



12. Global Forum for Food and Agriculture (GFFA)

„Nahrung für alle! Handel für eine sichere, vielfältige und nachhaltige Ernährung.“

Berlin, 16. bis 18. Januar 2020

Hintergrundpapier

Zu den größten Herausforderungen der Menschheit gehören der Kampf gegen Hunger und Mangelernährung sowie der nachhaltige Umgang mit den natürlichen Ressourcen. Die Weltbevölkerung wächst rasant. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) schätzt, dass sie bis zum Jahr 2050 auf rund zehn Milliarden Menschen ansteigen wird.

Der Klimawandel wirkt sich auf die Landwirtschaft in vielen Teilen der Welt aus. Er führt zu Ernteausfällen, niedrigeren Erträgen und sinkenden Einkommen für die Landwirte. Die weltweit verfügbaren natürlichen Ressourcen für die landwirtschaftliche Produktion sind ungleich verteilt, endlich und bereits stark beansprucht.

Um die wachsende Weltbevölkerung zu ernähren und die Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (insbesondere Ziel 2 „Zero Hunger“) zu erreichen, muss die Landwirtschaft eine ausreichende Menge qualitativ hochwertiger und erschwinglicher Lebensmittel erzeugen, dies aber auf nachhaltige Art und Weise.

Der internationale Agrarhandel kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Er hat das Potenzial, einen weltweiten Ausgleich zwischen den Regionen mit unterschiedlichem Nahrungsangebot zu schaffen, zudem die nachhaltige und standortangepasste Nutzung von Ressourcen zu ermöglichen und für die Deckung des Bedarfs an angemessenen, hochwertigen und erschwinglichen Lebensmitteln zu sorgen. Dieses Potenzial gilt es zu nutzen. Fehlentwicklungen, wie die ungleiche Verteilung von Handelsgewinnen zwischen und innerhalb von Ländern sowie sozialen Schichten, müssen vermieden werden. Die Staaten weltweit stehen vor der schwierigen Aufgabe, dafür gemeinsam die richtigen Weichen zu stellen.

Welche Maßnahmen müssen global, regional und national getroffen werden, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden? Was können die Wirtschaft und die Verbraucherinnen und Verbraucher dazu beitragen?

Darüber werden rund 2.000 internationale Tagungsgäste aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft beim GFFA 2020 diskutieren und Schlussfolgerungen ableiten.

Die aktuellen Herausforderungen und Lösungsansätze sollen anhand der folgenden **vier Fragen** erörtert werden:

1. Welche Rolle spielt der Handel für die Welternährung?

Die Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Produktion sind global sehr unterschiedlich. So verfügen laut Weltbank 65 Länder nicht einmal über die von der FAO als absolutes Minimum bewertete fruchtbare Ackerland von 700 m² pro Kopf, auf der bei ausreichend Wasser und ohne Ernteverluste ausreichend Kalorien für einen Menschen erzeugt werden können.

Der lokale, regionale und internationale Austausch von Agrargütern ist daher unerlässlich, um das Ziel, die Menschheit dauerhaft mit sicheren, vielfältigen und nachhaltig erzeugten Lebensmitteln zu versorgen, erreichen zu können. Damit trägt Handel auch dazu bei, dass wertvolle Naturräume nicht in neues Ackerland umgewandelt werden müssen.

Handel kann zudem einen wichtigen Beitrag zur positiven Wohlfahrtsentwicklung leisten, mindert Armut und kann damit zu politischer Stabilität und Frieden beitragen. So sind Regionen, die regen Handel treiben, in der Regel wohlhabender: Sie verzeichnen mehr Investitionen, eine höhere Wettbewerbsfähigkeit und verfügen über größere Absatzmärkte für Unternehmen sowie ein größeres Warenangebot mit niedrigeren Verbraucherpreisen. Die Integration in den regionalen und globalen Handel mit Agrargütern ist für viele Entwicklungsländer die wichtigste Quelle für die Erwirtschaftung von Devisen. Zudem wird der Handel auch in Entwicklungsländern zunehmend wichtig für die Versorgung der Bevölkerung in den schnell wachsenden Städten.

Auf dem GFFA soll diskutiert werden, welche Rolle der Handel für die Sicherung der Welternährung spielt und mit welchen Maßnahmen der Politik das positive Potenzial des Handels besser genutzt werden kann.

2. Wie können wir den Handel für die Agrarentwicklung nutzbar machen?

Handel und Agrarentwicklung bedingen sich gegenseitig. So kann das positive Potenzial des Handels sich nur entfalten, wenn ausreichend Produkte in erforderlicher Menge und Qualität vorhanden sind, die gehandelt werden können. Daher muss Handelspolitik Teil einer integrierten und kohärenten Politikstrategie, insbesondere auf nationaler Ebene sein.

Der Förderung einer **nachhaltigen, produktiven Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung** sowie einer **nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume** kommt dabei eine

Schlüsselrolle zu. Auf dem GFFA sollen dazu Lösungsansätze diskutiert werden: Beispielsweise Investitionen in eine nachhaltige Landwirtschaft, in Ausbildung, Beratung und Agrarforschung, in technologische und organisatorische Innovationen, aber auch in eine funktionierende lokale Infrastruktur sowie soziale Sicherungssysteme und die Stärkung lokaler Märkte und regionaler Ernährungssysteme, vor allem in ländlichen Räumen. Eine wichtige Voraussetzung für den Agrarhandel sind **funktionierende und transparente Märkte** sowie der Zugang der Landwirte zu diesen Märkten. Von zentraler Bedeutung hierfür sind Preis und Preisbildung. Extreme Preisschwankungen und Preisspekulationen können zu Instabilität führen und damit schlimmstenfalls auch Hunger bewirken. Es sollen geeignete nationale und internationale Instrumente diskutiert werden, die Preisschocks verhindern und Landwirte beim Risikomanagement unterstützen können. Auch die Frage, wie Markt Eingriffe als Mittel der Agrarpolitik zu bewerten sind, wird thematisiert. Denn sie können zum Nachteil von Marktteilnehmern aus Drittländern stattfinden, die sich solche Maßnahmen nicht leisten wollen oder können.

Der **Einsatz digitaler Lösungen**, wie beispielsweise die Blockchain-Technologie, bietet große Chancen für die Agrarentwicklung. Sie können die Transparenz in den Lieferketten erhöhen und den Zugang zu neuen Märkten erleichtern. Zum Beispiel könnten Landwirte Marktinformationen in Echtzeit erhalten und sich unmittelbar an den Terminbörsen absichern. Der digitale Handel sollte jedoch nicht dazu führen, dass bestimmte Länder noch weiter von den globalen Märkten abgehängt werden.

Beim GFFA 2020 soll insbesondere angeknüpft werden an das GFFA 2019, das sich intensiv dem Thema Digitalisierung gewidmet hat. Zu diskutieren wären Maßnahmen wie u.a. intelligente und sichere Handelswege zu erweitern, Investitionen zu steigern und den elektronischen Handelsverkehr weiter zu fördern. Vorgestellt und diskutiert werden soll auch das auf Bitte der GFFA-Agrarminister 2019 von der FAO erstellte Konzept für die Erwägung der Etablierung eines **Internationalen Digitalrats für Ernährung und Landwirtschaft**.

3. Wie können Lieferketten inklusiv, nachhaltig und sicher gestaltet werden?

Landwirtschaft kann nur vom Handel profitieren, wenn Wertschöpfungsketten inklusiv, nachhaltig und sicher gestaltet sind. Hierzu gehört, dass insbesondere **Frauen sowie Kleinbäuerinnen und Kleinbauern** – vor allem in den Entwicklungsländern – einen **besseren Zugang zu Märkten** und Wertschöpfungsketten erhalten und sie ihre Produkte vermarkten können. Auf dem GFFA sollen geeignete Maßnahmen für eine bessere Integration in die Wertschöpfungsketten diskutiert werden. Dazu gehört zum Beispiel ein besserer Zugang zu Betriebsmitteln, digitalen Technologien und zu Verarbeitungs- und Lagertechnologien und

der damit verbundenen Möglichkeit einer langfristigen Finanzierung. Auch Erzeuger-zusammenschlüsse und Geschäftsverbindungen, könnten verstärkt gefördert werden, denn sie verbessern den Informationsaustausch über neue Technologien, Preise und Märkte und sowie die Marktstellung.

Handel sollte zu einer **nachhaltigen Entwicklung** beitragen. Dabei ist es wichtig, die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – wirtschaftlich effizient, sozial gerecht und ökologisch tragfähig – gleichberechtigt zu betrachten. In bestimmten Bereichen können die Vorteile der Marktfunktion nicht wirksam werden. Hierzu gehört insbesondere der Verbrauch globaler öffentlicher Güter. Damit der Handel hier positiv wirken kann und eine Abwärtsspirale im weltweiten Wettbewerb (sog. Race to the Bottom) vermieden wird, müssen die Rahmenbedingungen richtig gesetzt werden. Dabei spielt der Schutz natürlicher Ressourcen wie Wald und Wasser sowie des Klimas an sich eine zentrale Rolle. Ein klares Bekenntnis zum Pariser Klimaschutzübereinkommen ist wichtig, um dem Klimawandel entgegenzuwirken. Auf dem GFFA soll daher erörtert werden, wie nachhaltige Liefer- und Handelsketten entwickelt werden können. Dies betrifft beispielsweise eine Initiative zur Entwicklung eines freiwilligen international anerkannten Standards für entwaldungsfreie Lieferketten.

Zudem wird es um Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung entlang der Lebensmittelversorgungskette gehen, inklusive Investitionen in die Vermeidung von Ernte-, Transport- und Lagerverluste.

Der Agrarhandel birgt auch potentielle Risiken für das Leben und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. **Sicherheitsmängel entlang der Lebensmittelversorgungskette** stellen große Herausforderungen für Menschen und Wirtschaft dar. Damit auf internationaler Ebene möglichen Gefahren entgegengewirkt und unterschiedliche Schutzniveaus zwischen den miteinander Handel treibenden Ländern harmonisiert werden können, um Handelsverzerrungen zu vermeiden, erarbeiten die drei standardsetzenden Organisationen für den sanitären und phytosanitären (SPS) Bereich, die Codex Alimentarius-Kommission (CAC), die Welttiergesundheitsorganisation (OIE) und die Internationale Pflanzenschutzkonvention (IPPC), internationale Standards. Entwicklungsländer müssen bei der Mitarbeit in diesen Organisationen und der Einhaltung ihrer Standards weiter unterstützt werden.

Auf dem GFFA wird unter anderem nach Lösungsansätzen gesucht, wie Wertschöpfungsketten inklusiver, nachhaltiger und sicherer ausgestaltet werden können.

4. Wie können faire Regeln für den Agrarhandel geschaffen werden?

Durch die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1995 wurden weltweit zwischen 2001 und 2015 marktverzerrende Agrarsubventionen beinahe halbiert und damit die Welternährungssituation verbessert. In jüngster Zeit ist jedoch eine Zunahme marktverzerrender Stützungsmaßnahmen zu verzeichnen. Das globale Handelssystem steht insgesamt unter großem Druck: Der Verhandlungsprozess der WTO hat Mühe, konkrete Ergebnisse zu erzielen. Die Ernennung von Mitgliedern des WTO-Streitschlichtungsgremiums ist blockiert und der WTO-Monitoringmechanismus erfüllt seine Aufgaben nur unzureichend.

Solange es keine Fortschritte auf globaler Ebene gibt, können bilaterale Freihandelsabkommen – im Einklang mit den WTO-Regeln – einen wesentlichen Beitrag zur Öffnung von Märkten leisten. Ziel sollte es jedoch bleiben, ein multilaterales, regelbasiertes, offenes, transparentes, vorhersehbares, inklusives, nichtdiskriminierendes und gleichberechtigtes Handelssystem zu erreichen.

Ambitionierte Vereinbarungen in den kommenden WTO-Verhandlungen in Nur-Sultan, Kasachstan, würden wesentlich dazu beitragen, die Handelshemmnisse und Verzerrungen auf den internationalen Nahrungsmittelmärkten abzubauen, Anreize für die Nahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern zu schaffen und damit die Versorgungslage weltweit zu verbessern. Hierdurch würden faire Regeln im Agrarhandel und das multilaterale Handelssystem weiter gestärkt.

Es muss dringend ein tragfähiger Kompromiss gefunden werden zwischen dem Interesse an der Erhaltung einer nachhaltigen nationalen Agrarerzeugung und der Verantwortung für faire Handelsbedingungen weltweit. Das GFFA 2020 will diesen Diskussionsprozess unterstützen.