

Entwicklungen & Trends 2018

Klimawandel + Krieg = Hunger Klimawandel + Hunger = Krieg

von Tobias Reichert

Der Klimawandel zeigt seine ersten Auswirkungen. Zunehmende Extremwetterereignisse fordern in armen Ländern Todesopfer und führen zu Armut und Hunger. Ein drastisches Umsteuern in der Klima-, Agrar- und Handelspolitik wäre notwendig. Mit den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung und dem Klimaabkommen von Paris gibt es fortschrittliche Ansätze, denen die Staatengemeinschaft schon zugestimmt hat. Überzeugende Schritte zur Umsetzung fehlen aber noch. Vor allem in der internationalen Handelspolitik.

Mehr hungrige Menschen weltweit

Der besorgniserregende Trend, dass die Zahl der Hungernden nach jahrzehntelangem langsamem, aber stetigem Rückgang wieder steigt, hat sich im letzten Jahr (2017) verfestigt. Nach dem bisherigen Tiefstand von etwa 784 Millionen Unterernährten in den Jahren 2014 und 2015 geht der aktuelle UN-Bericht *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018* davon aus, dass 2017 wieder mehr als 820 Millionen Menschen nicht ausreichend zu essen haben (Abb. 1).¹ Besonders stark war der Anstieg im arabischen Raum, vor allem wegen der Kriege in Syrien und Jemen, und in Westafrika. Dort spielten regionale Missernten vor allem aufgrund von Dürre, aber auch Überschwemmungen die wichtigste Rolle, auch wenn die Getreideerzeugung in der Region 2017 insgesamt zugenommen hatte.

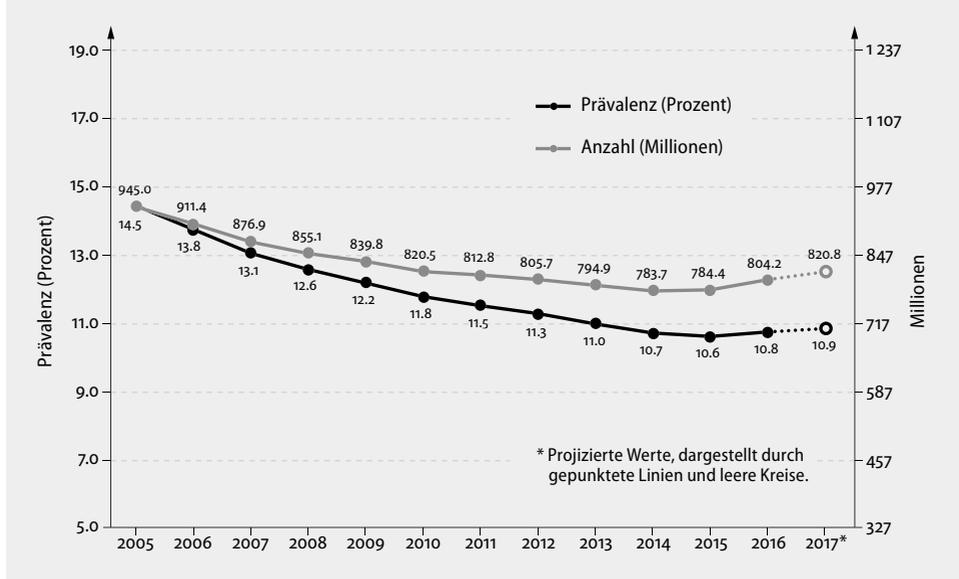
Ungebrochen ist dagegen der weltweite Trend zum Übergewicht. Nach Daten der Weltgesundheitsorganisation WHO waren 2016 1,9 Milliarden Menschen übergewichtig, und davon über 650 Millionen Menschen adipös, also mit potenziell ernsthaften gesundheitlichen Beeinträchtigungen verbunden. Seit Mitte der 1970er-Jahre hat sich der Anteil der Übergewichtigen an der Weltbevölkerung mehr als verdreifacht.²

Im Bericht wird genauer analysiert, wann und wo die Trendwende zur wieder steigenden Zahl der Hungernden stattgefunden hat. Dabei zeigt sich, dass sie in Ländern mit niedrigen Einkommen in den Jahren 2011/12 deutlich früher begonnen hat als in Ländern mit mittlerem Einkommen. Dort nimmt der Hunger erst seit 2015/2016 wieder zu. Der stärkste Anstieg ist in armen Ländern zu beobachten, deren Ernteerträge gegenüber Klimaschwankungen und Dürren besonders stark reagieren. Zugleich hat sich die Gesamtzahl der durch Wetterextreme ausgelösten Notlagen weltweit in den letzten 25 Jahren von etwa 100 auf deutlich

**Die Zahl der
Hungernden steigt ...**

**... die der
Übergewichtigen auch**

Abb. 1: Anzahl der Hungernden weltweit und ihr Anteil an der Weltbevölkerung



Quelle: FAO et al.³

**Klimawandel
als wichtige Ursache
von Hunger**

über 200 pro Jahr mehr als verdoppelt. Dass der Hunger in den Ländern besonders früh und stark zugenommen hat, die auf diese Wetterextreme verletzlich reagieren, deutet klar auf den Klimawandel als wichtige Ursache hin. Der Klima-Risiko-Index von Germanwatch verdeutlicht die gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Extremwetterereignissen (siehe unten): Bezüglich Hunger war Afrika die am stärksten betroffene Region, im Bericht wird geschätzt, dass 59 Millionen Menschen in 24 Ländern aufgrund der Auswirkungen klimatischer Extreme auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen waren. Zudem gibt es deutliche Hinweise darauf, dass häufige und schwere Wetterextreme Konflikte innerhalb der betroffenen Regionen und Gesellschaften hervorrufen oder verstärken können. Im Extremfall werden diese Konflikte bewaffnet ausgetragen – und werden dann selbst zu einer Ursache für Hunger.

**Wetterextreme
und die Verwundbarkeit
von Staaten**

Wetterextreme nehmen zu – der Klima-Risiko-Index 2019

Der Globale Klima-Risiko-Index (KRI) von Germanwatch⁴ zeigt, wie stark Länder von Wetterextremen wie Überschwemmungen, Stürmen, Hitzewellen etc. betroffen sind. Dabei wird nicht speziell die Landwirtschaft, sondern die Situation der Länder insgesamt betrachtet. Untersucht werden die menschlichen Auswirkungen (Todesopfer) sowie die direkten ökonomischen Verluste. Im KRI 2019 sind die Extremwetterereignisse des Jahres 2017 und für den Zeitraum 1998 bis 2017 erfasst. Wenngleich die Auswertungen über die Schäden und Todesopfer keine Aussage darüber erlauben, welchen Einfluss der Klimawandel bereits bei diesen Ereignissen hatte, so lässt sich doch ein Bild der Verwundbarkeit der Staaten zeichnen. Dies kann als Warnsignal verstanden werden, sich auf zukünftig möglicherweise vermehrte und stärkere Extremwetterereignisse durch Katastrophenvorsorge und Anpassung an den Klimawandel besser vorzubereiten.

Puerto Rico, Sri Lanka und Dominica waren im Jahr 2017 am stärksten von Extremwetterereignissen betroffen. Im Zeitraum zwischen 1998 und 2017 waren Puerto Rico, Honduras und Myanmar die am stärksten betroffenen Länder. Insgesamt kamen zwischen 1998 und 2017 mehr als 526.000 Menschen als direkte Konsequenz von über 11.500 Extremwetterereignissen zu Tode. Die wirtschaftlichen Schäden beliefen sich auf etwa 3,47 Billionen US-Dollar (in Kaufkraftparitäten). Stürme und ihre direkten Auswirkungen wie Niederschläge, Überschwemmungen und Erdbeben waren 2017 eine Hauptursache für Schäden. Von den zehn

am stärksten betroffenen Ländern im Jahr 2017 wurden vier von tropischen Wirbelstürmen heimgesucht. Neuere wissenschaftliche Erkenntnisse haben einen klaren Zusammenhang zwischen dem Klimawandel und den rekordverdächtigen Niederschlägen der Hurrikane 2017 gefunden. Sie deuten auch darauf hin, dass die Zahl der schweren tropischen Wirbelstürme mit jedem Zehntel Grad globaler Erderwärmung zunehmen wird.

In einigen Fällen haben einzelne außergewöhnliche Katastrophen so starke Auswirkungen, dass die betroffenen Länder allein dadurch auch im Langzeitindex dauerhaft weit oben platziert sind. In den letzten Jahren hat eine weitere Kategorie von Ländern an Bedeutung gewonnen: Länder wie Haiti, die Philippinen und Pakistan werden immer wieder von Katastrophen heimgesucht. Sie gehören sowohl im Langzeitindex als auch im Index des jeweiligen Jahres kontinuierlich zu den am stärksten betroffenen Ländern. Diese Länder sind auch durch Ernährungsunsicherheit und Ernteschwankungen gekennzeichnet.

Von den 1998 bis 2017 am stärksten betroffenen zehn Ländern waren acht Entwicklungsländer der Ländergruppe mit niedrigem oder niedrigem mittlerem Einkommen, eines wurde als Land mit hohem mittlerem Einkommen (Dominica) und eines als fortgeschrittene Wirtschaft mit hohem Einkommen (Puerto Rico) eingestuft.

Der Klimagipfel in Katowice (COP 24) muss die Entwicklung des sog. »Regelwerks« zur Umsetzung des Pariser Abkommens abschließen, einschließlich des globalen Anpassungsziels und der Kommunikationsleitlinien für die Anpassung. Darüber hinaus muss die COP24 ihre Anstrengungen verstärken, um Schäden und Verluste angemessen zu adressieren. Bisher wird der Umgang mit Schäden und Verlusten zwar als Querschnittsthema in verschiedenen Verhandlungssträngen erwähnt, es besteht jedoch die Gefahr, dass er aus dem endgültigen Verhandlungstext gestrichen wird. Die Risiken zukünftiger klimabedingter Schäden und Verluste sind jedoch – gerade für Landwirtschaft und die Kleinbauern – viel zu hoch, um sie als Verhandlungsmasse zu instrumentalisieren.

Lebensmittelerzeugung steigt weiter an

Trotz der zunehmenden Wetterextreme in vielen Ländern, wird weltweit immer mehr geerntet. 2017 wurde mit 2.652 Millionen Tonnen die bislang größte Getreideernte eingefahren. 2018 wird dagegen mit einer um fast 2,5 Prozent verringerten Erzeugung gerechnet.⁵ Unter dem Gesichtspunkt der Ernährungssicherheit ist dabei besonders bedenklich, dass sich in Westafrika, der Region, in der 2017 der Hunger am stärksten zugenommen hatte, ein besonders starker Rückgang der Getreideerzeugung abzeichnet. Bei Fleisch und Milch wird dagegen eine um etwa zwei Prozent höhere Produktion erwartet, bei Ölsaaten sogar 4,5 Prozent.

Die höhere Tierproduktion verbraucht einen zunehmenden Anteil der globalen Getreideerzeugung. 2017 wurden 35 Prozent des Getreides verfüttert – vor allem Mais und andere Grobgetreide.⁶ Das liegt nur noch wenig unter dem Anteil von 43 Prozent, die direkt der menschlichen Ernährung dienen – vor allem Weizen und Reis. 22 Prozent des Getreides werden industriell genutzt, überwiegend um Energie zu gewinnen. Hunger wird also nach wie vor nicht durch eine globale Knappheit an Lebensmitteln verursacht, sondern durch lokale Missernten und Konflikte – immer öfter mit hervorgerufen durch die Auswirkungen des Klimawandels.

Internationale Handelspolitik im Schatten von Trump

Die USA unter Trump und die Zukunft der WTO

Eine der größten Unsicherheiten in der Weltwirtschaft ist das handelspolitische Vorgehen der USA unter Präsident Trump. Gegenüber China haben die USA die Zölle auf zahlreiche Produkte angehoben, andere Länder sehen sich vor allem höheren Zöllen für Stahl gegenüber. Damit verletzen die USA relativ offensichtlich ihre Verpflichtungen in der Welthandelsorganisation WTO, nach denen Zölle nicht über eine vom jeweiligen Land festgeschriebene Obergrenze angehoben werden dürfen. Formal beziehen sich die USA zwar auf einen Artikel im Abkommen zum Güterhandel GATT der WTO. Danach können Länder von der in der WTO zugesagten Marktöffnung abweichen, wenn dies zum Schutz der nationalen Sicherheit

**Klimawandel:
arme Entwicklungsländer
besonders betroffen**

**Höhere Ernten,
aber auch höhere
Tierproduktion**

**Erratische
Handelspolitik Trumps**

notwendig ist. Dass der Import von Stahl, Kleidung oder Autos aus China die nationale Sicherheit der USA gefährdet, ist aber nur schwer zu belegen. Die betroffenen Handelspartner haben daher Beschwerde vor dem Streitschlichtungsverfahren der WTO eingelegt und werden aller Voraussicht nach Recht bekommen. Die Beschwerdeverfahren dauern allerdings in der Regel mehr als ein Jahr, und wenn die unterlegene Partei Berufung einlegt, oft mindestens doppelt so lange. In der Zwischenzeit haben die von den US-Zöllen betroffenen Länder ihrerseits Zölle gegen US-amerikanische Exporte eingeführt; das besonders betroffene China z. B. auf viele amerikanische Agrarprodukte.

**USA: Ausstieg aus
der WTO oder
»Wiederbelebung«?**

Einen kompletten Ausstieg aus der WTO hat Trump zwar schon einige Male angedeutet, aber anders als beim Pariser Klimaabkommen bisher noch nicht in die Tat umgesetzt. Das liegt zumindest teilweise daran, dass große Teile der Wirtschaftslobbies, die die Republikaner und Trump unterstützen, kein Interesse an einem Zusammenbruch des internationalen Handels haben. Stattdessen hat Trumps Handelsbeauftragter Lighthizer gefordert, die WTO »wiederzubeleben«, indem die Mitglieder transparenter darlegen, wie sie die Abkommen umsetzen. Der bestehenden Verpflichtung, regelmäßig Informationen über Zölle und Subventionen an die WTO zu übermitteln, kommen viele Regierungen nur mit großer Verspätung nach. Übrigens auch die USA selbst. Lighthizer fordert gleichwohl, dass Länder, die ihre Transparenzpflichten verletzen, Rechte innerhalb der WTO verlieren sollen, einschließlich des Rede- und Stimmrechts. Davon erhoffen sich die USA vor allem mehr Informationen über die chinesische Handels- und Wirtschaftspolitik, die dann leichter in möglichen Streitfällen vor dem WTO-Schiedsgericht verwendet werden können.

Migration, Landwirtschaft und Ernährung

In ihrem jährlichen Bericht *The State of Food and Agriculture in the World*⁷ analysiert die FAO die Auswirkungen des gesellschaftlichen Groß- und Streitthemas Migration auf die ländlichen Räume und die Landwirtschaft weltweit. Die Zahl der Menschen, die ihr Heimatland verlassen und sich (zeitweise) woanders ansiedeln oder dies versuchen, ist zwischen 1990 und 2015 von 153 auf 248 Millionen deutlich angestiegen. Im gleichen Zeitraum hat auch die Weltbevölkerung stark zugenommen. Der Anteil der internationalen Migranten ist daher weniger dramatisch von 2,9 Prozent auf 3,3 Prozent gestiegen. Die Datenlage ist unvollständig, aber es gibt Hinweise darauf, dass Bewohner des ländlichen Raums mit ähnlich hoher Wahrscheinlichkeit international migrieren wie Stadtbewohner. Dabei ist ein typisches Muster, dass Menschen erst in eine Stadt im eigenen Land ziehen und von dort nach einiger Zeit in ein anderes Land weiterziehen.

Krisen und Konflikte sind als Ursachen für erzwungene Migration in den letzten Jahren immer wichtiger geworden. Die Zahl der bewaffneten Konflikte innerhalb von Ländern hat sich seit 2010 verfünffacht. Auch politische Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen nehmen in vielen Ländern zu. Im Jahr 2016 mussten deshalb mehr als 65 Millionen Menschen fliehen. Etwas über 40 Millionen suchten Zuflucht in anderen Regionen innerhalb ihrer Länder. Ein großer Teil davon findet in ländlichen Räumen Möglichkeiten sich niederzulassen. Etwa 25 Millionen Menschen verlassen ihre Heimatländer und werden zu internationalen Flüchtlingen, wovon

etwa drei Millionen aufgrund politischer Verfolgung Asyl beantragen.

In vielen Fällen findet internationale Migration vom ländlichen Raum eines Landes in den eines anderen statt. Gerade zwischen Nachbarländern migrieren Wanderarbeiter in relativ intensive Sektoren: den Kakaoanbau in der Elfenbeinküste oder Ghana, Kaffee und Baumwolle in Tansania, Uganda oder Kenia. Oft ist diese Migration nur saisonal zu Arbeitsspitzen wie Aussaat oder Ernte. Migranten kehren dann für den Rest des Jahres in ihre Heimatländer zurück. Es kommt aber auch vor, dass sie un- oder unterbeschäftigt im Zielland bleiben, was zu sozialen Problemen führen kann.

Für die Menschen und die (Land-)Wirtschaft der Herkunftsländer hat die Migration eine Reihe von Vor- und Nachteilen. Unmittelbar steigen oft die Einkommen, weil die Auswanderer einen Teil ihres meist höheren Einkommens im Zielland nach Hause schicken. Oft wird dieses für Konsumausgaben, auch für Lebensmittel genutzt. Während der Hochpreisphase für Lebensmittel 2006/2007 war der Hunger weltweit nicht angestiegen, obwohl arme ländliche Haushalte in vielen Entwicklungsländern Lebensmittel kaufen müssen. Höhere Überweisungen von im Ausland arbeitenden Familienmitgliedern waren ein wichtiger Ausgleichsmechanismus gegen höhere Nahrungsmittelpreise.

Teilweise wird das in die Heimat zurückgeschickte Geld auch in die Familienlandwirtschaft investiert, die dadurch produktiver wird. Ähnlich wirkt der Erwerb von ▶

Insgesamt zielen Forderungen der USA stark darauf, den weiteren wirtschaftlichen Aufstieg Chinas zu bremsen. Die EU und Japan haben mit der Rolle Chinas als nun nahezu ebenbürtiger Wirtschaftsmacht ähnliche Probleme wie die USA. Sie sehen daher die Möglichkeit, mit der Trump-Administration zusammenzuarbeiten und damit die Atmosphäre in den bilateralen Handelsstreitigkeiten zu verbessern. Die EU hat daher zentrale Ideen der USA in einem eigenen Konzeptpapier zur Reform der WTO aufgegriffen und erweitert sie noch.⁸

Große und wirtschaftlich erfolgreiche Schwellenländer sollen vom System der Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer ausgeschlossen werden, nachdem sie in der WTO weniger starke Liberalisierungsverpflichtungen eingehen müssen und längere Zeit für deren Umsetzung erhalten. Faktisch sollen sie damit den Status von Industriestaaten erhalten. Schon für China, dessen Pro-Kopf-Einkommen nur ein Fünftel des von Deutschland beträgt und wo noch viele Millionen Menschen arm sind, ist das nicht angemessen. Noch weniger für andere Länder wie Thailand oder Indien, in denen Armut noch weiter verbreitet ist. Weder die EU noch die USA gehen darauf ein, dass es bereits in der praktisch gescheiterten Doha-Runde von Entwicklungsländern unterstützte Ansätze gab, für eine – je nach Abkommen unterschiedlich zusammengesetzte – Gruppe von »kleinen und verletzlichen Volkswirtschaften« weniger Zoll- und Subventionsabbau zu verlangen als von Entwicklungsländern. Das von den USA und EU häufig vorgebrachte Argument, Länder wie China und Brasilien würden sich hinter der Elfenbeinküste und Ecuador »verstecken«, um ihren handelspolitischen Spielraum zu maximieren, hätte man damit angehen können. In den Doha-Verhandlungen zeigten die Industriestaaten allerdings wenig Interesse an diesem Ansatz. Der Vorschlag der EU deutet

**USA und EU
gemeinsam
gegen China**

Wissen über produktivere Anbaumethoden, das Migranten erwerben und dann ihren Familien im Herkunftsland zukommen lassen, teilweise nach ihrer Rückkehr. Zu den Nachteilen zählt oft, dass weniger Arbeitskräfte in der Familienlandwirtschaft zur Verfügung stehen, und da meist die jüngeren und gesünderen Familienmitglieder migrieren, fehlen dann oft die produktivsten. Oft steigt die Arbeitsbelastung für Frauen in der Landwirtschaft, die Aufgaben der weggegangenen Männer übernehmen und gleichzeitig ihre bisherige Arbeit und die Familienbetreuung übernehmen müssen.

In den entwickelten Industriestaaten spielen Migranten eine wichtige Rolle dabei, Landwirtschaft und ländliche Räume wirtschaftlich lebensfähig zu halten. In Südeuropa (Italien, Spanien, Griechenland, Portugal) stellen Menschen aus Ländern außerhalb der EU etwa ein Drittel der bezahlten Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, vor allem im arbeitsintensiven Obst und Gemüsesektor. Neben regulären sind dort auch viele illegale Migranten tätig, oft unter sozial und menschenrechtlich inakzeptablen Bedingungen. In Deutschland sind Migranten in der industriellen Tierhaltung einschließlich der Schlachthöfe und im Obst und Gemüsebau beschäftigt. Gerade im Fleischsektor gibt es trotz erster Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften weiter große Probleme mit Scheinselbstständigkeit und Beschäftigten, die formal im Herkunftsland angestellt sind. Auch Wohnsituation und Gesundheitsversorgung sind oft unzumutbar.

Die FAO empfiehlt in den Folgerungen des Berichts, Migration an sich nicht als zu reduzierendes Problem zu betrachten. Vielmehr müssten die Gründe für erzwun-

gene und unfreiwillige Migration und Flucht verringert werden. Für ländliche Räume bedeute dies vor allem, die Lebens- und Beschäftigungsmöglichkeiten so attraktiv wie möglich zu gestalten, vor allem für die wachsende Zahl an jüngeren Arbeitskräften. Als zentrales Element dafür wird bereits wie im letztjährigen *State of Food and Agriculture*-Bericht empfohlen, regionale Wertschöpfungsketten in Landwirtschaft und Ernährung aufzubauen. Dabei sollten Handel und Weiterverarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten in nahe gelegenen Klein- und Mittelstädten die zentrale Rolle spielen, um vor Ort Arbeitsplätze zu schaffen. Als wichtige Ergänzung dazu wird eine verbesserte Ausbildung empfohlen, mit der sowohl die Produktivität in der Landwirtschaft steige, als auch die Möglichkeit, Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft zu finden.

Für die internationale Migration in Industriestaaten, insbesondere in der Landwirtschaft, empfiehlt die FAO klare Regeln für die saisonale Migration. Diese sollten auch Mindeststandards für Löhne, soziale Sicherheit und den Aufenthaltsstatus der Saisonarbeiter enthalten. Empfehlungen wie diese finden sich auch in dem in der EU heftig umstrittenen Migrationspakt der UN. Dabei sind die EU-Länder nach ihrer eigenen Arbeits- und Menschenrechtsgesetzgebung zu derlei Maßnahmen eigentlich ohnehin bereits verpflichtet, und das verbindlicher als durch eine internationale Erklärung. Der Pakt kann dagegen eine Grundlage für Vereinbarungen mit den Herkunftsländern über eine besser geregelte Migration bieten. Dass in der EU entsprechende Arbeitskräfte benötigt werden, zeigt die anhaltende Nachfrage nach illegalen Migranten.

etwas größere Flexibilität an als die USA, z. B. mit der Idee, dass in einem Land einzelne Sektoren von der Vorzugsbehandlung profitieren können, andere aber nicht. Damit könnten auch in einigen Industriebranchen sehr wettbewerbsfähige Länder weiteren Spielraum erhalten, um ländliche Entwicklung zu fördern und Armut zu bekämpfen.

**EU fordert
Investitionsabkommen
in der WTO**

Besonders weitgehend sind die Vorschläge, mit der die EU gegen »erzwungenen Technologietransfer« vorgehen will. So sollen Regierungen Joint Ventures (also die Beteiligung nationaler Unternehmen an einer Niederlassung) oder die Weitergabe von Technologien nicht mehr zur Bedingung für ausländische Direktinvestitionen machen dürfen. Die EU fordert damit faktisch ein Investitionsabkommen in der WTO und belebt damit einen der Hauptkonflikte wieder, die am Beginn der Doha-Runde standen. Die Ministerkonferenz in Cancun war 2003 am Streit um ein Investitionsabkommen gescheitert, das die meisten Industriestaaten forderten und praktisch alle Entwicklungs- und Schwellenländer vehement ablehnten. Die Blockade der Verhandlungen konnte erst gelöst werden, nachdem das Thema von der Verhandlungsagenda genommen wurde.

**Aus entwicklungs-
politischer Sicht
kontraproduktiv**

Aus entwicklungspolitischer Sicht wäre der Vorschlag kontraproduktiv. Auch ohne Technologietransfer war und ist wirtschaftliche Entwicklung notwendig. Die neuen Regeln träfen dann nicht nur China, das damit mittlerweile wohl zurechtkäme, sondern alle Schwellen- und Entwicklungsländer – wahrscheinlich mit Ausnahme der allerärmsten LDCs (Least Developed Countries). Eine nachholende Entwicklung würde so weiter erschwert. Weder bei den Forderungen der USA noch beim Vorschlag der EU wird klar, wie China sowie andere Schwellen- und Entwicklungsländer jetzt für diese Initiative gewonnen werden sollen. Der etwas isoliert stehende Absatz, in dem die EU-Kommission verspricht, demnächst Vorschläge zu machen, wie die globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) in der WTO besser vorangebracht werden können, wird dazu sicherlich nicht ausreichen.

**Politik Trumps
verändert bereits
Handel mit Agrargütern**

Auch beim nach wie vor besonders umstrittenen Thema Agrarhandel zeigen weder USA noch EU gegenüber der langjährigen Forderung der Mehrheit der Entwicklungsländer nach mehr Spielraum zur Förderung kleinbäuerlicher Landwirtschaft Entgegenkommen. Wie unter diesen Vorzeichen eine Einstimmigkeit erfordernde Reform der WTO gelingen soll, kann auch die EU-Kommission nicht erklären. Die erratische Handelspolitik Donald Trumps hat auf kleinerer Ebene bereits messbare Auswirkungen auf landwirtschaftliche Handelsströme. Um höhere Zölle auf Autos abzuwenden, hat Kommissionspräsident Juncker in einem Deal mit Trump unter anderem zugesagt, dass die EU ihre Sojaimporte aus den USA deutlich erhöhen wird. Und in der Tat waren die europäischen Sojaimporte im September 2018 doppelt so hoch wie im Vorjahr – die USA beliefern damit 52 Prozent des EU-Marktes und haben Brasilien als größten Lieferanten abgelöst. Grund für den Anstieg ist allerdings weder eine weitere Öffnung des Marktes, da die EU seit den 1960er-Jahren keine Zölle auf Soja erhebt, noch hat die EU US-amerikanisches Soja aus Mitteln des Agrarhaushalts angekauft.

Die Veränderung ist vielmehr Ergebnis eines anderen Handelsstreits, den Trump vom Zaun gebrochen hat: Als Vergeltung auf neue US-Zölle auf Stahl, Autos und andere Güter hat China hohe Zölle auf US-Sojaimporte eingeführt. Seither kaufen chinesische Agrarhändler noch mehr in Südamerika ein. Die Preise dort steigen, während sie in den USA sinken, da dort mit China der bislang wichtigste Absatzmarkt weggebrochen ist. Die europäischen Importeure verhalten sich ganz marktwirtschaftlich und stellen auf den billigeren Lieferanten mit besserer Verfügbarkeit um. Dass Absprachen zwischen den Präsidenten der USA und der EU-Kommission irgendeine Rolle spielen, ist dabei ebenso wenig zu erkennen wie Vorteile für die US-Agrarindustrie.⁹

Die Krise Brasiliens und das Mercosur-Freihandelsabkommen

**Beunruhigende
Ankündigungen
aus Brasilien**

Größere Wirkungen könnte es haben, wenn der neu gewählte rechtsradikale Präsident Brasiliens Jair Bolsonaro seine Ankündigungen wahr macht. Er will das für Waldschutz zuständige Umweltministerium auflösen oder in das Agrarministerium eingliedern. Mit der Behörde zum Schutz der indigenen Völker und ihrer im Regenwald liegenden Reservate will er ähnlich verfahren. Sein Ziel ist dabei, noch mehr Flächen für Sojaanbau und Rinderhaltung zu erschließen, um die Rolle Brasiliens als führender Agrarexporteur weiter auszubauen. Für Menschenrechte, Umwelt und Klimaschutz wäre dieser Kurs katastrophal.

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel der EU-Kommission, das Freihandelsabkommen mit den südamerikanischen Mercosur-Ländern möglichst schnell abzuschließen, kontraproduktiv. Die Mercosur-Länder, deren größtes und einflussreichstes Brasilien ist, haben dabei vor allem Interesse an erleichtertem Zugang zu den europäischen Agrarmärkten. Da Soja ohnehin zollfrei in die EU eingeführt wird, geht es dabei vor allem um andere Produkte wie Zucker, Ethanol und Rindfleisch. Die EU ist bei diesen Produkten nicht bereit, ihre Märkte vollständig zu öffnen. Vielmehr sollen bestehende Kontingente, nach denen bestimmte Mengen zollfrei eingeführt werden können, deutlich gesteigert werden. Bei Rindfleisch, dem neben Soja wichtigsten Treiber der Entwaldung in Südamerika, sind 70.000 bis 100.000 Tonnen pro Jahr im Gespräch. Schon unter den vorherigen Regierungen Brasiliens wurden große Wald- und Savannenflächen in Acker- und Weideland umgewandelt – auch wenn der Prozess in Brasilien in den letzten Jahren stark gebremst wurde. Gegenüber der Regierung unter Bolsonaro müsste ein wichtiger Handelspartner wie die EU das Signal senden, dass Agrarimporte zurückgefahren werden, wenn in Brasilien sämtliche Hemmnisse für den Raubbau am Regenwald und anderen wichtigen Ökosystemen abgeräumt werden. Die weitere Öffnung der Agrarmärkte hätte den gegenteiligen Effekt, indem auf den neu gerodeten Flächen neue Absatzmöglichkeiten geschaffen werden. Die Mercosur-Verhandlungen der EU müssten aus Menschenrechts-, Klima- und Umweltsicht zumindest so lange ausgesetzt werden, bis die Bolsonaro-Regierung nachweislich das Gegenteil dessen tut, was Bolsonaro ankündigt.

**Mercosur –
Verhandlungen
der EU müssten
ausgesetzt werden**

G20 betonen Nachhaltige Entwicklungsziele und Recht auf Nahrung

Ganz anders als bei Bolsonaro klingt der Diskurs bei der G20-Gruppe der größten Volkswirtschaften, wo Brasilien noch von der alten Regierung vertreten wurde. Argentinien, das 2018 die Präsidentschaft innehatte, hat Ernährungssicherheit und nachhaltige Landwirtschaft zu einem der Schwerpunkte erklärt. Die Landwirtschaftsministerinnen und -minister der G20 haben im Sommer eine Deklaration zum Thema verabschiedet.¹⁰ Sie enthält überraschend klare Bekenntnisse zur UN-Agenda 2030 und ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs), dem Recht auf Nahrung und den Leitlinien zum nachhaltigen Bodenmanagement (siehe unten) sowie den vom Komitee für Welternährungssicherheit erarbeiteten Strategien. Wichtige Aussagen und Prinzipien werden ausdrücklich als Ziele für die G20-Länder hervorgehoben:

**G20: überraschend
klares Bekenntnis zur
Agenda 2030**

- die entscheidende Rolle von Kleinbauern und Familienlandwirtschaft für die Ernährungssicherheit,
- das Ziel, benachteiligte Gruppen zu fördern und dazu die landwirtschaftliche Produktion zu diversifizieren, um Produktivität und Einkommen zu steigern,
- die Verbesserung der Integration in Wertschöpfungsketten,
- der Ausbau einer regenerativen, nachhaltigen Bewirtschaftung von Land, Böden und den Erhalt biologischer Vielfalt,
- der Ausbau der Infrastruktur, um städtische und ländliche Räume besser zu vernetzen und die Bildung im ländlichen Raum zu verbessern.

Gleichzeitig wird die Bedeutung von »innovativen Technologien«, Handel und Investitionen für Fortschritte in der Landwirtschaft hervorgehoben. Vor allem jungen Landwirten sollte daher auch in Zukunft die ganze Bandbreite von Technologien zur Verfügung stehen. Gentechnik wird hier nicht ausdrücklich genannt, aber mit Sicherheit von vielen G20-Mitgliedern gemeint.

**Böden und
ihre Fruchtbarkeit
im Fokus**

Eineinhalb Seiten der insgesamt achtseitigen Erklärung widmen sich detailliert den Böden und wie ihre Fruchtbarkeit erhalten und wieder hergestellt werden kann. Die Rolle und positiven Effekte als Kohlenstoffspeicher werden stark betont und Bewirtschaftungsformen gefordert, die sie fördern. Die G20 beziehen sich auch zum Thema Böden auf international vereinbarte Ziele, in diesem Fall auf die 2017 von der FAO beschlossenen freiwilligen Leitlinien für nachhaltiges Bodenmanagement.¹¹ Mit Empfehlungen wie geschlossenen Nährstoffkreisläufen, Fruchtfolgen und der Integration von Ackerbau und Viehhaltung passen sie

kaum zum dominierenden Modell einer intensiven, hoch spezialisierten und arbeitsteiligen Landwirtschaft.

**Auch Antibiotika-
resistenz wird zum
Thema der G20**

Auch dem Thema Antibiotikaresistenzen widmet sich die Landwirtschaftserklärung der G20 relativ ausführlich. Die Tierhaltung wird ausdrücklich als einer der Sektoren genannt, in dem die Verwendung von Antibiotika besser kontrolliert und reduziert werden muss, um die Verbreitung resistenter Erreger zu bremsen. Der Text macht aber auch deutlich, wie schwer sich viele Regierungen mit konsequenten Maßnahmen tun. Statt sich beispielsweise dazu zu verpflichten, den Einsatz von Antibiotika als Mastbeschleuniger zu verbieten, wird nur festgestellt, dass ihr Einsatz zu diesem Zweck nicht »verantwortlich« sei – wenn er ohne Risikoabschätzung erfolge.

Probleme und Lösungen erkannt – Aktionen fehlen

**Regierungen
ohne Mut für
Veränderungen**

Den Regierungen scheint nicht nur das Ausmaß der Probleme, sondern zunehmend auch der Charakter erfolgversprechender Lösungsansätze klar zu werden. Diese wirksam umzusetzen, wird aber offensichtlich als politisch zu kostspielig oder nicht durchsetzbar angesehen. Mit diesem Problem steht der Landwirtschaftssektor natürlich nicht allein. Politisch mehr oder weniger unverbindliche Zielvorgaben wie die SDGs werden vor diesem Hintergrund in vielen Punkten immer konkreter und auch fortschrittlicher. Änderungen der praktischen Politik hinken dem – wenn sie überhaupt erfolgen – aber meilenweit hinterher. Besonders deutlich wird das Dilemma in der internationalen Klimapolitik. Alle Länder außer den USA erkennen das Problem an, und sind sich bewusst, dass es nur gelöst werden kann, wenn alle Länder ihre Treibhausgasemissionen schnell und drastisch senken. Sobald es aber um konkrete, notwendige Schritte wie den Kohleausstieg, den Umbau des Verkehrssystems und den Umbau der industriellen Landwirtschaft und Tierhaltung geht, schrecken fast alle Regierungen vor dem Konflikt mit den mächtigen Interessengruppen dieser Sektoren zurück. Der nahezu weltweit wachsende Populismus und Nationalismus machen die Situation noch schwieriger. In den nächsten Jahren muss daher noch deutlicher werden, dass ein Umbau der Wirtschaft – und gerade der Landwirtschaft – nicht nur ökologisch zwingend erforderlich ist, sondern auch wirtschaftliche und soziale Chancen bietet, wenn er richtig angegangen wird. Eine breitere öffentliche Diskussion über die UN-Nachhaltigkeitsziele kann dabei hilfreich sein.

Anmerkungen

- 1 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO: The state of food security and nutrition in the world 2018. Building climate resilience for food security and nutrition. Rome 2018.
- 2 WHO: Obesity and overweight. Geneva 2018 (www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight).
- 3 FAO et al. (siehe Anm. 1), S. 3.
- 4 D. Eckstein, M.-L. Hutfils and M. Wings: Global Climate Risk Index 2019. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2017 and 1998 to 2017. Ed. by Germanwatch. Bonn 2018 (<https://germanwatch.org/de/16046>).
- 5 FAO: Crop prospects and food situation. Quarterly report September 2018. Rome 2018.
- 6 FAO: Food outlook. Biannual report on global food markets. Rome 2018.
- 7 FAO: The State of Food and Agriculture 2018. Migration, agriculture and rural development. Rome 2018.
- 8 EU-Commission: Concept paper WTO modernisation. 18. September 2018 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf).

- 9 »US soy seizes EU market, bolstering Trump trade deal.« Press release of Euractiv, dated 20. September 2018 (www.euractiv.com/section/global-europe/news/us-soy-seizes-eu-market-bolstering-trump-trade-deal).
- 10 G20: Declaration G20 meeting of agriculture ministers 27–28 July 2018. Buenos Aires 2018.
- 11 FAO: Voluntary guidelines for sustainable soil management. Rome 2017.



Tobias Reichert
Teamleiter Welternährung,
Landnutzung und Handel bei
Germanwatch e.V.

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
reichert@germanwatch.org