

Die chronische Krise der Landwirtschaft

Hohe Weltmarktpreise für Lebensmittel – Agrar- und handelspolitische Konsequenzen

von Christine Chemnitz

Der seit 2007 zu beobachtende enorme Anstieg der Lebensmittelpreise weltweit hat die Ernährungslage vieler Menschen zusätzlich verschlechtert. Die Zahl der Hungernden hat sich aufgrund der steigenden Preise um mehr als 75 Millionen auf insgesamt über 923 Millionen erhöht. Das Erreichen der Millenniumsziele, die sich die Weltgemeinschaft vorgenommen hat, nämlich den Hunger weltweit zu halbieren, rückt in immer weitere Ferne. Einziger Trost: Die seit Jahrzehnten so stark vernachlässigte Agrar- und Ernährungspolitik steht wieder ganz oben auf der internationalen politischen Agenda. Damit besteht heute die Möglichkeit, die bisherigen politischen Strategien, Maßnahmen und Leitbilder zur Entwicklung des Agrarsektors gründlich zu überdenken und neue agrar- und handelspolitische Wege zu gehen. Der vorliegende Beitrag analysiert die Gründe für die chronische Krise der Landwirtschaft und zeigt Lösungsstrategien auf, die es zeitnah umzusetzen gilt, damit sich die Ernährungssituation für die Menschen verbessert, vor allem in den von Hunger und Mangelernährung betroffenen Ländern des Südens.

Seit etwas mehr als einem Jahr steht sie nun auf den Titelseiten der Zeitungen: die weltweite Ernährungs-krise. Laut dem Lexikon der Bundeszentrale für politische Bildung bezeichnet der Begriff Krise eine „über einen gewissen Zeitraum anhaltende massive Störung des gesellschaftlichen, politischen oder wirtschaftlichen Systems“. Aber suggeriert der Begriff Krise nicht auch, dass sich der Zustand unseres Agrar- und Ernährungssektors vor dem Beginn der Krise im Jahr 2007 in bester Ordnung befunden, sich nun aber plötzlich in einen schlechten Zustand verändert hat?

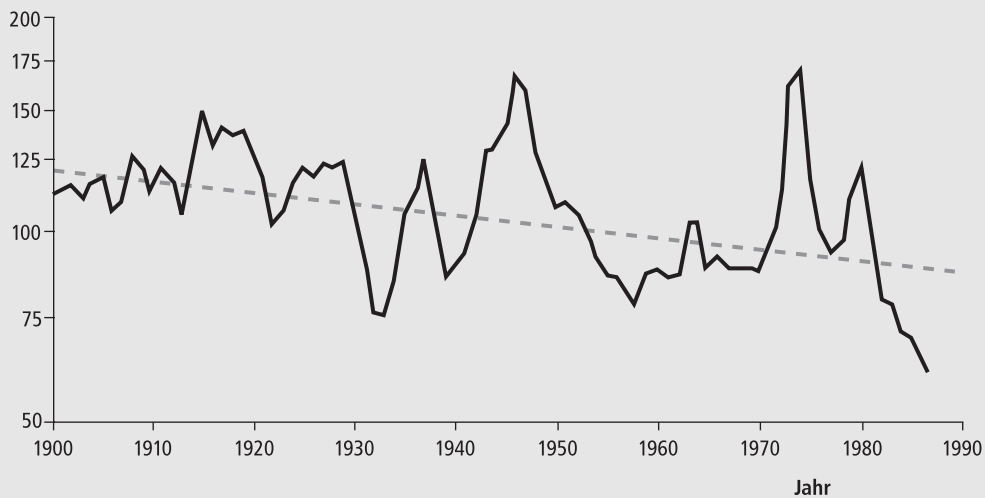
Mehr als eine vorübergehende Krise

Betrachtet man die weltweite Landwirtschaft über die letzten fünf bis sechs Dekaden, so kann ihr auch vor 2007 keinesfalls ein guter Gesundheitszustand bescheinigt werden – jedenfalls dann nicht, wenn die Landwirtschaft durch die Brille Ernährungssicherheit, Armutsbekämpfung und ökologische Nachhaltigkeit betrachtet wird: Seit mehr als zehn Jahren hungern konstant mehr als 850 Millionen Menschen; für 2007 veröffentlichte die FAO im September 2008 nun eine Zahl von 923 Millionen (FAO 2008a). Noch immer lebt der größte Anteil der

Hungernden auf dem Land, genauso wie auch die meisten armen Menschen in ländlichen Gebieten leben (2,1 Milliarden Menschen weltweit leben von weniger als zwei US-Dollar am Tag). Betrachtet man dazu noch die negativen ökologischen Auswirkungen der Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten, so ist klar, dass ihr Zustand auch vor 2007 in keiner Weise rosig war.

Dass sich sowohl Ernährungssicherheit als auch die weltweite Armut durch die steigenden Preise noch einmal deutlich verschlechtert haben, steht außer Frage. Daten der FAO (2008a) zufolge hat sich die Zahl der Hungernden durch die steigenden Preise um mehr als 75 Millionen Menschen erhöht. Gerade für die Menschen, die von weniger als zwei US-Dollar am Tag leben und 50 bis 70 Prozent ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgeben, ist die derzeitige Entwicklung katastrophal. Die hohen Preise haben tausende von Menschen unter die absolute Armutsgrenze gedrückt. Auch für die ökologische Bilanz der Landwirtschaft können die hohen Preise eine fatale Wirkung haben: So geben sie deutliche Anreize zu Produktionssteigerung und Intensivierung – und das heißt, zu einem Ausbau der landwirtschaftlich genutzten Flächen und mehr Düngemittel- und Pestizideinsatz, um den derzeit so rentablen Ertrag zu maximieren.

Abb. 1: Die Entwicklung der realen Weltmarktpreise* für Nahrungsgüter im 20. Jahrhundert



* Preisindex wichtiger Agrargüter, deflationiert (1977–1979 = 100)

Quelle: Tyers and Anderson (1992)

Trotz dieser negativen Aspekte bergen die hohen Preise auch Chancen: Die seit Jahrzehnten so stark vernachlässigte Agrar- und Ernährungspolitik steht wieder oben auf der internationalen politischen Agenda. Damit besteht heute die Möglichkeit, politische Strategien, Maßnahmen und Visionen zur Entwicklung des Sektors gründlich zu überdenken und den Mut zu haben, völlig neue Wege einzuschlagen.

Wie es wurde was es ist

Abgesehen von einer kurzen „Hochpreisphase“ in den 1970er-Jahren sanken die realen Preise für Agrargüter konstant seit den 50er-Jahren (Abb. 1). Hervorgerufen wurde diese Talfahrt vor allem durch einen recht schnellen Ausbau der landwirtschaftlichen Produktion in einigen wenigen Ländern, allen voran die EU, die USA, Australien, Argentinien, Brasilien und Thailand. Gerade die USA und die EU gaben in der Vergangenheit riesige Summen für landwirtschaftliche Subventionsprogramme aus und legten damit den Grundstein für eine weltweit völlig verfehlte Agrarpolitik.

Durch die subventionierten Exporte der Industrieländer sank der Weltmarktpreis immer weiter und die nationale Produktion in vielen Entwicklungsländern konnte nicht länger konkurrieren. Gerade die Länder, in denen die Landwirtschaft den größten Anteil zum Bruttozusatzprodukt beiträgt, investierten im Durchschnitt unter vier Prozent ihres Bruttozusatzprodukts in die Förderung des Sektors. Aber nicht nur die öffentlichen

Investitionen in den „unrentablen“ Agrarsektor wurden in vielen Teilen der Welt reduziert, auch private Investitionen und die Gelder der Entwicklungshilfe wurden seit den achtziger Jahren aus der Landwirtschaft abgezogen. So sank der Anteil des Agrarbereichs an der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit von 18 Prozent im Jahr 1978 auf nur drei Prozent 2007 (Windfuhr 2008). Immer mehr etablierte sich die Perspektive, dass Hunger und Armut durch einen allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung am effektivsten bekämpft werden würden.

Damit war der Weg der Landwirtschaft vorgezeichnet: Im Jahr 1999 waren 105 der 148 Entwicklungsländer Netto-Nahrungsmittelimporteure (Ng and Aksoy 2008). Der afrikanische Kontinent ist seit dem Ende der siebziger Jahre Nettokonsument von Nahrungsmitteln und importiert inzwischen durchschnittlich mehr als 25 Prozent seiner Nahrungsmittel (Holt-Giménez 2008). Im Gegensatz dazu teilen sich im Durchschnitt fünf bis sieben Länder die wichtigen Exportmärkte für Weizen, Mais, Gerste und Raps untereinander auf (Bickert 2007).

Während also auf der südlichen Seite der Welt die Kombination aus niedrigen Preisen, geringen Investitionen und vor allem fehlenden Visionen eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Regionen verhinderte, etablierte sich im Norden eine Subventionsstruktur, die Anreize für die immer stärkere Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion setzte. Daraus folgend basierte in der Vergangenheit die Strategie der Regierungen vieler Entwicklungsländer zur Ernährungssicherheit darauf, Nahrungsmittel möglichst günstig zu importieren und den Konsumenten zur Verfügung zu stellen. Dass

dieses Konzept weder heute noch in der Vergangenheit aufgegangen ist, zeigt die Zahl der Hungernden in den letzten Jahrzehnten.

Im Jahr 2000 kam dann die Trendwende der Agrarpreise, die eigentlich absehbar war, viele Akteure aber dennoch ganz unvorbereitet traf. Zwischen 2000 und 2005 ist der FAO-Preisindex noch mit moderaten 1,3 Prozent pro Jahr angestiegen. Ab 2006 schon um mehr als zehn Prozent, um dann in 2007 eine Steigerung von knapp 40 Prozent zu erreichen. Zwischen 2007 und 2008 stieg der Preis für Weizen noch einmal um weitere 130 Prozent und der Preis für Reis um 74 Prozent (Abb. 2).

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig: So wirkten auf der Angebotsseite erste Vorboten des Klimawandels, die mit Dürren und Niederschlägen zum falschen Zeitpunkt die Ernten in Australien, der Ukraine und den USA rapide verschlechterten. Die Preise für Rohöl stiegen rasant an und nahmen die an sie gekoppelten Produktionskosten für Nahrungsmittel in ungeahnte Höhen mit. Weiterhin hatten viele Länder ihre Getreidevorräte in den letzten Jahren deutlich gesenkt, so dass es auf dem grundsätzlich schon recht unelastischen Agrarmarkt noch einmal weniger Möglichkeiten gab, auf die Angebots-/Nachfrageverschiebungen kurzfristig zu reagieren.

Noch deutlicher zeigten sich die Veränderungen auf der Nachfrageseite: So wurden innerhalb weniger Jahre deutlich mehr Pflanzen und Flächen für die Produktion von Energie vornehmlich für die Produktion von Agrartreibstoffen genutzt. Allein die USA haben den Verbrauch von Mais für die Ethanolproduktion in der Saison 2006/07 und 2007/08 um jeweils rund 30 Prozent

gesteigert (von Braun 2008). Auch ein erhöhter Fleischkonsum weltweit hat zu den steigenden Preisen beigetragen – die Spekulationen an den Börsen taten dann gerade bei Mais und Weizen den Rest, um die Preise explodieren zu lassen.

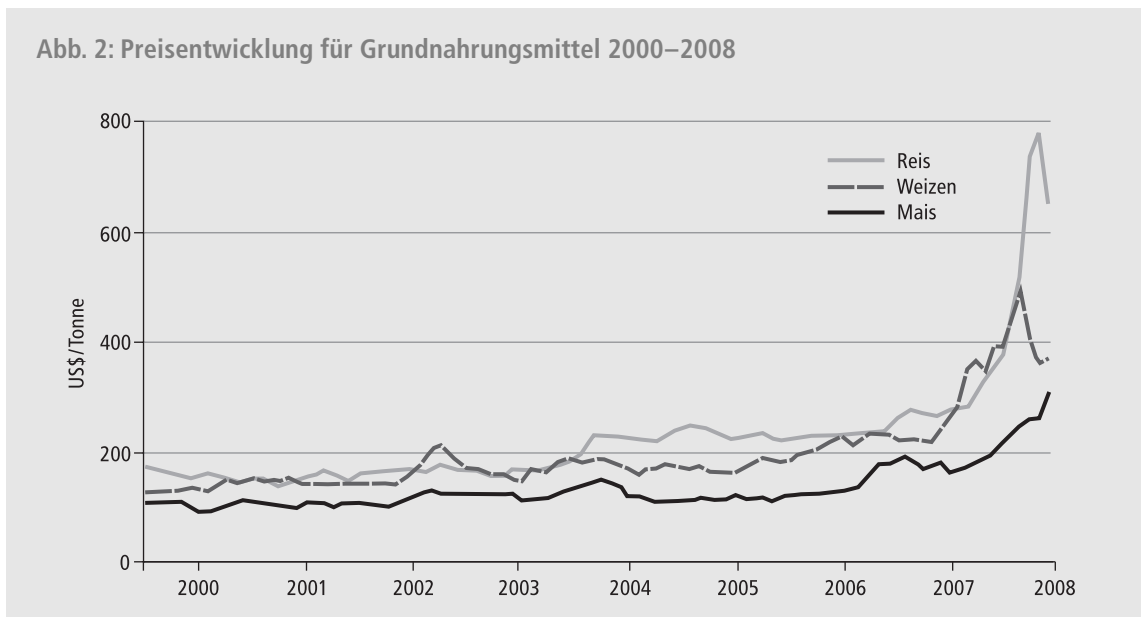
Auch wenn es nachvollziehbar ist, dass Regierungen und internationale Institutionen jetzt schnell auf die akuten negativen Auswirkungen der steigenden Preise reagieren wollen, so ist der Zeitpunkt gekommen, nicht nur an den Phänomenen der Krise herumzudoktern, sondern einen grundlegenden Strukturwandel des landwirtschaftlichen Sektors zu befördern, der das Potenzial hat, Armut im ländlichen Raum zu reduzieren, den Zugang zu Nahrung zu sichern und die Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt zu verbessern.

Was tun – was lassen?

Die FAO (2008a) identifiziert vor allem zwei Strategien von zentraler Bedeutung, um den weltweiten Hunger zu bekämpfen:

- Es muss kurzfristig Nahrung für besonders verletzte Gruppen bereitgestellt werden und
- kleinbäuerliche Produzenten müssen darin unterstützt werden, ihre Erträge und damit einhergehend auch ihr Einkommen zu verbessern.

Gegen diese beiden Punkte ist erst einmal nichts einzuwenden – die konkrete Frage ist aber, welches die richtigen Konzepte zur Förderung der ländlichen Entwick-



Quelle: FAO 2008b

lung sind. Da gehen die Meinungen der FAO, der Weltbank, von AGRA (Alliance for a Green Revolution in Africa – Initiative der Gates- und der Rockefeller-Stiftung unter Beteiligung von Kofi Annan) und vieler Regierungen und NGOs weit auseinander. Während die einen stark auf die Bereitstellung und Subventionierung von Produktionsmitteln wie Saatgut, Dünger und Pestiziden setzen, fordern die anderen einen grundlegenden Wandel der landwirtschaftlichen Produktionsform hin zu einer lokal angepassten, nachhaltigen Produktionsweise, die gerade ökologische und soziale Kriterien akzeptiert.

Klar ist heute jedoch (und da sind sich alle Akteure einig), dass Armutsreduktion und Ernährungssicherheit nicht als Nebeneffekt einer allgemeinen Wirtschaftsförderung anfallen werden, sondern dass es eines umfassenden, in sich konsistenten und immer wieder an die speziellen lokalen Bedürfnisse angepassten Förderungsrahmens bedarf, um Hunger und Armut zu bekämpfen.

So müssen die hohen Preise, wenn sie jetzt eine Chance für eine nachhaltige Agrarentwicklung sein sollen, bei den bäuerlichen Produzenten im Süden ankommen. Zudem müssen Kleinbauern dabei unterstützt werden, auf die hohen Preise zu reagieren. Das politische Paket, dass es daher zu überdenken gilt, umfasst Aspekte der Agrar-, Energie-, Investitions-, Wettbewerbs- und Handelspolitik, die die Ausgestaltung der direkten Förderung von kleinbäuerlichen Strukturen und eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion beeinflussen (de la Torre Ugarte und Murphy 2008).

Das heißt, dass der Zugang zu Produktionsressourcen wie Land und Wasser, aber auch zu Saatgut gesichert sein muss; und dass es landwirtschaftliche Beratung gibt, die an die lokalen Produktionsbedingungen angepasst ist, und eine institutionelle Infrastruktur zur besseren Lagerung und Vermarktung der Produkte. Damit einher geht eine Demokratisierung der Wertschöpfungsketten: Durch ungleiche Verhandlungsmacht entlang des Vermarktungswegs kommen die hohen Preise derzeit kaum bei den Produzenten selbst an; diese leiden vielmehr zunehmend unter den gestiegenen Kosten der Produktionsmittel wie Dünger.

Hinzu kommt, dass es gerade für bäuerliche Produzenten von zentraler Bedeutung ist, ein relativ stabiles Investitionsklima vorzufinden, da sie nur sehr begrenzt die Möglichkeit haben, auf die stark schwankenden Agrarpreise angemessen zu reagieren. Vor dem Hintergrund, dass die internationalen Preise für Agrargüter in der Zukunft zunehmend volatil sein werden, müssen sich die jeweiligen Regierungen den politischen Spielraum erhalten, ihre Agrarsektoren vor starken Schwankungen und damit potenziell anfallenden Importfluten zu schützen.

Genau dieses Thema trug 2008 zentral zum Scheitern der WTO-Verhandlungen bei. Viele Entwicklungsländer, allen voran Indien, sind nicht länger bereit, ihre

Folgerungen & Forderungen

Die derzeit hohen Preise für Lebensmittel müssen genutzt werden, um einen Transformationsprozess in Richtung einer ökologischen und fairen Landwirtschaft einzuleiten. Daher gilt es alle Aspekte der Agrar-, Energie-, Investitions-, Wettbewerbs- und Handelspolitik, die die Ausgestaltung der direkten Förderung von kleinbäuerlichen Strukturen und eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion beeinflussen, zu berücksichtigen – als da wären:

- Ausweitung der landwirtschaftlichen Produktion auf der Basis von Nachhaltigkeitskriterien,
- eine ökologisch sinnvolle und faire Ausgestaltung der Nutzung von Agrartreibstoffen,
- Stützung von Konsumenten durch Regierungsprogramme und humanitäre Hilfe,
- Regulierung der Spekulation mit Nahrungsmitteln,
- Reform des internationalen Agrarhandelsystems und Erhalt des nationalen politischen Handlungsspielraums zum Schutz der Landwirtschaft,
- Investitionen in lokal angepasste Forschung,
- Investitionen in Infrastruktur, Beratung und Marketing,
- Investitionen in Lagerhaltung und Nachernteprozesse.

bäuerliche Produktion den freien Kräften des Weltagrarmarktes auszusetzen und forderten daher klare Regelungen im Bereich des speziellen Schutzmechanismus (SSM) bei den Verhandlungen. Zu Recht, wie die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise, aber auch des Ölpreises (an den die Nahrungsmittelpreise ja zunehmend gekoppelt sind) schon in diesen Monaten zeigt. Denn nach den Höhenflügen des letzten Jahres erfahren gerade die Preise für Getreide derzeit einen deutlichen Abstieg. Um eine Verstärkung der Preisschwankungen zu vermeiden, muss die Spekulation und die Aktivität von Finanzinvestoren an den Rohstoffmärkten klar geregelt und eingeschränkt werden.

Eine grundsätzliche Herausforderung der Agrarpolitik in der Zukunft wird es sein, bei bestehenden und eher wachsenden unterschiedlichen Zahlungskapazitäten weltweit das „Nachfragedilemma“ zwischen Energie-, Futter- und Nahrungspflanzen zu regulieren. Diese Konkurrenz wird, wenn sie dem freien Markt überlassen wird, fatale Folgen für die armen Menschen dieser Welt haben, da sie zu einer perspektivischen Verknappung des Angebots von Nahrung führt und die Preise damit in Höhen klettern, die für viele Menschen dieser Welt nicht mehr erschwinglich sind. Daher ist es von zentraler Bedeutung, dass die heutige Entwicklung der Politik zur Förderung von Agrartreibstoffen nicht in der Art fortgeführt werden darf wie sie heute geplant ist.

Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte hat deutlich gezeigt, dass niedrige Agrarpreise nicht dazu führen, dass Hunger und Armut zurückgehen. Ganz im Gegenteil: Durch die niedrigen Agrarpreise mussten viele Produzenten ihre Betriebe aufgeben. Daher setzen die hohen Agrarpreise grundsätzlich den richtigen Impuls für den Sektor, nun gilt es aber, Investitionen, Preisanreize und Produktion so auszugestalten und politisch einzubetten, dass diese Anreize einen Transformationsprozess im landwirtschaftlichen Sektor in Bewegung setzen, der zu einer ökologisch nachhaltigeren und fairen landwirtschaftlichen Struktur weltweit führt.

Literatur

- Bickert, C. (2008): Unveröffentlichte Präsentation auf der Fachtagung „Food Crisis, Global Agricultural Markets, and Speculation“ von GTZ und KfW am 28. Mai 2008 in Frankfurt am Main.
- de la Torre Ugarte, D. G. and S. Murphy (2008): The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide.
- FAO (2008a): Briefing paper: Hunger on the rise. Rom, September 2008 (<http://www.fao.org/newsroom/common/ecg/1000923/en/hungerfigs.pdf>).
- FAO (2008b): Crop Prospects and Food Situation. Nr. 3, July 2008 (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai470e/ai470e00.pdf>).
- Holt-Giménez, E. (2008): The World Food Crisis – What’s behind it and what we can do about it. Policy Brief No. 16 by the Food First Institute.
- Ng, F. and M.A. Aksoy (2008): Who Are the Net Food Importing Countries? Policy Research Working Paper 4457. The World Bank, Development Research Group, Trade Team.
- Tyers, R. and Anderson, K.: (1992): Disarray in World Food Markets: A Quantitative Assessment. Cambridge University Press.
- von Braun, J. (2008): Biofuels, International Food Prices, and the Poor. Testimony to the United States Senate Committee on Energy and Natural Resources. Full Committee’s hearing on Thursday, June 12, 2008. Washington D.C.
- Windfuhr, M. (2008): Viele Initiativen, wenig Koordination – Die Welternährungskrise legt Defizite der internationalen Steuerung im Ernährungsbereich offen. Welt-sichten 8–2008.

Autorin

Christine Chemnitz
seit Mitte 2007 Referentin für internationalen Agrarhandel bei der Heinrich-Böll-Stiftung.

Heinrich-Böll-Stiftung
Auslandsabteilung
Schumannstr. 8
10117 Berlin
E-Mail: chemnitz@boell.de

