

29. Juli 2011

Dürftige Ergebnisse des Treffens der G20-Agrarminister in Paris

Ein Gastbeitrag von Sophia Murphy, IATP, Juli 2011

Im Juni fand erstmals ein Treffen der Agrarminister der G20, der Gruppe der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer statt. Zahlreiche wichtige Fragen, wie die problematische Ernährungssituation verbessert werden könnte, wurden angesprochen, wie Sophia Murphy berichtet, Entscheidungen jedoch vertagt.

Am 23. Juni 2011 eröffnete die G20 mit dem ersten Gipfel der Agrarminister eine neue Phase in ihrer Entwicklung als politische Einheit. Dennoch war das Treffen in Paris ausgesprochen enttäuschend.

Positiv war, dass das Treffen überhaupt stattfand: Landwirtschaft ist wie kaum ein anderes Thema mit globaler politischer Bedeutung ein Bereich, wo die G20 dringend etwas tun muss – gemeinsam und Zuhause. Die G20 versammelt die größten Nahrungsmittelerzeuger, -verbraucher, -importeure und -exporteure der Welt, und in all diesen Sektoren versagen die bestehenden Strukturen, die Ernährung zu sichern. Natürlich vertritt die G20 nicht die Mehrheit der Länder, und erst recht nicht all die ärmsten Länder, in denen dieses Systemversagen am akutesten spürbar ist. Dennoch könnte sie die Funktionsweise der internationalen Ernährungssysteme dramatisch verbessern, wenn sie sich dazu entschließen würde zu handeln, und die weitergehenden positiven Auswirkungen wären signifikant. Doch das Abschlusskommuniqué zeigt lediglich, wie viel Arbeit noch notwendig ist, um die einflussreichsten G20-Mitglieder – besonders die USA, Brasilien und China – dazu zu bringen, sich auf die notwendigsten Reformen zu einigen.

Starke Schwankungen bei Nahrungsmittelpreisen

Worüber haben sie diskutiert? Über die Volatilität der Nahrungsmittelpreise, also über die starken Schwankungen der Preise international gehandelter Agrarerzeugnisse nach mehreren Jahrzehnten relativ niedriger Preise. Natürlich schwanken Agrarpreise immer. Sie schwanken sogar stärker als die meisten anderen Preise aufgrund von Unsicherheitsfaktoren in der Landwirtschaft wie Niederschlägen oder Krankheitsbefall, die selbst die Technologie des 21. Jahrhunderts nicht kontrollieren kann. Aber vier Entwicklungen haben dazu geführt, dass ihre Volatilität zum ersten Mal seit über dreißig Jahren mehr Aufmerksamkeit durch die Regierungen erfährt: Erstens ist die Volatilität größer als jemals zuvor seit der Periode der Instabilität in den frühen 1970er Jahren, und sie betrifft alle Erzeugnisse, wenn auch nicht alle gleichermaßen. Zweitens geht die Volatilität einher mit dauerhaft höheren Nahrungsmittelpreisen. Die Auswirkungen der Volatilität hängen stark von der Ebene ab, um die herum die Preise schwanken: Bei höheren Preisen sind die Auswirkungen auf arme Verbrauchergruppen weitaus schwerwiegender als bei niedrigen Preisen. Drittens erweist sich die Volatilität als beharrlich: frühere Phasen von Preis-Volatilität landwirtschaftlicher Erzeugnisse waren mindestens so ausgeprägt wie die aktuelle, aber sie waren relativ kurz. In

den 1970er Jahren beispielsweise gingen die Preise bereits nach zwei Jahren auf das ursprüngliche Niveau zurück. Dieses Mal fielen die Preise zwar im zweiten Halbjahr 2008 und in 2009 nach der massiven Rezession, die durch die globale Finanzkrise 2008 ausgelöst wurde, doch danach begannen sie wieder zu steigen und steigen seither weiter. Viertens hat die Volatilität auf internationalen Märkten niemals zuvor so viele Menschen betroffen. Entwicklungsländer (und besonders die ärmsten von ihnen) sind angewiesen auf Getreideimporte als eine Komponente ihrer Ernährungssicherheit. Bis in die 1990er Jahre waren sie Netto-Agrarexporteur. Seither wurden sie zu Netto-Importeuren. Volatilität in internationalen Märkten trifft heute Milliarden Menschen weltweit.

Die Volatilität ist also eine Realität. Und sie hat reale Auswirkungen. Die Unsicherheit, die sie mit sich bringt, ist nicht nur schlecht für Verbraucher und Erzeuger, sondern für die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt, denn sie schreckt Investitionen ab, ermuntert konservatives Risikoverhalten und verringert damit das Potential für Innovationen. Zusammen mit scharfen Preisausschlägen nach oben wird das Thema politisch aufgeladen – bis hin zu Aufständen und sogar Revolutionen.

Was hat die G20 in Paris angesichts der Bedeutung dieser Themen gebracht? Es wurden durchaus einige zentrale Fragen berührt. Einige wurden ausführlicher besprochen, darunter die Notwendigkeit größerer Transparenz und besserer Marktinformationen und die Notwendigkeit, in höhere landwirtschaftliche Produktivität zu investieren. Andere Themen, die ebenso wichtig sind und unmittelbar mit der eigenen Politik der G20-Staaten zusammenhängen, schnitten dagegen nicht so gut ab. Darunter waren Subventionen in Industrieländern für die Produktion von Agrartreibstoffen, Regelungen für Exportbeschränkungen, eine stärkere Regulierung von *Futures*-Märkten und ein Ausloten des Potentials öffentlicher Nahrungsmittelreserven für die Abfederung von Volatilität und Preisausschlägen.

Spekulationen mit Nahrungsmitteln

Die Spekulation war der französischen Gastregierung ein besonderes Anliegen und die Abschlusserklärung spricht die Notwendigkeit an, die Regulierung für Börsen, die mit *Futures* handeln, zu straffen, und Orderbeschränkungen für bestimmte Händler festzulegen. Aber dies ist ein Bereich, den die Finanzminister für sich reklamieren, und die Agrarminister beugten sich den herkömmlichen Hierarchien und verschoben verbindliche Entscheidungen auf das nächste G20-Finanzministertreffen im September. Damit wurde die Gelegenheit verpasst, deutlich darauf hinzuweisen, dass Finanzakteure im Markt für Agrarerzeugnisse zu mächtig und zu destruktiv sind und dass daher die Regeln reformiert werden müssen.

Die Agrarminister verständigten sich auf ein sogenanntes *Agricultural Marketing Information System* (AMIS). Die Idee ist gut: Der freie Informationsfluss ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Märkte funktionieren. Doch der Vorschlag selbst ist eine komische Mischung. Auf der einen Seite ist er nicht sehr ambitioniert – Informationen sind zwar notwendig, aber sicher nicht ausreichend dafür, dass Märkte funktionieren. Auf der anderen Seite hat AMIS automatisch eine subversive Agenda, weil seine Notwendigkeit einige unbequeme Wahrheiten für jene Regierungen unterstreicht, die behaupten, dass die internationalen Märkte funktionieren würden und deshalb unreguliert bleiben müssten. Die

vier größten Getreide-Multis kontrollieren schätzungsweise zwischen 75 und 90 Prozent des globalen Getreidehandels (wobei niemand genau weiß, wie viel jeder von ihnen und alle vier zusammen wirklich kontrollieren). Um den Informationsstand über internationale Märkte zu verbessern würde es also ausreichen, wenn nur schon diese vier Unternehmen bereit wären zu kooperieren. Doch sie sind notorisch geheimnistuerisch und machen keinerlei Anstalten, dass sie mit dem vorgeschlagenen AMIS zusammenarbeiten werden. Was aber kann AMIS ohne sie erreichen? Gleichzeitig hält China große einheimische Vorräte – aber niemand weiß, wie groß sie sind und die Regierung ist auch nicht bereit, das zu veröffentlichen.

Zum Thema Agrartreibstoffe hört man, die Regierungen von Brasilien und den Vereinigten Staaten hätten Hand in Hand gearbeitet, um jedes sinnvolle Ergebnis zu verhindern. Worüber auch immer verhandelt worden sein mag, die G20 verständigte sich darauf, nichts zu tun. In der Abschlusserklärung verspricht sie, das Problem zu studieren, verbunden mit dem Hinweis darauf, dabei stets daran zu denken, wie hilfreich Agrartreibstoffe sein können. Dabei sind praktisch alle Experten der Auffassung, dass die Agrartreibstoff-Politik eine der Ursachen für höhere und volatilere Preise von Agrarerzeugnissen ist. Aber die Regierungen, die für das Problem verantwortlich sind, fahren fort, alle Beweise zu leugnen.

Exportbeschränkungen

Ein weiteres Thema, das allgemein kritisiert, politisch aber nicht angegangen wird, ist der Einsatz von Exportbeschränkungen. Im Paragraph 40 heißt es lediglich: „Wir erkennen an, dass die erste Verpflichtung jedes Mitgliedsstaates darin besteht, die Ernährungssicherheit der eigenen Bevölkerung zu gewährleisten. Wir erkennen außerdem an, dass Ausfuhrhindernisse für Nahrung, die die humanitäre Hilfe beeinträchtigen, die Bedürftigsten bestrafen. Wir stimmen darin überein, dass Exportbeschränkungen für Nahrungsmittel oder Sondersteuern für Nahrung, die für nicht-kommerzielle humanitäre Zwecke vom WFP gekauft werden, aufgehoben und in Zukunft nicht eingeführt werden.“

Die Ausnahmeregelung, die für das Welternährungsprogramm (WFP) geschaffen wurde, ist nicht unwichtig, ist aber unbedeutend für den Markt insgesamt. Exportbeschränkungen störten 2007/2008 die Märkte, trieben Preise in die Höhe und trugen zu Verunsicherung und damit zu Volatilität bei. Der Hinweis darauf, dass Ernährungssicherheit die „erste Verpflichtung“ sei, ist zu begrüßen. Aber in diesem Zusammenhang steht diese Aussage im Widerspruch zu der Tatsache, dass die G20 alle wichtigen Getreideexporteure umfasst (mit Ausnahme der Reisexporteure Thailand und Vietnam). Der Einsatz von Handelsbeschränkungen in den Jahren 2007 und 2008 hat das Vertrauen der Importeure in internationale Märkte stark verringert. Viele ärmere Länder sind heute weniger bereit, sich für ihre Nahrungsmittelversorgung auf die internationalen Märkte zu verlassen, als sie es vor der Krise waren. Die Antwort ist jetzt nicht, alle Exportbeschränkungen zu verbieten. Vielmehr spiegelt der Paragraph 40 der Abschlusserklärung das Versagen der Doha-Runde wider und sollte der Vorbote für eine neue Voraussetzung globaler Handelsabkommen sein – nämlich dass es die erste und vorrangige Verpflichtung von Regierungen ist sicherzustellen, dass Handelsregeln das universelle Menschenrecht auf Nahrung respektieren.

Abschließend soll noch ein weiterer Bereich erwähnt werden: Öffentliche Vorräte. Zur G20 gehören einige Regierungen, die Nahrungsmittelreserven in bedeutendem Umfang nutzen,

darunter Indien und China. Diese Länder federn erfolgreich die schlimmsten Preisausschläge unter anderem dadurch ab, dass ihre einheimischen Märkte nicht völlig in Weltmärkte integriert sind. Preisausschläge und Phasen exzessiver Preis-Volatilität gehen beide einher mit geringen Vorräten. Mehr noch: Bei ausreichenden Reserven kommt es weder zu Preisausschlägen noch zu exzessiver Volatilität. Dennoch weigert sich die G20, die Politik in diesem Bereich zu überdenken, sondern befasst sich (und verwirft) lediglich die Nutzung von Vorräten zur Preisstützung, anstatt zu überlegen, wie Vorräte genutzt werden könnten, um exzessive Spekulation zu dämpfen und eine physische Getreideversorgung sicherzustellen, die Nahrung gegenüber anderen Verwendungen bevorzugt. Vielmehr entschied sich die G20 dafür, verschiedene Mechanismen zum Risikomanagement zu betonen, die alle auf Finanzierung basieren, einschließlich öffentlicher Subventionen für Finanziers wie J.P.Morgan, um Entwicklungsländer davon zu überzeugen, ihren Importbedarf an Nahrungsmitteln über die Warenterminbörsen abzusichern.

Was kommt als Nächstes? Das hängt von den Finanzministern im September und den Staatschefs in November ab. Noch ist genug Zeit, um auf eine sinnvolle und koordinierte Reform der Spekulation zu drängen, obwohl es schwer sein wird, Regierungen zur Zustimmung zu sinnvollen Änderungen zu bewegen. Hinsichtlich einiger der wichtigsten Landwirtschaftsthemen, darunter Agrartreibstoffe, Nahrungsmittelvorräte und Handelsregeln, die Ernährungssicherheit unterstützen, kann das Ministertreffen der G20 nur als Fehlschlag bewertet werden. Die Regierungen haben versprochen, sich weiterhin zu treffen und die Themen zu diskutieren. Vielleicht kann ja Mexiko, Gastgeber für die G20 im kommenden Jahr, als Ergebnis des nächsten Treffens mehr vorweisen.

Aus dem Englischen übersetzt von Uwe Hoering

Sophia Murphy arbeitet beim *Institute for Agriculture and Trade Policy* ([IATP](#)). Dieser hier leicht gekürzte Beitrag über das Treffen der G20-Agrarminister erschien zunächst in Englisch auf der Website der [Heinrich-Böll-Stiftung](#)