



## Steigende Nahrungsmittelpreise – Ursachen, Folgen und Herausforderungen für die Entwicklungspolitik

Seit einigen Monaten explodieren die weltweiten Nahrungsmittelpreise. Dies hat für viele Entwicklungsländer gravierende Auswirkungen, vom Anstieg von Armut und Hunger über Zahlungsbilanz- und Inflationsprobleme bis hin zu gesamtstaatlichen Instabilitäten.

Die extremen Preisausschläge dürften eher kurzfristiger Natur sein, aber es gibt auch eine Reihe von längerfristigen Trends, die für tendenziell höhere und instabilere Nahrungsmittelpreise sprechen, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Während die aktuelle Nahrungsmittelkrise kurzfristig sowohl städtischen wie ländlichen Haushalten mehrheitlich schadet, haben (moderat) höhere Preise bei längerfristiger Betrachtung eine positive Wirkung auf die Mehrzahl der ländlichen Haushalte und damit auch

auf Armut, die nach wie vor ein hauptsächlich ländliches Phänomen ist.

Von Seiten der Regierungen und der Entwicklungspolitik sind kurzfristige Maßnahmen wie Auflockerung von Import- und Exportrestriktionen, Import- oder Konsumkredite, direkte Transfers und evtl. Nahrungsmittelhilfe extrem wichtig, um die oft brisanten Situationen rasch zu entschärfen. Aber es müssen auch längerfristige Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft in Entwicklungsländern eingeleitet werden: Einerseits zur Erhöhung der Produktion, um die Nahrungsmittelpreise wieder auf ein erträgliches Niveau zu bringen und zu stabilisieren, andererseits, um ländliche Wirtschaftskreisläufe und die Kaufkraft der ländlichen Bevölkerung dauerhaft zu heben.

In den letzten Monaten haben sich die Preise für Grundnahrungsmittel radikal erhöht. Der FAO *Food Price Index* stieg im Durchschnitt 2007 um 23 % gegenüber 2006, von März 2007 bis März 2008 sogar um 57 %. Einzelne Agrarmärkte hatten sogar noch höhere Preissteigerungen zu verzeichnen. Die hohen Preise haben in vielen Entwicklungsländern zu krisenhaften Situationen geführt, es gab Aufstände mit Toten, in Haiti stürzte gar die Regierung. Zuletzt meldete die Weltbank in über 30 Ländern Nahrungsmittelkrisen.

Sind die Zeiten der weltweiten Überproduktion und fallender Agrarpreise, an die wir uns über die letzten Jahrzehnte gewöhnt hatten, vorbei? Erfährt die Hypothese von Thomas Malthus, dass die Agrarproduktion mit der Bevölkerungsentwicklung nicht Schritt halten könne, nach mehr als 200 Jahren doch noch eine Bestätigung? Müssen wir uns gar auf einen dauerhaften Anstieg des Hungers einstellen? Und welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, um dem entgegenzutreten? Diese Fragen wurden immer wieder gestellt, oft falsch beantwortet, und auch derzeit gibt es keine eindeutige Antwort. Dennoch muss die internationale Gemeinschaft zu einer Einschätzung kommen, denn es geht um vitale Überlebens- und Entwicklungsfragen, die eventuell nach langfristigen Gegenmaßnahmen verlangen.

### Die Ursachen der Nahrungsmittelkrise

Die aktuelle Nahrungsmittelkrise dürfte in ihrer dramatischen Zuspitzung eher kurzfristiger Natur sein, eine Folge von Missernten und sich selbst verstärkenden Reaktionen. Allerdings hat sie sich mittelfristig aufgebaut, und im Hintergrund sind längerfristige Trends wirksam,

die es unwahrscheinlich machen, dass die Agrarpreise längerfristig auf das historische Tiefstniveau zurückfallen werden, das sie etwa 2001/02 erreicht hatten. Diese Trends finden sich sowohl auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite sowie bei den Determinanten des Ausgleichs zwischen beiden Seiten.

Auf der Nachfrageseite deuten viele Trends auf langfristig anziehende Preise: Bevölkerungswachstum, zunehmende Urbanisierung, steigende Einkommen vor allem in fortgeschrittenen Entwicklungsländern, steigender Fleischkonsum sowie das Aufkommen von neuen Nutzungsformen für Biomasse, die ihrerseits von Klima- und Energiepolitiken, aber insbesondere von hohen Rohöl- und Energiepreisen abhängen. Nur ein (unwahrscheinlicher) radikaler Einbruch dieser Trends könnte die Grundtendenz stark steigender Nahrungsmittelnachfrage stoppen.

Auf der Angebotsseite sind die Trends komplexer als auf der Nachfrageseite, es gibt große Unbekannte. Bisher waren die Produktivitäts- und Produktionsfortschritte in der Landwirtschaft sehr hoch. In den USA und der EU musste die Überproduktion, die sich auch aus der vorherrschenden Agrarpolitik von Protektion und Subventionen ergab, durch Flächenstilllegungen, Quoten, Preissenkungen und den Übergang zu produktionsunabhängigen Prämien reduziert werden. Aber immer noch ist die Unterstützung der Industrieländer-Landwirtschaft sehr hoch. In Entwicklungsländern insgesamt waren die Produktivitäts- und Produktionsfortschritte noch höher, allerdings gibt es große Unterschiede je nach Land und Produkt, und ärmere Länder und insbesondere Subsahara-Afrika waren von diesem

Trend ausgenommen. Ausgerechnet in Letzteren kam es zu einer Vernachlässigung der Landwirtschaft sowohl durch die Regierungen als auch durch die Entwicklungshilfe und in der Folge auch durch den Privatsektor und die Landbevölkerung. Die internationale Agrarpolitik hat zu dieser Vernachlässigung beigetragen. Mittelfristig (bis 2015) gehen die meisten Analysen von einer Fortsetzung des Produktionsanstiegs aus, aber mit abnehmenden Zuwachsraten aufgrund hoher Rohöl- und Energiepreise, des Auslaufens der Flächenexpansion, abnehmender Ertragszuwächse durch Grenzen aktueller Technologien sowie Verknappung und Degradierung natürlicher Ressourcen bzw. zunehmender Kosten für ihre Vermeidung und Begrenzung.

Bei den Determinanten der Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage sind die Trends ebenfalls nicht eindeutig: Die internationalen Nahrungsmittelmärkte sind von Haus aus oft „dünn“, d. h. der Anteil der gehandelten an der konsumierten Menge ist meist gering (bspw. Reis 2–6 %). Daher reagieren Marktpreise schon auf geringe Angebots- oder Nachfrageschwankungen deutlich. Globalisierungseffekte (Kommunikation, Logistik) haben die Transportkosten in den letzten Jahrzehnten gesenkt, aber die jüngsten Erdöl- und Energiepreissteigerungen erhöhen die Kosten für Transport, Handel und Verarbeitung von Agrarprodukten drastisch und vergrößern damit die Schere zwischen Erzeuger- und Verbraucherpreisen wieder. Schließlich sind die internationalen Agrarmärkte in hohem Maße durch staatliche Interventionen verzerrt: In den Industrieländern durch Subventionen und Protektion, was zu sinkenden Weltmarktpreisen führt, Exportchancen für Entwicklungsländer reduziert und ihnen eine agrarimportbasierte Politik erleichtert. Aber auch viele Entwicklungsländer schützen ihre Agrarsektoren, verstärken damit den Preisverfall auf den Weltmärkten und reduzieren den Agrarhandel.

In der Zusammenschau der Trends ergibt sich bis zur derzeitigen Krise folgendes Bild: In früheren Dekaden bis etwa 2002 konnte der Zuwachs der Agrarproduktion die gestiegene Nachfrage (auch unter dem Einfluss verzerrender Agrarpolitiken) mehr als kompensieren, die Weltmarktpreise verfielen. Die Industrieländer verloren zwar langsam Exportanteile zugunsten der Entwicklungsländer, allerdings mit deutlichen Unterschieden: während sie bei den reicheren stiegen, sanken sie bei den ärmeren. Viele wurden zu Netto-Importeuren. In den letzten Jahren allerdings konnte das Nahrungsmittelangebot aufgrund einer Verkettung von Ernteausfällen in wichtigen Erzeugerländern (Australien, Indien, China, Russland) mit der weiter stark steigenden Nachfrage nicht mehr Schritt halten. Die Differenz wurde zunächst durch den Abbau von Lagerbeständen ausgeglichen, die dabei auf historische Tiefststände gesunken sind. Die Preise stiegen zunächst nur moderat an (2006 auf 2007: 9 %). Erst ab Mitte 2007 und verstärkt ab Anfang 2008 kam es dann zu den dramatischen Preisschüben, wie eingangs beschrieben.

Die Fundamentaltrends können allerdings die sehr schnelle Verteuerung nur teilweise erklären. Die Agrartreibstoff-Nachfrage, der in vielen Kommentaren die

Hauptschuld an der Krise gegeben wird, hat die Krise wahrscheinlich mit vorbereitet, aber nicht dominiert. Auch die gestiegenen Erdöl- und Energiepreise können allenfalls einen Teil des Preisdrucks verursacht haben.

Wenn die Fundamentaltrends als Erklärung nicht ausreichen, was verursachte dann die Krise? Plausibel scheint Folgendes: Die Produktions- und Exportausfälle sowie sinkende Lagerbestände früherer Jahre hatten Unsicherheiten über das aggregierte Angebot sichtbar und die Märkte nervös gemacht. Der enorme Preisboom von nichtagrarischen Rohstoffen und Zucker im Jahr 2006 und Prognosen über einen ähnlichen Boom im Agrarsektor allgemein veranlassten Importeure und Spekulanten, sich alsbald einzudecken bzw. auf Hausse zu setzen. Die städtische Bevölkerung spürte erste Preisanstiege, nun wurden auch die Regierungen nervös, es kam zu einer Kette von Interventionen. Den Anfang machte die so genannte Tortillakrise in Mexiko im Frühjahr 2007, die zu Höchstpreisfestsetzungen führte. Im Laufe des Jahres 2007 gab es zunehmend Nachrichten über weitere Fehlernten (Australien, Ukraine, EU). Weitere Regierungen verhängten ab Herbst Exportsperrern oder -abgaben, um die internen Preise niedrig zu halten (bspw. Indien für Reis) und/oder die üppigen Exportgewinne der Produzenten abzuschöpfen (bspw. Argentinien für Soja). In den letzten Monaten folgten viele weitere Länder diesen Mustern (China, Russland, Vietnam, Ägypten, Ukraine etc.), wobei das Motiv so gut wie immer Sorge um zu hohe Konsumentenpreise war, selbst in klassischen Exportländern. Schließlich überzeichneten manche Importeure die Ausschreibungsmengen, um Vorräte anzulegen und für den Ernstfall gewappnet zu sein. Alle diese Aktivitäten verschärften Angebotsknappheit und Nachfrageüberhang und damit die Preisspirale.

### Weitere Aussichten

Die derzeitige Versorgungslage ist prekär, denn es gibt nur noch wenig Puffer, um weitere Missernten aufzufangen. Zwar klingen die ersten Produktionsprognosen für 2008 optimistisch, aber schon kleine Störungen können größere Preisausschläge provozieren, zumal die Märkte und Regierungen nach den Erfahrungen der letzten Monate sensibilisiert sind.

Mittelfristig (bis 2015) sagen die meisten Prognosen einen langsamen Abstieg auf das Niveau vor der Krise voraus. Wenig spricht aber dafür, dass die Agrarpreise wieder auf die Tiefststände fallen, die sie 2001/02 erreicht hatten. Und sollte es doch noch zu einer weiteren Liberalisierung des Weltagrarmarktes kommen, sagen alle Simulationen steigende Weltmarktpreise zwischen 2 % und 15 % voraus, je nach Produkt und Ausgangshypothesen.

Langfristig ist eine relative Verknappung und damit Verteuerung von Nahrungsmitteln durchaus plausibel. Neben den genannten Trends wird auch der Klimawandel die Agrarproduktion deutlich beeinflussen: Für den Fall ungebremsten Klimawandels werden im globalen Mittel zwar nur moderate Produktivitätseinbußen er-

wartet (3–16% bis 2085), aber die Änderungen fallen regional höchst unterschiedlich aus – gemäßigte Breiten gewinnen, während gerade subtropische Regionen (Indien, südl. Afrika) äußerst negativ betroffen sein werden (bis -50%). Überall wird es zu größeren Witterungsschwankungen und -extremen und damit zu Produktionsschwankungen kommen, die sich in hohen Transaktionskosten und niedrigeren Investitionen niederschlagen werden.

### Folgen steigender Agrarpreise auf die Bevölkerung

Die unmittelbaren Auswirkungen der Nahrungskrise auf die Versorgung (Ausweichen auf billigere Produkte, niedrigerer Konsum, Hunger) betreffen v. a. die urbanen Zentren. Dort kam es auch zu Unruhen, und sie sind im Fokus staatlicher Interventionen. Nur dort, wo Produzenten durch staatliche Maßnahmen massiv benachteiligt wurden (Argentinien, Indien), kam es auch zu ländlichen Protesten.

Generell sind die Folgen hoher Nahrungsmittelpreise für die ländliche Bevölkerung heterogen und unklar. Sie stellen mehr als 60 % aller Menschen in Entwicklungsländern, in ärmeren bis zu 90 %, und der Anteil der Einkommensarmen auf dem Land (29 %) ist mehr als doppelt so hoch sind wie in den Städten (13 %). Insgesamt leben drei Viertel (76 % der 1-USD-Armen, 74 % der 2-USD-Armen) auf dem Land.

Vieles spricht dafür, dass kurzfristig nicht nur die städtische, sondern auch sehr viele, insbesondere arme ländliche Haushalte zu den Verlierern der Preiserhöhungen zählen, falls sie diese überhaupt spüren, denn Preistransmissionen sind aufgrund unterentwickelter Märkte und hoher Transportkosten oft schwach und verzögert. Als Konsumenten treffen sie steigende Nahrungsmittelpreise sehr rasch, während nur wenige über nennenswerte Vorräte verfügen dürften, die sie zu höheren Preisen verkaufen könnten.

Längerfristig jedoch kann der ländliche Raum von höheren Agrarpreisen auf mehrere Arten profitieren: Erstens bezieht 80 % der ländlichen Bevölkerung den größten Teil ihres Einkommens aus der Landwirtschaft. Unter den ländlichen Armen sind etwa zwei Drittel Kleinbauern, ein Viertel Landlose, der Rest Fischer und Viehhalter. Dies spricht dafür, dass hohe Agrarpreise die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung und Armen als Agrarproduzenten direkt begünstigen. Allerdings kaufen auch Kleinbauern Agrarprodukte zu. Eine generell gültige Aussage, ob ländliche Haushalte Netto-Produzenten oder -Konsumenten sind, ist weder möglich noch sinnvoll, es existiert ein Kontinuum je nach Land, Region und evtl. Jahr. Der Effekt von Agrarpreiserhöhungen hängt zudem davon ab, wie sich die Preise der verschiedenen ver- und gekauften Agrarprodukte zueinander ändern, und wie sich die Produktionskosten ändern.

Zweitens können ländliche Betriebshaushalte von höheren Preisen profitieren, wenn sie mittelfristig ihre Produktion anpassen und erhöhen können. Landwirtschaftliches Wachstum ist insgesamt besonders förderlich für *pro-poor growth*. Allerdings fehlt es vielen Land-

wirten in Entwicklungsländern an kurzfristigen Krediten, Betriebsmitteln und Arbeitskraft, ganz zu schweigen von Kapital für größere Investitionen.

Drittens kommt die langfristig wichtigste Wirkung höherer Agrarpreise wahrscheinlich dadurch zu Stande, dass nichtlandwirtschaftliche Sektoren im ländlichen Raum stark von der Landwirtschaft profitieren: Arbeiter, Zulieferer oder Abnehmer von Produzenten profitieren von der höheren Nachfrage nach ihren Leistungen. Andere Sektoren spüren indirekt die Folgen steigender Kaufkraft vorgenannten Bereichen. Diese so genannten Multiplikatoreffekte sind im ländlichen Milieu sehr hoch (1,5-2,5), da dort v. a. lokale Güter und Dienstleistungen nachgefragt werden.

Diesen Vorteilen höherer Agrarpreise für die ländliche Bevölkerung stehen Nachteile entgegen: Inflation, eine Abschwächung der Kaufkraft der städtischen Bevölkerung und Nettokonsumenten sowie der Rückgang ihrer Nachfrage. Der Preisanstieg sollte auch nicht so hoch ausfallen, dass der notwendige Strukturwandel hin zu einem Wachsen des sekundären und tertiären Sektors gestoppt wird, denn letztlich stößt eine agrarbasierte Wirtschaft an natürliche Grenzen und kann dauerhaft nicht die Leistungen erbringen, die eine sich entwickelnde Gesellschaft erwartet und anstrebt. Auch auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen entsteht bei agrargeleitetem Wachstum evtl. zusätzlicher Druck, der nicht vernachlässigt werden darf. Andererseits ist es derzeit in vielen Regionen gerade Mangel an Wachstum und Intensivierung, der zu Ressourcendegradation führt.

### Schlussfolgerungen für die Entwicklungspolitik

Bei der Suche nach Antworten auf steigende Agrarpreise muss unterschieden werden zwischen kurz- sowie mittel- bis langfristigen Maßnahmen.

Kurzfristig sind vor allem Aktivitäten notwendig, die die brisanten Situationen auf der Nachfrageseite entschärfen, die in vielen Ländern entstanden sind (Unterstützung durch Geber). Die Reihenfolge entspricht einer Zunahme problematischer Nebenwirkungen und damit abnehmender Präferenz – je nach konkreter Lage werden sie evtl. dennoch nötig sein.

- Aussetzen von Importrestriktionen (keine);
- Abbau von Steuern für Nahrungsprodukte (keine);
- Bereitstellen von Krediten für Nahrungsmittelimporte (IWF- und bilaterale Kreditlinien);
- Verhinderung von Exportrestriktionen, insbesondere in wichtigen Exportländern, die „nur“ leichte Versorgungs- oder Inflationsprobleme abwenden wollen, auch innerhalb der Industrieländer (politischer Dialog und Beratung);
- Ausgabe von Nahrungsmittelcoupons oder Geldtransfers an arme Haushalte über bestehende soziale Sicherungssysteme (Sozialprogramme);
- Finanzierung der erhöhten Kosten von Nahrungsprogrammen, möglichst ohne die Anreize für Produzenten zu hemmen (Nahrungsmittelhilfe);

- Verhinderung bzw. Abschwächung und zeitliche Optimierung von Preiskontrollen für Nahrungsmittel, die zur Einschränkung der Produktion und zu Verlusten bei Produzenten führen (politischer Dialog und Beratung).

Einige der oben genannten Maßnahmen müssen auch mittel- und langfristig verstetigt werden. Insbesondere muss der Ausbau von sozialen Sicherungssystemen vorangetrieben werden, die kostengünstig sind und auch unter schlechter Regierungsführung und auf dem Land funktionieren.

Darüber hinaus müssen mittel- bis langfristig die Angebotsseite und die Agrarmärkte gestärkt werden. Dafür bieten höhere Agrarpreise einen wichtigen Anreiz. Zudem bieten sie eine große Chance, agrarbasiertes armutsorientiertes Wachstum zu fördern. Durch die Förderung der Landwirtschaft in Entwicklungsländern können Einkommen und Kaufkraft dort geschaffen werden, wo die meisten Armen leben und arbeiten, anknüpfend an das, was sie schon tun und können. Was bisher durch niedrige Preise erschwert wurde, stellt sich derzeit geradezu als Imperativ dar. Folgende Maßnahmen auf Ebene der Entwicklungsländer sind vordringlich:

- Aufbau von ländlicher Infrastruktur, Reduzierung von Transaktionskosten und unnötigen Regulierungen der nationalen Agrarmärkte, Stärkung von individuellen und kollektiven Eigentums- und Nutzungsrechten und Institutionen speziell im ländlichen Raum;
- Schaffung von transparenten und schrittweise liberaleren nationalen und regionalen Agrarmärkten;
- Aktive Unterstützung des Agrarsektors und seiner Akteure – Forschung und Beratung, Bauernorganisationen, ländliche Finanzsysteme und Agrarkredite, Vertragslandwirtschaft, Standards und Normen.
- Stärkere Verknüpfung bzw. Verschmelzung von Produktions-, Ressourcenschutz- und Governance-orientierten Programmen im ländlichen Raum.

Diese Maßnahmen sollten im Sinne der neuen Effizienzorientierung der EZ so gestaltet werden, dass sie in nationale und regionale Programme eingebettet sind. Auch sollten sie möglichst an Markt- und Wettbewerbsprinzipien orientiert sein. Der Agrarsektor hat dabei seine besonderen Schwierigkeiten (viele weit verstreute Akteure, hohe Risiken, Marktineffizienzen und hohe Transaktionskosten). Diese sind überwindbar, bedürfen aber besonderer Unterstützung und Koordinierung.

Auch auf internationaler Ebene sind Reformen nötig:

- Die Liberalisierung des internationalen Agrarhandels mit ausreichenden, aber regelgebundenen Flexibilitäten für Entwicklungsländer, um ihre Märkte gezielt schützen zu können;
- Weitere Reformen der Agrarpolitik der Industrieländer, insbesondere der EU. Einkommensprobleme im ländlichen Raum sollten über nichtlandwirtschaftliche Interventionen gefördert werden, im Agrarbereich muss fairer Wettbewerb möglich werden.
- Die Biokraftstoffpolitik in den Industrieländern sollte wesentlich bedächtiger vorgehen. In der aktuellen Lage ist ein zusätzlicher Preisantrieb für Agrarprodukte kaum akzeptabel. Längerfristig aber ist die Existenz einer Preisuntergrenze für Agrarprodukte eine gute Nachricht für die ländliche Bevölkerung und damit den Grossteil der Armen. In Entwicklungsländern können Biokraftstoffe außerdem eine wertvolle Einkommensquelle und ländlicher Wachstumsmotor werden.
- Angesichts alter und neuer Quellen von Preisschwankungen auf den Agrarmärkten, die auch durch Liberalisierung nicht aufgefangen werden können, bedarf es neuer Anstrengungen zur Stabilisierung von Agrarmärkten und -preisen, möglichst durch marktorientierte Mechanismen (Versicherungen, Finanzprodukte, Anreize für private Lagerhaltung etc.).



**Michael Brüntrup**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE

#### Literatur

- Brandt, H. / U. Otzen (2007): Poverty Oriented Agricultural and Rural Development, London: Routledge, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)*
- Braun, J. von (2007): The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions, Washington DC: IFPRI*
- Brüntrup, M. / S. Baumert (2006): Neue Perspektiven für die Agrarpolitik in Subsahara-Afrika: Bericht zum zweiten DIE-Afrika-Fachgespräch am 29. November 2005, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Draft)*
- OECD / FAO (Organisation of Economic Cooperation and Development / Food and Agriculture Organisation) (2007): Agricultural Outlook 2008–2016, Paris*
- Weltbank (2007): World Development Report 2008, Washington, DC: Weltbank*

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK · GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE gGmbH®

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

+49 (0)228 94927-0

+49 (0)228 94927-130

E-Mail: [die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de)

<http://www.die-gdi.de>

ISSN 1434-8934 (deutsch)

ISSN 1615-5483 (englisch)

