



Ökonomische Argumente belegen den negativen Einfluss von Handelsbegrenzungen – auch während der Coronakrise. So richten Exportstopps mehr Schaden an als Nutzen.

Foto: hecorgalarza/pixabay

Agrarmärkte in der Corona-Pandemie

# Die Handelspolitik ist entscheidend!

Dr. agr. Bettina Rudloff

Für den globalen Handel weisen Schätzungen einen coronabedingten Rückgang um bis zu 30 Prozent aus. Der Agrarhandel ist dabei bislang mehr mittelbar durch reaktive Maßnahmen zur Eindämmung des Virus als unmittelbar durch das Wegbrechen des Angebots wie bei Naturkatastrophen oder der Afrikanischen Schweinepest betroffen. Aktuell zeigen sich dabei bei den meisten Agrarprodukten global noch keine großen Verwerfungen auf den Weltagrarmärkten, auch wegen bisheriger guter Ernten und großer Reserven, die für die meisten Getreideprodukte um 70 bis 100 Prozent höher als vor 10 Jahren liegen<sup>1</sup>.

## Ausgangssituation besser als 2007/08 – aber anfällig

Gleichwohl bestehen durchaus große Risiken, die sich für einzelne Produkte und Länder auch schon zeigen: So sinken Exporte bei arbeitsintensiven Produkten wie Reis, Gemüse sowie tierischen Produkten und Fisch teils bereits um 15 Prozent<sup>2</sup>. Die hohe Arbeitsintensität in Anbau oder Verarbeitung wird dabei vor allem durch politische Maßnahmen der „lockdowns“ und Maßnahmen des „social distancing“ ausgelöst, die den Einsatz von Arbeitskräften begrenzen. Kommen Grenzsicherungen hinzu, brechen

auch meist international zuwandernde Arbeitskräfte weg. Aber lockdowns führen auch zu verringerter Nachfrage durch stark eingeschränkten Verbrauch in Gastronomie und Tourismus. Dem resultierenden Druck steigender Preise und damit auf den Aspekt der Versorgungsgefährdung, den die FAO als „Zugang zu Nahrungsmitteln“ (neben der „Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln“) bezeichnet, wirkt derzeit die gute Reserverlage und der geringe Ölpreis entgegen. Ein hoher Ölpreis begünstigte die sogenannte Agrarpreiskrise 2007/08, in der es zu historisch hohen Preisspitzen kam.

## Hohe Importabhängigkeit und unsichere Versorgung schaffen Probleme

Auf Importseite sind besonders die Länder betroffen, die diese arbeitsintensiven Produkte importieren und diejenigen, die ohnehin bereits unter schlechter Versorgung leiden. Afrikanische Länder sind oftmals zu 30 Prozent von Importen auch bei Grundnahrungsmitteln abhängig. Verringerte Mengen oder höhere Preise belasten arme Haushalte besonders, die oft schon 80 Prozent ihrer Einkommen für Nahrung ausgeben. So fürchtet die FAO, dass es coronabedingt zu einer Verdopplung der heute 135 Millionen am stärksten unter Hunger leidenden Menschen kommen könne<sup>3</sup>.

## Agrarmärkte reagieren sehr sensibel

Die genannten Risiken können handelspolitisch stark angetrieben werden, da besonders Agrarmärkte sehr sensibel reagieren: Die Angebotskonzentration ist bei Grundnahrungsmitteln sehr stark. So machen 5 Agrarproduktionsländer 75 Prozent des Weltangebots jeweils bei Weizen und Reis aus. Gleichzeitig sind diese Märkte sehr preisreagibel, da die Nachfrage weniger reagiert, weil Nahrung lebenswichtig ist. Dies führt dazu, dass eine Verringerung des Weizenangebots um 5 Prozent zu einer doppelt so starken Preissteigerung von 10 Prozent führt<sup>4</sup>. Selbst wenn nur wenige Länder ihr Angebot auf dem Weltmarkt verringern, kann es zu großen Reaktionen kommen.

## Nur schwache WTO-Regeln gegen Handelsrestriktionen

In der Preiskrise 2007/08 etwa kam es zu einer Explosion von Handelsrestriktionen bei Nahrungsmitteln, aber die damalige schlechte Erfahrung zeigt derzeit zumindest geringe Wirkung. Früher als damals bekennen sich derzeit internationale Organisationen und große Akteure wie WTO, die G20 und die Afrikanische Union zu freiem Handel. Mehr als eine solche Selbsterklärung ist aber auch nicht möglich. Die WTO-Regelungen lassen eben gerade für Phasen der Versorgungsunsicherheit Ausnahmen bei Nahrung und anderen „essenziellen Produkten“ für das ansonsten geltende Verbot von Mengenbegrenzungen zu. Es fehlen objektive Auslösekriterien und Befristung. Lediglich für Agrarprodukte wird zumindest betont, mögliche negative Versorgungsrisiken für Importländer zu bedenken.

## Aktuell nur 20 WTO-notifizierte Agrarmaßnahmen

Derzeit finden sich in der eigens von der WTO erschaffenen Datenbank für Covid-19-Maßnahmen, die von Staaten notifiziert werden müssen<sup>5</sup> – etwa 200 güterbezogene und nochmals 80 Maßnahmen zu Dienstleistungen. Der Großteil bezieht sich auf Medizinprodukte, etwa 10 Prozent sind agrarrelevant. Immerhin 6 davon sind auch handelsrelevanter, indem Zölle gesenkt werden (Kolumbien bei Mais und Sorghum) oder elektronische Zertifikate für Standards zur schnelleren Handelsabwicklung genutzt werden (Indonesien bei Gemüseimporten). Die exportbegrenzenden Maßnahmen aber werden von großen und damit preis- und versorgungsrelevanten Ländern eingesetzt: Russland nutzt Exportquoten bei Weizen, Roggen und Mais, Kasachstan u.a. bei Weizen und Sonnenblumenöl.

## Ökonomische Argumente sprechen gegen Handelsbegrenzungen

Aufgrund der weichen WTO-Regeln ist international auf kontinuierliche Aufklärung über die negativen und auch selbstschädigenden Effekte zu setzen: Exportstopps senken zwar zunächst versorgungsrelevant die Preise im betreffenden Land. Damit allerdings sinkt auch der Anreiz zur eigenen Produktion und zum Schmuggel auf Märkte mit höheren Preisen, was wiederum mittelfristig die eigene Versorgung gefährdet. Wenn viele Staaten dieses Verhalten auch bei anderen Produkten und Sektoren kopieren, kann zudem ein für das Agrarexportland mit Exportstopp relevanter Importsektor von Preiserhöhungen durch andere Akteure betroffen sein.

Diese ökonomischen Argumente gegen Handelsbegrenzungen können sogar durch Bewertungen der Gesundheitsbehörde WHO unterstützt werden: Diese erachtet selbst aus gesundheitlichen Gründen Grenzsicherungen und auch Reisebeschränkung etwa für Arbeitskräfte nur unter ganz bestimmten Bedingungen als sinnvoll, betont deren hohen Bedarf an Ressourcen, die anderen effektiveren Gesundheitsmaßnahmen, entzogen würden und die Schäden für die Wirtschaft<sup>6</sup>.

## Krisenbewältigung bleibt kontinuierlicher Lernprozess

Zur Vereinbarung von Gesundheitsschutz und Handel kann auf Erfahrungen besonders versorgungsgefährdeter afrikanischer Staaten zurückgegriffen werden. Während der Ebolakrise 2014 in Westafrika wurden neue Sammelknotenpunkte für Handel genutzt, an dem weniger Menschen besser zu schützen waren. Oft aber sind Schutzmaßnahmen in Entwicklungsländern bereits durch fehlenden Wasserzugang beschränkt, so dass umfassende Maßnahmen auch zur Wasserversorgung wichtig sind.

Aber auch in Deutschland zeigt sich, dass die Durchsetzung von Schutzmaßnahmen im Arbeitsalltag schwierig scheint, wie Infektionsfälle bei Erntehelfern und in Schlachtbetrieben zeigen. Stärkere Begleitung, Aufklärung und auch Ordnungsrecht bei klaren Vergehen sind daher ebenfalls nötig. Da uns die Pandemie noch länger beschäftigen wird, bleibt kontinuierliches Einüben, Überprüfen und Lernen miteinander weiter nötig, um Nahrungsmittelproduktion und internationale Versorgung nicht zu gefährden<sup>7</sup>.



**Dr. agr. Bettina Rudloff ist Wissenschaftlerin der Stiftung Wissenschaft und Politik. Ihre Schwerpunkte sind Handels-, Agrar- und Entwicklungspolitik.**

Foto: SWP

<sup>1</sup> <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/04/02/database-on-coronavirus-covid-19-trade-flows-and-policies>

<sup>2</sup> <https://voxeu.org/article/covid-19-and-food-protectionism>

<sup>3</sup> <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/impact-on-food-and-agriculture/en/>

<sup>4</sup> [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A17\\_rff\\_wieck\\_ks.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A17_rff_wieck_ks.pdf)

<sup>5</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/covid19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm)

<sup>6</sup> <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>

<sup>7</sup> <http://www.fao.org/3/ca8446en/CA8446EN.pdf>