

Unbezahlbare Nahrungsmittel – stark gestiegene Nachfrage oder Agrarrohstoffe als Anlageklasse: was sind die Ursachen?

3

Der steile Anstieg der Nahrungsmittelpreise hat zu einer allgemeinen Verunsicherung geführt. Was sind die Ursachen dieser starken Preissteigerungen?

Steigende Nahrungsmittelpreise – Was ist zu tun?

Der steile Anstieg der Nahrungsmittelpreise in den letzten beiden Jahren gibt Anlass zu großer Sorge in Bezug auf die Ernährungssituation der Armen in den Entwicklungsländern, die Inflation und – in einigen Ländern – die dadurch ausgelösten Unruhen. Entwicklungs- und Industrieländer müssen zusammenarbeiten, um die globale Krise unter Kontrolle zu bringen und den Armen zu helfen, dass sie mit den gestiegenen Kosten für die verteuerten Lebensmittel zurechtkommen können.

Der Preisindex für Nahrungsmittel, den die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) errechnet, stieg im Jahr 2007 um fast 40%, verglichen mit 9% in 2006. In den ersten Monaten des Jahres 2008 sind die Preise weiterhin drastisch angestiegen.

Seit dem Jahr 2000 – ein Jahr mit niedrigen Preisen – hat sich der Weizenpreis auf dem Weltmarkt bis Anfang 2008 mehr als verdreifacht und der Preis für Mais mehr als verdoppelt. Der Reispreis schnellte auf eine bisher noch nie da gewesene Höhe. Die Preise für Milchprodukte, Fleisch, Geflügel, Palmöl und Cassava zogen ebenfalls an. Wenn man Inflation und den Fall des Dollars (beispielsweise bei Nennung der Preise in Euro) berücksichtigt, fallen die Preiserhöhungen zwar geringer aus, sind aber immer noch dramatisch. So exorbitante Preissteigerungen haben oft schwerwiegende Konsequenzen für die Kaufkraft der Armen. Die Preise sind nicht nur stark gestiegen, sondern auch sehr viel volatil geworden: So ist der Weizenpreis im Mai 2008 wieder auf das Niveau von vor sechs Monaten abgesackt.

Nationale Regierungen und internationale Organisationen ergreifen verschiedene

Maßnahmen, um allgemein den Einfluss der höheren Weltmarktpreise auf die inländischen Preise zu minimieren und im Speziellen die negativen Auswirkungen auf gefährdete Bevölkerungsgruppen zu mildern. Manche dieser Maßnahmen werden wahrscheinlich helfen, die Nahrungsmittelpreise zu stabilisieren oder sogar zu reduzieren. Andere Maßnahmen wiederum werden einigen Gruppen auf Kosten anderer Gruppen helfen oder die Lebensmittelpreise langfristig volatil machen und den Handel stark verzerren. Jetzt ist ein effektiveres und stimmiges Vorgehen nötig, um den ärmsten und verletzlichsten Gruppen der Bevölkerung zu helfen. Nur so können die Armen die drastische und unmittelbare Steigerung ihrer Lebensmittelausgaben bewältigen, und nur so werden die Landwirte unterstützt, um die steigende Nachfrage nach Nahrungsmitteln zu befriedigen.

Die Ursachen der gegenwärtigen Preissteigerungen

Neue und bekannte Faktoren beeinflussen die weltweite Nahrungsmittelsituation und die steigenden Preise bei landwirtschaftlichen Produkten. Hohe Energiepreise sind ein Faktor für den Anstieg der Nahrungsmittelpreise. Preise für Energie und landwirtschaftliche Produkte sind mehr und mehr miteinander verflochten. Die Ölpreise haben einen Rekordstand von über 110 US-Dollar pro Barrel erreicht, und die US-Regierung subventioniert den Anbau von Pflanzen zur Energiegewinnung. Beides führte dazu, dass sich die Landwirte auf den massiven Anbau ihrer Flächen mit Rohstoffen zur Agrartreibstoffgewinnung – vor allem Mais – verlegt haben, oft zu Lasten des Sojabohnen- und Weizenanbaus. Ungefähr 30% der amerikanischen Maisernte wird im Jahr 2008 in Ethanol umgewandelt werden und des-



Joachim von Braun*

* Prof. Dr. Joachim von Braun ist Generaldirektor des International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC.

halb nicht auf dem Weltmarkt für Nahrungs- und Futtermittel angeboten. Hohe Energiepreise verteuern auch die landwirtschaftliche Produktion, indem sie die Kosten für Mineraldünger und den Transport von Betriebsmitteln und Erzeugnissen nach oben treiben.

Gleichzeitig fragt eine wachsende Weltbevölkerung sowohl mehr als auch andere Lebensmittel nach. Rasches wirtschaftliches Wachstum hat in vielen Entwicklungsländern die Kaufkraft der Konsumenten in die Höhe getrieben und damit zu einer höheren Nachfrage nach Lebensmitteln geführt. Dabei verlagert sich die Nachfrage von traditionellen Grundnahrungsmitteln zu höherwertigen Lebensmitteln wie Fleisch und Milchprodukten. Dies wiederum hat eine vermehrte Nachfrage nach Getreide ausgelöst, das als Futter in der Nutztierhaltung verwendet wird. Auch verdrängt der gewinnbringendere Anbau von Obst und Gemüse das Getreide von den knappen Anbauflächen.

Schlechtes Wetter und Spekulationskapital haben ebenfalls die Preisentwicklung beeinflusst. Eine extreme Trockenheit in Australien, einem der großen Weizenexporteure, hat zu Einbußen beim weltweiten Angebot von Weizen geführt.

Die Auswirkungen der hohen Lebensmittelpreise

Die Auswirkungen höherer Lebensmittelpreise sind von Land zu Land sehr unterschiedlich und auch innerhalb eines Landes sehr unterschiedlich für verschiedene Bevölkerungsgruppen. Auf nationaler Ebene werden Länder, die Nettoexporteure von Nahrungsmitteln sind, von verbesserten Handelsbedingungen (Terms of Trade) profitieren; allerdings verpassen einige Länder diese Gelegenheit, da sie Ausfuhrbeschränkungen zum Schutz ihrer Verbraucher erlassen haben. Nettoimporteure von Nahrungsmitteln werden jedoch Mühe haben, ihre inländische Nachfrage zu befriedigen. Da fast alle afrikanischen Länder Nettoimporteure von Getreide sind, treffen die Preissteigerung diese Länder besonders hart. Auf der Ebene der privaten Haushalte werden vor allem jene von explodierenden und volatilen Lebensmittelpreisen betroffen, die schon arm sind und sich bereits in einer prekären Ernährungslage befinden. Wenige Haushalte in Armut, die nebenbei noch Nahrungsmittel am Straßenrand oder in kleinen Kiosken verkaufen, profitieren von höheren Preisen. Die überwiegende Mehrheit der Haushalte in Armut muss Lebensmittel zukaufen; es sind vor allem diese Haushalte, die unter den gestiegenen Lebensmittelpreisen leiden. Anpassungen in der ländlichen Wirtschaft, die neue Einkommensmöglichkeiten schaffen könnten, benötigen Zeit, bis sie die Armen erreichen.

Die Ernährung der Armen ist bedroht, wenn sie nicht vor hohen und steigenden Nahrungsmittelpreisen geschützt

werden. Höhere Preise führen dazu, dass die Armen ihren Lebensmittelverbrauch einschränken und auf eine weniger ausgewogene Kost ausweichen. Dies führt kurz- und langfristig zu Schäden für ihre Gesundheit. Arme Haushalte geben ungefähr 60% ihres Gesamtbudgets für Lebensmittel aus. Eine Preissteigerung von 50% bei Lebensmitteln in einem Fünfpersonenhaushalt, der 5 US-Dollar pro Tag hat und davon typischerweise 3 US-Dollar für Nahrungsmittel ausgibt, erfordert ein Budget von zusätzlichen 1,50 US-Dollar für Lebensmittel. Steigende Energiekosten verlangen weitere Anpassungen. Das notwendige zusätzliche Geld haben die Armen nicht: Hunger und Fehlernährung sind die Folge.

Bisherige politische Reaktionen

Viele Länder haben Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der Preissteigerungen auf ihre Bevölkerung zu minimieren. Argentinien, Bolivien, Kambodscha, China, Ägypten, Äthiopien, Indien, Indonesien, Kasachstan, Mexiko, Marokko, Russland, Thailand, Ukraine, Venezuela und Vietnam gehören zu denen, die die einfache Option gewählt haben: Sie haben entweder ihre Nahrungsmittelexporte beschränkt oder Höchstgrenzen für die Lebensmittelpreise festgelegt oder eine Kombination von beiden Maßnahmen gleichzeitig durchgeführt. China hat beispielsweise Reis- und Maisexporte verboten; aus Indien darf Milchpulver nicht mehr exportiert werden; die bolivianische Regierung hat den Export von Sojaöl nach Chile, Kolumbien, Kuba, Ecuador, Peru und Venezuela untersagt; Äthiopien hat die Ausfuhr der wichtigsten Getreidearten eingeschränkt. Andere Länder setzen auf den Abbau ihrer Importbeschränkungen: Marokko zum Beispiel hat den Einfuhrzoll auf Weizen von 130 auf 2,5% gekürzt und Nigeria den Einfuhrzoll auf Reis von 100 auf 2,7%.

Wie wirksam können solche Maßnahmen sein? Preiskontrollen und Veränderungen in der Import- und Exportpolitik können vielleicht anfänglich Erleichterungen für die armen inländischen Verbraucher bringen. Einige dieser Maßnahmen werden sich aber voraussichtlich ins Gegenteil verkehren; denn sie verringern die angebotenen Mengen auf dem Weltmarkt weiter und machen damit die Preise noch volatiler. Preiskontrollen reduzieren den Preis, den der Landwirt für seine Erzeugnisse erhält und damit auch seinen Anreiz, mehr Nahrungsmittel zu produzieren.

Jede wirksame langfristige Strategie zur Stabilisierung der Preise muss auch Produktionssteigerungen einschließen. Preiskontrollen hingegen ermutigen die Landwirte nicht, mehr zu produzieren. Von Preiskontrollen profitieren alle Verbraucher, selbst jene, die sich die höheren Lebensmittelpreise durchaus leisten können. Damit werden finanzielle Ressourcen zur Unterstützung von Menschen eingesetzt,

die diese Unterstützung gar nicht brauchen. Exportbeschränkungen und Importsubventionen fügen denjenigen Handelspartnern Schaden zu, die auf Importe angewiesen sind; sie geben den Landwirten falsche Anreize, indem sie das Marktangebot verringern. Diese nationalen landwirtschaftlichen Maßnahmen zur Beeinflussung der Handelsströme untergraben die Vorteile der globalen Integration, da die seit langem bestehenden Handelsverzerrungen der reichen Länder bezüglich der Entwicklungsländer Hand in Hand gehen mit den gegenseitigen Interventionen der Entwicklungsländer.

Vernünftige kurz- und langfristige Politik

Die steigenden Nahrungsmittelpreise führen in vielen Ländern zu einer höheren Inflationsrate. Es wäre verfehlt, diese spezifischen Inflationsursachen mit allgemeinen makroökonomischen Instrumenten zu bekämpfen. Ursachen und Folgen der hohen Nahrungsmittelpreise müssen vorwiegend mit spezifischen politischen Maßnahmen bekämpft werden. Die gegenwärtige Situation stellt schwierige Aufgaben an mehreren Fronten gleichzeitig. Dennoch gibt es wirksame und kohärente Maßnahmen, die den am meisten betroffenen Menschen kurzfristig helfen. Langfristig hingegen funktioniert eine Stabilisierung der Lebensmittelpreise nur über eine Steigerung der Produktion.

Zuerst sollten die Regierungen in den Entwicklungsländern ihre bestehenden sozialen und humanitären Hilfsprogramme ausdehnen und dabei insbesondere auf die städtischen und ländlichen Armen spezifisch unterstützen: Hier bieten sich Lebensmittel- und Einkommenstransfers an und Ernährungsprogramme für Kleinkinder. Manche der armen Menschen in Entwicklungsländern nehmen wenig am Marktgeschehen teil; sie werden daher die Effekte der höheren Preise kaum spüren. Aber die Millionen von armen städtischen und ländlichen Bewohnern, die ihre Lebensmittel kaufen müssen, können durch die hohen Weltmarktpreise tatsächlich in eine Notlage geraten, wenn diese Preissteigerungen auf ihre Lebensmitteleinkäufe durchschlagen. Sie brauchen direkte Hilfsprogramme. Einige Länder wie Indien und Südafrika haben bereits solche sozialen Hilfsprogramme, die sie nach Bedarf ausweiten können, um neuen Anforderungen und Notlagen zu begegnen. Länder ohne derartige Programme werden nicht in der Lage sein, diese schnell genug aufzubauen, damit sie in der gegenwärtigen Krise der Nahrungsmittelpreise noch Entlastung für die Armen bringen können. Diese Länder können sich gezwungen fühlen, größere Maßnahmen wie Exportverbote und Importsubventionen einzuführen. Die Geberländer und Donatoren sollten den Teil ihrer Entwicklungshilfe ausdehnen, der sich mit Nahrungsmitteln befasst, und – wo notwendig – zusätzlich Ernährungsprogramme für Kinder sowie Nahrungs- und Geldmittelhilfe für Arme ermöglichen.

Zweitens sollten die Industrieländer ihre inländischen Subventionen für Agrartreibstoffe abbauen und ihre Märkte für Exporteure von Agrartreibstoffen wie Brasilien öffnen. Die Subventionen für Agrartreibstoffe in den USA und für Biodiesel und Ethanol in der Europäischen Union haben sich als verfehlt herausgestellt. Sie haben auf den Weltmärkten für Nahrungsmittel für Verzerrungen gesorgt. Subventionen für Agrartreibstoffe wirken wie eine implizite Steuer auf Grundnahrungsmittel, auf die die Armen am meisten angewiesen sind. Die Agrarpolitik sollte den Landwirten in den Industrieländern Anreize geben, ihre Entscheidungen über die Kulturen, die sie anbauen wollen, aufgrund der längerfristigen Weltmarktpreise zu treffen.

Drittens sollten die Industrieländer die Gelegenheit ergreifen und die landwirtschaftlichen Handelsschranken beseitigen. Die Industrieländer haben zwar einen kleinen Fortschritt beim Abbau von Subventionen und anderen Maßnahmen, die den Handel verzerren, erzielt. Dennoch bestehen noch viele Barrieren, die die armen Länder nicht überwinden können. Für die Politiker in den Industrieländern war dieses Problem immer sehr schwierig zu lösen, aber die politischen Risiken sind vielleicht jetzt geringer als in der Vergangenheit. Wenn die Landwirte in den Entwicklungsländern die gleichen Chancen haben und für sie die gleichen Spielregeln gelten, wird es für sie viel profitabler, mit erhöhter Produktion auf hohe und steigende Preise zu antworten.

Viertens, um ein langfristiges landwirtschaftliches Wachstum zu erreichen, sollten die Regierungen in den Entwicklungsländern ihre mittel- und langfristigen Investitionen in ländliche Infrastruktur, landwirtschaftliche Forschung und Beratung und den Marktzugang für Kleinbauern intensivieren. In den vergangenen Jahrzehnten sind die Investitionen in die Landwirtschaft und den ländlichen Raum sehr vernachlässigt worden. Jetzt ist es an der Zeit, diesen Trend umzukehren. Die Landwirte in vielen Entwicklungsländern arbeiten in einem Umfeld mit unzureichender Infrastruktur, was Straßen, Stromversorgung und Kommunikationssysteme angeht. Hinzu kommen schlechte Böden, fehlender Lagerraum und begrenzte Kapazität für die Verarbeitung der Ernten. Am technischen Fortschritt, der ihre Gewinne erhöhen und ihr Leben verbessern könnte, nehmen sie kaum teil. Die jüngsten Unruhen aufgrund der steigenden Lebensmittelpreise könnten Politiker in Versuchung führen, die Interessen der städtischen Konsumenten über die der ländlichen Bevölkerung und Landwirte zu stellen. Eine solche Politik wäre kurzfristig und kontraproduktiv. Berücksichtigt man das Ausmaß der benötigten Investitionen, sollten die Geberländer und Donatoren auch ihre Entwicklungshilfe für Landwirtschaft, ländliche Dienstleistungen, Wissenschaft und Technik ausdehnen.

Schlussfolgerungen

Die weltweite Landwirtschaft steht vor neuen Herausforderungen. Diese bedrohen – im Verbund mit den bereits bestehenden Herausforderungen – den Lebensunterhalt und die Ernährungssicherung der Armen in den Entwicklungsländern. Die neue Lage verlangt politisches Handeln in drei Bereichen:

1. umfassende soziale Sicherungs-, Nahrungsmittel- und Ernährungsinitiativen, welche die kurz- und langfristigen Bedürfnisse der Armen befriedigen;
2. Investitionen in die Landwirtschaft, besonders in agrarwissenschaftliche Forschung und Technologien und den Marktzugang auf nationalem und globalem Niveau, damit sich das Angebot langfristig erhöht; und
3. handelspolitische Reformen, mit denen die Industrieländer ihre Politik zu Agrartreibstoffen und Agrarhandel revidieren und die Entwicklungsländer ihre neuen Aktionen (wie Exportstops) aufgeben, die den Handel verzerren und mit denen sie sich nur untereinander schaden.

Angesichts der steigenden Nahrungsmittelpreise müssen sowohl Industrieländer als auch Entwicklungsländer zusammen daran arbeiten, eine Welt zu schaffen, auf der alle Menschen über ausreichende Ernährung verfügen, die ihnen ein gesundes und produktives Leben ermöglicht.



Hans-Joachim Preuß*

Unbezahlbare Nahrungsmittel – ungelöste Hungerkrise?

Nahrungsmittelpreise auf der ganzen Welt befinden sich im Aufwind und werden allen Prognosen nach auch langfristig auf höherem Niveau bleiben. Je ärmer die Konsumenten sind, desto höher ist der Anteil ihrer Aufwendungen für Lebensmittel an den gesamten Haushaltsausgaben. Ihre Anpassungsmöglichkeiten an höhere Preise sind begrenzt: sie essen weniger, schlechter oder verzichten auf alle nicht überlebensnotwendigen Ausgaben, wozu auch Aufwendungen für Bildung und Gesundheit zählen. Heftige Proteste, ja Hungerrevolten in zahlreichen Entwicklungsländern gegen steigende Preise für Grundnahrungsmittel sind daher nachvollziehbar: Immer mehr Menschen leben nicht nur in Armut, sondern geraten zusätzlich in eine existenziell bedrohliche Hungerkrise.

Hunger und Unterernährung: ein Dauerproblem

Die Weltgemeinschaft, die sich Anfang Juni 2008 auf Einladung der Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen in Rom zu einer internationalen Ernährungskonferenz zusammengefunden hat, ist gefordert, einen Ausweg aus dieser Krise zu finden. Die bisherigen Erklärungen geben jedoch wenig Anlass zu Hoffnung: Maßnahmen zur kurzfristigen Preissenkung bei Lebensmitteln und verstärkte Nahrungsmittelhilfen stehen im Vordergrund; die langfristige Erhöhung des Nahrungsmittelangebots durch Investitionen in die Agrarentwicklung steht hinten.

Über 850 Mill. Menschen sind von den Folgen von Unterernährung betroffen. Die politische Zielsetzung, bis zum Jahr 2015 die Zahl der Hungernden auf die Hälfte zu reduzie-

* Dr. Hans-Joachim Preuß ist Generalsekretär der Deutschen Welthungerhilfe e.V., Bonn.

ren, ist längst nicht mehr einlösbar. Auf die politischen, sozialen und ökonomischen Herausforderungen von Hunger und Unterernährung haben die Regierungen von Industrie- und Entwicklungsländern nicht erst in letzter Zeit, sondern seit vielen Jahren nur halbherzig reagiert. Denn so lange die Weltagrarmärkte mit billigen Produkten gut versorgt waren, weil die Industrieländer ihre landwirtschaftliche Produktion mit hohen Exporterstattungen global wettbewerbsfähig machten, gab es für die meisten Entwicklungsländer keinen Grund, in den nationalen Agrarsektor zu investieren. Die Preiserhöhungen der letzten Jahre stellen diese Politiken in Frage.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielfältig und verstärken sich zum Teil gegenseitig. Unterschiedliche Einschätzungen bei der Quantifizierung des jeweiligen Einflusses einzelner Faktoren hat bereits zu heftigen Debatten über die Wahl geeigneter Lösungswege geführt. Dennoch gibt es weitgehende Übereinstimmung über die wichtigsten Preistreiber auf Nachfrage- und Angebotsseite.

Was treibt die Nachfrage?

Die Weltbevölkerung wächst jährlich um 80 Mill. Menschen, und zwar fast ausschließlich in Entwicklungsländern. Auch wenn sich das Bevölkerungswachstum verlangsamt hat und sich voraussichtlich zwischen 9 und 10 Mrd. Menschen einpendeln wird, müssen sich auch zukünftig mehr Kinder, Frauen und Männer auf einem Globus mit begrenzten Ressourcen ernähren.

Zwar sind die bevölkerungsreichsten Länder wie China und Indien in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung am stärksten auf die Bremse getreten. Doch bei ihnen führt die zunehmende Kaufkraft aller sozialen Schichten zunächst einmal dazu, dass die Leute mehr essen. Und sie vollziehen auch bei ihren Essgewohnheiten nach, was die Menschen in Industrieländern vormachen: sie konsumieren mehr Lebensmittel höherer Qualität, insbesondere tierische Nahrungsmittel. Zwar ist das in Deutschland pro Jahr und Kopf erreichte Niveau von fast 90 Kilogramm Fleisch – über 2 Kilogramm mehr als im Vorjahr – in den Schwellenländern noch lange nicht erreicht, doch auch in, Indien und China kommen immer Fleisch, Milch und Eier auf den Tisch. Dieser auch aus gesundheitlichen Gründen bedenkliche übermäßige Fleischkonsum trägt zur Verknappung von Getreide bei: Für 1 Kilo Schweinefleisch werden 3 Kilo Futter benötigt, für 1 Kilo Rindfleisch sogar 7 Kilo Futter.

Die politische Entscheidung der Industrienationen, Agrartreibstoffe wie Biodiesel und Bioethanol durch Subventionen und Beimischungsquoten zu fördern, hat gravierende Folgen: Laut OECD hat sie zu einem Preisanstieg bei Nah-

rungsmitteln zwischen 10 bis 20% beigetragen. Die weltweit mit Energiepflanzen bebaute landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt nach letzten Untersuchungen derzeit weniger als 2%, doch mit steigender Tendenz. Allein in den Vereinigten Staaten wurden zuletzt knapp 30% der Maisernte in Bioethanol transformiert; in Sachsen-Anhalt verbraucht der für die Biodieselherstellung angebaute Raps etwa 16% der Agrarflächen des ostdeutschen Bundeslandes.

Eine unmittelbare Konsequenz der wachsenden Nachfrage sind sinkende Lagerbestände: Die Bilanz der weltweiten Getreidevorräte schloss 2007 mit einem Jahrhunderttiefstand von 403 Mill. Tonnen ab – noch 2000 waren es laut FAO 698 Mill. Tonnen. In dieser Situation sind Spekulanten nicht weit. International agierende Anleger haben aufgrund der anhaltenden Kreditkrise zunehmend in Agrarrohstoffe investiert, in der Hoffnung, dass die Preisentwicklung in diesem derzeit hoch volatilen Marktsegment anhält.

Wieso reagiert das Angebot nicht unmittelbar auf die Preisanreize?

Höhere Preise für landwirtschaftliche Produkte wurden seit langem gefordert – von den Bauern im Süden wie im Norden. Gerade die Agrarentwicklungspolitik hat immer wieder darauf hingewiesen, dass Agrarsubventionen – und hier vor allem die Ausfuhrerstattungen der Industrieländer für landwirtschaftliche Erzeugnisse – und die Abschottung der westlichen Märkte für bestimmte Agrarprodukte die Lebensmittelpreise in Entwicklungsländern auf ein Niveau drücken, das die lokale Produktion behindert. Exportsubventionen sind aufgrund der Preisentwicklung stark gesunken, die »Everything but Arms«-Initiative der Europäischen Union hat die europäischen Märkte stärker für Entwicklungsländerprodukte geöffnet: Wieso zieht das Angebot nicht sofort nach?

Zunächst lässt sich die landwirtschaftliche Produktion nicht so schnell steigern, wie es erforderlich wäre. Denn zum einen ist die Fläche, die landwirtschaftlich nutzbar ist, nicht so ohne weiteres zu vermehren. Die Erschließungskosten für schwere, sumpfige Böden, bewässerte Anbauflächen in ariden und semiariden Gebieten oder die Terrassierung von Hanglagen sind hoch. Das Ackerland, das in Russland oder Lateinamerika hinzugewonnen wird, geht in Asien oder Europa durch zunehmende Flächenversiegelung für Straßen, Städte und Industrieanlagen verloren. Verluste an Wald- und Grünland verringern die globale Kohlendioxidaufnahmefähigkeit und führen zu weiteren ökologischen Schäden. Zum anderen gibt es zwar gerade in den Entwicklungsländern ein unausgeschöpftes landwirtschaftliches Produktivitätspotential, doch auch hier sind Vorleistungen wie verbessertes Saatgut, Düngemiteleinsatz, Pflanzenschutz und Nacherntebehandlung erforderlich. Schließlich sind die viel-

fältigen Nutzungskonkurrenzen zu nennen, denen die Lebensmittelproduktion unterworfen ist: Die vier »F« *Food* (Nahrungsmittel), *Feed* (Futter), *Fuel* (Agrartreibstoff) und *Fibre* (Fasern wie zum Beispiel Baumwolle) beanspruchen prinzipiell die gleichen Flächen, und der Bedarf wird zukünftig weiter steigen.

Die Rekordpreise für Rohöl verteuern gerade in ölexportierenden Entwicklungsländern nicht die für die Steigerung der Produktivität erforderlichen Düngemittel und den Einsatz von Mechanik. Sie erhöhen auch die Transportkosten, die im globalisierten Nahrungsmittelmarkt mit langen Transportwegen vor allem per Schiff oder LKW immer mehr zu Buche schlagen. Dies gilt insbesondere für die schlecht erschlossenen Binnenländer Afrikas.

Der Klimawandel hat bereits jetzt dazu geführt, dass Ernteausfälle in der Folge von Dürren, Überschwemmungen oder erratic Wetterbedingungen das Nahrungsmittelangebot reduzieren. Die Prognosen der Naturwissenschaftler über die künftigen Auswirkungen der klimatischen Veränderungen gehen auseinander. Einigkeit herrscht aber darüber, dass die Agrarsysteme gerade der Entwicklungsländer auf einen erheblichen Anpassungsdruck reagieren müssen, um Produktion und Produktivität ihrer landwirtschaftlichen Sektoren nicht nur zu erhalten, sondern zu steigern.

Die hier unvollständig aufgeführten Determinanten des globalen Angebots an Lebensmitteln sollen verdeutlichen, dass eine starke Ausweitung der Agrarproduktion nicht in kurzer Frist zu bewerkstelligen ist.

Gewinner und Verlierer

Entwicklungsländer, die ohne Behinderung der Exporteure agrarische Rohstoffe ausführen, und Produzenten, die über ausreichende und erweiterbare Ressourcen für die Agrarerzeugung verfügen, gehören zu den Gewinnern der aktuellen Preisentwicklung. Selbst in Ländern wie Äthiopien führen Erwartungen in langfristig hohe und stabile Agrarpreise zur Erschließung neuer Bewässerungsflächen entlang des Nils durch einheimische Investoren, um nur ein Beispiel zu nennen.

Doch es gibt auch Verlierer. Zu ihnen gehören die Menschen, die aufgrund von natürlichen (Myanmar) oder von Menschen gemachten Katastrophen (Sudan) ihrer Produktions- und Arbeitsgrundlagen beraubt wurden und auf zum Beispiel auf Nahrungsmittelhilfe oder Transferzahlungen angewiesen sind. Gestiegene Preise für Lebensmittel führen dazu, dass die jetzt schon kargen Rationen pro Flüchtling und Katastrophenopfer weiter reduziert werden müssen oder die erhaltenen Ausgleichszahlungen nicht mehr ausreichen, um die bedürftigen Familien zu ernähren.

Städtische Bevölkerungsgruppen sind in besonderem Maße betroffen, weil sie kaum über Möglichkeiten verfügen, durch eigenen Anbau von Lebensmitteln über die Runden zu kommen. Doch auch auf dem Land haben nicht alle das Glück, aus den höheren Preisen Gewinn zu schlagen. Kleinbauern, Subsistenzproduzenten und Landlose müssen Nahrungsmittel zukaufen. Ihre Anbauflächen sind zu klein, um über den Eigenbedarf hinaus nennenswerte Überschüsse zu produzieren. Notwendige Landreformen oder Genossenschaftsbildungen sind bislang nur selten erfolgt, so dass die Erträge meist weder für die Selbstversorgung noch für die Existenzsicherung der Arbeiter reichen.

Wege aus der Krise

Die aktuelle Hungerkrise ist Folge einer jahrzehntelangen Vernachlässigung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume in Entwicklungsländern. Deren Regierungen und die internationale Gebergemeinschaft haben die direkte und indirekte Förderung dieses Wirtschaftssektors in den letzten 20 Jahren nicht nur erheblich reduziert. Mehr noch, ihre Handelspolitiken, vor allem die erst in jüngster Zeit auslaufenden Agrarexportsubventionen, haben darüber hinaus dafür gesorgt, dass keine Preisanreize für die Produktion von Lebensmitteln entstanden und Investitionen in den Agrarsektor unterblieben. Die Hungerkrise kann jedoch durch die Umsetzung kurz- und langfristiger Strategien überwunden werden.

In akuten Fällen ist es zunächst unerlässlich, kurzfristig durch Nahrungsmittelhilfe den Hunger zu lindern. Nothilfe durch Nahrungsmittel bleibt aber eine Behandlung der Symptome, wenn sich nicht sehr schnell ein Bogen zu langfristigen Entwicklungsmaßnahmen für eine nachhaltige Ernährungssicherheit anschließt. Kurzfristige Nahrungsmittelhilfe muss daher immer nach dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe in eine nachhaltige Selbstversorgung münden. Es gilt das Konzept: Auf Nothilfe folgt Wiederaufbau, an die sich langfristige Entwicklungsförderung anschließt. In Verbindung mit Nahrungsmittelhilfe sollten Beschäftigungs- und Sozialprogramme (wie food for work) konzipiert werden, die helfen, langfristig die ländliche Infrastruktur (Straßen, Brunnen usw.) zu verbessern, die Erträge zu erhöhen und neue Märkte zu erschließen. Nahrungsmittelhilfe darf nicht die lokalen Märkte schädigen und muss deshalb, wo immer nötig und möglich, regional beschafft werden.

Gerade jetzt kann der Anstieg der Nahrungsmittelpreise als Chance genutzt werden, um die heimische Produktion von Nahrungsmitteln und ihre Vermarktung in den Entwicklungsländern anzukurbeln und die ländlichen Gebiete wieder wirtschaftlich produktiver und damit attraktiver zu machen. Hier sind nicht nur die Geberländer gefordert, vielmehr stehen vor allem die Regierungen der Entwicklungs-

länder in der Pflicht, ihre Landwirtschaft auf- und auszubauen. Der Nachholbedarf ist groß: Es geht nun darum, vorrangig in die ländliche Infrastruktur zu investieren, Bauernorganisationen zu fördern, den Zugang zu Land und Produktionsmitteln (Dünger, Saatgut, Kredite) zu ermöglichen, Lagerhaltung und Weiterverarbeitung zu verbessern, das Transportwesen zu fördern.

Auch Agrarforschung und -beratung müssen wieder stärkeres Gewicht bekommen, um weltweit Produktion und Produktivität zu steigern. Lokale Anbaupraktiken und Produktionsweisen müssen berücksichtigt werden, um darauf aufbauend durch nationale Agrarforschung und Beratung den jeweiligen Regionen angepasste Lösungen zu erarbeiten, die den Kriterien der Nachhaltigkeit entsprechen.

Um die landwirtschaftliche Produktion in den Entwicklungsländern zu fördern, sollten die Importrestriktionen der Europäischen Union und anderer Industrieländer für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus allen Entwicklungsländern vollständig aufgehoben werden. Außerdem müssen die Agrarexportsubventionen in den Industrieländern umfassend und schnell abgebaut werden, um die Preise auf den Weltmärkten nicht künstlich zu senken. Um Investitionen in die Ernährungslandwirtschaft den Vorrang zu geben, sollte zunächst die Biokraftstoffproduktion in den Industrieländern auf dem derzeitigen Niveau eingefroren werden. Energiepflanzen dürfen angesichts leerer Kornspeicher und steigender Nahrungsmittelpreise nicht in Konkurrenz mit Nahrungsmittelpflanzen treten. Klimaschutzziele müssen vielmehr durch Energiesparen, Effizienzsteigerung und innovative Verfahren der Energiegewinnung bei den Hauptverursachern der Kohlendioxidemissionen erreicht werden.

Ernährungssicherheit wird jedoch nicht nur durch eine höhere landwirtschaftliche Produktion erreicht, sondern vor allem auch durch wirksame Armutsbekämpfung. Die meisten Menschen hungern, weil ihnen das Geld für Nahrungsmittel fehlt. Bildungschancen zu verbessern ist einer der wirkungsvollsten Wege, langfristig Armut und Hunger zu bekämpfen. Je höher der Bildungsgrad, desto höher die Einkommenschancen und desto besser der Ernährungsstatus. Zudem führen Investitionen in die Bildung von Frauen zu kleineren Familien und reduzieren dadurch das Bevölkerungswachstum. Und nur gesunde Menschen sind in der Lage, ihre Entwicklung in die eigenen Hände zu nehmen.

Eine Aufgabe für die Entwicklungspolitik

Langfristig kann Ernährungssicherheit nur erreicht werden, wenn die ländliche Entwicklung wieder ein Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit wird und auch mehr Gelder für die Landwirtschaft zur Verfügung gestellt werden. Der

Fokus der Entwicklungsbemühungen, der in den letzten Jahren auf die städtische Bevölkerung gerichtet war, muss wieder auf die ländlichen Gebiete gerichtet werden. Zwei von drei Hungernden leben auf dem Land. Während vor 25 Jahren 17% der Entwicklungshilfe der OECD-Staaten für die Landwirtschaft ausgegeben wurde, waren es 2007 unter 4%. Nach Schätzungen des Washingtoner Forschungsinstituts IFPRI (International Food Policy Research Institute) wären 20 bis 30% der weltweiten Entwicklungshilfe für Investitionen in Landwirtschaft und Ernährungssicherheit notwendig. Die Entwicklungshilfe muss dringend um diesen Anteil aufgestockt werden.



Christian Henning*

Explosion der Nahrungsmittelpreise: Kurzfristiger Schock oder langfristiger Trend?

Der starke Anstieg der Nahrungsmittelpreise in den letzten Jahren hat zu einer allgemeinen Verunsicherung und einer zunehmenden politischen Diskussion der Ursachen und Implikationen steigender Nahrungsmittelpreise geführt. Einerseits ergeben sich zunehmende Sorgen hinsichtlich der Ernährungssicherung der Armen in den Entwicklungsländern. Aber auch in den reichen Industrieländern schüren drastisch gestiegene Lebensmittelpreise die Angst vor Inflation und sinkender Kaufkraft besonders für niedrige Einkommenschichten, darüber hinaus wird befürchtet, dass zunehmende Verteilungskämpfe um knappe landwirtschaftliche Ressourcen zu politischen Unruhen und Instabilitäten führen könnten. Die eigentliche politische Brisanz resultiert allerdings aus der Tatsache, dass unerwartete Preisschocks von dem naiven Betrachter oft als Signal interpretiert werden, dass fundamentale gesellschaftliche Entwicklungsprozesse außer Kontrolle geraten sind oder zumindest geraten könnten. Entsprechend überschlagen sich die Meldungen in der Tagespresse über historisch einmalig hohe Nahrungsmittelpreise und Malthusianische Argumentationsketten mit den üblichen Verweisen auf die begrenzte ökologische Tragfähigkeit der Erde, dem Versagen marktwirtschaftlicher Systeme zur Steuerung nachhaltig ausgewogener Entwicklungsprozesse und der Notwendigkeit durchgreifender politischer Eingriffe haben Hochkonjunktur. Gerade vor dem Hintergrund dieser allgemeinen gesellschaftlichen Verunsicherung ist die Vorlage von sachlichen ökonomischen Analysen, die die Ursachen und Auswirkungen der beobachtbaren Nahrungsmittelpreisanstiegs klar herausarbeiten und aus denen dann sachlich fundierte Politikempfehlungen abgeleitet werden, von besonderer Bedeutung.

* Prof. Dr. Dr. Christian Henning lehrt am Institut für Agrarökonomie an der Universität Kiel.

Was sind die Fakten?

Der Weizenpreis hat sich seit dem Jahr 2000 verdreifacht, die Preise für Ölsaaten und Milchprodukte haben sich im selben Zeitraum mehr als verdoppelt. Gestiegene Preise für landwirtschaftliche Produkte werden auf Nahrungsmittelpreise überwältigt, allerdings erfolgt dies je nach Kostenanteil der landwirtschaftlichen Rohstoffe nur zu einem Teil. Für höherwertige verarbeitete Produkte liegt dieser im Durchschnitt deutlich unter 30%, trotzdem ergaben sich auch für konsumierte Nahrungsmittel drastische Preissteigerungen, die allerdings auf nationaler Ebene je nach Konsumstruktur starken Schwankungen unterliegen. Besonders hoch waren diese für Entwicklungsländer, da diese einen relativ geringen Anteil an hochwertigen verarbeiteten Nahrungsmitteln konsumieren. So sind die nominalen Nahrungsmittelpreise in Kenia und Sri Lanka im Zeitraum 2007 bis 2008 um rund 25% gestiegen, in China waren dies 23%, in Deutschland waren dies hingegen lediglich 7,4% (vgl. OECD-FAO 2008). Allerdings sollten nicht die nominalen, sondern die realen Preisänderungen verglichen werden. Hier ergeben sich reale Preissteigerungen von 4,5% in Deutschland, 8% in Kenia und 13,5% in China.

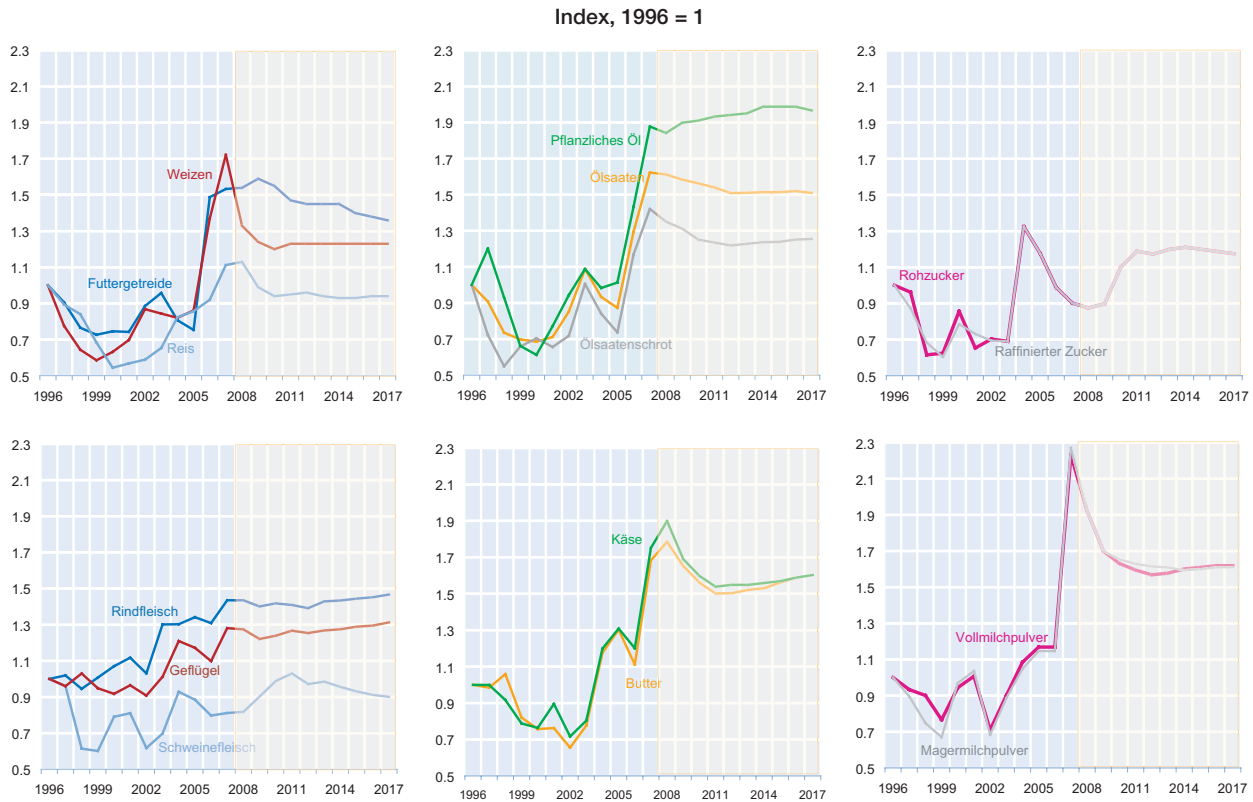
Unmittelbare Konsequenz dieser Preissteigerungen ist eine Einschränkung der Kaufkraft, die sich aufgrund des deutlich höheren Ausgabenanteils für Nahrungsmittel insbesondere auf ärmere Haushalte in Entwicklungsländern auswirkt. Während explodierende Nahrungsmittel für deutsche Haushalte lediglich eine Senkung der Realeinkommen von 0,8% implizierten, ergaben sich dramatische Konsequenzen gerade für die Ärmsten in den Entwicklungsländern, in denen viele Haushalte unterhalb der absoluten Armut- und Hungergrenze rutschen (vgl. v. Braun 2008). Es ist abzusehen, dass mittelfristig diese zunehmende Ungleichheit zu sozialen Unruhen, zunehmenden Verteilungskonflikten und politischen Instabilitäten führen wird, die durchaus auch über nationale Grenzen hinaus auf die internationale Ebene übergehen können.

Insofern stellen die beobachteten Preisentwicklungen sehr ernst zunehmende Probleme dar, deren dringende Lösung von globalem Interesse für Entwicklungs- und Industrieländer ist. Die Frage ist, was die Politik tun kann, um die globale Problematik unbalancierter landwirtschaftlicher Rohstoffmärkte zukünftig zu entschärfen bzw. was die Politik besser vermeiden sollte, um die Situation nicht noch weiter zu verschärfen.

Was sind die Ursachen?

Bei funktionierenden Märkten sind steigende Nahrungsmittelpreise in erster Linie ein Signal zunehmender Knappheit, welche sich als Folge einer im Vergleich zum Angebot stär-

Abb. 1
Preisentwicklung für ausgewählte landwirtschaftliche Produkte



Quelle: OECD und FAO.

ker gestiegenen Nachfrage ergibt. Eine wachsende Volkswirtschaft ist durch ein kontinuierlich wachsendes Pro-Kopf-Einkommen charakterisiert, welches zu einer kontinuierlich wachsenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln führt. Allerdings wächst entsprechend des Engel'schen Gesetzes der monetäre Konsum von Nahrungsmitteln nur unterproportional mit dem Einkommen, was bei gleicher Rate des technischen Fortschritts im Agrar- und Nichtagrarsektor zu einer kontinuierlichen Abnahme der realen Nahrungsmittelpreise führt. Kurzfristig ergeben sich allerdings immer wieder Abweichungen von diesem langfristigen Trend, da es zu asynchronen Entwicklungen von Angebot und Nachfrage kommen kann. Auf der Angebotsseite sind dies vor allem witterungsbedingte Ernteschwankungen, oder aber auch abrupt gestiegene Produktionskosten, z.B. als Folge steigender Erdölpreise, wie auch diskrete Technologiesprünge, wie z.B. die grüne Revolution, die zu einer abrupten Ausweitung des Angebots führen.

Speziell für Nahrungsmittel führen dabei bereits relativ geringe Veränderungen des Angebots- bzw. der Nachfrage zu starken Preisveränderungen. Dies folgt, da für Nahrungsmittel sich kurzfristig sehr geringe Anpassungsreaktionen auf veränderte Preise (Preiselastizitäten) sowohl für die

Nachfrage als auch das Angebots ergeben. Nimmt man durchschnittliche Preiselastizitäten an, führt eine exogene Erhöhung der Nettonachfrage um 1% zu einer 3% Preissteigerung.

Tatsächlich erklären diese klassischen Faktoren zu einem großen Teil auch den in jüngster Zeit beobachteten drastischen Preisanstieg. So ergab sich für das Jahr 2007 ein signifikantes globale Weltwirtschaftswachstum von durchschnittlich 5,2%, wobei gerade der asiatische Raum, vor allem Indien und China, ein sehr starkes Wirtschaftswachstum verzeichnen mit durchschnittlich über 9% pro Jahr im Zeitraum von 2004–2006, aber auch afrikanische Länder verzeichneten ein hohes durchschnittliches Wirtschaftswachstum von über 6% pro Jahr in der o.g. Periode.

Simultan ergab sich auf der Angebotsseite eine Reihe von einschränkenden Faktoren. Allen voran sind hier die *drastisch gestiegenen Erdölpreise* zu nennen (vgl. Abb. 2).

Klassischerweise implizieren steigende Eröl- bzw. Energiepreise über gestiegene landwirtschaftliche Produktions- wie auch Transport- und Verarbeitungskosten erhöhte Nahrungsmittelpreise. In jüngster Zeit erhöht sich dieser Zusam-

menhang, da Energiepreise nicht nur über die Input-, sondern zusätzlich über die Outputseite auf Nahrungsmittelpreise wirken. Erhöhte Preise für konventionelle Energieträger lassen die Bioenergieproduktion lukrativer werden und somit ergibt sich ein zusätzlicher Preiseffekt aufgrund der Flächenkonkurrenz zwischen Nahrungsmittel- und Bioenergieproduktion.

Weiterhin kam es zu *witterungsbedingten Produktionsausfällen* vor allem in Australien, China und Kanada in 2007, so dass sich eine signifikante Einschränkung des Angebots im Jahr 2007 im Vergleich zu vorangegangenen Jahren insbesondere auf dem Weizenmarkt ergab.

Schließlich ist eine starke und kontinuierliche *Abwertung des US-Dollarkurses* in den letzten Jahren zu beobachten, was c.p. zu einem zusätzlichen Anstieg zumindest der in US-Dollar notierten Nahrungsmittelpreise führt. Allerdings ergeben sich auch für in Euro dotierte Nahrungsmittelpreise noch drastische Preissteigerungen, so dass die Dollarabwertung allein sicherlich keine hinreichende Erklärung der Nahrungsmittelpreisexplosion darstellt (vgl. v. Braun 2007).

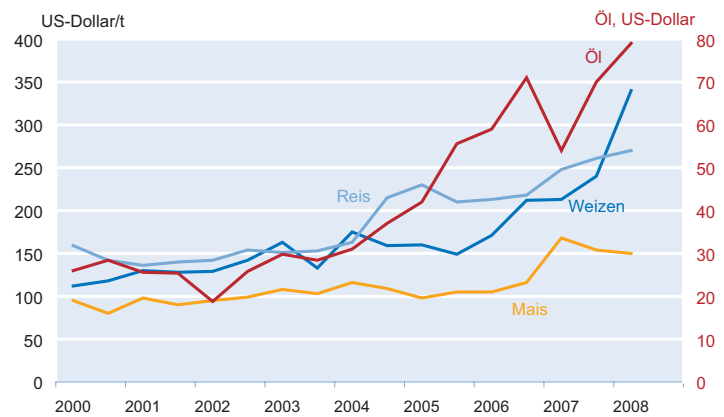
Grundsätzlich könnten kurzfristige asymmetrische Angebots- und Nachfrageschwankungen durch internationale Lagerbestände ausgeglichen werden, so dass drastische Preisschwankungen vermieden würden. Allerdings sind die internationalen Lagerbestände für landwirtschaftliche Rohstoffe seit den letzten zehn Jahren relative gering, so dass diese nicht als effektiver Puffer gegen drastische Preisanstiege fungieren konnten.

Bioenergie, Speklatives Kapital und Klimawandel: Eine neue Logik steigender Nahrungsmittelpreise?

Die oben genannten klassischen Faktoren sind allein nicht hinreichend um die extremen Preissteigerungen zu erklären. Neben diesen wirkt vor allem eine *gesteigerte Bioenergieproduktion* über eine erhöhte Nachfrage nach Getreide, Raps und Zucker für einen Nahrungsmittelpreisanstieg. Neben gestiegenen Ölpreisen wirken insbesondere Subventionsprogramme in den USA und der EU für eine zunehmende Bioenergieproduktion. Durch die Subventionierung der Bioenergieproduktion wurden in 2007 30% der gesamten Maisproduktion in den USA für die Ethanolproduktion verwendet (vgl. v. Braun 2008, 3). Weiterhin ergaben entsprechende Berechnungen vom IFPRI, dass die seit 2000 stark angestiegene Bioenergieproduktion eine Nachfragesteigerung von rund 25% hervorrief,

Abb. 2

Preisentwicklung für Erdöl und ausgewählte landwirtschaftliche Produkte



Quelle: Daten aus FAO 2007c und IMF 2007b.

was eine Steigerung der Getreidepreise um rund 30% implizierte (vgl. v. Braun 2008, 3).

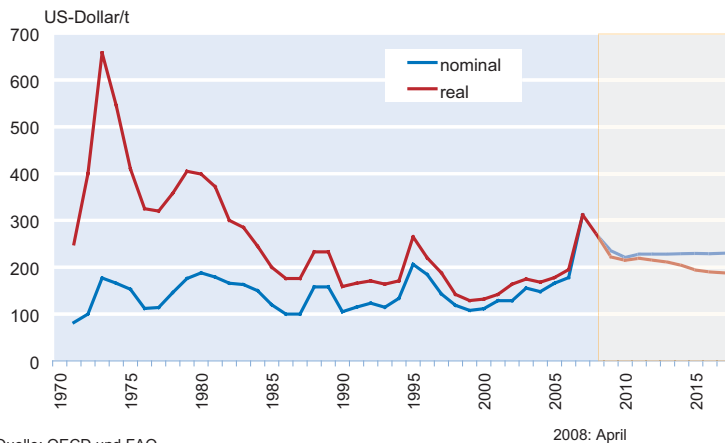
Seit dem Crash auf den Immobilienmärkten hat sich das Handelsvolumen in landwirtschaftlichen Terminmärkten signifikant erhöht. Das Handelsvolumen stieg in von 2005 bis 2007 für Mais um 85% und um 125% für Weizen (vgl. OECD-FAO 2008). Dabei hat sich vor allem der Anteil der rein spekulativen nichtkommerziellen Händler stark erhöht. Grundsätzlich ist der Zusammenhang einer *erhöhten Spekulation* auf Warenterminmärkten und Nahrungsmittelpreisen nicht eindeutig. Allerdings vermuten Experten für den Zeitraum 2005–2007, dass eine überhöhte Preiserwartung durch die Spekulationen ausgelöst wurde, die sich auf die Cashmärkte für Nahrungsmittel übertragen hat (vgl. OECD-FAO 2008). Trotzdem konstatiert v. Braun (2008) vollkommen richtig, dass diese Spekulationen eher ein Symptom und weniger die Ursache gestiegener Nahrungsmittelpreise waren.

Klimawandel in Form von *Global warming* hat negative Effekte auf die Nahrungsmittelproduktion, da einerseits eine erhöhte Frequenz von Naturkatastrophe durchschnittliche Erträge reduziert und andererseits landwirtschaftliche Nutzfläche als Folge von *global warming* langfristig zerstört wird. Nach Schätzungen von Cline (2007) geht die landwirtschaftliche Produktion um rund 16% zurück aufgrund des global warming, während Easterling et al. (2007) einen Anstieg der Nahrungsmittelpreise von rund 40% als Folge eines Temperaturanstiegs von 3°C errechnen.

Nahrungsmittelpreisexplosion: Langfristiger Trend oder kurzfristiger Schock

Zusammenfassend lassen sich die drastischen Preissteigerungen also durch ein Zusammenspiel bekannter und neu-

Abb. 3
Historische Preisentwicklung für Weizen



Quelle: OECD und FAO.

er Faktoren erklären. Allerdings relativieren sich die Preissteigerungen erheblich, wenn man über einen Zehnjahreszeitraum hinaus eine längerfristige historische Betrachtung durchführt. Wie in Abbildung 3 am Beispiel der Weizenpreise zu erkennen ist, stellen die momentanen Preisspitzen keinesfalls ein historisches Hoch dar. Im Gegenteil in realen Preisen liegen diese sogar noch deutlich unterhalb der absoluten Preisspitzen, die sich Anfang der 70er Jahre ergaben. Entsprechend wäre es sicherlich übertrieben bereits heute von einer historischen Trendwende der Nahrungsmittelpreisentwicklungen zu sprechen.

Die zentrale Frage ist nun, welche Preisentwicklungen mittel- und langfristig zu erwarten sind. Dies hängt in erster Linie von der Frage ab, welche der oben genannten Faktoren eher von kurzfristiger oder längerfristiger Natur sein werden. In diesem Zusammenhang gehen die FAO und OECD in ihrer Nahrungsmittelpreisprognose von einem kontinuierlichen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum aus. Ebenso werden mittelfristig ein schwach bleibender US-Dollar sowie steigende Ölpreise und eine kontinuierlich zunehmende Bioenergieproduktion angenommen. Die witterungsbedingten Ertragseinbußen von 2007 werden dagegen als ein temporärer Einflussfaktor eingestuft, d.h. konkret nimmt die OECD-FAO Prognose eine kontinuierliche Produktionssteigerung für landwirtschaftliche Güter an.

Vor dem Hintergrund der OECD-FAO Prognosen für den Zeitraum 2008–2017 (vgl. Abb. 1 u. 3) stellen die drastischen Nahrungsmittelpreissteigerungen von 2007/2008 also eher einen kurzfristigen Schock dar. Zwar bewirken neuen Faktoren, allen voran die Bioenergie, eine dauerhafte Verschiebung des Preisniveaus nach oben, aber diese verändern nicht den langfristigen Trend kontinuierlich sinkender realer Preise für Nahrungsmittel.

Bevor man nun allerdings zu früh Entwarnung gibt, muss berücksichtigt werden, dass die OECD-FAO Prognose unter speziellen Annahmen zu Stande gekommen ist. Insbesondere wurde angenommen, dass die witterungsbedingten Ertragsausfälle nur temporärer Natur waren. Mögliche drastische Implikationen des Klimawandels wurden damit systematisch ausgeschlossen. Bezieht man abweichend einen forcierten Klimawandel in die Analysen mit ein, so ergeben sich signifikant andere Preisprognosen. Analog reagieren die Nahrungsmittelpreisprognosen sensitiv auf den unterstellten Trend der Bioenergieproduktion. Auf der anderen Seite sind auch positive Schocks, z.B. diskrete Technologiesprünge mit entsprechenden Preissenkenden Effekten, denkbar (vgl. OECD-FAO 2008). Letztere

können sich gerade als Reaktion auf verschärfte Nahrungsmittelkrisen ergeben, so dass es sicherlich genauso falsch wäre, grundsätzlich von einem pessimistischen Szenario auszugehen.

Was kann die Politik tun?

1. Kurzfristig steht ohne Frage humanitäre Hilfe der unmittelbar durch die drastischen Nahrungsmittelpreissteigerungen betroffenen Menschen in den Entwicklungsländern im Vordergrund. Hier ist eine Hilfe in Form von finanziellen Transfers eine bessere Maßnahme im Vergleich zu direkten Nahrungsmittellieferungen.
2. Verfehlt erscheinen in diesem Zusammenhang die agrarpolitischen Ad-hoc-Reaktionen vieler nationaler Regierungen, u.a. Argentinien, China und Indien, die kurzfristige Exportbeschränkungen zur Kontrolle ihrer inländischen Nahrungsmittelpreise in 2007 eingeführt haben. Solche Maßnahmen sind *beggar-the-neighbour* Politiken, die nicht nur zu globalen Wohlfahrtsverlusten aufgrund von Handelsverzerrungen führen, sondern letztendlich auch weitere Weltmarktpreissteigerungen implizieren, da sie den inländischen Konsum künstlich hoch halten und gleichzeitig Produktionsanreize inländischer Bauern reduzieren.
3. Mittelfristig sind Reformen der Agrarpolitik notwendig. Diese umfassen in Entwicklungsländern einerseits die Förderung der institutionellen Rahmenbedingungen des Agrarsektors, d.h. Verbesserung der *Governance* und Administration, Infrastruktur, Bildung und Gesundheit. Andererseits sind politische Eingriffe zur Förderung der Entwicklung effizienterer Agrartechnologien zur Kompensation degressiver Effekte des Klimawandels wichtig.
4. Analog erscheint eine Förderung der Forschung und Entwicklung von effizienteren Bioenergiotechnologien der zweiten Generation hilfreich. Dies gilt insbesondere für

die hoch entwickelten Industrieländer, die in diesem Bereich komparative Vorteile aufweisen. Wenig sinnvoll ist allerdings die Subventionierung der Anwendung von nicht effizienten Standardtechnologien zur Erzeugung von Bioenergie wie dies zurzeit in den USA und der EU erfolgt. Diese sollte umgehend abgeschafft werden.

5. Eine Fortführung der Reformbestrebungen der internationalen Agrarhandelspolitik im Rahmen von WTO, wie auch der Agrarreformen in der EU und den USA ist dringend notwendig, um Handelsrestriktionen weiter abzubauen. Dies impliziert einerseits direkte Wohlfahrtsgewinne in den meisten Ländern. Vor allem aber würden Preisinstabilitäten aufgrund eines größeren internationalen Marktvolumens erheblich reduziert werden. Darüber hinaus würde eine weitere Liberalisierung des Agrarhandels nachhaltige Preissenkungen für Nahrungsmittel in hoch protektionierten Ländern wie der EU implizieren.
6. Vorrangige Aufgabe der Politik bleibt es Rahmenbedingungen für funktionierende internationale Märkte zu schaffen, in denen relative Knappheitsverhältnisse unverzerrt durch entsprechende Preisentwicklungen signalisiert werden. Denn das beste Mittel gegen hohe Nahrungsmittelpreise sind hohe Nahrungsmittelpreise.

Literatur

- Cline, W.R. (2007), *Global warming and agriculture: Impact estimates by country*, Center for Global Development and Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Easterling, W.E., P.K. Aggarwal, P. Batima, K.M. Brander, L. Erda, S.M. Howden, A. Kirilenko, J. Morton, J.-F. Soussana, J. Schmidhuber und F.N. Tubiello (2007), *Food, fibre and forest products. In Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability*, Contribution of working group II to the fourth assessment report of the intergovernmental Panel on Climate Change, ed. M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden und C.E. Hanson, Cambridge, University Press, Cambridge, U.K.
- OECD und FAO (2008), *OECD-FAO agricultural outlook 2008–2017*, Paris.
- von Braun, J. (2007), *The World Food Situation, New Driving Forces and Required Actions*, Food Policy Report, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C.
- von Braun, J. (2008), *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, Policy Brief, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C.



Ralf Südhoff*

Krise oder Blase? Warum die Nahrungsmittelpreise explodieren

Hatte der Gipfel gar keinen Grund? War alles nur eine große Blase – die noch während Politiker und Journalisten aus aller Welt sich in Rom die Köpfe heiß redeten schon wieder zerplatzte?

Titelte doch niemand geringeres als die »Süddeutsche Zeitung« am 5. Juni in ihrem Wirtschaftsteil: »Auf dem Welternährungsgipfel wird über knappe Nahrungsmittel und Hunger diskutiert – doch in Wirklichkeit quellen in Asien die Lager über« (»Bauern bleiben auf der Reisernte sitzen«, SZ vom 4. Juni 2008).

War alles reine Spekulation von Anlegern, die die Preise erst explodieren lassen und sich schon wieder zurückziehen? Wozu dann dieser Krisengipfel?

In der Tat hatte die Welt so einen Gipfel noch nicht gesehen: Vor wenigen Monaten noch stand nur die Idee im Raum, kurzfristig eine hochrangige Fachkonferenz einzuberufen. Noch Anfang des Jahres hätte kaum ein Politiker und keine Zeitung der Welt davon Notiz genommen. Nun war daraus in Rekordzeit ein »Gipfel zur Welternährung« geworden: Über 40 Staats- und Regierungschefs sowie 1 300 Journalisten aus aller Welt diskutierten Anfang Juni in Rom auf Einladung der Food and Agriculture Organization (FAO) drei Tage lang, warum der Welt das Essen auszugehen droht.

Was war in der Zwischenzeit geschehen? Und was muss jetzt geschehen, um die in der Tat grassierende Welternährungskrise zu meistern – oder existiert sie gar nicht?

* Ralf Südhoff ist Leiter des UN World Food Programme (WFP) für Österreich, Deutschland und die deutschsprachige Schweiz. WFP ist die größte humanitäre Organisation der Welt und für die Ernährungshilfe der Vereinten Nationen verantwortlich.

Laut Weltbank könnten im Zuge eines »stillen Tsunamis« über 100 Mill. Menschen bald dem Hunger ausgeliefert sein. Das UN World Food Programme muss (WFP) inzwischen sogar von bis zu 130 Mill. bedrohten Menschen ausgehen.

Bereits seit Monaten geht ein neues Phänomen um die Welt: »Food riots« greifen um sich, Hungerunruhen, und das von Haiti bis nach Pakistan, vom Senegal bis nach Jemen – selbst wichtige Regionalmächte wie Mexiko und Indonesien bleiben nicht verschont. In Haiti haben sie bereits zum Sturz der Regierung geführt. Mehr als 30 weitere Staaten gelten als akut gefährdet. Sicherheitsexperten nennen Nahrungsmangel heute als Friedensrisiko in einem Atemzug mit Rohstoffen wie Wasser und Öl.

Warum rebellieren die Menschen? Weil Nahrungsmittel so rasant so teurer geworden sind wie nie. Weil bald insgesamt 1 Mrd. Menschen Hunger leiden könnten – schon heute sind es rund 860 Millionen.

Zwischen März 2007 und März 2008 sind die Einkaufspreise für Getreide, die auch das UN World Food Programme (WFP) als größte humanitäre Organisation der Welt wie ein normaler Käufer zahlen muss, um durchschnittlich 86% gestiegen. In vielen Entwicklungsländern ist die Lage noch verheerender, da unterschiedliche Getreide das jeweils wichtigste Grundnahrungsmittel darstellen: In Somalia hat sich der Preis für Hirse innerhalb weniger Wochen verdoppelt. In Tadschikistan ist der Weizenpreis im Jahr 2007 um 126% gestiegen. In Bangladesch bezahlen die Menschen den doppelten Preis für Reis wie noch vor einem Jahr.

Aber hat sich die Lage nicht bereits wieder entspannt? Laut »Süddeutscher Zeitung« ist doch allein der Reispreis bereits wieder »um ein Fünftel gefallen«. Allein seit der Vorwoche sei er von 900 bis 930 US-Dollar die Tonne in Thailand Anfang Juni auf 830 bis 850 US-Dollar gefallen. »Der Anstieg der Reispreise war eine Blase« zitiert die SZ abschließend eine »Expertin«.

Die Frage, inwiefern Spekulation zur aktuellen Preisexplosion bei Nahrungsmitteln beigetragen hat, ist natürlich wichtig – doch ob ihre Beantwortung dabei weiterhilft, die Krise zu meistern oder ihre eigentlichen Probleme verschleiert, ist entscheidend.

Beispiel Reispreise in Thailand: In der Tat sind die Reis-Preise zuletzt glücklicherweise wieder gefallen, gleiches gilt für Weizen. Was beispielsweise die SZ jedoch in verblüffender Weise verschweigt, ist der Rahmen, in dem sich dieser Fall bewegt: In Bangkok kostete ein Tonne Reis im März 2007 noch weniger als 300 US-Dollar. Ende April 2008 betrug der Preis 1200 US-Dollar. Da ist ein Rückfall um ein Fünftel oder mehr erfreulich – aber was hat er mit einem angeblichen

Ende der Preisexplosion zu tun? Oder mit der These, die gesamte Explosion war eine reine Anlegerblase?

Tatsächlich spielt Spekulation sicherlich eine Rolle beim Preisboom. Dass es in den Medien so eine große Rolle spielte, dürfte vor allem einen Grund haben: Die Menschen fühlen sich damit unwohl, dass auf ein Grundbedürfnis wie Essen spekuliert wird. Was sie in der Telekommunikationsbranche oder sogar bei Immobilien akzeptieren, erscheint ihnen falsch, wenn es um Nahrung geht.

Selbst Anlageberater beispielsweise deutscher Finanzinstitute, die auf Spekulation als Ursache der Preisexplosionen verwiesen, nannten meist maximal einen Anteil von 20 bis 30% der Steigerungen, den kurzfristige Anlagen ausgelöst hätten. Das UN World Food Programme ist nicht die fachliche Institution, um diese Schätzungen zu überprüfen, sofern dies überhaupt technisch möglich ist. Es mag an meiner Unkenntnis liegen, doch noch ist mir keine Studie bekannt, die »Spekulantengeld« und »normale Investitionen« klar unterscheiden konnte. Doch angenommen diese Marge ließe sich sogar klar belegen: Sie machte nur einen geringen Teil der genannten Preissteigerungen aus, die vor allem strukturelle und sehr langfristige Ursachen haben – weshalb auch fast alle Agrar-Experten davon ausgehen, dass die Preise wenn nicht weiter steigen, so doch allemal hoch bleiben werden.

Dies hat vor allem vier Gründe:

1. Der wirtschaftlich Aufschwung in mehreren Entwicklungsländern. Menschen in aufstrebenden Volkswirtschaften wie China, Indien, Brasilien oder auch in Afrika verändern ihre Essgewohnheiten, so wie es Menschen schon immer gemacht haben, wenn sie mehr Wohlstand erlangen. Wohlhabendere Menschen essen mehr und anders. Allein der Fleischkonsum von 1,3 Mrd. Chinesen steigt seit langer Zeit pro Jahr um 5%. Dies hat große Auswirkungen, denn es heizt die Nachfrage nach Getreide um ein Vielfaches an: Für die Produktion von einem Kilo Rindfleisch müssen 7 Kilo Getreide als Tierfutter angebaut und verfüttert werden.

Die steigende Nachfrage hat unter anderem dazu geführt, dass sich China praktisch über Nacht von einem der weltweit größten Maisexporteure zu einem Maisimporteure entwickelt hat. Das globale Bevölkerungswachstum kommt noch hinzu.

2. Die Ölpreise, die ein nie da gewesenes Niveau erreicht haben. Dadurch steigen die Produktionskosten für Nahrungsmittel auf allen Ebenen – für Düngemittel, für den Treibstoff zum pflügen, pflanzen und ernten, für die Lagerung und den Transport. Selbst in Deutschland gilt Kunstdünger heute nach Aussagen von Bauern als Mangelware.

3. Die Nahrungs- und Energiemärkten sind verflochten wie nie zuvor. Wie Landwirte auf der ganzen Welt wissen, haben die verbesserten Produktionstechniken zur Gewinnung von Biosprit und Biodiesel in Verbindung mit dem hohen Ölpreis dazu geführt, dass Nahrungsmittel als Rohstoffe für die industrielle Verwertung viel attraktiver geworden sind.

Dies wirkt sich auf die Nachfrage nach Getreide deutlich aus: Seit dem Jahr 2000 ist der weltweite Getreideverbrauch in Form von Nahrungsmitteln um immerhin 5% gestiegen; die Nachfrage nach Getreide für Tierfutter legte sogar um 8% zu; die Verwendung von Getreide für die industrielle Produktion stieg aber um 38%. Ein Drittel der US-Maisernte wird dieses Jahr bereits zu Ethanol.

4. Vermehrt auftretende extreme Wetterereignisse. Nach Angaben des USAID Office of Foreign Disaster Assistance gibt es mittlerweile jährlich im Schnitt zwischen 400 und 500 Naturkatastrophen, während es in den 1980er Jahren nur durchschnittlich 125 waren. Die Folgen für die Agrarwirtschaft sind durch Überschwemmungen und Dürren wie jüngst in Australien und Westafrika verheerend. Zugleich sind die langfristigen Prognosen beispielsweise für die Agrarwirtschaft vieler afrikanischer Länder verheerend, wenn der Klimawandel nicht deutlich gebremst werden kann.

Hinzukommen politische Reaktionen auf die Krise, die nicht weiter helfen, sondern vielfach schaden: Die Exportbeschränkungen und -verbote vieler Länder beispielsweise für Reis haben zu einer massiven Verknappung auf dem Weltmarkt geführt. Nur rund 5% der globalen Reisproduktion erreichen den internationalen Handel. Für WFP war es deshalb zeitweise unmöglich, dringend benötigten Reis auf asiatischen Märkten aufzukaufen.

Die Folgen für die Produktion können zudem fatal sein: Zum Glück ist in diesem Jahr weltweit eine gute Reisernte zu erwarten, sie wird laut FAO um etwa 2% steigen. Wenn die Bauern zugleich aber nicht in der Lage sind ihre Überschüsse zu exportieren, wie im jüngsten angesprochenen Fall in Thailand, verlieren sie den Anreiz, das Angebot zu erhöhen.

Dabei wird dies der Schlüssel zum Erfolg sein: Bereits in sieben der acht vergangenen Erntejahre lag die weltweite Nachfrage höher als das aktuelle Angebot. Die Getreidevorräte weltweit sind auf dem niedrigsten Stand seit 25 Jahren. Die Ära der Nahrungsmittelüberschüsse ist vorbei. Stattdessen muss die Agrarproduktion bis zum Jahr 2030 um 50% steigen, um den Bedarf zu decken, wie UN-Generalsekretär Ban Ki Moon beim Welternährungsgipfel erläuterte.

Andernfalls wären die Langzeitfolgen verheerend, wie unsere Erhebungen ergeben. Schon in der Vergangenheit muss-

ten arme Haushalte in Entwicklungsländern zwei Drittel ihres Einkommens und mehr nur für Essen ausgeben. Wenn sich dies dann dramatisch verteuert, ist die Katastrophe programmiert.

Beispiel Sri Lanka: Rund 80% der armen Familien essen bereits jetzt kleinere und wenig nahrhafte Mahlzeiten; fast zwei Drittel der Haushalte lässt notgedrungen ganze Mahlzeiten ausfallen; in jeder dritten Familie muss tagelang auf jegliches Essen verzichtet werden.

Auch die Langzeitfolgen sind verheerend und gehen noch weit über die Frage ausreichenden Essens hinaus: Wie unsere Erhebungen bestätigen, sparen die betroffenen Familien notgedrungen bei Arztbesuchen, Kleidung und Hygiene – und werden immer leichter krank. Insbesondere in ländlichen Gebieten nehmen Familien ihre Kinder aus der Schule, um Gebühren zu sparen oder sie mitarbeiten zu lassen. Und der Mehrheit der Familien bleibt nur ein Ausweg: Sie machen Schulden. All das treibt die Menschen in eine Spirale von Krankheit und mangelnder Bildung, andauernder Armut und neuen, massenhaften Hungers – wenn wir ihnen nicht schnell und umfassend helfen.

Was ist also zu tun? Wer die akute Not bekämpfen und zugleich die realen Ursachen der Krise meistern will, die Finanz-Spekulationen lediglich weiter angeheizt haben, muss insbesondere fünf Herausforderungen angehen:

1. Kurzfristig brauchen die Menschen akute Hilfe. Sie sind mit einem »neuen Gesicht des Hungers« konfrontiert – sie sehen vielfach genug Essen in den Läden, aber sie können es schlicht nicht mehr bezahlen. Allein die Kosten für das UN World Food Programme, um wie noch vor einem Jahr geplant den 70 Mill. Bedürftigsten helfen zu können, sind in der Zwischenzeit um 756 Mill. US\$ gestiegen; im Umkehrschluss hieße das: Mit dem selben Budget können nur rund 40% weniger Hungernde erreicht werden.
2. Die Nahrungsmittelhilfe steht zugleich vor einer Revolution. Moderne »food aid«, Nahrungsmittelhilfe, versteht sich heute als »food assistance« – Ernährungshilfe. Denn die beste Nothilfe ist eine Investition in die Zukunft. Wo immer möglich, gilt es daher die Hilfe vor Ort sowohl zu investieren als auch zu leisten. Für WFP bedeutet dies zum Beispiel, dass heute rund 80% der Aufkäufe von Nahrungsmitteln in Entwicklungsländern getätigt werden, um so die lokalen Bauern zu fördern. Entgegen manchen Klischees ist dies allerdings auch nicht immer sinnvoll: Massive lokale Aufkäufe können auch zu weiteren Preissteigerungen führen – hier muss also stets genau auf die lokalen Märkte geschaut werden. Im Zuge des »neuen Gesicht des Hungers«, bei dem oft genug, aber zu teures Essen lokal vorhanden ist, kann es zudem sinnvoll sein, Bedürftigen keine Nahrungsmit-

tel, sondern Essensgutscheine zu geben, die sie auf lokalen Märkten einlösen können – sofern diese existieren. So kann moderne Ernährungsunterstützung ein breites Set an Instrumenten bereitstellen, die die aktuelle Welt-ernährungskrise nicht nur zu lindern, sondern zu überwinden hilft.

3. Um das zu erreichen, gilt es zugleich einfachste soziale Sicherungsnetze in Entwicklungsländern aufzubauen und so den Teufelskreis aus Armut und Hunger zu durchbrechen. Beispiel Schulspeisungen: Kinder sind von der aktuellen Krise mit am härtesten betroffen. Kommt es bei ihnen zur Mangelernährung, haben sie kaum Chancen, die daraus folgenden Entwicklungsdefizite später aufzuholen. Dennoch drohen nun immer mehr Arme, ihre Kinder aus der Schule zu nehmen und so den Teufelskreis aus Hunger und mangelnder Bildung, Bildungsmangel und Hunger neu zu beginnen.

Ihnen muss jetzt geholfen werden: Simple und kostengünstige soziale Netze wie Schulspeisungen, die ebenfalls aus lokaler Produktion stammen werden können, führen nachweislich zu deutlich höheren Einschulungsraten, insbesondere bei Mädchen, und sichern ihre Gesundheit und künftige Ausbildung zugleich. So können sie den Teufelskreis des Hungers durchbrechen – wenn wir sie nicht allein lassen: 59 Mill. Kinder weltweit gehen derzeit hungrig zur Schule. Die Frage ist, wie lange ihre Eltern sie noch gehen lassen.

4. Die größte Herausforderung der aktuellen Krise liegt jedoch in der Landwirtschaft selbst. Ein massiver Ausbau des Nahrungsangebots ist nötig – und das größte Potential liegt hier zweifellos in den Entwicklungsländern selbst: Afrikanische Kleinbauern holen im Vergleich zu etwa deutschen Bauern meist nur etwa ein Zehntel der Ernte aus einem Hektar Land. Hier ist das Potential also riesig – doch das Gegenteil droht: Weil sich Kleinbauern die ebenfalls explodierten Preise für Inputs wie Saat und Dünger kaum noch leisten können, drohen viele ihrer Ernten im nächsten Jahr sogar auszufallen.

Mikrokredite für Saatgut, Beratung, einfachste Bewässerungssysteme und Sandpisten zum nächsten Markt fehlen – wer in die 1,5 Mrd. Kleinbauern auf der Welt nur geringe Mittel investiert, wird große Erträge ernten.

Der Nachholbedarf ist dabei beträchtlich, weil die Landwirtschaft seit langem das Stiefkind der Entwicklungspolitik ist: Lag der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe für den ländlichen Raum noch vor 25 Jahren bei 17%, so ist er heute auf 4% gesunken. Gleiches gilt für die Forschungsausgaben im Agrarsektor.

Auch die afrikanischen Staaten haben zugesagt, mindestens 10% ihres Haushaltsbudgets in die Landwirtschaft zu investieren – vielfach liegen die realen Investitionen deutlich niedriger. Dabei wäre Agrarentwicklung die beste Armutsbekämpfung: Drei Viertel der Armen weltweit leben auf dem Land – für sie könnte der aktuelle Boom auch eine riesige Chance sein.

5. Welch einmalige Chancen sich bieten, wenn es gelingt, die Agrarentwicklung auch mit Konferenzen wie der jüngsten in Rom ganz oben auf der politischen Agenda festzusetzen, verdeutlicht eine weitere Entwicklung: Trotz aller genannten widrigen Umstände, trotz massiver Handelsbeschränkungen auf den Agrarmärkten vor allem des Nordens usw. ist in den vergangenen Jahrzehnten ein dramatischer humanitärer Erfolg gelungen: Noch 1970 litten 37% der Weltbevölkerung Hunger. Binnen gut 30 Jahren ist es gelungen, den Anteil der Hungernden mehr als zu halbieren, auf rund 17%.

Diese Erfolge könnte die Welternährungskrise zunichte machen. Nutzen wir die aktuelle Krise aber als Chance für eine neue Agrarrevolution, können wir diesen »stillen Tsunami« vermeiden.



Dieter Kirschke*



Astrid Häger**

Wie geht es weiter auf den Weltagarmärkten und wie sollte die Agrarpolitik darauf reagieren?

Wir hatten uns daran gewöhnt: Die Preise für Nahrungsmittel sind günstig und stabil, und der Anteil der Verbraucherausgaben für Nahrungsmittel geht ständig zurück, in Deutschland auf heute 14%. Hinter dieser Entwicklung in den letzten Jahrzehnten stehen starke Produktivitätssteigerungen im Agrarsektor bei begrenztem Nachfragewachstum, und das hat zu dem »klassischen« Bild des Agrarstrukturwandels geführt. Immer weniger Landwirte werden benötigt, um Nahrungsmittel zu produzieren und die Bevölkerung zu ernähren. Heute arbeiten noch 2,2% der Erwerbstätigen in Deutschland im Agrarsektor und erwirtschaften 0,9% des Bruttosozialprodukts; ein Landwirt ernährt ca. 140 Menschen. Gleichzeitig hat diese Entwicklung zu einer protektionistisch ausgerichteten Agrarpolitik in der EU und zu hohen Agrarsubventionen geführt, die seit langem kritisiert werden.

Den aktuellen Boom auf den Weltagarmärkten für Getreide und bis vor kurzem auch bei Milchprodukten nehmen die Verbraucher mit Erstaunen wahr. Für diese neue Entwicklung sind sicherlich auch kurzfristige Faktoren wie extreme Witterungsbedingungen und historisch niedrige Lagerbestände verantwortlich. Auch hat es in wichtigen Exportländern Produktionsrückgänge gegeben, und falsche und spekulative Erwartungen auf einzelnen Terminkmärkten haben zu dem Preisauftrieb bei-

* Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke lehrt am Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus an der Humboldt Universität zu Berlin.

** Dr. Astrid Häger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus an der Humboldt Universität zu Berlin.

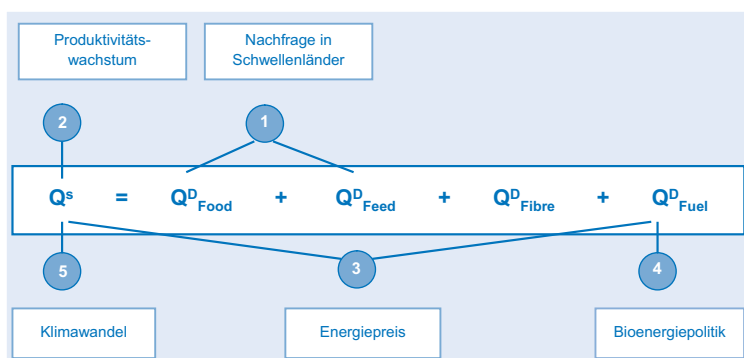
getragen. Hinter der neuen Entwicklung stehen aber vor allen Dingen strukturelle Faktoren, die seit der Jahrtausendwende deutlicher werden. Erwartet werden für die Zukunft deutlich höhere Agrarpreise im Vergleich zum Preisniveau der letzten zehn Jahre. Das gilt insbesondere für Getreide und Milchprodukte und in geringerem Umfang für Zucker, Rind- und Schweinefleisch.

Welches sind die Bestimmungsgründe hinter dieser Marktentwicklung?

Abbildung 1 veranschaulicht einige grundlegende Zusammenhänge. Dem globalen Angebot von Agrarprodukten stehen vier Komponenten der Nachfrage, die vier »F«, gegenüber: food, feed, fibre and fuel. Wie im Lehrbuch steigt der Preis, wenn das Angebotswachstum dem Nachfragewachstum hinterherhinkt, und das ist in der Tendenz insbesondere auf den Weltgetreidemärkten zu beobachten. Fünf konkrete Entwicklungen und Bestimmungsfaktoren sind hervorzuheben. Da ist einmal das starke Nachfragewachstum in Schwellenländern Asiens, verursacht durch Bevölkerungswachstum und Einkommenssteigerungen, das die Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Futtermitteln anheizt. Dem steht auf der Angebotsseite ein begrenztes Produktivitätswachstum gegenüber. Seit Jahren beobachten wir, dass die Produktivität in der Agrarproduktion weltweit zwar noch steigt, aber deutlich geringer als früher. Hier zeigen sich auch Versäumnisse der Vergangenheit, wie ein Rückgang der Investitionen im Agrarbereich und ein Rückgang der Agrarforschung.

Ein dritter Bestimmungsfaktor sind ohne Zweifel die hohen Energiepreise. Ein hoher Energiepreis erhöht die Produktionskosten und bremst das Angebot, und er führt zu einer wachsenden Nachfrage nach erneuerbaren Energien und damit auch nach Bioenergie. Bereits in der Vergangenheit war zu beobachten, dass die Entwicklung der Preise auf den Weltagarmärkten eng mit Energiepreisentwicklungen korreliert ist. Die Nachfrage nach Agrarprodukten

Abb. 1 Bestimmungsfaktoren der Weltmarktpreise für Agrarprodukte



Quelle: Darstellung der Autoren.

zur Energiegewinnung wird zudem in Deutschland und der Europäischen Union, aber auch in weiteren Industrieländern, durch die aktuelle Bioenergiepolitik verstärkt. Bereits heute wird ein Siebtel der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland für die Energiegewinnung genutzt, und eine Umkehr dieser Entwicklung ist nicht absehbar. Schließlich zeigen sich auf den Weltagarmärkten bereits Konsequenzen des Klimawandels, wenn auch noch undeutlich. Erwartet wird ein negativer Einfluss auf das Produktivitätswachstum in wichtigen Produktionsregionen, insbesondere aber die Zunahme von witterungsbedingten Produktionsschwankungen und damit eine steigende Volatilität auf den Weltagarmärkten.

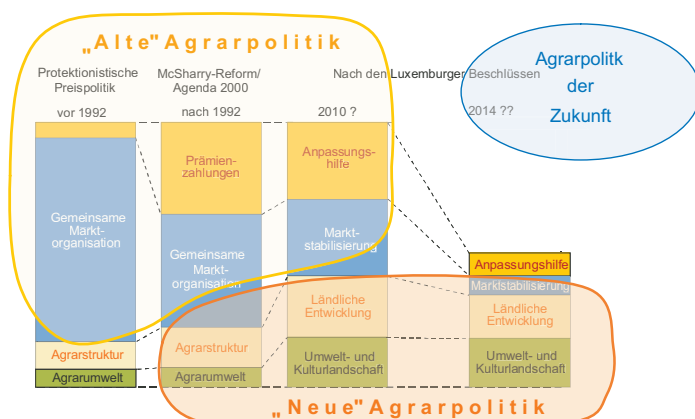
Welche Antworten hat die EU-Agrarpolitik auf diese Entwicklungen?

Die Geschichte der Agrarpolitik in der Europäischen Union ist eine Geschichte ständiger Reformen. Abbildung 2 skizziert diese Entwicklung und wesentliche Reformschritte. Ausgangspunkt und dominant ist bis 1992 eine protektionistische Markt- und Preispolitik, die über gemeinsame Marktordnungen umgesetzt wird. Mit der MacSharry-Reform werden dann die protektionistische Preispolitik zurückgefahren und Direktzahlungen eingeführt; diese Entwicklung wird mit der Agenda 2000 fortgesetzt. Gleichzeitig wird die nichtmarktbezogene Agrarpolitik ausgebaut. Seit der Agenda 2000 sprechen wir von der zweiten Säule der Agrarpolitik oder allgemeiner von der Politik für den ländlichen Raum, für die seit 2007 mit der Schaffung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raum ein eigenständiger Fonds geschaffen worden ist. Wie es nach der aktuellen »Gesundheitsprüfung« der EU-Agrarpolitik ab 2010 und vor allem in der neuen Finanzierungsperiode ab 2014 weiter gehen könnte, deutet die Abbildung an.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung und den neuen Trends auf den Weltagarmärkten sollte man eigentlich nicht von »der« Agrarpolitik, sondern von drei Politiken reden. Nennen wir sie: die »alte« Agrarpolitik, die »neue« Agrarpolitik und die Agrarpolitik der Zukunft. Bei der »alten« Agrarpolitik geht es um die Markt- und Preispolitik, um Schutzpolitik und die Einkommensproblematik im Agrarsektor. Themen dieser Politik sind heute Liberalisierung und WTO-Verhandlungen sowie die Zukunft der Direktzahlungen als gegenwärtig wichtigstem Instrument der »alten« Agrarpolitik. Dieser Politikbereich ist nach wie vor relevant und vor allem haushaltswirksam, aber die »alte« Agrarpolitik ist eher ein Auslaufmodell, und es stellt sich die Frage, wie der Übergang zu gestalten ist. Direktzahlungen können für einen Übergangs- und Anpassungsprozess begründet werden, wenn Politikänderungen zu sinkenden Preisen führt. Aber wie lange sollte dieser Anpassungs- und Übergangsprozess dauern, und wie stellt sich die Notwendigkeit solcher Zahlungen bei stabilen Märkten und steigenden Agrarpreisen dar, bei denen es gar keiner Anpassungsprozesse »nach unten« mehr bedarf? Die Kommission hält sich zur Frage der Zukunft der Direktzahlungen bedeckt.

Bei der »neuen« Agrarpolitik stehen die zweite Säule und die Politik für den ländlichen Raum im Mittelpunkt. In diesem Politikbereich ist das Thema die Bereitstellung öffentlicher Güter und die Politikgestaltung über den Markt hinaus. Zu Recht hat sich die »neue« Agrarpolitik als ein wichtiges Politikfeld etabliert und wird dies auch künftig sein. Die Frage ist, wie eine sinnvolle zielorientierte Politik in der zweiten Säule zu gestalten ist und wie das Instrumentarium vor dem Hintergrund der Marktentwicklungen weiterentwickelt werden soll. Kommt es als Folge steigender Agrarpreise zu einer Intensivierung der Produktion, so könnte die zweite Säule eine wachsende Bedeutung für Natur- und Ressourcenschutz erhalten. Die Diskussion solcher Szenarien steht am Anfang.

Abb. 2 Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik



Quelle: Darstellung der Autoren nach Buckwell (1997).

Bei der Agrarpolitik der Zukunft schließlich geht es um Politikgestaltung in Zeiten neuer Knappheit. Vor dem Hintergrund höherer Agrarpreise zeichnen ganz andere Fragen für die Agrarpolitik ab als bisher. Es wird nicht mehr gehen um Preisstützung, sondern um den Umgang mit Preisschwankungen, Marktrisiken und möglichen Stabilisierungspolitiken. Dabei werden die Perspektive der Verbraucher und Fragen der Ernährungssicherung an Bedeutung gewinnen, insbesondere wenn es um einkommensschwache Bevölkerungsgruppen und Entwicklungsländer geht. Über solche Themen der Zukunft reden wir heute noch wenig; wir sind noch verfangen im Blick zurück auf billige Nahrungsmittel und Überschüsse und einen schutzbedürftigen Agrarsektor.

Neue Konflikte als Folge der Bioenergiepolitik?

Bereits heute wird heftig kritisiert, dass die Förderung der Energiegewinnung aus Biomasse in Industrieländern die Preisentwicklung auf den Weltagrarmärkten noch verschärft. Dass eine politisch verursachte erhöhte Nachfrage nach Bioenergie in einem System verbundener Märkte die Nahrungspreise nach oben zieht, ist unstrittig, wenn gleich über die Größenordnung die Meinungen auseinander gehen. Bei Fortführung und Verschärfung der aktuellen Bioenergiepolitik, wie sich abzeichnet, wird sich dieser Effekt deutlich zeigen.

Es ist offensichtlich, dass die Agrarwirtschaft ganz erheblich von der aktuellen Bioenergiepolitik in Deutschland und Europa profitiert. Das ist aus Sicht des Sektors sicherlich positiv zu sehen, obwohl dabei nicht alle Produktionsrichtungen gewinnen. Auch mag die neue Nachfrage nach Agrarrohstoffen für die Energieerzeugung den anstehenden Abbau der Direktzahlungen weniger dramatisch erscheinen lassen. Die neue Entwicklung der Energiegewinnung aus Biomasse ist aber generell kritisch zu sehen: Sie ist wenig effizient, und sie verschärft den Konflikt zwischen Energie- und Nahrungsproduktion.

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat in seinem neuen Gutachten deutlich gemacht, dass die derzeitige Bioenergiepolitik grundsätzlich zu hinterfragen ist und geändert werden sollte. Kritisiert wird insbe-

sondere, dass die CO_{2äq}-Vermeidungskosten für einzelne Bioenergielinien sehr hoch ausfallen. »Benchmark« für diese Vermeidungskosten ist der Betrag von ca. 20 bis 30 € pro Tonne CO_{2äq}, den etwa die Wärmedämmung bei Gebäuden kostet. Eine ähnliche Größenordnung gibt es bei den betrachteten Bioenergielinien nur bei der Strohverbrennung oder bei der Nutzung von Hackschnitzeln. Bei anderen Bioenergielinien sind die CO_{2äq}-Vermeidungskosten deutlich und zum Teil exorbitant höher, so bei einzelnen Biogaslinien und bei Biokraftstoffen. Abbildung 3 zeigt eine Zusammenstellung der CO_{2äq}-Vermeidungskosten verschiedener Energielinien aus dem Gutachten.

Man braucht kein Ökonom zu sein, um solche Fakten zu interpretieren. Offensichtlich ist die derzeitige Bioenergiepolitik recht ineffizient: Mit dem gleichen Mitteleinsatz könnte die klimapolitische Zielsetzung der Reduzierung des CO_{2äq}-Ausstoßes wesentlich besser erreicht werden, wenn wir nicht ungeeignete Maßnahmen mit hohem Mittelaufwand fördern würden. Im Bioenergiebereich selbst wäre es sicherlich sinnvoller, auf Abfallverwertung oder auf neue Technologien zu setzen, als mit heutigen Technologien Agrarprodukte für die Energiegewinnung zu nutzen. Problematischer wird diese Fehlentwicklung noch vor dem Hintergrund neuer Forschungsergebnisse, die einen positiven Klimaeffekt von Biokraftstoffen gänzlich in Frage stellen, insbesondere aber angesichts der steigenden Nahrungsmittelpreise.

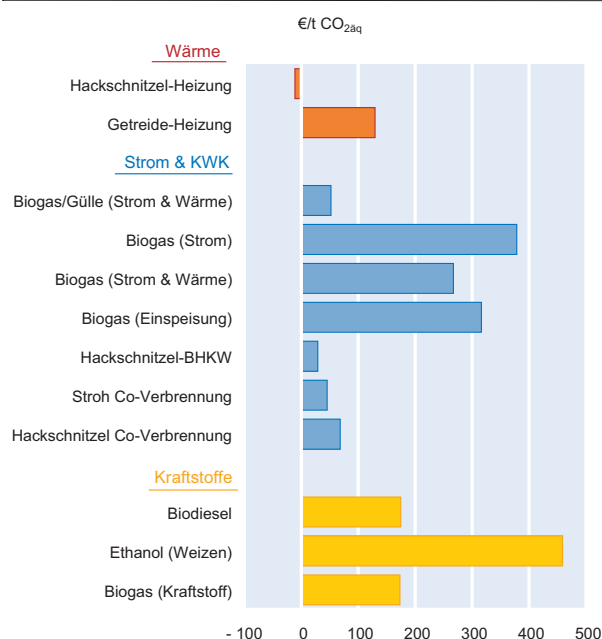
Fazit

Für die Agrarwirtschaft in Deutschland und Europa liegt die Zukunft nicht im Festhalten an »alten Subventionen«, sondern auf den Märkten und insbesondere auf den Weltagrarmärkten. Marktorientierung und Wettbewerbsfähigkeit treten in den Vordergrund, und angesichts der erwarteten Agrarpreisentwicklung bieten sich neue Perspektiven und Chancen. Die bisherige Agrarpolitik wird an Bedeutung verlieren und sich neuen Fragen stellen müssen, die sich nicht wie bisher aus dem »alten Überfluss«, sondern aus der »neuen Knappheit« ergeben. Die Debatte über die künftige, und diesmal ganz andere Agrarpolitik steht an.

Literatur

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2007), »Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung - Empfehlungen an die Politik«, http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751706/DE/14-WirUebe-rUns/Beiraete/Veroeffentlichungen/NutzungBiomasseEnergiegewinnung.html__nnn=true.

Abb. 3
CO_{2äq}-Vermeidungskosten verschiedener Bioenergielinien



Quelle: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2007).