Globale Gerechtigkeit ökologisch gestalten

Forum Umwelt und Entwicklung

Der Handel mit dem Hunger

Agrarhandel und das Menschenrecht auf Nahrung

FIAN

Gerechtigkeit jetzt!
Die Welthandelskampagne

Der Handel mit dem Hunger

Agrarhandel und das Menschenrecht auf Nahrung

Herausgeber:
- FIAN Deutschland e.V.
  www.fian.de
- Forum Umwelt und Entwicklung
  www.forumue.de
- Gerechtigkeit Jetzt! – Die Welthandelskampagne
  www.gerechtigkeit-jetzt.de

Verantwortlich:
Jürgen Maier

Autor:
Armin Paasch,
Agrarreferent bei FIAN Deutschland

Redaktion:
Armin Paasch und Berit Thomson

Layout:
Monika Brinkmöller

Herstellung:
Knotenpunkt GmbH, Buch

Bonn 2006

Danksagung:
Herzlich danken möchte ich Pia Eberhardt, Gertrud Falk, Simone Katter, Theo Kneifel, Marlies Olberz, Alexa Schiefer, Wolfgang Sterk, Berit Thomson, Marita Wiggerthale und Michael Windfuhr, die durch wertvolle Kommentare zur Erstellung dieser Broschüre beigetragen haben.

Diese Publikation wurde vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert. Der Inhalt gibt nicht unbedingt die Meinung des BMZ wieder.

Titelseite: (1) BAL-Gumpenstein/Buchgraber,
(2/3) © European Commission 2005

Inhalt

Einführende Zusammenfassung **4**

1. Wachstum des Weltagrarhandels **7**

2. Aus der Not eine Untugend: Überschussproduktion in Europa **9**

3. Liberalisierungszwang in Entwicklungsländern **12**

4. Der exportierte Hunger **16**

5. Exportsteigerung als Rezept gegen Hunger? **20**

6. Preiskrise und Verelendungswachstum **25**

7. Vom Wachstum überrollt: Sisyphusarbeiterinnen des Welthandels **27**

8. Liberalisierung als Befreiung für Konzerne **30**

9. Agrarreform in Europa: Ende des Dumpings in Sicht? **35**

10. WTO-Agrarverhandlungen: Kuhhandel auf Kosten der Hungernden? **37**

11. Das Menschenrecht auf Nahrung in Zeiten der Globalisierung **46**

12. Menschenrecht auf Nahrung in der Agrarhandelspolitik **49**

13. Menschenrechte vor Handelsrechte **52**

Literatur **53**

Übersicht über die Kästen im Text:

Kasten 1: BäuerInnen in Europa: Wie die Maden im Speck? 10
Kasten 2: Das Agrarabkommen der WTO 14
Kasten 3: Uganda: Kaffeeanbau vertreibt 23
Kasten 4: Ernährungssouveränität als Alternative für die Landwirtschaft 33
Kasten 5: Wichtige Staaten und Staatengruppen in den WTO-Verhandlungen 41
Kasten 6: EPAs: Freihandel statt Entwicklung 44

Einführende Zusammenfassung

Für die FDP ist die Sache klar: „Freier Handel ist fairer Handel. Von einem freien Handel profitieren vor allem die Entwicklungsländer und die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Deshalb ist es aus agrar- und entwicklungspolitischer Sicht wichtig und notwendig, dass die laufende WTO-Runde zu einem weiteren Abbau des Agrarprotektionismus in allen beteiligten Ländern führt“ (FDP 2005, S.3). Dies ist nicht die verquere Position einer marktradikalen Oppositionspartei. Auf eine Anfrage von Nichtregierungsorganisationen (NRO) vor der Bundestagswahl 2005 argumentierten alle anderen deutschen Parteien – mit Unterschieden in den Nuancen – ähnlich. Sie wiederholen damit eine These, welche die Weltbank und andere internationale Organisationen seit Jahrzehnten gebetsmühlenartig in die öffentliche Debatte einbringen: Die Liberalisierung des Welthandels bringe Wachstum, Effizienz und Wohlstand – sie sei daher der Schlüssel zur Bekämpfung der Armut.

Gewiss, Welthandel bringt Wohlstand, im Norden wie im Süden. Die Frage ist nur für wen? Die vorliegende Broschüre untersucht die Auswirkungen internationaler Agrarhandelspolitik aus der Perspektive derer, die Hunger leiden oder von Hunger bedroht sind. Ausreichende und angemessene Ernährung ist ein Recht, das jedem Menschen unabhängig von Herkunft, Hautfarbe oder des Geschlechts zusteht. Völkerrechtlich verankert ist das Menschenrecht auf Nahrung im Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, den über 150 Staaten ratifiziert haben. Und dennoch sind nach offiziellen Angaben der Welternährungsorganisation FAO derzeit 852 Millionen Menschen von chronischem Hunger betroffen. Das Paradoxe daran: Die Hälfte aller Hungernden sind KleinbäuerInnen, die selber Nahrung produzieren. Da sie über nur wenig, ökologisch ungünstiges und von Transportwegen abgeschiedenes Land verfügen, reichen die Erträge nicht einmal zur Ernährung der eigenen Familie aus. Weitere 22 Prozent der Hungernden verfügen über gar kein Land und sind genötigt sich als LandarbeiterInnen zu verdingen. Acht Prozent sind NomadInnen, von der Fischerei oder der Nutzung von Wäldern abhängig. Innerhalb dieser Gruppen wiederum sind es die Frauen, die am stärksten von Hunger betroffen sind.

Hat diese „Kerngruppe“ der Hungernden von der Liberalisierung des Weltagrarhandels profitiert? Das Gegenteil ist der Fall. Laut FAO führte sie vielmehr „zur Verdrängung und Marginalisierung von FarmarbeiterInnen und brachte oft KleinbäuerInnen und von Ernährungsunsicherheit betroffene Bevölkerungsgruppen in eine Notlage, und dies in einer Situation, wo Sicherheitsnetze kaum vorhanden sind“ (FAO 2000, Einleitung S. 13). Liberalisierung bedeutete in den letzten 25 Jahren nämlich vor allem eines: Druck auf Entwicklungsländer zur Öffnung ihrer Agrarmärkte (vgl. Kapitel 3 und Kasten 2). Ausgeübt wurde dieser Druck seit den 1980er Jahren durch die Strukturanpassungsmaßnahmen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds IWF, verstärkt wurde er seit 1995 durch das Agrarabkommen der Welthandelsorganisation (WTO). Hinzu kommen bilaterale und regionale Freihandelsabkommen

wie die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA. Der Effekt war in Entwicklungsländern fast immer der gleiche, nämlich Fluten billiger Importe, die Zerstörung lokaler Absatzmärkte, die Verdrängung kleinbäuerlicher Betriebe und Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung.

Skandalös daran ist nicht zuletzt die Tatsache, dass ein Großteil dieser Billigimporte oft aus reichen Industrieländern wie den USA oder der EU stammte. Durch Exportsubventionen, Exportkredite und andere Dumpingmaßnahmen ermöglichen sie es Unternehmen der weiterverarbeitenden Industrie und des Lebensmittelhandels, landwirtschaftliche Produkte weit unter den Erzeugungskosten im Ausland gewinnbringend abzusetzen (vgl. Kapitel 2 und 9). Die vorliegende Broschüre zeigt anhand konkreter Fälle in Westafrika, Kenia, Haiti und in den Philippinen auf, wie diese Kombination aus Dumping im Norden und Liberalisierung im Süden kleinbäuerliche Existenzen ruiniert und zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung führt. Fatal ist neben diesen und anderen konkreten Fällen auch der langfristige Trend der steigenden Abhängigkeit der Entwicklungsländer – insbesondere der ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) – von Nahrungsmittelimporten aus dem Ausland. Mehr als die Hälfte ihrer Exporteinnahmen wenden die LDCs inzwischen für Nahrungsmittelimporte auf. Ihre Anfälligkeit für Hungerkrisen ist dadurch enorm gestiegen (vgl. Kapitel 4).

Die Liberalisierung des Agrarhandels wurde bislang einseitig den Entwicklungsländern aufgebürdet, während die Industrieländer ihre Märkte immer noch weitgehend gegen den Import von Produkten abschotten, die für die eigene Landwirtschaft von Bedeutung sind. Mit Blick auf mehr internationale Gerechtigkeit ist vor diesem Hintergrund die Forderung vieler Entwicklungsländer nach Marktöffnung im Norden durchaus nachvollziehbar. Ob diese generell zur Reduzierung von Armut und Hunger im Süden führen würde, ist hingegen sehr fraglich. Denn aus Zollsenkungen im Rahmen der WTO würden zum einen nur wenige exportstarke Entwicklungsländer einen Nutzen ziehen. Die LDCs hingegen würden Präferenzen einbüßen, die ihnen bislang durch das Conotou-Abkommen und die EU-Initiative *Everything but Arms* gewährt werden. Zum anderen ist es selbst in den Ländern, wo eine Exportsteigerung gelingt, sehr unwahrscheinlich, dass die prognostizierten „Wohlstandsgewinne" tatsächlich bei den Ärmsten und Hungernden landen. Besonders in Wachstumsmärkten für hochwertige Produkte wie Gemüse und Obst sind marginalisierte KleinbäuerInnen nicht in der Lage, mit modernen Exportbetrieben zu konkurrieren (vgl. Kapitel 5). Häufig geht die Exportorientierung zudem Hand in Hand mit einer Verdrängung der Grundnahrungsmittelproduktion. Leidtragende waren in erster Linie die Frauen, da sie in vielen Ländern besonders in diesem Bereich tätig sind. Die Exportproduktion hingegen ist meistens männlich dominiert und hat Frauen bislang insgesamt wenig oder sehr prekäre Beschäftigungsmöglichkeiten geboten (vgl. Kapitel 7).

Wer über die Verlierer spricht, sollte über die Gewinner nicht schweigen. Zu diesen Gewinnern gehört nicht etwa das Gros der europäischen LandwirtInnen. Besonders die kleineren unter ihnen haben unterm Strich von den Exportsubventionen und internen Stützungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU nicht profitiert. Das „Bauernsterben" in der EU, aber auch den USA und Kanada, macht deutlich, dass auch sie unter dem allgemeinen Verfall landwirtschaftlicher Erzeugerpreise gelitten haben (vgl. Kasten 1). Zu den Gewinnern zählt hingegen eine sinkende Anzahl Transnationaler Konzerne (TNK), die im Zuge gewaltiger Konzentrationsprozesse die Nase vorn behielten. Entlang der gesamten Nahrungskette – bei landwirtschaftlichen Inputs wie Saatgut und Pestiziden, beim Zwischenhandel mit Rohprodukten, bei der Weiterverarbeitung und im Einzelhandel – ist ihre

Marktmacht enorm gewachsen. Sowohl in Industrieländern, als auch in Entwicklungsländern nehmen sie zudem oftmals großen Einfluss auf die Handelspolitik der betreffenden Regierungen (vgl. Kapitel 8).

Auf dem Welternährungsgipfel 1996 in Rom und beim Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen hat sich die Staatengemeinschaft zur Halbierung des Hungers bis 2015 verpflichtet. Seitdem jedoch ist die Anzahl der Hungernden von 840 auf 852 Millionen gestiegen. Anzeichen von Lerneffekten sind zumindest für die Handelspolitik nicht zu erkennen. Sowohl die so genannte „Entwicklungsrunde" der WTO, als auch parallele bilaterale und regionale Verhandlungsprozesse zielen weiterhin unbeirrt auf die Liberalisierung des Agrarhandels ab (vgl. Kapitel 10). Die Grundkonstanten internationaler Handelsregeln – Dumping im Norden und Liberalisierung im Süden – bleiben gewahrt. Hinzu kommt, dass die EU und USA bei den WTO-Verhandlungen für ihre scheinbaren Zugeständnisse im Bereich der Landwirtschaft sehr weitgehende „Gegenleistungen" beim Marktzugang für nichtagrarische Produkte und der Liberalisierung von Dienstleistungen verlangen. Die absehbaren Folgen im Süden wären die massive Zerstörung von Arbeitsplätzen und Verschlechterungen etwa in der Wasserversorgung der ärmeren Bevölkerung.

Keine Einigung ist besser als eine schlechte Einigung („No deal is better than a bad deal") ist daher die Losung, auf die sich viele Bewegungen und NRO im Süden wie im Norden verständigt haben. Dass sich bei den Verhandlungen der WTO auch nach der letzten Ministerkonferenz im Dezember 2005 in Hongkong noch keine Einigung abzeichnet (siehe Kapitel 10), ist aus der Perspektive der Hungernden das geringere Übel. Die negativen Effekte der Liberalisierungspolitik machen deutlich, dass eine grundlegende Neuausrichtung von Handelsregeln dringend erforderlich ist. Unter dem Begriff der Ernährungssouveränität haben Bauernbewegungen Vorschläge entwickelt, wie sowohl im Norden als auch im Süden eine kleinbäuerliche, nachhaltige und selbstbestimmte Landwirtschaft erhalten und gestärkt werden könnte (vgl. Kasten 4).

Mindestanforderung an eine solche Neuausrichtung von Handelsregeln muss die Achtung des Rechts auf Nahrung und anderer sozialer Menschenrechte sein. Es kann nicht angehen, dass Handelsrechte weiterhin Vorrang vor Menschenrechten genießen. Für den Agrarhandel heißt das vor allem, dass die Spielräume von Entwicklungsländern zum Schutz kleinbäuerlicher Landwirtschaft und der Grundnahrungsmittelproduktion in keinem Fall eingeschränkt werden dürfen. In der Pflicht sind hier an erster Stelle die Regierungen reicher Industrieländer. Erstens dürfen sie - weder auf multi- noch bilateraler Ebene - die Entwicklungsländer zur Öffnung ihrer Märkte für billige Nahrungsmittelimporte zwingen. Zweitens müssen Industrieländer ihre Subventionssysteme so umgestalten, dass sie nicht mehr zu landwirtschaftlichen Exporten unterhalb der Erzeugungskosten führen. Drittens müssen sie Maßnahmen ergreifen, um TNK mit Hauptsitz im eigenen Staatsgebiet an Verletzungen des Rechts auf Nahrung im Ausland zu hindern. In der Pflicht sind aber auch die Regierungen von Entwicklungsländern. Auch sie müssen bei der Aushandlung von Handelsregeln sicher stellen, dass die Ergebnisse ihre Spielräume zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung ihrer eigenen Bevölkerung nicht einschränken, und diese Spielräume in der Praxis auch tatsächlich nutzen (vgl. Kapitel 12).

Die Diskussion, wie der im Völkerrecht theoretisch anerkannte Vorrang von Menschenrechten vor Handelsrechten auch in der Praxis international durchgesetzt werden kann, steht noch am Anfang. Wenn jedoch die Menschenrechte nicht zur Farce werden sollen und die Absichtserklärungen der Regierungen zur Halbierung des Hungers ihre Glaubwürdigkeit wieder gewinnen sollen, ist es höchste Zeit, diese Debatte zu beschleunigen und bald auch konkret neue Wege zu beschreiten (vgl. Kapitel 13).

1. Wachstum des Weltagrarhandels

Die Wachstumsraten des internationalen Agrarhandels hinken seit den 90er Jahren denen der verarbeitenden Industrie deutlich hinterher. Dennoch ist die Steigerung immer noch beachtlich. Der Wert aller grenzüberschreitend gehandelten Agrargüter betrug in den Jahren 1980 bis 1981 rund 243 Milliarden US$ und hat sich zwanzig Jahre später auf 467 US$ nahezu verdoppelt (vgl. Weltbank 2005, S. 5). Dabei verloren vor allem die traditionellen Kolonialwaren wie Kaffee, Tee, Kakao, Textilfasern, Zucker und Gewürze an Bedeutung. Dafür rangieren inzwischen an erster Stelle nicht-traditionelle und höherwertige Produkte wie Meeresfrüchte, Obst und Gemüse, die heute mehr als die Hälfte aller Agrarexporte ausmachen. Überflügelt wurden die Tropenprodukte auch von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die vorwiegend in gemäßigten Klimazonen angebaut werden, insbesondere Getreide, Fleisch, Molkereiprodukte und Speiseöle.

Die Entwicklungsländer sind nach wie vor nur wenig an den landwirtschaftlichen Exporten beteiligt. Ihr Exportanteil ging in den 80er Jahren sogar zurück und stieg

Tab. 1: Anteil von Entwicklungs- und Industrieländern an den weltweiten Exporten (in %)

	Entwicklungsländer			**Industrieländer**		
Sektor nach Ziel der Exporte	1980–81	1990–91	2000–01	1980–81	1990–91	2000–01
Landwirtschaft						
Gesamt	37,8	33,0	36,1	62,2	67,0	63,9
in Entwicklungsländer	13,4	10,5	13,7	18,9	14,5	15,6
in Industrieländer	24,3	22,4	22,4	43,4	52,5	48,3
Industrieproduktion						
Gesamt	19,3	22,7	33,4	80,7	77,3	66,6
in Entwicklungsländer	6,6	7,5	12,3	21,7	15,2	19,0
in Industrieländer	12,7	15,2	21,1	59,0	62,1	47,6

aus: Weltbank 2005, S. 26, Tabelle 2.6.

Foto: P.Glogg/visipix.com

dann in den 90ern, wenn auch nur leicht, auf 36 Prozent an. Mehr als 48 Prozent des grenzüberschreitenden Agrarhandels – ungefähr der gleiche Anteil wie 1980 bis 1981 – wird dagegen allein zwischen den Industrieländern abgewickelt. Vergleicht man die Bedeutung der Landwirtschaft für die Volkswirtschaften von Industrie- und Entwicklungsländern, sind diese Zahlen zunächst verwunderlich. Denn in den Entwicklungsländern lebt immer noch mehr als die Hälfte der Bevölkerung auf dem Land (vgl. Weltbank 2005, S. 1), wogegen in Europa nur noch ein verschwindend geringer Bevölkerungsanteil in der Landwirtschaft tätig ist. Trotzdem sind die Industrieländer auf den Weltagrarmärkten weit überlegen, denn sie haben einen enormen technischen Vorsprung und zahlen Subventionen, die sich Entwicklungsländer in dem Umfang niemals leisten konnten.

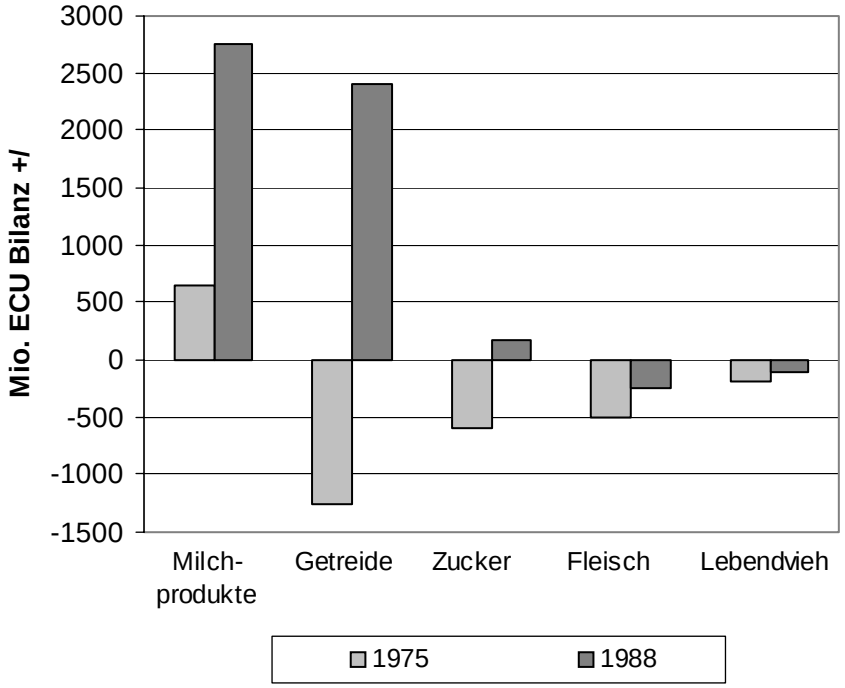
Wichtige Triebkräfte der Ausweitung des Weltagrarhandels waren und sind Transnationale Konzerne (TNK), die ihren Hauptsitz meistens in reichen Industrieländern haben (vgl. Action Aid 2005, S. 15). Entlang der gesamten Nahrungskette – bei landwirtschaftlichen Inputs wie Saatgut und Pestiziden, beim Zwischenhandel mit Rohprodukten, bei der Weiterverarbeitung und im Einzelhandel – hat in den letzten Jahrzehnten eine gewaltige Konzentration stattgefunden. So liegt der weltweite Handel mit Bananen beispielsweise zu 50 Prozent in den Händen zweier TNK, und 90 Prozent des Weltgetreidehandels werden von sechs TNK dominiert. Einige dieser TNK haben auf die Außenhandelspolitik sowohl von Industrie- als auch Entwicklungsländern erheblichen Einfluss genommen (vgl. Kapitel 8).

2. Aus der Not eine Untugend: Überschussproduktion in Europa

Milchseen, Butter-, Getreide- und Fleischberge: Wer hätte 1945 gedacht, dass nur einige Jahrzehnte später Europa im Nahrungsmittelüberfluss schwimmen würde? Europa lag nach dem Zweiten Weltkrieg in Trümmern, die Wirtschaft und mit ihr die Landwirtschaft lagen danieder. Hunger und Armut beherrschten den Alltag der Bevölkerung. Deshalb war ein politisches Gebot der Stunde, die landwirtschaftliche Produktion wieder auf Trab zu bringen und zu steigern.

Die Landwirtschaft nahm von Anfang an einen hohen Stellenwert in der Europapolitik ein. Bereits in den Römischen Verträgen von 1957, mit denen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet wurde, spielte die Förderung der Landwirtschaft eine zentrale Rolle. Grundpfeiler der zunächst binnenmarktorientierten Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) waren einheitlich festgelegte Mindestpreise innerhalb des gemeinsamen Marktes und ein Außenschutz, der diese Preise gegen billige Importe absicherte (vgl. Wolpold-Bosien 1999, S. 63-64). Konkret hieß das: Sobald der Binnenmarktpreis für ein bestimmtes Produkt über eine bestimmte Zeitspanne unter den jeweils festgelegten Mindestpreis

Abb. 1: Außenhandelsbilanz der EG mit Agrarmarktordnungsprodkukten 1975 und 1988: in Mio. ECU



Quelle: Wolpold-Bosien 1999, S. 65

Kasten 1: BäuerInnen in Europa: Wie die Maden im Speck?

Europa sei ein Eldorado für BäuerInnen. Steuergelder würden verschleudert, um die Privilegien einer schwindenden Minderheit abzusichern. Die BäuerInnen seien verantwortlich für die Armut in der Dritten Welt. Die Litanei der Klagen ist lang und mitunter schrill.

Doch die Kritik trifft oftmals die Falschen. Denn entgegen der landläufigen Meinung sind es nicht in erster Linie die Bauern, die von den europäischen Agrarsubventionen profitieren. Warum? Interventionspreise gelten nicht etwa für Milch, sondern für Butter, Milchpulver und Käse. Diese aber werden nicht auf den Bauernhöfen produziert, sondern in den Molkereien. Die Interventionspreise gelten nicht für Vieh im Stall, sondern das fertige Fleisch der Schlachthöfe (vgl. Wiggerthale 2005, S. 2). Für Milch und andere Produkte der BäuerInnen selbst gilt lediglich ein so genannter Richtpreis, also ein „agrarpolitisch wünschenswerter Erzeugerpreis" (vgl. Schmitz 2001, S. 57f.). Dass die Molkereien diesen Richtpreis an die BäuerInnen weiterreichen, ist keinesfalls garantiert. Tatsächlich variieren die Erzeugerpreise sehr stark, tendenziell sind sie nicht zuletzt aufgrund des Konzentrationsprozesses bei den Molkereien und Handelsketten in den letzten Jahren stark gesunken. Noch weniger profitieren die europäischen BäuerInnen von den Exporterstattungen. Deren Nutznießer sind vielmehr die weiterverarbeitende Nahrungsmittelindustrie und die Handelsgesellschaften. In Deutschland heißen diese im Getreidesektor beispielsweise Alfred C. Töpfer International GmbH, Nordgetreide GmbH & Co, im Milchbereich Nordmilch EG, Deutsches Milch-Kontor GmbH, für Fleisch die Bonn Fleisch Ex- und Import GmbH, Carnehausen A/S oder Südfleisch GmbH.

Kaum gerechter verteilt wurden die Direktzahlungen, die 1992 im Zuge der so genannten McSharry Reform das System der Preisstützung teilweise ablösten (vgl. Kapitel 9). 1999 erhielten in der Bundesrepublik beispielsweise 2,21 Prozent der Betriebe etwa 40 Prozent aller Direktzahlungen, während sich die 78 Prozent kleinsten Betriebe mit 25 Prozent begnügen mussten (vgl. Brandt 2004, S. 7).

Zudem konterkariert der starke Rückgang der Erzeugerpreise in der EU den Nutzen der Subventionen für die BäuerInnen. Hauptgrund dafür ist die hohe Konzentration bei der weiterverarbeitenden Lebensmittelindustrie (Schlachthöfe, Molkereien, Zuckerraffinerien), die Marktmacht weniger Supermarktketten wie Lidl, REWE und Aldi auf dem Lebensmittelmarkt und die anhaltende Überproduktion. Ohne Subventionen wären landwirtschaftliche Betriebe aufgrund des Preisdrucks kaum überlebensfähig. Und selbst die Subventionen haben nicht verhindern können, dass die meisten BäuerInnen in den vergangenen Jahrzehnten ihre Produktion aufgegeben haben.

Dies gilt in Deutschland ebenso wie in vielen anderen Industrieländern. So sind in Großbritannien die Einkommen der LandwirtInnen in den vergangenen 30 Jahren durchschnittlich um 40 Prozent gesunken. Zwischen 1993 und 2001 sind dort 87.000 aus der Landwirtschaft ausgestiegen. In Frankreich haben in den vergangenen 20 Jahren die Hälfte aller LandwirtInnen ihre Betriebe aufgegeben (vgl. Action Aid 2005, S. 15).

(„Interventionspreis“) fiel, kauften staatliche Interventionsstellen die Überschussbestände zu diesem Mindestpreis auf. Zugleich wurde der europäische Markt durch einen hohen Außenschutz gegen den Import von Produkten abgeschirmt, die auch in Europa produziert wurden, wie z.B. Zucker. Diese Güter wurden mit so hohen Zöllen belegt, dass sie die Binnenmarktpreise der EWG nicht mehr unterbieten konnten.

Die logische Konsequenz dieses Systems und des gleichzeitigen technologischen Fortschritts war eine ungeheure Produktionssteigerung der europäischen Landwirtschaft. Machte dies zur Sicherung der Versorgung in den ersten Jahrzehnten der GAP durchaus Sinn, so wurde aus der Not im Laufe der 70er und 80er Jahre eine Untugend, nämlich chronische Überproduktion. Um die wachsenden Überschüsse, insbesondere bei Molkereiprodukten und Getreide, abzusetzen, entwickelte die Europäische Gemeinschaft (EG) seit 1980 eine „umfassende und zusammenhängende Exportstrategie“ (Wolpold-Bosien 1999, S. 66). Im Mittelpunkt dieser Strategie standen Exporterstattungen, mit denen die Kluft zwischen den relativ hohen europäischen Preisen und den niedrigen Weltmarktpreisen überbrückt wurde (vgl. Wolpold-Bosien 1999, S. 71-78). Mit diesen Zahlungen ermöglichte die EG es der Lebensmittelindustrie, europäische Produkte auf dem Weltmarkt unterhalb der europäischen Produktionskosten abzusetzen („Dumping“) und trotzdem Gewinne zu machen.

Auf diese Weise gelang es europäischen Konzernen, ihren Konkurrenten aus traditionellen Agrarexportländern wie

Foto: H.& A. Ramm/visipix.com

den USA, Australien, Argentinien und Kanada Absatzmärkte abzuringen und bei den Exporten von Milchprodukten, Fleisch und Weizen sogar eine führende Rolle zu übernehmen. Dies stieß natürlich auf wenig Gegenliebe. Insbesondere die USA reagierten auf den fortschreitenden oder noch drohenden Verlust von Absatzmärkten mit einer Fülle neuer Programme zur Exportförderung (vgl. Wolpold-Bosien, S. 22). Eine größere Rolle als Exporterstattungen spielten dabei Exportkredit- und strategisch eingesetzte Nahrungsmittelhilfsprogramme. Das Dumpingduell der Giganten war eingeläutet, ein Duell, das wenigen nutzte und vielen BäuerInnen, im Norden wie im Süden, erheblich schadete (Zur Reform der GAP seit 1992: siehe Kapitel 8).

3. Liberalisierungszwang in Entwicklungsländern

Produktionssteigerung und Exportförderung waren und sind die wesentlichen Gründe für die Übermacht der EU und der USA auf den Weltagrarmärkten. Die Erschließung von Absatzmärkten erforderte aber ein Weiteres: Die Güter mussten auch möglichst ungehindert in die Zielländer eingeführt werden können. Mit anderen Worten: Importbarrieren wie Mengenbeschränkungen und Einfuhrzölle mussten so weit wie möglich abgebaut werden. Marktöffnung und Liberalisierung sind daher seit Anfang der 80er Jahre die Zauberworte der internationalen Handelspolitik. Diese Prinzipien sollten zunächst jedoch nicht in den reichen Industrieländern gelten, sondern allein für die Entwicklungsländer. Druck zur Marktöffnung im Süden übten die Industrieländer auf dreierlei Weise aus: a) über Strukturanpassungsprogramme (SAP) der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF), b) über das Agrarabkommen der Welthandelsorganisation (WTO) und c) über regionale Freihandelsabkommen.

a) Aufgrund der Schuldenkrise wurden seit Anfang der 80er Jahre viele Entwicklungsländer zahlungsunfähig und mussten bei der Weltbank und dem IWF Kredite aufnehmen. Diese jedoch knüpften ihre Kreditvergabe an die Bedingung, dass die Empfängerländer so genannte **Strukturanpassungsprogramme** durchführten. Zentrale Elemente dieser makroökonomischen „Schocktherapien" (Oxfam 2005, S. 25) waren die Deregulierung und Liberalisierung der Märkte, auch im Agrarbereich. Mengeneinfuhrbeschränkungen und Einfuhrzölle mussten ebenso reduziert werden wie Subventionen für die einheimische Landwirtschaft. Gemäß der zu Grunde liegenden wirtschaftsliberalen Theorie sollten durch diese „Befreiung" des Marktes von so empfundener staatlicher Gängelung eine möglichst effiziente Allokation der Ressourcen und die Nutzung so genannter komparativer Kostenvorteile erreicht werden: Die Landwirtschaft wurde überwiegend auf den Export ausgerichtet, wobei jedes Land diejenigen Produkte anbauen sollte, die es am kostengünstigsten anbieten konnte. Die Verdrängung uneffizienter Produzenten durch billige Importe wurde nicht nur in Kauf genommen, sondern mit Blick auf die langfristige Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt vielmehr begrüßt (vgl. Oxfam 2005, S. 25-29 und SAPRIN 2002, S. 111-127). Hinter den Strukturanpassungsprogrammen steht nicht zuletzt das Interesse, die Deviseneinnahmen der Entwicklungsländer zu steigern, und ihre Fähigkeit zum Schuldendienst sicherzustellen.

b) Als Ergebnis der letzten Verhandlungsrunde (Uruguay-Runde von 1986-1999) des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) wurde am 1. Januar 1995 die **Welthandelsorganisation** (WTO) gegründet. Zusätzlich zum GATT traten damit neue Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (GATS) und handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentums-

Foto: karst/www.flickr.com

rechts (TRIPS) in Kraft. Zugleich wurde der Geltungsbereich des alten GATT um Textil- und Agrarprodukte erweitert (vgl. zur WTO allgemein: EED 2005). Ein Zusatzabkommen zum GATT, das **Agrarabkommen** (AoA), regelt seither den internationalen Agrarhandel. Das Agrarabkommen verpflichtet neben der Reduzierung von Exportsubventionen und so genannten handelsverzerrenden internen Stützungen die Mitgliedstaaten der WTO zur progressiven Öffnung ihrer Agrarmärkte. Entwicklungsländer mussten dadurch nicht-tarifäre Importbeschränkungen abschaffen, Zollobergrenzen einführen und diese bis 2004 um durchschnittlich 24 Prozent senken. Das Ungleichgewicht, das durch die Strukturanpassungsmaßnahmen entstanden war, wurde durch das Agrarabkommen zementiert (vgl. Kasten 2).

c) Neben dem Agrarabkommen der WTO gibt es weltweit rund 300 **bilaterale und regionale Handelsabkommen**, die jeweils zwischen zwei oder mehreren Staaten oder Staatengruppen abgeschlossen wurden (Oxfam 2005, S.29). Bekannte Beispiele sind das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) und das mittelamerikanische Freihandelsabkommen (CAFTA). Insbesondere die USA, Australien, Kanada und die EU bedienen sich solcher bilateraler oder regionaler Handelsabkommen, um zu ihren Gunsten Bedingungen durchzusetzen, die über die WTO-Regeln hinaus gehen. Die Entwicklungsländer werden häufig dazu verpflichtet, ihre Zollobergrenzen noch unter das Niveau zu senken, das im Rahmen der WTO erlaubt ist.

Dieser Trend zur Marktöffnung in Entwicklungsländern hat Anfang der 80er Jahre begonnen und setzt sich bis heute fort. Allein zwischen 1990 und 2000 wurden die angewandten Zölle auf Agrarimporte in Entwicklungsländern durchschnittlich von 30 auf 18 Prozent gesenkt (vgl. Weltbank 2005, S. 5). Grundsätzlich ist es oft schwierig zu unterscheiden, welcher Akteur oder welches Abkommen in welchem Maße zur Marktöffnung beigetragen hat. Nach Schätzungen der Weltbank wurden 66 Prozent der Zollsenkungen einseitig in Entwicklungsländern durchgeführt, also ohne Gegenleistung in den Industrieländern. Dabei folgten die Entwicklungsländer häufig dem Druck von IWF und Weltbank. 25 Prozent sind den Verpflichtungen des Agrarabkommens der WTO geschuldet, und die übrigen nahezu 10 Prozent Zollsenkungen gehen auf regionale Freihandelsabkommen zurück (Weltbank 2004, zitiert in: Oxfam 2005, S. 25).

Kasten 2: Das Agrarabkommen der WTO

Das Agrarabkommen (AoA) ist ein Zusatzabkommen zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und trat mit der Gründung der WTO am 1. Januar 1995 in Kraft. Das Abkommen zielt auf eine Liberalisierung des Weltagrarhandels in drei Bereichen ab, den so genannten Pfeilern („pillars") des AoA: Markzugang, interne Stützungen und Exportwettbewerb. In jedem dieser Bereiche gelten für Industrie- und Entwicklungsländer unterschiedliche Reduktionsverpflichtungen und Fristen. Sanktionen im Falle von Verstößen gegen die Bestimmungen des AoA konnten zunächst nicht verhängt werden, denn eine Friedensklausel legte fest, dass bis zum Jahre 2000 keine Streitschlichtungsverfahren angestrengt werden konnten.

Die wichtigsten Regelungen des AoA sind:

- **Marktzugang**

Das Agrarabkommen verpflichtete die Mitgliedstaaten der WTO, alle nicht-tarifären Importbeschränkungen (also alle außer Zölle, zum Beispiel Mengenbeschränkungen) abzuschaffen und in ***gebundene Zölle*** *umzuwandeln. Neue nicht-tarifäre Handelshemmnisse durften fortan nicht mehr errichtet werden. Die gebundenen Zölle sind Zollobergrenzen und dürfen durch die tatsächlich* ***angewandten Zölle*** *nicht überschritten werden. Industrieländer mussten diese Zollobergrenzen von 1995 bis 2000 um durchschnittlich 36 Prozent senken, Entwicklungsländer bis 2005 um 24 Prozent. Für besonders stark geschützte Produkte mussten alle Staaten darüber hinaus durch* ***Zollquoten****, also die TRQs (Tariff Rate Quotas) einen sofortigen Mindestmarktzugang gewähren. Für Entwicklungsländer heißt das eine sofortige Marktöffnung für mindestens drei Prozent des inländischen Verbrauchs bis 2000 für einen Anteil von fünf Prozent.*

- **Interne Stützungen**

Das Agrarabkommen verpflichtete seine Mitgliedstaaten, ihre internen Stützungen für die einheimische Landwirtschaft zu reduzieren. Dies gilt jedoch bei weitem nicht für alle internen Stützungen. Das AoA teilt die internen Stützungen in drei verschiedene Kategorien ein. Für diese Kategorien haben sich die Bezeichnungen Gelbe Box, Blaue Box und Grüne Box eingebürgert.

Einer Reduktionsverpflichtung unterliegen nur die Stützungen der ***Gelben Box****, nämlich diejenigen, die als „handelsverzerrend" eingestuft werden. Dazu gehören zum Beispiel staatlich garantierte Preise (Interventionspreise) und Direktzahlungen, die von der Art des Produkts und der Produktionsmenge abhängen. Industrieländer mussten die Stützungen der Gelben Box von 1995 bis 2000 durchschnittlich um 20 Prozent reduzieren, Entwicklungsländer bis 2005 um 13,3 Prozent. Von der Reduktionsverpflichtung sind nach der „****de-minimis****"-Regelung solche produktgebundenen Unterstützungsprogramme ausgenommen, die weniger als fünf Prozent des Marktwertes des unterstützten Produkts (für Entwicklungsländer zehn Prozent) ausmachen.*

Alle anderen internen Stützungen, die der Blauen und der Grünen Box zugerechnet werden, müssen nach dem Agrarabkommen gar nicht reduziert werden. Die ***Blaue Box*** *umfasst*

Direktzahlungen an LandwirtInnen, die mit produktionsbeschränkenden Maßnahmen einhergehen. Dazu gehören vor allem Flächen- und Tierprämien, die gezahlt werden können, wenn Teile der Produktion stillgelegt werden.

Ebenso wenig werden die Subventionen der ***Grünen Box*** *gesenkt. Denen wird eine nur minimale handelsverzerrende Wirkung zugeschrieben, also ein sehr geringer Einfluss auf die Produktion. In die Grüne Box fallen insgesamt 13 verschiedene Maßnahmen. Dazu zählen beispielsweise allgemeine Dienstleistungen (wie Forschung, Beratung und Investitionsdienste), öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherheit oder Zahlungen im Rahmen von Umwelt- und Regionalprogrammen. Ebenso zur Grünen Box zählen die so genannten entkoppelten Direktzahlungen, die LandwirtInnen unabhängig von der Art des Produkts und von der Produktionsmenge erhalten. Die EU hat mit den Luxemburger Beschlüssen von 2003 die Entkopplung eines Großteils ihrer Tier- und Flächenprämien von Produkt und Produktionsmenge beschlossen, womit diese Subventionen von der Blauen in die Grüne Box wandern (siehe Kapitel 8).*

Die Einteilung der internen Stützungen in drei verschiedene Kategorien ist grundsätzlich sehr umstritten. Viele ExpertInnen betrachten auch einen Großteil der Blauen und Grünen Box als handelsverzerrend. Auch wenn die Subventionen nicht direkt an die Produktion gebunden seien, hätten sie einen Einfluss auf die Preise von Agrarprodukten. Erhielten LandwirtInnen diese Subventionen nicht, wären sie nämlich auf deutlich höhere Preise angewiesen, um schwarze Zahlen schreiben zu können.

- **Exportwettbewerb**

Von den internen Subventionen sind die ***Exportsubventionen*** *zu unterscheiden. Während das GATT Exportsubventionen für nicht-agrarische Güter verbietet, wurden diese im Agrarabkommen für landwirtschaftliche Produkte grundsätzlich erlaubt. Industrieländer mussten lediglich den Wert ihrer Exportsubventionen um 36 Prozent bis zum Jahr 2000 reduzieren, die Menge der subventionierten Waren um 21 Prozent. Entwicklungsländer mussten bis 2004 den Wert um 24 und die Menge um 14 Prozent reduzieren.*

4. Der exportierte Hunger

Das Zusammenspiel von Überproduktion und Exportförderung in Industrieländern einerseits und Marktöffnung in Entwicklungsländern andererseits hat verheerende Auswirkungen auf die Landwirtschaft des Südens gezeitigt. 1993 drangen die fatalen Folgen des europäischen Dumpings durch einen Hilferuf aus den **Sahelstaaten** Burkina Faso, Mali und Niger ins Bewusstsein einer bereiteren Öffentlichkeit (vgl. Braßel/ Windfuhr 1995, S. 68-74). Rund vier Millionen Menschen, mehrheitlich Nomaden, lebten dort von der Viehzucht in den Trockengebieten südlich der Sahara. Als ihre Hauptabsatzmärkte, die westafrikanischen Küstenländer Elfenbeinküste, Ghana und Benin ins Visier europäischer Exportförderung gerieten, sank ihr Marktanteil zwischen 1984 und 1990 von einem Drittel auf ein Viertel – für ihre Existenzgrundlagen und ihr Recht auf Nahrung eine massive Bedrohung. Dass die EG im gleichen Zeitraum ihren Anteil von 18 auf 44 Prozent steigern konnte, lag an ihren horrenden Exporterstattungen auf Rindfleischexporte nach Westafrika, die sich zwischen 1984 und 1993 auf 1,14 Milliarden DM beliefen.

Zusätzliche Brisanz erhielt der Fall dadurch, dass die Förderung des Viehsektors in Westafrika seit den 70er Jahren ein wichtiges Ziel europäischer und deutscher Entwicklungshilfe gewesen war. Die EG hat also dieses Entwicklungsprojekt finanziert und gleichzeitig mit ihrer Handelspolitik wieder zerstört. Eine europaweite Kampagne, angestoßen durch das niederländische Hilfswerk *novib* und die britische Organisation *Christian Aid*, brachte den Skandal ans Tageslicht. In Deutschland wurde sie durch die Nord-Süd-Initiative Germanwatch und FIAN, aufgegriffen. Ende 1993 konnte die Kampagne einen wichtigen Teilerfolg verbuchen: eine Senkung der betreffenden Exporterstattungen um 27,6 Prozent. Zusammen mit der Abwertung des westafrikanischen Francs führte dies dazu, dass in der ersten Jahreshälfte 1994 in der Elfenbeinküste die Fleischimporte aus Europa um 80 Prozent sanken und die Importe aus Burkina Faso um 60 Prozent stiegen (vgl. Braßel/ Windfuhr, S. 72).

Trotz dieses konkreten Erfolgs der Kampagne und des gestiegenen Problembewusstseins reichte der Druck keineswegs aus, auch eine grundsätzliche Abkehr der EU von ihrer Exportförderung einzuleiten. Die hochgradig subventionierten Fleischexporte ins südliche Afrika, die im ersten Halbjahr 1996 ein Absinken der Erzeugerpreise in **Südafrika** um 20 Prozent nach sich zogen, zeigten deutlich, dass sich das Problem lediglich regional verlagerte (vgl. Wolpold-Bosien 1999, S. 146f.).

Und es blieb keineswegs auf Rindfleisch beschränkt. Ihre Getreideexporte nach **Kenia** etwa subventionierte die EU in einem solchen Ausmaß, dass 1992 der Ausfuhrpreis für europäischen Weizen 39 Prozent, 1993 sogar 50 Prozent unter dem Interventionspreis (also dem EU-internen Mindestpreis) lag (vgl. Wolpold-Bosien, 147-151). Die Dumpingpraxis der EU, aber auch der USA, stürzte die Getreidepreise in Kenia in den Keller. Im November 1994 boten die USA ihren subventionierten Weißmais zu Preisen an, die 31 Prozent unter den Produktionskosten kenianischer BäuerInnen lagen. Der subventionierte EU-Weizen wurde 39 Prozent unterhalb der kenianischen Produktionskosten angeboten. Viele lokale Bäuer-

Innen mussten aufgeben und verloren ihre Lebensgrundlagen und die Möglichkeit, ihr Recht auf Nahrung wahrzunehmen. Der kenianische Fall veranschaulicht exemplarisch das verheerende Zusammenwirken von Dumping im Norden einerseits und Liberalisierung im Süden andererseits: 1993/94 hatte Kenia im Rahmen eines Strukturanpassungsprogramms seine Einfuhrschranken für Grundnahrungsmittel erheblich reduziert. Auch die staatliche Förderung von KleinbäuerInnen durch Beratung und Kleinkredite hatte sie zurückgefahren.

Jüngere Beispiele im Reissektor in **Haiti, Indonesien und Ghana** zeigen die ungebrochene Kontinuität des beschriebenen Musters (vgl. Oxfam 2005, S. 26-29). So hat die Hilfsorganisation Oxfam darauf hingewiesen, dass in Haiti die Reisimporte zwischen 1992 und 2003 um mehr als 150 Prozent angestiegen sind. Die rund 50.000 einheimischen ReisbäuerInnen mussten dadurch starke Produktionsrückgänge verbuchen. Sie gehören nunmehr zu den Ärmsten in diesem ohnehin ärmsten Land der westlichen Hemisphäre und sind nicht mehr in der Lage sich in Würde selbst zu ernähren. 95 Prozent der Importe stammen aus den USA. Dort werden aktuell pro Jahr schätzungsweise 10,5 Millionen Tonnen Reis produziert (im Wirtschaftsjahr 2004/05), konsumiert werden aber lediglich sechs Millionen Tonnen (2002). Die USA sind inzwischen zum drittgrößten Reisexporteur der Welt aufgestiegen, was nur vor dem Hintergrund der massiven Subventionierung des Reissektors wie auch gezielter Exportförderung durch Exportkredite und Nahrungsmittelhilfe zu erklären ist. Dadurch können die Überschüsse auf dem Weltmarkt oftmals weit unter den Produktionskosten abgesetzt werden (vgl. Oxfam 2005, S. 34-36). Als Türöffner für die Exporte fungiert auch hier die verordnete Liberalisierung. Auch in Haiti hatte der IWF die Regierung 1995 dazu gebracht, ihre Importzölle für Reis von 35 auf drei Prozent zu senken, und damit den dramatischen Importanstieg erst ermöglicht.

Auch in den **Philippinen** hat die Marktöffnung verheerende Auswirkungen auf Lebens- und Ernährungsgrundlagen vieler KleinbäuerInnen gezeitigt. Dabei hatte die Regierung gerade für die Landwirtschaft einen Boom versprochen, als sie 1995 den Beitritt zur WTO ratifizierte: mehr Effizienz, Wachstum, Exportgewinne und jährlich 500.000 neue Jobs (vgl. Bello 2004, S. 3). „Zehn Jahre später", so der Soziologieprofessor und Aktivist Walden Bello, „haben sich die versprochenen Vorteile nicht eingestellt. Ganz im Gegenteil steckt die philippinische Landwirtschaft mitten in der Krise" (Bello 2004, S. 4). Einen Hauptgrund sieht Bello in der Marktöffnung, die aufgrund des WTO-Agrarabkommens (AoA) durchgeführt wurde. Dazu gehörte die Umwandlung aller Einfuhrbeschränkungen (zum Beispiel Importquoten) in gebundene Zölle und eine Senkung dieser Zollobergrenzen um durchschnittlich 24 Prozent bis 2004 (vgl. Kasten 2). Zusätzlich mussten die Philippinen für einige Produkte wie Rind-, Schweine- und Geflügelfleisch, Kartoffeln, Mais, Kaffee und Zucker einen Mindestmarktzugang von fünf Prozent des heimischen Verbrauchs zu noch niedrigeren Zöllen gewähren (vg. Bello 2004, S. 3). Für drei Prozent des Verbrauchs musste der Marktzugang schon im ersten Jahr der Implementierung des AoA gewährt werden.

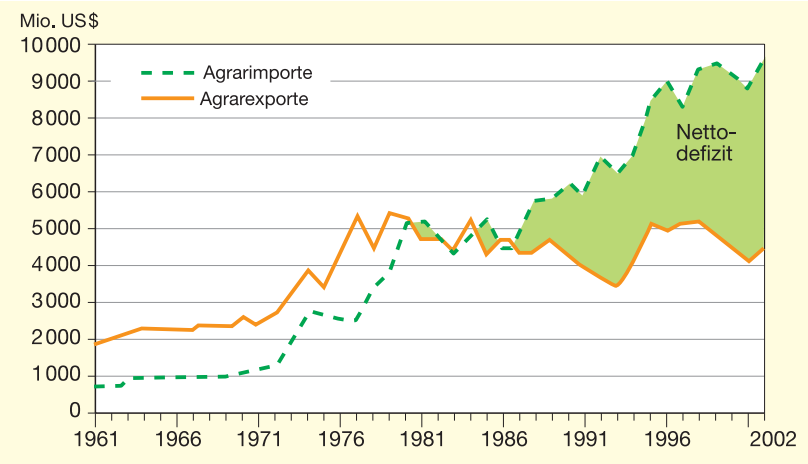
Die Folge in den Philippinen war eine Verdopplung der Importe und die teilweise Verdrängung einheimischer Produktion. Allein die Maisimporte schnellten von 208.000 Tonnen im Jahr 1995 auf 558.000 Tonnen im Jahr 1996. Danach gingen die Maisimporte wieder leicht zurück, betrugen 2000 aber immer noch fast 450.000 Tonnen. Ein Großteil dieser Importe stammte aus den USA, die ihren Unternehmen zur Erschließung neuer Märkte in diesem Bereich langfristige und günstige Exportkredite gewährten und damit den Export unterhalb der Produktionskosten ermöglichten (vgl. Bello 2004, S. 6). Das Resultat der Importflut war, dass in den Philippinen die Anbauflächen für

Mais von 1993 bis 2000 um ein Fünftel zurückgingen (vgl. Bello 2004, S. 7). Tausende KleinbäuerInnen konnten der billigen Konkurrenz aus dem Ausland nicht mehr standhalten und gaben auf. Viele von ihnen waren dadurch nicht mehr in der Lage, ihr Recht auf Nahrung in Würde wahrzunehmen. Denn auch die Exportgewinne stiegen – entgegen den Verheißungen der Regierung – nur vorübergehend leicht an. Die Anzahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft stieg nicht, sondern sank sogar von 11,29 Millionen auf 10,85 Millionen. Die Chance, auf dem Land einen neuen Arbeitsplatz zu finden, waren somit weiter gesunken (vgl. Bello 2004, S. 5). Endstation für bankrotte BäuerInnen sind somit häufig die Slums von Manila.

Die zitierten Beispiele sind keine Einzelfälle. In einer breit angelegten Studie hat die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) die Auswirkungen des Agrarabkommens der WTO auf 14 Entwicklungsländer untersucht (vgl. FAO 2000). Dabei fand sie heraus, dass in allen untersuchten Ländern der Wert der Nahrungsmittelimporte in den Jahren 1995 bis 1998 gegenüber den Jahren 1990 bis 1994 stark angestiegen ist. Der Anstieg variierte zwischen 30 in Kenia und 168 Prozent in Indien. Grund war in den meisten Fällen ein Anstieg sowohl der Preise als auch der importierten Mengen. Insgesamt kommt die Studie zu einem beunruhigenden Schluss: Zwar geht die FAO davon aus, dass die Liberalisierung die Produktivität und Konkurrenzfähigkeit in Entwicklungsländern gestärkt habe. Andererseits „führte sie zur Verdrängung und Marginalisierung von FarmarbeiterInnen und brachte oft KleinbäuerInnen und von Ernährungsunsicherheit betroffene Bevölkerungsgruppen in eine Notlage, und dies in einer Situation, wo Sicherheitsnetze kaum vorhanden sind.“ (FAO 2000, Einleitung S. 13)

Auch eine neuere Studie der FAO bestätigt den langfristigen Trend der steigenden Importabhängigkeit von Entwicklungsländern. Während sie in den 60er Jahren insgesamt noch Netto-Exporteure waren, sind sie seit etwa 2000 Netto-Importeure für landwirtschaftliche Produkte (vgl. FAO 2004, S. 14). Besonders rapide

Abb. 2: Agrarhandelsbilanz der ärmsten Entwicklungsländer (LDCs), 1961-2002



Seit den späten 1980er Jahren sind die LDCs Nettoimporteure für landwirtschaftliche Produkte geworden.
© westermann; Quelle: FAO 2004, S. 14

sind in Entwicklungsländern die Importe von Lebensmitteln gestiegen: von 1970 bis 2001 um 115 Prozent, Tendenz steigend. Exportierten die Entwicklungsländer Mitte der 70er Jahre netto noch mehr als 500.000 Tonnen Fleisch, so sind sie heute Netto-Importeure von über 1,2 Millionen Tonnen (vgl. FAO 2004, S.15).

Besonders stark und besonders bedenklich für die Ernährungssicherheit ist dieser Trend in den ärmsten Entwicklungsländern (LDCs). Aufgrund des starken Rückgangs der heimischen Nahrungs- und Grundnahrungsmittelproduktion sind viele von ihnen nicht mehr in der Lage, ihre eigene Bevölkerung zu ernähren. Der Gesamtanteil der Nahrungsmittelimportkosten am Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat sich in den LDCs in den vergangenen dreißig Jahren vervierfacht (vgl. FAO 2004, S. 16). Denn ihre Importe sind deutlich schneller gewachsen als ihre Volkswirtschaften und ihre Exportgewinne. Mehr als 54 Prozent ihrer Exportgewinne wenden diese Länder inzwischen für Nahrungsmittelimporte auf. Ihre Anfälligkeit für Hungerkrisen ist dadurch enorm gestiegen. Im Falle rascher Preisanstiege ist die Gefahr groß, dass für die notwendige Menge Nahrungsmittel die verfügbaren Devisen nicht mehr ausreichen (vgl. FAO, S. 19). Hunger ist die logische Konsequenz. Präsentiert wird er uns in den Medien allzu oft als Schicksalsschlag, hereingebrochen geradezu über Nacht. Im Dunkeln bleiben häufig die längerfristigen strukturellen Ursachen und die politisch Verantwortlichen.

Foto: mexicanwave/www.flickr.com

5. Exportsteigerung als Rezept gegen Hunger?

Glaubt man der Weltbank, so liegt der Schlüssel zur Armutsbekämpfung in einer Marktöffnung im Norden und der Steigerung landwirtschaftlicher Exporte des Südens: „Für Länder mit einer geringen städtischen Bevölkerung können steigende Agrarexporte das Wachstum stärker beschleunigen, als die steigende Binnennachfrage dies könnte". Und: „[...] Wachstum in der Landwirtschaft hat einen überdurchschnittlichen Effekt auf Armut, weil mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Entwicklungsländern in ländlichen Gebieten leben und die Armutsraten dort höher sind als in den Städten" (Weltbank 2005, S. 1). Schlussfolgerung: Die Liberalisierung des Agrarhandels „würde die ländliche Armut in Entwicklungsländern reduzieren, weil sie insgesamt in der Landwirtschaft einen starken komparativen Vorteil haben und der landwirtschaftliche Sektor für die Einkommensbildung in diesen Ländern wichtig ist" (Weltbank 2005, S. 3).

Der logische Dreisprung ist auf den ersten Blick einleuchtend: Liberalisierung fördert Exporte – Agrarexporte fördern Wachstum – Wachstum reduziert die Armut. Durch Zollsenkungen in Industrieländern erhalten die Entwicklungsländer Zugang zu deren Absatzmärkten und können somit ihre Exportgewinne steigern. Dies gelte umso mehr, da der Abbau von Subventionen im Norden zu einem Anstieg der Weltmarktpreise führe. Relativ geringe, langfristig vielleicht gar keine Preissteigerungen erwartet die Weltbank für traditionelle Agrargüter wie Zucker, Baumwolle, Milchprodukte, Erdnüsse, Reis und Fleisch, weil die Nachfrage dafür unelastisch sei. Stattdessen setzt sie vor allem auf neue Märkte für Gemüse und Seefrüchte. Diese neuen Märkte, so die Weltbank, erfordern allerdings Qualitätssteigerungen, eine gute Infrastruktur und Zertifizierungsstellen, also insgesamt höhere Kosten (vgl. Weltbank 2005, S. 4).

Die Forderung nach Marktöffnung im Norden ist in Hinblick auf mehr internationale Gerechtigkeit durchaus nachvollziehbar. Tatsächlich haben Industrieländer ihre Märkte weitaus weniger geöffnet als die meisten Entwicklungsländer. Besonders Importe von Produkten wie Mais, Weizen, Rindfleisch und Zucker, die für die europäische Landwirtschaft eine wichtige Rolle spielen, belegt die EU immer noch mit sehr hohen Zöllen. Ob eine Marktöffnung im Norden tatsächlich zur Armuts- und Hungerreduzierung im Süden führen würde, ist allerdings sehr zweifelhaft. Zum einen ist es ungewiss, inwieweit die ärmsten Entwicklungsländer eine Marktöffnung im Rahmen der WTO tatsächlich für höhere Exporte nutzen könnten. Zum anderen ist die Verteilung von Exportgewinnen innerhalb der Exportländer sehr ungleich.

Während Länder wie Brasilien, Argentinien und Südafrika über die Potenziale verfügen, im Falle einer Marktöffnung im Norden ihre Exporte z.T. beträchtlich zu steigern, ist dies insbesondere bei den ärmsten Entwicklungsländern (LDCs) nicht der Fall. Im Rahmen der Lomé-Verträge (1975) und des späteren Abkommens von Cotonou (2000) gewährt die EU schon seit langem 77 Ländern Afrikas, der Ka-

ribik und des Pazifik (AKP-Staaten) einen leichteren Marktzugang für bestimmte Importquoten (vgl. Kasten zu EPAs). Viele dieser Länder sind aber nicht einmal in der Lage gewesen, diese Quoten auszuschöpfen. Insgesamt hat sich der Anteil der Exporte aus den AKP-Staaten an den EU-Einfuhren sogar auf drei Prozent halbiert (vgl. Heinrich Böll Stiftung 2005, S. 11). Der Grund für stagnierende oder sinkende Exporte armer Länder besteht weniger in den hohen Einfuhrzöllen der Industrieländer, sondern vielmehr in ihren begrenzten Produktionskapazitäten („*supply side constraints*"), etwa aufgrund mangelnder Infrastruktur, schlechter Ausbildung und anderem.

Hinzu kommt: Multilaterale Zollsenkungen etwa im Rahmen der WTO würden LDCs nicht nur keine neuen Exportchancen eröffnen, sondern wahrscheinlich genau das Gegenteil bewirken. Denn über die Präferenzen des Cotonou-Abkommens hinaus genießen die LDCs seit 2001 im Rahmen der *Everything but Arms* Initiative (EBA) für landwirtschaftliche Exporte (außer für Reis, Zucker und Bananen) ohnehin zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt. Zollsenkungen im Rahmen der WTO kämen also nicht ihnen, sondern nur den anderen Ländern zugute. Bestehende Marktzugangsvorteile der LDCs würden dadurch geschmälert (vgl. Heinrich Böll Stiftung 2005, S. 10f.). Selbst wenn man Exportsteigerung als ein Instrument zur Armuts- und Hungerbekämpfung in LDC's ansieht, sind Zollsenkungen im Rahmen der WTO also der falsche Weg. Ohnehin glauben selbst liberale Ökonomen wie Joachim von Braun vom nordamerikanischen *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) nicht mehr daran, dass der Weltmarkt für LDCs große Potenziale bietet. Stattdessen empfiehlt er ihnen zuvorderst „den Ausbau lokaler und regionaler Märkte". „Marktstudien zeigen, dass in Afrika das Potenzial im Bereich der Märkte für lokal produzierte Grundnahrungsmittel um ein Vielfaches höher ist" (Von Braun 2005, S. 11).

Gegen das angebliche Potenzial von Marktöffnungen zur Armutsbekämpfung und zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung spricht zudem ein grundsätzliches Problem: Selbst in den Ländern, wo eine Exportsteigerung gelingen kann, ist es sehr unwahrscheinlich, dass die prognostizierten „Wohlstandsgewinne" tatsächlich bei den Ärmsten und Hungernden landen. Denn die ProduzentInnen landwirtschaftlicher Rohprodukte in Entwicklungsländern bilden keineswegs einen einheitlichen Block, auf den sich Exportgewinne gleichmäßig verteilen würden. Die *UK Food Group*, ein Zusammenschluss englischer NRO, hat in einer umfassenden Studie auf die wachsende Differenzierung zwischen den in der Landwirtschaft tätigen Menschen (in Entwicklungsländern wie auch in Industrieländern) aufmerksam gemacht (vgl. UK Food Group 2003, S. 14f.).

Dabei unterscheidet die UK Food Group „drei ländliche Welten": Die *Erste Welt* ist eine zahlenmäßig geringe Minderheit von Großbetrieben und Unternehmern, die über viel Land, Kapital, Technologie und über eine moderne Infrastruktur verfügen. Aufgrund ihrer Kapazitäten sind sie über Verträge eng mit der weiterverarbeitenden Nahrungsmittelindustrie, mitunter auch den Einzelhandelsketten verbunden, deren strikte Produktstandards sie am leichtesten einhalten können. Die *Zweite Welt* sind Familienbetriebe und KleinbäuerInnen, die traditionell das Rückgrat der ländlichen Ökonomie bilden. Diesen BäuerInnen mangelt es an Kapital, produktiven Ressourcen und Informationen. Meistens produzieren sie vor allem für lokale Märkte und den Eigenbedarf. Im Gegensatz zu den Großbetrieben sind sie mit dem Agrobusiness nicht verbunden, ihre Abhängigkeit von Zwischenhändlern ist damit deutlich größer. In der Kategorie der *Dritten Welt* schließlich befindet sich jene „Unterklasse" von ländlichen marginalisierten Haushalten, die ums nackte Überleben kämpfen. Sie verfügen über gar kein oder nur wenig Land, dessen Abgelegenheit und schlechte Qualität nicht einmal die

Foto: Glogg/visipix.com

eigene Ernährung sichert. Um sich über Wasser zu halten, müssen sie vielfältigen Zusatzbeschäftigungen als TagelöhnerInnen und WanderarbeiterInnen auf Plantagen nachgehen, meistens in den Großbetrieben der oben beschriebenen *Ersten Welt*.

Es sind im Wesentlichen die Angehörigen der *Dritten*, mitunter auch der *Zweiten Welt*, die nach Untersuchungen der UN-Entwicklungsorganisation UNDP etwa 80 Prozent der insgesamt 852 Millionen Hungernden stellen (Millennium Project Task Force on Hunger 2005, Windfuhr 2005, S. 4ff. und Food Group 2003, S. 15). Diese marginalisierten Klein- und KleinstbäuerInnen, Landlosen, NomadInnen und FischerInnen sind vom Welthandel in der Regel weitgehend abgeschnitten. Sie sind aufgrund ihrer geringen Ressourcen nicht in der Lage, für den Export zu produzieren, und werden von einer Marktöffnungen im Norden nicht profitieren. Eine Verbesserung der Lebensverhältnisse dieser *Dritten Welt* auf dem Lande ist durch ein exportorientiertes Wachstum in der Landwirtschaft nicht zu erwarten, und damit ebenso wenig der von der Weltbank beschworene "überdurchschnittliche Effekt auf Armut".

Gewinner im Exportgeschäft sind in der Regel die Großbetriebe der *Ersten Welt*, die über das notwendige Kapital für Investitionen in neue Technologien und Infrastruktur verfügen. Sie können am besten auf die Anforderungen des Weltmarkts, etwa Produktstandards und schwankende Nachfrageentwicklungen, reagieren und sich gegen ihre kleineren Mitbewerber durchsetzen. Dies gilt umso mehr für die kostenintensiven Bereiche Gemüse und Seefrüchte, wo die Weltbank die höchsten Wachstumschancen voraussagt. In Kenia beispielsweise produzierten vor dem Exportboom im Gemüsesektor in den 1990er Jahren die Kleinbauern etwa 70 Prozent der exportierten Früchte und Gemüse. Ende der 1990er Jahre war dieser Anteil auf 18 Prozent gesunken (vgl. FAO 2004, S.30f.). Nur die größeren und konkurrenzfähigen Betriebe profitierten von der Exportsteigerung. Zu bedenken ist freilich, dass in solchen Großbetrieben Arbeitsplätze für arme Bevölkerungsschichten auf dem Land geschaffen werden. Wie das Beispiel der Blumenproduktion in Kenia und anderen Ländern zeigt, entbehren solche Arbeitsplätze jedoch allzu häufig jeglicher Sozial- und Umweltstandards. In Kenia verdienen BlumenarbeiterÍnnen oft kaum mehr als einen Euro pro Tag. Festverträge werden insbesondere Frauen systematisch verweigert, adäquate Schutzkleidung gegen den massiven Pestizideinsatz sind die Ausnahme (vgl. FIAN 2005, S. 50f.). Die armutsreduzierende Wirkung solcher Arbeitsplätze ist also höchst fraglich, solange solche grundlegenden Menschenrechtsstandards nicht eingehalten werden.

Sowohl aus der Perspektive der Armen wie auch gesamtwirtschaftlich hat sich die Exportorientierung der Landwirtschaft für viele Entwicklungsländer als ruinöse Sackgasse erwiesen. Denn landwirtschaftliche Güter haben seit den späten 70er Jahren einen realen Preisverfall von durchschnittlich 3 Prozent pro Jahr erlitten (vgl. Lines 2004, S. 1). Relativ zu weiterverarbeiteten Produkten haben landwirtschaftliche

Kasten 3: Uganda: Kaffeeanbau vertreibt

Wenn es darum geht, ausländischen Konzernen günstige Investitionsmöglichkeiten zu gewährleisten, spielen Menschenrechte häufig keine Rolle mehr, so zum Beispiel in Uganda. Im August 2001 wurden mehr als 2.000 Menschen von der ugandischen Armee gewaltsam vertrieben – für eine Kaffeeplantage der in Hamburg beheimateten Neumann-Gruppe, mit 46 Niederlassungen in 26 Ländern einer der größten im Geschäft mit der braunen Bohne. Das Familienunternehmen ist in der Öffentlichkeit kaum bekannt, obwohl es ein Drittel der hiesigen Kaffeeimporte abwickelt und an Aldi, Tchibo und andere liefert. Die „Kaffeekrise" förderte offenbar das Engagement Neumanns in Uganda. Die erste Großplantage des ostafrikanischen Landes produziert vermutlich preisgünstiger, zu einheitlicher Qualität und zuverlässiger als die bisherigen kleinbäuerlichen Strukturen, die zerstört wurden. Privatwirtschaftlich „sinnvoll", aus dem Blickwinkel der sozialen Menschenrechte ein Skandal, für die Betroffenen eine Katastrophe: Nach der Vertreibung wurden mindestens fünf an Unterernährung verstorbene Kinder gezählt. Die Schule blieb für ein Jahr geschlossen, Durchfallerkrankungen angesichts ungesicherter Wasserquellen nahmen stark zu, medizinische Versorgung ist kaum mehr existent.

Lange Zeit haben deutsche Ministerien einseitig die Neumann Gruppe und die ugandische Regierung unterstützt. „Der Lebensstandard im Einzugsbereich der Farm hat sich nach unserer Kenntnis stark verbessert," schrieb das Auswärtige Amt im Frühjahr 2004. Vorliegende wissenschaftliche Studien kommen zu einem anderen Ergebnis (vgl. Nuwagaba/ Banga 2002). Der Streit um Land und Entschädigung „betrifft einen innerugandischen Konflikt", in den sich die Bundesregierung offenbar nicht einmischen will. Dies ist eine sehr eigenwillige Definition von internationalen Menschenrechten. Gleichzeitig lobte das Entwicklungsministerium BMZ in seinem Länderpapier vom April 2004 die ugandische Regierung: „Besonders positiv hervorzuheben sind die beeindruckenden Fortschritte im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte." Nicht ein konkretes Beispiel wird hierfür angeführt, stattdessen hervorgehoben, dass „ein noch nicht ausgeschöpftes Potenzial in der Landwirtschaft [liege], in der durch stärkere Kommerzialisierung Einkommenssteigerungen erzielt und zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden können." Da kann es nicht wundern, dass die Neumann-Plantage trotz krasser Menschenrechtsprobleme einen Kredit von 2,5 Millionen Dollar von der Afrikanischen Entwicklungsbank erhalten hat. Erst auf kontinuierlichen Druck von FIAN hat die deutsche Botschaft inzwischen ihre Position z.T. geändert. Nach einem Besuch vor Ort erkennt auch sie in der Vertreibung nunmehr einen Rechtsbruch. In der Verantwortung sieht sie allerdings nur die ugandische Regierung, nicht etwa Neumann.

Produkte weiter an Wert verloren; damit haben sich die Handelsbedingungen von Entwicklungsländern („*Terms of Trade*") insgesamt verschlechtert. Für exportorientierte Länder hat der Preisverfall in der Landwirtschaft verheerende Folgen: steigende Arbeitslosigkeit auf dem Land, Rückgang der Exportgewinne, schwindende Devisen, um (nicht mehr selbst produzierte) Lebensmittel zu importieren, sowie eine wachsende Verschuldung. Besonders hart trifft es solche Länder, die sich auf den Export weniger Produkte konzentriert haben. „Eine Dürre oder ein Preissturz auf den internationalen Märkten kann zum raschen Abfluss ihrer ausländischen Geldreserven führen, ihre Zahlungsfähigkeit für wesentliche Importgüter stark beeinträchtigen und sie in Schulden stürzen" (FAO 2004, S. 20). Nach Angaben der FAO hängen derzeit 43 Entwicklungsländer zu über 20 Prozent ihrer Exporteinnahmen von einem einzigen Produkt ab, in den meisten Fällen Zucker, Kaffee, Baumwolle oder Bananen. Drei Viertel dieser Länder zählen zu den LDCs. Dramatisch verschärft werden ihre Probleme mitunter durch beträchtliche Preisschwankungen, die insbesondere für tropische Produkte charakteristisch sind. „Das Resultat ist ein Muster kurzlebiger Booms, gefolgt von langwierigen Konjunktureinbrüchen" (vgl. FAO 2004, S. 21). Oftmals sind es solche Situationen, in denen wir aus den Medien von scheinbar schicksalhaften Hungersnöten erfahren.

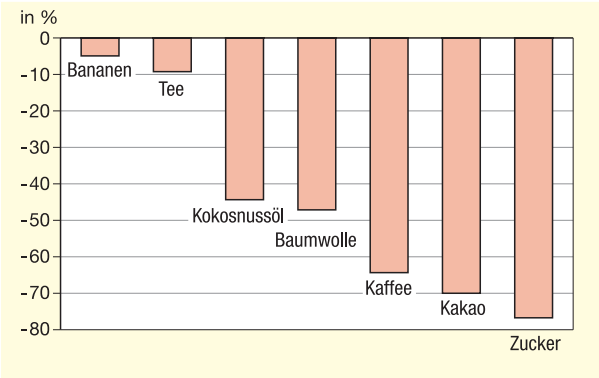
Ist eine stärkere Weltmarktintegration also der richtige Weg zur Armutsbekämpfung? Viele praktische Erfahrungen legen den Schluss nahe, dass eine schnelle Weltmarktintegration die Armut eher verstärkt. Die Möglichkeit, die eigene Familie zu versorgen und ihre eigenen Produkte auf lokalen und regionalen Märkten abzusetzen, ist für die von Hunger und Armut Betroffenen oft dringlicher als bessere Exportchancen. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass KleinbäuerInnen vom Export am wenigsten profitieren (vgl. FAO 2004). Umgekehrt sind landwirtschaftliche Exporte nicht per se abzulehnen. Eine maßvolle Öffnung der Märkte des Nordens kann unter bestimmten Umständen in Entwicklungsländern durchaus wichtige Einkommensmöglichkeiten schaffen. Aus der Perspektive der Armen ist das allerdings nur dann sinnvoll, wenn die Einhaltung sozialer Menschenrechte gewährleistet ist und die Exportproduktion nicht in Widerspruch zur kleinbäuerlichen Erzeugung von Grundnahrungsmitteln tritt. Ebenso wenig darf die Marktöffnung die Existenzbedingungen einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft in den Ländern des Nordens zerstören. Eine entscheidende Voraussetzung ist zudem, dass die Exporteinnahmen in der Region verbleiben und auch die Weiterverarbeitung dort beginnt. Marktöffnung kann zur Armutsbekämpfung beitragen, kann aber auch das Gegenteil bewirken. Ein Allheilmittel ist sie nicht.

6. Preiskrise und Verelendungswachstum

Dass KleinbäuerInnen zu den Verlierern des Welthandels gehören, liegt nicht zuletzt an dem scheinbar unaufhaltsamen Preisverfall für landwirtschaftliche Erzeugnisse. „Für Millionen von BäuerInnen, die landwirtschaftliche Waren herstellen, ist es eine Krise von Niedrigstpreisen und Überangebot" (UK Food Group 2003, S.15). Die Gründe für das Überangebot und den Preisverfall sind vielfältig. Neoklassische WirtschaftswissenschaftlerInnen machen vor allem die hohen Agrarsubventionen in Industrieländern wie den USA und in der EU dafür verantwortlich. Zu diesem zweifellos wichtigen Faktor tritt jedoch ein weiterer hinzu, der in der öffentlichen Diskussion nahezu ausgeblendet wird: die hohe Konzentration und die oligopolistischen Strukturen im Zwischenhandel, bei der weiterverarbeitenden Nahrungsmittelindustrie und bei den Supermärkten. Denn die wachsende Konzentration im Agrobusiness hat einige wenige Konzerne in die Lage versetzt, die Erzeugerpreise immer weiter nach unten zu drücken. Angesichts der geballten Marktmacht dieser Konzerne haben die BäuerInnen keine andere Wahl, als ihre Rohprodukte zu niedrigsten Preisen zu verkaufen, die oft nicht einmal ihre Produktionskosten decken (siehe Kapitel 8).

Besonders drastisch hat sich diese Überangebots- und Preiskrise im Kaffeesektor manifestiert (vgl. UK Food Group 2003, S. 47f.). Im Jahre 2002/03 stieg die weltweite Produktion von Kaffeebohnen, hauptsächlich aufgrund der Steigerung in Vietnam, gegenüber dem Vorjahr um 5,6 Prozent an und erreichte sieben Millionen Tonnen. Durch das entstandene Überangebot von nahezu einer Million Tonnen stürzten die Preise für Arabica „C" Kaffee in New York auf den niedrigsten Stand seit 1973. Das Resultat war, dass die Kaffee produzierenden Länder 2003 nur noch 5,5 Milliarden Dollar Kaffeeexportgewinne verbuchten, während es in den 1990er Jahren noch zwölf Milliarden gewesen waren. Für die Kaffeebauern hatte dies katastrophale Folgen: Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheiten, Zwangsmigration, in Ländern wie Kolumbien mitunter auch die Umstellung auf illegale Erzeugnisse wie Koka. Einer der Hauptgründe für die Überproduktion von Kaffee war neben der Aufgabe des Internationalen Kaffeeabkommens, das von 1962 bis 1989 erfolgreich das Angebot reguliert und damit die Preise gesteigert und stabilisiert hatte, die Beratung Viet-

Abb. 3: Preisverfall ausgewählter Produkte seit 1980



© westermann; Quelle: FAO 2004, S. 21 (nach IWF)

Foto: bengarland/www.flickr.com

nams durch die Weltbank, die der Regierung zur Förderung der Kaffeeproduktion als Wachstumschance geraten hatte.

Wenngleich der Preisverfall und seine Folgen nicht immer so offensichtlich zu Tage treten wie im Fall der Kaffeekrise, sind die meisten BäuerInnen weltweit davon betroffen. Die *UK Food Group* bezeichnet den Teufelskreis der BäuerInnen als „Verelendungswachstum" („Immisering Growth"): Sie produzieren immer mehr und verdienen immer weniger (vgl. Food Group 2003, S. 15f.). Wie oben beschrieben, trifft dieses Phänomen nicht nur die BäuerInnen des Südens, sondern auch die des Nordens (vgl. Kasten 1). Erstere trifft es jedoch ungleich härter, da sie kaum oder gar nicht in den Genuss von Subventionen kommen und gänzlich von ihrem Verkauf abhängen. Viele Subventionen, die es in den 1970er Jahren in Entwicklungsländern noch gegeben hatte, sind auf Druck der Strukturanpassungsmaßnahmen von IWF und Weltbank seit den 80er Jahren drastisch gekürzt worden. Hinzu kommt, dass KleinbäuerInnen in Entwicklungsländern im (häufigen) Fall einer Betriebsaufgabe nicht durch soziale Sicherungssysteme aufgefangen werden und damit in ihrem nackten Überleben bedroht sind.

7. Vom Wachstum überrollt: Sisyphusarbeiterinnen des Welthandels

Der Mann steht auf dem Feld, pflügt unter der glühenden Sonne und im Schweiße seines Angesichts das Feld um. Unterdessen bereitet die Frau in der Lehmhütte das Abendessen zu, während sieben kleine Kinder wild um sie herumtanzen. So oder so ähnlich stellt sich die afrikanische Bauernfamilie dar, für viele Europäer. Was daran stimmt: Tatsächlich bleiben Haushalt und Erziehung, im Süden wie auch überwiegend im Norden, an der Frau hängen. Was an dem Bild jedoch fehlt: Auch Frauen arbeiten sich auf den Feldern und in Gärten den Rücken krumm, in den Entwicklungsländern sogar nachweislich mehr als Männer. Kriege haben den Anteil von Männern an der ländlichen Bevölkerung in vielen Regionen erheblich verringert. Viele sind zudem aufgrund schlechter Lebensbedingungen in die Städte gezogen, um dort Arbeit zu finden. Die Welternährungsorganisation FAO spricht daher von einer „Feminisierung der Landwirtschaft". Sie schätzt, dass inzwischen die halbe Nahrungsmittelproduktion weltweit auf die Arbeit von Frauen zurückgeht. In Entwicklungsländern produzieren sie zwischen 60 und 80 Prozent der Nahrung. Als Haupterzeugerinnen der Grundnahrungsmittel Reis, Mais und Weizen, die für die Armen im ländlichen Raum bis zu 90 Prozent der Nahrung ausmachen, sind Frauen die tatsächlichen Ernährerinnen (vgl. FAO 2005 und Hernandez 2005).

Das Paradoxe ist: Obwohl Frauen einen überproportionalen und steigenden Beitrag zur Nahrungsmittelproduktion leisten, ist auch ihr Anteil an den weltweit Hungernden überproportional hoch. Nach Schätzungen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen sind bis zu 70 Prozent der Hungernden weiblich (vgl. Windfuhr 2005b). Das liegt zum einen an der Krise der Landwirtschaft in Entwicklungsländern insgesamt, vor allem aber an den vielfältigen Diskriminierungen, denen Frauen auf allen Ebenen ausgesetzt sind. Am deutlichsten manifestiert sich das in der ungleichen Verteilung produktiver Ressourcen wie Land, Saatgut, Wasser und Kredite. In Kenia beispielsweise sind 98 Prozent der Frauen ganztägig in der Landwirtschaft beschäftigt, aber nur fünf Prozent der Bäuerinnen verfügen über eigene Besitztitel. An der ungleichen Verteilung von Land zwischen Frauen und Männern haben bislang auch Agrarreformen – wo sie überhaupt stattgefunden haben – in der Regel nichts geändert. Genderkriterien spielten bei der Landvergabe meistens keine oder nur eine geringe Rolle. So zählten in Honduras zwischen 1961 und 1991 nur vier Prozent Frauen zu den Begünstigten der Agrarreform (vgl. Schüssler 2004, S. 61f.).

Die Handelspolitik ist ähnlich blind für die Geschlechterfrage wie die Bodenpolitik. Internationale Organisationen wie die FAO und UNCTAD sind sich einig, dass die Agrarliberalisierung Frauen gegenüber Männern benachteiligt (vgl. FAO 2005 und Peters 2004). Frauen, so die FAO, „sind die letzten, die von vorherrschenden Wirtschaftwachstums- und Entwicklungsprozessen profitiert haben, mitunter sind sie negativ betroffen gewesen"

Foto: irdtmettupalayam/www.flickr.de

(FAO 2005). Der Grund hierfür liegt in der geringen Beteiligung am Besitz der Ressourcen und in der spezifischen Rolle, die Frauen in der Landwirtschaft häufig innehaben. Nach der Soziologin Christa Wichterich sind Frauen in vielen Dörfern des Südens immer noch die „leibhaftigen Versorgungsleitungen für die Familien", da sie Wasser, Brennholz und Nahrungsmittel für die Haushalte besorgen müssen (Wichterich 2004, S. 86, und Madonsela 2002). Sobald jedoch technische Neuerungen, Expertisen von außen oder Fortbildung in Aussicht stehen, setzen sich im Allgemeinen Männer durch und ziehen daraus den Profit. Männer seien tendenziell schneller für risikoreiche und gewinnversprechende Techniken zu begeistern, während Frauen eher risikoarme und die Versorgung sichernde Techniken vorziehen: „So ist die Handlungslogik der Ressourcenbewirtschaftung von Frauen primär versorgungs- und sicherheitsorientiert, während die von Männern aufgrund ihrer stärkeren Markt- und Geldwirtschaftsintegration vor allem monetär orientiert" (Wichterich 2004, S. 87). Wichterich begründet diesen Unterschied nicht etwa biologistisch mit einer angeborenen Naturverbundenheit oder einer bestimmten Moral, sondern verweist auf den „Überlebenspragmatismus" vieler Frauen. Die Erfahrung habe sie schlicht gelehrt, dass Fürsorge und Solidarität überlebenswichtig seien. Die ihnen meist zugewiesene Verantwortung für die Ernährung der Kinder dürfte sicherlich auch ein Faktor sein.

Wie auch immer diese Rollenzuweisung herzuleiten ist: Die Agrarliberalisierung hat auf bestehende Frauen- und Männerdomänen ganz unterschiedliche Auswirkungen gehabt (vgl. Wichterich 2004, S. 88-90):

- Die Nahrungsmittelproduktion, die sich zu einem größeren Teil in den Händen von Frauen befindet, hat aufgrund der Marktöffnung in vielen Entwicklungsländern einen regelrechten Einbruch erlitten. Heimisch produzierte Nahrungsmittel sind durch billige, oft hoch subventionierte Importe aus dem Ausland verdrängt worden (vgl. Kapitel 4). Mitverantwortlich ist die in Strukturanpassungsmaßnahmen enthaltene Reduzierung von Unterstützungsprogrammen für einheimische ProduzentInnen.

- Die Exportwirtschaft, die von Männern dominiert wird, ist durch die Strukturanpassungspolitik in den meisten Ländern gestärkt worden. Gemäß den Weisungen der Weltbank und des IWF haben viele Entwicklungsländer ihre Landwirtschaft noch stärker auf die Produktion für den Weltmarkt umgestellt. Zu den traditionellen „Kolonialwaren" Kaffee, Tee, Baumwolle und Tabak kamen noch Produkte der Aquakultur (Shrimps etc.) und des Garten-

baus (z.B. Blumen) hinzu. „Handelsliberalisierung und Strukturanpassungsprogramme begünstigen gewöhnlich landwirtschaftliche Exporte gegenüber der Nahrungsmittelproduktion“, befindet auch die UNCTAD und fügt hinzu: „Frauen, die hauptsächlich mit der Nahrungsmittelproduktion beschäftigt sind, haben oft Nachteile bei der Nutzung neuer Exportmöglichkeiten, weil sie größtenteils Kleinbäuerinnen sind und Schwierigkeiten hinsichtlich der Landrechte und des Zugangs zu Krediten und anderen Ressourcen haben.“ (Peters 2004).

Indem die Liberalisierung kleinbäuerliche Landwirtschaft verdrängt und regionale Selbstversorgung unterminiert, „entwertet sie gleichzeitig die ‚weibliche’ Agrarwirtschaft und die Kleinbäuerinnen, die als Ernährungssicherinnen in den lokalen Gemeinschaften wie z.B. afrikanischen Dörfern eine hohe Wertschätzung genossen“, resümiert Wichterich (Wichterich 2004, S. 88). Viele Kleinbäuerinnen können mit ihren Nahrungsmitteln auf den lokalen Märkten mit den Billigimporten nicht mehr konkurrieren, und sehen sich zur Umstellung auf Exportprodukte wie Gemüse gezwungen. Gegenüber Groß- und Mittelbetrieben stehen sie dabei jedoch auf verlorenem Posten. In diesen Betrieben können sie zudem nur selten auf einen Arbeitsplatz hoffen. Die Gewinne aus der Liberalisierung „sind zum größten Teil Mittel- und Großbetrieben in Sektoren zugefallen, wo oft nur wenige Bauern und Angestellte weiblich sind“ (Peters 2004). Und selbst in dem Fall, wo sie einen Arbeitsplatz finden, ist dieser nur selten ein Garant für eine gesicherte Existenz, wie die Erfahrungen mit den oft sehr prekären Arbeitsbedingungen in der Plantagenarbeit oder in der Blumenindustrie zeigen.

Die Tatsache, dass Frauen durch die Liberalisierung benachteiligt werden, heißt freilich nicht, dass Männer insgesamt davon profitierten. Menschen, die von der kleinbäuerlichen Landwirtschaft leben – insbesondere die marginalisierten KleinbäuerInnen –, sind von den Auswirkungen der Liberalisierung insgesamt negativ betroffen. Allerdings sind innerhalb dieser Gruppe Frauen zum einen häufiger vertreten als Männer. Zum anderen sind sie von diesen Auswirkungen aufgrund geschlechtsspezifischer Diskriminierungen noch härter betroffen als Männer.

8. Liberalisierung als Befreiung für Konzerne

Für die FDP ist die Sache klar: „Freier Handel ist fairer Handel. Von einem freien Handel profitieren vor allem die Entwicklungsländer und die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Deshalb ist es aus agrar- und entwicklungspolitischer Sicht wichtig und notwendig, dass die laufende WTO-Runde zu einem weiteren Abbau des Agrarprotektionismus in allen beteiligten Ländern führt" (FDP 2005, S.3). Dies ist nicht die verquere Position einer marktradikalen Oppositionspartei. Auf eine Anfrage von NRO vor der Bundestagswahl 2005 argumentierten alle anderen deutschen Parteien – mit Unterschieden in den Nuancen – ähnlich. Doch in ihrer reinsten Form bringt die FDP das neoliberale Credo auf den Punkt: Der Abbau von Handelsschranken belebt die Konkurrenz, steigert die Effizienz in der Landwirtschaft und ist darüber hinaus der beste Weg hin zu einem „fairen Handel". Er begünstige Entwicklungsländer, da sie aufgrund günstiger klimatischer Bedingungen und geringer Arbeitskosten gegenüber den Industrieländern für viele Produkte einen komparativen Kostenvorteil hätten. Hauptnutznießer seien die kleinbäuerlichen Familienbetrieben, da sie besonders effizient und kostengünstig produzieren können.

Soweit die Theorie. Doch die neoklassische Theorie hat einen blinden Fleck: nämlich die Dominanz einiger weniger Transnationaler Konzerne (TNK), die das Geschäft mit der Landwirtschaft weltweit dominieren und mit Hilfe ihrer überwältigenden Marktmacht jede Freihandelsrhetorik *ad absurdum* führen. Zugespitzt könnte man es so formulieren: Gerade die Liberalisierung ist das größte Hindernis für einen wirklich freien Handel für KleinbäuerInnen und KonsumentInnen. Denn erst im Windschatten einer weltweiten Marktöffnungspolitik und der Liberalisierung von Investitionspolitiken konnten diese TNK die wirtschaftliche Stärke und Macht erreichen, mit der sie heute die Landwirtschaft beherrschen. Und zwar entlang der gesamten Nahrungskette (*agrifood chain*), d.h. in allen Hauptaktivitäten, die zwischen der Aussaat auf dem Acker und dem Verkauf eines Endprodukts an der Ladentheke stattfinden.

Vier Glieder bzw. Hauptaktivitäten sind in der Nahrungskette zu unterscheiden (vgl. Action Aid 2005, S. 11-13). Das erste Glied – noch vor dem Anbau - ist der Verkauf landwirtschaftlicher Inputs wie Saatgut und Agrarchemikalien an die BäuerInnen. Nach der Ernte erfolgt zweitens der Ankauf der Roherzeugnisse durch Zwischenhändler, deren Erstverarbeitung und Verkauf an die weiterverarbeitende Lebensmittelindustrie. Diese verarbeitet sie drittens zu Fertigprodukten und verkauft sie an den Einzelhandel, der schließlich viertens die mit Marken versehenen Fertigprodukte an die KonsumentInnen verkauft. In allen vier Bereichen hat in den vergangenen Jahrzehnten im Zuge der Liberalisierung eine atemberaubende Konzentration in den Händen weniger TNK stattgefunden. „Transnationale Agrarkonzerne haben in den letzten Jahren in einer Art Großeinkauf im Süden eine hohe Anzahl lokaler Betriebe erworben" (Action Aid 2005, S. 12). Dabei haben Konzerne zum einen andere Unternehmen geschluckt, die im gleichen Bereich aktiv waren, wie z.B. eine

Supermarktkette eine andere („horizontale Konzentration"). Darüber hinaus verlief die Konzentration aber auch „vertikal", das heißt durch den Erwerb von Unternehmen aus einem anderen Glied der Nahrungskette.

Das Resultat ist, dass heute beispielsweise sechs TNK nämlich BASF, Bayer, Dow, DuPont, Monsanto und Syngenta, 75 bis 80 Prozent des Pestizidmarktes kontrollieren. Der Welthandel mit Bananen liegt zu 50 Prozent in den Händen von Chiquita und Dole. Fünf Konzerne haben 90 Prozent des Weltgetreidehandels unter sich aufgeteilt. In den USA wird die Fleischverpackung zu 81 Prozent von vier Unternehmen abgewickelt, und in Mexiko kontrolliert die US-amerikanische Supermarktkette Wal-Mart 40 Prozent des Einzelhandels (vgl. Action Aid 2005). Dies sind nur einige Zahlen. Doch schon die kleine Auswahl macht deutlich, dass von einem freien oder gar fairen Markt nicht die Rede sein kann. Charakteristisch für das Geschäft mit der Landwirtschaft ist vielmehr die Dominanz von Monopolen und Oligopolen, die dem Markt – und oft auch den Staaten, in denen sie operieren – ihre eigenen Gesetze diktieren. Kleinere Mitbewerber haben gegenüber diesen Giganten kaum eine Chance.

Für die KleinbäuerInnen und LandarbeiterInnen hat diese Konzentration des Agrobusiness verheerende Folgen. Denn sie sind das schwächste Glied in der Wertschöpfungskette bei der Nahrungsmittelproduktion. Als AbnehmerInnen zahlen KleinbäuerInnen die Zeche für Preissteigerungen bei Saatgut und anderen landwirtschaftlichen Inputs, die auf unfaire Preisabsprachen zwischen Kartellen oder die Schließung lokaler Unternehmen zurückgehen. Als AnbieterInnen von landwirtschaftlichen Roherzeugnissen befinden sie sich zugleich im Würgegriff weniger Zwischenhändler, die ihnen immer geringere Erzeugerpreise bieten. Kein Wunder, dass Zwischenhändler im honduranischen Volksmund *coyotes* (Wölfe) heißen. Doch diese vollstrecken letztendlich oft Entscheidungen, die in Konzernzentralen in Europa oder in den USA getroffen wurden. Das geschah zum Beispiel, als die englische Supermarktkette Asda Wal-Mart 2002 versuchte, mit Billigpreisen für Bananen ihre Konkurrenten aus dem Feld zu schlagen. Denn diese reagierten prompt und verlangten von ihren Lieferanten, die Bananen deutlich billiger anzubieten als zuvor. Leidtragende waren die BananenbäuerInnen und PlantagenarbeiterInnen in Costa Rica, die nicht mehr den gesetzlich garantierten Mindestpreis bzw. den Mindestlohn erhielten (vgl. Action Aid 2005, S. 20f.).

In diesem Fall profitierten – neben den Konzernen – auch die englischen VerbraucherInnen vom Elend in Costa Rica (vgl. Action Aid 2005, S. 4). Häufig jedoch ist nicht einmal das der Fall. Denn von dem Absenken der Erzeugerpreise ist bei den Verbraucherpreisen oft nichts oder kaum

Abb. 4: Globale Expansion der fünf größten transnationalen Einzelhandelsketten für Lebensmittel, 1980-2001

Quelle: FAO 2004, S. 31

etwas zu spüren. So stellte die Organisation der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) fest, dass sich die Schere zwischen Erzeuger- und Verbraucherpreisen seit den 1980er Jahren noch schneller geöffnet hat als zuvor. Am schnellsten wuchs die Kluft in den Ländern mit der höchsten Marktkonzentration (vgl. Action Aid 2005, S. 28).

Mit den gängigen Erklärungsmustern von Angebot und Nachfrage sind die Entwicklungen auf den Weltagrarmärkten nur begrenzt zu fassen. Denn die Voraussetzung eines ‚perfekten Wettbewerbs', von der LiberalisierungsverfechterInnen in ihren optimistischen Voraussagen oft ausgehen, ist im Agrarhandel keineswegs gegeben. Und dies liegt, anders als internationale Organisationen wie die OECD oder die Weltbank suggerieren, nicht nur an ‚Marktverzerrungen' durch Subventionen und Zölle, sondern nicht zuletzt an der Übermacht weniger Konzerne. „Solange multilaterale Handelsregeln der Konzentration von Marktmacht im internationalen Agrarhandel nicht Rechnung tragen, können sie ein offenes und faires Handelssystem nicht gewährleisten", schlussfolgert Sophia Murphy vom *Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)*. „Zumindest", so Murphy, „müssen diese Regeln den Staaten, allen voran den Entwicklungsländern, die Freiheit zugestehen, gedumpte Produkte zu stoppen, die Ernährungssicherheit zu verteidigen und den Lebensunterhalt einkommensschwacher BäuerInnen zu sichern" (Murphy 2002, S. 5).

Einstweilen jedoch dominieren TNK nicht nur den Handel selbst, sondern nehmen auch großen Einfluss auf die Handelspolitik und die Handelsregeln. Besonders offenkundig und frappierend zeigte sich dieser Einfluss etwa beim Zustandekommen des Agrarabkommens der WTO. Denn der von der US-Regierung vorgelegte Entwurf zu diesem Abkommen stammte unmittelbar aus der Feder vom ehemaligen Vize-Präsidenten des Getreidemultis Cargill, Daniel Amstutz. Später kehrte Amstutz ins Getreidegeschäft zurück (vgl. Murphy 2002, S. 24). Nach dem jüngsten Irakkrieg wurde er nun von der US-Regierung mit der Aufgabe betraut, den landwirtschaftlichen ‚Wiederaufbau' im Irak zu leiten. In dieser Funktion trug er dazu bei, dass in einem Vertrag mit der irakischen Regierung die Wiederaufnahme amerikanischer Reisexporte vereinbart wurde (vgl. Oxfam 2005, S. 42).

Der Fall Amstutz ist nur eins von vielen Beispielen für die personellen Verflechtungen zwischen der staatlichen Bürokratie und den Agrarkonzernen. Um den Einfluss der Agrarlobby auf die Handelspolitik zu belegen, bedarf es keiner Verschwörungstheorien. Der Handelsvertreter der US-Regierung macht selber keinen Hehl daraus, nach welchen Kriterien die BeraterInnen der *Agricultural Technical Advisory Committees for Trade* (ATACs) ausgewählt werden: Sie sollen „übereinstimmen mit der Fortsetzung des aggressivem Drucks der Bush-Administration, ausländische Märkte für US-Agrarprodukte zu erschließen..." (Oxfam 2005, 41). Und tatsächlich sind mit ADM, Louis Dreyfus, USA Rice und der US Rice Producers' Association die wichtigsten Konzerne dort vertreten, die ein großes Interesse an einer Marktöffnung im Reissektor haben (vgl. Oxfam 2005, S. 41). Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass das Agrobusiness seit 1990 zu den zehn wichtigen Sponsoren von Kandidaten und Parteien bei den Präsidentschaftswahlen gehört.

Das beschriebene Phänomen bleibt jedoch nicht auf die USA beschränkt. Auch in der EU zeigen sich Verhandlungsführer sehr empfänglich für die Vorschläge aus der Agrarlobby. (vgl. Eberhardt 2005). So etwa Pascal Lamy im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Cancún. Der damalige EU-Handelskommissar (und jetzige Generaldirektor der WTO) sprach auf der Generalversammlung der Vereinigung der Ernährungsindustrien Europas (CIAA) von „unseren gemeinsamen Bestrebungen, für Ihr internationales Umfeld einen stabileren, besser vorhersehbaren, dem

Handel stärker förderlichen Rahmen zu schaffen." Explizit bedankte sich Lamy bei der Generalversammlung für ihre Vorschläge: „Dank dieser klaren Positionen wissen wir Verhandlungsführer, welche Richtung wir einschlagen sollten." (Lamy 2003). Auch in den aktuellen Agrarverhandlungen hat die CIAA ihre Positionen bereits dargelegt: Der Abbau von Exportsubventionen in der EU soll möglichst langsam und nur parallel zum Abbau ähnlicher Exportförderungen in anderen Ländern erfolgen. Und vor allem muss es „zu wirklichen Verbesserungen bei den Marktzugangsmöglichkeiten für Nahrungsmittel und Getränke" kommen. Wenngleich Flexibilität möglich sein solle, dürfe „keine Zolllinie von Reduktionsverpflichtungen ausgenommen werden" (CIAA 2005).

Kasten 4: Ernährungssouveränität als Alternative für die Landwirtschaft

Produktionssteigerung durch technologische Verbesserung, Liberalisierung des Welthandels, Konzentration auf hochwertige Exportgüter und Ernährungssicherung durch billige Nahrungsmittelimporte: Seit einem Vierteljahrhundert schwören die meisten Regierungen und multilateralen Organisationen nunmehr auf die neoliberale Rezeptur als Königsweg zur Bekämpfung von Armut und Hunger. Der Niedergang kleinbäuerlicher Landwirtschaft im Süden wie im Norden, global ansteigende Hungerzahlen, ökologische Zerstörung und regelmäßige Lebensmittelskandale haben in den vergangenen Jahren immer mehr Zweifel an dem dominierenden Entwicklungsmodell geweckt und die Suche nach alternativen Modellen für die Landwirtschaft angeregt. Immer häufiger begegnet dabei der Begriff der „Ernährungssouveränität". In der gemeinsamen Abschlusserklärung „Profit für wenige oder Nahrung für alle?" der NRO und sozialen Bewegungen zum Welternährungsgipfel 1996 in Rom war Ernährungssouveränität eine der Hauptforderungen. Seitdem ist der Begriff aus der Diskussion um eine alternative Landwirtschaftspolitik nicht mehr wegzudenken.

Von der 1993 gegründeten weltweiten KleinbäuerInnenbewegung La Via Campesina *entwickelt, hat die Bedeutung von Ernährungssouveränität fortwährend Veränderungen und Verfeinerungen erfahren. Bis heute gibt es nicht die eine allgemeingültige Definition. Weit verbreitet ist die Definition des People's Food Sovereignty Network von 2002:*

> *„Ernährungssouveränität ist das Recht aller Völker, ihre Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik selber zu definieren; die einheimische landwirtschaftliche Produktion und den Handel zu schützen und zu regulieren, um die Ziele nachhaltiger Entwicklung zu erreichen; ihr Maß an Selbstversorgung selber zu bestimmen; Dumpingimporte auf ihre Märkte zu begrenzen; den lokalen Gemeinschaften, die von der Fischerei leben, den Vorrang beim Management der Wassernutzung und die Rechte über die Wasserressourcen zu geben. Ernährungssouveränität lehnt den Handel nicht ab, sondern fördert die Formulierung von Handelspolitiken und –praxen, welche den Rechten der Völker auf Nahrung und eine sichere, gesunde und ökologisch nachhaltige Produktion dienen." (zitiert aus Windfuhr/ Jonsén 2005, S. 1, eigene Übersetzung)*

Leitmodell ist eine kleinbäuerliche Landwirtschaft, die auf nachhaltige Weise vor allem Nahrung für die lokale Bevölkerung produziert. Selbstversorgung, lokaler und regionaler Handel haben Vorrang vor Exporten und Welthandel. Ein effektiver Schutz von KleinbäuerInnen vor billigen Importen, ein Verbot von Dumping, die Umverteilung von Land und ein Verbot von Genfood gehören zu den Eckpfeilern des Modells. Für La Vía Campesina ist die WTO der falsche Rahmen zur Regulierung des Agrarhandels, weil diese einseitig auf Liberalisierung setzt und vor allem die Interessen von Transnationalen Konzernen (TNK) widerspiegelt. Die Marktmacht und die politische Macht dieser TNK wollen die VerfechterInnen der Ernährungssouveränität eindämmen. Neben der Sicherung der Ernährung geht es ihnen also auch um die Stärkung demokratischer Rechte und deren Wahrnehmung durch marginalisierte Gruppen wie KleinbäuerInnen, indigene Gemeinschaften, FischerInnen und innerhalb dieser Gruppen besonders der Frauen.

Ernährungssouveränität ist keine akademische Kopfgeburt und kein bis ins letzte Detail ausgefeiltes Politikmodell, sondern vor allem aus dem Widerstand gegen das neoliberale Modell und aus praktisch gelebten Alternativen hervorgegangen. Daraus erklärt sich zum einen der lebendige Charakter als Kristallisierungspunkt kritischer Debatten und zum anderen die starke soziale Basis dieser Forderung. So sind in La Vía Campesina inzwischen Mitgliedsorganisationen aus über 70 Ländern in Süd-, Mittel- und Nordamerika, Asien, Afrika und Europa verbunden. Die bunte Bandbreite ihrer Mitglieder reicht von den Landlosen in Brasilien und Südafrika über indigene Gruppen in Kolumbien, ReisbäuerInnen aus Südkorea, LandarbeiterInnen aus Nicaragua und den kritischen BäuerInnen aus Deutschland und Frankreich. „Globalicemos la lucha – globalicemos la esperanza!" („Globalisieren wir den Kampf – Globalisieren wir die Hoffnung!"): Die grünen Fahnen mit dem Motto von La Vía Campesina tauchen inzwischen auf allen Gipfeln auf, wo Regierungschefs in demokratischem Halbdunkel über das Schicksal von Landlosen und KleinbäuerInnen zu befinden drohen.

Die Unterstützung für Ernährungssouveränität geht inzwischen aber über La Vía Campesina *weit hinaus. International vertreten beispielsweise auch die internationale Gewerkschaft der Lebensmittel-, Hotel-, Restaurant-, Kaffee- und GenussmittelarbeiterInnen IUF und viele andere das Konzept. In Deutschland beziehen sich darauf neben der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), dem deutschen Mitglied von* La Vía Campesina *vor allem Attac, die Katholische Landjugendbewegung (KLJB) und die BUKO-Agrarkoordination. Damit ist die internationale Bewegung für Ernährungssouveränität inzwischen eine ernst zu nehmende zivilgesellschaftliche Gegenmacht zur dominierenden Landwirtschaftspolitik geworden.*

Die meisten VerfechterInnen der Ernährungssouveränität erheben zugleich auch die Forderung nach Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung, so zum Beispiel die gemeinsame internationale Kampagne für Agrarreformen „Brot, Land und Freiheit" von La Vía Campesina *und FIAN International. Tatsächlich überlappen sich beide Konzepte oftmals in ihren politischen Konsequenzen, in einigen Definitionen von Ernährungssouveränität ist auch das Menschenrecht auf Nahrung enthalten. Dennoch sind sie nicht gleichbedeutend (vgl. Windfuhr/ Jonsén 2005, S. 19-24). Während Ernährungssouveränität ein politisches Leitmodell für eine alternative Landwirtschaft bezeichnet, ist das Recht auf Nahrung ein völkerrechtlich verankertes individuelles Menschenrecht, zu dessen Umsetzung hauptsächlich Staaten verpflichtet sind (vgl. Kapitel 11-13). Gerade die Diskussion über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Ernährungssouveränität und dem Menschenrecht auf Nahrung hat sich als sehr produktiv erwiesen und die Weiterentwicklung beziehungsweise Interpretation beider Konzepte gefördert.*

9. Agrarreform in Europa: Ende des Dumpings in Sicht?

Auf die Dumping-Vorwürfe von Entwicklungsländern und NRO entgegnet die EU-Kommission häufig, dass sie ihre Exportsubventionen ja bereits zum größten Teil abgebaut habe. In der Tat sind die jährlichen Exportsubventionen der EU von acht bis zwölf Milliarden US$ im Zeitraum von 1988 bis 1994 auf 3,4 Milliarden im Jahre 2001 zurück gegangen. Damit ist die EU ihrer Verpflichtung aus dem WTO-Agrarabkommen zum Abbau der Exportsubventionen um mindestens 36 Prozent zwischen 1995 und 2000 durchaus nachgekommen. Auf der anderen Seite verzeichnen die Exportsubventionen seither wieder einen leichten Anstieg und beliefen sich 2003 wieder auf 3,7 Milliarden US$ (vgl. Wiggerthale 2005, S. 3). Vor allem aber kritisieren NRO, dass Dumping nicht nur durch Exportsubventionen, sondern auch durch interne Subventionen entsteht. Tatsächlich hat der Abbau der Exportsubventionen auf das Gesamtniveau der Unterstützung der europäischen Landwirtschaft kaum einen Einfluss gehabt.

Intern hat die EU, vor allem auf Druck der Agrarverhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT (später in der WTO), seit 1992 ihre Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) einiger grundlegender Reformen unterzogen. So wurden mit der so genannten McSharry-Reform von 1992 und der Agenda 2000 die im Binnenmarkt geltenden Interventionspreise für Getreide, Ölsaaten, Hülsenfrüchte sowie Rind- und Schaffleisch schrittweise an das Weltmarktniveau angenähert (vgl. Brandt 2004, S. 3). Als Ausgleich für die Einkommensausfälle erhielten die BäuerInnen im Getreide- und Rindfleischbereich fortan produktionsgebundene Direktzahlungen, deren Höhe sich nach Anbaufläche oder Anzahl der Tiere bemaß. In einem nächsten grundlegenden Reformschritt beschloss der Ministerrat der EU am 26. Juni 2003 in Luxemburg eine weitgehende „Entkopplung" der Direktzahlungen von der Produktion ab 2005. Das heißt die Höhe der Zahlungen soll fortan weder von der Art des Produkts noch der Produktionsmenge abhängen, sondern im Grundsatz von der Anzahl Hektar (vgl. zur Diskussion der verschiedenen Modelle: Brandt 2004 und Jasper 2004). Einzige Voraussetzung ist die Einhaltung der EU-Mindeststandards bezüglich Umweltschutz, Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit in Acker- und Pflanzenbau („cross compliance") (vgl. Brandt 2004, S. 9).

Hintergrund der Reformen war die Verpflichtung des Agrarabkommens (AoA) der WTO, so genannte „handelsverzerrende" Stützungen zu reduzieren (vgl. Kasten 2 zum bisherigen Agrarabkommen der WTO). Erlaubt sind demnach solche Subventionen, die nicht an die Produktion gebunden sind und damit angeblich keine handelsverzerrende Wirkung entfalten. Wenngleich die EU seit den Luxemburger Beschlüssen betont, ihre Reduktionsverpflichtungen erfüllt zu haben, ist die faktische Wirksamkeit der Reformen noch kaum abzuschätzen. Zwar wird damit gerechnet, dass die Entkopplung zu einem Angebotsrückgang für bestimmte Produkte wie Rindfleisch (um 10 bis 15 Prozent) oder Körnerfrüchte (um 4 bis 7 Prozent) führen wird. Insgesamt jedoch wird die Agrarproduktion in Deutschland vermutlich nur um ein bis

zwei Prozent sinken (vgl. Brandt 2004, S. 15). „Für die gesamte EU ist damit zu rechnen, dass der Trend steigender Produktivität andauern und auf längere Sicht weiterlaufen wird“ (Brandt 2004, S. 16).

Mit anderen Worten: Das Problem der Überschussproduktion wird auch durch die Reform der GAP vermutlich weitgehend unberührt bleiben, die Notwendigkeit zum Billigexport ebenso. An dem Grundproblem, dass die reichen Industrieländer ihre Produkte weit unter Produktionskosten auf den internationalen Märkten absetzen, hat sich bislang jedenfalls nichts geändert (vgl. Brandt 2004). 2001 exportierte die EU den Weizen zu Preisen um 46 Prozent unterhalb der Erzeugungskosten. Für Magermilchpulver betrug der Exportpreis der EU lediglich 50 Prozent der Erzeugungskosten. Noch weiter ist die Kluft beim Zucker, wo die Exportpreise nur 25 Prozent der Erzeugungskosten deckten. Ob diese niedrigen Exportpreise durch direkte oder indirekte Exportsubvention, produktionsgebundene oder entkoppelte Direktzahlungen zustande kommen, spielt im Endergebnis eine untergeordnete Rolle. Auch die aktuelle Politik der EU, die internen Garantiepreise für Agrarprodukte – beispielsweise für Zucker und Molkereiprodukte – zu senken, zielt darauf ab, Überschüsse weiterhin billig auf dem Weltmarkt abzusetzen, ohne dafür Exportsubventionen zu benötigen. Die Schäden für die Volkswirtschaften und insbesondere die BäuerInnen in Entwicklungsländern bleiben katastrophal.

Ist die Abschaffung oder radikale Kürzung jeglicher Subventionen für die europäische Landwirtschaft also die einzig mögliche Lösung des Problems? In diese Richtung weisen Vorschläge vieler Regierungen des Südens, mitunter aber auch des Nordens (z.B. Großbritannien). Aus sozialer und ökologischer Perspektive wäre eine solche Lösung jedoch nicht akzeptabel. Eine radikale Kürzung der Subventionen bei gleichzeitiger Marktöffnung und Senkungen der Binnenmarktpreise würde für Hunderttausende kleiner Betriebe in Europa das Aus bedeuten und zahlreiche ländliche Arbeitsplätze vernichten. Eine bäuerliche und ökologisch nachhaltige Nahrungsmittelproduktion würde zudem unmöglich gemacht; große und industrielle Landwirtschaftsbetriebe würden ihre Vormachtstellung weiter ausbauen. Europa wäre zur Ernährung der eigenen Bevölkerung auf massive Importe aus den Entwicklungsländern angewiesen. Aufgrund der langen Transportwege würde dies große ökologische Schäden mit sich bringen und zudem nicht notwendigerweise den dortigen Armen zugute kommen (vgl. Kapitel 5).

Statt einer Abschaffung der Subventionen ist in den Industrieländern eine Umgestaltung des Subventionssystems im Sinne einer bäuerlichen und ökologisch nachhaltigen Landwirtschaft notwendig. Subventionen dürfen nicht, wie bisher, die großen und industriell wirtschaftenden Betriebe begünstigen. Viel strikter als bisher müssen Subventionen an die Einhaltung ökologischer und sozialer Standards (etwa die Schaffung von sozialverträglichen Arbeitsplätzen) gebunden werden. Aus der Perspektive des Rechts auf Nahrung ist dabei von zentraler Bedeutung, dass in den Industrieländern die Überschussproduktion abgebaut wird und dass Agrarprodukte nicht unterhalb ihrer Erzeugungskosten in Entwicklungsländer exportiert werden.

10. WTO-Agrarverhandlungen: Kuhhandel auf Kosten der Hungernden?

Mit der vierten Ministerkonferenz der WTO in Doha (Katar) wurde 2001 der Beginn der so genannten „Entwicklungsrunde" beschlossen, das heißt einer Verhandlungsrunde, in der besonders die Anliegen der Entwicklungsländer im Vordergrund stehen sollten. Wie in den Bereichen Dienstleistungen (GATS), geistige Eigentumsrechte (TRIPS) und Marktzugang für nicht landwirtschaftliche Güter (NAMA) sollte auch für die Landwirtschaft ein neues Abkommen ausgehandelt werden. Ziel war es, bis zum 1. Januar 2005 in allen Bereichen zu einer Einigung zu gelangen. Spätestens seit dem Scheitern der Ministerkonferenz im mexikanischen Cancún im September 2003 war jedoch klar, dass diese Frist nicht eingehalten würde (vgl. zum Hintergrund: EED 2004).

Eine erste Annäherung seit Cancún konnte die WTO im August 2004 vermelden, als sich der Allgemeine Rat in Genf auf eine Rahmenvereinbarung („framework agreement") einigte (vgl. WTO 2004). In dieser Rahmenvereinbarung, auch „Juli-Paket" genannt, wurde der Rahmen abgesteckt, in dem sich die weiteren Verhandlungen bewegen sollten. Der allgemeine Optimismus der Freihandelsfreunde vom August 2004 verpuffte jedoch gründlich, nachdem zwei weitere Treffen des Allgemeinen Rats der WTO, im Juli und im Oktober 2005, ergebnislos zu Ende gegangen waren. Erst mit der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2005 in Hongkong konnten die Verhandlungen wieder „auf die Schiene" gebracht werden. Wenngleich dort nur wenige konkrete Beschlüsse getroffen wurden, konnten sich die Delegierten immerhin auf einen gemeinsamen Text für eine Ministererklärung einigen und einen vorzeitigen Abbruch der Doha-Runde einstweilen vereiteln.

Die Rahmenvereinbarung von Genf und die Ministererklärung von Hongkong enthalten folgende Vorgaben für die drei Pfeiler eines künftigen Agrarabkommens, Exportwettbewerb, interne Stützungen und Marktzugang (vgl. Kasten 2 zum bisherigen AoA):

- **Exportwettbewerb**: Nach jahrelangem Widerstand und auf Druck aller anderen Regierungen wie auch zivilgesellschaftlichen Gruppen willigte die EU auf der Ministerkonferenz in Hongkong ein, die Exportsubventionen bis Ende 2013 endgültig auslaufen zu lassen. Diese Entscheidung ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie ist bei näherer Betrachtung jedoch nicht der große Durchbruch, als den die EU ihn öffentlich zu verkaufen versucht: 1) Die Entscheidung bleibt hinter der Forderung der Entwicklungsländer nach einer Beendigung bis 2010 deutlich zurück. 2) Die Exportsubventionen machen nach Schätzungen von Oxfam lediglich 3,6 Prozent der Agrarbeihilfen der EU aus (vgl. Green 2006, S. 3). Da viele interne Stützungen auf die Preise von Exportprodukten ähnlich wirken, wird die Abschaffung der Exportsubventionen das Dumpingproblem nicht lösen. Ob sich die Entscheidung für die Landwirtschaft der Entwicklungsländer positiv auswirkt, wird zudem davon abhängen, ob die Kürzungen schon in einer frühen Umsetzungsphase oder erst kurz vor Ablauf der Frist vorgenommen

werden. Diese Frage wird Gegenstand der weiteren Verhandlungen sein.
Auch andere Formen des Exportwettbewerbs, wie bestimmte Exportkredite oder der missbräuchliche Einsatz von Nahrungsmittelhilfe zur Exportförderung, sollen nach der Ministererklärung bis 2013 unterbunden werden.

- **Interne Stützungen:** Auch sie sollen nach der Rahmenvereinbarung durch ein neues Agrarabkommen reduziert werden. Ähnlich wie im alten AoA gilt dies zunächst für die offiziell als „handelsverzerrend" eingestuften Stützungen der **Gelben Box**. Länder mit einem hohen Unterstützungsniveau sollen ihre handelsverzerrenden Subventionen stärker reduzieren als andere. Am 10. Oktober 2005 haben sowohl die USA als auch die EU dazu konkrete Angebote vorgelegt. So ist die US-Regierung bereit, die Obergrenze für ihre Zahlungen innerhalb der Gelben Box um 60 Prozent zu senken. Die EU will sogar eine 70-prozentige Reduzierung ihrer Obergrenze in dieser Kategorie akzeptieren. Das Ganze hat jedoch einen großen Haken: Zwischen der erlaubten Obergrenze und den tatsächlichen derzeitigen Zahlungen besteht ein sehr großer Spielraum, auch „Wasser" genannt. Was nach großzügigen Angeboten aussieht, entpuppt sich daher, bei Lichte betrachtet, weitgehend als Mogelpackung. Nach Berechnungen von Oxfam müssten die USA ihre tatsächlichen Zahlungen innerhalb der Gelben Box (nach ihrem eigenen Angebot) nur um 6,8 Prozent reduzieren, wenn die Obergrenze um 60 Prozent sinkt. Die EU könnten ihre Zahlungen sogar um 3,9 Prozent erhöhen (bei einer 70-prozentigen Senkung der Obergrenze). Die Entwicklungsländer verlangen aus diesem Grunde stärkere Reduzierungen der Obergrenzen, die auch Einschnitte in den tatsächlichen Stützungen erfordern würden.

Neu gegenüber dem alten AoA ist in der Rahmenvereinbarung die Einführung einer Obergrenze für die Zahlungen der **Blauen Box**. Diese dürfen demnach nicht mehr als fünf Prozent des Gesamtwerts der landwirtschaftlichen Produktion ausmachen. Nach dem US-Angebot vom 10. Oktober soll diese Obergrenze sogar auf 2,5 Prozent gesenkt werden. Doch ähnlich wie für die Gelbe gilt auch für die Blaue Box: Tatsächliche Einschnitte würden dadurch nicht erforderlich. Ganz im Gegenteil: Nach Oxfam-Berechnungen könnten die USA um 2,35 Milliarden US-Dollar, die EU sogar um 4,2 Milliarden Euro zulegen.

Tab. 2: Interne Stützungen Oxfam

EU-Vorschlag	EU (Mrd. Euro)	US (Mrd. $)	G-20-Vorschlag	EU (Mrd. Euro)	US (Mrd. $)
Uruguay-End-AMS	67,2	19,1	Uruguay-End-AMS	67,2	19,1
AMS nach Reduktion: 70%EU, 60%US	20,2	7,6	AMS nach Reduktion: 83%EU, 70%US	11,4	5,7
Schätzung post 2003/EU[1] Notifizierung US 2001/02	16,3	14,4	Schätzung post 2003/EU[1] Notifizierung US 2001/02	16,3	14,4
Erforderliche Änderung	+ 3,9	- 6,8	**Erforderliche Änderung**	- 4,9	- 8,7

[1] Schätzung Oxfam
Anmerkung: Der **US-Vorschlag** sieht ein 83% Reduktion (siehe G-20-Vorschlag) für die EU und eine 60% für die USA (siehe US-Vorschlag) vor.

Nimmt man alle so genannten handelsverzerrenden internen Stützungen in ihrer Gesamtheit (also alle internen Stützungen mit Ausnahme der Grünen Box), so haben weder die USA noch die EU bislang nennenswerte Angebote zur Reduzierung vorgelegt. Nach Oxfam-Berechnungen müssten die USA ihre internen Stützungen von 74,7 auf 73,1 Milliarden US-Dollar senken; die EU dürften sie theoretisch sogar von 69 auf 84,7 Milliarden Euro erhöhen. Kein Wunder also, dass die Entwicklungsländer diese „Angebote" bislang nicht akzeptiert haben und auf der Ministerkonferenz in Hongkong in diesem Bereich keine konkreten neuen Beschlüsse gefasst wurden.

Für die **Grüne Box** sieht die Rahmenvereinbarung (ebenso wie das alte AoA) zudem keine Kürzungen vor. Beschlossen wurde in der Rahmenvereinbarung lediglich eine Überprüfung der Kriterien, die allerdings die grundlegenden Konzepte, Prinzipien und die Effektivität der Grünen Box nicht in Frage stellen dürfe.

- **Marktzugang:** Nach der Rahmenvereinbarung soll ein neues AoA „substanzielle Verbesserungen im Marktzugang" bringen. Dazu sollen alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme der ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) einen Beitrag leisten, die Reduktionssätze sollen jedoch für Industrieländer höher sein als für Entwicklungsländer. Die Reduzierung der Zollobergrenzen soll für alle nach einer gestaffelten Formel („tiered formula") erfolgen, d.h. höhere Zölle sollen stärker reduziert werden als niedrige. In Hongkong wurde zwar vereinbart, dass die Zolllinien in vier Kategorien eingeteilt werden sollen. Die entscheidenden Fragen, wie stark die Zollobergrenzen innerhalb dieser Kategorien für Industrie- und Entwicklungsländer jeweils reduziert werden und wo die Grenzen zwischen den Kategorien liegen sollen, blieben jedoch offen. Eine Umsetzung der bisher eingereichten Vorschläge würde die Entwicklungsländer zu massiven Marktöffnungen zwingen (vgl. Oxfam Deutschland 2005, S. 9f.). Selbst im Falle des gemäßigteren gemeinsamen Vorschlags der EU und der größeren Entwicklungsländer (G 20) müssten 17 Entwicklungsländer ihre angewandten Zölle für Reisimporte senken. Diese Länder, darunter Indien und China, beheimaten die Hälfte der weltweiten Reisproduktion. 1,5 Milliarden Menschen sind dort von der Landwirtschaft abhängig. Zollsenkungen würden auch für andere wichtige Grundnahrungsmittel erforderlich, so für Geflügel in 23, Mais in 16 und Weizen in elf Entwicklungsländern. Im Falle des US-Vorschlags wären noch wesentlich mehr Entwicklungsländer von neuen Marktöffnungszwängen betroffen.
  Zollsenkungen soll es nach der Rahmenvereinbarung für alle Produkte geben. Allerdings dürfen alle Länder eine noch zu bestimmende Anzahl von Zolllinien als „**sensibel**" einstufen, für die dann nur eine geringere Reduzierung verlangt wird. Allen Entwicklungsländern soll nach der Rahmenvereinbarung eine „Sonder- und Vorzugsbehandlung" zugestanden werden. Dazu

Tab. 3: Marktzugang: Anzahl der Entwicklungsländer, die ihre angewandten Zölle senken müssen (EU/G-20-, US-Formel)

	Geflügel	Zucker	Sorghum	Ölsaaten	Pflanzenöl	Weizen	Reis	Mais	Gesamt
US-Formel	28	24	20	18	20	12	25	20	167
EU/G20-Formel	23	20	17	16	13	11	17	16	133

Quelle: Berechnungen Oxfam

gehört die Möglichkeit, eine „angemessene Anzahl" von Produkten „nach Kriterien der Ernährungssicherheit, Sicherheit des Lebensunterhalts und ländlicher Entwicklung" als „**Spezielle Produkte**" (SP) zu definieren, denen eine „flexiblere Behandlung" zukommen soll. Außerdem soll ein „**Spezieller Schutzmechanismus**" (SSM) eingerichtet werden, den Entwicklungsländer zum Schutz gegen plötzliche Importfluten einsetzen können. Die Ministererklärung von Hongkong enthält einige positive Formulierungen zu diesen Schutzmechanismen für Entwicklungsländer. So sollen die Entwicklungsländer die Auswahl der SP selber treffen können. Ungelöst bleiben jedoch die Kernfragen, wie viele Produkte als SP definiert werden können und wie die Ausnahmebestimmungen für diese SP aussehen sollen. Die USA bestehen darauf, dass auch für SP Zollsenkungen vorgeschrieben werden, wenn auch in geringerem Maße als für andere Produkte.

Um den Fortgang der Verhandlungen zu sichern und der wachsenden öffentlichen Kritik entgegen zu treten, fassten die Regierungen in Hongkong drei weitere Beschlüsse, die den entwicklungsfreundlichen Charakter der WTO unterstreichen sollten: die Abschaffung der Exportsubventionen auf Baumwolle bis Ende 2006, einen erleichterten Zugang der ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) zu den Märkten der Industrieländer und die Erhöhung so genannter handelsbezogener Entwicklungshilfe („Aid for Trade"). Das *Institute for Agriculture and Trade Policy* (IATP) hat diese Beschlüsse aus mehreren Gründen als „Schlag ins Gesicht" der Entwicklungsländer bezeichnet (vgl. IATP 2006): 1) Die US-Exportsubventionen auf Baumwolle waren durch einen Schiedsspruch der WTO ohnehin schon für illegal erklärt worden. Mit anderen Worten: Die US-Regierung verkauft die – eigentlich ganz selbstverständliche – Umsetzung dieses Urteils nun als großes Zugeständnis. 2) Einen zoll- und quotenfreien Marktzugang hatte die EU den LDCs im Rahmen der *Everything but Arms Initiative* (EBA) ohnehin schon seit 2001 für alle Produkte außer Reis, Bananen und Zucker gewährt. Auch in den USA gilt er bereits für 94 Prozent der Zolllinien (vgl. Green 2006, S. 5). Der nun beschlossene freie Marktzugang für 97 Prozent der Zolllinien ist daher kein großer Sprung. Nach Einschätzung von Oxfam werden die USA damit weiterhin problemlos in der Lage sein, sich gegen die wichtigsten Importprodukte der LDCs abzuschirmen, so z.B. gegen Textilien und Bekleidungsstücke aus Bangladesch, Kambodscha und Nepal. Japan wird auch weiterhin seinen Reissektor, Fischprodukte und Lederwaren schützen können. 3) Mit Hilfe der versprochenen handelsbezogenen Entwicklungshilfegelder sollen in den LDCs und anderen Entwicklungsländern die Infrastruktur und Angebotskapazitäten gestärkt werden. Allerdings ist sehr fraglich, ob der Beschluss tatsächlich eine Verbesserung gegenüber den bereits zuvor gefassten Beschlüssen bedeutet. „Vielmehr werden bereits versprochene Mittel nun als Aid for Trade umetikettiert", vermutet Duncan Green von Oxfam International (Green 2006, S. 5). Hinzu kommt, dass die Gelder nicht vollständig als Zuschüsse, sondern mitunter als Kredite vergeben werden sollen und somit die Haushalte der Entwicklungsländer langfristig zusätzlich belasten werden. Fazit: Was „Entwicklungspaket" heißt, muss noch lange nicht tatsächlich Entwicklung fördern.

Als Ergebnis der bisherigen Agrarverhandlungen kann man also festhalten, dass die Regierungen in zentralen Fragen von einer Einigung noch weit entfernt sind. Während sich beim Exportwettbewerb inzwischen ein Konsens abzeichnet, kann davon beim Marktzugang und den internen Stützungen keine Rede sein. Die bisherigen Weichenstellungen jedoch verheißen für KleinbäuerInnen in Entwicklungsländern nicht viel Gutes. Ihr einziger Gewinn könnte in der Abschaffung der Exportsubventionen bis 2013 liegen, einem Schritt, der seit Jahren überfällig ist.

Allerdings ist es sehr unwahrscheinlich, dass Dumping insgesamt wirksam reduziert wird, da die Rahmenvereinbarung den reichen Industrieländern enorme Spielräume zum Erhalt oder sogar zur Ausweitung ihrer handelsverzerrenden internen Stützungen gestatten. Maßnahmen zum Abbau der Überschussproduktion oder zur engeren Bindung interner Stützungen an soziale und ökologische Kriterien stehen bisher nicht zur Debatte. Am problematischsten ist jedoch, dass ein neues AoA den Liberalisierungsdruck auch auf die Entwicklungsländer (mit Ausnahme der LDCs) wesentlich erhöhen wird. Sollte ein neues AoA den Spielraum zum Schutz der Grundnahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern weiter einschränken, ist ein erneuter Anstieg der Anzahl Hungernder vorprogrammiert.

Kasten 5: Wichtige Staaten und Staatengruppen in den WTO-Verhandlungen

- *Das Hauptanliegen der **USA** bleibt eine radikale Marktöffnung nicht nur für Industrie-, sondern auch Entwicklungsländer. Entwicklungsländern sollen nur „leicht niedrigere" Zollsenkungen auferlegt und längere Fristen eingeräumt werden. Ein Spezieller Schutzmechanismus (SSM) und Spezielle Produkte (SP) für Entwicklungsländer sollen nur vorübergehend Schutz vor plötzlichen Importfluten bieten. Selbst für SP soll es „bedeutende Verbesserungen im Marktzugang" geben. Nur im Austausch gegen die Marktöffnung wollen die USA ihre erlaubte Obergrenze für handelsverzerrende interne Stützungen senken, wobei auch dies wahrscheinlich keine Senkung der tatsächlich ausgezahlten Subventionen erfordern würde.*

- *Im Gegensatz zu den USA wehrt sich die **EU** gegen eine radikale Marktöffnung, da sie große Nachteile für ihre LandwirtInnen befürchtet. Besonderen Wert legt sie darauf, dass bestimmte „sensible Produkte" von tiefgreifenden Marktöffnungen verschont bleiben. Die Reduktion der internen Stützungen darf in ihren Augen die bereits beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nicht in Frage stellen, insbesondere die Grüne Box muss daher unangetastet bleiben. In Hongkong hat die EU nach jahrelangem Widerstand eingewilligt, ihre Exportsubventionen bis 2013 auslaufen zu lassen.*

- *Die **G20**, der mächtigste Zusammenschluss von Entwicklungsländern um Brasilien, Indien, Südafrika, Argentinien, Kolumbien und andere, fordert von den Industrieländern eine radikale Marktöffnung und einen massiven Abbau der internen Stützungen. Erfolglos hatte sie auf einem Ende der Exportsubventionen bis 2010 bestanden. SP und SSM sollen die schädlichen Folgen der Marktöffnung für die Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern abmildern; in dieser Frage unterstützt sie die Position der G 33.*

- *Die **G33** ist ein weiterer Zusammenschluss von 42 Entwicklungsländern, die teilweise auch Mitglieder in der G20 sind. Hauptforderung der G33 ist der Erhalt von Schutzmöglichkeiten im Sinne der Ernährungssicherheit und der ländlichen Entwicklung. Die dafür relevanten SPs sollen deshalb von Zollsenkungen ausgenommen werden. SSM soll Schutz vor plötzlichen Importfluten bieten, wozu auch Importquoten vorübergehend erlaubt sein sollen.*

- *Die **G90**, eine Gruppe von afrikanischen Entwicklungsländern, AKP-Staaten und LDCs, legt ebenfalls besonderen Wert auf den Schutz ihrer Agrarmärkte.*

- *Mit den **FIPS** („Five Interested Parties") hat sich seit Frühjahr 2004 vor dem Abschluss der Rahmenvereinbarung in Genf eine neue informelle Verhandlungsgruppe ergeben, die aus der EU, den USA, Indien, Brasilien und Australien besteht. In ihr sollen Kompromisse zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ausgehandelt werden. Problematisch ist daran unter anderem, dass die LDCs auf diese Weise von den Verhandlungen ausgeschlossen werden.*

Auch wenn Vieles noch von dem weiteren Verhandlungsverlauf abhängt, würden die KleinbäuerInnen aller Voraussicht nach zu den großen Verlierern eines neuen Agrarabkommens gehören. Umso skandalöser ist es, dass die EU und USA die bisherigen Beschlüsse in der Landwirtschaft in der Öffentlichkeit als große Zugeständnisse verkaufen und dafür Gegenleistungen der Entwicklungsländer beim Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Produkte (NAMA) beim Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (GATS) verlangen. So wurde in Hongkong für nicht-landwirtschaftliche Güter eine Zollsenkungsformel (Schweizer Formel) beschlossen, die höhere Zölle stärker reduziert als niedrige. Da die Entwicklungsländer in diesem Bereich – im Gegensatz zur Landwirtschaft – ihre Märkte in der Regel stärker schützen als die Industrieländer, hat diese Formel für die Entwicklungsländer große Nachteile und könnte dort eine Welle von Pleiten und Entlassungen in der Industrie, Forstwirtschaft und Fischerei nach sich ziehen (vgl. EED, Forum Umwelt und Entwicklung, Greenpeace und Weed 2005). Im Dienstleistungsbereich (GATS) wurden zudem neue Verhandlungsmechanismen eingeführt, die den Liberalisierungsdruck auf Entwicklungsländer beträchtlich erhöhen. Sollte dadurch in einigen Ländern die Wasserversorgung unter den Hammer kommen, sind neue Verletzungen des Menschenrechts auf Wasser zu erwarten. Erfahrungen in Manila oder Jakarta haben in der Vergangenheit gezeigt, dass durch Liberalisierung und Privatisierung die Wasserversorgung der Ärmsten stark beeinträchtigt oder unbezahlbar wird (vgl. Deckwirth 2004).

Für die deutsche Bundesregierung brachte Wirtschaftsminister Michael Glos in seiner Pressemitteilung zur Ministerkonferenz die Absicht zum Ausdruck, in den weiteren WTO-Verhandlungen „die Marktöffnungsinteressen unserer Industrie mit allem Nachdruck" zu vertreten. Diese Äußerung ist bezeichnend für die tatsächliche Agenda, die sich hinter der Entwicklungsrhetorik der Regierungen vieler Industrieländer verbirgt. In erster Linie geht es ihnen darum, bessere Investitions- und Absatzmöglichkeiten für die eigenen Konzerne zu schaffen. Ob sie damit durchkommen, ist indes fraglich. Denn der Zeitplan der WTO zum Abschluss der Verhandlungen ist äußerst eng. Demnach sollen die Verhandlungen bis Ende 2006 komplett abgeschlossen sein. Dazu sollen beispielsweise die Texte („modalities") des Agrar- und des NAMA-Abkommens schon am 30. April stehen. Die so genannten Länderlisten („schedules"), in denen Mitgliedstaaten ihre konkreten Verpflichtungen für die einzelnen Produkte festschreiben, sollen für beide Bereiche schon zum 31. Juli vorliegen. Sollte dies nicht gelingen, was in Anbetracht der noch bestehenden Differenzen in allen zentralen Bereichen wahrscheinlich ist, müsste der Zeitplan erneut

verschoben werden. Bei derzeitiger Sachlage bezweifeln aber die meisten Experten, dass dies möglich ist. Im Juni 2007 läuft nämlich in den USA das Verhandlungsmandat („trade promotion authority") aus, das der Kongress der Regierung erteilt hatte. Dass der Kongress dieses Mandat verlängert, ist im Moment sehr zweifelhaft.

Foto: Waloszek/visipix.com

Vor diesem Hintergrund ist es sehr ungewiss, ob die WTO-Verhandlungen überhaupt zum Abschluss kommen werden. Internationale Organisationen wie die Weltbank und die OECD haben im Vorfeld von Hongkong vor einem solchen Scheitern eindringlich gewarnt. „Der Abbau landwirtschaftlicher Handelsschranken ist der Schlüssel zur Armutsbekämpfung", hatte Weltbankpräsident Paul Wolfowitz erklärt. „Es geht wirklich um die Ärmsten dieser Welt, darum, dass sie für ihre Kinder sorgen können." Dass es in dieser so genannten „Entwicklungsrunde" tatsächlich um die Ärmsten geht, glaubt unter den sozialen Bewegungen und NRO indes niemand mehr. In Deutschland sind sie sich inzwischen weitgehend einig, dass es für die Armen in Hongkong „keinen Blumentopf zu gewinnen" gibt, wie beispielsweise Susanne Luithlen, Koordinatorin der Welthandelskampagne, schon am 20. Oktober 2005 erklärt hatte. In der Tat geben weder die Rahmenvereinbarung, noch die neueren Vorschläge der USA und EU, noch die Abschlusserklärung von Hongkong Anlass zur Hoffnung auf Verbesserungen für die Armen und Hungernden. Keine Einigung ist besser als eine schlechte Einigung („No deal is better than a bad deal"), ist daher die Losung, auf die sich viele Bewegungen und NRO im Süden wie im Norden verständigt haben. Ein Scheitern der WTO-Verhandlungen wäre unter den gegebenen Umständen nicht der heraufbeschworene Super-Gau. Die daraus resultierende Legitimationskrise könnte die Notwendigkeit einer grundlegenden Neuausrichtung von Handelsregeln verdeutlichen und damit auch positive Impulse geben. Eine Mindestanforderung an diese Regeln muss darin bestehen, dass sie die Möglichkeiten von Staaten zur Umsetzung von Menschenrechten nicht einschränken und der Vorrang von Menschenrechten vor Handelsrechten sichergestellt ist.

Kasten 6: EPAs: Freihandel statt Entwicklung

Handelsregeln werden nicht nur in der WTO verhandelt, sondern auch auf bilateraler und regionaler Ebene. So wurden die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den 77 ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP-Staaten) zwischen 1975 und 2000 zusätzlich durch die ***Lomé-Verträge*** *geregelt. Diese Verträge garantierten den AKP-Staaten niedrigere Zölle beim Zugang zum EU-Markt, bei einigen für die EU sensiblen Produkten, wie Fleisch, Zucker und Bananen, allerdings nur in den Grenzen von Importquoten. Von Vorteil waren diese Verträge für die AKP-Staaten – 40 von ihnen gehören zu den ärmsten Entwicklungsländern (LDCs) – vor allem deshalb, weil der verbesserte Marktzugang ihnen einseitig („nicht-reziprok") gewährt wurde, ohne dass sie im Gegenzug ihre eigenen Märkte für Produkte aus der EU öffnen mussten.*

Das Problem: Die Lomé-Verträge verstoßen gegen das in der WTO geltende Prinzip der Nicht-Diskriminierung. Danach müsste die EU nämlich Vorteile, die sie den AKP-Staaten einräumt, auch allen anderen Entwicklungsländern zugestehen. Deshalb wurden die Lomé-Verträge im Jahr 2000 durch das ***Cotonou-Abkommen*** *abgelöst. Darin vereinbarten die EU und die AKP-Staaten zwar eine provisorische Verlängerung der alten Regelungen. Bis Ende 2007, wenn eine entsprechende Ausnahmeregelung („waiver") der WTO erlischt, müssen sich die Vertragsstaaten aber auf neue, WTO-kompatible Regelungen verständigen. Verhandelt werden diese seit 2002 unter dem Begriff der* ***Economic Partnership Agreements (EPAs)****. Der bisherige Zeitplan sieht vor, dass die Verhandlungen in den nächsten zwei Jahren abgeschlossen werden und die neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen am 1.1.2008 in Kraft treten können (vgl. Wellmer 2005, S. 17-19).*

*Zwar sollen die EPAs nach dem Cotonou-Abkommen offiziell zur Armutsminderung und nachhaltigen Entwicklung beitragen, doch in der Realität der Verhandlungen spiegeln sich die hehren Ziele bislang keineswegs wider. Denn während die Lomé-Verträge den AKP-Staaten noch einseitige Vorteile einräumten, soll für die EPA-Verhandlungen – den WTO-Vorgaben entsprechend – das Prinzip der Gegenseitigkeit (****Reziprozität****) gelten. „Das bedeutet, dass auch die AKP-Staaten ihre Märkte gegenüber der EU weitgehend öffnen müssen", erläuterte Alexis Valqui vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auf einer Tagung von NRO im September 2005 und fügte hinzu: „Bei der WTO läuft es nun mal so, dass für jedes Zugeständnis auch eine Gegenleistung erwartet wird: Gibst du mir, geb' ich dir" (Heinrich Böll Stiftung 2005, S. 9).*

Was in diesen lapidaren Worten als Naturgesetz daherkommt, könnte für Tausende von KleinbäuerInnen in den LDCs das Aus bedeuten, wenn ihre ungeschützten lokalen Absatzmärkte mit europäischen Billigimporten überflutet werden. Das Recht auf Nahrung dieser KleinbäuerInnen wäre massiv bedroht und die Abhängigkeit der LDCs von Importen aus dem Ausland könnte sich gefährlich steigern. Die wegfallenden Zolleinnahmen von schätzungsweise durchschnittlich zehn Prozent würden zudem die ohnehin klammen Haushalte der LDCs empfindlich belasten und die Armut vermutlich verschärfen (vgl. Heinrich Böll Stiftung 2005, S 13).

Die Entwicklungsrhetorik der EU in der WTO erweist sich an dieser Stelle einmal mehr als Farce. Denn während die EU bei den laufenden Agrarverhandlungen in der WTO scheinbar großzügig auf Zollsenkungen in den LDCs verzichtet, soll dies für die EPA-Verhandlungen nicht mehr gelten. Dass dies wiederum mit dem Zwang zur WTO-Konformität gerechtfertigt wird, erscheint zunächst paradox. Allerdings macht dies gerade deutlich, wie eng bilaterale und multilaterale Abkommen miteinander verschränkt sind und nicht zuletzt in ihrer Kombination den Liberalisierungsdruck für Entwicklungsländer erheblich verstärken (vgl. EED 2005).

Während Lomé den AKP-Staaten Vorteile bringen sollte, scheint die EU-Kommission in den EPA-Verhandlungen vor allem eine Chance zur Durchsetzung europäischer Handelsinteressen zu sehen. Offenkundig wird dies auch am Beispiel der so genannten ***Singapur-Themen*** *– Investitionen, Wettbewerb und öffentliche Ausschreibungen. Hatten sich die afrikanischen Länder bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancún 2003 noch erfolgreich dagegen gewehrt, über diese Themen überhaupt zu verhandeln, so hat die EU sie bei den EPA-Verhandlungen erneut auf die Tagesordnung gesetzt.*

Die Hoffnung der EU-Kommission auf einen Verhandlungserfolg hat gute Gründe, ist der Verhandlungsrahmen für die AKP-Staaten diesmal doch denkbar ungünstig. Denn die EU verhandelt über die EPAs nicht etwa mit den AKP-Staaten als einem Gesamtblock, sondern mit sechs verschiedenen Sub-Regionen der AKP-Gruppe. Die Verhandlungsposition dieser Staaten wird dadurch deutlich geschwächt. Dies gilt umso mehr, als ihre Kapazitäten durch die parallel stattfindenden WTO-Verhandlungen bereits voll in Anspruch genommen werden. Hinzu kommt, dass mit dem 1.1.2008 für den erfolgreichen Abschluss der EPA-Verhandlungen ein sehr enger Zeitrahmen gesetzt wurde.

Unter NRO und sozialen Bewegungen hat sich gegen die EPA-Verhandlungen inzwischen breiter Widerstand formiert. Die internationale Kampagne „Stop EPAs!" lehnt die geplanten EPAs in ihrer jetzigen Form ab und fordert einstweilen einen Stopp der Verhandlungen. Die neoliberale Außenhandelspolitik der EU müsse auf den Prüfstand und die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten auf eine neue Grundlage gestellt werden. Wichtige Leitlinien einer Neuorientierung wären das Prinzip der Nicht-Reziprozität, der Schutz lokaler und regionaler Märkte in den AKP-Staaten sowie die Schaffung von Spielräumen und Unterstützung der AKP-Staaten bei der Entwicklung eigener Entwicklungsstrategien.

11. Das Menschenrecht auf Nahrung in Zeiten der Globalisierung

Ohne Nahrung kann kein Mensch überleben. Ausreichende und gesunde Ernährung ist eine Grundvoraussetzung, dass ein Mensch seine körperlichen und geistigen Fähigkeiten entwickeln und ein Leben in Würde führen kann. Dass angemessene Ernährung zu den grundlegenden Rechten eines jeden Menschen gehört, liegt somit auf der Hand und ist auch im Völkerrecht unbestritten. Verankert ist das Menschenrecht auf Nahrung in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in Artikel 11 des UN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Pakt), der 1976 völkerrechtlich in Kraft getreten ist (vgl. Bundeszentrale 2004, S. 58 und 63). Über 150 Staaten – prominenteste Ausnahme sind die USA - haben diesen Pakt inzwischen ratifiziert und sich damit verpflichtet, allen Menschen ein Leben ohne Hunger zu ermöglichen.

Doch was bedeutet Recht auf Nahrung? Aufschluss gibt der *Allgemeine Kommentar Nr. 12*, der einschlägige Rechtskommentar des UN-Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte (WSK-Ausschuss). Das Recht auf Nahrung ist demnach „das Recht jeden Mannes, jeder Frau und jeden Kindes, allein und in Gemeinschaft mit anderen jederzeit und in Würde physischen und wirtschaftlichen Zugang zu angemessener Nahrung oder den Mitteln zu ihrer Erlangung zu haben." (General Comment 1999). Der Ausschuss interpretiert das Recht auf Nahrung zudem in erster Linie als das Recht auf ein angemessenes Einkommen um *sich zu ernähren*. Die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung erfordert den Zugang zu produktiven Ressourcen (wie Land, Saatgut und Wasser) oder eine Arbeit in Würde sowie soziale Sicherungssysteme. Diese Interpretation des Rechts auf Nahrung hat sich auch in den Leitlinien zum Recht auf Nahrung durchgesetzt, die im November 2004 durch alle 187 Mitgliedstaaten der FAO, einschließlich der USA, einstimmig verabschiedet wurden (vgl. FAO 2005).

Menschenrechte umzusetzen, ist vor allem eine völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten, die die Menschenrechtspakte ratifiziert haben. Ebenso wie für alle anderen Menschenrechte gelten dabei für jeden Staat drei Ebenen von Verpflichtungen: Respekt, Schutz und Gewährleistung. Für das Recht auf Nahrung heißt das: Der Staat muss den bestehenden Zugang von Menschen zu Nahrung und zu den produktiven Ressourcen erstens respektieren, das heißt nicht selber zerstören. Er muss zweitens alle Menschen vor der Zerstörung des Zugangs zu Nahrung durch andere Akteure *schützen*. Darüber hinaus muss er drittens „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten" (Artikel 2 des WSK-Paktes) Programme entwickeln und realisieren, um den Menschen, die aktuell von Hunger betroffen sind, Zugang zu Ressourcen zu verschaffen. Dazu gehört beispielsweise die Durchführung von Land- und Agrarreformen, die Einführung und Stärkung sozialer Sicherungssysteme oder die Garantie eines Grundeinkommens, das zumindest eine ausreichende Ernährung ermöglicht.

In klassischer Lesart werden Staatenpflichten von Regierungen häufig nur auf Menschen innerhalb ihres eigenen Staats-

gebiets bezogen. Demnach sind Staaten verpflichtet, die Rechte der Menschen umzusetzen, die auf ihrem Staatsterritorium leben. Diese Interpretation hat in der Tat eine Berechtigung: legal, da Staaten hier den größten Einfluss haben, und politisch, da sie hier die Hauptverantwortung tragen. Indem sie Vertreibungen von Indigenen und BäuerInnen, die Errichtung oder Zulassung desaströser Goldminen und Staudämme oder die Missachtung von Arbeitsrechten zulassen, demonstrieren viele Regierungen von Entwicklungsländern beispielsweise tagtäglich ihren Unwillen, das Menschenrecht auf Nahrung für ihre eigene Bevölkerung umzusetzen. Auch in den Staaten des ehemaligen Ostblocks und in reichen Industrieländern hat der Abbau sozialer Sicherungssysteme in den vergangenen Jahren mitunter zu einer drastischen Zunahme von Hunger geführt. In den USA beispielsweise leiden nach Angaben der FAO etwa zehn Millionen Menschen an chronischem Hunger (vgl. FIAN Deutschland 2005, S. 11). Der eigene Staat gilt, im Norden wie im Süden, zurecht als der erste Adressat für die Umsetzung von Menschenrechten.

Auf der anderen Seite haben sich im Zuge der Globalisierung zwischenstaatliche wirtschaftliche und politische Beziehungen intensiviert. Der Einfluss multilateraler Institutionen wie der Weltbank, des IWF und Transnationaler Konzerne (TNK) auf die Politik von Nationalstaaten hat deutlich zugenommen. Dies gilt nicht zuletzt für die Wirtschafts- und Handelspolitik, die in zunehmendem Maße durch internationale Abkommen reglementiert wird. Globale Akteure nehmen also immer mehr Einfluss auf staatliches Handeln und begrenzen häufig die Handlungsspielräume einzelner Staaten. Dieser Entwicklung muss das Menschenrechtssystem Rechung tragen, wenn es den aktuellen Herausforderungen gerecht werden soll. In Zeiten der Globalisierung reicht es nicht aus, Regierungen von Entwicklungsländern zur Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung für die eigene Bevölkerung aufzufordern. Die Regierungen müssen auch über die Mittel und Möglichkeiten verfügen, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Dass Menschenrechte eine internationale Dimension haben, ist keine neue Erkenntnis (vgl. Coomans 2005, S. 35f.). So verpflichtet bereits Artikel 2 des WSK-Pakts die Vertragsstaaten ausdrücklich, die dort genannten Menschenrechte „einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit“ zu verwirklichen (Bundeszentrale 2004, S. 60). Auch in Artikel 11 zum Menschenrecht auf Nahrung wird „die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit“ betont. Und schließlich ist im erwähnten Allgemeinen Kommentar Nummer 12 von „internationalen Verpflichtungen“ von Staaten die Rede. Wie diese Verpflichtungen konkret aussehen, bleibt jedoch vage. Um sie zu konkretisieren, hat FIAN zusammen mit Brot für die Welt und dem Evangelischen EED 2001 ein Konzept vorgelegt, wie die internationale Dimension in handfesten Verpflichtungen insbesondere für Industrieländer greifbar gemacht werden kann (vgl. Windfuhr 2005c, S. 24-32). Unter dem Begriff der „extraterritorialen Staatenpflichten“ benennen sie menschenrechtliche Verpflichtungen von Staaten gegenüber Menschen außerhalb des eigenen Territoriums. Demnach müssen die Regierungen von Industrieländern sowohl in ihrer eigenen Politik als auch innerhalb multilateraler Institutionen sicher stellen, dass sie in anderen Ländern nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen.

Das Konzept der extraterritorialen Staatenpflichten ist seither Gegenstand intensiver Debatten unter MenschenrechtsexpertInnen und findet auch in Menschenrechtsgremien der UNO zunehmende Akzeptanz (vgl. Windfuhr 2005c). In einem Bericht an die Menschenrechtskommission im Januar 2005 stellte der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Jean Ziegler, fest, dass ärmere Staaten nicht immer in der Lage seien, ihre Bürger vor den Auswirkungen

Foto: bigfoto.com

von Entscheidungen zu schützen, die in anderen Ländern getroffen würden. Daher müssten die Regierungen von reicheren Staaten sicher stellen, dass ihre Politik in anderen Ländern nicht zu Menschenrechtsverletzungen führen (vgl. UN 2005, S. 13). In Anlehnung an die herkömmlichen Ebenen von Staatenpflichten auf nationaler Ebene und an die Vorschläge von Brot für die Welt, EED und FIAN fordert Ziegler: „Regierungen müssen ihre extraterritorialen Verpflichtungen zum Recht auf Nahrung anerkennen. [...] Regierungen müssen das Recht auf Nahrung in anderen Ländern respektieren, schützen und seine Gewährleistung unterstützen. Dies gilt auch für ihre Entscheidungen innerhalb der WTO, des IWF und der Weltbank." (UN 2005, S. 20). Die *Respektierungspflicht* besagt nach Ziegler, dass kein Staat durch eigene Maßnahmen (z.B. staatliche Bürgschaften für Projekte, die zu Vertreibungen führen) oder sein Verhalten in internationalen Organisationen das Recht auf Nahrung von Menschen in anderen Ländern verletzen darf. Schutz bedeutet, dass ein Staat Verletzungen des Rechts auf Nahrung durch private Akteure verhindern muss, die seiner Rechtssprechung unterliegen. Die Verpflichtung, die *Gewährleistung* des Rechts auf Nahrung im Ausland *zu unterstützen* bezieht sich schließlich zum einen auf den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, etwa die Unterstützung von Agrarreformen in Entwicklungsländern. Sie beinhaltet aber auch die Verpflichtung, auf internationale Regeln (z.B. Handelsregeln) hinzuarbeiten, die die Umsetzung des Rechts auf Nahrung in anderen Ländern förderlich sind.

Das Konzept der extraterritorialen Staatenpflichten ist relativ neu und muss noch weiter entwickelt werden. Dennoch kommt Fons Coomans, Leiter des Menschenrechtszentrums der Maastrichter Universität, zu dem Schluss, „dass die internationalen Respektierungspflichten schon jetzt Teil des bestehenden Menschenrechtssystems (*de lege lata*) sind, während die Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen noch zum Recht gehören, das sich in der Entwicklung befindet, also dem Recht, wie es sein sollte (*de lege ferenda*)." (Coomans 2005, S. 50). Auch Ziegler bezeichnet die Respektierungspflicht als Minimalverpflichtung (minimum obligation). Sie besage lediglich, dass Staaten nichts unternehmen dürfen, was zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung in anderen Staaten führe, und erfordere keinen zusätzlichen Einsatz finanzieller Mittel. „Es handelt sich schlicht und einfach um die Verpflichtung, ‚keinen Schaden anzurichten'" (UN 2005, S. 16).

12. Menschenrecht auf Nahrung in der Agrarhandelspolitik

Gerade diese Respektierungspflicht, die schon jetzt als Teil des Menschenrechtssystems zu betrachten ist, haben Staaten wie die USA oder die EU jedoch mit ihrer Handelspolitik vielfach verletzt: zum einen durch Dumping und zum anderen durch den von ihnen ausgeübten Druck auf Entwicklungsländer, ihre Märkte für Produkte aus dem Ausland zu öffnen:

- Die EU und die USA haben durch gezielte Exportförderung, sei es durch Exportsubventionen, Exportkredite oder den Missbrauch von Nahrungsmittelhilfe, die Ausfuhr von Agrargütern unterhalb der Produktionskosten ermöglicht. Die Liste der Fälle, wo dies zu einer Schädigung der Absatzmärkte von KleinbäuerInnen geführt hat, ist lang. Die oben erwähnten ViehzüchterInnen aus den Sahelstaaten, Namibia und Südafrika, GetreidebäuerInnen aus Kenia, ReisbäuerInnen aus Indonesien und Milchbauern aus Jamaika sind nur einige Beispiele. Die Zerstörung ihrer Absatzmärkte hat diesen Menschen nicht selten zeitweise oder dauerhaft die Grundlagen entzogen, sich selber in Würde zu ernähren. Verletzungen des Rechts auf Nahrung durch Dumping dauern bis heute an. Dafür sind nicht nur die Instrumente verantwortlich, die bei der WTO dem Exportwettbewerb zugerechnet werden, sondern mitunter auch andere Subventionen und Instrumente, die ebenfalls zu Dumping führen. Ziegler und Coomans nennen Dumping als eine klare Verletzung der Respektierungspflicht zum Recht auf Nahrung (vgl. UN 2005, S. 16 und Coomans 2005, S. 45).
- Die EU und USA haben seit Anfang der 1980er Jahre Druck auf Entwicklungsländer ausgeübt, ihre Agrarmärkte für Produkte aus dem Ausland zu öffnen. Dadurch haben sie die Spielräume vieler Entwicklungsländer mitunter stark eingeschränkt, ihre KleinbäuerInnen vor dem Einströmen von subventionierten Billigprodukten und damit vor Verletzungen ihres Rechts auf Nahrung zu schützen. Dies geschah und geschieht durch die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAP) der Weltbank und des IWF, ebenso durch die Agrarverhandlungen innerhalb der WTO, aber auch durch die Verhandlungen zu bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen (z.B. NAFTA). Zum größten Teil geht der Abbau von Einfuhrbeschränkungen in Entwicklungsländern auf die SAP zurück. Im Falle von Kenia und Haiti beispielsweise haben diese zur Öffnung der Märkte geführt und damit die Überflutung kleinbäuerlicher Absatzmärkte durch Billigexporte in diesem Ausmaß erst ermöglicht. Die Hauptverantwortung tragen die finanzstarken Mitgliedsstaaten, welche die Politik dieser multilateralen Finanzinstitutionen maßgeblich bestimmen. Mit dem WTO-Agrarabkommen von 1994 wurden nicht-tarifäre Importbeschränkungen verboten, Zollobergrenzen festgelegt und fortan gesenkt. Damit wurden die Marktöffnungen der vergangenen Jahre irreversibel festgeschrieben. Besonders für Entwicklungsländer, die ihre Zölle niedrig gebunden haben, wurden die Handlungsspielräume zum Schutz des Rechts auf Nahrung damit

weiter eingeschränkt. Auch in den Agrarverhandlungen kommt den großen Wirtschaftsmächten wie den USA und der EU eine besondere Verantwortung zu, da sie über erhebliche Druckmittel gegenüber den Entwicklungsländern verfügen.

Menschenrechtsverletzungen im Handelsbereich sind im Einzelfall methodisch schwer nachzuweisen. Oft ist nicht eindeutig zu klären, ob beispielsweise eine Zollsenkung auf den Druck der Weltbank, der WTO oder auf die Initiative der betreffenden Regierung selbst zurück geht. Auch die Auswirkungen von Zollsenkungen werden aufgrund der komplexen Ursache-Wirkungsketten immer Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Debatten sein. Und schließlich ist es schwierig nachzuweisen, welche Regierung an welcher Stelle Druck ausgeübt hat. Die Feststellung einer konkreten Verletzung des Rechts auf Nahrung kann somit nicht so eindeutig und zweifelsfrei sein wie etwa im Falle einer Landvertreibung. Dennoch ist es unbestritten, dass Dumping in vielen Fällen die Existenz- und Ernährungsgrundlagen von Kleinbauern wesentlich verschlechtert haben. Ebenso gibt es genügend Studien, die den verheerenden Einfluss der Agrarliberalisierung für KleinbäuerInnen nachweisen. Von niemandem wird ernsthaft bestritten, dass Handelspolitik einen großen Einfluss auf die Ernährungssituation in Entwicklungsländern hat.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ergeben sich daraus für den Agrarhandel vor allem folgende (extraterritoriale) Staatenpflichten für Industrieländer:

1. Industrieländer dürfen weder in den Agrarverhandlungen der WTO, noch über SAP oder bilaterale Verhandlungen Liberalisierungsdruck auf Entwicklungsländer ausüben (vgl. UN 2005, S. 16f.). Die Spielräume von Entwicklungsländern, ihre menschenrechtlichen Schutzpflichten zum Recht auf Nahrung wahrzunehmen, dürfen nicht eingeschränkt werden. Besonders der Schutz einkommensschwacher KleinbäuerInnen und der Grundnahrungsmittelproduktion vor Billigimporten muss Entwicklungsländern zu jeder Zeit gestattet sein. Die in der WTO derzeit diskutierten Ausnahmeregelungen für so genannte Spezielle Produkte (SP) im Sinne der Ernährungssicherheit und eines Speziellen Schutzmechanismus (SSM) gegenüber plötzlichen Importfluten sind dazu keineswegs ausreichend. Nach der Rahmenvereinbarung des Allgemeinen Rats der WTO vom August 2004 würden für SP lediglich geringere Zollsenkungen verlangt. Aus menschenrechtlicher Perspektive muss grundsätzlich aber auch die Erhöhung von Zöllen oder die Einführung von Mengenbeschränkungen erlaubt sein, wenn dies zum Schutz des Rechts auf Nahrung erforderlich wird.

2. Sie müssen sicher stellen, dass ihre landwirtschaftlichen Exporte nicht die Ernährungsgrundlagen von Menschen in anderen Ländern gefährden. Ihr Subventionssystem müssen sie so ausgestalten, dass es nicht zum Export von Agrargütern unterhalb der eigenen Produktionskosten führt. Dies erfordert zunächst die sofortige Abschaffung von Exportsubventionen, schädlichen Exportkrediten und des Missbrauchs von Nahrungshilfe. Darüber hinaus müssen aber auch die Dumpingwirkung anderer Subventionen überprüft und die nötigen Konsequenzen gezogen werden. Im Zentrum steht der Abbau der Überschüsse. Eine stärkere Bindung von Subventionen an ökologische und soziale Standards würde beispielsweise zum Abbau der Überproduktion beitragen und damit den Exportdruck deutlich verringern (vgl. UN 2005, S. 16 und Coomans 2005, S. 45)

3. Wie in Kapitel acht gezeigt wurde, hat im Agrobusiness besonders seit den 1980er Jahren und entlang der gesamten Nahrungskette ein atemberaubender Konzentrationsprozess stattgefunden. Mitunter nötigen Transnationale

Konzerne TNK KleinbäuerInnen und LandarbeiterInnen Produktionsbedingungen auf, die eine Ernährung in Würde nicht mehr erlauben. Ihren Hauptsitz haben große Lebensmittelkonzerne meistens in reichen Industrieländern. Diese sind daher menschenrechtlich verpflichtet, die betreffenden Konzerne an Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung zu hindern. In Kanada, Australien, Großbritannien, den USA und Nordirland gibt es bereits jetzt Gesetze, die es erlauben, transnationale Konzerne für gewisse Menschenrechtsverletzungen im Ausland zur Verantwortung zu ziehen. Ähnliche nationale Gesetze sowie internationale Regelungen, die eine Ahndung von Verletzungen des Rechts auf Nahrung durch TNK ermöglichen (vgl. Hamm 2005), müssen geschaffen oder durchgesetzt werden (z.B. die UN-Normen für Privatunternehmen).

Die beiden ersten Forderungen ergeben sich aus der Verpflichtung von Industrieländern, das Recht auf Nahrung von Menschen in Entwicklungsländern zu *respektieren*, also aus einer Minimalverpflichtung, die bereits jetzt Teil des geltenden Völkerrechts ist. Die Kontrolle von TNK ergibt sich aus der extraterritorialen *Schutzpflicht* von Industrieländern. Darüber hinaus ergibt sich aus der *Gewährleistungspflicht*, dass die reichen Länder in internationalen Verhandlungen auf Agrarhandelsregeln hinarbeiten müssen, die ein günstiges Umfeld für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung schaffen. Solche Handelsregeln, ob auf multilateraler oder bilateraler Ebene, müssen ein Verbot von Dumping und Spielräume zum Schutz von KleinbäuerInnen in Entwicklungsländern beinhalten. Dies setzt als ersten Schritt voraus, dass bestehende Handelsregeln hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Menschenrecht auf Nahrung systematisch überprüft würden (vgl. Smaller 2005, S. 12). Insbesondere Industrieländer müssten zudem ihre eigene Verhandlungsposition einer Folgenabschätzung unter menschenrechtlichen Gesichtpunkten unterziehen.

Menschenrechte nehmen - auch im Handelsbereich - nicht nur die reichen Industrieländer in die Pflicht, sondern auch die Entwicklungsländer. So müssen auch die Regierungen von Entwicklungsländern bei der Aushandlung von Handelsregeln sicher stellen, dass die Ergebnisse nicht ihre Spielräume einschränken, das Recht auf Nahrung für ihre Bevölkerung umzusetzen. Zudem stehen sie in der Pflicht, vorhandene Handlungsspielräume zur Umsetzung dieser Menschenrechte auch tatsächlich zu nutzen. Beispielsweise liegt das in der WTO festgeschriebene Niveau der gebundenen Zölle häufig weit über dem der tatsächlich angewandten Zölle in Entwicklungsländern. Mitunter heben Entwicklungsländer ihre angewandten Zölle nicht einmal auf die in der WTO erlaubte Obergrenze der gebundenen Zölle an, obwohl der Schutz des Menschenrechts auf Nahrung dies erfordern würde.

Daraus wird deutlich, dass Handelspolitik nicht nur unter dem Aspekt internationaler Gerechtigkeit und des Konflikts zwischen Industrie- und Entwicklungsländern betrachtet werden darf. Auch die Unterscheidung zwischen Schwellenländern, größeren Entwicklungsländern und den ärmsten Entwicklungsländern greift zu kurz. Vielmehr müssen die Auswirkungen von Handelspolitik nach den unterschiedlichen Interessensgruppen innerhalb eines jeden Landes differenziert werden. Im Vordergrund stehen aus menschenrechtlicher Perspektive demnach nicht die Interessen „der Entwicklungsländer", sondern die Interessen der Menschen, die von Armut und Hunger bedroht sind (vgl. Smaller 2005, S. 3). An dieser Stelle geht die menschenrechtliche Argumentation einen Schritt weiter als die Forderung nach Ernährungssouveränität. Entwicklungsländer müssen nicht nur das *Recht* haben, ihre Landwirtschaftspolitik selber zu bestimmen und ihre Märkte zu schützen. Sondern sie haben darüber hinaus die *Pflicht*, die notwendigen Schutzmaßnahmen für Kleinbauern zu ergreifen, wenn deren Recht auf Nahrung bedroht ist.

13.Menschenrechte vor Handelsrechte

Die große Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation haben auch den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte ratifiziert. Wie oben gezeigt wurde, können die Verpflichtungen des WTO-Agrarabkommens aber mitunter in Widerspruch zu menschenrechtlichen Verpflichtungen aus dem WSK-Pakt treten. Ein Grundproblem des internationalen Rechts besteht im Ungleichgewicht der Durchsetzungsmechanismen zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen: Für die Menschenrechtspakte oder für Umweltabkommen der UNO sind die Durchsetzungsmechanismen deutlich schwächer ausgebildet als für die Handelsabkommen der WTO. Im Gegensatz zum Handelsrecht verfügen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte nicht über ein internationales Streitschlichtungsverfahren und die notwendigen Sanktionsmöglichkeiten, um eine ähnliche Autorität gegenüber den Staaten zu entfalten. Die Konsequenz ist, dass Handelsrecht im Zweifelsfall meistens über die Menschenrechte gestellt wird. Opfer von Menschenrechtsverletzungen verfügen nicht über die gleichen Durchsetzungsmöglichkeiten wie etwa die VertreterInnen großer Privatunternehmen.

Dass verschiedene Rechtsbereiche in Widerspruch zueinander treten, ist keine Seltenheit. Güterabwägungen zwischen konkurrierenden staatlichen Verpflichtungen sind im nationalen wie internationalen Recht gang und gäbe. Extrem problematisch sind solche Güterabwägungen jedoch, wenn sie zu Lasten von Menschenrechten ausfallen (vgl. FIAN International 2003b). So wäre es völlig inakzeptabel, Menschenrechtsverletzungen wie Folter in Einzelfällen zuzulassen, um die Investitionsfreiheit eines Unternehmens nicht zu gefährden. Auch die Beschneidung des Wahlrechts oder der Meinungsfreiheit wäre mit einem potenziell höheren Wirtschaftswachstum nicht zu rechtfertigen. Menschenrechte sind besonderer Natur und dürfen niemals zur Disposition stehen. Zu diesem Schluss kam auch die Wiener UN-Konferenz für Menschenrechte 1993. In der Abschlusserklärung erklärten alle Staaten die Menschenrechte zur „ersten Verantwortung" einer jeden Regierung (UN 1993, Teil 1, Abs. 1). Dies gilt gemäß der Wiener Erklärung nicht nur für politisch-bürgerliche, sondern auch für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte.

Im Klartext heißt das: Menschenrechte stehen über allen anderen Rechten und müssen auch Vorrang vor Handelsrechten haben. Staaten dürfen keine Handelsabkommen unterzeichnen, die ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen zuwider laufen. Und: Menschenrechtliche Verpflichtung haben Vorrang vor allen anderen Verpflichtungen, die ein Staat eingegangen ist. Diesen Vorrang von Menschenrechten über Handelsrechte auch in der Praxis durchzusetzen, gehört zu den wichtigsten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Die Diskussion über neue gesetzliche Instrumente zur Durchsetzung von Menschenrechten gegenüber dem Handelsrecht auf nationaler und internationaler Ebene steht noch am Anfang. Wenn jedoch die Menschenrechte nicht zur Farce werden sollen und die Absichtserklärungen der Regierungen zur Halbierung des Hungers ihre Glaubwürdigkeit nicht vollends verlieren sollen, ist es höchste Zeit, diese Debatte zu beschleunigen und bald auch konkret neue Wege zu beschreiten.

Literatur

Bello, W.: Impact of trade liberalisation on poor population groups in the developing countries, Vortrag auf dem Internationalen Workshop der deutschen Bundesregierung: Policies against Hunger III, Berlin, 20-22. Oktober 2004.

Braßel, F., Windfuhr, M.: Welthandel und Menschenrechte, Bonn 1995.

Brandt, H.: Kosten und Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Deutschland. Gutachten im Auftrag von Oxfam Deutschland e.V., Berlin 2004.

Bundeszentrale für politische Bildung: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Schriftenreihe, Band 397, Bonn 2004.

Coomans, F.: Progressive Development of International Human Rights Law: Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Windfuhr, M. (Hrsg.): Beyond the Nation State. Human Rights in Times of Globalization, Uppsala, Schweden, 2005, S. 33-50.

Confederation of the Food and Drink Industries in of the EU: CIAA Priorities in multilateral trade negotiations of the Doha Development Agenda, Brüssel, 16. März 2005. (http://www. ciaa.be/documents/positions/CIAA priorities multilateral trade negociations Doha Development Agenda EN.pdf)

Deckwirth, C.: Sprudelnde Gewinne? Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle der GATS, Weed, Berlin 2004

Eberhardt, P.: Dick im Geschäft. Handelspolitik im Dienste des Agrobusiness, Weed, Berlin 2005.

EED und Forum Umwelt und Entwicklung: In Cancún gestrandet? Welthandelspolitik im Nord-Süd-Konflikt; Bonn 2004.

EED und Weed: Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus, Bonn/ Berlin 2005.

EED, Forum Umwelt und Entwicklung, Greenpeace und Weed: Das NAMA-Drama. Wie die WTO-Verhandlungen über Industriegüter Umwelt und Entwicklung bedrohen, Bonn 2005.

FAO: Agriculture, Trade and Food Security Issues and Options in the WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries. Country Case Studies Vol. II, Rom 2000. (http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp ?url_file=/docrep/003/X8731e/X8731e 00.htm)

FAO: The State of Agricultural Commodity Markets, Rom 2004. (http://www.fao.org/sof/soco/index_en.htm)

FAO: Gender and Food Security: Agriculture, Fact Sheet Information, http://www.fao.org/gender/en/agri-e.htm [23.9.2005a].

FAO: Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, Rome 2005b.

FDP: Wahlprüfstein FIAN Deutschland zum Menschenrecht auf Nahrung. (Antwort der FDP auf einen Fragenkatalog von Brot für die Welt, BUKO Agrar Koordination, Deutsche Kommission Justitia et Pax, FIAN Deutschland und Misereor zur Bundestagswahl 2005 (www.fian.de).

FIAN Deutschland: Wirtschaft global – Hunger egal? Für das Menschenrecht auf Nahrung, Attac Basistexte 16, VSA-Verlag, Hamburg 2005.

FIAN International: Eine neue Perspektive, Fact Sheet, Heidelberg 2003a.

FIAN International: Vorrang für die Menschenrechte vor dem Handelrecht, Fact Sheet, Heidelberg 2003b.

FIAN International: Das WTO-Agrarabkommen und das Recht auf Nahrung, Fact Sheet, Heidelberg 2003c.

Frein, M., Reichert, T.: Verraten und verkauft? Entwicklungsländer in der WTO, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Bonn 2005.

General Comment 12, E/C. 12/1999/5, CESCR.

Green, D.: Was geschah in Hongkong? Die 6. Ministerkonferenz der WTO und ihre Ergebnisse, Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Januar 2006.

Hamm, B.: The Need to strengthen the Responsibilities of Business for Human Rights, in: Windfuhr, M. (Hrsg.): Beyond the Nation State. Human Rights in Times of Globalization, Uppsala, Schweden, 2005, S. 255-265.

Hernandez, M.P.: Incorporating Gender Considerations for the Designation of Special Products in WTO Agriculture Negotiations, International Gender and Trade Network (IGTN), Genf 2005. (http://www.igtn.org/pdfs//344_Special-Products.pdf)

IATP: The July Framework. Failing the Development Agenda, Minneapolis 2005.

IATP: Breaking out of the Mould. Reflections on the WTO Ministerial Conference in Hong Kong by TIP/ IATP, Geneva Update, 17. Januar 2006.

Jasper, U.: Die EU-Agrarreform ist beschlossen. Entkopplung ist eine grundlegende Zäsur – Mitgliedstaaten haben einmaligen Spielraum zur Gestaltung, in: Der kritische Agrarbericht, Rheda-Wiedenbrück / Hamm 2004, S. 41-49.

Lamy, P.: "Von Doha nach Cancún – Herausforderungen und Möglichkeiten der WTO-Verhandlungen für die europäische Ernährungsindustrie", Rede vor der Generalversammlung der Vereinigung der Ernährungsindustrien der EU, Brüssel, 19. Juni 2003. (http://europa.eu.int/comm/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla173_ de.htm)

Lines, T.: Commodities Trade, Poverty Alleviation and Sustainable Development. The Re-emerging Debate. Sponsored by the Common Fund for Commodities for the Side Event on "Commodities, Poverty Alleviation and Sustainable Development" on the occasion of UNCTAD XI São Paulo, Brazil June 15th, 2004.

Oxfam Deutschland: Marktöffnung mit der Brechstange. Wie die Verhandlungen in der Welthandelsorganisation die Bäuerinnen und Bauern in armen Ländern bedrohen, Berlin 2005.

Oxfam International: Kicking down the door. How upcoming WTO talks threaten farmers in poor countries, Oxfam Briefing Paper 72, London 2005.

Madonsela, W.S.: The Impact of Trade Liberalisation in the Agricultural Sector on African Women: Links with Food Security and Sustainable Livelihoods, Gender and Trade Network in Africa (GENTA) und International Gender and Trade Network, Genf 2002. (http://www.igtn.org/pdfs/65_Madonsela902.pdf)

Heinrich Böll Stiftung, Terre des Hommes, Weed: Sprungbrett oder Stolperstein zur Armutsbekämpfung? EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion, Dokumentation einer Tagung in Berlin, 20. Juni 2005.

Millennium Project Task Force on Hunger: Halving Hunger: it can be done. Millennium Project, New York 2005.

Murphy, Sophia: Managing the Invisible Hand. Markets, Farmers and International Trade, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), Minneapolis 2002.

Nuwagaba, A., Banga, M.: The Impact of Foreign Direct Investment on the Local Economy: The Case of Kaweri Coffee and Kalangala Palm Oil Investments, Kampala 2002.

Peters, R.: Multilateral Negotiations on Agriculture and Possible Effects on Women in Developing Countries, in: UNCTAD: Trade and Gender. Opportunities and Challenges for Developing Countries, New York/ Geneva 2004, S. 123-140.

Reichert, T.: EU-Agrarsubventionen und ihr Verhältnis zum WTO-Agrarabkommen, Hintergrundpapier von AbL und Germanwatch, Hamm-Berlin 2005.

SAPRIN: The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment. Prepared by the Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN), Washington DC 2002 (http://www.saprin.org/SAPRI_ Findings.pdf).

Schmitz, G. und Jasper, U.: Agrarwende oder die Zukunft unserer Ernährung. Verlag Beck, München 2001.

Schüssler, R.: Frauen und das Recht auf Nahrung. Agrarreformen, Landmärkte und Geschlechterverhältnisse in Lateinamerika, in: Widerspruch 24:2, Zürich 2004, S. 59-66.

Smaller, C.: Planting the Rights Seed: A human rights perspective on agriculture trade and the WTO, Backgrounder N° 1 in the THREAD series, 3D, Genf 2005.

UK Food Group: Food, Inc.: Corporate Concentration from farm to consumer, London 2003. (www.ukfg.org.uk/docs/UKFG-Foodinc-Nov03.pdf)

UNCTAD: Trade and Gender. Opportunities and Challenges for Developing Countries, New York/ Geneva 2004.

UN Economic and Social Council: Economic, Social and Cultural Rights. The Right to Food. Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, E/CN.4/2005/47, 24. Januar 2005.

UN General Assembly: World Conference on Human Rights. Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23). Wien, 25. Juni 1993.

Von Braun, J.: Ländliche Entwicklung in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des AWZ, Berlin am 20. April 2005.

Wellmer, G.: "Tragen wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs) zur Beseitigung der Armut bei?" – Die Handelspolitik der EU mit den AKP-Staaten am Beispiel der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC), Koordination Südliches Afrika (KOSA e.V.), Bielefeld 2005.

Weltbank: Global Economic Prospects, Washington DC 2004.

Weltbank: Global Agricultural Trade and Developing Countries. Hrsg. Aksoy, M.A. und Beghin, J.C. Washington D.C. 2005.

Wichterich, C.: Das Livelihood-Konzept. Ernährungssicherung als entwicklungspolitischer Paradigmenwechsel – feministisch gesehen, in: Widerspruch 24:2, Zürich 2004, S. 85-93.

Wiggerthale, M.: What's wrong with EU agricultural subsidies? Berlin 2005 (http://www.fairer-agrarhandel.de/).

Winduhr, M.: Antwort auf die Fragen zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 20. April 2005a.

Windfuhr, M.: Die „Jahrtausendziele" der Vereinten Nationen und das Recht auf Nahrung, in: FoodFirst Nr. 3/ 05, Köln 2005b, S. 4f.

Windfuhr, M. (Hrsg.): Beyond the Nation State. Human Rights in Times of Globalization, Uppsala, Schweden, 2005c.

Windfuhr, M., Jonsén, J.: Food Sovereignty. Towards democracy in localized food systems, ITDG Publishing, Bourton Hall 2005.

Wolpold-Bosien, M.: Die andere Eroberung. US-amerikanische und europäische Agrarexportpolitik und ihre Folgen für den Hunger im Süden der Welt. AbL, FIAN, Herne, Rheda-Wiedenbrück 1999.

WTO: Doha Work Programme. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579, 2. August 2004.

Gerechtigkeit jetzt! - Die Welthandelskampagne

ist ein Bündnis aus 36 Organisationen aus den Bereichen Entwicklung, Kirche, Umwelt, Menschenrechte und Gewerkschaften. Das Bündnis wurde im Sommer 2003 gegründet und ist Teil einer internationalen Bewegung für gerechten Handel. Wir werden aktiv für einen gerechten Welthandel, der allen Menschen, vor allem den Armen, nützt und der die Umwelt schützt.*Gerechtigkeit jetzt!* begleitet die aktuelle Verhandlungsrunde der WTO; die so genannte „Doha-Runde“, bei der Entwicklungschancen für arme Ländern im Vordergrund stehen sollen. Durch Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit, sowie durch Lobbyarbeit versucht das Aktionsbündnis seine Ziele zu erreichen.

Das Grundsatzpapier, die inhaltliche Grundlage von *Gerechtigkeit jetzt!*, kann herunter geladen werden unter: http://www.gerechtigkeit-jetzt.de/downloads/gj_basisdokument.pdf

Die strategischen Ziele sind:

- Das derzeitige Welthandelssystem zu delegitimieren.
- Politischen Druck aufzubauen und politische und moralische Forderungen an die Mächtigen in Politik und Wirtschaft zu stellen.
- Eine Vision für eine alternative, gerechtere Welthandelsordnung zu entwickeln sie gemeinsam mit Mitstreiterinnen und Mitstreitern zu verwirklichen.

Alle – einzelne oder Organisationen –, die für mehr Gerechtigkeit im Welthandel aktiv werden wollen sind herzlich eingeladen mitzumachen. Wie Sie mitmachen können erfahren Sie unter: *www.gerechtigkeit-jetzt.de*

Gerechtigkeit jetzt! - Die Welthandelskampagne | Am Michaelshof 8-10
D- 53177 Bonn | Telefon: 02 28-3 68 10 10 | Fax: 02 28-92 39 93 56
E-Mail: info@gerechtigkeit-jetzt.de

Forum Umwelt und Entwicklung

Das **Forum Umwelt & Entwicklung** wurde 1992 als Zusammenschluss von Verbänden gegründet. Die Arbeitsplattform hat die Ziele, die Beschlüsse der Rio-Konferenz von 1992 ernst zu nehmen, national und international darauf zu drängen, dass insbesondere die Agenda 21 umgesetzt wird, Regierung und Parlament durch gemeinsames Auftreten inhaltlich herauszufordern, sowie Standpunkte zu Themen zu erarbeiten, die auch nach dem Weltgipfel 2002 in Johannesburg inhaltlich weiter verfolgt werden müssen.

Die Koordination und Information nach innen und außen übernimmt die Projektstelle Umwelt & Entwicklung – sie ist Umschlagplatz gemeinsam erarbeiteter Positionen der beteiligten Verbände. Die Arbeit der Projektstelle wird von einem Leitungskreis definiert, der sich aus VertreterInnen von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen zusammensetzt.

- ☐ In Cancún gestrandet? Die WTO nach dem Scheitern der 5. Ministerkonferenz, 2. aktualisierte Auflage inkl. Julipaket, Bonn 2005, Einzelexemplare kostenlos, weitere 2,50 Euro.
- ☐ Ökologische Landwirtschaft – Ein Beitrag zur nachhaltigen Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern? Dt. und engl. Bonn 2005, Einzelexemplare kostenlos, weitere 2,50 Euro.
- ☐ Posterserie zum Thema Welthunger - Agrarsubventionen, Gentechnik/Patentrecht, ungerechte Landverteilung, Klimawandel. DIN A2, 2002, kostenlos.
- ☐ Der internationale Agrarhandel und die Entwicklungsländer, Bonn 2000, kostenlos.

Diese und weitere Publikationen können Sie bestellen unter: www.forumue.de oder beim Forum Umwelt und Entwicklung | Am Michaelshof 8-10 | 53177 Bonn | Telefon: 0228 / 35 97 04 | Fax: 0228 / 923 993 56 | Email: info@forumue.de

---

FIAN – FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk

„**FIAN**, das **F**oodFirst **I**nformations- und **A**ktions-**N**etzwerk, wurde 1986 gegründet und setzt sich als internationale Menschenrechtsorganisation dafür ein, dass alle Menschen frei von Hunger leben und sich selbstbestimmt ernähren können. FIAN tut das auf Basis internationaler Menschenrechtsabkommen, insbesondere des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte. In konkreten Fällen von Menschenrechtsverletzungen unterstützt FIAN die Betroffenen mittels **internationaler Protestbriefaktionen**, **Kampagnen** und langfristiger Fallarbeit durch die **FIAN-Gruppen**. FIAN besitzt Beraterstatus bei der UNO und nimmt so Einfluss auf die Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtssystems. FIAN-Deutschland ist Teil von **FIAN-International** mit Mitgliedern in 60 Staaten Afrikas, Amerikas, Asiens und Europas.“

O Ich interessiere mich für die Arbeit von FIAN und bitte um Informationen.

O Ich interessiere mich für eine Mitgliedschaft bei FIAN und bitte um Informationen.

O Ich möchte die Arbeit von FIAN regelmäßig unterstützen mit **O** _____ € **O** monatlich **O** viertelj. **O** jährlich

O Bankeinzug vom Konto Nr.: _____ Bank/BLZ: _____

FIAN-Deutschland e.V.
Düppelstraße 9 - 11

50679 Köln

_____
Name, Vorname

_____
Straße, PLZ, Ort

_____
Datum, Unterschrift

FIAN-Deutschland e.V. - Düppelstraße 9-11 - 50679 Köln - Tel. 02 21 / 702 00 72 - Fax 702 00 32 - www.fian.de - info@fian.de - Spendenkonto 4000 4444 00 - GLS-Bank - BLZ 430 609 67

Kontakt: Forum Umwelt & Entwicklung
Am Michaelshof 8-10 · 53177 Bonn
Tel.: 02 28 - 35 97 04 · Fax: 02 28 - 92 39 93 56
E-Mail: info@forumue.de · www.forumue.de