

Landwirtschaft zwischen sozialem, ökologischem und wirtschaftlichem Nutzen

Der Begriff «nachhaltige Entwicklung» prägt die heutigen Diskussionen – auch im Schnittbereich von Landwirtschaft und globalem Handel. Eine Forschungsarbeit untersucht, wie ein nachhaltiges WTO-Agrarabkommen aussähe, das neben dem wirtschaftlichen Nutzen auch die sozialen und ökologischen Dimensionen berücksichtigt.

Von Elisabeth Bürgi Bonanomi

Seit den 90er Jahren hat sich die Weltgemeinschaft der «nachhaltigen Entwicklung» verschrieben. Schon die erste Entwicklungsdekade, die von der UNO zu Beginn der 60er Jahre ausgerufen wurde, hatte zum Ziel, die internationale Politik verstärkt auf die Entwicklungsfrage auszurichten. Das Schwergewicht lag dabei auf der volkswirtschaftlichen Entwicklung der ärmeren Staaten. Die zweite und dritte Entwicklungsdekade in den 70er und 80er Jahren waren geprägt von der Erkenntnis, dass dem Wachstum ökologische und soziale Grenzen gesetzt sind. Umwelt- und Menschenrechtsstandards wurden auf internationaler Ebene neu gesetzt, definiert oder verfeinert. Parallel dazu wurde das Projekt einer neuen Weltwirtschaftsordnung, welche die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Entwicklungsstaaten in den Vordergrund rückte, breit diskutiert – scheiterte dann aber an ideologischen Differenzen.

Grundbedürfnisse aller berücksichtigen

So entstanden bis Ende der 80er Jahre auf internationaler Ebene Regelungssysteme, die sich mit der Umwelt, sozialen oder wirtschaftlichen Fragen befassten, untereinander jedoch wenig Berührungspunkte aufwiesen. Dies wurde zunehmend als Problem wahrgenommen. So rief der von der UNO in Auftrag gegebene «Brundtland-Bericht» – der die Begriffe «Nachhal-

tigkeit» und «nachhaltige Entwicklung» weitgehend prägte – Ende der achtziger Jahre dazu auf, die gegenseitige Abhängigkeit der drei Dimensionen «Soziales», «Ökologie» und «Wirtschaft» anzuerkennen. Dabei wurde das Konzept der begrenzten Ressourcen («idea of limitations») in Beziehung zum Bedürfniskonzept («concept of needs») gesetzt: «Nachhaltige Entwicklung setzt voraus, dass die Grundbedürfnisse aller gedeckt werden.» Gleichzeitig betonte der Bericht, dass es einer gesunden, lebendigen Wirtschaft bedürfe, um die wichtigen ökologischen und sozialen Ziele zu erreichen. Ausserdem sei der Blick auf die weitere Zukunft wesentlich: «Die Menschheit hat die Fähigkeit zu nachhaltiger Entwicklung – sie kann sicherstellen, dass die Bedürfnisse der Gegenwart gedeckt werden, ohne dabei die Möglichkeit zukünftiger Generationen, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken, einzuschränken.»

Seither ist das Konzept der nachhaltigen Entwicklung das Leitkonzept schlechthin in der internationalen Politik. Am «Earth Summit» in Rio im Jahr 1992 wurde es mit der so genannten «Rio-Deklaration» und der «Agenda 21» verrechtlicht. Seitdem wird kaum mehr ein internationales Dokument erlassen, ohne den Begriff der nachhaltigen Entwicklung aufzugreifen und auf die Schnittstellen zu den jeweils anderen Dimensionen hinzuweisen. So entstanden einige Ansätze von «integrierten» Regelungen, die allerdings meist noch unaus-

gereift sind. Dabei stellt sich auch immer wieder die Frage, ob die Konflikte zwischen den einzelnen Bereichen überhaupt auflösbar sind.

Soziale Bedürfnisse und ökologische Ressourcen

Der Ruf nach einer nachhaltigen Entwicklung und somit nach einer integrierten Betrachtungsweise ist auch am internationalen Handelssystem nicht spurlos vorbeigegangen. Die im Jahr 1995 gegründete Welthandelsorganisation WTO will – laut Präambel – eine Entwicklung fördern, die einen rücksichtsvollen Umgang mit den ökologischen Ressourcen pflegt und die sozialen Bedürfnisse mit einschliesst. Daneben wird allerdings auch der umfassende Abbau von Handelsschranken als Ziel vorgegeben, obwohl dies höchstens ein Mittel zum Zweck sein kann. Ähnliches sieht das Agrarabkommen der WTO vor: Einerseits soll Marktöffnung angestrebt werden, andererseits sollen dabei aber auch die so genannten «non trade concerns» («Nicht-Handels-Aspekte») berücksichtigt werden.

Das Agrarabkommen orientiert sich aber nicht zuerst am Ziel der nachhaltigen Entwicklung, sondern ist von der Struktur her auf den Abbau von Handelsschranken wie Zöllen oder Subventionen ausgerichtet. Im Widerspruch dazu legitimiert es zur Zeit aber vor allem den «Status quo»: Hohe Zölle und umfassende Ausnahmen im Bereich der Subventionen werden zugelassen. Dies dient mehrheitlich den Exportinteressen der Industriestaaten. Die Interessen der Entwicklungsländer, selber exportieren und die eigenen Märkte vor Billigkonkurrenz schützen zu können, sind dabei nur am Rande berücksichtigt. So wird zum Beispiel der Marktzugang zu den reichen Märkten dort nicht gewährt, wo dies aus sozialen Gründen wichtig wäre.

Bessere Lage in der Stadt – schlechtere auf dem Land

Eine Vielzahl von «Nicht-Handels-Aspekten» sind mit den Handelsfragen verknüpft, auch wenn dieser Zusammenhang oft nicht gesehen wird. Andere internationale Abkommen werden hier wichtig, wie

zum Beispiel die Menschenrechtspakte, Biodiversitäts- und Klimaabkommen, internationale Landschaftsschutzinitiativen und Abkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt. Die Erkenntnis, dass die Handelsregeln die anderen Gebiete entscheidend beeinflussen, ist wichtig. So hat zum Beispiel die UN-Welternährungsorganisation FAO in einer breit angelegten Studie gezeigt, dass die Öffnung von Agrarmärkten die Ernährungssicherheit in afrikanischen Ländern positiv und negativ beeinflussen kann – je nach Marktstruktur und anderen Gegebenheiten. Dabei gibt es immer Gewinner- und Verlierergruppen, auch innerhalb eines Staates. Eine oft beobachtete Dynamik ist beispielsweise, dass die Preise von Nahrungsmitteln nach einer Marktöffnung wesentlich fallen. Dies verbessert die Ernährungssicherheit in Städten. Die Nahrungssituation auf dem Land verschlimmert sich jedoch, da kleinbäuerliche Betriebe auf einen gewissen Preisschutz angewiesen sind.

Wie ist nun mit dieser Vielfalt von Interessen idealerweise umzugehen? Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung verlangt nicht, dass das WTO-Agrarabkommen die betroffenen «Nicht-Handels-Bereiche» mitregelt. Das WTO-Agrarabkommen sollte aber so formuliert sein, dass es den Staaten genügend politischen Spielraum lässt, um wichtige sozial- und umweltpolitische Ziele zu erreichen – falls nötig, auch mit Hilfe von Handelsinstrumenten. Andererseits muss das Abkommen so eng formuliert sein, dass die Handelsströme berechenbar sind und den ärmeren Staaten der Marktzugang da gewährt wird, wo dieser für eine sinnvolle wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung notwendig ist. Diesen Spagat zwischen Flexibilität und Einbindung in ein internationales Regelwerk zu schaffen, ist die grosse Herausforderung.

Folgen abschätzen

Dafür bräuchte es zuerst einmal ein Entscheidungsverfahren, das gewährleistet, dass neben den offiziellen Staatsinteressen die Interessen sämtlicher Bevölkerungsgruppen und der Umwelt berücksichtigt werden. Dabei dürften Entscheide nur getroffen werden, wenn

zuvor die Folgen umfassend abgeschätzt wurden. So müssten die Auswirkungen von offenen und geschlossenen Märkten auf eine gesunde Wirtschaft, auf die Menschenrechte (beispielsweise das Recht auf angemessene Nahrung) und auf Umweltziele (beispielsweise den Biodiversitäts- und Landschaftsschutz) vorgängig und auch nach Erlass der Regelung immer neu beurteilt werden.

Gleichzeitig bedürfte es differenzierter Regelungen, die den unterschiedlichen Gegebenheiten gerecht würden. So dürfte die umfassende Marktöffnung nicht als unantastbares Ziel vorgegeben sein. Sie ist unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit nur dann sinnvoll, wenn die besten Ergebnisse in den verschiedenen Bereichen erreicht würden. Die Idee eines offenen Markts kann dabei als Angelpunkt zwar sinnvoll sein. Die Schaffung von langfristigen Schutzräumen müsste aber möglich bleiben.

Es geht in der Forschungsarbeit hauptsächlich darum, die rechtlichen Elemente des Nachhaltigkeitskonzepts zu beschreiben, das bestehende Agrarabkommen daran zu messen und Defizite aufzuzeigen.

Wichtige Daten zu den Agrarhandelsregeln

Während in Entwicklungsländern mehr als 50 % der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig sind, sind es in den OECD-Ländern weniger als 10 %. Dennoch stammt der grösste Teil der weltweit gehandelten Nahrungsmittel aus einkommensstarken Ländern. Dabei werden 10 % der Nahrungsmittel international gehandelt. In den OECD-Ländern machen die staatlichen Subventionen für die Landwirtschaft einen grossen Teil des Staatsbudgets aus, wobei die Schweiz an der Spitze aller Länder steht. Nach wie vor sind die Zölle auf Agrarprodukten viel höher als die übrigen Zölle. Unterschiedliche Akteure stehen miteinander im Wettbewerb: Hochproduktive Betriebe konkurrieren mit Betrieben von geringer Produktivität. Der Zwischenhandel ist oft stark konzentriert, was den Wettbewerb sehr beträchtlich einschränkt. Gleichzeitig leben 75 % der

Gestützt darauf diskutiert die Arbeit innovative, ordnungspolitische Ideen, die eine nachhaltige Entwicklung fördern könnten. Dabei geht es beispielsweise um die bevorzugte Behandlung von nachhaltig produzierten Produkten, die verbindliche Anerkennung von nationalen Landwirtschafts-Entwicklungskonzepten, die globale Einführung von «good agricultural practices» (gute Landwirtschaftspraktiken), das Zugestehen von sozialen und ökologischen Schutzräumen (wie beispielsweise ein garantierter Grad an Selbstversorgung) und das Recht auf angemessenen Marktzugang von wirtschaftlich schwächeren Staaten. Solche Ideen sind zur Zeit nicht unbedingt salonfähig. Sie weiter zu entwickeln, erfordert deshalb politischen und wissenschaftlichen Mut. Dabei muss man sich der komplexen Realität stellen und darf keine «Schwarz-Weiss-Lösungen» propagieren. Vielleicht spornt die gegenwärtige Krise in den Agrarverhandlungen dazu an, den engen Blickwinkel etwas zu öffnen.

Kontakt: Elisabeth Bürgi Bonanomi, World Trade Institute, elisabeth.buergj@wti.org

800 Millionen unterernährten Menschen weltweit in ländlichen Gegenden. Der «Gini-Land-Konzentrationsindex» zeigt grosse Ungleichheiten in der Landverteilung in vielen Entwicklungsländern. Es wird erwartet, dass die Weltbevölkerung in den nächsten 30 Jahren um 2,5 Milliarden auf 8,5 Milliarden steigen wird. In den letzten Dekaden ging die Biodiversität im Bereich von Landwirtschaftsgütern stark zurück. Durch Zucht und vor allem Biotechnologie werden neue Arten entwickelt. Rund 10 % der gesamten Treibhausgase sind auf landwirtschaftliche Produktion zurückzuführen. Auch wird der Anbau von Nahrungsmitteln zur Herstellung von Biotreibstoffen propagiert. Der Rückgang der Bodenfruchtbarkeit und die Zunahme der Wasserknappheit sind gravierend. Schliesslich beeinflussen die landwirtschaftlichen Veränderungen auch die kulturelle Vielfalt.