



weed

EcoFair-Trade-Konferenz

## EcoFair rules!

Die neue Rolle des internationalen Agrarhandels  
im Spannungsfeld der Klima- Ernährungs-, und Wirtschaftskrise

Dienstag, 12. Januar 2010, 9.30 – 19.00 Uhr  
Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, Berlin-Mitte

Eine Kooperation der Heinrich-Böll-Stiftung mit Misereor

### Hintergrundpapier

Peter Wahl

#### Eine rhetorische Schwalbe macht noch keinen Reformfrühling Finanz- und Nahrungskrise und das Krisenmanagement von G20 und G8

Die globale Finanzkrise ist „die größte Herausforderung für die Weltwirtschaft in unserer Epoche“ so die Abschlusserklärung des Londoner G20-Gipfels vom April 2009 (G20 London Leaders' Declaration, 1). Und in der Tat, seit der Weltwirtschaftskrise 1929 hat keine Finanzkrise die Welt so erschüttert wie der gegenwärtige Crash. Da das Finanzsystem quasi das Nervensystem der Wirtschaft ist, musste sein Kollaps auch zu einer Weltwirtschaftskrise führen. Deren Ende ist noch nicht abzusehen, und die Folgen werden uns noch jahrelang beschäftigen. Besonders hart getroffen sind die verwundbaren Volkswirtschaften der armen Länder. Während die Industrieländer und China Mittel zur Bankenrettung und für Konjunkturpakete von ca. fünf Billionen US-Dollar bereitstellten - Größenordnungen, wie sie sonst nur in Kriegszeiten denkbar sind - haben die armen Länder kaum Reserven, die Krise abzufedern.

Dementsprechend nimmt die Armut zu und mit ihr der Hunger: „Zwischen 109 und 126 Millionen Menschen sind infolge der Nahrungsmittelpreissteigerung seit 2006 unter die Armutsgrenze von einem Dollar pro Tag gefallen. In Subsahara Afrika dürfte die extreme Armut um 8 Prozent gestiegen sein. Das bedeutet, dass die jüngsten Nahrungsmittelpreissteigerungen die Erfolge bei der Armutsreduzierung zwischen 1990 und 2004 wieder zunichte gemacht haben.“ (UNO, 2009 26). Wenn nicht ein Wunder geschieht werden die MDGs und insbesondere die Halbierung der Zahl der Hungernden nicht erreicht.

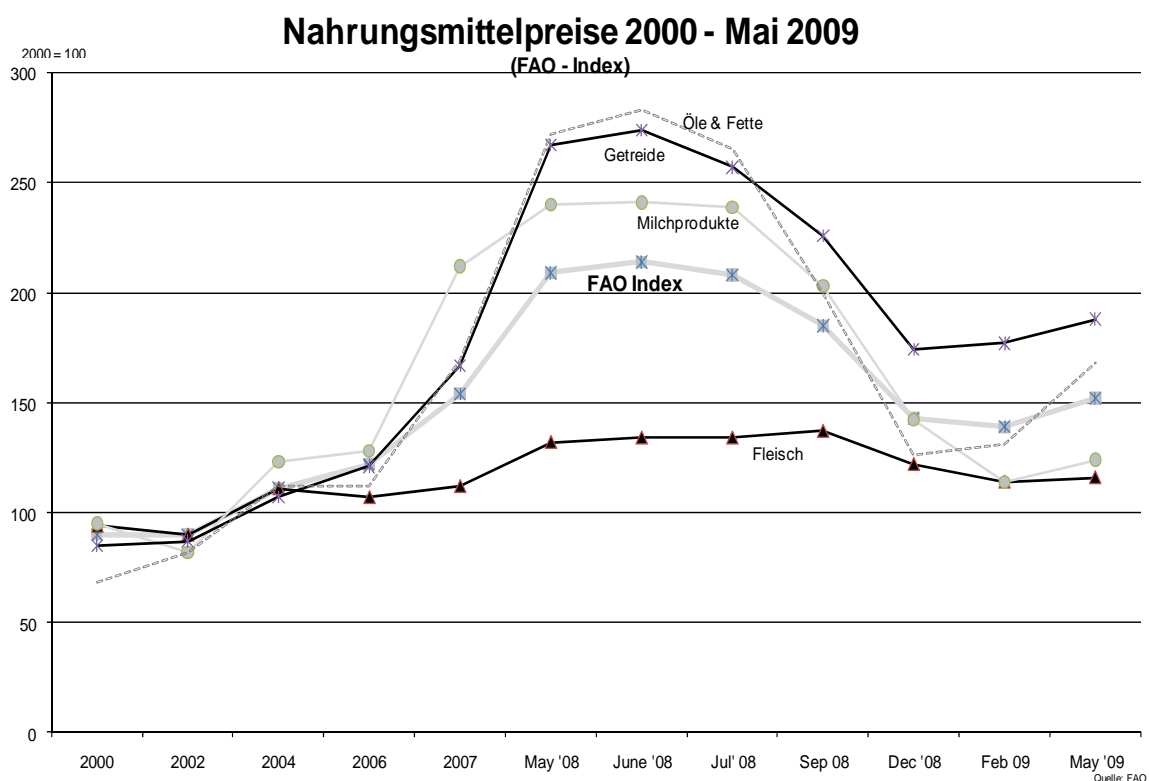
Im Krisenjahr 2009 stieg deren Zahl erstmals in der Menschheitsgeschichte über die Milliarden-grenze - auf 1,02 Milliarden (FAO, 2009a 10/11). Zwar hatte sich die Ernährungslage auch unabhängig von der Krise seit 1997 stetig verschlechtert, aber allein im Jahr 2009 gab es einen steilen Anstieg um elf Prozent, wovon neun Prozent direkt den Folgen der Finanzkrise zugerechnet werden können (ibid.).

## 1. Spekulation mit Nahrungsmittelpreisen

Unmittelbarer Anlass für die katastrophale Zunahme der Hungernden war ein drastischer Anstieg der Nahrungsmittelpreise, der 2007 begann und Mitte 2008 seinen Höhepunkt erreichte. Der FAO-Index stieg von 122 Punkten Ende 2006 auf 214 im Juni 2008 - ein Plus von 75 Prozent in nur 18 Monaten! Besonders dramatisch war die Steigerung bei Reis und Getreide, wo die Preise um 126 Prozent in die Höhe schossen (FAO, 2009b). Danach stürzten die Preise wieder ab – bis Februar 2009 sogar bis leicht unter das Niveau von 2007 (s. Grafik). Allerdings blieben sie höher als vor der Krise und steigen seither auch wieder stetig an (FAO, 2009c). Der abrupte Anstieg und der noch abruptere Fall sind ein untrügliches Zeichen dafür, dass es sich um eine spekulative Preisblase handelte. So stellte die US-Aufsichtsbehörde für den Handel mit Rohstoffutures bereits im September 2008 fest, „dass die Rohstoffmärkte Preisverzerrungen oder möglicherweise sogar eine spekulative Blase erzeugt haben.“ (CFTC, 2008: 2)

Als die Preise stiegen, wurde der Faktor Spekulation zunächst heftig bestritten. Da die Preisbildung bei Agrarrohstoffen in der Tat komplex ist, und die Preise auch unabhängig von der Finanzkrise seit Jahren stetig nach oben gehen, wurden alle möglichen Gründe bemüht, um den rasanten Ausschlag 2008 zu erklären. So wurden z.B. steigende Nachfrage in Schwellenländern, stagnierende Produktivitätsentwicklung und Unterinvestition in die Landwirtschaft oder die Produktion von Biokraftstoffen angeführt. Diese Faktoren wirkten sicherlich weiter, aber jetzt kamen noch die spekulativen Effekte oben drauf.

Das wurde deutlich, nachdem die Preise ab Juli 2008 wieder fielen. Denn die genannten Faktoren wirken langfristig und gehen innerhalb von 18 Monaten weder so steil nach oben noch in noch kürzerer Zeit wieder nach unten. Auch wenn kurzfristige Faktoren, wie eine schlechte Ernte in Australien und der Abbau von Lagerkapazitäten, einen Anteil am Preisanstieg gehabt haben könnten, haben wir es bei dem raschen Anstieg und dann dem ebenso raschen Fall der Preise mit einer klassischen Spekulationsblase zu tun. Selbst die Landwirtschaftsminister der G8 haben inzwischen erkannt, dass Spekulation ein Problem ist und fordern, es müsse „eine weitere Analyse der Faktoren geben, die potentiell die Preisvolatilität auf den Rohstoffmärkten beeinflussen, einschließlich Spekulation.“ (G8 Agriculture Ministers Meeting 2009. Abs. 6.).



Quelle: FAO, 2009

Wie kam die Spekulationswelle zustande? Nachdem die Hypothekenkrise in den USA zur Kreditkrise geworden war, brachen – noch vor dem Bankrott von *Lehmann Brothers* - ganze Marktsegmente zusammen, so z.B. das der strukturierten Produkte oder der Kreditzertifikate (*Collateral Debt Obligations* - CDOs). In dem Maße, wie Geschäfte im Finanzsektor riskanter und unrentabel wurden, suchten institutionelle Investoren (Investmentbanken, Hedgefonds, Pensionsfonds etc.) verzweifelt nach neuen Märkten. Sie warfen sich jetzt auf die Rohstoffmärkte, in erster Linie Erdöl, aber auch agrarische Rohstoffe. Allerdings nicht in den realen, physischen Handel, sondern in Geschäfte mit Derivaten, in erster Linie Futures. In der Erwartung, dass die Preise weiter steigen, wurden Agrarfutures in großem Umfang gekauft. „Spekulanten, die nach Rendite durch steigende Preise suchten, schichteten ihre Portfolios um und kauften Rohstoffpapiere (Indexfonds, Futures und Optionsscheine).“ (UNCTAD 2008a:7).

2007 bereits wuchs der Handel um 32 Prozent (UNCTAD 2008b: 21). Gleichzeitig stieg zwischen Juni 2005 und Juni 2007 der Wert von Rohstofffutures, die *Over the Counter*, also außerbörslich gehandelt wurden, um 160 Prozent (BIS 2008). An der Rohstoffbörse in Chicago stieg die Anzahl der Kontrakte zwischen Oktober 2007 und Ende März 2008 um 65 Prozent, ohne dass sich die reale Produktion in der Landwirtschaft erhöht hätte (ausführlicher zu dem ganzen Prozess: Wahl, 2009).

Der Preisanstieg bei Futures zog wiederum einen Anstieg am Spotmarkt<sup>1</sup> nach sich. Denn zum einen haben Käufer dort auf Vorrat gekauft, um weiteren Preissteigerungen zuvorzukommen. Das erhöht die Nachfrage und erzeugt Preisdruck nach oben. Zum anderen haben aber auch Verkäufer in der Erwartung höherer Preise mit dem Verkauf gewartet und damit das Angebot verknappt. Die Geschäfte mit Futures hatten also eine ganze Kettenreaktion spekulativen Verhaltens in Gang gesetzt.

Hinzu kommt, dass Spekulation nicht nur bei Nahrungsmitteln direkt eine Rolle spielt, sondern indirekt auch über den Ölpreis. Der Ölpreis ist ein strategischer Preis, d.h. er geht in die Preise aller anderen Produkte ein, an deren Produktion und Vertrieb Öl als Brenn- oder Treibstoff beteiligt ist, also auch in praktisch alle landwirtschaftlichen Produkte. Spekulation war also doppelt an der Blase der Nahrungsmittelpreise beteiligt: einmal direkt über agrarische Rohstoffe und indirekt über den Ölpreis. Resultat war, dass sich viele Arme in den Entwicklungsländern die tägliche Ration Brot oder Reis nicht mehr leisten konnten. In 40 Ländern kam es zu Hungerprotesten, in 19 Fällen davon zu gewalttätigen Auseinandersetzungen.

Dass ab Juli 2008 die Preise dann noch schneller fielen als sie gestiegen waren, ist ebenfalls Resultat der Krise. Hedge Funds und anderen institutionellen Investoren wurde angesichts der realwirtschaftlichen Krise und dem daraus folgenden Rohstoffpreisverfalls nun auch die Rohstoffspekulation zu riskant, und es setzte eine Fluchtwelle in US-Staatsanleihen ein - quasi der letzte Hafen, in den sich das Kapital in besonders schweren Zeiten flüchten kann.

Aber, des einen Leid ist des anderen Freud. So konnte man sich im Mai 2008 in Frankfurter Bäckereien seine Brötchen in Tüten mit folgender Reklame einpacken lassen: „*Freuen Sie sich über steigende Preise? Alle Welt spricht über Rohstoffe – mit dem Agriculture Euro Fond haben Sie die Möglichkeit, an der Wertentwicklung von sieben der wichtigsten Agrarrohstoffe zu partizipieren.*“ Das Angebot stammt von der *Deutschen Bank*, die damit Kunden für einen landwirtschaftlichen Investitionsfonds gewinnen wollte. An dem Beispiel wird sichtbar, wie sich hinter den Nadelstreifen scheinbarer Seriosität Geschäftsmodelle verbergen können, die für Millionen von Menschen im Süden zur existentiellen Bedrohung werden.

Doch es ist nicht allein Spekulation, die fatale Auswirkungen auf Ernährungssicherheit und Landwirtschaft haben. Hinzu kommt generell, dass die Finanzkrise auf die Realwirtschaft übergreift und damit die Landwirtschaft doppelt trifft.

---

<sup>1</sup> Am Spotmarkt (im deutschen Sprachgebrauch auch Kassamarkt genannt) werden Geschäfte, d.h. Lieferung und Bezahlung, in einem Zuge (max. innerhalb 24h) abgewickelt.

## 2. Ansteckungsweg Realwirtschaft

Die Industrieländer steckten 2009 in der Rezession. Dies führte zu einem Rückgang der Nachfrage, und zum ersten Mal seit 1982 schrumpfte der Welthandel. Besonders stark spürbar ist der Rückgang der Nachfrage aus den USA. Vor allem jene Regionen, die von Exporten in die USA abhängig sind, wie Mexiko, Mittelamerika und die Karibik, sind stark betroffen. Für Lateinamerika und die Karibik wird für 2009 ein Schrumpfen von 0,2 gegenüber einem Wachstum von 5,5 Prozent in 2007 prognostiziert, in einem optimistischeren Szenario immerhin noch ein Wachstum von 2,3 Prozent. Für Afrika, das 2007 um enorme sechs Prozent wuchs, werden 0,1 Prozent bzw. - optimistisch - 4,1 Prozent vorhergesagt (UNO, 2009).

Die sinkende Nachfrage aus den Industrieländern ist für Entwicklungsländer am schmerzhaftesten bei Rohstoffen spürbar, die die Basis des zurückliegenden Wachstumsbooms waren. Parallel zur Nachfrage gehen auch die Investitionen (FDI) der Industrieländer in die armen Länder zurück (UNCTAD 2009a: 57).

Sehr schnell und stark betroffen von der Krise waren auch die privaten Kapitalströme in den Süden. Sie fielen ab dem dritten Quartal 2008, während die Kapitalkosten stiegen. Die *Zinsen erhöhten sich und das Volumen von Bankkrediten ging um 40 Prozent zurück* (UNO 2009).

Auf Länder, aus denen viele Arbeitsemigranten kommen, wirkt sich zudem der Rückgang der Auslandsüberweisungen aus, denn steigende Arbeitslosigkeit in den Gastländern trifft zuerst Migranten.

Sinkende Exporteinnahmen, der Rückgang von Investitionen und Kapitalflüssen führen zusammen genommen dazu, dass viele Länder in eine neue Schuldenfalle geraten werden. Denn wenn die Importe teurer werden als mit Exporten verdient werden kann, entsteht ein Zahlungsbilanzdefizit, das durch Schulden – oder durch Sparen – ausgeglichen werden muss.

Selbstverständlich schlagen all diese Kriseneffekte auch auf die Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit durch.

## 3. Das Krisenmanagement der G8 und G20

Der Höhepunkt der Nahrungsmittelkrise fiel mit dem G8 im japanischen Toyako zusammen. Der Gipfel griff daher das Thema auf und verabschiedete ein „*Leaders Statement on Global Food Security*“ (G8 2008), in dem zehn Milliarden USD für Nahrungshilfe und zur Steigerung der Agrarproduktion versprochen werden. Allerdings handelte es sich bei diesen zehn Milliarden um Mittel aus der laufenden humanitären und Entwicklungshilfe und nicht um zusätzliches Geld. Auch sonst bleibt die Erklärung vage und unverbindlich - Business as usual, das der kritischen Lage in keiner Weise gerecht wurde.

Beim ersten G20-Gipfel der Staats- und Regierungschefs im November 2008 in Washington – der letzte Auftritt von George W. Bush – wurde die Nahrungsmittelkrise dann nicht mehr erwähnt. Demgegenüber war eines der wichtigsten Ergebnisse des G20-Gipfels in London Anfang April 2009, dass die enorme Summe von 1,1 Billionen USD über IWF, Weltbank und Multilaterale Entwicklungsbanken für Schwellen- und Entwicklungsländer bereitgestellt wurden, um die Krisenfolgen abzufedern (London Summit 2009 Art. 5). 250 Milliarden davon sind Sonderziehungsrechte, die ohne Konditionalitäten in Anspruch genommen werden können. Weitere 250 Milliarden sollen über die regionalen Entwicklungsbanken und 100 Milliarden zu konzessionären Bedingungen ausgeliehen werden.

Als Hilfe in der Not ist das Paket durchaus sinnvoll und auch für die Landwirtschaft potentiell nützlich, auch wenn Kehrseite der Medaille eine Aufwertung der beiden undemokratischen Bretton Woods Institutionen ist. Auch die Gipfelrhetorik hat sich mit Obama und unter dem Eindruck der Krise deutlich verändert. Die Probleme der Entwicklungsländer werden ausdrücklich und ausführlich anerkannt.

Im Vorfeld des G8 2009 in Italien fand dann erstmals auch ein Treffen der G8-Landwirtschaftsminister statt. Die Abschlusserklärung blieb jedoch sehr konventionell. Speziell zur Preisvolatilität aber wurde, wie oben bereits erwähnt, zum ersten Mal von der G8 das Problem der

Spekulation angesprochen. Als Instrument zur Preisstabilisierung wird zudem eine international koordinierte Lagerhaltung von Lebensmitteln in Betracht gezogen. (G8 Agriculture Ministers 2009. Abs. 7). Der Vorschlag signalisiert, dass das Vertrauen in den Markt angekratzt ist, auch wenn gleichzeitig noch das Freihandelsdogma und der „erfolgreiche“ Abschluss der Doha-Runde beschworen werden.

Auch die Erklärung des G8-Gipfels in L'Aquila im Juli 2009 nimmt sich ausführlich der Nahrungskrise an und plädiert dafür, „Landwirtschaft und Nahrungssicherheit ins Zentrum der internationalen Agenda zu stellen“ (G8 2009 Abs. 111). Außerdem wird eine *L'Aquila Initiative on Global Food Security* lanciert, der zufolge 20 Milliarden, verteilt über drei Jahre, versprochen werden (AFSI 2009).

Die Abschlusserklärung der G20 in Pittsburgh im September 2009 fordert die Weltbank auf, einen *Trust Fund* für diese Initiative zu schaffen. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, sich dem Problem „exzessiver Preisvolatilität zuzuwenden.“ (Pittsburgh Summit 2009, siehe dazu auch Kolmans und Paasch, 2010).

Alles in allem scheint also etwas in Bewegung geraten zu sein, wenn auch vorerst nur als Ankündigungsrhetorik. Denn weder wurden bisher (Ende 2009) Maßnahmen zur Eindämmung der Spekulation mit Nahrungsmitteln ergriffen, noch mit der generellen Regulierung der Finanzmärkte begonnen. Eine rhetorische Schwalbe macht eben noch keinen Reformfrühling.

#### 4. Ein Firewall zwischen Finanzmärkte und Agrarhandel

Da sich die wichtigsten Börsen für den Handel mit Agrarfutures in Chicago, New York, Dallas und London befinden, wäre eine Regulierung in den USA und Großbritannien der entscheidende Hebel, den Einfluss der Finanzmärkte auf die Agrarpreise einzudämmen. Der US-Gesetzesentwurf für die Reform der Finanzmärkte sieht eine Verstärkung der Aufsicht vor sowie eine Einbeziehung des Handels mit Derivaten *Over the Counter*. Das sind Schritte in die richtige Richtung, sofern sie denn konsequent umgesetzt werden. Allerdings unterbinden sie nicht grundsätzlich den Einfluss von Spekulation auf die Preisbildung von Agrarrohstoffen.

Ernährungssicherheit ist nur möglich, wenn der Agrarhandel von der Dynamik der Finanzmärkte entkoppelt wird. Es muss eine Art *Firewall* zwischen Finanzmärkten und Agrarhandel errichtet werden. Die Nahrungsmittelpreise haben für Hunderte Millionen von Menschen existentielle Bedeutung. Sie sind zu wichtig, um einem *Monster*, wie Bundespräsident Köhler die Finanzmärkte zu bezeichnen pflegt, überlassen zu werden.

Vordringliche Aufgabe ist es dabei, die *Finanzialisierung*, d.h. die Integration des Agrarsektors in die Logik und Dynamik der Finanzmärkte, seine Unterwerfung unter das System des Finanzmarktkasinos zu verhindern. Die oben geschilderte Blasenbildung war nämlich keine Ausnahmeerscheinung, sondern reflektiert den generellen Trend, Rohstoffe zum Gegenstand spekulativer Geschäftsmodelle zu machen. Die steigende Nachfrage bei gleichzeitiger Verknappung – am deutlichsten bei Öl, das kurz vor seinem Förderhöhepunkt (*Peak Oil*) steht oder ihn vielleicht sogar schon hinter sich hat – versprechen dauerhaft hohe Profite. Ähnliches gilt auch für viele andere Rohstoffe. Auch bei Nahrungsmitteln steigt angesichts eines Bevölkerungswachstums auf neun Milliarden bis 2050 die Nachfrage, während der Klimawandel vor allem in den Tropen und Subtropen zu dramatischen Problemen auf der Angebotsseite führen wird.

Als realpolitische Einstiegsforderung für die Errichtung eines *Firewall* zwischen Finanzmärkten und Agrarrohstoffen wäre ein Händlerregister sinnvoll, mit dem nur solche Händler an den Rohstoffbörsen zugelassen werden, die als sog. *commercial traders* („gute Spekulanten,“ die auf eine reine Preisabsicherungsfunktion für die Produzenten beschränkt sind) eine nützliche Rolle spielen. Die *Commercial Traders* kennen die Märkte, ihre Futures sind nicht vom physischen Markt (Spotmarkt) entkoppelt. Ein Händlerregister funktioniert freilich nur, wenn der völlig unregulierte und intransparente Handel mit Derivaten *Over the Counter* unter Aufsicht gestellt wird und dort für Nahrungsmittelderivate die gleichen Regeln wie beim Börsenhandel gelten.

Mittelfristig aber käme es darauf an, den Handel mit Grundnahrungsmitteln für Entwicklungsländer dem unregulierten Zugriff der Märkte und damit des ungehemmten Profitprinzips ganz zu entziehen und stattdessen politisch auf der Grundlage internationaler Abkommen und im Interesse von Ernährungssicherheit zu regulieren.

Daher ist Ernährungssicherheit auch nicht mit der Freihandelsideologie der WTO kompatibel. Die WTO ist hier Teil des Problems, nicht der Lösung. Stattdessen wäre ein internationales Governance Verfahren zu etablieren, ggf. durch eine reformierte und demokratisierte FAO, das sowohl die Interessen der Produzenten als auch der Konsumenten, insbesondere der Verwundbaren, vertritt.

Das Menschenrecht auf Nahrung ist keine Ware. Der Bankrott des Finanzmarktkasinos ist zugleich der Bankrott einer Theorie und Praxis, wonach der Markt immer und in jedem Fall die Instanz sei, Wirtschaft optimal zu organisieren. Zumindes für die Sicherung des existentiellen Rechts auf Nahrung hat sich mit dem Crash einmal mehr gezeigt: der Markt kann das nicht. Er versagt systematisch, und wenn man sich dennoch auf ihn verlässt, zahlen Millionen Menschen mit dem Leben. Die Krise ist eine Chance, die Sicherung der Welternährung endlich mit anderen Methoden - politische und demokratische - zu versuchen. Dazu muss sich die entwicklungspolitische Community in die Debatte um die Reform der Finanzmärkte einschalten. Denn es trifft zu, was die UNCTAD in ihrem Report zur Finanzkrise schreibt: „Nichts außer der Schließung des großen Casinos wird eine dauerhafte Lösung bringen.“ (UNCTAD 2009b, 60)

## 5. Literatur:

- AFSI 2009. "L'Aquila" Joint Statement on Global Food Security. L'Aquila Food Security Initiative (AFSI).
- BIS 2008. Bank for International Settlement: *Amounts outstanding of over-the-counter (OTC) derivatives*. Geneva: [www.bis.org/statistics/otcder/dt1920a.pdf](http://www.bis.org/statistics/otcder/dt1920a.pdf).
- CFTC 2008. *Remarks of Commodity Futures Trading Commission (CFTC) Commissioner Michael V. Dunn before the Swiss Futures and Options Association's, Bürgenstock Meeting*. Friday, September 5, 2008
- FAO 2009a. *The State of Food Insecurity in the World. Economic crises – impacts and lessons learned*. Rom
- FAO 2009b. *Crop prospects and food situation*. Rom
- FAO 2009c. *World Food Situation. Food Price Indices*. December 2009. [fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/](http://fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/)
- G8 2008. *Hokkaido Toyako Summit Leaders Declaration*, 8 July 2008.
- G8 2009. *L'Aquila Leader's Declaration. Responsible Leadership for a Sustainable Future*.
- G8 Agriculture Ministers Meeting 2009. *Final Declaration*. 20th April 2009. Cison di Valmarino.
- Kolmans Alicia und Armin Paasch 2010. *Hungerkrise – Neues internationales Ernährungsregime in Sicht? Hintergrundpapier zur Konferenz EcoFair Rules*. Ecofair Trade Dialogue und Misereor: Aachen und Berlin.
- London Summit 2009. *Leaders' Statement* 2 April 2009.
- Pittsburgh Summit 2009. *Leaders' Declaration*. [www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm](http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm)
- UNCTAD 2008a. *Addressing the Food Crisis*. New York, Geneva
- UNCTAD 2008b. *World Trade Report 2008*. New York, Geneva
- UNCTAD 2009a. *The Least Developed Countries Report 2009*. New York, Geneva
- UNCTAD 2009b. *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*. Report by the UNCTAD Secretariat Task Force on Systemic Issues and Economic Cooperation. New York, Geneva
- United Nations 2009. *World Economic Situation and Prospects 2009*. New York
- Wahl, Peter. 2009. *Food Speculation The Main Factor of the Price Bubble in 2008*. Briefing Paper. Berlin. [www2.weed-online.org/uploads/weed\\_food\\_speculation.pdf](http://www2.weed-online.org/uploads/weed_food_speculation.pdf)



Diese Veranstaltung wird gefördert mit Mitteln der Europäischen Union. Die Verantwortung der dort vertretenen Standpunkte liegt ausschließlich bei den Veranstaltern.