

Mehr als sieben magere Jahre?

Nahrungsmittelkrisen und Hungerunruhen als neues politisches Risiko

Steffen Angenendt / Bettina Rudloff

Die aktuellen politischen Unruhen in Nordafrika und im Nahen Osten gehen auch auf Proteste gegen steigende Lebensmittelpreise zurück. Seit der Jahrtausendwende haben vor allem Preisausschläge nach oben stark zugenommen, und dieser Trend hält an. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) diagnostiziert für 29 Länder Versorgungskrisen, die nicht ohne externe Hilfe bewältigt werden können. Für 2011 prognostiziert sie weitere Ernteeinbrüche und Versorgungsengpässe. Die Versorgungslage wird sich vor allem in den schnell wachsenden Ballungsgebieten der ärmsten Länder verschlechtern. Was können Deutschland und die Europäische Union unternehmen, um das Risiko von Nahrungsmittelkrisen und Hungerunruhen zu vermindern?

Während der Preiskrise 2008 hatten sich viele Agrarpreise innerhalb weniger Tage verdoppelt. Damals brachen in mehr als zwanzig Staaten Hungerunruhen aus, in Haiti wurde sogar die Regierung gestürzt. Im Januar 2011 stieg das ohnehin schon hohe Preisniveau noch weiter an und erreichte den höchsten Stand seit Beginn der Preiserhebung durch die FAO vor zwanzig Jahren. Und wieder traten in Nordafrika und dem Nahen Osten Unruhen auf, bei denen die unzulängliche Nahrungsmittelversorgung eine wichtige Rolle spielte.

In Algerien kamen Anfang Januar bei Plünderungen und Ausschreitungen mehrere Hundert Menschen ums Leben, nachdem unter anderem die Preise für Mehl und Speiseöl innerhalb eines Jahres um bis zu 30 Prozent gestiegen waren. Proteste gegen

steigende Nahrungsmittelpreise gab es auch in Jordanien, und in Tunesien verstärkte die Wut über die Lebensmittelpreise die generelle Unzufriedenheit mit dem Regime, die schließlich zum politischen Umsturz führte. Ähnliches gilt für Ägypten. Auch hier wirkt der Unmut über die Preisentwicklung als Katalysator für die Proteste gegen die Regierung.

Viele Regierungen versuchen seit langem, derartigen Entwicklungen durch die Subventionierung von Nahrungsmitteln vorzubeugen. In Ägypten beispielsweise sind 60 der 80 Millionen Einwohner seit Jahrzehnten auf das staatlich unterstützte Billigbrot angewiesen. Solche staatlichen Maßnahmen schaden jedoch langfristig der Landwirtschaft und machen die Länder noch anfälliger für Versorgungsprobleme.

Staatliche Panikkäufe von Nahrungsmitteln sind ebenfalls kontraproduktiv, weil sie die Ursachen der Preissteigerungen nicht beseitigen und die Preise noch weiter hochtreiben.

Triebkräfte von Nahrungsmittelkrisen und Hungerunruhen

Seit langem beobachten unter anderem die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die weltweite Entwicklung der Nahrungsmittelpreise und die Versorgungssituation in den einzelnen Ländern der Welt. Die für kritische Entwicklungen verantwortlichen Triebkräfte haben jedoch erst seit den Hungerunruhen der vergangenen Jahre größere Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Politik gefunden. Inzwischen besteht weitgehend Konsens über die wesentlichen Bedingungen, unter denen die Gefahr von Versorgungsengpässen und Hungerunruhen zunimmt: Wenn die weltweite Agrarproduktion gering ist, schlagen die Agrarpreise vermehrt nach oben aus und verschlechtert sich die Versorgung insbesondere in den schnell wachsenden Ballungsgebieten der ärmeren Staaten, wo Unruhen besonders schnell ausbrechen können.

(1) Abnehmende Agrarproduktion

Die Weltgesundheitsorganisation schätzt, dass gegenwärtig weltweit etwa eine Milliarde Menschen unterernährt sind. Die Nahrungsmittelproduktion müsste bis zum Jahr 2030 um 50 Prozent steigen, wenn die stark wachsende Weltbevölkerung angemessen versorgt werden soll. Tatsächlich sind aber in den vergangenen Jahrzehnten die jährlichen durchschnittlichen Ertragszuwächse bei der Getreideproduktion von drei auf weniger als ein Prozent zurückgegangen. Angesichts der gleichzeitigen demographisch bedingten Nachfragebelegung wird das globale Niveau der Agrar-

güterpreise weiter ansteigen. Eine zusätzliche Gefahr für ohnehin versorgungsanfällige Länder besteht in dem aktuellen Trend, dass ausländische Investoren ausgedehnte Landflächen aufkaufen, um dort Agrarrohstoffe unter anderem für die Energieproduktion (»biofuels«) anzubauen. Das kann in diesen Ländern zu Lasten der Nahrungsmittelproduktion gehen und soziale und politische Konflikte hervorrufen, wenn einheimischen Bauern auf diese Weise die Existenzgrundlage entzogen wird. In Madagaskar befinden sich schon heute die wertvollsten Agrarflächen in ausländischer Hand. Hier kam es 2009 zu einem gewaltsamen Regierungsumsturz, nachdem die Opposition Widerstand gegen ein neuerliches ausländisches Investitionsvorhaben mobilisiert hatte.

(2) Preisausschläge nach oben

Die Agrarpreise auf dem Weltmarkt schlagen seit etwa zehn Jahren vermehrt nach oben aus. Da der Anstieg der globalen Agrarproduktion immer deutlicher hinter dem der Nachfrage zurückbleibt, die aufgrund des globalen Bevölkerungswachstums und des veränderten Konsumverhaltens anzieht, schrumpfen die weltweiten Agrarüberschüsse. In dieser Situation kann bereits ein leichter – beispielsweise klimatisch bedingter – Rückgang des Angebots in kürzester Zeit drastische Preissteigerungen verursachen. Allein im Januar 2011 stiegen etwa die Preise für Mais in Mosambik um 20 Prozent und in Bolivien und Honduras um 40 Prozent, während in Indien Zwiebeln um 20 Prozent teurer wurden. Eine rasche Entspannung der Preise wäre nur durch größere Angebotsmengen zu erreichen, die sich bei Agrargütern produktionsbedingt aber nur zeitlich verzögert realisieren lassen. Andere Ausgleichsmaßnahmen, wie vermehrte Importe oder Nahrungsmittelhilfen, sind bei stark steigenden Preisen kostspielig und zum Teil deshalb nicht möglich, weil keine Ware verfügbar ist.

(3) Anhaltende Verstädterung

Die vor allem in armen Staaten schnell voranschreitende Verstädterung ist ein weiterer wichtiger Faktor für das Auftreten von Nahrungsmittelknappheiten. Laut UN-Bevölkerungsabteilung wird sich die Zahl der weltweit in Städten lebenden Menschen bis zum Jahr 2050 von derzeit 3,4 Milliarden auf 6,4 Milliarden verdoppeln, und dieses Wachstum wird nahezu ausschließlich in den Ballungsgebieten der Entwicklungsländer stattfinden. Der größte Teil des Bevölkerungswachstums wird auf Siedlungsgebiete entfallen, denen die notwendigste Infrastruktur zur Versorgung mit Trinkwasser, zur Abwasser- und Müllentsorgung oder zur Verteilung von Nahrungsmitteln fehlt. In vielen Ballungsgebieten gibt es schon heute keine handlungsfähige Verwaltung mehr. Ausgerechnet in diesen Gebieten drohen die Verteilungskonflikte zuzunehmen. Politische Unruhen lassen sich zudem leichter in Städten als auf dem Land organisieren und entfalten dort größere Signalwirkung, was die Wahrscheinlichkeit gewalttätiger Proteste erhöht.

Handlungsmöglichkeiten

Ob diese Faktoren tatsächlich Versorgungskrisen auslösen und diese sich wiederum in Hungeraufständen entladen, hängt von vielen Umständen ab. Zentral ist in jedem Fall, ob eine Regierung und Verwaltung existieren, die handlungsfähig und -willig sind. Politische Rahmenbedingungen wie diese lassen sich von außen naturgemäß nur schwer beeinflussen. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik. Zum einen existieren bereits vielversprechende multilaterale Initiativen, die gestärkt werden sollten. Ein positives Beispiel ist die nach der Nahrungsmittelkrise von 2008 eingerichtete High Level Task Force on the Global Food Security Crisis. Sie hat erstmals Vertreter der Organisationen der Vereinten Nationen, der Weltbankgruppe, der Welthandelsorganisation (WTO) und der OECD zusam-

mengebracht, um gemeinsame Strategien und Maßnahmen gegen Nahrungsmittelknappheit zu entwickeln. Zum anderen bieten sich für die EU und Deutschland in vier weiteren Bereichen konkrete Handlungsmöglichkeiten: bei der Sicherung der Nahrungsmittelversorgung, der Dämpfung von Preiserhöhungen und deren Folgen, der Lösung von Versorgungsproblemen in den Ballungsgebieten und der Bewältigung von Wanderungsbewegungen, die durch Versorgungsengpässe und Hungerunruhen ausgelöst werden.

(1) Nahrungsmittelversorgung

langfristig sichern

Generell sollte der Agrarsektor in Entwicklungsländern verstärkt und nachhaltig unterstützt werden. Im Sinne einer angemessenen Unterstützung müsste die weltweite Agrarentwicklungshilfe laut FAO um etwa das Zehnfache auf 30 Milliarden US-Dollar pro Jahr steigen. Die EU sollte die Subventionierung der Landwirtschaft ihrer Mitgliedstaaten in der anstehenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik noch konsequenter abbauen, denn dies könnte die konkurrenzschwache Agrarproduktion in Entwicklungsländern fördern. Auch in der WTO und im Rahmen bilateraler Abkommen sollte die Versorgung von Entwicklungsländern einen höheren Stellenwert erhalten. Helfen könnte insbesondere der Aufbau lokaler Nahrungsmittelreserven in den besonders gefährdeten Ländern.

In Krisensituationen erlassene Exportverbote sollten an klare und verbindliche Kriterien geknüpft werden. Solche Verbote können die Preise insbesondere dann weiter nach oben treiben, wenn sie von großen Agrarexporturen verhängt werden. Die EU sollte die Unterstützung für die Produktion nachwachsender Rohstoffe (die zunehmend in versorgungsgefährdeten Ländern produziert werden) auf solche Erzeugnisse begrenzen, die die Versorgung dieser Länder nicht gefährden, beispielsweise auf sekundäre Rohstoffe wie Pflanzenreste.

(2) Preiserhöhungen und deren Folgen dämpfen

Um Versorgungskrisen aufzufangen, die als Folge kurzfristiger Preiserhöhungen eintreten, sind Nahrungsmittelhilfen unverzichtbar. Je nach Ausgestaltung können diese Hilfen aber die Produktion in den Empfängerländern beeinträchtigen. EU-Hilfen werden inzwischen meist in Form von finanziellen Mitteln geleistet, mit denen dann Lebensmittel auf den lokalen Märkten gekauft werden. Dies stärkt die Produktion vor Ort. Vor allem die USA als großes Geberland leisten aber immer noch vor allem materielle Hilfe, wobei die Hilfsgüter das lokale Angebot verdrängen können. Die EU sollte sich international dafür einsetzen, dass finanzielle Mittel zur Standardform von Hilfe werden.

Nahrungsmittelpreise können auch durch Agrarspekulationen beeinflusst werden. Der genaue Wirkungszusammenhang zwischen Börsen- und Marktpreisen ist allerdings umstritten. Eingriffe sollten daher vorsichtig erfolgen, weil eine falsche Regulierung das Funktionieren von Börsenaktivitäten gefährden kann. Nur ein funktionierender Börsenmarkt jedoch kann den Marktakteuren verlässliche Preisinformationen liefern, die für ihre Produktionsentscheidungen unverzichtbar sind. Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission zur strikteren Regulierung von Rohstoff-Derivaten und die von Deutschland unterstützte französische Initiative im G20-Rahmen, Agrarrohstoffe hierbei in besonderer Weise zu berücksichtigen, gehen in die richtige Richtung.

(3) Verstädterung bewältigen

Damit die Entwicklungsländer die voranschreitende Verstädterung und die zunehmenden Verwaltungsprobleme in den Ballungsgebieten besser bewältigen können, wären im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bi- und multilaterale Hilfen sinnvoll und notwendig. Die Hilfen sollten vor allem dem Aufbau und der Organisation der Verwaltung zugutekommen

und generell »good governance« fördern und die Zivilgesellschaft stärken. Notwendig ist zudem, die Förderung von Familienplanung und reproduktiver Gesundheit und die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen (Bildung und Gesundheit) stärker zu unterstützen. Zu hohe Geburtenraten und ein allzu massiver Zuzug aus ländlichen Gebieten können die Versorgungslage in den Ballungsgebieten nachhaltig verschlechtern.

(4) Migranten und Flüchtlinge schützen

Hungerkrisen können Auslöser für Wanderungsbewegungen sein. Von solchen Wanderungen betroffene Staaten müssen logistisch und materiell unterstützt werden, damit sie in der Lage sind, den Schutz der Migranten und Flüchtlinge zu gewährleisten, und damit weitere lokale oder regionale Konflikte vermieden werden. Das internationale Flüchtlingsregime beruht auf der Idee einer fairen Lastenteilung. Insofern müssen auch die EU-Staaten in solchen Krisen ihre Verpflichtung aus der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen und Flüchtlinge aufnehmen. Grundsätzlich sollten sie darüber hinaus den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und andere für den Schutz und die Versorgung von Flüchtlingen zuständige Organisationen finanziell und organisatorisch in einem Maße unterstützen, dass sie ihre Aufgaben auch in solchen Notsituationen erfüllen können.

Realistischerweise muss man sich dessen bewusst sein, dass die Ursachen von Preiserhöhungen, Preisschwankungen und Versorgungsengpässen sowie deren Folgen für die armen Länder nur teilweise von außen beseitigt werden können – auch in krisenanfälligen Ländern sind Reformen durchzuführen. Gleichwohl können die vorgeschlagenen Maßnahmen die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der Regierungen und Verwaltungen betroffener Staaten stärken und dazu beitragen, dass die Gefahr von Versorgungskrisen und Hungerunruhen verringert wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364