

Nahrungsmittelkrisen und die falsche Angst vor der Globalisierung

Bettina Rudloff

Die weltweite Nahrungsmittelkrise ist in eine neue Phase getreten. Nachdem sich die Unruhen in den Ländern mit den größten Versorgungsproblemen etwas gelegt haben, ist nun eine Phase handelspolitischen Aktionismus angebrochen: Während sich große Exporteure von Grundnahrungsmitteln wie Argentinien und Thailand vom Weltmarkt abschotten, fördern große Importeure Nahrungsmittelzuflüsse, indem sie ihre Märkte öffnen. Dieser Versuch, die heimische Versorgung kurzfristig zu sichern, kann langfristig fatale Folgen haben – für den Weltmarkt wie für die Stabilität des eigenen Agrarsektors. Mit welchen handelspolitischen Strategien lässt sich auf künftige Krisen besser reagieren? Welche Spielräume bestehen dafür im Regelwerk der Welthandelsorganisation (WTO) und sollten in den laufenden Verhandlungen ausgeschöpft werden? Welche Leitbildfunktion für einen nachhaltigen Weltagrarhandel kann die Europäische Union (EU) auch ohne erfolgreichen Abschluss der WTO-Runde übernehmen?

Seit Ende 2007 haben mittlerweile fast 40 Länder auf die steigenden Lebensmittelpreise mit handelspolitischen Maßnahmen wie Exportbegrenzungen und Importerleichterungen reagiert. Deren Wirkung ist aber nur kurzfristig, mittelfristig verschärfen sie das Problem: Die *Verknappung der Exporte* insbesondere durch große Exportländer (z.B. Argentinien bei Getreide und Soja) verringert das verfügbare Angebot auf dem Weltmarkt noch zusätzlich. Dies treibt den Preis weiter nach oben. Intern bewirkt das Zurückhalten der Güter im eigenen Land Preissenkungen und damit sinkende Erlöse der heimischen Landwirte. Dadurch fehlen Anreize, die

Produktion auszuweiten: Argentinien Bauern reagierten bereits mit einer Verzögerung der Sojabohnenernte. Die Folge sind Qualitäts- und Mengeneinbußen. Aber auch *Importerleichterungen* durch Senkung von Zöllen großer Importländer (die EU bei Getreide) fördern über steigende Nachfrage auf dem Weltmarkt den derzeitigen Preisanstieg. Im Land sinken als Folge des steigenden Angebots wiederum die Preise der Erzeuger, die daraufhin noch weniger der ohnehin knappen Nahrungsmittel produzieren.

Zunehmende Preisvolatilität

Die Schwankungsanfälligkeit der Weltmärkte wird vermutlich zunehmen. Die Ursachen liegen nicht nur in der möglicherweise steigenden Häufigkeit und Schwere witterungsbedingter Ernteaufschläge, sondern auch in politischen Rahmenbedingungen: Die mit der Uruguayrunde der WTO ab 1995 eingeleitete Öffnung der Märkte führt dazu, dass sich Schwankungen in Produktion und Verbrauch eines Landes unmittelbar auf dem Weltmarkt niederschlagen. Bereits kleine Mengenänderungen bei Agrarprodukten können große Preiseffekte verursachen, da das Angebot erst mit Verzögerung angepasst werden kann.

Der Schluss aber, dass eine Abschottung der Märkte und damit eine Renaissance protektionistischer Agrar- und Handelspolitik die Lösung sei, ist ebenso kurzgedacht wie falsch: Eine stabile Anpassung von Produktionsstrukturen auch in Entwicklungsländern kann überhaupt nur dann initiiert werden, wenn die Signale der Preisänderung auch im Land ankommen und das Angebot darauf reagieren kann.

Handelspolitisches Krisenmanagement

Auf der Ebene der Handelspolitik muss (1) Freihandel gestärkt werden, damit Preissignale ankommen und auch Entwicklungsländer ihren Agrarsektor am Markt ausrichten können. (2) Gleichzeitig müssen Regeln zur Verhinderung kontraproduktiver Schutzmaßnahmen etabliert werden. (3) Und schließlich sind verstärkt Maßnahmen zu treffen, die in Krisen die Nahrungsmittelversorgung sichern, ohne Märkte zu zerstören.

(1) Verstärkter Freihandel

In den laufenden WTO-Verhandlungen über eine Neuauflage des Agrarabkommens wurde bislang noch keine Einigung erzielt. Bei der weiteren Diskussion der letzten Vor-

schläge von Ende Mai sollte Folgendes verstärkt beachtet werden:

Keine Ausnahmen für Industrieländer bei Zöllen. Die bisherige *spezielle Schutzklausel* für Industrieländer muss fallen. Sie erlaubt automatische Zollerhöhungen für einzelne Produkte bei festgelegten Auslöseschwellen. Auch die vorgeschlagene Ausnahmeregelung, dass für *sensible Produkte* geringere Sätze der Zollreduktion möglich sein sollen, sollte für Industrieländer entfallen. Eine Liste dieser Produkte muss noch erstellt werden. Grundsätzlich aber wird es sich um strategisch wichtige Produkte der Industrieländer handeln – wie Rindfleisch und Getreide –, bei denen auch Entwicklungsländer konkurrieren. Derzeit werden Regeln zur Vermeidung von *Präferenzerosion* verhandelt: Bestehende Vorteile aus günstigen Zöllen (Präferenzen), die Entwicklungsländer im Rahmen von Präferenzabkommen genießen, verlieren im Zuge des generellen Zollabbaus zusehends an Wert. Für relevante Produkte, die in solchen Abkommen erfasst sind, soll eine Zollkürzung erst verspätet stattfinden. Zwar bleiben dadurch mittelfristig die Vorteile für exportierende Partner von Präferenzabkommen erhalten, allerdings halten auch die importierenden Industrieländer an ihrer Protektion länger fest. Der Vorschlag sollte daher nur mit enger zeitlicher Befristung angenommen werden, damit sich die bislang nutznießenden Länder auf den Verlust ihrer Vorteile einstellen können.

Ausnahmen für Entwicklungsländer bei Zöllen. Die teils pauschale oder produktbezogene Anwendung von Ausnahmeregelungen beim Zollabbau für Entwicklungsländer sollte differenzierter sein, zumal bei der WTO die Einstufung als Entwicklungsland auf Selbsterklärung beruht. Daher zählen auch exportstarke Länder wie Argentinien und Uruguay zu dieser Kategorie. Künftig sollten tatsächlich bedürftige Länder stärker berücksichtigt werden. Ein neuer *spezieller Schutzmechanismus* wurde vorgeschlagen, der kurzfristig

Zollerhöhungen in Phasen vermehrter Importe zulässt. Dieser Schutz ist notwendig, wenn es gilt, eigene Kapazitäten nachhaltig auszubauen. Da aber große Importeure unter den Entwicklungsländern über diesen Mechanismus wiederum den Weltmarktpreis beeinflussen können, sollte er auf die am stärksten betroffenen Entwicklungsländer begrenzt werden. Weitere Ausnahmen von der Zollkürzung betreffen die bereits genannten *sensiblen Produkte*, die zugunsten der stärker problemorientierten und entwicklungsrelevanten sogenannten *besonderen Produkte* einzuschränken sind. Deren Besonderheit basiert auf Kriterien wie der Relevanz für die heimische Versorgung oder die Bedeutung für die Subsistenzwirtschaft. Für eine Reihe besonderer *tropischer Produkte und Diversifizierungsprodukte* – wie tropische Früchte, Kakao, aber auch pflanzliche Öle und Soja – wurden deutlichere Zollkürzungen oder gar ein generell zollfreier Zugang zu Märkten in Industrieländern vorgeschlagen. Auch der Handel zwischen Entwicklungsländern soll hierbei über forcierten Zollabbau gestärkt werden. Bei einigen dieser Produkte (pflanzliche Öle) konkurrieren Entwicklungs- mit Industrieländern. Folglich kann diese Zollerleichterung zur Verdrängung von Exporten aus Entwicklungsländern führen. Diese Regelung sollte sich daher auf Produkte beschränken, die nur für Entwicklungsländer relevant sind und nicht verdrängt werden können.

Die Gruppe der *Nettoimporteure* von Nahrungsmitteln ist am massivsten von steigenden Nahrungsmittelpreisen betroffen. Gleichzeitig spielen bei ihnen Zolleinnahmen aus Agrarimporten eine große Rolle. Diese Ländergruppe, die immer schon von Zollkürzungen ausgenommen war, umfasst neben den am schwächsten entwickelten Ländern (z.B. Haiti, Äthiopien) auch wirtschaftlich etwas potentere Länder (Ägypten, Venezuela). Außerdem existieren einige vage Begleitmaßnahmen wie die regelmäßige Prüfung und Anpassung der Lebensmittelhilfe oder auch besondere

Kreditmöglichkeiten. Dazu liegen keine neuen Vorschläge vor. Angesichts der aktuell verschärften Lage dieser Länder sollten die Bemühungen darauf gerichtet sein, die Lebensmittelhilfe flexibler und schneller anzupassen.

Unverzerrter Export durch Industrieländer. Aufgrund der steigenden Weltmarktpreise finden derzeit kaum subventionierte Exporte statt. Deren systematische Abschaffung ist gleichwohl nötig, damit Exportpotentiale von Entwicklungsländern nachhaltig und unabhängig vom Weltmarktpreis ausgebaut werden können. Dabei müssen alle Formen subventionierter Exporte unter eine Abbaupflicht fallen. Versteckte Exportsubventionen in Gestalt unentgeltlicher Nahrungsmittelhilfe sind zu vermeiden.

(2) Regeln zu Handelsmaßnahmen in Krisensituationen

Das Agrarabkommen der WTO sorgt mit einer Vielzahl von Maßnahmen für den Schutz vor sinkenden Preisen. Ein Schutz vor der entgegengesetzten Entwicklung steigender Preise wird dagegen nur in Ansätzen geregelt: Nach Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) sind mengenmäßige Beschränkungen auf der Import- wie auf der Exportseite generell verboten. Exportbeschränkungen sind jedoch im Ausnahmefall interner Versorgungskrisen zulässig. Für diese Ausnahme gelten keine weiteren Vorgaben etwa zur zeitlichen Befristung oder zum Ausmaß. Auch GATT-Artikel XX führt die Versorgungssicherung als Legitimation für ansonsten verbotene Handelsschranken an. Das Agrarabkommen formuliert in Artikel 12 bislang als einzige Bedingung für Exportbeschränkungen, dass resultierende Effekte für Handelspartner zu beachten seien und jede Exportbeschränkung bei der WTO notifiziert werden müsse.

Die spiegelbildliche Maßnahme – Importerleichterungen durch Zollsenkung – wird gar nicht behandelt. Obgleich Import-

erleichterungen dem grundlegenden WTO-Ansatz der Liberalisierung entsprechen, können auch sie zum Krisenverstärker werden.

Für beide Reaktionen auf steigende Preise sollten klare Auslöseschwellen definiert werden. Nur bei deren Überschreitung sollten Schutzmechanismen für eine eindeutig begrenzte Frist erlaubt sein.

(3) Gestärkte Nahrungsmittelsicherheit

Die jüngsten WTO-Vorschläge erleichtern den Aufbau *heimischer Lagerhaltung*. Entwicklungsländer dürfen solche Lager aufbauen, solange zugrundeliegende Preisgarantien für die Lagerkäufe eine bestimmte Obergrenze nicht überschreiten. *Lebensmittelsubventionen* zur Unterstützung armer Haushalte sind schon jetzt erlaubt, sofern es genaue Kriterien zur Identifikation bedürftiger Haushalte gibt. Die fehlende Definition dieser Kriterien ist nachzuholen: Gerade Entwicklungsländer bevorzugen oft Verbraucher zuungunsten von Landwirten, indem sie Höchstpreise festlegen oder Lebensmittel verbilligen (»negative Protektion«). Daraus resultierende geringe Erlöse für Landwirte können in der Folge das Angebot an Nahrungsmitteln verringern. Eine bessere Variante ist die produktunabhängige Zahlung von Pro-Kopf-Hilfen an Verbraucher.

Externe Nahrungsmittelhilfen durch Geberländer stehen traditionell in Zusammenhang mit der Produktion von Überschüssen. Sie sind daher im Agrarabkommen bislang auch im Kontext der Exportsubventionen geregelt: Hilfen sollen dabei lokale Produkte nicht verdrängen. Deshalb sollen sie monetär ausgestaltet sein, um lokale Märkte für den Aufkauf von Nahrungsmitteln zu nutzen. Der neue WTO-Vorschlag ergänzt die bisherigen Bestimmungen um Regeln für die normale Hilfs-situation und für akute Krisen. Auch die monetäre Form der Hilfen soll verpflichtend werden. Insgesamt berücksichtigt der Vorschlag die Tatsache, dass Nahrungsmittelhilfen handelspolitisch wirken und

lokale Verhältnisse verschlechtern können. Das entscheidende Problem liegt aber in der Verknüpfung von Weltmarktpreis und Spendenleistung – gerade in Phasen hoher Bedürftigkeit infolge hoher Preise sinken Leistungen der Geberländer, da sich die Spenden verteuern. Hier ist die Bereitschaft der Geberländer entscheidend, kurzfristig höhere Beiträge zu leisten.

Vorreiteroption der EU auch ohne WTO-Abschluss

Langfristig muss die Vielzahl relevanter Politikfelder wie Handels-, Klima-, Energie- und Entwicklungspolitik besser koordiniert werden. Aber auch schon allein durch agrarpolitische Reformen kann die EU wichtige Signale senden: Sie steht derzeit am Startpunkt einer neuerlichen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Sie sollte den günstigen Augenblick hoher Weltmarktpreise für umfassende Reformen nutzen, die von der Einkommensstützung wegführen. Mittelfristig ist deren Abbau und eine eindeutige Ausrichtung auf die regionalpolitische Förderung des ländlichen Raums anzustreben: Je weniger diese Förderung die Produktion unmittelbar beeinflusst, desto weniger trägt sie zu Mengen- und damit Preisschwankungen bei.

Bezogen auf die Handelspolitik müssen Exporterstattungen auch ohne ein neues WTO-Abkommen unverzüglich abgebaut werden. Bei sensiblen Produkten sollte die EU keine hohen Schutzzölle etablieren, um sowohl Marktsignale zu empfangen als auch die Möglichkeiten für Entwicklungsländer zu verbessern, Zugang zum Markt zu erhalten. Gerade die jetzige Weltmarktsituation mit ihrem hohen Preisniveau bietet Industrieländern die Chance, mit der Liberalisierung ernst zu machen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Tabelle 1
Wichtige Schutzmaßnahmen der aktuellen Handelspolitik

<i>Exportbeschränkung durch</i>	<i>Länder</i>	<i>Produkte</i>
Steuern	China, Kasachstan, Russland, Argentinien, Malaysia	Getreide, Weizen, Soja, Mais, Palmöl
Mengenbegrenzung	Argentinien, Ukraine, Indien, Vietnam	Getreide, Reis
Verbote	China, Indien, Ägypten, Indonesien, Kasachstan, Malawi	Reis, Ölsaaten, Mais
Kartelle (Vorschlag)	Thailand, Vietnam, Laos, Birma	Reis
<i>Importerleichterung durch</i>	<i>Länder</i>	<i>Produkte</i>
Zollreduktion	Indien, Serbien, Indonesien, Thailand, Nigeria	Weizenmehl, Weizen, Soja, Schweinefleisch, Reis
Zollabbau	EU, Brasilien, Bolivien	Getreide, Reis, Mais, Sojabohnen, Fleisch