

# Fokus

## Entwicklungspolitik

Nr. 5, 13. April 2011

### Explosion der weltweiten Nahrungsmittelpreise: Gründe und Auswirkungen

Autoren: Dr. Martin Raschen, Florian von Schönberg

Seit Juni 2010 sind die realen Weltmarktpreise für Nahrungsmittel um 45% angestiegen. Es handelt sich dabei um den zweiten explosionsartigen Anstieg innerhalb von nur vier Jahren. Vor allem Ernteaufschläge in zahlreichen Ländern auf der Angebotsseite sowie die anziehende Konjunktur auf der Nachfrageseite bedingen die aktuelle Entwicklung. Arme Konsumenten in Entwicklungsländern sind davon stark betroffen, allerdings gibt es dort auch durchaus Gewinner. In nächster Zukunft erscheint eine erneute Preisexplosion unwahrscheinlich. Längerfristig relevant sind strukturelle Faktoren wie der Anstieg der Weltbevölkerung, Produktivitätsfortschritte oder der Klimawandel. In Entwicklungsländern besteht noch hohes Potenzial zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion. In jedem Fall sind auch die Industriestaaten gefordert, ihre Agrarsubventionen abzubauen.

Die jüngste Explosion der globalen Nahrungsmittelpreise ist markant und offenkundig. Was aber sind die genauen Ursachen und Implikationen? Wird sich diese Entwicklung fortsetzen und wie können die negativen Wirkungen abgeschwächt werden? Dies sind zentrale Fragen, die im Folgenden näher beleuchtet werden.

#### Preisentwicklungen und Ursachen des jüngsten Anstiegs

Die Abbildung 1 zeigt den langfristigen Trend der Nahrungsmittelpreise ab 1990. Zwischen 1990 und 2007 hielten sich die Preisschwankungen in engen Grenzen von +/- 10%. Die Volatilität erhöhte sich danach deutlich. Von Anfang 2007 bis Mitte 2008 stiegen die Preise um über 50% (die erste Preisexplosion). Anschließend gingen sie bis Ende 2008 wieder fast auf das Ausgangsniveau zurück. Es folgte ein moderater Anstieg zwischen Anfang 2009 bis Mitte 2010. Seit Juni 2010 sind die realen Weltmarktpreise erneut um 45% hochgeschwungen (die zweite Preisexplosion).

#### Die Hintergründe der ersten Explosion

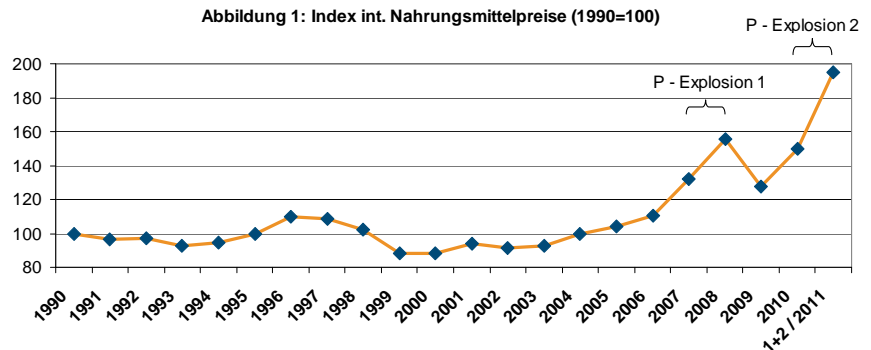
Die Ursachen der ersten Preisexplosion waren vielfältig: Eine Angebotsverknappung durch schlechte Weizenernten, die zusätzliche Nachfrage nach Nahrungsrohstoffen für Biokraftstoffe aus Industriestaaten, der Anstieg der Energiepreise, die ein wichtiges Inputgut für die Nahrungsmittelproduktion darstellen, sowie Exportbeschränkungen von Produzenten und Wechselkurseffekte erklären einen Grossteil dieses Phänomens.

Die Folge des ersten Preisanstiegs waren starke Einschnitte für die Verbraucher in Entwicklungsländern. So beziffert die Weltbank die zusätzlichen Kosten der Verbraucher aus den Entwicklungsländern auf hohe USD 240 Mrd.; dadurch sind nach Weltbankschätzungen 150 Mio. Menschen unter die internationale Armutslinie gefallen.<sup>2</sup> In der Folge gab es Hungerrevolten in Ländern wie Ägypten, Mauretanien oder Marokko.

#### Die Hintergründe der zweiten Explosion

Der Hauptgrund für die zweite Preisexplosion liegt in einer Angebotsverknappung. Wegen der ungünstigen Wetterbedingungen wurde die Ernte in etlichen Ländern beeinträchtigt. So gab es eine Dürre und Waldbrände in Russland und der Ukraine sowie eine Dürre in Lateinamerika im Zuge des Naturphänomens

Abbildung 1: Index int. Nahrungsmittelpreise (1990=100)



Datenquelle: FAO (2011). Food Price Index.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der Index basiert auf fünf Einzelindizes (Fleisch, Milchprodukte, Getreide/Reis, Öle/Fette, Zucker), insgesamt wurden dabei 55 Einzelwerte einbezogen. Die Gewichtung der Einzelindizes erfolgt mit Weltmarktanteilen (2002-2004). Deflationiert wird mit dem Manufacturing Unit Value Index (MUV) der Weltbank.

<sup>2</sup> The World Bank (2009). Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroad.

„La Niña“. Zudem gab es Überschwemmungen in China, Indien, Pakistan, Australien und Kanada. In der Folge verknappten diese Länder teilweise die Ausfuhr von Nahrungsmitteln, um die eigene Versorgung zu sichern - so geschehen z.B. in Russland und der Ukraine bei Getreide.

Auch die Nachfrage nach Nahrungsmitteln hat sich erhöht. Dies ist unter anderem auf die Konjunkturerholung in Industrieländern zurückzuführen, welche sich in einer steigenden privaten Konsumnachfrage niederschlägt. Einfluss hat aber auch das zunehmende Bemühen dieser Länder, auf Biokraftstoffe umzusteigen. Die Entwicklungs- und Schwellenländer nehmen ihren eingeschlagenen beeindruckenden Wachstumspfad, den sie bei der Krise kurzzeitig verlassen hatten, wieder auf.

Oft werden Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln auch auf Spekulationsgeschäfte von Vermögens- und Hedgefonds zurückgeführt. Empirische Analysen stützen diese These jedoch kaum. Zwar gibt es Derivatmärkte für Agrarprodukte. Anders als bei anderen Rohstoffen geht es bei Nahrungsmitteln aber kaum um Spekulationsgeschäfte, sondern primär um die Absicherung von Käufern und Verkäufern gegen Marktrisiken.<sup>3</sup>

## Auswirkungen der steigenden Nahrungsmittelpreise

Die aktuelle Preisexplosion von Nahrungsmitteln unterscheidet sich in der Heftigkeit von der ersten. Sie geht mit weniger starken Einschnitten für die Verbraucher einher: So sind etwa die Preise von Energie niedriger als 2007/2008. Auch gibt es ein global höheres Nahrungsmittelangebot von wichtigen Gütern wie z.B. Mais und Reis. Damit kann auch erklärt werden, dass die aktuellen Trends diesmal keine so starken sozialen Unruhen zur Folge haben.

## Hauptbetroffene von der Entwicklung sind Arme und Hungernde

Trotzdem hat die zweite Preisexplosion weitreichende Konsequenzen für Arme in Entwicklungsländern. Konsumenten von international gehandelten Nahrungsmitteln sind benachteiligt, je stärker ihre Netto-

Konsumposition ist. Dadurch sind insbesondere Arme in städtischen Gebieten, die keine Nahrung produzieren, betroffen. Nahrungsmittelproduzenten hingegen profitieren von der skizzierten Entwicklung. Laut Weltbank konnten zwar als Konsequenz einerseits 24 Mio. Menschen der Armut entkommen; andererseits fielen aber 68 Mio. Menschen unter die Armutsgrenze zurück.<sup>4</sup> Insbesondere sind Schwangere und Mädchen vom Hunger betroffen.

Die Wirkung der in Abbildung 1 skizzierten Preissteigerungen auf die Hungernden und Armen ist allerdings in verschiedener Hinsicht zu relativieren. Zum einen bemisst sich die finanzielle Lage der Armen in Inlandswährung. Die Weltmarktpreise sind demgegenüber US-Dollar-basiert. Seit Mitte 2010 haben viele Währungen gegenüber dem US-Dollar aufgewertet. Dies dämpft die inländische Preissteigerung von Nahrungsmitteln. Zum anderen bezieht sich die dargestellte Preisentwicklung auf den Weltmarkt. Die konsumierten Nahrungsmittel werden aber auf lokalen Märkten gehandelt und die Preise dort bestimmt. So werden beispielsweise bei Mais, Reis und Weizen nur zwischen 7% und 19% der weltweiten Produktion international gehandelt, und die Preise auf den lokalen Märkten sind wegen guter Ernten z.T. sogar deutlich gesunken.<sup>5</sup> Auch wird in Entwicklungsländern ein großer Teil des Bedarfs durch Subsistenzproduktion bedient, die statistisch nicht erfasst wird.

Zu relativieren ist auch der oft behauptete enge Zusammenhang zwischen steigenden Nahrungsmittelpreisen und Inflation. Zwar ist die Inflation zuletzt in etlichen Entwicklungsländern gestiegen, und Nahrungsmittel schlagen auch bei der Inflationsberechnung stark zu Buche (Anteil von 30-60% im Warenkorb). Eigentliche Inflationsursache ist aber eher die expansive Geldpolitik, die auch in Entwicklungs- und Schwellenländern im Zuge der globalen Finanzkrise praktiziert wird.

## Zukünftige Entwicklung der weltweiten Nahrungsmittelpreise

Auf kurze Sicht, also in den nächsten Jahren, wird mit einem leichten Rückgang der globalen Nahrungsmittelpreise gerechnet. Die

Weltbank prognostiziert für das Jahr 2011 einen durchschnittlichen Rückgang der Nahrungsmittelpreise um 9% und für 2012 um 2%.<sup>6</sup> Ursächlich dafür ist, dass in 2011/12 von besseren Ernten ausgegangen wird. Damit sollte es gelingen, Lagerbestände wieder aufzustocken, die Versorgungslage zu verbessern und in Konsequenz Preisauftriebenden abzuschwächen. Ebenso dürften die zurzeit bestehenden Exportbeschränkungen aufgehoben werden.

Auf mittlere Sicht geht die FAO in einem Ausblick bis 2019 davon aus, dass die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel zwar nicht erneut explodieren, aber auch keineswegs auf ein Niveau vor 2007 sinken werden: Sie werden im Vergleich etwa um ein Drittel darüber liegen. Grund dafür sind die langfristigen Trends auf Angebots- und Nachfrageseite.<sup>7</sup>

## Tendenzen der Fundamentalfaktoren

Es sind diverse Faktoren, die zu einer langfristig steigenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln und entsprechende Preisauftriebenden führen. Das Bevölkerungswachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern ist weiterhin stark (siehe Abbildung 2). Zusätzlich stützt der dortige Zuwachs an kaufkräftiger Nachfrage – bedingt durch das Wirtschaftswachstum – den genannten Trend. Der niedrige Wohlstand weiter Teile der Bevölkerung führt dazu, dass die zu erwartende Einkommenssteigerung – wegen der hohen Einkommenselastizität der Nachfrage – eine überproportionale Zunahme der Nahrungsmittelnachfrage zur Folge haben dürfte. Zudem verschiebt sich die Nachfrage zugunsten höherwertiger Nahrungsmittel (z.B. Fleisch). Dies bringt keinen Nachfragerückgang nach Grundnahrungsmitteln mit sich, da z.B. eine höhere Fleischproduktion ebenfalls den Verbrauch an Mais als Futtermittel erhöht.

Auf der Angebotsseite ist zu bedenken, dass bei einer Fortschreibung des bisherigen Trends die landwirtschaftlich genutzte Fläche je Mensch im Zuge fortschreitender Urbanisierung kontinuierlich sinken dürfte. Dieser Wert sank zwischen 1960 und 2003 von 0,44 ha auf 0,21 ha; bis 2025 könnte er auf 0,17 ha abfallen (siehe Abbildung 3).<sup>8</sup> Die Weltbank verweist allerdings auf die noch bestehenden

<sup>3</sup> The World Bank (January 2011). Global Economic Prospects. Navigating Strong Currents.

<sup>4</sup> The World Bank (February 2011). Food Price Watch. Poverty Reduction and Equity Group.

<sup>5</sup> The World Bank (January 2011). Global Economic Prospects. Navigating Strong Currents.

<sup>6</sup> The World Bank (January 2011). Global Economic Prospects. Navigating Strong Currents.

<sup>7</sup> FAO (2010). OECD-FAO Agricultural Outlook 2010.

<sup>8</sup> FAO (2011). Statistics Division.

erheblichen Möglichkeiten, Brachland in landwirtschaftliche Nutzfläche umzuwandeln. Weitere negative Effekte ergeben sich aus der zunehmenden Wasserknappheit und den unvorhersehbaren Konsequenzen des Klimawandels. Zudem gibt es in der Landwirtschaft derzeit zu geringe Investitionen, so dass das Produktivitätswachstum gering ist.

## Ausblick

Für die zukünftige Preisentwicklung und die daraus erwachsenden Konsequenzen werden die gezogenen Lehren aus der letzten Preisexplosion und entsprechende Maßnahmen entscheidend sein.

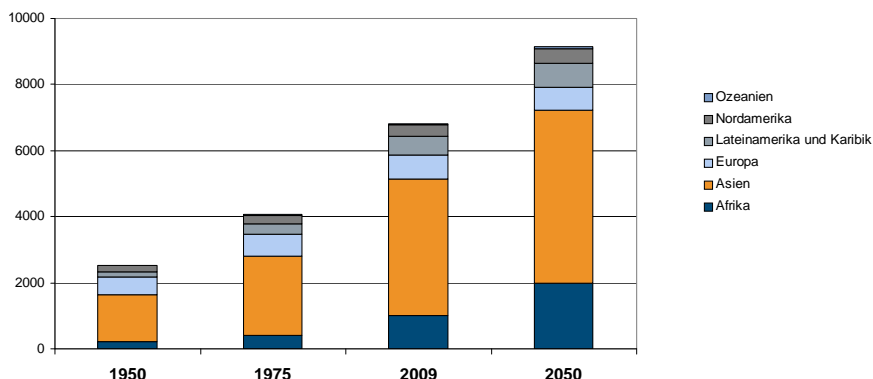
Die Entwicklungsländer, vor allem die Netto-nahrungsmittelimportländer, sollten ihr Potenzial nutzen, ihre Verwundbarkeit von internationalen Preissteigerungen zu senken und Produktion wie auch Produktivität zu erhöhen. Dies wäre durch gezielte Reformen bzw. eine Verbesserung der Rahmenbedingungen durchaus möglich. Zu nennen sind hier insbesondere: Bewässerung, Klärung von Landbe-

sitzfragen, Transportmöglichkeiten zu den Absatzmärkten und Zugang zu Finanzdienstleistungen. Damit können auch bestehende Anreize durch das hohe Preisniveau besser wirksam werden.

Handlungsbedarf besteht jedoch auch auf Seiten der Industriestaaten, darunter auch der EU. Dort müssen die Märkte für Agrarproduk-

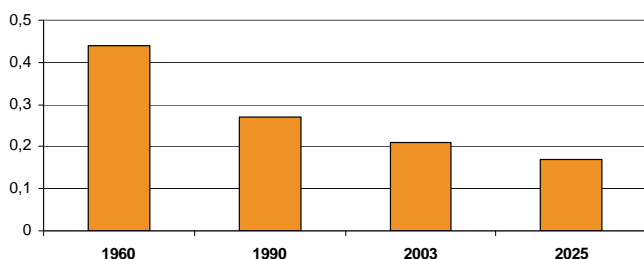
te aus Entwicklungsländern stärker geöffnet werden, und die Industrieländer müssen Exportsubventionen, die die Märkte in Entwicklungsländern erheblich stören, zumindest reduzieren.

Abbildung 2: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bei mittlerem Szenario bis 2050 in Mio.



Datenquelle: Population Division of the United Nations (2009). World Population Prospects.

Abbildung 3: Agrar-Nutzfläche je Mensch (ha)



Datenquelle: FAO (2011). Statistics Division.