

**Globale Ernährungssicherung durch nachhaltige Entwicklung und  
Agrarwirtschaft**

Bericht der Ressortarbeitsgruppe „Welternährungslage“ an das Bundeskabinett

## **Globale Ernährungssicherung durch nachhaltige Entwicklung und Agrarwirtschaft**

### Teil I

#### **- Kurzfassung -**

Die Bundesregierung hat im April diesen Jahres eine hochrangige **Ressortarbeitsgruppe** zu den Fragen der Welternährungslage eingerichtet. Sie hat die Ursachen der aktuellen Situation und die erwartbaren weiteren Entwicklungen analysiert und Handlungsoptionen entwickelt. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe, die sich auch auf den Rat externer Sachverständiger stützt, sind im Folgenden dargestellt.

Die Staats- und Regierungschefs der Welt haben sich mit der Millenniumserklärung von 2000 das Ziel gesetzt, den Anteil der Hungernden bis 2015 und die Armut weltweit zu halbieren. Es besteht die Gefahr, dass dieses Ziel nicht erreicht wird.

Die **Weltmarktpreise** insbesondere für Rohöl und Nahrungsmittel sind in den letzten Jahren und vor allem 2006 und 2007 stark gestiegen. Wegen der gravierenden Folgen für die **Ernährungssicherheit** der armen und ärmsten Haushalte in den ruralen und urbanen Regionen der Entwicklungsländer ist schnelles und entschlossenes Handeln vor Ort aber auch der internationalen Gebergemeinschaft sowie der staatlichen und nichtstaatlichen Hilfsorganisationen erforderlich. Humanitäre Hilfe muss sofort einsetzen, um die akute Not zu lindern

Hinzu kommt: Fehlender Zugang zu Nahrungsmitteln und Verteilungskonflikte um Ressourcen können Demokratisierungsprozesse gefährden, Staaten destabilisieren und zu einem Problem der internationalen Sicherheit werden.

Die **Ursachenanalyse** verdeutlicht, dass der starke Anstieg der Nahrungsmittelpreise aus dem Zusammenspiel struktureller und zyklischer Einflussfaktoren resultiert. Auf der **Nachfrageseite** zählen dazu u.a. das hohe Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum in den Entwicklungs- und insbesondere in den Schwellenländern, wodurch mehr kaufkräftige Nachfrage entsteht. Eine Folge der gestiegenen Einkommen ist die Änderung der Ernährungsgewohnheiten, die sich dem Muster in den OECD-Staaten anpassen.

Steigende Rohölpreise erhöhen einerseits die Kosten der Nahrungsmittelproduktion und führen andererseits zu einer Flächennutzungskonkurrenz, da mehr agrarische Rohstoffe in die Bioenergieerzeugung fließen. Der global wachsende Anbau für Biokraftstoffe kann zu einem Preisanstieg für Nahrungsmittel führen.

Auch die Abwertung des US-\$ und spekulative Termingeschäfte üben einen signifikanten Einfluss auf das Preisniveau bzw. die Preisschwankungen bei Nahrungsmitteln aus.

Auf der **Angebotseite** haben witterungsbedingte Ertragsausfälle, weltweit geringe Lagerbestände sowie produktspezifische Exportstopps die Verfügbarkeit eingeschränkt. Zudem treibt

der steigende Rohölpreis die Produktionskosten (Düngemittel, Saatgut, Transportkosten etc.) in die Höhe. Der Klimawandel verursacht in verschiedenen Regionen einen dramatischen Schwund der Wasserressourcen, mit entsprechend negativen Folgen für die Ertragsfähigkeit der Böden.

Hinsichtlich der weiteren **Preisentwicklung** ist zu erwarten, dass die realen Preise für Getreide, Reis und Ölsaaten von den aktuellen Preisspitzen herunterkommen, jedoch nach Einschätzung der OECD im Durchschnitt der nächsten 10 Jahre etwa 20 bis 30 % höher liegen werden als im Durchschnitt der vergangenen 10 Jahre. Zugleich ist mit deutlich größeren Preisschwankungen zu rechnen als in der vergangenen Dekade. Ein anhaltender Realpreisanstieg ist auch für Energiepreise anzunehmen.

Ein Schlüsselfaktor ist das **Produktivitätswachstum** in der Landwirtschaft. In den Entwicklungsländern liegt die derzeitige Rate von 1 % p.a. im Vergleich zu den 1960er und 1970er Jahren sehr niedrig. Ohne Gegenmaßnahmen ist ein weiteres Absinken – auch aufgrund des Klimawandels – wahrscheinlich.

Die **Programme und Maßnahmen** zur Verbesserung der globalen Nahrungsmittelversorgung sind nicht allein auf die Agrarfrage und die konkrete Armutsbekämpfung zu konzentrieren, sondern es sind parallel – im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung – stets die Wechselwirkungen zwischen umwelt- und wirtschaftspolitischen und sozialen Fragen auch mit Blick auf das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, den Klimawandel sowie die Sicherung der Energie- und Wasserversorgung zu beachten. Für Programme und Maßnahmen, für die Bundesmittel bereit gestellt werden, geben der Bundeshaushalt und die weitere Finanzplanung den finanziellen Handlungsrahmen vor.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt folgende **kurzfristige Maßnahmen**:

- **Humanitäre Soforthilfe, Not- und Übergangshilfe** und insbesondere die Nahrungsmittelhilfe, **aufstocken**. Finanzierung insbesondere über die internationalen Organisationen. Begleitet werden muss die Hilfsgewährung von einer **Reform der Nahrungsmittelkonvention**, die sich auch auf das Welternährungsprogramm (WEP), die FAO und IFAD erstrecken muss.
- Sicherstellen, dass **Nahrungsmittel- und Einkommenstransfers** (Transferzahlungen oder Nahrungsmittelcoupons) im Sinne guten Regierungshandelns die sozial Schwächsten erreichen.
- **Zugang zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln** verbessern. Dies beinhaltet insbesondere Hilfen für Saatgut, Düngemittel und Technik, die sehr schnell verfügbar sind, für ausgewählte Regionen, vorzugsweise handlungsfähige Staaten Afrikas.
- **Ausfuhrbeschränkungen** sofort **aufheben**. Diese von einigen Entwicklungsländern neu geschaffenen Exportbarrieren (Exportstopps) behindern insbesondere den Süd-Südhandel und schaden vor allem den Entwicklungsländern untereinander.
- **Doha-Runde zum Erfolg führen**. Eine multilaterale Liberalisierung des Weltagrarhandels als Teil eines ausgewogenen Gesamtergebnisses der Doha-Entwicklungsrunde noch

in diesem Jahr würde einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Hemmnisse und Verzerrungen, insbesondere durch Exportsubventionen und -förderung, auf den internationalen Nahrungsmittelmärkten abzubauen, Anreize für die Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern zu schaffen und die Versorgungslage zu verbessern.

- **Haushalts- und Zahlungsbilanzungleichgewichte bekämpfen.** Die 30 ärmsten Länder mit größter Unterversorgung benötigen aufgrund der gestiegenen Nahrungsmittelpreise etwa 20 Mrd. US-Dollar pro Jahr zusätzlich für Nahrungsmittelimporte, die die Zahlungsbilanzprobleme dramatisch verschärfen. Hier ist vor allem der IWF gefragt, Monitoring zu betreiben, Liquiditätsengpässe zu vermeiden und Aktionspläne vorzulegen.

Hinsichtlich der **mittel- und langfristig** wirkenden **Maßnahmen** gilt, dass auch sie angesichts der dramatischen Probleme **sofort einzuleiten** sind. Als wesentliche Elemente sieht die Arbeitsgruppe:

- **Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen** in den Entwicklungsländern verbessern.  
Es sind grundlegende Strukturveränderungen weit über den Agrarsektor hinaus erforderlich, darunter Gewährleistung und Verbesserung der Rechtssicherheit, Instrumente zur Schaffung von Markt- und Preistransparenz sowie an Armutsbekämpfung orientierte sozialpolitische Maßnahmen. Landwirtschaft und rurale Entwicklung muss in der Politik der EL ein stärkeres Gewicht zukommen. Auch die sozialen Sicherungssysteme sind aus bzw. aufzubauen. Die Geberländer werden diese Prozesse unterstützen. Dabei ist es jedoch wichtig, die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer deutlich zu machen. Ziel ist, dass die betroffenen Länder selbsttragende Strukturen aufbauen, die auf lange Sicht ohne Hilfsmaßnahmen von außen bestehen können.
- Langfristig ist sowohl eine **globale Steigerung der nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion** – insbesondere der Eigenproduktion in den Entwicklungsländern – als auch eine Stärkung der Einkommen in den von Armut betroffenen Ländern notwendig. Eine Voraussetzung zur Steigerung der **landwirtschaftlichen Produktivität** sind verstärkte **Investitionen in eine nachhaltige Landwirtschaft**. Dazu ist Hilfe von außen notwendig. Alle Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der allgemeinen Einkommenslage beitragen, verbessern die Aussichten, dass die Landbevölkerung selbst in diesen Bereich investieren kann.
- Parallel dazu ist die **Agrarforschung zu intensivieren**. Um Ertragssteigerungen zu erreichen, sind Forschungsanstrengungen entlang der gesamten landwirtschaftlichen Produktionskette einschließlich der Zulieferindustrien notwendig. Ferner ist die Ausbildung von Fachkräften der Entwicklungsländer durch geeignete Qualifizierungsangebote und gemeinsame FuE-Projekte zu verbessern.
- Um Produktivitätssteigerungen über längere Zeit zu erreichen, sind die **Ertragspotenziale der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen** mit Hilfe **moderner Methoden der Pflanzentechnologie** zu verbessern. Dazu gehört auch ein verstärkter Dialog zu Chancen und Grenzen einer verantwortungsvollen Nutzung der grünen Gentechnik.

- **Nutzungskonkurrenzen vermeiden**

Aus der globalen Nachfragesteigerung nach Nahrungsmitteln, nachwachsenden Rohstoffen und Bioenergie resultiert eine zunehmende Konkurrenz um den Boden. Ein **verantwortungsbewusster Ausbau der Bioenergie** muss ökonomische Effizienz und ökologische und soziale Nachhaltigkeit beachten. Er soll die Abhängigkeit von Importen fossiler Energieträger verringern, einen Beitrag zum Klimaschutz leisten und Einkommen für Bäuerinnen und Bauern schaffen. Gleichzeitig ist die Flächenreserve weltweit begrenzt, ökologisch wertvolle Flächen müssen geschützt werden. Neben der Förderung der Produktivität nachhaltiger Landwirtschaft sind deshalb weitere Maßnahmen erforderlich. Ziel ist, unter Berücksichtigung der Funktionsweise der internationalen Märkte die Konkurrenzen zwischen Biomasseproduktion für energetische und stoffliche Nutzung und der Nahrungs- und Futtermittelerzeugung einerseits sowie den für die Erhaltung der Biodiversität nötigen Flächen andererseits zu vermindern. Wo Konflikte nicht auszuräumen sind, vertritt die Bundesregierung den Grundsatz, dass die **Ernährungssicherung Vorrang** vor anderen Nutzungen der Agrarerzeugnisse hat.

**Verbindliche Nachhaltigkeitsstandards** und effektive Zertifizierungssysteme werden benötigt. Die Bundesregierung strebt im EU-Rahmen die Festlegung entsprechender Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe an. Ziel der Bundesregierung ist, dass die Kriterien ökologische und soziale Aspekte wie auch die Frage der Flächenkonkurrenz umfassen und für Biomasse insgesamt gelten. Bei einer Anwendung auf Importe aus Drittstaaten muss WTO-Konformität gewährleistet sein.

**Biokraftstoffe der 2. Generation** können zur Minimierung der Konkurrenz zu Nahrungsgütern wegen ihrer Fähigkeit, Reststoffe zu verwerten, einen nennenswerten Beitrag leisten. Der Übergang auf diese Generation der Biokraftstoffe ist deshalb zu beschleunigen.

Die **Agrar- und Energieforschung** ist über die gesamte Wertschöpfungskette von der Züchtung über den Anbau und die Ernte der Agrarerzeugnisse bis zur Umwandlung, z. B. in Biokraftstoffe, in den Blick zu nehmen. Die Transformationsprozesse müssen in mehrfacher Hinsicht (Energie, Emissionsminderung) effizienter werden und soweit wie möglich miteinander verknüpft werden (Mehrfach- und Kaskadennutzung im Sinne eines Bio-raffinerie-Konzeptes).

Die Bundesregierung unterzieht ihre Förderpolitik im Bereich der Bioenergie einem **Monitoringprozess**, um die Zielerreichung der jeweiligen Instrumente und die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien zu überprüfen sowie auf technologische Entwicklungen reagieren zu können.

- Globale **Klimaschutzpolitik** und **Biodiversitätspolitik** voranbringen.

Um klimabedingte Ernteauffälle zu begrenzen, muss die globale Klimaschutzpolitik vorgebracht werden. Hierfür sind internationale Vereinbarungen für ein **Post-Kyoto-Abkommen** ebenso unverzichtbar wie die Umsetzung der nationalen und europäischen

Klimaschutzziele.

Der **Schutz der biologischen Vielfalt** als Grundlage jeder landwirtschaftlichen Produktion ist weltweit voranzutreiben. Die Bundesregierung wird die deutsche Präsidentschaft der Konvention über die biologische Vielfalt (CBD) nutzen, um die internationalen Aktivitäten zur Sicherung der Biodiversität, einschließlich der Agrobiodiversität, zu forcieren.

- **Agrarpolitik an den Märkten orientieren.**  
Erforderlich ist Kohärenz mit den übrigen Politikbereichen; insbesondere den globalen Entwicklungszielen und den Zielen der WTO-Runde.
- **Frühwarnsysteme verbessern.**  
Dies ist notwendig, um insbesondere akut notwendig werdende Hilfsmaßnahmen rechtzeitig und umfassender vorbereiten zu können.

Als Antwort auf die krisenhafte Situation der Welternährungslage ist eine umfassende und auf Dauer angelegte **koordinierte Strategie** erforderlich, die zwischen den Staaten und den internationalen Institutionen abzustimmen ist. Gemeinsames Agieren verstärkt die Hebelwirkung der Aktivitäten, weshalb von isolierten einzelstaatliche Aktionen abgeraten wird.

Die **Bundesregierung** leistet ihre **Unterstützung** sowohl im bilateralen als auch im europäischen und multilateralen Rahmen:

- Die Bundesregierung hat kurzfristig ihre finanzielle Unterstützung für die internationale Nahrungsmittelhilfe um 23 Mio. € erhöht.
- Die Bundesregierung wird allein in diesem Jahr durch Umstrukturierung ihrer Hilfsmittel rd. 750 Mio. US-\$ (500 Mio. €) für Maßnahmen zur Förderung der Nahrungsmittelsicherheit in den Entwicklungsländern einsetzen.
- Deutschland unterstützt im Rahmen der EU die Bereitstellung von 500 Mio. € Soforthilfe in 2008 und von 3,4 Mrd. € für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in den Entwicklungsländern in den nächsten 6 Jahren.

Darüber hinaus hält die Bundesregierung weitere **Aktivitäten** auf der **multilateralen Ebene** für **notwendig** und wird dies sowohl bei den Beratungen auf dem ER am 19. und 20. Juni in Brüssel und dem G8-Gipfel am 7. –9. Juli in Toyako unterstreichen:

- **Unterstützung** der vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingesetzten „**High Level Task Force on the Global Food Crisis**“ und deren „Comprehensive Framework of Action“. Die internationale Gemeinschaft verfügt damit über einen Orientierungsrahmen, der sowohl die zukünftigen Aktionen als auch die Prinzipien zu deren Umsetzung vorgibt. Im Ergebnis werden Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in den Fokus der Handlungsstrategie gerückt, was die Bundesregierung ausdrücklich befürwortet.
- Begrüßung der Initiative der **Weltbank** mit einem Finanzvolumen von 1,2 Mrd. US und der Initiativen der **Regionalen Entwicklungsbanken** mit einem Volumen von ca. 2 Mrd.

US-\$. Wichtig ist, dass diese Initiativen kompatibel zu den Handlungsempfehlungen der VN sind.

- Begrüßung der kurzfristigen Bereitstellung von 200 Mio. US-\$ durch **IFAD** im Kontext der gegenwärtigen Nahrungsmittelkrise und Unterstützung des vorgeschlagenen Arbeitsplans mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 3 Mrd. US \$, auf der Basis einer Wiederauffüllung von 1,2 Mrd. US \$ für die 2010 – 2012.
- Handlungsorientierte Schlussfolgerungen des **ER und des G8-Gipfels**.
- Enge **Kooperation** zwischen **Geberländern** und **internationalen Organisationen** (Weltbank, FAO, IWF). Die Einbeziehung wichtiger Schwellenländer und der G-77 Länder in die Handlungsstrategien ist wichtig.

## Teil II - Ursachenanalyse -

Die Staats- und Regierungschefs der Welt haben sich mit der **Millenniumserklärung** von 2000 das Ziel gesetzt, den Anteil der Hungernden bis 2015 und die Armut weltweit zu halbieren. So lauteten auch die Beschlüsse der Welternährungsgipfel 1996 und 2002.

Die **Weltmarktpreise** insbesondere **für Rohöl** und **Nahrungsmittel** sind in den letzten Jahren und vor allem 2006 und 2007 stark gestiegen. Die Weltbank geht davon aus, dass durch den Preisanstieg zu den bereits an Hunger und Mangelernährung leidenden Menschen weitere 100 Millionen Menschen hinzukommen. Bisher erreichte Fortschritte bei der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) können wieder verloren gehen. Die Verteilungskonflikte um Ressourcen können Staaten zusätzlich destabilisieren und zu einem Problem der internationalen Sicherheit werden. Die Energieversorgung der Menschheit muss sicher gestellt werden. Gleichzeitig erfordern die Bewältigung der Folgen des Klimawandels und seine Begrenzung gewaltige Anstrengungen in kurzer Zeit. Die Bewahrung der natürlichen Vielfalt der Erde ist eine weitere Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung. Hier zeigt sich die Notwendigkeit der Verzahnung von Agrar-, Umwelt-, Energie-, Entwicklungs-, Handels-, Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Forschungspolitik. Die Verknüpfung von nachhaltiger Entwicklung und Agrarwirtschaft zur Lösung dieser Aufgaben ist der Schlüssel für eine sichere Ernährung.

Die **globale Aufgabe „Ernährungssicherung“** erfordert eine differenzierte und den vielfältigen Ursachen der Nahrungsmittelkrise gemäße Vorgehensweise. Nur eine klare Analyse der Ursachen und Prioritätensetzung hilft bei der Auflösung der Zielkonflikte, die sich abzeichnen, insbesondere zwischen der Notwendigkeit kurzfristiger Hilfsmaßnahmen und dem Aufbau längerfristig stabiler Lebensmittelversorgung in Entwicklungsländern (EL), einem zu starken Ausbau der Bioenergienutzung und der Nahrungsmittelerzeugung oder der Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft und der Biodiversität.

### 1. Ausmaß der globalen Nahrungsmittelpreissteigerung

Nach sinkenden realen Preisen seit den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts und dem historischen Tiefpunkt der realen Preise für Nahrungs- und Genussmittelrohstoffe im Jahre 2001 sind die **Weltmarktpreise** für nahezu alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse 2006 und vor allem 2007 **stark gestiegen**. Dieser Anstieg ist nicht auf einen Einbruch der Welterzeugung zurückzuführen. Die Erzeugung stieg sogar pro Kopf der Weltbevölkerung leicht an. Trotzdem stieg der weltweite Nahrungsmittelpreisindex der Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen



(FAO Food Price Index) 2006 um 9 % gegenüber dem Vorjahr und 2007 gegenüber 2006 um 23 %. Der Preisanstieg wurde wesentlich von Milcherzeugnissen (+80 %), Ölen (+50 %), Getreide (+38 %) getrieben. Die Preise für Schweinefleisch blieben annähernd gleich. Die Ausnahme war Zucker mit einem Preisrückgang um -32 %. Die Steigerung des weltweiten Nahrungsmittelpreisindex für März 2008 gegenüber März 2007 gibt die FAO sogar mit 57 % an. Zu einem tendenziell gleichen Ergebnis kommt das US-Landwirtschaftsministerium (USDA), das den Preisanstieg für Getreide und Ölsaaten in den letzten beiden Jahren auf 60 % beziffert. Der Preisanstieg wurde begleitet von höheren Preisschwankungen als in der Vergangenheit, insbesondere bei Getreide und Ölsaaten. Die nachfolgend dargestellten langfristig wirksamen Faktoren sprechen dafür, dass die Zeit real fallender Weltagrarpreise zu Ende geht.

Für die Preisentwicklung kann **nicht eine einzige Ursache** verantwortlich gemacht werden. Kurz- und langfristige Entwicklungen haben sich überlagert und führten zu den hohen Preisausschlägen. Hohe Preise werden dann zu einem Problem, das einen Handlungsbedarf durch die Politik auslöst, wenn sich Arme dadurch Lebensmittel nicht mehr leisten können.

## 2. Ursachen der globalen Nahrungsmittelpreissteigerung

Kurzfristig wirken die folgenden Faktoren preissteigernd:

- **Wetterbedingte Produktionsausfälle:** Die weltweite Getreideproduktion ging 2005 und 2006 vor allem aufgrund witterungsbedingter Ertragseinbußen um 1 bzw. 2 % zurück; allein in den acht Hauptexportländern von Getreide, wo die Hälfte des Weltgetreides erzeugt wird, sank die Produktion um 4 bzw. 7 %.
- **Steigende Rohölpreise:** Der drastische Anstieg der Rohölpreise innerhalb von nur drei Jahren von 40 (Mai 2005) auf bis zu 120 (Mai 2008) US-\$ je Fass verteuerte die Agrarproduktion (Treibstoff, Dünger, Pflanzenschutzmittel) und die Transporte. Dies machte die energetische Verwertung von Agrarrohstoffen attraktiver und der Anbau von Energiepflanzen stieg kurzfristig und regional unterschiedlich zu Lasten der Lebensmittelerzeugung an. Dabei wurden die Preise für Ethanol, Mais und Zucker vom Benzinpreis und die Preise für Palm-, Soja- und Rapsöl vom Dieselpreis beeinflusst. Die Preise für fossilen Treibstoff ziehen bestimmte Agrarpreise nach. Die Weltbank (2008) schätzt den Einfluss steigender Energiepreise (Treibstoffe, Dünger, Pflanzenschutzmittel) auf die Preissteigerungen bei Agrarrohstoffen auf ca. 15 %.
- **Abnehmende Lagerbestände:** Die weltweiten Lagerbestände an Reis und Getreide sind in den vergangenen Jahren auf den niedrigsten Stand seit rund 30 Jahren gefallen (Weltgetreiderat und USDA). In der EU haben die Agrarreformen im Zusammenhang mit der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und

seit 2003 sinkende (Stütz-) Preise zu abnehmenden staatlichen Lagerbeständen geführt. Zudem hat die steigende Bioethanolproduktion zu sinkenden Überschüssen in wichtigen Agrarexportländern geführt. Die Folge des Lagerabbaus sind größere Preisausschläge, weil es keine Puffer durch die Räumung von Lagern mehr gibt. Ausnahme ist hierbei Zucker. Indien und China haben aufgrund zeitweise höherer Weltmarktpreise wieder verstärkt in den Zuckersektor investiert und sind seit zwei Jahren wieder zu Nettoexporteuren geworden; dies ist laut FAO die Ursache für gegen den Trend gesunkene Preise auf den Zuckermärkten.

- Auch die **Finanzmärkte** haben Einfluss auf die Preise für Agrarerzeugnisse. Vor dem Hintergrund der internationalen Finanzmarktkrise, einer erhöhten Transparenz und des Abbaus von Marktregulierungen im Agrarbereich, des schwachen Dollarkurses, hoher Devisenreserven in wichtigen Agrarimportländern, niedriger Renditen alternativer Finanzanlagen und steigender Rohstoffpreise werden Agrarrohstoffe für Finanzanlagen interessant. Deutliches Anzeichen hierfür sind die gestiegenen Umsätze bei Derivaten (Futures und Optionen) an den Warenterminbörsen, die zur Diversifizierung der Finanzportfolios und zur Risikoverminderung angeboten werden. Zwar ist wahrscheinlich, dass spekulative Transaktionen an den Warenterminbörsen zumindest die Preisausschläge bei Agrarprodukten verstärkt haben, bislang gibt es jedoch keine eindeutigen Hinweise, dass von spekulativen Transaktionen ein signifikanter Einfluss auf das Preisniveau von Nahrungsmitteln ausgegangen ist. Terminkontrakte dienen vor allem der Ernährungswirtschaft, um sich gegen Preisschwankungen abzusichern.
- **Exportzölle bzw. -beschränkungen** einiger Hauptexportstaaten führen zu regionalen und bestimmte Produkte betreffenden Exportausfällen und steigenden Preisen. Auf Importe angewiesene arme Länder geraten dadurch in noch größere Schwierigkeiten.
- Schließlich verfügen die von der Nahrungsmittelkrise am meisten betroffenen Länder in der Regel weder über **Haushaltsreserven** noch über funktionierende **soziale Sicherheitsnetze**, die eine Mindestversorgung für die vom Risiko der Mangelernährung und des Hungers betroffenen Bevölkerungsgruppen gewährleisten können.

Die strukturellen langfristig wirkenden Hauptursachen für die Preissteigerung sind:

- Die **qualitative Nachfrage** nach Lebensmitteln hat sich verändert, weil sich bei steigendem Einkommen die Ernährungsgewohnheiten ändern und weil derzeit weltweit erstmals mehr Menschen in Städten als auf dem Land leben. Sie bevorzugen eiweißreiche tierische Lebensmittel, die mit dem Einsatz eines Vielfachen an Getreide erzeugt werden. Der Pro-Kopf-Fleischkonsum in China hat sich nach Einschätzung des Internationalen Forschungsinstituts für Ernährungspolitik (IFPRI) im Zeitraum 1990 bis 2005 verdoppelt. Der im weltweiten Vergleich hohe Verzehr tierischer Lebensmit-

tel (Milcherzeugnisse, Fleisch, Eier) in den Industrieländern erfordert seit jeher einen hohen Einsatz von Futtermitteln. Die EU ist Nettoimporteur von Futtermitteln (rund 32 Millionen t Futtermittel ohne Getreide).

- Das globale **Bevölkerungswachstum** von jährlich etwa 80 Millionen Menschen führt verbunden mit Einkommenssteigerungen in Staaten mit hohem Wirtschaftswachstum zu einem starken Anstieg der mengenmäßigen Nachfrage nach Nahrungs- und Futtermitteln. Die FAO rechnet mit einem globalen jährlichen Anstieg des Bedarfs an Agrarprodukten (Nahrungs-, Futtermittel sowie nachwachsende Rohstoffe) um 1,6 % bis 2015 und danach um 1,4 % bis 2030.
- **In vielen Entwicklungsländern** wurde der **Agrarsektor** in den vergangenen Jahrzehnten **vernachlässigt**. Investitionen in die Landwirtschaft und die ländlich agrarische Infrastruktur wurden nicht in ausreichendem Maße getätigt. Die geringe Produktivität ist strukturell bedingt und wird durch einen Mangel an guter Regierungsführung, aber auch durch innere oder regionale Konflikte und Krankheiten verschärft. Auch die durch Exportsubventionen oder andere Formen der Exportförderung verbilligten Nahrungsmittelexporte der Industrieländer haben in einigen Ländern v.a. Afrikas aber auch Asiens und der Karibik die Produktion und Produktivitätsentwicklung in der Landwirtschaft gebremst. Viele afrikanische Länder, die vor 20 Jahren noch regelmäßig Agrarprodukte exportiert haben, sind aufgrund einer Vernachlässigung des Agrarsektors heute zu Nettonahrungsmittelimporteuren geworden. Aktuell zählt die FAO 82 Länder mit gravierenden Defiziten bei der Nahrungsmittelproduktion, darunter 40 afrikanische Länder.
- Die **Nachfrage nach Agrarrohstoffen für die Bioenergieerzeugung** wächst, vor allem nach Zucker, Mais, Maniok, Ölsaaten und Palmöl. Der Anbau für Biodiesel und Bioethanol auf geschätzten bisher nur 1,9 % (2007, FAO) der Weltackerfläche ist insbesondere regional ein weiterer Faktor für den starken Preisanstieg für die meisten Agrarerzeugnisse. Die Erzeugung auf dieser Fläche liegt allerdings unterhalb der jährlichen Schwankungen der Erntemengen, z.B. in Folge der Witterung. Außerdem entstehen bei der Biokraftstoffherstellung in erheblichem Maße Nebenprodukte, die für die Verfütterung eingesetzt werden. Zukünftig, je nach Szenario und Modellannahmen unterschiedlich, wird jedoch der geplante Ausbau der Agrarkraftstoffnachfrage ohne Mobilisierung von nachhaltig nutzbaren Flächenreserven, Produktivitätssteigerung und Reststoffnutzung einen stärkeren Einfluss auf die Preise für bestimmte Agrarerzeugnisse gewinnen. Die Schätzungen und Prognosen unterscheiden sich je nach Szenario und zugrunde liegenden Annahmen erheblich. Die OECD (2008) schätzt den Preiseffekt der Bioenergienachfrage auf die Weizenpreise 2013 bis 2017 auf rund 8 %, auf die Grobgetreidepreise auf rund 11% und auf die Ölsaatenpreise auf rund 6%. Das IFPRI (2008) hingegen schätzt schon den aktuellen Einfluss (2007) des Agrarkraft-

stoffverbrauchs auf die Preisbildung auf ca. 10% (Weizen) und ca. 20 % (Mais). Die gestiegenen Treibstoffpreise machen die energetische Verwertung von Agrarrohstoffen generell attraktiver und der Anbau von Energiepflanzen steigt kurzfristig und regional unterschiedlich zu Lasten der Lebensmittelerzeugung an. Regional hat die gestiegene Nachfrage nach Rohstoffen für die Agrarkraftstoffherstellung bereits Lebensmittelkrisen verursacht oder verschärft (Tortillakrise Mexiko).

- Für die Zukunft ist zu erwarten, dass die **Klimaveränderung** durch die Verringerung von Niederschlagsmengen und Verschiebung von Regenzeiten insbesondere auf der südlichen Hemisphäre zu Wasserknappheit, weniger nutzbarer Fläche und einer verringerten Produktivität der Landwirtschaft führt. Neben Bodenverlusten durch Wüstenbildung, Versalzung, Erosion und Nährstoffverarmung vermindert auch der Flächenverbrauch für Siedlungen und Infrastruktur weltweit die Agrarfläche. In Entwicklungsländern der Tropen und Subtropen werden überwiegend Ernterückgänge erwartet. In einigen Ländern Afrikas könnten sich die Erträge aus der vom Regen abhängigen Landwirtschaft bis 2020 um bis zu 50 % reduzieren.
- Ebenfalls längerfristig kann die **Abnahme der Biodiversität** eine Bedrohung für die Ernährungssicherheit werden. Die Pflanzenzüchtung ist auf das Reservoir von Wildpflanzen angewiesen, um neue Eigenschaften zu finden und in Kulturpflanzen einzubringen. Auch die weltweite Verbreitung nur weniger Kultursorten vermindert die Biodiversität.
- Grundsätzlich nutzbare **Agrarflächen** werden derzeit **nicht genutzt**. Global gesehen gibt es trotz klimabedingter Verluste (z.B. Desertifikation) und des Verbrauchs landwirtschaftlich nutzbaren Landes Potenzial für weiteres Ertragswachstum. Hohe Agrarpreise bieten einen Anreiz, nutzbare Flächenreserven zu mobilisieren und die Produktivität zu steigern. Dies gilt auch für Entwicklungsländer.

### 3. Auswirkungen der globalen Nahrungsmittelpreissteigerung

Ein Anstieg der Nahrungsmittelpreise ist zunächst Ausdruck der Marktverhältnisse und löst Reaktionen in Produktion und Verbrauch aus. Profitieren werden davon zwar in erster Linie die starken Agrarexportländer. Preissteigerungen bieten jedoch auch **Chancen** für Arme in den ländlichen Räumen der Entwicklungsländer, die insgesamt ca. 75 % der Armen stellen:

- **Bauern, auch Kleinbauern in Entwicklungsländern**, können höhere Erlöse erzielen, soweit sie für den Markt produzieren, Produktionsanreize erhalten und ihre Einkommen verbessern (Bekämpfung der ländlichen Armut). Dafür dürfen die Produktionskosten nicht in gleichem Maße steigen und es braucht günstige politische Rahmenbedingungen und in bestimmten Fällen (fehlendes Saatgut) konkrete und rasche Hilfe.

Aufgrund der Tendenz, dass kleinbäuerliche Betriebe infolge der steigenden Inputkosten ihre Anbaufläche eher einschränken, statt in Erwartung steigender Preise ihre Produktivität zu steigern, können sich – insbesondere in den ländlichen Regionen, in denen die Armut besonders ausgeprägt ist – die lokal verfügbaren Angebotsmengen kurzfristig weiter verringern und zu weiteren Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln führen.

- Durch Steigerung ihrer Agrarproduktion können **exportierende Länder**, darunter auch Entwicklungsländer, auf dem Weltmarkt zusätzliche Einkünfte erzielen. Dazu ist in den meisten der von Nahrungsmittelkrisen betroffenen Entwicklungsländer die Ausrichtung auf die Landwirtschaft erforderlich. 82 Staaten mit niedrigem Einkommen und fehlenden Nahrungsmitteln haben sich als Folge verminderter Investitionen in die Landwirtschaft zu Nettoimporteuren entwickelt.
- Höhere Lebensmittelpreise können zu einer **Neugewichtung der politischen Prioritäten in den Entwicklungsländern** zugunsten der Landwirtschaft führen, was besonders wichtig ist, weil bisher in vielen Ländern die landwirtschaftliche Entwicklung vernachlässigt wurde, obwohl ein großer Teil der Bevölkerung nach wie vor auf dem Land und von der Landwirtschaft lebt.
- Preissteigerungen eröffnen Möglichkeiten für die **Nutzung bisher ungenutzten Landes** ohne großen Naturschutzwert und für eine nachhaltige Produktivitätssteigerung.

Steigende Nahrungsmittelpreise sind jedoch vor allem ein **existenzielles Problem für Arme**. Sie können bei steigenden Preisen ihren Bedarf nicht mehr decken:

- **Arme, vor allem in Entwicklungsländern**, die nicht von höheren Agrarpreisen profitieren, können sich Nahrungsmittel nicht mehr leisten, hungern und werden von externer Hilfe abhängig. Dies trägt zu einseitiger Ernährung mit den entsprechenden Gesundheitsschäden bei. Weltbank und IWF gehen infolge der Preissteigerungen bei Lebensmitteln von einer Zunahme der Armut aus, die sieben Jahre Armutsbekämpfung (Millenniumentwicklungsziele) zunichte machen könnte. Betroffen sind vorwiegend die arme städtische Bevölkerung und die marginalisierte ländliche Bevölkerung, die einen großen Teil ihrer Einkünfte für Nahrungsmittel aufwenden müssen. Nahrungsmittelengpässe können in sozial und/oder politisch instabilen Regionen zusätzlich destabilisierend wirken. In Industrieländern sind Menschen mit niedrigem Einkommen gezwungen, einen wachsenden Teil ihrer Ausgaben für Lebensmittel aufzuwenden.
- **Auf Nahrungsmittelimporte angewiesene Länder** (insbesondere die 82 Low Income Food-Deficit Countries, FAO) müssen dafür erheblich mehr bezahlen oder die Importe einschränken. Die Handelsbilanzen dieser Länder geraten noch stärker in Schieflage.

Hinzu kommen weitere Belastungen der öffentlichen Haushalte, da viele Betroffene mit einer Senkung der Einfuhrzölle oder Steuern bzw. einem Ausbau von Subventionsprogrammen oder sozialer Sicherungssysteme auf die Notlage reagieren (müssen). Diese Folgen gefährden das Wirtschaftswachstum und die gesamte Entwicklung der betroffenen Länder in anderen Bereichen, die infolge der Notlage vernachlässigt werden, u.a. Investitionen in Landwirtschaft und agrarische Infrastruktur.

- Die **internationalen Hilfsorganisationen** können für ihre Budgets nur noch eine kleinere Menge an Lebensmitteln erwerben und müssen, falls keine zusätzlichen Gelder zur Verfügung gestellt werden, die Rationen kürzen und/oder einzelne Bevölkerungsgruppen oder Länder von Hilfslieferungen ausschließen.
- Der Druck auf die freilebenden **Meeresfischbestände** kann durch hohe Lebensmittelpreise ansteigen. Steigende Lebensmittelpreise erhöhen generell den **Druck auf verwundbare Lebensräume** wildlebender Pflanzen und Tiere (z.B. Regenwälder) und die Ressourcen Wasser, Boden und Luft, wenn die landwirtschaftliche Nutzung oder Produktivitätssteigerung nicht nachhaltig erfolgt.

#### 4. Was wird bereits getan?

Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die Nahrungsmittelkrise wird von den Vereinten Nationen (VN) durch eine **Task Force unter Leitung des VN-Generalsekretärs Ban Ki-moon und Beteiligung von Weltbank und IWF** koordiniert. Darauf haben sich die Chefs der VN-Sonderorganisationen, VN-Fonds und -Programme sowie der Weltbank und des IWF beim Treffen des Chief Executive Board (CEB) geeinigt. Koordiniert wird die Arbeit der Task Force vom Unter-Generalsekretär für Humanitäre Angelegenheiten John Holmes und dem Influenza-Koordinator des VN-Systems David Nabarro. Das erste Treffen hat am 12. Mai 2008 stattgefunden. Am 3. Juni hat die Task Force einen Entwurf ihres „Comprehensive Framework of Action“ vorgelegt.

Vom 3. bis 5. Juni 2008 tagte die **FAO-Konferenz** zum Thema „Welternährungssicherung: Die Herausforderungen des Klimawandels und der Bioenergie“. Sie bot gleichzeitig ein sehr hochrangig besetztes Forum für die internationale Diskussion über die aktuelle Lebensmittelpreiskrise und Lösungsansätze.

Am 22. Mai 2008 fand eine **Sondersitzung des Menschenrechtsrates** der VN zum Recht auf Nahrung statt.

Der **Europäische Rat** beschäftigt sich am 19./20. Juni 2008 mit den politischen Auswirkungen der hohen Nahrungsmittelpreise.

Die Staats- und Regierungschefs der **G8** treffen sich vom 7. bis 9. Juli 2008 in Toyako/Hokkaido. Die japanische G8-Präsidentschaft hat sich des Problems der steigenden Nahrungsmittelpreise angenommen und das Thema prominent auf die Tagesordnung für den G8-Gipfel in Toyako gesetzt. In Vorbereitung hierauf werden gegenwärtig Unterstützungsmaßnahmen auf kurz-, mittel- und langfristiger Ebene diskutiert. Es wird vorgeschlagen, in enger Abstimmung mit den internationalen Prozessen, insbesondere mit der VN Task Force, internationale Organisationen wie die Weltbank, den IWF, die FAO das WFP u. a. mit der Durchführung zu beauftragen.

**Not- und Nahrungshilfe:** Um unmittelbare Hungerkrisen zu verhindern, unterstützt die Bundesregierung die Arbeit des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen. Zusätzlich zum regulären jährlichen Beitrag von 23 Millionen € und der anlassbezogenen finanziellen Unterstützung von Nothilfeprogrammen bei auftretenden Krisen hat die Bundesregierung bereits seit März 2008 weitere 18 Millionen € bereit gestellt. Weitere 5 Millionen € stehen zusätzlich für Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen im Kontext der aktuellen Nahrungsmittelkrise zur Verfügung. Die VN haben die internationale Gemeinschaft aufgefordert, weitere finanzielle Mittel bereitzustellen.

Eine Aufstockung des deutschen Engagements in der Not- und Übergangshilfe muss von den strukturell angelegten Initiativen zur Reform der Nahrungsmittelhilfekonvention (Food Aid Convention, FAC) und Ausrichtung des Welternährungsprogramms (WFP) begleitet werden. Den drei römischen VN-Organisationen kommt mit ihrer Expertise in den Bereichen ländliche Entwicklung (FAO und IFAD) und Nahrungsmittelhilfe bei der Bewältigung der derzeitigen Krise entscheidende Bedeutung zu. Alle drei VN-Organisationen wurden in den letzten Jahren einer Evaluierung unterzogen und sind dabei, tiefgreifende Reformen umzusetzen. Hinzuweisen ist auch auf die von Deutschland mitgetragene Initiative zur verstärkten Zusammenarbeit dieser drei VN-Organisationen, um so Einsparmöglichkeiten und Synergieeffekte zu nutzen.

**Multilaterale Zusammenarbeit:** Zusätzlich ist Deutschland über seine Mitgliedschaft in der EU und in internationalen Organisationen nicht nur an der Finanzierung von deren Programmen, sondern auch an der Ausrichtung der Förderpolitik beteiligt (Beispiel: deutscher Finanzierungsanteil an EU-Programmen für Landwirtschaft und Ernährungssicherung im Jahr 2006: rd. 100 Millionen Euro).

So hat sich Deutschland in den vergangenen Jahren dafür eingesetzt, dass die **Weltbank** wieder einen höheren Anteil ihrer Mittel für die ländliche Entwicklung einsetzt. Die Weltbank hat mit ihrem diesjährigen Weltentwicklungsbericht „Agriculture for Development“ die Ländliche Entwicklung in den Mittelpunkt gestellt und ihre Ausgaben deutlich gesteigert: Im Zeitraum 2005 bis 2007 haben sich die Kredite im Bereich Landwirtschaft im Vergleich zum Zeitraum 1999 bis 2001 um 38 % erhöht. Bei der jüngsten Frühjahrstagung der Weltbank hat

Weltbankpräsident Robert Zoellick weitere Erhöhungen angekündigt. Inzwischen hat die Weltbank eine mit 1,2 Mrd. US-\$ ausgestattete **Global Food Crisis Response Facility** geschaffen und angekündigt, dass sie ihre Förderung der Landwirtschaft von jährlich 4 Mrd. US-\$ auf 6 Mrd. US-\$ erhöhen wird.

Die **Regionalen Entwicklungsbanken** haben zusätzliche Mittelbereitstellungen für die Entwicklungsländer in ihren jeweiligen Kontinenten angekündigt.

Die **Afrikanische Entwicklungsbank** plant, ihr Projektportfolio zur Stärkung der Landwirtschaft um 1 Mrd. US-\$ aufzustocken und ihr Landwirtschaftsportfolio damit auf 4,8 Mrd. US-\$ zu erhöhen. Darüber hinaus beabsichtigt sie, aus bestehenden Mitteln eine Sonderfazilität für schnell abfließende Mittel im Volumen von 250 Mio. US-\$ zu schaffen. Mittel- und langfristig soll die Förderung der Landwirtschaft schwerpunktmäßig durch Infrastrukturinvestitionen arbeitsteilig mit afrikanischen Partnern und anderen bi- und multilateralen Gebern entsprechend der jeweiligen komparativen Vorteile gestärkt werden. Die Bank hat eine Arbeitsgruppe zum Thema eingerichtet.

Die **Asiatische Entwicklungsbank** hat am 07. Mai 2008 ein Sofortprogramm über 500 Mio. US-\$ angekündigt. Die am meisten betroffenen Länder Asiens sollen danach Budgethilfen zur Schaffung und Stärkung sozialer Sicherungsnetze für die Ärmsten erhalten. Geprüft wird derzeit, inwieweit aus dem Asiatischen Entwicklungsfonds rund 700 Mio. US-\$ zur Verfügung gestellt werden können. Des Weiteren hat die Bank angekündigt, in 2009 ihr Volumen für längerfristig wirksame Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft und landwirtschaftliche Ressourcen auf 2 Mrd. US-\$ zu verdoppeln.

Die **Interamerikanische Entwicklungsbank** (IDB) konzentriert sich mittelfristig auf die Stärkung sozialer Sicherungssysteme und die Landwirtschaft (500 Mio. US-\$ Kredite) und will durch die Reprogrammierung bereits zugesagter Kreditmittel (300 Mio. US-\$) "Food Crisis Priority Projects" finanzieren. Schließlich sollen konzessionäre Mittel des bisher kaum genutzten Fonds für soziale Sicherung in Höhe von rd. 20 Mio. US-\$ für "Social Protection", insbes. für die Ausweitung und Verbesserung konditionierter Transferprogramme und sozialer Sicherungssysteme, eingesetzt werden.

Der **IWF** steht mit wirtschaftspolitischer Beratung und seinen unterschiedlichen Finanzierungsfazilitäten (insbesondere der Poverty Reduction and Growth Facility sowie der Exogenous Shocks Facility; für Länder mittleren Einkommens die Compensatory Financing Facility) bereit, um Mitgliedsländern zeitnah und ohne Verzögerung zu helfen, die wegen der hohen Nahrungsmittelpreise in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten. Die Programme werden bei Bedarf an die geänderten Umstände angepasst, um flexibel auf die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise reagieren zu können.



**Nationale und internationale Forschungspolitik** der Bundesregierung: Die Bundesregierung hat mit der Hightech-Strategie bereits spezifische Maßnahmen eingeleitet, um durch die Förderung von Forschung und Innovation sowie durch die Gestaltung von Rahmenbedingungen langfristige Problemlösungen für die nachhaltige Ernährungssicherheit zu erarbeiten. Darüber hinaus hat die Bundesregierung mit einer umfassenden Strategie zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung einen weiteren Schritt getan, um Antworten auf die forschungs- und innovationspolitischen Herausforderungen der Globalisierung zu geben. Hierzu zählt u.a. die Stärkung der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern in Bildung, Forschung und Entwicklung. Die globale Ernährungssicherheit wird im Übrigen auch beim anstehenden G8-Forschungsministertreffen diskutiert werden.

**Agrarhandelspolitik:** Die EU ist der größte Lebensmittelimporteur der Welt und hat einseitig oder bilateral den Agrarmarktzugang für Entwicklungsländer und damit Produktionsanreize für die dortige Landwirtschaft deutlich verbessert:

- Die „**Everything but Arms**“/EBA („Alles-außer-Waffen“-Initiative der EU gibt den 49 am wenigsten entwickelten Ländern der Welt einseitig zoll- und quotenfreien Marktzugang in die EU. Dieser Marktzugang gilt grundsätzlich auch für alle Agrargüter, ab 2009 auch für Zucker und Reis. Die EU ist bereit, dafür teilweise schmerzhaft Einschnitte in Kauf zu nehmen, bei Zucker z.B. kräftige Verringerung der Erzeugung, Fabrikschließungen, Arbeitsplatzabbau. Im Rahmen der Verhandlungen zur WTO-Entwicklungsrunde ist es der EU 2005 in Hongkong gelungen, eine entsprechende an alle Industrieländer gerichtete Zielvorgabe für 97 % aller Zolllinien festzuschreiben.
- Die **Wirtschaftspartnerschaftsabkommen** (EPA) bzw. entsprechende Interimsabkommen ersetzen die bisherige Handelsregelung im Cotonou-Abkommen durch WTO-kompatible Freihandelsabkommen. AKP-Länder, die derartige EPAs mit der EU abschließen, erhalten grundsätzlich zoll- und quotenfreien Marktzugang mit Übergangsfristen für Reis und Zucker.
- Im Rahmen des **Allgemeinen Präferenzsystems** der EU (APS) werden Entwicklungsländern für einen großen Teil ihrer Produkte – darunter auch nicht sensible Agrarprodukte - deutliche Zollnachlässe gewährt. Sind die Entwicklungsländer VN-Konventionen im Bereich der Menschenrechte, der Umwelt- und Sozialpolitik beigetreten und wenden diese an, erhalten sie über das APS+ sogar zollfreien Marktzugang.
- Ein erfolgreicher Abschluss der **Doha-Runde** noch in diesem Jahr kann zur Beruhigung der Weltagrarmärkte durch Abbau von Handelshemmnissen beitragen. Beschränkungen des Welthandels (Exportsteuern und Embargos, Preisstützungen und Einfuhrbehinderungen) haben – insbesondere mittel- bis langfristig – oft schädliche und unbeabsichtigte Auswirkungen für Produzenten und Konsumenten.

**Reformen der EU-Agrarpolitik:** Darüber hinaus hat die EU mit ihren umfangreichen Agrarreformen bereits eine Vorleistung auf die globalen Entwicklungsziele eines Abschlusses der WTO-Runde erbracht und hat darüber hinaus die Gemeinsame Agrarpolitik an die EU-eigenen entwicklungsbezogenen Handelsvereinbarungen angepasst:

- **Handelsverzerrende Subventionen** werden in einem fortschreitenden Reformprozess **abgebaut**. Heute vorherrschende Maßnahmen der Agrarpolitik (Direktzahlungen) sind weitgehend entkoppelt und weisen keine direkten Produktionsanreize mehr auf, die zu einer Überproduktion mit Störungen der Märkte in Entwicklungsländern führen könnten. Sie berücksichtigen stärker Umwelt-, Sozial- und regionalpolitische Ziele.
- Die **EU-Exporterstattungen** wurden seit 1992 von 9,47 Mrd. € bereits stark **gesenkt**. Die EU nutzt indes bei angespannter Marktlage bestehende Möglichkeiten derzeit noch aus, Exporterstattungen in dem WTO-konformen Rahmen einzusetzen. Die Kommission sieht im Haushaltsentwurf 2009 nur noch 336 Mio. € vor. Es ist das Ziel, die Exporterstattungen schrittweise vollständig abzubauen. Exporterstattungen überbrücken die Differenz zwischen Weltmarkt und höherem EU-Binnenmarktpreis und verlieren so in Zeiten hoher Weltmarktpreise naturgemäß an Bedeutung.
- Im Rahmen der **Agrarreformen**, sowohl der umfassenden Reform von 2003 als auch der Baumwoll- und Zuckermarktreform 2005, wurden auch die EU-Binnenpreise deutlich gesenkt, was ein Zurückfahren des tarifären Außenschutzes im Rahmen der bilateralen Vereinbarungen und später auch der WTO ermöglicht. Auf der Grundlage geltender Vorschriften wird der Baumwollsektor in der EU weiterhin mit an die Produktion gekoppelten Direktzahlungen unterstützt.

**Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit:** Im Rahmen ihrer bilateralen Programme hat die Bundesregierung im Jahr 2008 Neuzusagen in der Höhe von 500 Millionen € für die ländliche Entwicklung vorgesehen. Dabei spielt insbesondere die Beratung und Schulung von Kleinbäuerinnen und -bauern bei der Steigerung ihrer Produktivität eine zentrale Rolle, sowie der gerechte Zugang - insbesondere für Frauen - zu Land und anderen produktiven Ressourcen der ländlichen Wirtschaft. Aber auch die Förderung sozialer Sicherheitsnetze, von Infrastrukturmaßnahmen und die Unterstützung verarbeitender Industrie sind Teil eines umfassenden Förderungsansatzes.

**Bilaterale Kooperationsprojekte:** Neben der klassischen Entwicklungszusammenarbeit leistet die Bundesregierung seit Beginn der neunziger Jahre Unterstützung bei der Restrukturierung der Landwirtschaft in Mittel- und Osteuropa, durch eine Kombination von Agrarpolitikberatung mit praxisnahen Projekten. Seit 1993 wurden aus dem Bundeshaushalt ca. 70 Mio. € bereitgestellt. Das Programm hat den Wiederaufbau des landwirtschaftlichen Sektors unterstützt und damit zur Verbesserung der Ernährungssituation in Mittel- und Osteuropa beigetragen. Mit Beginn des Jahres 2008 wurden die Voraussetzungen geschaffen, das Kooperations-

programm über Mittel- und Osteuropa hinaus in andere Regionen auszudehnen („Technische Zusammenarbeit mit dem Ausland auf dem Gebiet Landwirtschaft, Ernährung, Verbraucherschutz“).

**Ernährungssichernde Maßnahmen:** Aus dem Bundeshaushalt wird im Haushaltsjahr 2008 an die FAO ein Beitrag von ca. 30 Millionen Euro geleistet. Die Bundesregierung hat vorgesehen, diesen Beitrag im Haushaltsjahr 2008 für bilaterale Projekte der FAO zur Ernährungssicherung um bis zu 8,3 Millionen Euro aufzustocken. Im Rahmen des Bilateralen Treuhandsfonds der Bundesregierung mit der FAO werden Leuchtturmprojekte gefördert, die beispielhaft für die nachhaltige Ernährungssicherung in Entwicklungsländern sind. Dazu zählt z.B. das Projekt "Bioenergie und Ernährungssicherheit", das die Auswirkungen des Bioenergiebooms auf die Ernährungssituation beispielhaft in drei Entwicklungsländern untersucht. Ziel des Projekts ist es, Strategien und Ansätze zu entwickeln, mit denen in Entwicklungsländern die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen der Bioenergieerzeugung und -nutzung im Sinne der Ernährungssicherung gestaltet werden können.

Teil III  
- **Handlungskonzept** -

1. **Vorbemerkungen**

Die Verschärfung der Versorgungslage und der Unterernährung in vielen Entwicklungsländern hat **vielfältige Ursachen** sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite der Nahrungsmittelmärkte. Einige der Ursachen sind kurzfristiger, die meisten jedoch struktureller und damit langfristiger Art. Krisenhafte Erscheinungen treten insbesondere in den Ländern und Regionen auf, in denen steigende Lebensmittel- und Energiepreise auf eine bereits bestehende Armutssituation treffen.

Die Programme zur **Verbesserung der globalen Ernährungssicherung** sind nicht allein auf die **Agrarfrage** (Produktivitätssteigerung; globaler Ansatz) und die konkrete **Armutsbekämpfung** (regionaler Ansatz) zu konzentrieren, sondern es sind parallel – im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung - stets die **Wechselwirkungen** zwischen umwelt- und wirtschaftspolitischen und sozialen Fragen auch mit Blick auf das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, den Klimawandel sowie die Sicherung der Energie- und Wasserversorgung zu beachten.

Wegen der gravierenden humanitären Auswirkungen und der damit einhergehenden Gefährdung der politischen Stabilität einiger der betroffenen Länder ist **schnelles und entschlossenes Handeln** der internationalen Gebergemeinschaft und der staatlichen sowie nichtstaatlichen Hilfsorganisationen erforderlich.

**Kurzfristig** geht es darum, akute Not zu lindern, humanitäre Hilfe zu leisten und Maßnahmen zur Beruhigung der Agrarmärkte zu ergreifen.

Gleichzeitig müssen in den Entwicklungsländern **mittel- und langfristig** wirkende strukturelle Maßnahmen ergriffen werden, um die Produktion von Nahrungsmitteln zu erhöhen. Dazu bedarf es breit angelegter Programme zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion durch Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft sowie zur wirtschaftlichen und sozialen Stärkung der ländlichen Räume in den Entwicklungsländern und einer Intensivierung der damit korrespondierenden Forschung. Angesichts der drängenden Probleme müssen diese Maßnahmen sofort eingeleitet werden. In diesem gesamten Prozess ist die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer in besonderem Maße gefordert. Die Hilfen der internationalen Gemeinschaft sind primär darauf zu richten, die Regierungen in den Entwicklungsländern zu unterstützen, ihre Eigenverantwortung wahrzunehmen und strukturelle Hindernisse abzubauen.

Sowohl im bilateralen als auch im multilateralen Rahmen sollten die **Entwicklungsländer** aufgefordert und dabei unterstützt werden, sich der **Verpflichtung zur dauerhaften Sicherung der Ernährung** im Rahmen eines am Ziel der nachhaltigen Entwicklung ausgerichteten Konzepts zu stellen. Dabei muss die Förderung der Erzeugung von Lebensmitteln und von zukunftssträchtigen Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten in ländlichen Räumen deutlich ausgebaut werden. Diese Ziele sind Teil des Rechts auf Nahrung, dessen Beachtung zum Kodex guten Regierungshandelns gehört; die freiwilligen FAO-Richtlinien zum Recht auf Nahrung bieten den geeigneten Orientierungsrahmen. Wie hier verankert, ist aber auch die **internationale Gebergemeinschaft** aufgefordert, einen **Schwerpunkt im Bereich der Ernährungssicherung** zu setzen. In diesem Zusammenhang begrüßt die Bundesregierung die aktuellen Anstrengungen zur Reform und Stärkung des multilateralen Systems (VN, FAO, Nahrungsmittelhilfe), die jüngsten Maßnahmen von Weltbank und IWF und insbesondere die Initiative des VN-GS für einen kohärenten Handlungsansatz der VN-Institutionen (Task Force on the Global Food Security Crisis). Die Aktivitäten der einzelnen Akteure müssen gut koordiniert werden. Der politische Austausch beim G8-Gipfel vom 7.-9. Juli 2008 kann hierzu wichtige Impulse geben.

## 2. Kurzfristige Maßnahmen

Im Einzelnen schlägt die Arbeitsgruppe folgende kurzfristige Maßnahmen vor:

### **Akute Not durch Nahrungsmittelhilfe lindern**

- Die Bundesregierung hat angesichts der akuten Krisensituation kurzfristig ihre finanzielle Unterstützung für die internationale **Nahrungsmittelhilfe um 23 Mio. € erhöht**.
- In den Ländern und Regionen, in denen die Versorgung insgesamt unzureichend ist, ist die Gewährung von **Nahrungsmittelhilfe notwendig**. Der Zugang der armen Bevölkerung und insbesondere besonders gefährdeter Gruppen (Mütter, Kinder und Jugendliche, Alte) zu Nahrungsmitteln ist sicherzustellen. Dies betrifft rurale und urbane Regionen gleichermaßen. Direkte Nahrungsmittelhilfe muss **auf echte Krisensituationen begrenzt** bleiben. Funktionsfähige lokale Märkte dürfen nicht gestört werden, da sonst die Gefahr besteht, dass Bemühungen zur Verbesserung der Eigenversorgung unterlaufen werden. Die für die Hilfslieferungen notwendigen Mengen sollten von den Hilfsorganisationen – wo immer möglich – in den Regionen selbst aufgekauft werden. Hilfen sollten auf die besonders gefährdeten Gruppen konzentriert werden. Geeignete Programme sind zum Beispiel „Nahrung-für-Arbeit“ und/oder Schulspeisungsprogramme.

- In den Ländern und Regionen, in denen Nahrungsgüter grundsätzlich in ausreichender Menge verfügbar sind, jedoch für die Armen wegen hoher Preise nicht erreichbar sind, stellen bei guter Regierungsführung **Transferzahlungen oder Nahrungsmittelkuponen** ein geeignetes Mittel zur Verbesserung der lokalen Versorgungssituation dar.
- Begleitet werden muss die Hilfgewährung von einer grundlegenden **Reform der Nahrungsmittelkonvention**. Aus Sicht der Bundesregierung ist u.a. wichtig, dass die Steuerungs- und Mitgliederstruktur verbessert, Bedarfsanalysen eingeführt und die Nahrungsmittelhilfe in Strategien zur Ernährungssicherung integriert wird. In die Reformüberlegungen sind auch das Welternährungsprogramm (WEP) sowie die FAO und IFAD einzubeziehen.

### **Zugang zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln verbessern**

- Während bei vielen Landwirten in den Entwicklungsländern, die entweder eine Subsistenzlandwirtschaft betreiben oder vorrangig für die lokalen Märkte produzieren, die stimulierenden Effekte steigender Nahrungsmittelpreise nur teilweise ankommen, sind sie unmittelbar von den in Folge der Energiepreisentwicklung stark verteuerten Produktionsmitteln (Düngemittel, Pflanzenschutz, Saatgut, Bewässerung, Energie) betroffen. Um die Ernte des nächsten Jahres nicht zu gefährden, müssen – vorrangig durch günstige Kredite und fiskalische Maßnahmen – schnell die **Grundlagen für einen verbesserten Zugang zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln** geschaffen werden. Solche „Input-Hilfen“ kommen freilich nur dort in Betracht, wo funktionierende Distributionswege und eine landwirtschaftliche Beratung, die die Landwirte im umweltverträglichen Gebrauch der Betriebsmittel unterweisen kann, vorhanden sind. Die zielgruppengerechte Verteilung der Hilfen muss gewährleistet werden und sollte befristet sein.
- Die Bundesregierung setzt sich bei den **internationalen Finanzinstitutionen** dafür ein, dass die strukturellen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für entsprechende Maßnahmen geschaffen werden.

### **Ausfuhrbeschränkungen aufheben**

- Die Regierungen einiger Länder haben auf die rasch steigenden Nahrungsmittelpreise mit Ausfuhrbeschränkungen und Exportzöllen reagiert. Neben fiskalischen Erwägungen zielen diese Maßnahmen vor allem auf die Stabilisierung bzw. Senkung des inländischen Preisniveaus. Durch die **Exportbeschränkungen** werden einerseits mögliche

**Produktionsanreize im Inland blockiert**, die Anpassungslast auf andere Länder abgewälzt und andererseits die Ungleichgewichte an den regionalen und internationalen Agrarmärkten verschärft.

- Die Bundesregierung **fordert die betreffenden Länder auf, ihre Exportbeschränkungen aufzugeben**, und wird sich in der EU, im Kreis der G8 und bei den internationalen Finanzinstitutionen dafür einsetzen, dass gemeinsam mit diesen Ländern Instrumente entwickelt werden, die die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung in allen Ländern garantieren. Die EU sollte darüber hinaus die handelsverzerrenden Wirkungen dieser Instrumente auch im WTO-Rahmen in geeigneter Weise – etwa im Rahmen der routinemäßigen handelspolitischen Untersuchungen – thematisieren.

#### **Doha-Runde in diesem Jahr abschließen**

- Eine **multilaterale Liberalisierung des Weltagrarhandels** als Teil eines ausgewogenen Gesamtergebnisses der Doha-Entwicklungsrunde würde einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Hemmnisse und Verzerrungen auf den internationalen Nahrungsmittelmärkten abzubauen. Insbesondere durch den Abbau von Importzöllen, internen Stützungsmaßnahmen, Exportsubventionen und anderer handelsverzerrender Exportfördermaßnahmen würden **neue Anreize für die Nahrungsmittelproduktion** in den Entwicklungsländern geschaffen und die Versorgungslage verbessert.
- Die Bundesregierung drängt daher mit Nachdruck auf einen **zügigen und ausgewogenen Abschluss der Doha-Runde** noch in diesem Jahr.

#### **Haushalts- und Zahlungsbilanzungleichgewichte bekämpfen**

- Die 30 ärmsten Länder mit größter Unterversorgung benötigen aufgrund der gestiegenen Nahrungsmittelpreise etwa 20 Mrd. US-\$ pro Jahr zusätzlich für Nahrungsmittelimporte, die die Zahlungsbilanzprobleme dramatisch verschärfen. Hier ist vor allem der **IWF** gefragt, etwa bei der Überbrückung von Liquiditätsengpässen und der Entwicklung von Aktionsplänen.
- Die **Bundesregierung begrüßt**, dass Weltbank und IWF bereits den betroffenen Ländern **Finanzhilfen** bereitgestellt haben. Die Weltbank bietet Kreditfinanzierungen an, der IWF Unterstützung für Mitgliedsländer, die wegen der hohen Nahrungsmittelpreise in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten. Die Programme sollten bei Bedarf an die geänderten Umstände angepasst werden, um flexibel auf die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise reagieren zu können.

Diese Maßnahmen schaffen zugleich finanzielle Spielräume für eine Fortsetzung der eigenverantwortlichen sozialen und humanitären Maßnahmen im jeweiligen Land.

### 3. Langfristige Maßnahmen

Den strukturellen Ungleichgewichten an den Weltagarmärkten muss durch eine Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung, insbesondere in den Entwicklungsländern, begegnet werden. Zugleich müssen diese Maßnahmen von einer effektiven Armutsbekämpfung begleitet werden. Für diese Doppelstrategie kommen vor allem folgende mittel- und langfristig wirkende Maßnahmen in Betracht:

#### **Frühwarnsysteme verbessern**

- Benötigt wird ein effektives Frühwarnsystem, um künftig besser auf Krisenfälle vorbereitet zu sein. Die **vorhandenen Monitoringkapazitäten**, z. B. bei der FAO und dem Welternährungsprogramm (WEP), sollten in ihrer Effizienz **gestärkt und vernetzt** werden.
- Auch die mittel- und langfristig wirkenden **Maßnahmen** sind einem **Monitoring** zu unterziehen. Da die VN möglichst viele Aktivitäten gemeinsam durchführen sollten, sollte diesen ein Monitoringsystem auf der VN-Ebene gegenüber stehen. Auf der EU-Ebene gilt entsprechendes. Für Maßnahmen der Gemeinschaft sollte folglich auf der europäischen Ebene (Ministerrat) ein Monitoring etabliert werden.

#### **Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern verbessern**

- Erforderlich ist die Schaffung von institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion, die Preissignale bei den Produzenten ankommen lassen, wirtschaftlich tragfähige Erzeugung ermöglichen und induzieren und sich in wachsenden Einkommen niederschlagen. Dazu gehören Maßnahmen zur Gewährleistung und Verbesserung der Rechtssicherheit, Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen, Instrumente zur Schaffung von Markt- und Preistransparenz sowie an der Armutsbekämpfung orientierte sozialpolitische Maßnahmen.

#### **Landwirtschaftliche Produktivität steigern**

- Produktivitätssteigerungen sind vor allem durch **Investitionen** erreichbar. Insbesondere in Afrika sind Investitionen in den seit vielen Jahren vernachlässigten **Agrarsektor**



notwendig. Landwirtschaftliche Geräte, Saatgut, Treibstoff, Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Bewässerungstechnik, effiziente Lagerungs-, Vermarktungs- und Beratungsstrukturen sowie der Zugang zu günstigen Krediten und Finanzdienstleistungen sind Grundvoraussetzungen für die Entwicklung erfolgreicher bäuerlicher Strukturen und regionaler dauerhafter Wertschöpfungsketten. Eine begleitende Beratung der Investitionstätigkeiten auf der betrieblichen Ebene durch funktionierende Genossenschaften und Berufsverbände unterstützt die Investitionskraft und ermöglicht insbesondere eine bessere Einschätzung der Rentabilität der Investitionen. Dem Aufbau solcher Organisationen sollte auch deshalb ein angemessener Stellenwert eingeräumt werden, weil sie die aktive Teilnahme der ländlichen Bevölkerung an relevanten politischen Entscheidungen stärken und die Verhandlungsmacht von Kleinbäuerinnen und -bauern erhöhen.

- Flankiert werden muss dies durch zielführende Investitionen in den **Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur der ländlichen Regionen**. Ein verbesserter Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen ist dabei eine wichtige Voraussetzung. Für die Stärkung der Eigenversorgung der Entwicklungsländer und ihre verbesserte Teilhabe an den regionalen und internationalen Agrarmärkten kann z. B. der Anschluss ländlicher Gebiete an das Fernverkehrsnetz erforderlich sein. Auswirkungen von Maßnahmen auf andere Politikfelder (wie z. B. Umweltauswirkungen) sind dabei jeweils im Blick zu behalten, um eine insgesamt nachhaltige Entwicklung zu erreichen.
- Die **internationale Gebergemeinschaft** ist gefordert, mit **Zuschüssen und Krediten** die Investitionen in die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung auf der Basis ergebnisorientierter nationaler Strategien mit klaren Zielvorgaben für die Reduktion von Hunger und Armut zu fördern. Diese Strategien müssen die Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung beachten. Sie müssen gleichermaßen die Investitionserfordernisse wie den politischen Handlungsbedarf definieren sowie die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg dieser Strategien ist die effektive Beteiligung des Privatsektors und der Zivilgesellschaft. Dafür bedarf es der eigenverantwortlichen Steuerung der Strategieentwicklung und des Umsetzungsmonitorings durch die Regierungen der Entwicklungsländer.
- Darüber hinaus sollte auch die **bilaterale Entwicklungszusammenarbeit** in diesen Bereichen **verstärkt** werden. Die Möglichkeiten der bilateralen Durchführungsorganisationen sollten verstärkt genutzt werden. Hierbei sollte auch auf die Erfahrungen der

Projektarbeit im Rahmen des Bilateralen Treuhandfonds der Bundesregierung bei der FAO zurückgegriffen werden.

### **Agrarforschung intensivieren**

- Die **Produktivität in der Landwirtschaft** und den vor- und nachgelagerten Bereichen muss auch durch Intensivierung der Agrarforschung gesteigert werden. Dies gilt vor allem für die **Entwicklungsländer**, in denen das jährliche Produktivitätswachstum abgesunken ist und seit langem auf niedrigem Niveau verharrt. Um die Ertragssteigerungen erreichen zu können, sind Forschungsanstrengungen entlang der gesamten landwirtschaftlichen Produktionskette inklusive der Zulieferindustrien notwendig. Insbesondere müssen die **Potenziale der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen**, z.B. im Hinblick auf größere Stresstoleranz und Widerstandsfähigkeit, höhere Nährstoffdichte und die bessere Nutzung von Nährstoffen, deutlich verbessert werden. Zur Erreichung dieser Ziele sollten neben der klassischen Züchtung auch Methoden der modernen Pflanzentechnologie genutzt werden. Dazu gehört auch ein verstärkter Dialog zu Chancen und Grenzen einer verantwortungsvollen Nutzung der grünen Gentechnik.
- Durch die **Ausbildung von Fachkräften der Entwicklungsländer** an Hochschulen für den Einsatz in ihren Ländern und durch gemeinsame FuE-Projekte kann der Wissens- und Technologietransfer unterstützt werden. Zugleich wird die agrarwissenschaftliche Kompetenz in den jeweiligen Kooperationsländern gestärkt. **Landwirtschaftliche Ausbildung und Beratung vor Ort** soll in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen verstärkt werden.
- Die Bundesregierung wird ihre **Unterstützung für die nationale und internationale Agrarforschung** (einschl. Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)) und den Wissens- und Technologietransfer ausbauen und im Rahmen der Internationalisierungsstrategie gemeinsam mit Partnern Projekte zur Stärkung von Forschung, Züchtung und Verarbeitung initiieren. Im Rahmen der **Hightech-Strategie** wird die Bundesregierung das Innovationsfeld Pflanze, das die großen Wertschöpfungsbereiche „Pflanze als Nahrungs- und Futtermittel“, „Pflanze als Energielieferant“ und „Pflanze als nachwachsender Rohstoff“ umfasst, strategisch weiterentwickeln.
- In diesem Zusammenhang wird die Bundesregierung einen **Forschungsrat Bioökonomie** bei der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften (acatech) einrichten mit dem Ziel, sowohl die Expertise aus Wissenschaft, Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppen zu bündeln als auch insbesondere der Bundesregierung konkrete Handlungsempfehlungen zu einer zwischen den Ressorts sowie einer im europä-

ischen Rahmen abgestimmten (Forschungs-) Strategie zu erarbeiten. Die Arbeit wird das gesamte Spektrum der Bioökonomie umfassen, d.h. sämtliche Technologien und Formen der Biomassennutzung von der Ernährung über die stofflich-industrielle bis zur energetischen Nutzung.

### **Nutzungskonkurrenzen vermeiden**

- Aus der globalen Nachfragesteigerung nach Nahrungsmitteln, nachwachsenden Rohstoffen und Bioenergie resultiert eine zunehmende Konkurrenz um den Boden. Ein **verantwortungsbewusster Ausbau der Bioenergie** muss ökonomische Effizienz und ökologische und soziale Nachhaltigkeit beachten. Er soll die Abhängigkeit von Importen fossiler Energieträger verringern, einen Beitrag zum Klimaschutz leisten und Einkommen für Bäuerinnen und Bauern schaffen. Gleichzeitig ist die Flächenreserve weltweit begrenzt, ökologisch wertvolle Flächen müssen geschützt werden. Neben der Förderung der Produktivität nachhaltiger Landwirtschaft sind deshalb weitere Maßnahmen erforderlich. Ziel ist, unter Berücksichtigung der Funktionsweise der internationalen Märkte die Konkurrenzen zwischen Biomasseproduktion für energetische und stoffliche Nutzung und der Nahrungs- und Futtermittelerzeugung einerseits sowie den für die Erhaltung der Biodiversität nötigen Flächen andererseits zu vermindern. Wo Konflikte nicht auszuräumen sind, vertritt die Bundesregierung den Grundsatz, dass die **Ernährungssicherung Vorrang** vor anderen Nutzungen der Agrarerzeugnisse hat.
- **Verbindliche Nachhaltigkeitsstandards und effektive Zertifizierungssysteme** werden benötigt. Die Bundesregierung strebt im **EU-Rahmen** die Festlegung entsprechender Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe an. Eine eigens eingesetzte Brüsseler Ad-Hoc-Ratsarbeitsgruppe ist mit der Ausarbeitung befasst. Ziel der Bundesregierung ist, dass die Kriterien ökologische und soziale Aspekte wie auch die Frage der Flächenkonkurrenz umfassen und für Biomasse insgesamt gelten. Bei einer Anwendung auf Importe aus Drittstaaten muss WTO-Konformität gewährleistet sein.
- **International** engagiert sich die Bundesregierung vor allem in der FAO und der Global Bioenergy Partnership (GBEP) für **umfassende Nachhaltigkeitsanforderungen**. Sie hat sich zudem erfolgreich dafür eingesetzt, dass in der Konvention über die biologische Vielfalt (CBD) die Biodiversitätsaspekte solcher Nachhaltigkeitsanforderungen bearbeitet werden. Ein FAO-Projekt „Nachhaltige Bioenergieproduktion und Ernährungssicherung“ ist im Rahmen des bilateralen Treuhandfonds vorgesehen.

Die Bundesregierung wird auch die **bilaterale Zusammenarbeit** mit einzelnen Partnern nutzen, um hier Fortschritte zu erreichen. Beispielhaft ist das Deutsch-Brasilianische Energieabkommen, das auch von der Zusammenarbeit bei den Agrartreibstoffen unter Beachtung der Nachhaltigkeit geprägt ist.

- Die Bundesregierung unterzieht Instrumente ihrer Förderpolitik auch im Bereich der Bioenergie regelmäßig einem **Monitoringprozess**, um die Zielerreichung der jeweiligen Instrumente und Beimischungsziele auf mögliche Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung einschließlich der Ernährungssicherung zu überprüfen. Auch in diesem Lichte wird die Frage der Nutzungskonkurrenzen abzuklären sein.
- Um mögliche Nutzungskonkurrenzen zwischen Energie- und Nahrungsmittelerzeugung zu reduzieren, bedarf es einer deutlichen **Steigerung der Effizienz der Bioenergieerzeugung**. Hierbei ist im Rahmen der Agrar- und Energieforschung die gesamte Wertschöpfungskette von der Züchtung über den Anbau und die Ernte bis zur Weiterverarbeitung in den Blick zu nehmen.
- **Biokraftstoffe der 2. Generation** sind ein weiterer möglicher Weg zur Verringerung der Flächenkonkurrenz, da sie Reststoffe verwenden können, die gerade nicht für Ernährungszwecke verwendet werden. Forschung und Entwicklung der Technologien der 2. Generation müssen schneller vorangetrieben werden. Die Bundesregierung unterstützt die Intensivierung der Forschung und Entwicklung für **nicht um die Agrarfläche konkurrierende Bioenergie** (z.B. Gülle, Abfälle, 2. Generation Biokraftstoffe). Gleiches gilt für Forschung und Entwicklung in Hinblick auf die **mehrfache Nutzung der Biomasse** (Bioraffinerie-Ansatz, Kaskadennutzung).
- Die Bundesregierung hat mit der Einrichtung eines **Biomasseforschungszentrums** in Leipzig/Halle die Grundlagen für eine verstärkte Forschung in diesem Bereich gelegt und will dieses im Rahmen der Forschungsförderung ausbauen.
- Die Bundesregierung unterstützt **Investitionen in die Züchtungsforschung in den Entwicklungsländern** im Rahmen von Public Private Partnerships.
- Die Bundesregierung unterstützt die verstärkte **Kooperation der Entwicklungsdienste mit den Agrarfakultäten** (Netzwerkprogramme).
- Im Rahmen ihrer **bilateralen Entwicklungszusammenarbeit** berät die Bundesregierung Partnerländer bei der Entwicklung von angepassten Agrarenergiequellen für die ländlichen Räume, bei der Verbesserung angepasster und diversifizierter Landnut-

zungssysteme und bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur nachhaltigen Biomasseproduktion, die der Ernährungssicherheit den Vorrang geben.

### **Globale Klimaschutzpolitik und Biodiversitätspolitik voranbringen**

- Um klimabedingte Ernteausfälle zu begrenzen, muss die globale Klimaschutzpolitik vorangebracht werden. Hierfür sind internationale Vereinbarungen für ein **Post-Kyoto-Abkommen** ebenso unverzichtbar wie die Umsetzung der nationalen und europäischen **Klimaschutzziele**. Flankierend sollten gerade die ärmsten Länder, die vom Klimawandel oft am stärksten betroffen sind, durch **Technologietransfer und bei Adaptionenmaßnahmen** unterstützt werden.
- Der **Schutz der biologischen Vielfalt** als Grundlage jeder landwirtschaftlichen Produktion ist weltweit voranzutreiben. Die Bundesregierung wird die – sich an die 9. Vertragsstaatenkonferenz in Bonn anschließende – deutsche Präsidentschaft der Konvention über die biologische Vielfalt (CBD) nutzen, um die internationalen Aktivitäten zur Sicherung der Biodiversität, einschließlich der Agrobiodiversität, zu forcieren.

### **Agrarpolitik an den Märkten orientieren**

- Die beschriebenen Ungleichgewichte auf den Weltagrarmärkten machen deutlich, dass weltweit eine stärkere Kohärenz zwischen der Agrarpolitik und den übrigen Politikbereichen hergestellt werden muss. Die Industrieländer sind aufgefordert, ihre jeweilige **Agrarpolitik** auch mit den **globalen Entwicklungszielen** und den **Zielen der WTO-Runde in Einklang zu bringen**. Die EU hat mit ihrer Agrarreform 2003 bereits weitreichende Schritte in diese Richtung getan. Die Bundesregierung wird bei dem anstehenden „Health Check“ der Gemeinsamen Agrarpolitik für die **Fortsetzung des marktorientierten** Kurses eintreten. Dies beinhaltet den weiteren Abbau der Interventionsmechanismen (z. B. bei Getreide) und der Exportsubventionen. Die Bevorzugung der Verwendung von Agrarrohstoffen als Energieträger gegenüber der Verwendung als Nahrungsmittel und die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen sollten beseitigt werden; die Energiepflanzenprämie ist folglich so rasch wie möglich abzuschaffen. Maßnahmen zur Erreichung der Klima- und Biodiversitätsschutzziele können im Rahmen der Förderung der Entwicklung der ländlichen Räume mehr Bedeutung erhalten.
- Die EU hat sich bereits verpflichtet, die **Agrarexportsubventionen bis 2013 abzuschaffen** in dem Verständnis, dass auch andere Länder handelsverzerrende Exportfördermaßnahmen beenden.

#### 4. Schlussfolgerungen für das weitere Handeln

- Aus Sicht der Bundesregierung kann allein eine **international koordinierte Vergewensweise** den akuten und den langfristigen Problemen erfolgreich begegnen. Ein wichtiger politischer Impuls könnte vom G8-Gipfel in Toyako auf Hokkaido ausgehen. Die Bundesregierung wird dafür werben, dass die Geber ihre Initiativen eng aufeinander abstimmen und in gemeinsame Programme einbringen. **Auf isolierte einzelstaatliche Aktivitäten** sollte weitgehend **verzichtet** werden. Die Geberländer sollten sich zudem eng mit den **internationalen Organisationen** (Weltbank, FAO, IFAD, IFPRI, IWF, WEP) absprechen und ihre Maßnahmen nach Möglichkeit in laufende Programme einbringen (Paris Agenda). Zudem müssen wichtige G-77-Länder als Partner für das Krisenmanagement gewonnen werden.

- Zum **globalen Mittelbedarf** liegen erste Schätzungen vor. Die UN-Steuerungsgruppe für die Millenniumentwicklungsziele (MDG) schätzt den Bedarf für die deutliche Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung allein in **Afrika** auf 8 – 10 Mrd. US-\$ jährlich. Insgesamt gehen die VN von einem jährlichen Bedarf von rd. 15 – 20 Mrd. US-\$ aus.

So hält das **WFP** (World Food Programme) eine Aufstockung seines Programms in diesem Jahr als Soforthilfe um 750 Mio. US-\$ für erforderlich (derzeitiges Volumen des WFP: 2,8 Mrd. US-\$). Die Finanzierung dieser Summe ist bereits sichergestellt. Die **FAO** veranschlagt für mittel- bis langfristige Maßnahmen einen Zusatzbedarf von 1,7 Mrd. US-\$, die z. B. als Hilfen für Saatgut und Düngemittel in Ländern mit geringem Pro-Kopf-Einkommen und hohem Nahrungsmittelnettoimport ausgereicht werden sollen.

Diese Schätzungen verdeutlichen die großen finanziellen Herausforderungen, vor denen die nationalen Regierungen der betroffenen Länder und die internationale Gebergemeinschaft stehen.

- Die **Bundesregierung** leistet ihre Unterstützung sowohl im bilateralen, europäischen und multilateralen Rahmen. Der Bundeshaushalt und die weitere Finanzplanung geben dabei den finanziellen Handlungsspielraum vor.

Die Bundesregierung hat kurzfristig ihre finanzielle Unterstützung für die internationale **Nahrungsmittelhilfe** um 23 Mio. € erhöht.

Zudem wird die Bundesregierung allein in diesem Jahr im Rahmen ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit insgesamt 500 Millionen Euro in die Ernährungssiche-

rung in Entwicklungsländern investieren. Mit diesen Neuzusagen trägt die Bundesregierung dazu bei, die unmittelbare Versorgung der Familien, die sich heute in einer besonderen Krise befinden, sicherzustellen. Die Bereiche Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und soziale Sicherungssysteme werden kurzfristig noch stärker in den Fokus gerückt. In den Folgejahren wird dieses Engagement schrittweise weiter ausgebaut werden. .

Die Bundesregierung unterstützt **im Rahmen der EU** die Bereitstellung von 750 Mio. US-\$ (500 Mio. €) Soforthilfe in 2008 und von 5,1 Mrd. US-\$ (3,4 Mrd. €) für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in den nächsten 6 Jahren durch die Europäische Kommission. Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung gehört zu den bedeutenden Ausgabenposten auch bei dem in diesem Jahr in Kraft tretenden 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) mit einem Gesamtvolumen von 22,7 Mrd. € von 2008 – 2013. Der EEF ist schwerpunktmäßig in Afrika, aber auch im AKP-Rahmen in den karibischen und pazifischen Staaten tätig.

Darüber hinaus wird die Bundesregierung ihr Engagement und ihren Einfluss in den **internationalen Geberorganisationen** nutzen, die Prioritäten in Richtung der Handlungsschwerpunkte dieses Konzeptes umzusteuern und insbesondere auf eine verbesserte Effizienz und Effektivität durch Konzertierung der Aktivitäten zu drängen.

Die Bundesregierung begrüßt daher die Schaffung einer mit 1,2 Mrd. US-\$ ausgestatteten **Global Food Crisis Response Facility** durch die **Weltbank** und die Ankündigung, dass die Finanzinstitution ihre Förderung der Landwirtschaft von jährlich 4 Mrd. US-\$ auf 6 Mrd. US-\$ erhöhen wird. Die Bundesregierung begrüßt auch das substantielle Engagement der regionalen Entwicklungsbanken, durch das mindestens 2 Mrd. US-\$ für zusätzliche Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft sowie der sozialen Sicherung zur Verfügung gestellt werden sollen.

Die Bundesregierung begrüßt die kurzfristige Bereitstellung von 200 Mio. US-\$ durch **IFAD** im Kontext der gegenwärtigen Nahrungsmittelkrise und unterstützt den vorgeschlagenen Arbeitsplan mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 3 Mrd. US-\$, auf der Basis einer Wiederauffüllung von 1,2 Mrd. US-\$ für die 2010 – 2012.

Die Bundesregierung wird den **Europäischen Rat und den G8-Gipfel** nutzen, ihre Vorschläge für die Bewältigung der Nahrungskrise einzubringen und sich mit den Partnern auf gemeinsame Handlungsschritte zu verständigen. Gemeinsames Agieren verstärkt die Hebelwirkung der Programme gegenüber eventuellem einzelstaatlichem Handeln. Der G8-Gipfel bietet auch die Chance, mit den wichtigen Partnern des **Heili-**

**gendamm-Prozesses**, also Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika, Lösungsansätze voranzubringen.

Die Bundesregierung begrüßt die **Initiative** des **VN-Generalsekretärs Ban Ki-moon** mit Gründung der „High Level Task Force on the Global Food Crisis“ und unterstützt deren „Comprehensive Framework of Action“. Die internationale Gemeinschaft verfügt damit über einen Orientierungsrahmen, der sowohl die zukünftigen Aktionen als auch die Prinzipien zu deren Umsetzung vorgibt. Im Ergebnis werden Landwirtschaft und ländliche Räume in den Focus der Handlungsstrategie gerückt, was die Bundesregierung ausdrücklich befürwortet.