiell übernehmen, jedoch verbieten ihre Regeln – ein weiterer Unterschied zum Ölmarkt – eindeutig eine internationale Preisregulierung über Lagerbestände, um international unerwünschte Preismanipulation zu verhindern.

Nachfragekoordination zur Versorgungssicherung mit Unterstützung der Anbieter

Der Ansatz der Nachfragekoordination zeigt, dass das »Ölmodell« nur begrenzt auf den Agrarmarkt übertragen werden kann: Der Kreis der am stärksten von Versorgungsdefiziten betroffenen Staaten, derzeit ausschließlich Entwicklungsländer, ist auf dem G8-Gipfel gar nicht vertreten. Diese Länder verfügen oftmals nur über schwache Agrarkapazitäten, und es fehlen ihnen auch die finanziellen Mittel, um Versorgungslager durch eigene Produktion oder Importe aufzubauen. Strategische Nachfragereserven für Getreide könnten sie somit zunächst nur mit Unterstützung der wirtschaftlich starken Agrarproduzenten schaffen. Dies könnte im Zuge einer Weiterentwicklung der bisher geleisteten Nahrungsmittelhilfen hin zu dezentraler Lagerung erfolgen.

Erfolgsaussichten im Nachfragekartell gut

Die erwähnten 14 Millionen Tonnen, die zur Schließung der Versorgungslücke benötigt würden, entsprechen nur 16 Prozent der aktuellen Reserven der am G8-Gipfel teilnehmenden Länder. Diese Menge aufzubringen, wäre somit deutlich leichter als im Angebotskartell. Bezogen auf die EU ergäbe sich daraus nach dem derzeitigen Anteil an den Reserven eine Übernahme von 11 Prozent oder 1,45 Millionen Tonnen. Gegenüber den aktuell von der EU gelieferten Nahrungsmittelhilfen im Umfang von 756 000 Tonnen Getreide wäre somit eine Verdoppelung erforderlich.

Erfolgt die Lebensmittelzuteilung an die betroffenen Länder auf der Basis zielgenauer Kriterien, wie es sie für Hilfslieferungen bereits gibt, so dürfte diese Nachfragekoordination preisneutral sein. Versorgungslager wären zudem WTO-konform. Auch eine Subventionierung dieses Lageraufbaus wäre Entwicklungsländern erlaubt, ist aber aufgrund von deren Finanzschwäche kaum realistisch. Daher kann eine Errichtung von Lagerbeständen nur über die Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden. Im Fall

der Nahrungsmittelhilfen war der Wille der Geberländer, in diesem Bereich zusätzlich zu helfen, jedoch nie sehr ausgeprägt: So scheiterte bislang eine Entscheidung zur Erhöhung der momentanen Verpflichtungen im Rahmen der Food Aid Convention.

Empfehlungen für eine Strategie der EU und der G8

Ein *Angebotskartell* für Nahrungsmittel zu konstituieren, wäre nicht WTO-zulässig. Zudem zeigen die hohen Mengenanforderungen, dass die Anbieterstaaten ohnehin koordiniert vorgehen müssten: Weder die G8 noch die EU allein könnten eine Preisstabilisierung realisieren. Das ökonomische Eigeninteresse ist gering, die Gefahren, die von kontrazyklischem Verhalten und Freifahreranreizen ausgehen, sind dagegen hoch, so dass die Voraussetzungen für ein funktionierendes Angebotskartell schlecht sind.

Die *Koordination nationaler Versorgungslager* im Sinne weiterentwickelter, dezentral organisierter Nahrungsmittelhilfen wäre dagegen WTO-konform. Allerdings kann sie nur mit Hilfe der entwickelten Produzentenländer umgesetzt werden. Die nur geringen Mengenanforderungen machen diese Lösung aber realistisch. Zu klären wäre, ob diese von den Geberländern geförderten Versorgungslager alte Nahrungsmittelhilfen ersetzen oder ergänzen – in jedem Fall aber ist eine Abstimmung dieser beiden Mechanismen nötig. Der Aufbau der erforderlichen Reserven steht und fällt mit der Entscheidung der Agrarproduzenten, ausreichende Bestände oder finanzielle Hilfen für Entwicklungsländer zur Verfügung zu stellen, damit diese eigene Reserven aufbauen. Diese Option ist auch durch einzelne G8-Staaten und die EU umsetzbar, da nur ein geringer zusätzlicher Anteil an Getreidereserven aufzubringen ist. Sie sollte daher auf dem G8-Gipfel vorgeschlagen und vertreten werden. Gleichmaßen muss aber auch die Koordination zwischen den Entwicklungsländern unterstützt werden, weshalb diese zu dem Folgegipfel eingeladen werden sollten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

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 1611-6364