

ZUM WTO-GIPFEL IN CANCÚN

Die schweren Sünden der Agrarpolitik

Von JACQUES BERTHELOT

Freier Mitarbeiter der Forschungsabteilung "Dynamiques rurales" am Polytechnikum von Toulouse.

DIE WTO-Ministerkonferenz begann am 10. September im mexikanischen Cancún. Es handelt sich um die entscheidende Etappe in der Verhandlungsrunde, die Ende 2001 in Doha begonnen hat und im Januar 2005 abgeschlossen sein soll. Zentrales Thema der als "Entwicklungsrunde" deklarierten Gespräche ist die Landwirtschaft. Alle Einzelabkommen, die in Cancún (das Wort bedeutet in der Maya-Sprache "Schlangengrube") zustande kommen, werden am Ende zu einem "Gesamtpaket" geschnürt, das nach dem Grundsatz "Alles oder nichts" nur en bloc verabschiedet werden kann. Damit droht die Gefahr, dass ein "Kompromiss" zwischen den USA und der EU über den Abbau von Agrarsubventionen zu minimalistisch ausfällt, um den Entwicklungsländern wirklich nutzen zu können.

Der EU-Kommissar für Handelsfragen, Pascal Lamy, der in Cancún die 15 EU-Mitgliedstaaten repräsentieren wird, erklärte im Rahmen einer Anhörung vor der französischen Nationalversammlung am 18. Dezember 2002: "Die Europäische Union hat sich schon immer für die ‚Singapur-Themen‘ - Handelserleichterungen, Wettbewerb, Investitionen, Transparenz im öffentlichen Auftragswesen - stark gemacht. Sollte der Rat den von der Kommission unterbreiteten Vorschlägen [zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (CAP)] zustimmen, werden wir diesen zusätzlichen Handlungsspielraum in den Verhandlungen für unsere Interessen nutzen." "Gibst du mir, so geb ich dir", diesen Grundsatz vertrat Lamy auch am 19. März 2003 vor einem Sonderausschuss des britischen Unterhauses: "Mit Blick auf den Marktzugang müssen wir bei der Landwirtschaft zuzahlen, weil wir bei der Industrie und den Dienstleistungen viel zu gewinnen haben."

Nachdem der Rat der Landwirtschaftsminister am 26. Juni dieses Jahres der CAP-Reform zugestimmt hatte, bestätigte EU-Agrarkommissar Franz Fischler, dass "die Union ihr Verhandlungskapital auf der Ministerkonferenz in Cancún nur dann einsetzen wird, wenn wir dafür Gegenleistungen bekommen". Da sowohl die Themen der Doha-Runde als auch die "Singapur-Themen"(1) behandelt werden (siehe nebenstehenden Beitrag von Bernard Cassen), will die Union offensichtlich mehr erreichen, als die WTO mit Blick auf ein neues Agrarabkommen vorhat. Die WTO schlägt vor, die Importzölle auf Agrarerzeugnisse um 36 Prozent, die an den Produktionsumfang gekoppelten internen Agrarbeihilfen um 55 Prozent (Lamy sprach am 31. Juli sogar von 60 Prozent) und die Exportsubventionen oder "Rückerstattungen" (siehe Kasten) um 45 Prozent zu senken. Letzteres wird dem Rest der Welt sicher willkommen sein. Das 1994 unterzeichnete Agrarabkommen hat weder dem Norden noch dem Süden genutzt, und die Vorschläge für Neuverhandlungen gleichen eher einer Flucht nach vorn, die die bisherigen negativen Folgen nur verschärfen kann. Das im Wesentlichen zwischen den USA und der EU ausgehandelte Abkommen entspricht exakt ihrer jeweiligen Agrarpolitik.

Bei näherem Hinsehen erweisen sich die CAP-Reformen von 1992, 1999 und 2003 ebenso wie die amerikanischen "Farm Bills" von 1996 und 2002 als regelrechte Kampfmaschinen zum ausschließlichen Nutzen der europäischen und amerikanischen Agromultis. Verkauft wird die Strategie als Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz für die nördlichen Länder, wobei man auch ein paar Tränen über die Hungerleider im Süden vergießt, die zu drei Vierteln auf dem Land leben und meist als Bauern ihr Brot verdienen.

Drei Faktoren erklären, weshalb die Staaten diese selbstmörderische Politik bei den anstehenden Agrarverhandlungen fortsetzen: Erstens wird im Norden wie im Süden auf mystifizierende Wirtschaftskonzepte zurückgegriffen; zweitens üben die Agrokonzerne des Nordens enormen Druck aus; drittens dominiert im Süden die abwegige Überzeugung, mit der Öffnung der nördlichen Märkte lasse sich mehr gewinnen als durch den Schutz der eigenen Binnenmärkte.

Die Agrarpolitik operiert mit Begriffen wie "Protektion", "Weltmarktpreis", "Konsumentenrente", "Dumping", "entkoppelte Beihilfen" und dergleichen mehr.(2) Gerade die Definition der beiden letztgenannten Begriffe grenzt politisch wie juristisch an Betrug. Schon das GATT sah in seiner einschlägigen Definition von 1948 den Sachverhalt des Dumpings dann als gegeben, wenn der Ausfuhrpreis den inländischen Marktpreis unterschreitet, nicht aber wenn ein Produkt unter den Gestehungskosten exportiert wird. Vor dem Hintergrund dieser Begriffsbestimmung lassen sich auch die GAP-Reformen von 1992, 1999 und Juni 2003 erklären. Durch die schrittweise Senkung der Binnenmarktpreise auf Weltmarktniveau konnte die EU ohne "Exportrückerstattungen", formal also ohne Dumping, exportieren. Der Einkommensausgleich für die Landwirte lief fortan über die vom Produktionsumfang "entkoppelten" Direktbeihilfen (siehe Kasten), die das WTO-Agrarabkommen zumindest bis Ende 2003 erlaubt. Der "Interventionspreis" bei Getreide beispielsweise wurde seit Juli 2001 auf 101,31 Euro je Tonne gesenkt, was zwar dem Weltmarktpreis entspricht, jedoch selbst in Frankreich, wo Getreide EU-weit am billigsten produziert wird, weit unter den Gestehungskosten von 160 Euro je Tonne liegt. Die Differenz wurde durch Direktbeihilfen in Höhe von 63 Euro je Tonne wettgemacht, wobei die bewirtschaftete Nutzfläche und die Erträge der Jahre 1989-1992 als Bemessungsgrundlage dienten. Im Ergebnis konnte die Union von Juli 2001 bis Juni 2002 zwar ohne "Rückerstattungen" exportieren, doch real lag ein massives Dumping vor. In den folgenden Monaten machte die Aufwertung des Euro erneut die Zahlung von "Rückerstattungen" nötig, bis diese im Sommer 2003 wegen steigender Weltmarktpreise wieder abgeschafft werden konnten. Alles in allem hofft die EU-Kommission, die Getreideausfuhren von 16,6 Millionen Tonnen 2002 auf 18,8 Millionen Tonnen 2010 steigern zu können. Parallel hierzu schafften die USA 1996 sämtliche Maßnahmen zur Produktionsregulierung ab (Einfrieren der Nutzfläche, staatliche Lagerhaltung, Subventionierung farneigener Lagerhaltung). Als Konsequenz brachen die Weltmarktpreise ein, so dass Washington die Direktbeihilfen zwischen 1996 und 2000 vervierfachen musste und sie mit der Farm Bill von 2002 in großem Umfang erneut an das Produktionsvolumen koppelte. Zusätzlich erleichtert wurde dieses verstärkte Dumping des Nordens gegenüber dem Süden durch den von IWF und Weltbank erzwungenen Zollabbau, der zum Teil deutlich über den im WTO-Agrarabkommen vorgesehenen Spielraum hinausgeht. Für die südlichen Länder bedeutete dies zunehmende Defizite im Nahrungsmittelhandel, weil die Preise für tropische Erzeugnisse just in dem Moment einbrachen, als der Süden - infolge der

Dumpingpraktiken des Nordens - Nahrungsmittel für den Binnenmarkt nicht mehr rentabel produzieren konnte, worauf in diesen Ländern immer mehr agrarische Exportprodukte angebaut wurden. Ein Lehrbuchbeispiel sind in diesem Zusammenhang die Getreideimporte Schwarzafrikas, die zwischen 1996 und 2000 dem Volumen nach um 35 Prozent anwuchsen, wertmäßig aber um 13 Prozent zurückgingen. In Burkina Faso wuchs das Importvolumen sogar um 84 Prozent, sein Wert dagegen nur um 16 Prozent. Den frankophonen Ländern Westafrikas blieb angesichts dieses Dumpings nichts anderes übrig, als ihre Baumwollerzeugung zu erhöhen, da sie hier mit den weltweit niedrigsten Produktionskosten deutliche komparative Kostenvorteile vorweisen können (s. Seite 8)./ Doch dann brachen die Baumwollpreise ein, was weniger mit den (keineswegs neuen) Subventionen für die US-amerikanischen, europäischen (und chinesischen) Produzenten zusammenhing, sondern mit der Abschaffung der Angebotsregulierung in den USA. Für Westafrika bedeutete dies für den Zeitraum 1997 bis 2001 jährliche Einkommenseinbußen in Höhe von 200 Millionen Dollar.(3)

Das Ende der Illusionen für die EU

Nur weil die Geltungsdauer der in Artikel 13 des Agrarabkommens festgelegten "Friedensklausel" im Januar 2004 abläuft, die EU-Direktbeihilfen daher in die Kategorie der "gekoppelten Subventionen" fallen werden und infolgedessen abgebaut werden müssen, konnte Franz Fischler die EU-Landwirtschaftsminister schließlich für die CAP-Reform gewinnen. Kernpunkt des am 26. Juni 2003 verabschiedeten Konzepts ist die vollständige Entkoppelung der Beihilfen vom Produktionsvolumen. Die künftigen "einzelbetrieblichen Zahlungen" in Höhe der durchschnittlichen Direktbeihilfen der Jahre 2000-2002 werden auch dann ausgezahlt, wenn der Empfänger nicht mehr oder etwas anderes produziert als das, was seinen Anspruch begründet. Dass diese Zahlungen die erzeugten Mengen und die Preise nicht beeinflussen würden, ist eine groteske Falschaussage. Die meisten südlichen Länder und die Nichtregierungsorganisationen in Nord und Süd haben das bereits kapiert, doch die Vereinigten Staaten und die Union klammern sich noch an diese durch das Agrarabkommen gedeckte Ausflucht. Die Union wird ihre Illusionen aber bald aufgeben müssen. Und dies vor allem, weil der überwiegende Teil der Getreide- und Ölsaaterzeugung zu Viehfutter verarbeitet wird (1999-2000 waren es 108 Millionen Tonnen Getreide, 12,6 Millionen Tonnen Kleie und 18,3 Millionen Tonnen Ölsaaten). Es handelt sich hierbei also um Input-Beihilfen, die in den Industrieländern laut Artikel 6, Absatz 2 des Agrarabkommens abgebaut werden müssen. Für die Landwirte, die Getreide und Ölsaaten produzieren, ändert die Entkoppelung der Beihilfen daran nichts. Geflügel- und Schweinezucht sind nach der neuen Regelung als Dumping angreifbar, da die Ausgaben für Futtermittel in diesem Sektor über 50 Prozent der Produktionskosten ausmachen. Ein weiterer Grund ist, dass ab Januar 2004 selbst die (erlaubten) Beihilfen der "Green Box" bei der WTO angefochten werden können, wenn der Nachweis gelingt, dass sie qua Dumpingeffekt anderen einen echten Schaden verursachen.(4) Der lächerliche Versuch von EU-Kommissar Fischler, die CAP-Beihilfen in der "Green Box" zu verstauen, ist vergebliche Liebesmüh, die CAP-Reform ist bereits hinfällig, ehe sie in Kraft tritt. Die Reformstrategie der Fünfzehn im Hinblick auf CAP und WTO-Agrarabkommen ist von A bis Z von den Agrarkonzernen diktiert. So ließ der Verband der europäischen Lebensmittelindustrie CIAA(5) am 19. Juni dieses Jahres verlauten, er halte "die ins Auge gefasste Abschaffung der Exportrückerstattungen [in Höhe von 45 Prozent] für

zu ambitioniert. Solange es Differenzen zwischen den Preisen gibt, die [unsere] Unternehmen auf den Weltmärkten und auf dem EU-Markt zahlen müssen, sind Rückerstattungen unumgänglich."

Pascal Lamy, der am selben Tag vor dem CIAA sprach, schmierte seinen Gastgeber Honig ums Maul: "Die Ernährungsindustrie hat das Privileg, dass sich gleich drei Kommissare um sie kümmern: Franz Fischler ist für die Landwirtschaft zuständig, Erkki Liikanen für die Industrie und meine Wenigkeit für Fragen des internationalen Handels. Die WTO-Verhandlungen sollten für unsere Erzeugnisse Zollsenkungen bringen. Ich hoffe, mit Ihren Vorschlägen rechnen zu können, wenn wir die Prioritäten in dieser Frage festzulegen haben."

Am trostlosesten aber ist, wie sich die Regierungen der südlichen Länder haben verschaukeln lassen. Als Antwort auf das Dumping der Industrieländer fordern sie die Öffnung der Märkte des Nordens, statt sich für den Schutz ihrer Binnenmärkte einzusetzen, indem sie sich wenigstens gegen den Import gewisser Grundnahrungsmittel schützen. Eine solche exportorientierte Strategie kann nur scheitern: Sie läuft lediglich auf ein Defizit im Agrarhandel hinaus und kommt nur den Agrarkonzernen zugute.

Via Campesina - ein Zusammenschluss aus weltweit 70 Bauernorganisationen, darunter die Europäische Bauernkoordination - und das Netzwerk der Bauernorganisationen Westafrikas, Roppa, erklärten am 17. Juli 2001: "Das Wichtigste für die Bauern in den am wenigsten entwickelten Ländern und für ihre Familien ist nicht der Export, sondern in erster Linie die Produktion für den Familienbedarf und in zweiter Linie der Zugang zum Binnenmarkt." Die Regierungen der am wenigsten entwickelten Länder vertreten bei internationalen Verhandlungen leider eine andere Position. Um wachsende Hungersnöte im Süden und das Sterben der ländlichen Regionen im Norden zu verhindern, müssen die CAP und das WTO-Agrarabkommen neu definiert werden, und zwar im Sinne der Ernährungssouveränität und unter Ablehnung jeglicher Art von Dumping. Ohne Ernährungssouveränität, das heißt ohne Importbarrieren, ist eine umfassende Entwicklung der Länder des Südens, wo die Mehrheit der Bevölkerung noch immer von der Landwirtschaft lebt, völlig ausgeschlossen. Und ohne eine solche Entwicklung werden die Länder des Nordens ihre Produkte und Dienstleistungen, die einen hohen Wertschöpfungsanteil aufweisen, nicht exportieren können. Vor allem die Europäische Union sollte bei den Verhandlungen in Cancún an einer solchen Strategie eigentlich interessiert sein. Denn in Europa werden nur 10 Prozent der Getreideproduktion und Milcherzeugnisse, nur 8 Prozent der Fleischerzeugung und nur 30 Prozent der Zuckererzeugung von Ausfuhrrückerstattungen begünstigt. Doch die EU hat einen anderen Weg eingeschlagen.

deutsch von Bodo Schulze

Fußnoten: *1 *In Singapur wurde zwei Jahre nach der Gründungskonferenz in Marrakesch die zweite WTO-Konferenz abgehalten. *2 *Dazu "L'Agriculture, talon d'Achille de la mondialisation. Clés pour un Accord agricole solidaire à l'OMC", Paris (L'Harmattan) 2001; "Pourquoi et comment la libéralisation des échanges agricoles affame les paysans du Sud et marginalise ceux du Nord", in: CETIM, Via Campesina; "Une alternative paysanne à la mondialisation néo-libérale", Genf, Oktober 2002.

Kontakt: berthelot @ensat.fr. Siehe auch *www.solidarite.asso.fr/actions/Agriculture.htm* <<http://www.solidarite.asso.fr/actions/Agriculture.htm>>. *3 *Daryll Ray, "Notice to Mali farmers: Forget subsidy levels", APAC, University of Tennessee, *www.agpolicy.org* <<http://www.agpolicy.org>>; Louis Goreux, "Préjudices causés par les subventions aux filières de l'Afrique de l'Ouest et du Centre", französisches Außenministerium, Paris, März 2003. *4 *Didier Chambovey, "How the Expiry of the Peace Clause Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO Framework", /Journal of World Trade/ 36 (2), 2002, S. 305-352. *5 *CIAA: *www.ciaa.be* <<http://www.ciaa.be>>.