HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

Auswirkungen volatiler Preise auf die Landwirtschaft im Süden und das Recht auf Nahrung

Heike Höffler
Agrarökonomin, Entwicklungsberaterin & Doktorandin Universität Leipzig
hhoeffler@web.de

Spekulation mit Nahrungsmitteln und das Recht auf Nahrung
Heinrich-Böll-Stiftung Berlin, 31. März 2011

Diskussionspunkte

1. Die letzten Jahre: Ursachen der Nahrungsmittelpreisentwicklung und Volatilität der Weltrohstoffmärkte
2. Preistransmission in Entwicklungsländern – ja oder nein? Ergebnisse der HBS Studie in Kenia 2009: *„Who gets the money?“* und anderer Arbeiten
3. Folgen der Nahrungsmittelpreisentwicklungen für Ernährungssicherung und das Recht auf Nahrung
4. Was könnte getan werden? Schlussbemerkungen & weiterführende Fragen

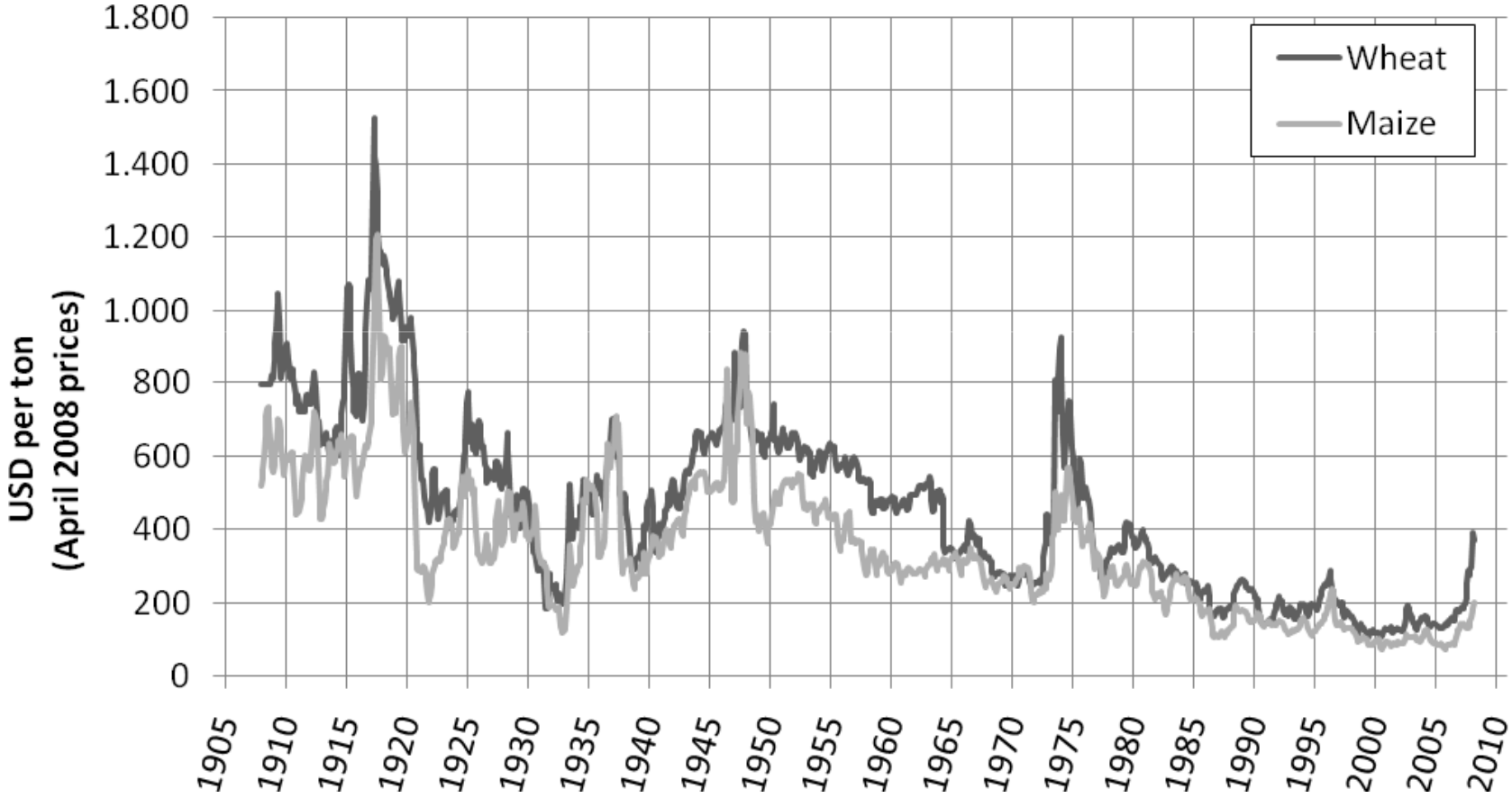
Grundsätzliches zu landwirtschaftlichen Weltmarktpreisen

Agrarmärkte sind besondere Märkte, da...

- Produktionsrisiken (Wetter)
- kurzfristig unelastisches Angebot
- Volatilität als Normalzustand
- Politökonomie: Markt-und Staatseingriffe in den Agrarsektor
- spezifische Hürden im Agrarhandel
- konzentrierte Nahrungsmittelindustrie und Lebensmittelmärkte
- spezielle Bedingungen und Risiken beim Handel an Rohstoffbörsen

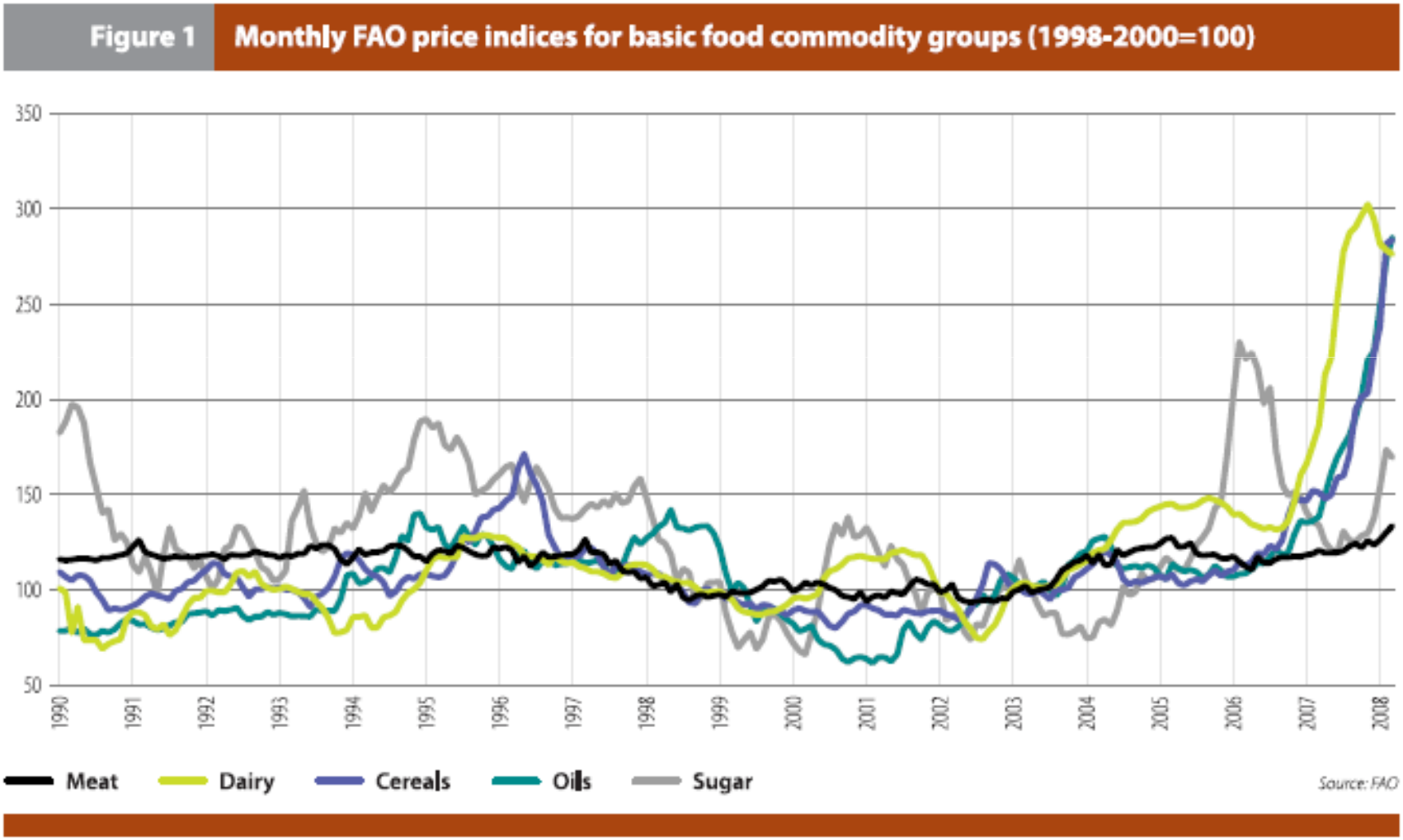
→ Preisbildung auf Agrarmärkten folgt komplexen eigenen Gesetzen!

z.B. Getreidepreise in den USA (1905-2010)



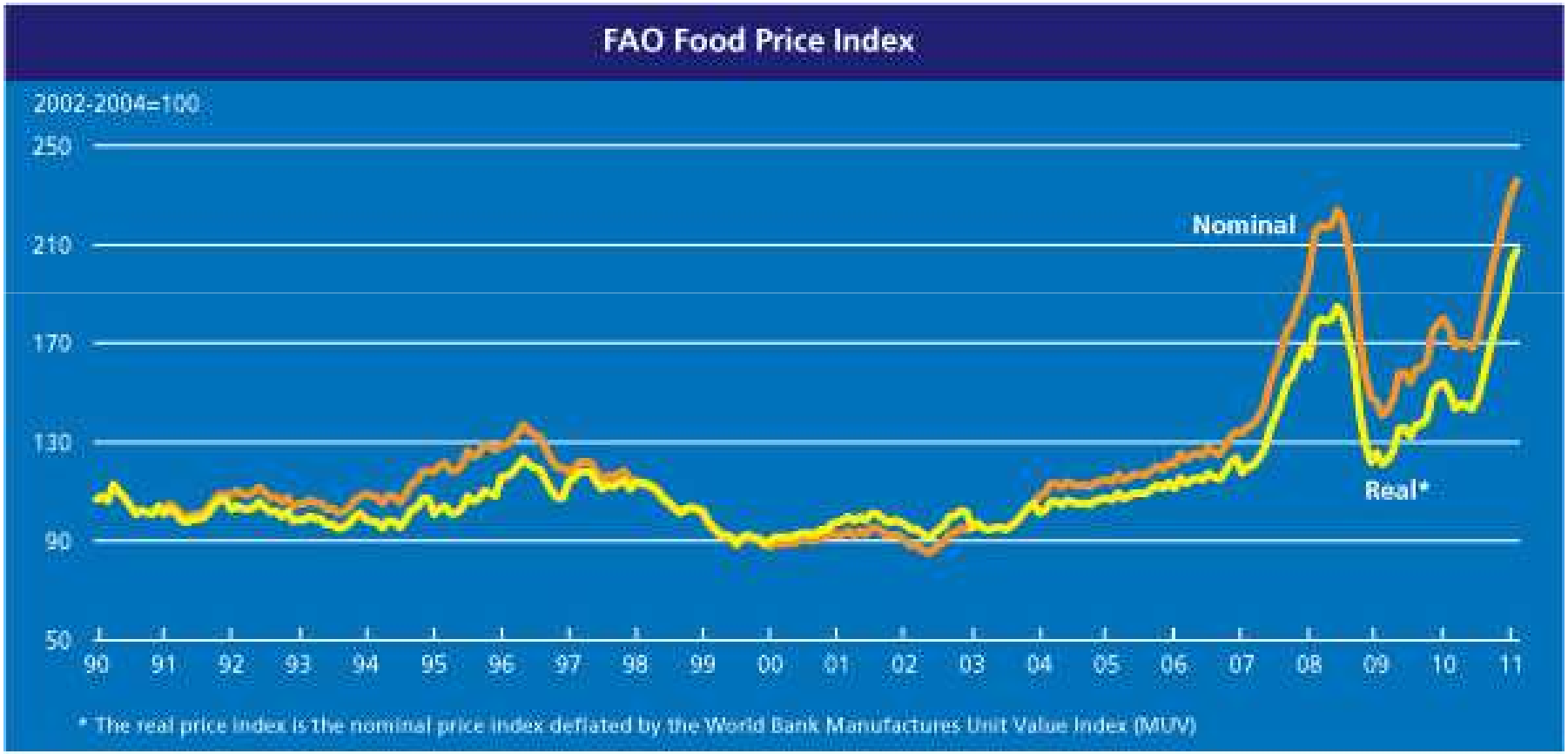
Quelle: Baltzer, Hansen & Lind (2008)

Krisenhafter Anstieg der Preise in 2008



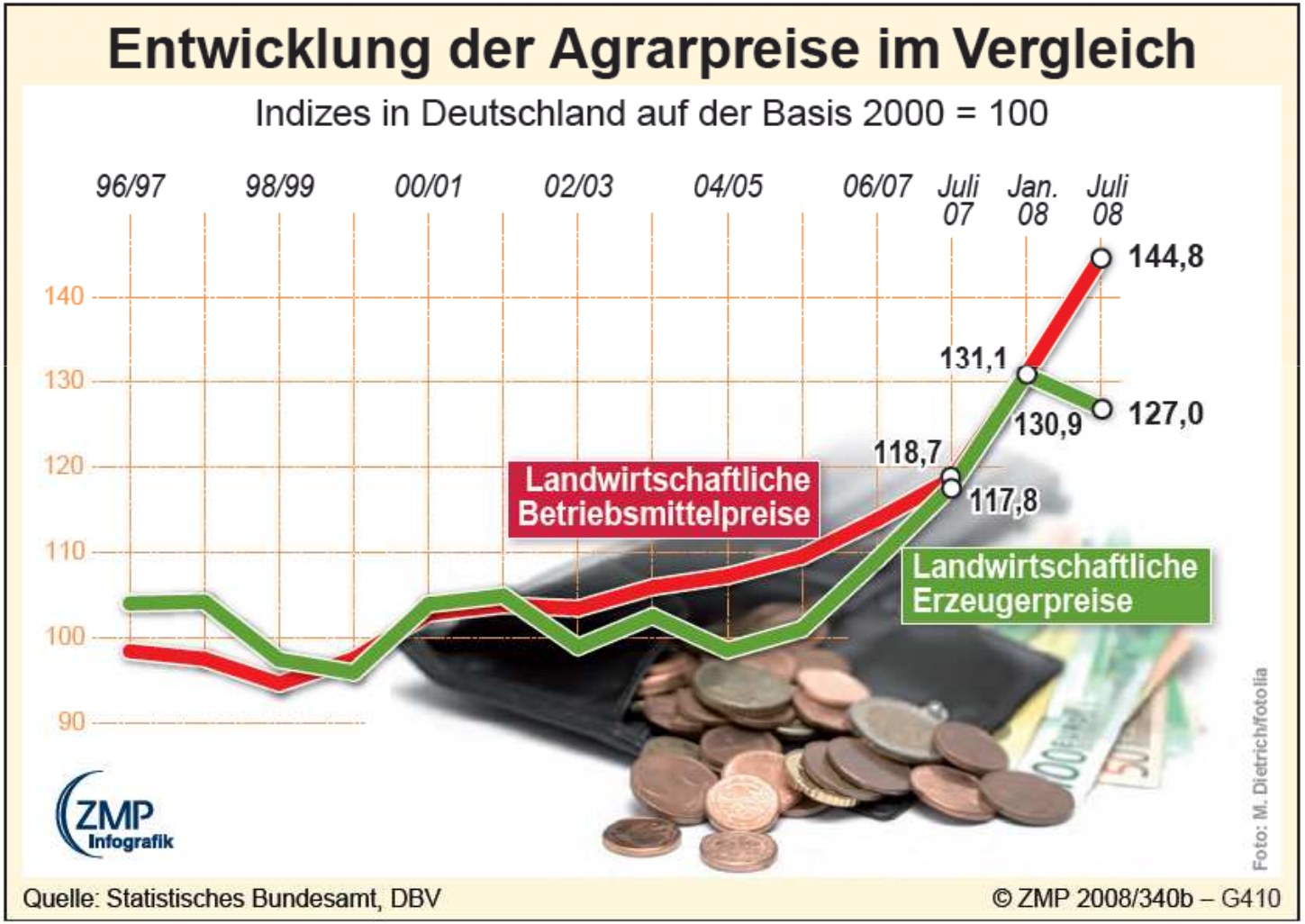
Quelle: FAO 2008

Inflation als Preistreiber in 2008

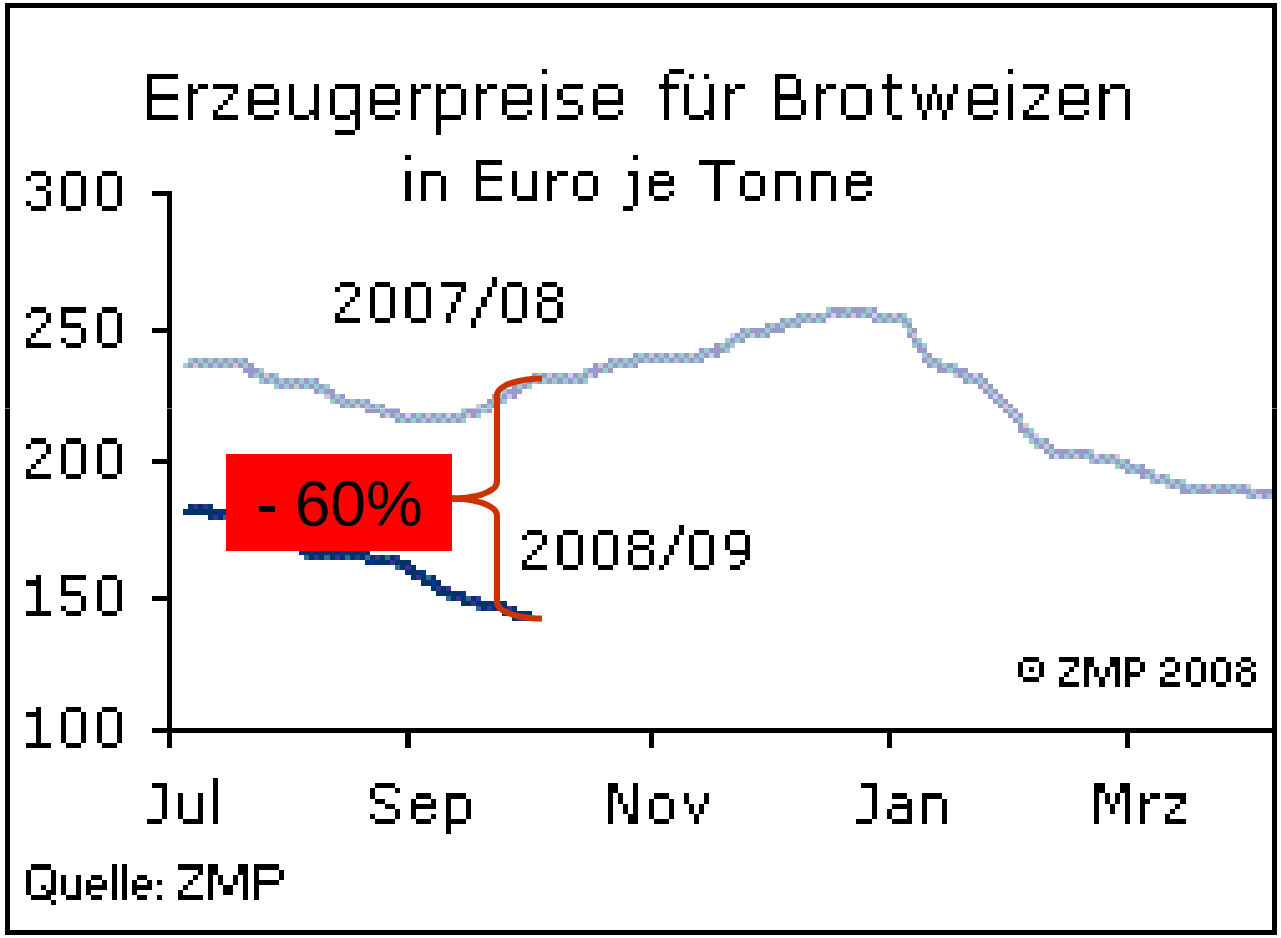


Quelle: FAO (2011)

Betriebsmittelkosten und Erzeugerpreise in Deutschland

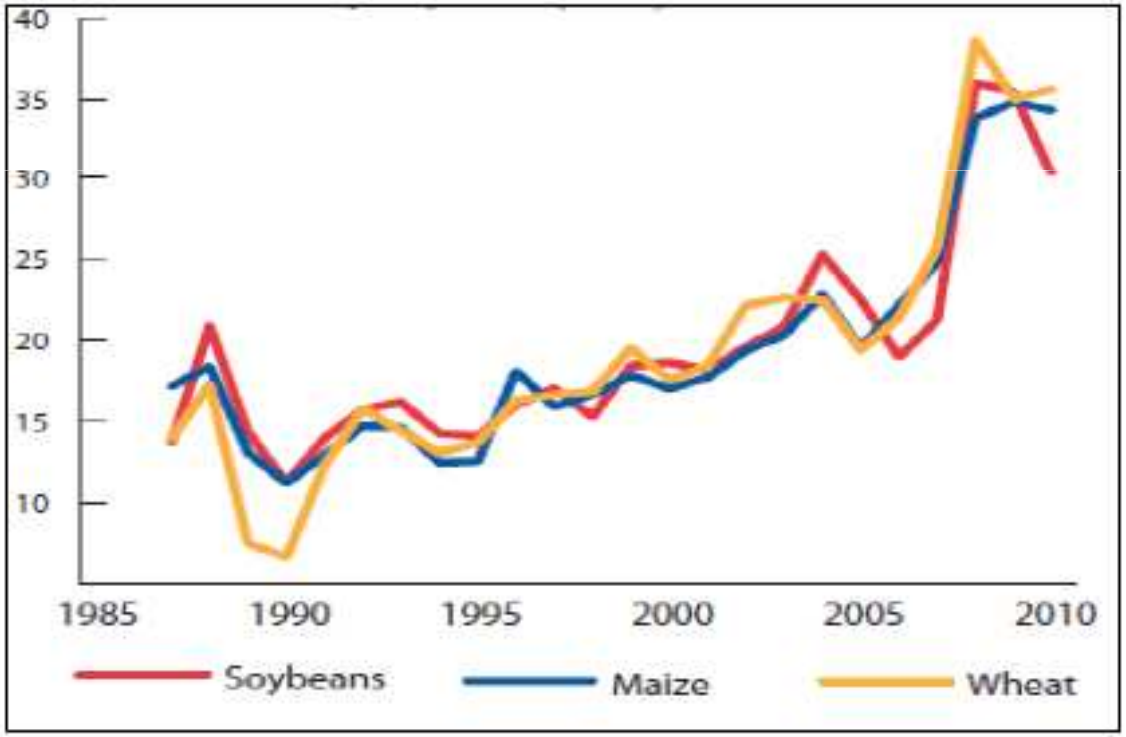


Volatilität des Getreidemarktes



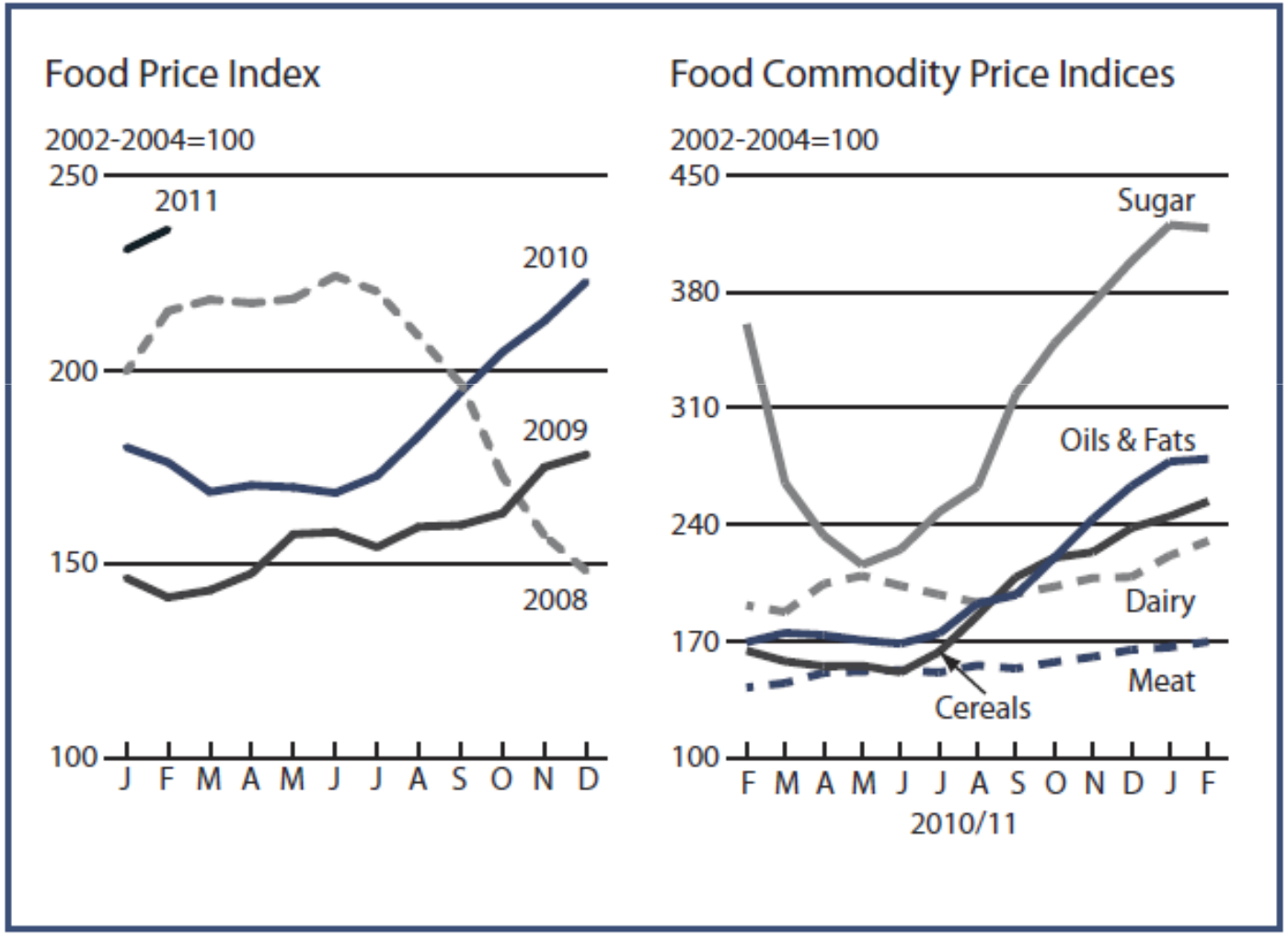
Volatilität nimmt zu

Figure 4. Implied Price Volatility of Selected Staple Foods
(in percentage)



Quelle: UNICEF 2011

Aktuelle Situation

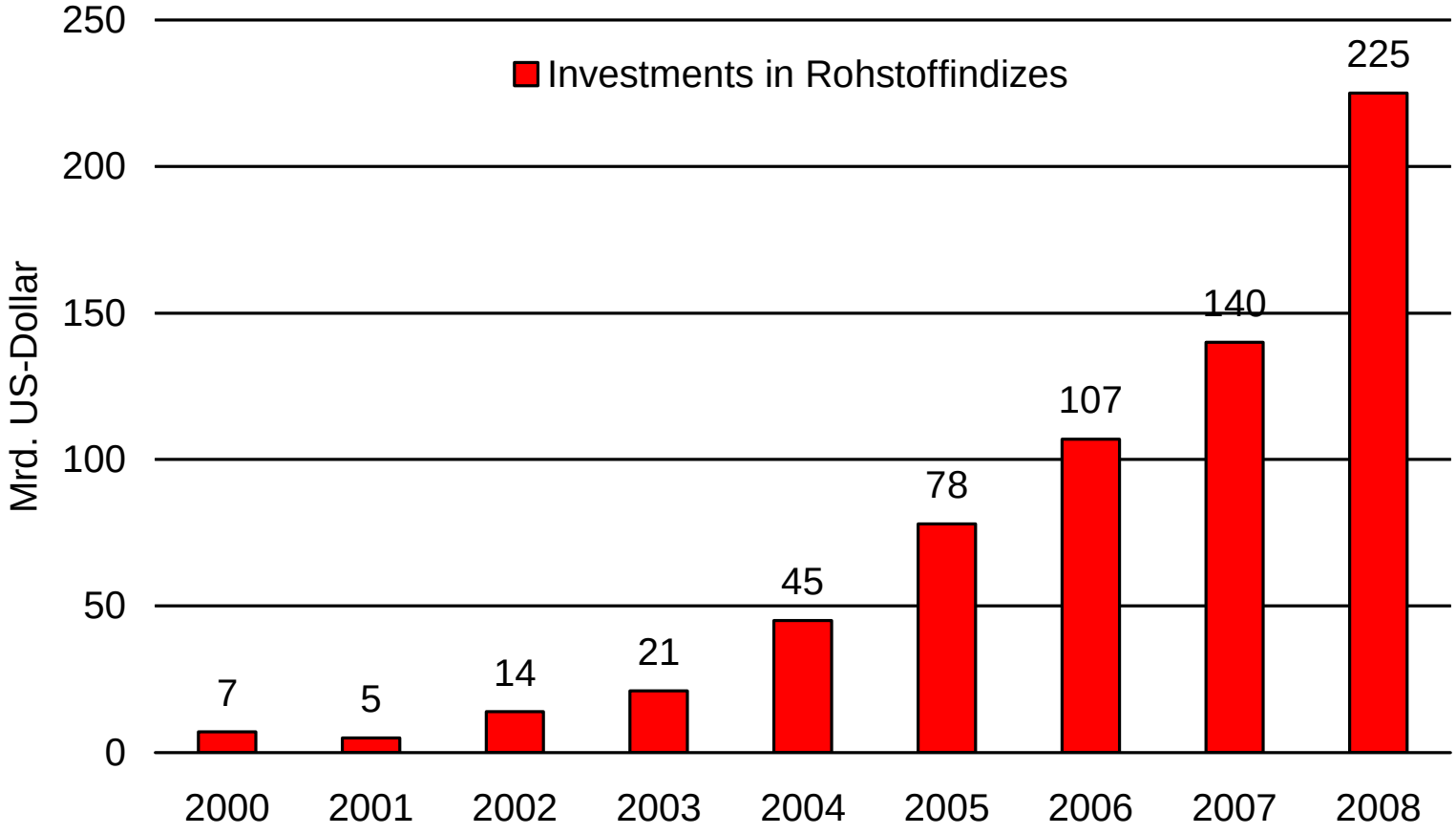


Quelle: FAO (2011)

Ursachen für Preisanstiege & Volatilität

Kurzfristige Ursachen	Strukturelle Ursachen
▪ Mißernten in Exportländern ▪ Steigende Nachfrage Biofuels ▪ Geringe Lagermengen ▪ Ölpreisanstieg ▪ Preisanstieg bei energieabhängigen Industrien (Dünger) ▪ Spekulation ▪ Handeksrestriktionen ▪ etc.	▪ Bevölkerungswachstum ▪ veränderte und wachsende Nachfrage nach NM ▪ Geringe Investitionen in den Agrarsektor ▪ Geringe Produktionszuwächse ▪ Handelsverzerrungen ▪ dysfunktionale Bodenmärkte ▪ Spekulation auf NM? ▪ etc.

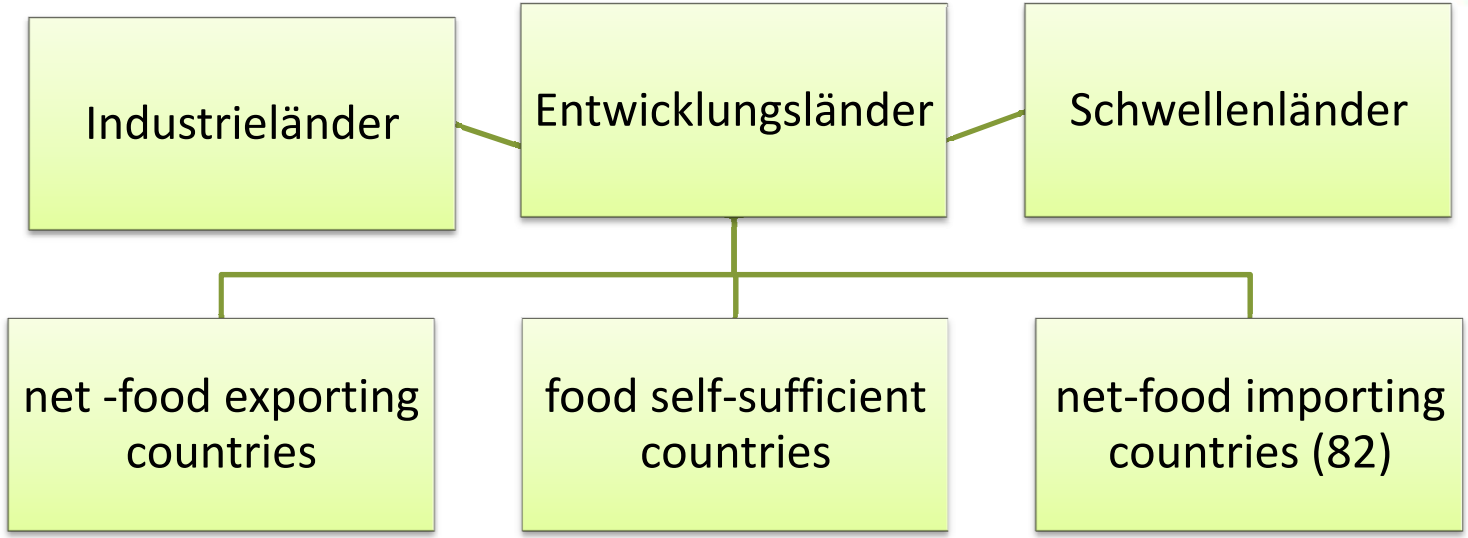
Investitionen in Agrarproduktmärkte



Quelle: Hitzfeld, 2010

www.BlackCommentator.com
Hungry!
I CAN'T BUY ANYTHING ANYMORE
THEN, SELL!
The Best
CHAPPATTE

Handelsbilanz von Nahrungsmitteln entscheidend

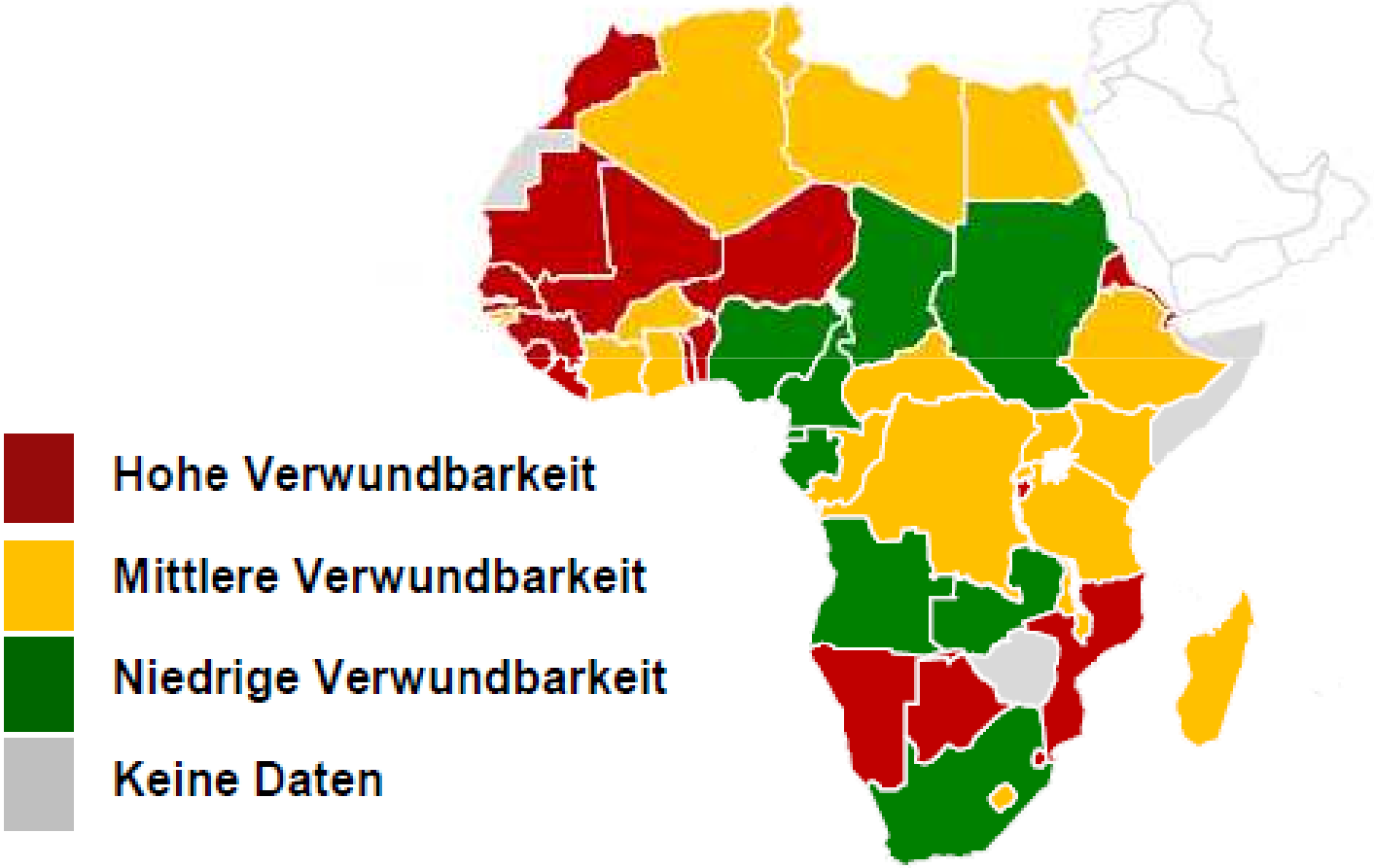


→ Selbstversorgungsgrad mit Grundnahrungsmitteln entscheidend in der Krise

→ Durch WTO-Beitritt häufig zurückgegangen

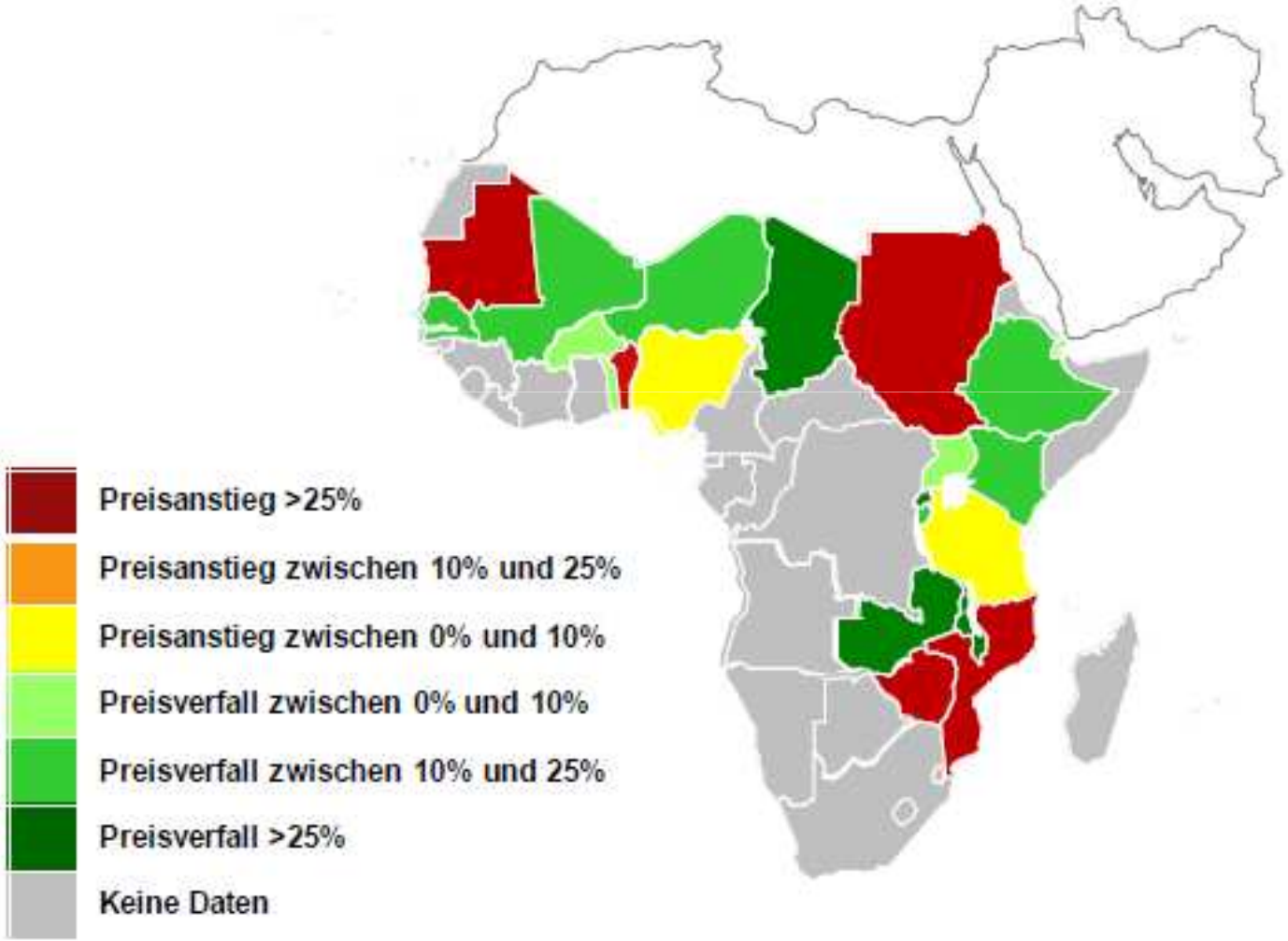
→ Food import bill der Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDCs): USD 169 billion in 2008 (40 percent more than in 2007)

Verwundbarkeit für NM- und Energieschocks



Quelle: GIZ (2011)

Veränderungen lokaler NM-Preise (Nov 09-10)



Quelle: GIZ (2011)

Preistransmission – ja oder nein?

Hypothese die es zu testen gilt:

→steigende Weltagrarpreise
→ steigende lokale NM-Preise in Entwicklungsländern

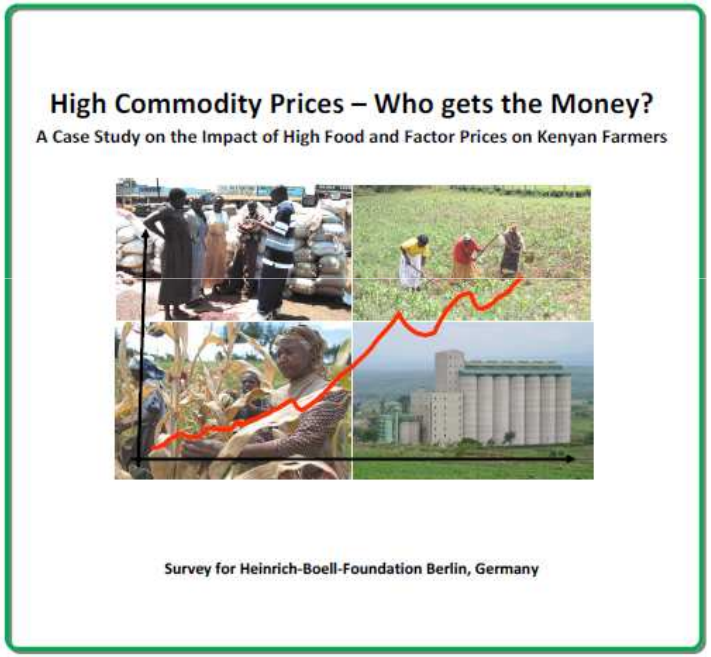
= schlecht, da:
→ Armut ↑
→ Hunger ↑
→ Stabilität ↓
→ soziale Unruhen ↑

versus langjährige Hypothese:
EL brauchen steigendes Weltmarktpreisnive au ↑
→ Preisanreize für Produktion ↑

Hintergrund der Kenia-Studie

- Veranstaltungen der HBS zum Thema Nahrungsmittelpreise im Sommer 2008
- GTZ 4-Länder-Kurzgutachten: *„Steigende Nahrungsmittelpreise auf dem Weltmarkt: Was kommt beim Bauern in Partnerländern an?“* (Mexico, Burkina Faso, Kambodscha, Kenia; Hoeffler 2008)
- Vertiefungsstudie Kenia durch Heinrich-Böll-Stiftung ; Hoeffler & Owuor (2009)

HEINRICH BÖLL STIFTUNG



April 2009

Heike Höffler with Booker W. Owuor Ochieng

Haben die Bauern von der Preisentwicklung profitiert?

	2007 (✓)	2008 (✓)	2009 (?)
Preparation	Regular	Disturbed	Short rains failed, long rains started normally, fuel and fertiliser costs coming down
Production	High	Drop of > 30%	
Prices	Normal – Low	Very high	Likely to fall
Highest margins	Millers & retail	Stores,	? generally lower margins
Price transmission	To stores and millers	To stores and larger farmers	Importers, traders, farmers
Farm profits	Rather low	low-medium depending on farm size, small-scale farmers are net-consumers	

Quelle: Hoeffler & Owuor (2009)

Was bedeutet das für die Wertschöpfungsketten?

kurzfristig

Dünger wird bei gegebener Vermarktungskette prohibitiv teuer.

Sehr geringe Produktion.

„It's better to be a trader than to be a farmer."

Geringes Angebot, auch auf ländlichen Märkten

Geringes Angebot, hohe Preise

Input Services → **On-farm Production** → **Trade & Transport** → **Processing** → **Retail** → **Consumption**

mittelfristig

Die Regierungsinter-ventionen in den Düngermarkt greifen massiv den Privatsektor im Vorleistungsge-werbe an

Diversifizierung:
-in input-extensive Produktion;
- in nicht-landwirtschaftliche Tätgkeiten

Streit / Konkurrenz / Korruption zwischen Mühlen, Händlern und Regierung

Weiterhin hohe Preise, Nahrungsmittel als Inflationstreiber.
- Armutswirkungen

Quelle: Hoeffler & Owuor (2009)

Auf die Frage „Wer kriegt das Geld? Profitieren die Landwirte von hohen Agrarpreisen in Kenia?“ lautete die vorläufige Antwort: „nur teilweise.“

① *Die Preise für alle Grundnahrungsmittel hatten sich in den letzen 10 Monaten stärker verteuert als die Gesamtinflationsrate – in Kenia stärker als in Nachbarländern (v.a. wegen nationaler Krise; net-buying rural HH haben verloren!).*

② *Die Erzeugerpreise für landwirtschaftliche Produzenten sind nicht im gleichen Maße gestiegen, wie die Verbraucherpreise.*

③ *Die Preiserhöhungen für Land, Treibstoffe und v.a. phosphorhaltigen Dünger haben verhindert, dass „normale Kleinbauern“ von Preissteigerungen profitieren, da sie die größten Kostenfaktoren in den betrachteten Wertschöpfungsketten sind.*

④ *Geringe betriebliche Cash-Flow Flexibilität und Mangel an Lagerhaltung zwingt v.a. Kleinbauern zum Verkauf des Erntezeitpunkts (vor einem zyklisch-bedingten neuen Preisanstieg). Wer lagert, riskiert Nachernteverluste.*

⑤ *Es gibt klare Hinweise darauf, dass v.a. Regierungsstellen, Zwischenhändler und Mühlen erheblich Preistransmissionen erfahren haben. Auch Bauern, aber v.a. Großbetriebe die on-farm lagern konnten.*
aber: 2008 ein außergewöhnliches Jahr in Kenia, nationale Faktoren ursächlich!
in 2009: Korruption!

Auswirkung hoher Faktorpreise (I): mehr Brachflächen

Foto: Hoeffler (2009)

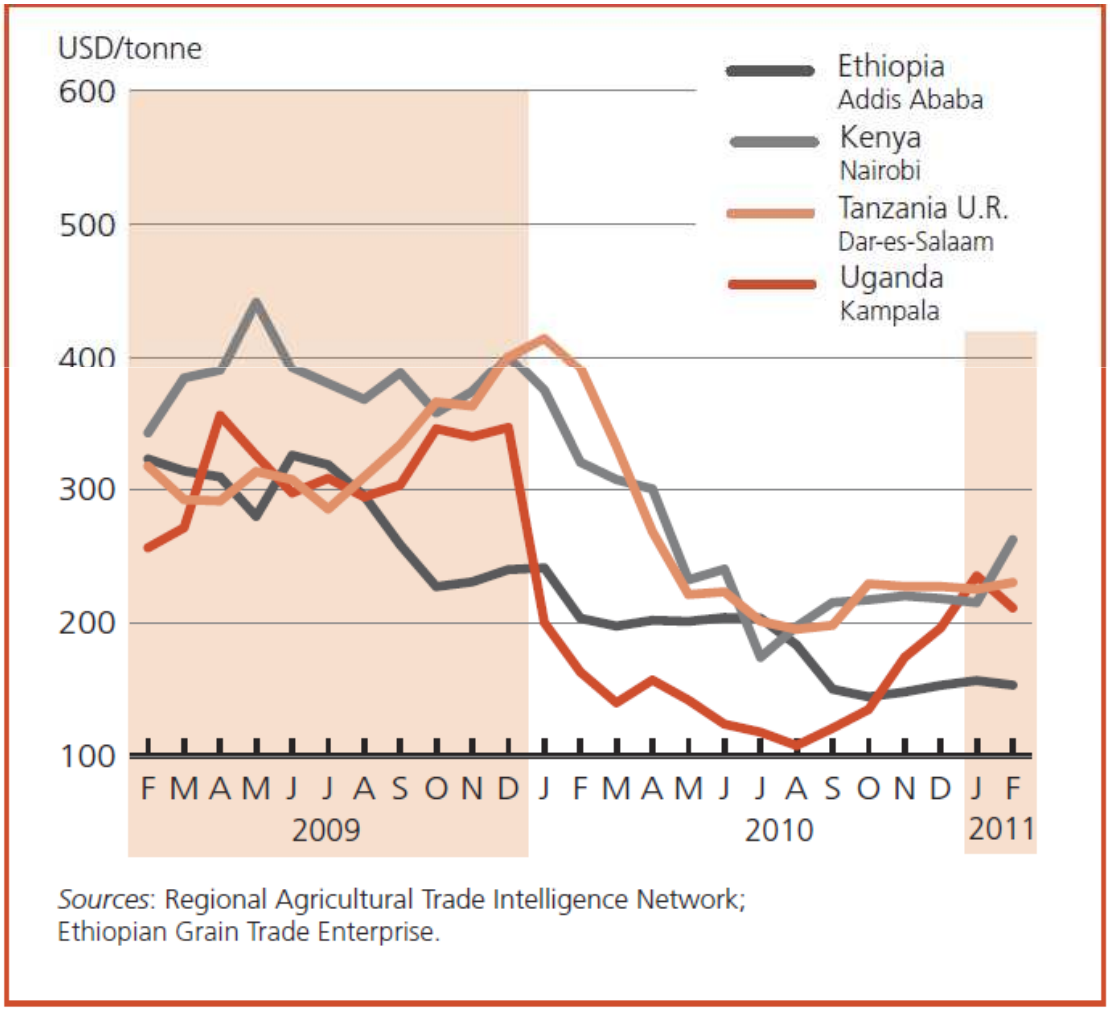
Auswirkungen hoher Faktorpreise (II): geringer Wuchs

Foto: Hoeffler (2009)

Horten und Post-Ernteverluste

Foto: Hoeffler (2009)

Aktuelle Situation in Ostafrika



Auswirkungen der NM-Krise 2008 in Kenia

- Anstieg der Armut durch Krise und Inflation
- "*Consumption Smoothing*" = Hungern
- Substitution von Mais (Kreuzpreiselastizität für Sorghum, Millet, Cassava ↑
- Umschichtung der Konsumausgaben (von Gesundheit und Bildung zu Ernährung)
- Anstieg von Kindersterblichkeit und Mangelernährung
- Unsicherheit und Kriminalität
- Horten / Spekulation / Marktentzug / illegaler Export

Was wollen die Bauern in Kenia?

Relationship Between Grain Prices and Households' Perceived Welfare		
	% of households stating preference for	
	High maize prices	Low maize prices
KENYA	32.8%	67.2%

Source: Jayne, T. S. et al. (2001): Do farmers really benefit from high food prices? Tegemeo working paper 2B, April 28, 2001

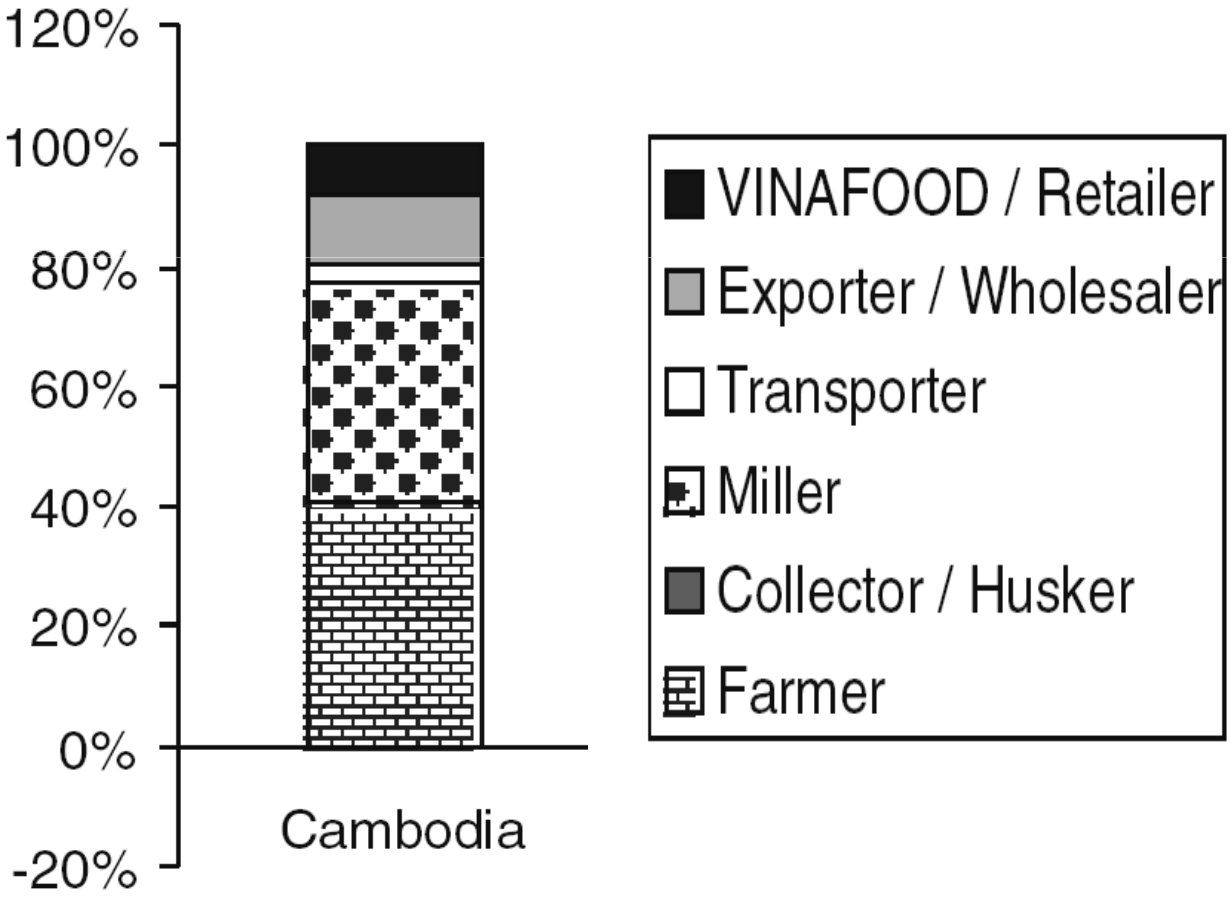
All over the country, rural households prefer low maize prices over high maize prices; only in the High Potential Maize Producing Areas the relationship is different: 68.9% : 31.1% (Jayne et a. 2001)
All farmers preferred stable prices over high prices (Hoeffler & Owuor 2009)

Exkurs nach Kambodscha (GTZ 4-Country Rapid Assessment 2008, Hoeffler 2008)

Preistransmission im Reisanbau für Bauern und Müller sehr wahrscheinlich.

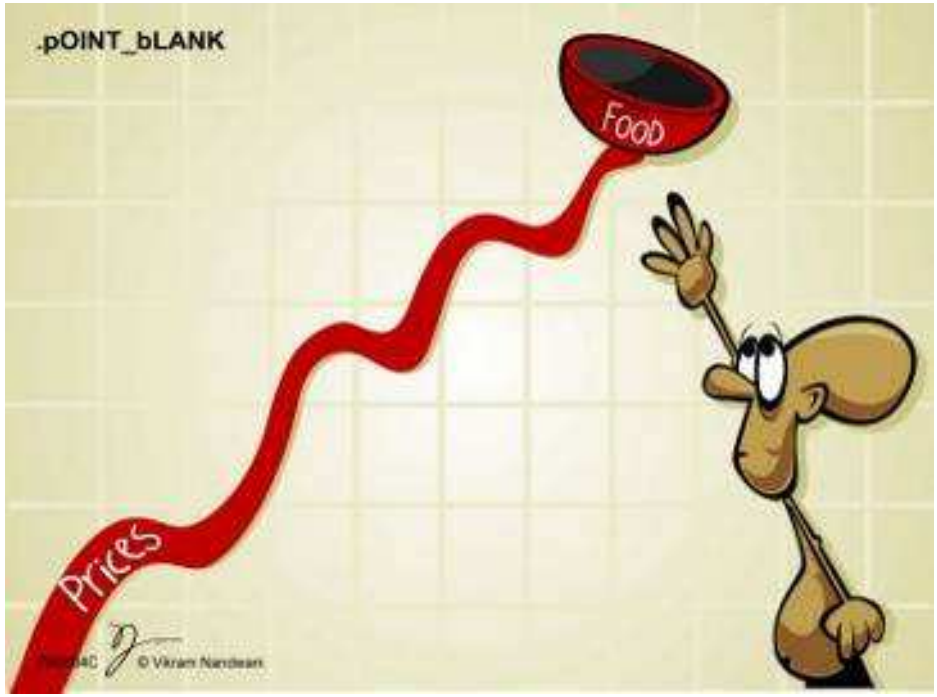
Profit shares for rice value chain in Cambodia

Quelle: Arulpagasam et al., World Bank 2005, chapter 9, zitiert durch WFP 2008



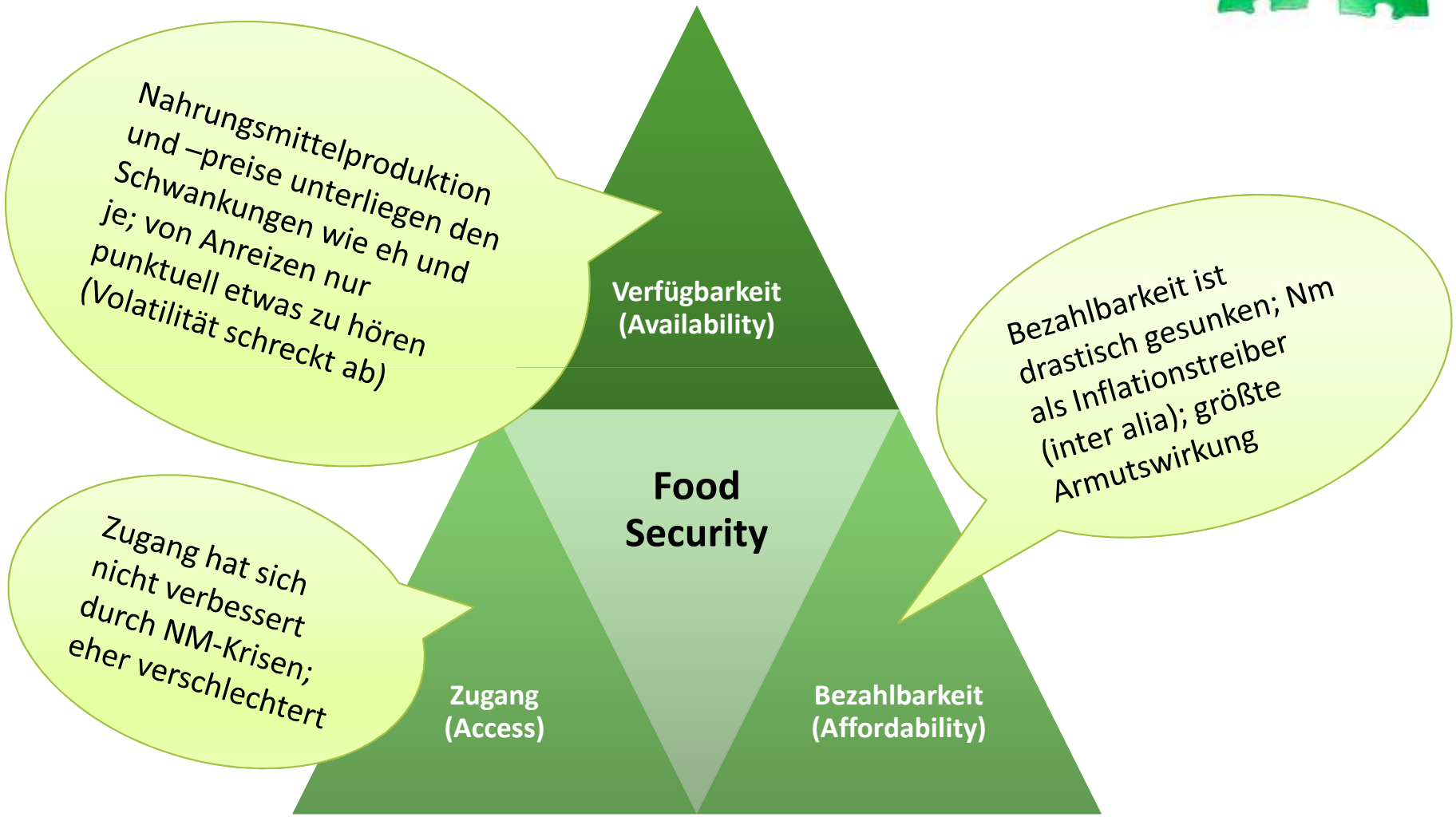
Hohe Margen beim Produzenten in Zeiten hoher Getreidepreise sind keine Seltenheit. Für den Bauern zählt aber der Gewinn, nicht sein Anteil an der Handelsspanne.

Armutswirkungen steigender Nahrungsmittelpreise



- Steigende Anzahl der Hungernden
- Erfolge der Armutsbekämpfung zunichte (100 Millionen Arme zusätzlich laut Weltbank, davon 30 Millionen in Afrika; =„sieben Jahre“)
- Betroffen sind vor allem die städtischen Armen und die marginalisierten ländlichen Armen, die Nahrungsmittel zukaufen müssen
- Bestehende Sozialprogramme werden überfordert
- Staatsbudgets erheblich belastet (insb. 82 Low Income Food Deficit countries); Umschichtung öffentlicher Ressourcen

Komponenten der Ernährungssicherung



Das Recht auf Nahrung

As authoritatively defined by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Committee on ESCR) in its General Comment 12

"*the right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone and in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement*" (General Comment 12, 1999, para 6).

Inspired by the above definition, the Special Rapporteur has concluded that the right to food entails:

"*the right to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear.*" (A/HRC/7/5, para 17).

→ It is generally accepted that the right to food implies three types of state obligations - the obligation to respect, protect and to fulfill.

Welche Optionen haben Regierungen?

- Obligation to respect

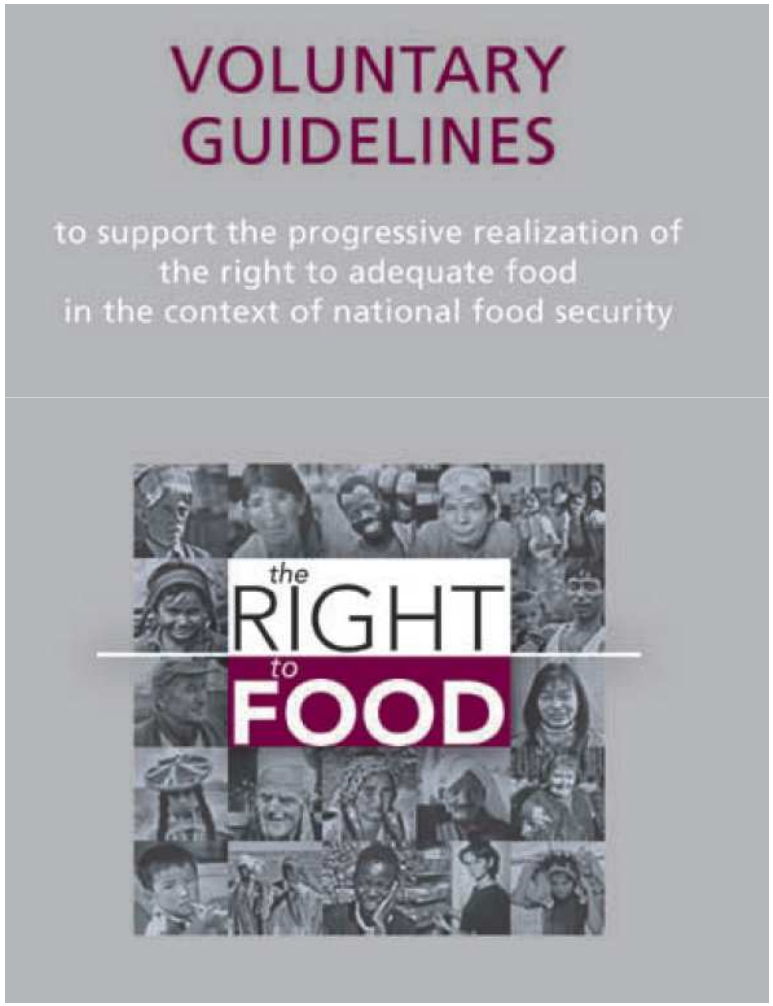
  → wird nicht tangiert durch neue Preisentwicklungen, markt- und sozialpolitische Interventionen möglich

- Obligation to protect

  → wird ggf. tangiert durch Einschränkungen staatlicher Programme; Schutz durch Rechtsrahmen wird nicht beeinträchtigt

- Obligation to fulfil

  → wird massiv eingeschränkt, durch geringere staatliche Einkünfte, Schuldenanstieg und Inflation geringer Handlungsspielraum für Sozialprogramme, NM-Hilfe, etc.



Akteure und Zielgruppen im Blick haben

- Regierungen der Entwicklungsländer haben Spielräume, nutzen sie aber nicht genug oder schlecht
- Große Privatinvestoren können punktuell Produktion stimulieren – aber zu welchem Preis und welchen Kosten?
- Entwicklungszusammenarbeit kann Impulse geben; v.a. entlang der Vermarktungsketten von Grundnahrungsmitteln
- Zivilgesellschaft muss in Lobby- und Kontrollfunktion unterstützt werden

Follow-up der internationalen Verpflichtungen

- *Das Thema beschäftigt(e) in 2008 die großen Geber kurzfristig stark*
- *High Level Meeting in Madrid, World Food Summits in Rom*

– Heute: WB-Präsident Zoellick hat in Davos erklärt, dass Nahrungsmittelpreise höchste Priorität international haben müssen

– Sarkozy will die Themen Ernährungssicherung und Nahrungsmittelpreise zu Hauptthema der G20 machen

→ Follow-up der bisherigen internationalen Bemühungen?

Die globale Nahrungsmittelkrise – Gewinner und Verlierer in den Entwicklungsländern

1. *Jedes Land ist ein Einzelfall. Die nationalen Gegebenheiten wirken häufig stärker als die internationalen Entwicklungen.*
2. *Stark betroffen von Weltmarktpreisschwankungen sind nur Länder und Bevölkerungsgruppen, die global integriert sind. Lokale Nahrungsmittel oft wichtiger!*
3. *Langfristig höhere Nahrungsmittelpreise wirken sich stark auf arme Konsumenten aus. Sozial-politische Maßnahmen sine notwendig, dies abzufedern.*
4. *Die Herausforderung an die Landwritschaftsakteure ist es, hohe Nahrungsmittelpreise über Preistransmission in nachhaltige Impulse für ländliche Räume umzuwandeln. Preise alleine sind kein Anreiz, Deckungsbeiträge müssen stimmen und Volatilität gemildert werden!*
5. *Die internationale Gemeinschaft kann Hilfe anbieten – aber die Verantwortung der Umsetzung liegt in den Entwicklungsländern selbst – bei Regierungen und der Zivilgesellschaft.*

Besten Dank
für Ihre
Aufmerksamkeit!

Literatur

Baltzer, Hansen & Lind (2008): A note on the causes and consequences of the rapidly increasing international food prices. Institute of Food and Resource Economics, University of Copenhagen, Denmark. http://www.mvo.nl/Portals/0/duurzaamheid/biobrandstoffen/nieuws/2008/11/International_food_prices.pdf

FAO (2011): Global Food Price Monitor. 3 March 2011. www.fao.org/worldfoodsituation

FAO (2008): FAO's Initiative on Soaring Food Prices Briefing papers, update May 2008. www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/Food_Prices_web1.pdf

Hitzfeld , J. (2010): Die Welt der Agrarrohstoffe aus Sicht der Investoren. Vortrag zum Getreidehandelstag am 15./16. Juni 2010, Bundeslehranstalt Burg Warberg e.V. http://www.bv-agrar.de/bvagrar/termine/ergebnisse_handelstage/ght_2010/vortrag_ght_hitzfeld.pdf

GIZ (2011): Come-Back der Nahrungsmittel- und Energiepreiskrise in Afrika? Analysen der Gruppe Bereichsökonomie Afrika, Matthias Großmann, GIZ Eschborn, Germany.

Hoeffler, H. (2008): Increasing Food Prices on the World Market: What is the impact on Farmers in Developing Countries? Rapid Assessment from Mexico, Burkina Faso, Kenya and Cambodia. Survey for the Task Force on Food Prices within GTZ, Eschborn, Germany.

Hoeffler, H. with Owuor, B. (2009): High Commodity Prices – Who gets the Money? A Case Study on the Impact of High Food and Factor Prices on Kenyan Farmers. Discussion Paper, Heinrich-Boell-Foundation, Berlin, Germany. http://www.boell.de/downloads/worldwide/HighFoodPrices-WhoGetsTheMoney_Kenya.pdf

Jayne, T. S. et al. (2001): Do farmers really benefit from high food prices? Tegemeo working paper 2B, April 28, 2001, Nairobi, Kenya.

UNICEF (2011): Escalating Food Prices: The threat to ppor households and policies to safeguard a Recovery for All. UNICEF , New York. http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Escalating_Food_Prices.pdf

WFP (2008): Rising Food Prices in Cambodia. Discussion Paper. UN in Cambodia, Phnom Penh. http://www.foodsecurity.gov.kh/otherdocs/FINAL-RisingFoodPrices-UN-Discussion-Paper-5June-Eng.pdf

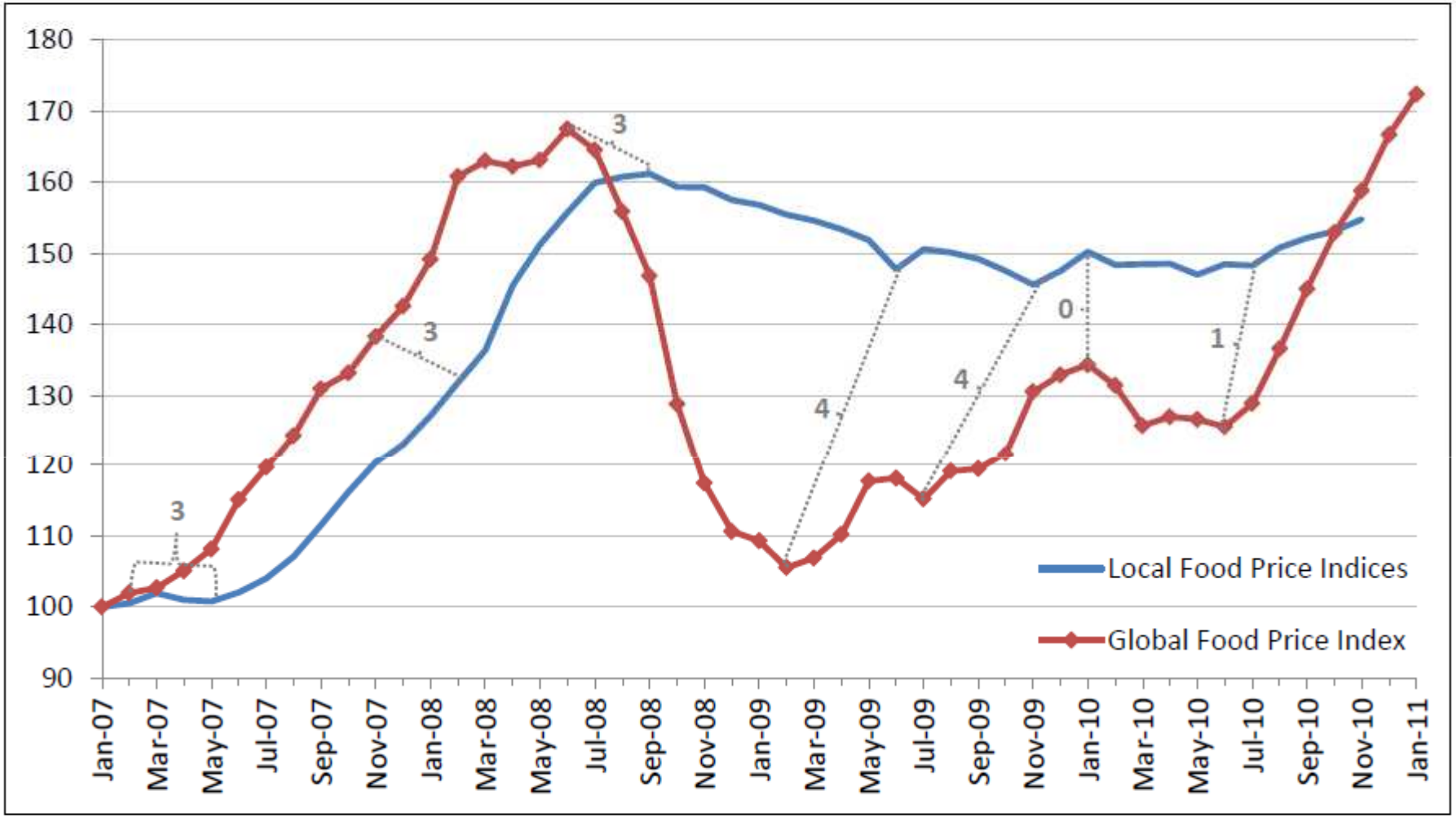
RATIN - Regional Agricultural Trade Intelligence Network: http://www.ratin.net/

ZMP: www.zmp.de

BACK UP SLIDES

Figure 7. Local Food Prices and Global Food Price Index, Jan. 2007-Jan. 2011

(local food prices in unweighted average index values; Jan. 2007=100 for both metrics)

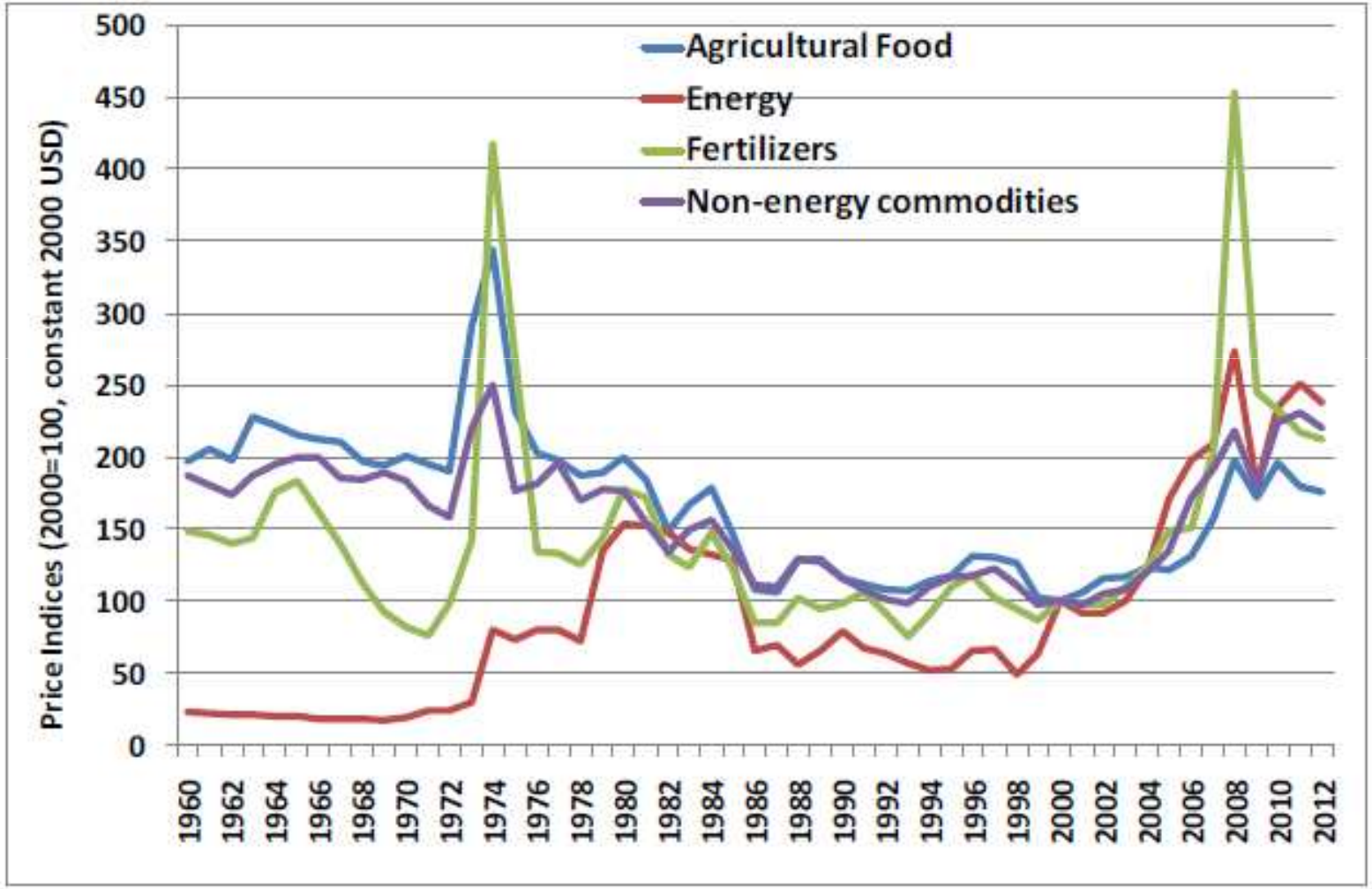


Source: FAO (2010a and 2010f) and authors' calculations

Note: The grey lines connect corresponding local and global food price ascents and descents, with the grey number representing the estimated global-to-local price transmission time number of months

Quelle: UNICEF 2011

Entwicklung der Rohstoffpreisindices



Quelle: GIZ (2011)