



## **Einfluss der Spekulationen auf den Finanz- und Kapitalmärkten auf die Nahrungsmittelpreise und Vorschläge zu deren Eindämmung unter Berücksichtigung der aktuellen EU-Vorschläge**

*Prof. Dr. Joachim von Braun und Dr. Matthias Kalkuhl*

*Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) Universität Bonn*

*Kontakt: [jvonbraun@uni-bonn.de](mailto:jvonbraun@uni-bonn.de)*

Schriftliches Statement für die Anhörung von Prof. Dr. J. von Braun im Expertengespräch des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des deutschen Bundestags am 27. Juni 2012

---

Dieser Text behandelt neuere Entwicklungen in den Agrar- und Finanzmärkten, die von steigenden Preistrends, zunehmender Volatilität und extremen Preisspitzen gekennzeichnet sind. Neben den Ursachen und Folgen dieser Entwicklungen werden die folgenden Maßnahmen zur Erhöhung der Ernährungssicherung dargestellt:

### **1. Finanzmarktregulierung**

- EU und USA Vorschläge zur Regulierung
- Eindämmung exzessiver Spekulation, u.a. durch Positionslimits und Transaktionssteuern
- Globale Abstimmungsmechanismen zur Beaufsichtigung von Finanzmärkten
- Wettbewerbsaufsicht zur Verhinderung kurzzeitiger marktbeherrschender Positionen

### **2. Selbstregulierung des privaten Sektors und verantwortungsvolles Investment**

- Abgestimmte Börsenregeln
- Verantwortungsbewußtes Investment
- Transparenz bei Anlagestrategien

### **3. Agrarpolitik mit Fokus auf Entwicklungsländer**

- Stabilisierende Biokraftstoffpolitik
- Investitionsförderung für landwirtschaftliche Entwicklung und reduzierte Verluste
- Infrastrukturausbau, Aufbau regionaler Waren- Terminbörsen, allgemein verfügbare Wetter- und Preisinformationssysteme

### **4. Zielgerichtete Ernährungsprogramme**

- Erhöhung und Optimierung der internationalen Nahrungshilfeprogramme
  - Unterstützung beim Aufbau konditionaler Transferprogramme in Entwicklungsländern
  - Verbesserung der frühkindlichen Ernährung
  - Zugang der Armen zu gesunden und nährstoffreichen Lebensmitteln
-

## Agrarmärkte im Wandel: Trends, Volatilität und Preisspitzen

Die Preise für Agrarprodukte unterliegen generell starken Schwankungen. In den letzten fünf Jahren beobachten wir jedoch weitere Veränderungen bei den Preisen für Grundnahrungsmittel wie Weizen, Mais und Reis: Der Preistrend ist angestiegen, die Preisvolatilität hat zugenommen und extreme Preisspitzen sind häufiger aufgetreten (s. z.B. bei Weizen 1985-2012 in der untenstehenden Graphik). Die Unterscheidung zwischen Trend, Volatilität und Preisspitzen ist für die unten vorgeschlagenen Maßnahmen relevant.

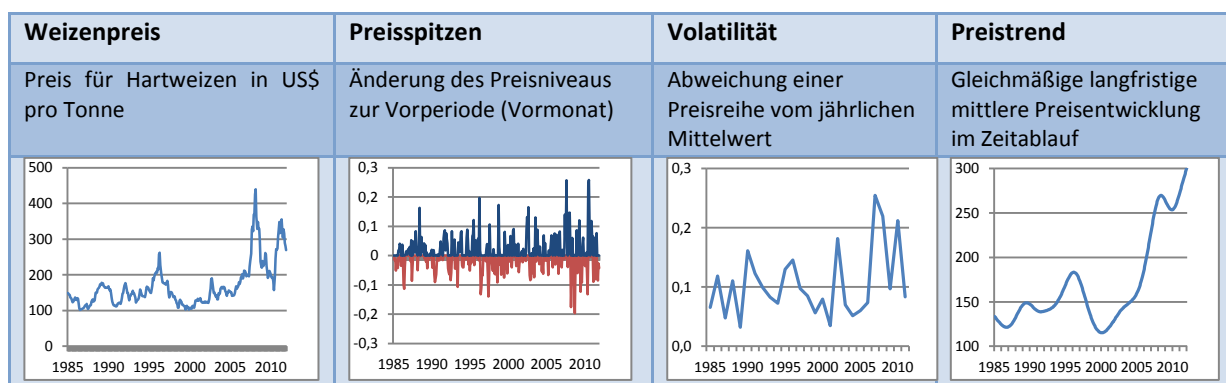


Abb. 1: Klassifizierung verschiedener Preisdynamiken.<sup>1</sup>

Steigende **Preistrends** signalisieren eine zunehmende Knappheit von Lebensmitteln, welche für arme Haushalte, die nicht genug Lebensmittel für den Eigenbedarf produzieren, besonders problematisch ist. **Preisvolatilität** und insbesondere **extreme Preisspitzen** dagegen erhöhen die Unsicherheit über das real verfügbare Einkommen. Dies trifft sowohl Kleinbauern, die überwiegend Nettozukauf bei Nahrungsmitteln sind, und ärmere Haushalte, die mangels Zugang zu Ersparnissen und dem hohen Anteil an Nahrungsmittelausgaben am Einkommen (meist über 60% in den Entwicklungsländern) ihren Bedarf bei Preisanstiegen nicht mehr decken können. Die Konsequenzen dieser kurzfristigen Schwankungen mitteln sich entgegen landläufiger Meinung nicht aus: Bauern investieren weniger in ihren Betrieb oder widmen sich anderen Einnahmequellen (z.B. Erwerbsarbeit in den Städten). Arme Haushalte sehen sich bei kurzfristigen Hochpreisphasen gezwungen, produktive Anlagen (z.B. Vieh) zur Überwindung von Liquiditätsengpässen zu verkaufen, wichtige Investitionsausgaben in Gesundheit und Bildung ihrer Kinder zu streichen oder schlicht weniger und wenig qualitative Nahrungsmittel zu konsumieren – mit dauerhaften Konsequenzen für die Gesundheit vor allem bei Kleinkindern. Nicht zuletzt kommen auch Regierungen ins Straucheln, wenn sich weitläufige Proteste gegen Preisanstiege entfachen oder die Ausgaben für Nahrungsmittelprogramme das Haushaltsbudget sprengen.<sup>2</sup>

Die extremen Preisspitzen betreffen insbesondere die Armen und sollten prioritär verhindert werden. Die Zunahme von Preisvolatilität und besonders die von extremen Preisspitzen stellt eine Gefahr für die politische, ökonomische und soziale Stabilität und die nachhaltige Entwicklung ärmerer Länder dar. Dies ist weitgehend Konsens auch der Staats- und Regierungschefs der G8 und G20 (G8 Gipfel in L'Aquila mit der *Food Security Initiative* (AFSI) 2009 sowie nachfolgende G8/G20 Stellungnahmen).<sup>3</sup> Im besonderen Fokus der Politik (national wie auch multilateral bei den G8/G20 Treffen) sind dabei auch die Finanzmärkte, die im Verdacht stehen, durch den Handel mit Terminkontrakten und Derivaten zu extremen Preisausschlägen beigetragen zu haben. Das Volumen

der Agrar derivative ist in den letzten Jahren stark gestiegen und Banken haben vermehrt Produkte angeboten, mit denen Anleger auf Preisanstiege wetten können (Index-Fonds). Einige Banken haben bereits auf den Druck der Öffentlichkeit reagiert und bestimmte Angebote aus ihrem Programm genommen; eine schärfere Regulierung der Finanzmärkte wird ebenfalls in der EU und den USA sowie anderen G20 Ländern diskutiert oder bereits implementiert. Im Folgenden soll daher auf die Ursachen von Preisschwankungen (insbesondere der Einfluss von Spekulation) und auf umfassende Lösungsansätze eingegangen werden. Wir betonen vorab, daß verbesserte globale Ernährungssicherung mit Finanzmarktregulierungen allein nicht zu erreichen ist, solche Regulierung aber Teil der Lösung sein muß.

## **Aufgaben von Finanz- und Terminmärkten**

Terminkontrakte beschreiben die Lieferung einer zuvor festgelegten Menge einer standardisierten Ware an einem festgelegten Termin zu einem zuvor ausgehandelten Preis. Nun braucht es für das Zustandekommen eines solchen Kontraktes einer Wareterminlieferung immer zwei Seiten, welche bezüglich ihrer Preis-, Mengen-, und Lieferterminbestimmungen zueinander passen müssen. Finanzmärkte erleichtern die Suche nach einem Vertragspartner, weil auf ihnen *standardisierte* und *handelbare* Terminkontrakte ausgetauscht werden können. Vor allem die Handelbarkeit ermöglicht es *Zwischenhändlern* in diesem Markt Kontrakte zu kaufen oder zu verkaufen, ohne an der realen Lieferung oder dem realen Wert der Ware interessiert zu sein (diese Zwischenhändler werden oft als nicht-kommerzielle Händler<sup>4</sup> oder Spekulanten bezeichnet). Sie übernehmen dabei das Risiko von Preisänderungen und ermöglichen einen *liquiden* Markt, d.h. dass Käufer und Verkäufer immer eine Gegenpartei finden, die ihnen einen Kontrakt zum Marktpreis anbietet bzw. abkauft.

Der Finanzmarkt inklusive der Zwischenhändler übernimmt damit nicht nur eine bedeutende Funktion bei der Absicherung von Preisrisiken; der rege Handel zwischen Kontrakten trägt auch zur Preisfindung bei: neue Informationen über die Angebots- und Nachfragesituation werden schnellstmöglich eingepreist und stehen damit der Allgemeinheit zur Verfügung. Ein „korrekter“ Preis ist fundamental für das Funktionieren von Märkten, weil er (zukünftiges) Angebot und (zukünftige) Nachfrage in Einklang bringt; er ist damit praktisch ein öffentliches Gut. Über die physische Lieferung der zugrunde liegenden Ware eines Terminkontraktes gleichen sich die Preise für Terminkontrakte den Kassapreisen (auf dem „realen“ Spotmarkt) an. Weil gerade der Finanzmarkt so schnell neue Informationen zu Preisänderungen verarbeitet, beeinflusst er oft den Spotpreis einseitig.<sup>5</sup> Im Kern der Kritik an Nahrungsmittelspekulationen steht daher die Frage, ob der Handel am Finanzmarkt zu übermäßig starken Preisausschlägen bei den „realen“ Spotpreisen führt.

## **Ursachen von Preisschwankungen**

Preisänderungen resultieren normalerweise aus einer (erwarteten oder eingetretenen) Änderung der Angebots- und Nachfragesituation, wie sie durch die klassischen Fundamentalfaktoren Wetter (Missernten), Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum und Lagerbestände bestimmt wird. In den letzten Jahren haben jedoch zunehmend neue Nachfrage-Faktoren eine Rolle gespielt, während klassische Angebotschocks die Preisspitzen nicht erklären können: Der Agrarmarkt ist stärker mit dem Energiemarkt verknüpft, weil Agrarprodukte zur Biospritgewinnung genutzt werden können und fossile Energieträger bei der Düngerherstellung in einer zunehmend intensivierten Landwirtschaft verwendet werden. Schwankungen des Ölpreises können für den Zeitraum 2000 bis 2009 sowohl

Preisspitzen als auch Volatilität für Mais, Weizen und Sojabohnen teilweise erklären (von Braun und Tadesse 2012).

Ein Indiz für die enge Verknüpfung von Rohstoffmärkten mit Finanzmärkten stellt der Einfluss der Finanzkrisen dar (in unseren Analysen erfaßt durch einen internationalen Index der Finanzkrisen), welche einen signifikanten Zusammenhang mit der Volatilität aufweist (von Braun und Tadesse 2012): Das erschütterte Vertrauen in klassische Anlagen (Aktien, Staatsanleihen, Immobilien) ist eng verbunden mit Investitionen in Rohstoffe als alternative (sicherere) Anlageform.

Ökonometrische Untersuchungen belegen einen kausalen Zusammenhang zwischen der erhöhten Handelsaktivität von Zwischenhändlern (Spekulation) und *Preisspitzen*.<sup>6</sup> Der Einfluss von Spekulation auf die *Volatilität* ist nicht sehr ausgeprägt und nur bei einzelnen Agrarrohstoffen für kurze Zeiträume beobachtbar.<sup>7</sup> Wir unterstreichen somit, daß Spekulation nach gegenwärtigem Stand der Forschung nicht die entscheidende Kraft hinter dem gestiegenen Preistrend oder der zunehmenden Volatilität ist, aber an den extremen Preisspitzen ursächlich beteiligt ist.

Einflussfaktoren	Preisspitzen	Volatilität
Ölpreisschocks	Stark	Stark
Angebotsschock (Wetter)		Mittel
Finanzmarkt-Spekulation	stark	Gering
Finanzkrise		Mittel

**Tab. 1:** Einflussfaktoren auf Preisspitzen und Volatilität anhand verschiedener statistischer Testverfahren. Tabelle nach Analysen von Robles, Torero und von Braun (IFPRI 2009), von Braun und Tadesse (ZEF 2012) und Algieri (ZEF 2012).

Die bisherigen Arbeiten geben wichtige Hinweise auf die Ursache zunehmender Preisschwankungen. Während Ölpreisschwankungen und exzessive Spekulationen Preisspitzen erhöhen, führt die langfristig steigende Nachfrage durch zunehmende Biospritnutzung, Wirtschaftswachstum (erhöhter Fleischkonsum) sowie Bevölkerungswachstum bei nur geringen Produktivitätssteigerungen und Flächenausweitungen zu einem steigenden Preistrend. Phasen hoher Agrarpreise hängen jedoch stark mit Phasen extremer Preisschwankungen zusammen (von Braun und Tadesse 2012), weil gerade bei einer angespannten Marktsituation Finanzmärkte zu Übertreibungen neigen, auf das politische Eingreifen von Regierungen (wie Exportverbote in der 2007/08 Krise) spekulieren und damit destabilisierend wirken können.<sup>8</sup> Die weltweit geringen Lagerbestände konnten zudem kein Puffer gegen Ernteausfälle und die diskretionäre Handelspolitik bilden.

Einflussfaktoren	Preisspitzen	Volatilität	Preistrend
Ölpreistrend			+
Biosprit-Förderung			+
Verzerrende Handelspolitik	+	+	
Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum			+
Geringe Agrarinvestitionen			+
Geringe Lagerbestände		+	

**Tab. 2:** Relevante Einflussfaktoren (+) auf die Preisdynamik nach von Braun und Tadesse (ZEF 2012).

## Vermeidung extremer Nahrungsmittelpreisentwicklungen und deren negativen Konsequenzen für Entwicklungsländer und Arme

Seit der Nahrungsmittelkrise 2007/08 ist auf nationaler wie internationaler Ebene intensiv über verschiedene Maßnahmen zur Erhöhung der Nahrungsmittelsicherheit diskutiert worden. Die letzten G8/G20 Gipfel widmeten sich der Regulierung der Finanzmärkte, der Reduzierung der Volatilität von Rohstoffen, der Erhöhung der Transparenz und Informationen auf Agrarmärkten sowie neuen Investitionskanälen zur Steigerung landwirtschaftlicher Produktivität (Hiemenz 2012). Dabei scheint die Frage der Spekulation mit Nahrungsmitteln durch die Debatte um Rahmenbedingungen für ein funktionierendes, globales Finanzsystem unter dem Vorzeichen der Schuldenkrise verdrängt zu werden, was das für Entwicklungsländer besonders gravierende Problem der Ernährungssicherung vernachlässigen würde. Auch wird das Problem der Nahrungsmittelsicherheit zunehmend als ein Problem der Produktivitätssteigerung, also der Angebotsseite, gesehen. So wichtig diese Aspekte auch sind, so wenig sollten die besonderen Charakteristika des Handels mit Nahrungsmitteln vernachlässigt werden: Die hohe Marktkonzentration im Handel von Getreide, das strategische Verhalten von Lagerbesitzern (physische Spekulation), die Verknüpfung zum Ölmarkt sowie die Anfälligkeit eines prinzipiell stabilisierenden Welthandels durch abrupte unilaterale Preis- und Handelsinstrumente. Gerade letzteres verstärkt aktuelle Tendenzen zu einer protektionistischen Landwirtschaft mit dem Ziel einer (nationalen) Selbst- bzw. Überschussversorgung, welche wegen der hohen Lagerhaltungskosten und -verluste sowie verzerrten Preisen teuer, ineffizient und für viele arme Länder auch unfair ist.

Im Folgenden sollen daher wichtige Elemente einer umfassenden Stabilisierungspolitik dargestellt werden. Kein einzelnes Instrument wird dabei allein erfolgsversprechend sein, vielmehr kommt es auf ein abgestimmtes Portfolio an Maßnahmen an.

### 1. Finanzmarktregulierung

- **Die EU und USA Vorschläge zur Regulierung.** Transparenz im außerbörslichen (OTC) Handel sollte erhöht werden, da der nicht-öffentliche Handel nicht zur Preisfindung beiträgt (einer fundamentalen Aufgabe von Finanzmärkten) und anfällig für Insider-Geschäfte und Manipulationen ist. Bestehende Vorschläge in den USA (Dodd-Frank Act) und der EU (MiFID und EMIR) sehen zentrale Clearingstellen, erhöhte Informationspflichten und eine teilweise Integration in den Börsenhandel vor (siehe Tab. 3). Diese zentralen Elemente der Reform von Finanzmärkten läuft allerdings derzeit Gefahr durch Lobbyismus aufgeweicht zu werden. Zudem ist eine Abstimmung zwischen USA und EU nötig, um den Handel zwischen beiden Finanzmarktregimen abzudecken.
- **Maßnahmen zur Eindämmung exzessiver Spekulation:** Dies sollte **Positionsgrenzen** für nicht-kommerzielle Händler einschließen sowie eine sich an die Situation automatisch anpassende **Transaktions- oder Börsenumsatzsteuer** umfassen, welche den Handel mit Terminkontrakten und Optionen einschließt.<sup>9</sup> Wie die oben genannten Analysen ergeben haben, ist Spekulation insbesondere an den extremen Preisspitzen beteiligt, kaum aber an den Trends oder der der Volatilität. Also ist ein Instrumentarium zur Dämpfung der Preisspitzen gefragt. Eine wie derzeit diskutierte schlichte Transaktionssteuer mit einem fixierten Satz auf alle Finanztransaktionen wäre für die Dämpfung der für die Ernährungssicherung abträglichen extremen Preisspitzen nicht zielführend. Ein progressive Transaktionssteuer ist wie folgt zu empfehlen: 1) In Zeiten normalen Preisgeschehens und der damit verbundenen Volatilität am Warenterminhandel ist eine fixe Transaktionssteuer ordnungspolitisch nicht hilfreich und ihr Steuersatz sollte auf Null stehen. Die Steuersätze

sollten die Liquidität nicht gefährden, weil sie sonst sogar zu erhöhter Volatilität führen können. 2) Eine für Ernährungssicherung zielführende Transaktionssteuer wäre progressiv – also stiege von Null nur dann rasch an, wenn die Preise stark steigen – und würde nur dann Spekulation verteuern, wenn dies auch wirklich erforderlich ist, und so exzessive Liquidität und Spekulation dämpfen und Investitionen in derzeit wenig liquide Anlagen (wie z.B. Terminkontrakte mit langer Laufzeit) fördern – dies würde die Preisfindungs- und Preisabsicherungsfunktion von Finanzmärkten stärken.

- Die Schaffung **globaler Abstimmungsmechanismen zur Beaufsichtigung von Finanzmärkten** sollte ein politisches Ziel sein, um unerwünschte Ausweicheffekte und inkonsistente nationale Regelungen zu verhindern. Die Regulierung der EU sollte mit den USA abgestimmt werden, wobei auch zunehmend wichtige Schwellenländern mit ihren wachsenden Finanzmärkten in den Abstimmungsprozess zu integrieren sind.
- Verstärkte **Wettbewerbsaufsicht zur Verhinderung kurzzeitiger marktbeherrschender Positionen**. Dabei spielt weniger die Größe einer Bank oder eines Investors eine Rolle, sondern das Volumen der Transaktionen in einem bestimmten Segment, das zu Preisänderungen führen kann. Wegen der starren Nachfrage nach Lebensmitteln sind marktbeherrschende Positionen bei landwirtschaftlichen Rohstoffen schon mit weitaus geringerem Marktanteil erreicht.

EU: MiFID / EMIR	EU: Marktmissbrauchs-Richtlinie und Verordnung	USA: Dodd-Frank Act
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strengere Aufsicht des Derivatehandels inkl. der Möglichkeit zum Eingreifen durch Aufsichtsbehörden (z.B. mittels Positionsgrenzen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strafbestimmungen gegen Insider-Handel und Marktmanipulation von Einzelpersonen oder Unternehmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulierung der Swap-Händler bei Agrarrohstoffen bzgl. Kapital- und Sicherheitsanforderungen sowie verbesserte Protokollierung und Berichterstattung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derivatehandel soll auf Börsen und regulierten Handelsplattformen stattfinden</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handel von Derivaten soll nur noch auf regulären Börsen stattfinden bzw. durch zentrale Clearingstellen abgewickelt werden</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veröffentlichung handelsrelevanter Daten</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserter Zugang zu Clearinghäusern für klein- und mittelständische Unternehmen</li> </ul>		

**Tab. 3:** Aktuelle Vorschläge zur Rohstoffmarkt-Regulierung (Hiemenz, ZEF 2012).

## 2. Selbstregulierung für verantwortungsvolles Investment

Neben politischen Maßnahmen sollte auch der Privatsektor zur Eindämmung von extremen Preisspitzen bei Nahrungsmitteln beitragen:

- **Abgestimmte Börsenregeln:** Börsen und institutionelle Investoren können oftmals schneller als die Politik reagieren und verfügen über detailliertes Fachwissen, das zum Aussetzen des Handels bei drohenden großen Preissprüngen beitragen kann. Eine Harmonisierung kann auch Teil ordnungspolitischer Maßnahmen sein.
- **Verantwortungsbewusstes Investment:** Phasen extremer Preisspitzen in Verbindung mit einer angespannten Ernährungssituation können durch Frühwarnsysteme identifiziert werden, welche Finanzmarktdaten in den Kontext makroökonomischer Indikatoren setzen. Investoren können den Handel zeitlich aussetzen um nicht zum extremen Preisanstieg beizutragen oder antizyklisch investieren (den Preisanstieg dämpfen). Ebenso können

Investoren vermeiden, auf politisches Eingreifen in Agrarmärkte zu wetten, was zu selbstverstärkenden Preiseffekten führen kann.

- Banken und Fonds sollten die **Transparenz ihrer Anlagestrategien bei Nahrungsmitteln erhöhen** und den Dialog mit Gesellschaft und Politik fördern und Standards transparenter Kriterien des verantwortungsbewußten Investierens in Warenterminmärkten entwickeln und extern überprüfen lassen (soziales Auditing von Finanzanlegern in Nahrungsmittelmärkten), denn verantwortungsbewußtes Investment setzt voraus, dass Anlegern (und ihren Kunden) auch die ethische Dimension ihres Investments wichtig ist, und sie auch die Konsequenzen des Anlageverhaltens beurteilen können.

### 3. Agrarpolitik mit Fokus auf Entwicklungsländer

Eine Agrarpolitik mit dem Ziel der Ernährungssicherung bleibt essentiell und dabei müssen die strukturellen Ursachen der Volatilität und extremen Preisspitzen international und in den Entwicklungsländern selbst angegangen werden.

- **Stabilisierende Biokraftstoffpolitik:** Die Nachfrage nach Mais und Weizen zur Gewinnung von Ethanol sollte durch zeitlich flexible Einspeisequoten, die auf aktuelle Ernteausfälle und Lagerbestände stabilisierend reagieren, der Angebotsituation angepasst werden.
- **Investitionsförderung für landwirtschaftliche Entwicklung:** Entwicklungsfonds können ein wirksamer Hebel für private Investitionen in Entwicklungsländern sein, indem sie Risiken absichern und Investoren beraten. Durch relativ kleine Zuschüsse können große Investitionen zur Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und Wertschöpfungsketten ermöglicht werden.<sup>10</sup>
- Mangelhafte Infrastruktur verhindert in vielen Entwicklungsländern einen funktionierenden (lokalen) Agrarmarkt. Die Industrieländer sollten Investitionen in den Aufbau von **regionalen Waren- und Terminbörsen, Lagern sowie allgemein verfügbare Wetter- und Preisinformationssysteme fördern**. Dies ermöglicht Kleinbauern, stärker zu investieren, was mit positiven Effekten für landwirtschaftliche Produktivität und regionale Wirtschaftskreisläufe verbunden ist.
- **Koordinierte Krisenpolitik:** Nach den Erfahrungen mit Exportrestriktionen als Reaktion auf die Preisanstiege sind die Bekenntnisse zur Aufrechterhaltung des Handels bei hohen Preisen wenig glaubhaft. Importländer sehen im Handel eher ein Risiko als einen Schutzmechanismus. Die großen Agrarnationen müssen einen koordinierten Krisenmechanismus finden, der den Schutz der heimischen Bevölkerung vor Preisanstiegen nicht auf Kosten ärmerer Länder gewährt. Dazu bedarf es Handelsabkommen mit Sanktionsmechanismen sowie den Aufbau physischer wie auch virtueller (d.h. über Terminmärkte abgesicherte) strategischer Nahrungsmittelreserven auf regionaler und möglichst auch globaler Ebene.
- **Investitionen in Forschung und Entwicklung** von für Entwicklungsländer relevanten Technologien zur Steigerung von Produktivität und Robustheit von Nutzpflanzen. Diese können ebenfalls über speziell aufgelegte Fonds mit sogenannte „Pull“-Mechanismen, welche Zahlungen für Innovationen nach klar festgelegten Erfolgskriterien vergeben, gefördert werden.
- **Verbesserung des Risikomanagements:** Entwicklungsländer sollten durch internationale Organisationen und Plattformen beim Aufbau wirksamer Risikomanagement-Strategien



unterstützt werden. Diese umfassen Absicherungsinstrumente für Bauern und Regierungen vor schweren Missernten, aber auch die Absicherung von nationalen Hilfsprogrammen für Haushalte mit geringem Einkommen.<sup>11</sup>

#### 4. Zielgerichtete Ernährungsprogramme

Preisspitzen betreffen unmittelbar Menschen mit geringem Einkommen vor allem in Entwicklungsländern. Da die Regierungen selber oftmals finanziell oder administrativ nicht in der Lage sind, angemessen auf globale oder regionale Preisanstiege zu reagieren, sollten Ernährungsprogramme zielgerichtet ausgeweitet und optimiert werden:

- **Erhöhung und Optimierung der internationalen Transferprogramme** für Hunger- und Nahrungsmittelkrisen: Geberländer sollten ihre finanziellen Leistungen zur Ernährungssicherung an die Nahrungsmittel-Preisentwicklung indexieren, sodass eine Anpassung an aktuelle Notlagen erfolgt, die Planungssicherheit gibt. Das Welternährungsprogramm (WFP) sowie die Regierungen von Entwicklungsländern sollten neue Absicherungsmechanismen über Terminmärkte prüfen und ggf. nutzen können.
- Verstärkte **Unterstützung zum Aufbau und zur Finanzierung sozialer Sicherungsprogramme in Entwicklungsländern**, wie konditionelle Einkommenshilfen für arme Haushalte. Diese Programme lindern die Konsequenzen kurzfristiger Preisanstiege und stellen eine wichtige Alternative zu marktverzerrenden ad-hoc Maßnahmen zur Preisstabilisierung dar.
- **Verbesserung der frühkindlichen Ernährung.** Preisschocks belasten Kinder im frühen Alter mit lebenslangen negativen Konsequenzen für ihre Gesundheit. Gezielte Ernährungsprogramme die nicht auch noch bei Preissteigerungen wegen finanzieller Engpässe eingeschränkt werden, sind erforderlich.
- Verbesserter **Zugang zu gesunden und nährstoffreichen Lebensmitteln** für die arme Bevölkerung. Die mangelhafte Versorgung mit mikronährstoffreichen Lebensmitteln ist hoch, betrifft ca. 2 Mrd. Menschen und nimmt in Preiskrisen noch zu, da die Kaufkraft der Armen reduziert ist und belastet so die Gesundheit breiter Bevölkerungsschichten in Entwicklungsländern. Die Verfügbarkeit erschwinglicher, gesunder Lebensmittel sollte durch private-öffentliche Partnerschaften vermehrt gefördert werden.



---

<sup>1</sup> Klassifizierung nach J. von Braun und G. Tadesse (2012): „Global Food Price Volatility and Spikes: An Overview of Costs, Causes and Solutions“. *ZEF-Discussion Papers on Development Policy No. 161*. Die Studie wurde im Rahmen eines vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geförderten Forschungsprojektes am ZEF erstellt.

<sup>2</sup> Einen Überblick über den Zusammenhang von Finanz- und Agrarmärkten sowie deren Einfluss auf die Armen gibt von Braun in „Time to regulate these volatile food markets“ in der *Financial Times* vom 10. August 2010 und in „Auf Kosten der Ärmsten“ im *Spiegel* Nr. 34/2010. Eine ausführliche Analyse über Ursachen und Konsequenzen von Preisspitzen findet sich zudem im oben genannten ZEF-Diskussionspapier (von Braun und Tadesse 2012).

<sup>3</sup> U. Hiemenz 2012: „The Politics of the Fight Against Food Price Volatility - Where Do We Stand and Where Are We Heading?“ *ZEF Working Paper No. 92*.

<sup>4</sup> Die Bezeichnung *nicht-kommerziell* ist als Abgrenzung zur Gruppe der *kommerziellen* Händler gemeint, die ein real-wirtschaftliches Geschäftsinteresse an dem Rohstoff haben (z.B. Bauern, Lebensmittel verarbeitendes Gewerbe etc.).

<sup>5</sup> Siehe dazu M. Hernandez und M. Torero (2010): „Examining the Dynamic Relationship between Spot and Future Prices of Agricultural Commodities“. *IFPRI Discussion Paper 00988*.

<sup>6</sup> M. Robles, M. Torero und J. von Braun (2009) zeigen in „When Speculation Matters“ (IFPRI Issue Brief 57, Feb 2009) anhand Granger-causality Tests, dass verschiedene Kenngrößen zur Messung von Spekulation die Preisspitzen für bestimmte Zeitperioden verursacht haben können. Von Braun und Tadesse (2012) finden ebenfalls einen signifikanten Zusammenhang zwischen Preisspitzen und exzessiver Spekulation.

<sup>7</sup> B. Algieri (2012): „Price Volatility, Speculation and Excessive Speculation in Commodity Markets: Sheep or Shepherd Behaviour?“ *ZEF-Discussion Papers on Development Policy No. 166*.

<sup>8</sup> Mehrere Regierungen Getreide und Reis exportierender Länder (Argentinien, Brasilien, Russland, Ukraine, Kasachstan, Indien und China) schotteten im Zuge der starken Preisanstiege 2007/08 mittels Exportbeschränkungen ihren heimischen Markt von den hohen internationalen Preisen ab, was zu einer weiteren (globalen) Verknappung und Preisanstiegen führte.

<sup>9</sup> Dies ist ein wichtiger Unterschied zur britischen Stempelsteuer, die vor allem für britische Aktiengesellschaften greift.

<sup>10</sup> Siehe dazu und zum Punkt „Investitionen in Forschung und Entwicklung“ auch die Initiative der *Leading Group* zu innovativen Finanzierungsmechanismen für Landwirtschaft, Nahrungsmittelsicherheit und Ernährung im Rahmen der G8/G20 Initiativen.

<sup>11</sup> Hierzu zählt auch die Initiative zur Gründung einer Plattform für landwirtschaftliches Risikomanagement (PARM) von NEPAD, AFD und FAO im Rahmen der G8/G20 Initiativen.