



Forderungen für einen gerechten globalen Agrarhandel

900 Millionen der insgesamt 1,2 Milliarden Menschen, die weltweit weniger als einen Dollar pro Tag zur Verfügung haben, leben in ländlichen Gebieten.¹ In Afrika leben mehr als 70% der Armen auf dem Land und verrichten Tätigkeiten in der Landwirtschaft. Ländliche Entwicklungschancen sind somit der Schlüssel zum Kampf gegen Armut und spielen eine zentrale Rolle bei der Erreichung der Millenniumsziele - MDGs.

Die Krise der Landwirtschaft im Süden besteht darin, dass die meisten armen ErzeugerInnen auf dem Lande in der Regel schlicht nicht imstande sind, sich gegenüber den reichen ProduzentInnen in den Industrieländern aber zunehmend auch gegenüber der hoch industrialisierten Landwirtschaft in Schwellenländern wie Brasilien, Argentinien, Thailand, etc. zu behaupten. Arme und KleinbäuerInnen sind auf funktionierende lokale Märkte und effiziente, der Entwicklung auf dem Lande förderliche heimische Programme angewiesen. Versagt man Entwicklungsländern ihren „Grenzschutz“ und damit die Möglichkeit zur Umsetzung armutsorientierter Agrarpolitik, werden diese Programme scheitern oder ihre Auswirkungen zumindest drastisch beschränkt. Von einer exportorientierten Agrarpolitik zur Devisenbeschaffung für den Schuldendienst profitieren Kleinbauernfamilien so gut wie gar nicht.

Handelspolitiken, die schlichtweg über die Interessen der ärmsten und schutzbedürftigsten ErzeugerInnen der Welt hinwegsetzen, untergraben die Bemühungen nach einem gerechten globalen Agrarhandel. Die von den internationalen Institutionen befürworteten Reformen, die gemeinhin Voraussetzung für Kredite und Schuldenreduktion sind, richten sich gleich bleibend auf die Marktöffnung und drängen den Staat in eine Zuschauerrolle. Zunehmend erweist sich, dass dies die Chancen für landwirtschaftliches Wachstum in vielen Ländern des Südens, besonders in Afrika, gemindert hat.²

Seit zwei Jahrzehnten stehen die ärmsten Länder unter anhaltendem Druck, ihre Zollbarrieren für Agrarprodukte abzubauen. Die Liberalisierung hat häufig in atemberaubenden Tempo und Umfang stattgefunden und wurde offensichtlich eher durch wirtschaftliche Dogmen als durchdachte Analysen ihrer wahrscheinlichen Folgen für die Armen vorangetrieben. Länder wie Mosambik und Sambia beispielsweise haben heute offenere Wirtschaften als Großbritannien und Deutschland.³ Die Folge ist eine Flut von Importen billiger, in der Regel subventionierter Produkte. Die KleinbäuerInnen beraubte man damit der Möglichkeit, ihre Produkte auf heimischen Märkten abzusetzen.

Die FAO bezeichnet dieses Phänomen als „fortschreitende Verarmung von KleinbäuerInnen, die beim besten Willen nicht mit modernen kapitalistischen Betrieben in einer zunehmend offenen Weltwirtschaft werden konkurrieren können.“⁴ 16 Länderfallstudien der FAO zur Untersuchung der Auswirkungen der WTO-Vereinbarungen zur Landwirtschaft belegen einen drastischen Anstieg von Nahrungsimporten infolge der Liberalisierung. Danach waren die „Zölle oftmals das primäre, wenn nicht gar das einzige Handelsinstrument, das diesen Ländern zur Stabilisierung der heimischen Märkte und Sicherung der Interessen der Bauern zur Verfügung stand“.⁵

¹ IFAD, Achieving the MDGs by Enabling the Rural Poor to Overcome their Poverty, Rom 2003

² Dorward, A. et al. „A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth“, World Development 2004

³ Trade Restrictiveness Index des IWF auf der CD „International Financial Statistics“, Rom 1999

⁴ FAO, The State of Food and Agriculture, Rom 2000

⁵ FAO, Agriculture. Country Case Studies, Rom 2000

Abgesehen davon, dass die reichen Länder ihren Verpflichtungen zum Abbau der Exportsubventionen nicht nachkommen wollen, setzen sie die ärmsten Länder bei den WTO-Verhandlungen und bei den bilateralen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen - wie zum Beispiel momentan zwischen EU und Afrika - weiterhin unter Druck, ihre Agrarmärkte dem weltweiten subventionierten Wettbewerb zu öffnen. Die derzeitigen landwirtschaftlichen Handelsgespräche begünstigen weiterhin die Agrarindustrie, die großen Handelsketten und Großhändler auf Kosten bäuerlicher Familienbetriebe, der Landlosen, der LandarbeiterInnen, der VerbraucherInnen sowie der Umwelt. Von einer möglichst schrankenlosen Liberalisierung würden demnach die industrialisierte Landwirtschaft in Schwellenländern wie Brasilien, Argentinien oder Thailand profitieren, aber nicht die lokale ländliche Bevölkerung weder in diesen Ländern noch in den ärmsten Ländern.

Weltweit müssen Bauern und Bäuerinnen von ihrem Grund und Boden weichen, da sie von der Landwirtschaft nicht mehr leben können. In den Entwicklungsländern werden Menschen aus ländlichen Gebieten auf Grund der gegenwärtigen Handelspolitik zu Flüchtlingen, die in die Städte strömen, ohne dort Arbeit oder Wohnmöglichkeiten zu finden.

Solange Agrarabkommen keine bindenden Verpflichtungen enthalten, grundlegende Ziele zu verwirklichen, wie das Menschenrecht auf Nahrung und die Errichtung eines beständigen landwirtschaftlichen Sektors als Fundament einer zukunftsfähigen Entwicklung, solange vergrößert sich die Misere in den Entwicklungsländern, als dass sie einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklungschance für diese Länder leisten.

Die folgenden Vorschläge stellen die Basis für ein ausgewogenes Handelssystem im Agrarbereich dar:

1. Schutz der Ernährungssouveränität

Ernährungssouveränität meint die Fähigkeit der Menschen sich und ihre Angehörigen mit ausreichender und kulturell angepasster Nahrung zu versorgen, die aus eigener Erzeugung oder aus Importen oder aus einer Mischung beider Quellen stammt. Um dies wenigstens ansatzweise zu gewährleisten, haben Entwicklungsländer vorgeschlagen, ihre Landwirtschaft durch die Kennzeichnung „besondere Produkte“ (so genannte special products) zu schützen. Dabei handelt es sich um Produkte, die für die Ernährungssouveränität des Landes von besonderer Bedeutung sind. Ebenso sollte ein besonderer Schutzmechanismus (der so genannte special safeguard mechanism) geschaffen werden, der ein schnell reagierendes und wirksames System zum Schutz der Agrarmärkte vor Importerhöhungen bilden würde. Natürlich können alle diese Vorschläge allein nicht die Ernährungssouveränität garantieren, dennoch bilden sie einen wichtigen Schutz vor Importen, die die Produktionskapazitäten im Inland unterminieren, egal ob mit oder ohne Dumping.

2. Verbot des Dumping

Die derzeit gültigen WTO-Bestimmungen versuchen Dumping zu verhindern, indem sie den Ländern gestatten, Importe zu besteuern, die unter dem im Ursprungsland liegenden Preis verkauft werden (so genannte Dumpingzölle). Diese Steuer ist aber unzureichend und besonders für Entwicklungsländer sehr schwierig anzuwenden. Die weit verbreitete und chronische Überschussproduktion vieler Güter hat zu deren Preisverfall geführt und Dumping zu einer üblichen Strategie gemacht. Die Ursachen für Dumping sollen klar erfasst, Dumping muss progressiv abgebaut werden. Industrieländer sollten verpflichtet werden, den Export von Produkten unter den Produktionskosten wirksam zu verhindern, sei es durch Mengenregulation, sei es durch Exportabgaben. Die daraus eingenommenen Mittel sollten in einen Fonds gezahlt werden, aus dem ländliche Entwicklung und nachhaltige Landwirtschaft im Süden finanziert wird.

Entwicklungsländer haben mehrfach die Einführung von Schutzzöllen als Sonderbehandlung gefordert. Solange Industrieländer jene Exportsubventionen, die handelsverzerrend und schädigend sind, einsetzen, bzw. keinerlei Begrenzung sowie Kompensationszahlungen zustimmen, ist die Forderung nach besonderen Ausgleichsmaßnahmen als legitim anzusehen.

3. Beseitigung realer Handelsverzerrungen

Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade⁶) von 1947 gestattete es den Ländern, landwirtschaftliche Produkte mit Zoll zu belegen, wenn sie diese selbst erzeugten. Es durften aber keine Überschüsse exportiert werden. Diese Bestimmung müsste wieder eingeführt werden. Man sollte nicht mehr nationale Stützungsprogramme nach ihren Kosten beurteilen, die Unterhändler sollten vielmehr die handelsverzerrenden Auswirkungen solcher Programme eindämmen. Es gibt kein Recht auf Export, aber auch keine Verpflichtung zum Import. Aber genau das scheint die Ansicht des derzeit gültigen Agrarabkommens zu sein. Jedes Land hat das Recht, selbst zu entscheiden, welche eigene landwirtschaftliche Produktion aufrecht erhalten und was importiert werden soll, solange die jeweilige nationale Politik andere Länder nicht daran hindert, dasselbe zu tun.

4. Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialstandards

Handelspolitische Reformen – auch im Bereich der Landwirtschaft – bewirken wenig, wenn sie nicht mit Mechanismen und Kriterien verknüpft werden, die auf eine Verbesserung der Umwelt- und Lebensbedingungen in den betroffenen ländlichen Gebieten abzielen. Die Freihandelsideologie der WTO und die damit verbundene Exportorientierung im Agrarbereich haben oft verheerende Folgen für die Kleinbauernfamilien, Landarbeiter und die Umwelt in den Entwicklungsländern. Handelspolitische Anreize sollten nur gegenüber Staaten gesetzt werden, die ein Mindestmaß an sozialen Normen und Arbeitsnormen garantieren. Eine globale Liberalisierung der Landwirtschaft ohne soziales Maß löst keine Probleme, sondern verschärft nur Gegensätze. Die internationalen Menschenrechts- und Umweltabkommen müssen gegenüber Handelsabkommen aufgewertet werden, sonst profitieren in erster Linie die multinationalen Konzerne, aber nicht die breite Bevölkerungsschicht. Zum Aufbau von Mindeststandards im Sozial- und Umweltbereich braucht es Know-how-Transfer und finanzielle Unterstützung von Seiten der Industrieländer.

Weitere Forderungen:

Verbesserung der verfügbaren Daten über Kosten und Preise

Um Dumping zu unterbinden, sollten der WTO zeitgerecht und vorhersehbar genaue und vollständige Angaben über die Produktionskosten aller landwirtschaftlichen Güter, die ein Land exportieren will, bekannt gegeben werden. Darunter fällt auch der Dollarwert heimischer Subventionen für die Produktionskosten. Ein minimaler Schwellenwert könnte vorgesehen werden, unter dem ein Land diese Angaben nicht machen müsste, z.B. wenn es drei Prozent oder weniger Anteil am Weltmarkt bei einem bestimmten Produkt hat. Einige Elemente der geschätzten ProduzentInnen-Unterstützung („Producer Support Estimate – PSE“⁷) der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) könnten für diese Angaben die Grundlage bilden.

⁶ GATT ist das Regelwerk, das zur Gründung der WTO führte.

⁷ Das PSE misst die Transferzahlungen, die von den SteuerzahlerInnen und KonsumentInnen an die Landwirte fließen. Es wird für verschiedene Produkte auf Länderebene berechnet.

Neue Subventionskriterien

Viele Agrarsubventionen sind problematisch, aber nicht alle Subventionen führen zu unfair gehandelten Exporten. Die Unterhändler brauchen einige Richtlinien für die Auferlegung von Beschränkungen innerhalb eines multilateralen Abkommens über Agrarhandel. Stützungszahlungen sollten nicht zur Produktion von Überschüssen führen, da diese ja der Hauptgrund für den Preisverfall landwirtschaftlicher Produkte sind. Die meisten Subventionen bestehen diesen Test nicht, dasselbe gilt für einige – wenn auch nicht alle – Stützungszahlungen im Inland. Auch entkoppelte Stützungszahlungen fallen bei diesem Test durch.

Subventionen sollten in Hinblick auf ihre Schädigung für andere WTO-Mitglieder bzw. deren Interessen bewertet werden. Zulässig sind Zahlungen, die nachweislich einer nachhaltigen, sozialen und ökologischen Ausrichtung der Agrarpolitik zuträglich sind.

Demokratisierung des Verhandlungsprozesses

Aus schlechten Verhandlungen können kaum gute Abkommen hervorgehen. Während die USA und einige weitere WTO-Mitgliedsstaaten sich gegenseitig zu den kürzlich stattgefundenen Konferenzen in Genf beglückwünschten, auf denen ein Rahmenabkommen auf Grundlage der Doha-Runde der Handelsgespräche beschlossen wurde, waren mindestens 119 der 147 WTO-Mitgliedsstaaten meist von den Verhandlungen ausgeschlossen. Viele äußerten sich frustriert über den „informellen“, nicht dokumentierten und nicht nachvollziehbaren Verhandlungsprozess. Die Verhandlungen setzten die traditionelle Vorgangsweise fort, dass nur einige wenige Länder zu einem Übereinkommen gelangten, dann aber dem gesamten Leitungsgremium nur kurze Zeit (in diesem Fall weniger als 24 Stunden) gegeben wurde, dieser Übereinkunft zuzustimmen. Die WTO braucht klare Regeln für die offiziellen Verhandlungen, um die effektive Teilnahme aller 147 Mitglieder zu garantieren und um Transparenz zu gewährleisten.

Die WTO ist jetzt über 10 Jahre alt. Eine objektive Evaluierung ist überfällig, um festzustellen, ob ihre Maßnahmenpakete in erster Linie den Menschen und einer zukunftsfähigen Entwicklung gedient haben, oder ob damit nur die grenzüberschreitenden Handelsstatistiken aufgewertet wurden. Es ist höchste Zeit, eine Politik zu entwerfen, mit deren Hilfe alle Arten von Marktverzerrung eingedämmt werden und der Erfolg daran gemessen wird, ob die auf internationaler Ebene ausgemachten Entwicklungsziele erreicht wurden. Ein derartiges Abkommen wäre wirklich als historisch anzusehen.

Wien, am 25. Mai 2005

Dieses Papier baut auf „Ten ways to fix agricultural trade“ vom Institute for Agriculture and Trade Policy (Minneapolis, USA) und dem „Global Call to Action against Poverty“ der CIDSE auf. Weitere Informationen unter tradeobservatory.org und www.agez.at

AGEZ - Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit
Dachverband von 30 entwicklungspolitischen NGOs
A-1090 Wien, Berggasse 7, Tel/Fax: 01/317 40 16
office@agez.at ; www.agez.at