

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Handeln statt Durchwursteln

Konzepte, nicht Kleinmut: Wie die Politik die Krise lösen kann

Die Fakten sind bekannt, die Taten lassen auf sich warten: Bis 2030 muss die Erde neun Milliarden Menschen ernähren, doch bereits heute leiden über 900 Millionen an Hunger. Wie können wir die drohende Katastrophe aufhalten? Milliardeninvestitionen in die Landwirtschaft, die Abschaffung der Subventionen, eine andere Entwicklungspolitik: Drei Ansätze zur Rettung der Welt.

Interview

„Die Dramatik wird noch nicht erkannt“

Im Kampf gegen den Hunger hilft nur die massive Förderung der Landwirtschaft

ALEXANDER
MÜLLER
ist seit 2006 stell-
vertretender
Generaldirektor der
Hauptabteilung
für natürliche
Ressourcen und
Umwelt bei der
FAO



IP: 1996 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs auf dem Welternährungsgipfel in Rom, die Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren. Statt-

dessen nimmt sie weiter zu. Warum wurde dieses Ziel so weit verfehlt?

Müller: Der größte Fehler war, die Landwirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit zu vernachlässigen. Wir wissen, dass 70 Prozent der armen Menschen in ländlichen Regionen leben, trotzdem hat sich die Entwicklungshilfe für diesen Bereich seit 1984 von acht Milliarden Dollar auf 3,4 Milliarden Dollar im Jahr 2004 verringert. Dieser Trend muss dringend umgekehrt werden. Aber ich sehe erste Anzeichen für ein Umdenken.

Foto oben: © Nora Bibbel / laif, Foto links: © FAO

IP: Wirklich? Auf dem letzten Welternährungsgipfel im Juni war davon nichts zu spüren. Für NGOs ist er gescheitert.

Müller: Der Welternährungsgipfel vom Juni ist nicht gescheitert, im Gegenteil. Er gab das klare Signal, dass sofort massiv in die Landwirtschaft vor allem der armen Länder investiert werden muss. Dabei geht es nicht um unmittelbare Katastrophenhilfe, die im Einzelfall natürlich wichtig ist, sondern um langfristig verlässliche Investitionen in eine nachhaltige Landwirtschaft.

IP: Belastbare Zahlen und Zusagen über die Höhe der Investitionen gab es nicht ...

Müller: Dies war ja keine Geberkonferenz. Aber sie hat ein Signal gesetzt: Es gibt eine wesentliche Korrektur der bisherigen Prioritätensetzung in der Entwicklungszusammenarbeit. Das Treffen war auch ein Erfolg, weil endlich auf höchster Regierungsebene festgehalten wurde, dass das globale System der Lebensmittelproduktion durch den drohenden Klimawandel gefährdet ist. Die Forderung ist nun, dieses System durch gezielte Anpassungsmaßnahmen widerstandsfähiger zu machen.

IP: Klingt nicht gerade ermutigend.

Müller: Natürlich können all die Beschlüsse nur umgesetzt werden, wenn es internationale Vereinbarungen zu Investitionen in die Landwirtschaft gibt. Ohne konkrete Veränderung der politischen Rahmenbedingungen und ohne Finanzierung droht die Erklärung von Rom zu einem Dokument zu werden, das sich vielleicht schön liest, aber nichts an der Realität der Menschen verändert.

IP: Wenn nicht bei diesem Gipfel, wo sonst könnte so ein verbindliches Inves-

titionspaket denn beschlossen werden?

Müller: Die Probleme lassen sich leider nicht mit einem Gipfeltreffen lösen. Wir haben es ja gleichzeitig mit drei großen Herausforderungen zu tun: dem Klimawandel, der Energiekrise und dem Hunger. Sie müssen gemeinsam angegangen und gelöst werden. Ich betrachte den Gipfel in Rom als einen wichtigen Zwischenschritt, der aber von weiteren Maßnahmen flankiert werden muss.

IP: Noch wird aber nicht klar, worin der „Zwischenschritt“ besteht. Wie soll der Hunger bekämpft werden?

Müller: Nochmals: Auf allerhöchster politischer Ebene sind die Themen Welternährung und die internationale Hungerkrise endlich wieder auf die Tagesordnung gesetzt worden. Das ist, nachdem Landwirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit jahrelang international vernachlässigt wurde, an sich schon bedeutsam.

IP: Aber reicht das auch aus?

Müller: Natürlich reicht es nicht aus. Leider sind wir heute weiter denn je von dem entfernt, was die Staats- und Regierungschefs vor zwölf Jahren in Rom beschlossen haben. Die Zahl der Hungernden steigt weiter – allein im Jahr 2007 gab es wegen gestiegener Lebensmittelpreise rund 75 Millionen mehr chronisch hungernde Menschen. Insgesamt sind es nun weltweit 920 Millionen. Von daher ist ein politisches Umsteuern unbedingt erforderlich.

IP: Die Politik sieht dieser Entwicklung aber weiterhin tatenlos zu.

Müller: Das Ausmaß der Dramatik, die

in den nächsten Jahren und Jahrzehnten auf uns zukommt, wird von vielen immer noch nicht erkannt. Mit ein paar 100 Millionen Euro zusätzlich für Nahrungsmittelhilfe ist es nicht mehr getan. Wir brauchen ein schlüssiges Politikkonzept, das sich den drei Megatrends stellt: dem Bevölkerungswachstum von heute 6,5 Milliarden auf 9,2 Milliarden Menschen im Jahr 2050, die ernährt werden müssen. Dem Klimawandel mitsamt seinen Katastrophenszenarien wie Überschwemmungen und Dürren. Und zuletzt dem steigenden Energiebedarf, der sich bis 2050 verdoppeln wird.

IP: Was kommt auf die Staaten zu?

Müller: Das alles erfordert jährliche Investitionen in Milliardenhöhe, besonders in die Landwirtschaft und Infrastrukturen der armen Länder. Nur so kann politische Instabilität mit Migrationsströmen und größeren humanitären Katastrophen überhaupt verhindert werden – das muss den Verantwortlichen klar werden.

IP: Von wie vielen Milliarden sprechen Sie konkret?

Müller: Die FAO schätzt, dass rund 30 Milliarden Dollar jährlich benötigt werden, um den Hunger erfolgreich zu bekämpfen. Allerdings gilt auch, dass die Entwicklungsländer selbst ihren Agrarsektor stärker fördern müssen, als das bislang der Fall war. Auch hier müssen die Voraussetzungen geschaffen werden.

IP: Ist es für langfristig greifende Maßnahmen nicht schon zu spät?

Müller: Es gilt denjenigen, die am stärksten vom Hunger betroffen sind, unmittelbar zu helfen. Das kann mit

Nahrungsmittelhilfe geschehen, die – wo möglich – in den Regionen selbst gekauft werden sollte. Das muss weiterhin unmittelbare Hilfe sein, um die landwirtschaftliche Produktion der Ärmsten der Armen überhaupt wieder ankurbeln zu können. Wir haben jetzt die Situation, dass sich viele Kleinbauern aufgrund der steigenden Energiepreise zum Beispiel Düngemittel nicht mehr leisten können. Gleichzeitig brauchen wir Investitionen und Pläne, wie die Landwirtschaft klimaverträglicher und nachhaltiger werden kann.

IP: Die Preise für Nahrungsmittel sind seit Anfang dieses Jahres explodiert. Haben sie an Bodenhaftung verloren?

Müller: Durch massiv steigende Energiepreise und durch steigende Nachfrage haben die Lebensmittelpreise bislang unbekannt hohe Höhen erreicht. Seit Mitte dieses Jahres sinken die meisten Preise aber wieder – gleichwohl bleiben sie weit über dem Niveau von 2005. Sehr viel wird davon abhängen, wie sich die Energiepreise entwickeln, die den Preis für Düngemittel und den Input für landwirtschaftliche Produktion bestimmen, und wie sich das ökonomische Wachstum verändert. Sollte die jetzige Finanzkrise in eine globale Rezession münden, dann wird die Nachfrage wieder zurückgehen. Dann werden möglicherweise Energie- und Lebensmittelpreise weiter sinken.

IP: Aber regeln Angebot und Nachfrage wirklich den Nahrungsmittelmarkt? Trotz hoher Lebensmittelpreise klagen die Landwirte über niedrige Preise. Wer also profitiert von den jüngsten Preissteigerungen?

Müller: Es stimmt, hohe Preise auf den

Weltmärkten übersetzen sich nicht automatisch in hohe Preise für Kleinbauern. Unsere Prognosen haben ergeben, dass die Landwirtschaft in den Industrieländern um fast zehn Prozent zugenommen hat, während sie in den Entwicklungsländern um nur ein Prozent wuchs.

IP: Wie kann die Spekulation an den Weltmärkten eingedämmt werden?

Müller: Letztlich kann man nur mit Investitionen in die Landwirtschaft Spekulation bekämpfen, denn so lange Knappheitssignale ausgesendet werden, wird die Spekulation weiter laufen. Ich warne aber davor, in sinkenden Preisen eine Lösung des Hungerproblems zu sehen. Um den Hunger zu bekämpfen, muss man in umweltfreundliche Produktion investieren. Es darf nicht vergessen werden, dass die Landwirtschaft erheblich zum Klimawandel beiträgt. Landwirtschaft und Entwaldung tragen zu 35 Prozent zu den globalen CO₂-Emissionen bei. Wir müssen das Kunststoff schaffen, mehr zu produzieren und gleichzeitig weniger klimaschädliche Gase freizusetzen.

IP: Nicht wenige glauben, dass dieser Spagat nur mit Hilfe der Biotechnologie zu schaffen ist. Wie sieht das die FAO?

Müller: Unsere Mitgliedsländer haben sich auch auf der Konferenz in Rom nicht auf eine einheitliche Position geeinigt. Biotechnologie wird weiterhin kontrovers diskutiert. Sie ist jedoch nicht mit gentechnisch veränderten Pflanzen oder Tieren gleichzusetzen. Die moderne Biotechnologie hat vielerlei Auswirkungen. Der Hauptstreitpunkt dreht sich aber um die Freisetzung gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere.

IP: Sollen sie nun zur Lösung der Lebensmittelkrise eingesetzt werden oder nicht?

Müller: Um die landwirtschaftlichen Erträge in den Entwicklungsländern zu steigern, brauchen wir ein ganzes Bündel von Maßnahmen: bessere Bewässerung, verstärkte Investition in Bildung und Erziehung für die ländliche Bevölkerung und Zugang zu natürlichen Ressourcen. In den Entwicklungsländern fehlt es vor allem an Infrastruktur und Bildung. Daran ändert auch die Gentechnik nichts.

IP: Derweil sind multinationale Gentechnik-Unternehmen schon längst vorgeprescht. Sie züchten und verkaufen im Westen entwickeltes Einweg-Saatgut, aus dem Landwirte keine weitere Saat gewinnen können. Sind diese Agrarkonzerne für die Entwicklungsländer nicht auch eine Bedrohung?

Müller: Wir legen großen Wert darauf, dass es bei unserer Soforthilfe jetzt nicht zu einem Transfer von Saatgut etwa aus den Industrieländern nach Afrika kommt. Wir wollen die Länder darin stärken, den lokalen Bedingungen angepasstes Saatgut selbst zu erzeugen. Wenn wir die Herausforderungen des Klimawandels in der Landwirtschaft bewerkstelligen wollen, brauchen wir genetische Vielfalt. Das bedeutet, lokale Sorten weiterzuentwickeln und zu erhalten. Genetische Vielfalt ist eine Voraussetzung für Lebensmittelsicherheit. Dies ist seit Jahren einer der Programmschwerpunkte der FAO, die das internationale Abkommen über genetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft entwickelt hat.

Das Gespräch führte Bettina Gabbe

Standpunkt

Dumpingsünder

Die schädlichen Folgen der Subventionen sind bekannt – gehandelt wird nicht danach

Benny Härlin | Hühnerzüchter in Ghana gehen pleite, weil sie mit tiefgefrorenen Hähnchenteilen minderer Qualität aus Deutschland nicht konkurrieren können. Diese werden nämlich hochsubventioniert nach Ghana exportiert; auf dem deutschen Markt sind sie nur schwer absetzbar. Im Norden Ghanas stehen Kleinbauern vor dem Ruin, weil sie ihre Tomaten nicht an die lokale Tomatenmarkfabrik liefern können, da diese schlecht ausgelastet ist. Gebaut wurde die Fabrik einst mit Entwicklungsmitteln der GTZ und Investitionen von Unilever. Doch billige europäische Tomatenkonserven verderben die Preise. Übrigens: Ein Teil dieses Tomatenmarks kommt aus China, wird in Italien verdünnt und schließlich in Ghana unter dem Herstellungspreis verkauft.

Im Nachbarland Burkina Faso scheitert der Aufbau eines heimischen Marktes für Milchprodukte dank der EU-Exporte: Über die Hälfte des Joghurts, der dort verkauft wird, rühren örtliche Verarbeiter aus europäischem Milchpulver an. Ein weiterer Teil stammt vom Milchexportweltmeister Neuseeland, dessen Preise auch ohne Exportsubventionen unschlagbar sind. Die Oberschicht in der Hauptstadt Ouagadougou, die neuerdings exotische Milchprodukte wie Käse und Butter nachfragt, bevorzugt – markenbewusst wie ihre Vorbilder in Übersee – eher die europäische Milch als die heimische vom Hirtenvolk der Peul. Kunststück: Eine deutsche Hochleistungskuh gibt jährlich über 6000 Liter. Die Peul melken lediglich einen Bruchteil dieser Mengen. Die deutsche Hochleistungskuh schafft ihr artfremdes Pensum freilich nur mit Kraftfutter, das zu einem guten Teil aus Übersee, vorzugsweise Argentinien und Brasilien, stammt. So verbindet die Milch aus Europa schließlich die Abholzung des Regenwalds mit der Landflucht in Afrika.

Exportsubventionen sind hier, wie in den meisten Fällen, gewissermaßen nur noch das Sahnehäubchen auf dem Butterberg. Natürlich erhalten deutsche Viehhalter und Milchbauern erheblich substanziellere Subventionen durch Betriebs- und Flächenprämien sowie zusätzliche Mittel für die Verfütterung von Getreide. Diese dicken Brocken staatlicher Agrarsubventionen, die weltweit auf über 350 Milliarden Dollar summiert werden, sind unantastbar wie heilige Kühe. Daran sind im Wesentlichen die Verhandlungen der Doha-Runde der WTO gescheitert.

Die Agrarsubventionen von weltweit mehr als 350 Milliarden Dollar sind unantastbar wie heilige Kühe

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© Pierre Bessard / REA / laif

Anders die Exportsubventionen, auch Ausfuhrerstattungen genannt: Dass sie Gift sind für die Entwicklung in den Importländern, ist mittlerweile ein offenes Geheimnis. Worum geht es dabei genau? Im Glossar der EU lesen wir dazu: „Ausfuhrerstattungen ermöglichen es Handelsunternehmen, landwirtschaftliche Erzeugnisse, die sie in der Europäischen Union erworben haben, in einem Drittland zu niedrigeren Preisen zu verkaufen. Die Erstattung (Subvention) deckt die Differenz zwischen dem Binnenmarktpreis der EU und dem Weltmarktpreis, da der Binnenmarktpreis durch die Preisstützung meist über dem Weltmarktpreis liegt.“ Wir lernen daraus, dass Subventionen nicht an Bauern, sondern an Handelsunternehmen gezahlt werden. Dass so etwas überhaupt bekannt wird, ist der Lobbyarbeit von Nichtregierungsorganisationen wie Oxfam und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft zu verdanken. Das Hauptzollamt in Hamburg, das in Deutschland die Exportsubventionen auszahlt, musste noch in diesem Jahr von Greenpeace gerichtlich gezwungen werden, wenigstens die zehn größten Empfänger namentlich zu nennen. Darunter sind der Weltmarktführer des Agrarhandels Cargill, die Firma Müllermilch oder der europäische Fleischriese Vion. Selbst dem Cateringunternehmen der Lufthansa gelang es, sich ein Scheibchen abzuschneiden, indem es seine Bordmahlzeiten piffig und rechtlich einwandfrei als Export aus der Union deklariert. Die größten Brocken direkter Exportsubventionen gehen übrigens an die Zuckerindustrie. 719 Millionen von insgesamt 1,1 Milliarden Euro, die der EU-Haushalt 2008 für direkte Ausfuhrerstattungen vorsieht, fließen in diesen Bereich.

Fleisch für Afrika

Exportsubventionen gelten längst als Schmutzkind des Welthandels, was Politiker nicht daran hindert – wider besseres Wissen – neue zu erfinden: Für den Export von Schweinefleisch der weniger edlen Kategorie etwa wurden im August

Schlachtfest:
Fleischverarbeitung
bei der Firma Wie-
senhof. Sie gehört
zur PHW-Gruppe,
dem größten
deutschen Geflügel-
züchter

von der EU-Kommission neue Ausfuhrerstattungen zwischen 17 und 54 Euro für 100 Kilo festgelegt. Angetrieben wurde dies vom ehemaligen Landwirtschaftsminister Horst Seehofer, der listig argumentierte: Darüber müsse man sich nicht weiter aufregen, 2013 würden ohnehin alle Exportsubventionen auslaufen. Bauernpräsident Gerd Sonnleitner erklärte es in einem Interview so: „Die Exportsubventionen sind nahezu auf direkt null Prozent abgebaut worden, weil sie schädlich sind.“ Was übrig bleibe, „das sind noch Einzelfälle, die passieren, die aber statistisch von der Menge her nicht mehr messbar sind.“ Der Afrika-Experte des Evangelischen Entwicklungsdiensts EED, Francisco Mari, sieht das anders: „Es werden ungefähr 30 000 Tonnen Fleisch aus Europa nach Westafrika exportiert. Das bedeutet den Verlust von 210 000 Arbeitsplätzen in Afrika, da dort jeder Vollarbeitsplatz ungefähr sieben Menschen ernährt.“

Das vielzitierte Auslaufen der Agrarsubventionen im Jahre 2013 ist bisher ein Phantom. Mit großer Geste hatte die Europäische Union einen solchen Schritt bei den WTO-Verhandlungen in Aussicht gestellt; allerdings nur unter der Bedingung, dass auch die USA mitziehen und gleichzeitig dem Gesamtpaket der Doha-Runde zustimmen. Dies ist jedoch derzeit mehr als zweifelhaft. Auch innerhalb der EU zeigt sich: Kaum erholen sich die Weltmarktpreise von ihrem Höhenflug ein wenig, fordert beispielsweise die Milchwirtschaft schon wieder neue Ausfuhrerstattungen.

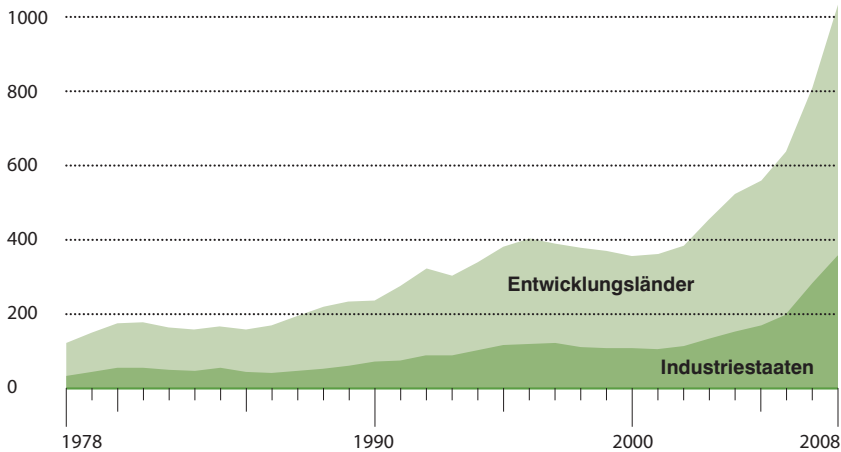
Exportsubventionen orientieren sich grundsätzlich am Weltmarktpreis. Anders ausgedrückt: Mit öffentlichen Mitteln über dem Weltmarktniveau gehaltene Preise werden mit weiteren öffentlichen Mitteln wieder heruntersubventioniert. Die Preisexplosion auf dem Weltmarkt führte folgerichtig zu einem spürbaren Rückgang dieser Subventionsform. Verglichen mit Spitzenwerten von über zehn Milliarden Euro, die in den neunziger Jahren zur Förderung des Absatzes europäischer Überschüsse und zur Eroberung neuer Märkte aufgewandt wurden, nehmen sich die heutigen 1,1 Milliarden innerhalb des gesamten EU-Agrarhaushalts von 53,7 Milliarden Euro tatsächlich bescheiden aus. Doch ihre Hebelwirkung ist noch immer verheerend.

Die Hebelwirkung von Exportsubventionen ist noch immer verheerend

Für Bauern in Afrika, Asien und Lateinamerika ist der traditionell an der Rohstoffbörse in Chicago gebildete Weltmarktpreis Fiktion, jedoch eine, die sie in ihrer Wirklichkeit schmerzlich spüren: Nach allgemeiner Marktwirtschaftslehre ist er das Ergebnis von Angebot und Nachfrage auf Basis der zur Herstellung des Produkts notwendigen gesellschaftlichen Arbeitszeit nebst den fixen Kosten, etwa des Bodens. Die landwirtschaftliche Realität kann dieses Modell freilich nicht abbilden. Zum einen, weil sich Boden, Wetter, Ausbeutungs- und Rationalisierungsgrad und andere Faktoren in der Landwirtschaft nicht weltweit vergleichen lassen. Zum anderen, weil das Modell vieles nicht berücksichtigt. Landwirtschaft liefert nicht nur Ware, sondern Produkte und Dienstleistungen von größtenteils ungeschätztem und in der Regel auch nicht bezahltem Wert: etwa Ressourcenmanagement von Wasser, Boden und Klima, Arbeitsplätze und Existenzen auf dem Lande, Kultur, soziale Versorgung sowie Identität, Ästhetik und Erholung. Liefert sie dies nicht oder schlecht, hat das gewaltige gesellschaft-

Vergleich Nahrungsmittelimport, in Milliarden Dollar

IP | 11 | 08



Quelle: Jacques Diouf, „High Food Prices: Causes and Possible Actions“, FAO.

liche Folgen, die sich selbst mit größtem Aufwand nicht mehr reparieren lassen. Die Chance, den Weltmarktpreis wenigstens Stück für Stück an die realen und bisher auch noch externalisierten Kosten anzupassen, tendiert jedoch gegen Null – zumindest solange er immer nur von der weltweit billigsten Produktionsmöglichkeit und den Subventionen der EU und USA bestimmt wird.

Mächtige Agrarlobby

Die Wege, auf denen der Export von Agrarprodukten unterhalb ihrem realen – und regional durchaus verschiedenen – Erzeugerpreis ermöglicht wird, sind verschlungen. Während die europäischen Exportsubventionen vergleichsweise übersichtlich erscheinen, nehmen sie in den USA vielfältige Formen an. So werden etwa Baumwollsubventionen von über drei Milliarden Dollar für die Überproduktion der Baumwollfarmer in den Südstaaten offiziell nicht als Exportsubvention gehandelt. Für die Baumwollbauern in Westafrika sind sie jedoch katastrophal. Sie verlieren dadurch zwischen acht und zwanzig Prozent ihres Einkommens, für Hunderttausende eine Frage des Überlebens.

Ein weiteres Instrument der USA sind – neben direkten Ausfuhrerstattungen, die auch hier gegenwärtig eine untergeordnete Rolle spielen – subventionierte Kredite an die Empfängerländer: Im laufenden Jahr wurden so Exporte im Wert von drei Milliarden Dollar durch verbilligte Kredite unterstützt, für das Jahr 2009 stehen 3,5 Milliarden für Kredite zur Verfügung. Der Löwenanteil hilft den USA, Exportmärkte in Lateinamerika, Russland, Korea und der Türkei zu erschließen. Insgesamt stehen über 200 Banken in 80 Ländern der Welt auf der Gästeliste. Förderungsfähig sind fast sämtliche Agrarprodukte, selbst Elchgeweihe und Kompostwürmer, aber auch die Errichtung der nötigen

Die Abhängigkeit von Importen verhindert die eigenständige Versorgung

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© Alexander / Arctiphoto / laif

Anlagen zur Lagerung und Verarbeitung von US-Exporten. Inwieweit sich diese Kredite auf die Entwicklung der lokalen Märkte auswirken, ist schwer zu beziffern, sicherlich jedoch mit nachhaltigen Folgen: Abhängigkeiten und der Aufbau einer auf die US-Importe ausgerichteten Infrastruktur verhindern die eigenständige Versorgung oft wirksamer als kurzfristige Preisvorteile.

Eine speziell amerikanische Form des Lebensmitteldumpings, das zulasten der lokalen Entwicklung geht, ist die direkte Hungerhilfe. Über 40 Prozent der weltweiten Hungerhilfe stammen aus den USA, 80 Prozent davon gehen nach Afrika. Bei niedrigen Preisen diente das jährlich zwei Milliarden schwere „Food Aid“-Programm dazu, die Getreidepreise in den USA durch gezielten Aufkauf zu stützen. Anders als in allen anderen Geberländern wird die amerikanische Hilfe ausschließlich in Form von heimischer Ware geliefert. Die wird dafür aufwändig um die halbe Welt geschickt. Mindestens 75 Prozent dieser Lieferungen müssen zudem von Schiffen unter amerikanischer Flagge transportiert werden. Dies widerspricht allen internationalen Standards. Denn seit Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Hungerhilfe möglichst regional gekauft werden sollte; einerseits, um sie so schnell wie möglich verfügbar zu machen, andererseits, um die regionalen Märkte und damit die Fähigkeit zur Selbsthilfe zu stärken statt zu schwächen.

Die mächtige Agrarlobby wehrt sich gegen einen Plan der Regierung, wenigstens 25 Prozent der Hilfen künftig auch in Form direkter Zahlung zur Beschaffung von Lebensmitteln vor Ort zu erlauben. „US-Lebensmittelhilfe, die gekennzeichnet ist als ‚Geschenk des amerikanischen Volkes‘, ist eines der sichtbarsten Zeichen des guten Willens der Vereinigten Staaten gegenüber den Entwicklungsländern“, heißt es in dem Lobbypapier, „ein solches Erkennungszeichen wäre bei hastig vor Ort gekauften Lebensmitteln nicht möglich.“ Mit solider Mehrheit schmetterten die Abgeordneten beider Häuser den Anflug von Vernunft ab. Lediglich ein

Kornkreise: Kein Staat in den USA hat mehr Farmland als Texas. Viele der Felder brauchen künstliche Bewässerung

„Pilotprojekt“ von jährlich 15 Millionen Dollar ließen sie letztlich passieren.

Die Europäische Kommission sieht sich gegenwärtig mit einem anderen Lobbyaufstand konfrontiert. Sie schlägt vor, Subventionsmittel, die wegen der Explosion der Weltmarktpreise für Lebensmittel nicht zur Stützung der Binnenmarktpreise eingesetzt werden mussten, in Projekte zum Aufbau der Landwirtschaft in Entwicklungsländern einzusetzen. Der Vorschlag stieß bisher auf wenig Gegenliebe in den Mitgliedsstaaten. „Kein Geld für Milchfonds – aber für Entwicklungshilfe“, empörte sich der Bauernverband daraufhin, „das versteht kein Milchbauer mehr.“

Keine Frage: Das Fossil lebt. In Europa, wo die Kritik der schädlichen Wirkungen von Agrar-Dumping und Exportsubventionen in allen politischen Kreisen mittlerweile zum guten Ton gehört, besteht die Gefahr, deren Verdammung schon für die Tat zu nehmen, die bisher leider ausgeblieben ist. Falls und wo doch gehandelt wird, reicht es nicht einmal aus, um die absurdesten, wirtschaftlich oft weniger gewichtigen Spitzen zu kappen. Es muss endlich eine ehrliche, alle Lobbyinteressen gleichermaßen in Frage stellende Debatte darüber beginnen, welche Formen der Unterstützung der Landwirtschaft in Zeiten des Klimawandels, wieder ansteigenden Hungers und sich rapide verknappender Ressourcen gesellschaftlich akzeptabel sind.



BENNY HÄRLIN leitet das Berliner Büro der Zukunftsstiftung Landwirtschaft. Zuvor hat der Agrarexperte viele Jahre für Greenpeace gearbeitet.

Analyse

Die Preise, die ich rief

Wie die Nahrungskrise Nichtregierungsorganisationen zum Umdenken zwingt

Tobias Reichert | Die Zahl der Hungernden steigt weltweit. Lag sie seit den achtziger Jahren stabil bei etwa 850 Millionen, so hungern nach jüngsten Schätzungen der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) heute etwa 937 Millionen Menschen. Verantwortlich für diesen Anstieg sind in erster Linie die höheren Lebensmittelpreise. Damit wird nicht nur das Ziel des Welternährungsgipfels aus dem Jahre 1996, die absolute Zahl der Hungernden bis zum Jahr 2015 zu halbieren, zunehmend unerreichbar, sondern auch das weniger ehrgei-

zige Millenniumsentwicklungsziel, den Anteil der Hungernden an der Weltbevölkerung zu halbieren. Besonders stark betroffen sind die ärmsten städtischen Haushalte, Landlose und alleinerziehende Frauen. Auch viele Subsistenzbauern sind aufgrund stark gestiegener Preise für Dünger und andere Produktionsmittel in Schwierigkeiten geraten. Zeit für globalisierungskritische und entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen, ihre Forderungen nach höheren Weltmarktpreisen für Agrarprodukte zu überdenken.

Kampf dem Dumping

Rückblick. Seit den achtziger Jahren sieht sich die Agrar- und Handelspolitik der Industriestaaten, allen voran die der USA, heftiger Kritik durch Nichtregierungsorganisationen ausgesetzt. Zentraler Kritikpunkt war und ist, dass diese Staaten eine Überproduktion auf den heimischen Märkten fördern und die so entstehenden Überschüsse zu nicht kostendeckenden Preisen auf den Weltmarkt werfen. Durch dieses Preisdumping schaffen sie eine unfaire Konkurrenz für die Landwirte, vor allem für Kleinbauern in Entwicklungsländern. Auch Nahrungsmittelhilfe, die primär der Überschussbeseitigung dient, zeitigt ähnliche Folgen. Die durch Strukturanpassungsmaßnahmen von IWF und Weltbank sowie – in geringerem Ausmaß – durch WTO-Abkommen erzwungene Öffnung der Entwicklungsländermärkte für diese „gedumpten“ Agrarprodukte verschärft das Problem noch. Zugleich schotten die Industriestaaten ihre Märkte für wichtige Erzeugnisse ab und berauben damit die Entwicklungsländer lukrativer Absatzmärkte. Die Kombination dieser drei Faktoren trägt zu niedrigen Preisen für Lebensmittel auf den Weltmärkten und noch stärker auf den nationalen Märkten der Entwicklungsländer bei.

Aus dieser Analyse folgte die Forderung nach einer grundlegenden Reform der Agrarpolitik der Industriestaaten. Maßnahmen, die zu Überproduktion und Dumping führen, insbesondere direkt an den Export gekoppelte Subventionen, sollten abgebaut werden. Eine Förderung der Landwirtschaft in Industriestaaten sollte nur noch zulässig sein, wenn damit umwelt- und regionalpolitische Ziele verfolgt und produktionssteigernde Effekte vermieden oder zumindest kontrolliert werden – von der ökologischen Landwirtschaft über die Erhaltung landschaftlich wertvoller und artenreicher Kulturlandschaften wie Streuobstwiesen. Weitgehende Einigkeit bestand auch darin, dass Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden müssen, ihre kleinbäuerliche Landwirtschaft gegen billige Importe schützen zu können, weshalb eine bedingungslose Marktöffnung für sie nicht angemessen ist.

Letztlich zielten die Forderungen auf ein Ende des jahrzehntelangen Trends zu sinkenden Agrarpreisen auf den Welt- und den nationalen Märkten der Entwicklungsländer ab. Da die Mehrzahl der Armen und Unterernährten weltweit auf dem Land lebt und ihren Lebensunterhalt als Kleinbauern verdient, wurden höhere Preise als effektive Umverteilung zugunsten der kleinbäuerlichen und meist armen Produzenten von Grundnahrungsmitteln angesehen, und damit als wichtiger Beitrag zur Armutsbekämpfung. Die Mehrzahl der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen plädierte zumindest implizit für eine

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© Richard Jones / Sinopix / laif

stärkere Liberalisierung der Weltagrarmärkte: Industriestaaten sollten schädliche Eingriffe abbauen, die Kleinbauern in den Entwicklungsländern sollten durch Subventions-, Zoll- und Preispolitik gezielt geschützt und unterstützt werden.

Einen anderen Schwerpunkt setzte und setzt das Konzept der „Ernährungssouveränität“, das vom internationalen Kleinbauernverband „La Via Campesina“ propagiert wird. Die Mitglieder des Verbands, hauptsächlich Organisationen aus Entwicklungsländern, sehen gleichfalls Dumping und nicht kostendeckende Agrarpreise als zentrale Probleme an, betrachten aber auch die Orientierung an Weltmarkt und Export mit Skepsis. „La Via Campesina“ hinterfragt die Rolle von Agrarkonzernen, lehnt industrielle Methoden der Landwirtschaft ab und plädiert für eine stärkere Rolle der Politik. Ziele und Instrumente sollen an den Interessen der kleinbäuerlichen Produzenten und Konsumenten ausgerichtet werden. Autarkie in der Nahrungsproduktion wird nicht ausdrücklich propagiert, regionale Produktion und Wirtschaftskreisläufe werden aber bevorzugt.

Passt auf, was ihr euch wünscht ...

Die jahrelangen Forderungen nach höheren Agrarpreisen sind seit Mitte 2007 sehr viel schneller und weitgehender als erwartet in Erfüllung gegangen. Die Weltmarktpreise für wichtige Getreidesorten haben sich innerhalb weniger Monate verdoppelt bis verdreifacht. Während über die Gründe noch kontrovers diskutiert wird, sind die ersten Auswirkungen bereits sichtbar. So hat der starke Anstieg der Lebenshaltungskosten, durch die hohen Energiepreise noch verschärft, in vielen Entwicklungsländern zu öffentlichen Protesten geführt und in Haiti sogar zum Sturz der Regierung beigetragen. Betroffen sind aber nicht nur die städtischen Konsumenten, die in der Regel politisch aktiver und einflussreicher sind als die Landbevölkerung. Auch auf dem Land richten die hohen Le-

Fragiles Land: Die 2000 Meter über dem Meeresspiegel gelegenen Reiserassen in der chinesischen Yunnan Provinz müssen immer wieder ausgebessert werden

Keine Rettung aus der Retorte

Auch Biotreibstoffe der 2. Generation lösen nicht unser Klimaproblem

Ernst Ulrich von Weizsäcker | Der anfängliche „Hype“ um die Biotreibstoffe ist aus ökonomischen, ökologischen und sozialen Gründen verfliegen. Das Interesse verschiebt sich in Richtung Biotreibstoffe „der zweiten Generation“. Damit sind vor allem zwei Ansätze gemeint:

Erstens die Züchtung von Algen, die man möglichst mit CO₂-Abgasen „düngt“ und nachher zu Treibstoff verarbeitet. Man hofft auf das „CO₂-freie Kraftwerk“, das am Ende auch noch Sprit erzeugt – wobei dessen Verbrennung im Auto den Schadstoff natürlich doch freisetzt.

Zweitens eine neue Technik auf der Basis von zellulosehaltiger Biomasse, vor allem Holz oder Schilfgras. Man kann mit Zellulose pro Hektar wohl viermal so viel Sprit erzeugen wie mit Mais, Raps oder Zuckerrohr und hat eine geringere Konkurrenz zur Nahrungsmittelerzeugung. Nun ist aber Zellulose nicht leicht zu knacken, weshalb an der Züchtung von Mikroorganismen gearbeitet wird. Gentechnisch konstruierte Einzeller scheiden Treibstoffe gasförmig oder flüssig aus. Die Firma BP hat eine halbe Milliarde Dollar in ein wissenschaftliches Großprojekt für die zweite Biotreibstoff-Strategie gesteckt, das von Berkeley aus koordiniert wird (www.energybiosciencesinstitute.org).

Die ökologische Seite ist dabei jedoch alles andere als unbedenklich. Schwachholz und Holzabfälle sind, nachhaltig betrachtet, ein akzeptabler, aber quantitativ begrenzter Rohstoff. Gentechnikbäume sind hochgradig problematisch, weil sie auf raschestes Wachstum getrimmt sind. Was bedeutet das für waldreiche Ökosysteme? Die Umweltauswirkungen von freigesetzten gentechnisch veränderten zellulosefressenden Mikroben sind vorläufig unbekannt und möglicherweise noch bedrohlicher. Man stelle sich vor, dass Gentechnik-Bakterien in der Retorte den biochemischen Prozess des Holzabbaus hunderttausendmal schneller bewältigen als Pilze und Mikroorganismen im Wald – und dass diese Effizienzbestien in unsere Wälder ausschwärmen.

Die Vorstellung, mit Biotreibstoffen der zweiten Generation das Klimaproblem wesentlich zu entschärfen, erscheint für die nächsten zehn Jahre unrealistisch, vielleicht auch für die nächsten 30 Jahre. Es ist also unwahrscheinlich, dass sie für die Nachfolgeregelungen zum Kyoto-Protokoll eine quantitativ nennenswerte Rolle spielen. Agrotreibstoffe sind nicht grundsätzlich abzulehnen. Gegen ihren Einsatz im niedrigen Prozentbereich des heutigen Energieverbrauchs ist nichts einzuwenden. Doch bleibt ihr Beitrag zum Klimaschutz und zur Schonung der Ölvorräte sehr bescheiden. Es sei denn, die Menschheit lernt, ihren Energieverbrauch drastisch zu senken.

Ernst Ulrich von Weizsäcker ist Dekan der Bren School of Environmental Science and Management, University of California

bensmittelpreise großen Schaden an, etwa bei den ärmsten bäuerlichen Haushalten, deren Produktion für die Selbstversorgung oft nicht ausreicht. Diese Nettokonsumenten von Nahrungsmitteln müssen ihr Einkommen durch den Verkauf von Obst und Gemüse, Nutztieren oder Kunsthandwerk aufbessern oder zusätzlich einer Lohnarbeit nachgehen. Da die Preise und Löhne insgesamt weniger stark steigen als die Lebensmittelpreise, verschlechtert sich die Versorgungssituation dieser Haushalte. Natürlich gibt es auch Kleinbauern, die von den höheren Preisen profitieren. So verfügen Reisbauern in Westafrika über höhere Einkommen, und für Baumwollbauern, die unter subventionierten US-Exporten litten, gibt es nun mit dem Getreideanbau eine lohnende Alternative. Insgesamt scheinen die negativen Effekte aber zumindest kurzfristig zu überwiegen.

In Haiti hat der starke Anstieg der Lebenshaltungskosten zum Sturz der Regierung beigetragen

Viele Nichtregierungsorganisationen haben dieser Problematik keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Notwendigkeit, Kleinbauern zu unterstützen, war zwar regelmäßig Teil der Forderungskataloge, von Landreformen über die Ausbildung in nachhaltigeren Anbaumethoden bis hin zur Umwidmung eines Teiles der abzubauenen Agrarsubventionen der Industrieländer für Entwicklungshilfe. Im Vordergrund stand aber meist der Kampf gegen Dumping und niedrige Preise. Nun wird allerdings deutlich, dass eine Reihe zusätzlicher Maßnahmen notwendig ist, damit die Mehrheit der ländlichen Armen von höheren Preisen profitiert und die Ärmsten zumindest nicht allzu sehr darunter leiden. Das betrifft etwa den auch auf Regierungsseite intensiv diskutierten Aufbau sozialer Netze, der direkte Transfers von Einkommen und notfalls auch von Lebensmitteln an bedürftige Haushalte ermöglicht. Die Entwicklungshilfe für die Landwirtschaft muss nicht nur erhöht, sondern auch so eingesetzt werden, dass mehr Kleinbauern von Nettokonsumenten zu Nettoproduzenten werden. Intensivierung und Produktionssteigerung müssen mit nachhaltigen Methoden erfolgen, die nicht zur Degradation von Ressourcen wie Böden und Wasser führen. All das zwingt die Nichtregierungsorganisationen, die Gewichtung ihrer Forderungen von der Handels- zur Entwicklungspolitik zu verschieben.

Neue Balance

Daneben gilt es, die handelspolitischen Positionen auf ihre Brauchbarkeit abzuklopfen. Sinnvoll bleibt die Forderung nach einer Abschaffung der Exportsubventionen. Denn sie dämpfen schnelle Preisanstiege nicht, da sie ausgesetzt werden, sobald die Weltmarktpreise über das interne Niveau des Exportlands steigen. Gehen die Preise zurück, können sie wieder eingeführt werden und verstärken so den Rückgang. Exportsubventionen erhöhen also die Instabilität auf den Weltagrarmärkten. Das führt zu Unsicherheit und verringert die Anreize, in die Landwirtschaft in Entwicklungsländern zu investieren. Dazu kommen die Exportbeschränkungen durch wichtige Produzentenländer. Hier gilt es, die richtige Balance zu finden zwischen dem legitimen Anspruch, vor einem Export die Versorgung der eigenen Bevölkerung zu sichern, und den

Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit in importabhängigen Ländern. Gerade Länder mit einem großen Weltmarktanteil tragen hier auch eine globale Verantwortung.

Zudem erfordern häufigere Wetterextreme 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. Das Welternährungsprogramm hat jüngst entsprechende Pläne verkündet. Ob die Lagerhaltung zur Krisenreaktion auch eine Rolle bei der Stabilisierung der Weltmarktpreise spielen kann und sollte, bedarf hingegen noch intensiver Diskussion. In jedem Fall ist darüber nachzudenken, mit welchen Instrumenten starke Preisausschläge auf dem Weltmarkt gedämpft werden können. Zu fragen ist, ob sich eine weitgehende Öffnung der Industrieländermärkte für Grundnahrungsmittel durch die zusätzliche Nachfrage nicht weiter steigend auf die Weltmarktpreise auswirken würde. Ein System, das in Industrieländern Anreize schafft, den Eigenbedarf aus eigener Produktion zu decken und zugleich effektiv verhindert, dass Überschüsse entstehen und auf den Weltmarkt gedumpt werden, hätte eine stärker stabilisierende Wirkung zur Folge.

Der dramatische Preisanstieg und die sich zwangsläufig erhöhenden Produktions- und Preisschwankungen rechtfertigen eine stärkere Intervention der Regierungen in die Märkte auch der Industriestaaten, als das viele Nichtregierungsorganisationen 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. An der Debatte über den richtigen Politikmix sollten sich die Nichtregierungsorganisationen intensiv beteiligen.



TOBIAS REICHERT
ist Referent für Welt-
handel und Ernährung
bei der Entwicklungs-
und Umweltorgani-
sation Germanwatch.