



BMZ Factsheet

Steigende Nahrungsmittelpreise und ihre entwicklungspolitischen Auswirkungen

Wie haben sich die Nahrungsmittelpreise entwickelt?

Nach Angaben der FAO ist der Preisindex für Nahrungsmittel (FAO Food Price Index) im Zeitraum von März 2007 bis März 2008 um 57 % gestiegen. Bei Reis betrug die Steigerung allein in den letzten zwei Monaten 75%, bei Weizen im letzten Jahr 120%. Diese Preissteigerungen treffen besonders die Ärmsten der Armen, die so wenig Geld haben, dass Ihnen kein Spielraum bleibt. Für diese Menschen und besonders für die Armen in städtischen Gebieten bedeuten höhere Preise: Der Hunger nimmt zu.

Länder, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind, geraten zunehmend in Schwierigkeiten, die lokale Nachfrage zu befriedigen. Nahezu alle afrikanischen Länder sind Nettoimporteure von Nahrungsmitteln. Nach Angaben der Weltbank drohen bereits in 33 Ländern Unruhen und Instabilität auf Grund der Preissteigerungen. Für viele Länder befürchtet sie, dass durch die gestiegenen Nahrungsmittelpreise die Fortschritte der letzten fünf bis zehn Jahre beim ersten Millennium Entwicklungsziel (MDG 1; Halbierung von Armut und Hunger) in kürzester Zeit wieder zunichte gemacht werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt geht es deshalb besonders darum, den Armen angesichts ihrer geringen Kaufkraft Zugang zu Nahrungsmitteln zu verschaffen.

Prognosen für die weitere Preisentwicklung

Mittelfristig wird mit einem weiteren Preisanstieg gerechnet, abhängig von Entwicklungen auf der Nachfrageseite für energetisch genutzte Biomasse.

Langfristig geht die Weltbank auf der Grundlage von Daten des Weltklimarats der VN von einem erheblichen Rückgang der landwirtschaftlichen Produktivität bis 2080 in den Entwicklungsländern als Folge des Klimawandels aus. Dabei sind Rückgänge von teilweise mehr als 25 % in fast allen lateinamerikanischen, afrikanischen, südasiatischen, pazifischen, sowie den Ländern des Nahen Ostens zu erwarten. Positive Effekte des Klimawandels auf die Landwirtschaft überwiegen lediglich in Ägypten, Kenia, Argentinien und China sowie den Ländern Zentralasiens.

Was sind die Gründe für den Preisanstieg?

Nach Studien internationaler Organisationen wie der Weltbank, dem International Food Policy Research Institute (IFPRI) und der FAO sind vor allem strukturelle Ursachen für den dramatischen Preisanstieg verantwortlich:

- **Stärkere Nachfrage und veränderte Ernährungsgewohnheiten:** Die Zunahme von Kaufkraft in vielen Entwicklungsländern und insbesondere in den Schwellenländern China und Indien hat zu einer gestiegenen Lebensmittel-Nachfrage geführt. Gleichzeitig haben sich Ernährungsgewohnheiten verändert: Es wird mehr Fleisch und Milch verzehrt. In China beispielsweise ist der Konsum von Fleisch pro Kopf zwischen 1990 und 2005 um das zweieinhalbfache gestiegen. Das führt zu einer erhöhten Nachfrage nach Futter für die Viehwirtschaft: Die Produktion eines Kilos Rindfleisch erfordert die 16-fache Menge an Getreide als Input. Zusätzlich führt das nach wie vor anhaltende globale Bevölkerungswachstum zu einer Steigerung der Lebensmittelnachfrage um 2% jährlich.
- **Produktion von Agrartreibstoffen:** Einer der stärksten Preistreiber ist die Konkurrenz zwischen Lebensmittelproduktion und der Produktion von Biomasse für die Gewinnung von Agrarenergie. Nach Berechnungen des IFPRI trägt die Agrarenergieproduktion je nach Produkt und Szenario bis 2020, z. B. für Mais, zwischen 26% und 72% zu den Preissteigerungen bei Lebensmitteln bei.
- **Klimawandel:** Die Verschiebung von Regenzeiten und die Verringerung von Niederschlagsmengen infolge des Klimawandels treffen vor allem die südliche Hemisphäre und führen schon heute zu einer verringerten Produktivität der Landwirtschaft vieler Entwicklungsländer. Der Weltklimarat IPCC geht bei einem Anstieg der globalen Durchschnittstemperaturen davon aus, dass sich die klimatischen Bedingungen für die Landwirtschaft weiter verschlechtern und die Preise für Nahrungsmittel um zusätzlich 30 % steigen könnten.
- **Gestiegene Ölpreise:** Energiepreise wirken sich auf Nahrungsmittelpreise aus, da die Kosten der Landbearbeitung, von Dünger und Bewässerung sowie des Transports steigen. Die Rohölpreise sind seit Mitte der 90er Jahre von ca. 15 US\$/Barrel auf aktuell über 112 US\$/Barrel gestiegen.
- **Mangelnde Investitionen in landwirtschaftliche Produktivität:** Durch die mit Subventionen verbilligten Exporte von landwirtschaftlichen Überschüssen der Industrieländer in die Entwicklungsländer, sind die Preise auf deren lokalen Märkten

in der Vergangenheit auf ein Niveau gesunken, mit dem die einheimische Landwirtschaft selbst bei geringen Löhnen nicht mithalten konnte. Wer nichts mehr verkaufen kann - oder nur zu extrem niedrigen Preisen - investiert auch nicht mehr und verliert den Anschluss an die allgemeine Produktivitätsentwicklung. Auf diesem Wege sind viele afrikanische Länder, die vor 20 Jahren noch regelmäßig Agrarprodukte exportiert haben, heute zu Nettonahrungsmittelimporteuren geworden. Aktuell zählt die FAO 82 Länder mit gravierenden Defiziten bei der Nahrungsmittelproduktion, darunter 40 afrikanische Länder.

- **Überhitzung der globalen, regionalen und lokalen Märkte:** Manche Länder, die bisher Nahrungsmittel exportiert haben, haben im Zuge der Versorgungskrise Exportstopps oder Exportabgaben für landwirtschaftliche Produkte verhängt. Dazu gehören beispielsweise Indien, China, Russland, Ägypten, Vietnam und Sambia. Auf Importe angewiesene Nachbarländer geraten dadurch in noch größere Schwierigkeiten und der Weltmarktpreis wird durch Verknappung weiter nach oben getrieben.
- **Spekulationen:** Die internationalen Kapitalmärkte sind auf der Suche nach lukrativen und relativ zukunftssicheren Anlagemöglichkeiten wieder auf die Agrarmärkte aufmerksam geworden. Dies sorgt für mehr Volatilität, insbesondere, wenn Akteure einsteigen, die stark spekulativ agieren.
- **Bevölkerungswachstum**

Was tut die Bundesregierung, damit es nicht zu mehr Hunger auf der Welt kommt?

Not- und Nahrungshilfe: Um unmittelbare Hungerkrisen zu verhindern, unterstützt die Bundesregierung die Arbeit des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen. Zusätzlich zum jährlichen Beitrag von 23 Mio. Euro und der anlassbezogenen finanziellen Unterstützung von WEP-Nothilfeprogrammen bei auftretenden Krisen hat das Bundesentwicklungsministerium bereits im März 3 Mio. Euro und Mitte April weitere 10 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit: Mittel und langfristig sind strukturverändernde Maßnahmen in den Entwicklungsländern notwendig, um die Produktion von Nahrungsmitteln zu erhöhen. Das Bundesentwicklungsministerium hat im Jahr 2006 die ländliche Entwicklung mit bilateralen Programmen im Umfang von rd. 577 Mio. Euro unterstützt. Dabei spielt insbesondere die Beratung und Schulung von Kleinbäuerinnen und -Bauern bei der Steigerung ihrer Produktivität eine zentrale Rolle,

sowie der gerechte Zugang - insbesondere für Frauen – zu Land und anderen produktiven Ressourcen der ländlichen Wirtschaft. Aber auch Infrastrukturmaßnahmen und die Unterstützung verarbeitender Industrie sind Teil eines umfassenden Förderungsansatzes.

Multilaterale Zusammenarbeit: Zusätzlich ist Deutschland über seine Mitgliedschaft in der EU und in internationalen Organisationen nicht nur an der Finanzierung von deren Programmen, sondern auch an der Ausrichtung der Förderpolitik beteiligt (Beispiel: deutscher Finanzierungsanteil an EU Programmen für Landwirtschaft und Ernährungssicherung im Jahr 2006: rd. 100 Mio. Euro). So hat sich Deutschland in den vergangenen Jahren dafür eingesetzt, dass die Weltbank wieder einen höheren Anteil ihrer Mittel für die ländliche Entwicklung einsetzt. Mit Erfolg: Nicht nur hat die Weltbank mit ihrem diesjährigen Weltentwicklungsbericht „Agriculture for Development“ die Ländliche Entwicklung in den Mittelpunkt gestellt, sie hat auch ihre Ausgaben deutlich gesteigert: Im Zeitraum 2005 bis 2007 haben sich die Kredite im Bereich Landwirtschaft im Vergleich zum Zeitraum 1999 bis 2001 um 38 Prozent erhöht. Bei der jüngsten Frühjahrstagung der Weltbank hat Weltbankpräsident Robert Zoellick weitere Erhöhungen angekündigt. Die jährlichen Ausgaben für ländliche Entwicklung sollen von gegenwärtig 450 Mio. US\$ zunächst auf 800 Mio. US\$ und bis 2011 auf 1 Mrd. US\$ steigen.

Was muss weiter geschehen?

Wie kann die Weltgemeinschaft reagieren?

I. „Pakt für Ernährungssicherung“

1. Ernährung sichern

Direkte und gezielte Transferzahlungen oder Nahrungsmittelkupons an die betroffenen Haushalte (vorrangig an Frauen) helfen am besten und haben im übrigen kaum störende Nebenwirkungen auf den Nahrungsmittelmärkten. Vorrang müssen Mütter und ihre Kinder haben. Wenn die administrativen und Governance-Bedingungen keine zufrieden stellende Umsetzung erlauben, sind die nächstbesten Optionen: Food-for-Work Programme, Feeding/Nutrition Programme und nur, wenn es keine anderen

Optionen gibt, Nahrungsmittelhilfe. Strategische Zusammenarbeit mit einschlägigen Nichtregierungsorganisationen wie der Welthungerhilfe.

2. Die Märkte beruhigen

Oberstes Gebot ist, die Märkte wieder zu beruhigen. Deshalb muss von protektionistischen Maßnahmen abgesehen werden (Exportverbote, etc), die zu weiteren Verknappungen und Preisspiralen führen. Eine relativ marktneutrale Option kann die vorübergehende Aussetzungen von Steuern sein.

Als Voraussetzung hierfür muss für die betroffenen Länder Sicherheit geschaffen werden. Denn wenn sie, auf die eigenen Selbstschutzmaßnahmen verzichten wollen, benötigen sie die Garantie, dass die Versorgung ihrer Bevölkerung gewährleistet werden kann. Länder wie Vietnam oder Sambia dürfen in dieser Situation nicht alleine gelassen werden und müssen sich auf die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft verlassen können.

3. Agrartreibstoffe auf den Prüfstand stellen

Einsatz von Getreide und Ölfrüchten für die Agrartreibstoff-Produktion vorübergehend aussetzen, bis sich die Märkte wieder beruhigt haben und Moratorium für weitere Erhöhung von Beimischungszielen, bis praxistaugliche Technologien der sog. 2. Generation und energetische Optionen der Biomassenutzung breitenwirksam zur Verfügung stehen, die im Hinblick auf Treibhausgas-Reduktion und Energieausbeute effizienter sind als Agrartreibstoffe (z.B. Biogas). Für die Agrartreibstoffe benötigen wir dringend geeignete Zertifizierungssysteme. Das Recht auf Nahrung wiegt schwerer als das Recht auf Mobilität.

4. In die Landwirtschaft investieren

Wichtigstes Ziel muss heute sein, die Produktivität der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern möglichst umgehend signifikant zu steigern. Die meisten Kleinbäuerinnen und -bauern können die Chance der höheren Preise gar nicht nutzen, weil sie keinen Zugang zu Betriebsmitteln haben oder sie sich nicht leisten können. Dazu wird ein Crash-Programm notwendig, das zu geringen Preisen und breitenwirksam die grundlegenden konventionellen landwirtschaftlichen Betriebsmittel (Dünger, Saatgut, Kredit) zur Verfügung stellt und die Vermarktung der Produkte

gewährleistet. Die kurzfristige Umwandlung vorhandener potentieller Landreserven bringt hier keine Lösung.

5. Paris-Erklärung umsetzen

Prinzipien der Paris-Erklärung (v.a. Ownership der Länder und ihrer Zivilgesellschaft) gewährleisten und fördern; nachfrageorientiert handeln.

II. Weitere Handlungsansätze:

„New Deal for Global Food Policy“ (Zoellick, Weltbank)

6. Soziale Sicherungssysteme ausbauen

Für die kurzfristig notwendigen Maßnahmen (s.o.) müssen in den betroffenen Ländern öffentliche Institutionen gefördert werden, die langfristig auch Soziale Sicherungssysteme betreiben können, deren Aufgaben über die Herausforderung der unmittelbaren Ernährungssicherung auf andere Lebensrisiken erweitert werden.

7. Agrarexportsubventionen abbauen

Der endgültige Abbau von Exportsubventionen im Rahmen der WTO muss unser Ziel bleiben, damit langfristig bei wieder normalisierten Angebots- und Nachfrageverhältnissen die marktverzerrende Tretmühle des Exportdumping nicht mehr einsetzen kann.

8. Landwirtschaft nachhaltig fördern

Das afrikanische Landwirtschaftsentwicklungsprogramm CAADP (*Comprehensive African Agriculture Development Programme*) der Afrikanischen Union stellt einen herangereiften „Investment Plan“ dar. Die Lehren aus dem Weltentwicklungsbericht 2008 setzen die Prioritäten, u.a.: Agrarpolitische Reformen (Zugang zu Land, Wasser, Kredit, Märkten, Beratung), angesichts der tragenden Rolle der Frauen in der Landwirtschaft eine gezielte Genderpolitik, Stärkung von Genossenschaften und landwirtschaftlichen Berufsorganisationen, Steigerung der Verarbeitung vor Ort, Entwicklung von Risikomanagement-Instrumenten, Förderung von pro-poor Infrastruktur- und Ressourcenschutzmaßnahmen im ländlichen Raum; in internationale Agrarforschung intensivieren (CGIAR).

Auch die Entwicklungsländer müssen in ihre nachhaltige ländliche Entwicklung investieren. Investitionen in die kleinbäuerliche Landwirtschaft haben dabei höchste Priorität. Die afrikanischen Länder haben sich verpflichtet, mindestens 10% ihrer Haushalte in diesem Bereich zu investieren. Indien und China haben diese Herausforderung bereits angenommen und ihre Agrarbudgets in diesem Jahr um 20-30% gesteigert.

9. Nahrungsmittelhilfekonvention reformieren

Die kurzfristig wirksame Aufstockung des deutschen Engagements in der Not- und Übergangshilfe muss von strukturell angelegten Initiativen zur Reform der Nahrungsmittelhilfekonvention (Food Aid Convention, FAC) und Ausrichtung des Welternährungsprogramms (WEP) begleitet werden. Der aktuelle Prozess zur Reform der FAC muss neben den Bemühungen um eine Differenzierung des Hilfsinstrumentariums, eine Steigerung der Effizienz sowie die Einbettung der Nahrungsmittelhilfe in eine langfristige Ernährungssicherungsstrategie im Auge behalten. Weiterhin sollte auf eine Beibehaltung der Mindestverpflichtungen im Rahmen der Konvention als politisches Signal an die Empfängerländer gedrängt werden.