Marktöffnung als Armutsbekämpfungsstrategie? : Landwirtschaft Süd-Nord, WTO und die entwicklungspolitischen Organisationen

Autor(en): **Hochuli, Marianne**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **24 (2004)**

Heft 47

PDF erstellt am: **29.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-652235

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Marianne Hochuli

Marktöffnung als Armutsbekämpfungsstrategie?

Landwirtschaft Süd-Nord, WTO und die entwicklungspolitischen Organisationen

Nach gescheiterten WTO-Verhandlungen in Cancùn (Mexiko) im September 2003 einigte sich Ende Juli 2004 in Genf ein kleiner Kreis von Handelsministern auf eine Absichtserklärung, die die blockierten WTO-Verhandlungen wieder voranbringen soll. Die Gespräche in Genf fanden vorwiegend zwischen fünf agrarexportierenden Ländern – den USA, der EU, Brasilien, Indien und Australien – statt, die anderen WTO-Mitglieder wurden kaum konsultiert. Das zentrale strittige Thema war die Landwirtschaft und hier insbesondere die zwei Themen Exportsubventionen sowie der Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte. Brasilien und Indien forderten von den Industrieländern die Abschaffung aller Exportsubventionen sowie Marktöffnungen im Landwirtschaftsbereich; die Industrieländer, so forderten sie, müssten endlich ihre hohen Agrarzölle senken. Diesen Forderungen schliesslich entgegenkommend bekundeten die Industrieländer die Absicht, ihre horrenden Exportsubventionen allmählich abzuschaffen, allerdings ohne konkrete Daten und Zahlen zu nennen. Dafür verlangten sie von den Entwicklungsländern im Gegenzug ebenfalls die Senkung der Zölle auf Landwirtschaftsprodukten sowie auf Industriegütern. Und weiter müssten sich südliche Länder verpflichten, ihre Dienstleistungssektoren weiter zu liberalisieren, also beispielsweise im Finanz- und Tourismussektor sowie in Bereichen wie der Energie- und Wasserversorgung, dem Verkehr etc.

Das Ergebnis der Genfer Verhandlungen wurde in den Medien als Durchbruch in den Landwirtschaftsverhandlungen und grossen Erfolg für die Entwicklungsländer dargestellt. So folgert Dina Pomeranz, Assistentin am Institut für europäische Wirtschaftsforschung in Zürich, dass ein liberalisierter Agrarhandel eine Chance für arme Länder biete: «Wäre der Handel für Nahrungsmittel international liberalisiert, könnten wir diese Produkte in der Schweiz zu den viel tieferen Weltmarktpreisen kaufen und damit gleichzeitig die Bauern der ärmeren Länder unterstützen» (9. 8.2004, Tages Anzeiger). Teilen entwicklungspolitische Organisationen in der Schweiz diese Einschätzung?

Einig sind sich entwicklungspolitische Organisationen, dass das drängendste Problem im Agrarhandel die Exportsubventionen der Industrieländer sind. Diese müssen ihrer Ansicht nach möglichst schnell und nicht erst in zehn Jahren abgeschafft werden. So produzieren zum Beispiel Bäuerinnen und Bauern in West- und Zentralafrika ihre von Hand gepflückte Baumwolle eigentlich dreimal billiger als die Bauern in den USA. Aber in den USA erhalten 25 000 Baumwollbauern fast 4 Mia Dollars Subventionen. Dadurch

wird die Baumwollproduktion massiv angekurbelt und der Weltmarktpreis so tief gedrückt, dass die afrikanischen Länder nicht mehr konkurrieren können. Dies betrifft über 10 Millionen Menschen, deren Einkommen direkt von der Baumwolle abhängt. Oder die EU produziert und exportiert ihren gewaltigen Überschuss von Zucker, der bis zu dreimal billiger ist als Zucker aus Entwicklungsländern.

Auch die Schweiz produziert aus Milchüberschüssen Milchpulver und setzt für dessen Export 30 Mio Franken ein. Der Schweizer Milchpulverexport hat in den letzten Jahren zugenommen, da weniger Käse produziert wird, die Milchmenge jedoch stabil blieb. 2003 exportierte die Schweiz ungefähr 125 Tonnen Milchpulver nach Jamaika. Dieses Land musste bereits 1992 – von der Weltbank verordnet – die Einfuhrzölle für Milchpulver reduzieren und Subventionen für heimische Milchbauern abschaffen, sonst wären Kredite nicht gesprochen worden. Dadurch ist die heimische Milchproduktion gesunken. Auch der Preis für die Frischmilch sank, denn dieser Preis orientiert sich am billig importierten Milchpulver.[1]

Marktzugang nicht um jeden Preis

Bei der Frage des *Marktzugangs* haben viele entwicklungspolitische Organisationen in den letzten Jahren eine Kehrtwendung vollzogen. Während sie früher Marktöffnungen zum Beispiel in der Schweiz für Landwirtschaftsprodukte aus Entwicklungsländern gefordert haben, lehnen sie heute dieses ausschliesslich auf den Export ausgerichtete Landwirtschaftsmodell ab. So schreibt die *Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke* in ihrem Positionspapier zur internationalen Agrarpolitik «Recht auf Freihandel oder Recht auf Nahrung?», das liberale Rezept von Freihandel und Exportförderung habe in die Sackgasse geführt. Man müsse heute feststellen, dass eine für den lokalen Markt produzierende Landwirtschaft in einem völlig liberalisierten Welthandelssystem kaum Überlebenschancen habe, egal ob im reichen Norden oder im armen Süden. Diese Tatsachen erforderten eine grundsätzliche Reflexion über die Rolle der Landwirtschaft in einer globalisierten Welt.[2]

Regierungen der Entwicklungsländer hatten vor neun Jahren in sämtliche WTO-Abkommen[3] nur eingewilligt, weil die nördlichen Länder ihnen den Marktzugang für ihre Landwirtschaftsprodukte und Textilien versprochen hatten. Viele Nichtregierungsorganisationen verlangten darum, dass die Versprechen nach einem schnellen Abbau der Exportsubventionen und einer Marktöffnung des Nordens für südliche Produkte wahrgemacht werden sollten. Doch das Gegenteil trat ein: Laut OECD nahmen die landwirtschaftlichen Stützmassnahmen in den Industrieländern von 247 Mr. (1986) auf 311 Mr. (2000) zu. Und Studien machten deutlich, dass durch Handelsliberalisierung einzelne Agrarexporteure zu Agrarimporteuren (Philippinen, Indonesien, Uruguay) mutierten.[4] Nach 9 Jahren WTO und

bereits vorher durch die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds verordneten Marktöffnungen steht fest, dass dieses auf den Export ausgerichtete Entwicklungskonzept fehlgeschlagen ist und insbesondere durch den Import billiger Massenprodukte unzählige Kleinbäuerinnen und -bauern ihre Existenzgrundlage verloren haben.[5]

Es sind nicht die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Afrika, Asien und Lateinamerika, die das WTO-Landwirtschaftsabkommen entworfen haben. Wichtigste Akteure des Welthandels, der ca. zehn Prozent der weltweiten Agrarproduktion ausmacht, sind multinationale Konzerne. Diese streben danach, ihre Marktmacht immer mehr auszubauen und üben einen gewaltigen Druck auf landesinterne Landwirtschaftsstrukturen (Organisationen sowie Bäuerinnen und Bauern) aus, denn eine immer geringer werdende Zahl von Großkonzernen kontrolliert die gesamte Kette von der Produktion in den Exportländern bis zum Einzelhandel der Abnehmermärkte. Die WTO-Verhandlungen werden von den multinationalen Konzernen stark beeinflusst. So wird der US-Handelsbeauftragte Robert Zoellick von 17 Industriekomitees beraten, wovon sieben auf Landwirtschaft spezialisiert sind. Dessen Repräsentanten stammen mehrheitlich aus der Privatwirtschaft und verfolgen das Ziel, den US-Agrarprodukten neue Märkte zu erschliessen.[6]

Feministische Kritik seit den achtziger Jahren

Es waren Wissenschaftlerinnen in internationalen Frauennetzwerken, die sich bereits seit den achtziger Jahren kritisch mit den von der Weltbank und dem IWF verordneten Strukturanpassungsmassnahmen und der damit verbundenen Ausrichtung der Wirtschaft auf den Export auseinandersetzten und aufzeigten, dass dieses Modell zu einer Verschlechterung der Stellung der Frauen führt. Sie wiesen auf den Widerspruch hin, der darin besteht, dass dieses Wirtschaftsmodell einerseits einen grossen Teil der ökonomischen Tätigkeiten, sowohl den informellen Sektor als auch die ganze Versorgungsökonomie, völlig unberücksichtigt lässt, andererseits aber auf diese Tätigkeiten aufbaut. Sie forderten, Geschlecht als grundlegende Kategorie in die wirtschaftstheoretischen Diskussionen einzuführen. In der aktuellen Debatte über Marktzugang hat allerdings die Gender-Frage kaum Eingang gefunden.[7]

Aufgrund der Vernachlässigung von Genderaspekten in den Handelsdebatte hat sich im Jahr 1999 das *Internal Gender and Trade Network (IGTN)* gebildet, ein Zusammenschluss von Wissenschaftlerinnen und Frauenorganisationen. Das IGTN belegt mit zahlreichen Untersuchungen in Asien, Lateinamerika und Afrika, wie Frauen ganz besonders mit den negativen Folgen eines liberalisierten Landwirtschaftsmarktes zu kämpfen haben. Die Beispiele zeigen die selbe Entwicklungsrichtung auf, obwohl die Strukturen und Voraussetzungen in den jeweiligen Ländern sehr unter-

schiedlich sind. Da sich in der WTO bereits 1994 auch die südlichen Länder verpflichten mussten, ihre Grenzen gegenüber Agrarimporten zu öffnen, mussten Kleinbäuerinnen, die vorwiegend für den Eigenbedarf sowie für den lokalen Markt produzieren, mit ihren Produkten in Konkurrenz treten mit billigen Nahrungsimporten aus den USA oder der EU. Ausserdem wurden ihnen die Zuschüsse für Dünger gestrichen, wodurch sich ihre Produkte verteuerten. So konnten sie die eigenen Produkte nicht mehr verkaufen. Es fehlte in der Folge das Geld, um die günstigeren Nahrungsmittel auch kaufen zu können.[8]

Eine neuere Studie der *Women's Edge Coalition* kommt zum Schluss, dass beispielsweise in Mexiko nach Inkrafttreten des NAFTA-Handelsabkommens und den folgenden billigen Maisimporten bei Frauen die Armut überdurchschnittlich stieg und die Lebensqualität dramatisch sank. Es stand bis zu 50 Prozent weniger Geld zur Verfügung für Nahrungsmittel, Bekleidung, Gesundheit, Bildung und Haushaltsausgaben. Zwar wurden gerade in Mexiko im Industriesektor neue Arbeitsstellen geschaffen, die vorwiegend durch Frauen besetzt wurden. In den sogenannten Exportproduktionszonen waren und sind die Arbeitsbedingungen jedoch derart prekär, dass die Frauen die Armut nicht überwinden können.[9] In einzelnen Ländern sind Frauen bis zu 80 Prozent in der Landwirtschaft tätig, vorwiegend in kleinbäuerlichen Strukturen. Frauen sind zu einem grossen Teil für die Vorräte und fast ausschliesslich für die Zubereitung der Mahlzeiten zuständig.

Frauen- und Bäuerinnenorganisationen verfolgen nicht primär das Ziel, sich im Exportsektor zu betätigen und ihre Produkte in die Industrieländer zu exportieren. Sie kämpfen vielmehr für Landrechte, für einen besseren Zugang zu Krediten, für eine bessere Ausbildung, für die Stärkung lokaler und regionaler Marktstrukturen, für Infrastrukturen, für den Erhalt der Biodiversität und gegen die billigen Landwirtschaftsimporte. So legte zum Beispiel Victoria Tauli-Corpuz von der Tebbteba Foundation an einer Tagung zu Ernährungssouveränität der evangelischen Kirchen 2003 eindrücklich dar, wie sich auf den Philippinen Frauen- und Indigenenorganisationen zusammenschliessen mit dem Ziel, in den Dörfern Aufklärungsarbeit zu leisten, um wieder vermehrt alte und bewährte Gemüsesorten anzubauen sowie die Ernährungsgewohnheiten zu thematisieren und zu verändern.

Gegen die einseitige Liberalisierungspolitik, die die WTO durchsetzen will, hat sich in Nord und Süd in den letzten Jahren eine grosse Widerstandsbewegung gebildet. Besonders aktiv sind *Via Campesina*, ein weltweiter Zusammenschluss von Bäuerinnen und Bauern, unterstützt durch viele WTO-kritische Nichtregierungsorganisationen in anderen Ländern.[10] Sie alle plädieren für das Konzept der *Ernährungssouveränität*: das Recht jedes Landes, eine Landwirtschafts- und Ernährungspolitik zu definieren und umzusetzen, die seinen Bedürfnissen entspricht und in enger Zusammenarbeit mit den einheimischen Produzierenden und Konsumierenden erfolgt. Dazu gehört auch das Recht, die Landwirtschaft schützen und regulieren zu

können. Um die Stellung der Frauen aber wirklich zu verbessern, wäre es zentral, die Versorgungsarbeit, die Frauen aufgrund ihrer unterschiedlichen Stellung leisten, einem nachhaltigen Landwirtschaftsmodell zugrunde zu legen. Dieser Fokus fehlt jedoch auch in den meisten Netzwerken.

Positionierung einer entwickungspolitischen Organisation gegenüber der Schweizer Landwirtschaft

Auch die entwicklungspolitische Organsiation *Erklärung von Bern (EvB)* hat sich in den vergangenen Jahren öffentlich gegen das Marktöffnungsdogma innerhalb der WTO ausgesprochen (zeitweise sogar mit den kleinen und grossen Schweizer Bauernverbänden) und unterstützt das Konzept der Ernährungssouveränität. Deshalb wurde ihr insbesondere von den Medien öfters vorgeworfen, sie verteidige die protektionistische Schweizer Landwirtschaft und handle damit gegen die Interessen der Entwicklungsländer. Tatsächlich gibt es Produkte – beispielsweise Zucker –, die in einem fairen Welthandel gefördert werden könnten und sollten. Es ist nicht einzusehen, warum in der Schweiz ein so hoher Selbstversorgungsgrad von 85 Prozent gehalten werden muss. So bezieht Max Havelaar Zucker aus Genossenschaften von den Philippinen, Costa Rica und Paraguay, der auch in der Schweiz verkauft wird. Es ist innerhalb der WTO jedoch nicht möglich, selektiv vorzugehen und nur einzelnen Fairhandelsbetrieben die Grenzen zu öffnen.

Kommen wir nun auf das Schweizer Gemüse zu sprechen. Die Schweiz schützt das einheimische Gemüse während der Saison mit Zöllen bis zu 800 Prozent. Laut Nicolas Fellay, Direktor des Verbandes Schweizerischer Gemüseproduzenten (VSGP), müssten die Schweizer Gemüsebäuerinnen und -bauern ihre Preise um 40 bis 50 Prozent senken, um bei tiefen Zöllen konkurrenzfähig zu bleiben. Das Bundesamt für Landwirtschaft schätzt, dass sich die Gemüseproduktion im Mittelland wohl halten könnte, es müsste aber ein weiterer Rationalisierungsschub und ein Ansteigen der durchschnittlichen Betriebsgrösse auf deutlich über 20 Hektaren erwartet werden.[11] Aus ökologischen Gründen macht es für die EvB durchaus Sinn, in der Saison vor allem einheimisches Gemüse zu essen und nicht aus Kenya einzufliegen.

Wenn die EvB teilweise Übereinstimmung mit den Schweizer Bauernverbänden zeigt, bedeutet dies nicht, dass sie in allen Punkten mit der Schweizer Landwirtschaftspolitik übereinstimmt. Vielmehr gilt dies als ein konkretes Beispiel dafür, dass es in der Landwirtschaftsdebatte nicht primär um ein Nord-Süd-Problem geht, sondern vielmehr um die Frage, welche Landwirtschaftmodelle weltweit angestrebt werden sollen, um mehr Nachhaltigkeit zu erreichen: eine industrielle, noch vermehrt auf den Export ausgerichtete Landwirtschaft, unter dem Einsatz neuester Technologien oder eine möglichst multifunktionale Landwirtschaft, die die Anliegen der

Ernährungssicherheit, der sozialen Besserstellung von über drei Milliarden Kleinbäuerinnen und Kleinbauern[12] sowie die Biodiversität ins Zentrum stellt. Auch in der Schweiz muss die Frage beantwortet werden, welchen Stellenwert wir der Landwirtschaft einräumen und was sie kosten darf. Gäbe es Möglichkeiten, nachhaltiger zu produzieren und noch vermehrt zur Biodiversität und zu gezielten regionalen Entwicklungen beizutragen? Müssten demnach auch Direktzahlungen und Subventionen umgeleitet und neu verteilt werden?

In Diskussionen mit VertreterInnen von WTO-kritischen Nichtregierungsorganisationen und Via Campesina, die sowohl in nördlichen als auch in südlichen Ländern aktiv sind, zeigt sich, dass über das Grundanliegen nach einer möglichst nachhaltigen Landwirtschaft keine Differenzen bestehen. So bemerkte die indische Bürgerrechtskämpferin Vandana Shiva am Schweizerischen Biogipfel in Zofingen am 19. Juni 2004, jedes Land habe das Recht, die Höhe der internen Unterstützungszahlungen an die Bäuerinnen und Bauern zu definieren, insbesondere dann, wenn es sich um eine biologische Produktion handle; zentral sei, dass die Exportsubventionen, die eine industrielle Produktion ankurbeln und die Existenz von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Entwicklungsländern zerstörten, abgeschafft würden.

Allerdings haben Entwicklungsländer aufgrund der drückenden Schuldenlast sowie der Auflagen des IWF und der Weltbank nicht das Budget zur Verfügung, um überhaupt solche Unterstützungszahlungen leisten zu können. Darum ist es dringlich, dass für sie in der WTO wichtige Sofortmassnahmen eingeführt werden. Erstens müssen Entwicklungsländer mindestens ihre Grundnahrungsmittel von den WTO-Regeln ausnehmen können, das heisst, dass sie keinen weiteren Zollabbau auf diese Nahrungsmittel vornehmen. Und zweitens müssen sie ohne grossen administrativen Aufwand die Möglichkeit haben, ihre Grenzen gegenüber billigen Importen schliessen zu können. Beide Vorschläge werden gegenwärtig bei der WTO diskutiert.

Via Campesina fordert die Abschaffung des WTO-Landwirtschaftsabkommens. Viele entwicklungspolitische Organisationen gehen nicht ganz so weit. Ihrer Ansicht nach ist die WTO im Moment das einzige Instrument mit Zähnen, mit dem die Abschaffung der schädigenden Exportsubventionen im Norden eingefordert werden kann. Die Alternative, Regelungen innerhalb einer UNO-Institution zu erreichen, besteht zur Zeit noch nicht, wäre aber als längerfristige Alternative ernsthaft anzustreben.

Anmerkungen

1 Daniel Stern: Pulverisierte Preise. Wochenzeitung, 17.6.2004, Zürich.
2 Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke zur internationalen Agrarpolitik. Recht auf Freihandel oder Recht auf Nahrung? Dokument 2, Februar 2003, Bern.
3 Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS-Abkommen),

Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS-Abkommen) und Abkommen über handelsbezogene Investitionsmassnahmen (TRIMS-Abkommen).

4 Positionspapier Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, Bern.

5 Agriculture, Trade and Food security, Vol. II Country case studies, FAO, Rome 2000; The Impact of Trade Liberalisation on Food Security in the South, Literature review by John Madeley, CIDSE, 2001.

6 http://www.aseed.net/agrocadabra/wto-brochure/wto-brochure-en.htm

7 Auch in der neuesten Publikation der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke wird die Beziehung zwischen dem vorherrschenden neoliberalen Wirtschaftsmodell und dem Geschlechterverhältnis nicht thematisiert. Dies ist umso bedenklicher, als die 16 entwicklungspolitischen Leitlinien eine Kehrtwende der Entwicklungspolitik für das 21. Jahrhundert proklamieren. Vgl. Peter Niggli, Nach der Globalisierung. Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert, 2004, Zürich.

8 Website der International Gender and Trade Networks mit Artikeln zu verschiedenen Kontinenten/Regionen www.igtn.org

9 Trade Impact Review: Mexico Case Study. NAFTA and the FTAA: A Gender Analysis of Employment and Poverty Impacts in Agriculture. Women's Edge Coalition, November, 2003.

10 Siehe beispielsweise die Webseiten http://www.viacampesina.org/ und http://www.ourworldisnotforsale.org/about.asp; siehe auch Dot Keet: Globales Handelssystem und Handelsregime. WTO-Taktische und strategische Herausforderungen. In: Widerspruch Heft 42, 2002, Zürich.

11 Tages-Anzeiger, 18.5.2004 und TA, Das Magazin 2004/38: Strehle, Res: Viele Kühe braucht das Land.

12 Siehe Artikel von Samir Amin in diesem Heft.

Die Buchhandlung mit dem besonderen Angebot

Das Narrenschiff
Buchhandlung Schwabe AG
Im Schmiedenhof 10
CH-4001 Basel
Tel. +41 +61 261 19 82
Fax +41 +61 263 91 84
www.schwabe.ch
narrenschiff@schwabe.ch

Das Narrenschiff
Geisteswissenschaften Literatur