

öffentliche Anhörung des Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages

Montag, 23. Juni 2008, 11.00 – 14.00 Uhr Berlin

Thema:

„Entwicklung der national und international steigenden Lebensmittelpreise und die Anforderungen insbesondere an die Landwirtschaftspolitik zur weltweiten Bekämpfung des Hungers“

Stellungnahme von

Joachim von Braun,

Direktor des Internationalen Forschungsinstituts für Agrar- und Ernährungspolitik (International Food Policy Research Institute, IFPRI) Washington D.C.¹

I. Einführung

Der drastische Anstieg der Lebensmittelpreise in den letzten beiden Jahren gibt Anlass zu schwerer Sorge, was die globale Lebensmittel- und Ernährungssituation der Menschen, und besonders die der Armen in den Entwicklungsländern angeht. Steigende Inflation und sozialen Spannungen in einigen Ländern weisen auf die makro-ökonomischen und sicherheitspolitischen Dimensionen des Problems hin. Obwohl sich über die relative Bedeutung der einzelnen Faktoren, die zur weltweiten Inflation der Nahrungsmittelpreise führen, diskutieren lässt, werden die wesentlichen Ursachen dafür inzwischen klar verstanden und auf höchster politischer Entscheidungsebene zur Kenntnis genommen. Schon früh hat das Internationale Forschungsinstitut für Agrar- und Ernährungspolitik (IFPRI) die Aufmerksamkeit auf dieses Problem gelenkt und die wichtigsten Vorgehensweisen identifiziert, um die entstehende Krise zu mildern oder zu verhindern.² In dem vorliegenden Papier soll genauer dargelegt werden, was

¹ Diese Stellungnahme ist gemeinsam mit den folgenden IFPRI Mitarbeitern erstellt worden: Akhter Ahmed, Kwadwo Asenso-Okyere, Shenggen Fan, Ashok Gulati, John Hoddinott, Rajul Pandya-Lorch, Mark W. Rosegrant, Marie Ruel, Maximo Torero, Teunis van Rheenen, Klaus von Grebmer. Bella Nestorova und Tolu Olofinbiyi haben bei der Forschung zu diesem Papier in exzellenter Weise geholfen. Wir sind sehr dankbar für den Input und die Kommentare von vielen IFPRI Mitarbeitern, besonders Ousmane Badiane, Antoine Bouet, Betina Dimaranan, Nick Minot, Siwa Msangi, David Orden, Miguel Robles, und Tingju Zhu. Wir würdigen dankbar die Durchsicht einer früheren Version dieses Papiers durch Sartaj Aziz (Pakistan), Eugenio Diaz-Bonilla (Argentinien), Franz Heidhues (Deutschland), Per Pinstrup-Andersen (USA), und Harris Mule (Kenia), deren Kommentare und kritische Anmerkungen äußerst hilfreich waren.

² Siehe www.ifpri.org und, zum Beispiel, Joachim von Braun, Mark W. Rosegrant, Rajul Pandya-Lorch, Marc J. Cohen, Sarah A. Cline, Mary Ashby Brown, and María Soledad Bos, *New Risks and Opportunities for Food Security: Scenario Analyses for 2015 and 2050*. 2020 Discussion Paper 39 (Washington, DC: IFPRI, Februar 2005); Joachim von Braun, *The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions*, Food Policy Report (Washington, DC: IFPRI, Dezember 2007)

jetzt getan werden muss. Die politischen Maßnahmen und besonders ihre Reihenfolge, ihr Ausmaß und ihre Anpassung an regionale und nationale Gegebenheiten, und die Vorbereitungen und Überwachung ihrer Implementierung müssen strukturiert und klar sein. Die Regierungen der Entwicklungs- und Industrieländer und die internationalen Organisationen haben gleichermaßen Schlüsselrollen bei der Reduzierung und Stabilisierung der Preise. Sie sind es, die dringende notwendige Handels- und Investitionsmaßnahmen ermöglichen und den Armen helfen, durch soziale Schutzmaßnahmen die höheren Lebensmittelausgaben zu bewältigen. Einige der Maßnahmen erfordern eine weltweite Koordinierung, um tatsächlich ihre Wirkung entfalten zu können.

Die Preise fast aller Agrargüter sind gestiegen. Die Weltmarktpreise für Mais und Weizen haben sich seit 2003 mehr als verdoppelt. Der Preis für Reis ist sprunghaft auf ein bisher nicht gekanntes Niveau angestiegen. Milch- und Fleischprodukte, Geflügel, Palmöl und Kassava, um nur einige landwirtschaftliche Produkte zu nennen, sind ebenfalls im Preis gestiegen. Der Preis für Butter und Milch hat sich seit Beginn des Jahres 2003 verdreifacht, und der Preis für Geflügelfleisch hat sich fast verdoppelt. Auch die Kosten der Agrarproduktion sind gestiegen, insbesondere die energieabhängigen Kostenkomponenten. Bezieht man Inflation und den Verfall des Dollars ein (z.B. indem die Preise in Euro angegeben werden), fällt die Preiserhöhungen zwar kleiner, aber immer noch dramatisch aus. Von besonderer Bedeutung für die Armen ist jedoch die Auswirkung der Preiserhöhungen auf ihre Kaufkraft. Sie zeigt sich in dem sich verschlechternden Verhältnis der Löhne für ungelernte Arbeiter zu den. Die hohen weltweiten Agrarpreise werden wahrscheinlich nicht wieder auf ihr Durchschnittsniveau von 2000-2003 sinken. Wie eine globale Szenarioanalyse des IFPRI³ zeigt, können die Preisschwankungen sogar noch ausgeprägter ausfallen.

Der plötzliche Anstieg der Lebensmittelpreise hat sich in unterschiedlichem Maße von den Weltmärkten auf die lokalen Märkte übertragen.⁴ In Tansania, zum Beispiel, spiegeln sich 81 Prozent der Preisänderungen auf dem Weltmarkt im Zeitraum von 2003 bis 2008 in lokalen Preissteigerungen wieder. Hingegen in Indonesien, sind in Jakarta nur 5 Prozent und in Surabaya 32 Prozent der Preisänderungen für Mais auf dem lokalen Markt angekommen. Ähnlich ist es in Ghana und in den Philippinen, wo sich ungefähr 50 Prozent der Veränderung des Weltmarktpreises auf die lokalen Reispreise ausgewirkt haben. Da das Gewicht der Lebensmittel im Warenkorb der Entwicklungsländer sehr hoch ist, hat der plötzliche Preisanstieg einen direkten Einfluss auf die Inflationsrate. In Lateinamerika, wo sich der Lebensmittelanteil am Lebenshaltungsindex zwischen 23 und 50 Prozent bewegt, erreicht die Inflationsrate zweistellige Zahlen. Die Inflation bei Lebensmitteln hat auch in China zugenommen und trug 2007 mit 90 Prozent zur gesamten Inflationsrate bei. In Indien hat zwischen 2007 und 2008 hingegen der Preisanstieg bei Nahrungsmitteln weniger als 20 Prozent zur Gesamtinflation beigesteuert:

³ IFPRIs globale Szenarien Analyse basiert auf dem internationalen Modell für Politikanalyse der landwirtschaftlichen Rohstoffe und deren Handel (IMPACT). Diese Modellanalysen sind maßgeblich für IFPRIs Analysen von Zukunftsperspektiven. Es wird von Mark W. Rosegrant gehandhabt.

⁴ Bestimmte Massnahmen und Gegebenheiten können eine perfekte Übertragung der Preise von den Weltmärkten auf die lokalen Märkte verhindern. Drei Kräfte werden normalerweise identifiziert: (1) Transportkosten und natürliche Marktsegmentierung; (2) inländische Politikmaßnahmen und willkürliche Marktsegmentierung; und (3) imperfekte Übertragung in Zusammenhang mit Marktstrukturen und der Existenz von monopolistischer / monopsonistischer Machtausübung. Die Übertragung der Preisänderungen vom Weltmarkt auf den lokalen Markt variiert daher zwischen Ländern.

dennoch hat dies im Parlament Besorgnis hervorgerufen. Indien hat versucht, mit Hilfe seiner Subventions-, Handels- und Zollpolitik den größten Teil der hohen Weltmarktpreise für Nahrungsmittel und Energie zu absorbieren. Die am wenigsten entwickelten Länder vor allem in Afrika verfügen jedoch nicht über die notwendigen Ressourcen, um auf ähnliche Weise zu reagieren.

Nationale Regierungen und internationale Organisationen versuchen mit verschiedenen Maßnahmen, den Einfluss der höheren Weltmarktpreise auf die inländischen Preise zu minimieren und die negativen Auswirkungen auf arme Bevölkerungsgruppen zu mildern. Manche dieser Maßnahmen helfen, die inländischen Nahrungsmittelpreise zu stabilisieren oder sogar zu reduzieren. Andere Aktionen wiederum werden einigen Gruppen auf Kosten anderer Gruppen helfen, oder die Lebensmittelpreise tatsächlich noch volatiler machen und den Handel weiter verzerren. Jetzt ist effektives und kohärentes Vorgehen nötig, um die ärmsten und am meisten betroffenen Gruppen der Bevölkerung zu unterstützen. Nur so können die Ärmsten die drastische und unmittelbare Steigerung ihrer Lebensmittelausgaben bewältigen: nur so können die Landwirte in den Entwicklungsländern schnell auf die robuste Nachfrage nach ihren Erzeugnissen reagieren, und nur so kehrt Stabilität in die volatilen Nahrungsmittelmärkte zurück.

II. Ursachen der Preiserhöhungen

Neuartige und altbekannte Faktoren beeinflussen die weltweite Nahrungsmittelsituation und damit die steigenden Preise für Agrarrohstoffe. Hohe Energiepreise und die Subventionierung der Produktion von Agrartreibstoffen, höhere Einkommen und Bevölkerungswachstum, Globalisierung und Urbanisierung sind die treibenden Kräfte hinter der stark gestiegenen Nachfrage. Auf der Angebotsseite behindern die begrenzte Verfügbarkeit von Land und Wasser, zu geringe Investitionen in die ländliche Infrastruktur und den technischen Fortschritt, mangelnder Zugang zu landwirtschaftlichen Inputs und Klima die notwendigen Produktivitätssteigerungen und begrenzen die Zuwächse in der Erzeugung. Zwischen 2000 und 2007 überstieg die Nachfrage nach Getreide die Produktion, was zu geschrumpften Lagerbeständen führte. Die Nachfrage nach Agrarprodukten für Lebens-, Futtermittel und Treibstoffe wird mit ziemlicher Sicherheit weiterhin steigen. Klimaschwankungen und ein steigender Energiebedarfs können die Nahrungsmittelpreise immer wieder in die Höhe treiben. Markt- und handelspolitische Maßnahmen wie Exportverbote und Einfuhrsubventionen, die ad hoc erlassen werden, bringen noch mehr Volatilität in den globalen Nahrungsmittelmarkt. Es ist wichtig, sich ins Gedächtnis zu rufen, dass die Faktoren, die in der gegenwärtigen Krise eine Rolle spielen, verschieden sind: einige sind zyklisch, andere strukturell und wieder andere sind ein besonderes Merkmal dieser Krise. Auch können sie sich wieder ändern- wie die vergangenen Rohstoffbooms z.B. 1974 zeigen.

2. 1. Energie und Agro-Treibstoffe

Die starke Erhöhung der Energiepreise hat die Preisentwicklung bei Nahrungsmitteln entscheidend beeinflusst. Energie- und Agrarpreise sind zunehmend miteinander verflochten. Die Ölpreise haben im Mai 2008 ein historisches Hoch von mehr als 120 \$ pro Barrel überschritten. Sowohl die US-amerikanische Regierung als auch die Europäische Union subventionieren den Anbau von Pflanzen zur Energiegewinnung. Beides führt dazu, dass sich

viele Landwirte auf den massiven Anbau von Agro-Treibstoffen verlegt haben. In den Vereinigten Staaten wird ein Drittel der Maisernte zu Äthanol verarbeitet, verglichen mit 5 Prozent vor zehn Jahren, und die Subventionen für Agro-Treibstoffe machen 11 bis 13 Milliarden US Dollar pro Jahr aus. Die hohen landwirtschaftlichen Subventionen, die von den Industrieländern gezahlt werden, haben schon seit Jahrzehnten die Märkte verzerrt und den Wettbewerbsvorteil der Landwirte in den Entwicklungsländern unterminiert.

Die zunehmende Herstellung von Agro-Treibstoffen wie Äthanol und Bio-Diesel, die weitgehend auf agrarischen Rohstoffen beruht, hat zudem eine deutliche Auswirkung auf die landwirtschaftlichen Preise.. Die vermehrte Nachfrage nach Agro-Treibstoffen macht nach vorsichtigen Schätzungen des IFPRI 30 Prozent des gewichteten durchschnittlichen Preisanstiegs bei Getreide aus (bei Mais 39 Prozent). Die jüngsten Entwicklungen bei Angebot und Nachfrage und die gegenwärtigen Pläne für weitere Investitionen in Agro-Treibstoffe sind in eine IFPRI-IMPACT Modellprognose eingeflossen. Diese Prognosen ergeben, dass -ceteris paribus- bis zum Jahr 2020 die Preise für Mais um 26 Prozent und für Ölsaaten um 18 Prozent steigen werden, verglichen mit einem Szenario, bei dem die Agro-Treibstoffproduktion auf dem Niveau von 2007 bleibt. Diese konservativen Schätzungen berücksichtigen weder Spekulationsgeschäfte noch überraschend erlassene Handelsrestriktionen wie Exportverbote, die den Preiseffekt noch verstärken würden. Der zukünftige Ölpreis wird ebenfalls einen starken Einfluss auf die tatsächlichen weiteren Preisänderungen haben, da er die Nachfrage nach Agro-Treibstoffen erhöhen wird und damit die Nahrungsmittelversorgung weiter belastet.

Hohe Energiepreise verteuern auch die Agrarproduktion, da sie die Kosten für Mineraldünger, Bewässerungssysteme und den Transport von Betriebsmitteln nach oben treiben. In den meisten Entwicklungsländern beläuft sich der Anteil der Energie an den landwirtschaftlichen Produktionskosten auf rund 4 Prozent, in den großen Ländern Brasilien, China und Indien beträgt er jedoch zwischen 8 und über 10 Prozent.

2. 2. Einkommen und Bevölkerungswachstum

In vielen Teilen der Welt wird die Bevölkerung weiterhin stark wachsen. Eine steigende Zahl von Ländern hat in jüngster Zeit ein hohes Wirtschaftswachstum erlebt. Das sich entwickelnde Asien und hier besonders China und Indien, verzeichnen weiterhin ein robustes und anhaltendes Wachstum. Zwischen 2005 bis 2007 stieg das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der Region um mehr als 9 Prozent pro Jahr. In der gleichen Zeit haben die Länder südlich der Sahara ebenfalls ein rasches Wirtschaftswachstum von mehr als 6 Prozent erlebt. Sogar Länder, die häufig Hungerperioden erleiden, meldeten hohe Wachstumsraten. Höhere Einkommen, Abwanderungen in die Städte und sich verändernden Präferenzen beim Konsum von Lebensmitteln haben die inländische Nachfrage erhöht. Eine immer noch wachsende Weltbevölkerung verlangt mehr und andere Lebensmittel. Der Lebensmittelkonsum verlagert sich von Getreide und anderen Grundnahrungsmitteln zu Gemüse, Obst, Fleisch- und Milchprodukten, und engt damit die Verfügbarkeit von Land und Wasser für die Getreideproduktion zunehmend ein.

2. 3. Landwirtschaftliche Produktion

Auf der Angebotsseite trifft die stark steigende Nachfrage auf eine nur langsam wachsende Produktion. In den Ländern, die traditionell Überschüsse produzieren und exportieren, waren die Produktionszuwächse nur sehr gering. Die Ernteerträge sind in Australien aufgrund einer langen Dürreperiode stark gesunken und stagnieren in China, der Europäischen Union, Indien und den Vereinigten Staaten. Das Angebot wird sich 2008 voraussichtlich erholen, aber der Produktionszuwachs ist zu niedrig, um die starke Nachfrage zu befriedigen. In den Regionen, die schon ein hohes Produktionsniveau erreicht haben, sind die Ernteerträge besonders langsam gewachsen.

Normalerweise führt ein Preisanstieg von 10 Prozent zu einer landwirtschaftlichen Produktionssteigerung (bezogen auf alle Produkte) von nur 1 oder 2 Prozent.⁵ In der neuen Hochpreissituation ist es unsicher, wie schnell die Landwirte reagieren werden. Landwirte in Brasilien, China und Indien sind wahrscheinlich in der Lage sich schnell anzupassen, da sie über relativ gute Infrastruktur und Dienstleistungssysteme verfügen. Die afrikanischen Landwirte hingegen laufen Gefahr, den Anschluss zu verpassen. Infolge der aktuellen Getreidepreise fließen erhebliche ausländische Direktinvestitionen nach Zentralasien, Osteuropa und Russland, verbunden mit technischer Hilfe und Unterstützung bei Management und Marketing im Agrarsektor. Bisher haben diese Direktinvestitionen die Produktion noch nicht sehr stark erhöht.

Der eingeschränkte Zugang zu Wasser und Land erschwert eine angemessene Reaktion der Produktionsseite auf die hohen Preise. Hinzu kommen zu geringe Investitionen in den technischen Fortschritt und ein mangelhaftes Bankensystem. Die weltweite Anbaufläche ist begrenzt und die Kosten (einschließlich der Umweltkosten), neues Land für eine Agrarproduktion zu erschließen, können enorm sein.⁶ Gespräche mit Landwirten in Bangladesch im April 2008 ergaben, dass viele Kleinbauern und landlose Arbeiter etwas Land gepachtet haben. Sie haben sich dafür Geld zu einem jährlichen Zinssatz von bis zu 240 Prozent geliehen.⁷ Einige liehen sich Geld von Geldverleihern, Ladeninhabern, Freunden, Verwandten und Nachbarn. Manche landlose Arbeiter verdienen sich zeitweise Geld in der Stadt als Rickschafahrer, um für Bewässerung und Düngemittel bezahlen zu können. Die Finanzierung solcher Maßnahmen zur Nahrungsmittelsicherung durch die Armen sollte weiterhin beobachtet werden, und eine erweiterte Rolle für die Mikrofinanzierung als befristeten Konsumkredit sollte unkonventionell in Betracht gezogen werden.

Langfristig wird der Klimawandel die landwirtschaftliche Produktion gefährden. Wetterkatastrophen sind zurzeit ein zunehmend kritisch werdender Faktor, der die Preise und die

⁵ Schlußfolgerungen aus Analysen mit Datensätzen aus den 1980ern und 1990ern müssen vorsichtig interpretiert werden, da die Elastizitäten nicht-linear sein können.

⁶ Es ist fraglich, wie viel Ackerland tatsächlich noch verfügbar ist und wieviel eine zukünftige Expansion kosten würde. Nach Meinung der FAO ist doppelt soviel Land verfügbar wie derzeit im Regenfeldbau kultiviert wird. Ein Großteil des potentiellen Bodens ist jedoch in der Praxis nicht verfügbar (Wälder, Schutzgebiete, menschliche Siedlungen und Infrastruktur) oder schwierig zu bebauen. Verglichen mit 1997 bis 1999 könnte das Ackerland 2015 in Afrika südlich der Sahara um 15 Prozent zunehmen und um 10 Prozent in Lateinamerika und der Karibik. Der Umfang soll in Ost- und Südasiens konstant bleiben (FAO, World Agriculture: Towards 2015/2030 [Rome: 2003]). In Industrieländern, besonders in Europa, ist ein größeres Angebot möglich, wenn die Politik der Flächenstilllegung langfristig geändert wird. In manchen Entwicklungsländern wie Indien können erhöhte Bewässerungsinvestitionen die landwirtschaftliche Produktion verbessern.

⁷ Feldbeobachtungen von Akhter Ahmed (IFPRI) und dem DATA Team, Dhaka, Bangladesh, April 2008.

Risiken für die Landwirte erhöht. Widrige Wetterverhältnisse (Trockenheit, übermäßiger Regen, Überflutungen, Stürme, Frost, Hagel) und dadurch vermehrter Schädlingsbefall und Pflanzenkrankheiten, sowie Feuer können die Produktion empfindlich stören und die finanziellen Mittel der Landwirte strapazieren. Eine innovative Antwort auf das uralte Problem, wie die Kleinbauern vor Wetter bedingten Einkommensschocks geschützt werden können, wird gebraucht – als positives Beispiel sei hier die neue Generation von Versicherungen gegen schlechtes Wetter genannt. In einigen Entwicklungsländern wird die Ernte von hochwertigen Agrarprodukten in steigendem Maße versichert; die Ausdehnung des Versicherungsschutzes auf Getreide würde Investitionen von Kleinbauern anregen und deren Einkommen stabilisieren.

Um sich diesen schwierigen Produktionsproblemen zu stellen, muss der technische Fortschritt beschleunigt werden; Forschung ist dafür von zentraler Bedeutung. Die Ausgaben für die öffentliche Forschung und Entwicklung (R&D) in der Landwirtschaft sind weltweit aber zurückgegangen. Die Grüne Revolution in Südasien hat gezeigt, dass Ernteerträge sich innerhalb weniger Jahre verdoppeln oder gar verdreifachen können, wenn modernes Saatgut, Bewässerung und Düngemittel zum Einsatz kommen und mit sicheren Absatzpreisen kombiniert werden.

Günstige Wetterbedingungen und ein Anstieg der landwirtschaftlichen Produktion könnten helfen, die akute Preiskrise zu überwinden und eine schrittweise Wiederaufstockung der Getreidevorräte erlauben. Andererseits ist es auch möglich, dass die Nachfrage die Produktion bei weitem übertreffen wird – z.B. wenn die Agro-Treibstoffpolitik nicht geändert wird. Die Politik sollte auch für diesen Fall Maßnahmen zur Stabilisierung der Nahrungsmittelmärkte einleiten.

2. 4 Markt- und Handelspolitik

Viele Länder führen inzwischen ad hoc-Maßnahmen wie Exportbeschränkungen und Preiskontrollen durch, um die Auswirkungen der höheren Preise auf ihre Bevölkerung zu minimieren. Seit April 2008 haben 15 Länder, darunter auch große Produzenten⁸, Exportrestriktionen für landwirtschaftliche Rohstoffe eingeführt. China hat zum Beispiel die Ausfuhr von Reis und Mais, und Indien hat die Ausfuhr von Reis und Hülsenfrüchten verboten. Argentinien hat Exportabgaben auf Soja, Mais, Weizen und Rindfleisch erhoben, und Äthiopien und Tansania haben die Ausfuhr der meisten Getreidearten untersagt. Unter den Ländern, die neue oder zusätzliche Preiskontrollen eingeführt haben, befinden sich Benin, China, Malaysia, and Senegal.

Diese Maßnahmen führen zu kollektivem Politikversagen. Politische Reaktionen wie Exportverbote und hohe Ausfuhrzölle mögen kurzfristig das Risiko von Nahrungsmittelknappheit im Lande reduzieren, aber sie verringern das Angebot auf dem Weltmarkt und machen es noch instabiler. Exportrestriktionen schädigen Handelspartner, die vom Import abhängig sind. Die indischen Exportbeschränkungen für Reis wirken sich zum Beispiel auf die bangalischen Verbraucher negativ aus und dämpfen den Enthusiasmus der indischen Landwirte, in die Landwirtschaft zu investieren. Zusätzlich stimulieren Exportverbote Kartellbildungen, unterminieren das Vertrauen in den Handel und fördern Protektionismus.

⁸ Argentinien, Bangladesch, Bolivien, Kambodscha, China, Ägypten, Äthiopien, Indien, Kasachstan, Malaysia, Pakistan, Russland, Tansania, Vietnam, and Sambia.

Manche Länder haben zur Erhöhung der weltweiten Nachfrage nach Nahrungsmitteln beigetragen. Einige Entwicklungsländer, die Netto-Nahrungsmittelimporteure sind, haben zum Beispiel ihre Importbeschränkungen abgebaut. Dies ist im Prinzip ein willkommener Schritt zu offeneren Handelsbeziehungen, der aber in der Praxis die Preise mit nach oben drückt. Marokko hat die Einfuhrzölle für Weizen von 130 auf 2,5 Prozent gesenkt, Nigeria hat seine Einfuhrabgaben bei Reis von 100 auf 2,7 Prozent abgebaut, Peru hat seine Importzölle für Weizen und Mais vollständig beseitigt und Senegal verzichtet auf Einfuhrabgaben bei Getreide.

Der Anstieg der Lebensmittelpreise wirkt sich zunehmend auf die in vielen Ländern nach oben tendierende Inflationsrate aus. Allgemeine makroökonomische Instrumente wie Währungs- und Zinspolitik sind als Mittel zur Bekämpfung dieser spezifischen Inflationsursachen ungeeignet: sie tragen zudem noch zur allgemeinen Abschwächung der Konjunktur bei. Die restriktive landwirtschaftliche Handelspolitik seitens einiger Entwicklungsländer unterminiert den Nutzen der globalen Integration und verschlimmert die Handelsverzerrungen, für die seit langem vor allem auch die reichen Länder verantwortlich sind. Die Globalisierung der Landwirtschaft hat den „Rückwärtsgang“ eingelegt mit negativen Folgen für die ärmsten Länder. Die Doha-Runde der WTO ist noch nicht beendet. Es würde sich sehr nachteilig auswirken, wenn die aktuelle Krise die Aufmerksamkeit von diesem Ziel ablenken würde. Freier und fairer internationaler Handel, der auf Regeln basiert, ist besonders in Krisenzeiten notwendig, wie die problematischen Exportverbote unterstreichen.

2. 5. Spekulation und die Grundlagen des Marktes

Die Preise der Rohstoffe für die Grundnahrungsmittel sind ein Abbild der realen Marktbedingungen von Angebot und Nachfrage, zukünftigen Preiserwartungen und spekulativen Transaktionen am Markt (einschließlich manipulativer Eingriffe). Daraus ergeben sich vier Arten von „Spekulanten“ —(1) Regierungen, die gegen Krisen „vorsorgen“ wollen, (2) Landwirte, Haushalte, kleine Händler und andere, deren kleine Spekulationsgeschäfte normalerweise unbedeutend sind, in Krisenzeiten jedoch in ihrer Masse einen starken Einfluss auf die Verteuerung haben, (3) kommerzielle Händler, die auf die Sicherung zukünftiger Preise abzielen und damit für eine effektives Risikomanagement sorgen und (4) nicht kommerzielle Händler, die mit Hilfe von Spekulationsgeschäften Gewinne erzielen wollen. Die Bedingungen von Angebot und Nachfrage erklären nicht vollständig die jüngste drastische Verteuerung der Lebensmittelpreise: Steigende Erwartungen, Spekulation, das Horten von Vorräten und Hysterie tragen zusätzlich zum Ansteigen und zur Volatilität der Lebensmittelpreise bei.

Spekulation ist jedoch ein Symptom und nicht die Ursache für die gegenwärtige Preiskrise. Zu den so genannten Spekulanten, wie hier definiert, gehören Regierungen, die übermäßig vorsichtig reagieren, kleine und große Händler, Landwirte und Verbraucher, die sich inoffiziell absichern und Vorräte anlegen.

Dass spekulatives Kapital in die landwirtschaftlichen Rohstoffbörsen abgewandert ist, ist ein zusätzlicher Faktor. Im ersten Viertel 2008 hat - im Vergleich zum gleichen Zeitraum des

Vorjahres⁹ - das Volumen der weltweiten Getreidetermin- und Optionsgeschäfte um 32 Prozent zugenommen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass „heißes Geld“ aus der geplatzten Immobilienblase seinen Weg zu den Rohstoffbörsen und den Termingeschäften mit Nahrungsmitteln gefunden hat. Es gibt jedoch noch keine genauen Informationen oder Analysen über den Einfluss von spekulativen Geldern auf die Nahrungsmittelpreise. Eine Reihe von Rohstoffbörsen –z.B. in Indien und China- haben den Terminhandel mit Getreide seit Monaten ausgesetzt.

Geringe Vorräte und schlecht geplante Politikmaßnahmen ziehen Spekulanten an. Übermäßige Spekulation an den Terminbörsen könnten im Prinzip die Terminkurse und die Loko-/Kassapreise (durch Arbitrage) so in die Höhe treiben, dass sie nicht mehr gerechtfertigt sind. Spekulation wird jedoch manchmal verwechselt mit der Absicherung gegen Preisrisiken, die auf wirkliche Besorgnis um künftiges Angebot und künftige Nachfrage zurückzuführen sind. Kommerzielle Händler sichern sich mit Warentermingeschäften die zukünftigen Preise; die nichtkommerziellen Händler spekulieren und suchen den finanziellen Gewinn.¹⁰ Letzteres ist nicht notwendigerweise schädlich, da es auf Investitionschancen im landwirtschaftlichen Sektor hinweist.

Getreidereserven könnten eingesetzt werden, um spekulative Angriffe zu verhindern und die falsche Ausrichtung zwischen den Termingeschäften und den ihnen zugrunde liegenden physischen Märkten zu korrigieren. Die globalen Getreidevorräte, vor allem für Weizen, befinden sich jedoch auf ihrem niedrigsten Niveau seit den früheren 1980er Jahren.

III. Die Auswirkungen der hohen Lebensmittelpreise auf die Armen

Die Auswirkungen höherer Lebensmittelpreise sind von Land zu Land und innerhalb von Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich. Auf nationaler Ebene werden Länder, die Netto-Exporteure von Nahrungsmitteln sind, von verbesserten Handelsbedingungen (Terms of Trade) profitieren; allerdings verpassen einige Länder diese Gelegenheit, da sie Ausfuhrbeschränkungen zum Schutz ihrer Verbraucher eingeführt haben. Netto-Importeure von Nahrungsmitteln werden jedoch Mühe haben, ihre inländische Nachfrage zu befriedigen. Da fast alle afrikanischen Länder Netto-Importeure von Getreide sind, trifft die Verteuerung diese Länder besonders hart. Auf der Ebene der privaten Haushalte werden vor allem jene von den explodierenden und volatilen Lebensmittelpreisen betroffen, die es sich am wenigsten leisten können: Die Armen, einschließlich der 160 Millionen Ultra-Armen, die weniger als einen halben Dollar am Tag verdienen, und sich bereits in einer prekären Ernährungslage befinden. Nur die wenigen armen

⁹ Chicago Board of Trade (CBOT). A Global Trading Summary of Grain and Oilseed Markets (Chicago: March 2008).

¹⁰ In den letzten sechs Monaten hat die Gesamtzahl der langen Positionen (das heißt, die Verpflichtung zum Kauf) in den Händen der nicht-kommerziellen Händler als Anteil der gesamten anzuzeigenden langen Positionen für Mais, Weizen, Soja und Reis, die von nicht-kommerziellen und kommerziellen Händlern gehalten werden, signifikant zugenommen, was die Möglichkeit einer Preisblase andeutet über das hinaus, was fundamentale Marktconstellationen rechtfertigen.

Haushalte, die überschüssige Nahrungsmittel verkaufen können, profitieren von höheren Preisen. Diejenigen Haushalte, die Lebensmittel zukaufen müssen, leiden jedoch unter den höheren Preisen, und sie repräsentieren die überwiegende Mehrheit der Armen, speziell der städtischen Armen.

Anpassungen der ländlichen Wirtschaft durch Lohnerhöhungen und Kapitalzuflüsse, die neue Einkommensmöglichkeiten schaffen könnten, benötigen Zeit, bis sie die Armen und diejenigen Gruppen der Gesellschaft, die anfällig für Armut sind, erreichen. Es besteht außerdem das Risiko, dass eine große Anzahl der Menschen, denen es in den letzten Jahren gelungen ist, der absoluten Armut zu entkommen, nun den Schock der drastischen Preissteigerungen nicht bewältigen kann und wieder unter die Armutsschwelle fallen wird.

Die Reduzierung von Armut und Hunger, wie vom ersten UN Millennium Development Goal verlangt, wird in naher Zukunft nicht erreicht werden. Der Fortschritt auf dem Weg, den Hunger zu halbieren, war schon enttäuschend gering bevor sich die Preise nach oben entwickelten. Drei bösartige Effekte sind hier von besonderer Bedeutung: (1) die Verschlechterung des Ernährungszustands von schwangeren und stillenden Frauen und Vorschulkindern, (2) Kinder, besonders Mädchen, werden von der Schule genommen und (3) Notverkäufe von Produktivkapital. Alle drei Faktoren haben potentiell irreversible Konsequenzen und schädigen die Fähigkeit, in Zukunft der Armut zu entrinnen. Unterernährung, die das Wachstum von Vorschulkindern hemmt, beeinträchtigt zum Beispiel direkt ihre Lernfähigkeit und damit ihr Potenzial, als Erwachsene Geld zu verdienen.

Die Nahrungsmittelsicherheit und die Ernährung der Armen sind gefährdet, wenn arme Menschen nicht vor den Preisanstiegen geschützt werden. Bei hohen Preisen nehmen arme Menschen weniger Lebensmittel zu sich und sie essen eine noch weniger ausgewogene Diät, was kurz- und langfristig potenziell schädliche Auswirkungen auf ihren Ernährungszustand und ihre Gesundheit haben wird. Auf Haushaltsebene geben die Armen in den Entwicklungsländern im Allgemeinen 50 bis 70 Prozent ihres Budgets für Lebensmittel aus, einen großen Teil davon für Grundnahrungsmittel. Sie ernähren sich außerdem sehr einseitig; sie erhalten die meisten Kalorien aus Grundnahrungsmitteln und essen wenig Fleisch, Fisch, Milch, Obst und Gemüse, die reich an Mikronährstoffen sind.

Aufgrund ihrer ökonomischen Lage reagieren arme Haushalte sensibler auf Preisänderungen als reiche, aber diese Reaktionen variieren in ihrer Bedeutung von Land zu Land. In Bangladesch machen die Kosten für Reis 30 Prozent der gesamten Haushaltsausgaben und 48 Prozent der Gesamtausgaben für Lebensmittel in den armen Haushalten aus, was wenig Raum für Anpassung lässt. In Vietnam lebt die Mehrheit der Armen auf dem Lande, da aber Landbesitz relativ gleich verteilt ist, werden die negativen Auswirkungen von Preissteigerungen im ländlichen Vietnam etwas ausgeglichen durch die höheren Einkommen, die sie für ihre Reisproduktion erzielen. Im Gegensatz dazu schaden in Malawi, Sambia, und den meisten zentralamerikanischen Ländern die hohen Maispreise den Armen sowohl in der Stadt als auch auf dem Lande, da die Armen in ländlichen Gebieten in der Regel Netto-Zukäufer von Mais sind. Arme Haushalte und Haushalte der unteren Mittelschicht in Nigeria konsumieren weniger Fleischprodukte, Reis und Mais und mehr Kassava und Yams als Reaktion auf die Verteuerung. Insgesamt werden sich für die Armen

die Qualität des Essens und die Aufnahme von Mikronährstoffen verschlechtern, und die ganz Armen werden sogar weniger Kalorien zu sich nehmen.

Die Verteuerung der Lebensmittel führt nicht nur zu einer Verschlechterung der Ernährung, sondern auch zu einer signifikanten Abnahme der Kaufkraft in den Haushalten. Dies beeinflusst den Kauf von anderen Gütern und Dienstleistungen wie Heizung, Licht, Wasser, Hygiene, Ausbildung und Gesundheitsversorgung, die wesentlich für die Gesundheit und das Wohlergehen der Haushaltsmitglieder sind und indirekt wichtige Beiträge zu Ernährung und Gesundheit leisten. Welche Bewältigungsstrategien arme Haushalte wählen, wird letztlich bestimmen, wie stark sich die hohen Preise konkret auf ihren Lebensunterhalt und das Wohlergehen ihrer Mitglieder kurz-, mittel- oder langfristig auswirken. Ihr möglicher Zugang zu einem sozialen Sicherheitsnetz bestimmt in erheblichem Maße, wie stark sie leiden werden. Produktive Sicherheitsnetze, die soziale Transfers mit Beschäftigungsmaßnahmen (z.B. Infrastruktur) verbinden, erreichen in vielen Ländern nur einen geringen Anteil der ärmsten Bevölkerung. Äthiopiens Sicherheitsnetz erreicht zum Beispiel 8 Millionen Menschen, das sind immerhin 25 Prozent der Armen. In Bangladesch—einem Land, indem 25 Prozent der Bevölkerung ultra-arm ist, haben ungefähr 7 Prozent der Bevölkerung Zugang zu sozialen Sicherungsprogrammen.

Viele der Betroffenen erleiden nicht nur passiv die Inflation der Lebensmittelpreise, sondern reagieren zunehmend mit Straßenprotesten und sozialen Unruhen. Die Ärmsten leiden einige Zeit stumm, die Mittelklasse hingegen besitzt eher die Fähigkeit, sich zu organisieren, Einfluss zu nehmen und schon früh zu protestieren. Soziale Unruhen aufgrund hoher Lebensmittelpreise fanden zwischen Anfang 2007 und Mai 2008 in über 30 Ländern statt.¹¹ Die Inflation der Nahrungsmittelpreise ist zu einem sensiblen politischen Problem und zu einem Sicherheitsrisiko geworden.

IV. Vorschläge für politische Maßnahmen

Die komplexen Ursachen der Nahrungsmittel- und Landwirtschaftskrise erfordern eine umfassende Antwort. Die Lage verlangt einen internationalen Pakt zur Ernährungssicherung, der Elemente globaler, regionaler und nationaler Maßnahmen umfasst, die alle kurz- und langfristige Dimensionen haben, und in der richtigen Reihenfolge und regional angepasst durchgeführt werden müssen. Die hier vorgeschlagenen Politikmaßnahmen sind aus den vorangegangenen Analysen der Ursachen und Folgen von Preiserhöhungen abgeleitet und zielen sowohl auf die akuten Konsequenzen für die Armen als auch auf Korrektur von Politiken ab, die die Krise verursacht und beschleunigt haben.

Die drastische Preisentwicklung und die sozialen Unruhen sind die offensichtlichen Anzeichen der Krise. Diese Indizien sind jedoch nicht genug, um den Weg für vernünftige Politikmaßnahmen zu ebnen. Regierungen und die betroffenen Menschen müssen über die Ursachen und Implikationen der jetzigen und zukünftigen Situation sowie die zu erwartenden

¹¹ Argentinien, Bangladesch, Burkina Faso, Kamerun, China, Elfenbeinküste, Ägypten, Äthiopien, Guinea, Haiti, Honduras, Indien, Indonesien, Italien, Jordanien, Madagaskar, Malaysia, Mauretanien, Mexiko, Marokko, Mozambique, Pakistan, Philippinen, Senegal, Somalia, Südafrika, Trinidad und Tobago, Vereinigte Königreich, Usbekistan, Jemen, und andere.

Wirkungen von Maßnahmen informiert sein. Die derzeitige Entwicklung hat die Bedeutung von Informationssystemen über Nahrungsmittel in den Vordergrund gerückt. Angemessene Beobachtungssysteme auf globaler, regionaler und nationaler Ebene werden bessere Reaktionen der Politik ermöglichen.¹² Diese Informationen müssen für die Entscheidungsträger immer verfügbar sein, und nicht nur dann, wenn ein Problem akut geworden ist. Die Dringlichkeit der gegenwärtigen Krise es erlaubt es den Entscheidungsträgern nicht, auf die Einrichtung umfassender Informations- und Beobachtungssysteme zu warten, bevor sie handeln. Dennoch ist das koordinierte Sammeln von Informationen jetzt notwendig, um den politischen Entscheidungsträgern zielgerichtetes Handeln zu erleichtern.

Obgleich die gegenwärtige Lage die Politik an mehreren Fronten gleichzeitig vor schwierige Aufgaben stellt, können effektive und kohärente Maßnahmen durchgeführt werden, die die am meisten betroffenen Menschen mittels humanitärer Hilfe, Handel, Investitions- und sozialen Sicherungsmaßnahmen unterstützen können. Damit sie umgesetzt werden können, erfordern einige Maßnahmen internationale Koordinierung und die Aufmerksamkeit der Vereinten Nationen und der G8+5.¹³

Angesichts der Dringlichkeit, den Menschen und Ländern in Not zu helfen, sind die Politikmaßnahmen, die hier vorgeschlagen werden, in zwei Gruppen eingeteilt: ein Notfallpaket, das Sofortmaßnahmen umfasst und ein Nachhaltigkeitspaket mit Maßnahmen, die auch jetzt beginnen, aber erst später ihre Wirkung entfalten. Dies Konzept beinhaltet nicht die Trennung von kurzfristigen und langfristigen Maßnahmen, die schnell bzw. langsam ergriffen werden könnten, sondern fordert den Einstieg in alle Maßnahmen mit Dringlichkeit. Ebenfalls werden hier nicht allgemeine entwicklungspolitische Programme mit den notwendigen spezifischen Antworten auf die gegenwärtige Nahrungsmittelkrise vermischt. Eine Konzentration nur auf eine kurzfristige Milderung der Krise würde nicht die grundlegenden Probleme ansprechen und auch nicht die notwendige Nachhaltigkeit in das Nahrungsmittelsystem bringen.

Der vorgeschlagene Ansatz beinhaltet acht Maßnahmen, die alle sofortige Aufmerksamkeit erfordern. Sie wirken sich für die Armen, für die Landwirtschaft und für die Wirtschaft als ganzes sofort oder zeitlich verzögert aus. Die erste Gruppe von Maßnahmen – das Notfallpaket – zielt ab auf die sofortigen Bedürfnisse nach Nahrungsmittel- und Geldhilfe und erhöhter Nahrungsmittelverfügbarkeit. Die zweite Reihe von Maßnahmen – das Nachhaltigkeitspaket – zielt auf die Notwendigkeit ab, ein nachhaltigeres Nahrungsmittelsystem aufzubauen, das die derzeitigen und zukünftigen Aufgaben meistern kann.

¹² Diese Beobachtungssysteme würden grundlegende Verbrauchsdaten von Nahrungsmitteln liefern wie z. B. die Antwort auf die Frage, wie häufig sind Menschen gezwungen, von drei Mahlzeiten am Tag auf zwei oder eine zurückzustecken, standardisierte Haushaltskonten (ländliche und städtische Haushalts- und Einkommensgruppen), die genutzt werden können, um Preis- und Einkommensschocks zu beurteilen, Gewichts- und Größenmessungen bei Kindern, die schon auf akute Probleme hinweisen können und die zu erwartende Getreideproduktion sowie deren Bestandsänderungen.

¹³ Das sind die Länder der G 8 (Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Russland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten), plus die fünf führenden Entwicklungsländer (Brasilien, China, Indien, Mexiko, and Südafrika).

Die acht vorgeschlagenen Politikmaßnahmen sind wie folgt:

A. Das Notfallpaket

1. Ausweitung der Nothilfe und der humanitären Unterstützung. Eine sofortige weltweite Reaktion muss die Erhöhung der Ressourcen für humanitäre Organisationen umfassen. Die Welt muss besser vorbereitet sein, um bei Nahrungsmittelkrisen rasch eingreifen zu können. Nationale Hilfsorganisationen reagieren normalerweise angemessen auf Naturkatastrophen und komplexe humanitäre Krisen, aber nicht auf sich langsam entfaltende Desaster wie diese Preiskrise. Das muß sich ändern. Nothilfeorganisationen müssen einen Mechanismus einführen, der in Krisen wie der gegenwärtigen Alarm auslöst und Aktion einleitet. Nothilfeorganisationen müssen mehr in ihre Einsatzbereitschaft investieren und ihre oft sehr starken Fähigkeiten mobilisieren, die Gruppen in der Bevölkerung, die Hilfe brauchen, zu identifizieren und zu unterstützen. Nationale Nothilfeorganisationen müssen auch mit Organisationen zusammenarbeiten, die sich dauerhaft mit Nahrungsmittel-, Landwirtschafts- und Ernährungsfragen auf nationaler Ebene beschäftigen. Auf internationaler unternehmen die Vereinten Nationen dies mit dem Ziel, die globale Kooperation auf dem Gebiet der Nahrungsmittelprobleme zu verbessern mit einer wichtigen Rolle für das Welternährungsprogramm (WEP). Angesichts der Art der gegenwärtigen Preiskrise müssen die Entscheidungsträger ihre Aufmerksamkeit auch vermehrt den städtischen Armen zuwenden. Transferprogramme von Nahrungsmitteln oder Bargeld müssen ausgedehnt werden, die Ärmsten müssen einbezogen werden; Schwerpunktaktivitäten zielen auf frühkindliche Ernährung ab; auf Regionen, die in Not geraten sind; auf Schulspeisung und Essen für zu Hause als Belohnung für den Schulbesuch und auf Arbeitsprogramme (mit Bezahlung in Lebensmitteln oder Geld). Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Organisationen der Zivilgesellschaft haben eine wichtige Rolle bei diesen Maßnahmen.

Was ist von diesen Maßnahmen zu erwarten? Gezielte Transferprogramme würden den Nahrungsmittelkonsum der Menschen, die an den bestehenden Programmen teilhaben, auf gleicher Höhe halten. Zusätzliche Mittel würden eine weitere Verschlechterung der Ernährungslage verhindern und die Einsatzbereitschaft in Notfällen erhöhen.

Wer wären die wichtigsten Akteure? Die Vereinten Nationen, die Entwicklungspartner (für die Finanzierung), humanitäre Organisationen, NRO und Organisationen der Zivilgesellschaft.

Wo ist die Durchführung am relevantesten? In Afrika südlich der Sahara, Asien, Mittelamerika und der Karibik.

2. Abschaffung der landwirtschaftlichen Exportstops und Exportzölle. Die Exportverbote von Nahrungsmitteln haben eine neue handelspolitische Problemlage geschaffen (siehe Abschnitt 2.4). Regierungen haben ein legitimes Interesse, zuerst für ihre eigenen Bürger zu sorgen. Die Frage der Exportverbote kann nicht Land für Land bewältigt werden. Obgleich eine neue Welle von Exportbeschränkungen dringend internationale Aufmerksamkeit erfordert, sollte diese spezielle Frage nicht von der WTO Doha Runde behandelt werden. Stattdessen sollte sie auf einem ad hoc-Forum aus globalen Akteuren angesprochen werden, die sich einen Verhaltenskodex geben und im gegenseitigen Vertrauen verhandeln. Außerdem sollte der Export

für humanitäre Zwecke sofort von Verboten ausgenommen werden, sogar bevor ein solches vorgeschlagenes Forum zusammenkommt.

Was kann von diesen Maßnahmen erwartet werden? Die Abschaffung der Exportverbote würde den Getreidepreis um mehr als 30 Prozent senken¹⁴ und stabilisieren, = und die Effizienz der landwirtschaftlichen Produktion erhöhen.

Wer wären die wichtigsten Akteure? G8+5, die Vereinten Nationen und sub-regionale Organisationen.

Wo ist die Durchführung am relevantesten? Globale Bedeutung, Asien, Afrika südlich der Sahara und Zentralamerika.

3. Durchführung von Nahrungsmittelproduktionsprogrammen mit schneller Wirkung in Schlüsselregionen. Kurzfristige Maßnahmen zur Förderung von landwirtschaftlichem Wachstum erfordern Zugang zu Saatgut, Mineraldünger und Krediten für den Kleinbauernsektor- mit anderen Worten das traditionelle Paket der „Grüne Revolution“ (siehe Abschnitt 2.3). Heutzutage ist gutes Saatgut für Regenfeldbau speziell in Afrika wesentlich, um die Produktion auszuweiten. Für die Kleinbauern sollten auch Aufkaufprogramme für ihre landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu garantierten Mindestpreisen, die die langfristigen Weltmarktpreise widerspiegeln, zugänglich sein.¹⁵ Marktorientiert gestaltete Subventionsprogramme für Saatgut, Mineraldünger, Bewässerung, Elektrizität und Wasser sollten von Anfang an den Privatsektor einschließen und einen Übergang von zu marktwirtschaftlichen Vereinbarungen erleichtern, wie z.B. Gutschein-Programme. Diese Programme sollten die am wenigsten entwickelten Länder als Schwerpunkt haben. Der richtige Zeitpunkt für diese Maßnahmen ist von besonderer Bedeutung, um einen raschen Produktionsanreiz für die Kleinbauern und die kleinen Gewerbebetriebe, die diesen Sektor versorgen, zu schaffen. Der Banken- und Finanzsektor ist wichtig für den Erfolg dieser Programme. Sie sollten kurzfristig sein und transparente, eindeutig definierte und kommunizierte Exit-Strategien haben.

Obwohl die Produktionsausweitung schnell erfolgen muss, sollte sie weitgehend über eine Steigerung der Erträge und nicht so sehr über eine Ausweitung der Anbauflächen realisiert werden(siehe Abschnitt 2.3). Stilllegungsprogramme in den Industrieländern sollten, wo dies noch nicht geschehen ist, bis auf ausgewiesene Naturschutzgebiete, beendet werden.

Was ist von diesen Maßnahmen zu erwarten? Produktionsprogramme mit schneller Wirkung können das landwirtschaftliche Wachstum kurzfristig steigern, Einkommensmöglichkeiten in der Krise schaffen und die Preise senken.

¹⁴ Diese IFPRI Modellergebnisse aus dem MIRAGE Modell sollten als konservative Schätzung angesehen werden. Die IFPRI Modelle berücksichtigen weder Spekulationskapital über Angebot und Nachfrage hinaus noch den Einfluß erhöhter Preise bei einer Mengenänderung auf dem angespannten Weltmarkt.

¹⁵ Diese Beschaffungsprogramme sollten keinen Stützpreis protektionistischer Art zur Folge haben, sondern eher die Zusicherung stabiler Erzeugerpreise. Der Ausstieg aus solchen Programmen muss vorprogrammiert werden.

Wer würden die hauptsächlichen Akteure sein? Die multi- und bi-lateralen Entwicklungspartner, regionale Organisationen wie die Afrikanische Union und die Neue Partnerschaft für Afrikanische Entwicklung (NEPAD), NRO und Organisationen der Zivilgesellschaft.

Wo sind diese Maßnahmen am relevantesten? In Afrika südlich der Sahara und ausgewählten asiatischen Ländern.

4. Änderung der Agrar-Treibstoffpolitik. Eine Reihe von Maßnahmen sollte in Betracht gezogen werden, um mehr Getreide und Ölsaaten, die im Augenblick in den Agrar-Treibstoffsektor fließen, wieder dem Nahrungs- und Futtermittelsektor zur Verfügung zu stellen. Diese Maßnahmen umfassen das Einfrieren der Agrartreibstoffproduktion auf den heutigen Stand, eine Reduzierung der Menge oder ein Moratorium für jene Agrar-Treibstoffe, die auf Getreide und Ölsaaten basieren (das heißt eine zeitweilige Aussetzung der Treibstoffproduktion auf der Basis von Getreide und Ölsaaten), bis sich die Preise wieder auf ein vernünftiges Maß gesenkt haben, das den langfristigen Marktbedingungen entspricht. Solch ein Moratorium ist nicht umsonst zu haben. Es könnte eine Kompensierung der Investoren, die aufgrund der gegenwärtigen Politik verleitet wurden, in diesen schnell wachsenden Sektor zu investieren, erforderlich machen. Gleichzeitig sollte die Entwicklung von Bioenergietechnologien, die nicht mit Nahrungsmitteln konkurrieren, vermehrt unterstützt werden.

Was ist von diesen Maßnahmen zu erwarten? Ein Moratorium für Agrartreibstoff aus Getreide würde schnell Getreide und Ölsaaten wieder für die Ernährung frei setzen. Diese Maßnahme könnte die Maispreise um etwa 20 Prozent und als Folge davon die Weizenpreise um ungefähr 10 Prozent senken.¹⁶ Die Preise könnten reduziert werden, wenn die obligatorischen Benzinbeimischungen, Importzölle und die Subventionen für die Agrar-Treibstoffbeimischungen in den Vereinigten Staaten und Europa reduziert oder aufgegeben würden.

Wer wären die wichtigsten Akteure? Länder in der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und andere Länder, die Agrartreibstoffe aus Getreide und Ölsaaten herstellen.

Wo ist diese Maßnahme am relevantesten? Weltweit, in Asien, Afrika südlich der Sahara und Zentralamerika.

B. Das Nachhaltigkeitspaket

5. Beruhigung der Märkte durch eine marktgerechte Regulierung der Spekulation, gemeinsame öffentliche Getreidevorräte, verstärkte Finanzierung der Nahrungsmittelimporte und verlässliche Nahrungsmittelhilfe. Spekulation ist hauptsächlich eine Folge und keine Ursache der Preiskrise, daher sind Überregulierung und ein Kontrollieren des Marktes keine angemessenen Instrumente. Überwachungs- und Regulierungsmaßnahmen wie das Beobachten von Spekulationskapital oder

¹⁶ Dies sind konservative Schätzungen mit dem IFPRI IMPACT Modell;

die Begrenzung von Termingeschäften¹⁷ sollten allerdings eingeführt werden, um eine übermäßige Spekulation auf den landwirtschaftlichen Rohstoffmärkten zu bremsen.

Bei den gegenwärtigen angespannten Marktbedingungen ist es nicht realisierbar, einen globalen Getreidevorrat anzulegen, der den gewünschten Beruhigungseffekt auf die Märkte ausüben würde. Das nötige Angebot dafür ist nicht vorhanden. Vereinbarungen über ein gemeinsames Zusammenlegen von festgesetzten Anteilen auf regionaler oder globaler Ebene wären jedoch möglich. Koordinierte Zusicherungen für eine relativ bescheidene Getreidereserve seitens der großen Getreide produzierenden Länder sollten auf globaler und regionaler Ebene eingeführt werden. Ein koordinierte Freisetzung von Getreide aus dem Reservevorrat in regionalen Notfällen wenn die Preise übermäßig in die Höhe schnellen sollten, wäre darin eingeschlossen. Das Management dieser internationalen Vorratshaltung sollte von einem globalen Informationsnetz mit Daten versorgt werden.

Die Konvention zur Nahrungsmittelhilfe sollte neu verhandelt und reformiert werden, und die gegenwärtigen monetären Zusagen und versprochenen Getreidelieferungen sollten erhöht werden. Eine begleitende Maßnahme für Importe in Notfällen könnte in einer Finanzierungsmöglichkeit bestehen, die der internationale Währungsfond (IWF) zur Verfügung stellt.

Was ist von dieser Initiative zu erwarten? Globale oder regionale öffentliche Vorräte und die Möglichkeit, Importe für arme Länder zu finanzieren, würden es Ländern mit ausgedehnten Nahrungsmitteldefiziten erlauben, in Krisenzeiten Zugang zu Lebensmittelbeständen zu stabilen Preisen zu erhalten. Dies würde auch dazu beitragen, die spekulativen Erwartungen zu dämpfen. Diese Reservevorräte verursachen Kosten, die umso höher sind, je höher die eingelagerten Mengen werden: bei der konkreten Ausgestaltung müssen die Kosten sorgfältig gegen den potentiellen Nutzen abgewogen werden.

Wer sind die wichtigsten Akteure? Der Internationale Währungsfond (IWF), die OECD-Länder, große Produzenten unter den Entwicklungsländern, subregionale Organisationen und die Rohstoffbörsen.

Wo ist diese Maßnahme am relevantesten? In Asien (Reis), Lateinamerika, Afrika südlich der Sahara, Nordafrika, und der Nahe Osten.

6. Investieren in soziale Sicherungsmaßnahmen. Umfassende soziale Sicherungsmaßnahmen sind erforderlich, um die Risiken, denen die Armen wegen des eingeschränkten Zugangs zu Nahrungsmitteln in Folge der hohen Preise ausgesetzt sind, zu bewältigen (siehe Abschnitt III). Ein System geeigneter sozialer Sicherungsmaßnahmen schließt sowohl Schutzmaßnahmen, um die kurzfristigen Risiken zu mildern, und als auch präventive Maßnahmen, um langfristige negative Folgen zu verhindern, ein. Diese Maßnahmen einzuführen oder zu erweitern ist ein komplexes Unterfangen, sehr kostenintensiv und abhängig von dem vorhandenen Wissen und der Kapazität. Die Schutzmaßnahmen sind im Kern monetäre Transferprogramme, Rentensysteme und Beschäftigungsprogramme. Solche Programme bestehen inzwischen in

¹⁷ Regulierung könnte maximale Grenzen für die Handelspositionen setzen und marginale Depositenerfordernisse erhöhen, um das Spekulationskapital zu minimieren

vielen Ländern mit geringen Einkommen und sie sollten ausgebaut werden. Wo derartige Programme nicht bestehen, sollten kurzfristig gezielte monetäre Transferprogramme eingeführt werden. Falls jedoch Nahrungsmittelmärkte schlecht funktionieren, ist es besser, direkt Lebensmittel statt Bargeld zu verteilen.

Mikrofinanz-Systeme entweder als Kredite oder als Sparanlagen sollten ausgeweitet werden, um drastische Schritte wie Notverkäufe von Produktivkapital zu vermeiden; denn solche Notverkäufe zerstören langfristig das Potential der Armen, in Zukunft Einkommen zu erwirtschaften. Das ausgedehnte globale Netzwerk der Mikrofinanzierungsinstitute sollte darüber nachdenken, in der Preiskrise zeitlich begrenzt gelockerte Rückzahlungsbedingungen einzuführen, da die Armen u.U. sowohl Zugang zu Konsumkrediten für Nahrungsmittel als auch Schuldenerlasse brauchen.

Präventive Gesundheits- und Ernährungsprogramme, die auf vulnerable Bevölkerungsgruppen (wie z.B. Mütter, kleine Kinder und Menschen mit HIV/AIDS) abzielen, sollten gestärkt und ausgeweitet werden. Diese Maßnahme ist wesentlich, um langfristige Folgen von Fehl- und Unterernährung auf die lebenslange Gesundheit und wirtschaftliche Produktivität zu vermeiden. Schulspeisungsprogramme können zusätzlich wichtige Rollen spielen, indem sie zu steigender Schulanmeldung, dauerhafterem Schulbesuch und der Förderung der Lern- und Leistungsfähigkeit führen.

Die Interventionsmaßnahmen sollten mit den Nothilfemaßnahmen koordiniert werden, die oben erwähnt sind (Maßnahme 1). Viele dieser Maßnahmen müssen auf der nationalen Ebene umgesetzt werden, aber in den meisten Ländern fehlen die Ressourcen dafür. Die Entwicklungspartner sollten diese Programme - nach solider Überprüfung der dafür nötigen öffentlichen Ausgabe - in den entsprechenden Ländern unterstützen.

Was kann von diesen Maßnahmen erwartet werden? Diese Schritte können die langfristigen negativen Folgen der frühkindlichen Fehlernährung verhindern, das Produktivkapital der Armen schützen und die Schulbesuchsrate erhalten.

Wer wären die wichtigsten Akteure? Die Vereinten Nationen, nationale Regierungen, die Entwicklungspartner, NRO und Organisationen der Zivilgesellschaft.

Wo ist die Maßnahme am relevantesten? Asien, Lateinamerika, Afrika südlich der Sahara, Nordafrika und der Nahe Osten.

7. Ausweitung des Investitionsvolumens für nachhaltiges landwirtschaftliches Wachstum. Um die Krise in eine Chance für die Landwirte umzuwandeln und Widerstandskraft gegen zukünftige Krisen aufzubauen, sind realisierbare langfristige Investitionen in nachhaltiges landwirtschaftliches Wachstum dringend erforderlich. Diese Investitionen sind besonders notwendig angesichts der Stressfaktoren, denen die Landwirtschaft durch den Klimawandel ausgesetzt ist, und die die jetzige Krise verlängern werden. Sie umfassen höhere öffentliche Ausgaben für ländliche Infrastruktur, Dienstleistungen, landwirtschaftliche Forschung, Wissenschaft und Technik. Innovative Ernteversicherungen sollten eingeführt und umfassend und breiträumig getestet werden. Informationstechnologie, verbesserte Wetterdaten und die

erwarteten hohen Gewinnchancen im Versicherungswesen machen Innovation auf diesem Gebiet realisierbarer.

Die Industrieländer sollten die Ergebnisse landwirtschaftlicher Forschung und Innovation mit anderen teilen, da sie wichtig sind für die Steigerung der Produktivität und die Umwandlung des Kleinbauernsektors. Eine erweiterte Beratergruppe für Internationale Agrarforschung (CGIAR) hat eine bedeutende Funktion bei der Ausweitung der globalen und nationalen Agrarforschung, die auf die Kleinbauern zugeschnitten ist.

Die in jüngster Zeit gesteigerten Investitionsausgaben für die Landwirtschaft in China und Indien muss auf hohem Niveau gehalten werden. Die afrikanischen Länder müssen ihrer Selbst-Verpflichtung nachkommen, sobald wie möglich 10 Prozent ihres Budgets für die Landwirtschaft auszugeben, um das dringend notwendige landwirtschaftliche Wachstum anzukurbeln und die Ziele, Hunger und Armut zu reduzieren, zu erreichen.

Die ebenso notwendige Reaktion auf der Angebotsseite ist nicht nur eine Sache der Produktionsausdehnung in den landwirtschaftlichen Betrieben, sondern muss die gesamte Nahrungsmittelkette umfassen, einschließlich des privaten Sektors, wobei die Nahrungsmittel verarbeitende Industrie und die Supermärkte eine wichtige Rolle zu spielen haben. Neue und viel umfassendere Konzepte in Bezug auf die soziale Verantwortung der Unternehmen werden jetzt gebraucht.

Was ist von diesen Maßnahmen zu erwarten? Die Investitionen würden hohe Renditen abwerfen nicht nur, was landwirtschaftliches Wachstum, sondern auch was die Reduzierung der Armut auf dem Lande und in der Stadt angeht, weil Produktion und Beschäftigung steigen und die Lebensmittelpreise sinken.

Wer wären die wichtigsten Akteure? Die Entwicklungspartner, regionale Organisationen, die OECD Länder, Stiftungen und der private Sektor.

Wo ist die Maßnahme am meisten relevant? In Asien, Afrika südlich der Sahara und Lateinamerika.

8. Die Doha Runde der Welthandelsorganisation (WTO) zu einem erfolgreichen Ende bringen. Die erfolgreiche Beendigung der Doha Runde ist in Zeiten hoher Nahrungsmittelpreise sogar noch relevanter, um den geregelten Handel zu stärken. Eine Welt, die sich vor ein zu geringes Angebot und länderspezifische Fluktuationen in der Produktion gestellt sieht, braucht dringend mehr Handlungsoptionen.

Es sollte jetzt einfacher für die OECD Länder sein, sich auf niedrigere Agrarzölle zu verständigen, da die Marktpreise, speziell für sensible Erzeugnisse, hoch sind. Wenn die Preise hoch sind, ist es nicht nötig, den Landwirten in den Industrieländern ausgedehnte inländische Unterstützung oder Exportsubventionen zu gewähren. Die Europäische Union hat schon ihre angewandten Getreidezölle abgeschafft, aber noch nicht die nachhaltig gesenkt. Es besteht aber langfristige Unsicherheit über das Niveau der Grenzzölle. In gleicher Weise halten die amerikanischen Landwirte an den niedrigen Kreditraten und den antizyklischen

Zahlungsprogrammen fest, trotz der Tatsache, dass sie in den nächsten Jahren wenig davon profitieren werden. Die gegenwärtige Krise sollte jedoch als Chance angesehen werden, wichtige Veränderungen bei den Agrarverhandlungen vorzunehmen im Hinblick auf Marktzugang, inländische Unterstützung und Exportsubventionen.

Was ist von diesen Maßnahmen zu erwarten? Wenn diese Chancen realisiert werden, würden sie zu einem gerechteren und offeneren Handel führen und zu einem effizienterem Einsatz der Ressourcen und größerer Ernährungsicherheit für die Menschen in den Entwicklungsländern. Diese Maßnahmen hätten außerdem einen stabilisierenden Effekt auf die landwirtschaftlichen Preise und würden zukünftige Krisen vermeiden helfen.

Wer wären die wichtigsten Akteure? Die WTO und ihre Mitgliedsländer, insbes. die OECD Länder.

Wo sind diese Maßnahmen am wichtigsten? Weltweite Bedeutung, Asien, Afrika südlich der Sahara und Lateinamerika.

V. Ressourcenmobilisierung und- Implementierung

Der Nutzen der vorgeschlagenen Maßnahmen im humanitären, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich ist riesig und lässt sich kaum monetär ausdrücken. Dieses Papier unternimmt daher keinen Versuch, die Kosten der Maßnahmen aufzulisten, denn Kosten müssten sinnvollerweise mit Nutzen verglichen werden. Die Zusicherungen, die bisher von den internationalen Akteuren gemacht worden sind, liegen jedoch weit unter den notwendigen Mitteln, besonders was die Maßnahmen des „Nachhaltigkeitspakets“ angeht.“ Auch die beiden wichtigen Maßnahmen „Exportstopps beenden“ und „Agro-Treibstoffpolitik revidieren“, haben auf dem Welternährungsgipfel in Rom im Juni 2008 keinen Konsens gefunden.

Die Maßnahmen verlangen zusätzliches internationales Engagement und vermehrte Bereitstellung von Ressourcen auf Länderebene. Weitere internationale Entwicklungshilfe wird gebraucht, um Maßnahmen in Ländern mit niedrigen Einkommen zu implementieren, da sie keine hinreichende Implementierungskapazität und zu geringe Ressourcen für Transfers an die Armen sowie für Investitionen besitzen. Und woher sollen die zusätzlichen Ressourcen kommen? Vier Quellen kommen dafür in Frage:

1. Die Länder, die die großen Gewinner des Rohstoffbooms sind, sollten die ethische Verpflichtung empfinden, ihren neuen Reichtum mit den Ärmsten zu teilen. Das ist nicht nur ein Ruf nach Wohltätigkeit, sondern auch ein solider Einsatz von Kapital für langfristige Investitionen. Zu den Gewinnern des Booms zählen die Länder mit reichen Öl- und anderen Rohstoffvorkommen und die Länder mit einem hohen Agrarexportpotential.

2. Die Gemeinschaft der reichen Geberländer—alte und neue—sollte ihre Entwicklungshilfe für Landwirtschaft und Ernährung gemäß des hier beschriebenen Maßnahmenkatalogs steigern.

3. Innerhalb der betroffenen Länder—auch in Ländern mit niedrigem Einkommen—werden Budgetumverteilungen und direkte und indirekte progressive Besteuerung notwendig sein, um die Auswirkungen der Preiskrise auf die Armen abzuschwächen.

4. Für den größten Teil der Investitionsbedürfnisse in der Landwirtschaft muss der private Sektor die Finanzmittel mobilisieren, auch durch ein größeres Engagement der Banken in den ländlichen Gebieten, was wiederum zusätzliche Unterstützung durch die öffentliche Hand erfordert.

Die Implementierung der vorgeschlagenen Maßnahmen verlangt globale und regionale Kooperation. Die Verantwortung für die Antwort auf die hohen Preise liegt jedoch letztlich bei den nationalen Regierungen. Aufgrund der unterschiedlichen Lage in den Ländern müssen die Programme von den Ländern selbst geplant und angenommen werden, und die Verantwortung für eine solide Implementierung liegt ebenfalls bei ihnen. Besonders auf Länderebene sind Prioritätensetzung und Reihenfolge entscheidend für eine erfolgreiche Implementierung des vorliegenden Maßnahmenkatalogs.

Eine neue globale Architektur für den Bereich Landwirtschaft und Ernährung wird gebraucht, um diese Initiativen wirkungsvoll zu implementieren und hier besonders die Komponenten die den Charakter von öffentlichen Gütern haben.¹⁸ Diese neue Architektur sollte explizit die neuen Akteure im weltweiten Nahrungsmittelsystem —den private Sektor und die Zivilgesellschaft, einschließlich der großen Stiftungen—mit internationalen Organisationen wie den Organisationen der Vereinten Nationen zusammenbringen. Ein Ansatz könnte sein, einen Überbau (zum Beispiel ein Entscheidungs- und Koordinierungsgremium, das von den Vereinten Nationen ernannt wird) einzurichten, um die bestehenden spezialisierten Institutionen und Organisationen und deren Partnerorganisationen zu koordinieren und zu leiten. Das jüngst unter Leitung des Vereinten Nationen Generalsekretär etablierte Gremium, das Lösungen zur Welternährungskrise schaffen soll, ist ein richtiger Schritt in diese Richtung. Führende Länder im globalen Landwirtschaftssystem—die neben den USA und den europäischen Ländern auch Brasilien, China, Indien und andere einschließen—müssen einbezogen werden. Die Führung einer neuen Architektur könnte in der Tat aus den Entwicklungsländern kommen und nicht nur den größten.

Innerhalb der Regierungen sollten mehr Netzwerke zwischen Institutionen geschaffen werden. Solche Schritte werden schon in einigen Sektoren wie der öffentlichen Gesundheitsfürsorge, aber noch nicht im Bereich Landwirtschaft und Ernährung unternommen. Es gibt genügend Spielraum, um innovative Regierungsnetzwerke zu errichten und die Entscheidungsfindung innerhalb und zwischen den Regierungen im Bereich Landwirtschaft und Ernährung zu stärken.

Obgleich Regierungsreform in Landwirtschaft und Ernährung als Teil des beschriebenen „Nachhaltigkeitspakets“ auf der Agenda ist, erlaubt es die akute Krise den Entscheidungsträgern nicht, auf die notwendige Reform zu warten. Globales und nationales Handeln ist jetzt nötig. Die Umsetzung der Maßnahmen auf globaler und nationaler Ebene sollte mit existierenden

¹⁸ Joachim von Braun und Nurul Islam, “Toward a New Global Governance System for Agriculture, Food, and Nutrition: What Are the Options?” IFPRI Forum, März 2008.

Mechanismen und gut koordinierten speziellen Initiativen erfolgen. Ein „Sonderfonds zur Welternährung“ würde die für eine effektive Koordination notwendigen Anreize schaffen.

VI. Ausblick

Anhaltendes Bevölkerungswachstum, steigende Nachfrage aufgrund von wachsenden Einkommen und beginnender Klimawandel weisen auf zukünftige Herausforderungen für die landwirtschaftliche Produktion hin. Ohne ein durchdachtes Handeln jetzt wird die gegenwärtige Krise dramatischere Ereignisse der zukünftigen Dekaden nur vorwegnehmen. Die hohen Agrarpreise implizieren eine fundamentale Neubewertung der landwirtschaftlichen Produktion und der natürlichen Ressourcen, von denen sie abhängt, insbesondere Land und Wasser. Die Herausforderung besteht darin, den Übergang zu einer neuen Ökonomie der Landwirtschaft und Ernährung nachhaltig zu bewältigen und stabile Lagerbestände und Preise zu ermöglichen, die langfristige Produktionsanreize und Schutz für die Armen bieten. Die Forschung spielt hier langfristig eine Schlüsselrolle. Obgleich langfristige Preistrends die Ressourcenallokation leiten sollten, sollten zusätzliche Schritte unternommen werden, um die kurzfristigen zyklischen Schwankungen zu reduzieren. Alle diese Ziele erfordern eine langfristige komplexe Agenda. Wenn die gegenwärtige Krise beendet ist, darf die Politik nicht mehr ihren gewohnten Gang gehen. Falls sie es doch tut, wird die nächste Krise nur noch schlimmer werden.

Copyright © 2008 International Food Policy Research Institute. Alle Rechte vorbehalten. Teile des Dokuments können ohne Erlaubnis aber mit Würdigung von IFPRI reproduziert werden.