

OECD, TRADE AND AGRICULTURE DIRECTORATE, JUNI 2008

STEIGENDE NAHRUNGSMITTELPREISE: URSACHEN UND KONSEQUENZEN

Kurzzusammenfassung

- Die jüngsten drastischen Preissteigerungen bei wichtigen Agrarerzeugnissen (Getreide, Ölsaaten) wurden ausgelöst durch das Zusammentreffen einer etwas unter dem Trend bleibenden Produktion mit einem starken Nachfragewachstum.
- Zusätzlich wurden die Preise durch geringe und weiter abnehmende Vorräte sowie wahrscheinlich auch durch eine erhebliche Zunahme der Investitionen an den Märkten für Agrarderivate nach oben getrieben.
- Nach dem OECD-FAO-Agrarausblick steht zu erwarten, dass die Preise wieder zurückgehen werden, aber nicht auf die vorherigen Niveaus. Den Projektionen zufolge werden die realen Preise für Getreide, Reis und Ölsaaten in den kommenden zehn Jahren um 10-35% über dem Niveau der vergangenen Dekade liegen.
- In den Industrieländern führt der scharfe Preisanstieg zu zusätzlichem Inflationsdruck. Arme Verbraucher in Entwicklungsländern und nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer generell werden einen noch größeren Anteil ihrer bescheidenen Einkommen für Nahrungsmittel aufwenden müssen.
- Kurzfristig ist humanitäre Hilfe erforderlich, gegebenenfalls in Form von Barmitteln oder Gutscheinen, um die heimischen Märkte der Empfängerländer zu stärken statt ihre Funktionsfähigkeit zu untergraben.
- Mittelfristig geht es darum, Wachstum und Entwicklung in armen Ländern zu fördern, um die Kaufkraft der Nahrungsmittelkäufer zu erhöhen. In der Agrarhandelspolitik müssen weitere Reformen durchgeführt werden. Investitionen in Produktivitätssteigerungen – insbesondere in weniger entwickelten Ländern – sollten die Angebotsseite der weltweiten Landwirtschaft stärken. Auf der Nachfrageseite ist eine genaue Untersuchung des raschen Anstiegs der politikinduzierten Nachfrage nach Biokraftstoffen angezeigt.
- Die OECD hat die Kapazität zu handeln und beteiligt sich daher an einer Reihe von Aktionen zur Beobachtung der Entwicklungen, zur Initiierung fundierter Politikreaktionen auf internationaler Ebene und zur Konzipierung einer umfassenden Entwicklungsstrategie. Sie steht bereit, in enger Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen ihren Beitrag zu einem effektiven und kohärenten globalen Lösungsansatz zu leisten.

Einleitung

1. Die Weltmarktpreise für Weizen, Grobgetreide, Reis und Ölsaaten haben sich zwischen den Vermarktungsjahren 2005 und 2007 allesamt nahezu verdoppelt und sind Anfang 2008 weiter unaufhaltsam gestiegen. Diese Steigerungen bei den Preisen für Agrarrohstoffe haben maßgeblich zur Verteuerung der Nahrungsmittelkosten beigetragen. Darüber hinaus haben sie zu einer stärkeren Sensibilisierung für die Probleme der Ernährungssicherheit und des Hungers, insbesondere in den Entwicklungsländern, geführt und zu Recht größere Besorgnis über diese Probleme aufkommen lassen.

2. Die Ursachen dieser Preisexplosion sind komplex und auf eine Kombination sich gegenseitig verstärkender Faktoren zurückzuführen, u.a. Dürren in wichtigen getreideproduzierenden Regionen, geringe Getreide- und Ölsaatenvorräte, zunehmende Verwendung von Rohstoffen für die Herstellung von Biokraftstoffen, rasch steigende Ölpreise und fortgesetzte Wertverluste des US-Dollar, der Währung, in der die Richtpreise für diese Rohstoffe in der Regel notiert werden. Diese Turbulenzen an den Rohstoffmärkten vollzogen sich vor dem Hintergrund einer unsicheren weltwirtschaftlichen Lage, was wiederum dazu beigetragen haben dürfte, das spekulative Interesse an den Agrarterminmärkten erheblich zu verstärken.

3. Die angespannte Marktlage bei wichtigen Agrarrohstoffen stellt sowohl die nationalen Regierungen als auch die internationalen Organisationen vor Politikherausforderungen. Um angemessene politische Entscheidungen treffen zu können, müssen wir verstehen, welche Ursachen der derzeitigen Preisexplosion zu Grunde liegen, was dies für die künftige Preisentwicklung und -volatilität bedeuten könnte und in welchem Ausmaß die verschiedenen Länder und Bevölkerungsgruppen davon betroffen sein werden. Dieses Arbeitsdokument soll zu einem besseren Verständnis verhelfen und dadurch zur Formulierung fundierter politischer Entscheidungen beitragen.

Sind starke Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln ein neuartiges Phänomen?

4. Die in letzter Zeit zu beobachtende Entwicklung der Rohstoffpreise ist bei Betrachtung der vergangenen zehn Jahre sicher ungewöhnlich, weniger jedoch beim Rückblick über einen längeren Zeitraum. In Abbildung 1 ist die Entwicklung der jahresdurchschnittlichen Weltmarktpreise für Weizen, Grobgetreide, Reis und Ölsaaten im Zeitraum 1971-2007 – in nominaler und realer Rechnung – dargestellt, ergänzt durch Projektionen für den Zeitraum 2008-2017. Zusätzlich sind die Durchschnittspreise für den Monat April 2008 angegeben, um die jüngsten Preisentwicklungen aufzuzeigen. Dabei treten zwei Punkte klar hervor, nämlich erstens, dass die Märkte für Agrarrohstoffe notorisch volatil sind, und zweitens, dass es sich bei dem derzeit zu beobachtenden Preisschub nicht um den einzigen und nicht einmal um den stärksten Anstieg der vergangenen vierzig Jahre handelt.

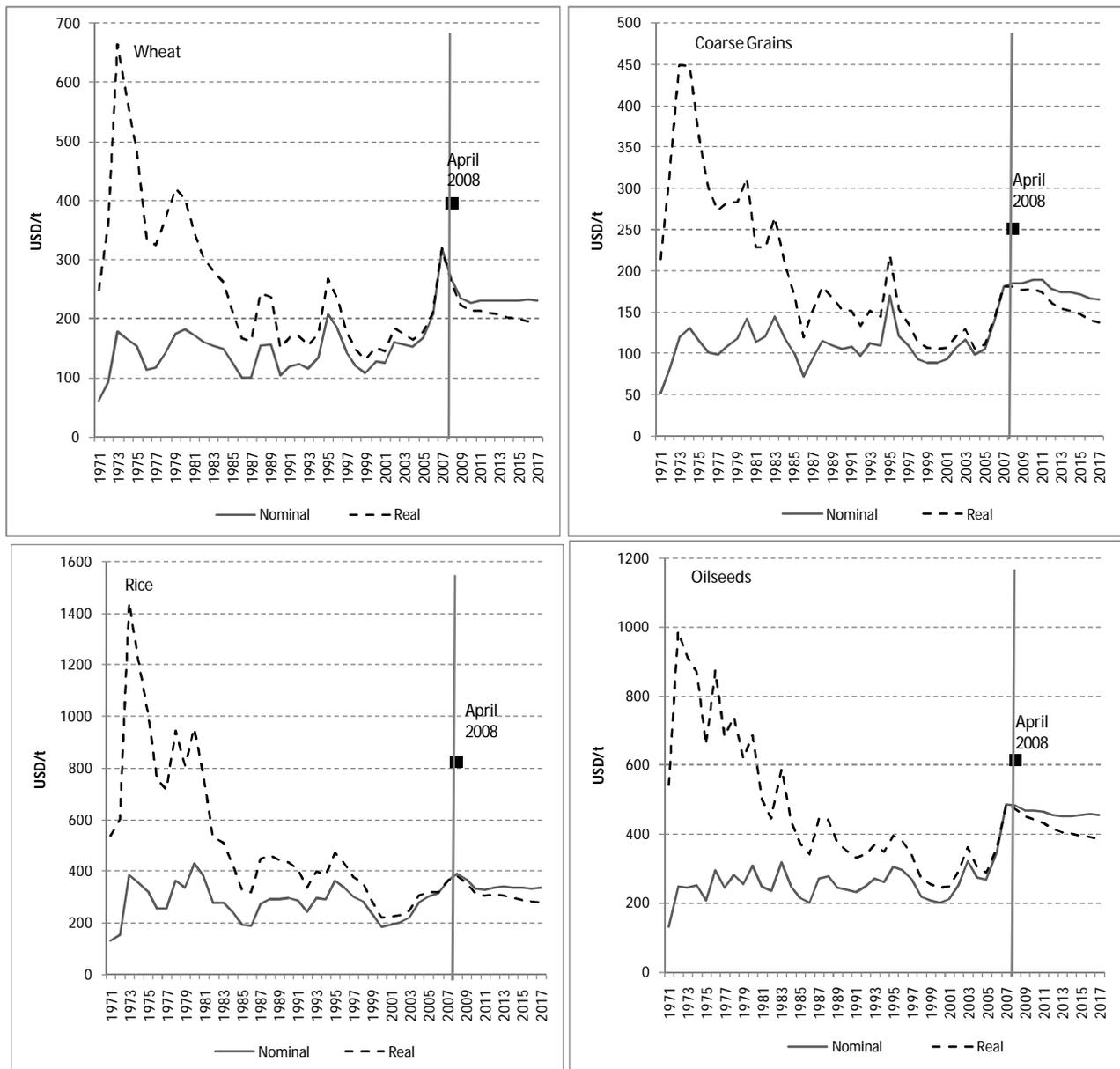
5. Darüber hinaus muss man sich vor Augen halten, dass die Preise für Fleisch und Geflügel im gleichen Zeitraum nicht oder nur geringfügig gestiegen sind. Zu kräftigen Preissteigerungen ist es bei Molkereiprodukten gekommen, für die zumindest teilweise die jüngsten Politikentwicklungen verantwortlich waren. Da sich die internationale Debatte hauptsächlich um die Auswirkungen des Preisanstiegs an den Agrarmärkten dreht, konzentriert sich dieses Dokument in erster Linie auf die Preise für Getreide und Ölsaaten.

Wie lässt sich die derzeitige Preisspitze erklären?

6. Die Preise steigen, wenn das Angebot am Markt knapp wird. Zwischen 2005 und 2007 traten in wichtigen Anbauregionen der Welt zeitgleich ungünstige Witterungsbedingungen auf, wodurch die Ernteerträge in diesen Gebieten hinter den langfristigen Durchschnittsniveaus zurückblieben. Die weltweite Getreideproduktion betrug 2007 nur 3% mehr als 2005, während die Gesamtproduktion an

Ölsaaten zurückging; dennoch wuchs die Pflanzenölproduktion infolge der starken Zunahme der Palmölherstellung um 7%.

Abbildung 1 – Preistrends bei Agrarrohstoffen für die Nahrungsmittelproduktion 1971-2007 sowie Projektionen bis 2017



Anmerkung: Reale Preise mit dem US-BIP-Deflator deflationiert, 2007 = 1.

Quelle: OECD-FAO-Agrarausblick 2008-2017.

7. Gleichzeitig wurde ein starkes Nachfragewachstum verzeichnet. So hat sich die Nachfrage nach Weizen und Grobgetreide fast doppelt so stark erhöht wie die Produktion, und bei Pflanzenöl stieg die Nachfrage um 2 Prozentpunkte mehr als die Produktion. Der vermehrte Einsatz für die Herstellung von Biokraftstoffen war für über die Hälfte der Nachfrageausweitung bei Getreide und Pflanzenöl verantwortlich. Auch die Nachfrage nach Getreide und Pflanzenöl für die Nahrungsmittelproduktion sowie nach Getreide für die Futtermittelherstellung zog weiter an. Auf diese verstärkte Nachfrage für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion, die vorwiegend aus Nicht-OECD-Ländern kam, entfielen die übrigen 40% des gesamten Nachfragezuwachses.

8. Die im Vergleich zum Trend relativ geringe Produktion hätte an sich schon für eine Aufwärtsbewegung bei den Preisen gesorgt, wenngleich die Vorräte unter „normalen“ Bedingungen am Markt als Puffer gewirkt und so den Preisanstieg gedämpft hätten. Jedoch waren die Lagerbestände bereits niedrig und nahmen 2006 und 2007 infolge widriger Witterungsbedingungen und geringer Ernteerträge in den wichtigsten Agrarexportländern weiter ab. Angebotsengpässe, das Fehlen eines ausreichenden Puffers, das anhaltende Nachfragewachstum in der Nahrungs- und Futtermittelindustrie sowie die starke Zunahme der relativ preisunsensiblen Nachfrage für die Biokraftstoffproduktion haben gemeinsam auf die außergewöhnliche Preissteigerung hingewirkt. Darüber hinaus ist es in letzter Zeit an den Terminmärkten von Seiten nichttraditioneller Akteure zu einer beträchtlichen Zunahme der Investitionen in Agrar derivative gekommen, sei es aus Gründen der Portfoliodiversifizierung oder aus spekulativen Motiven. Dies hat wahrscheinlich zu dem Preisanstieg bei kurzfristigen Terminkontrakten beigetragen und ist ein zusätzlicher Faktor für den derzeitigen Auftrieb bei den Spotmarktpreisen.

9. Einige der Faktoren, die zu dem aktuellen Preisschub geführt haben, sind vorübergehender Natur, andere könnten hingegen langfristig wirksam sein. Eine solche Unterscheidung – wie sie im OECD-FAO-Agrarausblick vorgenommen wird – ist für die Projektionen der Marktentwicklungen der kommenden zehn Jahre von wesentlicher Bedeutung. Wichtig ist diese Differenzierung auch für die Konzipierung geeigneter Politikmaßnahmen im Umgang mit den Auswirkungen der Preissteigerungen.

Welche Faktoren werden die künftige Preisentwicklung und die Preisvolatilität bestimmen?

10. Die jüngsten *negativen Schocks bei den Ernten* in wichtigen Agrarregionen, die zu den Preissteigerungen beigetragen haben, sollten als *vorübergehender* Faktor betrachtet werden. Sofern keine grundlegenden Klimaveränderungen oder ein knapperes Wasserangebot eine dauerhafte Verminderung der Ernteerträge bewirken, dürfte in absehbarer Zeit wieder mit normal hohen Erträgen zu rechnen sein.

11. *Makroökonomische Bedingungen*, die wirtschaftliches Wachstum, eine Zunahme der Kaufkraft und eine höhere Nachfrage nach Agrarrohstoffen fördern, werden wahrscheinlich fortbestehen, zumindest in vielen Nicht-OECD-Ländern. Dabei handelt es sich um einen *dauerhaften* Faktor für das künftige Preisniveau, der allerdings nicht neu ist: Die Rohstoffmärkte werden seit Jahren durch ein starkes BIP-Wachstum in Entwicklungsländern beeinflusst. Mithin dürfte dieser Faktor in Zukunft den *Rückgang der realen Preise verlangsamen*, die durchschnittlichen Preise aber nicht auf ein dauerhaft höheres Niveau anheben.

12. Der *Ölpreis*, und die Energiepreise allgemein, sind ein ganz entscheidender Faktor, der zum Anstieg der Produktionskosten für Agrarrohstoffe und Nahrungsmittel und letztlich der Marktpreise für diese Güter beiträgt. Die hier erörterten Preisprojektionen reflektieren die weit verbreitete Ansicht, dass die höheren Ölpreise von *Dauer sein* werden, was für die Zukunft ein höheres Durchschnittspreisniveau impliziert.

13. Die Rohstoffnachfrage für die *Biokraftstoffproduktion* wird voraussichtlich weiter steigen, wenngleich weniger stark als in den vergangenen drei Jahren, und unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen dürfte dieser Nachfragefaktor für die Preisbildung von *dauerhafter* Natur sein. Im

Gegensatz zu einem starken Einkommenswachstum in den Entwicklungsländern ist dies eine neue Nachfragequelle, in der einer der Faktoren gesehen wird, die die künftigen *Preise auf ein höheres Durchschnittsniveau* anheben.

14. Die *Vorräte* an Weizen, Grobgetreide und Pflanzenöl sind im Vergleich zum Verbrauch auf ein niedriges Niveau zurückgegangen, wodurch sich der Puffer gegenüber Angebots- und Nachfrageschocks verringert hat. Die Vorräte dürften in den kommenden zehn Jahren nicht wieder komplett aufgefüllt werden, so dass angespannte Märkte im Zeitraum bis 2017 ein *dauerhafter* Faktor sein könnten. Das dürfte zwar keine dauerhaft höheren Preise bewirken, dadurch könnte aber künftig mehr *Volatilität* bei den Preisen entstehen.

15. Die starke Zunahme der Finanzinvestitionen an den *Rohstoffterminmärkten* von Seiten nichttraditioneller Akteure könnte sich kurzfristig auf die Preise auswirken. Über den Projektionszeitraum von zehn Jahren betrachtet, könnten sich diese Einflüsse jedoch als *vorübergehend* erweisen, da es an den Märkten und bei den Teilnehmern zu Anpassungen kommt: Investmentfonds können an den Rohstoffmärkten je nach den Gewinnaussichten rasch ein- oder aussteigen. Auf Grund ihrer Größe kann es sich dabei durchaus um ein neues und *dauerhaftes* Element für künftige *Preisvolatilität* handeln.

16. Die Preisvolatilität wird generell auch durch das geringe Handelsvolumen an den Märkten bzw. durch den Anteil der Importe und Exporte am weltweiten Verbrauch oder der weltweiten Produktion beeinflusst. Wenn das Handelsvolumen an den Märkten begrenzt ist und die Preise auf den Binnenmärkten infolge marktabschottender Maßnahmen oder Marktunvollkommenheiten nicht den Preisen im internationalen Handel folgen, müssen sich die Weltmarktpreise stärker verändern, um unter sonst gleichen Bedingungen einen externen Schock des Handelsvolumens zu absorbieren. Solche Marktmerkmale werden die *Preisvolatilität* voraussichtlich *dauerhaft* beeinflussen.

17. Schließlich sind *Art und Zusammensetzung der Nachfrage* Faktoren, die die Volatilität der Weltmarktpreise in Zukunft erhöhen können. Erstens ist die industrielle Nachfrage nach Getreide und Ölsaaten und insbesondere die politikinduzierte Nachfrage der Biokraftstoffbranche in der Regel weniger preissensibel als die traditionelle Nachfrage für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion. Zweitens reagiert die Nahrungsmittelnachfrage weniger auf Preisveränderungen, wenn das Einkommen steigt und der Rohstoffanteil an den Nahrungsmittelausgaben geringer wird. Derartige Veränderungen sind *dauerhafte* Faktoren, die zu einer höheren *Volatilität* der künftigen Weltmarktpreise führen können.

Welches künftige Preisniveau wird derzeit prognostiziert?

18. Derzeit sind die Aussichten für die Agrarproduktion im Jahr 2008 generell positiv. Die Prognosen für April für die weltweite Getreideproduktion gehen von einem Anstieg um mehr als 3% gegenüber 2007 aus, wobei der Zuwachs bei Grobgetreide vor allem durch eine deutliche Erholung der Produktion in wichtigen Exportländern bedingt ist. Die Reisernte in den Hauptanbauländern hat gerade erst begonnen. Die Weizenproduktion in wichtigen Exportländern bleibt allerdings unter dem Niveau von 2005. Das größere Angebot wird den Märkten 2008 wohl eine gewisse Entlastung bringen, da aber davon auszugehen ist, dass der Gesamtverbrauch das Gesamtangebot erneut übersteigt und die Lagerbestände vermutlich weiter abgebaut werden, dürfte die Marktsituation insgesamt das ganze Jahr hindurch angespannt bleiben.

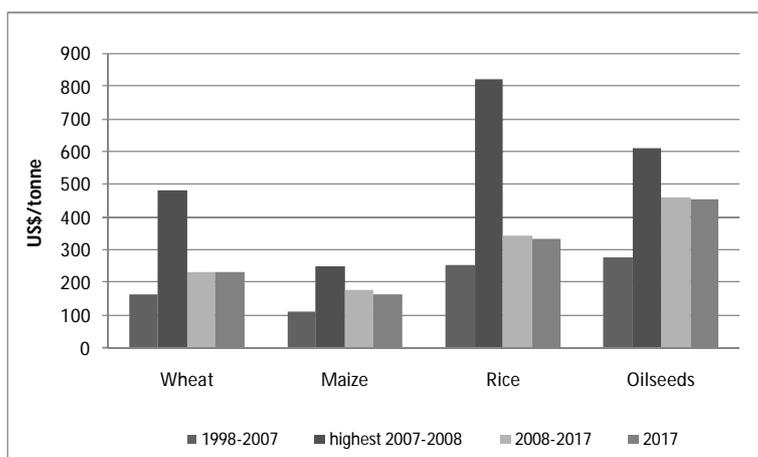
19. In dem im OECD-FAO-Agrarausblick betrachteten Zeitraum 2008-2017 werden sich die Preise infolge einer starken angebotsseitigen Reaktion im Verein mit einer weiter steigenden Nachfrage wahrscheinlich über ihrem historischen Niveau halten, aber doch deutlich unter den derzeitigen Höchstständen liegen.

20. Bis 2017 dürfte das durchschnittliche Preisniveau für Weizen und Grobgetreide höher bleiben als 2005, aber deutlich unter dem Niveau von 2007 und 2008 liegen. Die weltweiten Anbauflächen für Weizen und Grobgetreide dürften etwas zunehmen, und die Erträge werden wohl entsprechend den historischen Trendraten steigen. Bei den Preisen für Ölsaaten ist weiterhin mit einem hohen Niveau zu rechnen, wengleich sie gegenüber dem heutigen Stand etwas zurückgehen dürften. Angesichts der derzeit hohen Preise ist eine angebotsseitige Reaktion zu erwarten, die zu einer Ausweitung der Anbauflächen für diese Kulturen und zu beträchtlichen Ertragssteigerungen führt. Darüber hinaus dürfte die Palmölproduktion um 40% aufgestockt werden. Die Reisproduktion wird den Prognosen zufolge moderat steigen, wobei weitere Produktivitätssteigerungen einen geringfügigen Rückgang der Anbauflächen kompensieren werden.

21. Die Nachfrage nach Getreide zur Biokraftstoffproduktion wird sich den Projektionen zufolge auf der Basis der gegenwärtigen Politik zwischen 2007 und 2017 nahezu verdoppeln, der größte Teil des höheren für die Zukunft zu erwartenden Gesamtverbrauchs entfällt jedoch auf die steigende Nachfrage der Nahrungs- und Futtermittelbranche, insbesondere in Ländern außerhalb des OECD-Raums, die ein starkes Wirtschaftswachstum verzeichnen. Reis wird nur in geringen Mengen zu Futtermitteln verarbeitet und kommt bei der Biokraftstoffproduktion so gut wie gar nicht zum Einsatz. Die Nachfrage nach Reis, der fast ausschließlich als Nahrungsmittel dient, wird voraussichtlich um weniger als 1% pro Jahr steigen und ausschließlich durch das Wachstum in den Entwicklungsländern bestimmt werden. Auf die Verwendung von Pflanzenöl zur Herstellung von Biokraftstoffen wird den Prognosen zufolge mehr als ein Drittel des höheren Verbrauchs an Pflanzenöl im Zeitraum 2005-2017 entfallen, und bei anderen Verwendungszwecken wird ebenfalls eine deutliche Zunahme erwartet. Angetrieben wird diese Nachfrageexpansion vor allem durch das Wachstum der Einkommen, das dafür sorgt, dass sich in Ländern außerhalb des OECD-Raums der Verbrauch von Pflanzenöl um 50% erhöht.

22. Auf Grund dieser Marktentwicklungen geht der Agrarausblick davon aus, dass die Märkte verhältnismäßig angespannt bleiben werden, so dass die Preise gegenüber ihren derzeitigen Höchstständen zwar nachgeben, die Durchschnittspreise jedoch über dem Niveau der vergangenen zehn Jahre verharren werden (vgl. Abb. 2). In den kommenden zehn Jahren dürften die nominalen Preise für Getreide, Reis und Ölsaaten um 35-60% höher sein als die Durchschnittspreise in der vergangenen Dekade. Real betrachtet werden die Preise das Niveau der vorangegangenen zehn Jahre wahrscheinlich um 10-35% überschreiten. Durch Produktivitätssteigerungen und zunehmenden Wettbewerb im Handel von Seiten der Nicht-OECD-Länder wird das Angebot letztlich schneller steigen als die Nachfrage. Infolgedessen werden dann die realen Preise wieder fallen, wenn auch langsamer als in der Vergangenheit (vgl. Abb. 1).

Abbildung 2 – Nominale Preise gehen zurück, bleiben aber über den Durchschnittsniveaus der Vergangenheit

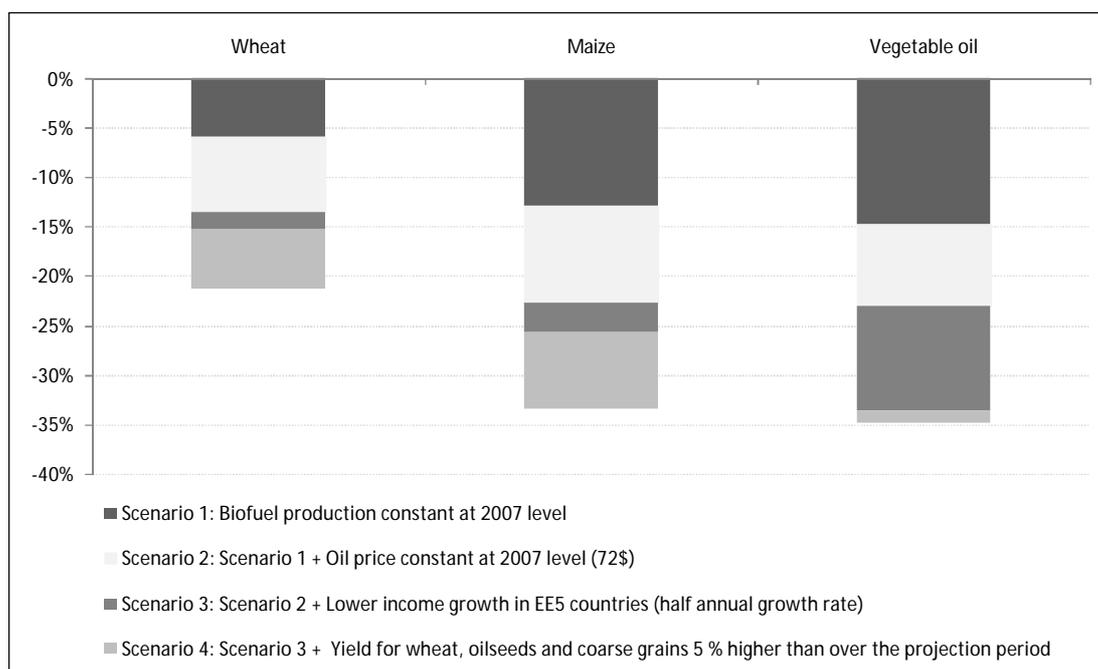


Welche Faktoren könnten diese Preisprojektionen in Frage stellen?

23. Die jüngsten Preissteigerungen bei Agrarrohstoffen für die Nahrungsmittelproduktion hat die meisten Konjunkturforscher überrascht und wieder einmal gezeigt, wie anfällig doch Prognosen für unerwartete Entwicklungen sind. Bei den hier erörterten Preisprojektionen wird von normalen Witterungsbedingungen, unveränderter Politik und einer stabilen Konjunktur ausgegangen. Eine Betrachtung von Alternativszenarien zu diesen Annahmen liefert zusätzliche Aufschlüsse über die Faktoren, die die künftigen Preise beeinflussen könnten. Die wichtigsten Ergebnisse von vier Alternativszenarien sind in Abbildung 3 dargestellt und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Unter der Annahme, dass die Biokraftstoffproduktion auf dem Niveau von 2007 verharret statt sich wie erwartet in den kommenden zehn Jahren zu verdoppeln, würden die projizierten Preise im Jahr 2017 für Grobgetreide um 12% niedriger und für Pflanzenöl um 15% niedriger sein als derzeit angenommen.
- Wenn zudem unterstellt wird, dass die Ölpreise in den nächsten zehn Jahren ihr Niveau von 2007 beibehalten, würden die projizierten Preise für Weizen und Mais um weitere 10% und für Pflanzenöl um weitere 7% zurückgehen.
- Wenn überdies die Raten für das BIP-Wachstum in Brasilien, China, Indien, Indonesien und Südafrika gegenüber den im Agrarausblick angenommenen Werten halbiert werden – und auch entsprechende Veränderungen bei den Wechselkurs- und Inflationsannahmen vorgenommen werden –, würden die projizierten Preise für Weizen und Grobgetreide zusätzlich um moderate 1-2%, bei Pflanzenöl hingegen um weitere 10% zurückgehen.
- Wenn schließlich noch davon ausgegangen wird, dass die Ernteerträge bei Getreide und Ölsaaten um 5% höher ausfallen als erwartet, würden die projizierten Preise für Weizen und Mais um weitere 6% bzw. 8% niedriger liegen, während ein solcher Ertragszuwachs bei den Pflanzenölpreisen kaum eine zusätzliche Wirkung zeigen würde.

Abbildung 3 – Sensitivität der projizierten Weltmarktpreise gegenüber Veränderungen bei vier wichtigen Annahmen, prozentuale Differenz gegenüber den Werten des Basisszenarios, 2017



24. Alle diese Hypothesen gehen in Richtung einer Abwärtstendenz, und zusammengenommen würden sie bei Weizen, Grobgetreide und Pflanzenöl zu Preisniveaus führen, die um 20-35% unter den derzeit für 2017 projizierten Niveaus liegen. Es ist zwar unwahrscheinlich, dass alle diese Faktoren in der hier beschriebenen Konfiguration zusammen eintreten, doch lässt sich mit den Szenarien veranschaulichen, welche relative Bedeutung einigen dieser Faktoren bei der Bestimmung der künftigen Preisniveaus zukommt. Natürlich könnten auch Alternativszenarien betrachtet werden, die für einen erneuten Preisauftrieb sorgen würden – wenn es z.B. in diesem Jahr in einem wichtigen Exportland zu einem ähnlichen Produktionsausfall käme, würden die Preise wahrscheinlich in der Nähe ihres derzeitigen Niveaus verharren.

Welche Auswirkungen haben die hohen Nahrungsmittelpreise?

25. Die Auswirkungen der hohen Nahrungsmittelpreise auf die Entwicklungsländer hängen vom Zusammenspiel verschiedener Faktoren ab. Im Allgemeinen werden die kommerziellen Produzenten dieser Rohstoffe direkt von den höheren Preisen profitieren und in vielen Fällen auch die bei ihnen beschäftigten Mitarbeiter (natürlich nur, sofern die Regierungen nicht verhindern, dass die Preissteigerungen an den Weltmärkten an die Inlandsmärkte weitergegeben werden). Hingegen leiden die Viehzüchter sowohl unter den höheren Kosten für Futtermittel und Energie als auch der relativ flauen Preisentwicklung bei ihren eigenen Erzeugnissen. Für landwirtschaftliche Haushalte, die hauptsächlich für den Eigenbedarf bzw. für die lokalen Märkte produzieren, die von den Preisfluktuationen an den nationalen und internationalen Märkten abgeschottet sind, werden die Auswirkungen gemäßigt sein. *Aber für arme Stadtbewohner und für die großen nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer ist diese Entwicklung mit stark negativen Effekten verbunden, da sie einen noch größeren Teil ihrer bescheidenen Einkommen für Nahrungsmittel aufwenden müssen.* Mit jedem Preisanstieg um 10% bei sämtlichen Getreidesorten (einschließlich Reis) verteuert sich für solche Entwicklungsländer, die Nettogetreideimporteure sind, die Gesamteinfuhrrechnung für diese Produkte um fast 4,5 Mrd. US-\$.

26. *Die Auswirkungen der hohen Agrarrohstoffpreise auf die Industrieländer sind insgesamt eher moderat.* Der Anteil des Agrarrohstoffpreises am Verbraucherpreis von Nahrungsmittelerzeugnissen ist verhältnismäßig gering (meist 35% oder weniger); das Gleiche gilt für den Anteil am verfügbaren

Einkommen, der für Nahrungsmittel ausgegeben wird (in den meisten OECD-Ländern 10-15%). Diese Durchschnittswerte verdecken natürlich wesentlich stärkere Auswirkungen für Verbraucher mit niedrigem Einkommen, bei denen ein größerer Teil der Ausgaben auf Nahrungsmittel entfällt. Sofern das hohe Preisniveau anhält und die Inflationsrate dann in Zukunft nicht sinkt, könnten sich darüber hinaus erhebliche indirekte Effekte für die Wirtschaft ergeben.

Welche Politikreaktionen sind angebracht?

27. Kurzfristig ist *humanitäre Hilfe* erforderlich. Vor den jüngsten Preissteigerungen hungerten Hunderte Millionen Menschen, weil sie sich keine Nahrungsmittel leisten konnten. Infolge der höheren Preise ist die Zahl derer, die unter extremem Hunger leiden, weiter gestiegen – damit ist das erste Millenniums-entwicklungsziel der Vereinten Nationen zu einer noch größeren Herausforderung geworden. Umfangreiche Hilfe ist unmittelbar erforderlich, gegebenenfalls in Form von Barmitteln oder Gutscheinen, um die heimischen Märkte in den Empfängerländern zu stärken statt ihre Funktionsfähigkeit zu untergraben.

28. Mittelfristig kommt es entscheidend darauf an, die Kaufkraft armer Nahrungsmittelkäufer zu erhöhen, damit sie genug Nahrungsmittel erwerben können – selbst zu den im Vergleich zu früheren Durchschnittsniveaus höheren Preisen, die voraussichtlich auch in Zukunft bestehen bleiben werden. Dazu ist es grundsätzlich erforderlich, *das Wachstum und die Entwicklung in armen Ländern zu fördern*. In einigen der ärmsten Länder sind Investitionen in die Landwirtschaft einschließlich in Agrarforschung, Beratung und Bildung u.U. die beste Möglichkeit, die Armut zu reduzieren und die Wirtschaftstätigkeit zu stimulieren. In anderen Situationen können sich Investitionen in die Landwirtschaft ebenfalls als hilfreich erweisen, es kann aber gleichfalls erforderlich sein, die Struktur der Wirtschaft zu diversifizieren. In vielen Fällen werden Investitionen in Verbesserungen des gesamten Umfelds, in dem die Landwirtschaft operiert, wohl am zweckmäßigsten sein – d.h. Verbesserungen der grundlegenden Governance-Systeme, der makroökonomischen Politik, der Infrastruktur, Technologie, Bildung, Gesundheit usw. Mit anderen Worten, statt überall auf eine schnelle Ausweitung der Landwirtschaft zu drängen, wird ein maßgeschneiderter Ansatz benötigt, der auf der Kapazität und dem Potenzial der einzelnen Länder aufbaut.

29. *In der Agrarhandelspolitik sind weitere Reformen erforderlich*. Handelsbeschränkende Maßnahmen – seien es Export- oder Importrestriktionen – haben unerwünschte und oft unbeabsichtigte Auswirkungen, vor allem auf mittlere und lange Sicht. Marktverzerrende Subventionen sind ebenfalls nicht hilfreich. Exportsteuern und -embargos können die inländischen Verbraucher zwar kurzfristig entlasten, doch wird bei derartigen Maßnahmen kein Unterschied zwischen Verbrauchern mit niedrigem und hohem Einkommen gemacht, und außerdem stellen sie eine Belastung für die einheimischen Produzenten dar und begrenzen deren Angebotsreaktion. Exportbeschränkungen tragen zu Unsicherheit an den weltweiten Rohstoffmärkten bei und treiben die Preise an den internationalen Märkten weiter in die Höhe. Auf der Importseite wirkt sich ein „Schutz“ einheimischer Produzenten von Agrarrohstoffen durch hohe Preisstützung und Außenschutzmaßnahmen nachteilig auf die Wachstumschancen ausländischer Produzenten und die inländischen Verbraucher aus. Ein zügiger und ehrgeiziger Abschluss der Doha-Runde der WTO-Verhandlungen könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, das Potenzial der Märkte für die Herstellung eines Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage auf globaler Ebene zu nutzen.

30. Es ist ebenfalls aufschlussreich, die Ursachen für die jüngsten Preissteigerungen eingehender zu betrachten. Auf der Angebotsseite wäre die Verbindung zwischen Produktions- und Ertragsausfällen und dem *Klimawandel* genauer zu untersuchen. Investitionen in FuE, Technologietransfer und Beratungsdienstleistungen, vor allem in weniger entwickelten Volkswirtschaften, könnten in wesentlichem Maße dazu beitragen, *Produktivität* und Produktion zu erhöhen. Auch der Einsatz von Genmodifikation (GVO) bietet Potenzial, das weiter ausgeschöpft werden könnte, um die Produktivität zu steigern, die Eigenschaften von für die Nahrungsmittelproduktion oder für andere Zwecke bestimmten Kulturen zu verbessern und die Widerstandsfähigkeit von Anbaupflanzen gegen Stressfaktoren wie Trockenperioden zu erhöhen. Auf der Nachfrageseite ist eine genaue Untersuchung des raschen Anstiegs der politikinduzierten

Nachfrage nach *Biokraftstoffen* angezeigt. Die bisher durchgeführten OECD/IEA-Analysen lassen darauf schließen, dass die Vorteile aus der Produktion von Biokraftstoffen der ersten Generation, die Agrarrohstoffe nutzt, in Bezug auf Energiesicherheit, Umweltschutz und Wirtschaft gering sind und sich die angestrebten Ziele mit den derzeit verfolgten Politiken wahrscheinlich nicht erreichen lassen. Alternative Ansätze (die sich z.B. auf eine Reduzierung des Energiebedarfs und der Treibhausgasemissionen richten, einen freieren Handel mit Biokraftstoffen ermöglichen und die Einführung von Produktionstechnologien der „zweiten Generation“ beschleunigen, bei denen nicht mehr wie bisher Agrarrohstoffe zum Einsatz kommen) bringen potenziell größere Vorteile und sind nicht mit unerwünschten Effekten auf die Nahrungsmittelpreise verbunden.

31. Die hohen Preise für Agrarrohstoffe wirken sich auch auf nahe Substitutionsprodukte aus, wie Fisch z.B., und könnten zu noch größerem Druck auf die bereits dezimierten *Fischbestände* und zu einer stärkeren Nachfrage nach Fisch aus Aquakulturen führen. Daher kommt es entscheidend darauf an, dass die Politik einen nachhaltigen und verantwortungsvollen Umgang mit den Meeresressourcen gewährleistet, sowohl in nationalen Hoheitsgebieten als auch in internationalen Gewässern, und ebenso bedarf es konzentrierter Maßnahmen zur Kontrolle des illegalen Fischfangs. Ferner könnten Optionen zur Verbesserung des unternehmerischen Umfelds für private Investitionen in die Aquakultur untersucht werden.

Was können die Regierungen und internationalen Organisationen tun?

32. Die jüngsten Steigerungen der Nahrungsmittelpreise sind von wahrhaft globaler Tragweite. Sie haben komplexe Ursachen und Auswirkungen und erfordern eine komplexe Reaktion auf internationaler Ebene. Die aktuellen Entwicklungen an den weltweiten Nahrungsmittelmärkten haben dramatische Konsequenzen für die Ernährungssicherheit armer Menschen. Unterdessen tragen spekulative Faktoren und an nationalen Interessen ausgerichtete Politikmaßnahmen zu Nervosität und Volatilität an den Märkten bei. Daher sind jetzt *objektive, wirksame und kohärente weltweite Maßnahmen* geboten, um zu verhindern, dass sich die bereits schwierige Situation weiter verschlimmert.

33. Angesichts der akuten Natur der Marktentwicklungen und ihrer Auswirkungen wurden weltweit hochrangige Treffen und Initiativen in verschiedenen Foren organisiert oder sind für die nächste Zeit geplant. Die OECD steht bereit, sich an Maßnahmen zu beteiligen, bei denen sie einen wirksamen Beitrag leisten kann. Eine enge Koordination mit Regierungen und zwischen einschlägigen internationalen Organisationen ist von entscheidender Bedeutung. Gestützt auf die Erkenntnisse eines Treffens im Dezember vergangenen Jahres mit Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Thema Umgang mit globalen Fragen und im Hinblick auf die Stellungnahmen des britischen Premierministers Gordon Brown und dessen japanischen Amtskollegen Yasuo Fukuda zu den Auswirkungen der Nahrungsmittelpreise würde die OECD vorschlagen, einen Mechanismus auf der Führungsebene internationaler Institutionen – darunter OECD, Weltbank, IWF, ILO, FAO, UNDP und WTO – zur Koordinierung und Beratung im Hinblick auf angemessene Politikreaktionen einzurichten. Während andere internationale Organisationen besser positioniert sind, um unmittelbare und dringende humanitäre und Nahrungsmittelhilfe zu leisten, wird die OECD vorangehen und ihre Anstrengungen auf folgende Prioritäten richten:

34. Ein **unmittelbarer** Beitrag wird darin bestehen, für die aktive Kommunikation einer eingehenden, auf Fakten basierenden Analyse der Ursachen und Auswirkungen der steigenden Nahrungsmittelpreise zu sorgen, deren besonderer Schwerpunkt auf effektiven Politikmaßnahmen liegt und die sich auf die anerkannten analytischen Kapazitäten der OECD im Bereich der Nahrungsmittel- und Agrarpolitiken und -märkte stützt. Heute kommt es mehr denn je darauf an, den zunehmenden Forderungen nach Handelsprotektionismus Einhalt zu gebieten. Die Märkte gegen Ein- oder Ausfuhren abzuschotten, wird genau das Falsche bewirken. Mehr Sicherheit in der weltweiten Nahrungsmittelversorgung lässt sich nur erreichen, wenn wettbewerbsfähige Produzenten in allen Regionen der Welt uneingeschränkt auf die aktuellen Marktgelegenheiten reagieren können. Von der Aufrechterhaltung oder Einführung von Maßnahmen, die Verzerrungen verursachen und angemessene Marktreaktionen behindern, sollte Abstand genommen werden. Die OECD wird die

Entwicklungen an den Rohstoffmärkten und diesbezügliche staatliche Initiativen in den kommenden Monaten weiterhin genau beobachten und regelmäßig über ihre Erkenntnisse Bericht erstatten.

35. Die OECD ist bereit, vor Ende 2008 eine Reihe hochrangiger Treffen einzuberufen, bei denen die Regierungen der Mitgliedsländer und wichtiger Nichtmitgliedsländer gemeinsam Lösungsansätze erwägen können. Ein erstes Forum könnte sich mit Politikanpassungen befassen, durch die sich die Nahrungsmittelversorgung **kurzfristig** verbessern lässt. Dabei könnten z.B. die derzeitigen Politiken in Bezug auf die Verwendung von Agrarrohstoffen zur Herstellung von Biokraftstoffen der ersten Generation auf den Prüfstand gestellt werden. Ein zweites hochrangiges Forum könnte sich der Untersuchung des Potenzials technologischer Innovationen und entsprechender Politikmaßnahmen zur Förderung eines nachhaltigen Produktivitätswachstums in der Nahrungsmittelproduktion, vor allem in den Entwicklungsländern, widmen und Politikmaßnahmen erörtern, mit denen sich dieses Potenzial voll ausschöpfen ließe. **Die Ergebnisse dieser Initiativen würden den Ministern der OECD-Länder zum Jahresende vorgelegt werden.**

36. **Mittelfristig** besteht das Ziel darin sicherzustellen, dass die Kaufkraft armer Verbraucher gestärkt wird, damit sie besseren Zugang zu Nahrungsmitteln erhalten, selbst bei höheren Preisen. Ein breiter Ansatz wird notwendig sein, um die Problematik der Nahrungsmittelpreise in eine verstärkte Agenda zur Förderung der Entwicklung in armen Ländern einzubauen. Die OECD wird ein gezieltes horizontales, alle relevanten Bereiche der Organisation umfassendes Programm einrichten und mit Mitteln ausstatten, um die Optionen zur Förderung von Wachstum und Entwicklung in armen Ländern eingehend zu analysieren, wobei sie das Augenmerk hauptsächlich – aber nicht ausschließlich – auf die Bereiche Landwirtschaft und ländliche Entwicklung richten wird. Bei diesem umfassenden Programm wird die OECD auf die Expertise aller einschlägigen Fachbereiche der Organisation zurückgreifen, um eine kohärente Einschätzung abzugeben, wie die Regierungen die Wirksamkeit ihrer Politiken verbessern können. Um die Wahrscheinlichkeit einer Wiederholung der derzeitigen Situation zu verringern, wird die OECD außerdem die Optionen analysieren, durch die sich gegebenenfalls die Volatilität an den Agrarrohstoffmärkten verringern lässt, und Ansätze für ein effektives Risikomanagement in der Landwirtschaft und in der Nahrungsmittelversorgung untersuchen.