

Entwicklungen & Trends 2024

Hungerkrise trotz Gipfelversprechen

von Katharina Brandt und Francisco Marí

Im Jahr 2004 setzte die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) einen Meilenstein für die Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung, indem sie die *Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit* veröffentlichte.¹ Die Leitlinien waren unter aktiver Beteiligung der Zivilgesellschaft ausgehandelt und zwischenstaatlich abgestimmt worden. Sie liefern erstmals konkrete Handlungsempfehlungen zur Realisierung des Rechts auf Nahrung, setzen aber keine konkreten Zeitvorgaben für die Erreichung. Das Recht auf angemessene Nahrung war 1966 im UN-Sozialpakt als Menschenrecht völkerrechtlich verankert worden und verpflichtet seitdem die Vertragsstaaten zur Umsetzung.

Auch 20 Jahre später noch, im Jahr 2024, drehte sich die internationale Diplomatie rund um Welternährungspolitik immer wieder um die Frage der Anwendung der *Freiwilligen Leitlinien* in den zwei Jahrzehnten und deren Auswirkungen auf die Welternährungslage. Die FAO prognostiziert für 2030, dass etwa 582 Millionen Menschen (sieben Prozent der Weltbevölkerung) voraussichtlich noch immer an Hunger leiden werden.² Die nächste Legislaturperiode wird die letzte sein, in der noch Weichen für die Erreichung von SDG 2 (Zero Hunger) bis 2030 gestellt werden können.

Ob der weltweite Handel mit Agrargütern Teil der Lösung oder des Problems einer wieder steigenden Anzahl von hungernden Menschen ist, bleibt der Streitpunkt der Weltagrardiskussionen. Die Verbände der von unfairer Importkonkurrenz betroffenen Agrarproduzent:innen, wie La Via Campesina, werfen den Agrarexportländern wie Australien, Russland, Ukraine, Brasilien, der EU oder den USA vor, mit Subventionen billige Agrarüberschüsse auf deren Märkte zu bringen, um die heimischen Produzent:innen zu verdrängen und immer mehr Kleinbäuer:innen in Armut- und Hungerverhältnisse zu bringen. Dass Marktöffnungen für die Agrarkonzerne und Schutz der eigenen Agrarmärkte nach wie vor im Mittelpunkt von Agrarverhandlungen der EU und anderer Agrarexportländer stehen, zeigt sich allein schon an dem Machtgefälle in den Handelsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, sei es bei Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) oder bei den von der EU realisierten bilateralen Handelsabkommen mit Entwicklungsländern.

**Recht auf
angemessene
Nahrung ...**

**... seit 20 Jahren
völkerrechtlich
verankert**

Aktuelle Welternährungslage

Zum 20. Jahrestag der UN-Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung offenbart sich eine erschütternde Realität: Noch immer sind rund 733 Millionen Menschen – und damit jede elfte Person auf diesem Planeten – unterernährt. Der Bericht *The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI) 2024*, der von den Vereinten Nationen im Sommer 2024 veröffentlicht wurde, legt die aktuellsten Zahlen vor.³ Diese zeigen deutlich, dass trotz 20 Jahren Möglichkeit der Anwendung der *Freiwilligen Leitlinien*, das Recht von immer mehr Menschen auf angemessene Nahrung in unterschiedlicher Ausprägung verletzt wird. Über zwei Milliarden Menschen, und damit mehr als ein Viertel der Weltbevölkerung, haben keinen verlässlichen Zugang zu ausreichender nahrhafter Nahrung, dazu gehören die zehn Prozent der Bevölkerung, die mitunter ganze Tage ohne jegliche Nahrung auskommen müssen.

Heute hungern mehr Menschen als noch vor zehn Jahren ...

Es hungern heute mehr Menschen als vor fast zehn Jahren, als die globalen Nachhaltigkeitsziele mit dem Ziel, bis 2030 den weltweiten Hunger und alle Formen der Mangelernährung zu beenden, verabschiedet wurden.⁴ Die Ernährungslage in Afrika hat sich 2024 verschlechtert, in Asien blieb sie gleich, nur in Südamerika sind deutliche Fortschritte zu verzeichnen. Auf dem afrikanischen Kontinent leiden laut der neuesten Erhebungen fast 300 Millionen Menschen Hunger. Der Anteil der Bevölkerung, der unterernährt ist, liegt mit über 20 Prozent besonders hoch, während er im Rest der Welt deutlich unter zehn Prozent beträgt. An die 2,8 Milliarden Menschen und damit mehr als ein Drittel der Weltbevölkerung konnte sich 2022 immer noch keine gesunde Ernährung leisten. Die Zahl und der Anteil der von Unterernährung betroffenen Menschen sind in den letzten zehn Jahren von ihrem niedrigsten Punkt 2014 mit 539 Millionen (damals sieben Prozent der Weltbevölkerung) auf die 733 Millionen Menschen im Jahr 2023 und damit neun Prozent der Weltbevölkerung angestiegen.⁵ Gleichzeitig sind mehr als eine Milliarde Menschen weltweit von starkem Übergewicht und damit assoziierten Erkrankungen betroffen.⁶ Die UN prognostiziert, dass im Jahr 2030 jedes fünfte Kind unter fünf Jahren unterentwickelt sein wird.⁷ Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, den Zugang nicht nur zu kalorienreicher, sondern auch zu gesunder und abwechslungsreicher Nahrung auszuweiten.

... insgesamt neun Prozent der Weltbevölkerung

Weltweit sind an die 282 Millionen Menschen in hohem Maße von akuter Ernährungsunsicherheit betroffen – ihr Leben oder ihre Existenzgrundlagen sind also aufgrund unzureichender Nahrung unmittelbar bedroht. Die fünf Länder mit der höchsten Zahl an Menschen in akuter Ernährungsunsicherheit waren 2023 die Demokratische Republik Kongo, Nigeria, Sudan, Afghanistan und Äthiopien, während im Gazastreifen, Südsudan, Jemen, Syrien und Haiti der höchste Anteil der Gesamtbevölkerung hoher akuter Ernährungsunsicherheit ausgesetzt ist. Im gesamten Gazastreifen besteht nach wie vor die Gefahr des Hungertods – die gesamte Bevölkerung des Gazastreifens ist von akuter Ernährungsunsicherheit betroffen. Die Verschärfung des Konflikts im Sudan führte dazu, dass mehr als 25,6 Millionen Menschen akuter Ernährungsunsicherheit ausgesetzt sind.⁸

Ursachen für Hunger und Ernährungsunsicherheit

Akute Ernährungsunsicherheit tritt oft im Zusammenhang mit Krisen oder Katastrophen auf und ist so schwerwiegend, dass sie das Leben und die Existenzgrundlagen der Betroffenen unmittelbar bedroht, während chronische Ernährungsunsicherheit ein langfristiger Zustand ist, der auf strukturelle Ursachen wie Armut zurückzuführen ist. Während akute Ernährungsunsicherheit schnelles Handeln erfordert, um unmittelbare Gefahren abzuwenden, benötigt chronische Ernährungsunsicherheit eher langfristige Strategien zur Verbesserung der Ernährungssituation und zur Bekämpfung der zugrunde liegenden Probleme.

Schnelles Handeln und langfristige Strategien gefordert

Bewaffnete Konflikte, Klimaschwankungen und Wetterextreme sowie Wirtschaftskrisen sind die Hauptursachen für akute Ernährungsunsicherheit. Eine große wirtschaftliche Ungleichheit verstärkt die Auswirkungen dieser Faktoren noch. Die Auswirkungen akuter Krisen auf die Ernährungssituation in Ländern mit niedrigem Einkommen sind besonders stark. Strukturelle Gründe sind der fehlende Zugang zu gesunder Nahrung und dass viele Menschen sich gesunde Lebensmittel nicht leisten können. Ungesunde Ernährungsumgebungen, wenn

beispielsweise in Schulen und am Arbeitsplatz hauptsächlich ungesundes Fast Food und Fertiggerichten angeboten werden, erschweren den Zugang zu gesunder Nahrung.

85 Prozent der akut an Hunger leidenden Menschen leben einer aktuellen Auswertung zufolge in Konfliktgebieten.⁹ Vertreibung, die Zerstörung von Wirtschaft und Infrastruktur sowie der eingeschränkte Zugang der humanitären Hilfe erschweren, wie etwa im Gazastreifen, die Verfügbarkeit und den Zugang zu Nahrungsmitteln. Darüber hinaus wird von einigen Konfliktparteien die gezielte Zerstörung der Nahrungsmittelversorgung als Kriegswaffe eingesetzt, um Menschen auszuhungern. Die Zahl der Fälle, in der Hunger von Konfliktparteien als Waffe eingesetzt wird, hat in jüngster Zeit zugenommen. Vor sechs Jahren erklärte der UN-Sicherheitsrat das Aushungern von Zivilist:innen als eine nach dem humanitären Völkerrecht verbotene Methode der Kriegsführung. Zu den Methoden des Aushungerns gehören die vorsätzliche Behinderung von Hilfslieferungen, die rechtswidrige Verweigerung des Zugangs für humanitäre Hilfe, Wasserentzug, Zerstörung von Feldern und Töten von Nutztieren sowie die allgemeine Zerstörung der zivilen Infrastruktur.¹⁰ Hunger als Kriegswaffe wurde dieses Jahr in Konfliktgebieten von Sudan bis hin zu Gaza und der Ukraine eingesetzt.¹¹

**Hunger als
Kriegswaffe**

Politische Zusagen zur Hungerbekämpfung

Die Rückschritte bei der Hungerbekämpfung stehen in starkem Kontrast zu den zahlreichen internationalen und zwischenstaatlichen Beschlüssen und Bekenntnissen, das Recht auf Nahrung zu verwirklichen, die im Laufe der letzten Jahre und auch 2024 wieder mehrfach verkündet wurden. Gleich im Januar 2024 wurde im Abschlusskommuniqué der Berliner Agrarminister:innenkonferenz im Rahmen des *Global Forum for Food and Agriculture (GFFA)* das Bekenntnis zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung und die Verpflichtung der dazu dringend benötigten Transformation hin zu widerstandsfähigeren und nachhaltigeren Landwirtschafts- und Ernährungssystemen festgehalten.¹² Bei der *Konferenz »Politik gegen Hunger«* wurden erstmals auch die Defizite in Deutschland bei der Realisierung des Rechts auf angemessene Ernährung thematisiert. Bisher fehlte die Beteiligung beispielsweise der in Deutschland von Ernährungsarmut Betroffenen an Entscheidungsprozessen, was erschwerte, ihre Lebensrealitäten bei der Entwicklung geeigneter Maßnahmen zu berücksichtigen. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) plant nun, die Umsetzung des Rechts auf Nahrung in Deutschland zu verstärken, wobei lokale Ernährungsräte eine wichtige Rolle spielen sollen. Die jährliche internationale »Politik gegen Hunger«-Konferenz des BMEL wurde dieses Jahr von einer Vorkonferenz der Zivilgesellschaft begleitet, die Impulse für die Hauptveranstaltung lieferte. Dabei wurde vor allem von den internationalen Teilnehmenden betont, dass Agrarökologie die beste Antwort ist, um langfristig den Zugang breiter Bevölkerungsschichten zu einer gesunden Ernährung zu sichern. Diese Forderung für die zukünftige Umsetzung des Rechts auf Nahrung durch die UN-Mitgliedstaaten wurde in die Abschlussdokumentation der Konferenz aufgenommen.

**Ernährungsarmut –
auch in Deutschland**

Im Gegensatz zum *Welternährungsforum (World Food Forum)* der FAO, das sich wieder einmal vorwiegend um technologische Innovationen und Investitionen zur Versorgung einer wachsenden Bevölkerung mit Nahrungsmitteln drehte, nahm sich der *Welternährungsausschuss (CFS)* heikler politischer Themen an wie dem Einsatz von Hunger als Waffe und die Überwindung von systematischer Ungleichheit, um den Hunger und die Mangelernährung in der Welt zu bekämpfen. Der CFS, der 2024 sein 50-jähriges Bestehen beging, soll Staaten bei der schrittweisen Umsetzung und Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung unterstützen. Er zeichnet sich durch eine transparente Partizipationsstruktur aller Beteiligten aus, in der verschiedene Akteure, einschließlich von Armut und Hunger Betroffene sowie Nahrungsproduzenten, in die Verhandlungen einbezogen werden, was für die praktische Umsetzung des Rechts auf Nahrung wichtig ist. Auch wenn die der UN-Generalversammlung vorgelegten Beschlüsse des CFS nicht rechtsverbindlich sind, wurden wichtige politische Empfehlungen verabschiedet, um Ungleichheiten in den Agrar- und Ernährungssystemen zu bekämpfen. Ein Aktionsplan soll die Sichtbarkeit und Nutzung von CFS-Politikprodukten erhöhen.

**Welternährungsausschuss (CFS) –
wichtiger Impulsgeber
seit 50 Jahren**

**Enttäuschende
Weltklimakonferenz
in Baku**

Angesichts der Tatsache, dass Ernährungssysteme ein Drittel der globalen Treibhausgasemissionen verursachen¹³ und der Klimawandel die Ernährungssicherheit weltweit bedroht, sind die *internationalen Klimaverhandlungen* von großer Bedeutung für die Realisierung des Rechts auf Nahrung für alle. Die Weltklimakonferenz (COP29) in Baku brachte keine bahnbrechenden Fortschritte für die klimagerechte Ausgestaltung unserer Ernährungssysteme. In Nebenveranstaltungen waren die dafür notwendigen Finanzmittel und der politische Wille wieder ein großes Diskussionsthema. Spezielle Beschlüsse, um die Transformation der Ernährungssysteme zu finanzieren, gab es jedoch nicht. Anfang 2025 legen die Staatengemeinschaft ihre neuen freiwilligen Selbstverpflichtungen für den Klimaschutz vor. Obwohl bereits erkannt wurde, dass Ernährungssysteme dabei eine wichtige Rolle spielen, fehlten bisher verbindliche Emissionsreduktionsziele und umfassende Maßnahmen für den Landwirtschafts- und Ernährungssektor.

Die Agrarminister:innen der sieben größten Industrienationen (G7) erkannten Ende September 2024 offiziell an, dass wir weit davon entfernt sind, über die Anwendung der Leitlinien zum Recht auf Nahrung den Hunger bis 2030 zu beenden. Sie sehen die Ernährung für alle gesichert, wenn internationaler, regionaler Handel und heimische Produktion kombiniert und Lieferketten diversifiziert werden. Sie verpflichteten sich zu Investitionen in Ernährungssysteme, die sichere, erschwingliche, nahrhafte und qualitativ hochwertige Lebensmittel für alle bereitstellen, allerdings werden dafür keine neuen Gelder bereitgestellt und es blieb offen, wie viele Mittel von anderen Stellen umverteilt werden sollen. Positiv ist, dass sie die wichtige Rolle des Welternährungsausschusses als integratives Multi-Stakeholder-Forum und dessen politische Leitlinien und Empfehlungen anerkennen.¹⁴ Brasilien rief während seiner diesjährigen G20-Präsidentschaft eine *Globale Allianz gegen Hunger und Armut* ins Leben. Diese soll Länder beim Ausbau ihrer eigenen sozialen Sicherungssysteme unterstützen und den Wissensaustausch fördern. Die Initiative, zu deren 148 Mitglieder auch Deutschland, die EU und der CFS gehören, setzt nicht nur auf finanzielle Zusagen zur Bekämpfung von Hunger und Armut, sondern stellt auch Information über wirksame öffentliche Maßnahmen bereit. Mitgliedsstaaten können sich gegenseitig unterstützen bei strukturellen Veränderungen und Beteiligung von Betroffenen, um nachhaltige Fortschritte im Kampf gegen Hunger und soziale Ungleichheit zu erzielen.

**Brasilien ruft
»Globale Allianz gegen
Hunger und Armut«
ins Leben**

Auch beim *Summit for the Future*, der ins Leben gerufen wurde, um der Agenda 2030 und dem Ziel »Kein Hunger« neuen Schwung zu verleihen und von Deutschland und Namibia maßgeblich vorbereitet wurde, versprachen die Staats- und Regierungschef:innen Länder zu unterstützen, die von Ernährungsunsicherheit und Fehlernährung betroffen sind. Dabei wurde aus Anlass der katastrophalen Auswirkungen der Konflikte in Gaza und Sudan die Hilfe in akuten Notsituationen besonders betont. Weiterhin soll die Produktion von Lebensmitteln gefördert, Märkte und Lieferketten offengehalten, und gerechte, nachhaltige Ernährungssysteme gefördert werden. Ländliche Entwicklung wird als entscheidende Strategie genannt, um Armut zu überwinden.

Deutschlands Beitrag zum Recht auf Nahrung für Alle

Deutschland ist nach den USA auch 2024 der zweitgrößte Geber im Bereich globaler Ernährungssicherung. Im Jahr 2022 stellte die deutsche Regierung für diesen Zweck insgesamt fünf Milliarden Euro bereit, verteilt auf humanitäre Hilfsprogramme des Auswärtigen Amtes und Projekte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das BMZ fokussiert sich besonders auf die nachhaltige Umgestaltung der Agrar- und Ernährungssysteme.¹⁵ Bereits für 2024 wurde der Etat um circa 940 Millionen Euro im Vergleich zum Vorjahr gekürzt. Mit dem von der Bundesregierung verabschiedeten Entwurf für den Bundeshaushalt von 2025 sollte das BMZ-Budget um eine weitere knappe Milliarde auf 10,3 Milliarden Euro zusammengelassen werden. Nach dem Ende der Ampelkoalition und Neuwahlen am 23. Februar 2025 kann man davon ausgehen, dass erst im 3. Quartal 2025 ein Bundeshaushalt für 2025 beschlossen ist. Bis dahin gilt für 2025 unter der vorläufigen Haushaltsführung, dass nur das »Nötigste« an Ausgaben gezahlt wird.

**Deutschland zweitgrößtes
Geberland für globale
Ernährungssicherung –
nach den USA**

Deutschland spielt eine zentrale Rolle in wichtigen Foren wie G7, G20 und der Global Response Group Ukraine. Auf multilateraler Ebene engagiert sich Deutschland in internationalen Netzwerken für strukturpolitische Veränderungen und treibt das Recht auf Nahrung im Rahmen des CFS voran.¹⁶ Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit des CFS inhaltlich, personell und finanziell.¹⁷ Jedoch ist zu beachten, dass die Haltung der Bundesregierung zum Krieg in Nahost international stark in der Kritik steht, auch, weil sie in diesem Fall ihr grundsätzliches Engagement für globale Ernährungssicherheit dabei anderen außenpolitischen Prioritäten unterordnet.

Vom Zustand des globalen Nahrungsmittelaustauschs – einige Impressionen

Der Weltagrarhandel hat sich trotz der beiden vorangegangenen Krisen (Covid-19 und russischer Angriffskrieg auf die Ukraine) weiter als besonders stabil gezeigt, allerdings mit nur noch kleinen Wachstumsraten von etwas über einem Prozent und auf hohem Niveau. Besonders der Handel mit Weizen, Reis und Mais nimmt zu, während Sojaexporte stabil bleiben. Fleischexporte, nach Getreide die zweitgrößte Gruppe von global gehandelten Agrarprodukten (neben alkoholischen Getränken), haben ebenfalls ihre großen Mengensprünge des Beginns der 2010er-Jahre wohl hinter sich. Selbst Geflügelfleisch mit 60 Prozent Exportsteigerung in den letzten zehn Jahren hat das Niveau von Schweinefleischimporten (36 Millionen Tonnen) erreicht, verharrt aber bei rund 34 Millionen Tonnen. Einzelne Staaten betrachtend, die besonders bei Weizen (Indonesien) oder Sonnenblumenöl (Indien) sehr abhängig von Importen aus der Schwarzmeerregion waren, haben ihre Importe diversifiziert; so importiert z. B. Indonesien nun wieder mehr Weizen aus der EU.

**Weltagrarhandel:
auf hohem Niveau
erstaunlich stabil –
bei geringem Wachstum**

Im von OECD und FAO herausgegebenen Bericht zu den Aussichten der Agrarproduktion und des Agrarhandels wird die These eines vorläufigen Höhepunktes der Steigerung von Agrarexporten zumindest bis Mitte der 2030er-Jahre bekräftigt.¹⁸ Dies hängt vor allem mit steigenden Produktionsziffern bei Fleisch, Milch und Getreide in Mitteleinkommens- und Schwellenländern zusammen, aber auch mit einer Sättigung des kalorienbasierten Konsums hin zu hochwertigeren Nahrungsmitteln in China. In den Industrieländern nimmt vor allem der Fleischkonsum ab, aber langfristig wirken zurückgehende Bevölkerungszahlen stärker auf die Mengen der konsumierten Grundnahrungsmittel. Dazu kommen z. B. in Afrika Lehren, die aus dem Krieg in der Ukraine gezogen werden sollen und zu einem drastischen Rückgang der Importabhängigkeit bei Weizen und Mais, aber auch bei Fleisch- und Milchprodukten führen sollen.

**Sinkt weiterhin:
Fleischkonsum
in Industrieländern**

Dennoch bleibt die EU als Ganzes auf absehbare Zeit der größte Spieler im Weltagrarmarkt sowohl bei Importen als auch Exporten, obwohl fast 90 Prozent der landwirtschaftlichen Produktion der EU in den Mitgliedsländern selbst vermarktet wird. Die Hauptexportprodukte der EU bleiben auch auf längere Sicht Milch-, Fleisch und Getreide (Weizen). Da reiht sich auch Deutschland ein, das ebenfalls seine Marktstellung als viertgrößter Agrarexporteur hinter USA, Brasilien und den Niederlanden und als drittgrößter Importeur von Lebensmitteln aufrechterhält. Allerdings auch für Deutschland liegen die Hauptexportmärkte innerhalb der EU.

Leider haben die noch vor einigen Jahren von deutschen Nichtregierungsorganisationen (NROs) stark kritisierten Billigexporte (Dumping) nach Afrika von Milch, Schweine- und Geflügelfleisch sowie Weizenprodukten nicht nur nicht nachgelassen, sondern steigen stetig mit neuen Playern wie Polen bei den Geflügelexporten. Auch die Anzahl der Märkte, die von EU-Waren überflutet werden, steigt: Selbst Binnenländer wie Sambia oder Burkina Faso werden mittlerweile von EU-Exporten erreicht. Die Verdrängungs- und Verarmungsfolgen für die betroffenen Kleinproduzent:innen in Afrika durch Agrarexporte der EU – aber auch der USA, Indiens (Reis) oder Brasiliens – setzen sich fort. Die betroffenen afrikanischen Länder hängen weiter in der Zwickmühle, entweder ihre Produzent:innen zu subventionieren, damit sie gegen die Importpreise konkurrieren, oder diese lukrativen Sektoren zu opfern, um den (städtischen) Verbraucher:innen erschwingliches Fleisch für besondere Anlässe zu ermöglichen. Mehr ist es nicht, denn der Fleischverbrauch Afrikas bleibt im Durchschnitt unter zehn Kilogramm pro Person im Jahr gering (zum Vergleich: Deutschland 52 Kilogramm, Spanien 81 Kilogramm).

**EU-Dumpingexporte
nach Afrika steigen
stetig – trotz Kritik**

Armut und Agrarhandel? Doha, war da was?

Auf den verschiedenen Ebenen des regelbasierten Agrarhandels, der den ärmeren Ländern wenigstens die Möglichkeit gäbe, ihre Importe zu regulieren, ohne sich zwischen Konsument:innen oder Produzent:innen entscheiden zu müssen (z. B. durch Import- und Zollquoten), passiert wenig bis nichts.

Flexibel auf Widerruf: WTO-Regeln für Entwicklungsländer

So kennt kaum noch jemand die Absicht aus der WTO-Konferenz in Doha 2002, die WTO-Regeln für Entwicklungsländer flexibler zu gestalten («Doha Runde»). Auch der Forderung Indiens und der Entwicklungsländer, festzuschreiben, dass ihnen erlaubt wird, Nahrungsmittel von ihren Produzent:innen zu Festpreisen aufzukaufen, um sie subventioniert an die ärmeren Schichten der Bevölkerung zu verteilen (auch dann, wenn es den von der WTO erlaubten Höchstwert für Subventionen von zehn Prozent des Wertes des Gesamtagrarproduktion übersteigt), wurde bisher trotz zehn Jahren Verhandlungen nicht entsprochen. Auch auf der 13. WTO-Ministerkonferenz im März 2024 in Abu Dhabi blieb es nur bei einer Sondergenehmigung ohne Zeitlimit, die jederzeit widerrufen werden kann und nur für Weizen und Reissubventionen gilt und nur für Staaten, die vor 2014 solche Festpreissysteme hatten (fast kein Entwicklungsland!). EU und USA sind strikt gegen eine permanente Lösung für Entwicklungsländer im Agrarabkommen. Der Grund, warum die EU munter jährlich 60 Milliarden Subventionen an seine Landwirte ausschütten darf und Indien zur Hungerbekämpfung eigentlich nicht, erschließt sich kaum. Allerdings haben auch Thailand und Pakistan ihre Bedenken, denn Indien scheint nicht nur die Ärmsten mit dem subventionierten Reis zu versorgen, sondern ist inzwischen selbst zum größten Reisexporteur der Welt avanciert. Sollte es subventionierter Reis sein, der Pakistan und Thailand von den Weltmärkten verdrängt, wäre es ein Verstoß gegen diese WTO-Ausnahme. Indien lieferte somit USA und EU gute Argumente, diese Ausnahme nicht zur Regel zu machen. Beweisen lässt sich das bisher aber noch nicht. Auch nach Ansicht von indischen NROs handelt es sich beim Exportreis um nicht subventionierten Qualitätsreis.

Was wird mit US-Präsident Trump aus der WTO?

WTO bleibt unter Trump zahnloser Tiger

So hieß es für die WTO-Agrarverhandlungen tatsächlich auch 2024 beim WTO-Gipfel wieder: »Außer Spesen nichts gewesen«. 2022 in Genf konnte man angesichts der Ernährungsrisiken, die Russlands Aggression zu verursachen schien, noch ein gemeinsames Bekenntnis zur Hungerbekämpfung erzielen. Nichts davon diesmal, und es ist absehbar, dass die WTO noch mehr zum zahnlosen Tiger wird nach dem Wahlsieg der nicht gerade WTO-freundlichen neuen US-Regierung unter Trump. Hier droht wie 2016 eine Totalblockade, wobei man ehrlicherweise konstatieren muss, dass nach 2020 unter der Biden-Regierung auch keine große Bereitschaft da war, wieder Richter für das WTO-Schiedsgericht zu benennen. Alle Verfahren unter den WTO-Mitgliedern, selbst wenn in erster Instanz erfolgreich, wie z. B. das Verfahren EU gegen Indonesien wegen Exportsteuern auf Rohstoffe, kann das Berufungsverfahren nicht eröffnen und so seit circa sechs Jahren keine rechtskräftigen Urteile mehr erlassen.

Das betrifft aber immer seltener Agrargüter. Da haben auch Entwicklungsländer, wie z. B. Nigeria, eigene Wege gefunden, an den WTO-Regeln vorbei selbst extreme Importverbote zum Schutz ihrer Landwirt:innen zu erlassen, in dem sie es nur anders benennen (z. B. »Beschränkung von Einfuhrlicenzen«). Somit geben sie vor, keine WTO-Regeln zu brechen. Das Gegenteil zu beweisen, lohnt wegen fehlender Richter nicht. Nur China scheint zu glauben, Gegenmaßnahmen bei unfairen Zollanhebungen bei der WTO einklagen zu können. So lässt China z. B. gerade prüfen, ob es wegen der EU-Strafzölle auf E-Autos die Einfuhr von Schweinefleisch aus der EU aus »hygienischen« Gründen verbieten oder beschränken kann. Da werden die USA unter Trump aber ganz anders vorgehen und ihre Strafzölle, gegen wen sie sie auch immer erheben wollen, bei der WTO im Nachhinein höchstens notifizieren – wenn überhaupt.

Ob das Ende des regelbasierten Welthandels kommt oder nicht und den Agrarhandel wirklich so stark betrifft, wie manche Freihandelsexpert:innen immer wieder beschwören und überall deswegen Hungersnöte ausbrechen, ist nicht auszumachen. Die Agrarzölle sind in den meisten Ländern immer noch relativ hoch und in der EU neben Japan am höchsten. Das wird bleiben – mit oder ohne WTO. Und selbst heftige Marktverluste wie z. B. nach der

Besetzung der Krim für Agrarexporte nach Russland konnte die EU gut auffangen. Übrigens, es war Russland, das die Einfuhr von EU-Agrarimporten unterband, anders als auf mancher »Bauerndemo« behauptet. Bis heute sind Lebensmittel kein Teil irgendwelcher Sanktionspakete der EU, erst recht nicht bei der Ausfuhr.

Die bilateralen Abkommen der EU

Bei den bilateralen Abkommen, die die EU zum Teil seit Jahrzehnten verhandelt, stehen Agrarfragen nicht wirklich im Mittelpunkt, außer bei den Mercosur-Verhandlungen. Bei den ratifizierten Abkommen wie CETA, Chile, Singapur oder Vietnam lässt sich nur bei letzterem irgendein Einfluss auf den Agrarhandel der EU mit diesen Ländern bis jetzt beobachten.

Vietnam hatte ja vor allem seinen Fleischmarkt der EU gegenüber geöffnet, was mehr als erstaunlich ist, da es selbst zu Asiens großen Produzenten gehört. Aber auch hier waren dem autokratischen Regime Zollzugeständnisse der EU für vietnamesische Massenprodukte oder Kleingeräte wichtig genug, um die eigenen Millionen Kleinproduzent:innen der unfairen EU-Schweinekonkurrenz auszusetzen. So haben sich die EU-Schweinefleischexporte vervielfacht, bei Geflügel vervierfacht, bei Rind gar verzehnfacht. Allerdings noch auf niedrigem Niveau gegenüber der lokalen Produktion. Hierzu finden sich keine kritischen Stimmen in der EU und in Vietnam natürlich aufgrund des undemokratischen Systems auch nicht.

Asien scheint nun nach den Präsidentenwechseln in Philippinen und Indonesien und der angeblichen Öffnung in Thailand einen kurzen Sommer/Winter der Beachtung durch die EU-Unterhändler der Handelskommission zu erleben. Ebenso wie Indien, was die inzwischen abgeschaltete Ampel noch vor ein paar Wochen als Alternativmarkt deutscher Produkte für China und die USA wählte. Aber nachdem Premierminister Modi 2023 spüren musste, wie stark die bäuerlichen Kräfte ihm einheizen können, wenn er versucht, den indischen Agrarmarkt zu liberalisieren, wird es Modi, solange keine hochwertigen indischen Industrieprodukte Zollsenkungen in der EU brauchen, kaum wagen, den lukrativen Milch- und Geflügelmarkt Indiens für EU-Exporteure zu öffnen. Es ist eher zu erwarten, dass es wie andernorts zu neuartigen Teilabkommen kommt, die dann auch die lästigen Ratifizierungen in den EU-Mitgliedsländern nicht brauchen und damit auch die »aufgeblähten« Nachhaltigkeitskapitel nicht mehr enthalten. Der neuen rechten bzw. rechtsradikalen Mehrheit im EU-Parlament wäre das sicher recht.

Denn der Streit um die Nachhaltigkeitskapitel in »modernen« Handelsabkommen verzögert nicht nur das Mercosur-Abkommen, sondern ist auch beim EU-Indonesien-Abkommen die größte Hürde. Da lässt Indonesien nicht mit sich reden, wissend, dass die EU von den indonesischen Palmölimporten abhängt (50 Prozent des Palmöls für die EU stammt aus Indonesien). Allerdings ist Palmöl kein reiner Agrarrohstoff und wird nur selten direkt als Lebensmittel angeboten, sondern dient als »Biotreibstoff«, der Kosmetikindustrie und für Nahrungsmittel als Ersatz für teure MilCHFette: wie z. B. um Milchpulver für den afrikanischen Markt zu »veredeln«, indem MilCHFett entzogen wird für deutsche Butter und bis zu 40 Prozent Palmöl zugesetzt wird, weil angeblich Afrikaner:innen sowieso Palmöl gewöhnt sind; und schließlich wird Palmöl auch für Kälbermilch eingesetzt. Der wahre Grund ist, dass dieses »Milchpulver« die lokale Milch preislich gänzlich vom Markt verdrängen kann und mit dem MilCHFett in Butter in Deutschland mehr zu verdienen ist.

Bei den Verhandlungen mit den Philippinen sind ernährungspolitisch eher Fischereiprodukte als Agrarprodukte wichtig. Auch da geht es darum, mit »modernen« Abkommen eine nachhaltige Befischung der thailändischen und philippinischen Flotte (Thunfisch) zu erzwingen. Inwiefern sich beide Regierungen darauf einlassen, bleibt abzuwarten. Die EU selbst rückt vor allem von den Verhandlungen mit Thailand wieder etwas ab, weil das mit der Demokratisierung und den Menschenrechten wohl doch nicht so gut läuft ...

Mercosur

Zum Mercosur-Abkommen ist im *Kritischen Agrarbericht* schon viel in den letzten Jahren geschrieben worden.¹⁹ In der EU, besonders in Frankreich, Spanien und Deutschland protestieren neben Nichtregierungsorganisationen seit Jahresbeginn 2024 die Agrarverbände

**Vietnam öffnet
Fleischmarkt für
die EU – mit fatalen
Folgen für die
heimische Produktion**

**Zurückhaltung
in Indien**

**Die Hälfte des Palmöls
für die EU stammt
aus Indonesien**

und schaffen es erfolgreich, mit einer übertriebenen Behauptung ob der negativen Wirkungen minimaler Erhöhungen der Einfuhrmengen (100.000 Tonnen) im Verhältnis zur EU-Gesamtproduktionsmenge von Rindfleisch (6,5 Millionen Tonnen) davon abzulenken, dass die Folgen für eine industrielle Entwicklung Südamerikas viel katastrophaler wären, wenn europäische Industrieprodukte fast gänzlich zollfrei die dortigen Märkte überfluten dürften.

Auf diesen Umstand macht ein Aufruf vieler zivilgesellschaftlicher Gruppen aufmerksam, der vor allem die negativen Folgen für Arbeiter:innen und Bäuer:innen, deren Gesundheit und Menschenrechte und die Umwelt im Mercosur beschreibt, sollte das Abkommen auf einem der nächsten Mercosur-Gipfel unterschrieben werden, was auf dem G-20 Gipfel in Brasilien im November 2024 noch durch Frankreichs Einwände verhindert wurde. Der Aufruf macht deutlich, »dass Frauen noch mehr verlieren werden, da sie am stärksten von

Fünf Kernforderungen an die Politik

- 1. Systematische Einbindung des Welternährungsausschusses (CFS) in die globale Steuerung von Ernährungssystemen!** Die Bundesregierung ist aufgefordert, sich ressortübergreifend dafür einzusetzen, dass der Welternährungsausschuss (CFS) in die globale Steuerung von Ernährungssystemen systematisch eingebunden wird. Das kann beispielsweise dadurch geschehen, dass die Bundesregierung sich dafür einsetzt, dass der CFS in den Konventionen zu Biodiversität und Klima ebenfalls gehört wird. Des Weiteren sollten sich die von der Bundesregierung ausgerichteten internationalen Foren am CFS und dessen Beschlüssen orientieren.
- 2. Systematische Orientierung am Recht auf Nahrung!** Der umfassende normative Rahmen zum Recht auf angemessene Nahrung muss Verwendung finden. So sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass sich alle EU-Prozesse und UN-Gremien auf das Recht auf Nahrung und seinen Umsetzungsrahmen beziehen, wenn sie Agrar- und Ernährungsthemen behandeln. Das BMZ, Auswärtiges Amt und das BMEL tragen Verantwortung, die Versorgung mit Lebensmitteln in der EU dauerhaft zu sichern, indem die Funktionsfähigkeit der Agrarökosysteme innerhalb und außerhalb der EU langfristig erhalten bleibt.
- 3. Keine Straffreiheit bei Verletzung des Rechts auf Nahrung!** Die Bundesregierung muss sich für eine verbesserte Justiziabilität bei der Verletzung des Rechts auf Nahrung durch bindende Rechtsdokumente einsetzen, beispielsweise im Rahmen der Verhandlungen zum UN-Treaty on Business and Human Rights. Die Bundesregierung sollte zudem ihre diplomatischen und politischen Einflussmöglichkeiten nutzen, damit Konfliktparteien in bewaffneten Auseinandersetzungen ihrer Verpflichtungen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts einhalten und aktiv dazu beitragen, dass Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht gründlich

untersucht und die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden.

- 4. Weltagrarhandel an Recht auf Nahrung und Bedürfnissen des globalen Südens ausrichten!** Ein internationaler regelbasierter Agrarhandel, der die UN-Charta respektiert und Beschlüsse der Vereinten Nationen umsetzt, sollte Teil der UN-Prozesse sein. Daher muss die WTO in die UN integriert werden – entweder als Bestandteil der Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) oder durch einen Vertrag mit der UN kooptiert werden. So würden die Belange des globalen Südens stärker berücksichtigt und Teil des Regelsystems des Welthandels werden. Deutschland sollte sich gerade jetzt nach der Wiederwahl Trumps für einen solchen Prozess einsetzen. Dann müssten sich die USA handelspolitisch außerhalb der UN positionieren.
- 5. Bilaterale Handelsabkommen mit globalem Süden aussetzen oder einfrieren, Verhandlungen stoppen!**



Das Machtungleichgewicht zwischen der wirtschafts- und handelspolitischen Supermacht Europäische Union und Staaten oder Staatengruppen des globalen Südens hat bisher nur Handelsabkommen hervorgebracht, die langfristig das Recht auf eine eigene nachhaltige Agrarproduktion oder eine industrielle Entwicklung konterkarieren. Der Vorteil, dafür einen zollfreien Zugang auf den europäischen Markt zu erhalten, erweist sich langfristig als kontraproduktiv, da koloniale Lieferketten von Rohstoffexporten zementiert werden. Die Wertschöpfung findet damit weiter in den Industrieländern statt. So ist Deutschland der größte Schokoladenexporteur der Welt – ohne Anbau an Kakaobohnen. Daher sollten sich EU und Deutschland vor allem dafür einsetzen, dass der multilaterale Rahmen des Weltagrarhandels entwicklungsförderlich ist und alle bilateralen Versuche, Einzelstaaten oder Staatengruppen mit Handelsabkommen an sich zu binden, unterlassen, abbrechen oder einfrieren.

der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, die durch das Abkommen vorangetrieben werden, betroffen sind«. ²⁰

Handelsabkommen mit Afrika

Zuletzt noch ein Wort zu den vielen Handelsabkommen, die von der EU mit afrikanischen Staaten seit fast 20 Jahren verhandelt werden. Es sind vor allem Staaten, die nicht zu den sog. 50 ärmsten Ländern einer UN-Liste gehören (LDCs), die die EU über die Jahre zwingen konnte, Abkommen abzuschließen, die ihnen – ebenso wie diesen ärmsten Ländern – einen freien Zugang zum EU-Markt gewähren, aber anderes als jene, ihren Markt dafür auch für die EU öffnen müssen.

Diese sog. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder nach dem englischen Akronym EPAs (Economic Partnership Agreements) haben allerdings meist eine Klausel, die es den Partnerländern erlaubt, 20 Prozent ihrer Zölle gegenüber der EU beizubehalten. Die meisten afrikanischen Staaten haben sich entschieden, ihre Agrarprodukte weiter mit Zöllen zu schützen (mit Ausnahme des EPAs mit einigen südafrikanischen Staaten, SADC). Daher sind die Folgen dieser EPAs im Agrarhandel auf der Importseite nicht so stark. Allerdings wurden die Zölle in den Abkommen mit Cote d'Ivoire, Kamerun und Ghana eingefroren und dürfen nicht zum Schutz vor Billigimporten aus der EU erhöht werden.

Alle diese drei Abkommen plus dem sog. SADC-Abkommen wurden dieses Jahr vom BMZ in den Bundestag zur Ratifizierung eingebracht, nachdem sie zum Teil seit Jahren schon vorläufig in Kraft sind. Bei den Debatten im Entwicklungsausschuss und bei der 1. Lesung gab es kaum Kritik, im Gegenteil: Das seit 20 Jahren wiederholte Versprechen, es handele sich eigentlich um Entwicklungsabkommen, wurde wiederholt, obwohl von der Realität, aber auch von Dutzenden Kritiker:innen immer widerlegt.

2023 wurde ein neues EPA mit Kenia abgeschlossen und vorläufig in Kraft gesetzt, was die Kritik an der »Erpressung« durch die EU besonders belegt. Als Kenia sich 2014 zunächst weigerte, die eigene Ostafrikanische Wirtschaftsunion durch einen Einzelabschluss mit der EU zu spalten, wurde kenianische Exportware (vor allem Gemüse, Blumen, Tee und Kaffee) mit »Strafzöllen« belegt, bis nach vier Monaten die kenianische Regierung nachgab und bereit war, mit der EU weiterzuverhandeln und 2023 »endlich« ein Abkommen ratifizierte. Da Kenia auch ein wenig seine Kleinindustrien bei Leder und Textilien schützen will, konnte es nicht alle Nahrungsmittel mit Zöllen schützen und öffnete den ganzen Markt für Fischimporte, obwohl der Viktoria-See und die eigene Küste die Fischversorgung sichern. Seitdem finden sich überall billige Fischdosen aus Portugal und Spanien, selbst in den Kiosken der Armenviertel Nairobi, und haben den lokalen getrockneten Fisch verdrängt.

**»Entwicklungs-
abkommen«
oder eher Erpressung
durch die EU?**

Anmerkungen

- 1 Deutsche Übersetzung: www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/Nachhaltige-Konsum/Leitlinien-RechtaufNahrung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- 2 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO: The state of food security and nutrition in the world (SOFI) report – Urbanization, agrifood systems, transformation and healthy diets across the rural -urban continuum. Rome 2023 (<https://doi.org/10.4060/cc3017en>).
- 3 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO: The state of food security and nutrition in the world 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms. Rome 2024 (<https://doi.org/10.4060/cd1254en>).
- 4 United Nations: Hunger. In: United Nations Sustainable Development Goals (www.un.org/sustainable-development/hunger/).
- 5 FAO et al. (siehe Anm. 3).
- 6 World Health Organization: Obesity and overweight. Geneva 2024 (www.who.int/news-room/factsheets/detail/obesity-and-overweight).
- 7 United Nations: The Sustainable Development Goals Report 2024. In: United Nations Statistics Division Publications. New York 2024 (<https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2024.pdf>).
- 8 High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security (HLPE): Conflicts and food security and nutrition: Reinforcing resilience to shocks and protracted crises. Rome 2023.
- 9 FSIN and Global Network Against Food Crises: Global report on food crises. Rome 2023 (www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC2023-compressed.pdf).
- 10 HLPE: Conflicts and food security and nutrition. In: FAO High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition Issues Papers. Rome 2024 (www.fao.org/docs/dev/hlpe/libraries/default-document-library/hlpe-fsn-issues-papers_conflicts-and-fsn.pdf?sfvrsn=823378b6_4).
- 11 International Court of Justice: Application of the Convention on the Prevention and Punishment

- of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel): Request for the indication of provisional measures. In: International Court of Justice Orders. 2024 (www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240328-ord-01-04-enc.pdf).
- 12 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft – BMEL: Kommuniqué 2024 – 16. Berliner Agrarministerkonferenz: Ernährungssysteme der Zukunft: Gemeinsam für eine Welt ohne Hunger. In: Global Forum for Food and Agriculture Publikationen. Berlin 2024 (<https://msc.gffa-berlin.de/app/uploads/sites/5/2024/09/GESAMT-DE-GFFA-2024-Kommunique-1.pdf>).
 - 13 M. Crippa et al.: Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. In: Nature Food 2 (2021), pp. 198-209 (www.nature.com/articles/s43016-021-00225-9).
 - 14 G7: G7 Agriculture Ministers' Communiqué, Syracuse 27./28. September 2024. In: G7 Italy Presidency Publications (www.g7italy.it/wp-content/uploads/G7-Agriculture-Ministers-Communique-2024_Final.pdf).
 - 15 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Transformationsbericht der Bundesregierung zu nachhaltigen Agrar- und Ernährungssystemen – Herausforderungen und Wege der Transformation. Drucksache des Deutschen Bundestags 20/11725 vom 6. Juni 2024 (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/117/2011725.pdf>).
 - 16 BMEL: Bewusstseinsbildung und verstärkte Nutzung der Politikprodukte des Welternährungsausschusses. 2024 (www.bmel.de/SharedDocs/Praxisbericht/DE/BKP/fao_cfs.html).
 - 17 Bundesregierung (siehe Anm. 15).
 - 18 OECD-FAO: Agricultural outlook 2024-2033. Paris/Rom 2024 (www.agri-outlook.org).
 - 19 Zuletzt B. Müller: Nicht fit fürs 21. Jahrhundert. Das geplante EU-Mercosur-Abkommen widerspricht den Nachhaltigkeitszielen der EU. In: Der kritische Agrarbericht 2024, S. 99-104.
 - 20 EU-Mercosur Abkommen: Armutsfolgen für Frauen (span.). Buenos Aires 2023 (<https://argentinasintlc.org/wp-content/uploads/2023/11/Impactos-del-Acuerdo-Mercosur-Union-Europea-sobre-las-mujeres.pdf>).



Katharina Brandt

Seit 2019 Referentin für Agrarpolitik bei Germanwatch e.V.

brandt@germanwatch.org



Francisco Mari

Referent für Welternährung, Agrarhandel und Meerespolitik bei Brot für die Welt.

francisco.mari@brot-fuer-die-welt.de