

Vorrang für Ernährungssicherheit

Die WTO und der Konflikt über Getreidereserven

Thomas Fritz



Vorrang für Ernährungssicherheit

Die WTO und der Konflikt über Getreidereserven

Thomas Fritz | FDCL | April 2014

Forschungs- und Dokumentationszentrum
Chile-Lateinamerika – FDCL e.V.
Gneisenaustraße 2a, D-10961 Berlin
Fon: +49 30 693 40 29 / Fax: +49 30 692 65 90
eMail: info@fdcl.org / Internet: <http://www.fdcl.org>

Autor: Thomas Fritz
Herausgeber: FDCL-Verlag, Berlin
Layout: Monika Brinkmüller
Druck: Copy House
Umschlagfoto: Maxdrobot/Wikimedia



Diese Publikation wurde anteilig gefördert durch die Europäische Union. Der Inhalt der Publikation liegt in der alleinigen Verantwortung der Herausgeber und kann in keiner Weise als Sichtweise der Europäischen Union angesehen werden. Sie wurde veröffentlicht im Rahmen des von der Europäischen Union geförderten Projekts "Put MDG1 back on track: supporting small scale farmers, safety nets and stable markets to achieve food security". Partnerorganisationen des Projekts sind: Glopolis (CZ), FDCL (DE), SOS Faim Belgium und SOS Faim Luxembourg.

Vorrang für Ernährungssicherheit

Die WTO und der Konflikt über Getreidereserven

Thomas Fritz



Berlin, April 2014

Inhalt

1. Einführung.....	3
2. Preisstabilisierung: Die Rolle von Nahrungsmittelreserven und Vermarktungsbehörden.....	3
3. Einengung des Handlungsspielraums: WTO-Regeln zu Lebensmittelreserven.....	6
4. Kontroverse in Bali: Der G33-Vorschlag zu Getreidevorräten.....	8
5. Schlussfolgerung: Vorrang für Ernährungssicherheit.....	10
6. Endnoten.....	11

1. Einführung

Die letzte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation WTO (World Trade Organisation), die im Dezember 2013 in Bali/Indonesien stattfand, wurde durch einen Streit über Ernährungssicherheit zwischen einer Gruppe von 33 Entwicklungsländern (G33) und Industriestaaten überschattet. Die G33 verlangte Änderungen am Agrarabkommen der WTO, die Beschränkungen der Einrichtung von Getreidereserven beseitigen würden. Nach der Nahrungsmittelkrise der Jahre 2007-2008 entwickelten Regierungen von Entwicklungsländern ein neues Interesse an diesem Instrument. Industriestaaten wie die EU und die USA jedoch opponierten gegen diesen Vorschlag und behaupteten, er würde die Gewährung großer Summen handelsverzerrender Subventionen ermöglichen. Schließlich einigten sich die WTO-Mitglieder auf einen Kompromiss, der den erfolgreichen Abschluss der Konferenz

ermöglichte. Aus Perspektive der Ernährungssicherheit aber ist die in Bali gefundene Interimslösung unbefriedigend.

Dieses Policy-Papier analysiert den Hintergrund der Kontroverse von Bali. Es beschreibt die Erfahrungen mit den von Vermarktungsbehörden organisierten Nahrungsmittelreserven in Entwicklungsländern, deren Schwächung infolge der Schuldenkrise der 1980er Jahre und das erneuerte Interesse an diesem Instrument seit der jüngsten Nahrungsmittelkrise. Das Papier bietet eine Übersicht jener WTO-Bestimmungen, die die Einrichtung von Getreidereserven beschränken können, und analysiert den bei der WTO-Konferenz verhandelten G33-Vorschlag. Die abschließenden Empfehlungen verweisen auf das Erfordernis einer Reform der WTO-Regeln, die eine Anpassung an die veränderten Agrarmärkte und die Gewährleistung der Ernährungssicherheit ermöglichen würde.

2. Preisstabilisierung: Die Rolle von Nahrungsmittelreserven und Vermarktungsbehörden

Vermarktungsbehörden und nationale Lebensmittelreserven können eine wichtige Rolle in den Ernährungssicherheitsstrategien von Entwicklungsländern spielen. Staatliche Vermarktungsbehörden kaufen Ernten der Bauern zu festgelegten Preisen, lagern das Getreide und bringen es wieder auf den Markt, wenn das Angebot nachlässt. Ihre Interventionen dienen der Preisstabilisierung der wichtigsten Grundnahrungsmittel sowie der Sicherung eines ausreichenden Einkommens für die lokalen Bauern. Erzeuger und Verbraucher profitieren so gleichermaßen. Einige Vermarktungsbehörden verteilen ihre Vorräte auch an bedürftige Haushalte oder Regionen mit einem Nahrungsdefizit. Andere unterstützen zusätzlich die lokale Lebensmittelproduktion, indem sie Agrarberatung, Kredite oder landwirtschaftliche Produktionsmittel wie Saatgut und Dünger anbieten.

Die von den Vermarktungsbehörden angekauften Getreidereserven dienen dazu, die inländischen Preise innerhalb einer Preisspanne zu stabilisieren und so die Volatilität, d.h. abrupte Preisausschläge nach oben oder unten, zu verringern. Der festgesetzte Mindestpreis unterstützt die Agrarerzeuger und der Höchstpreis schützt die Verbraucher. Für gewöhnlich kaufen die staatlichen Einrichtungen das Getreide zur Erntezeit, wenn die Preise niedrig sind, und stoßen es ab, wenn die Preise wieder angezogen haben. Indem sie Bauern eine sichere Abnahme ihrer Ernten garantieren, stimulieren sie die Lebensmittelproduktion und erhöhen den nationalen Selbstversorgungsgrad. Dies wiederum verringert die Notwendigkeit für Nahrungsmittelimporte und erlaubt die Einsparung von Devisen, die andernfalls für die Deckung von Ver-

sorgungslücken auf den internationalen Märkten ausgegeben werden müssten. Folglich tragen Vermarktungsbehörden und Lebensmittelreserven auch dazu bei, die Binnenmärkte vor Preisausschlägen auf den internationalen Märkten zu schützen – ein bedeutender Vorteil angesichts des jüngsten Preisauftriebs und der zunehmenden Volatilität der Weltmärkte (siehe Box 1).

Doch mit Beginn der 1980er Jahre kamen die Vermarktungsbehörden durch die internationalen Finanzinstitutionen unter Druck. Nach dem Ausbruch der Schuldenkrise verlangten Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank von Entwicklungsländern die Durchführung von Strukturanpassungsprogrammen als Vorbedingung für Hilfskredite. Zu den Auflagen der Finanzinstitutionen gehörte die Kürzung der

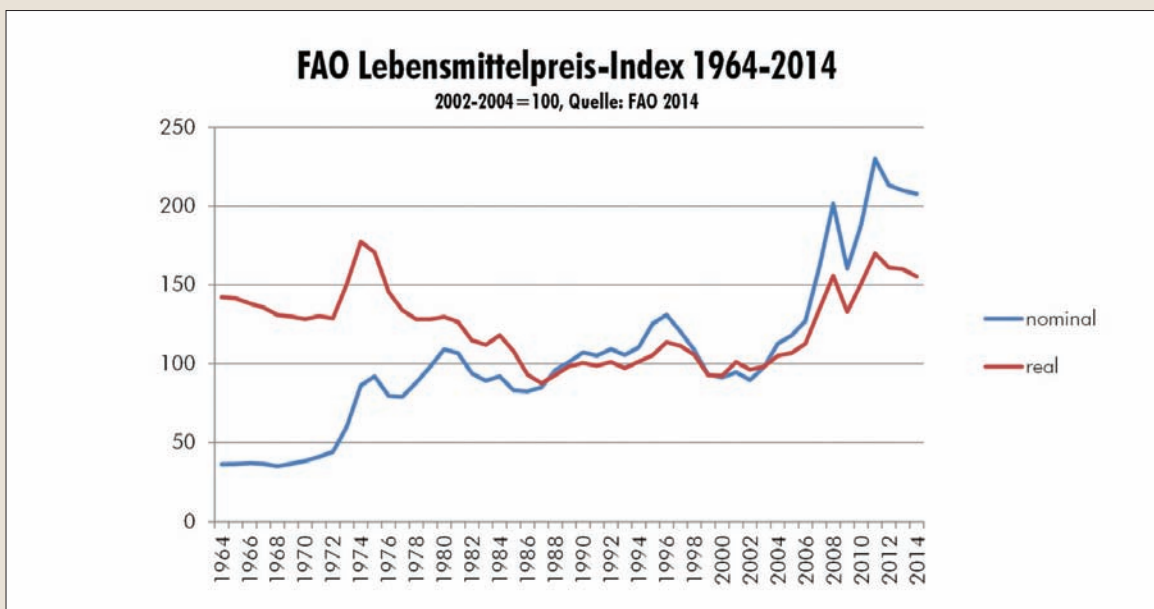
Unterstützung für die heimische Landwirtschaft, die Öffnung der Märkte für Lebensmittelimporte und der Wechsel von der Grundnahrungsmittelproduktion für den lokalen Markt zur Cash-Crop-Produktion für den Weltmarkt.

Zu den Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen gehörte auch die Restrukturierung oder Demontage der Vermarktungsbehörden. In den Augen der Geber waren diese Einrichtungen ineffizient, korrupt und eine Belastung für die öffentlichen Haushalte. Zudem hätten sie mit dem Ankauf und der Verteilung von Getreide private Händler vom Markt verdrängt – eine Auffassung, die auch heute noch von der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO (Food and Agriculture Organization) vertreten wird. In einem FAO-Papier über Vermarktungsbehörden während der Nah-

Box 1 Steigende und volatile Lebensmittelpreise

Im Jahr 2007 kehrte sich die drei Jahrzehnte währende Depression auf den Agrarmärkten um und die Lebensmittelpreise stiegen rasant, mit zwei Spitzen in den Jahren 2007 und 2008 (siehe Grafik). Experten meinen, dass die Preise zumindest auf mittlere Sicht höher und volatiler bleiben werden. Diese Veränderung bedeutet ein hohes Risiko für all jene Entwicklungsländer, die ihre Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln infolge von Strukturanpassungsprogrammen und Handelsliberalisierungen seit den 1980er Jahren verloren

haben. Heute zählen 79 Entwicklungsländer zu den Netto-Nahrungsmittelimporteuren und müssen Grundnahrungsmittel wie Getreide, Ölsaaten und Milchprodukte auf dem Weltmarkt einkaufen. Getreide macht dabei den mit Abstand größten Posten aus. Aufgrund der jüngsten Preissprünge aber leiden diese Länder unter erheblich steigenden Importkosten. Im Zeitraum 1994-2012 vergrößerte sich allein ihre Importrechnung für Getreide um das Vierfache, obgleich die eingeführten Mengen nur um 70 Prozent stiegen.¹



rungsmittelkrise von 2007-2008 heißt es: „Die Unsicherheit über die Mengen und Preise von Lebensmitteln, die abgegeben werden, führt zu einer Verdrängung des Privatsektors.“²

Die verschuldeten Regierungen des globalen Südens folgten den Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen und restrukturierten ihre Vermarktungsbehörden. Viele wurden privatisiert, einige kommerzialisiert und andere wichtiger Funktionen beraubt, wie etwa Preiskontrollen, Agrarkredite, Input- und Lebensmittelsubventionen. In vielen Fällen schrumpften die Getreidevorräte auf reine Notfallreserven (auch strategische Getreidereserven genannt), die nur den drängendsten Bedarf in lokal begrenzten Nahrungskrisen oder bei Naturkatastrophen decken können.

Doch die Versprechungen von höherer Effizienz, steigender Produktion und niedrigeren Preisen blieben häufig unerfüllt. Private Händler zeigten wenig Neigung, in ausreichende Lager- und Transportkapazitäten zu investieren, die ihre Profite geschmälert hätten. Da die durch den Rückzug der Vermarktungsbehörden entstandene Lücke nicht geschlossen wurde, erhöhten sich in vielen Ländern die Preisschwankungen. Hinzu kam, dass das Einfrieren staatlicher Hilfen – Agrarkredite, subventionierte Dünger und verbessertes Saatgut – die Erntemengen der Bauern verringerte und ebenfalls Preissprünge verursachte. Aufgrund dieser negativen Erfahrungen mit der Strukturanpassung stoppten manche Regierungen des globalen Südens die neoliberalen Reformen, führten erneut Preiskontrollen ein und reanimierten die Vermarktungsbehörden (siehe Box 2).

Öffentliche Lebensmittelreserven sind besonders in Asien und Afrika sehr verbreitet. Über 90 Prozent der asiatischen und 70 Prozent der afrikanischen Länder unterhalten derartige öffentliche Reserven. In Lateinamerika dagegen gibt es diese nur in rund einem Drittel der Länder.⁶ Mehrere der Vermarktungsbehörden unterhalten neben der nur begrenzten Notfallreserve noch immer umfangreichere Vorräte, die als Puffer für die Preisstabilisierung dienen. Der gegenwärtige Trend zu höheren und volatilere Le-

Box 2

Eine kurze Geschichte von BULOG

Seit mehr als 45 Jahren spielt die Nationale Lebensmittellogistik-Agentur BULOG (Badan Urusan Logistik) eine Schlüsselrolle bei der Reispolitik Indonesiens. 1967 gegründet als staatliche Agentur, förderte BULOG die heimische Agrarproduktion. Dank ihrer Aktivitäten erreichte Indonesien im Jahr 1984 die Selbstversorgung mit Reis. Die wichtigsten Maßnahmen waren Mindestpreise für Produzenten und Höchstpreise für Konsumenten. Ausgestattet mit einem weitverzweigten Netzwerk von Lagerhäusern, kaufte und lagerte BULOG Reis und andere Ackerfrüchte, die es in Abhängigkeit von der jeweiligen Marktsituation wieder verkaufte oder verteilte. Die Regierung ergänzte BULOGs Interventionen mit Maßnahmen zum Schutz des Binnenmarktes (Importzölle) und zur Förderung der Agrarproduktion (Verteilung von Hohertragsorten und Düngern sowie Investitionen in die ländliche Infrastruktur und Bewässerung). Die Interventionen hatten beachtlichen Erfolg: Während dieser Zeit verringerte sich die ländliche Armut um die Hälfte und die Ernährungssicherheit verbesserte sich erheblich.³

Doch nach dem Ausbruch der Asienkrise 1997 benötigte Indonesien Hilfskredite des IWF, der die Regierung dazu drängte, BULOG zu restrukturieren und die öffentlichen Interventionen auf dem Reismarkt zu begrenzen. Die Regierung folgte den IWF-Anweisungen, liberalisierte den Lebensmittelhandel, erlaubte Reimporte, schrumpfte BULOG und strich die Düngersubventionen. Bauern aber, die unter höheren Produktionsmittelkosten und dem verschärften Wettbewerb durch die Importe litten, leisteten erbitterten Widerstand gegen die Liberalisierungspolitik. Im Jahr 2004 schließlich korrigierte die Regierung ihren Kurs, bremste die Reimporte und führte die Produktionshilfen wieder ein. Die Handelseinschränkungen halfen Indonesien, sich vor dem Preisaufruf auf dem internationalen Reismarkt in den Jahren 2007-2008 zu schützen.⁴

Indonesiens Präsident Yudhoyono kündigte im Jahr 2012 an, BULOG zu revitalisieren und die Liste der von der Behörde kontrollierten Agrarprodukte auszuweiten. Neben Reis soll BULOG künftig auch das Angebot von Zucker, Mais, Fleisch und Soja überwachen.⁵ Obgleich BULOG in ihrer Geschichte häufig unter Korruption litt, besonders unter der Herrschaft von Suharto, gelang es der Agentur dennoch, den inländischen Reispreis zu stabilisieren und die Ernährungssicherheit Indonesiens zu verbessern.

bensmittelpreisen verstärkt dabei das Interesse der Regierungen an Vermarktungsbehörden und Lebensmittelreserven, um die Selbstversorgung wiederzugewinnen. Verschiedene Länder haben nach der Preiskrise 2007-2008 daher begonnen, ihre Kapazitäten für die Lebensmittelspeicherung auszubauen.

In Afrika unterhalten Länder wie Sambia, Kenia und Malawi bedeutende Pufferspeicher an Mais, während Nigeria, Ghana und Ruanda neue Behörden für Nahrungsmittelreserven gründeten (in 2007 bzw. 2010). Auch Algerien, Marokko und Mauretanien vergrößerten ihre Speicherkapazitäten nach der Nahrungsmittelkrise. Auf dem asiatischen Kontinent halten Bangladesch, Indien, Pakistan, China, Indonesien,

die Philippinen und Vietnam traditionell große Vorräte zur Preisstabilisierung vor, dies besonders bei Reis und Mais. Auch Sri Lanka und Laos errichteten neue Reisreserven in Reaktion auf die jüngsten Preissprünge.⁷

In Lateinamerika betreiben Bolivien, Honduras, Nicaragua und Venezuela Getreidelager als Bestandteil von Beschaffungs- und Verteilungssystemen für subventionierte Lebensmittel. Ecuador errichtete 2007 eine neue öffentliche Einrichtung für strategische Nahrungsmittelreserven (Unidad Nacional de Almacenamiento). Bereits 2003 führte Brasilien wieder öffentliche Getreidereserven ein und revitalisierte die Nationale Versorgungsgesellschaft CONAB, die Bauern Agrarprodukte zu garantierten Preisen abnimmt (siehe Box 3).⁸

Box 3

Brasiliens Beschaffungsprogramm für Nahrungsmittel

Im Rahmen des Beschaffungsprogramms für Nahrungsmittel (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA) kauft Brasiliens Vermarktungsbehörde CONAB Agrarerzeugnisse von bäuerlichen Familienbetrieben zu administrierten Preisen. Das Beschaffungsprogramm ist eine wichtige Säule der erfolgreichen brasilianischen Null-Hunger-Strategie. Einige der angekauften Lebensmittel werden später verkauft, andere an bedürftige Familien verteilt. Beträchtliche Teile der nach verschiedenen Modi angekauften Güter leitet die CONAB an öffentliche Einrichtungen oder soziale Organisationen weiter, die Menschen betreuen, die unter Nahrungsmangel

leiden. Zwischen 2003 und 2010 gab die Regierung rund zwei Milliarden US-Dollar für den Kauf von drei Millionen Tonnen Lebensmitteln aus. Im Zeitraum 2008-2010 belieferten rund 160.000 bäuerliche Familien das Programm.

Da das Beschaffungsprogramm eine größere Auswahl von Ackerfrüchten ankauft, fördert es zugleich die Diversifizierung der kleinbäuerlichen Produktion. So unterstützt es den Erhalt und die Vermarktung traditioneller Landsorten und trägt damit zum Schutz der landwirtschaftlichen Biodiversität und des traditionellen Wissens sowie zu einer ausgewogeneren Ernährung armer Familien bei.⁹

3. Einengung des Handlungsspielraums: WTO-Regeln zu Lebensmittelreserven

Der Ankauf und die Lagerung von Lebensmitteln durch Vermarktungsbehörden war der beherrschende Streitpunkt bei der sechsten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation WTO im Dezember 2013 in Bali. Aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, vor allem die steigenden und volatileren Agrarpreise, fürchten viele Entwicklungsländer, bestehende und neue Initiativen zur Re-Investition in die Landwirt-

schaft und zum Schutz der Ernährungssicherheit könnten mit ihren WTO-Verpflichtungen kollidieren. So stehen verschiedene WTO-Bestimmungen mit Ernährungssicherungsmaßnahmen wie den Getreidereserven in einem potenziellen Konflikt, vor allem die Regelungen für interne Stützungen, Marktzugang und Staatshandelsunternehmen.

Das WTO-Agrarabkommen (Agreement on Agriculture – AoA) enthält spezifische Regeln,

die die Gewährung „handelsverzerrender interner Stützungen“ begrenzen. Bestimmte staatliche Unterstützungsmaßnahmen aber, die als nicht- oder nur minimal handelsverzerrend gelten, sind nach der sogenannten „Green Box“ des Agrarabkommens zugelassen. Hierzu zählen auch öffentliche Lebensmittelreserven für Zwecke der Ernährungssicherheit, solange die staatlichen Aufkäufe zu den jeweils aktuellen Marktpreisen und die Verkäufe nicht unterhalb der aktuellen Preise erfolgen.

Werden die Vorräte aber zu staatlich administrierten Preisen ge- oder verkauft, muss das betreffende WTO-Mitglied die Differenz zwischen dem administrierten und einem externen Referenzpreis bei der Berechnung seiner internen Stützungen, dem sogenannten aggregierten Unterstützungsmaß (Aggregate Measurement of Support – AMS), zugrunde legen. Allerdings können nach der „De-Minimis“-Klausel des Agrarabkommens Subventionen unterhalb bestimmter Schwellenwerte von der Berechnung des aggregierten Unterstützungsmaßes AMS ausgenommen werden. Entwicklungsländer dürfen 10 Prozent des Werts produktspezifischer und 10 Prozent des Werts nicht-produktspezifischer Unterstützungen von der AMS-Berechnung ausnehmen.

Doch fürchten nun mehrere Entwicklungsländer, darunter besonders Indien, sie könnten ihre De-Minimis-Schwelle überschreiten und WTO-Klagen riskieren, wenn sie Reserveprogramme ausweiten oder neu auflegen. Der Grund für diese Befürchtung ist, dass der im Agrarabkommen festgelegte Referenzpreis auf die Jahre 1986-1988 bezogen ist, als die Preise für Agrargüter weit niedriger waren als heute. Bei einigen Grundnahrungsmitteln stiegen die Preise gar um das Drei- bis Vierfache gegenüber 1986-1988, als das Agrarabkommen verhandelt wurde. Entsprechend groß kann die Spanne zwischen dem administrierten Preis, zu dem eine Regierung heute Lebensmittel ankauft, und dem Referenzpreis des Agrarabkommens ausfallen. Eine solch große Preisdifferenz müsste dann bei der Berechnung der internen Stützungen eines WTO-Mitglieds zugrunde gelegt werden. Aufgrund dieses überholten Referenzpreises können die Kosten für Lebensmittelreserven leicht dazu führen, dass Entwicklungsländer die ihnen zugestandene De-Minimis-Schwelle interner Stützungen überschreiten.¹⁰

Während der Uruguay-Runde, als auch das Agrarabkommen verhandelt wurde, waren die Subventionen der Länder des Südens vergleichsweise gering, so dass die De-Minimis-Klausel

als großzügige Schwelle erschien, die die große Mehrheit der Entwicklungsländer kaum würde überschreiten können. Doch durch das rapide Wachstum vor allem einiger Schwellenländer hat sich die Situation verändert. Heute wird erwartet, dass die internen Stützungen für die Landwirtschaft im globalen Süden in den kommenden Jahren noch stärker zunehmen können. Steigen nun die den Bauern gezahlten administrierten Preise weiter gegenüber dem überholten Referenzpreis des Agrarabkommens, riskieren Entwicklungsländer Verstöße gegen WTO-Verpflichtungen, wenn ihre im Rahmen von Reserveprogrammen gewährten Preisstützungen dazu führen, die De-Minimis-Schwelle zu überschreiten.

So befürchtet etwa der UN-Sonderberichtersteller für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, dass „viele neue Maßnahmen für die Ernährungssicherheit als handelsverzerrende Unterstützung klassifiziert werden könnten (z.B. Düngersubventionen und andere Formen der Preisstützung).“ Für Länder, die ihre zulässigen De-Minimis-Subventionen bereits nahezu ausgeschöpft haben, „könnte dies bedeuten, dass sie ihre Ausgaben für bestehende Formen interner Stützungen reduzieren. Das aber wäre nicht wünschenswert, wenn diese Ausgaben positive Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit haben.“¹¹

Die im Agrarabkommen vorgesehene Berechnung der Preisstützungen ist noch aus einem weiteren Grund problematisch. Im Annex 3 des Abkommens heißt es: „Marktpreisunterstützungen sollen berechnet werden, indem die Differenz zwischen dem fixierten externen Referenzpreis und dem angewandten administrierten Preis mit der Menge der Produktion multipliziert wird, die berechtigt ist, den administrierten Preis zu erhalten.“¹² Die Berechnung der Marktpreisunterstützungen bezieht sich folglich nicht auf die Menge des Ernteguts, das eine Regierung tatsächlich kauft, sondern auf die gesamte Agrarproduktion, die Anspruch auf diese Preisstützungen haben könnte.

Eine vom South Centre, einem Think Tank der Entwicklungsländer, organisierte Expertengruppe folgert: „Selbst wenn eine Regierung nur einen kleinen Teil der Ernte eines Erzeugnisses von den Produzenten kauft, muss sie die AMS-Unterstützungen so berechnen, als wenn sie die Preisstützung für die gesamte inländische Produktionsmenge des jeweiligen Erzeugnisses gezahlt hätte.“¹³ Zusammen mit dem unrealistisch niedrigen Referenzpreis von 1986-88 kann diese Bestimmung Entwicklungsländer also in die Gefahr bringen, die zulässige De-Minimis-Schwelle interner Unterstützungen zu überschreiten.

Andere WTO-Bestimmungen können die Einrichtung von Lebensmittelreserven ebenfalls behindern, so etwa die Regeln zu Staatshandelsunternehmen (State-Trading Enterprises – STE). Die Vermarktungsbehörden vieler Länder sind staatseigene Unternehmen, die mit dem Management von Lebensmittelreserven beauftragt werden. Das „Übereinkommen über die Interpretation von Artikel XVII“ der WTO definiert Staatshandelsunternehmen als „staatliche oder nichtstaatliche Unternehmen, einschließlich Vermarktungsbehörden, die ausschließliche oder spezielle Rechte oder Privilegien genießen (...), in deren Ausübung sie durch ihre Käufe oder Verkäufe die Höhe oder Richtung von Im- oder Exporten beeinflussen.“

Folglich kann auch eine Vermarktungsbehörde, die selbst gar nicht im internationalen Handel tätig ist, unter verschärfte Beobachtung geraten, sollte der Verdacht entstehen, dass ihre An- oder Verkäufe den grenzüberschreitenden Handel „beeinflussen“. Mehr noch: Artikel XVII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) der WTO verlangt, dass Staatshandelsunternehmen „alle derartigen Käufe oder Verkäufe ausschließlich in Übereinstimmung mit kommerziellen Erwägungen tätigen“. Doch die wichtigsten Ziele vieler Vermarktungsbehörden

sind nicht-kommerziell: der Ankauf von Agrargütern und die Stabilisierung von Preisen, um die heimische Bauernschaft zu unterstützen und die Ernährungssicherheit zu gewährleisten.¹⁴

Daneben benötigen Vermarktungsbehörden für ihre Funktionsfähigkeit ein staatliches Regelwerk, das die Mengen landwirtschaftlicher Einfuhren reguliert. Die Reservebildung der Vermarktungsbehörden dient dazu, eine Preisspanne sicherzustellen. Billige Importe aber könnten einen Abwärtsdruck auf die Preise ausüben und derartige Marktinterventionen unterminieren. Idealerweise müsste die Reservebildung daher mit einem System abgestufter Zölle wie den Zollquoten ergänzt werden. Doch obwohl die WTO Zollquoten grundsätzlich zulässt, haben nur wenige Entwicklungsländer sie eingeführt, da diese erhebliche administrative Kapazitäten erfordern, an denen es vielen Staaten mangelt.

Hinzu kommt, dass diese handelspolitischen Instrumente laut WTO-Recht nicht dazu verwendet werden dürfen, Preisspannen zu verteidigen. Artikel 2 des Agrarabkommens verbietet u.a. „quantitative Importbeschränkungen, variable Importabgaben, Mindesteinfuhrpreise“. Die staatliche Festlegung eines Mindesteinfuhrpreises, um die Einhaltung einer bestimmten Preisspanne sicherzustellen, könnte folglich vor dem Schiedsgericht der WTO angegriffen werden.¹⁵

4. Kontroverse in Bali: Der G33-Vorschlag zu Getreidevorräten

Bei der WTO-Ministerkonferenz in Bali im Dezember 2013 versuchte die Gruppe von 33 Entwicklungsländern (G33), angeführt durch Indien, Änderungen am Agrarabkommen durchzusetzen, die Beschränkungen der Einrichtung von Getreidereserven für Ernährungssicherheitszwecke aufheben würden. Ihre zentrale Forderung war, dass Entwicklungsländer den Kauf von Lebensmittelvorräten zur Unterstützung armer Bauern nicht in die Berechnung ihrer internen Subventionen, dem aggregierten Unterstützungsmaß AMS (Aggregate Measurement of Support), einbeziehen müssen.

Die G33 bezog sich dabei auf einen Vorschlag, den sie bereits 2012 bei der WTO vorgelegt hat-

te. Dieser sieht die folgende Ergänzung im Annex 2 des Agrarabkommens (der sogenannten Green Box) vor: „Die Beschaffung von Lebensmittelvorräten durch Entwicklungsländer mit dem Ziel der Unterstützung einkommens- oder ressourcenarmer Produzenten soll nicht in die Berechnung des AMS eingehen müssen.“ Nehmen Entwicklungsländer armen Produzenten Agrargüter zu „subventionierten Preisen“ ab, solle es ferner „keine Verpflichtung geben, die Differenz zwischen dem Akquisitionspreis und dem externen Referenzpreis in die AMS-Berechnung aufzunehmen.“ Nach dem G33-Vorschlag sollen diese Ergänzungen zu der grundsätzlichen Erlaubnis des Agrarabkommens hinzutreten,

städtische und ländliche Arme mit subventionierten Nahrungsmitteln zu versorgen.¹⁶

Der G33-Vorschlag würde die Beschränkung der Einrichtung von Lebensmittelreserven beseitigen, die den Entwicklungsländern durch den überholten Referenzpreis auferlegt wird und sie in die Gefahr bringt, ihre zulässigen De-Minimis-Schwellen interner Stützung zu überschreiten. Doch Industrieländer wie die USA und die EU wideretzten sich hartnäckig den G33-Forderungen – eine Kontroverse, die die Bali-Verhandlungen an den Rand des Scheiterns brachte.

Auf der anderen Seite verteidigte vor allem Indien den G33-Vorschlag, da das Land fürchtete, es könne die De-Minimis-Schwelle verletzen, wenn es sein im September 2013 in Kraft getretenes Nationales Ernährungssicherheitsgesetz (National Food Security Act) umsetzt. Das Ernährungssicherheitsgesetz sieht vor, zwei Drittel der indischen Bevölkerung mit subventionierten Nahrungsmitteln zu versorgen, die die Regierung zu administrierten Preisen beschafft (siehe Box 4). Industrieländer begründeten ihre Zurückweisung des G33-Vorschlags damit, dass dieser es Entwicklungsländern erlauben würde, unbegrenzte Summen handelsverzerrender Subventionen an ihre Bauern zu verteilen. Bezugnehmend auf Indiens neues Gesetz sagte EU-Handelskommissar Karel De Gucht: „Zu diskutieren ist, wie wir sicherstellen, dass das Ernährungssicherheitsprogramm nicht den Agrarmarkt verzerrt.“¹⁷

In Bali wurde um eine sogenannte „Friedensklausel“ verhandelt, die die Reserveprogramme von Entwicklungsländern für einen begrenzten Zeitraum von vier Jahren vor WTO-Klagen schützen sollte. Dies galt allerdings nur unter der Bedingung, dass die Programme keine oder nur minimale Handelsverzerrungen verursachen. Indiens Handelsminister Anand Sharma aber wies den Vorschlag der zeitlich begrenzten Friedensklausel zurück. Erforderlich sei nicht eine temporäre, sondern eine dauerhafte Lösung.¹⁹ Schließlich einigten sich die WTO-Mitglieder auf eine Interimslösung, die die Nahrungsmittelreserven von Entwicklungsländern unter bestimm-

Box 4

Indiens Nationales Ernährungssicherheitsgesetz

Indiens neues Ernährungssicherheitsgesetz, das im September 2013 in Kraft trat, zielt darauf ab, rund zwei Drittel der indischen Bevölkerung von 1,2 Milliarden Menschen mit subventionierten Nahrungsmitteln zu versorgen, die zu staatlich festgesetzten Preisen akquiriert werden. Nach dem Gesetz haben 75 Prozent der ländlichen und 50 Prozent der städtischen Bevölkerung, rund 820 Millionen Menschen, Anspruch auf fünf Kilogramm subventioniertes Getreide pro Person und Monat (Reis, Weizen und Hirse). Um es umsetzen zu können, muss die Food Corporation of India (FCI) die Akquisition und Lagerung von Getreide ausweiten und das Öffentliche Verteilungssystem PDS (Public Distribution System) den Kreis der Begünstigten vergrößern. Es wird geschätzt, dass die Begünstigten nach der Umsetzung des Gesetzes rund die Hälfte ihres Getreidebedarfs über das Öffentliche Verteilungssystem beziehen werden. Das Ernährungssicherheitsgesetz stellt allerdings keine vollständig neue Initiative dar, sondern eher eine Konsolidierung und teilweise Ausweitung bereits existierender Ernährungsprogramme. Die damit entstehenden Zusatzkosten wurden auf umgerechnet zwei Milliarden US-Dollar geschätzt.¹⁸

ten Bedingungen solange vor WTO-Klagen schützt, bis eine endgültige Lösung gefunden ist. Die endgültige Lösung soll bei der 11. Ministerkonferenz der WTO – diese ist für 2017 angesetzt – verabschiedet werden.²⁰

Doch der praktische Wert der Interimslösung dürfte sehr gering sein, da sie eine Reihe komplexer Bedingungen und aufwändiger Notifizierungsaufgaben vorsieht. Erstens beschränkt die Entscheidung von Bali den Schutz vor WTO-Klagen auf öffentliche Reserveprogramme, „die zum Zeitpunkt der Entscheidung existieren“.²¹ Zwar können Entwicklungsländer neue Lebensmittelreserven anlegen, diese aber kommen nicht in den Genuss der Friedensklausel, weil diese nur bereits existierende Programme erfasst. Folglich kann gegen die Initiierung neuer Getreidereserven zur Preisstabilisierung unverändert vor dem WTO-Schiedsgericht geklagt werden.

Zweitens erfasst die Entscheidung nur Unterstützungen für „traditionelle Grundnahrungsmittel“, das heißt für „primäre Agrargüter, die die hauptsächlichlichen Grundnahrungsmittel in der traditionellen Ernährung eines Entwicklungslandes sind.“²² Aus Perspektive der Ernährungssicherheit aber ist dies eine sehr unangemessene

Auflage, weil sie Vermarktungsbehörden darin hindert, ein breiteres Spektrum von Lebensmitteln in ihre Verteilungsprogramme aufzunehmen, was bedürftigen Bevölkerungsgruppen zu einer ausgewogeneren Diät verhelfen würde. Es wäre ganz im Gegenteil überaus wünschenswert, wenn in die Verteilung der Vermarktungsbehörden nicht nur ein kleine Getreideauswahl, sondern auch Hülsenfrüchte, Gemüse oder Obst aufgenommen würden.

Drittens muss ein Land, das von der Bali-Entscheidung profitieren will, der WTO mitgeteilt haben, dass es ihre De-Minimis-Schwelle „überschreitet oder im Begriff ist zu überschreiten“. Ergänzend muss es ihre Auflagen zur Notifizierung interner Stützungen erfüllt haben, detaillierte Informationen über ihre Vorratsprogramme beibringen und dafür Sorge tragen, dass diese nicht den Handel verzerren. Alles in allem dürften diese Auflagen eine überaus abschreckende Wirkung auf Entwicklungsländer ausüben, die zur Zeit neue Ernährungssicherheitsinitiativen erwägen. Vielen von ihnen werden die Kapazitäten fehlen, um all diese Bedingungen zu erfüllen. Hinzu kommt, dass die Anforderung zur Notifizierung eines potenziellen Überschreitens der De-Minimis-Schwelle faktisch wie eine Einladung an andere WTO-Mitglieder wirken kann, ein Reserveprogramm unter verschärfte

Beobachtung zu stellen, was den politischen Handlungsspielraum der betroffenen Länder nur noch weiter einengt.

Viertens bezieht sich der in der Bali-Erklärung gewährte Schutz vor Klagen nur auf Verpflichtungen nach dem Agrarabkommen. Klagen können aber immer noch auf andere WTO-Bestimmungen gestützt werden, etwa jene zu Staatshandelsunternehmen, zum Verbot von Preisspannen oder auf das Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures).

Aufgrund all dieser Beschränkungen bietet der Bali-Kompromiss keine praktikable Lösung für Entwicklungsländer, die nun versuchen, in die heimische Landwirtschaft zu reinvestieren und die Ernährungssicherheit zu verbessern. Wenn überhaupt, wird nur eine Minderheit fortgeschrittener Schwellenländer in der Lage sein, die aufwändigen Konditionen der Bali-Erklärung zu erfüllen. Zugleich aber droht die Bereitstellung all der geforderten Informationen, den für eine adäquate und effektive Ausgestaltung von Reserveprogrammen notwendigen Handlungsspielraum unnötig einzuengen. Wie die in der Erklärung vorgesehene dauerhafte Lösung letztlich aussehen wird, bleibt abzuwarten. Die scharfe Kontroverse über den G33-Vorschlag indes bietet wenig Anlass für Optimismus.

5. Schlussfolgerung: Vorrang für Ernährungssicherheit

Der andauernde Streit über Vorratshaltung und Vermarktungsbehörden verdeutlicht, dass die dominanten WTO-Mitglieder noch immer die Lehren aus der jüngsten Nahrungsmittelkrise ignorieren. Angesichts des Risikos höherer und volatiler Lebensmittelpreise müssen Entwicklungsländer ihre öffentlichen Investitionen in die Landwirtschaft wie auch ihre regulatorischen Kapazitäten ausweiten, um die Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Sie müssen ihre Abhängigkeit von internationalen Märkten dadurch verringern, dass sie die eigene produktive Basis verbreitern. Preisstützungen sowie Lagerung und Verteilung subventionierter Lebensmittel haben sich in vie-

len erfolgreichen Ernährungssicherungsstrategien grundsätzlich als Maßnahmen bewährt, trotz gelegentlicher Umsetzungsdefizite.

UN-Sonderberichterstatter Olivier De Schutter betont: „Nahrungsmittelreserven sind entscheidende Instrumente nicht nur in humanitären Krisen, sondern auch im alltäglichen Kampf, Bauern stabile Einkommen und armen Verbrauchern ein dauerhaftes Angebot erschwinglicher Lebensmittel zu gewährleisten.“²³ Obgleich es nach wie vor erforderlich sei, das Dumping von Überschüssen auf die Weltmärkte zu verhindern, „darf das Risiko von Handelsverzerrungen nicht übertrieben werden.“ Solange Regierungen Le-

bensmittelvorräte für die inländische Verteilung akquirieren, dürften solche Maßnahmen nicht behindert werden. De Schutter verweist daneben auf die im WTO-Recht enthaltenen Doppelstandards: „Es sollte nicht vergessen werden, dass Industrieländer ihre Bauern in einer Größenordnung von mehr als 400 Milliarden US-Dollar pro Jahr subventionieren dürfen, ohne gegen WTO-Regeln zu verstoßen.“²⁴ Daher sollte es zulässig sein, interne Stützungen auch Kleinbauern in Entwicklungsländern zukommen zu lassen.

Um Ernährungssicherheitsprogramme durchführen zu können, die Preisstützungen, Getreidereserven und Vermarktungsbehörden vorsehen, bedarf es einer grundsätzlichen Reform der WTO-Bestimmungen. Der Zweck dieser Regeln muss es sein, Ernährungssicherheitsmaßnahmen nicht zu behindern, sondern zu fördern, auch wenn dies eine potenzielle Handelsbeeinträchtigung bedeutet. Im Einzelnen sollten die WTO-Mitglieder die folgenden Punkte sicherstellen:

- Die Einrichtung von Nahrungsmittelreserven darf nicht als handelsverzerrende Unterstützung definiert werden, solange diese Programme den Bedürfnissen einkommensarmer Bauern oder mangelernährter Verbraucher dienen.
- Nicht-kommerzielle Zwecke von in der Vorratshaltung tätigen Staatshandelsunternehmen, etwa die Preisstabilisierung zugunsten verwundbarer Erzeuger und Verbraucher, sind zu respektieren.
- Um die volle Funktionsfähigkeit von Vermarktungsbehörden und Lebensmittelreserven sicherzustellen, muss Regierungen die Möglichkeit eingeräumt werden, die Binnenmärkte vor der Volatilität des globalen Marktes zu schützen, indem sie die Mengen und Preise von Importen regulieren.

6. Endnoten

- 1 Konandrea, Panos, 2012: Trade Policy Responses to Food Price Volatility in Poor Net Food-Importing Countries. ICTSD/FAO, Issue Paper No. 42
- 2 FAO 2009: Managing food markets through stocks during the 2007–2008 price episode: evidence and recommendations. Policies for the effective management of food price swings in Africa, Policy Brief No. 1, März 2009
- 3 Gérard, F. 2010: Indonesian experience in rice stabilization, Groupe de Recherche et d'Échanges sur la Régulation des Marchés Agricoles (grema), November 2010
- 4 Mittal, Anuradha, 2009: The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies, UNCTAD, G-24 Discussion Paper Series, No. 56, Juni 2009
- 5 <http://www.thejakartapost.com/news/2012/08/07/logistics-agency-control-more-commodities.html>
- 6 FAO 2014: Food and agriculture policy decisions: Trends, emerging issues and policy alignments since the 2007/08 food security crisis, Rom
- 7 Ibid.
- 8 <http://www.fao.org.pk/news/12/Events/pak-brazil-seminar/CONAB.pdf>
- 9 Grisa, Catia/Job Schmitt, Claudia 2013: The Food Acquisition Programme in Brazil: contributions to biodiversity, food security and nutrition. In: Fanzo, Jessica et al (Hrsg.): Diversifying Food and Diets – Using Agricultural Biodiversity to Improve Nutrition and Health, Biodiversity International 2013, Seite 355-361
- 10 South Centre 2013: The WTO'S Bali Ministerial and Food Security for Developing Countries: Need for Equity and Justice in the Rules on Agricultural Subsidies, Bericht zweier vom South Centre organisierten Treffen einer Expertengruppe zum multilateralen Handelssystem

- 11 De Schutter, Olivier 2011: The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda: Putting Food Security First in the International Trade System, Briefing Note 04, November 2011
- 12 WTO, Agreement on Agriculture, Annex 3 (Domestic Support: Calculation of Aggregate Measurement of Support), 8. Market price support
- 13 South Centre 2013: The WTO'S Bali Ministerial and Food Security for Developing Countries: Need for Equity and Justice in the Rules on Agricultural Subsidies, Bericht zweier vom South Centre organisierten Treffen einer Expertengruppe zum multilateralen Handelssystem
- 14 Murphy, Sophia, 2011: Trade and Food Reserves: What Role Does the WTO Play?, Ecofair Trade Dialogue, Discussion Papers, Februar
- 15 De Schutter, Olivier 2011: The World Trade Organisation and the Post-Global Food Crisis Agenda: Putting Food Security First in the International Trade System, Briefing Note 04, November 2011. Murphy, Sophia, 2011: Trade and Food Reserves: What Role Does the WTO Play?, Ecofair Trade Dialogue, Discussion Papers, Februar. Valdés, Alberto/ Foster, William 2005: The New SSM: A Price Floor Mechanism for Developing Countries, International Centre for Trade and Sustainable Development, April
- 16 ICTSD/FAO 2013: G-33 proposal: early agreement on elements of the draft Doha accord to address food security, Information Note, September
- 17 PTI 2013: Food security should not distort global agriculture market, EU tells India. firstbiz.com, 5. Dezember 2013, <http://www.firstbiz.com/economy/food-security-should-not-distort-global-agriculture-market-eu-tells-india-48288.html>
- 18 Polanki, Pallavi 2013: 'Food Security Bill is good opportunity to fix PDS', firstbiz.com, 29. August 2013. Drèze, Jean 2013: The Food Security Debate in India, nytimes.com, 9. Juli 2013, <http://india.blogs.nytimes.com/2013/07/09/the-food-security-debate-in-india/>
- 19 ICTSD 2013: WTO Ministerial: Strong Statements Start Bali Bargaining, Bridges Daily Update, Issue 2, 4. Dezember 2013
- 20 WTO 2013: Public Stockholding for Food Security Purposes: Ministerial Decision of 7 December 2013. World Trade Organization, Ministerial Conference, Ninth Session, WT/MIN(13)/38, WT/L/913, 11. Dezember 2013
- 21 Ibid.
- 22 Ibid.
- 23 Olivier De Schutter 2013: „Bali package must allow ambitious food security policies“ – UN expert on WTO Summit. Pressemitteilung, 2. Dezember 2013, Genf. <http://www.srfood.org/en/bali-package-must-allow-ambitious-food-security-policies-un-expert-on-wto-summit>
- 24 Ibid.

Vorrang für Ernährungssicherheit

Die WTO und der Konflikt über Getreidereserven

Thomas Fritz | FDCL | April 2014

