

ANJA LAABS

Subventionierter Hunger

Jeden Tag verhungern mehr als 24 000 Menschen auf der Erde. Drei Viertel davon sind Kinder unter fünf Jahren. Sie verhungern in einer Welt, in der überschüssige Lebensmittel vernichtet werden, weil sie keinen gewinnbringenden Absatzmarkt finden, in der ein Viertel der jährlich weltweiten Getreideernte ans Vieh verfüttert wird und in der Menschen an Überernährung als einer Zivilisationskrankheit leiden. »Beide – sowohl die Hungernden und Unterernährten als auch die Über- und Fehlernährten – könnten gut und gesund leben, wenn die vorhandene Nahrung auf dieser Welt gerechter verteilt wäre.«¹

Die bestehende Verteilungsgerechtigkeit basiert auf dem (an der Gewinnmaximierung ausgerichteten) industriestaatlichen Streben einer stetigen Produktionsintensivierung, Betriebsspezialisierung und Rationalisierung sowie Segmentierung der Arbeitsabläufe. Das »weltgesellschaftliche« Phänomen, das wir – zumeist gehaltlos – als Globalisierung bezeichnen, stimuliert diesen Prozeß und unterstellt ihn der Logik des Weltmarktes. Dieser Weltmarkt bringt Standards für ökonomische Konkurrenzen hervor², wodurch die Entwicklung von Verteilungsgerechtigkeit in und zwischen Gesellschaften unterminiert wird. Die Rede ist hier von Nationen als Standortkonkurrenten, die sich den internationalen Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) unterordnen. Die WTO verfolgt im Kern eine internationale und grenzenlose Handelsfreizügigkeit³; deren Folgen letztlich die Förderung und Schaffung *struktureller Ungleichheiten* im Handel, in der Produktion und – unterstützt von der Weltbank – in der Vergabe von Krediten⁴ sind. Unter der Kontrolle des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und der WTO verpflichten sich die Staaten zu Strukturanpassungsprogrammen und schränken damit die Souveränität ihrer Regierungen ein. Die drei internationalen Organisationen nutzen dabei Sanktionen als Druckmittel, die sie nach internationalem Recht durchsetzen wollen. Entsprechend den Regeln der WTO ermöglichen die Strukturanpassungen eine *Deregulierung des Handels*, die alle vormals national kontrollierten gesellschaftlich Bereiche beeinflusst. Die Folge sind neben dem Abbau des Wohlfahrtsstaates nationalstaatliche Regulierungsverluste in der Dienstleistungsökonomie und in der Landwirtschaft. Durch die Regionalität und ihre Anpassung an geographische Gegebenheiten ist die Landwirtschaft die Voraussetzung für die Entwicklung und Erhaltung des ländlichen Raumes. Unter dem Aspekt einer nachhaltigen Nutzung der ökologischen Ressourcen und dem der weltweiten Ernährungssicherung kommt ihr eine bedeutende gesellschaftliche

Anja Laabs – Jg. 1977, Tierärztin, Promotionsstipendiatin der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Universitäten Berlin und Bern, Praktikum am Bundesamt für Veterinärwesen in Bern/Schweiz; zuletzt in UTOPIE kreativ: »Schächten oder Schlachten – eine pseudoethische Kontroverse«, Heft 140 (Juni 2002).

1 Asit Datta: Welthandel und Welthunger, München 1993.

2 Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf: Grenzen der Globalisierung, Münster 1999.

3 »Die WTO hat die Aufgabe, die Weltwirtschaft stärker zu integrieren und die Bildung von feindlichen Handelsblöcken zu verhindern ... Sie nützt den multinationalen Unternehmen,

Rolle zu. Etwa 1,3 Mrd. Menschen leben von der Landwirtschaft.⁵ Das entspricht 4-7 Prozent der Bevölkerung in den Industrieländern und 56-80 Prozent in den Entwicklungsländern.⁶

Weniger um der gesellschaftlichen Bedeutung, als vielmehr dem ökonomischen Potential der Landwirtschaft Rechnung zu tragen, wurde mit der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation (Uruguay-Runde) die *Philosophie des Freihandels* auch im internationalen Agrarhandel durchgesetzt. Vorher war dieser Bereich von den Freihandelsregeln des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) weitestgehend ausgenommen. Das Agrarabkommen der WTO (Agreement on Agriculture, AoA) schreibt Regeln vor, die mit den GATT- (und Zusatz-) Abkommen nicht übereinstimmen. So versucht das AoA »...einen globalen Rahmen für die in jedem WTO-Mitgliedsstaat⁷ zulässigen Instrumente der Agrarpolitik zu finden⁸.« Das bedeutet, daß nicht nur alle nationalstaatlichen handelspolitischen Instrumente⁹, sondern auch alle staatlichen Stützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft internationalen Kontrollmechanismen unterstellt und schließlich auch in Frage gestellt werden. Ziel der AoA sollte die Beseitigung der Verzerrungen im internationalen Agrarhandel durch den Abbau der Zölle sowie der nichttarifären Handelshemmnisse, die Unterbindung der Zahlung von Exportsubventionen und ein liberalisierter Marktzugang sein. Inzwischen haben die Industriestaaten das Fördersystem ihrer Landwirtschaft mit (allerdings marginalen) Flächenstilllegungen und der Einführung neuer Subventionsprogramme reformiert. Letztere gelten aus Gründen der sozialen, ökologischen oder ländlichen Entwicklung als WTO-konform bzw. »handelsneutral«. Dadurch haben seit dem Abschluß des Agrarabkommens der WTO die EU-Subventionen von 92,4 Mrd. US-Dollar im Jahr 1994 auf 96,6 Mrd. US-Dollar 1997 sogar zugenommen. Für den Agrarsektor beträgt die Höhe der Subventionen in allen Industriestaaten (OECD) derzeit jährlich über 300 Mrd. US-Dollar¹⁰; die Welthungerhilfe spricht sogar von 350 Mrd. US-Dollar. Während die Entwicklungsländer deutlich benachteiligt werden, haben sich die Industrieländer erhebliche Spielräume offen gelassen, indem sie die Zölle auf weniger wichtige Produkte stark gesenkt, an den hohen Zöllen für entscheidende Agrargüter jedoch kaum etwas verändert haben. Zudem sind die Zölle für veredelte Produkte höher als für Rohstoffe, die größtenteils von den Entwicklungsländern exportiert werden. Die USA und die EU verursachen durch ihre innerstaatlichen bzw. interkontinentalen *Exportsubventionen und Beihilfen* eine fulminante Weltmarktverzerrung. Die Exportsubventionen der EU liegen fast doppelt so hoch wie die der USA.¹¹ Zum Teil können durch die Subventionen und die dadurch stimulierte Überproduktion die Produktionsüberschüsse zu einem Weltmarktpreis verkauft werden, der bis zu 75 Prozent unter dem Herstellungspreis liegt. Das dadurch verursachte *Exportdumping* stellt eine Form der Verfügungsgewalt über die internationalen Handelsbedingungen dar.¹²

Der Abbau von Zöllen zur Gewährleistung möglichst freier Marktzugänge trifft die Entwicklungsländer aus zwei Gründen besonders schwer. *Erstens* geht ihnen durch diese Maßnahme ihr einziges Schutzinstrument (eine grenzpolitische Einflußmöglichkeit) für die

indem sie ihnen ermöglicht, internationale Geschäfte zu betreiben ...« Mike Moore (Generaldirektor der WTO) bei seiner Rede »Globalisierung ist keine Erfindung der WTO« auf der Winconference zum Thema: »Wandel und Herausforderungen« vom 5.-6. Juli, Interlaken (CH), www.emagazine.credit-suisse.com.

4 Michel Chossudovsky: Global Brutal – Der entfesselte Welthandel, die Armut, der Krieg, Frankfurt a. M. 2001.

5 Arbeitsgruppe Dritte Welt, www.elgg-net.ch/arbeitsgruppe-3-welt/fakten/landwirtschaft.htm und M. E. Kulesa, M. Oschinski: Handelsliberalisierung: Ein Motor zur Armutsbekämpfung? März 2003, www.globales-lernen.de/MatProjekte/material/welthandel/handelundarmut.pdf

6 Schätzungsweise leben 70 % der Armen in den Entwicklungsländern auf dem Lande. Dreiviertel der 815 Millionen hungernden Menschen sind Bauern. FAO-Aktuell, 31. Jahrgang, Nr. 47/2001, 23. November 2001.

7 Im April 2003 hatte die WTO 146 Mitglieder, davon gehörten 100 Staaten zu den Entwicklungsländern.

8 Astrid Engel, Tobias Reichert, Von Subsistenz bis WTO-Reform, BUKO Agrarstudien 8, 1999 Hamburg.

9 Dazu gehören Zölle, Kontingente und Exporterstattungen.

10 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: UN Basis Informationen, www.dgvn.de.

11 Arbeitsgruppe: Landwirtschaft und Ernährung. www.forum.de/forumaktuell/pressemitteilungen/00000034.html.

12 »Die Weltbank schätzt, daß bei Streichung der Agrarsubventionen der Industrieländer die Entwicklungsländer ihre Agrarexporte in die Industrieländer um 40 Mrd. US\$ jährlich erhöhen könnten« (ebenda), bzw. der weltweite Nahrungsmittelhandel um 17 % gesteigert werden könnte. Hält man sich vor Augen, daß die europäischen Agrarsubventionen – auf ein einzelnes Tier heruntergerechnet – bedeuten, daß ein europäisches Rind jeden Tag mit 2,50 € subventioniert wird (in Japan mit etwa 7,50 €), 75 % der afrikanischen Bevölkerung jedoch mit weniger als 2 € am Tag leben, werden die Dimensionen der Förderungsstrukturen deutlich. Welthungerhilfe, www.welthunger-hilfe.de

13 M. E. Kulessa, M. Oschinski: Handelsliberalisierung: Ein Motor zur Armutsbekämpfung? März 2003, www.globales-lernen.de/MatProjekte/material/welthandel/handlungsdarmut.pdf

14 Insgesamt haben sich 18 Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zur sogenannten Cairns-Gruppe zusammengeschlossen und verfügen zusammen über einen Anteil von 35 % des weltweiten Agrarhandels. Die Bauern aus den Ländern, die Mitglieder der Cairns-Gruppe sind, werden entweder nur geringfügig oder gar nicht mit Exportsubventionen unterstützt. Es handelt sich um sogenannte Netto-Exporteure. Zu ihnen gehören: Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Fidschi, Indonesien,

eigene Agrarproduktion verloren. Denn anders als die führenden Industriestaaten können sie ihre Landwirtschaft nicht mit direkten Zahlungen subventionieren und ihre Märkte mit preisstabilisierenden Maßnahmen außenwirtschaftlich absichern. Preisschwankungen auf dem Weltmarkt haben somit immer einen direkten Einfluß auf deren nationale Märkte. *Zweitens* gefährden Konkurrenzprodukte aus den Industrieländern den Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den Entwicklungsländern, der in diesen – verglichen mit den Industrieländern – viel höher ist. In den zehn ärmsten Entwicklungsländern liegt der Anteil der Landwirtschaft am BIP zwischen 24-58 Prozent. Zum Vergleich: In den Industrieländern trägt der Agrarsektor gerade einmal 2-3 Prozent zum BIP bei.¹⁵

Obwohl die EU nur einen Anteil von 6 Prozent (etwa 379 Millionen Menschen ohne Osterweiterung) an der Weltbevölkerung hat, ist sie nicht nur der größte Binnenmarkt, sondern auch die größte Handelsmacht. Zusammen mit den USA exportierten sie im Jahre 1999 35 Prozent der gesamten Weltagrargüter. Das entspricht für die EU einem Wert von rund 57 Mrd. US-Dollar. Die EU exportiert hauptsächlich Getreide, Milch und Fleisch. Insgesamt importiert sie weit mehr Agrargüter aus Entwicklungs- und Schwellenländern, als sie dorthin exportiert. Zusammen mit den Handelsmächten USA und Japan importiert die EU rund 53 Prozent aller weltweit gehandelten Agrargüter. Eine wichtige Tatsache ist, daß die hauptsächlich eingeführten Agrarprodukte entweder gar nicht oder nur geringfügig mit den EU-Produkten konkurrieren (südländisches Obst und Gemüse, Kaffee, Tee und Kakao). Hingegen stellen die exportierten Agrarprodukte der USA und der EU eine existenzgefährdende Konkurrenz zu den einheimischen Produkten in den Entwicklungsländern dar. Etwa 10 Prozent der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche in den Entwicklungsländern wird für die *Produktion von Exportagrargütern* genutzt. Dieses international relevante Handlungspotential spielt für die WTO eine bedeutende Rolle.

Die den Weltmarkt bestimmenden Länder gehören – abgesehen von einigen Ländern der Cairns-Gruppe¹⁴ – nicht zu den Entwicklungsländern. Dieses Prinzip der monopolistischen Marktstellung bringt die Entwicklungsländer in einen existentiellen Zugzwang. Sie müssen aufgrund ihres mangelnden Einflusses auf den Weltmarkt Agrargüter produzieren, die sich exportieren lassen, obwohl sie nicht über deren Preise mitbestimmen können.¹⁵

Andererseits sind sie gezwungen, Güter zu importieren, ohne daß sie dies mit den tatsächlichen nationalen Bedürfnissen und Produktionsbedingungen harmonisieren können. Beispielhaft ist dafür der Milch- und Getreidemarkt. Die EU exportiert ihre Milchprodukte zu einem von den tatsächlichen Produktionskosten unabhängigen Preis, indem sie die Milchproduktion stark subventioniert und dadurch den Weltmarktpreis drückt. Durch die Reduktion der Handelszölle und durch die Auflagen, den Marktzugang in den WTO-Mitgliedsländern zu gewährleisten, wird die Milchproduktion in den importierenden Ländern gefährdet. Importiertes Milchpulver in Jamaika (mehr als 60 Prozent stammen aus der EU)¹⁶ ist inzwischen viel billiger als die im eigenen Land produzierte Milch, weshalb dort die Milch produzierende Landwirtschaft mehr und mehr zerstört

wird. Das Getreidedumping führte in den 80er Jahren in Kenia dazu, daß es von einem Getreideselbstversorger zu einem Getreideimportland wurde, in dem die Getreideproduktion zusammengebrochen ist. Der Mechanismus dieses Prozesses hat sich mit der Umsetzung des Agrarabkommens noch verschärft. »In vielen Entwicklungsländern wurden die landwirtschaftlichen Schlüsselbranchen zerstört, die für die Volkswirtschaft und für die Nahrungsmittelversorgung lebenswichtig waren, weil sie mit den billigen Importen nicht konkurrieren konnten.«¹⁷ Die Entwicklungsländer werden in eine *Exportknechtschaft* gebracht, die auf Kosten der einheimischen Nahrungsmittelproduktion geht. Auch im Zusammenhang mit dem Ausbau und der steigenden Verbreitung transnationaler Unternehmen können diese heute einen Großteil der Produktion, der Transporte sowie der Verarbeitung und des Vertriebs von wichtigen Agrarprodukten kontrollieren. Das zwingt die Entwicklungsländer zum Anbau und Export von Rohstoffen (nicht verarbeitete Agrarprodukte), aus denen dann ihre wichtigsten Exporteinnahmen stammen. In Benin und Burkina Faso stammen beispielsweise 74 Prozent und in Mali 50 Prozent der Exporteinnahmen aus dem Baumwolllexport.¹⁸ Durch die von den führenden Handelsnationen erzwungenen Senkungen der Weltmarktpreise von Rohstoffen sinken auch die Deviseneinnahmen der exportabhängigen Länder. Zur Kompensation der Defizite kurbeln diese jedoch oftmals die Exportproduktion weiter an und fördern damit den weiteren Marktpreisverfall. Die Exportproduktion konkurriert nicht nur unmittelbar mit der Produktion für den einheimischen Markt, sondern sie gefährdet die Nahrungsmittelversorgung (und hat sie bereits in vielen Regionen zusammenbrechen lassen) bei steigender Abhängigkeit von den Industriestaaten. In Kenia werden auf großen Flächen statt Getreide und einheimischer Feldfrüchte Schnittblumen, Kaffee und Tee angebaut, diese gehen somit der Bevölkerung als Quelle für eigene Nahrungsmittel verloren. Während die Anbaufläche in den Philippinen für Schnittblumen erhöht wurde, ist sie in den letzten Jahren für die Reis- und Maisproduktion reduziert worden. »So sind die AKP Länder (Afrika, Karibik, Pazifik) heute zu 40 Prozent vom europäischen Markt abhängig. Der interregionale Handel aber bleibt schwach ...«¹⁹ Die Bedeutung eines Produktes für den heimischen Markt sinkt um so mehr, je wichtiger es für den Agrarexportmarkt wird.

Die Landwirtschaft spielt als ein multifunktionales Netzwerk eine sehr wichtige Rolle in der Gesellschaft. Je nach Land und Region und je nach Produktionsausrichtung kann die Bedeutung sehr unterschiedlich sein. Dennoch ist ihre Nahrung liefernde Funktion für das Überleben der Menschheit essentiell und durch nichts zu ersetzen. Neben der wirtschaftlichen rückt gerade wegen der großen Zahl der Menschen, die in den Entwicklungsländern in der Landwirtschaft tätig sind, auch die soziale Dimension einer auf die landwirtschaftliche Erzeugung ausgerichteten Lebensweise ins Blickfeld. Die Eingriffe in den internationalen Agrarhandel durch die WTO haben diesem Aspekt bislang nicht nur nicht Rechnung getragen, sondern ignorieren ihn zur Wahrung der Handelsinteressen der Industriestaaten (bzw. der transnationalen Unternehmen). Das Prinzip der *Nahrungsmittelsouveränität* kann unter den derzeitigen Bedingun-

Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand, Uruguay, Bolivien, Costa Rica und Guatemala.

15 »Die Macht ..., die Bedingungen des Handels zu bestimmen – hat der, der den Handelspartner zwingen kann, welche Ware zu welchem Preis, in welcher Menge abgeliefert werden darf und umgekehrt, welche Ware zu welchem Preis, in welcher Menge der Abhängige abzunehmen hat ... Das Prinzip derer, die diese Macht haben, heißt, nur das kaufen, worauf man angewiesen ist (Rohstoffe, Nahrungs-, insbesondere Genußmittel), alle Konkurrenzprodukte sind möglichst vom Hals zu halten, aber verkaufen, was sich verkaufen läßt, auch solche Waren, die man woanders nicht absetzen kann ...« Asit Datta: Welthandel und Welthunger, a. a. O.

16 Autorenkollektiv: Milch, BUKO Agrar Dossier 23, Hamburg, Juli 2000.

17 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: UN Basis Informationen, www.dgvn.de.

18 Recht auf Freihandel oder Recht auf Nahrung?, Positionspapier zur internationalen Agrarpolitik, Global Dokument (2), Februar 2003, www.swisscoalition.ch/deutsch/files/D_PnDt2.pdf.

19 Ebenda.

gen eines fortschreitend liberalisierten internationalen Agrarmarktes nicht gewährleistet werden. Binnenmarktentwicklungen und nationale Kontrollmechanismen lassen sich nicht durch internationale Regularien ersetzen, die an dem Ziel der Gewinnmaximierung ausgerichtet sind und ungleich gewichtete Produktions- und Handelsbedingungen weiter fördern und für eine lange Zeit festsetzen. Die derzeitigen Bedingungen machen eine ernährungssichernde Landwirtschaft ohne Subventionen in den Industriestaaten nicht möglich, weil – vereinfacht ausgedrückt – die Konsumentinnen und Konsumenten den Produzentinnen und Produzenten keine existenzsichernden Preise zahlen, die marktfähige Konkurrenz maßgebend für die Produktivität und landwirtschaftliche Ausrichtung ist (die landwirtschaftliche Produktion wird nicht am nationalen Bedarf, sondern an weltpolitischen Handelsinteressen ausgerichtet) und weil die Landwirtschaft in den Industriestaaten als werterhaltende und wertschöpfende Institution kaum eine Bedeutung hat. Heute werden nur 10 Prozent der weltweiten Agrarproduktion auf dem Weltmarkt gehandelt. Diese bestimmen aber die Preisentwicklung auf allen nationalen Märkten. Als Beispiel sei hier der internationale Weizenpreis genannt, der dem US-Preis entspricht, obwohl die USA gerade einmal 5,1 Prozent der weltweiten Produktion erzeugen.²⁰

20 Recht auf Freihandel oder Recht auf Nahrung?, Positionspapier zur internationalen Agrarpolitik, Global Dokument (2), Februar 2003, www.swisscoalition.ch/deutsch/files/D_PnDt2.pdf, Zitat aus dem »Non-Paper«, unterbreitet von Argentinien, Bolivien, Paraguay, den Philippinen und Thailand am 24. September 2001.

Die Landwirtschaft als zentrale Institution der Ernährungssicherung kann nicht kritiklos internationalen Handelsorganisationen überlassen werden, die diese – abgesehen von den ethischen Aspekten bei der Produktion von landwirtschaftlichen Nutztieren und Nutzpflanzen – mit Institutionen wie die Textil- und Bekleidungsindustrie und Dienstleistungssektoren gleichsetzt, wie sie durch das Allgemeine Handels- und Dienstleistungsabkommen (General Agreement on Trade in Services, GATS) definiert sind. Grundnahrungsmittel müssen unter dem Aspekt der Ernährungssicherung von den WTO-Bestimmungen ausgeklammert werden. Ein erster Schritt hin zu einer souveränen nationalen Agrarpolitik ist die Abschaffung des Exportdumpings und die Gewährleistung von Ausgleichszahlungen der Industriestaaten an die durch das Agrarabkommen benachteiligten Entwicklungsländer, mit denen sie die beschädigten Produktionszweige wieder errichten können. Schließlich muß auf dieser Ebene eine grundsätzliche und substanzielle Reform der WTO vorgenommen werden. Wenn sie jedoch durch die sie vertretenden wirtschaftlichen Interessen und durch die ihr innewohnende Struktur den vitalen Interessen der Nationen nicht Rechnung tragen kann und will, ist sie abzuschaffen.