

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

Der Preisindex für Nahrungsmittel, den die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) errechnet, stieg im Jahr 2007 um fast 40 Prozent, verglichen mit 9 Prozent in 2006. In den ersten Monaten des Jahres 2008 sind die Preise weiterhin drastisch angestiegen. Dieser Aufwärtstrend schliesst nahezu alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse ein. Seit dem Jahr 2000 –ein Jahr mit niedrigen Preisen– hat sich der Weizenpreis auf dem Weltmarkt bis Anfang 2008 mehr als verdreifacht, und der Preis für Mais mehr als verdoppelt. Der Reispreis schnellte auf eine bisher noch nie da gewesene Höhe. Die Preise für Milchprodukte, Fleisch, Geflügel, Palmöl und Cassava zogen ebenfalls an. Wenn man Inflation und den Fall des Dollars (beispielsweise bei Nennung der Preise in Euros) berücksichtigt, fallen die Preiserhöhungen zwar geringer aus, sind aber immer noch dramatisch. So exorbitante Preissteigerungen haben oft schwerwiegende Konsequenzen für die Kaufkraft der Armen. Die Preise sind nicht nur stark gestiegen, sondern auch sehr viel volatil geworden: So ist der Weizenpreis im Mai 2008 wieder auf das Niveau von vor 6 Monaten abgesackt.

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

### Die Ursachen der gegenwärtigen Preissteigerungen

Neue und bekannte Faktoren beeinflussen die weltweite Nahrungsmittelsituation und die steigenden Preise bei landwirtschaftlichen Produkten. Hohe Energiepreise sind ein Faktor für den Anstieg der Nahrungsmittelpreise. Preise für Energie und landwirtschaftliche Produkte sind mehr und mehr miteinander verflochten (siehe Abbildung). Die Ölpreise haben einen Rekordstand von über 110 US\$ pro Barrel erreicht, und die US Regierung subventioniert den Anbau von Pflanzen zur Energiegewinnung. Beides führte dazu, dass sich die Landwirte auf den massiven Anbau ihrer Flächen mit Rohstoffen zur Agrartreibstoffgewinnung –vor allem Mais– verlegt haben, oft zu Lasten des Sojabohnen- und Weizenanbaus. Ungefähr 30 Prozent der amerikanischen Maisernte wird im Jahr 2008 in Ethanol umgewandelt werden und deshalb nicht auf dem Weltmarkt für Nahrungs- und Futtermittel angeboten. Hohe Energiepreise verteuern auch die landwirtschaftliche Produktion, indem sie die Kosten für Mineraldünger und den Transport von Betriebsmitteln und Erzeugnissen nach oben treiben.

Gleichzeitig fragt eine wachsende Weltbevölkerung sowohl mehr als auch andere Lebensmittel nach. Rasches wirtschaftliches Wachstum hat in vielen Entwicklungsländern die Kaufkraft der Konsumenten in die Höhe getrieben und damit zu einer höheren Nachfrage nach Lebensmitteln geführt. Dabei verlagert sich die Nachfrage von traditionellen Grundnahrungsmitteln zu höherwertigen

Lebensmitteln wie Fleisch und Milchprodukten. Dies wiederum hat eine vermehrte Nachfrage nach Getreide ausgelöst, dass als Futter in der Nutztierhaltung verwendet wird. Auch verdrängt der gewinnbringendere Anbau von Obst und Gemüse das Getreide von den knappen Anbauflächen.

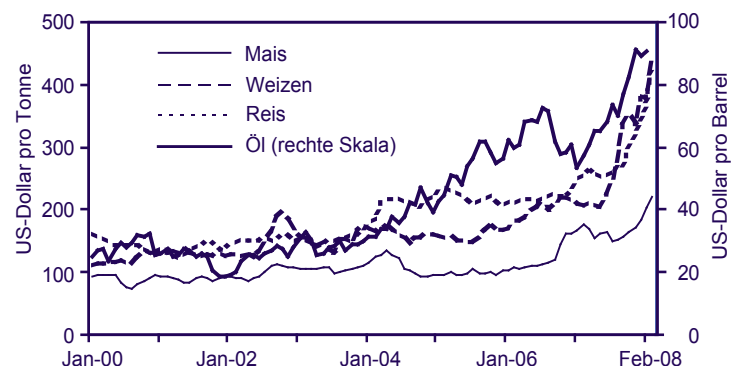
Schlechtes Wetter und Spekulationskapital haben ebenfalls die Preisentwicklung beeinflusst. Eine extreme Trockenheit in Australien, einem der grossen Weizenexporteure, hat zu Einbussen beim weltweiten Angebot von Weizen geführt.

### Die Auswirkungen der hohen Lebensmittelpreise

Die Auswirkungen höherer Lebensmittelpreise sind von Land zu Land sehr unterschiedlich und auch innerhalb eines Landes sehr unterschiedlich für verschiedene Bevölkerungsgruppen. Auf nationale 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 erlassen haben. Netto-Importeure von Nahrungsmitteln werden jedoch Mühe haben, ihre inländische Nachfrage zu befriedigen. Da fast alle afrikanischen Länder Netto-Importeure von Getreide sind, treffen die Preissteigerung diese Länder besonders hart. Auf der Ebene der privaten Haushalte werden vor allem jene von explodierenden und volatilen Lebensmittelpreisen betroffen, die schon arm sind und sich bereits in einer prekären Ernährungslage befinden. Wenige Haushalte in Armut, die nebenbei noch Nahrungsmittel am Strassenrand oder in kleinen Kiosken verkaufen, profitieren von höheren Preisen. Die überwiegende Mehrheit der Haushalte in Armut muss Lebensmittel zukaufen; es sind vor allem diese Haushalte, die unter den gestiegenen Nahrungsmittelpreisen leiden. Anpassungen in der ländlichen Wirtschaft, die neue Einkommensmöglichkeiten schaffen könnten, benötigen Zeit, bis sie die Armen erreichen.

Die Ernährung der Armen ist bedroht, wenn sie nicht vor hohen und steigenden Nahrungsmittelpreisen geschützt werden. Höhere Preise führen dazu, dass die Armen ihren Lebensmittelverbrauch einschränken und auf eine weniger ausgewogene Kost ausweichen. Dies führt kurz- und langfristig zu Schäden für ihre Gesundheit. Arme Haushalte geben ungefähr 60 Prozent ihres Gesamtbudgets für Lebensmittel aus. Eine Preissteigerung von 50 Prozent bei Lebensmitteln in einem 5-Personen-Haushalt, der 5 US\$ pro Tag hat und davon typischerweise 3 US\$ für Nahrungsmittel ausgibt, erfordert ein Budget von zusätzlichen 1,50 US\$ für Lebensmittel. Steigende Energiekosten verlangen

Preise, Januar 2000 – Januar 2008



Quelle: FAO 2008b und IWF 2008.

weitere Anpassungen. Das notwendige zusätzliche Geld haben die Armen nicht: Hunger und Fehlernährung sind die Folge.

## Bisherige politische Reaktionen

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

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

Jede wirksame langfristige Strategie zur Stabilisierung der Preise muss auch Produktionssteigerungen einschliessen. Preiskontrollen hingegen ermutigen die Landwirte nicht, mehr zu produzieren. Von Preiskontrollen profitieren alle Verbraucher, selbst jene, die sich die höheren Lebensmittelpreise durchaus leisten können. Damit werden finanzielle Ressourcen zur Unterstützung von Menschen eingesetzt, die diese Unterstützung gar nicht brauchen. Exportbeschränkungen und Importsubventionen fügen denjenigen Handelspartnern Schaden zu, die auf Importe angewiesen sind; sie geben den Landwirten falsche Anreize, indem sie das Marktangebot verringern. Diese nationalen landwirtschaftlichen Massnahmen zur Beeinflussung der Handelsströme untergraben die Vorteile der globalen Integration, da die seit langem bestehenden Handelsverzerrungen der reichen Länder bezüglich der Entwicklungsländer Hand in Hand gehen mit den gegenseitigen Interventionen der Entwicklungsländer.

## Vernünftige kurz- und langfristige Politik

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

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

Die Geberländer und Donatoren sollten den Teil ihrer Entwicklungshilfe ausdehnen, der sich mit Nahrungsmitteln befasst und –wo notwendig– zusätzlich Ernährungsprogramme für Kinder, und Nahrungs- und Geldmittelhilfe für Arme ermöglichen.

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

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

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

## Schlussfolgerungen

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

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

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

Joachim von Braun ist Generaldirektor von IFPRI.

## INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE

2033 K Street, NW, Washington, DC 20006-1002 USA • T. +1.202.862.5600 / Skype: IFPRIhomeoffice • F. +1.202.467.4439 • ifpri@cgiar.org • www.ifpri.org