



VERBAND DER ÖLSAATEN-
VERARBEITENDEN INDUSTRIE
IN DEUTSCHLAND

Positionspapier | 12.01.2009

Ernährung nachhaltig sichern – durch reale Weltmarktpreise für Agrarrohstoffe

Executive Summary

- 01.** Die Preise für Ölsaaten und Getreide sind seit den Höchstständen im 1. Halbjahr 2008 um mehr als 40 Prozent gesunken. Die Ursache dafür sind signifikante Produktionsausweitungen als Antwort auf die vorübergehend aufgetretene Engpass-Situation. Missernten, erhöhter Fleischkonsum in Indien und China, Spekulationen auf den Agrarmärkten sowie die Nachfrage nach Bioenergie hatten zu starken Preisschüben geführt. Diese kehren sich jetzt in ihr Gegenteil um, womit auch klar ist: Der oftmals behauptete Zusammenhang zwischen erhöhtem Bioenergiebedarf und höheren Rohstoffpreisen existiert in dieser Form nicht.
- 02.** Mit sinkenden Preisen wächst allerdings die Gefahr, agrar- und entwicklungspolitische Fehler der Vergangenheit zu wiederholen. Ein angemessenes Preisniveau mit entsprechenden Erlösen auf der Erzeugerseite gibt Entwicklungsländern die Chance, notwendige Strukturanpassungen vorzunehmen (besseres Saatgut, modernes Gerät, Verkehrsinfrastruktur etc.). Durch die subventionierten Agrarexporte der Industrie- in die Entwicklungsländer wurden die dortigen Preise in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten auf ein deutlich zu niedriges Niveau abgesenkt. Eine Preiskorrektur für Agrarprodukte in Richtung eines realen Weltmarktniveaus ist unabdingbar, um vor allem Kleinbauern in Entwicklungsländern notwendige Produktionsanreize zu bieten.
- 03.** In Phasen überschüssiger Agrarproduktion können Biokraftstoffe als eine Art „Überschussventil“ fungieren, indem sie die nicht für Nahrungsmittel benötigten Mengen aufnehmen. Allerdings sind dafür auch verbindliche politische Rahmenbedingungen, z.B. in Form von Quotenvorgaben notwendig, um entsprechendes unternehmerisches Handeln zu entfalten und Vertrauensschutz zu gewährleisten. Als grundlegend falsch betrachten wir eine Politik, die Biokraftstoffquoten auf Basis emotionaler Kurzschlusshandlungen nach unten zu drücken versucht.

- 04.** Falls es hingegen zu unerwarteten Engpässen in der Nahrungsmittelversorgung, z.B. infolge von Missernten, kommen sollte, hat nach Überzeugung des OVID die Verwendung von Agrarprodukten für die Nahrungsmittelproduktion eindeutig Vorrang. „Food first“ ist auch unsere Devise. Dazu bedarf es entsprechender „Ausstiegsklauseln“ im Sinne eines vorübergehenden Einfrierens von Biokraftstoff-Quoten. Die Europäische Kommission beabsichtigt ohnehin, mit Hilfe eines Monitorings die Angebots- und Nachfragemärkte zu beobachten, um notfalls lenkend eingreifen zu können.
- 05.** Der vermeintliche Gegensatz „Tank versus Teller“ ist irreführend. Zum einen gehen lediglich 3 Prozent der weltweit produzierten Ölsaaten in die Erzeugung von Biokraftstoffen. Zum anderen wird ein nicht unerheblicher Teil der Raps- oder Maisernten zur Herstellung von Futtermitteln verwendet. Da die Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern mehr Fleisch essen als früher, steigt auch der Bedarf an Futtermitteln. Tatsächlich geht es also nicht um zwei, sondern um drei alternative Verwendungswege („Teller“, „Trog“ und „Tank“), die miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Dazu wollen die Unternehmen der ölsaatenverarbeitenden Industrie ihren Beitrag leisten.

Hunger in der Welt: Die Ausgangslage

Die aufgrund verschiedener Ursachen in den Jahren 2006 bis 2008 gestiegenen Agrarpreise haben das Schicksal hungernder Menschen wieder ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Weltweit hungern derzeit ca. 860 Mio. Menschen - entweder aufgrund von Naturkatastrophen oder weil die Menschen nicht über die ausreichende Kaufkraft verfügen, um sich die erforderliche Menge und Qualität an Nahrungsmitteln leisten zu können.

Daraus aber den Schluss zu ziehen, dass der Hunger in der Welt ursächlich mit hohen Agrarpreisen zusammenhängt, wird diesem ernstesten Thema in keiner Weise gerecht. Der Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland (OVID) vertritt die Auffassung, dass gerade höhere, nachfrageinduzierte Preise weltweit einen höheren Produktionsanreiz für Agrarrohstoffe darstellen, als wenn diese Preise durch Agrarsubventionen künstlich niedrig gehalten werden. Angemessene Preise leisten mittelfristig einen wesentlichen Beitrag im Kampf gegen den Hunger. Darüber hinaus eröffnen sie den Entwicklungsländern auch Möglichkeiten zur begrenzten und regional angepassten Bioenergienutzung.

Sind die Preise für Agrarrohstoffe tatsächlich zu hoch?

Die Preise für Ölsaaten und Getreide sind seit dem Frühjahr 2008 um rd. 40 Prozent gefallen. Ungeachtet periodenhaft auftretender Preisschübe sind die Preise für Agrarprodukte insgesamt seit dem Jahr 1900 – real betrachtet – kontinuierlich gesunken. Laut „Economist“-Rohstoff-Index beläuft sich der Preisverfall allein seit 1960 – unter Schwankungen – auf 70 Prozent. In Abbildung 1 ist der langfristige, inflationsbereinigte Trend des Weizenpreises für den Zeitraum 1860 bis 2006 dargestellt.

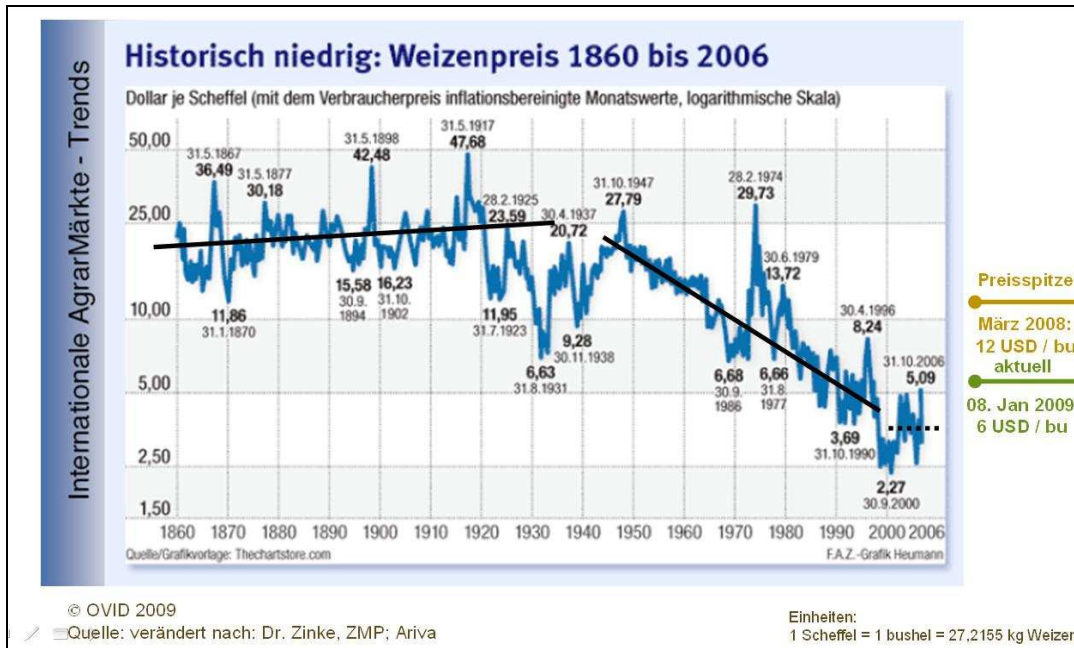


Abbildung 1: Entwicklung Weizenpreis 1860 bis 2006

Die heutigen realen, d.h. inflations- und dollarkursbereinigten Preise liegen trotz der signifikanten Steigerungen der jüngsten Zeit noch unter den durchschnittlichen Preisen zwischen 1960 und 1970. Selbst die historischen Höchststände während der ersten Ölkrise Anfang der 70er Jahre werden derzeit nicht wieder erreicht. Dieser Sachverhalt ist in Abbildung 2 dargestellt. Eine langfristige Betrachtung der jetzigen Preisentwicklungen verdeutlicht, dass es sich bei dem Preisanstieg von 2006/2007 nicht um eine „Preisexplosion“, sondern vielmehr um eine Preisanpassung handelte.

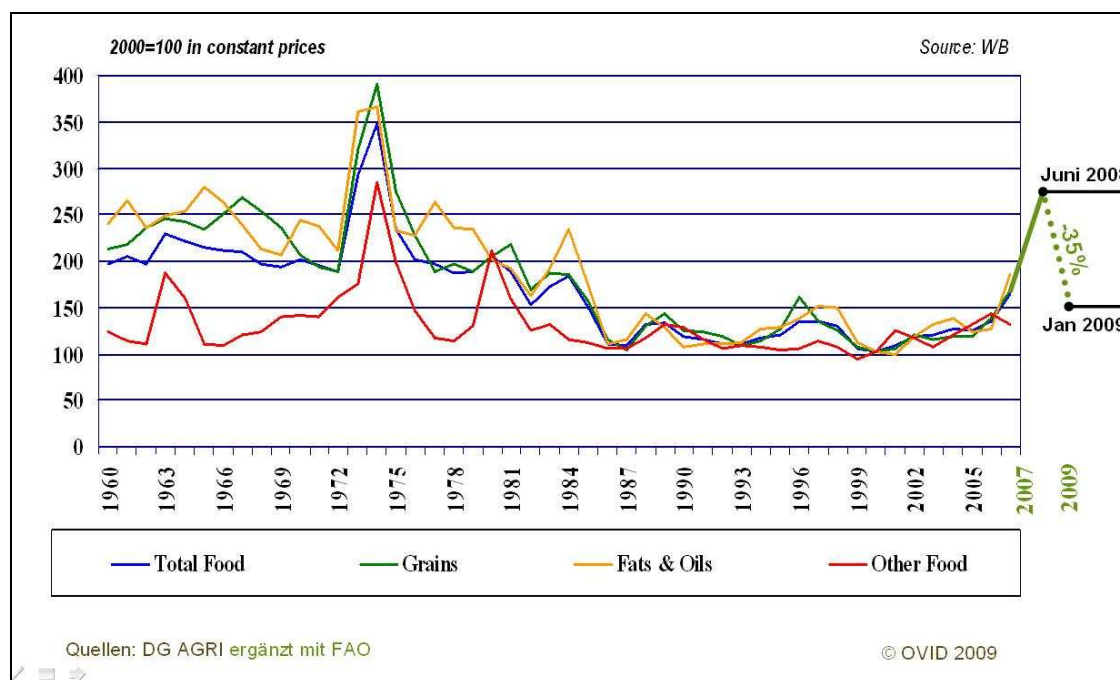


Abbildung 2: Reale Nahrungsmittelpreise 1960 bis 2009

Aktuelle Situation auf den Weltmärkten

Nach einem Bericht des US-Landwirtschaftsministeriums (USDA) nimmt die Weizenproduktion 2008/2009 (Juli bis Juni) weitaus stärker zu als vorausgesagt. Auch bei Futtergetreide, besonders bei Mais, sei die Lage deutlich entspannter. Bei Ölsaaten, hier besonders bei Sojabohnen, seien keine Versorgungsschwierigkeiten zu erwarten. Ganz offensichtlich haben die Anbieter auf die vorübergehende Engpass-Situation reagiert und wieder höhere Produktionsmengen zur Verfügung gestellt.

Landwirte kommen mit den ständig sinkenden Preisen nicht zurecht

Die in der Vergangenheit stetig sinkenden realen Preise für Agrarprodukte stellten die Landwirte in fast allen Erzeugerländern vor erhebliche Probleme: So war und ist es vor allem landwirtschaftlichen Familienbetrieben nicht mehr möglich, ein ausreichendes Einkommen aus dem Verkauf landwirtschaftlicher Produkte zu erzielen. In den Entwicklungsländern ist Landflucht nur eine der Auswirkungen. Zugleich geht in diesen Ländern mit fallenden Agrarpreisen auch die Dynamik verloren, notwendige Strukturanpassungen vorzunehmen wie etwa den Einsatz qualitativ hochwertigeren Saatguts, die Neuanschaffung moderner Geräte oder die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur als Voraussetzung für eine effiziente Vermarktung der Produktion.

EU-Agrarhilfen: Wie zeitgemäß sind sie noch?

Um die landwirtschaftliche Produktion in den Industrienationen aufrechtzuerhalten, flossen (und fließen immer noch) Subventionen in Milliardenhöhe in den landwirtschaftlichen Sektor. Allein die europäische Landwirtschaft wird mit jährlich ca. 55,1 Mrd. Euro unterstützt. Davon sind 42,7 Mrd. Euro als Agrarausgaben und Direktzahlungen – so genannte Preisausgleichszahlungen - tituliert.

Die restlichen 12,7 Mrd. Euro dienen der ländlichen Entwicklung in der EU in Form von Investitionszulagen, Agrarumwelt- und zahlreichen anderen Maßnahmen. Diese Summe wird von den EU-Mitgliedsstaaten je nach Entwicklungsstand im Umfang zwischen 25 und 50 Prozent mitfinanziert.

Eine Kürzung der Agrarsubventionen mit Verweis auf steigende Agrarpreise und steigende Einkommen der Landwirte könnte bei der nächsten Agrarreform im Jahr 2013 realisiert werden. Die dadurch frei werdenden Steuergelder könnten den Steuerzahlern zurückgegeben oder zur Erreichung anderer wichtiger Ziele, z.B. in der Entwicklungspolitik, eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang wurde auf dem letzten G8-Gipfel in Tokio der Vorschlag diskutiert, nicht genutzte Agrarsubventionen als Soforthilfe für hungernde Menschen einzusetzen.

Weltweit liegen erhebliche Flächenpotentiale brach

Anziehende Preise könnten weltweit ein wichtiges Signal sein, die landwirtschaftliche Produktion zu erhöhen. Zugleich entstünde ein Anreiz, nicht genutzte Flächen, bspw. in der Ukraine, in Russland, Brasilien, Argentinien und vielen Ländern Afrikas in Kultur zu nehmen. Weltweit steht ein ungenutztes Flächenpotential von mindestens 100 Mio. ha zur Verfügung. Optimistische Schätzungen sehen allein im südlichen Teil des afrikanischen Kontinents ein Potential von ca. 100 Mio. ha. Gleichzeitig gehen aber in Asien, dem Nahen und Mittleren Osten und im nördlichen Afrika Flächen zum Teil durch Degradation der Böden verloren.

Klar ist, dass eine Flächenausdehnung nicht dazu führen darf, Regenwälder oder andere Schutzgebiete der landwirtschaftlichen Nutzung zuzuführen: Nachhaltigkeit ist das oberste Gebot landwirtschaftlicher Produktion. Unter dieser Voraussetzung könnte in Entwicklungs- und Schwellenländern (in Ergänzung zur Nahrungsmittelproduktion) auch eine angepasste Nutzung der technisch relativ unkomplizierten Bioenergie erfolgen.

So könnte auf Grundlage regionaler Wertschöpfung ein wichtiger Baustein zur heimischen Energieversorgung und folglich zur Versorgungssicherheit geschaffen werden. Voraussetzung ist allerdings, dass Rohstoffe, die nicht für die Ernährung benötigt werden, auch tatsächlich der Bioenergie zugeleitet werden.

Weitere Bausteine im Kampf gegen Hunger

Höhere Preise in den Entwicklungs- und Schwellenländern sind eine zwingende ökonomische Voraussetzung für die Reaktivierung der landwirtschaftlichen Produktion. Sie reichen jedoch allein nicht aus. Erforderlich sind ebenso:

- Die konsequente Einführung des „guten Regierens“ (gerechte Landverteilung, Korruptionsbekämpfung etc.) im Sinne der „good governance“.
- Investitionen in Know-how, Beratung und Infrastruktur zur inländischen Vermarktung von Produkten und zur Versorgung mit Produktionsgütern; in diesem Zusammenhang neue Prioritäten in der Entwicklungshilfe erforderlich.
- Auf- und Ausbau von Agrarforschung im Agrarsektor.

Hingegen ist die gegenwärtig geführte Debatte „Teller versus Tank“ undifferenziert und nicht zielführend. Sofern die skizzierten Herausforderungen von allen Beteiligten angenommen werden, heißt die Lösung, gerade auch für die Entwicklungsländer: „Teller und Tank“.

Teller und Tank sind möglich: Die heimische Produktion von Raps erfüllt multiple Zwecke („Kaskadennutzung“)

Dass Ernährung und Bioenergie keinen Gegensatz darstellen, zeigen auch die vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten der Rapsprodukte:

Aufgrund des hohen Konsums tierischer Verarbeitungsprodukte (Fleisch- und Milchprodukte sowie Eier) und einer entsprechend ausgedehnten Tierhaltung besteht vor allem in den Industrieländern ein sehr hoher Bedarf an Eiweißfuttermitteln. Die EU hat hier nur einen Selbstversorgungsgrad von 30 bis 40 Prozent. Das Defizit wird heute größtenteils durch Importe von Soja-, Palmkern-, Kokos- und anderen Schrotten gedeckt.

Das einzig bedeutende, in der EU selbst produzierte Eiweißfuttermittel ist Rapsschrot. Mit einem Ölanteil von 40 Prozent und einem Schrotanteil von ca. 60 Prozent sorgt die Rapsproduktion in Deutschland dafür, dass mit drei Mio. Tonnen etwa ein Drittel des Eiweißfuttermittelbedarfs in Deutschland durch Rapschrot gedeckt werden kann. Die dafür erforderliche Ausdehnung der Rapsproduktion ist nicht zuletzt der gestiege-

nen Nachfrage nach Biodiesel zu verdanken. So gesehen, könnte Biodiesel als Nebenprodukt der Rapsschroterzeugung bezeichnet werden.

Ein Rückgang der Biodieselproduktion wäre zwangsläufig mit einem entsprechenden Rückgang der Raps- und Rapsschrotproduktion in Deutschland und der EU verbunden.

Weiterhin betroffen wären die bei der Verarbeitung der Rapssaat zu Pflanzenöl bzw. Biodiesel entstehenden Kuppelprodukte, wie Lecithin und Glycerin, die in der Ernährungs- und chemisch-pharmazeutischen Industrie nachgefragt werden.

Der nicht abgeerntete Teil der Rapspflanze wird im Übrigen zur Humusbildung untergepflügt und ist insofern im Sinne einer nachhaltigen Bodenbearbeitung unentbehrlich. Im Falle eines inländischen Produktionsrückgangs müsste das benötigte Rapsschrot durch zusätzliche Importe der oben genannten Futtermittel vornehmlich aus Entwicklungs- oder Schwellenländern ersetzt werden. Neben den zusätzlichen Transportaufwendungen würde in den exportierenden Ländern somit zusätzliche Fläche für die Produktion von Futtermittel für den europäischen Markt besetzt.

Welchen Preiseinfluss hat die Bioenergie tatsächlich?

Die zuvor erörterte Komplexität macht deutlich, wie schwer der tatsächliche Einfluss der Bioenergie auf die Agrarpreise zu ermitteln ist. Bei den meisten Schätzungen werden die zahlreichen Nebenprodukte außer Acht gelassen. Laut einer Studie der FAO aus dem Jahr 2007 werden etwa 1,7 Prozent der Weltackerfläche für die Produktion von Biodiesel und Bioethanol verwendet. Von den weltweit produzierten Ölsaaten gehen ca. 3 Prozent in die Erzeugung von Biokraftstoffen. In der öffentlichen, teils auch emotional geführten Diskussion entsteht jedoch der Eindruck, dass dieser vergleichsweise geringe Anteil sowohl für die gestiegenen Agrarpreise als auch für den Hunger in der Welt eine wesentliche Verantwortung trägt. Daraus wird von verschiedenen Seiten ein Ausstieg aus der Förderung der Biokraftstoffe abgeleitet. Der Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland (OVID) hält dies vor allem aus entwicklungs- und agrarpolitischer Sicht für unangebracht.

Preise für Agrarrohstoffe entwickeln sich parallel zu den übrigen Rohstoffpreisen

Für die Preisentwicklung der Agrarrohstoffe sind zahlreiche Faktoren verantwortlich. Historisch betrachtet, entwickelten sich die Preise für Agrarrohstoffe in der Regel parallel zu den sonstigen Rohstoffpreisen wie Erdöl oder Rohmetallen. Da die Preise sowohl für Erdöl als auch für Rohmetalle erheblich gestiegen sind, war auch eine Steigerung der Agrarpreise zu erwarten.

Die gestiegenen Preise sorgen aber lediglich für eine Anpassung an die parallel zu den Rohstoffpreisen gestiegenen Produktionskosten. Dies betrifft vor allem die als Folge der hohen Rohölpreise gestiegenen Energie-, Dünger- und Transportkosten, die nach Angaben der Weltbank alleine für 15 Prozent der Preissteigerungen von Agrarprodukten verantwortlich sind.

Diese Feststellung verdeutlicht, dass die Preise für landwirtschaftliche Produkte aus agrarpolitischer Sicht keinesfalls zu hoch sind. Die jüngst wieder gesunkenen Preise für Getreide und Ölsaaten sind auch ein Beleg dafür, dass die Bioenergie derzeit nicht die Funktion eines Preistreibers hat.

Kurzfristig haben dennoch zu viele Menschen keinen Zugang zu Nahrungsmitteln. Dass niedrige Preise für Nahrungsmittel nicht die Lösung, sondern eher die Ursache für dieses Problem sind, haben die Erfahrungen der letzten Jahre mit zahlreichen Hungerkrisen leider sehr deutlich gemacht.

Bioenergie kann als „Überlaufventil“ die Weltmarktpreise für Agrarrohstoffe stabilisieren

Ein positiver Nebeneffekt der Bioenergie ist die Tatsache, dass hierfür insbesondere die in den Industrieländern erzeugten Agrarüberschüsse verwertet werden können, die ansonsten mit Exportsubventionen auf dem Weltmarkt verkauft werden müssten. Eine auf die aktuellen und künftigen Überschüsse angepasste Nutzung der Bioenergie kann das seit Jahrzehnten bestehende Dilemma der „landwirtschaftlichen Tretmühle“ lösen. Diese beschreibt, dass die steigende Produktivität der Landwirtschaft in der Regel zu sinkenden Preisen führt. Bei einer verlässlichen und angepassten Nutzung der Bioenergie kann dieser Preisverfall mit seinen negativen Folgen insbesonde-

re für die Entwicklungsländer erstmals aufgehoben werden. Die entscheidenden Fragen für die Zukunft lauten: 1) Inwieweit stehen genügend Agrarrohstoffe zur Verfügung?, und 2) Wie können wir ausschließen, dass Bioenergie die ausreichende Versorgung der Weltbevölkerung mit Nahrungsmitteln gefährdet?

Die Prognosen bezüglich des Bevölkerungswachstums und der Veränderung der Ernährungsgewohnheiten lassen erwarten, dass die Agrarüberschüsse sinken werden. Ein höherer Bedarf an Nahrungsmitteln ist unumstritten. Dem stehen eine Steigerung der Produktivität pro Fläche und eine Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzfläche gegenüber. Inwieweit und in welchem Umfang technischer Fortschritt auf der einen Seite und veränderte Ernährungsgewohnheiten und Naturkatastrophen auf der anderen Seite langfristig genügend Flächen für die Bioenergie offen halten, kann heute nicht abschließend beantwortet werden. Kurz- und mittelfristig werden jedoch in den Industrienationen Agrarüberschüsse die Regel sein.

Solange dies der Fall ist, bietet die Bioenergie eine Art Überlaufventil für die regionale Verwertung von Agrarüberschüssen, ohne dass z.B. afrikanische Märkte mit subventionierten Agrargütern aus der EU überschwemmt werden. Gerade in Deutschland und der EU ist die Verwertung von Raps für Biokraftstoffe ein sehr gutes Beispiel dafür, auf welche vielfältige Weise Pflanzen genutzt werden können und welche Alternativen im Umgang mit Überschüssen bestehen: Durch das Kuppelprodukt Biodiesel werden die Weltmärkte entlastet, ein klimafreundlicher Treibstoff und gleichzeitig heimische Futtermittel produziert. Durch die Reduzierung der Transportaufwendungen für die Futtermittel wird ein weiterer positiver Klimabeitrag geleistet.

Im Falle echter Verfügbarkeitsprobleme bei Nahrungsmitteln wäre eine „Ausstiegsklausel“ für die Biokraftstoffproduktion ein geeignetes Mittel. Bei Missernten, die zu drastischen Preissteigerungen führen könnten, sollte Rapsöl vorzugsweise für die menschliche Ernährung und nicht als Treibstoff verwendet werden. „Food First“ lautet eine der Grundüberzeugungen des OVID.

Ihr Kontakt zum
Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland e.V. (OVID):

Petra Sprick
Geschäftsführerin
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin
Tel.: +49 30 72 62 59 50
Fax.: +49 30 72 62 59 99
E-Mail: sprick@ovid-verband.de

Dr. Jörg Eggers
Stellv. Geschäftsführer
Am Weidendamm 1 A
10117 Berlin
Tel.: +49 30 72 62 59 56
Fax: +49 30 72 62 59 99
E-Mail: eggers@ovid-verband.de