

Die Agrarwende in der WTO verankern

von Martina Schaub und Tobias Reichert

Die Agrarwende soll dazu beitragen, Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz stärker als bisher in der deutschen und europäischen Agrarpolitik zu berücksichtigen. Dabei sind auch Maßnahmen vorgesehen, die zur Extensivierung und damit zum Abbau von Überschüssen beitragen. Einer der Kernpunkte soll außerdem die Umstellung der Subventionsprogramme in der Europäischen Union sein. Die Gemeinsame Agrarpolitik soll sich von Preisstützungen und anderen Markteingriffen lösen und hinwenden zu direkten Einkommensbeihilfen, die an Umweltleistungen gekoppelt sein sollen. In diesem Rahmen ist keine Reduzierung der Ausgaben vorgesehen, sondern eine Umschichtung.

Das Agrarabkommen der WTO kommt der derzeitigen Agrarpolitik der Industriestaaten entgegen ...

Das Agrarabkommen der WTO (Agreement on Agriculture, AoA) setzt einen international verbindlichen Rahmen für den Außenschutz und die interne Agrarpolitik der WTO-Mitgliedstaaten. Diese Rahmenbedingungen muss auch die auf eine Agrarwende abzielende Politik berücksichtigen. Im Grunde folgen die drei Hauptkategorien des Agrarabkommens der Liberalisierungslogik und den Spielregeln sämtlicher WTO-Abkommen. Gleichzeitig enthält es aber in den drei geregelten Bereichen „Marktzugang“, „Exportsubventionen“ und „interne Unterstützungsmaßnahmen“ viele Ausnahmen, die es besonders den Industriestaaten erlauben, ihren Protektionismus fortzusetzen und durch Exportdumping lokale Märkte in den Ländern des Südens gefährlich zu stören:

Die Bestimmungen zum Marktzugang sind so gehalten, dass die Industrieländer faktisch die Möglichkeit behalten haben, die Märkte für Produkte, an denen sie ein besonderes Interesse haben, weiter durch so hohe Zollsätze zu schützen, dass Importe praktisch nicht stattfinden. Nach Berechnung der UN-Konferenz zu Handel und Entwicklung (UNCTAD) gehen dem Süden heute durch protektionistische Maßnahmen des Nordens jähr-

lich 700 Mrd. US-Dollar verloren. Gleichzeitig haben viele Entwicklungsländer ihre Agrarmärkte einseitig oder im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds geöffnet.

Gleichzeitig müssen Exportsubventionen (die ausschließlich von Industriestaaten gewährt werden) nicht abgeschafft sondern nur reduziert werden. Praktisch erhalten die Industrieländer mit ihren subventionierten Exporten besseren Zugang zu den Märkten der Entwicklungsländer.

Die internen Fördermaßnahmen werden verschiedenen Kategorien („boxes“) zugeordnet, entsprechend der jeweils vermuteten handelsverzerrenden Wirkungen. Maßnahmen der „amber-box“ müssen reduziert werden, da sie als besonders handelsverzerrend angesehen werden. Das sind vor allem garantierte Preise und an die Produktionsmenge gekoppelte Subventionen. Maßnahmen der „blue-box“ sind in unbeschränkter Höhe zulässig. Dies sind vor allem Zahlungen im Rahmen von Programmen zur Produktionsbeschränkung. Einerseits werden diese Förderprogramme als weniger handelsverzerrend eingeschätzt als die der „amber-box“, zum anderen hätte die EU dem Agrarabkommen sonst nicht zugestimmt. Die „green-box“ lässt Zahlungen in unbegrenzter Höhe zu. Hier geht es um Programme, die eigentlich „nicht oder nur minimal handelsverzerrend“ wirken sollen. Allerdings wirken einige der in der „green-box“ enthaltenen zulässigen Subventionen nur im ökonomischen Modell nicht handelsverzerrend. So versetzen die von der Produktion „entkoppelten“ – also an keinerlei Auflagen gebundenen – direkten Einkommensbeihilfen die US-amerikanischen Farmer in die Lage, ihre Produkte zu Preisen zu vermarkten, die unterhalb der Produktionskosten liegen. Gleichwohl werden diese Zahlungen in die „green-box“ einsortiert und sind damit in unbegrenzter Höhe zulässig. Hintergrund ist das Bestreben von USA und EU, die Unterstützung für ihre Landwirtschaft ebenso beizubehalten wie die Rolle als führende Exporteure auf den Weltmärkten.

... aber benachteiligt die Entwicklungsländer ...

Dass unter diesen Bedingungen die Liberalisierung ihrer Agrarmärkte Gefahren für die Entwicklungsländer in sich birgt, haben viele Beispiele in den letzten Jahren gezeigt: Bauern mussten den eigenen Anbau zu Gunsten von Importprodukten aufgeben, weil sie nicht mehr konkurrenzfähig waren. Als Folge wurden staatliche Investitionen in die Landwirtschaft und Grundnahrungsmittelproduktion vernachlässigt. Hinzu kommt, dass die Maßnahmen, die im Agrarabkommen erlaubt sind, um die heimische landwirtschaftliche Produktion zu unterstützen, nur auf die volkswirtschaftlichen Möglichkeiten von Industrienationen ausgerichtet sind: Sie müssen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden und dürfen nicht preisstützend wirken. Entwicklungsländer können es sich jedoch in der Regel gar nicht leisten, ihre Landwirtschaft aus dem nationalen Haushalt zu unterstützen. Das WTO-Abkommen trifft daher in den meisten Fällen Kleinbauern und solche Produzentengruppen, die auch in ihrem eigenen Land marginalisiert sind. Von Seiten vieler Entwicklungsländer wird der EU und den USA daher vorgeworfen, sie hätten das Agrarabkommen so gestaltet, dass es nur zu einer Umstellung von direkter zur indirekter Subventionierung von Exporten geführt habe. Die schädlichen Wirkungen des Dumping blieben aber erhalten. Daher fordern viele Entwicklungsländer in den laufenden Agrarverhandlungen den Abbau aller Subventionen (nicht nur von denen in der „amber-box“) und die tatsächliche Öffnung der Agrarmärkte der Industrieländer für ihre Exporte.

... und begrenzt die Instrumente für eine Agrarwende.

Die im Rahmen der Agrarwende vorgeschlagenen Maßnahmen passen insofern zu den Bestimmungen der WTO, als sie den weiteren Abbau der besonders handelsverzerrenden Export- und „amber-box“-Subventionen vorsehen. Ob die neuen Programme allerdings den derzeitigen Kriterien der „green-box“ entsprechen werden, ist schwer abzuschätzen. Einheitliche Flächenprämien statt Ausgleichszahlungen für Kulturpflanzen und Tierprämien könnten die Bedingung erfüllen, von der Produktion „entkoppelt“ und damit höchstens minimal handelsverzerrend zu sein. Problematisch wird es allerdings, wenn die Zahlungen an ökologische Auflagen gekoppelt werden, was bei den Überlegungen zur Agrarwende ebenfalls diskutiert wird. Die „green-box“ lässt zwar auch ausdrücklich Zahlungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen

zu (ihr einziges „grünes Element“), allerdings dürfen sie nur dem Ausgleich von zusätzlichen Kosten oder von Einnahmeausfällen dienen, die den Bauern durch die Teilnahme an dem Programm entstehen. Es ist folglich derzeit nicht in Übereinstimmung mit den WTO-Regeln, mit Agrarumweltprogrammen echte Anreize zur Ökologisierung der Landwirtschaft zu schaffen, wie es die Agrarwende vorsieht.

Die Reform des Agrarabkommens muss daher umweltpolitische Spielräume erweitern, ...

Wenn sie es mit der Agrarwende ernst meint, muss die Bundesregierung daher in der EU darauf hin wirken, dass diese sich anders als bisher für die Erweiterung des Spielraums für Umweltprogramme im WTO-Agrarabkommen einsetzt. Als erster Schritt sollte die Begrenzung der Zahlungen auf den Kostenausgleich abgeschafft werden. Sie ist in der Praxis schwer umzusetzen und ökonomisch nicht effizient.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist damit zu rechnen, dass die im Rahmen der Agrarwende angestrebte Extensivierung der Landwirtschaft zum Abbau von Überschüssen führt und dass damit das Problem des Exportdumpings abnimmt. Allerdings wird ein unverändert hohes Subventionsniveau in der EU (und anderen Industrieländern) weiter potenziell zur Störung der Weltmärkte und zu niedrigen Weltmarktpreisen beitragen.

... Exportdumping verhindern...

Daher sind im Agrarabkommen Änderungen vorzusehen, die diesen negativen Effekten entgegenwirken: Den Entwicklungsländern müssen Möglichkeiten eingeräumt werden, ihre Märkte vor subventionierten Importen zu schützen. Ein erster Schritt hierzu wäre, die Bestimmungen des bestehenden Subventionsabkommens auch auf landwirtschaftliche Produkte anzuwenden, die bislang davon ausgenommen sind. Das Subventionsabkommen verbietet Exportsubventionen nicht nur, sondern es lässt die Erhebung von Ausgleichszöllen auf Produkte zu, die mit mehr als 5% ihres Produktionswerts subventioniert werden. Das exportierende Land kann die Erhebung der Zölle nur verhindern, wenn es nachweist, dass die subventionierten Produkte im importierenden Land keinen Schaden anrichten. Dies wäre zum Beispiel dann relativ einfach möglich, wenn die Subventionen beim Export an der Grenze wieder abgeschöpft würden, etwa durch eine entsprechende Abgabe.

... und Ernährungssicherheit und Entwicklung zur Priorität machen.

Die starke Beteiligung der Entwicklungsländer an den derzeit laufenden Agrarverhandlungen der WTO hat dazu geführt, dass das Thema Ernährungssicherung eine sehr prominente Rolle im Verhandlungsprozess spielt. Die Interessen der meisten Entwicklungsländer sind in den laufenden Agrarverhandlungen recht ähnlich. Sie bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen Exportorientierung und der Möglichkeit, ihre Selbstversorgungskapazitäten mit Nahrungsmitteln auszuweiten. Alle Entwicklungsländer fordern, dass ihre Möglichkeiten Anreize für die Produktion von Grundnahrungsmitteln zu schaffen und Kleinbauern zu unterstützen, erweitert werden müssen. Viele fordern, konkrete Maßnahmen im Agrarabkommen in Form einer „foodsecurity-box“ oder einer „development-box“ zu verankern, die ihnen Spielräume für ihre nationale Agrarpolitik ermöglicht. Damit soll für Entwicklungsländer der Einsatz von Instrumenten möglich sein, die aus WTO-Sicht „handelsverzerrend“ wirken. Die Förderung der Exportproduktion, die in der Vergangenheit von der nationalen Agrarpolitik, der Entwicklungszusammenarbeit und den internationalen Finanzinstitutionen zu stark betont wurde, sollte dagegen strengeren Disziplinen unterliegen.

Die ärmsten Entwicklungsländer brauchen darüber hinaus internationale Unterstützung zur Entwicklung ihrer Landwirtschaft und besonders der Grundnahrungsmittelproduktion. Die bereits bei Abschluss des Agrarabkommens gemachten unverbindlichen Versprechungen zur Unterstützung der netto-nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer müssen daher endlich konkretisiert und effektiv umgesetzt werden. Ein denkbare Instrument dafür wäre ein internationaler Fonds, in den (Industrie-)Länder einen festgelegten Anteil ihrer internen Subventionen einzahlen.

Ernährungssicherung muss oberstes Ziel sein. Die Industrienationen müssen den Bekenntnissen zur Hungerbekämpfung auch Taten in der WTO folgen lassen.

Wichtig ist auch, dass sämtliche Industrienationen endlich ihre Märkte vorzugsweise für Agrarprodukte aus Entwicklungsländern öffnen. Auch hier stößt die deutsche Agrarwende an internationale Grenzen, wenn gleichzeitig „Regional die

erste Wahl“ ist und strenge Standards für die Qualität und die Kennzeichnung von Produkten gelten. Die oft traditionell umweltverträgliche und ressourcenschonende Produktionsweise gerade kleinerer Exporteure in Entwicklungsländern muss bei Initiativen zur Kennzeichnung umweltfreundlicher Produkte anerkannt werden und die Exporteure müssen bei der Teilnahme an solchen Programmen unterstützt werden.

Ergebnis muss ein Abkommen sein, das Entwicklungs- und Umweltziele unterstützt

Insgesamt sollte die EU anstreben, die Kriterien des WTO-Agrarabkommens bezüglich der Zulässigkeit von Subventionen zu ändern. Entsprechend ihrer Rhetorik von der „Multifunktionalität der Landwirtschaft“ sollte sie fordern, dass solche Zahlungen unbegrenzt zulässig sind, die effektiv den Zielen Umweltschutz und Ernährungssicherheit dienen. Die Frage, ob diese Zahlungen dann handelsverzerrende Wirkungen haben oder (vermeintlich) nicht, darf nicht das entscheidende Kriterium sein. Gleichzeitig muss die EU anerkennen, dass Subventionen in der von ihr gewährten Höhe auch dann potenziell störend auf die Weltmärkte wirken, wenn sie in Programme mit völlig anderen Zielen eingebunden sind. Daher sollte sie ihren Handelspartnern das uneingeschränkte Recht zubilligen, ihre nationalen Märkte gegen subventionierte Einfuhren aus der EU zu schützen. Um die Zustimmung der Entwicklungsländer für einen größeren umweltpolitischen Spielraum zu gewinnen, muss die EU auch auf deren Forderungen im Bereich der Ernährungssicherheit eingehen.

AutorInnen

Martina Schaub, Leiterin des Arbeitsbereichs „Internationaler Handel“ bei Germanwatch
Kaiserstr. 201, 53113 Bonn, Telefon: 02 28/6 04 92 13
E-Mail: schaub@germanwatch.org

Tobias Reichert, Mitarbeiter des Forum Umwelt und Entwicklung, Projekt Handel, Umwelt und nachhaltige Entwicklung,
Telefon: 02 28/3 68 10 10 oder 06 41/2 50 27 91
E-Mail: tobias.reichert@t-online.de