

EcoFair-Trade-Konferenz

EcoFair rules!

Die neue Rolle des internationalen Agrarhandels
im Spannungsfeld der Klima- Ernährungs-, und Wirtschaftskrise

Dienstag, 12. Januar 2010, 9.30 – 19.00 Uhr
Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, Berlin-Mitte

Eine Kooperation der Heinrich-Böll-Stiftung mit Misereor

Hintergrundpapier

Tobias Reichert

Landwirtschaft und Ernährung in der WTO – Ministerkonferenz 2009 verpasst eine Chance zur Neuorientierung

Die extremen Schwankungen der Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel und vor allem der deutliche Anstieg in den Jahren 2007/ 08 haben einhergehend mit der Finanz – und Wirtschaftskrise im Jahr 2009, weltweit zu mehr Hunger geführt. Die UN- Organisation für Ernährung und Landwirtschaft FAO schätzt, dass die Zahl der Hungernden seit 2007 um über 150 Millionen auf eine Milliarde angestiegen ist (FAO, 2009: 1).

Diese Entwicklung hat die Probleme von Landwirtschaft und Ernährung wieder ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit gerückt. In verschiedenen internationalen Foren wird darüber diskutiert, mit welchen neuen Ansätzen Hunger und Armut vor allem im ländlichen Raum effektiv bekämpft werden können. Eines der wenigen nennenswerten Ergebnisse des im November 2009 veranstalteten Welternährungsgipfels in Rom war der Beschluss, das Komitee für Welternährungssicherheit (Committee on World Food Security, CFS) zu stärken und es mit der Koordination aller für Ernährungssicherheit relevanten internationalen und nationalen Maßnahmen und Organisationen zu betrauen (FAO, 2009: 3).

Auch die Welthandelsorganisation (WTO) sollte diesem Anspruch nach Gegenstand einer solchen Koordination sein, da ihre Regeln für den internationalen Agrarhandel Auswirkungen auf die globale Ernährungssicherheit haben, und darüber hinaus auch Regeln für die nationalen Agrarpolitiken definiert. Nur wenige Wochen nach dem Welternährungsgipfel fand die siebte Ministerkonferenz der WTO in Genf statt. Sie hatte ausdrücklich nicht zum Ziel, die seit Jahren fest gefahrene Doha-Runde zur weiteren Liberalisierung des Welthandels zum Abschluss zu bringen. Vielmehr sollte darüber beraten werden, ob Aufgaben und Funktionsweise der WTO angesichts einer veränderten internationalen Situation noch zeitgemäß sind. Im Prinzip ein idealer Ausgangspunkt, über die Rolle der WTO und ihrer Regeln in der internationalen Politik zur Bekämpfung des Hungers nachzudenken und eine konstruktive Rolle gegenüber dem CFS zu diskutieren. Die Minister und das WTO-

Sekretariat haben diese Chance leider nicht genutzt. Statt ernsthaft zu diskutieren wiederholten die Teilnehmer nur altbekannte Positionen, und viele propagierten den Abschluss der festgefahrenen Doha- Runde als zentralen Beitrag der WTO zur Lösung der Weltwirtschafts- und Ernährungskrise.

1. Wie beeinflusst internationaler Handel Ernährungssicherheit und das Recht auf Nahrung?

In vielen internationalen Politikdokumenten zu Ernährungssicherheit und zum Recht auf Nahrung wird internationaler Handel grundsätzlich positiv bewertet. Die Idee ist, dass der internationale Handel und internationale Arbeitsteilung eine effizientere Ressourcennutzung ermöglichen. Werden Lebensmittel und andere Güter dort produziert, wo dies am kostengünstigsten möglich ist, wird das Produktionspotenzial maximal ausgeschöpft und die Menge der verfügbaren Lebensmittel gesteigert. Ausreichende Produktion ist eine Grundvoraussetzung für Ernährungssicherheit. Allerdings werden Hunger und Unterernährung in den letzten Jahrzehnten nicht durch einen weltweiten Mangel an Lebensmitteln ausgelöst. Das zeigt auch die jüngste Preiskrise, in deren Folge sowohl die globale Produktionsmenge als auch die Zahl der Hungernden auf ein Rekordniveau stiegen.

Hunger ist vielmehr ein Verteilungsproblem: Arme Menschen hungern, weil sie weder genügend Einkommen haben, um sich ausreichend Lebensmittel kaufen, noch Zugang zu Ressourcen, um selbst genügend Nahrung produzieren zu können. Importe zu niedrigeren Preisen können den Zugang zu Nahrungsmitteln für arme Konsumenten im Prinzip verbessern. Das gilt vor allem für städtische Arme, die über ein gewisses Geldeinkommen verfügen. Die Mehrheit der Hungernden lebt allerdings auf dem Land und ist direkt oder indirekt in der Landwirtschaft tätig. Hier kann die Konkurrenz durch billige Importe negative Effekte haben, da Geldeinkommen meist durch den Verkauf von Agrarprodukten erwirtschaftet wird. Importkonkurrenz kann zu Einkommenseinbußen bis hin zur weitgehenden Verdrängung aus verschiedenen Marktsegmenten führen. Besonders betroffen sind oft Frauen, die in vielen Ländern traditionell für den Anbau von Grundnahrungsmitteln für den Eigenbedarf und den Verkauf auf regionalen Märkten verantwortlich sind. Ohne ausreichende Erlöse aus der Vermarktung können oft die notwendigen Betriebsmittel zur Subsistenzproduktion nicht erworben werden. Das Recht auf Nahrung wird somit direkt durch Einkommenseinbußen verletzt und indirekt durch verringerte Möglichkeiten, Nahrung zu produzieren.

Im Gegenzug können höhere Preise für landwirtschaftliche Produkte positive Armutseffekte haben. In China hat nach einer Untersuchung der Weltbank die Anhebung der staatlich fest gelegten Getreidepreise viel stärker zur Armutsminderung beigetragen als das Wachstum des (industriellen) Exportsektors (Ravallion und Chen, 2004: 22).

Werden durch Agrarexporte bessere Absatz- und Einkommensmöglichkeiten für arme Produzenten geschaffen, kann dies einen positiven Effekt auf die Ernährungssicherheit haben. In vielen der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) stellen landwirtschaftliche Exporte die einzige oder wichtigste Möglichkeit dar, Devisen zu erwirtschaften (World Bank, 2007: 96). Entscheidend für die Armutswirkungen ist hier die Frage, wer an der Exportproduktion beteiligt ist, wer von den Exporterlösen profitiert und wer durch eine Exportorientierung ökonomisch schlechter gestellt wird; ggf. durch die Konkurrenz um knappe Produktionsressourcen.

Leider wird gerade bei dem Aufbau einer exportorientierten Landwirtschaft das Recht auf Nahrung häufig weder respektiert noch geschützt. Vor allem bei Landfragen werden Klein- und Subsistenzbauern gegenüber Investoren benachteiligt. Fruchtbare Flächen werden für die Anlage von Plantagen für Exportprodukte frei gemacht, und die bisherigen Nutzer, die oft über keine oder unklare Besitztitel verfügen, werden vertrieben oder mit unzureichender Entschädigung umgesiedelt (Braßel und Windfuhr, 1995: 20f).

Internationaler Handel kann auch eine Rolle bei der Verstetigung und Stabilisierung des Angebots bei schwankenden Ernten spielen. Bei Missernten muss die Versorgung der Bevölkerung durch den Verbrauch von zuvor angelegten Vorräten oder durch Importe sichergestellt werden (von Urff, 1992). Durch den Klimawandel ist damit zu rechnen, dass Ernteauffälle in den meisten Regionen noch häufiger werden. Aber auch außergewöhnlich gute Ernten können zu Problemen führen,

wenn das größere Angebot auf dem Inlandsmarkt zu einem Preisverfall führt. Kleinproduzenten, die ihre Betriebsmittel über Kredite finanzieren, sind von solch einem Preisverfall besonders negativ betroffen.

Der internationale Handel mit Nahrungsmitteln kann sich im Fall einer Über- oder Unterproduktion stabilisierend auf dem nationalen Markt auswirken. Die Strategie, den „Weltmarkt als Lager“ zu nutzen, setzt aber eine gegebene Nachfrage im Falle einer nationalen Überproduktion genauso voraus, wie im Bedarfsfall zuverlässig ausreichende Mengen für den Import zur Verfügung stehen müssen.

Dass diese Bedingung nicht immer erfüllt ist, zeigt das Beispiel des Anstiegs der Lebensmittelpreise in 2007/08: Der gleichzeitige Produktionseinbruch in mehreren wichtigen Produktionsregionen hat zunächst das Angebot verknappt, während die Nachfrage durch Agrarenergieprogramme künstlich gesteigert wurde. Um ihre nationalen Preise zu stabilisieren, haben einige der wichtigen Exportländer Exportrestriktionen eingeführt oder verschärft. Gleichzeitig haben die Importländer kurzfristig die Nachfrage erhöht, um wiederum ihre nationale Versorgung zu sichern. Durch diese politischen Entscheidungen wurde der Preisanstieg immer weiter verschärft. Die entsprechenden Preisausschläge wurden durch Spekulation und das größere Engagement von Finanzinvestoren noch verstärkt.

Besonders problematisch wirken sich solche Entwicklungen in Ländern aus, die ihre Märkte für Grundnahrungsmittel weitgehend öffnen oder bereits geöffnet haben, deren Landwirtschaft international nicht wettbewerbsfähig und die daher von Nahrungsmittelimporten abhängig sind. Ihre Ernährungssicherheit hängt damit von Importen ab. Mit Haiti und den Philippinen sind zwei Länder von der Preiskrise besonders stark betroffen, die eine solche Strategie verfolgt haben. Hier ist einerseits der Kostenanstieg durch die höheren Preise besonders stark, andererseits gibt es dort wegen der vernachlässigten Infrastruktur nur geringes Potenzial der heimischen Landwirte, kurzfristig auf den Preisanstieg zu reagieren.

2. Landwirtschaft und Ernährungssicherheit als zentrale Konfliktfelder in der WTO

Landwirtschaftliche Produkte waren bis Mitte der 1990er Jahre praktisch von internationalen Handelsregeln ausgenommen. Erst mit Gründung der WTO und dem dazugehörigen Agrarabkommen (Agreement on Agriculture - AoA) wurden weltweit gültige Regeln für den Handel mit Agrarprodukten festgelegt. Diese zielen aber vorwiegend darauf ab, Handelskonflikte zwischen den großen Industriestaaten und anderen wichtigen Agrarexporturen zu vermeiden. Auf die Interessen und Bedürfnisse der Mehrzahl der Entwicklungsländer und ihrer kleinbäuerlichen Bevölkerung gehen sie dagegen kaum ein. Wie die WTO-Regeln insgesamt, hat das AoA zum Ziel, staatliche Eingriffe in das Handels- und Marktgeschehen zu reduzieren und perspektivisch ganz abzubauen. Dass gerade in Entwicklungsländern auch langfristig staatliche Maßnahmen nötig sein können, um die Ernährungssicherheit zu fördern, schlägt sich im AoA kaum nieder.

Um dies zu ändern, forderte eine Koalition von Entwicklungsländern zu Beginn der Doha-Runde, eine sogenannte "Development-Box" in das Agrarabkommen zu integrieren, in der spezielle Regeln verankert werden sollten, die es Entwicklungsländern erlauben, ihre Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung zu fördern. Im 2001 beschlossenen Verhandlungsmandat findet sich diese Forderung bruchstückhaft wieder (WTO, 2001: 3). Es wird lediglich anerkannt, dass sowohl Ernährungssicherheit als auch ländliche Entwicklung eine Anpassung des AoA erforderlich machen könnten. Im weiteren Verlauf der Verhandlungen konnten drei Ansätze in dieser Richtung verankert werden:

- „Spezielle Produkte“ (SP), die aufgrund von Kriterien der Ernährungssicherheit und ländlichen Entwicklung von der Liberalisierung weitgehend ausgenommen werden können.

- Ein spezieller Schutzmechanismus (SSM), der es Entwicklungsländern erlaubt, ihre Zölle für landwirtschaftliche Produkte zeitweise über die in der WTO festgelegte Obergrenze hinaus anzuheben, um negative Effekte stark steigender Importmengen oder stark fallender Importpreise auf die heimische Landwirtschaft abzufedern und so ein stabileres Klima für Investitionen gerade von Kleinbauern zu schaffen.
- Erweiterte Kriterien für erlaubte interne Subventionen, so dass auch Programme für ländliche Entwicklung und Landreformen in Entwicklungsländern erfasst werden.

Während über die Einführung dieser Instrumente in den Verhandlungen der Doha-Runde Einvernehmen erzielt wurde, wird über ihre Ausgestaltung heftig gestritten. Dies gilt besonders für die Instrumente, die den Marktzugang begrenzen könnten:

Länder mit Exportinteressen drängen darauf, die Anzahl der Speziellen Produkte möglichst niedrig zu halten, während Länder mit Schutzinteressen möglichst viele Produkte mit möglichst vagen Kriterien ausnehmen wollen. Die unter dem Gesichtspunkt der Ernährungssicherheit eigentlich notwendige Diskussion, wie die Kriterien so gestaltet werden können, dass gezielt die Produkte von armen Produzenten als SP deklariert werden, wird dagegen kaum noch geführt. Das mag auch daran liegen, dass es den Handelsdiplomaten schwer fällt, agrar- und entwicklungspolitische Instrumente umfassend zu bewerten.

Die Diskussion um den Speziellen Schutzmechanismus verläuft ähnlich: Die USA und andere Agrarexporteure wollen ihn so restriktiv ausgestalten, dass er kaum praktische Wirkung hätte, wogegen sich die große Mehrheit der Entwicklungsländer wehrt. Besonders umstritten ist eine Bestimmung, die die mögliche Anhebung der Zölle begrenzen soll, so dass maximal die in der Doha-Runde zu vereinbarenden Zollsenkungen rückgängig gemacht werden könnten. Damit wären gerade die SP nicht vom SSM erfasst, für die Entwicklungsländer aus Gründen der Ernährungssicherheit und ländlichen Entwicklung ihre Zölle nicht senken müssen. Genau aus den Gründen kann zusätzlicher Schutz im Rahmen des SSM aber besonders notwendig sein.

Der Logik der WTO, Handelsschranken immer weiter abzubauen, widerspräche es natürlich, wenn am Ende von Verhandlungen ein Mechanismus steht, der es – wenn auch nur in Ausnahmefällen – ermöglicht, Märkte stärker zu schützen als zuvor. Aus Perspektive der Ernährungssicherheit und des Rechts auf Nahrung können dagegen genau solche Regeln besonders sinnvoll sein.

3. Die siebte Ministerkonferenz der WTO - verpasste Chance für eine intelligentere Diskussion über Handel und Ernährungssicherheit.

Schon im Vorfeld der siebten WTO-Ministerkonferenz in Genf war klar, dass in diesen Streitfragen keine Einigung erzielt werden würde – aus dem einfachen Grund, weil sie als Verhandlungsgegenstand der Doha-Runde ausdrücklich nicht auf der Tagesordnung standen. Im Rahmen der angestrebten Überprüfung der Funktionen der WTO angesichts eines veränderten globalen Umfelds hätten die Minister jedoch durchaus darüber reflektieren können, wie die Regeln des AoA sich zu Ernährungssicherheitsstrategien verhalten, und welche Rolle die WTO im CFS spielen sollte. Ernährungssicherheit wurde in vielen Ministerreden als wichtiges Thema genannt – konkrete Ansätze, wie der Handel mit Agrarprodukten und Ernährungssicherheit besser in Einklang gebracht werden könnten, wurden aber leider nicht diskutiert. Auch in den Arbeitsgruppen gab es keine Diskussionen zum Thema.

Alles in allem lässt sich resümieren, dass das Ministertreffen seine eigentliche Aufgabe - nämlich darüber zu diskutieren, ob die WTO in ihrer Kernausrichtung den heutigen weltweiten Herausforderungen noch entspricht – verfehlt hat. Dabei hätte eine Ministerkonferenz, auf der nichts entschieden werden muss, die Chance geboten darüber nachzudenken, wie Handelsregeln gestaltet werden können, die die positiven Wirkungen des Handels auf Ernährungssicherheit verstärken, die

globalen Agrarmärkte stabilisieren und den Staaten die Möglichkeit geben, zugunsten ihrer verletzlichen Bevölkerungsgruppen zu intervenieren.

Eine Orientierung an den Zielen der Ernährungssicherheit und der Realisierung des Rechts auf Nahrung sowie eine enge Zusammenarbeit mit dem CFS könnten mittelfristig sogar dazu beitragen, einige der großen Konfliktpunkte in den Agrarverhandlungen der Doha-Runde zu lösen. Ein internationales Gremium, in dem neben Regierungen und Experten auch Bauern- und Landarbeiterorganisationen und andere Betroffene vertreten sind, könnte einen kompetenten Beitrag zur Diskussion leisten, unter welchen Bedingungen Handelsmaßnahmen originär der Ernährungssicherheit dienen. Würde so ein Perspektivwechsel ernst genommen, könnte er einige der Blockaden aufheben, die eine Einigung zu den Speziellen Produkten und dem Speziellen Schutzmechanismus verhindern.

4. Literatur:

- Braßel, Frank und Windfuhr, Michael, 1995: *Welthandel und Menschenrechte*, Bonn
FAO, 2009: *Declaration of the World Summit for Food Security*, WSFS 2009/2, Rome
Ravaillon, Martin und Chen, Shaohua, 2004: *China's (uneven) progress against poverty*, World Bank Policy Research Working Paper 3408, September 2004, Washington
von Urff, Winfried: *Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion und Armutsbekämpfung*, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge, Band 215, 1992, Berlin
World Bank, 2007: *Agriculture for Development*, WDR 2008, Washington
WTO, 2001: *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, Genf



Diese Veranstaltung wird gefördert mit Mitteln der Europäischen Union. Die Verantwortung der dort vertretenen Standpunkte liegt ausschließlich bei den Veranstaltern.