

## *Entwicklungen & Trends 2015*

### **Hunger in Zeiten des Krieges**

von Tobias Reichert

2015 sollten die im Jahr 2000 beschlossenen Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDG) erreicht werden. Eines der prominentesten Ziele, den Anteil der Hungernden an der Gesamtbevölkerung der Entwicklungsländer zu halbieren, wurde nach Schätzung der UN-Organisation für Landwirtschaft und Ernährung (FAO) knapp verfehlt. Sie geht davon aus, dass im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 weltweit 795 Millionen Menschen unterernährt sein werden, davon 780 Millionen in Entwicklungsländern. Damit ist der Anteil der Hungernden an der Gesamtbevölkerung dort von 23,3 Prozent Anfang der 1990er-Jahre auf aktuell 12,9 Prozent gefallen.<sup>1</sup> Um das Millenniumsziel zu erreichen, hätte der Rückgang um mehr als ein Prozent höher ausfallen müssen.

**Ziel knapp verfehlt ...**

Dass die Staatengemeinschaft dem Ziel überhaupt so nahe kam, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die FAO vor einigen Jahren ihre Schätzmethode geändert hat.<sup>2</sup> Damit geht sie von einer viel höheren Zahl von Hungernden in der Referenzperiode 1990 bis 1992 aus: Eine Milliarde statt 850 Millionen. Der Skandal, dass es in den letzten 25 Jahren nicht gelungen ist, die Zahl der Hungernden trotz immer neuer Rekordernten um mehr als 220 Millionen zu verringern, bleibt somit bestehen. Interessant ist auch die Tatsache, dass der drastische Anstieg der Weltmarktpreise für Getreide und andere Grundnahrungsmittel in den Jahren 2007/2008 und die seitdem stark schwankenden Preise den Trend zum allmählichen Rückgang des Hungers nicht gebremst zu haben scheinen. Im Gegenteil, zu Beginn der 2000er-Jahre, als die Preise für landwirtschaftliche Güter besonders niedrig waren, stieg die Zahl der Hungernden sogar kurzfristig an, um dann seit 2008 spürbar zu sinken.

**... der Hungerskandal bleibt**

Diese Entwicklung ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die große Mehrheit der Armen und Unterernährten in ländlichen Räumen lebt. Höhere Preise für die dort erzeugten Produkte können dann zu höheren Einkommen für die Bäuerinnen und Bauern führen und zu höheren Löhnen für die Landarbeiterinnen und Landarbeiter. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass der drastische Anstieg der Weltmarktpreise für Lebensmittel dazu geführt hat, dass Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in der nationalen Politik vieler Länder eine größere Rolle spielen ebenso wie in der Entwicklungszusammenarbeit und der internationalen Politik. Auch das führt dazu, dass mehr Ressourcen für Landwirtschaft und ländliche Räume zur Verfügung stehen als in den Jahren zuvor. Auch das relativ starke Wirtschaftswachstum in vielen Entwicklungsländern leistete einen wichtigen Beitrag, vor allem in Ländern, die zusätzliche Einnahmen auch für spezielle Programme zur Armut- und Hungerbekämpfung einsetzten. Brasilien ist mit seinen umfassenden Sozialprogrammen hierbei ein Vorreiter, indem es arme

**Landwirtschaft mehr im Fokus**

Bevölkerungsschichten durch direkte Einkommenstransfers unterstützt und zugleich kleinbäuerliche Betriebe gezielt fördert.

Die drei für Ernährung und ländliche Entwicklung zuständigen UN-Organisationen – neben der FAO der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) und das für Nahrungsmittelhilfe verantwortliche Welternährungsprogramm (WFP) – haben ihre Methoden verfeinert, um Defizite zu identifizieren, die der Ernährungssicherheit entgegenstehen. Sie versuchen die vier Dimensionen der Ernährungssicherheit getrennt zu bewerten:

- *Verfügbarkeit*, also das physische Vorhandensein von Lebensmitteln;
- *Zugang*, also die Möglichkeit für Individuen, die Lebensmittel durch eigenen Anbau, Kauf oder Transfer zu erhalten;
- *Stabilität*, also das Risiko, dass Verfügbarkeit und Zugang durch externe Faktoren wie Naturkatastrophen, Konflikte oder (internationale) Preisschwankungen verringert werden;
- *Verwertung*, also die Möglichkeit, die vorhandenen Lebensmittel tatsächlich zu nutzen.

**Vier Dimensionen  
der Ernährungssicherheit**

Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass in vielen Regionen mit einem hohen Anteil von Unterernährten (vor allem Afrika südlich der Sahara und Südasien) die größten Probleme bei der Verwertung bestehen. Wichtigste Ursache ist fehlender Zugang zu sauberem Trinkwasser, das vor allem bei Kindern zu Erkrankungen wie Durchfall führt.<sup>3</sup> Damit können sie Nahrungsmittel nicht ausreichend verdauen und sind unterernährt, obwohl ihnen eigentlich genügend Kalorien und Lebensmittel zur Verfügung stehen.

Das Komitee für Welternährungssicherheit (Committee on World Food Security – CFS), in dem alle Mitgliedstaaten der UN unter Beteiligung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft sowie relevanter UN-Organisationen Richtlinien für die Landwirtschafts- und Ernährungspolitik erarbeiten, hat diese Problematik aufgegriffen. Das Expertengremium des CFS hat ein Gutachten zur Bedeutung von Wasser für die Ernährungssicherheit erstellt.<sup>4</sup> Darin wird die Bedeutung des Menschenrechts auf Wasser auch für das Recht auf Nahrung betont und daraus eine besondere Verantwortung der Staaten und anderer Akteure wie Unternehmen abgeleitet, vor allem den Zugang der armen und verwundbaren Bevölkerungsgruppen zu Trinkwasser zu gewährleisten. In Afrika südlich der Sahara hat etwa die Hälfte der Bevölkerung keinen gesicherten Zugang zu sauberem Trinkwasser. Die Experten empfehlen ebenfalls eine bessere Koordination der Wasserpolitik, die sicherstellt, dass neben dem zunehmenden Bedarf von Energie und Industrie genügend Wasser für die Landwirtschaft, dem weltweit mit Abstand größtem Wassernutzer, zur Verfügung steht.

**Bedeutung von  
Wasser für die  
Ernährungssicherheit**

**Krisen und Konflikte: immer häufiger Ursachen für Hunger**

Neben den Problemen bei der Verwertung von Lebensmitteln durch schlechte Wasserqualität heben FAO, IFAD und WFP hervor, dass die Stabilität der Lebensmittelversorgung immer häufiger durch bewaffnete Konflikte beeinträchtigt wird. Bewaffnete Konflikte sind mittlerweile der wichtigste Grund für Hungersnöte und akuten Hunger.<sup>5</sup> Besonders stark ist dies im arabischen Raum zu beobachten, der einzigen Weltregion, in der in den letzten Jahren der Anteil der Hungernden an der Bevölkerung deutlich angestiegen ist: von 6,4 Prozent Anfang der 1990er-Jahre auf aktuell 8,4 Prozent.<sup>6</sup> Der wichtigste Grund dafür sind die Bürgerkriege in Syrien und Libyen, die die Landwirtschaft erschweren oder ganz unmöglich machen, kommerzielle Importe unterbrechen und Millionen Menschen zur Flucht zwingen. Syrien und die unmittelbaren Nachbarländer Libanon, Jordanien, Irak und die Türkei haben sich entsprechend zu einem der wichtigsten Einsatzgebiete für das WFP entwickelt.

Gleichzeitig haben die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Beiträge für das Syrienprogramm des WFP deutlich reduziert. Wurden 2014 fast 1,2 Milliarden Euro gezahlt, so sind in den ersten neun Monaten des Jahres 2015 nur gut 700 Millionen Euro geflossen: trotz des weiter steigenden Bedarfs nur etwa 60 Prozent der Vorjahressumme.<sup>7</sup> Andere Geberländer haben diesen Rückgang nicht aufgefangen, weshalb das WFP die Unterstützung von Flüchtlingen in Jordanien und dem Libanon im Sommer 2015 drastisch einschränken musste. Ein Drittel der Flüchtlinge erhält gar keine Hilfe mehr, für die übrigen wurde sie zum Teil deutlich reduziert.<sup>8</sup>

**Mehr Hunger in  
Bürgerkriegsregionen ...**

**... EU reduziert Hilfe  
dennoch drastisch**

Der starke Anstieg der Zahl der Menschen, die versuchen, in die EU zu flüchten, hängt eng mit der dramatisch verschlechterten Situation in den Nachbarländern zusammen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben nun versprochen, die Mittel für das WFP wenigstens auf das Niveau von 2014 anzuheben. Ob dies tatsächlich gelingen wird, bleibt wie bei vielen anderen Vorhaben der EU abzuwarten. Die Finanzkrise des WFP und die Not der Syrer in den Nachbarländern würde das zwar lindern, aber das Problem der Unterversorgung bei Weitem nicht lösen.

Dabei ist Syrien nur der Konfliktherd, der am nächsten an der EU liegt und sie damit am stärksten betrifft. In Ländern wie Sudan, Südsudan, Eritrea, Somalia oder Kongo kann aufgrund der dort herrschenden Konflikte die Zahl der Hungernden und chronisch Unterernährten nicht zuverlässig geschätzt werden – daher ist die Gesamtzahl der Hungernden unter Umständen noch höher als von der FAO angenommen.<sup>9</sup> Die bisher schlimmste Hungersnot dieses Jahrhunderts kostete 2011/2012 in Somalia etwa einer viertel Million Menschen das Leben.<sup>10</sup> In einer wegen des Bürgerkriegs ohnehin geschwächten (Land-)Wirtschaft gab es keine Reserven mehr, um die Folgen einer Dürre abzufedern; zudem wurden Hilfslieferungen durch die Sicherheitsrisiken und die Wirtschaftssanktionen der USA erschwert.

Das CFS versucht der Problematik mit einem Aktionsrahmen zur Ernährungssicherheit in lang anhaltenden Krisen (wie z. B. bewaffneten Konflikten) zu begegnen.<sup>11</sup> Erstes Prinzip ist es, dringende humanitäre Bedürfnisse zu befriedigen und zum Aufbau eines stabilen Lebensunterhalts beizutragen. Besonders betroffene und verletzte Gruppen, insbesondere Frauen, sollen im Vordergrund stehen und wo möglich an den Entscheidungen zur Verwaltung der Hilfe beteiligt werden. Dabei sollen grundlegende humanitäre Prinzipien wie Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit beachtet werden, um den unbehinderten Zugang zu Hilfe zu befördern. Insbesondere sollen Nahrungsmittel und Nahrungsmittelhilfe nicht genutzt werden, um politischen oder wirtschaftlichen Druck auszuüben. Ebenso soll die effektive und angemessene Finanzierung von Maßnahmen zur Krisenbewältigung gefördert werden, indem flexible mehrjährige Finanzierungsmechanismen geschaffen werden. Angesichts des Versagens der EU und anderer Geber, die humanitäre Versorgung der syrischen Flüchtlinge in Lagern im Libanon und in Jordanien dauerhaft sicherzustellen, scheint es besonders notwendig, dieses Prinzip noch einmal zu betonen.

Die anhaltenden und sich zum Teil verschärfenden bewaffneten Konflikte in den Nachbarregionen der EU machen kurzfristige humanitäre Interventionen noch dringender und ihre Notwendigkeit noch offensichtlicher. Bleiben sie aus, verschärfen sie die Fluchtbewegungen noch und führen so nicht nur zu humanitären, sondern auch – wie aktuell in der EU – zu innenpolitischen Krisen. Im Vergleich zu den politischen und diplomatischen Herausforderungen, die notwendig sind, um die aktuellen Konflikte zumindest einzudämmen und den Ausbruch neuer Konflikte in instabilen Ländern wie Ägypten und Algerien zu vermeiden, ist kurz- und mittelfristige Hilfe einfach und preiswert zu organisieren. Gleichzeitig können Fluchtbewegungen in die EU damit nicht verhindert, aber doch gebremst werden, wenn zumindest grundlegende Bedürfnisse an den ersten Anlaufstellen der Flüchtlinge zuverlässig befriedigt werden können. Mit den UN-Organisationen, dem Roten Kreuz und großen privaten und kirchlichen Hilfswerken stehen zudem erprobte Strukturen bereit, die deutlich höhere Finanzmittel schnell effektiv einsetzen können. Dass die EU hier bislang nicht mehr getan hat, als die Rückkehr zum unzureichenden Engagement des Jahres 2014 zu versprechen, bleibt ein Armutszeugnis.

**Keine zuverlässigen  
Schätzungen**

**Humanitäre Hilfe  
sollte Vorrang haben**

**Ungenutzte Chance**

### **Neue internationale Ziele bis 2030: Ende des Hungers und nachhaltige Landwirtschaft**

Im September 2015 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen neue Ziele für die nachhaltige Entwicklung des Planeten beschlossen: die Sustainable Development Goals (SDG) für die Zeit bis 2030<sup>12</sup>. Der 17 Einzelziele umfassende Katalog (eine deutsche Übersetzung der Ziele findet sich auf S. 49 dieses Agrarberichts) wurde schon lange vor der UN-Versammlung vereinbart, die damit ohne Kontroversen verlief. Das Ziel zu Landwirtschaft und Ernährung ist deutlich ehrgeiziger als das MDG aus dem Jahr 2000: Bis zum Jahr 2030 sollen Hunger und Mangelernährung nicht nur halbiert, sondern ganz beendet werden. Diese Zielmarke ist für statistische Anpassungen weniger sensibel als es das MDG war. Neu ist auch, dass anders als bei den MDG die »nachhaltige Landwirtschaft« ausdrücklich als

**Ziel deutlich  
ehrgeiziger**

**Agrarpolitik auch in  
der EU gefordert**

Ziel genannt wird. Damit wird anerkannt, dass nicht nur wichtig ist, dass alle Menschen genug zu Essen haben, sondern auch, wie die Lebensmittel erzeugt werden. Nachhaltige Systeme der Lebensmittelerzeugung und landwirtschaftliche Methoden sollen Ökosysteme erhalten und die Qualität von Land und Böden verbessern. Da die Ziele für nachhaltige Entwicklung – anders als die MDG – für alle Länder gelten, sind hier auch Landwirtschaft und Agrarpolitik in Deutschland und der EU gefordert.

Für Welternährung und Hungerbekämpfung sind nicht nur das *erste Ziel* der SDG (die Beendigung der absoluten Armut) und das *zweite* (Abschaffung des Hungers und nachhaltige Landwirtschaft) relevant. Daneben tragen noch mindestens sechs weitere Ziele direkt zur Hungerbekämpfung bei:

**Gesunde Ernährung  
notwendig**

Gemäß *Ziel 3* soll ein gesundes Leben für alle Menschen gewährleistet werden. Dazu ist natürlich eine ausreichende und gesunde Ernährung notwendig. Eine ebenfalls großes und – im Gegensatz zum Hunger – weltweit zunehmendes Problem sind mit Überernährung zusammenhängende Krankheiten wie Diabetes und Adipositas (starkes Übergewicht). Wichtige Ursachen dafür sind der vor allem in Industrieländern und Schwellenländern bereits hohe und weiter wachsende Verbrauch von stark verarbeiteten Nahrungsmitteln mit hohem Fett- und Zuckergehalt und von tierischen Produkten wie Fleisch und Milchprodukten. In Deutschland liegt der Fleischkonsum etwa doppelt so hoch wie von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung empfohlen. Eine Anpassung des Verbrauchs an diese Empfehlung müsste auch eine Anpassung der Erzeugung zur Folge haben. Dass die Exporte in einem Umfang zunehmen können, um einen deutlichen Rückgang des Verbrauchs in Deutschland und der EU auszugleichen, ist mehr als unwahrscheinlich. Abgesehen davon, dass eine solche Exportsteigerung alles andere als wünschenswert wäre (siehe hierzu meinen Beitrag in diesem Kapitel des Agrarberichts auf den Seiten 101–104).

**Zentrale Rolle  
des Wassers**

Nach *Ziel 6* soll die Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser gewährleistet werden. Das hat bezüglich der Trinkwasserqualität, wie oben beschrieben, direkte Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern. In einem Unterziel wird zudem gefordert, die Verschmutzung durch gefährliche Chemikalien und andere Stoffe zu verringern. In Deutschland kann in vielen Regionen die EU-Vorgabe zur Nitratbelastung von Grund- und Trinkwasser nicht eingehalten werden. Dies liegt vor allem an der intensiven Tierhaltung in diesen Regionen, die durch Stickstoff aus Gülle Oberflächen- und langfristig auch Grundwasser belastet.

**Große Defizite im  
Arbeitsbereich**

In *Ziel 8* werden im Rahmen eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle angestrebt. Besonders ausbeuterische Arbeitsbedingungen bis hin zu Verhältnissen, die der Sklaverei ähneln, sind im Landwirtschaftssektor vieler Entwicklungsländer noch verbreitet. In Plantagen angebaute Produkte wie Zucker, Bananen und Kakao sind besonders betroffen. Zudem bestehen durch den Einsatz von Pestiziden große gesundheitliche Risiken. Auch in der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft gibt es noch große Defizite. Vor allem in Betrieben mit industrieller Tierhaltung und in Schlachthöfen sind Arbeitsunfälle, untertarifliche Bezahlung durch Scheinselbständigkeit und Leiharbeit sowie schlechte Arbeitsbedingungen weit verbreitet. Migrant\*innen sind davon besonders stark betroffen.

**Klimawandel und  
Landwirtschaft**

Durch *Ziel 12* sollen nachhaltige Produktions- und Konsummuster etabliert werden, wozu auch ausdrücklich gehört, die Lebensmittelverschwendung in der Wertschöpfungskette zu verringern.

*Ziel 13*, das zu sofortigem Handeln aufruft, um den Klimawandel und seine Folgen zu bekämpfen, verweist vor allem auf die Pariser Klimakonferenz im Dezember 2015, auf der entsprechende Beschlüsse gefasst werden sollen. Die Bedeutung des Klimawandels für die Landwirtschaft (z. B. als Treiber für Wetterextreme wie Dürren und Überschwemmungen) ist kaum zu überschätzen. Um eine nicht beherrschbare Erwärmung der Erdatmosphäre um mehr als zwei Grad Celsius noch verhindern zu können, müssen auch die Emissionen von Treibhausgasen wie Lachgas und Methan aus der Landwirtschaft reduziert und das Potenzial der Böden als Kohlenstoffspeicher genutzt werden.

*Ziel 15* macht die Vorgabe, den Schutz der Wälder zu verbessern und der Bodendegradation entgegenzuwirken. Einer der wichtigsten Treiber der Entwaldung in Südamerika ist die seit Jahrzehnten steigende Nachfrage nach Soja als Futtermittel für die industrielle Tierhaltung. Auch wenn China die EU als Importeur jüngst deutlich hinter sich gelassen hat, könnte eine

spürbare Senkung der europäischen Sojaimporte die Nachfrage und damit den Anreiz für die Entwaldung in Südamerika und weltweit deutlich reduzieren helfen.

Angesichts der oben beschriebenen wachsenden Bedeutung von Krieg und bewaffneten Konflikten für die Entstehung von Hunger ist auch *Ziel 16* relevant, mit dem friedliche Gesellschaften gefördert und alle Formen der Gewalt deutlich reduziert werden sollen.

Noch nie hat die Weltgemeinschaft einen so umfassenden und für alle Länder gültigen Zielkatalog beschlossen. Um ihn wirklich erreichen zu können, wären in der internationalen und nationalen Politik grundlegende Veränderungen notwendig. In Deutschland wird auf Ebene der Bundesregierung derzeit diskutiert, wie die SDG hierzulande umgesetzt werden sollen. Eine Option ist dabei, sie in die bestehende Nachhaltigkeitsstrategie zu integrieren, die jedoch bislang weitgehend wirkungslos geblieben ist. Um den Zielen in Deutschland und der EU wirklich näher zu kommen, müssen die SDG viel direkter in die unterschiedlichen Politikbereiche einfließen, nicht zuletzt in die Agrarpolitik.

**Zielkatalog  
verlangt tiefgreifende  
Veränderungen**

### **Internationale Handelspolitik – Doha-Runde der WTO vor dem Aus**

Am Vorabend der 10. WTO-Ministerkonferenz, die im Dezember 2015 – direkt im Anschluss an die Klimakonferenz – in der kenianischen Hauptstadt Nairobi stattfinden wird, ist die Zukunft der krisengeschüttelten Doha-Runde offener denn je. Der Effekt der Einigung vor zwei Jahren in Bali ist verpufft. Das dort beschlossene Abkommen zu administrativen Handelserleichterungen ist zwar unterzeichnet, aber noch nicht von einer ausreichenden Zahl von Mitgliedstaaten ratifiziert worden und damit noch nicht in Kraft getreten. Zu dem ebenfalls in Bali beschlossenen Vorhaben, das Agrarabkommen der WTO so zu verändern, dass es für Entwicklungsländer leichter wird, Nahrungsmittelhilfe für die eigene Bevölkerung zu leisten, wurden noch nicht einmal ernsthafte Verhandlungen begonnen. Das liegt vor allem daran, dass die USA nicht bereit sind, über Anpassungen zu sprechen, die zu mehr Unterstützung für die Bauern in Entwicklungsländern führen würden.

**WTO:  
Effekt von Bali verpufft**

Die USA haben signalisiert, dass sie nicht daran interessiert sind, die Verhandlungen der Doha-Runde beim derzeitigen Stand fortzusetzen.<sup>13</sup> Ein wichtiger Grund ist, dass der US-Kongress 2014 ein neues Landwirtschaftsgesetz beschlossen hat, das die in der WTO unbegrenzt zulässigen produktionsunabhängigen Direktzahlungen abschafft. Stattdessen werden die Programme zum Ausgleich von Preisschwankungen und Einkommenseinbußen ausgeweitet. Damit schöpfen die USA die in der WTO geltende Obergrenze für handelsverzerrende Subventionen voll aus. Ein Abschluss der Doha-Runde, mit dem diese Obergrenze gesenkt würde, würden die USA dazu zwingen, ihr Landwirtschaftsgesetz wieder zu ändern. Für die EU, die ihre Unterstützung weitgehend auf die als WTO-kompatibel betrachteten Flächenprämien umgestellt hat, würde sich voraussichtlich nur sehr wenig ändern. Dasselbe gilt für die meisten Entwicklungs- und Schwellenländer, auch für China und Indien, die bereits jetzt geringere Zölle und Subventionen anwenden, als sie dies nach dem letzten Verhandlungsstand der Doha-Runde dürften.

**USA nicht an Abschluss  
interessiert**

Ausgangspunkt für den Abbau solcher Stützungsmaßnahmen sind die für jedes Land in der WTO festgeschriebenen Obergrenzen, die in den meisten Ländern deutlich höher liegen als das tatsächlich angewandte Niveau. Für die meisten Entwicklungs- und Schwellenländer würde es zudem die Möglichkeit geben, Zölle auf einzelne Produkte wieder anzuheben, um Marktkrisen zu begegnen. Die USA begründen es mit diesem Mangel an »Ausgewogenheit«, dass sie die Doha-Runde nicht fortsetzen wollen. Dass es gerade in einer Verhandlungsrunde, die den Anspruch einer »Entwicklungsagenda« erhebt, einen großen Unterschied macht, ob Subventionen an einige hundert Millionen Kleinbauern gezahlt werden, die darum kämpfen, die Armut zu überwinden, oder an zwei Millionen Farmer mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 175 Hektar, spielt für die US-Regierung dabei keine Rolle.

**USA blockieren  
»Entwicklungsagenda«**

Es ist unwahrscheinlich, dass die USA sich in Nairobi – trotz Unterstützung durch die EU – mit dieser Position gegen die Schwellen- und Entwicklungsländer durchsetzen können. Es wird wohl eher auf ein weiteres Mandat hinauslaufen, mit dem geprüft werden soll, wie die Runde wieder in Gang gebracht werden kann, dem dann voraussichtlich eine mehrjährige Verhandlungspause folgen wird. Denkbar ist auch, dass in Nairobi ein gesichtswahrendes Mini-Paket beschlossen wird, das neben wohlklingenden, aber letztlich unverbindlichen

Zusagen für die Ärmsten Entwicklungsländer (LDC) auch das endgültige Verbot von Exportsubventionen enthalten würde. Die EU schlägt das mittlerweile zusammen mit Brasilien und anderen vor, unklar ist noch, ob die USA auch die Begrenzung ihrer staatlichen Exportkredite akzeptieren würden.<sup>14</sup>

### »Mega-regionale« Abkommen als Alternative?

#### **Wirtschaftsregeln für die Pazifikregion?**

EU und USA setzen statt auf Verhandlungen in der WTO vor allem auf Freihandelsabkommen mit großen Handelspartnern. Mit dem Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) ist ein erstes Abkommen dieser Art vereinbart worden. Die Unterzeichnerstaaten machen 40 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung aus – vor allem deswegen, weil mit den USA, Japan und Kanada drei Mitglieder der G7-Gruppe der Industriestaaten vertreten sind.<sup>15</sup> Von den anderen Mitgliedern der G20-Gruppe der größten Volkswirtschaften nehmen nur Australien und – als einziges Schwellenland – Mexiko am TPP teil, die neben Japan größten asiatischen Volkswirtschaften China, Südkorea, Indien und Indonesien dagegen nicht. Mit Chile, Peru, Neuseeland, Singapur, Malaysia, Brunei und Vietnam sind vor allem noch mittelgroße Volkswirtschaften vertreten. Die Behauptung der US-Regierung, mit diesem Abkommen die Wirtschaftsregeln für die Region vorgeben zu können, ist also zumindest gewagt.

#### **Nur geringe zusätzliche Marktzugänge**

Der mehrere tausend Seiten starke Text des Abkommens wurde erst Anfang November 2015 veröffentlicht; bei Redaktionsschluss dieses Agrarberichts lagen noch keine seriösen Einschätzungen vor. Allerdings zeigt sich, dass bei vielen sensiblen landwirtschaftlichen Produkten nur geringe zusätzliche Marktzugänge vereinbart werden. So wird Japan seine Zölle für Reis nicht ändern, sondern etwa 75.000 Tonnen Reis zusätzlich zollfrei aus den USA und Australien importieren. Das macht etwa sieben Promille der japanischen Reisproduktion von 10,75 Millionen Tonnen aus. Auch Kanada wird seinen Milchmarkt gegenüber Neuseeland und den USA nicht sehr viel stärker öffnen.<sup>16</sup>

#### **TTIP: Öffentliche Proteste zeigen erste Wirkungen**

Das Abkommen muss von den Parlamenten der Unterzeichnerstaaten noch ratifiziert werden. Weder in den USA, wo es in Präsident Obamas demokratischer Partei große Vorbehalte gibt, noch in Kanada, wo gerade die Regierung gewechselt hat, ist sicher, dass dies gelingen wird.

Das große atlantische Gegenstück zum TPP, das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen TTIP zwischen den USA und der EU, ist dagegen noch weit von einem Abschluss entfernt. Nach starken öffentlichen Protesten, die von den europäischen Sozialdemokraten aufgegriffen wurden, wurden die Verhandlungen zu einem Investitionsschutzabkommen zeitweise ausgesetzt. Die EU-Kommission hat mittlerweile einen neuen Vorschlag erarbeitet, der das Schlichtungsverfahren formalisieren und transparenter gestalten will als in den bisher geltenden Investitionsabkommen. Allerdings ist der Vorschlag noch nicht mit den EU-Mitgliedstaaten abgestimmt. Insofern ist fraglich, ob die USA auf dieser Grundlage überhaupt verhandeln wollen.

#### **Wenig Wirkungen auf Wachstum in der Landwirtschaft**

Beim »kleinen Bruder« des TTIP, dem schon zu Ende verhandelten CETA-Abkommen zwischen Kanada und der EU, verlangen die Sozialdemokraten im Europaparlament (unterstützt von Wirtschaftsminister und SPD-Chef Gabriel) die schon vereinbarten Investitionsschutzbestimmungen nachzuverhandeln und an den TTIP-Vorschlag der Kommission anzupassen. Ob die Kommission und die neue kanadische Regierung dem zustimmen werden, ist noch offen.

Im transatlantischen Handel zwischen der EU und den USA bestehen die größten Zollschranken im Landwirtschaftssektor. Welchen Effekt ein vollständiger Abbau der Zölle und handelsbeschränkenden Regulierungen haben würde, ist schwer zu ermitteln, da vor allem die Wirkungen unterschiedlicher Standards auf den Handel nur schwer vorab geschätzt werden können. Eine der seriöseren Studien, die dies versuchen, wurde im Auftrag des Europäischen Parlaments erstellt.<sup>17</sup> Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Wirkungen auch einer weitgehenden Liberalisierung begrenzt sein würden und sich die Wertschöpfung im Landwirtschaftssektor von EU und USA um etwa ein halbes Prozent verändern würde; falls nur die Zölle abgeschafft werden, sogar nur um 0,1 Prozent. Die Landwirtschaft in der EU würde um diesen Wert gegenüber einer Situation ohne TTIP schrumpfen, und die US-amerikanische Landwirtschaft entsprechend um einen ähnlichen Anteil wachsen. Deutschland wäre mit einem Rückgang von 0,7 Prozent bei der vollständigen Liberalisierung und 0,2 Prozent im Falle eines

Zollabbaus stärker betroffen als der Durchschnitt der EU-Länder. Besonders stark betroffene Sektoren wären Milch, Getreide sowie Obst und Gemüse.

Angeichts der insgesamt geringen Auswirkungen auf Handel und Produktion in der EU und den USA überrascht es nicht, dass auch Drittstaaten nur wenig betroffen sind. Allerdings könnte der Abbau von derzeit noch signifikanten Zöllen im transatlantischen Handel die Wettbewerbssituation einiger Drittländer bei den entsprechenden Produkten spürbar verschlechtern. Prominent ist hier zu nennen Malawi, das Tabak zollfrei in die EU einführen darf und so derzeit einen Zollvorteil von etwa 20 Prozent genießt. In einem TTIP-Szenario müssten die malawischen Tabakbauern ohne Zoll- und sonstige Handelspräferenzen gegen US-amerikanische Konkurrenten bestehen. Bei Wein, Zitrusfrüchten und Nüssen ist die Situation ähnlich. Allerdings wäre kein besonders armes Land wie Malawi betroffen, sondern vor allem Schwellenländer wie Südafrika, Chile oder die Türkei. In den jeweiligen Sektoren bestehen aber in vielen Ländern schon jetzt große soziale Probleme. Ob diese sich durch stärkere Konkurrenz mit US-Exporten leichter lösen lassen, muss bezweifelt werden.

Die durch TTIP und TPP erwarteten wirtschaftlichen Gewinne und Wachstumsimpulse liegen für alle Sektoren nur auf niedrigem Niveau, selbst wenn der sehr unwahrscheinliche Fall des maximal möglichen Abbaus von Handelshemmnissen angenommen wird. Es ist auch fraglich, ob die so geschaffenen Freihandelszonen zwischen den USA, der EU, Kanada und Japan (das ebenfalls mit der EU gerade Verhandlungen zu einem Handels- und Investitionsabkommen aufgenommen hat) tatsächlich Regeln für die Weltwirtschaft bestimmen können. Immerhin waren es genau diese Länder, die in der WTO und ihrem Vorläufer, dem GATT, die Handelsregeln bestimmen konnten. Dass dies wegen des größeren Gewichts der Schwellenländer nicht mehr funktioniert, ist ein Grund für die Dauerkrise der Doha-Runde. Warum China, Brasilien, Indien und Indonesien nun von den Industriestaaten außerhalb der WTO vereinbarte Regeln als Blaupause für ein reformiertes Handelssystem akzeptieren sollten, ist nicht schlüssig.

Ähnlich wie bei der Bekämpfung des Hungers und den viel umfassenderen SDG muss auch in der Handelspolitik eine bessere Form der internationalen Kooperation gefunden werden. Mit dem Versuch der alten Handelsmächte, Fakten durch Abkommen untereinander zu schaffen, die weitgehend auf Deregulierung setzen, wird dies nicht gelingen.

**Auswirkungen  
auf Drittstaaten**

**Wachstumsimpulse  
insgesamt auf  
niedrigem Niveau**

#### Anmerkungen

- 1 FAO, IFAD, WFP: State of Food and Agriculture 2015. Rome 2015.
- 2 Siehe hierzu meinen Jahresrückblick in: Der kritische Agrarbericht 2015, S. 75 f.
- 3 FAO, IFAD, WFP: State of Food and Agriculture 2014, Rome 2014.
- 4 Committee on World Food Security (CFS): Summary and Recommendations of the High Level Panel of Experts (HLPE) Report on Water for Food Security and Nutrition, CFS2015/42/2, Rome 2015.
- 5 A. de Waal: Bewaffnete Konflikte und die Herausforderung Hunger. In: Welthungerhilfe, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Concern Worldwide (Hrsg.): Welthunger-Index 2015. Bonn, Washington D. C. und Dublin 2015.
- 6 FAO, IFAD, WFP (siehe Anm. 1).
- 7 European Commission: Managing the refugee crisis: Immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration. Press release 23. September 2015.
- 8 Lack of funds: World Food Programme drops aid to one-third of Syrian refugees. In: The Guardian 5. September 2015.
- 9 Ebd.
- 10 De Waal (siehe Anm. 5).
- 11 Committee on World Food Security (CFS): Framework for Action for Food Security and Nutrition in protracted Crises (CFS-FFA), CFS2015/ 42/2. Rome 2015.
- 12 United Nations General Assembly: Draft outcome document of the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda, A/69/L.85. New York 2015.
- 13 International Centre for Trade and Sustainable Development: WTO negotiators start to stake our shape of Nairobi declaration. Bridges Weekly, Vol. 19, Issue 38, Geneva 2015.
- 14 International Centre for Trade and Sustainable Development: Brazil, EU propose tighter WTO rules on agricultural export competition. Bridges Weekly, Vol. 19, Issue 39, Geneva 2015.
- 15 International Centre for Trade and Sustainable Development: TPP Debate ramps up following public release of trade deal text. Bridges Weekly, Vol. 19, Issue 38, Geneva 2015.
- 16 <https://medium.com/the-trans-pacific-partnership-national-treatment-and-market-access-for-goods-741f0639c2de#vxislkonj>
- 17 European Parliament: Risks and opportunities for the European agri-food sector in a possible EU-US trade agreement. Brussels 2014.



**Tobias Reichert**

Referent für Welthandel und Ernährung bei Germanwatch e.V.

Stresemannstr. 72, 10983 Berlin  
E-Mail: reichert@germanwatch.org