DOI: 10.2478/wd-2023-0139

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(7), 491-497
JEL: Q02, Q17, Q13, Q18

Thomas Glauben, Miranda Svanidze

Globaler Agrarhandel: robustes Sicherheitsnetz zur Reduktion von Hungerrisiken in Krisenzeiten

Hunger, Kriege, Erderwärmung – eng miteinander verknüpfte Zustände und Risiken – sind die Geißeln der Menschheit, besonders in den davon stark betroffenen Regionen im Globalen Süden. Daher verbrieft die Weltgemeinschaft in den Entwicklungszielen der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDG) die Abwendung kriegerischer Konflikte, die Reduktion klimabedingter Risiken und die Bekämpfung von Hunger und Armut als drängendste Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft.

Trotz großer Anstrengungen und beachtlicher Erfolge ist nicht zu erwarten, dass die Welt gemäß den international vereinbarten Entwicklungszielen 2030 frei von Hunger und Armut sein wird. Zwar verringerte sich die Zahl hungernder bzw. unterernährter Menschen merklich um 25 % von gut 800 Mio. auf knapp 600 Mio. seit Anfang des 21. Jahrhunderts bis Ende des vergangenen Jahrzehnts (FAO et al., 2022), allerdings sind jüngst wieder besorgniserregende Rückschritte in der Hungerbekämpfung zu beobachten. So schätzt die Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen gemeinsam mit anderen Organisationen (FAO et al., 2022), dass die Zahl der Hungernden zuletzt um ca. 150 Mio. zugenommen hat, vermutlich in Zusammenhang mit der COVID-19-Krise. Gleichzeitig erwartet man, dass 2030 immer noch ca. 700 Mio. Menschen, sprich knapp 10 % der Weltbevölkerung, unterernährt sein werden: Damit entfernt man sich gegenwärtig von den Entwicklungszielen der Vereinten Nationen. Zieht man zudem den Welthungerindex zurate, dann ist zu erkennen, dass die kontinuierliche Abnahme des Hungers in den vergangenen beiden Jahrzehnten nunmehr praktisch zum Stillstand gekommen ist.

Die Regionen Südasiens sowie Afrika südlich der Sahara sind am stärksten von Hunger und Ernährungsrisiken betroffen. Knapp 300 Mio. Menschen bzw. 20 % der Bevölkerung Afrikas waren 2021 von Hunger betroffen und mehr als 400 Mio. bzw. ca. 10 % in Asien (FAO et al., 2022). Besonders dramatisch ist die Lage in Ländern, die häufig bewaffneten Konflikten und/oder Extremwetterereignissen wie Dürren oder Überschwemmungen ausgesetzt sind, wie etwa Südsudan, Somalia, Äthiopien oder auch Jemen, Syrien und Afghanistan. 2021 waren knapp 200 Mio. Menschen in 53 Ländern und Regionen von akutem Hunger betroffen, davon ca. 140 Mio. in 24 Ländern infolge von Kriegen und Konflikten, 30 Mio. in 21 Ländern in Zusammenhang mit ökonomischen Verwerfungen und 24 Mio. in acht Ländern durch Extremwetterereignisse (FSIN, 2022).

Infolge des Krieges in der Ukraine dürfte sich die Ernährungssituation, insbesondere in den armen Ländern des Globalen Südens, wenn auch eher temporär, nochmals verschärft haben. Erste Schätzungen der FAO gehen von weiteren knapp 8 Mio. unterernährten Menschen aus. Die Weltmarktpreise für Agrarrohstoffe, wie Getreide und Pflanzenöle, die schon seit Herbst 2021 die Hochpreisniveaus der Nahrungskrisen vor eineinhalb Jahrzehnten (2007/2008 und 2010/2011) erreichten, haben bis Mai/Juni 2022 nochmals angezogen. Besonders betroffen waren augenscheinlich die nachfrageboomenden Weizenimporteure insbesondere in der MENA-Region sowie in Regionen Afrikas südlich der Sahara. Russland und die Ukraine waren deren Hauptlieferanten. Lieferengpässe aus der Schwarzmeerregion, gepaart mit hohen Preisen, belasteten die zusätzlich ohnehin kritische Ernährungssituation in diesen Regionen. Allerdings hatte sich die Lage bereits einige Monate nach Kriegsbeginn erwartungsgemäß entspannt (Glauben, 2023; Vos et al., 2023). Fehlende Liefermengen nach Afrika aus der Ukraine etwa von Weizen, einem der wichtigsten Grundnahrungsmittel, wurden weitgehend durch Lieferungen anderer

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Thomas Glauben ist Direktor des Leibniz-Instituts für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) in Halle (Saale).

Dr. Miranda Svanidze ist dort Senior Researcher in der Abteilung Agrarmärkte und Internationaler Handel.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Länder, wie Frankreich, Indien und Australien ausgeglichen (Glauben et al., 2022; Götz und Svanizde, 2023). Bereits im ersten Halbjahr nach Kriegsbeginn entsprach die gelieferte Weizenmenge nach Afrika fast jener der gleichen Zeitspanne (März bis September) im Jahr 2021 (Eurostat, 2022; UN Comtrade, 2022; Refinitv-Eikon, 2022, vgl. Abbildung 1).

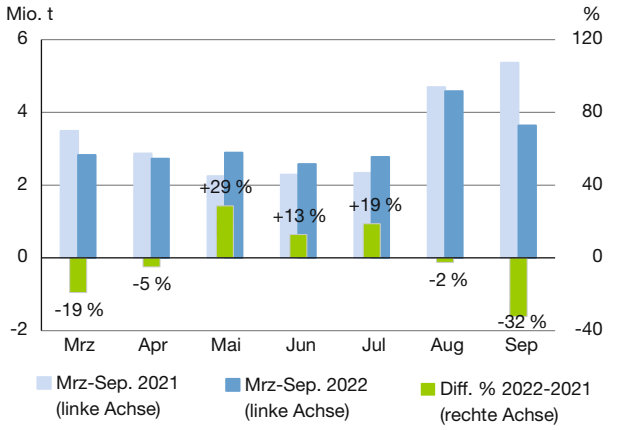
Infolge der Beruhigung der Märkte im Wirtschaftsjahr 2022/2023, auch infolge guter Ernten und erhöhter Exporte im Wirtschaftsjahr 2022/2023 aus Kanada, der EU, Australien und Russland sind die Weizenpreise auf internationalen Marktplätzen wie der Pariser Warenterminbörse EURONEXT trotz merklich gesunkener Lieferungen aus der Ukraine sowie dürrebedingt aus Argentinien (Vos et al., 2023) wieder deutlich gefallen, von einer Spitze von 450 Euro/t Weizen im März 2022 auf 230 Euro/t im Mai 2023, also um fast 50 %, wobei die Unsicherheiten bezüglich der Entwicklungen in der Ukraine bereits eingepreist sind. Damit liegt er etwa auf dem Vorkriegsniveau. Diese aktuellen Entwicklungen weisen einmal mehr darauf hin, dass der wettbewerblich organisierte internationale Agrarhandel sich als geeignete Risikostrategie zur Überwindung regionaler Versorgungsengpässe ausweist – seien sie witterungs-, krisen- oder politikbedingt. Um es auf den Punkt zu bringen: Das „Sicherheitsnetz globaler Agrarmärkte" erweist sich als robust in Sachen Hungerbekämpfung.

Wachsender globaler Agrarhandel bedient den steigenden Nahrungsbedarf im Globalen Süden

Zum Verständnis von Dynamik und Anpassungsfähigkeit des internationalen Agrarhandelsgeschehens lohnt sich ein Blick in die Vergangenheit. Nicht zuletzt seit Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) hat der internationale Agrarhandel noch einmal erheblich an Bedeutung gewonnen. Seitdem haben sich in 30 Jahren die weltweiten Agrarexporte von 450 Mrd. auf 1,5 Billionen US-$ (in nominalen Größen) mehr als verdreifacht, was einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von rund 5 % entspricht (FAO, 2022). Dabei übertraf das Handelswachstum noch deutlich die weltweiten Produktionszunahmen, wobei gleichzeitig die realen Preise, wenn man so will im (längerfristigen) Trend, allerdings bei erheblichen Schwankungen gesunken sind.

So stieg bei den bedeutendsten Agrarrohstoffen der Handelsanteil an der Produktion an. Bei Weizen nahm er von 18 % auf 27 %, bei Sojabohnen von 25 % auf 44 % und bei Reis von 5 % auf 11 % zu, wobei er bei Mais annähernd konstant blieb (USDA, 2023). Eine stetige Zunahme des Handels, aber auch der Produktion von zentralen Agrarrohstoffen ist bereits seit Mitte des letzten Jahrhunderts zu beobachten. Dies mag zu einer Reduktion von Hungerrisiken beigetragen haben. Damals war noch ca. die Hälfte der Weltbevölkerung von Hunger betroffen; heute sind es knapp 10 %. So hat sich

Abbildung 1
Weizenexporte nach Afrika



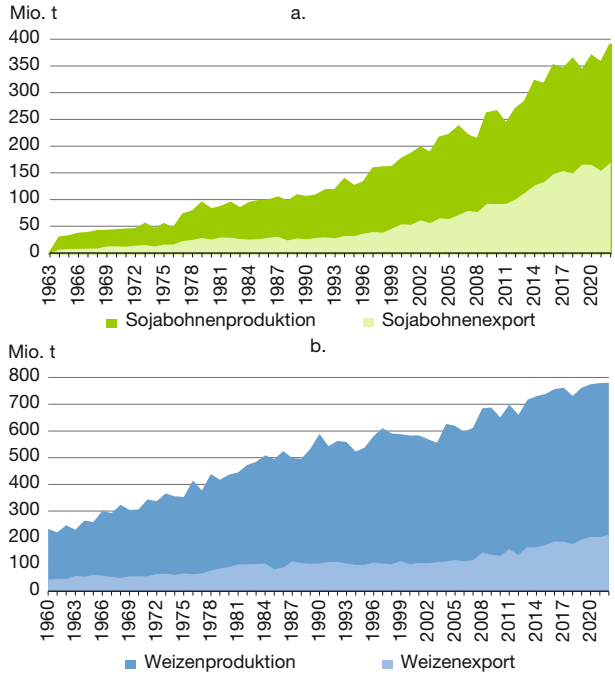
Angaben beziehen sich auf die prozentuale Veränderung zwischen zwei Perioden. Die Veränderung für den gesamten Zeitraum (März bis September 2022 zur selben Zeitspanne 2021) beträgt -5 %.

Quelle: eigene Darstellung, Eurostat (2022) für EU-Exporte, Refinitiv-Eikon (2022) für Exporte aus Russland und Argentinien, UN Comtrade (2022).

etwa der Weizenhandel seit 1960 verfünffacht, bei einer Vervierfachung der weltweiten Produktion. Bei Sojabohnen, die eine wichtige Futtergrundlage der Fleischproduktion darstellen, sind die Entwicklungen noch ausgeprägter: Wenn man so will: „Von null auf hundert". Während es bis Mitte des letzten Jahrhunderts noch keine nennenswerten Produktions- und internationalen Handelsaktivitäten gab, wurden 2022 rund 400 Mio. t produziert. Knapp die Hälfte davon wird international gehandelt (vgl. Abbildung 2).

Bekanntlich haben hohes Bevölkerungswachstum, speziell auf dem afrikanischen Kontinent, sowie Einkommenssteigerungen gerade in jüngerer Zeit in Asien die Importnachfrage befördert. Angebotsseitig ist das Produktions- und Handelswachstum nicht zuletzt auf technologische Fortschritte in Produktion und Distribution sowie auf die Öffnung internationaler Märkte zurückzuführen, d. h. auf den stetigen, wenn auch nicht immer störungsfreien Ausbau eines weitgehend offenen multilateralen (Agrar-)Handelssystems. Damit hat der Agrarhandel maßgeblich zur Nahrungsversorgung und folglich zur Reduktion von Hungerrisiken im Globalen Süden beigetragen. Gegenwärtig gehören etwa Europa und Amerika zu den Nettoexporteuren von Agrargütern und damit von lebenswichtigen Nährstoffen, während Afrika und Asien Nettoimporteure sind (OECD/FAO, 2022). So importieren Nordafrika und der Nahe Osten fast 70 % ihres inländischen Nährstoffbedarfs, während Nordamerika mit weniger als 10 % eine vergleichsweise geringe relative Importnachfrage aufweist. Bei den meisten anderen Regionen schwankt der Importanteil am inländischen Nährstoffbedarf um 20 % bis 30 %. Alles in allem wird ersichtlich, dass es ohne Handel mit dem Hunger in der Welt noch weitaus schlimmer stünde.

Abbildung 2
Produktion und Export von Soja (a) und Weizen (b)



Quelle: eigene Darstellung. USDA (2023).

Vor diesem Hintergrund erwarten viele Beobachter, dass die Bedeutung des internationalen Handels zur Deckung des ständig steigenden globalen Nahrungsbedarfs weiter zunehmen wird. Es ist davon auszugehen, dass nicht zuletzt der Klimawandel mit den einhergehenden Extremwetterereignissen sowie gewaltsame Konflikte in vielen ärmeren Weltregionen die Ernährungsrisiken im Globalen Süden verschärfen werden und sich dies häufig nicht durch lokale Anpassungen abfangen lässt (Hornidge und Brüntrup, 2022). So hat sich in den vergangenen zehn Jahren die Zahl von staatlichen und nicht staatlichen Konflikten mehr als verdoppelt. Rund 60 % der hungernden Menschen weltweit leben in Gebieten mit bewaffneten Konflikten, deren landwirtschaftliche Systeme als fragil und instabil gelten. Afrika, wo knapp 70 % der Bevölkerung von Nahrungskrisen betroffen sind, verzeichnet auch die größte Häufigkeit von bewaffneten Konflikten. Entsprechend ist zu erwarten, dass die Bedeutung des internationalen Agrarhandels hier zukünftig eine noch größere Rolle spielen wird.

Globaler Agrarhandel erweist sich als zuverlässig und anpassungsfähig

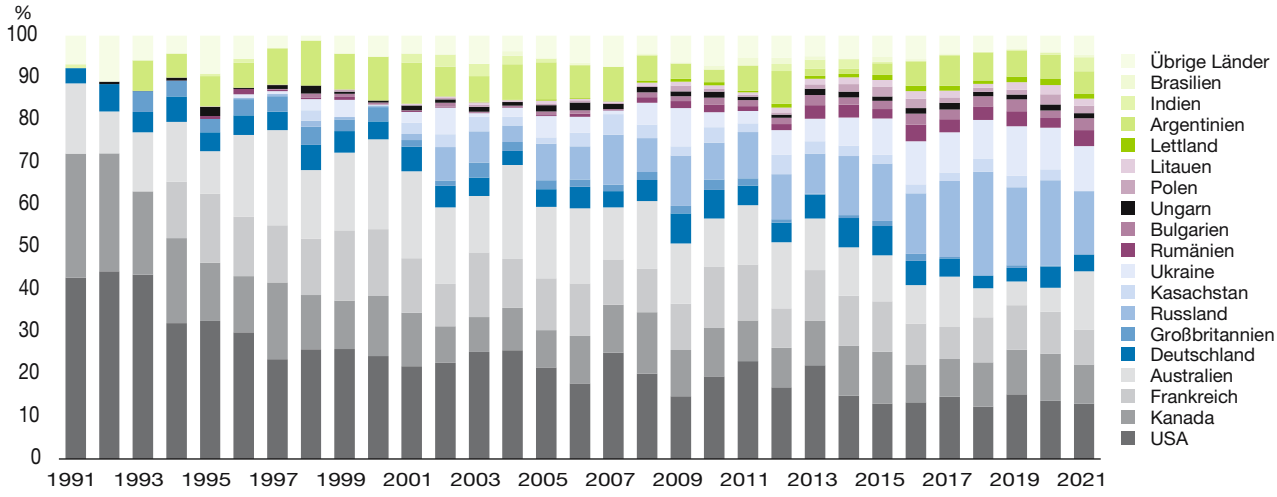
Offensichtlich hat sich die Entwicklung zu einem weitgehend wettbewerblich organisierten und offenen globalen (Agrar-)Handelssystem ausgezahlt. Dieses leistet einen nicht unerheblichen Beitrag zur Milderung von Ernährungsunsicherheiten, gerade im Globalen Süden. Das ist eine beachtliche Leistung, auch angesichts der immer mal wieder auftretenden und durchaus heftigen Marktstörungen, etwa durch temporäre bzw. Ad-hoc-Eingriffe, wie staatlich verordnete Export-/Importbeschränkungen, Sanktionen oder planwirtschaftlich-bürokratische Ausuferungen. So wurden z. B. allein 2022 solche Beschränkungen von rund 30 Ländern eingeführt. Sie betrafen bis zu 15 % des Agrarhandels (Laborde und Mamun, 2022). Im ersten Coronajahr hatten innerhalb eines Monats (Mitte März bis Mitte April) ca. 20 Länder, darunter Russland, Ukraine, Kasachstan, die Türkei und Vietnam, Agrarhandelsbeschränkungen eingeführt, die die Kalorienverfügbarkeit in einigen nordafrikanischen Ländern zumindest kurzfristig um bis zu 40 % verringerten (Laborde und Mamun, 2022). In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass IAMO-Studien darauf hinweisen, dass die Spiralen von Exporteinschränkungen verschiedener Länder, etwa für Weizen oder Reis, zu Zeiten der hochpreisbedingten Nahrungskrise von 2008 bis 2010 temporär die Märkte verunsicherten und die Preise zusätzlich hoch getrieben haben.

Ungeachtet solcher oder ähnlicher Marktstörungen und politisch verordneter Markteingriffe hat sich der weitgehend wettbewerbliche internationale Agrarrohstoffhandel als recht robust erwiesen, indem er im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte flexibel die sich (stetig) ändernden Verfügbarkeitslücken zwischen Anbau- und Verbrauchsregionen weitgehend geschlossen hat. Dabei haben sicherlich auch die WTO und deren Vorläufer, wie das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), eine wichtige Rolle gespielt: Sie hielten machtpolitische Gefährdungen des offenen Handels im Schach, begünstigten den freien Warenverkehr und ermöglichten die Beilegung von Streitigkeiten.

Dies lässt sich eindrücklich am internationalen Weizen- sowie Sojabohnenmarkt illustrieren. Beide Märkte sind von erheblichem Wachstum geprägt, weisen aber recht unterschiedliche Marktkonstellationen auf. Der Weizenmarkt war im Grunde schon immer durch eine polypolartige Struktur, also eine recht hohe Zahl von Angebots- und Nachfrageregionen geprägt. Im Gegensatz dazu zeichnet sich der Handel mit Sojabohnen durch eine geringe Zahl an (bedeutenden) marktteilnehmenden Regionen aus und weist Ähnlichkeiten zu den Strukturen eines bilateralen Oligopols auf.

Der internationale Weizenhandel zeichnet sich bereits seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts durch eine recht ausgeprägte Heterogenität und Anpassungsfähigkeit in seiner regionalen Ausgestaltung aus, d. h. in der Bedeutung von Angebots- und Nachfrageregionen auf den Marktplätzen. Nordamerika und Australien gehören bereits seit den 1960er Jahren zu den wichtigsten Weizenexporteuren. Seit den 1980ern hat Europa zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Abbildung 3
Weizenexporte nach Hauptexporteuren



Quelle: eigene Darstellung. Daten: UN Comtrade (2022).

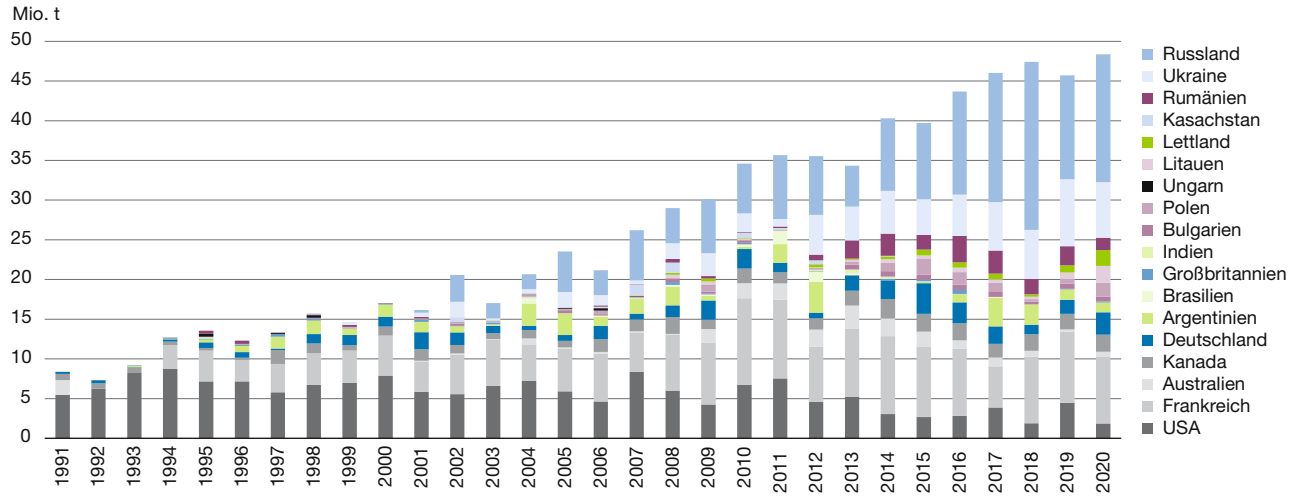
Seit Anfang der 2000er Jahre, zehn Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer, ist die Schwarzmeerregion mit hoher Dynamik zu einem zentralen Anbieter von Weizen, dem wichtigsten Grundnahrungsmittel, avanciert. Auf der Importseite gehörten in den 1970er bis in die 1990er Jahre hinein die Regionen der ehemaligen Sowjetunion, darunter auch die Schwarzmeerregion, dagegen zu den großen Weizendestinationen, während Europa zum Nettoexporteur wurde. Mittlerweile treiben die bevölkerungsreichen Regionen in Afrika und Asien, speziell auch China, die Importnachfrage.

Die Abbildungen 3 und 4 verdeutlichen die Verschiebung der Gewichtung einzelner Exportnationen im Zeitablauf in ihrer Bedeutung einerseits für die Weltmärkte insgesamt und andererseits insbesondere für die Weizenlieferungen nach Afrika. Es ist ersichtlich, dass insbesondere wenn es um die Belieferung der hungergeplagten Bevölkerung in Afrika geht, die ehemaligen Planwirtschaften Osteuropas, insbesondere die Ukraine und Russland, seit Anfang der 2000er Jahre massiv an relativer Bedeutung gewonnen haben, während nahezu alle anderen wichtigen Exportnationen, wie Nordamerika, vergleichsweise an Bedeutung verloren haben.

Gleichzeitig hat das massive Wachstum des internationalen Weizenhandels, das eben nicht auf etablierte Märkte beschränkt war, auch zu einer merklichen und sukzessiven Diversifikation der regionalen Import- und Exportstrukturen geführt. Wenn man so will, wurde der Markt weniger konzentriert. Dies dürfte zu zusätzlicher Resilienz von Handel und Versorgung beigetragen haben. Wie den Abbildungen 5 und 6 zu entnehmen ist, hat sich in den vergangenen 30 Jahren die Zahl der Lieferantenländer pro importierendes Land merklich erhöht: von zwischen einem und fünf Ländern 1991 auf zwischen fünf und 18 Nationen 2020. Dies gilt insbesondere für Afrika und Asien. Damit hat sich auch der Anteil des größten Weizenimportlands am Welthandel von ca. 12 % auf 6 % halbiert. Gleichzeitig hat sich auch der Anteil des jeweiligen größten Lieferanten an den Einfuhren eines Importlandes im Durchschnitt von ca. 45 % auf 20 % der Weizenimporte reduziert. Vergleichsweise geringe Anzeichen von stärkerer Diversifizierung der Handelspartner findet man allerdings auf dem südamerikanischen Kontinent und in Zentralasien. Letztere beziehen ihren Weizen zumeist aus Kasachstan. Interessant ist sicherlich, dass der umfänglichste (jährliche) bilaterale Handelsstrom in den vergangenen knapp 20 Jahren von 12 % auf 4 % des Gesamthandels gesunken ist.

Das Wachstum beim Sojabohnenhandel war noch ausgeprägter als beim Weizenhandel. Ähnlich wie bei Weizen fielen die realen Preise auch im langfristigen Trend. Dabei ist der Sojabohnenmarkt, trotz der großen Produktions- und Handelszuwächse, sowohl nachfrage- als auch angebotsseitig recht stark konzentriert. Die weltweiten Sojabohnenausfuhren dominieren die USA und Brasilien. China, das Sojabohnen im Wesentlichen als Futtergrundlage für die tierische Produktion (Sojamehl) oder auch in Form von Sojaöl für den menschlichen Verzehr verwendet, ist der mit Abstand größte Importmarkt. In den vergangenen knapp 20 Jahren hat sich Chinas Importanteil am globalen Sojabohnenhandel annähernd verdoppelt; von ca. 35 % auf 60 %. Der Anteil des größten Exporteurs am Welthandel ist mit rund 40 % etwa konstant geblieben, wobei in den vergangenen Jahren brasilianische Exporte die der USA überholt haben. Beobachter sehen dies nicht zuletzt als Folge des seit einigen Jahren bestehenden Handelskonflikts zwischen den USA und China. Während die USA und Brasilien in der Vergangenheit, wenn man so will, „kom-

Abbildung 4
Weizenexporte nach Afrika



Quelle: eigene Darstellung. Daten: UN Comtrade (2022); Eurostat (2022); Refinitiv-Eikon (2022).

plementär“ die wachsende Sojabohnennachfrage in China bedienten, hat nunmehr Brasilien „Ausfälle“ aus den USA nach China substituiert. Der Marktmechanismus scheint also auch bei „engen Märkten“ in der Lage zu sein, fehlende Angebote aus einer Region durch zusätzliche Lieferungen anderer Regionen auszugleichen bzw. abzumildern.

Was kann man daraus schließen? Alles in allem deuten diese Beobachtungen auf ein recht zuverlässiges und funktionierendes System des internationalen Weizenhandels hin, das durch eine marktkonforme „Kombination“ von eher dauerhaft ausgelegten Lieferbeziehungen und flexiblen Anpassungsvorgängen in der Lage ist, das Angebot aus Überschussregionen mit der Importnachfrage von Bedarfsregionen in Einklang zu bringen. Damit macht der Handel einen guten Job, sieht man von realitätsfernen „Nirwana-Vorstellungen“ ab und legt stattdessen realistische Leistungskriterien an.

Aktuelle ökonometrische Analysen zur Stabilität des Weltweizenmarktes von 2001 bis 2021 unterstützen diese Einschätzung (Jaghdani et al., 2023). Die Studie kommt zum Schluss, dass Ende des Betrachtungszeitraums (2021) sowohl „alte“ als auch „neue“ Akteure unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten der Fortführung, also der Stabilität, ihrer Weizenexporte aufwiesen. Das spricht für einen guten „Mix“ von Handelsverflechtungen. Vergleichsweise hoch wird demnach die Stabilität der Lieferungen von Kanada, Australien, USA und Russland eingeschätzt, mittelmäßig jene von Rumänien, der Ukraine und Deutschland und geringer jene von Kasachstan und Argentinien. Zu beachten ist dabei, dass Ereignisse 2022/2023, wie der Ukrainekrieg oder der sich weiter zuspitzende Handelskonflikt zwischen den USA und China, aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit sich noch nicht berücksichtigen lassen, obwohl sie vermutlich direkt oder indirekt einen Einfluss auf zukünftige Agrarhandelsbeziehungen haben werden. Schließlich geben auch ältere ökonometrisch ausgelegte Arbeiten, darunter IAMO-Studien, zum Preissetzungsverhalten großer Getreideexporteure keine belastbaren Hinweise auf die Ausübung von Marktmacht bzw. Marktstörungen im internationalen Handel im größeren Stil.

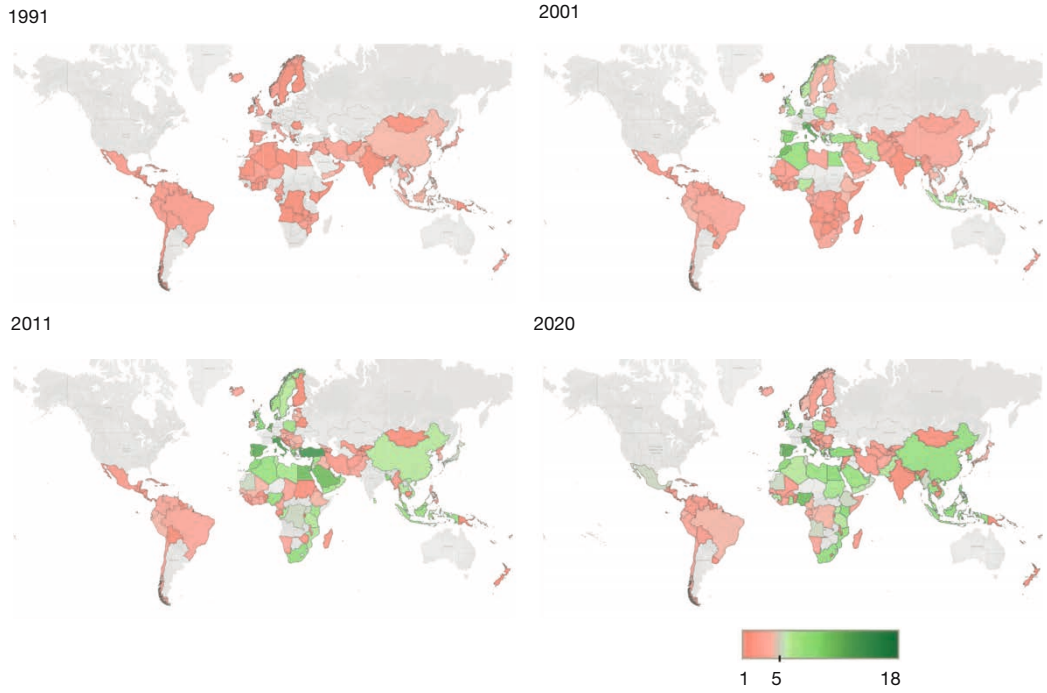
Stellt man den langfristen Entwicklungen des internationalen Weizen- und Sojabohnenhandels in den vergangenen 60 Jahren zwei Maßzahlen gegenüber, die mögliche Risiken für das Handelsgeschehen kondensiert erfassen, so erweist sich der Handel, wie Abbildung 7 zu entnehmen ist, im Großen und Ganzen als recht robust gegenüber geopolitischen Risiken und handelspolitischen Unsicherheiten.

Black Swan: Offener Agrarhandel ist Teil der Lösung und nicht das Problem

Nunmehr könnte allem Anschein nach der Welthandel, inklusive des globalen Agrarhandels, allerdings in massive Schwierigkeiten geraten. Damit bestünden auch erhebliche Gefahren für die Versorgungsicherheit armer und hungernder Menschen im Globalen Süden. Geopolitischer (Re-)Aktionismus, Großmachtpolitik, ein Wettbewerb der (politischen und ökonomischen) Systeme, kalte und heiße Konflikte und Kriege drohen die Welt in (neue) Blöcke zu spalten. Abschottung, Planwirtschaft und Autarkiebestrebungen scheinen wieder salonfähig zu werden. Dies geht einher mit der klimabedingten Erderwärmung, die unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu belasten, wenn nicht

Abbildung 5

Zahl der Weizenhandelspartner, Durchschnitt pro Importland, ausgewählte Jahre 1991 bis 2020

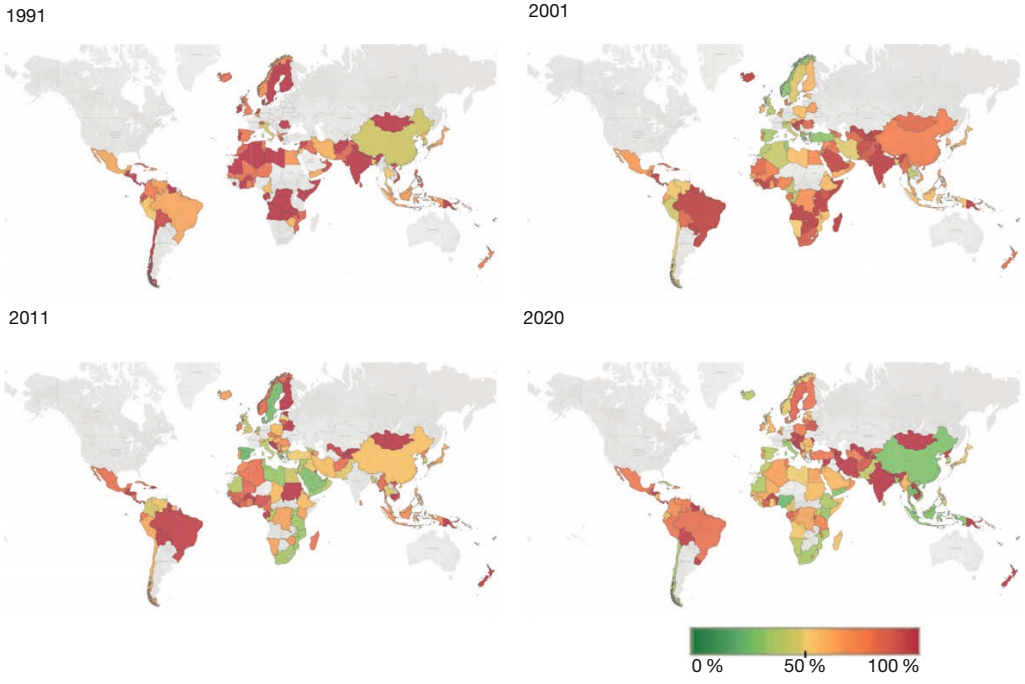


Der Weizenhandel zwischen Ländern unter 1.000 t wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Originalabbildung und begleitende Daten sind auf der Datenvisualisierungsplattform Tableau Public (https://rb.gy/utymrx) verfügbar. Daten: UN Comtrade (2022).

Abbildung 6

Anteil des größten Weizenlieferanten im Zielland (in %), ausgewählte Jahre 1991 bis 2020



Der Weizenhandel zwischen Ländern unter 1.000 t ist ausgeschlossen.

Quelle: Originalabbildung und begleitende Daten sind auf der Datenvisualisierungsplattform Tableau Public (https://rb.gy/wf3lyq) verfügbar. Daten: UN Comtrade (2022).

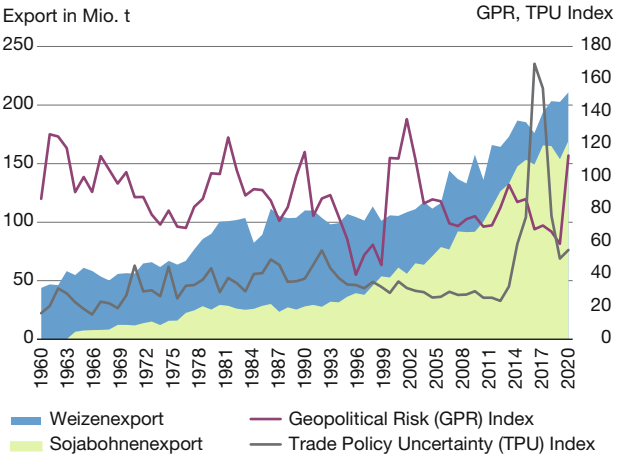
zu zerstören droht. Die Situation erinnert, zumindest annäherungsweise, an einen „Schwarzen Schwan“, der vereinfacht formuliert eine Situation beschreibt, bei der alle bekannten Fakten keinen Rückschluss auf zukünftige Risiken zulassen und den Akteuren nicht bewusst ist, dass Unerwartetes eintreffen könnte (Taleb, 2007). Globale Handelsregeln der WTO, die nach den Grundsätzen des GATT Orientierung geben, scheinen nunmehr Gefahr zu laufen, in die Bedeutungslosigkeit zu verfallen. Diese konzentrieren sich traditionell auf eine „flache Integration“. Sie betonen neben der Einhaltung von Prinzipien wie Transparenz, Meistbegünstigung oder Gegenseitigkeit insbesondere den Abbau von Handelshemmnissen wie Zöllen, Subventionen oder diskriminierenden Schutz- und Verwaltungsvorschriften.

Gegenwärtig wird von verschiedenen Seiten verstärkt argumentiert, gesellschaftliche Wertevorstellungen sowie Aspekte der Versorgungssicherheit und neuerdings verstärkt der äußeren Sicherheit seien stärker in die Waagschale zu legen, wenn es um die Gestaltung internationaler (Agrar-)Handels- und Geschäftsbeziehungen geht. Dies diene der Reduktion von Abhängigkeiten, speziell zu nicht „like-minded“ Nationen. Unter dem Label „Souveränität“ werden im Kern Forderungen nach Abschottung sowie (Mikro-)Steuerung von internationalen Marktplätzen zunehmend artikuliert. „Planwirtschaftler“ und vermeintliche geopolitische „Strategen“ sehen sich mehr und mehr gefragt und finden in der Öffentlichkeit zunehmend Gehör. Offensichtlich sollen staatlich verordnete Eingriffe in das globale Handelsgeschehen eine stärkere regionale Diversifikation von Handelsbeziehungen begünstigen und gleichzeitig einen höheren Grad der Selbstversorgung schaffen. Auch Forderungen nach weitreichenden Werteübereinstimmungen als conditio sine qua non für die Ausübung transnationaler Handelsbeziehungen werden lauter.

So verständlich der Wunsch nach Versorgungssicherheit ist, so bedenklich und vollkommen unausgegoren sind solche Anliegen und Forderungen. Diese hegen offensichtlich die Hoffnung, dass Abschottung vom oder staatliche Steuerungen des internationalen (Agrar-)Handelsgeschehen in Zukunft das Rezept sein könnten, Versorgungsrisiken zu reduzieren (Bentley et al., 2022). Zu befürchten ist allerdings, dass genau das Gegenteil eintreffen wird. Im Kern schlittert man damit von bewährten marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien in eine Art (Teil-)Weltplanwirtschaft. Was den Agrarhandel betrifft, könnte dies am Ende zur Mangelwirtschaft im Globalen Norden und zu einem Zusammenbruch der Nahrungsversorgung im Globalen Süden führen, mit all den damit verbundenen Konsequenzen. Am Reißbrett entworfene und politisch motivierte Agrarhandelsstrukturen werden den Markt nicht ersetzen (können). Sie schaffen nicht mehr, sondern weniger Versorgungssicherheit.

Abbildung 7

Geopolitisches Risiko, handelspolitische Unsicherheit sowie Weizen- und Sojahandel



Quelle: eigene Darstellung. USDA (2023); Caldara und Iacoviello (2022); Caldara et al. (2022).

Es ist doch eine Binsenweisheit, dass mit solchen planwirtschaftlichen „Kunstgriffen“ der Markt als geübter und bewährter dezentraler Koordinator agrarischer Handelsbeziehungen in seinen Funktionen, wie Versorgung, Preisbildung oder Innovation, geschwächt und sogar außer Kraft gesetzt wird. Relative Kostenvorteile lassen sich dann, wenn überhaupt, weniger nutzen. Hinzu kommt, dass witterungs-, krisen- oder politikbedingte Versorgungsengpässe in bestimmten Regionen nicht mehr vernünftig durch Lieferungen aus anderen Regionen abgemildert werden. Die absehbare Folge: Preise schnellen hoch, sofern Ware überhaupt noch verfügbar ist, und das „Sicherheitsnetz des globalen Agrarhandels“ wird geschwächt. Im Übrigen würde das auch mit der Verschwendung natürlicher Ressourcen, die ja wesentliche Grundlage agrarischer Erzeugung sind, einhergehen und damit umweltpolitische Anliegen und Errungenschaften zunichtemachen.

Die zuvor erörterten Beobachtungen der Weizen- und Sojamärkte legen exemplarisch nahe, dass sich der weitgehend offene Agrarhandel der vergangenen Jahrzehnte als robust und anpassungsfähig gegenüber Schocks und sich ändernden, auch sich massiv ändernden Umständen erweist. Wie gerade beim Weizenhandel leicht ersichtlich ist, hat dieser zudem ganz „automatisch“ zu einer marktkonformen Diversifizierung der Liefer- und Bezugsquellen geführt, die natürlich auch Risikoaspekte berücksichtigt. Welche bürokratisch-dirigistische Institution wäre wohl in der Lage, solch komplexe Systeme auch nur annähernd so effizient und zielgenau wie der Markt zu steuern? Die Erfahrungen aus den ehemals planwirtschaftlichen Ökonomien oder auch aus der interventionsgetriebenen EU-

Taxonomie geben jedenfalls keinerlei Anlass, auf einen staatlich gelenkten „Reißbretthandel“ zu vertrauen.

Absurd wird es, wenn vermehrt vorgetragene und sehr im vagen gehaltene „geopolitische Überlegungen“ noch weiter gehen und fordern, (Agrar-)Handel möglichst nur noch mit wertekonformen Handelsnationen wie beispielsweise (rein) demokratischen Regimen zu betreiben. Dabei geht es nicht um das sicherlich wünschenswerte Anliegen, dass Handelspartner, die etwa auf die Einhaltung von sozialen Mindeststandards oder Umweltschutz achten, keine Benachteiligung erfahren sollen. Vielmehr ist damit die staatliche und gesellschaftliche Verfasstheit der Handelspartner gemeint. Stellt man den (Agrar-)Handel unter ein solches normatives Diktat, dann verbleiben kaum noch Handelsbeziehungen, speziell nicht mit Ländern im Globalen Süden. Im Übrigen dürften solche Vorstellungen in der Realität, ohne ein planwirtschaftlich-bürokratisches „Monster“ zu schaffen, kaum durch- und umsetzbar sein. Was den Agrarhandel betrifft, und dies ist leicht absehbar, wäre damit eine drastische Verschärfung des Hungers im Globalen Süden zu erwarten. Die sich abzeichnenden hohen gesellschaftlichen Kosten solcher oder ähnlicher „Planspiele“ würden dann hauptsächlich von den Ärmsten der Armen im Globalen Süden zu tragen sein. Um es auf den Punkt zu bringen: Nicht staatlich verordnete Agrarhandelsstrukturen begünstigen die Versorgungssicherheit. Alle Erfahrungen weisen darauf hin, dass ein weitgehend offener und wettbewerblicher Handel bei lebenswichtigen Agrarrohstoffen Versorgungsrisiken und Hunger im Globalen Süden eindämmt.

Natürlich ist der Handel allein kein Allheilmittel zur Reduktion von Hungerrisiken in den gefährdeten Regionen. Man darf, trotz vieler Erfolge in der Vergangenheit, auch keine Wunder erwarten. Von entscheidender Bedeutung sind Entwicklungsprozesse, die auf lokaler, regionaler und globaler Ebene stattfinden. Prozesse, die Zeit und auch Geduld benötigen. Hunger oder gar Armut können nicht mit am „Reißbrett“ entworfenen Blaupausen eben mal schnell „wegtransformiert“ werden. So gibt es auf lokaler Ebene erfolgversprechende innovative Ansätze, die Nahrungsmittelproduktion nachhaltiger, klimaangepasst und ressourcensparend zu gestalten. Damit kann man auch den Herausforderungen des Klimawandels, wie regelmäßigen Dürren und Extremwetterereignissen, sowie Umweltansprüchen gerecht werden (Kray et al., 2022). Investitionen in Forschung, Bildung und Beratung sind eine wichtige Voraussetzung für die (Weiter-)Entwicklung moderner Agrarsysteme. Gerade im Bereich Forschung und Bildung ist dabei auch der internationale Austausch entscheidend für regionale Entwicklungsprozesse.

Freilich bietet auch der wettbewerbliche Agrarhandel selbst noch Potenziale für Effizienzsteigerungen, gerade im Zeitalter der Digitalisierung. So dürfen Allokationsverbesserungen durch weitere Effizienzsteigerungen in der Koordination globaler und lokaler Wertschöpfungsketten (Barrett et al., 2022) erwartet werden. Investitionen in marktliche Infrastrukturen sowohl physische Strukturen, wie Transportkapazitäten, als auch Informationsstrukturen sind eine wichtige Voraussetzung für die regionale und vertikale Integration von Marktakteuren auf den verschiedenen Stufen der Lieferketten, wie unter anderem auch Studien des IAMO nahelegen (Svanidze und Götz, 2019). Ferner könnte eine (noch) verbreitetere Nutzung von internationalen Terminmärkten durch Händler und Landwirte die Absicherung gegen Preisrisiken verbessern (Pies et al., 2015).

Abschließend noch eine Anmerkung, die über das Thema des vorliegenden Beitrags hinausgeht. Ein wie auch immer gearteter dirigistischer internationaler Handel ist wohl auch kein geeignetes Rezept, um Aspekte der äußeren und damit auch inneren Sicherheit zu fördern. Wenn es um die Bewältigung internationaler und zwischenstaatlicher Konflikte oder um das Aushandeln von politischen Interessen und „Werten“ geht, dann ist die Diplomatie und die Politik, speziell die Außen- und Sicherheitspolitik, in der Verantwortung (Sinn zit. nach ZDF heute, 2022).

Sollten der Diplomatie tatsächlich politisch motivierte Interventionen zulasten globaler Beziehungen im Handel oder gar in Wissenschaft und Kultur sinnvoll erscheinen, um (geo-)politische Konflikte zu lösen oder in Schach zu halten – was sehr fraglich ist –, dann sollten nicht nur klare Erwartungen zu deren Wirksamkeit vorliegen. Es sind freilich auch die absehbaren Kosten, die mit solchen Eingriffen verbunden sind, mitzudenken und in die Waagschale zu legen. Eine „Rückabwicklung“ globaler Beziehungen und Verfechtungen dürfte mit immensen Risiken und sozialen Kosten verbunden sein; nicht nur, was die Versorgung der Weltbevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen angeht, sondern auch, was die Möglichkeiten zur konstruktiven Bewältigung globaler Herausforderungen betrifft, wie etwa Klimawandel und Armut.

Literatur

Barrett, C. B., T. Reardon, J. Swinnen und D. Zilberman, (2022), Agri-food Value Chain Revolutions in Low- and Middle-Income Countries, *Journal of Economic Literature*, 60(4), 1316-1377.

Bentley, A. R., J. Donovan, K. Sonder, F. Baudron, J. M. Lewis, R. Voss, P. Rutsaert, N. Poole, S. Kamoun, D. G. O. Saunders, D. Hodson, D. P. Hughes, C. Negra, M. I. Ibba, S. Snapp, T. S. Sida, M. Jaleta, K. Tesfaye, I. Becker-Reshe und B. Govaerts (2022), Near- to long-term measures to stabilize global wheat supplies and food security, *Nature Food*, 3, 483-486.

Caldara, D. und M. Iacoviello (2022), Measuring Geopolitical Risk, *American Economic Review*, April, 112(4), 1194–1225, https://www.matteoiacoviello.com/gpr.htm (26. Juni 2023).

Caldara, D., M. Iacoviello, P. Molligo, A. Prestipino und A. Raffo (2020), The Economic Effects of Trade Policy Uncertainty, *Journal of Monetary Economics*, 109, 38-59, https://www.matteoiacoviello.com/tpu.htm (12. Juni 2023).

Eurostat (2022), The statistical office of the European Union, European Commission.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (Hrsg.) (2022), The State of Agricultural Commodity Markets 2022, The geography of food and agricultural trade: Policy approaches for sustainable development, FAO.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP und WHO (2022), The State of Food Security and Nutrition in the World 2022, Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable, FAO.

FSIN – Food Security Information Network (2022), 2022 Global report on food crises. Food and Agriculture Organization.

Glauben, T., M. Svanidze, L. Götz, S. Prehn, T. Jamali Jaghdani, I. Duric und L. Kuhn (2022), The war in Ukraine, agricultural trade and risks to global food security, *Intereconomics – Review of European Economic Policy*, 57(3), 157-163, https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/3/article/the-war-in-ukraine-agricultural-trade-and-risks-to-global-food-security.html (12. Juni 2023).

Glauben, T. (2023), Der Ukraine-Krieg, der Welthandel und der Hunger im Globalen Süden, *Politikum*, 1.

Götz, L. und M. Svanidze (2023), Getreidehandel und Exportbeschränkungen während des Ukrainekriegs, *Wirtschaftsdienst*, 103(13), 37-41, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/13/beitrag/getreidehandel-und-exportbeschraenkungen-waehrend-des-ukraine-kriegs.html (12. Juni 2023).

Hornidge, A.-K. und M. Brüntrup (2022), Afrikas anschwellende Hungerkrise: Was können G7 und G20 dagegen tun?, *Welternährung Das Fachjournal der Welthungerhilfe*, Entwicklungspolitik & Agenda 2030, 10, https://www.welthungerhilfe.de/welternaehrung/rubriken/entwicklungspolitik-agenda-2030/g20-wie-vertragen-sich-industrie-und-schwellenlaender (12. Juni 2023).

Jaghdani, J. T., T. Glauben, S. Prehn, L. Götz und M. Svanidze (2023), The stability of global wheat trade – a duration approach (unveröffentlichtes Manuskript, für den XVII EAAE Congress in Rennes 2023 angenommen), IAMO.

Kray, H., T. Syed und A. C. C. Gomez (2022), Healthy humans, animals, ecosystems – One Health in Eastern and Southern Africa, 2. Juni, *World Bank Blogs*, hhttps://blogs.worldbank.org/nasikiliza/healthy-humans-animals-ecosystems-one-health-eastern-and-southern-africa (12. Juni 2023).

Laborde D. D. und A. Mamun (2022), Documentation for Food and Fertilizers Export Restriction Tracker: Tracking export policy responses affecting global food markets during crisis. Food and Fertilizer Trade Policy Tracker, *Working Paper*, 2, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

OECD und FAO (2022), OECD-FAO Agricultural Outlook 2022-2031, OECD Publishing.

Pies, I., M. G. Will, T. Glauben und S. Prehn (2015), The Ethics of Financial Speculation in Futures Markets, 771-804, in A. G. Malliaris und W. T. Zemba (Hrsg.), *The World Scientific Handbook of Futures Markets*, World Scientific Publishing.

Refinitv-Eikon (2022), Reuters database of port shipping data, https://eikon.refinitiv.com/.

Svanidze, M. und L. Götz (2019), Spatial market efficiency of grain markets in Russia: Implications of high trade costs for export potential, *Global Food Security*, 21, 60-68.

Taleb, N. N. (2007), *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Penguin Books.

UN Comtrade (2022), The United Nations trade database, https://comtradeplus.un.org/.

USDA – United States Department of Agriculture (2023), USDA Production, Supply and Distribution database, https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app (12. Juni 2023).

Vos, R., J. Glauber und D. Laborde (2023), Is food price inflation really subsiding?, *IFPRI Blog: Issue Post*.

ZDF heute (2022), Ökonom Sinn zur Taiwan-Krise, Politische Konflikte vom Handel trennen, 16. August, Interview mit Hans-Werner Sinn, https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/china-taiwan-deutschland-handel-hans-werner-sinn-100.html (26. Juni 2023).

Title: ***Global Agricultural Trade: Robust Safety Net to Reduce Hunger Risks in Times of Crisis***

Abstract: *Hunger, war and climate change exist in a vicious cycle, and those who will be most affected by the consequences are people living in the Global South. That is why the United Nations sustainable development goals (SGDs) recognise that preventing armed conflict, mitigating climate change and combating hunger and poverty are the most urgent challenges facing the world today.*