

Über Ursachen
steigender
Nahrungsmittelpreise

Hunger, Öl und Politik

Wolfgang Maier

Am 8. September 2000 verabschiedeten 189 Mitgliedstaaten der UN anlässlich der 55. Generalversammlung die Millenniumserklärung, die einen Zielkatalog enthielt, in dem die Bekämpfung der extremen Armut und des Hungers an oberster Stelle stand: Bis zum Jahr 2015 sollte der Anteil der Menschen, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben müssen, halbiert werden (Basisjahr 1990).

Dieses Ziel wird aller Voraussicht nach nicht erreicht werden, der anfängliche Optimismus ist zunehmender Skepsis gewichen. Insbesondere die seit einigen Monaten weltweit steigenden Preise für Nahrungsmittel lassen die Millenniumsziele in immer weitere Ferne rücken. Untersuchungen der Weltbank zufolge kletterten die Nahrungsmittelpreise in den vergangenen drei Jahren insgesamt weltweit um dreiundachtzig Prozent, bei einzelnen Nahrungsmitteln wie etwa Weizen sogar noch weitaus stärker. Nahrungsmittel werden für die Armen immer unerschwinglicher – der Hunger kehrt zurück und ist wieder zu einem brisanten politischen Thema geworden.

Anscheinend unaufhaltsam sind in den letzten Monaten auch die Preise für Öl, Gas und Strom gestiegen. Inzwischen gibt es Anzeichen dafür, dass ein Zusammenhang besteht zwischen dem weltweit steigenden Energiebedarf und dem Hunger, der in einigen Ländern bereits zu Unruhen geführt hat. Nachdem zunächst die wachsende Nachfrage nach qualitativ hochwertigen („veredelten“) Nahrungsmitteln, vor allem in den auf-

strebenden Schwellenländern Asiens, sowie schnell wachsende Bevölkerungszahlen als Hauptgrund für Preissteigerungen diskutiert worden waren, rückt seit Kurzem die weltweit explodierende Produktion von Biokraftstoffen in den Fokus. Nach einer zunächst unter Verschluss gehaltenen Studie der Weltbank sollen bis zu fünfundsiebzig Prozent des Preisanstiegs auf die Herstellung von Biokraftstoffen zurückzuführen sein. Andere Studien wie von der Entwicklungsorganisation Oxfam gingen noch davon aus, dass etwa dreißig Prozent der Steigerung durch die Produktion von Biokraftstoffen ausgelöst werden.

Auch wenn die Experten weiter über die Anteile streiten, so verdichten sich die Hinweise darauf, dass der Anstieg der Nahrungsmittelpreise zu einem erheblichen Teil auf die wachsende Bioenergieproduktion zurückzuführen ist. Ein Preisanstieg kommt zunächst dadurch zustande, dass ehemals für die Nahrungsproduktion verwendete Flächen jetzt zur subventionierten Erzeugung von Biokraftstoffen verwendet werden. Damit steht für die Nahrungsproduktion weniger Fläche zur Verfügung, es wird weniger erzeugt, die Preise steigen. In vielen Landstrichen verschlechtert sich außerdem die Bodenqualität, und auf schlechteren Standorten kann nur noch suboptimal, das heißt auch mit höherem Kostenaufwand, produziert werden. Selbstverständlich tragen die gestiegenen Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel (Kraft-

stoff- und Energiepreise, Düngemittel und so weiter) direkt zur Kostensteigerung bei. Als weitere Gründe für Preissteigerungen werden die Überhitzung der Märkte, unangepasste und protektionistische Markteingriffe oder Spekulation sowie der Klimawandel genannt.

Die hier aufgeführten Gründe für steigende Nahrungsmittelpreise und für Hunger lassen sich auch verschiedenen politischen Argumentationslinien zuordnen: Globalisierungskritiker verurteilen in erster Linie die vermeintlich ungerechte Welthandelsordnung und die EU-Agrarpolitik, Befürworter der Kernenergienutzung greifen zur jüngsten Studie der Weltbank und machen die wachsende Biotreibstoffherzeugung verantwortlich, Umwelt- und Tierschützer verurteilen das Auto und den Fleischkonsum. Wenig diskutiert wird dagegen die Tatsache, dass es eine Reihe von Ländern gibt, die früher „Kornkammern“ waren und die mit der Erzeugung von Grundnahrungsmitteln hohe Deviseneinnahmen erzielen konnten. Einige von ihnen sind heute nicht einmal mehr in der Lage, die eigene Bevölkerung zu ernähren. In einigen dieser Länder werden dafür der Weltwährungsfonds und die Weltbank (oder der Neo-Kolonialismus und der Imperialismus) verantwortlich gemacht – politisches Versagen, schlechte Regierungsführung und Korruption werden seltener als Ursachen genannt, auch wenn sich damit vieles besser erklären ließe.

Die Vielfalt der hier vorgestellten Gründe legt nahe, dass es tatsächlich keine einfache, monokausale Wirkungskette für die Verbindung zwischen Energiepreisen, Nahrungsmittelpreisen und dem Hunger gibt. Die Politikbereiche Energie, Landwirtschaft und Umwelt werden jedenfalls in dem Maße an Bedeutung gewinnen, in dem sich die über die Preise äußernden Verteilungskämpfe auf internationaler und auf nationaler Ebene verstärken. Hungerunruhen in

einzelnen Ländern sind dabei nur „Vorgeplänkel“. Unregierbar werdende Staaten können schließlich auch zu einem Risiko für die internationale Sicherheit werden.

Menschenrecht auf Nahrung

Die Verfügbarkeit eines ausreichenden Angebots an Nahrungsmitteln ist ein grundlegendes Menschenrecht. Es gibt im einundzwanzigsten Jahrhundert keine zwingende wirtschaftliche oder technologische Begründung dafür, dass dies nicht gewährleistet werden könnte. Selbst wenn wir auch in Zukunft nicht jeder lokalen Hungersnot werden vorbeugen können: Hunger als strukturelles Problem ist nicht tolerierbar. Daraus lässt sich eine Verpflichtung für die Politik ableiten, an dieser Stelle einzugreifen. Es sind nicht die steigenden Preise an sich, die ja auch nur eine marktconforme Anpassung an die tatsächlichen Angebots- und Nachfrageverhältnisse darstellen könnten. Wenn durch steigende Preise jedoch Hunger entsteht, dann kann Politik nicht mehr nur zusehen. Ebenso gibt es auch einen legitimen Anspruch auf Energie, der zwar nicht explizit als Grundbedürfnis formuliert ist – ohne den ein menschenwürdiges Leben aber eben auch nicht möglich ist.

Die Forderung von Frederic Vester, „vernetzt“ zu denken, ist zwar nicht mehr ganz neu, in dem hier besprochenen Zusammenhang aber durchaus aktuell. Auch Hunger ist ein Ergebnis des Versagens internationaler und nationaler politischer, wirtschaftlicher und technischer Regelungssysteme, wobei eine Lösung dadurch erschwert wird, dass die Systeme jeweils untereinander abhängig („vernetzt“) sind. Auf einer globalen Ebene hat Politik die Aufgabe, derartige Abhängigkeiten zu beachten, daraus Ziele zu entwickeln und darüber Einvernehmen herzustellen – was mit der Formulierung der Millenniumsziele ansatzweise versucht worden ist. Dieser Ansatz

ist grundsätzlich richtig, er muss weiterverfolgt werden.

Nationale, erst recht aber die auf der Ebene größerer Wirtschaftsblöcke wie etwa der Europäischen Union getroffenen Politikentscheidungen müssen frühzeitig vor dem Hintergrund möglicher globaler Wirkungen reflektiert werden. Beispielsweise können durch den Export subventionierter landwirtschaftlicher Produkte bestehende kleinbäuerliche Erzeugerstrukturen in Drittweltländern nachhaltig beschädigt werden – was entsprechende Probleme und Reparaturkosten nach sich ziehen kann. Ein aktueller Prüfstein dafür wäre übrigens auch die Reaktion auf die Erkenntnis, dass die Förderung der Erzeugung von Biokraftstoffen negative Auswirkungen auf die Nahrungsmittelpreise hat: Gute Politik bedenkt die Wirkungen von Entscheidungen im Voraus – mindestens korrigiert sie baldmöglichst die erkannten Fehler. Dies gilt ebenso auf der nationalen Ebene der Länder, die unter steigenden Energie- und Nahrungsmittelpreisen am stärksten leiden. Auch hier setzen Politiker die Prioritäten und legen die entwicklungspolitischen Ziele fest. Die Reduzierung von Armut und von Hunger darf nicht erst als vordringlich erkannt werden, wenn es bereits zu Hungersnöten gekommen ist, gute Politik beugt vor. Das gilt in vielen Entwicklungsländern auch für die Energiepolitik – auch sie besitzt selten den Stellenwert, der ihr für die wirtschaftliche, soziale und menschliche Entwicklung eigentlich zukommt. „Power-Cuts“ in vielen Ländern der Dritten Welt sind in der Regel nicht auf höhere Gewalt zurückzuführen, sondern auf mangelndes politisches Interesse an einer vorausschauenden Energiepolitik beziehungsweise auf zu geringe Investitionen in die oft desolate Energie-Infrastruktur.

Hunger auf der lokalen Ebene entsteht dann, wenn Kleinbauern mit klimaa- oder umweltbedingten Ernteaussfällen zu

kämpfen haben und sich wie Landlose und wie städtische Arme keine Nahrungsmittel mehr kaufen können, wenn die notwendigen Infrastrukturen unzureichend entwickelt, wenn die Märkte nicht funktionsfähig sind und wenn die Kommunikation nicht funktioniert. Hunger kann aber auch entstehen und sich verfestigen, wenn durch unsachgemäße Eingriffe Standorte aufrechterhalten werden, die ohne externe Hilfen nicht lebensfähig wären und die bei einer Störung der Hilfe dann unmittelbar zu umso größeren Katastrophen führen.

Konkrete Maßnahmen

Politik kann auf internationaler, nationaler und auf lokaler Ebene wirksam werden. Angesichts der Dringlichkeit des Problems sind Eingriffe auf mehreren Ebenen gleichzeitig nötig, einige sollen hier beispielhaft vorgestellt werden.

Spekulationsgeschäfte von professionellen Spekulanten ebenso wie von Pensionskassen und Altersvorsorgefonds, werden für die Preissteigerungen mitverantwortlich gemacht. Hier wäre zu überlegen, mit welchen Mitteln die Transparenz auf den Warenterminmärkten verbessert werden könnte. Hierfür gibt es Aufsichtsbehörden, die durchaus Eingriffsmöglichkeiten haben.

Die Subventionierung und der Export von europäischen Agrarprodukten könnten hinsichtlich ihrer Wirkung auf die landwirtschaftliche Produktion in Partnerländern und auf die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise geprüft und entsprechend verändert werden, der Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern könnte erleichtert werden. Ein Beispiel: Wenn Butter aus deutschen Ländern in Entwicklungsländern billiger angeboten wird als Butter aus heimischer Produktion, dann ist das zwar kurzfristig für den Käufer erfreulich – die lokale Erzeugung wird aber nachhaltig zerstört, mit schwerwiegenden Folgen.

Auf der nationalen und lokalen Ebene gibt es vielfältige Möglichkeiten, politische Entscheidungen zu treffen und umzusetzen: So kann die Entscheidung, der Landwirtschaft wie auch der Energiesicherheit eine hohe Priorität einzuräumen, dazu führen, dass nationale Ressourcen und internationale Unterstützung in diese Sektoren gelenkt werden, beispielsweise in den Aufbau von Infrastruktur, in die Einrichtung von Marktstrukturen, in die Ausdehnung von Anbauflächen und in Produktivitätssteigerung, in Beratungs- und Fortbildungsangebote, in die Forschung und Ähnliches mehr. Nicht überall ist das in ausreichendem Maß der Fall. In einigen Regionen findet inzwischen sogar ein schleichender „Rückbau“ an Infrastruktur statt – etwa wenn bereits entwickelte Kommunikationsnetze durch Diebstahl von Kupferkabeln zerstört werden, wie wir es derzeit in einigen Ländern beobachten.

Dass die in vielen Ländern noch vorherrschende kleinbäuerliche Agrarstruktur durchaus eine Rolle spielen kann und bei entsprechender Unterstützung auch spielen sollte, hat jüngst der 2002 in Johannesburg ins Leben gerufene Weltagrarrat der UN gefordert. Der Rat fordert in seinem Papier die Umstellung auf eine „multifunktionale“ Landwirtschaft, die den Erhalt und die Erneuerung von Wasser, Böden, Wäldern und die Artenvielfalt in den Mittelpunkt rückt. Konkret fordern die Experten die Rückkehr zu traditionellen Anbaumethoden – mit herkömmlichen Produktionsweisen, angestammtem Saatgut und natürlichem Dünger. Diese Art von Produktion wäre dann auch deutlich weniger energiepreisabhängig.

Hunger ist keinesfalls unabänderlich – kein Mensch muss hungern, wenn die agrartechnischen Möglichkeiten genutzt

werden, wenn die internationalen und die nationalen Märkte funktionieren und wenn insgesamt produktionsfreundliche wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen herrschen. Dafür muss und kann die Politik die Voraussetzungen schaffen. Selbst gegen Katastrophen kann sie Vorsorge treffen, etwa durch den Aufbau von Nahrungsmittelreserven – sie sollte nicht erst dann aktiv werden, wenn die Katastrophe bereits eingetreten ist.

Genauso wenig gibt es einen triftigen Grund, weshalb der Welt die Energie ausgehen sollte. Es wird aber keinesfalls nur eine einzige Lösung für das Energieproblem geben, sondern immer nur eine Mischlösung unter Nutzung aller Möglichkeiten. Dazu gehört eine Mischung aller derzeit zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, Energie zu erzeugen – auch die Nutzung der Kernenergie. Wenn der Energiebedarf der Industrie- und der aufstrebenden Schwellenländer zu Hungerrevolten in den armen Ländern führt, dann kann sich die Welt den Verzicht auf die Nutzung von Kernenergie zumindest gegenwärtig nicht leisten.

Hier ist in der Tat ein „vernetztes Denken“ auch in der Politik erforderlich – das dann allerdings oft keine „einzig richtige Lösung“ präsentieren kann, sondern immer nur eine annähernd beste. Es kann also durchaus einmal sein, dass der „billigste Preis“ nicht unbedingt immer auch „der beste Preis“ ist. Dies der Öffentlichkeit klarzumachen ist eine zentrale Aufgabe einer vorausschauenden, sich an Nachhaltigkeit ausrichtenden und über Partikularinteressen stehenden Politik.

Mit steigenden Energie- und Nahrungsmittelpreisen werden wir aller Wahrscheinlichkeit nach auch weiterhin leben müssen. Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Politik wird sie aber zu einem guten Teil auffangen und ausgleichen können.