

VENRO zur globalen Nahrungsmittelkrise

Hintergrund:

Seit 2005 haben sich weltweit Grundnahrungsmittel drastisch verteuert¹. Für fast alle wichtigen Agrarrohstoffe befinden sich die Weltmarktpreise auf beziehungsweise über den historischen Höchstständen. Am stärksten betroffen sind Länder mit hoher Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten. Für die großen Produzenten in den Industrie- und Entwicklungsländern bringen sie zweifellos Vorteile. Aber das Gros der kleinbäuerlichen Erzeuger in den Entwicklungsländern profitiert von dieser Entwicklung nicht, weil die Einbindung in den Markt fehlt. Am stärksten betroffen ist die arme städtische Bevölkerung in den Entwicklungsländern, die im Schnitt 60 – 80 Prozent ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgeben muss und für die die drastischen Preiserhöhungen mit zunehmender Armut einhergehen.

Dies hat in einigen Ländern² bereits zu gewaltsamen Protesten und bürgerkriegsähnlichen Aufständen der notleidenden Bevölkerung geführt oder zumindest dazu beigetragen. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und das Welternährungsprogramm (WFP) warnen vor einer drohenden weltweiten Hungerkrise mit katastrophalen Ausmaßen. Fortschritte bei der Armutsbekämpfung werden durch die aktuelle Entwicklung in Frage gestellt. Statt langfristiger Entwicklungshilfe muss verstärkt akute Nahrungsmittelnothilfe geleistet werden. Es wird befürchtet, dass statt der angestrebten Halbierung der Zahl der Armen und Unterernährten möglicherweise durch die aktuelle Krise 100 Millionen Menschen mehr von Armut und Hunger bedroht sind. Diese Krise ist nicht über Nacht entstanden, sondern hat ihre Ursachen in einer Entwicklung, die sich seit längerem abzeichnet.

Auf einen einfachen Nenner gebracht, steigen die Nahrungsmittelpreise, weil das Nahrungsmittelangebot mit der weiter stark ansteigenden Nachfrage nicht mehr Schritt halten kann. Die globale Nachfrage nach Nahrungsmitteln steigt zum einen durch das stetige Wachstum der Weltbevölkerung um jährlich 80 Millionen Menschen. Zum anderen steigt in Ländern mit hohem Wirtschaftswachstum auch der mengenmäßige Pro Kopf-Verzehr von

¹ Laut FAO + 36% bei Getreide, + 50% bei Ölen, + 80% bei Milcherzeugnissen 2007 gegenüber 2006. Der FAO Nahrungsmittelpreisindex stieg um 57% März 2008 gegenüber März 2007

² Kamerun, Haiti, Burkina Faso, Ägypten, Äthiopien, Indonesien, Côte d'Ivoire, Madagaskar, Mauretanien, Mexiko, Mozambique, den Philippinen, Senegal, Pakistan, Thailand

Lebensmitteln an. Gleichzeitig änderten sich in der Vergangenheit insbesondere bei der Bevölkerung in Schwellenländern die Konsummuster, hin zu einer stärkeren Nachfrage nach Fleisch, Milch und Fertigprodukten.

Das weltweite Angebot an Nahrungsmitteln sank vor allem durch eine Serie von Ernteausschlägen in wichtigen Erzeugerländern und dadurch, dass immer weniger Flächen für den Anbau von Nahrungsmitteln zur Verfügung stehen. Die Gründe hierfür sind Bodenerosion und -degradation, Desertifikation und Versalzung hervorgerufen durch unangepasste Landnutzungsformen, aber auch die zunehmende Versiegelung von Land durch die Ausbreitung der Städte spielt eine Rolle.

Die Krise ist jedoch auch beeinflusst von globalen makroökonomischen Bedingungen, von nationalen und internationalen Agrar- und Handelspolitiken, von Produktionstechnologien und Veränderungen des Klimas.

Mit diesem Hintergrundpapier will VENRO Ursachen und Erscheinungsformen der aktuellen Nahrungsmittelkrise benennen und Handlungsmöglichkeiten aufzeigen³.

Ursachen der Preissteigerungen

Zusammengefasst sind für die Verknappung und Verteuerung von Grundnahrungsmitteln eine Reihe von Ursachen zu nennen, von denen einige vorübergehender, andere jedoch dauerhafter Natur sein dürften:

1. Verstärkte Produktion von Agrotreibstoff
2. Verfehlte Agrarpolitik in den Industrieländern und den Entwicklungsländern
3. Geringer Stellenwert der ländlichen Entwicklung im Rahmen der staatlichen Entwicklungspolitik
4. Klimawandel und die Folgen: Dürren, Überschwemmungen, Stürme
5. Spekulation auf den Warenterminmärkten⁴
6. Änderungen der Konsumgewohnheiten durch steigende Einkommen
7. Weitere Ursachen: steigender Ölpreis, Ernteausschläge, Abnahme der weltweiten Lagerbestände

³ Einzelne Mitgliedsorganisationen von VENRO haben bereits eigene Positionspapiere dazu publiziert: z.B. Deutsche Welthungerhilfe: Den Hunger beenden – jetzt! Ein Appell zur Überwindung der Welternährungskrise (April 2008); Nahrungsmittelpreise – zwischen Hoffnung und Hunger, Welthungerhilfe-Brennpunkt, März 2008; „Kaum mehr als ein Euro pro Tag – Statement von MISEREOR zu den Hintergründen der Hungeraufstände (ohne Datum), Wege aus der Ernährungskrise“, Misereor Policy Brief 3/08, (Juni 2008)

⁴ Eins dieser Konstrukte wurde unter deutscher Federführung umgesetzt und fährt ordentliche Gewinne ein; wer sich auskennt, kann auf der entsprechenden Seite der Deutschen Bank fündig werden

1) Produktion von Agrotreibstoffen

Die steigende Nachfrage nach Agrargütern zur Agrotreibstoffproduktion trägt erheblich zur Preissteigerung von Nahrungsmitteln bei. Durch die Nutzung landwirtschaftlicher Produkte zur Erzeugung von Agrokraftstoffen wird das weltweite Nahrungsmittelangebot verknappt. Gleichzeitig steht der Anbau nachwachsender Energierohstoffe in direkter Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion. Nutzungskonflikte um Land und Wasser werden somit verschärft.

Nach Angaben des International Food Policy and Research Institute (IFPRI) ist die erhöhte Nachfrage von Agrotreibstoffen für 30 Prozent der gestiegenen Nahrungsmittelpreise verantwortlich. Der IWF kommt zu ähnlichen Ergebnissen und spricht von 20 – 30 Prozent. Laut einem Bericht der Weltbank hat die Produktion von Agrosprit die Lebensmittelpreise sogar um 75 Prozent erhöht. Prognosen der Welternährungsorganisation (FAO) zufolge wird die Nachfrage nach Rohstoffen für die Biokraftstoffproduktion weiter steigen. Bereits im Zeitraum 2000 – 2007 hat sich die weltweite Produktion von Bioethanol verdreifacht⁵.

Nach einem Beschluss der EU vom März 2007 sollen bis 2020 zehn Prozent der Kraftstoffe im Verkehrssektor aus nachwachsenden Rohstoffen stammen. Die nachwachsenden Energierohstoffe, die zur Erreichung des 10 Prozent Beimischungsziels für Agrotreibstoffe notwendig sind, müssen größtenteils aus Entwicklungsländern eingeführt werden und sind dort nur durch einen massiven Ausbau der agroindustriellen Energiepflanzenproduktion zu erreichen. Dies ist mit erheblichen sozialen und ökologischen Problemen für die dort lebenden Menschen verbunden, die durch diese Entwicklung verstärkt von Vertreibung, Ausbeutung und wachsender Armut bedroht sind⁶.

2) Verfehlte Agrarpolitik in den Industrieländern und in den Entwicklungsländern

Von der Entwicklung steigender Nahrungsmittelpreise besonders betroffen sind Länder, die einen Großteil ihrer Nahrungsmittel importieren müssen. Die Zahl dieser Länder hat sich innerhalb der letzten 20 Jahre stark erhöht. Laut Angaben der FAO haben derzeit 82 Länder extreme Defizite in der Nahrungsmittelproduktion, die zum einen auf gewalttätige Konflikte, zum anderen jedoch auf eine fehlende funktionierende einheimische Landwirtschaft zurückzuführen ist. Ein Grund dafür liegt in der immer stärkeren Liberalisierung des Weltmarkts, die bereits seit Anfang der 80er Jahre auf Druck von Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) begann und durch das Agrarabkommen der Welthandelsorganisation (WTO) nochmals intensiviert wurde. Durch die verstärkte Ausrichtung der Landwirtschaft auf Exportgüter bei gleichzeitigem Import günstiger, subventionierter Nahrungsmittel⁷ aus den Industrieländern wurde in Entwicklungsländern die lokale Landwirtschaft und somit die Versorgung der einheimischen Bevölkerung mit lokal angebauten Grundnahrungsmitteln zerstört. Als Folge dessen sind viele Länder, die in der

⁵ Lt. OECD-FAO Agricultural Outlook 2008 - 2017

⁶ Vgl. im Einzelnen: Mit Biosprit in die Armut? Oxfam-Briefing-Papier 2007, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, November 2007

⁷ In der EU werden landwirtschaftliche Erzeugnisse heute mit über 51,9 Milliarden € subventioniert.

Vergangenheit den Großteil ihrer Nahrung selbst produziert haben, heute Nettonahrungsmittelimporteure und stehen in direkter Abhängigkeit von den volatilen Agrarpreisen des Weltmarkts.

Neben den Auswirkungen der Liberalisierung im zwischenstaatlichen Handel, birgt die Entwicklung aber auch hungerverschärfende Effekte innerhalb eines Landes. So führt eine verstärkte Ausrichtung auf den Weltmarkt zu Konkurrenz zwischen Nahrungsmitteln, die für die lokale Bevölkerung verwendet und solchen Agrargütern, die für den Export produziert werden. In Agrarexportländern wie Brasilien, Argentinien oder Thailand gibt es Menschen, die hungern, während die Exportlandwirtschaft weiter ausgebreitet wird. So leben rund 70 Prozent der hungernden Kinder in Ländern mit Nahrungsmittelüberschüssen. Die Frage ist also nicht, ob auf der Welt genug produziert wird, sondern was und für wen produziert wird.

3) Geringer Stellenwert der ländlichen Entwicklung in der staatlichen Entwicklungspolitik

Seit 20 Jahren ist in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ein starker Rückgang von Investitionen im Agrarbereich zu verzeichnen. So wurden 2007 lediglich vier Prozent der internationalen Entwicklungshilfe für die Förderung der Landwirtschaft eingesetzt. Ferner wurde vor allem eine auf Unternehmensförderung ausgerichtete Politik verfolgt.

Landwirtschaft bleibt jedoch der Schlüssel zur Entwicklung und das wirksamste Mittel zur Hunger- und Armutsbekämpfung. Drei Viertel aller Hungernden leben auf dem Land, also dort wo Nahrungsmittel produziert werden. Es handelt sich um Kleinbauern und Landlose, die häufig durch neue Industrieansiedlungen und städtisches Wachstum, Großplantagenwirtschaft oder Großprojekte wie Staudämme und Bergbau auf marginale Standorte abgedrängt werden oder ihr Land verlieren. Vier Fünftel der Bauernfamilien besitzen gegenwärtig nur rund sechs Prozent der weltweiten landwirtschaftlichen Fläche. Die Mehrheit der Kleinbauern besitzen weniger als zwei Hektar Land. Der Schlüssel zur Hungerbekämpfung liegt daher vor allem in einem gerechten und sicheren Zugang zu Land, Saatgut und Wasser.

4) Klimawandel und die Folgen: Dürren, Überschwemmungen, Stürme

Laut FAO ist der dramatische Preisanstieg seit 2005/2006 zum Teil auf die widrigen Witterungsbedingungen in wichtigen getreideproduzierenden Regionen der Welt zurückzuführen⁸. Prognosen des Weltklimarats IPCC zufolge werden durch den Klimawandel in Zukunft wetterbedingte Produktionsausfälle, sprich Missernten häufiger. Ernterzerstörende Naturkatastrophen wie Dürren, Überschwemmungen und Stürme werden zunehmen. Die landwirtschaftlich nutzbaren Böden auf der Erde sind begrenzt und damit auch die Möglichkeiten, landwirtschaftliche Produkte zur Ernährungssicherung der Weltbevölkerung zu erzeugen.

⁸ OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017, Summary in German, S. 2; die vollständige Veröffentlichung in englischer und französischer Sprache ist im Internet abrufbar unter www.oecd.org

5) Spekulation an den Warenterminbörsen

Die vergangenen Entwicklungen haben den Agrarrohstoffmarkt für Finanzinvestitionen lukrativ gemacht. An Warenterminmärkten ist inzwischen nicht nur der Handel mit klassischen Rohstoffen wie Gold, Öl oder Kupfer gewinnträchtig, sondern auch der Handel mit Weizen oder Mais. So ziehen die Agrarmärkte durch steigende Wachstumsraten an den Getreidebörsen vermehrt Kapital von Hedge-Fonds, Pensionskassen und Indexfonds an. Der Anteil nicht spezialisierter Anleger ist an der Chicagoer Leitbörse von Februar 2005 bis März 2008 bei wichtigen Produkten deutlich gestiegen⁹. Gleichzeitig hat sich das monatliche Handelsvolumen bei einigen Grundnahrungsmitteln circa verzehnfacht. So sind seit 2005 die Volumina der Terminkontrakte bei Reis von 13.000 auf 141.000 Tonnen gestiegen. Bei Getreide stieg das Volumen von 2,4 Millionen Tonnen auf 23,1 Millionen Tonnen¹⁰.

Welchen konkreten Anteil an der Preisentwicklung die Spekulation hat, ist umstritten. Unumstritten ist jedoch, dass das virtuelle Horten (Verkauf beim Roll-over und Aufkauf neuer Terminkontrakte, Bildung breiter Rohstoffindizes wie GSCI-Index, AIG Commodity Index) von Großinvestoren (vor allem Pensionsfonds) Einfluss auf die Preise an den Rohstoffmärkten haben und insbesondere für die erhöhte Volatilität der Preise mitverantwortlich sind.

Beim Ölpreis, der ebenfalls einen drastischen Preisanstieg erlebt, wird die Spekulation für den Preisanstieg mitverantwortlich gemacht, mit dem Ergebnis, dass zum Beispiel die oberste Aufsicht für die US-Terminbörsen CFTC versucht, die Spekulation einzudämmen¹¹.

6) Veränderung der Konsumgewohnheiten

Da die Zahl der Menschen mit höherem Einkommen weltweit wächst, wächst auch deren Anteil an der Nachfrage nach Nahrungsmitteln wie Fleisch und Milch. Dies wiederum führt zu einer verstärkten Nachfrage nach Tierfutter und Weideland. So kommt es häufig zu einer Konkurrenz der Anbauflächen für Futtermittel mit dem Anbau von Nahrungsmitteln. Der Großteil der Produktion wird jedoch für den Fleischkonsum der Menschen im Norden verwendet. In China steigt der Pro-Kopf Verzehr von Fleisch zwar an, allerdings verzehren Chinesen im Durchschnitt nur 50 Prozent, also halb so viel wie ein durchschnittlicher Deutscher.

⁹ Mais um 26 Prozentpunkte auf 43%, Weizen um 14 Prozentpunkte auf 42%, Sojabohnen um 26 Prozentpunkte auf 46% laut European Commission (2008): High prices on agricultural commodity markets: situation and prospects.

¹⁰ Quelle ?? nachschlagen (Bundesregierung (2008): Untersuchung Auswirkung Finanzinvestitionen auf Nahrungsmittelpreissteigerungen)

¹¹ Financial Times Deutschland vom 17.06.2008: Börse setzt auf Limits gegen Manipulation

7) Weitere Gründe: steigender Ölpreis, Ernteausfälle, Abnahme der weltweiten Lagerbestände

Neben den genannten Ursachen haben eine Reihe anderer Faktoren zu den Nahrungsmittelpreissteigerungen beigetragen. Dazu zählen:

- Ernteausfälle in wichtigen Exportländern wie Australien, Indien, China, und Russland, die das globale Nahrungsmittelangebot temporär verknappt haben. Die weltweiten Lagerbestände an Nahrungsmitteln sind aufgrund dieser Entwicklungen derzeit auf dem niedrigsten Stand seit 30 Jahren, was direkte Auswirkungen auf die hohe Volatilität der Weltagrarpreise hat.
- die seit drei Jahren kontinuierlich steigenden Rohölpreise. So haben sich die Düngemittelpreise seit 2005 verdoppelt. Gleichzeitig steigen mit dem Ölpreis auch die Transportkosten von Saatgut und Nahrungsmitteln signifikant an.

Wo muss gehandelt werden?

- Wo die Verknappung und Verteuerung von Grundnahrungsmitteln zu einer akuten Verschärfung von Hunger und Armut führt, muss kurzfristig mit verstärkter **humanitärer Hilfe** reagiert werden. Für VENRO ist ein zentrales Kriterium dabei, dass bei der Nahrungsmittelhilfe bereits der Bogen zu Entwicklungsmaßnahmen zur Ernährungssicherheit geschlagen wird. Dafür sind die entsprechenden Mittel bereitzustellen.
- Mittel- und langfristig ist ein **Strategiewechsel in der Entwicklungspolitik** erforderlich. Die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion durch eine neue Schwerpunktsetzung in der Entwicklungspolitik: ländliche Entwicklung muss wieder ein Schwerpunkt der deutschen und internationalen Entwicklungspolitik werden.
- Im Rahmen ländlicher Entwicklung muss insbesondere die **kleinbäuerliche Landwirtschaft** mit ihren angepassten und nachhaltigen, agrarökologischen Nutzungsformen verstärkt in den Mittelpunkt gerückt werden. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Schonung der Naturressourcen, der Stabilisierung der Grundwasservorkommen und der biologischen Vielfalt. Eine nachhaltige, kleinbäuerliche Landwirtschaft kommt in der Regel ohne großen Einsatz externer Betriebsmittel aus und trägt nicht nur zur Nahrungsmittelsicherung der Kleinbauern, sondern auch zu einem reichhaltigen und hochwertigen Nahrungsmittelangebot auf den einheimischen Märkten bei. Studien belegen, dass es bei der Umstellung auf nachhaltige, standortgerechte Landwirtschaft zu einer substantiellen Erhöhung der Gesamtproduktivität pro Hektar kommt.¹² Nachhaltige, kleinbäuerliche Landwirtschaft hat somit das Potential, die Ernährung einer steigenden Weltbevölkerung zu sichern, ohne zusätzliche Flächen zu benötigen.
- Regierungen müssen alle Mittel ausschöpfen, um die **Spekulation von Hedgefonds** mit Nahrungsmitteln zu unterbinden.

¹² Vgl. u.a. Pretty, Hine (2001): Reducing Food Poverty with Sustainable Agriculture.

- Mögliche Vorteile von **Agrotreibstoffproduktion** für Kleinbauern können bisher kaum bestätigt werden. Vor allem Kleinbauern im Vertragslandbau geraten durch die Fokussierung auf den Anbau von Agrotreibstoffpflanzen häufig in Schulden. Sinnvoll erscheint der Anbau und die Nutzung von Agrotreibstoffpflanzen nur dann, wenn er nicht für den Export gedacht ist, sondern der dezentralen, lokalen Stromerzeugung dient. Eine Ausweitung der Nutzung von Energiepflanzen aus den Entwicklungsländern für unseren Energiebedarf ist aus entwicklungspolitischer Sicht daher nicht zu verantworten. Die europäische 10-Prozent-Beimischungsquote bis zum Jahr 2020 ist daher abzulehnen. Klimaschutz darf nicht auf Kosten der Armen gehen, sondern muss vor allem in den Verursacherländern erfolgen. Energieziele sollten durch Energieeinsparungen und Energieeffizienz erreicht werden – nicht durch die Verwendung von Nahrungsmitteln als Treibstoff.

. - Die Politik der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern muss endlich kohärenter werden. Zu dieser Kohärenz gehören **faire Handelsbedingungen** für die Entwicklungsländer. Die Exportsubventionen für landwirtschaftliche Güter in der EU sind sofort abzubauen. Darüber hinaus brauchen Nationalstaaten die Möglichkeit, ihre eigene Bevölkerung vor Hunger zu schützen, sei es durch Importzölle oder Exportstopps, denn gerade ärmere Länder haben aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht die Möglichkeit, ihre einheimische Landwirtschaft durch Subventionen, Direktzahlungen oder Interventionen zu unterstützen. Die Nahrungsmittelversorgung der eigenen Bevölkerung durch die Produktion einheimischer Lebensmittel zu sichern, ist jedoch der sicherste Weg, um unabhängig von den volatilen Weltmarktpreisen zu werden. Wenn Länder mit erheblichem Exportvolumen zu Exportbeschränkungen greifen, besteht allerdings die Gefahr einer Verknappung und damit Verteuerung der Nahrungsmittelpreise auf dem Weltmarkt.

Da die Weltbevölkerung weiterhin zunimmt, müssen Lösungen für eine verstärkte Nahrungsmittelproduktion für mehr Menschen gefunden werden. Diese liegen unter anderem in der Förderung kleinbäuerlicher, nachhaltiger Landwirtschaft, die neben der Erhöhung der Ernteerträge die Bodenfruchtbarkeit erhöht und der Desertifikation vorbeugt.

Jürgen Lieser/Caritas International, Nicole Piepenbrink/Bernd Bornhorst/Misereor, Ulrich Post/Welthungerhilfe

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.

(VENRO)

Kaiserstr. 201

53113 Bonn

Tel.: 0228/ 9 46 77 - 0

Fax: 0228/ 9 46 77 99

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

VENRO ist ein freiwilliger Zusammenschluss von 117 deutschen Nichtregierungsorganisationen, die als Träger der privaten oder kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit tätig sind.