ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schöpe, Manfred

Article

Zeitenwende in der weltweiten Versorgung mit Agrarrohstoffen?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Schöpe, Manfred (2007) : Zeitenwende in der weltweiten Versorgung mit Agrarrohstoffen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 60, Iss. 19, pp. 43-48

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/164473

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Zeitenwende in der weltweiten Versorgung mit Agrarrohstoffen?

Manfred Schöpe

Der im vergangenen Herbst einsetzende Preisauftrieb auf den internationalen Märkten für Getreide, der ausgesprochen heftige Anstieg der Preise für Milch und Milcherzeugnisse Mitte dieses Jahres, das von der Nachfrage der Biokraftstoffindustrie profitierende Preisniveau bei Ölsaaten, alle diese Entwicklungen haben bei Landwirten eine Art Aufbruchstimmung aufkommen lassen, bei Verbrauchern eher Entsetzen hervorgerufen und bei den Unternehmen der betroffenen Wirtschaftszweige Verunsicherung bewirkt. Unsicherheit besteht vor allem in der Einschätzung, ob es sich gegenwärtig um eine eher zufällige und vorübergehende Konstellation auf den Märkten handelt, oder ob die Weltbevölkerung tatsächlich an einer Wendemarke für die Weltagrarmärkte steht. Diese Frage wird auch der vorliegende Beitrag nicht beantworten können. Er wird jedoch die verschiedenen Wirkungszusammenhänge aufzeigen, die die bisherige Markt- und Preisentwicklung bestimmt haben und die zukünftige Entwicklung beeinflussen. Darüber hinaus wird er ohne Anspruch auf Vollständigkeit einen Blick auf die vielfältigen Implikationen werfen, die eine derartige grundlegende Wende auf den Weltagrarmärkten mit sich bringen würde.

Ein Schock ging durchs Land

Die Hausse bei verschiedenen agrarischen Rohstoffen beherrschte in den vergangenen Wochen die Themen in zahlreichen Fachblättern. Handels- und Verarbeitungsunternehmen, die sich mit Getreide, Öl- und Proteinpflanzen, Futtermitteln oder mit Milcherzeugnissen befassen, verfolgen nicht ohne Anspannung die aktuellen Kursentwicklungen. Auch die Verbraucher rieben sich erstaunt die Augen, als Mitte des Jahres die Preise für Milchprodukte, allen voran für Butter, einen kräftigen Sprung nach oben machten. Es war fast ein Aufschrei, der durch die Medien ging, als dann weitere Branchen der Nahrungsmittelwirtschaft ebenfalls die Notwendigkeit deutlicher Preisanhebungen verkündigten. Selbst die Kartellbehörden reagierten überrascht und erwogen Prüfungen wegen vermuteter Preisabsprachen.

So etwas war man in Deutschland bzw. in der Europäischen Union nicht gewohnt. Agrarische Rohstoffe für die Nahrungsmittelerzeugung waren über Jahrzehnte günstig zu haben, und die Verbraucherpreise für Lebensmittel stiegen nur verhalten, wobei nicht die Rohstoffkomponente, sondern in der Regel die übrigen Kostenelemente dafür verantwortlich waren. Selbst die allgemeine Inflationsrate wurde durch die für Verbraucher erfreuliche Entwicklung bei Lebensmitteln gedämpft. Der Anteil der Nahrungsmittel am Budget der Haushalte sank damit immer weiter. So hatte sich die gesamte Agrarpolitik, von der Agrarmarktpolitik bis hin zur Politik für den ländlichen Raum, sowie die Politik für den Umgang mit den natürlichen Ressourcen an einer grundlegenden und anscheinend unveränderbaren Gegebenheit ausgerichtet: Diese bestand darin, dass die EU sowie die meisten der übrigen entwickelten Länder mehr Nahrungsmittel produzierten, als zu ihrer eigenen Versorgung notwendig war, und dass diese Überschüsse auf den Weltmärkten nur begrenzt abzusetzen waren. Exportsubventionen und gleichzeitige Abschottung gegenüber den Weltmärkten wurden zur Marktentlastung in den produzierenden Ländern eingesetzt, um der dortigen Landwirtschaft die Einkommensbasis und damit die Existenz ihrer Betriebe zu sichern. Ein solches Vorgehen führte jedoch zu Weltmarktpreisen, man könnte sie auch als Restmarktpreise bezeichnen, die über weite Phasen sehr niedrig waren und sich in mehrfacher Weise als problematisch erwiesen.

Auch wenn die Auswirkungen jetzt gestiegener Weltmarktpreise auf die hiesigen Lebensmittelpreise in der Öffentlichkeit eine starke Beachtung fanden, so handelt es sich dabei nur um *einen* Aspekt einer Entwicklung, die ein weites Spektrum unterschiedlicher Implikationen mit sich bringt. Sollte es zutreffen, dass für die weitere Zukunft mit veränderten Märkten bei Agrarrohstoffen und in deren Folge mit einem deutlich höheren Preisniveau zu rechnen ist, dann würde diese Situation die

bisherige gedankliche Grundlage für den Umgang unserer Gesellschaft mit den für die Nahrungsmittelerzeugung einsetzbaren Ressourcen generell in Frage stellen. Davon wäre die klassische Agrarpolitik mit ihren sehr differenzierten Instrumenten ebenso betroffen, wie manche der politischen Ansätze der neueren Zeit, die auf nachhaltige Bewirtschaftung, Ressourcenschutz, Schutz von Natur und der natürlichen Lebensgrundlagen hinauslaufen. Auch für die Unternehmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette für Nahrungsmittel brächte eine grundlegend veränderte Situation der Märkte neuartige und große Herausforderungen mit sich, und im weltweiten Maßstab wären davon vor allem die armen Länder bzw. deren armen Bevölkerungsschichten betroffen.

Nachfrage und Angebot – Was ist anders geworden?

Bevor man jedoch mögliche Auswirkungen weltweit steigender Preise für agrarische Rohstoffe diskutiert, sollte als erstes die Frage bewegt werden, inwieweit es sich bei den derzeit zu beobachtenden Preisentwicklungen um eine zufällige Konstellation von Angebot und Nachfrage auf verschiedenen Produktmärkten handelt oder ob sich hier tatsächlich eine Trendwende ankündigt, so dass in Zukunft mit tendenziell höheren Preisen für Agrargüter und sogar mit deren weiteren Anstieg zu rechnen sein wird. Dabei sind einerseits die langfristigen Trends der weltweiten Nachfrage und des Angebots zu berücksichtigen und es ist die Frage zu diskutieren, ob es Zusammenhänge gibt, die auf eine Beschleunigung oder Verlangsamung hinwirken. Andererseits ist die Bedeutung kurzfristig wirksamer Ereignisse einzukalkulieren und die Frage zu prüfen, ob deren Stärke und Häufigkeit gegebenenfalls zunimmt und ob es Möglichkeiten gibt, deren Auswirkung abzufedern.

Wichtigste Bestimmungsgröße für die langfristige Nachfrageentwicklung ist die Zunahme der Bevölkerung in den verschiedenen Regionen der Welt. Jeder Mensch hat einen Grundbedarf an Nahrungsmitteln, der sich auf den Märkten, soweit die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, als Nachfrage äußert. Nachfrage nach Agrarrohstoffen kommt jedoch auch von Seiten der Tierhaltung, da Futtermittel zur Erzeugung von Fleisch, Milch und Eiern eingesetzt werden. Mit steigendem Wohlstand verändern sich Verzehrsgewohnheiten, indem weniger Grundnahrungsmittel, an deren Stelle aber zunehmend so genannte Veredlungsprodukte wie Milch, Fleisch usw. verzehrt werden. Damit steigt die Nachfrage nach pflanzlichen Rohstoffen überproportional, da der »Umweg über den Tiermagen« den Einsatz von erheblich mehr Getreide und Eiweißfuttermitteln erfordert, als wären die ursprünglichen Produkte direkt in den menschlichen Verzehr gegangen. Eine solche Umstellung der Verzehrsgewohnheiten lässt sich derzeit in vielen Schwellenländern und auch Ländern der Dritten Welt beobachten, wo sich einkommensstärkere Mittelschichten herausgebildet haben, die ihren Konsum an westliche Gewohnheiten anpassen. Damit ist die weltweite Nachfrage nach Agrarrohstoffen in den vergangenen Jahren schneller gestiegen, als es das Bevölkerungswachstum allein bewirkt hätte. Ein weiterer, die weltweite Nachfrage anheizender Effekt resultiert daraus, dass viele Staaten als Reaktion auf gestiegene Rohölpreise die Entwicklung und Einführung von Biokraftstoffen forciert haben. In dem Maße, wie die Hersteller von Bioethanol und Biodiesel als Nachfrager jetzt und in Zukunft auf den Märkten für Getreide, Zucker und Ölsaaten/-früchte auftreten, wird die weltweite Nachfrage nach Agrarrohstoffen einen zusätzlichen Schub erhalten.

Auch bei der Entwicklung der weltweiten Erzeugung von Nahrungsmittelrohstoffen ist ein steigender Trend zu beobachten. Dabei entfallen nicht geringe Anteile der wachsenden Nahrungsmittelproduktion auf die Schwellenländer, die neben der pflanzlichen auch die tierische Erzeugung forcieren. Die Ausdehnung der Agrarerzeugung erfolgt im Wesentlichen über eine Steigerung der Produktionsintensität auf bereits genutzten Flächen, was einen erhöhten Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zur Folge hat, sowie durch Erschließung neuer Anbauflächen, was in vielen Fällen die Ökosysteme lokal wie im weltweiten Maßstab beeinträchtigt. In Deutschland werden, wie in den meisten entwickelten Ländern, kontinuierlich Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen, indem sie zu Siedlungs-, Verkehrs- oder Wirtschaftsflächen umgewidmet werden. Die Bildung von großen Agglomerationen in Entwicklungsländern bringt ebenfalls einen erheblichen Agrarflächenschwund mit sich. Unter agrarischen Gesichtspunkten ist der Flächenverlust durch Städtebau besonders bedauerlich, da, geschichtlich gesehen, prosperierende menschliche Ansiedlungen vor allem an den besonders fruchtbaren Ackerbaustandorten erfolgt waren. Die aktuellen Bestrebungen, vermehrt landwirtschaftliche Produktionsflächen für die Erzeugung von Energierohstoffen zu verwenden (Energiepflanzen zur Verbrennung oder für die Biogaserzeugung), schränkt die verfügbaren Produktionsflächen für Nahrungsmittelgrundstoffe zusätzlich ein. Damit wird klar, eine stetig wachsende Agrarproduktion, wie sie für die Versorgung einer wachsenden Weltbevölkerung notwendig wäre, erfordert laufende erhebliche Anstrengungen, wobei nicht nur die produktionstechnisch ausgerichteten Fachdisziplinen herausgefordert sind, sondern auch die maßgeblichen Politikbereiche wie Umweltpolitik, Raumordnungspolitik usw.

Der starke Einfluss kurzfristiger Veränderungen der Angebots-/Nachfragekonstellation

Stärker als der langfristige Trend werden die von Jahr zu Jahr schwankenden Erzeugungsmengen von den Märkten regis-

triert. Sie gehen auf natürliche Einflussfaktoren zurück, vor allem auf Witterungsextreme wie lang anhaltende Trockenperioden oder Überschwemmungen, Sturm- oder Hagelschäden, auf Schädlings- oder Krankheitsbefall, auf Seuchen usw. Dabei ist zu beachten, dass viele Klimakundler derzeit nicht nur von einer globalen Erwärmung ausgehen, sondern auch von einer deutlichen Zunahme der Wetterextreme, d.h. sowohl der Häufigkeit ihres Auftretens als auch der Stärke ihrer Auswirkungen.

Während die Nachfrage nach Nahrungsmittelrohstoffen, zumindest soweit sie der menschlichen Grundversorgung dient, als quasi fest vorgegeben und damit unter Preisgesichtspunkten als weitgehend unelastisch anzusehen ist, kann die Angebotsseite von Jahr zu Jahr naturbedingte Schwankungen aufweisen. Eine derartige Marktkonstellation kann auf den Märkten zu starken Preisschwankungen führen, es sei denn, Phasen hohen Angebots werden durch Lagerhaltung entschärft und Phasen niedrigen Angebots durch Lagerabbau entspannt. Ausreichend gefüllte Läger haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass die meisten Märkte für Nahrungsmittelgrundstoffe nur selten zu starker Volatilität neigten. Seit einigen Jahren jedoch hat die weltweite Nahrungsmittelerzeugung nicht mehr ganz mit der Nachfrage Schritt halten können, mit dem Ergebnis, dass die Läger weitgehend leer sind. Auch die EU verfügt über keine Getreideberge oder Milchseen mehr. Treffen nun eine weitgehend unelastische Nachfrage und infolge von Produktionsausfällen ein reduziertes Angebot aufeinander und entfällt gleichzeitig die Pufferfunktion der Läger, so sind stark volatile Märkte zu erwarten. In Situationen einer weltweit ausreichenden und zu Überschüssen neigenden Produktion haben viele Staaten, so auch die EU, mit »Erfolg« versucht, sich gegen den Weltmarkteinfluss abzuschotten. Zwischenzeitlich werden nicht nur die »alten« Schutzmechanismen als Folge der Vereinbarungen auf WTO-Ebene abgebaut, was sich u.a. an den bisher bereits eingeleiteten Reformschritten zur EU-Agrarpolitik ablesen lässt, sie würden angesichts hoher Weltmarktpreise auch nicht helfen, das Durchschlagen auf das innergemeinschaftliche Preisniveau zu verhindern.

Bei der gegenwärtig zu beobachtenden Preisentwicklung von Ölsaaten und Ölfrüchten sowie Getreide auf den Weltmärkten handelt es sich um das Zusammentreffen von langfristigen Entwicklungen einerseits und kurzfristig wirksamen Ereignissen andererseits:

- der nicht mehr schrittgleiche Trend von Angebots- und Nachfrageentwicklung,
- weitgehend abgebaute Lagerbestände,
- zusätzliche Nachfrage von Seiten der Biokraftstoffindustrie und
- witterungsbedingte Ernteeinbußen in verschiedenen Regionen der Welt.

Zwar gehen die jüngst veröffentlichten Projektionen der OECD und der FAO[1] auch für die kommenden zehn Jahre von einer weitgehend ausgeglichenen Entwicklung von Erzeugung und Verbrauch bei den wichtigsten Agrarprodukten aus, ohne dass die Preise sich deutlich von den bisherigen Niveaus (zumindest die der pflanzlichen Erzeugung) abheben würden. Dennoch scheint es möglich, dass als Folge boomender Volkswirtschaften unter den Schwellenländern die Nachfrage in den höherwertigen Segmenten des Nahrungsmittelmarktes überproportional zunimmt und von daher der Rohstoffverbrauch schneller als vorausgesehen anzieht. Die Folge wären tendenziell angespannte Märkte, die ein höheres Preisniveau mit sich brächten. Die Bildung nennenswerter Überschüsse wird auch in Zukunft aller Voraussicht nach eher unwahrscheinlich sein, da die Bioenergiewirtschaft Flächen und Rohstoffe genau in dem Maße für sich in Anspruch nehmen wird, wie es sich für sie rechnet. Steigende Rohölpreise könnten damit nicht nur für den Bioenergiesektor preisbestimmend werden, sondern über die gegebene enge Interdependenz der Märkte auch für die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise verantwortlich sein. Dabei können Ernteausfälle, auch wenn sie, gemessen an der Gesamtversorgung, nur einen geringen Prozentsatz ausmachen sollten, zu durchaus drastischen Aufwärtsbewegungen der Preise auf den Märkten führen. Auf der anderen Seite sind Entwicklungen, die kurzfristige Preisrückgänge hervorrufen, ebenso zu erwarten. Dazu gehören z.B. Überreaktionen in der landwirtschaftlichen Produktionsplanung als Reaktion auf zuvor gestiegene Preise. Ein anderes Beispiel ist der politisch geförderte rasche Aufbau von Produktionskapazitäten im Bioenergiebereich, ohne dass die begleitende Logistik und Absatzstruktur mit aufgebaut wurde, wie es z.B. in den USA erfolgt ist, was zur Folge hatte, dass der Preis für Ethanol absackte.

Stimmen die Grundlagen der Agrarpolitik noch?

Sollte es zutreffen – und viele Marktbeobachter gehen davon aus – dass die der bisherigen Agrarpolitik zugrunde liegende Vorstellung überschüssiger Weltmärkte mit niedrigen Preisen auf Dauer nicht mehr zutreffend sein wird, dann müssten konsequenterweise die mitunter recht komplizierten Mechaniken zum Schutz der heimischen Landwirtschaften, dazu gehören die Instrumente des Außenschutzes, der Marktentlastung und der Produktionsbegrenzung, in Zukunft auch in Frage gestellt werden. Die EU-Kommission beginnt bereits, laut über eine Reduzierung der Direktzahlungen an die Landwirtschaft auf dem Wege der Degression, Kappung oder Modulation nachzudenken. Ganz unabhängig von der Frage des Vertrauensschutzes und der Verlässlichkeit der Politik – den Landwirten wurde

[1] OECD-FAO, Agricultural Outlook 2007–2016, Paris 2007.

unter der Regie des gegenwärtigen Systems Planungssicherheit bis 2013 zugestanden – dürfte die Politik gut beraten sein, keinen abrupten und zeitlich vorgezogenen Systemwechsel einzuleiten. Noch ist nicht erwiesen, dass die zu erwartende Wende auf den Weltmärkten tatsächlich jetzt schon eingetreten ist. Höhere Preise induzieren nämlich umgehend erhöhte Produktionsanstrengungen, und, sollten im nächsten Jahr keine negativen Sondereffekte auftreten, das Preispendel könnte ganz schnell auch wieder in Richtung niedriger Weltmarktpreise ausschlagen. Mit Blick auf die WTO-Verhandlungen würde eine veränderte Weltmarktsituation jedoch Vorteile mit sich bringen, da dann die Forderungen der Teilnehmergruppen, die in die Richtung eines freien Weltmarktes gehen, leichter zu erfüllen sein werden.

Zur Sicherung der Welternährung und zur Mitbeteiligung an der Energiebereitstellung wird die Gesellschaft langfristig nicht umhinkommen, den bisherigen Umgang mit der Ressource Boden zu überdenken. Man wird prüfen müssen, inwieweit landwirtschaftliche Flächen, die aus der regelmäßigen Produktion herausgenommen wurden oder im Zuge der strukturellen Entwicklung herausgefallen sind, wieder reaktiviert werden können und sollten. Auch die Frage der Produktionsintensitäten wird unter den veränderten Rahmenbedingungen erneut intensiv diskutiert werden müssen. Dabei wird dann nicht nur das einzelbetrieblich relevante betriebswirtschaftliche Intensitätsoptimum eine Rolle spielen, sondern auch die Bewertung der verschiedenen Produktionsverfahren hinsichtlich ihrer Klima- und Umweltverträglichkeit und bei der Bioenergiegewinnung auch hinsichtlich ihrer Energiebilanz. Die bisherige Agrarpolitik wird sich fragen lassen müssen, ob man es sich in Zukunft noch leisten kann, Formen extensiver Landbewirtschaftung finanziell zu fördern, ohne dass der Nutzen derartiger Fördermaßnahmen auch im Sinne der ihr eigenen Zielsetzung (Naturerhalt, Artenschutz, Erhalt eines schutzwürdigen Landschaftsbildes usw.) konkret nachvollzogen werden kann. Die Vorstellung eines grundsätzlichen Gegensatzes von intensiver landwirtschaftlicher Nutzung als einer generell stark umweltbelastenden Bewirtschaftungsform und einer extensiven Nutzung als dem ökologisch optimalen Landnutzungsansatz, der sich in der Öffentlichkeit weitgehend festgesetzt hat, muss auf ihre Realitätsnähe hin überprüft werden. Die Vereinbarkeit von ökonomischen und ökologischen, tierschutzbezogenen usw. Grundsätzen in der landwirtschaftlichen Erzeugung muss entsprechend kommuniziert werden. Schon die bisherige Agrarpolitik der EU hat die landwirtschaftliche Erzeugung in einen Rahmen eingefügt, der unter dem Stichwort »cross compliance« für Tierschutz, Umweltschutz, Nahrungsmittelqualität usw. steht. In Zukunft wird es noch mehr als bisher darum gehen, für jeden Standort und jede Nutzungsform die optimale Intensität zu finden, die eben nicht nur betriebswirtschaftlichem Kalkül entspricht, sondern den Gesamtkontext der Umwelt mit einbezieht.

Rückwirkungen auf die Ebene der landwirtschaftlichen Produktion

Die Landwirte in den Ländern der Europäischen Union, die mit den betreffenden Produktionszweigen befasst sind, registrieren mit großer Erleichterung, dass sie jetzt kostendeckende Preise erzielen, die ihnen nach Jahren schmaler oder negativer Gewinne wieder eine ausreichende Gewinnsituation ermöglichen. Hatte sich in den vergangenen Jahren in der Landwirtschaft ein Investitionsstau aufgebaut, stehen jetzt Mittel zur Verfügung, in Bauten und Landmaschinen zu investieren. Besonders die Landmaschinenhersteller erleben derzeit geradezu eine Boomphase. In der Landwirtschaft ist die Hoffnung weit verbreitet, dass das künftige Agrarpreisniveau sich deutlich höher einstellen wird, als es in den zurückliegenden Jahren der Fall war. In Erwartung oder in Befürchtung – je nach Mentalität und betrieblicher Ausstattung – einer tendenziell rückläufigen Agrarstützung setzen in dieser Phase viele landwirtschaftliche Unternehmer auf eine zügige Verbesserung der Wettbewerbskraft ihrer Betriebe. »Fit für den Weltmarkt« heißt ihre Devise. Auf Standorten, die weder unter strukturellen Gesichtspunkten noch von den natürlichen Produktionsvoraussetzungen her als begünstigt anzusehen sind, machen sich dagegen eher Befürchtungen breit. Dort fürchtet man, bei einem Anstieg der weltweiten Wettbewerbsintensität zwischen den Produktionsstandorten zu den Benachteiligten zu gehören. Einig sind sich die Landwirte hingegen darin, die angesichts hoher Weltmarktpreise und guter Absatzmöglichkeiten, die bisher wirksamen Produktionsbegrenzungen aufzuheben. Bei dem Instrument der Flächenstilllegung hat die EU-Kommission bereits reagiert. Bei den Milchquoten hält sie noch an den bisherigen Zielen fest, das System erst 2015 auslaufen zu lassen. Modifikationen wie Quotenaufstockung, Verbesserung der Saldierungsmöglichkeiten usw. werden jedoch diskutiert. Auch hier dürfte die Politik gut beraten sein, keinen abrupten und zeitlich vorgezogenen Systemwechsel zu vollziehen.

Landwirte und die Verarbeiter ihrer Erzeugnisse haben sich gleichermaßen mit volatileren Märkten auseinanderzusetzen. Stärkere Preisschwankungen und Zyklen waren in der Vergangenheit in der EU nur auf den Märkten zu beobachten, die nicht oder nur in geringem Maße durch preisstabilisierende Vorkehrungen, die in einer entsprechenden »Gemeinsamen Marktorganisation« verankert waren, gesichert wurden. Das war z.B. bei Speisekartoffeln, bei Hopfen, bei Schweine- und Geflügelfleisch und auch bei Ölsaaten der Fall. Das Interesse der abnehmenden Hand, vor allem der Verarbeiter, ist es, ihre Rohstoffbasis bereits im Vorfeld der Kampagne weitgehend zu sichern und dabei auch das Ri-

siko steigender Preise einzudämmen. Die Landwirte fürchten dagegen eher die Gefahr rückläufiger Preise und auch das Risiko, auf ihrer Ernte gegebenenfalls sitzen zu bleiben. Vorkontrakte gewinnen unter diesen Gesichtspunkten immer mehr an Bedeutung. Ebenso gerät die Möglichkeit der Preisabsicherung über die Warenterminbörse wieder mehr ins Blickfeld. Auch verschiedene Versicherungslösungen für die Landwirtschaft werden entwickelt, die entweder auf die Absicherung der Preise abzielen, ggf. unter Nutzung der Leistungen von Warenterminbörsen, oder auf die Versicherung gegenüber natürlichen Risiken, z.B. durch Wetterderivate. Auch innerhalb der landwirtschaftlichen Produktionsplanung besteht die Möglichkeit der Risikostreuung durch ein entsprechend ausgeweitetes Anbauprogramm, eine Strategie, die bei insgesamt volatileren Märkten wieder mehr Beachtung finden wird.

Rückwirkungen für die Bioenergiewirtschaft

Die Unternehmen der Bioenergiewirtschaft profitieren bisher in fast allen Ländern von einer unterschiedlich gestalteten Förderung. In Deutschland kommen oder kamen Instrumente wie steuerliche Freistellung des Biokraftstoffes von der Mineralölsteuer, gesetzlich verordnete Beimischung zu fossilem Kraftstoff, gesetzlich vorgeschriebene Sätze für die Vergütung von Strom aus regenerativen Quellen, darunter auch aus Biogas, zur Anwendung. Während in ersterem Falle der Staat die Subventionierung vornimmt, wird bei Beimischung und Einspeisevergütung der Verbraucher direkt zur Kasse gebeten. Die Biodieselhersteller wurden von der im vergangenen Jahr beschlossenen Rücknahme der Steuerbefreiung durch die Bundesregierung empfindlich getroffen, zumal die bisherige Gesetzeslage Steuerfreiheit für die nächsten Jahre vorgesehen hatte und damit eine – wie man heute weiß, trügerische – Planungssicherheit versprach. Durch die einsetzende Verteuerung der Rohstoffe wurde dagegen die gesamte Bioenergiewirtschaft tangiert, allen voran die Hersteller von Bioethanol, soweit sie auf die Verwertung von Getreide gesetzt hatten. Die Betreiber von Biogasanlagen befürchten, dass sich auch ihre Rohstoffbeschaffung stark verteuern könnte, sei es, dass die Pachtpreise für Substratanbauflächen steigen, sei es, dass die Preise für zugekaufte Energiepflanzen (in aller Regel Siliermais) entsprechend der allgemeinen Entwicklung der monetären Erträge im Getreidebau ansteigen. Mit Auslaufen oder Anpassen der derzeitigen Verträge zur Sicherung des Rohstoffbezugs könnten viele von ihnen unter erheblichen wirtschaftlichen Druck geraten. Eine entsprechende Zurückhaltung ist gegenwärtig bei der Planung und bei der Erstellung neuer Biogasanlagen festzustellen.

Die künftige wirtschaftliche Entwicklung der Bioenergiewirtschaft wird durch zwei maßgebliche Linien wiedergegeben, durch die Entwicklung der Rohölpreise, die den Preisspielraum nach oben markiert, und durch die Entwicklung der Produktionskosten, bei denen die Rohstoffpreise ganz erheblich durchschlagen dürften. Gestiegene Produktionskosten bei der Gewinnung von Bioenergie durch verstärkte Subventionierung oder stärkere Verbraucherbelastung aufzufangen, wird nur auf geringe politische und gesellschaftliche Akzeptanz stoßen. Die Bioenergiewirtschaft, eine noch vergleichsweise junge Branche, gerät damit schon sehr früh in unruhiges Fahrwasser. Doch auch die Politik muss sich fragen lassen, ob ihre ehrgeizigen Ziele zur Substitution von fossilen Energieträgern durch Bioenergie noch realistisch sind und ob sie noch zu bezahlen sein werden? Gegenwärtig setzen fast alle Länder der Welt, von den USA über China bis Europa, auf den Trend »Bioenergie«. Sollten alle diese Programme umgesetzt werden, könnten die landwirtschaftlichen Rohstoffe für die Nahrungs- und Futtermittelerzeugung künftig in der Tat knapp werden, auch wenn gegenwärtig fallende Preise z.B. auf dem Ethanolmarkt vorübergehende Überkapazitäten signalisieren.

Die Verantwortung von Politik und Gesellschaft

Die bisher dargestellten Zusammenhänge machen deutlich, dass steigende Weltagrarpreise Ausdruck eines sich verschärfenden Wettbewerbs in der Nutzung landwirtschaftlicher Ressourcen sind. So besteht einerseits eine Nutzungskonkurrenz bei den bewirtschafteten Böden: Der Anbau für den gesamten »feed- und food-Sektor«, der Anbau von Energiepflanzen (z.B. für die Biogasgewinnung, die Ganzpflanzenverbrennung usw.) und spezieller nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Verwertung, sowie die subventionierte Nicht-Nutzung oder extensive Nutzung. Bei den Ackerfrüchten wiederum handelt es sich um eine Verwertungskonkurrenz, bei der neben ihrer Verwendung im Nahrungsmittelsektor die Verwertung als Viehfutter und ebenfalls der Einsatz zur Energiegewinnung sowie in der chemischen Industrie eine Rolle spielen. Die zunehmende Konkurrenz zwischen den verschiedenen Flächennutzungsalternativen und Verwertungsalternativen bei den Ackerfrüchten wirft nicht zuletzt auch ethische Fragen auf. Ist die Kraftstofferzeugung auf dem Acker, soweit sie zu Lasten der Nahrungsmittelerzeugung geht, wirklich dauerhaft vertretbar? Oder ist es nicht eher so, dass die Biokraftstoffe der ersten Generation die Türöffner waren für einen Entwicklungsprozess, der sich bei den Kraftstoffen der so genannten zweiten Generation fortsetzen wird. Der Vorteil der zweiten Generation ist der, dass die gesamte pflanzliche Substanz als Rohstoff für die Energiegewinnung eingesetzt werden kann und man nicht mehr nur auf die essbaren Teile bestimmter Ackerfrüchte angewiesen ist. Damit wäre auch der Aufwuchs nicht landwirtschaftlich genutzter Flächen verwertbar und die Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion nicht mehr zwingend.

Eine weitere für die gesellschaftliche Verantwortung relevante Frage ist die, ob nicht die Wirtschaft und die Politik in der Vergangenheit die Energieeinsparpotentiale zu sehr vernachlässigt haben und ob nicht Einsparungskonzepte eine wesentlich größere Betonung erfahren sollten als bisher. Das fängt bei der Modellpolitik der Autoindustrie an und endet bei der Stromerzeugung der Energiekonzerne, die noch immer in großem Umfang Energie als Abwärme ungenutzt in die Umwelt abgeben. Staatliche Förderpolitik im Energiesektor hat die Aufgabe, verheißungsvolle Zukunftstechnologien zu unterstützen, bis dass eine wirtschaftlich zu rechtfertigende Markteinführung möglich ist. Dabei sollten jedoch nur solche Verfahren zum Zuge kommen, die unter dem Gesichtspunkt ihrer Energiebilanz und der Kosten für die Klimagasminderung ökonomisch und ökologisch zu rechtfertigen sind. Staatliche Förderung hat auch die Aufgabe, Rahmenbedingungen zu schaffen, dass sich die Märkte so verändern können, dass technisch mögliche Einsparpotentiale in der Praxis nutzbar gemacht werden können. Dazu gehören z.B. regionale oder örtliche Konzepte der Energieversorgung, die die gleichzeitige Nutzung von Strom und der anfallenden Wärme vorsehen. Was die Unternehmen, die eine gewisse Pionierleistung erbringen, aber auf jeden Fall brauchen, ist Planungssicherheit über die Zeit der wirtschaftlichen Nutzungsdauer ihrer Anlagen. Brüche in der energiepolitischen Förderung, wie sie z.B. die Biodieselwirtschaft in Deutschland erlebt hat, sind nicht gerade Vertrauen erweckend.

Ein eindeutiges Fazit lässt sich aus den verschiedenen Beobachtungen nicht ziehen, außer, dass es spannend wird auf den internationalen Märkten für Agrarrohstoffe und, in der Konsequenz, auch für jeden der Wirtschaftsbeteiligten, der agrarische Rohstoffe herstellt, handelt, verarbeitet oder in der nachfolgenden Absatzkette engagiert ist. Erkennbar ist jedoch, dass unter dem Gesichtspunkt gesellschaftspolitischer Verantwortung der Umgang mit den natürlichen Produktionsgrundlagen weltweit sowie auch jeweils vor Ort neu überdacht werden muss.