

Fehlgeleitete Markteingriffe

Gunter Rieck Moncayo
Geboren 1985 in Bremen,
Referent Wirtschaft
und Handel, Haupt-
abteilung Analyse und
Beratung, Konrad-
Adenauer-Stiftung.

Wie Protektionismus die Lebensmittel- versorgung beeinträchtigt

Der Protektionismus ist weltweit auf dem Vormarsch. Geradezu sinnbildlich dafür steht die zweite Amtszeit des US-Präsidenten Donald Trump, der „Zölle“ bekanntlich zu einem seiner Lieblingswörter erklärt hat.

Die Argumentation Trumps wie auch anderer Protektionisten ist immer die gleiche: Man müsse heimische Arbeitsplätze schützen und die inländische Wertschöpfung fördern. Dass diese Ziele durch das Errichten von Handelsschranken nicht erreicht werden können, lässt sich nicht nur theoretisch herleiten, sondern wurde für die erste Amtszeit Trumps bereits empirisch nachgewiesen.¹

Während Trump mit seiner Zollpolitik vor allem die heimische verarbeitende Industrie im Blick hat, ist der weitaus häufigere Hemmschuh in der internationalen Handelspolitik die Landwirtschaft. Auch in Europa sind die Lobbyorganisationen der Landwirte an vorderster Front zu finden, wenn es darum geht, Handelsgespräche zu torpedieren. Aktuelles Beispiel dafür sind die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den südamerikanischen Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay), die bereits 1999 begannen und bislang noch immer nicht final die Ziellinie überschritten haben.

Die Interessenvertretungen der Landwirte sind auch deshalb so erfolgreich, weil die Arbeitsplätze, die vermeintlich geschützt werden sollen, für die Produktion von Lebensmitteln verantwortlich sind. Ernährungssicherheit, also die Verfügbarkeit von Nahrung und der Zugang zu Lebensmitteln, ist ein elementares Bedürfnis jedes Menschen. In der bekannten Maslowschen Bedürfnispyramide bilden Essen und Trinken als physiologische Bedürfnisse die Basis – ohne sie geht es nicht. Pointiert brachte Bertolt Brecht den Vorrang der Ernährung in seiner *Dreigroschenoper* auf den Punkt: „Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral.“

Emotionale Debatten über Ernährungssicherheit

Weil jeder Mensch elementar auf Essen und Trinken angewiesen ist, ist die Versorgung mit Lebensmitteln auch eine höchst emotionale Frage. Es ist ein Unterschied, ob die Lieferkette von Unterhaltungselektronik ins Stocken gerät und einige Regale in Elektronikmärkten leer bleiben, oder ob aufgrund von Ernteaussfällen der Teller leer bleibt. Steigende Preise für Grundnahrungsmittel sorgen überall auf der Welt immer wieder für Proteste der Bevölkerung. Und auch wenn Hunger in Deutschland seit der Nachkriegszeit keine reale Gefahr mehr darstellt, berühren die Bilder von Hungersnöten in anderen Teilen der Welt die Betrachter in besonderer Weise. Es erscheint also zunächst nachvollziehbar, wenn Markteingriffe bei Lebensmitteln auf eine breite Unterstützung treffen, wenn damit vermeintlich Mangellagen und steigende Preise vermieden werden sollen.

Auf dieser emotionalen Welle reiten die Apologeten eines wohlmeinend abgeschirmten Agrarmarktes, wenn sie argumentieren, dass nur die heimische Produktion eine verlässliche Versorgung mit Lebensmitteln gewährleiste. Und damit diese heimische Produktion in einer globalisierten Welt langfristig bestehen könne, müsse sie vor den Härten des Wettbewerbs geschützt werden. Dabei verkennen sie jedoch, dass es gerade die globale Arbeitsteilung und der damit verbundene Zuwachs an Wohlstand waren, die die Versorgungslage in weiten Teilen der Welt entscheidend verbessert haben.

1 David Autor et al.: Help for the Heartland? The Employment and Electoral Effects of the Trump Tariffs in the United States, NBER Working Paper 32082, Januar 2014, www.nber.org/papers/w32082 [letzter Zugriff: 17.11.2025].

2 USDA Foreign Agricultural Service: Gain Report. Argentina. Livestock and Products. Argentina Government Bans Beef Exports for 180 Days, 28.03.2006, www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202006/Amnor/AmdelN5.pdf [letzter Zugriff: 19.11.2025].

3 Nelson Liu: „The Banning of Argentine Beef: Past, Present, and Future“, in: Quarterra Consulting & Advisory, 08.07.2021, <https://quarterrarglobal.com/blog/2021/7/8/the-banning-of-argentine-beef-past-present-and-future> [letzter Zugriff: 19.11.2025].

4 Federal Government of Nigeria: Prohibited Items List During Export, <https://trade.gov.ng/en/custom-pages/prohibited-items-list-during-export> [letzter Zugriff: 19.11.2025].

5 Federal Government of Nigeria: Prohibited Items List During Import, <https://trade.gov.ng/en/custom-pages/prohibited-items-list-during-import> [letzter Zugriff: 19.11.2025].

6 International Trade Administration: Nigeria Country Commercial Guide, zuletzt veröffentlicht 08.09.2025, www.trade.gov/country-commercial-guides/nigeria-agriculture-sector [letzter Zugriff: 19.11.2025].

7 Yoshihisa Godo / Futoshi Yamauchi: „Japan reaps the consequences of flawed rice policies“, in: East Asia Forum, 29.05.2025, <https://eastasiaforum.org/2025/05/29/japan-reaps-the-consequences-of-flawed-rice-policies/> [letzter Zugriff: 19.11.2025].

Auf allen Kontinenten finden sich dennoch Beispiele für erhebliche Markteingriffe. Mal werden Endverbraucherpreise festgelegt, mal werden inländische Erzeuger subventioniert oder der Außenhandel eingeschränkt. Und es sind nicht nur Entwicklungsländer, die von dieser Praxis Gebrauch machen – auch Industrieländer beeinflussen den Markt. Leidtragende sind vor allem die Menschen in den am wenigsten entwickelten Ländern, weil sie den Folgen schlechter Versorgung und steigender Preise vielfach schutzlos ausgeliefert sind. Welche unerwünschten Folgen derlei Markteingriffe haben, zeigen drei Beispiele.

Exportverbot, Importverbot, Subventionierung

Argentinien gehört zu den Ländern mit einem besonders hohen Rindfleischkonsum. Um den Rindfleischpreis im Land zu stabilisieren, wurde 2006 ein Exportverbot verhängt, das 180 Tage andauerte.² Im statistischen Warenkorb hatte Rindfleisch seinerzeit einen Anteil von 4,5 Prozent, was die Relevanz der Preisentwicklung unterstreicht. Bereits vor dem Exportverbot hatte die Regierung mit verschiedenen Maßnahmen versucht, den Preis für Rindfleisch zu stabilisieren. Die Folgen für den argentinischen Rindfleischmarkt waren jedoch verheerend, die Produktion brach ein. Es dauerte dreizehn Jahre und brauchte einen Wechsel der Regierungspartei, bis die Exportmengen im gleichen Umfang wie in der Zeit vor dem Verbot wieder erreicht wurden.³ Trotz dieser negativen Bilanz wurde im Jahr 2021 erneut ein Exportverbot für dreißig Tage verhängt.

Auch Nigeria kennt das Instrument des Exportverbots und wendet es derzeit auf Mais an.⁴ In weit größerem Maß macht das westafrikanische Land jedoch Gebrauch von Importverboten. Die periodisch aktualisierte Liste verbotener Importe ist umfangreich und umfasst beispielsweise Schweine- und Rindfleisch, Geflügel, Eier, Pasta und Tomaten.⁵ Auch verarbeitete Lebensmittel wie abgefüllte Fruchtsäfte, Kuchen und Ketchup unterliegen zurzeit dem Verbot. Darüber hinaus war es bis 2023 untersagt, für den Import bestimmter Waren Landeswährung in Devisen umzutauschen, was in der Folge ebenfalls einem Importstopp gleichkam. Das Ziel der Regierung, durch die Verbote die einheimische Produktion zu stärken, bleibt jedoch aufgrund der prekären Sicherheitslage in Teilen des Landes, von Klimaveränderungen und schlechter Infrastruktur weit hinter dem notwendigen Umfang zurück. Die Folge ist eine anhaltend hohe Inflation bei Lebensmittelpreisen, die 2024 im Durchschnitt fast 40 Prozent betrug.⁶

Im Februar 2025 brachte die japanische Regierung 210.000 Tonnen Reis aus staatlichen Lagern in den Umlauf, um die stark steigenden Supermarktpreise zu bremsen.⁷ Die Reisproduktion in Japan ist stark

reguliert. Um die Abhängigkeit von Tierfutterimporten zu reduzieren, erhalten Landwirte hohe Subventionen, damit sie auf ihren Flächen Futterreis anbauen. In der Praxis wird häufig Reis, der grundsätzlich für den menschlichen Verzehr geeignet wäre, als Futterreis deklariert, um die entsprechenden Subventionszahlungen zu erhalten. Durch diese Markteingriffe kann es in Japan zu der bizarren Situation kommen, dass die Reisproduktion zwar die Nachfrage der Verbraucher übertrifft, es aber dennoch zu Engpässen kommt, weil zu große Teile der Produktion als Tierfutter verwendet werden. Ohne staatliche Subventionen hätten die Landwirte keinen Anreiz, ihre Flächen in solch großem Umfang für Futterreis zu verwenden, weil sich beim Verkauf für den menschlichen Verzehr höhere Erlöse erzielen lassen. Reisimporte aus dem Ausland finden aufgrund prohibitiv hoher Zölle nicht statt. Das Vorhaben der japanischen Regierung, mittels staatlicher Lagerhaltung schwankende Reispreise zu kontrollieren, hat sich als Irrglaube erwiesen.⁸

8 Seohee Park: „Japan faces the bitter harvest of agricultural neglect“, in: East Asia Forum, 02.05.2025, <https://eastasiaforum.org/2025/05/02/japan-faces-the-bitter-harvest-of-agricultural-neglect/> [letzter Zugriff: 19.11.2025].

9 Jan Dithmer / Awudu Abdulai: „Does trade openness contribute to food security? A dynamic panel analysis“, in: Food Policy, Mai 2017, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919216300598 [letzter Zugriff: 20.11.2025].

Misstrauen gegenüber dem Markt

All diese Maßnahmen eint eine stark ausgeprägte Skepsis gegenüber Marktprozessen. Der Markt ist nichts anderes als ein Koordinationsmechanismus, der bestimmt, was, wann und wo mit welchem Mittelseinsatz produziert werden soll. Echte Preise und ein funktionierender Wettbewerb sind die entscheidenden Voraussetzungen, damit dieser Koordinierungsprozess gelingen kann. Immer dort, wo Preise manipuliert werden oder der Wettbewerb durch die Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Akteure gestört wird, entsteht ein Wohlfahrtsverlust, den irgendjemand zu tragen hat – in der Regel sind das die Verbraucher, die eigentlich durch Markteingriffe geschützt werden sollten. Zu glauben, der Staat verfüge über bessere Informationen und könne die hochkomplexe Koordinierungsaufgabe effizienter vornehmen als die Gesamtheit der Marktteilnehmer, ist – um mit den Worten des Nobelpreisträgers Friedrich August von Hayek zu sprechen – eine Anmaßung von Wissen, die im Falle von Lebensmitteln fatalerweise unnötigen Hunger verursachen kann. Da die Ernährungssicherheit so elementar ist, ist es umso wichtiger, ihre Erhaltung nicht durch Protektionismus und Markteingriffe zu gefährden.

Die zentrale Rolle, den der internationale Handel bei der Verbesserung der Lebensmittelversorgung spielen kann, ist umfangreich erforscht. Empirische Untersuchungen zeigen, dass wirtschaftliche Offenheit einen positiven Einfluss auf eine Reihe quantitativer und qualitativer Ernährungsindikatoren hat⁹ und dass fehlende Handels erleichterungen der Haupttreiber für Ernährungsunsicherheit in Afrika

10 Isaac Bonuedi / Kofi Kamasa / Osei Opoku Evans: „Enabling trade across borders and food security in Africa“, in: Food Security, August 2020, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12571-020-01095-y.pdf> [letzter Zugriff: 20.11.2025].

11 Charlotte Janssens et al.: „Global hunger and climate change adaptation through international trade“, in: Nature Climate Change, Volume 10, 2020, S. 829-835, www.nature.com/articles/s41558-020-0847-4 [letzter Zugriff: 20.11.2025].

12 Natasha Foote: „Zoff zwischen EU und Indien über Freihandel mit Lebensmitteln“, in: euractiv.com, 17.06.2022, <https://euractiv.de/news/zoff-zwischen-eu-und-indien-ueber-freihandel-mit-lebensmitteln/> [letzter Zugriff: 19.11.2025].

sind.¹⁰ Handel ist darüber hinaus ein Schlüsselinstrument bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels für Ernährungssicherheit.¹¹ Diese Ergebnisse verwundern nicht, wenn man bedenkt, dass Diversifizierung ein zentraler Baustein für Lieferkettenresilienz ist. Eine übermäßige Abhängigkeit von heimischer Produktion durch eine gezielte Abschottung des eigenen Marktes macht die Länder dagegen anfällig für Produktionsausfälle, sei es durch bewaffnete Konflikte, sei es durch schlechte Infrastruktur oder aus klimatischen Gründen.

Wenig wäre jedoch gewonnen, wenn eine übermäßige Abhängigkeit von einheimischen Produzenten einfach durch die Abhängigkeit von einem einzelnen Importland ersetzt würde. Diese Lehre mussten zahlreiche Länder insbesondere in Ostafrika ziehen, als Russland 2022 seinen Angriffskrieg gegen die Ukraine begann und in der Folge die ukrainischen Weizenexporte schlagartig ausfielen.

In dieser krisenhaften Ausnahmesituation hatte die Europäische Union gemeinsam mit weiteren Staaten einen Anlauf unternommen, um im Rahmen der 12. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO) den weltweiten Handel mit Nahrungsmitteln zur Bewältigung der Kriegsfolgen offenzuhalten. Diese Initiative wurde seinerzeit von Indien scharf kritisiert, das als eines von 27 Ländern nach Ausbruch des Ukraine-Krieges Handelsbeschränkungen für Lebensmittel erlassen hatte und damit die weltweite Versorgungslage zusätzlich gefährdete.¹² Bereits 2014 drohte das erste multilaterale Handelsabkommen seit Bestehen der WTO am indischen Widerstand zu scheitern, weil das südasiatische Land befürchtete, nicht mehr im bisherigen Umfang in den eigenen Lebensmittelmarkt mittels Subventionen und staatlicher Lagerhaltung eingreifen zu können. Schlussendlich konnte das Abkommen über Handelserleichterungen noch gerettet werden und hat sich zu einem wichtigen Baustein für den globalen Handel und damit für mehr Ernährungssicherheit entwickelt.

Handel sorgt für ein besseres Angebot und günstige Preise. Das ist gut für die Verbraucher. Protektionismus hingegen sorgt für das Gegenteil. Das gilt auch für den Lebensmittelmarkt. Und dennoch bleibt die Herausforderung, allen Menschen Zugang zu Lebensmitteln zu ermöglichen. Noch immer gelten nach Angaben der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen 670 Millionen Menschen weltweit als unterernährt – ein ungeheurer Zustand. Umso wichtiger ist es, bei der Suche nach Lösungen das Problem nicht noch zu verschärfen, sondern alle Maßnahmen zu ergreifen, die echte Hilfe ermöglichen. Funktionierende globale Märkte für Lebensmittel sind dafür ein unverzichtbarer Beitrag.

Der Autor dankt Noah Ryll (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) für seine Recherchen bei der Erstellung dieses Textes.