

Welternährung heute

Mit dem Essen spielt man nicht! Was jedes Kind schon früh lernt, hat in der Weltwirtschaft anscheinend keine Bedeutung. Spekulation auf Nahrungsmittel und Liberalisierung der Märkte auf der einen Seite, Protektionismus und Subventionspolitik der Industrieländer für die eigene Landwirtschaft auf der anderen Seite, stehen auf der Tagesordnung. Diese Politik führt heute dazu, dass Menschen in Getreideanbaugebieten trotz fruchtbarem Land hungern.

Subventionspolitik der Industrieländer

In vielen Industrieländern, darunter auch in Österreich, wird die eigene Landwirtschaft subventioniert. Um konkurrenzfähig zu sein, müssen die Bauern und Bäuerinnen ihre Nahrungsmittel unter den eigentlichen Produktionskosten herstellen und verkaufen. Aufgrund billiger Importe aus dem Ausland verlieren Kleinbauern und Kleinbäuerinnen in Ländern Afrikas, Asien und Lateinamerikas wiederum die Möglichkeit, ihre Produkte auf den lokalen Märkten zu verkaufen.

Zwischen 1992 und 2003 stieg der Import von Reis auf Haiti um 150%. Dies führte zur weitgehenden Zerstörung des lokalen Marktes und in weiterer Folge zur Hungerkrise. Der Großteil des importierten Reises wurde zu Dumping-Preisen aus den USA nach Haiti eingeführt. Inzwischen ist die Zahl der Hungernden auf Haiti in den Reisanbaugebieten am höchsten.

Aber auch in Afrika treibt diese Art von Handel unzählige Menschen in den Hunger: In Ghana ersetzt importiertes Tomatenmark einen Großteil der lokalen frischen Tomaten. In Kamerun haben billige Geflügelimporte aus Europa zur Zerstörung der lokalen Märkte beigetragen. Die Folge: Viele Kleinbauernfamilien müssen ihre Produktion einstellen und verlieren ihre Lebensgrundlage. Außerdem machen die importierten Lebensmittel abhängig, besonders in Krisenzeiten. Die Ernährungssicherheit vieler Familien wird dadurch gefährdet.

Spekulation mit Lebensmitteln

In Folge der Finanzkrise setzen Investorinnen und Investoren verstärkt auf sicherere Spekulationsobjekte wie z.B. Nahrungsmittel. Sie investieren an den internationalen Börsen in großem Stil in Geschäfte mit Getreide und anderen Lebensmitteln.

„Gewinner des Preisanstiegs von Nahrungsmitteln waren während der Nahrungsmittelkrise die Investoren, die für ihre Investitionen in Agrarrohstoffe prächtige Renditen einstrichen. Darunter vermögende Privatinvestoren und institutionelle Anleger wie Pensionskassen, aber auch Kleinanleger, die sich auf Anraten ihres Anlageberaters mit so genannten Indexfonds auf Rohstoffe eingedeckt hatten. Getrommelt wurde ausreichend für die Fonds: „Alle Welt spricht über Rohstoffe – mit Agriculture Euro Fonds können sie an der Werteentwicklung von sieben der wichtigsten Agrarrohstoffe partizipieren“, warb zum Beispiel die Deutsche Bank. Die Schlussfolgerung, was wir im reichen Norden mit dem Hunger im Süden zu tun haben, ist leicht zu ziehen und nicht sehr kompliziert – vielmehr geben die Geldinstitute unverschlüsselte Interpretationshilfe: „Begrenzt und begehrt“ stand in einem Werbefoto der Fondstochter der Deutschen Bank, auf dem in einem Schubkarren Kaffee, Soja, Baumwolle, Kakao, Weizen, Zucker und Mais zu sehen waren.“¹

Auch wenn sich die Spekulation vor allem auf den Warenterminhandel bezieht und Lebensmittel (noch) nicht im großen Stil gehortet werden, ist sie für die Preissteigerung mitverantwortlich.

¹ Caspar Dohmen in: Let's make money, Seite 81f.

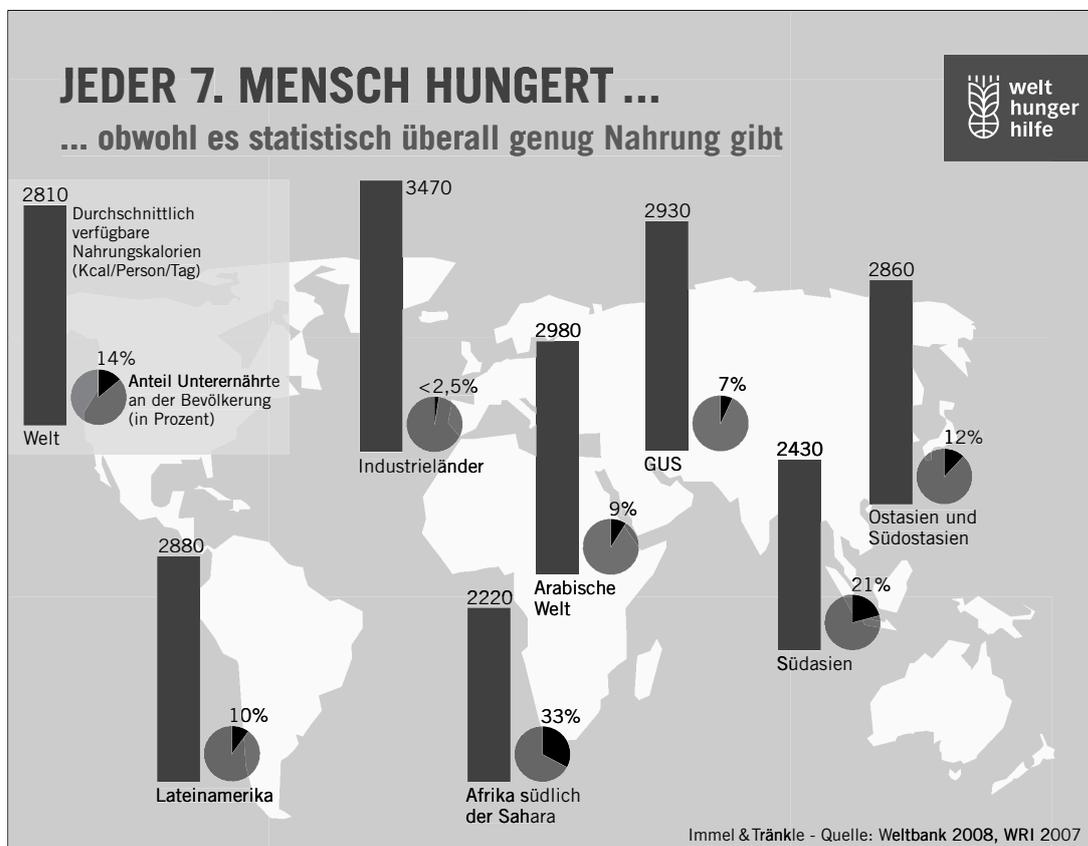
Die Regeln der WTO

Die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) sind zwar formal für alle Länder gleich und dennoch sind sie weit davon entfernt, gerecht zu sein. Während die Industrieländer ihre eigenen Märkte schützen (dürfen), übt die WTO seit Jahren Druck auf die Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas aus, um eine Öffnung ihrer Märkte zu bewirken. Die Auswirkungen in Haiti, Kamerun und Ghana sind nur einige Beispiele dafür, wie durch aktuelle Handelsregeln das Recht auf Nahrung verletzt wird. Aber auch die Strukturanpassungsprogramme, die von Weltbank und IWF verordnet werden, um Schuldentrückzahlung (bzw. Zahlung der enormen Zinsen) der betroffenen Länder zu erreichen, bringen diese in große Schwierigkeiten. Über dieses Programm werden die Länder u.a. dazu gedrängt, ihre nationalen Getreidespeicher aufzugeben und anstelle von Nahrungsmitteln für die eigene Bevölkerung Kakao, Kaffee, Baumwolle oder sogar Blumen für den Export zu produzieren. Mit dem Geld können zwar die Schulden zurückgezahlt werden, gleichzeitig machen sich die Länder aber abhängig von Nahrungsmittelimporten.

Handelsrechte versus Menschenrecht auf Nahrung

Um die derzeitige Situation verändern zu können – 1,02 Milliarden Menschen sind nach Schätzungen der FAO (Food and Agriculture Organization – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen) seit Ende 2009 weltweit chronisch unterernährt –, muss laut Aussagen renommierter Wissenschaftler/innen das aktuelle Handelssystem reformiert werden. Das Recht auf Nahrung sollte als Grundlage für diese Reform dienen.

Der Kampf gegen den Hunger und die weltweite Ernährungssicherheit gehören zu den zentralen Entwicklungsproblemen unserer Zeit. Daher wollen wir mit den folgenden Bausteinen die Schülerinnen und Schüler auf die derzeitige Situation rund um die Welternährung aufmerksam machen. Sie sollen die Komplexität dieses Problems sowie dessen Ursachen und Zusammenhänge erkennen und sich mit dem Recht auf Nahrung für alle Menschen auseinandersetzen.



■ Baustein: Das Menschenrecht auf Nahrung

Ziel:	In diesem Baustein setzen sich die Schüler/innen kritisch mit den Auswirkungen internationaler Wirtschaftsabkommen sowie mit dem Menschenrecht auf Nahrung auseinander.
Zeit:	mind. 2 Unterrichtseinheiten (je nachdem ob zusätzlich recherchiert wird)
Alter:	ab 16 Jahren
Fächer:	Geografie und Wirtschaftskunde, Biologie, Politische Bildung, Deutsch, Ethik, Religion
Material:	Infoblätter „Gute Ernte – Großer Hunger“, „Abkommen über Landwirtschaft“, „Die gefrorenen Hühnerflügel [...]“, „Wer oder was ist die WTO“; Stoppuhr, evtl. Pfeife, Klingel o.ä., um den Wechsel anzukündigen

Hintergrund

Das Menschenrecht auf Nahrung wurde u.a. 1966 im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festgeschrieben. Rund 160 Staaten der Erde haben diesen Pakt unterschrieben und sich zur Einhaltung verpflichtet. Trotzdem wird das Menschenrecht, sich zu ernähren, jedem/r siebten Erdbewohner/in verwehrt. Seit Ende 2009 sind nach Schätzungen der FAO um die 1,02 Milliarden Menschen chronisch unterernährt!

Der Durchsetzung des Menschenrechts auf Nahrung stehen verschiedene Interessen unterschiedlicher Akteure im Wege. Die Situation der Bauern und Bäuerinnen in Mubende (Uganda), die im Artikel „Gute Ernte – Großer Hunger“ (Infoblatt) der Menschenrechtsorganisation FIAN kurz beschrieben wird, zeigt nur ein Beispiel von vielen. Beschäftigt man sich mit dem Landwirtschaftsabkommen (Agreement on Agriculture, AoA) der Welthandelsorganisation (WTO) näher, so wird klar, dass durch die Umsetzung dieses Abkommens das Menschenrecht auf Nahrung immer wieder verletzt wird.

Über die Methode „Speed Debating“, die einen aktivierenden Einstieg in die Thematik bietet – jede/r kommt zu Wort –, sollen die Schüler/innen die globale Ernährungsfrage aus zwei gegensätzlichen Blickwinkeln betrachten, sich ein Bild der komplexen Thematik erarbeiten und überzeugend argumentieren lernen. Damit verbunden ist aber auch die Förderung der Fähigkeit zum Perspektivenwechsel bzw. zu Empathie.

→ Ablauf

1. Schritt: Vorbereitung von Pro- und Contra-Argumenten zum Menschenrecht auf Nahrung

Die Schüler/innen bilden zwei gleich große Gruppen – eine Pro- und eine Contra-Gruppe. Diese Pro- und Contra-Gruppen werden dann für die Erarbeitung der Argumente (ca. 5 Argumente, die die jeweilige Position unterstreichen) nochmals in kleine Arbeitsgruppen (4–5 Personen) aufgeteilt. Die Pro-Gruppe erarbeitet Argumente für das Menschenrecht auf Nahrung aus der Sicht von Menschenrechtsaktivistinnen und Menschenrechtsaktivisten, die Contra-Gruppe erarbeitet Argumente aus der Sicht von Vertreterinnen und Vertretern der WTO, deren Aufgabe es ist, dafür zu sorgen, dass die Regeln des AoA eingehalten werden und damit die Rechte einzelner Regierungen und/oder von Konzernen geschützt werden.

Als Unterstützung bei der Sammlung und Bewertung von Argumenten für die eigene Position dienen die Infoblätter „Gute Ernte – Großer Hunger“, „Abkommen über Landwirtschaft“ und „Wer oder was ist die WTO“, falls gewünscht kann aber auch im Internet recherchiert werden.

Die erarbeiteten Argumente werden dann in der Arbeitsgruppe bewertet (welches ist am stärksten, welches eher schwach). Danach stimmen sich die Arbeitsgruppen der Pro- und der Contra-Gruppe nochmals kurz über die fünf gemeinsamen Argumente ab.

Interessante Links für weitere Informationen zum Thema (Titel über Suchmaschine eingeben):

- ◆ Auswirkungen der EU-Agrarpolitik (ÖBV Via Campesina Austria, attac)
- ◆ EU-Subventionspolitik am Pranger (Hörbeitrag ZDF, Interview von Jean Ziegler, UNO-Sonderbeauftragter für Welternährung)
- ◆ Die absurden Regeln des weltweiten Agrarhandels, Le Monde Diplomatique
- ◆ Peter Clausing: Ernährungskrise, 20.05.2010 (Friedensratschlag)
- ◆ Hungerkrise weltweit – Hat die internationale Staatengemeinschaft versagt? FIAN
- ◆ Studie: Grenzenlos und billig – Wie die europäische Industrie auf die Nahrungsmittelkrise reagiert, FIAN
- ◆ Von der Finanz- zur Hungerkrise, Brot für die Welt

2. Schritt: Durchführung des „Speed Debating“ (ca.10–15 Minuten)

Die Schüler/innen stellen sich in zwei Reihen einander gegenüber – so dass jede/r aus der Pro-Gruppe einem/r Schüler/in aus der Contra-Gruppe gegenüber steht. Die Debatte erfolgt eins zu eins.

Die erste Runde startet auf Signal der Lehrperson, sie dauert 90 Sekunden!

Nach 90 Sekunden wird gewechselt, die Pro-Gruppe geht einen Schritt nach rechts zum nächsten Gegenüber aus der Contra-Gruppe (die andere Gruppe bleibt stehen).

Die Debatte startet von neuem. Das ganze wird ca. fünf- bis zehnmal wiederholt.

Regeln für die Debatte:

Ausreden lassen; nicht anschreien – normale Lautstärke; auf die Argumente des Gegenübers eingehen, nicht nur ein neues eigenes Argument vortragen

Variation:

Falls die Gruppe sehr groß ist, sollten sich nicht alle Schüler/innen aktiv an der „Debatte“ beteiligen, sondern einige als Beobachter/innen fungieren. (Eventuell 2–3 Fragen vorbereiten, an denen sie sich orientieren sollen bzw. Beobachtungsbogen verwenden)

3. Schritt: Auswertung (ca. 10–15 Minuten)

Im Plenum wird die Debatte ausgewertet. Die Mitglieder der Pro-Gruppe überlegen sich, welche Argumente der Contra-Gruppe die überzeugendsten waren und berichten dies im Plenum und umgekehrt. Die Gruppe, die die Argumente eingebracht hat, sollte zur Einschätzung der anderen Gruppe Stellung nehmen.

4. Schritt: Diskussion und Abschluss

In einem letzten Schritt sollen die Schüler/innen folgende Fragen im Plenum diskutieren und sich dabei ihre eigene Meinung zu dem Thema bilden:

- ◆ Welchen Prinzipien ist der Vorrang zu geben, den Regeln der WTO oder dem Menschenrecht auf Nahrung?
- ◆ Welche Auswirkungen auf unsere Gesellschaft bzw. auf das Zusammenleben auf dem Planet Erde hat die Tatsache, dass durch die Umsetzung des Landwirtschaftsabkommens (AoA) der Welthandelsorganisation (WTO) das Menschenrecht auf Nahrung immer wieder verletzt wird?
(Die WTO ist die einzige weltweite Organisation, neben dem UN-Sicherheitsrat, die die Möglichkeit hat, auf rechtllichem Wege gegen Regelverstöße von Staaten mit Maßnahmen vorzugehen.)
- ◆ Welche Schritte müssten Deiner Meinung nach von der Politik gesetzt werden?

Infoblatt: Gute Ernte – Großer Hunger

FIAN und das Menschenrecht auf Nahrung

Obwohl die Welt in den letzten 20 Jahren immer reicher geworden ist, hat eine von insgesamt sieben Milliarden Menschen derzeit nichts oder zu wenig zu essen. Und das zu einer Zeit, in der die Landwirtschaft problemlos 12 Milliarden Menschen versorgen könnte², also das Doppelte der gegenwärtigen Weltbevölkerung. Großer Hunger trotz guter Ernten – wie kann das sein?

Ein Beispiel: In Mubende, einem Distrikt im ostafrikanischen Land Uganda, sind die meisten Menschen Bäuerinnen und Bauern. Sie bebauen ihren fruchtbaren Boden mit Nahrungsmitteln. Im Jahr 2001 wurden 2.000 Menschen durch die ugandische Armee gewaltsam von ihrem Land vertrieben. Das Land der Bevölkerung von Mubende wurde an ein Unternehmen verpachtet, das dort eine Großkaffeeplantage errichtete. Die vertriebenen Menschen mussten Zuflucht im angrenzenden Wald suchen, da ihre Häuser und Felder zerstört wurden. Das Schulgebäude wurde als Hauptbüro der Firma benutzt. Die ansässige Bevölkerung wurde von ihrem Zugang zu sauberem Wasser, zu Nahrungsmitteln und zu medizinischer Versorgung abgeschnitten und die meisten der Kinder konnten nicht mehr weiter zur Schule gehen. Bis heute sind die Vertriebenen nicht ausreichend entschädigt worden, obwohl sie sich organisierten und gegenüber dem Unternehmen und der Regierung ihre Ansprüche und Forderungen vorbrachten.

FIAN – die Menschenrechtsorganisation für das Recht sich zu ernähren

FIAN, das „Food First Informations- und Aktionsnetzwerk“, ist eine internationale Menschenrechtsorganisation, die sich speziell für das Recht auf Nahrung einsetzt. Mit über 20 Sektionen und Mitgliedern in 60 Staaten ist FIAN weltweit präsent. Durch kontinuierliche Fallarbeit³, Eilaktionen, Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit setzt sich die Nichtregierungsorganisation (NRO) für die Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung und andere damit verbundene Menschenrechte ein, bringt Unrechtssituationen an die Öffentlichkeit, informiert Betroffene über ihre Rechte und unterstützt sie bei deren Durchsetzung. FIAN hat Beraterstatus bei den Vereinten Nationen und agiert unabhängig von politischen und konfessionellen Gruppen, Parteien, Regierungen und Ideologien. FIAN setzte sich z.B. im Fall von Mubende für die vertriebene Bevölkerung ein, gab ihr rechtliche Unterstützung, machte mit Aktionen auf die Problematik aufmerksam und startete eine Eilaktion, bei der Menschen aus aller Welt Briefe an die ugandische Regierung schrieben, um eine gerechte Entschädigung für die Vertriebenen zu erwirken.



Was sind Gründe dafür, dass Menschen, wie die Bevölkerung von Mubende, trotz fruchtbarem Boden hungern müssen?

Weltweit leben mehr als 80% der Menschen, die von Hunger betroffen sind, in ländlichen Gebieten, also dort, wo die Nahrungsmittel eigentlich herkommen. Paradoxerweise also jene, von denen man glaubt, dass sie ausreichend Nahrungsmittel produzieren könnten. In einigen Fällen, wie im Beispiel Mubende/ Uganda, ist der Grund für die fehlenden Nahrungsmittel der, dass die Bevölkerung von ihrem Land vertrieben wurde. Die Flächen werden stattdessen für Monokulturen und Plantagenanbau von Cash Crops⁴, wie Agroenergiepflanzen, Nahrungsmittel oder organische Rohstoffe, die für den Export vorgesehen sind, verwendet. Mächtige Wirtschafts- und Finanzakteure/innen wie transnationale Unternehmen,

² Jean Ziegler, ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, im Film „We feed the World“

³ Fallarbeit – Begleitung und Unterstützung von Menschen, denen das Recht auf Nahrung verwehrt wird.

⁴ Cash Crops (Geld-Früchte) sind Feldfrüchte, die für den Verkauf und Export angebaut werden. Meist wird Kaffee, Kakao, Bananen, Baumwolle oder Palmöl angebaut.

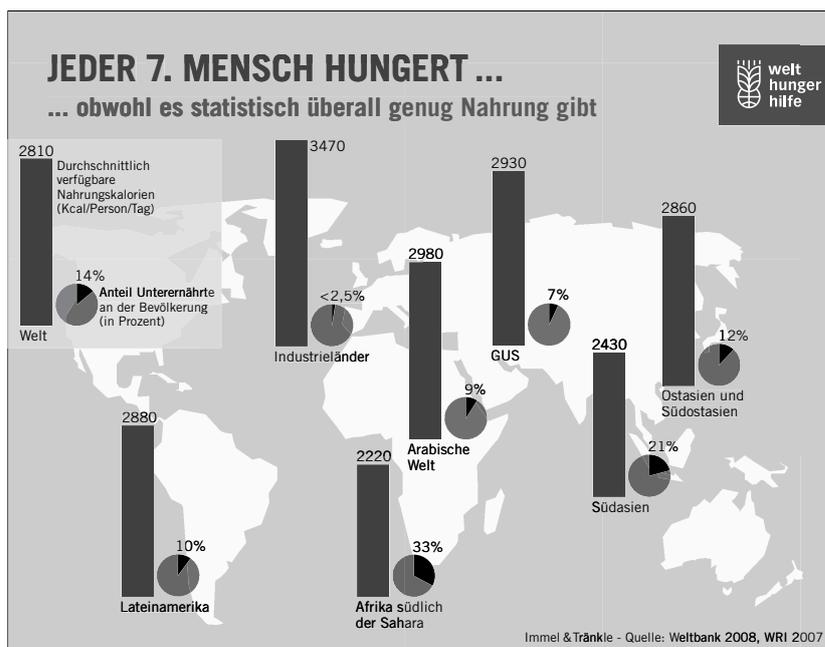
Regierungen reicher Länder, Banken oder internationale Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds und die Weltbank haben dabei großen Einfluss in Entwicklungsländern, wenn es um die Entscheidung geht, in welche Form von Landwirtschaft investiert werden soll.

Der fehlende Zugang zu Land bzw. produktiven Ressourcen ist ein wesentlicher Grund für weltweiten Hunger. Daneben gibt es noch viele weitere Gründe wie zum Beispiel das Fehlen von Arbeit und Einkommen, viel zu geringe Löhne für Arbeiter/innen, die auf Großplantagen und/oder (Weltmarkt-) Fabriken arbeiten, aber auch ungerechte Handelsbeziehungen zwischen den Ländern des Südens und des Nordens, bei denen die Interessen armer Länder nicht respektiert und geschützt werden. Wenn gesellschaftliche Machtverhältnisse wie im Beispiel von Mubende der Grund für Hunger sind, sprechen wir auch von strukturellen Ursachen des Hungers – sie machen den bei weitem größten Anteil an Situationen aus, in denen Menschen hungern. Daneben wird Hunger auch durch Kriege und Konflikte oder Naturkatastrophen wie Dürren und Überschwemmungen ausgelöst. Anders als in Medien oft vermittelt machen letztere nach wie vor einen geringen Anteil der Hungersituationen aus.

Hunger ist eine Menschenrechtsverletzung

Alle Menschen haben ein Recht auf Nahrung. Dieses ist, zusammen mit anderen Menschenrechten, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 sowie im Menschenrechtspakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festgeschrieben. Staaten haben sich dazu verpflichtet, die grundlegenden Rechte jedes Menschen zu respektieren, zu schützen und zu garantieren.

Hunger hat überwiegend strukturelle Ursachen: Um den Hunger zu besiegen, müssen sich die bestehenden Regeln der globalen Finanz-, Wirtschafts- und Handelsordnung den Menschenrechten unterordnen. Menschenrechten, wie dem Recht sich zu ernähren muss oberste Priorität eingeräumt werden.



Das Recht auf Nahrung

Artikel 11,2: „In Anerkennung des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu werden, werden die Vertragsstaaten einzeln und im Wege der internationalen Zusammenarbeit die erforderlichen Maßnahmen einschließlich besonderer Programme durchführen.“

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 1966

Rund 160 Staaten der Erde haben diesen Pakt unterschrieben und sich zur Einhaltung verpflichtet.

Infoblatt: Abkommen über Landwirtschaft (Agreement on Agriculture, AoA)

Die Vereinbarungen im Überblick

Mit Abschluss der Uruguay-Runde (1986–1994) des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) wurden die nationale Agrarpolitik und der internationale Agrarhandel erstmals wirklich in die internationalen Welthandelsregeln einbezogen. Besonders die Agrarpolitiken der Industriestaaten waren sehr protektionistisch ausgerichtet. Spätestens seit die USA und die EU sich gegenseitig bei Exportsubventionen überboten und so die anderen Agrarexportstaaten vom Weltmarkt verdrängten, ist die Einsicht gewachsen, dass auch der internationale Agrarhandel die Regeln des Fairen Handels befolgen muss und dass nationale Agrarpolitiken nicht mit Hilfe von Subventionen Überschüsse auf den Weltmärkten deponieren dürfen.

Auf der 4. WTO-Ministerkonferenz in Doha haben sich alle Mitgliedsstaaten zu folgenden Zielen im Agrarbereich verpflichtet:

1. substantielle Verbesserungen beim Marktzugang
2. Kürzung bei allen Arten von Exportzuschüssen mit dem Ziel ihrer allmählichen Abschaffung
3. erhebliche Kürzungen der handelsverzerrenden internen Stützungen
4. besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer, um ihrem Entwicklungsbedarf einschließlich Ernährungssicherheit und ländlicher Entwicklung Rechnung zu tragen
5. Berücksichtigung nicht handelsbezogener Interessen (wie etwa Umwelt- und Tierschutz oder ländliche Entwicklung).

Das AoA aus Sicht der Entwicklungsländer

Das AoA ist aus Sicht der Entwicklungsländer inzwischen der umstrittenste WTO-Vertrag. Ursprünglich haben sie ihm zugestimmt, weil sie sich eine Öffnung der Agrarmärkte der Industriestaaten für ihre Produkte und durch den Abbau der Exportsubventionen einen Anstieg der Weltmarktpreise erhofft hatten. Doch ihre Erwartungen wurden stark enttäuscht. Das Ausgangsniveau der Zölle und der Unterstützungsmaßnahmen der Industriestaaten war so hoch, dass die vereinbarten Reduktionen von 20 Prozent in der Realität kaum etwas verändert haben. Zudem war die Klassifizierung von Agrarstützungsmaßnahmen so vorgenommen worden, dass viele Subventionen als „handelsneutral“ galten und weiterhin erlaubt blieben oder vorläufig geduldet wurden.

Für die meisten Entwicklungsländer, die bisher ihre Agrarproduktion kaum subventioniert hatten, waren die Einschnitte enorm. Sie mussten zum Teil ihre letzten Schutzinstrumente gänzlich fallen lassen und waren dann den subventionierten Billigexporten der Industriestaaten völlig schutzlos ausgeliefert.

Das AoA aus Sicht der Industriestaaten

Die Agrarpolitiker/innen der Industriestaaten haben ihre landwirtschaftlichen Unterstützungssysteme im großen Stil umstrukturiert. Statt Preisstützungen und Marktinterventionen zu gewähren, die nicht WTO-konform sind, haben sie die Agrarpreise im Land gesenkt und sind zur Zahlung von direkten Einkommensübertragungen an die Bauern übergegangen. Solche sind nach den WTO-Regeln dann legitim, wenn sie mit einer Produktionsdrosselung einhergehen. Das erreichte man durch Auflagen zur Flächenstilllegung für die subventionierten Bauern. Außerdem wurden viele neuen Subventionsprogramme gestartet, die allesamt als WTO-konform galten, weil sie vorgaben, nur sozialen und ökologischen Kriterien zu folgen, oder weil sie der ländlichen Entwicklung allgemein galten. Die Entwicklungsländer und viele Beobachter/innen zweifeln, ob es sich dabei nicht um einen massiven Missbrauch der Ausnahmeklauseln handelt, denn die EU-Subventionen an den Agrarsektor sind nicht zurückgegangen, sondern in den letzten Jahren sogar angewachsen. In der Landwirtschaft der EU gehen rund 40 Prozent aller Agrareinkommen auf Staatsubventionen zurück. Es wird bezweifelt, ob Unterstützungen in diesem Ausmaß noch als „handelsneutral“ gelten können. Die Exporte erfolgen zwar ohne eigene Exportsubventionen, durch die direkte Unterstützung wird jedoch ein Verkaufspreis ermöglicht, der weit unter dem Weltmarktpreis liegt.

Infoblatt: Die gefrorenen Hühnerflügel [...]

„Freihandel führt zu mehr Wohlstand und Frieden“: So ist auf der Website der einflussreichsten multilateralen Organisation, der Welthandelsorganisation (WTO), zu lesen. Der internationale Handel ist durch weit reichende Liberalisierungen in diesem Bereich in den letzten Jahrzehnten schneller gewachsen als die Produktion. Profitieren konnten von der Handelsliberalisierung aber nur jene Länder, die diese mit bewussten industriepolitischen Maßnahmen begleiteten. Dabei wurden etwa bestimmte Wirtschaftssektoren vor ausländischer Konkurrenz geschützt und die Steigerung des Verarbeitungsgrades – also der Wertschöpfung – der Produkte gefördert. Im Zuge der Handelsliberalisierung, die im Rahmen der WTO vorangetrieben wird, werden genau jene industriepolitischen Maßnahmen, die in den heutigen Industrieländern zu wirtschaftlicher Entwicklung geführt haben, den heutigen Entwicklungsländern verwehrt. Sehr illustrativ ist dabei der Fall des Geflügelhandels zwischen der EU und Kamerun. [...]

Die Filetierung des Huhns und seine Konsequenzen

Europäische Konsumentinnen und Konsumenten wurden in den letzten 20 Jahren zunehmend wählerisch und gesundheitsbewusst. Sie greifen in steigendem Maße zu fettarmem Fleisch – Hühnerfleisch ist in. Zudem muss Kochen heute schnell gehen: Noch Anfang der 1990er Jahre wurden z.B. in Deutschland zu 70 Prozent ganze Hühner in den Supermärkten erworben. Heute ist es umgekehrt: 80 Prozent des Hühnerfleisches werden in Teilen verkauft. Filets oder Keulen sind angesagt. Die restlichen Teile wie Flügel oder Hälse werden als „Nebenprodukt“ für einen Spottpreis von 60 Cent pro Kilo zum Export angeboten.

Folgenreiches „Nebenprodukt“

Fünftausend Kilometer südlich der EU-Hauptstadt Brüssel, an der Westküste Afrikas, wurde Kamerun im Dezember 1995 Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) und senkte – auch auf Druck von Internationalem Währungsfonds und Weltbank – den Höchstzollsatz für Fleischimporte von 80 auf 20 Prozent. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich Kamerun selbst mit Geflügel versorgt. Ein Großteils des Geflügels kam von Kleinproduzentinnen und Kleinproduzenten, daneben hatte sich auch eine kleine, relativ moderne Geflügel verarbeitende Industrie entwickelt.

Die Aussicht auf dauerhaft niedrige Zölle machte den kamerunischen Markt nun für europäische Exporteure interessant: Die Importe von Hühnerfleisch stiegen in nur 10 Jahren um das Vierhundertfache, von 60 Tonnen im Jahr vor dem WTO-Beitritt auf 24.000 Tonnen im Jahr 2004. Drei Viertel der Importe stammten aus der EU, hauptsächlich aus Frankreich, Belgien, Holland und Spanien.

Da es Kamerun an Inspektoren und Kontrolle fehlt und Bestechung und Korruption der Behörden an der Tagesordnung sind, wurden weder Menge noch Qualität der eingeführten Ware überwacht.

Für die wachsende Zahl der Importeure – oft mit guten Kontakten zur Regierung – waren die gefrorenen Geflügelteile ein glänzendes Geschäft. Sie kauften das Kilo Geflügel für 60 Cent ein und verkauften es um das Doppelte. Günstiges lokales Geflügel kostete 1,80 Euro pro Kilogramm und konnte mit diesen Importen nicht konkurrieren: Allein zwischen 1997 und 2000 ging die jährliche Produktion von Geflügelfleisch in Kamerun um ein Viertel zurück, unzählige Kleinproduzentinnen und Kleinproduzenten verloren ihre Lebensgrundlage.

Keine Chicken schicken

Nicht nur die Produzentinnen und Produzenten bekamen die Auswirkungen der Geflügelimporte zu spüren, auch die Konsumentinnen und Konsumenten bekamen zunehmend Bauchweh; es häuften sich Fälle von schweren Fleischvergiftungen. Tiefkühlkost ist in armen Ländern mit hohem Risiko behaftet. Auch in Kamerun ließ sich die Kühlkette nicht kontrollieren. 2004 gab die Bürgerbewegung ACDIC („Association Citoyenne de Défense des Interêts Collectifs“) eine breite Stichprobenuntersuchung von gefrorenem Geflügelfleisch in Auftrag. Das Resultat: 84 Prozent der Teile waren für den menschlichen Verzehr ungeeignet.

Nach diesen Ergebnissen startete ACDIC eine Kampagne gegen die „Hühner des Todes“ aus Europa. „Der Export der gefrorenen Hühnerteile ist ein Angriff auf die Bauern, auf die Gesundheit unserer Bevölkerung

und auf unsere Volkswirtschaft“, so ihr Sprecher. ACDIC deckte die Missstände beim Import und bei der Hygiene auf und schaffte es, die relevanten Akteure in Kamerun zu mobilisieren. Medien berichteten ausführlich über die „Hühner des Todes“, Verbraucher/innen boykottierten die gefrorenen Geflügelteile, ein nationaler Geflügelzüchterverband wurde gegründet, der Druck auf die Politiker/innen stieg. Begleitet wurde die Arbeit auf Wunsch von ACDIC in Europa durch ein breites Bündnis von Organisationen. Die Kampagne „Europa rupft Afrika“ machte auf die katastrophalen Auswirkungen der Geflügelexporte aufmerksam. In Deutschland mobilisierte etwa die Nichtregierungsorganisation EED (Evangelischer Entwicklungsdienst) mit dem Slogan „Keine Chicks schicken“.

Die Kampagne hatte in doppelter Hinsicht Erfolg: Die kamerunische Regierung reduzierte zuerst die Importquote, führte im Anschluss ein System von höheren Zollsätzen ein und schaffte die Mehrwertsteuer für einheimisches Geflügel ab. Durch diese Maßnahmen wurden heimische Produzentinnen und Produzenten wieder konkurrenzfähig, die kamerunische Geflügelproduktion stieg wieder an. Heute kann ein Großteil der Geflügelnachfrage wieder durch lokale Produzentinnen und Produzenten gedeckt werden. Die Produktion von Geflügel stellt in Kamerun wieder einen Zukunftsmarkt dar, Kleinproduzentinnen und Kleinproduzenten nehmen ihre Arbeit wieder auf, es gibt zudem Pläne von Investoren für modernere Schlachthöfe und Lagerhäuser.

Neben den positiven Auswirkungen auf die nationale Geflügelzucht löste die Kampagne in Kamerun einen einzigartigen Demokratisierungsschub aus. Denn im autokratischen und korrupten Regime Kameruns war es alles andere als selbstverständlich, Untersuchungen über die hygienischen Bedingungen sowie die politischen Verwicklungen in Bezug auf die Hühnerfleischimporte durchzuführen. Die internationale Unterstützung der Arbeit von ACDIC war in diesem Zusammenhang von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Nach und nach diskutierte ganz Kamerun über die gefrorenen Geflügelteile aus Europa, das Thema konnte nicht mehr ignoriert werden. Zu einem – in dieser Form noch nie dagewesenen – Treffen, zu dem ACDIC die kamerunischen Parlamentarier/innen einlud, kamen 120 der 180 Abgeordneten bei diesem Treffen. In diesem Treffen entbrannte eine heiße Debatte über Demokratie und parlamentarische Pflichten. Anfang 2006 entschuldigte sich die Regierung für einen lokalen Gouverneur, der eine Demonstration des Verbandes der Geflügelbäuerinnen und Geflügelbauern gegen die weitere Liberalisierung der Landwirtschaft im Rahmen der WTO untersagt hatte.

Wacklige Beine

Der Erfolg der kamerunischen Kampagne steht jedoch auf wackligen Beinen. Denn die von der Regierung erlassenen Maßnahmen entsprechen nicht den Regeln der Welthandelsorganisation. Zölle und Importbeschränkungen sind auf dem Weg zum Wohlstand bringenden Freihandel ein Hindernis. Solange kein anderes Land Kamerun vor das WTO-Schiedsgericht zitiert, können die Regelungen in dieser Form weiter bestehen. Weil in diesem Fall keine dominanten ökonomischen Interessen im Spiel sind und eine Klage wohl ziemlichen Aufruhr verursachen würde, ist das bisher nicht passiert.

Doch die WTO-Bestimmungen sind nicht das einzige Damoklesschwert, das die industriepolitischen Maßnahmen Kameruns wieder zunichte machen könnten. Denn die nächsten Freihandelsabkommen lassen nicht mehr lange auf sich warten: Kamerun verhandelt im Rahmen der zentralafrikanischen Ländergruppe mit der Europäischen Union über ein so genanntes Economic Partnership Agreement, da die bisherigen Abkommen, die den ehemaligen Kolonialstaaten in Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum präferentielle Handelsbedingungen gewährt haben, ebenfalls nicht WTO-konform sind. Ein Großteil des Außenhandels mit der EU soll nun unter diesen Abkommen liberalisiert werden. Nur wenige Produkte werden von der Liberalisierung ausgenommen sein. Ob Hühnerfleisch dazu zählen wird, ist bis jetzt eine offene Frage. [...]

Karin Küblböck, wissenschaftliche Mitarbeiterin der ÖFSE

Der gesamte Artikel ist unter dem Titel „Die gefrorenen Hühnerflügel und das Wunder der Wüste“ erschienen.
In: Eigner/Weibel (Hrsg): UN/FAIR Trade. Die Kunst der Gerechtigkeit, Wien 2008.

Infoblatt: Wer oder was ist die WTO? (World Trade Organisation)

Ausgangspunkt für die Gründung der WTO war das GATT, das General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen). Das GATT wurde 1947 in der Konferenz von Havanna beschlossen und ist in bisher acht Verhandlungsrunden weiterentwickelt worden. Die letzte Runde begann 1986 in Uruguay (deshalb Uruguay-Runde) und endete 1994 mit der Abschlusserklärung von Marrakesch. Neben dem Agrarvertrag wurden auch die Verträge zu Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services = GATS), Regeln zu Rechten an geistigem Eigentum (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights = TRIPS) und zu Textilien sowie ein neues Streitschlichtungsverfahren abgeschlossen, um nur die wichtigsten zu nennen. Die Gründung der WTO ist ein Ergebnis der Uruguay-Runde. Damit wurde die Regelung des Welthandels einer eigenständigen internationalen Organisation übertragen. Alle internationalen Verträge zum Welthandel kamen unter ein Dach. Regierungen konnten nur Mitglied in der WTO werden, wenn sie alle Verträge gleichermaßen unterschrieben. Die WTO ist die definierende als auch überwachende Behörde der internationalen Handelsregeln sowie die Plattform für weitere Verhandlungen und für die Streitschlichtung.

Prinzipien der WTO

Die WTO führt die allgemeinen Prinzipien der GATT-Artikel weiter, die den Zielen der Liberalisierung des Abbaus von Handelsverzerrungen und der Nichtdiskriminierung dienen.

1. Die Liberalisierung des Handels soll durch den Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen voranschreiten. Bei der Liberalisierung muss jedes Land für jedes Produkt seine bestehenden Zölle anzeigen (Notifizierung). Zu den nichttarifären Handelshemmnissen zählen zum Beispiel alle Formen von Mengenbeschränkungen. Diese müssen in feste Zollsätze umgewandelt, „notifiziert“ und dürfen dann nicht mehr erhöht werden. Man einigt sich international auf eine bestimmte Rate, um die alle Zölle einer Branche gemeinsam gesenkt werden müssen. Technische Handelshemmnisse können z.B. Umwelt- und Verbraucherschutzmaßnahmen sein wie Einfuhrverbote, Kennzeichnungspflicht oder hygienische sowie ökologische Produktstandards, wenn sie den freien Warenverkehr behindern.

2. Gleichbehandlung der Waren: importierte wie im eigenen Land produzierte Waren müssen gleich behandelt werden.

3. Gleichbehandlung der Handelspartner: Zoll- und Handelsvorteile, die sich zwei Handelspartner gegenseitig einräumen, müssen auch allen anderen WTO-Mitgliedern eingeräumt werden. Ausländerinnen und Ausländer sowie Auslandsprodukte dürfen nicht anders behandelt werden als Inlandsprodukte.

Struktur der WTO

Zurzeit sind 151 Staaten (Stand Anfang 2008) Mitglied der Organisation mit Sitz in Genf, das höchste Organ der WTO ist die Ministerkonferenz. Sie besteht aus Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertreter (in der Regel den Wirtschafts- bzw. Handelsministerinnen und Handelsminister) aller Mitgliedsstaaten. Bei allen Entscheidungen gilt das Konsensprinzip, d.h. jedes Land hat eine gleichberechtigte Stimme. Tatsächlich aber werden die meisten Entscheidungen erst unter den Industriestaaten ausgehandelt. Die Entwicklungsländer werden dann vor vollendete Tatsachen gestellt. Das Streitschlichtungsverfahren der WTO ist eine Art Gerichtsinstanz, an die sich alle Mitgliedsländer wenden können, wenn sie meinen, dass ein anderes Land seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Zur Durchsetzung der Beschlüsse sind abgestufte Strafmaßnahmen bis hin zum Handelsboykott möglich.

Kritik an der WTO

Durch die Streitschlichtungsverfahren kommt der WTO eine enorme Macht zu. Sie werden daher von vielen Seiten sehr kritisch bewertet. Die WTO ist neben dem UN-Sicherheitsrat die einzige weltweite Organisation, die die Möglichkeit hat, auf rechtlichem Wege gegen Regelverstöße von Staaten mit Maßnahmen vorzugehen, die „Zähne“ haben. Damit verfügt die WTO über eine Durchsetzungskraft, die keine andere zivile internationale Organisation hat. Die WTO steht bisher noch neben dem System der UNO. Sie hat zwar die Verpflichtung, sich mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds abzustimmen; ihre Kooperationsverpflichtung mit den anderen UN-Unter- und Sonderorganisationen ist jedoch schwach. Andere Ziele der Vereinten Nationen wie z.B. Umweltschutz, Menschenrechte, Frieden und Entwicklung sind für die WTO nicht verbindlich.

Kritisch wird auch die WTO-interne Demokratie beurteilt. Die kleineren und ärmeren Staaten haben nicht genug Personal, um in allen Bereichen kompetent mitsprechen zu können oder auch nur an allen Arbeitssitzungen teilzunehmen. Zudem werden viele der wichtigsten Absprachen in informellen Treffen unter Ausschluss der Entwicklungsländer vereinbart. Die Regeln über die Informationsrechte der Presse, der Wissenschaft oder der Organisationen der Zivilgesellschaft waren bisher sehr schwach. Vieles wurde hinter verschlossenen Türen beschlossen. Ein öffentlicher Diskurs fand praktisch nicht statt.

Quelle: Forum Umwelt & Entwicklung: Der internationale Agrarhandel und die Entwicklungsländer, Bonn 2000