



Ist Essen bald Luxus?

Ursachen für den Anstieg der globalen Agrarpreise 2008
und die Reaktion von Kleinbauern in Mali und Burkina Faso

Impressum

Herausgeber:

Diakonisches Werk der EKD e. V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Stafflenbergstraße 76
70184 Stuttgart
Telefon: 0711/2159-0
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de

www.brot-fuer-die-welt.de

Germanwatch

Voßstr. 1

10117 Berlin

Telefon: (030) 28 88 35 60

E-Mail: info@germanwatch.org

www.germanwatch.org

Autoren: Tobias Reichert, Dr. Klemens van de Sand

Redaktion: Thorsten Göbel, Jörg Jenrich, Dr. Bernhard Walter

Layout: Jörg Jenrich

V.i.S.d.P: Thomas Sandner

Titelfoto: Christoph Püschner

Gedruckt auf Recycling-Papier

Art.Nr.: 122 319 020

Spenden:

Brot für die Welt

Konto 500 500 500

Postbank Köln

BLZ 370 100 50

Stuttgart, August 2009

Diese Publikation wurde vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über das Sektorvorhaben Welternährung der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (gtz) gefördert.

Ist Essen bald Luxus?

Ursachen für den Anstieg der globalen Agrarpreise 2008
und die Reaktion von Kleinbauern in Mali und Burkina Faso

Tobias Reichert
Klemens van de Sand

Inhalt

Vorwort	6
1 Einleitung	8
2 Ursachen für den Anstieg der internationalen Agrarpreise	10
2.1 Nachfrage	10
2.1.1 Nachfrage nach Agrartreibstoffen	10
2.1.2 Rohstoff- und Finanzmärkte	11
2.1.3 Veränderung der Ernährungsgewohnheiten	12
2.1.4 Bevölkerungswachstum	12
2.2 Angebot	13
2.2.1 Wetter und Klimawandel	13
2.2.2 Energie	13
2.2.3 Weltgetreidevorräte	14
2.2.4 Produktivität	14
2.2.5 Landwirtschafts- und Entwicklungspolitik	14
2.2.6 Handelspolitik	15
2.2.7 Landnutzungsänderungen und Bodendegradierung	16
2.2.8 Wasser	17
3 Auswirkungen und Reaktionen	18
3.1 Globale Ebene	18
3.2 Auswirkungen auf ländliche Bevölkerung, Armut und Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern	20
3.2.1 Auswirkungen im Modell	20
3.2.2 Auswirkungen nach Beobachtungen vor Ort	20
3.3 Auswirkungen und Reaktionen im westafrikanischen Sahel	22
3.3.1 Mali	24
3.3.2 Burkina Faso	27

4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	30
4.1	Zusätzliche Entwicklungshilfe und Priorität für Landwirtschaft in den Staatshaushalten der Entwicklungsländer	30
4.2	Anbaumethoden und Rahmenbedingungen	31
4.3	Handelspolitik und Rohstoffmärkte	32
	Literaturliste	34

Abbildungen

Abbildung 1:	Entwicklung wichtiger Getreidepreise Oktober 2006 – Oktober 2008	19
Abbildung 2:	Hirsepreise Juli 2002 bis April 2008	23
Abbildung 3:	Hirsepreise August 2007 bis September 2008	23

Vorwort

Es ist genug für alle da. Das Motto der 50. Aktion „Brot für die Welt“ bringt auf den Punkt, was auch diese Analyse verdeutlicht: Hunger ist ein Verteilungsproblem, das sich in all seiner Schärfe im Auseinanderklaffen von Angebot von und Nachfrage nach Nahrungsmitteln zeigt.

In der globalen Ernährungskrise 2007 sank das Angebot an Nahrungsmitteln zunächst aufgrund von Wetterveränderungen und Klimawandel, höheren Energiekosten und reduzierten Weltgetreidevorräten. Aber auch die nationalen und internationalen politischen Rahmenbedingungen spielten dafür eine wichtige Rolle, wie der erste Teil dieser Analyse von Tobias Reichert und Klemons van de Sand deutlich unterstreicht.

Das mangelnde Angebot an Nahrungsmitteln war jedoch nur ein Teil des Problems. Vor allem stieg die Nachfrage nach Lebensmitteln und verschärfte die Ernährungskrise. Das liegt zum einen an langfristigen Trends, wie zum Beispiel einer großflächigen Veränderung der Ernährungsgewohnheiten und einem ungebremsten Bevölkerungswachstum.

Zum anderen liegt es an eher kurzfristig wirkenden Faktoren, wie dem Hunger auf Agrartreibstoffe der Menschen in Industrie- und Schwellenländern, der Lebensmittel in den Tank statt auf den Teller der Menschen im Süden befördert, oder Agrarflächen zum Anbau von Ölpflanzen nutzt. Spekulationen mit Nahrungsmitteln auf den internationalen Rohstoff- und Finanzmärkten taten ein Übriges dazu, die Nachfrage kurzfristig weiter anzuheizen.

Ein Anstieg der Nahrungsmittelpreise bietet grundsätzlich Chancen. Gerade viele kleinbäuerliche Betriebe in den am wenigsten entwickelten Ländern haben in den letzten Jahren ihre Produktion verringert, weil die Preise für ihre Produkte nicht kostendeckend waren. Dies hat in diesen Ländern zu einem geringen inländischen Angebot geführt und sie immer mehr von Weltmarktimporten abhängig gemacht. Viele Kleinbauern konnten

daher zwar zunächst von den höheren Preisen profitieren. Dennoch sind die kurzfristigen Auswirkungen der hohen Preise für viele Menschen in den meisten Ländern negativ.

Für die Mehrzahl der armen Haushalte bedeutet das mehr Hunger und Mangelernährung. Dies zeigt auch die Untersuchung der Partnerorganisationen von „Brot für die Welt“ in den westafrikanischen Sahelländern Mali und Burkina Faso in dieser Analyse.

Kleinbauern in Entwicklungsländern spielen eine entscheidende Rolle für eine dauerhafte Lösung der Ernährungsprobleme. Gerade auch in Mali und Burkina Faso müssen sie dazu aber ihr Einkommen und ihre Produktion steigern können. Außerdem müssen sie bei der Gestaltung der Entwicklungsmaßnahmen und agrarpolitischen Programme beteiligt sein, die zu ihrer Unterstützung entwickelt und umgesetzt werden sollen. An echter Beteiligung fehlt es jedoch weiterhin in großem Maße.

Eine weitere Folgerung dieser Analyse ist, dass als Reaktion auf die schwierige Situation von Kleinbauern soziale Sicherheitsnetze geschaffen oder gestärkt werden müssen. Somit konvergieren einige der Schlussfolgerungen mit der Arbeit von „Brot für die Welt“ zu Fragen der sozialen Grundsicherung im Projekt „Armut global“.

Diese Analyse von „Brot für die Welt“ und Germanwatch ist weiterhin aktuell. Zwar haben sich 2008 die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel durch ertragreiche Ernten in den wichtigsten Erzeugerländern wieder reduziert. Aber vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern liegen die Preise weiterhin über dem Niveau vor der Ernährungskrise. Und von einem Ende der Krise kann trotz allem leider keine Rede sein, angesichts neuer Hungerrisiken infolge der aktuellen weltwirtschaftlichen Rezession.

Deshalb sind umgehend Maßnahmen in der internationalen Handels- und Entwicklungspolitik erforderlich, die das Recht auf Nahrung effektiv umzusetzen und das Millennium-Entwicklungsziel der Halbierung von Armut und Hunger bis 2015 nicht aufs Spiel setzen.

Dazu gehören Priorität für Landwirtschaft in den Staatshaushalten der Entwicklungsländer ebenso wie zusätzliche Entwicklungshilfe und der Aufbau von Markt- und Handelsbedingungen, die Armutsgruppen nicht weiter an den Rand drängen.

Stuttgart und Hamburg, im Mai 2009

Klaus Milke
Vorstandsvorsitzender
Germanwatch

Thorsten Göbel
Leiter Referat „Grundsatz und Entwicklungspolitik“
Brot für die Welt

Dr. Bernhard Walter
Leiter Referat „Ernährungssicherheit, Landwirtschaft,
Umwelt und Klima“
Brot für die Welt

1 Einleitung

In der Entwicklung der Agrarpreise auf dem Weltmarkt gab es um die Jahrtausendwende eine Trendumkehr: Seit Mitte der 70er Jahre waren die Preise für Lebensmittel inflationsbereinigt um drei Viertel zurückgegangen, im Jahr 2000 stabilisierten sie sich und stiegen seit 2003 leicht, seit Mitte 2007 scharf an. Zwischen März 2007 und März 2008 erhöhten sich die Exportpreise für Nahrungsmittel insgesamt um 57 Prozent, für Weizen um 130 Prozent, Reis um 98 Prozent und Mais um 38 Prozent. Allein von Februar bis Ende April 2008 verdoppelte sich der Preis für Reis. Die Preise für pflanzliche Öle stiegen 2007 um 60 Prozent, für Milchprodukte um 83 Prozent und Soja um 87 Prozent (FAO 2008a). Inzwischen (Stand Februar 2009) sind die Preise für viele Produkte wieder deutlich gesunken, liegen aber nach wie vor über dem Niveau vom Anfang des Jahrtausends.

Der rapide Anstieg der Preise seit 2007 hat Fragen der globalen Landwirtschaft und der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern wieder ins Blickfeld der internationalen Diskussion gerückt. Der Skandal, dass weltweit 963 Millionen Menschen hungern, obwohl global genügend Lebensmittel erzeugt werden, um alle auch bei den derzeitigen Ernährungsgewohnheiten satt zu machen, wird zwar in regelmäßigen Abständen beklagt und angeprangert; die dann vereinbarten Ziele und Aktionspläne blieben bislang aber ziemlich wirkungslos. Im Gegenteil: Öffentliche Investitionen und Entwicklungshilfe für die Landwirtschaft in Entwicklungsländern sind seit Anfang der 1990er Jahre drastisch gesunken.

Die durch die jüngste Preissteigerung ausgelösten Proteste in einer Vielzahl von Entwicklungsländern und der von der FAO (Food and Agricultural Organisation) gemeldete Anstieg der Zahl der Hungernden auf 963 Millionen haben aber auf internationaler und nationaler Ebene einen neuen Aktivitätsschub ausgelöst. Dieser verstärkt den Trend, dass Landwirtschaft und ländliche Räume in der öffentlichen Diskussion wieder eine größere Rolle spielen.

Die Weltbank hatte ihren Weltentwicklungsbericht 2008 zur Rolle der Landwirtschaft für Entwicklung verfasst, bevor der Preisanstieg dramatische Formen annahm. Auch das Anfang 2008 fertig gestellte Gutachten von 400 unabhängigen Wissenschaftler zur Bewertung von landwirtschaftlichem Wissen und Technologien für Entwicklung (IAASTD/International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development) ist Ergebnis eines fünfjährigen Prozesses, der begann, als noch niemand den dramatischen Preisanstieg absehen konnte.

Nun versuchen die Vereinten Nationen unter Leitung des Generalsekretärs Ban Ki Moon nicht nur durch Berichte sondern durch mehr und besser koordinierte Entwicklungsmaßnahmen für die Landwirtschaft aktiv zu werden.

Die im Frühjahr 2008 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 FAO, IFAD (International Fund for Agricultural Development), WFP (World Food Programme), UNDP (United Nations Development Programme), UNEP (United Nations Environment Programme), UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), WHO (World Health Organisation), UNICEF (United Nations Children Fund), IMF (International Monetary Fund), Weltbank, WTO (World Trade Organisation) sowie verschiedenen UN-Abteilungen verbessern. Dabei werden folgende Aktivitäten besonders betont:

Kurzfristige Aktivitäten

- Nahrungsmittelhilfe um akute Ernährungskrisen zu verhindern,
- Steigerung der Nahrungsmittelproduktion durch Kleinbauern,
- Anpassung von Handels- und Steuerpolitik,
- Umgang mit den makroökonomischen Auswirkungen der Hungerkrise.

Langfristige Aktivitäten

- Erweiterung sozialer Sicherheitssysteme,
- Verstetigung der höheren Lebensmittelproduktion durch Kleinbauern,
- Verbesserung der internationalen Agrarmärkte,
- Entwicklung eines internationalen Konsenses zur Verwendung von Agrartreibstoffen.

Der Aktionsplan erkennt Kleinbauern in zuvor nicht dagesener Weise als notwendigen Teil der Problemlösung an. Umso mehr erstaunt es, dass ihre Vertretungen an der Task Force weder direkt noch indirekt beteiligt sind. Dabei müssten sie eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der Programme spielen, die zu ihrer Unterstützung entwickelt und umgesetzt werden sollen.

Die vorliegende Studie möchte die Auswirkungen der hohen Agrarpreise auf Kleinbauern und ihre Reaktions- und Anpassungsmöglichkeiten deutlich machen. Im ersten Teil werden die Ursachen für den plötzlichen Anstieg der Weltmarktpreise für Lebensmittel aufgezeigt und analysiert. Im zweiten Teil werden die derzeit verfügbaren Informationen über die Auswirkungen auf Ernährungssicherheit und die Situation von Kleinbauern dargestellt. Dazu wird einerseits auf öffentlich zugängliche Literatur zurückgegriffen, andererseits vor allem aber auf Informationen von Partnerorganisationen von „Brot für die Welt“ in den westafrikanischen Sahelländern Mali und Burkina Faso. Im Fazit werden Empfehlungen für Maßnahmen sowohl der internationalen Handels- und Entwicklungspolitik als auch für die Gestaltung von konkreten Entwicklungsmaßnahmen und agrarpolitischen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern gegeben.

2 Ursachen für den Anstieg der internationalen Agrarpreise

2.1 Nachfrage

2.1.1 Nachfrage nach Agrartreibstoffen

Die Debatte um den durch Treibhausgase induzierten Klimawandel und die dramatisch gestiegenen Ölpreise haben das Interesse, fossile Brennstoffe durch erneuerbare Energien zu ersetzen, erheblich erhöht. Viele Industrie- und Schwellenländer, insbesondere die Europäische Union und die USA, greifen daher in den Markt für Agrartreibstoffe mit Subventionen, Steuervorteilen und Beimischungsvorgaben ein. Dadurch sind die Nachfrage nach Agrartreibstoffen und die Investitionen in deren Produktion anhaltend gestiegen. Allerdings fiel in der Europäischen Union (EU) im Jahr 2007 das Wachstum der Ethanolherzeugung mit elf Prozent auf 1,7 Milliarden Liter deutlich niedriger aus als in den beiden Vorjahren, als Wachstumsraten von mehr als 70 Prozent pro Jahr verzeichnet wurden (FeedMagazine 2008).

Für Deutschland weist der Europäische Verband der Bioethanolherzeuger (Ebio) zwischen 2006 und 2007 einen Rückgang der Produktion auf 394 (– 37) Millionen Liter aus (Ebio 2008). Den Verbrauch von Bioethanol innerhalb der EU schätzt Ebio für 2007 auf 2,7 Milliarden Liter, was zu Rekordimporten von rund einer Milliarde Liter Bioethanol – nahezu vollständig aus Brasilien – geführt habe. Im Anbaujahr 2006/2007 wurden ca. 3,5 Prozent der weltweiten Weizen- und Maisernte und 20 Prozent der Zuckerrohrernte zu Ethanol verarbeitet.

Die FAO schätzt, dass im Anbaujahr 2007/2008 etwa 100 Millionen Tonnen Getreide – das sind 4,7 Prozent der Weltgetreideproduktion – für Agrartreibstoffe genutzt wurden. Allein die USA verbrauchten 2007/08 80 Millionen Tonnen Mais für die Produktion von Ethanol, im Vergleich zum Jahr davor ein Anstieg um 37 Prozent (FAO/IFAD/WFP 2008). In den USA wird eine Verdoppelung der Produktion von Ethanol zwischen 2006 und 2016 auf 45 Milliarden Liter erwartet, in

Brasilien sogar eine Verdreifachung auf dann die gleiche Menge. Die EU beabsichtigt, im gleichen Zeitraum die Ethanolproduktion auf 15 Milliarden Tonnen zu steigern (OECD-FAO 2007).

Die Gesamtfläche für die Produktion von Agrartreibstoffen wird nach EU-Quellen zwar nur auf unter zwei Prozent der weltweiten Agrarflächen geschätzt; sie weist aber die größten Wachstumsraten auf. Laut FAO ist die Nachfrage nach Getreide für die menschliche Ernährung um vier Prozent, für Tierfutter um sieben Prozent und für industrielle Zwecke, insbesondere Agrartreibstoffe, um 25 Prozent gestiegen.

Die Schätzungen zu den Auswirkungen der Nachfrage nach Agrartreibstoffen auf die Preise für Nahrungsmittel gehen stark auseinander. Während das US-Landwirtschaftsministerium nur etwa drei Prozent der Preissteigerung auf die höhere Nachfrage nach Agrartreibstoffen zurückführt, kommt eine Studie der Weltbank zu dem Ergebnis, dass sie für über zwei Drittel des Preisanstiegs verantwortlich sind. OECD und IFPRI liegen mit ihren Schätzungen von 20 bis 30 Prozent in der Mitte dieses Spektrums.

Da die Preise für Grundnahrungsmittel auf dem Weltmarkt hochempfindlich auf – auch geringe – Schwankungen des Angebots reagieren, wirkt sich die steigende Produktion von Agrartreibstoffen wahrscheinlich erheblich auf die Preise aus. Der Zusammenhang zeigt sich besonders bei Mais. Zwischen 2004 und 2007 stieg die globale Maisproduktion um 51 Millionen Tonnen. Allein in den USA stieg im gleichen Zeitraum aufgrund von gezielten Subventionen der Verbrauch von Mais für Treibstoff um 50 Millionen Tonnen und damit der Anteil der für die Energieerzeugung eingesetzten Maisproduktion von sechs auf 23 Prozent. Im letzten Jahr wurden in den USA 80 Millionen Tonnen für die Produktion von Ethanol genutzt.

Der schnelle Anstieg der Nachfrage nach Agrartreibstoffen ist daher sicher ein wichtiger Faktor für den rapiden Preisanstieg. Der genaue Anteil lässt sich beim bisherigen Kenntnisstand nicht bestimmen, aber ohne eine Änderung der Agrartreibstoffpolitiken vor allem in USA

und EU werden diese mit Sicherheit zu einem weiteren Anstieg beitragen.

2.1.2 Rohstoff- und Finanzmärkte

Finanzinvestoren und deren Spekulationen spielen eine wachsende Rolle an Rohstoff- und Lebensmittelbörsen. Insbesondere seit der Krise im Immobiliensektor und in Folge sinkender Aktienkurse haben sich viele institutionelle Anleger und Hedge-Fonds den Rohstoffmärkten zugewandt. Akteure, die nicht am Handel mit physisch vorhandenen Produkten interessiert sind, wickeln somit 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 Preisermutungen fest (IFPRI 2008).

Etwa ein Dutzend börsengehandelte Agrarprodukte bieten einen begrenzten Markt, in dem sich – zu viele – Investoren engagieren. Sie verkaufen Terminkontrakte kurz vor Fälligkeit und kaufen neue mit neuer Laufzeit (sogenannte „Roll-over“). Dabei geht es nicht um kurzfristige Spekulationsgewinne, sondern um längerfristige Risikostreuung über verschiedene Märkte. Ein Effekt des „Roll-over“ ist, dass die Preise der Terminkontrakte künstlich hochgehalten werden und sich vom realen Marktpreis entkoppeln.

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“ (zit. nach Wahl 2008).

Das zeigt sich in der Ausweitung der Terminkontrakte, die sich nach der Einrichtung einer elektronischen Platt-

form an der Chicagoer Börse Mitte 2006 von 55.000 auf 130.000 pro Tag Anfang 2008 mehr als verdoppelten (Buchter 2008). 2006 stieg das Volumen global gehandelter landwirtschaftlicher Terminkontrakte und Optionen um knapp 30 Prozent (von Braun 2007).

Etwa im gleichen Zeitraum hat auch die Volatilität – also die kurzfristige Schwankung – wichtiger Lebensmittelmärkte stark zugenommen (FAO 2008b). Am stärksten ist dies seit Ende 2007 bei Weizen und Reis zu beobachten, aber auch bei Sojabohnen, Pflanzenölen und Milchprodukten. Nach den ökonomischen Theorien wirken Terminbörsen stabilisierend auf Rohstoffpreise, da sie die Erwartungen verschiedener Marktteilnehmer bündeln und somit eine Art „Prognose“ für das zukünftige Preisniveau erstellen. Daran können sich die Produzenten nicht nur orientieren; sie können sich durch entsprechende Verkaufsoptionen auch Preise sichern.

Diese Fähigkeit der Terminbörsen scheint aber in den letzten Jahren dramatisch abgenommen zu haben: Nicht nur die Volatilität ist hier stark angestiegen; auch der Unterschied zwischen den durch Futures und Optionspreise „vorhergesagten“ und den dann tatsächlich realisierten Preisen hat stark zugenommen (FAO 2008b). Dies zeigt einerseits die Unsicherheit aller Marktteilnehmer über die kurzfristige Entwicklung der Weltagrarmärkte, andererseits deutet es aber auch das größere Gewicht von Akteuren an, die wenig 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 (Hanke 2008). Die Bewertung von Finanzmärkten als Instrumente „effizienter“ Informationsverarbeitung ist seit der Finanzkrise nicht mehr haltbar, und auch auf den Lebensmittelmärkten ist bislang kein Hinweis auf eine stabilisierende Wirkung zu erkennen.

2.1.3 Veränderung der Ernährungsgewohnheiten

Mit steigendem Einkommen ändern sich die Ernährungsgewohnheiten der Menschen: Der direkte Verbrauch von Getreide und anderen Grundnahrungsmitteln nimmt ab. Der Verbrauch von tierischen Produkten (Fleisch, Milchprodukte, Eier, Fisch) sowie Obst und Gemüse steigt. Auf die weltweiten Nahrungsmittelpreise wirkt sich insbesondere das jährlich um fünf bis zehn Prozent steigende Durchschnittseinkommen der größten Schwellenländer China und Indien aus. In China verzehren die Menschen heute durchschnittlich 50 Kilogramm Fleisch im Jahr, 1985 waren es nur 20 Kilogramm. Eine indische Studie prognostiziert zwischen 2000 und 2025 einen Rückgang des Reisverbrauchs in Südasien um vier Prozent, einen Anstieg des Verbrauchs von Milch und Gemüse um 70 Prozent sowie von Fleisch, Eiern und Fisch um 100 Prozent (Kumar/Birthal 2007).

In den Tierhaltungssystemen, in denen Nutztiere überwiegend oder ausschließlich mit Futtermitteln aus dem Ackerbau ernährt werden, wird zur Herstellung von Nahrungsmitteln aus tierischer Produktion etwa fünfmal soviel Anbaufläche gebraucht wie für pflanzliche Nahrungsmittel mit vergleichbarem Nährwert. Die Nachfrage nach Getreide für Hühner, Schweine und Kühe ist in den letzten Jahren dramatisch gestiegen – weit stärker als die nach Brot und Reis. Etwa ein Drittel der weltweiten Getreideernte wird für die Fütterung von Nutztieren verbraucht. Nach Berechnungen des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland werden allein für den Import von Sojafutter nach Deutschland 2,8 Millionen Hektar Ackerland in den Exportländern beansprucht, vor allem in Südamerika. Dies entspricht fast einem Viertel der gesamten deutschen Ackerfläche von 11,9 Millionen Hektar (Schuler 2008).

Allerdings steigt in Asien der Verbrauch von Getreide für die menschliche Ernährung beim ärmsten Fünftel der Bevölkerung schneller als die Durchschnittseinkommen, was die Gesamtnachfrage nach Grundnahrungsmitteln ebenfalls erhöht. Das globale Nachfragepotential, das durch breitenwirksames Wirtschaftswachstum der

Entwicklungsländer realisiert werden kann, ist enorm hoch. Das liegt daran, dass bei geringem Einkommen ein Einkommenszuwachs zu einer relativ starken Nachfrage nach Nahrungsgütern führt, während bei bereits hohem Einkommensniveau zusätzliche Finanzmittel kaum noch einen Anstieg des Nahrungsgüterverbrauchs zur Folge haben.

Ähnlich wie das Bevölkerungswachstum ist auch die Veränderung der Ernährungsgewohnheiten sicher kein unmittelbarer Auslöser für den kurzfristigen und schnellen Preisanstieg. China, wo in den letzten Jahren mit die größten Veränderungen stattfanden, hat seine Importe von tierischen Produkten und Futtermitteln nur unwesentlich verändert. Eine wichtige Ausnahme sind Sojabohnen, deren Import sich in den letzten Jahren verdreifacht hat. Sojaschrot ist das wichtigste Eiweißfuttermittel, während Sojaöl in China eine wichtige Rolle als Speiseöl für den menschlichen Verzehr spielt. Bei Futtergetreide wie Mais war China dagegen noch bis vor kurzem in geringem Umfang Exporteur. Die Exporte wurden zwar eingestellt, als Importeur von Futtergetreide ist China aber bislang noch nicht aufgetreten. Viele Analysten erwarten dies jedoch in der nahen Zukunft mit dann bedeutenden Auswirkungen auf die Weltmarktpreise.

2.1.4 Bevölkerungswachstum

Die Weltbevölkerung wuchs von 2,5 Milliarden im Jahr 1950 auf 5,3 Milliarden im Jahr 1990 und 6,8 Milliarden im Mai 2008 (US Population Reference Bureau 2008). Die UN schätzten 2000 die Wachstumsrate auf 1,14 Prozent (oder 75 Millionen Menschen) jährlich; 1987 hatte das absolute jährliche Wachstum mit 86 Millionen Menschen seinen Höhepunkt erreicht.

Prozentual ist das Wachstum seit 1963 (2,19 Prozent) ständig zurückgegangen, bleibt aber vor allem in Subsahara-Afrika und dem Nahen und Mittleren Osten hoch. In Asien hat sich die Wachstumskurve abgeflacht, so dass sich der Anteil Asiens an der Weltbevölkerung bei 60 Prozent stabilisiert. In Teilen Europas (Mittel- und Osteuropa, wahrscheinlich bald auch Westeuropa) geht die Bevölkerungszahl zurück.

Das künftige Bevölkerungswachstum ist sehr schwer vorzusagen. Gegenwärtig gehen die Geburtenraten global leicht zurück. Die Sterberaten können wegen nicht zu berechnenden Einflussfaktoren wie Krankheiten, Katastrophen und medizinischen Fortschritten stark variieren. Die Vereinten Nationen haben ihre verschiedenen Projektionen und Szenarios in den letzten zehn Jahren ständig nach unten korrigiert. Das mittlere Szenario der UN zeigt eine maximale Weltbevölkerungszahl von ca. neun bis zehn Milliarden im Zeitraum 2050 bis 2060 (UN Population Division 2006). Die letzten Schätzungen des US-Statistikbüros belaufen sich für 2010 auf 6,8 Milliarden, für 2020 auf 7,6 Milliarden und für 2050 auf 9,4 Milliarden Menschen.

Mit Sicherheit wird die Bevölkerung in den Entwicklungsländern absolut und relativ stärker wachsen als in den Industrieländern. Allein in Afrika wächst nach US-Schätzungen die Bevölkerung von heute 944 Millionen auf fast zwei Milliarden Menschen im Jahr 2050. Das sind allein dort rund eine Milliarde Menschen mehr, die sich ernähren müssen. Setzt sich die derzeitige Entwicklung bei der Agrarproduktion fort, wird die Importlücke bei Nahrungsgütern in den Entwicklungsländern, die noch in den 1960er Jahren Nettoexporteure waren, insgesamt deutlich größer.

Das Bevölkerungswachstum ist sicherlich kein direkter Auslöser für die dramatischen Preissteigerungen für Nahrungsmittel. Es ist aber ein wichtiger Faktor, der langfristig verhindert, dass die Lebensmittelpreise wieder auf ihren historischen Tiefststand zurückfallen werden.

2.2 Angebot

2.2.1 Wetter und Klimawandel

Zu den wichtigsten zyklischen Faktoren für die Entwicklung der Ernteerträge und Preise gehören die Wetterbedingungen. Laut US-Landwirtschaftsministerium bewegte sich die Weltgetreideproduktion zwischen 1999/2000 und 2003/04 zwischen 1,87 und 1,82 Milliarden Tonnen und stieg im folgenden Jahr auf 2,04

Milliarden Tonnen an. Danach sank sie auf 2,02 Milliarden Tonnen in den Jahren 2005/06 und 1,994 Milliarden Tonnen in den Jahren 2006/07. Verantwortlich für die Produktionsrückgänge waren vor allem rückläufige Weizenerträge in Folge von Dürre – 2006 allein in Australien um 60 Prozent, aber auch in den USA und der Ukraine. Die wetterbedingten Produktionsausfälle von Getreide betrug 2006 in Australien, Nordamerika und Europa 60 Millionen Tonnen, viermal soviel wie der Zuwachs des Getreideverbrauchs für Ethanol in diesen Regionen (der allerdings inzwischen deutlich angestiegen ist).

Überschwemmungen in Teilen Südasiens und Kälte in Vietnam reduzierten im vergangenen Jahr die dortige Reisernte. Vieles deutet darauf hin, dass Unwetter, Überschwemmungen und Dürren aufgrund des Klimawandels weiter zunehmen. Die unterschiedlichen Auswirkungen des Klimawandels in unterschiedlichen Regionen müssen noch genauer geklärt werden. Ungünstige Wetterbedingungen in wichtigen Produktions- und vor allem Exportregionen sind ein entscheidender Faktor für einen Rückgang des Angebots an Nahrungsmittel und für den schnellen Anstieg der Weltmarktpreise für Lebensmittel.

2.2.2 Energie

Die Landwirtschaft ist in den letzten Jahren auch in den Entwicklungsländern energieintensiver geworden. Bewässerung mit Pumpsystemen sowie der Einsatz von Pestiziden und Mineräldüngern spielen eine wesentliche Rolle bei der Produktion von Getreide, insbesondere bei neuen, ertragreichen Sorten. Damit wirken sich steigende Energiepreise direkt auf die Produktionskosten aus. Zum Beispiel stieg der Preis von Stickstoff aufgrund des teureren Erdöls seit 1999 um 350 Prozent.

Trotz hoher Subventionen haben sich in asiatischen Ländern in den letzten zwei Jahren die Kosten für Mineräldünger, Bewässerung und Transport um 30 bis 50 Prozent erhöht. Ebenso sind die Transportkosten erheblich gestiegen. Die Preise für OPEC-Rohöl sind seit Frühjahr 2008 um mehr als die Hälfte gesunken. Mittel- und langfristig ist aber wieder mit einem Anstieg

zu rechnen, denn die wachsende Nachfrage nach Erdöl steht einem stagnierenden Angebot gegenüber, weil die meisten OPEC-Länder nicht mehr produzieren wollen oder gar können und die Nicht-OPEC-Länder nicht mehr fördern können. Allerdings gingen Schätzungen der International Energy Agency im Frühjahr 2008 davon aus, dass die Nachfrage angesichts der exorbitant angestiegenen Preise 2008 und 2009 nur noch um 1,2 Prozent pro Jahr wachsen wird (Hoyos 2008). Durch die globale Rezession fällt die Nachfrage trotz niedrigerer Ölpreise noch niedriger aus (Blas 2008).

Dauerhaft höhere Energiepreise machen auch die Verwendung von Pflanzen als Energiequelle mit geringeren oder ganz ohne Subventionen profitabel. Für Ethanol aus brasilianischem Zuckerrohr ist dies bereits der Fall, und auch die Gewinnung von Treibstoff aus Getreide und Ölsaaten wird tendenziell lohnender. Damit schaffen die Energiepreise langfristig eine Untergrenze für die Lebensmittelpreise – nicht nur durch die Auswirkungen auf die Preise für Produktionsmittel, sondern auch durch die alternative Verwendung als Energieträger.

Der gestiegene Preis für Energie, vor allem Öl, war einer der Auslöser für den schnellen Anstieg der Lebensmittelpreise, zunächst vor allem durch die höheren Kosten für Transport und Produktionsmittel. Mittel- bis langfristig wird die Nutzungskonkurrenz von Pflanzen als Lebensmittel und Energieträger eine wichtigere Rolle spielen.

2.2.3 Weltgetreidevorräte

In den letzten fünf Jahren hat der Verbrauch von Getreide die Produktion überschritten. Die Folge war, dass die Vorratshaltung auf den tiefsten Stand seit den frühen achtziger Jahren fiel (von Braun 2008). Die FAO erwartet, dass die Weltgetreidevorräte 2007/2008 auf 405 Millionen Tonnen fallen werden, 21 Millionen Tonnen oder fünf Prozent weniger als im Jahr davor und damit auf den niedrigsten Stand seit 25 Jahren. In den USA, dem bei weitem bedeutendsten „Lieferanten“ des Welternährungsprogramms der UN, sind die Weizenvorräte auf den niedrigsten Stand seit 60 Jahren gefallen (US Department of Agriculture 2007). Der Abbau

der Lagerbestände ist auch Ergebnis der grundlegenden Reform der Agrarpolitik in den USA, in der EU und in vielen Entwicklungsländern. Bis Anfang der 1990er Jahre spielte staatliche oder staatlich geförderte Lagerhaltung eine wichtige Rolle, vor allem zur Preisstützung. Im Zuge einer stärkeren Marktorientierung wurde die öffentliche Lagerhaltung zurückgefahren oder ganz abgeschafft.

In der Vergangenheit hatten Missernten in wichtigen Exportregionen weniger drastische Auswirkungen auf die Weltmarktpreise, da der Angebotsausfall durch den Abbau der Lagerbestände ausgeglichen wurde. Mit den deutlich niedrigeren Lagerbeständen von heute ist dies kaum noch möglich. Zudem haben die dramatisch steigenden Getreidepreise staatliche Behörden in vielen Entwicklungsländern veranlasst zu versuchen, ihre Vorräte wiederaufzufüllen, was die Nachfrage zusätzlich angetrieben hat. Den gleichen Effekt hat das Verhalten von privaten Händlern auf globaler wie auf lokaler Ebene, die in Erwartung höherer Preise Reis, Mais oder Weizen horten statt zu verkaufen.

2.2.4 Produktivität

Der Anstieg der Getreideerträge hat sich seit den 1990er Jahren verlangsamt. In den drei Dekaden zuvor waren 70 Prozent der Steigerung der Weltgetreideproduktion auf Ertragssteigerungen zurückzuführen. Die Erträge z.B. bei Weizen wuchsen zwischen 1961 und 1989 um 3,8 Prozent jährlich, danach nur noch um weniger als zwei Prozent; bei Reis fielen die jährlichen Ertragssteigerungen von 2,3 Prozent auf 1,1 Prozent (World Bank 2008). Die Getreideproduktion insgesamt ist von 2000 bis 2008 nur um acht Prozent gewachsen. Neben dem Wassermangel sind die sinkenden bzw. stagnierenden Ertragssteigerungsraten vor allem in Asien auf den Rückgang und die Degradierung der Ackerflächen und zum Teil auch auf Arbeitskräftemangel als Folgen der Urbanisierung und Industrialisierung zurückzuführen.

2.2.5 Landwirtschafts- und Entwicklungspolitik

Als ein wesentlicher Grund für die mangelnde Produktivität gilt die mangelnde Kapitalausstattung in der

Landwirtschaft, wobei es insbesondere Kleinbauern am Zugang zu Krediten fehlt (ADB 2008).

Verheerend hat sich die Vernachlässigung der Landwirtschaft in vielen Entwicklungsländern, vor allem in Afrika ausgewirkt. Das gilt sowohl für die Förderpolitik der Geber als auch für die Regierungen, die in den Armutsbekämpfungsstrategien andere sektorale Prioritäten setzten. Die internationale Entwicklungshilfe für die Landwirtschaft fiel von acht Milliarden US-Dollar im Jahre 1984 auf nur noch 3,4 Milliarden US-Dollar im Jahr 2004, ein realer Rückgang um 58 Prozent. Der Anteil der Landwirtschaft an der Official Development Assistance (ODA) fiel von 17 Prozent im Jahr 1984 auf drei Prozent im Jahr 2006 (Diouf 2008). Dementsprechend erhielten auch nationale und internationale Forschungsinstitutionen nicht die nötigen Finanzmittel, um die Entwicklung von angepassten, d.h. auch ertragreicheren und resistenteren Sorten sowie die Verbreitung neuer Technologien unter unterschiedlichen agrarökologischen Bedingungen voranzutreiben.

Nicht zuletzt sind die landwirtschaftlichen Beratungssysteme in den meisten Entwicklungsländern nicht in der Lage, den durch das Bevölkerungswachstum, den Klimawandel und die Globalisierung der Märkte gewachsenen Herausforderungen gerecht zu werden. Das vor allem in Afrika vorhandene Potenzial zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion wird zum einen durch die Vernachlässigung von Investitionen in die Infrastruktur, in die Finanzsektorentwicklung und in Forschungs- und Beratungseinrichtungen begrenzt, zum anderen auch durch falsche Anreizsysteme und Subventionen.

Subventionen etwa für Mineraldünger oder Wasserverbrauch zu Bewässerungszwecken können zu Verschwendung und Fehlallokationen führen, insbesondere wo die institutionelle Infrastruktur z.B. für Beratung oder etwa zur Organisierung der Wassernutzer fehlt. Als Beispiele dafür nennt die Asiatische Entwicklungsbank Bangladesch und Indien. Dort gehen vor allem in den Regionen, in denen die grüne Revolution unter anderem aufgrund stark subventionierter Wasser- und Mineraldüngerpreise „erfolgreich“ war, die Erträge jetzt

zurück, weil die Böden degradiert und versalzen sind und das Grundwasser gesunken oder kontaminiert ist (ADB 2008).

Die Vernachlässigung der vor allem kleinbäuerlich geprägten Grundnahrungsmittelproduktion hat den schnellen Preisanstieg nicht unmittelbar verursacht, die Möglichkeiten der Bauern, schnell darauf zu reagieren, allerdings stark eingeschränkt. In jüngster Zeit haben viele Geber und auch eine Reihe von Partnerregierungen ihren Willen erklärt, die Förderung der Landwirtschaft wieder auszuweiten. Inwieweit und wie schnell diese politischen Absichtserklärungen in die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt werden, bleibt abzuwarten. Jedenfalls ist nicht damit zu rechnen, dass die Produktivität der Landwirtschaft in den ärmeren Entwicklungsländern aufgrund geänderter politischer Vorgaben bereits in kürzester Zeit erheblich zunimmt.

2.2.6 Handelspolitik

Teil des seit den achtziger Jahren vorherrschenden Trends, der Landwirtschaft in Entwicklungsländern weniger Beachtung zu schenken, war der Abbau des Außenschutzes, vor allem durch Zölle. Das setzte Kleinbauern den sinkenden Weltmarktpreisen ungeschützt aus und machte dadurch private Investitionen auch in Form von Arbeitskraft unrentabel.

Ein Großteil des Problems liegt aber auch in der Landwirtschafts- und der Handelspolitik der Industrieländer. Durch Agrarexportsubventionen wurden die Märkte in Afrika mit billigen Produkten aus Europa oder in Mexiko mit subventioniertem Mais aus den USA überschwemmt und die einheimische Landwirtschaft stranguliert: Investitionen lohnten sich weder für Kleinbauern noch für Regierungen, die zudem an billigen Nahrungsmitteln für die wachsende und politisch aktivere Stadtbevölkerung interessiert sind. Umgekehrt schotteten sich die Industrieländer durch Zölle und andere Handelsbeschränkungen vor der Konkurrenz aus Entwicklungsländern ab.

Ein wichtiger Faktor beim kurzfristigen Anstieg der Preise sind die Exportverbote, die einige der wichtigsten Reis-Exportländer (China, Vietnam, Indien, Pakistan,

Thailand) zum Schutz der einheimischen Verbraucher erlassen haben. Kasachstan, Argentinien und vorübergehend Russland, die Ukraine und Usbekistan verboten den Export von Weizen. Dies hat die Preise in Importländern wie z.B. den Philippinen und Bangladesch nochmals erheblich in die Höhe getrieben, auch weil diese auf steigende Preise zunächst mit dem Versuch reagiert hatten, höhere Vorräte anzulegen, und damit mehr Reis als üblich auf dem Weltmarkt nachfragten. Diese politisch bedingte Kombination aus beschränktem Angebot und erhöhter Nachfrage führte in erheblichem Maß zur Explosion der Reispreise Anfang 2008.

2.2.7 Landnutzungsänderungen und Bodendegradierung

Die Flächen, die weltweit für die Nahrungsmittelproduktion zur Verfügung stehen, sind begrenzt. Zwar wurden die landwirtschaftlichen Nutzflächen in den letzten 50 Jahren ausgedehnt – allerdings in sich stark abschwächendem Maße. Die produktivsten Böden werden bereits landwirtschaftlich genutzt, und größere Bodenreserven, die für die Agrarproduktion geeignet sind, gibt es z.B. in Asien kaum noch.

In Afrika und Lateinamerika besteht im Prinzip noch ein größeres Potenzial, ein großer Teil davon (wie etwa in Wäldern) sollte aber aus Umwelt-, Klima- und Artenschutzgründen nicht landwirtschaftlich genutzt werden, oder die Nutzung ist durch andere Faktoren wie Trockenheit erschwert (von Witzke, 2007). Vor allem in den Wachstumszentren Chinas und Indiens werden in großem und stark zunehmendem Maße im Zuge des Urbanisierungs- und Industrialisierungsprozesses Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen. Zudem sinkt auch die Qualität vieler landwirtschaftlich genutzter Böden und macht es damit schwieriger, die Erträge aufrecht zu erhalten.

Nach der bisher einzigen weltweiten Untersuchung der Qualität der Böden (WRI 1992) waren 1990 auf nahezu 15 Prozent der eisfreien Landoberfläche deutliche Schäden zu beobachten, die durch den Menschen verursacht wurden. Betroffen sind 38 Prozent des Ackerlandes, 21 Prozent des Dauergrünlandes und 18 Pro-

zent der Wälder und Savannen. Art und Ursachen der Bodendegradierung sowie deren Ausmaß sind regional sehr unterschiedlich.

Die dicht besiedelten Kontinente Asien und Europa zeigen höhere Anteile an degradierten Flächen als die dünner besiedelten wie Amerika und Ozeanien. Allerdings ist in Afrika trotz einer relativ geringen Bevölkerungsdichte mit 29,8 Prozent der höchste Anteil der genutzten Böden degradiert. Über 90 Prozent der weltweiten Bodendegradierung gehen nach den vorliegenden Angaben auf drei Faktoren zurück: Abholzung von Wäldern, Überweidung und intensiver Ackerbau.

Die Intensivierung des Ackerbaus ist in vielen Industrieländern die Hauptursache der Bodendegradierung, vor allem der Einsatz immer schwererer Maschinen, die „Flurbereinigung“, leistungsfähigere Pflanzensorten in Monokulturen, hohe Gaben von Düngemitteln und Pestiziden sowie intensive Bewässerung. In Nordamerika sind etwa zwei Drittel der Bodendegradierung auf landwirtschaftliche Aktivitäten zurückzuführen.

Die Überweidung durch zu dichten Viehbesatz ist in den ariden und semiariden Gebieten Ozeaniens (Australien) und Afrikas die Hauptursache für die nachhaltige Schädigung der Böden und der Bodenfruchtbarkeit. Sie führt insbesondere in den Trockenregionen Afrikas zur Vernichtung von Vegetation und Böden bis hin zur Wüstenbildung („Desertifikation“).

Die Entwaldung gilt in Lateinamerika und Asien sowie (Nord- und Ost-)Europa als maßgebliche Ursache für die Gefährdung der Böden. Die Abholzung von Wäldern hat insbesondere in den tropischen Regionen, in Amazonien, Indien und auf Borneo meist eine unumkehrbare Zerstörung des Bodens und damit eine nachhaltige Beeinträchtigung des gesamten Ökosystems zur Folge.

Als besonders problematisch gilt die Zerstörung von Bergwäldern. So hat z.B. Tibet seit 1965 etwa 45 Prozent seiner Waldfläche verloren. Dies bedeutet zugleich einen schwerwiegenden Eingriff in den Wasserhaushalt Süd- und Ostasiens, von dem indirekt etwa die Hälfte der Weltbevölkerung abhängig ist.

Der Verlust und die Degradierung landwirtschaftlicher Flächen ist kein unmittelbarer Auslöser des Preisanstiegs. Wird der Trend aber nicht umgekehrt oder zumindest gestoppt, wird er mittel- und langfristig zu einer absoluten Knappheit an Nahrungsmitteln führen und damit die Möglichkeiten die Ernährungsprobleme zu lösen, stark einschränken.

2.2.8 Wasser

Weltweit verbraucht die Landwirtschaft etwa 70 Prozent des Süßwassers. Eine Steigerung der Agrarproduktion ist in der Vergangenheit immer mit einem steigendem Wasserverbrauch einhergegangen. Die Verfügbarkeit von Wasser für die landwirtschaftliche Produktion sinkt insbesondere in Asien kontinuierlich und erheblich. Vor allem in China und Indien wird der Anteil des Wasserverbrauchs für Bewässerung am Gesamtverbrauch bis 2050 um schätzungsweise fünf bis zehn Prozent im Vergleich zu 2000 sinken (ADB-IFPRI 2008). In den Schwellenländern liegen die Gründe für diese Entwicklung vor allem in der großflächigen Urbanisierung und Industrialisierung. Hinzu kommt der Rückgang der Niederschläge in Folge des Klimawandels. Besonders betroffen sind die Nordhälfte Chinas sowie Nordafrika. Die Entwicklung in der Sahelzone ist noch unklar.

3 Auswirkungen und Reaktionen

3.1 Globale Ebene

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 963 Millionen, nachdem sie seit den 80er Jahren bei etwa 850 Millionen stagnierte (FAO 2008c). Damit wird nicht nur das Ziel des Welternährungsgipfels von 1996 zunehmend unerreichbar, die absolute Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren, sondern auch das weniger ehrgeizige Millenniumsentwicklungsziel, den Anteil der Hungernden an der Weltbevölkerung zu halbieren. Besonders betroffen sind die ärmsten städtischen Haushalte, Landlose und alleinerziehende Frauen. Auch viele Subsistenzbauern haben angesichts stark gestiegener Preise für Dünger und andere Produktionsmittel Probleme.

Auf makroökonomischer Ebene stehen viele nettonahrungsimportierende Entwicklungsländer 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. Dabei sind bekanntlich nicht nur die Lebensmittel sondern auch die Energie- und vor allem Ölpreise stark gestiegen. Da fast alle LDC und Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen Öl importieren, sind sie auch davon negativ betroffen.

Auf globaler Ebene haben die hohen Lebensmittelpreise eine höhere Produktion, vor allem von Getreide, ausgelöst. Nachdem 2006 nur knapp über zwei Milliarden Tonnen produziert worden waren, wird die Produktion für 2007 auf 2,12 Milliarden Tonnen geschätzt, und für 2008 erwartet die FAO einen weiteren Zuwachs um 4,9 Prozent und damit eine Rekordernte von 2,32 Milliar-

den Tonnen, die sogar noch höher hätte ausfallen können, wäre in den USA nicht ein bedeutender Teil der Maisernte durch Überschwemmungen zerstört worden (FAO 2008d). Da gleichzeitig auch mit einem leicht ansteigenden Verbrauch (+ 1,9 Prozent) gerechnet wird, werden sich die weltweiten Lagerbestände, die in den letzten Jahren stark zurückgegangen waren, nur in geringem Umfang erholen.

Die größten Produktionszuwächse finden in Regionen statt, die kaum von Hunger betroffen sind, vor allem in Australien/Ozeanien, wo die Dürre weniger extrem ist als in den Vorjahren und die hohen Preise zu einer starken Ausweitung der Anbaufläche geführt haben, so dass die FAO mit einem Anstieg der Produktionsmenge um fast 60 Prozent auf knapp 38 Millionen Tonnen rechnet. In Europa wird 2008 mit insgesamt 479 Millionen Tonnen mit einer deutlich höheren Getreideernte gerechnet als 2007 mit 389 Millionen Tonnen. In der EU wird ein Zuwachs von 18,7 Prozent auf 308 Millionen Tonnen erwartet. Bessere Wetterbedingungen, die Aufhebung der Flächenstilllegung und intensivere Anbaumethoden mit höherem Düngereinsatz tragen zu dem Ergebnis bei. In Osteuropa ist der relative Zuwachs von 115 auf 152 Millionen Tonnen und damit fast ein Drittel sogar noch größer.

Der Zuwachs der Produktion in den Entwicklungsländern als Gruppe fällt mit 0,9 Prozent sehr viel geringer aus. Am größten ist er in Afrika mit 8,2 Prozent, wo mit gut 144 Millionen Tonnen allerdings das Niveau von 2006 nur knapp übertroffen wird. Der stärkste Zuwachs wird im südlichen Afrika mit 22,3 Prozent erwartet, Nordafrika (10,3 Prozent) und Westafrika (sieben Prozent) zeigen ebenfalls ein spürbares Wachstum, Westafrika wird das Niveau von 2006 aber nur wenig übertreffen und Nordafrika sogar deutlich darunter bleiben. In Ostafrika ist ein Rückgang zu erwarten.

Da Ozeanien und Europa, in denen der größte Anstieg stattfand, vor allem Weizen anbauen, entfällt auf dieses Getreide auch der größte Teil des Produktionszuwachses. Die Erntemenge steigt voraussichtlich um 11,1 Prozent, während die für Grobgetreide mit plus 2,6 Prozent und die für Reis mit 2,3 Prozent weniger stark

steigen, allerdings von einem sehr hohen Niveau 2007 ausgehend. Viele westafrikanische Länder haben es sich zum Ziel gesetzt, Produktion und Selbstversorgung mit Reis zu steigern. Durch die damit einher gehende Steigerung der Anbaufläche und die bessere Versorgung mit Produktionsmitteln wie Dünger und Hohertragssaatgut sind hier deutliche Produktionszuwächse zu erwarten.

Bei Weizen und Reis haben die erwarteten und schon realisierten guten Ernterträge zu einem deutlichen Rückgang der Weltmarktpreise von ihrem Rekordniveau vom März bzw. Mai 2008 geführt. Weizen kostet wieder in etwa so viel wie zu Beginn des drastischen Preisanstiegs.

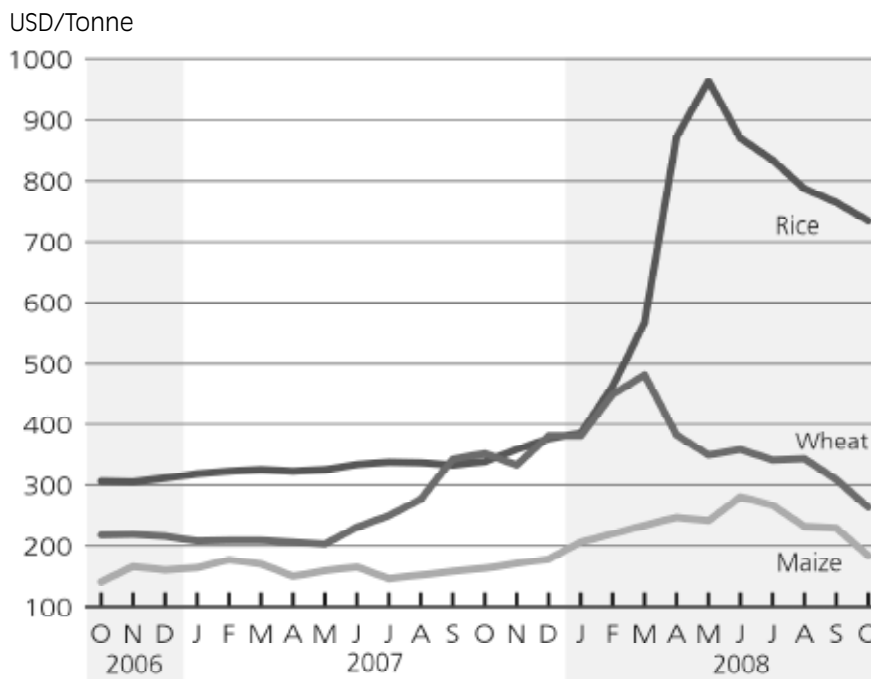
Die Maispreise waren bis Juli 2008 auf ein Rekordniveau von 292 US-Dollar pro Tonne angestiegen. Wichtigster Auslöser waren die Ernteausfälle in den USA wegen Überschwemmungen. Dass der Preis für Mais, der im Dezember geliefert wird, dann im August um fast ein

Drittel einbrach und Anfang Oktober auf 170 US-Dollar pro Tonne sank, wird damit begründet, dass die Lagerbestände in den USA höher sind als zunächst geschätzt. Es kann aber auch darauf hindeuten, dass viele Finanzinstitute ihre Investitionen in Getreidefutures parallel zu anderen Anlagen reduzieren, da in der Finanzkrise fast nur noch Staatsanleihen als sicherste Anlageform nachgefragt werden.

Seit sich die Finanzkrise noch weiter verschärft, sinken die Preise für alle Rohstoffe außer Gold drastisch (Blas/Flood 2008). Auch die Preise für Reis sind in den letzten Monaten weiter zurückgegangen – im Vergleich zu Weizen und Mais aber weniger stark – und verharren auf einem historisch hohen Niveau.

Die Preisexplosion bei den wichtigsten Getreidesorten für den menschlichen Konsum scheint also derzeit gestoppt. Wie stark die Preise wieder zurückgehen werden, ist unklar. Dass sie wieder auf das sehr niedrige Niveau

Abbildung 1: Entwicklung wichtiger Getreidepreise Oktober 2006 – Oktober 2008



Monatliche Durchschnittspreise, für Oktober 2008 durchschnittlicher Wochenpreis

Quelle: FAO 2008d

von Ende des letzten Jahrtausends fallen, ist angesichts der in Kapitel 2 dargestellten zahlreichen preissteigernden Faktoren sehr unwahrscheinlich. Die kurzfristigen extremen Schwankungen deuten vielmehr darauf hin, dass Spekulationen und Finanzinvestoren sowie politische Eingriffe wie Exportverbote die Preisentwicklung sehr viel stärker beeinflusst haben, als strukturelle Angebots- und Nachfrageveränderungen.

3.2 Auswirkungen auf ländliche Bevölkerung, Armut und Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern

Über die direkten Auswirkungen der gestiegenen Preise auf Armut und Ernährungssicherheit liegen bislang noch wenig empirische Daten vor. Der von der FAO gemeldete drastische Anstieg der Zahl der Hungernden um 75 Millionen zeigt aber, dass zumindest kurzfristig die negativen Effekte dominieren.

Aus entwicklungspolitischer Sicht sind neben diesen kurzfristigen Effekten, die eine schnelle Intervention erfordern, auch die mittel- und langfristigen Effekte bedeutend. Die Kernfragen sind dabei, inwieweit sich höhere Weltmarktpreise in höhere Erzeugerpreise in Entwicklungsländern übersetzen und inwieweit die kleinbäuerlichen Produzenten und vor allem die Armen davon profitieren können. Gerade hierüber gibt es bislang noch wenig systematische Erkenntnisse.

3.2.1 Auswirkungen im Modell

Die Weltbank hat anhand ausgewählter Länder in verschiedenen Kontinenten versucht, die Armutswirkungen steigender Lebensmittelpreise auf die Armutsentwicklung zu schätzen (Ivanic/Martin 2008). Die Daten, die für das in der Studie verwendete ökonomische Modell nötig sind, lagen nur für zehn Entwicklungsländer vor: Bolivien, Kambodscha, Madagaskar, Malawi, Nicaragua, Pakistan, Peru, Sambia und Vietnam.

Die Modellergebnisse deuten darauf hin, dass mit steigenden Grundnahrungsmittelpreisen sowohl die Zahl der Armen als auch der Unterschied zwischen den Ein-

kommen der Armen und der Armutsgrenze zunimmt. Besonders stark betroffen sind städtische Konsumentinnen und Konsumenten. Aber in den meisten Ländern steigt auch die ländliche Armut. Das liegt daran, dass dort die meisten ländlichen Armen Nettokäufer von Grundnahrungsmitteln sind.

Wichtige Ausnahmen sind Vietnam und Peru, wo höhere Preise für die dortigen Grundnahrungsmittel (Reis, Weizen) die ländliche Armut im Modell so stark reduzieren, dass sie den Anstieg der städtischen Armut mehr als ausgleichen und zu einem Rückgang der Armut insgesamt führen.

In Pakistan wird bei steigenden Preisen ein Rückgang der ländlichen Armut erwartet, der aber vom Anstieg der städtischen übertroffen wird, so dass die Armut insgesamt steigt. In den übrigen untersuchten Ländern wird ein Anstieg der Armut auch im ländlichen Raum erwartet. In den drei afrikanischen Ländern Madagaskar, Malawi und Sambia steigt die ländliche Armut nach den Modellrechnungen sogar stärker als die städtische.

Das Modell der Weltbank berücksichtigt keine mittel- und längerfristigen Anpassungsprozesse wie die Veränderung der Ernährungsgewohnheiten oder Anbau und Produktion. Die Daten der FAO zum Anstieg der absoluten Zahl der Hungernden sind ein Hinweis, dass das Modell der Weltbank die kurzfristigen Effekte zumindest in der Tendenz richtig darstellt.

3.2.2 Auswirkungen nach Beobachtungen vor Ort

Einen anderen Ansatz als die Weltbank wählte der Internationale Fonds für ländliche Entwicklung (IFAD/International Fund for Agricultural Development). Er befragte Mitarbeiter seiner Büros in den Ländern, in denen er Programme betreut, nach dem Umfang der Preissteigerungen und den Auswirkungen besonders auf arme Bevölkerungsgruppen und seine Projektpartner im ländlichen Raum (IFAD 2008). Die so gewonnenen qualitativen Informationen vermitteln einen ersten Eindruck über die Effekte, auch wenn sie oft nicht durch statistische Daten unterlegt sind.

Nach den Informationen von IFAD sind in fast allen Entwicklungsländern die Preise für Lebensmittel auch auf den nationalen Märkten gestiegen. Das Ausmaß der Steigerung war allerdings sehr unterschiedlich, in einigen Ländern nur um zehn bis zwanzig Prozent, in anderen haben sie sich mehr als verdoppelt. Als wichtiger Faktor dafür werden nicht nur die gestiegenen Weltmarktpreise identifiziert, sondern auch die gestiegenen Energiepreise, die sich in Kosten für Dünger und Transport niederschlagen.

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 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 sich das ganze Jahr über zu ernähren.

Die Produzentenpreise haben sich in den meisten Ländern, aus denen IFAD Informationen vorliegen, erhöht, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmaß. So stiegen die Produzentenpreise für Grundnahrungsmittel in China nur um etwa zehn Prozent, in Kamerun und Mali um 15 bis 20 Prozent, in Kenia um 10 bis 50 Prozent und in Ghana um 50 Prozent. In Nigeria haben sich die Produzentenpreise für Hirse, Mais und Sorghum verdoppelt oder sogar verdreifacht. In der südamerikanischen Andenregion hat sich der Maispreis verdoppelt, ebenso der Weizenpreis in Ägypten.

Die Konsumentenpreise sind in den meisten Ländern noch stärker angestiegen: in Mali zwischen 20 und 50 Prozent, in Ghana und Senegal um 100 Prozent und in Nigeria um 100 bis 200 Prozent. Nur in Ländern, in denen die Regierungen aktiv in die Märkte interveniert haben, sei es durch subventionierte Konsumentenpreise

oder durch höhere staatliche Ankaufpreise für Produzenten, sind die Produzentenpreise stärker gestiegen als die Konsumentenpreise.

Als Konsumenten reagieren die ländlichen Armen auf die höheren Preise damit, dass sie auf preiswertere Nahrungsmittel ausweichen. In Ghana werden Brot und importierter Reis durch Gerichte aus Kassava, Yams und Süßkartoffeln ersetzt. In Ländern wie Togo, Senegal und Kenia reduzieren viele Haushalte die Anzahl ihrer Mahlzeiten auf ein bis zwei pro Tag und verzehren geringere Mengen an kostspieligen Lebensmitteln wie Fleisch, Milchprodukte, Obst und Gemüse. In Asien und Lateinamerika sehen die Reaktionen ähnlich aus. Als Beispiel, wo sich die Effekte bereits in einer gestiegenen Fehl- und Unterernährung zeigen, nennt IFAD Mali.

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. Für die reine Subsistenzproduktion benötigen sie weniger Inputs, produzieren aber auch weniger. Laut IFAD findet dies im Kongo, Nigeria und Mosambik statt.

Es gibt aber auch Gegenbeispiele, in denen Kleinbauern ihre Produktion erhöhen. In den Beispielen, die IFAD aus China, Uganda, Kenia, Jemen und den Philippinen zitiert, produzieren die Kleinbauern mehr höherwertige Produkte wie Schweinefleisch, Gemüse oder Khat (eine weit verbreitete leichte Droge) statt Grundnahrungsmittel für den Eigenbedarf. Im Senegal wird dagegen wieder verstärkt Hirse als Grundnahrungsmittel angebaut, deren Produktion in den letzten Jahren fast ganz aufgegeben worden war.

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

(Philippinen) oder verpachten (Nigeria) 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 wie Kolumbien kommt es sogar zu Vertreibungen.

3.3 Auswirkungen und Reaktionen im westafrikanischen Sahel

Die Sahel Region Westafrikas zählt zu den ärmsten der Welt und hat seit langem mit besonders großen Problemen bei der Ernährungssicherheit zu kämpfen. Fast alle Sahel-Länder zählen zur Kategorie der am wenigsten entwickelten Länder (LDC). Mali (Rang 173), Niger (174) und Burkina Faso (176) befinden sich am unteren Ende der Skala des vom UN-Entwicklungsprogramm UNDP erstellten Index der menschlichen Entwicklung (HDI), in den neben dem Pro-Kopf-Einkommen auch Indikatoren zu Lebenserwartung und Bildung einfließen.

Die westafrikanischen Sahel-Länder sind überwiegend landwirtschaftlich geprägt, und der Großteil der Bevölkerung sind Klein- oder Subsistenzbauern. Diese Gruppe ist auch besonders von Armut und Ernährungsunsicherheit betroffen. „Brot für die Welt“ und Germanwatch haben daher die Situation in Mali und Burkina Faso basierend auf öffentlich zugänglichen Quellen und durch Befragung von Partnern von „Brot für die Welt“ genauer untersucht.

Die wichtigsten Grundnahrungsmittel in der Region sind traditionelle Getreide wie Hirse und Sorghum und in den letzten Jahren auch zunehmend Reis, der vor allem in den Städten konsumiert wird, da seine Zubereitung weniger arbeits- und zeitaufwändig ist als die von Hirse.

Abbildung 2 und 3 zeigen die Entwicklung der Hirsepreise in den Hauptstädten von Burkina Faso (Ouagadougou), Mali (Bamako) und Niger (Niamey) seit Juli 2002. Die Preise für Sorghum und Mais, ebenfalls ein wichtiges Nahrungsmittel, bewegen sich in der Regel parallel zum Hirsepreis. Die Hirsepreise in der Region

sind starken saisonalen Schwankungen unterworfen und liegen normalerweise zwischen 8.000 FCFA pro 100 Kilogramm (beim festen Wechselkurs von 656 FCFA für einen Euro entspricht dies 12,20 Euro pro 100kg) unmittelbar nach der Ernte im November/Dezember. Im Spätsommer/Herbst, wenn die Vorräte vor der nächsten Ernte erschöpft sind, liegt er bei rund 18.000 FCFA (27,40 Euro).

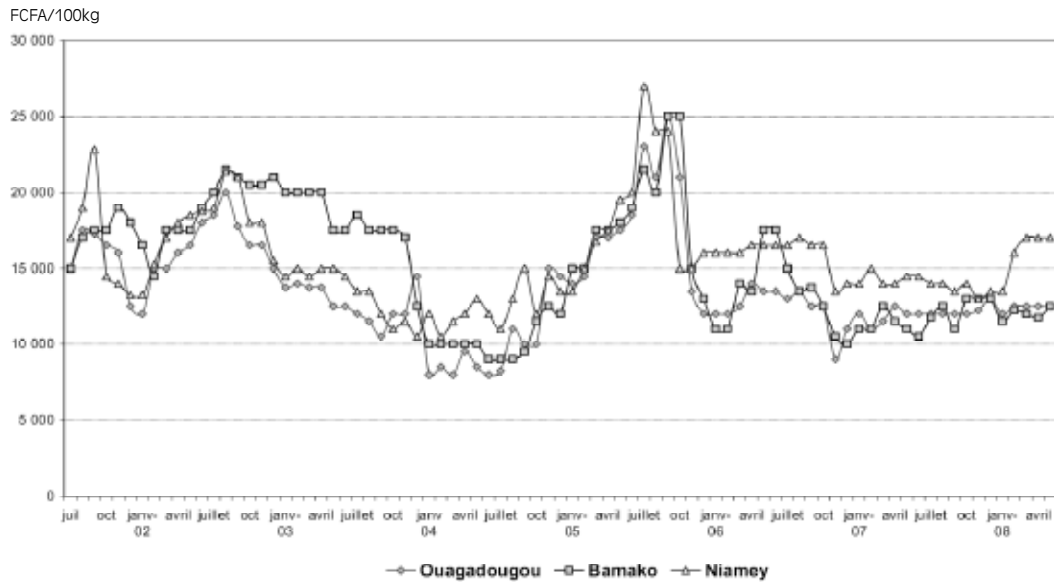
Außerdem gibt es deutliche regionale Unterschiede. Wegen der schlechten Infrastruktur und der dadurch hohen Transportkosten weichen die Preise in anderen Städten oft spürbar von den hier dargestellten Preisen in den Hauptstädten ab. So kosteten 100 Kilogramm Hirse in der Wüstenstadt Timbuktu in Mali im September 2008 21.000 FCFA und damit über ein Viertel mehr als in der Hauptstadt Bamako. In der Region Kossi im Westen Burkina Fasos liegen die Hirsepreise zum selben Zeitpunkt bei 16.000 FCFA/100 kg und damit ein Viertel unter dem Preis in der Hauptstadt Ouagadougou.

Es wird deutlich, dass im Niger seit Februar/März 2008 ein drastischer Anstieg der Hirsepreise gegenüber dem Vorjahresniveau zu verzeichnen ist. In Mali und Burkina Faso setzte der Anstieg etwas später im Mai/Juni ein. Mit mehr als 20.000 FCFA je 100 Kilogramm lagen die Preise in Burkina Faso und Niger deutlich über dem für diese Jahreszeit üblichen Niveau (18.000 FCFA). Anfang Oktober war jedoch in beiden Ländern ein Rückgang der Preise auf unter 20.000 FCFA zu beobachten.

In Mali lag der Anstieg noch im Rahmen der in den letzten Jahren zu beobachtenden Veränderungen, und in keinem Land erreichten die Preise das Niveau des Jahres 2005, in dem eine Heuschreckenplage große Teile der Produktion in der Region zerstört hatte.

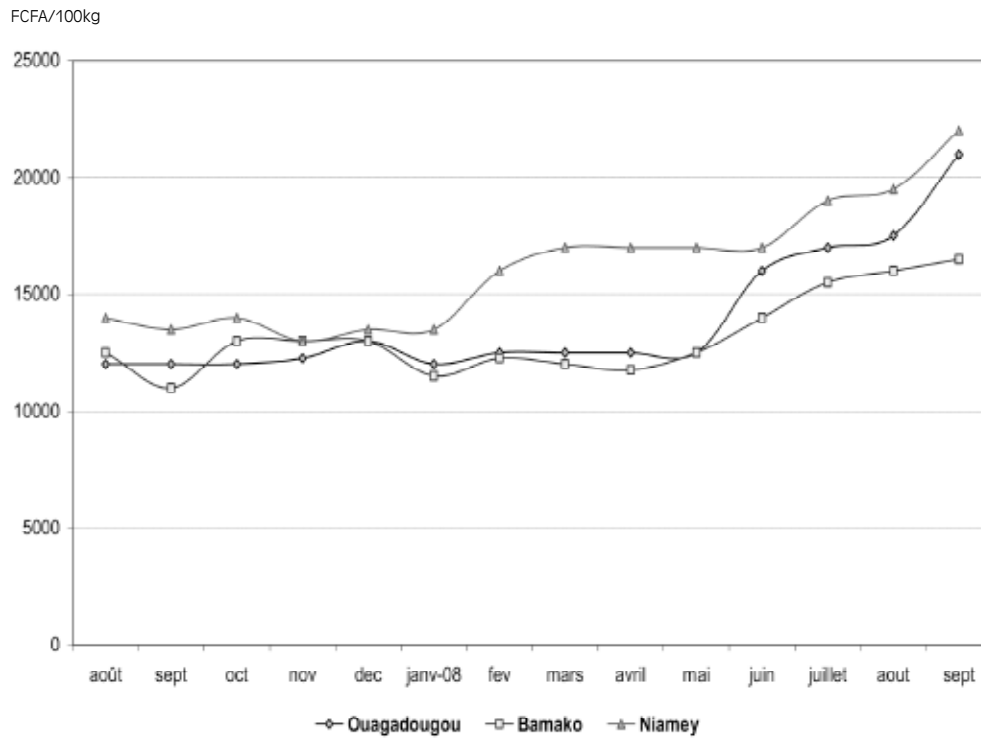
Die Preise für Reis, der überwiegend importiert wird, sind dagegen im Zuge des Anstiegs der Weltmarktpreise sehr viel stärker gestiegen. In Mali, wo der Preis seit für 100 Kilogramm Reis seit dem Jahr 2005 stabil bei etwa 25.000 FCFA lag, ist er von Januar bis Juli 2008 um 40 Prozent auf über 35.000 FCFA angestiegen. Hier wirkten sich die stark gestiegenen Weltmarktpreise direkt und zeitnah aus.

Abbildung 2: Hirsepreise Juli 2002 bis April 2008



Quelle: Afrique Verte 2008a

Abbildung 3: Hirsepreise August 2007 bis September 2008



Quelle: Afrique Verte 2008b

3.3.1 Mali

Nationale Ebene

Die gestiegenen Preise bedeuten vor allem für arme Konsumentinnen und Konsumenten eine besondere Belastung. Auf den wichtigsten Märkten ist die Versorgung mit Getreide zwar eher knapp aber gerade noch ausreichend. Die Ernährungssituation ist nach Ansicht des NRO-Netzwerks Afrique Verte aber insgesamt gerade noch akzeptabel (Afrique Verte 2008b). Besonders problematisch ist die Situation in den Regionen Gao und Timbuktu im Norden des Landes.

Die malische Regierung reagierte auf den Anstieg der Getreidepreise mit dem Verkauf staatlicher Lagerbestände und konnte so nach Einschätzung von Afrique Verte den Preisanstieg etwas dämpfen. Zudem verteilte das Welternährungsprogramm Getreide in verschiedenen Regionen. Neben der verbilligten Abgabe von Getreide fördert die Regierung auch den Anbau von Reis, vor allem durch die verbilligte Abgabe von Dünger zu einem Preis, der etwa ein Drittel unterhalb des Marktpreises liegt.

Darüber hinaus wird auch der Zugang zu Saatgut und landwirtschaftlichen Krediten unterstützt und die Agrarberatung ausgebaut. Inwieweit diese weiter gehenden Maßnahmen schon effektiv sind, geht aus den detaillierten Untersuchungen der „Brot für die Welt“-Partnerorganisationen „Harmonie du Developpement au Sahel/HDS“ (2008) und Molibemo (2008) nicht hervor. Molibemo beklagt allerdings, dass der Anbau von Hirse, Sorghum und anderen traditionellen Lebensmitteln, auf denen die Ernährungssicherheit in Mali beruht, in der Förderung nicht berücksichtigt wird.

Baumwollbauern in der Nähe von Bamako beginnen Mais anzubauen, da dies angesichts steigender Maispreise, weiter niedriger Baumwollpreise und der Nähe zum Absatzmarkt Bamako lohnender ist. Die Baumwollbauern haben ohnehin Erfahrung mit Produktion für den Markt und Zugang zu Produktionsmitteln wie Dünger und Pestiziden, die auch für den Maisanbau wichtig sind. Nach Angaben der FAO ist bereits im Jahr

2007 die Anbaufläche für Baumwolle in Mali um 38 Prozent gesunken, während die für Hirse und Sorghum um 22 Prozent (FAO 2007) und die für Reis sogar um 50 Prozent gestiegen ist (FAO 2008d). Insgesamt wird mit einer höheren Getreideernte gerechnet, da 2008 bessere Wetterbedingungen herrschten als 2007.

Fallstudien in der Dogon Region und der Ebene von Seno

Die Untersuchungen von HDS (2008) und Molibemo (2008) beschreiben die Reaktionen der Hirsebauern in zwei Bezirken, die sich im Mopti Distrikt in Zentralmali, an der Grenze zwischen der Sahara und der Sahel Region befinden:

- Die Hochebene um die Stadt Bandiagara in der Dogon-Region, in der oft ein Defizit an Nahrungsmitteln herrscht. In die Region werden Grundnahrungsmittel, vor allem Hirse, aus anderen Landesteilen und importierter Reis eingeführt, um die Nachfrage zu decken.
- Die etwa 30 Kilometer entfernte, niedriger liegende Region um die Stadt Bankass in der Ebene von Seno, die normalerweise einen Überschuss an Grundnahrungsmitteln, vor allem Hirse, produziert, der in andere Landesteile verkauft wird.

In Interviews wurde die Preisentwicklung im Zeitraum zwischen der letzten Ernte und dem Befragungszeitpunkt (August 2008) erfragt. In der defizitären Bandiagara-Region stiegen die Hirsepreise um 85 Prozent von 9.200 auf 17.000 FCFA pro 100 kg, in Bankass um 80 Prozent von 7.000 auf 12.600 FCFA pro 100 kg und damit in beiden Regionen stärker als in der Hauptstadt. Die Preise für Reis, die sich vor allem an den Importpreisen orientieren, stiegen um 51 bzw. 35 Prozent. Für das Jahr 2007 werden keine Zahlen angegeben, allerdings seien die Preise 2008 sehr viel höher. Im Fall der Hirse wird dies vor allem auf eine Reihe von schlechten Ernten in den letzten Jahren zurückgeführt.

Hirse und Reis sind in beiden Bezirken verfügbar, aber nicht in ausreichender Menge. In einigen Dörfern ist sogar überhaupt kein Getreide auf dem Markt, während

es in anderen Regionen nur in sehr geringen Mengen und zu hohen Preisen gekauft werden kann. In den Kreisstädten Bandiagara und Bankass ergibt sich die erstaunliche Situation, dass in Bandiagara, das in einer Defizitregion liegt, das Getreideangebot größer ist als in Bankass, das in einer Überschussregion liegt. Das lässt sich dadurch erklären, dass die Getreidehändler kaum nach Bankass liefern, da sie dort ihre Ware ankaufen. Bandiagara ist dagegen ein traditioneller Absatzmarkt, den die Händler regelmäßig mit Getreide aus anderen Regionen beliefern.

Trotzdem ist die Situation in der Region um Bandiagara insgesamt sehr viel problematischer als in Bankass, vor allem weil dort die Ernte 2007 besonders schlecht war und die Region auch bei normalen Ernten auf den Kauf von Getreide aus anderen Regionen angewiesen ist. In der Bankass-Region haben viele Haushalte dagegen noch Vorräte aus der eigenen Ernte.

In der Region Bandiagara bauen die meisten Subsistenzbauern Hirse für den Eigenbedarf an, in der Regel aber nicht in ausreichender Menge um ihren Jahresbedarf decken zu können. Das Einkommen, um die fehlende Hirse zu kaufen, erwirtschaften sie vor allem durch den Anbau von Gemüse – überwiegend Zwiebeln – der weniger Fläche erfordert. Die Erzeugerpreise für Zwiebeln sind aber viel weniger gestiegen als die für Hirse. Daraus ergibt sich ein Kaufkraftverlust.

Die kurzfristigen Reaktionen der Haushalte auf die gestiegenen Preise sind in beiden Bezirken sehr ähnlich, und lassen sich in drei Gruppen kategorisieren:

Erwirtschaftung zusätzlicher Einkommen

Um sich trotz der höheren Preise mit ausreichend Getreide zu versorgen, greifen viele Haushalte verstärkt auf alternative Einkommensquellen zurück wie den Verkauf von Nutztieren (v. a. Ziegen und Schafe), Feuerholz und Gemüse. Vor allem letzteres ist eine klassische Einkommensquelle, mit der Haushalte, die nicht genug Hirse für den Eigenbedarf anbauen, den Kauf von zusätzlichem Getreide finanzieren. Da dies angesichts der hohen Preise nicht mehr ausreicht, sind einige auch

gezwungen, ihr Gemüsesaatgut zu verkaufen und verringern damit ihre Produktions- und Einkommensmöglichkeiten für das nächste Jahr.

Andere Einkommensquellen sind nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten wie die Herstellung und der Verkauf von Kunsthandwerk, z.B. Steinschnitzereien. Zudem werden Erträge aus Kleinstunternehmen und Mikrokrediten für den Kauf von Lebensmitteln verwendet. Durch die Kapitalentnahme wird aber unter Umständen das Weiterführen des Unternehmens gefährdet. Andere Haushalte nehmen Naturalkredite in Form von Lebensmitteln auf, die sie hoffen nach der nächsten, besseren Ernte zurückzahlen zu können. Viele Haushalte sind zudem auf die Unterstützung durch Familienmitglieder angewiesen, die als Arbeitsmigranten in der Stadt oder in anderen Ländern leben.

Veränderte Ernährung

Für viele Haushalte reichen diese zusätzlichen Einnahmen aber nicht aus, um im selben Umfang wie zuvor Lebensmittel kaufen zu können. Sie reagieren darauf mit der strikteren Verwaltung ihrer Lebensmittel, dem Verzehr kleinerer Portionen, dem erhöhten Verzehr von Wildpflanzen und Blättern und einer veränderten Zusammensetzung der Mahlzeiten, indem Hirse mit weniger nahrhaften Pflanzenteilen gestreckt wird. Das verschlimmert die Unterernährung, unter der viele Haushalte in der Region bereits in „normalen“ Zeiten leiden.

Veränderter Lebensstil

Weitere Anpassungsstrategien betreffen eher den Lebensstil. So nehmen größere Familien, die aus mehreren Haushalten bestehen, nach der Ernte keine gemeinsamen Mahlzeiten mehr ein, sondern jeder Haushalt kümmert sich um die eigenen Mahlzeiten. Auf die vom Familienältesten verwalteten Getreidevorräte wird dann erst zu Beginn der Regenzeit zurückgegriffen, wenn die Verfügbarkeit von Lebensmitteln am geringsten ist.

Gleichzeitig ist aber auch mehr Hilfe und Unterstützung für Benachteiligte zu beobachten. Darüber hinaus

Ernährungssicherheit | Studie

bauen einige Bauern verstärkt Agrarprodukte für andere an, um dadurch ein Einkommen zu erzielen, oder sie verdingen sich als Landarbeiter.

In Bankass wurde zusätzlich zu den oben genannten Maßnahmen noch die Ausweitung der Anbaufläche erwähnt, teilweise auch auf Flächen, die für den Getreideanbau wenig geeignet sind. In Bandiagara ist dies aufgrund der geographischen Gegebenheiten und der Trockenheit zumindest kurzfristig nicht möglich. Die mittel- und langfristigen Strategien weisen in den beiden Regionen dagegen größere Unterschiede auf.

Für die Region Bandiagara nennt die Untersuchung von HDS die Intensivierung des Gemüseanbaus, vor allem durch bessere Bewässerung und den Neubau von kleinen Dämmen, die Vergrößerung von Gärten und die bessere Lagerung von Saatgut. Vor allem der Anbau in der Frühsaison soll gesteigert werden, da dann die Preise höher sind.

Weitere Strategien zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion sind die Intensivierung der Viehhaltung, vor allem die Aufzucht von kleinen Wiederkäuern wie Ziegen und Schafen sowie die stärkere Nutzung von Mist und Dünger und anderen Maßnahmen um die Bodenfruchtbarkeit der Felder zu steigern. Auch die eigene Herstellung von organischem Dünger (Kompost, Mist) soll ausgebaut werden, um die Bodenfruchtbarkeit zu verbessern oder wiederherzustellen. Partnerorganisationen von „Brot für die Welt“ sind hier besonders aktiv.

Der starke Anstieg der Reispreise hat auch dazu geführt, dass Reisterassen auf denen der Anbau aus verschiedenen Gründen aufgegeben worden war (z.B. große Entfernung zum Dorf, Konkurrenz durch billigeren Importreis) wieder in die Produktion genommen wurden. Im kleinen Maßstab soll der Reisanbau auch durch den Bau neuer Terrassen und die Einführung schnell reifender Sorten gefördert werden.

Wo möglich, sollen auch die Flächen für den Anbau der traditionellen Getreide Hirse und Sorghum erweitert werden. Bei der Auswahl dieser Flächen steht besonders

die Frage im Vordergrund, wie dort mit den unregelmäßiger werdenden Regenfällen umgegangen werden kann. Einerseits müssen die Böden die Feuchtigkeit lange speichern können, damit die Pflanzen Trockenperioden überstehen, andererseits muss das Wasser bei starken Regenfällen schnell und einfach abfließen können, damit es nicht zu Überschwemmungen kommt. Andere Kriterien wie die Nähe zum Dorf, die Bodenfruchtbarkeit oder die einfache Bearbeitung treten dagegen in den Hintergrund.

Auf der Konsumebene und der Vorratshaltung soll die Verwaltung der bestehenden Getreidebanken verbessert werden. Neue Banken sollen gegründet werden, wenn möglich mit Hilfe lokaler Getreidehändler. Die Zusammenarbeit und die Organisation auf Dorfebene soll dazu verbessert werden. Viele Haushalte erwägen auch, bei guten Ernten kein Getreide zu verkaufen und ihre eigene Lagerhaltung zu erhöhen.

Um zusätzliches Einkommen zu erwirtschaften, gehen viele Familien zu einer stärkeren Arbeitsteilung über, bei der einige sich auf den Gemüseanbau spezialisieren und andere vor allem jüngere Familienmitglieder Arbeit in den Reisanbaugebieten Malis und der Nachbarländer suchen.

In der Region Bankass steht die Steigerung der Getreideproduktion im Vordergrund. Wichtigste Maßnahmen dazu sind die Einführung von verbessertem Saatgut, der höhere Einsatz von organischem und chemischem Dünger, die Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten bei Hirse, Erdnüssen, Bohnen und anderen Pflanzen sowie die Ausweitung der Anbauflächen. Auch die eigene Herstellung von organischem Dünger (Kompost, Mist) soll ausgebaut werden, um die Bodenfruchtbarkeit zu verbessern oder wiederherzustellen. Partnerorganisationen von „Brot für die Welt“ sind hier besonders aktiv.

Zudem soll die Ausbildung der Bauern durch die Regierung verbessert werden. Auch in der Bankass-Region wird die Beschränkung des Hirseverkaufs als Anpassungsstrategie genannt, und die Bauern wollen sich organisieren, um die Preise von Hirse, Reis und Bohnen zu regulieren.

Potenzial zur Produktionssteigerung

Nach Einschätzung der „Brot für die Welt“-Partner HDS und Molibemo sind die Bewohner beider Regionen sehr motiviert, die durch den Preisanstieg entstehenden Probleme anzugehen, und die Produktion auszuweiten. In der Region Bankass, in der mehr ungenutzte Landflächen in die Produktion genommen werden können, konzentrieren sie sich darauf, die Getreideproduktion zu steigern. Als größtes Hindernis dafür machen sie den hohen Preis für Mineraldünger aus.

In der Region Bandiagara kann die Anbaufläche für Getreide nur sehr begrenzt gesteigert werden. Im Vordergrund stehen daher der Ausbau des Gemüseanbaus und die Anlage von Reisterrassen. Für beides muss die Bewässerung durch die Anlage von Dämmen verbessert werden. Das dazu notwendige Material ist vor Ort vorhanden.

Die Bodenfruchtbarkeit auf den bestehenden Flächen kann durch die Anwendung von Methoden einer nachhaltigen Landwirtschaft verbessert werden. Dieser Aspekt wird in der Region Bandiagara besonders betont, sollte aber auch in der fruchtbareren Bankass-Region stärker verfolgt werden, um dort eine Verschlechterung der Bodenqualität zu vermeiden und sich an die langfristig steigenden Preise für Mineraldünger anzupassen.

3.3.2 Burkina Faso

Daten des Landwirtschaftsministeriums in Burkina Faso (Ministère de l'Agriculture 2008) zeigen, dass die Preise für Hirse, Mais und Sorghum seit 2003 in der Regel zwischen 70 und 120 FCFA pro Kilogramm schwankten. Dabei war Hirse etwas teurer als Mais und Sorghum. Im Jahr 2005 lag der Preis für alle drei Getreidearten als Folge einer verheerenden Heuschreckenplage über 200 FCFA und sank 2006 und 2007 wieder auf das vorherige Niveau.

Seit Mitte 2008 ist ein deutlicher Anstieg auf über 150 FCFA zu beobachten, und im September stieg der Hirsepreis in der Hauptstadt Ouagadougou auf über 200 FCFA. Er lag damit nur noch wenig unter dem von 2005.

Anders verlief die Entwicklung beim Reis, dessen Preis zwischen 2003 und 2007 stabil bei etwas über 250 FCFA pro Kilogramm lag und 2008 abrupt auf über 400 FCFA anstieg. Hier schlagen die stark gestiegenen Weltmarktpreise durch.

Während Burkina Faso den Bedarf an Hirse, Mais und Sorghum weitestgehend selbst deckt, werden fast drei Viertel des nationalen Reisbedarfs importiert. Zumindest in einigen Regionen führen der hohe Preis und die geringere Verfügbarkeit von Reis zu höherem Konsum von Mais und Sorghum und tragen damit auch zum Preisanstieg für diese Getreidearten bei.

Der Vorsitzende des Verbands der Reisbauern betrachtet die hohen Erzeugerpreise als große und bisher noch nicht dagewesene Chance (Kiénu 2008). Die Reisbauern, die bislang unter der Konkurrenz von billigeren Importreis aus Asien und mangelnder Unterstützung der Regierung bei Investitionen in Reisschälanlagen litten, können nun Erzeugerpreise erzielen, die etwa 10 Prozent über den bisherigen Höchstwerten liegen. Nach seiner Ansicht hat Burkina Faso das Potenzial zur Selbstversorgung mit Reis. Notwendig sei allerdings, dass die Regierung die Bewässerung der Reisfelder unterstützt, da sowohl die Preise für die Ersatzteile für Pumpen als auch die Kraftstoffkosten stark gestiegen seien. Daher müssten sie durch staatliche Subventionen auf einem erträglichen Niveau gehalten werden.

Im Landesdurchschnitt hat sich nach Angaben des Ministeriums die Zahl der von den Haushalten eingenommenen Mahlzeiten nicht verändert. Die meisten Haushalte können durch den Verkauf von Tieren, deren Preise aufgrund höherer Nachfrage in den Nachbarländern deutlich angestiegen sind, Gemüse und Obst, sowie Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft ihr Einkommen aufbessern und so die höheren Getreidepreise teilweise ausgleichen. Hinzu kommt zeitweise Migration vor allem zur Arbeit in Goldminen und der Verzehr von Wildfrüchten und -blättern.

Allerdings hat der Anteil der unterernährten Kinder in der Sahel-Region zugenommen. Auch insgesamt sei ein Anstieg der mit Unterernährung einhergehenden Ge-

sundheitsprobleme zu beobachten. Nach Einschätzung einer Reihe von NRO, die die Situation in Regionen mit traditionell besonders großen Ernährungsproblemen untersucht haben befinden sich viele Haushalte auf dem Weg in den Hunger (Bazie et.al 2008).

Politisch brisant sind die Proteste der städtischen Bevölkerung gegen die gestiegenen Lebenshaltungskosten nicht nur in der Hauptstadt, sondern auch in mehreren anderen meist großen Städten.

Die Regierung von Burkina Faso hat eine Reihe kurzfristiger Maßnahmen ergriffen, um den negativen Effekten der gestiegenen Preise entgegenzuwirken (Yanogo 2008):

- Die Zölle für den Import von Grundnahrungsmitteln und anderen Konsumgütern wurden reduziert und teilweise vollständig abgeschafft. Da Burkina Faso allerdings schon seit längerer Zeit recht niedrige Zölle erhebt, sind die preisdämpfenden Effekte begrenzt.
- In Regionen in denen aufgrund einer besonderen Knappheit an Grundnahrungsmitteln die Verbraucherpreise besonders hoch sind, wurde Getreide aus staatlichen Lagerbeständen zu „sozialen Preisen“ verkauft. Das Ziel, den Anstieg der Verbraucherpreise insgesamt zu dämpfen, konnte allerdings nicht erreicht werden, da die verkauften Mengen dafür zu gering waren. Zudem wurden die verbilligten Lebensmittel nicht gezielt an besonders bedürftige Gruppen verkauft. Entsprechend konnten diese kaum davon profitieren.
- In den Reisanbauregionen unterstützt die Regierung Reisbauern beim Zugang zu verbessertem Saatgut und Dünger. Finanziert wird dies durch Programme von Weltbank und FAO, die vor allem in den Regionen aktiv sind, die letztes Jahr unter Dürre oder Überschwemmungen gelitten haben. Dort wurde vor allem Saatgut für Mais, Sorghum, Hirse und Erdnüsse sowie Dünger verteilt (Ministère de l'Agriculture 2008).
- Das Risiko von Überschwemmungen soll durch verbessertes Management des Regenwassers wie kleine Dämme und Kanäle verbessert werden.

Mit Unterstützung von FAO und Weltbank wird in Burkina Faso vor allem der Reisanbau gefördert. In der Saison 2008/2009 wurden fast 1.500 Hektar zusätzlich gepflanzt, ein Zuwachs von etwa drei Prozent gegenüber der Schätzung in der Saison 2007/2008 (50.000 ha), aber deutlich geringer als der ebenfalls noch nicht bestätigte Wert von 2006/2007 (65.000 ha).

Die Produktion könnte noch stärker ansteigen, da von der Regierung und internationalen Organisationen 150 Tonnen Hohertragssaatgut für Reis sowie einige hundert Tonnen Mineraldünger zu subventionierten Preisen abgegeben wurden. Zudem sind die Regenfälle bislang besser als in den letzten Jahren. Das lässt eine höhere Flächenproduktivität erwarten. Auch für andere Grundnahrungsmittel wie Mais, Sorghum und Erdnüsse wurde verbessertes Saatgut zur Verfügung gestellt, allerdings in deutlich geringeren Mengen als für Reis. Die Anreize und Beratung der Regierung konzentrieren sich klar auf den Reisanbau.

Damit geht die Regierung zumindest teilweise auf die Forderungen des Bauernverbands von Burkina Faso ein, der als Reaktion auf die hohen Preise mehr öffentliche Investitionen in den Agrarsektor und besseren Zugang zu Inputs wie Dünger, Saatgut, landwirtschaftliche Geräte und Veterinärprodukte fordert, gegebenenfalls auch zu staatlich subventionierten Preisen, da deren Kosten auch wegen der hohen Energiepreise stark gestiegen sind (Yanogo 2008). Darüber hinaus soll auch die Verarbeitung und Vermarktung von Agrarprodukten gefördert werden, sowohl auf dem Binnenmarkt als auch in den Nachbarländern durch eine verbesserte regionale Integration. Aus den Veröffentlichungen des Bauernverbandes geht allerdings hervor, dass viele der von der Regierung angekündigten Maßnahmen noch nicht flächendeckend umgesetzt wurden.

Das Centre Ecologique Albert Schweitzer (CEAS), eine Partnerorganisation von „Brot für die Welt“ in Burkina Faso, fordert ebenfalls höhere öffentliche Investitionen in die Landwirtschaft, um die Produktion von Grundnahrungsmitteln zu steigern und die Importabhängigkeit in diesem Sektor zu verringern. Als wichtigste Maßnahmen schlägt CEAS vor, angepasstes Saatgut zu entwickeln

und zu verbreiten und das Wissen und die Ausbildung in agro-ökologischen Anbaumethoden zu verbreitern. Dazu müsste auch das im Zuge der Struktur Anpassungsmaßnahmen zerschlagene Agrarberatungssystem wiederbelebt werden (Yanogo 2008).

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Anstieg der Weltmarktpreise für Lebensmittel hat die Themen Landwirtschaft und Ernährungssicherheit wieder ins Zentrum der internationalen Diskussion gerückt. Auch die zentrale Rolle der Kleinbauern für die Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern erhält auf internationaler Ebene größere Aufmerksamkeit als jemals zuvor. Die Stärkung der kleinbäuerlichen Nahrungsmittelproduktion ist einer der zentralen Punkte in der Strategie der UN Task Force zur Ernährungsfrage.

Die kurzfristigen Auswirkungen der hohen Preise sind in den meisten Ländern negativ. Nicht nur die städtischen Armen, sondern auch viele Subsistenzbauern sind davon betroffen. Auch in Burkina Faso und Mali, die in dieser Studie näher betrachtet wurden, hat sich der Ernährungssituation in vielen ländlichen Regionen verschlechtert.

In den Städten haben sich die Preise für importierte Lebensmittel, vor allem Reis, praktisch parallel zu denen am Weltmarkt entwickelt, und schon Anfang des Jahres zu Protesten geführt. In ländlichen Regionen setzte die Preissteigerung für die dort vor allem konsumierten Getreide Hirse und Sorghum erst später ein, so dass der saisonal übliche Preisanstieg über das „normale“ Niveau hinaus geht. Für die Mehrzahl der armen Haushalte bedeutet dies mehr Hunger und Mangelernährung.

Gleichzeitig konnten auch viele Kleinbauern von den höheren Preisen profitieren: Reisbauern die nun nicht mehr mit billiger Importkonkurrenz zu kämpfen haben und daher höhere Preise erzielen; oder auch Baumwollbauern, denen sich durch die höheren Lebensmittelpreise eine Alternative zur Baumwolle bietet, bei der die Preise durch Subventionen vor allem in den USA niedrig sind.

Als Reaktion auf diese Situation müssen soziale Sicherheitsnetze geschaffen oder gestärkt werden. Dabei sollten traditionelle Systeme der Solidarität auf Familien- und Dorfebene gestärkt werden, die auch im Sahel eine

zentrale Rolle bei der Reaktion auf Ernährungskrisen spielen, und besonders verwundbare Gruppen gezielt unterstützt werden. Grundsätzlich ist es dabei sinnvoller, die Unterstützung in Form von Geld zu leisten. Nur wo dies auf große administrative Hindernisse stößt, sollten Lebensmittel direkt zur Verfügung gestellt werden. Sinnvoll kann auch die Verteilung von besonders nährstoffreichen Nahrungsmitteln an Kinder, Schwangere und stillende Mütter sein.

Für eine dauerhafte Lösung der Ernährungsprobleme ist es unumgänglich, dass Kleinbauern in Entwicklungsländern, gerade auch in Mali und Burkina Faso, ihr Einkommen und ihre Produktion steigern können. Die folgenden Empfehlungen skizzieren dazu notwendige Maßnahmen und Rahmenbedingungen.

4.1 Zusätzliche Entwicklungshilfe und Priorität für Landwirtschaft in den Staatshaushalten der Entwicklungsländer

Die Fallstudien in Mali und Burkina Faso machen deutlich, dass Kleinbauern den Willen und das Potenzial haben, auf die steigenden Lebensmittelpreise zu reagieren – auch in Ländern, die seit langem mit großen Problemen mit ihrer Ernährungssicherheit zu kämpfen haben. Genauso deutlich wird aber auch, dass sich diese Chance nur realisieren lassen wird, wenn es gezielte Unterstützung gerade für arme Kleinbauern gibt. Daher ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung 600 Millionen Euro zur Bekämpfung der Ernährungsfrage und zur Förderung der Landwirtschaft in Entwicklungsländern zur Verfügung stellt. Sie sollte auch den Vorschlag der EU Kommission unterstützen, eine Milliarde Euro nicht ausgegebener Agrarsubventionen – größtenteils Exportsubventionen – zur Förderung der Landwirtschaft in Entwicklungsländern zu verwenden.

Mehr Entwicklungshilfe ist notwendig, kann aber nur eine Ergänzung zu größeren eigenen Anstrengungen der Entwicklungsländer sein, die aus ihren eigenen Staatshaushalten mehr Mittel für die Landwirtschaft bereitstellen müssen. Die afrikanischen Länder haben sich

bereits entsprechende Ziele gesetzt, die aber noch der Umsetzung harren.

4.2 Anbaumethoden und Rahmenbedingungen

Wie diese Unterstützung gestaltet wird, entscheidet darüber, ob sie die Hunger- und Armutproblematik dauerhaft lösen kann. Entscheidende Punkte sind dabei, welche Produktionsmethoden durch Beratung und Subventionen unterstützt und wie die agrar- und handelspolitischen Rahmenbedingungen gestaltet werden.

Auf der Ebene der Förderung der Produktionsmethoden scheint sowohl in vielen internationalen Programmen als auch auf der Ebene nationaler Regierungen die Nachhaltigkeit nicht im Vordergrund zu stehen. Die Subventionierung von Mineraldünger mag die Produktion kurzfristig ankurbeln – mittel- und langfristig birgt sie große Risiken für den Staatshaushalt und ist ökologisch fragwürdig. In Situationen, in denen, wie von IFAD berichtet, ein Rückgang der Produktion droht, weil die Bauern sich Inputs wie Dünger und Pestizide nicht mehr leisten können und sich so die Versorgungssituation weiter verschlechtern würde, sind Subventionen sicher kurzfristig notwendig. Langfristig ist dieser Ansatz aber aus Budgetgründen nicht nachhaltig.

Die Herstellung von Mineraldünger ist sehr energieintensiv, mit den absehbar weiter steigenden Energiepreisen werden so auch die Mineraldüngerpreise weiter steigen. Damit würde der Subventionsbedarf immer höher – vor allem, wenn die durch den Düngereinsatz angestrebte Senkung des Preisniveaus für Agrarprodukte erfolgreich ist. Für die Bauern würde sich dann die Schere zwischen schnell steigenden Betriebsmittel- und langsam steigenden Produktpreisen weiter öffnen, und der Zeitpunkt, an dem die begrenzten afrikanischen Staatshaushalte dies mit Subventionen nicht mehr ausgleichen können, wäre schnell erreicht.

Auch aus ökologischer Sicht birgt eine auf intensivem Einsatz von chemischen Betriebsmitteln basierende Strategie Risiken. Der in diesem Jahr von 400 unabhän-

gigen Wissenschaftlern erstellte Bericht zur Bewertung landwirtschaftlichen Wissens und Technologien für Entwicklung (IAASTD) kommt zu dem Schluss, dass der intensive Einsatz von Dünger und Pestiziden in Südasiens und China zu einem Rückgang der Bodenfruchtbarkeit geführt hat. So muss heute immer mehr Dünger eingesetzt werden, um die Erträge wenigstens stabil zu halten.

Daher sollten Produktionsmethoden gefördert werden, die weniger auf Mineraldünger und andere energieintensive Vorleistungen angewiesen sind. Sie sind langfristig wirtschaftlich tragfähiger und ökologisch verträglicher. „Brot für die Welt“ und seine Partner in Mali und Burkina Faso unterstützen solche Ansätze, die auf natürlichen Dünger und Kompost zur Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit setzen. Die staatliche Agrarberatung und -forschung sollte sich ebenfalls auf die Verbreitung und Weiterentwicklung dieser Anbaumethoden konzentrieren.

Neben der Unterstützung nachhaltiger Produktionsmethoden sind bessere rechtliche und politische Rahmenbedingungen für Kleinbauern notwendig. Wichtig sind vor allem verlässliche Eigentums- und Nutzungsrechte an Land und Wasser, gerade für Frauen und Minderheiten. In Ländern, in denen das Landeigentum sehr ungleich verteilt ist, sollten Kleinbauern und Landlose durch Landreformen gestärkt werden.

Der Zugang zu Krediten – ebenfalls speziell für Frauen – im ländlichen Raum muss verbessert werden. Dazu ist die Neuausrichtung ländlicher Entwicklungsbanken auf Kleinkredite und die Anpassung von Mikrokreditinitiativen an die Erfordernisse ländlicher Bevölkerungsgruppen notwendig. Die Organisation von Kleinbauern in Genossenschaften, um ihre Position in der Vermarktung, Verarbeitung und beim Kauf von Produktionsmitteln zu stärken und nachhaltige Produktionsmethoden durch Beratung weiter zu verbreiten, muss rechtlich und finanziell unterstützt werden.

In diesen Fragen stehen vor allem Regierung und Gesetzgeber in den Entwicklungsländern selbst in der Verantwortung. Die Entwicklungszusammenarbeit muss

entsprechende Prozesse aber durch Beratung und Dialog fördern.

4.3 Handelspolitik und Rohstoffmärkte

Die internationale Handelspolitik hat in der Vergangenheit eine eher negative Rolle für den Aufbau einer nachhaltigen Landwirtschaft in Afrika gespielt. Daher reicht es nicht aus, wenn die UN-Task Force nur den Abschluss der Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO als Beitrag des Welthandelssystems zur Lösung der Ernährungskrise vorschlägt. Eine weiter gehende Neuorientierung des Weltagrarhandels ist notwendig.

Die Handelspolitik der Entwicklungsländer selbst sollte vor allem im Landwirtschaftssektor weniger an der Entwicklung und Förderung von Exportprodukten ausgerichtet werden. Stattdessen muss wieder die Produktion für den nationalen Markt im Vordergrund stehen. Dazu sind flankierende handelspolitische Maßnahmen notwendig, die staatliche und private Investitionen in dieser Richtung sicherer und lohnender machen.

Schutzmechanismen, die es Regierungen von Entwicklungsländern erlauben, ihre Agrarmärkte vor stark fallenden Importpreisen beziehungsweise steigenden Importmengen zu schützen, sind nach wie vor relevant. Der gerade wieder zu beobachtende Rückgang der Weltmarktpreise für Getreide und Milchprodukte könnte sich fortsetzen und für einzelne Produkte zumindest zeitweise wieder zu sehr niedrigen Preisen führen. Die Regierungen müssen dann die Möglichkeit haben, darauf zu reagieren und die Landwirte, die gerade in die Ausweitung der Produktion investiert haben, vor ruinöser Konkurrenz zu schützen. Daher müssen einfach anzuwendende Schutzklauseln in der Welthandelsorganisation WTO und regionalen Handelsabkommen wie den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs/Economic Partnership Agreements) zwischen der EU und den afrikanischen Regionen verankert werden.

Die Abschaffung der Exportsubventionen der Industriestaaten, die in der Doha-Runde der WTO vereinbart werden soll, wäre ein richtiger Schritt. Exportsubven-

tionen dämpfen schnelle Preisanstiege nicht, da sie ausgesetzt werden sobald die Weltmarktpreise über das interne Preisniveau des Exportlands steigen. Gehen die Preise zurück, können sie wieder eingeführt werden und verstärken so den Preisverfall. Insgesamt erhöhen Exportsubventionen also die Instabilität auf den Weltagrarmärkten. Dies führt zu Unsicherheit und reduziert den Anreiz, in die Landwirtschaft in Entwicklungsländern zu investieren.

Die EU könnte die Exportsubventionen praktisch im Alleingang abschaffen, da sie das einzige WTO-Mitglied ist, das sie noch in nennenswertem Umfang einsetzt. Schafft die EU ihre Exportsubventionen kurzfristig und endgültig ab können die so frei werdenden Haushaltsmittel dauerhaft für Entwicklungshilfe im Agrarsektor eingesetzt werden.

Ein Aspekt der in der internationalen Handelspolitik bislang kaum geregelt wird, sind Exportbeschränkungen durch wichtige Produzentenländer, die zum Beispiel für einen bedeutenden Anteil der Preissteigerungen für Reis verantwortlich sind. Hier muss die richtige Balance gefunden zwischen dem legitimen Anspruch der Regierungen, die Versorgung der eigenen Bevölkerung zu sichern, bevor Lebensmittel exportiert werden und den Wirkungen auf die Ernährungssicherheit in importabhängigen Ländern. Zumindest Länder mit einem großen Weltmarktanteil haben hier eine globale Verantwortung.

Auf der regionalen Ebene in Westafrika stellen sich im Prinzip ähnliche Fragen: Unter welchen Bedingungen haben Regierungen im angestrebten gemeinsamen Markt das Recht, Lebensmittelexporte in die Nachbarländer zu beschränken, um die heimische Ernährungssicherheit zu verbessern? Wie können dann negative Effekte auf die importierenden Länder vermieden oder verringert werden?

Die destabilisierende Rolle von Finanzinvestitionen und Spekulation ist gerade in den letzten Monaten noch einmal besonders deutlich geworden. Ihr Einfluss auf die Preisbildung an den Weltagrarmärkten muss daher begrenzt werden. Mit welchen Instrumenten und Regu-

lierungen dies erreicht werden kann, ist noch nicht zu Ende durchdacht. Eine Möglichkeit wäre, nur Akteure an den Rohstoffbörsen zuzulassen, die auch physisch mit Agrarprodukten handeln, was Investmentfonds ausschließen würde. In jedem Fall muss dieses Thema gerade in den Diskussionen über die Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte im Zusammenhang mit der Bankenkrise weiter auf der internationalen Agenda bleiben.

Häufigere Wetterextreme, wie sie durch den Klimawandel auch in Westafrika zu erwarten sind, erfordern mehr Katastrophenhilfe, einschließlich Nahrungsmittelhilfe. Dafür müssen ausreichend kurzfristig zu mobilisierende Lagerbestände vorhanden sein, auf die auch bei hohen Weltmarktpreisen zugegriffen werden kann. Denkbar sind hier globale und regionale Abkommen zur (öffentlichen) Lagerhaltung für Krisensituationen, geographisch möglichst nah an gefährdeten Regionen. Werden die dafür benötigten Lebensmittel von Kleinbauern aus den jeweiligen Regionen gekauft, kann dies einen zusätzlichen Produktionsanreiz bieten.

Das Welternährungsprogramm hat jüngst entsprechende Pläne bekannt gegeben. Richtig eingesetzt kann sogar ein Beitrag zur Preisstabilisierung auf den regionalen Märkten geleistet werden. Aktuell zeigt das Beispiel Mali, dass eine ausreichende öffentliche Lagerhaltung und deren Verkauf in Zeiten steigender Preise die Preisbewegungen dämpfen kann, ohne die Produktionsanreize für die Bauern zu neutralisieren.

Insgesamt rechtfertigen der dramatische Preisanstieg und die zu erwartenden steigenden Produktions- und Preisschwankungen eine stärkere Intervention der Regierungen in die Märkte – auch in die der Industriestaaten –, als dies viele NRO in der Vergangenheit gefordert haben. Aus denselben Gründen muss eine auf Ernährungssouveränität und vorwiegend regionale Versorgung ausgerichtete Strategie um starke Elemente der öffentlichen Lagerhaltung und internationalen Solidarität ergänzt werden.

Literaturliste

- ADB (2008): Soaring Food Prices. Response to the crisis. Manila
- ADB/IFPRI (2008): Reducing Poverty and Hunger in Asia. The Role of Agricultural and Rural Development. Manila
- Afrique Vert (2008a): 2008: Crise alimentaire mondiale ou effondrement de pouvoir d'achat? Causes mondiales et conséquences au Sahel. Le positionnement d'Afrique Vert. Montreuil
- Afrique Vert (2008b): Point sur la situation alimentaire au Sahel. Information sur le prix des céréales: Burkina – Mali – Niger. Suivi de Campagne No 89. Début Septembre 2008. Montreuil
- Bazie, Jean et al. (2008): Rapport de mission sur l'évolution de la situation alimentaire au sein des ménages dans les régions du Sahel, du Nord et du Centre sud
- Blas, Javier/Chris Flood (2008): Oil price falls below \$80 a barrel. In: Financial Times, 10.10.2008.
Online: www.ft.com/cms/s/0/d50c60ee-969f-11dd-8cc4-000077b07658,s01=1.html (Stand: 14.05.09)
- Blas, Javier/Chris Flood (2008): Commodities slump on recession worries. In: Financial Times. 10.10.2008.
Online: www.ft.com/cms/s/0/cdae78ca-96ac-11dd-8cc4-000077b07658.html (Stand: 14.05.09)
- Buchter, Heike (2008): Das große Geld und der Hunger. In: Die Zeit, 30.04.2008
- Diouf, Jacques (2008). Eröffnungsrede beim Welternährungsgipfel, 03.06.2008. Rom
- ebio (2008): Production Data. Brüssel. Online: www.ebio.org/statistics.php?id=4 (Stand: 14.05.09)
- FAO (2008a): Crop Prospects and Food Situation April 2008. Rom
- FAO (2008b): World Food Outlook May 2008. Rom
- FAO (2008c): Hunger on the rise. Soaring prices add 75 million people to global hunger rolls. Press release. 16.09.2008. Rom
- FAO (2008d): Crop Prospects and Food Situation. No. 4 September 2008. Rom
- FAO/IFAD/WFP (2008): High Food Prices: Impact and Recommendations. Rom
- FeedMagazine (2008): nachrichten Aktuell 10.04.2008
- Hanke, Thomas (2008): Fatale Folgen. In: Handelsblatt, 05.05.2008, Düsseldorf
- HDS (2008): Rapport d'enquête sur les effets de l'augmentation des prix alimentaires. Bandiagara
- Hoyos, Carola (2008): Oil demand to weaken as prices soar. In: Financial Times 14.05.2008. London
- IFAD (2008): Soaring food prices and the rural poor: feedback from the field. Rom. Online: www.ifad.org/operations/food/food.htm (Stand: 14.05.09)
- Ivanic, Maros/Will Martin (2008): Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Developing Countries. Working Paper 4594. April 2008 World Bank Development Research Group Trade Team. Washington, DC
- Kié nou, Georges (2008): Situation du riz local: „Nous avons atteint un record dans le prix d'achat“. Interview mit der Zeitung „Le Pays“ am 22.05.2008. Online: www.abcburkina.net/content/view/590/74/lang,fr/ (Stand: 14.05.09)
- Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques Burkina Faso (2008): Suivi de la campagne agricole et de la situation alimentaire. Rapport de synthèse de la mission conjointe du 6 au 13 Juillet 2008. Ouagadougou
- Molibemo (2008): Réaction par rapport aux questions de PPLM portant sur l'étude sur les effets de l'augmentation des prix alimentaire. Bandiagara
- OECD/FAO (2007): Agricultural Outlook 2007/2016. Paris und Rom.
- P.Kumar, Mruthyunjaya/P.S. BIRTHAL (2007): Changing Composition Pattern in South Asia. In: P.K. Joshi et al. (eds.): Agricultural Diversification and Smallholders in South Asia. New Delhi
- Roche, David (2008): Commodities swamped in rush to safety. In: Financial Times, 17.03.2008. London
- Schuler, Christiana (2008): Für Fleisch nicht die Bohne! Futter und Agrokraftstoff – Flächenkonkurrenz im Doppelpack. BUND, Berlin. Online: www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/landwirtschaft/20081104_landwirtschaft_soja_fleisch_agrosprit_studie.pdf (Stand: 14.05.09)

- UN Population Division (2006): World Population Prospects. The 2006 Revision. New York.
Online: www.un.org/esa/population/publications/wpp2006/English.pdf (Stand: 14.05.2009)
- UN High Level Task Force on the Global Food Crisis (2008): Comprehensive Framework for Action July 2008.
New York
- US Population Reference Bureau (2008): 2008 World Population Data Sheet. Washington, DC
Online: www.prb.org/pdf08/08WPDS_Eng.pdf (Stand: 14.05.2009)
- Young, John.E. (2008): Speculation and World Food Markets. In: IFPRI Forum July 2008. International Food Policy Research Institute. Washington, DC
- von Braun, Joachim (2007): The World Food Situation. In: IFPRI, Food Policy Report No. 18, December 2007. Washington, DC
- von Witzke, Harald (2007): Anhörung im Bundestagsausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 29.10.2007. Berlin
- Wahl, Peter (2008): Spekulation untergräbt Recht auf Nahrung. In: Social Watch Report 2008. Heidelberg.
- World Bank (2008): World Development Indicators. Washington, DC
- WRI World Resources Institute (1992): World Resources 1992-93. New York und Oxford
- Yanogo, Michael B. (2008): Les conséquences de l'augmentation des prix au Burkina Faso. Centre Ecologique Albert Schweitzer. Burkina Faso



Diakonisches Werk der
Evangelischen Kirche
in Deutschland e.V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Postfach 10 11 42
70010 Stuttgart
Staffenbergstraße 76
70184 Stuttgart

Telefon: 0711/2159-0
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de