TRANSFORMATION DES HANDELS- UND ERNÄHRUNGSSYSTEMS

Das Wichtigste in Kürze

- Internationaler Handel ist von wesentlicher Bedeutung für die Ernährungssicherheit und Ernährung sowie die Existenzgrundlagen von Millionen Menschen. Er spielt zudem eine wichtige Rolle bei der ökologisch nachhaltigeren Gestaltung des Ernährungssystems.
- Um vom Handel zu profitieren und potenzielle Zielkonflikte zu entschärfen, ist ein kohärenter Politikansatz erforderlich. Das handelspolitische Umfeld muss transparent, berechenbar und regelbasiert sein.
- Die Politikverantwortlichen sollten auf den Einsatz von Exportbeschränkungen verzichten. Die Förderpolitik im Agrarnahrungsmittelsektor sollte stärker auf Investitionen in Produktivität, Nachhaltigkeit und Resilienz ausgerichtet werden.

Worum geht es?

Internationaler Handel ist von wesentlicher Bedeutung für das globale Ernährungssystem. Durch die Umverteilung von Nahrungsmitteln zwischen Überschuss- und Mangelregionen kann der Handel dazu beitragen, Produktionsausfälle auszugleichen und die Nahrungsmittelversorgung zu diversifizieren. Dadurch werden die Auswirkungen inländischer Produktionsschocks auf die Konsument*innen abgefedert. Handel ermöglicht Ernährungssicherheit und schafft Geschäftschancen für Erzeuger, wie z. B. Landwirt*innen und kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Mit den richtigen politischen Weichenstellungen kann der Handel auch Klimaschutz und Nachhaltigkeit fördern.

Die Auswirkungen des Handels sind jedoch komplex und können sowohl Synergien als auch Zielkonflikte hervorbringen. Beispielsweise trägt der Handel ohne flankierende Maßnahmen nicht zwangsläufig zur Minderung der Treibhausgasemissionen bei, da die Agrarproduktion je nach Land, Produkt und Erzeuger unterschiedlich CO_2-intensiv ist. Handel kann auch Ungleichheiten im Inland auslösen oder verstärken, z. B. weil kleinere Erzeuger schlechteren Zugang zu Krediten und weniger moderne Technologien haben.

Wegen dieser möglichen Zielkonflikte greifen Politikverantwortliche häufig durch handelspolitische Maßnahmen und inländische Stützungsmaßnahmen in die Märkte für Agrarnahrungsmittel ein. Viele der gegenwärtigen Politikreaktionen sind jedoch nicht effektiv oder verursachen hohe Kosten für Erzeuger und Konsument*innen in anderen Ländern. Exportbeschränkungen beispielsweise tragen erwiesenermaßen zu Preisanstiegen und zur globalen Preisvolatilität bei. Dies bedroht die Ernährungssicherheit und Ernährung gefährdeter Bevölkerungsgruppen.

Was sollten die Politikverantwortlichen tun?

Um vom Handel zu profitieren und potenzielle Zielkonflikte zu entschärfen, ist ein kohärenter Politikansatz erforderlich. Viele Politikziele können durch komplementäre Politikmaßnahmen erfolgreicher verwirklicht werden als durch Handelsbeschränkungen. Die Politikverantwortlichen sollten sich außerdem dazu verpflichten, die Märkte offen zu halten, in Transparenz und Handelserleichterungen investieren und ein transparentes, berechenbares und regelbasiertes Politikumfeld sicherstellen.

Offene Märkte gewährleisten

Während der Nahrungsmittelpreiskrise 2007–2008 verschärften Exportbeschränkungen die ohnehin schon angespannte Lage und sorgten für Volatilität und Unsicherheit. In den ersten Wochen der Coronapandemie dagegen verpflichteten sich die Politikverantwortlichen, die Märkte offen zu halten. Mittlerweile aber haben infolge der Preissteigerungen Anfang 2022 einige Länder die Nahrungsmittelexporte wieder eingeschränkt. Die Politikverantwortlichen sollten

- den aktuellen Ministerbeschluss der 12. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) umsetzen, keine Exportbeschränkungen oder -verbote für Nahrungsmittel zu verhängen, die das Welternährungsprogramm (WFP) für nichtkommerzielle humanitäre Zwecke erwirbt,
- im Einklang mit der Ministererklärung der 12. WTO-Ministerkonferenz auf den Einsatz von Exportbeschränkungen oder -verboten für den Handel mit Agrarnahrungsmitteln verzichten.

Durch Investitionen in Transparenz die Störungsanfälligkeit des Welthandels vermindern

In Phasen der Stabilität in Transparenz zu investieren, zahlt sich aus, wenn das Unvorhergesehene eintritt. Die Erfahrungen aus der Coronapandemie und Russlands Invasion in der Ukraine zeigen, wie wichtig Transparenz ist, um Unsicherheit zu verringern und schlecht informierte Entscheidungen und kontraproduktive Politikreaktionen zu vermeiden. Das Agrarmarktinformationssystem (AMIS) liefert zeitnahe und verlässliche Daten zu den Marktbedingungen für Grundnahrungsmittel, überwacht politische Entwicklungen und verbessert die internationale Koordination. Die Politikverantwortlichen sollten

- die Arbeit des AMIS durch stabile Finanzierung weiterhin unterstützen und die AMIS-Aktivitäten auf die Betriebsmittelmärkte, weitere Rohstoffe und die globale Nahrungsmittellogistik ausweiten.

Durch Handelserleichterungen das Potenzial des Handels erschließen

Es gibt viele Möglichkeiten, den internationalen Handel zu erleichtern. Dazu zählen die Umsetzung internationaler Standards, wie z. B. die in den OECD Agricultural Codes and Schemes verankerten Anforderungen, sowie Effizienzsteigerungen im Bereich der sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPS-Maßnahmen) und eine bessere Abstimmung zwischen SPS-Stellen und Zollbehörden. Die Politikverantwortlichen sollten

- die Arbeit des SPS-Ausschusses zur Verbesserung der Umsetzung des SPS-Abkommens unterstützen, wie in der Ministererklärung der 12. WTO-Ministerkonferenz ausgeführt,
- internationale Standards harmonisieren und den Privatsektor einbinden, um die Befolgungskosten zu reduzieren,
- den Agrar- und Nahrungsmittelhandel durch digitale Lösungen für Handelsdokumente, Saatgutzertifizierungen und SPS-Bescheinigungen beschleunigen,
- die Anerkennung der Äquivalenz von SPS-Systemen effizienter gestalten, um die Zulassungsprozesse für Agrarprodukte zu verkürzen.

Durch Politikkohärenz Zielkonflikte entschärfen

Der Handel mit Agrarnahrungsmitteln berührt zahlreiche Politikbereiche, wie z. B. Umwelt, Gesundheit, ländliche Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit. Um Zielkonflikte zu minimieren, sollten die Politikverantwortlichen auf Handelsbeschränkungen verzichten und stattdessen komplementäre Politikmaßnahmen ergreifen. So sollten die Politikverantwortlichen z. B.

- Handelsliberalisierung mit sozialen Sicherungsmaßnahmen flankieren, um negative Auswirkungen des Importwettbewerbs zu kompensieren,
- in ländliche Infrastruktur und landwirtschaftliche Wissens- und Innovationssysteme (AKIS) investieren, um angebotsseitige Engpässe zu beseitigen, die Produktivität zu steigern und den Marktzugang zu verbessern,
- die Umsetzung des *OECD/FAO-Leitfadens für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Lieferketten* und ähnlicher Due-Diligence-Leitlinien fördern und für Transparenz bei der Einhaltung von Umwelt-, Sozial- und Governancekriterien (ESG) durch Unternehmen des Agrarnahrungsmittelsektors sorgen.

Die Förderpolitik stärker auf Investitionen in Produktivität, Nachhaltigkeit und Resilienz ausrichten

Viele der bestehenden Politikmaßnahmen im Agrarnahrungsmittelsektor verzerren den Handel und liefern keine wirksamen Lösungen zur Verbesserung der Ernährungssicherheit und Ernährung, der Existenzgrundlagen und der ökologischen Nachhaltigkeit.

Die neueste OECD-Studie *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* zeigt, dass in den 54 untersuchten Ländern im Zeitraum 2019–2021 im Schnitt 817 Mrd. USD pro Jahr für die Agrarförderung bereitgestellt wurden. Das Gros dieser Mittel unterstützt die einzelnen landwirtschaftlichen Erzeuger durch Maßnahmen, mit denen die Preise für inländische Agrarerzeugnisse künstlich über dem Weltmarktniveau gehalten werden, oder durch Zahlungen, die an die Produktion oder den uneingeschränkten Einsatz variabler Betriebsmittel gekoppelt sind. Die Politikverantwortlichen sollten diese Maßnahmen überdenken. Insbesondere sollten sie

- Preisinterventionen sowie markt- und handelsverzerrende Erzeugerstützung schrittweise abbauen,
- besonders bedürftige landwirtschaftliche Haushalte mit gezielten Einkommenshilfen im Rahmen des allgemeinen sozialen Sicherungsnetzes unterstützen,
- öffentliche Ausgaben hin zu Investitionen in Innovationssysteme verlagern, die Erzeugern, Konsument*innen und der Gesellschaft insgesamt zugutekommen,
- in Daten, Tools und Kompetenzen investieren, mit denen die Krisenfestigkeit des Sektors angesichts immer vielfältigerer Risiken, wie z. B. Extremwetterereignissen, gestärkt wird.

© OECD 2022

Weiterführende Literatur

OECD (2021), „Digital opportunities for Sanitary and Phytosanitary (SPS) Systems and the trade facilitation effects of SPS Electronic Certification“, *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 152, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/cbb7d0f6-en.

Moïsé, E. und S. Sorescu (2021), „Trade facilitation in perishable agro-food products: A feasibility study for addressing at-the-border challenges“, *OECD Trade Policy Papers*, No. 254, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a2995a7a-en.

 © OECD 2022