

Rückblick 2008: **Ein Jahr des Umbruchs für die Welt(land)wirtschaft**

von Tobias Reichert

Der rasante Anstieg der Weltpreis für Agrarprodukte und seine negativen Auswirkungen auf Armut und Ernährungssicherheit, und noch stärker der Beinahe-Kollaps der internationalen Finanzmärkte haben das Vertrauen in die segensreiche Wirkung möglichst unregulierter Märkte erschüttert. Das wird auch die Agrarmärkte nicht unbeeinflusst lassen, in denen die Regierungen ihre Interventionen erst in den letzten Jahrzehnten verringert hatten. Es wird nun deutlich, dass die Alternative zu den häufig ökologisch und sozial schädlichen Interventionen der Vergangenheit nicht der weitgehende Rückzug des Staates ist. Vielmehr geht es darum, Märkte so zu steuern, dass sie das Recht auf Nahrung, ökologische Nachhaltigkeit, Armutsbekämpfung und ländliche Entwicklung fördern. Um die Ausrichtung dieser Politik wird es in den nächsten Jahren entscheidende Auseinandersetzungen geben.

Teures Essen – Ursachen und Folgen der Preisexplosion bei Nahrungsmitteln

Der steile Anstieg der Preise für landwirtschaftliche Produkte und gerade auch Grundnahrungsmittel, der im letzten Jahr begonnen hatte, hat sich in der ersten Hälfte des Jahres rasant fortgesetzt. Zwischen März 2007 und März 2008 erhöhten sich die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel insgesamt um 57 Prozent, für Weizen um 130 Prozent, für Reis um 98 Prozent und für Mais um 38 Prozent. Allein von Februar bis Ende April 2008 verdoppelte sich der Preis für Reis dann noch einmal, so dass er sich im Vergleich zum Vorjahr etwa verdreifacht hat (Abb. 1). Die Preise für pflanzliche Öle stiegen 2007 um 60 Prozent, für Milchprodukte um 83 Prozent und für Soja um 87 Prozent (1).

Von den Preissteigerungen sind Entwicklungsländer besonders stark betroffen. In über dreißig Ländern kam es zu teilweise gewalttätigen Protesten, die in Haiti zum Sturz der schon zuvor nicht übermäßig populären Regierung führten. Nach jüngsten Schätzungen der FAO ist die Zahl der Hungernden vor allem aufgrund der höheren Lebensmittelpreise weltweit um 75 Millionen gestiegen und liegt nun bei etwa 923 Millionen, nachdem sie seit den 1980er-Jahren bei etwa 850 Millionen stagnierte (2).

***Höhere Preise –
mehr Hungernde***

Vielfältige Ursachen

Für den Anstieg der Preise werden eine ganze Reihe von strukturellen und eher kurzfristigen Gründen identifiziert: Bevölkerungswachstum und veränderte Ernährungsgewohnheiten mit einem höheren Konsum von tierischen Produkten führen dauerhaft zu höherer Nachfrage. Allerdings sind die Veränderungen in den letzten drei Jahren nicht so stark, dass sie den dramatischen Preisanstieg erklären könnten. Die vor allem wegen staatlicher Programme und Vorgaben steigende Nutzung von Nahrungspflanzen für Agrartreibstoffe stellen sicher kurzfristig eine größere Veränderung dar und haben somit wahrscheinlich einen größeren Einfluss auf die Preise.

Wetterbedingte Ernteausfälle

Auf der Angebotsseite spielen langfristig Änderungen in der Landnutzung hin zu Siedlungen, Industrie, Infrastruktur und die Bodendegradation auf den landwirtschaftlichen Flächen eine wichtige Rolle. Sie begrenzen die Möglichkeiten einer weiteren Steigerung der Produktion ebenso wie die Aus- und Übernutzung von Wasserressourcen in wichtigen Anbaugebieten. Die Möglichkeit, die Flächenerträge durch die bislang am meisten verbreiteten Methoden zu steigern (Einsatz von Kunstdünger und Pestiziden, Hohertragssaatgut und Bewässerung) wird dadurch deutlich begrenzt (3). Auch der Klimawandel wird langfristig große und aller Voraussicht nach negative Konsequenzen haben. Die langjährige Dürre in Australien, einem wichtigen Nettoexporteur, ist wahrscheinlich schon ein Vorbote. Wetterbedingte Ernteausfälle auch in anderen wichtigen Exportregionen in Osteuropa, Zentralasien und Teilen der EU haben ebenfalls zum Preisanstieg beigetragen. Ein weiterer wichtiger Faktor, der die Produktionskosten erhöht, ist der Anstieg der Energiepreise, vor allem von Erdöl. Gerade die Produktion von Stickstoffdünger ist sehr energieintensiv, und die Preise haben sich mit dem drastischen Anstieg der Öl- und Gaspreise vervielfacht.

Hohe Energiepreise – teurer Dünger

Dass die Auswirkungen in vielen Entwicklungsländern überwiegend negativ waren, hängt auch mit einer jahrzehntelang verfehlten Agrar- und Handelspolitik dort und in den Industriestaaten zusammen. Ländliche Entwicklung und vor allem die kleinbäuerliche Landwirtschaft wurden lange Zeit vernachlässigt, während die Versorgung der städtischen Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln zum großen Teil durch Importe erfolgte. Die Überproduktion und die künstlich verbilligten Exporte der Industriestaaten haben dies nicht nur erleichtert, sondern in Ländern, die wegen Auflagen von Internationalem Währungsfonds und Weltbank ihre Agrarmärkte öffnen mussten, geradezu erzwingen. Die auf Subsistenzproduktion und bestenfalls die Versorgung lokaler Märkte beschränkten Kleinbauern hatten so nicht die Kapazität, kurzfristig auf den Preisanstieg zu reagieren. Die seit den 1990er-Jahren umgesetzten Reformen der Agrarpolitik in wichtigen Industriestaaten, vor allem der EU und den USA, haben besonders schädliche Instrumente wie Exportsubventionen begrenzt und die Überschussproblematik gedämpft. Der damit einhergehende Abbau der öffentlichen Lagerhaltung hat dazu beigetragen, dass die Weltgetreidevorräte in den letzten Jahren auf ein historisch niedriges Niveau gefallen sind, es bestanden somit keine Reserven, um die Ernteausfälle in den Exportregionen auszugleichen. Zugleich versuchten die Regierungen einiger wichtiger Exportländer wie Argentinien (Weizen) und Indien (Reis), die Lebensmittelpreise für die eigene Bevölkerung durch Exportsteuern bzw. -verbote zu stabilisieren. Dadurch verschärfte sie noch die Knappheit auf den Weltmärkten, während große Importeure wie die Philippinen zunächst versuchten, ihre Lagerbestände durch den Kauf größerer Mengen am Weltmarkt aufzustocken und so die Nachfrage anzukurbeln.

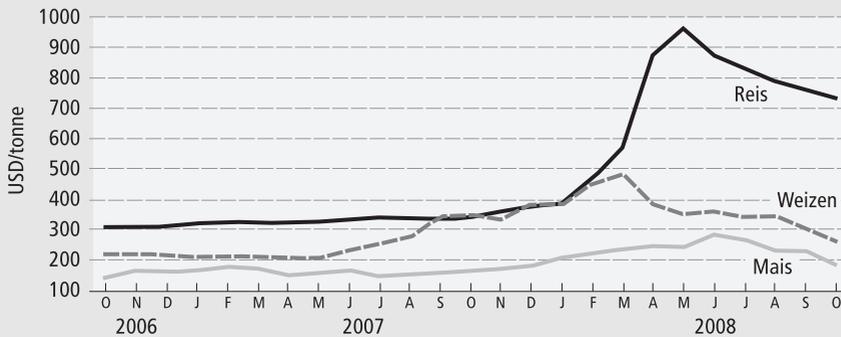
Weltgetreide- vorräte auf niedrigstem Niveau

Anstieg der Produktion – höhere Ernteerträge

Auf die höheren Preise haben die Landwirte in vielen Ländern mit der Steigerung der Produktion reagiert, vor allem beim Getreideanbau. Nachdem 2006 nur knapp über zwei Milliarden Tonnen produziert worden waren, wird die Produktion für 2007 auf 2,12 Milliarden geschätzt und für 2008 erwartet die FAO einen weiteren Zuwachs um fast fünf Prozent und damit eine Rekordernnte von 2,32 Milliarden Tonnen, die sogar noch höher hätte ausfallen können, wäre in den USA nicht ein bedeutender Teil der Maisernte durch Überschwemmungen zerstört worden (4).

Die größten Produktionszuwächse gibt es in Australien/Ozeanien mit fast sechzig Prozent, gefolgt von Osteuropa mit fast einem Drittel und der EU mit knapp einem Fünftel. Bessere Wetterbedingungen, die Aufhebung der Flächenstilllegung und intensivere Anbaumethoden mit höherem Düngereinsatz tragen zu dem Ergebnis bei. Der Zuwachs der Produktion in den Entwicklungsländern als Gruppe fällt mit knapp einem Prozent sehr viel geringer aus. Am größten ist er in Afrika

Abb. 1: Entwicklung wichtiger Getreidepreise von Juli 2007 bis Anfang Oktober 2008



Quelle: (4)

mit gut acht Prozent, womit allerdings das Niveau von 2006 nur knapp übertroffen wird. Da die Regionen, in denen der größte Anstieg stattfand (Ozeanien und Europa), vor allem Weizen anbauen, entfällt auf dieses Getreide auch der größte Teil des Produktionszuwachses: Die Erntemenge steigt voraussichtlich um elf Prozent, während die für Grobgetreide mit plus 2,6 Prozent und die für Reis mit 2,3 Prozent weniger stark steigt, allerdings von einem sehr hohen Niveau 2007 ausgehend.

Bei Weizen und Mais haben die erwarteten und schon realisierten guten Ernterträge zu einem deutlichen Rückgang der Weltmarktpreise von ihrem Rekordniveau vom März bzw. Juli 2008 geführt. Sie kosten nun in etwa so viel wie zu Beginn des drastischen Preisanstiegs. Auch die Reispreise sind spürbar zurückgegangen, sind aber immer noch deutlich höher als zu Anfang des Jahres.

Der Einfluss von Finanzinvestoren und Spekulation

Der drastische Anstieg und anschließende deutliche Rückgang der Lebensmittelpreise innerhalb eines Jahres zeigt den wachsenden Einfluss von Finanzinvestoren und damit verbundenen Spekulationen auf den Rohstoff- und Lebensmittelmärkten. Die meisten strukturellen Faktoren, die als Gründe für den Anstieg der Preise identifiziert wurden, haben sich 2008 nicht verändert. Die starken Preisausschläge sind somit nicht ohne die Aktivitäten von Finanzakteuren auf den Rohstoffmärkten erklärbar. Der Preisanstieg wurde dadurch verstärkt, dass sich Mitte 2007 mit Beginn der Krise auf dem Immobiliensektor viele institutionelle Anleger und Hedgefonds den Rohstoffmärkten zuwandten (5). Akteure, die nicht am Handel mit physisch vorhandenen Produkten interessiert sind, wickeln damit mehr als die Hälfte des Handels mit Futures und Optionen ab. Dabei sind institutionelle Investoren nicht an kurzfristiger Spekulation interessiert. Vielmehr verpflichten sie sich, einen bestimmten Anteil des Geldes ihrer Anleger in landwirtschaftliche Rohstoffe zu investieren – sie legen das Geld also unabhängig von aktuellen Angebots- und Nachfragebedingungen und Preiserwartungen fest (6). Etwa ein Dutzend börsengehandelte Agrarprodukte bieten einen begrenzten Markt, in dem sich – zu viele – Investoren engagieren.

Die US-Aufsichtsbehörde für den Handel mit Rohstoffderivaten CFTC (Commodity Futures Trading Commission) stellt fest: „Die Rohstoffmärkte haben begonnen, statt einfach nur Angebots- und Nachfragefaktoren zu bepreisen, Rohstoffpreise als einen Vermögenswert zu bepreisen. Damit haben sie eine Preisverzerrung geschaffen oder vielleicht sogar eine Blase.“ (7) Das zeigt sich in der Ausweitung der Terminkontrakte an der Chicagoer Börse von 55.000 pro Tag Mitte 2006 (Einrichtung einer elektronischen Plattform!) auf 130.000 Anfang 2008 (8). Etwa im gleichen Zeitraum hat auch die Volatilität – also die kurzfristigen Schwankungen – wichtiger Lebensmittelmärkte stark zugenommen (9). Am stärksten ist dies seit Ende 2007 bei Weizen und Reis zu beobachten, aber auch bei Sojabohnen, Pflanzenölen und Milchprodukten.

Gemäß der ökonomischen Theorie wirken Terminbörsen stabilisierend auf Rohstoffpreise, da sie die Erwartungen verschiedener Marktteilnehmer bündeln und somit eine Art „Prognose“ für das

**Spekulation
auf den Rohstoff-
märkten ...**

**... führt zu
volatilen Märkten**

zukünftige Preisniveau erstellen, an dem sich die Produzenten nicht nur orientieren, sondern sich durch entsprechende Verkaufsoptionen auch sichern können. Diese Fähigkeit der Terminbörsen scheint aber in den letzten Jahren dramatisch abgenommen zu haben: Nicht nur ist die Volatilität auch hier stark angestiegen, auch der Unterschied zwischen den durch Futures und Optionspreise „vorhergesagten“ und den dann tatsächlich realisierten Preisen hat stark zugenommen. Dies zeigt einerseits die Unsicherheit aller Marktteilnehmer hinsichtlich der kurzfristigen Entwicklung der Weltagrarmärkte, andererseits deutet es aber auch das größere Gewicht von Akteuren an, die weniger Erfahrung auf den Agrarmärkten haben. Finanzinvestitionen und Kapitalflüsse sind zudem stärker von „externen“ Faktoren wie der Verfügbarkeit von Liquidität und der Wertentwicklung bei anderen Anlageformen (Aktien, Immobilien) abhängig. Akteure wie Hedgefonds sind darüber hinaus besonders an Märkten mit stärkeren Schwankungen interessiert, da sich durch kurzfristige Preisbewegungen schnell hohe Gewinne realisieren lassen – natürlich bei entsprechendem Risiko (10).

**Preisexplosion
bei Getreide
vorerst gestoppt**

Die Ausweitung der Immobilien- zur Bankenkrise im Sommer 2008 hat dann dazu geführt, dass sich viele Anleger auch aus Rohstofffonds zurückzogen, da nur noch Staatsanleihen als „sichere“ Investitionen betrachtet werden. Damit verstärkten sie noch den Preisrückgang, der durch die höhere Ernte ausgelöst wurde. Der wegen der zu erwartenden Rezession befürchtete Nachfragerückgang nach allen Rohstoffen wirkt zusätzlich preissenkend (11). Die Wahrnehmung von Finanzmärkten als Instrumente „effizienter“ Informationsverarbeitung muss seit der letzten Börsen- und speziell der Immobilienkrise stärker in Zweifel gezogen werden – und auch auf den Lebensmittelmärkten ist bislang kein Hinweis auf eine stabilisierende Wirkung zu erkennen.

Die Preisexplosion bei den wichtigsten Getreidesorten scheint also derzeit gestoppt. Wie stark die Preise wieder zurückgehen werden, ist unklar, dass sie wieder dauerhaft auf das sehr niedrige Niveau von Ende des letzten Jahrtausends fallen ist angesichts der eingangs dargestellten zahlreichen preissteigernden Faktoren sehr unwahrscheinlich. Die kurzfristigen extremen Schwankungen deuten darauf hin, dass die Aktivität von Spekulanten und Finanzinvestoren sowie politische Eingriffe wie Exportverbote die Preisentwicklung sehr viel stärker beeinflusst haben als strukturelle Angebots- und Nachfrageveränderungen.

Negative Auswirkungen in vielen Entwicklungsländern ...

Der drastische Preisanstieg hat auf verschiedenen Ebenen zu Problemen geführt. Viele nettonahrungsimportierende Entwicklungsländer stehen vor großen zusätzlichen Zahlungsbilanzproblemen. Schon 2007 mussten sie insgesamt über 20 Milliarden US-Dollar mehr für Nahrungsmittelimporte ausgeben als 2006 – und 2008 sind die Weltmarktpreise für wichtige Grundnahrungsmittel noch weiter gestiegen. Die ärmsten Entwicklungsländer (LDC), die ganz überwiegend Grundnahrungsmittel importieren, mussten fast fünf Milliarden Dollar mehr ausgeben.

**Ländliche Arme
besonders betroffen**

Laut einer Umfrage des International Fund for Agricultural Development (IFAD) (12) sind in fast allen Entwicklungsländern die Preise für Lebensmittel ebenfalls gestiegen, wenn auch das Ausmaß der Preissteigerung auf den nationalen Märkten in verschiedenen Entwicklungsländern sehr unterschiedlich ist. In einigen Ländern stiegen die Preise um zehn bis zwanzig Prozent, in anderen haben sie sich mehr als verdoppelt. Nach der Analyse von IFAD sind die meisten ländlichen Armen sowohl Verkäufer als auch Käufer von Lebensmitteln. Sie verkaufen in der Regel direkt nach der Ernte, um dann ein Geldeinkommen zu erzielen, und kaufen in den Monaten vor der nächsten Ernte, wenn die Vorräte aus der eigenen Produktion erschöpft sind. In vielen Ländern gibt es jedoch eine große Gruppe von ländlichen Armen, die ausschließlich als Käufer am Markt auftritt und damit von steigenden Produzentenpreisen überhaupt nicht profitieren kann, dafür aber umso stärker von höheren Konsumentenpreisen betroffen ist. Es handelt sich dabei um Landlose oder um Subsistenzbauern, deren Produktion nicht ausreicht, um sie das ganze Jahr über zu ernähren. Als Konsumenten reagieren die ländlichen Armen auf die höheren Preise damit, dass sie auf preiswertere Nahrungsmittel ausweichen.

Die Möglichkeiten, durch eine höhere Produktion zu reagieren, scheinen kurzfristig in vielen Ländern begrenzt. Im Gegenteil beobachtet IFAD in einigen Ländern, dass arme Kleinbauern ihre Produktion für den Markt reduzieren oder ganz aufgeben, da die Preise für wichtige Inputs wie Dünger stärker gestiegen sind als die Produzentenpreise für Lebensmittel. Am schnellsten kann anscheinend der Unternehmenssektor auf die höheren Preise reagieren. So wird in Ghana

verstärkt in den Maisanbau investiert. Die höhere Nachfrage nach Ackerland lässt die Pachtpreise steigen. Viele Kleinbauern, die wegen der hohen Inputpreise nicht mehr lukrativ produzieren können, verkaufen oder verpachten ihr Land an kommerzielle Produzenten. Gerade in Lateinamerika, wo der Landbesitz in vielen Ländern schon ungleich verteilt ist, führt das zu einer noch stärkeren Konzentration. In Extremfällen kommt es sogar zu Vertreibungen.

... aber auch Chancen für viele Kleinbauern

Es gibt aber auch Gegenbeispiele, in denen Kleinbauern ihre Produktion erhöhen. Entweder produzieren die Kleinbauern mehr höherwertige Produkte wie Schweinefleisch oder Gemüse statt Grundnahrungsmittel für den Eigenbedarf, können mit deren Vermarktung aber mehr zukaufen. Andere Bauern bauen dagegen wieder verstärkt Hirse als Grundnahrungsmittel an. In Westafrika erlebt der Reisanbau einen neuen Aufschwung, da die Bauern gegenüber Importen konkurrenzfähig sind und zudem von Regierung und internationalen Organisationen wie IWF und Weltbank mit Saatgut und Düngemitteln unterstützt werden. Die malische Regierung schätzt, dass die Anbaufläche für Reis seit letztem Jahr um die Hälfte gestiegen ist, und die von Burkina Faso strebt die Selbstversorgung mit Reis innerhalb weniger Jahre an. Auch für traditionelle Getreide wie Hirse und Sorghum haben die Bauern als Reaktion auf die hohen Preise die Anbauflächen ausgeweitet, allerdings in geringerem Umfang (13).

**Kleinbauern
reagieren**

Auf der Suche nach kohärenten politischen Antworten

Die politischen Reaktionen auf die neue Instabilität der Weltagrarmärkte sind bislang relativ kurzfristig orientiert und wenig koordiniert. Die bereits erwähnten Exportstopps von Exportländern und Panikkäufe von Importländern haben den Preisanstieg noch verstärkt. Angesichts wieder sinkender Preise versuchen nun Exporteure, durch Exportbeschränkungen zum Beispiel für Palmöl oder Kautschuk stabilisierend einzugreifen (14). Immerhin konnte das Welternährungsprogramm durch außerplanmäßige Zuschüsse von arabischen Ländern seinen zusätzlichen Finanzbedarf decken, der allein dadurch entstanden ist, dass es Lebensmittel für Katastrophenhilfe sehr viel teurer bezahlen muss als ursprünglich budgetiert.

Finanzkräftige Nahrungsimportländer wie Saudi-Arabien versuchen bereits, eine zukünftige globale Knappheit zu umgehen, indem sie Anbauflächen in anderen Ländern kaufen oder pachten (15). Die Ernte soll dann direkt und exklusiv in das investierende Land exportiert werden. Entsprechende Verträge soll es schon mit der Ukraine und dem Sudan geben. Dieses Modell gibt natürlich vor allem in Ländern zu größter Sorge Anlass, die – wie eben der Sudan – große Probleme bei der Ernährungssicherheit haben. Das Produktionspotenzial wird dann nicht entwickelt, um das Recht auf Nahrung der eigenen Bevölkerung zu sichern, sondern um Nahrung zwar zu produzieren, aber dann zu exportieren. Trotzdem haben auch andere Länder mit Hungerproblemen wie Äthiopien Interesse an solchen „Investitionen“ bekundet. Die sozialen Spannungen sind bereits vorprogrammiert und werden auch von der FAO klar benannt.

**Neuer
Kolonialismus**

Bei der Koordination der internationalen Reaktion auf den Preisanstieg konnte die FAO dagegen keine führende Rolle übernehmen. Sie befindet sich gerade in einem Umstrukturierungsprozess. Deutlich werden diese an ihrem Vorschlag, zur Bekämpfung der Nahrungsmittel Düngemittel und andere Inputs an Kleinbauern im Rahmen eigener Programme abzugeben – dabei hat eine interne Evaluierung ergeben, dass die FAO bei der praktischen Arbeit die allergrößten Schwächen hat und sie am besten einstellen sollte (16).

Nun versuchen die Vereinten Nationen auf Ebene des Generalsekretärs Ban-Ki-Moon durch mehr und besser koordinierte Entwicklungsmaßnahmen für die Landwirtschaft aktiv zu werden. Die im Frühjahr ad hoc geschaffene „High Level Task Force on the Global Food Security Crisis“ soll für mehr Finanzmittel werben und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen UN-Organisationen der FAO, IFAD, dem Welternährungsprogramm WFP und anderen sowie dem Internationalen Währungsfonds IWF, der Weltbank und der Welthandelsorganisation WTO verbessern. In deren Aktionsplan (17) wird kurzfristig besonders hervorgehoben, dass Nahrungsmittelhilfe notwendig ist, um akute Ernährungskrisen zu verhindern, dass die Nahrungsmittelproduktion durch Kleinbauern gesteigert werden muss und dass die Handels- und Steuerpolitik angepasst und auf die makroökonomischen Auswirkungen reagiert werden muss. Langfristig müssten die

sozialen Sicherheitssysteme erweitert und die höhere Lebensmittelproduktion durch Kleinbauern verstetigt werden. Die Funktionsfähigkeit der internationalen Agrarmärkte müsse verbessert und ein internationaler Konsens zur Verwendung von Agrartreibstoffen gefunden werden.

Neue Mittel für die ländliche Entwicklung?

Entscheidend ist nun, ob tatsächlich zusätzliche Finanzmittel in die ländliche Entwicklung fließen und wofür sie ausgegeben werden. Die Bundesregierung hat zugesagt, 600 Millionen Euro für Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung auszugeben. Die Mittel werden durch Umschichtungen innerhalb des Etats des Entwicklungshilfeministeriums BMZ gewonnen. Bei Redaktionsschluss noch nicht entschieden war über eine Initiative der Europäischen Kommission. Sie will eine Milliarde Euro, die in den Jahren 2007 und 2008 für den Agrarhaushalt eingeplant, aber wegen der hohen Preise nicht benötigt wurden, zur Bekämpfung der Ernährungskrise einsetzen. Damit würden Mittel für Exportsubventionen umgewidmet, um einen Teil der Schäden zu reparieren, die sie in der Vergangenheit angerichtet haben. In vielen EU-Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, und verschiedenen Ausschüssen des Europäischen Parlaments stieß der Vorschlag auf Skepsis. Mittel aus dem Agrarhaushalt dürften nicht „zweckentfremdet“ werden. Entsprechende Maßnahmen müssten aus dem Entwicklungsetat bezahlt werden – in dem es allerdings kaum noch Spielraum gibt. Falls die Initiative aus haushaltspolitischen Erwägungen abgelehnt wird, stellt das die von der EU und ihren Mitgliedsstaaten behauptete Entschlossenheit, dem Anstieg des Hungers entgegenzuwirken, stark in Frage. Auch andere große Industriestaaten wie Japan zögern noch, ihre diesbezüglichen Versprechen auch tatsächlich umzusetzen.

**Glaubwürdigkeit
steht auf dem Spiel**

Die neue Botschaft des Weltagrarberichts

Noch wichtiger als die Frage, ob neue Ressourcen in die ländliche Entwicklung fließen, ist allerdings, wie sie ausgegeben werden. Der UN-Aktionsplan erkennt Kleinbauern in zuvor nicht dagewesenem Ausmaß als notwendigen Teil der Problemlösung an. Zudem wird betont, dass zumindest mittel- und langfristig sichergestellt werden muss, dass Produktivitätserhöhungen nachhaltig und ressourcenschonend erfolgen. Hier zeigt sich der Einfluss des Anfang des Jahres – zufällig zur Zeit der höchsten Preise – verabschiedeten Internationalen Berichts zur Bewertung von landwirtschaftlicher Wissenschaft und Technologie für Entwicklung (IAASTD – International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development) (18).

**Kleinbäuerliche
Landwirtschaft
im Fokus**

An dieser bislang umfassendsten Studie über landwirtschaftliche Produktionsmethoden und -systeme arbeiteten mehr als 400 Wissenschaftler aus aller Welt mit. IAASTD zeigt sich sehr skeptisch gegenüber Versuchen, die bestehenden und neuen Probleme von Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion durch die Konzepte der grünen Revolution und neue Technologien, vor allem die Gentechnik, lösen zu wollen. Stattdessen empfiehlt IAASTD, Forschung und Unterstützung auf die kleinbäuerliche Landwirtschaft in vielfältigen Ökosystemen zu konzentrieren. Bisher benachteiligte Gruppen, gerade auch Frauen und ethnische Minderheiten, müssten zudem bessere institutionelle und politische Rahmenbedingungen erhalten. Die Agrarforschung sollte sich stärker auf traditionelle und bisher vernachlässigte Nutzpflanzen konzentrieren, die überwiegend von Kleinbauern angebaut werden. Trotz dieser Erkenntnisse konzentrieren sich viele der in Folge der Ernährungskrise aufgelegten Programme auf die kostenlose oder verbilligte Verteilung von Düngern, Pestiziden und Saatgut. Weltbank und FAO sind hier ebenso aktiv wie die von der Bill und Melinda Gates-Stiftung finanzierte „Allianz für eine grüne Revolution in Afrika“, die auch verschiedene Düngemittelkonzerne zu ihren Unterstützern zählt.

In den nächsten Jahren stehen damit wichtige Weichenstellungen bevor, die darüber entscheiden, ob sich ländliche Räume in Richtung nachhaltiger und kleinbäuerlich geprägter Landwirtschaft oder input- und energieintensiven, eher groß strukturierten Produktionssystemen entwickeln.

Internationale Handelspolitik

Nachdem seit der Ministerkonferenz in Hongkong Ende 2005 bereits mehrere „letzte Chancen“, die Doha-Runde noch vor den Präsidentschaftswahlen in den USA abzuschließen, ergebnislos

verstrichen, wagte der WTO-Generaldirektor Lamy im Juli 2008 einen letzten Anlauf (19). Er lud etwa 40 Handelsminister zu einem informellen Treffen nach Genf, wo sie zu den umstrittensten Punkten eine Einigung erzielen sollten, die dann von der gesamten Mitgliedschaft abgesegnet werden und den Abschluss der Verhandlungen noch im Jahr 2008 ermöglichen sollte. Ein Angebot der USA, eine niedrigere Obergrenze für ihre handelsverzerrenden Agrarsubventionen zu akzeptieren, setzte zunächst eine gewisse Dynamik frei. Zu einem Durchbruch führte es allerdings nicht.

Doha-Runde der WTO kommt einem Abschluss überraschend nahe ...

Eine Einigung schien aber erreichbar, nachdem Lamy die entscheidenden Verhandlungen zum Unmut der meisten übrigen Minister in eine informelle Gruppe (G7) der sieben einflussreichsten WTO-Mitglieder (USA, EU, Japan, Australien, Brasilien, Indien und China) verlegt und dort eigene Eckpunkte für ein Kompromisspaket vorgestellt hatte. Lamy hatte dabei vor allem die bereits erarbeiteten umfassenden Entwürfe aufgegriffen und aus den dort vorgegebenen Optionen für Zoll- und Subventionsabbau einen (meist in der Mitte liegenden) Wert gewählt. Die G7 erklärte schließlich, Lamys Vorschlag als „Basis für weitere Verhandlungen“ zu akzeptieren. Allerdings betonte der indische Handelsminister, dass einige Elemente noch der Nachbesserung bedürften. Vor allem der Spezielle Schutzmechanismus (SSM) gegen einen starken Anstieg des Imports von Agrarprodukten müsse noch verändert werden, um ihn zum Schutz von Kleinbauern effektiver zu machen. USA und EU betrachteten Lamys Vorschlag dagegen als unveränderliches Gesamtpaket, dem alle zustimmen würden, wenn bei den übrigen Themen ein zufriedenstellendes Ergebnis erzielt werde. Vertreter der EU bezeichneten das Paket als „Kartenhaus“, das sofort zusammenbreche, wenn man eines der Elemente verändert. Viele Entwicklungsländer nahmen dagegen insgesamt ein Ungleichgewicht zugunsten der Industrieländer wahr: Die müssten für ihre Agrarsubventionen nur eine Obergrenze oberhalb der derzeit getätigten Ausgaben akzeptieren. Dagegen müssten die meisten größeren Entwicklungsländer ihre Zölle für Industriegüter real senken. Trotz dieser Kritik war die große Mehrheit der Entwicklungsländer anscheinend bereit, die Grundzüge von Lamys Kompromiss zu akzeptieren. Unter anderem, weil die EU zugesagt hatte, bei einem Abschluss ihre Exportsubventionen bis 2013 vollständig abzuschaffen.

**Nachbessern
oder
„Gesamtpaket“**

... und scheitert dann doch

Auslöser für das Scheitern – obwohl separate Gespräche über Dienstleistungen zu noch einmal größerem Optimismus geführt hatten – war der Konflikt um den Speziellen Schutzmechanismus (SSM) für die Landwirtschaft in Entwicklungsländern. Er soll es ermöglichen, die Zölle zeitweise über das in der WTO festgelegte Niveau anzuheben, wenn sich ein Land mit stark steigenden Importen bzw. fallenden Importpreisen konfrontiert sieht. In Lamys ursprünglichem Vorschlag sollte die mögliche Anhebung der Zölle begrenzt werden, so dass maximal die in der Doha-Runde vereinbarten Zollsenkungen rückgängig gemacht werden könnten. Damit wären gerade die Produkte nicht vom SSM erfasst, für die Entwicklungsländer aus Gründen der Ernährungssicherheit und ländlichen Entwicklung ihre Zölle nicht senken müssen. Genau aus den Gründen kann zusätzlicher Schutz im Rahmen des SSM aber besonders notwendig sein. Indiens schon vorab geäußerte Forderung nach einem verbesserten SSM wurde von China und über hundert weiteren Entwicklungsländern in einer gemeinsamen Erklärung gestützt.

**Konflikt
um Schutz für
Kleinbauern ...**

Dem Ziel der WTO, den Handel möglichst weitgehend zu liberalisieren, widerspricht es natürlich, wenn am Ende von Verhandlungen ein Mechanismus steht, der es ermöglicht (wenn auch nur in Ausnahmefällen), Märkte stärker zu schützen als zuvor. Vor allem die USA lehnten so ein „systemwidriges“ Ergebnis ab. Zudem vermutet die Bush-Administration wohl zu Recht, dass sie neue Subventionsobergrenzen gegenüber ihrer Agrarlobby nur durchsetzen kann, wenn dadurch „sicherer“ Zugang zu den dynamischen Märkten der Schwellenländer erkaufte wird. Ein wirksamer SSM würde diese Sicherheit in Frage stellen. Auch neuen Kompromissvorschlägen Lamys und der EU, die den Entwicklungsländern wenigstens teilweise entgegengekommen wären, wollten die USA daher nicht zustimmen, was dann zum Abbruch der Verhandlungen führte.

**... und
Ernährungs-
sicherheit**

Dass der Auslöser des Scheiterns gerade der Konflikt um Schutzmechanismen für Kleinbauern und Ernährungssicherheit war zeigt, dass sich im internationalen Handelssystem eine ähnliche Richtungsentscheidung abzeichnet wie bei der internationalen Agrar- und Entwicklungs-

politik: Fortsetzung des Liberalisierungsparadigmas oder die ausdrückliche Berücksichtigung von Entwicklung und Ernährungssicherheitszielen auch in Handelsabkommen.

Weitere Konflikte zwischen EU und AKP-Ländern

Eine ähnliche Konfliktlinie zog sich auch durch die Verhandlungen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) zwischen der EU und ihren ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP). Sie konnten im Dezember 2007 zu einem vorläufigen Abschluss gebracht werden. Die meisten AKP-Länder stimmten zu, da sie fürchten mussten, ihren bevorzugten Zugang zur EU und somit zu Exporteinnahmen zu verlieren. Die EPAs verpflichten sie dazu, die Zölle auf mindestens 80 Prozent der Importe aus der EU abzuschnürten. Viele AKP-Länder haben entschieden, den Spielraum, die Zölle auf 20 Prozent der Waren beizubehalten, für den Schutz ihrer Agrarmärkte zu nutzen. Das schränkt den Spielraum zur Stützung anderer Sektoren stark ein. Da die EU aber zugleich durchgesetzt hat, dass die Zölle auch für ausgenommene Waren nicht über das Niveau angehoben werden dürfen, das bei Abschluss der Verhandlungen angewandt wurde, bleiben die Schutzmöglichkeiten stark eingeschränkt. Die Zölle waren in den meisten afrikanischen Ländern bereits niedrig und wurden mit dem Anstieg der Weltmarktpreise 2007 weiter gesenkt. Zudem ist mit dem Scheitern der Doha-Runde auch kein Ende der EU-Exportsubventionen absehbar. In vielen AKP-Ländern gibt es entsprechend starke Vorbehalte und Widerstand gegen die noch nicht unterzeichneten EPAs. Bis November 2008 wurde nur das EPA mit den karibischen Staaten unterzeichnet, aber noch keins in Afrika. Die EU-Kommission hat sich bislang auch geweigert, die von den EU-Regierungen geforderte Flexibilität bei der Anpassung der EPAs zu zeigen. Ob sich dies mit der neuen Handelskommissarin ändern wird, die den umstrittenen Peter Mandelson ersetzt, bleibt abzuwarten.

Kein Ende der EU-Exportsubventionen absehbar

Anmerkungen

- (1) FAO (2008a): Crop Prospects and Food Situation April 2008. Rom.
- (2) FAO (2008b): Hunger on the rise. Press release. 16.9.2008. Rom.
- (3) ADB (2008): Soaring Food Prices. Response to the crisis. Manila.
- (4) FAO (2008c): Crop prospects and food situation. No. 4 September 2008. Rom.
- (5) Roche, David (2008a): Commodities Swamped in Rush to Safety. In: Financial Times vom 17. März 2008. London.
- (6) Young, John. E. (2008): Speculation and World Food Markets. In: IFPRI Forum July 2008. International Food Policy Research Institute. Washington.
- (7) Zit. nach: Wahl, Peter (2008): Spekulation untergräbt Recht auf Nahrung. In: Social Watch Report 2008. Heidelberg.
- (8) Buchter, Heike (2008): Das große Geld und der Hunger. In: Die Zeit vom 30. April 2008.
- (9) FAO (2008d): World Food Outlook May 2008. Rom.
- (10) Hanke, Thomas (2008): Fatale Folgen. In: Handelsblatt vom 5. Mai 2008.
- (11) Blas, Javier und Chris Flood (2008): Commodities slump on recession worries. In: Financial Times vom 10. Oktober 2008.
- (12) IFAD (2008): Soaring Food Prices and the Rural Poor: Feedback from the Field. Rom.
- (13) Reichert, Tobias und Klemens van de Sand (2008): Wird Essen zum Luxus? Germanwatch und Brot für die Welt. Stuttgart, Berlin.
- (14) Johnston, Tim (2008): Asian Exporters Cut Crops to Aid Farmers. In: Financial Times vom 31. Oktober 2008.
- (15) Blas, Javier (2008b): UN Warns of Food Neo-colonialism. In: Financial Times vom 21. August 2008.
- (16) Windfuhr, Michael (2008): Viele Initiativen, wenig Koordination. Die Welternährungskrise legt Defizite der internationalen Steuerung im Ernährungsbereich offen. In: Weltsichten. Frankfurt/Main.
- (17) UN High Level Task Force on the Global Food Crisis (2008): Comprehensive Framework for Action July 2008. New York.
- (18) Zum Weltagrarbericht siehe auch den Beitrag von Benny Haerlin in diesem Agrarbericht (s. o. S. 69–73).
- (19) Reichert, Tobias (2008): Die Runde der Untoten. In: Rundbrief des Forum Umwelt und Entwicklung. September 2008.

Autor

Tobias Reichert
Referent für Welthandel und Ernährung bei Germanwatch e.V.

Voßstr. 1
10117 Berlin
E-mail:
reichert@germanwatch.org

