

Internationaler Agrarhandel ist kein Selbstzweck

**Nichtregierungsorganisationen
fordern Vorrang für
Menschenrechte, Gerechtigkeit und
Nachhaltigkeit bei den WTO-
Agrarverhandlungen**

Position des Forums Umwelt und Entwicklung



In der Welthandelsorganisation (WTO) wird über ein neues Agrarabkommen verhandelt. Obwohl die Doha-Erklärung eine „Entwicklungsrunde“ versprochen hatte, drohen die Anliegen der Entwicklungsländer, insbesondere die der Armen und Hungernden in diesen Ländern, unter den Tisch zu fallen. Das Rahmenabkommen des Allgemeinen Rats vom 1. August 2004, auch Juli-Rahmenabkommen genannt, offenbart grundsätzliche Defizite und macht einen Erfolg im Sinne der Armut- und Hungerbekämpfung, des Menschenrechts auf Nahrung, der internationalen und sozialen Gerechtigkeit sowie der globalen ökologischen Herausforderungen unwahrscheinlich. Das Rahmenabkommen von 2004 konnte bisher nicht weiter entwickelt werden. Die Interessenskonflikte erscheinen unvereinbar und der Prozess läuft auf eine weitere Liberalisierung des Agrarhandels hinaus, die kaum Rücksicht auf soziale und ökologische Faktoren nimmt und eine Vielzahl von Bauernfamilien in den Entwicklungsländern und auch in Europa in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet.

Ziele

Die Liberalisierung des internationalen Agrarhandels droht zum Selbstzweck zu werden. Es wird zwar oft behauptet, dass sie im Namen von Armutsbekämpfung und globaler Entwicklung durchgeführt wird, doch haben die bisherigen Agrarhandelsregeln eher das Gegenteil bewirkt. Eine Liberalisierung des Agrarhandels nach bisherigem Vorzeichen, die zuerst den Interessen der Stärkeren verpflichtet ist, wird diese Situation verschärfen. Die internationale Agrarhandelsordnung muss daher aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen des Forums Umwelt & Entwicklung dringend den folgenden Zielen untergeordnet werden:

1. Menschenrecht auf Nahrung. In seinem diesjährigen Bericht an die Menschenrechtskommission betont der UN-Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf Nahrung, Jean

Ziegler, dass internationale Abkommen die Spielräume zur Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung nicht einschränken dürfen: „Staaten dürfen in der WTO, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Weltbank keine Entscheidungen treffen, die in anderen Ländern zu Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung führen.“ Über siebzig Prozent der Hungernden sind marginalisierte Kleinbauern oder Landlose. **Reformierte Agrarhandelsregeln dürfen die Förderung und den Schutz einer bäuerlichen und nachhaltigen Landwirtschaft nicht behindern, indem sie marginale Produzenten einer unfaireren Konkurrenz auf dem Weltmarkt ausliefern.**

2. Armut- und Hungerbekämpfung.

Auf dem UN-Millenniumsgipfel hat sich die internationale Staatengemeinschaft verpflichtet, den Anteil der Armen weltweit bis zum Jahre 2015 zu halbieren. Seitdem ist die Anzahl der Hungernden aber nicht gesunken, sondern auf den traurigen Höchststand von 852 Millionen angestiegen. **Reformierte Agrarhandelsregeln müssen sich daran messen lassen, ob sie es schaffen, Armut und Hunger signifikant zu reduzieren.**

3. Ökologische und soziale Nachhaltigkeit.

Die Liberalisierung und die Ausrichtung auf zunehmenden Welthandel haben zur Konzentration landwirtschaftlicher Produktion und zur Verdrängung kleinbäuerlicher Betriebe im Norden und Süden beigetragen. Die bestehenden Agrarhandelsregeln begünstigen einseitig die Interessen multinationaler Agrarkonzerne und großer Exporteure. Lange Transportwege sowie der verstärkte Einsatz von Energie, Pestiziden, Düngemittel, Wasser u.a. in intensivierten Großbetrieben bringen massive Umwelt- und Gesundheitsschäden für Landarbeiter und Landbevölkerung mit sich. Entwicklung kann nicht allein nach Maßstäben des

wirtschaftlichen Wachstums und der Weltmarktintegration beurteilt werden. **Die Wirkung von Agrarhandelsregeln ist einer Nachhaltigkeits-Folgeanalyse zu unterwerfen. Agrarhandelsregeln dürfen einer breitenwirksamen Einkommensverteilung, beschäftigungswirksamen ländlichen Entwicklung, ökologisch nachhaltigen Anbaumethoden und einer vielfältigen Agrarstruktur und Kulturlandschaft nicht zuwiderlaufen.**

4. Nord-Süd-Gerechtigkeit. Das bisherige Agrarabkommen ist in hohem Maße auf die Interessen der exportorientierten Agrar- und Ernährungsindustrie in den reichen Industrieländern, vor allem in der EU und den USA, zugeschnitten. Die Schieflage zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bei Subventionen und Außenschutz wurde durch das Agrarabkommen trotz aller Reduktionsverpflichtungen nicht abgebaut, sondern festgeschrieben. **Reformierte Agrarhandelsregeln dürfen den Status quo nicht zementieren, sondern müssen Entwicklungsländern eine wirkliche „Sonder- und Vorzugsbehandlung“ zugestehen.**

5. Kohärenz von Handelsrecht und anderen internationalen Abkommen. Es besteht gegenwärtig eine faktische Vorherrschaft von WTO-Verträgen vor anderen internationalen Vertragswerken, wie etwa gegenüber den Umweltkonventionen und Menschenrechtspakten. **Reformierte Agrarhandelsregeln müssen den Respekt vor diesen internationalen Abkommen in ihre Bestimmungen integrieren.**

6. Ökologische und soziale Mindeststandards. Gegenwärtig können Produkte im- und exportiert werden unabhängig davon, wie, von wem und unter welchen Arbeitsbedingungen sie hergestellt werden. Die Missachtung von Menschenrechten, international anerkannten Arbeitsnormen und um-

weltfreundlichen Produktionsweisen in der WTO steht einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung im globalen Maßstab entgegen. **Es gilt deswegen deren Berücksichtigung im internationalen Handelssystem voranzutreiben.**

Die unterzeichnenden Organisationen haben **grundsätzliche Vorbehalte** gegenüber der Tagesordnung der Agrarverhandlungen, da sie durch unausgeglichene Machtverhältnisse, intransparente und undemokratische Entscheidungsverfahren in der WTO vorgegeben wird und den oben aufgeführten Zielen zuwider läuft. Um diese Ziele zu erreichen, ist eine grundsätzliche Umorientierung erforderlich. Als erster Schritt ist es notwendig, dass eine Verschärfung der negativen Auswirkungen der internationalen Agrarhandelsregeln vermieden wird. Ein schlechtes neues Agrarabkommen kann enormen Schaden anrichten. Um eine Verschlechterung durch ein einseitiges Abkommen zu verhindern, müssen die vorhandenen Verhandlungsspielräume voll ausgeschöpft werden.

Laufende Agrarverhandlungen

Die unterzeichnenden Organisationen fordern die Bundesregierung auf, sich in den laufenden Agrarverhandlungen besonders für eine Ausweitung von Schutzmöglichkeiten der Entwicklungsländer im Sinne der Armuts- und Hungerbekämpfung und nachhaltigen ländlichen Entwicklung einzusetzen. Zugleich soll die Bundesregierung für ein sofortiges Ende von Exportsubventionen und anderen Formen des Dumpings eintreten, um einen Export europäischer Agrargüter zu Preisen unterhalb der eigenen Produktionskosten zu verhindern. Subventionen und Schutzinstrumente sollen auch für die europäische Landwirtschaft möglich bleiben. Sie müssen allerdings deutlich enger an ökologische und soziale Kriterien gebunden werden und dürfen nicht als Förderung einer Produktion für den Export wirken.

Für die drei Pfeiler des Agrarabkommens - **Exportwettbewerb, interne Stützungen und Marktzugang** - ergeben sich daraus folgende **Einschätzungen und Forderungen**:

1. Exportwettbewerb

Die Exportsubventionen der Industrieländer haben einen besonders negativen Effekt auf die Landwirtschaft in Entwicklungsländern. Sie senken die Weltmarktpreise, treiben die lokalen Preise in den Keller und sind ruinös für all diejenigen Landwirte, deren Regierungen keine Subventionen zahlen oder Schutzzölle erheben können bzw. wollen. Zwar wurde die völlige Abschaffung dieser direkten Exportsubventionen und anderer Formen des Exportwettbewerbs im Rahmenabkommen beschlossen, allerdings bleibt der Zeitraum offen. Indirekte Wege der Exportsubventionierung werden nur unzureichend durch die anvisierten Regelungen erfasst.

Die Abschaffung der Exportsubventionen ist eine Selbstverständlichkeit. Sie darf von den Industrieländern nicht als Verhandlungsvorteil ausgenutzt werden.

Forderungen:

1. Die Exportsubventionen und staatlichen Exportkreditprogramme müssen innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Agrarabkommens auslaufen. Dabei sind im ersten Jahr alle notifizierten Mengen und Ausgaben um 50% zu reduzieren.
2. Exporte zu Preisen, die unter den eigenen Produktionskosten liegen, sind wie Exportsubventionen abzubauen.
3. Nahrungsmittelhilfe sollte vornehmlich in Form von Finanztransfers und nur als Schenkung vergeben werden. Die Gewährung von Nahrungsmittelhilfe darf nur auf Anfrage einer kompeten-

ten multilateralen Organisation (z.B. World Food Programme), nach Feststellung einer Notlage und auf der Grundlage objektiver Kriterien erfolgen. Die Verteilung muss ebenfalls multilateral organisiert oder überwacht werden. Eine Monetarisierung¹ von Warenhilfe muss ausgeschlossen werden.

4. Der GATT-Artikel 16/3² legitimiert Exportsubventionen und stellt ein Schlupfloch für subventionierte und/oder quersubventionierte Agrarausfuhren dar. Er muss abgeschafft werden.
5. Produkte, die durch einen hohen Einfuhrzoll geschützt werden, dürfen mittelfristig nicht mehr exportiert werden.

2. Interne Stützungen

Das System, auf dem die Verhandlungen zur internen Unterstützung beruhen, ist in seiner Logik anfechtbar. Die Subventionen werden in „stark“, „weniger“ und „minimal“ handelsverzerrend (Gelbe Box, Blaue Box und Grüne Box) eingeteilt. Durch minimale Anpassungen der Rechtsgrundlagen werden Agrarsubventionen von einer handelspolitisch problematischen Box in eine angeblich weniger problematische Box verschoben. Dumping wird dadurch nicht maßgeblich abgebaut und die Subventionen nicht auf die Förderung einer sozial und umweltgerechten Landwirtschaft ausgerichtet. Eine Überprüfung der Kriterien auf eventuelle Wettbewerbsverzerrungen sowie auf ihren Beitrag zu Dumping und zu nachhaltiger ländlicher Entwicklung findet nicht statt.

¹ Monetarisierung: Darunter versteht man den Verkauf von Warenhilfe auf dem Binnenmarkt und die Verwendung der Geldeinnahmen für einen abgesprochenen Zweck.

² GATT-Artikel 16/3 besagt: „Gewährt eine Vertragspartei dennoch mittelbar oder unmittelbar eine Subvention, gleich welcher Art, die eine Steigerung der Ausfuhr eines Grundstoffs aus ihrem Gebiete bewirkt, so darf sie diese Situation nicht so handhaben, dass sie dadurch mehr als einen angemessenen Anteil am Weltmarkt mit diesem Erzeugnis erhält.“

Forderungen:

1. Die am stärksten den Handel verzerrenden Subventionen des AMS³ müssen massiv reduziert werden. Der Export von Produkten, die von produkt-spezifischen AMS profitieren, muss in einem absehbaren Zeitraum völlig eingestellt werden.
2. Die „de-minimis“-Regel⁴ muss für die Industrieländer abgeschafft werden. Die Entwicklungsländer sind von einer Senkung ihrer „de-minimis Subventionen“ ausgenommen.
3. Die internen Stützungen aus der Blue Box müssen mittelfristig auslaufen. Bis zum Auslaufen der Zahlungen aus der Blue-Box müssen die Zahlungen mit einer Obergrenze versehen und die Kriterien überprüft werden, etwa ob sie wirklich Produktionseinschränkungen bewirken. Der Export von Produkten, die mit den „Neuen Blue-Box-Subventionen“ unterstützt werden, muss abgebaut werden mit dem Ziel, sie gänzlich auslaufen zu lassen.
4. Die Kriterien für Green-Box Maßnahmen müssen eindeutig auf den Erhalt von natürlichen Ressourcen, biologischer Vielfalt und die nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume ausgerichtet sein. Nur unter diesen Bedingungen

ist eine Förderung der Landwirtschaft im Norden möglich und legitim, die die nachhaltige Entwicklung und das Recht auf Nahrung im Süden nicht gefährdet. Green-Box-Subventionen dürfen nicht zu einer indirekten Subventionierung von Exporten führen (beispielweise von Baumwolle in den USA).

5. Subventionen der Green Box müssen ökologisch qualifiziert werden und sind an Arbeitskräfte zu binden. Dadurch werden positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt bewirkt und Konzentrationsprozesse der Produktion auf wenige Betriebe und Standorte vermieden. Die Einhaltung der Bedingungen muss periodisch überprüft werden.

3. Marktzugang

Das WTO-Agarrabkommen von 1994 hat dazu geführt, dass Entwicklungsländer ihre Märkte noch weiter öffnen mussten, obwohl diese z. T. schon relativ weit geöffnet waren, während die Industrieländer ihre Märkte auch nach erfolgter Umsetzung der Zollabbaupflichten weiterhin abschotten konnten. Diese ungleichen Voraussetzungen hatten zur Folge, dass in vielen Fällen einheimisch produzierte Lebensmittel in Entwicklungsländern durch Billigimporte vom Markt verdrängt wurden, und gleichzeitig die Absatzmöglichkeiten für ihre Exportprodukte nicht verbessert wurden. Die Entwicklungsländer hatten im Gegensatz zu den Industrieländern bis auf wenige Ausnahmen keinen Zugang zur Schutzklausel, die einen Zollschutz erlaubt, wenn die Importe plötzlich stark steigen oder die Preise stark fallen. Daher hat aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen insbesondere ein verbesserter Schutz der Agrarmärkte der Entwicklungsländer und eine sozial und ökologische Landwirtschaft weltweit hohe Priorität.

Von einer weiteren Marktöffnung im Norden und Süden würden vorwiegend multinationale Agrarkonzerne und große Agrarexporteure in Entwicklungsländern

³ Definition AMS: ist die Summe aller internen Unterstützungsmaßnahmen (z.B. Marktpreisstützung, nicht ausgenommene Direktzahlungen), die als handelsverzerrend eingestuft werden, auslaufen sollen und bereits einer Reduktionsverpflichtung unterliegen. Für die Berechnung der Marktpreisstützung wird die Differenz zwischen dem administrativ festgelegten inländischen Preis und dem externen Referenzpreis mit der produzierten Menge des jeweiligen Produktes multipliziert. Das AMS stellt im Falle der EU mehrheitlich keine Subvention dar.

⁴ Definition: „de minimis“ Regel besagt, dass ein Teil der landwirtschaftlichen Unterstützung nicht reduziert werden muss, auch wenn sie als handelsverzerrend eingestuft wird. Sie ermöglicht Industrieländern jeweils 5% - Entwicklungsländern jeweils 10% - ihrer produkt-spezifischen und nicht produkt-spezifischen Unterstützung von der Reduktionsverpflichtung auszunehmen.

profitieren, die ihre Produkte billig auf dem Weltmarkt verkaufen können. Gleichzeitig würde durch eine radikale Marktöffnung in den Industrieländern die hier noch vorhandene bäuerliche sowie sozial- und umweltgerechte Landwirtschaft gefährdet. Der Marktzugang im Norden ist nicht der Schlüssel zur Bekämpfung der globalen Armut, wie oft suggeriert wird. Er kann einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten, allerdings nur wenn er maßvoll, unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien und mit Handelspräferenzen gezielt für ärmere Länder ausgestaltet wird. In diesem Sinne sprechen sich die unterzeichnenden Organisationen für einen „qualifizierten Marktzugang“ aus.

Forderungen:

1. Entwicklungsländern muss bei der gestaffelten Zollsenkungsformel eine größtmögliche Flexibilität zugestanden werden. Eine mäßige Senkung der gebundenen Zölle der Entwicklungsländer darf allenfalls nach der vollständigen Umsetzung der Beschlüsse zu Export- und internen Subventionen in Industrieländern wirksam werden.
2. Entwicklungsländern, die ihre Zölle niedrig gebunden haben, muss eine Erhöhung dieser gebundenen Zölle gestattet werden.
3. Entwicklungsländern muss das Recht zugestanden werden, einen Zusatzzoll auf solche Produkte zu erheben, die durch AMS-produktspezifische Subventionen und die „Neue Blaue Box“⁵ gefördert werden. Dieser Zusatzzoll unterliegt keiner Beweislast der Schädigung.
4. Nur Entwicklungsländer dürfen „Spezielle Produkte“ auf der Grundlage der im Vertrag festgehaltenen Kriterien ausweisen (Ernährungssicherung, ländliche Entwicklung und Verbesserung des Lebensunterhalts). Als „Spezielle Produkte“ müssen alle Grundnahrungsmittel und andere Produkte definiert werden, die für einkommens- und ressourcenarme Bauern („Low Income and Resource poor Farmers“)⁶ des jeweiligen Landes eine wichtige Existenzgrundlage darstellen. Eine Obergrenze für die Anzahl „Spezieller Produkte“ darf es nicht geben.
5. „Spezielle Produkte“ müssen von allen Reduktionsverpflichtungen ausgenommen werden. Darüber hinaus muss aus Gründen der Ernährungssicherheit die Erhöhung von Zöllen und die Einführung nicht-tarifärer Importbeschränkungen, wie etwa Mengenbeschränkungen, erlaubt werden. Ein Mindestzugang (TRQ) darf für „Spezielle Produkte“ nicht verlangt werden. Die Option des „Speziellen Schutzmechanismus“ muss auch für Spezielle Produkte zur Verfügung stehen.
6. Der „Spezielle Schutzmechanismus“ (SSM) muss effektiv und leicht zu handhaben sein. Er muss für alle Produkte der Entwicklungsländer zur Verfügung stehen und im Falle von Importfluten automatisch ausgelöst werden können („automatically triggered“). Über die Erhöhung von Zöllen hinaus muss der SSM auch Mengenbeschränkungen erlauben.

⁵ Zu der bisher bestehenden „Blauen Box“ ist im „Juli 2004-Rahmenvertrag“ eine neue Blaue Box auf Wunsch der US-Regierung hinzugekommen, die sich von der alten darin unterscheidet, dass sie keine produktionsbeschränkenden Maßnahmen verlangt. Sie enthält auch Subventionen, die „gar keine Produktion voraussetzen“. Diese Formulierung deckt das höchst umstrittene US-Subventionsprogramm der „Antizyklischen Zahlungen“ ab, die bei dem verlorenen Baumwollstreitschlichtungsfall in der WTO klar als handelsverzerrend und für andere als schädigend eingestuft wurden.

⁶ Jedes Land soll selber definieren und bei der WTO notifizieren, welche Art von Landwirtschaftsbetrieben darunter fällt. Alle WTO-Mitglieder haben das Recht diese Definition zu hinterfragen.

7. Die „Sensiblen Produkte“ der Industrieländer sollen sich durch nicht-handelsbezogene Anliegen begründen. Ihre Zölle müssen weniger stark reduziert werden und unterliegen nicht der Progression bei der Abbauformel. Die Industrieländer müssen für diese Produkte aber zusätzliche Zollkontingente einräumen, die mit oberster Priorität der Erzeugung in LDCs zugute kommen müssen.
8. Die Entwicklungsländer sollen die Möglichkeit bekommen, die Weiterverarbeitung ihrer landwirtschaftlichen Rohstoffe im eigenen Land zu fördern, indem die entsprechenden Branchen von der Zollreduktion ausgenommen werden. Die entwickelten Länder müssen unilateral ihre Zolleskalation abschaffen.
9. LDCs muss ein bevorzugter Marktzugang gewährt werden. Präferenzielle Importkontingente für diese Länder sollten an vertraglich ausgehandelte Umwelt- und Sozialstandards gebunden sein. Organisationen der Zivilgesellschaft sind an den Verhandlungen über die bilateralen Standards und an deren Überwachung zu beteiligen. Handelspräferenzen sind zudem so auszugestalten, dass sie für die Entwicklungsländer eine Teilhabe am höheren EU-Preisniveau sichern. Das stärkt die Entwicklungschancen in den Ländern des Südens und vermeidet gleichzeitig ein Unterlaufen des Preises für die bäuerliche Landwirtschaft im Norden.
10. Die WTO und auch die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit müssen durch finanzielle und technische Unterstützung den Entwicklungsländern helfen, den Umwelt- und Sozialstandards zu entsprechen.

**Arbeitsgemeinschaft bäuerliche
Landwirtschaft (AbL) / Bund für
Umwelt und Naturschutz Deutsch-
land (BUND) / BUKO Agrar Koor-
dination / Evangelischer Entwick-
lungsdienst (EED) / Euronatur /
FIAN Deutschland / Germanwatch
/ Katholische Landjugendbewe-**

**gung Deutschland (KLJB) / Oxfam
Deutschland / Misereor / Naturland
/ Naturschutzbund Deutschland
(NABU) / Netzwerk Afrika Deutsch-
land (NAD) / Weltladen Dachver-
band / WWF Deutschland**