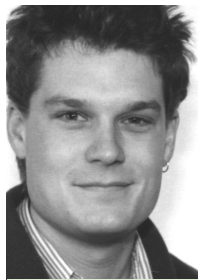


WTO-Agrarhandelsliberalisierung

Risiken und Chancen für Europas Bio-Landbau

Die zukünftigen Rahmenbedingungen, die sich durch die Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO ergeben, werden zu einem intensiveren Wettbewerb im Bio-Sektor führen. Es wird mehr in der Hand der Konsumenten und Konsumentinnen liegen, durch den Kauf regionaler bzw. europäischer Bio-Produkte den Bio-Landbau in der EU zu unterstützen. **Von Jürn Sanders**

BSc (Hons) Org. Agr. Jürn Hildert Sanders
 Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL)
 Fachgruppe Sozioökonomie
 Ackerstrasse, CH-5070 Frick
 Tel. +41/62/865-7266, Fax -7273
 E-Mail juern.sanders@fibl.org



Die EU-Agrarpolitik, die die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Bio-Landbaus in der Europäischen Union vorgibt, wird in erheblichem Maß durch die multilaterale Liberalisierung des Agrarhandels unter der Schirmherrschaft der WTO beeinflusst. Die in der WTO zusammengeschlossenen Länder verfolgen das gemeinsame Ziel, Handelshemmnisse in den Bereichen Zollpolitik, interne Stützungsmaßnahmen sowie Exportsubventionen abzubauen und ihre Handelsbeziehungen auf der Basis verlässlicher multilateraler Regeln zu intensivieren. Während es mit der Uruguay-Runde des GATT¹ erstmals gelang, die Landwirtschaft in das System multilateraler Handelsregeln einzubinden, sollen weitere Liberalisierungsfortschritte durch die 2001 in Doha begonnene Verhandlungsrunde erreicht werden.

Worum geht es in der WTO-Doha-Runde?

In der gegenwärtigen WTO-Runde werden für den Agrarbereich sehr komplexe Politikbereiche verhandelt. Zur Diskussion steht ein weiterer substanzieller Abbau der inländischen Agrarförderung: Insbesondere sollen die Preisstützungen um 40–60 Prozent reduziert, die Tierprämien abgeschafft und Maßnahmen, die bisher keiner Abbauverpflichtung unterlagen (Green Box), eingeschränkt werden. Darüber hinaus soll über eine Absenkung des Zollniveaus um 40–60 Prozent und einen vollständigen Abbau der Exportsubventionen innerhalb der nächsten zehn Jahre Einigkeit erzielt werden (WTO, 2003).

Obwohl alle Verhandlungspartner das Ziel einer weiteren Liberalisierung der Agrarmärkte grundsätzlich befürworten, liegen die einzelnen Verhandlungspositionen derzeit weit auseinander. Die Entwicklungsländer fordern von den Industrieländern den Abbau von Subventionen und gleichzeitig einen Entwicklungsschutz für ihre Märkte. Agrarländern mit kleinräumiger Landwirtschaft, wie beispielsweise in der EU, ist es wichtig, in den WTO-Regeln die Möglichkeit zur Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft zu verankern. Agrarexportländer mit sehr großräumigen Agrarstrukturen wiederum, wie beispielsweise die USA, aber auch Schwellenländer wie Indien, China und Brasilien sind primär an einer weit reichenden Liberalisierung interessiert, um ihren Bauern neue Exportmärkte zu öffnen.

Je nachdem, welche Position sich in den Verhandlungen stärker durchsetzen wird, ist der Bio-Landbau in Europa von der kommenden Liberalisierungsrunde mehr oder weniger stark betroffen. Allerdings wurde durch die Luxemburger Beschlüsse zur Agrarpolitik (Reform zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000) der Anpassungsbedarf an neue WTO-Bestimmungen bereits zum Teil vorweggenommen und es ist

¹ General Agreement on Tariffs and Trade: Allgemeines Zolltarifs- und Handelsabkommen



Die Entwicklungsländer fordern von den industrialisierten Ländern den Abbau von Agrarsubventionen – insbesondere eine Abschaffung der Exporterstattung. (Foto: TRANSFAIR, Ch. Pennarts)

heute nicht möglich abzuschätzen, in welchem Bereich weitere Anpassungen notwendig sein werden.

Während der Bio-Landbau von einem Abbau des Außenhandelsschutzes und der Preisstützungen in ähnlicher Weise betroffen wäre wie die konventionelle Landwirtschaft, ist es für den Bio-Landbau besonders relevant, ob und wie die Regeln hinsichtlich der Green-Box-Berechtigung einer Fördermaßnahme verschärft werden und welche Konsequenzen sich für die Richtlinienentwicklung ergeben. Im Gegensatz zu ihren konventionellen Berufskollegen wären Bio-Bauern hingegen wenig von einem Abbau der Exportsubventionen betroffen, da Bio-Betriebe in der EU bisher nur in einem sehr begrenzten Umfang Exporterstattungen erhalten.

Weniger Preisstützungen und Außenhandelsschutz

Im Bio-Segment ist die EU bisher Netto-Importeur für Getreide, Ölsaaten, Kartoffeln, Gemüse sowie Rind-, Schaf- und Ziegenfleisch (Hamm et al., 2002). Sollte es zu einer effektiven Absenkung des Außenhandelsschutzes kommen, ist von einer weiteren Ausdehnung der Importanteile auszugehen – insbesondere bei Obst und Gemüse (FAO, 2001). Da Anbau, Verarbeitung und Vermarktung von Bio-Produkten viel Know-how erfordern, wird die europäische Konkurrenz in erster Linie in den Ländern zu finden sein, in denen entsprechendes Know-how vorhanden ist bzw. erworben werden kann. In den nächsten Jahren wird eine Verschärfung des Wettbewerbs allerdings hauptsächlich durch die EU-Osterweiterung und weniger durch die WTO-Liberalisierung verursacht werden. Für die europäischen Bio-Bauern eröffnet eine weltweite Liberalisierung der Agrarmärkte sogar neue Exportmöglichkeiten. Bisher fehlen jedoch Studien, die das internationale Exportpotenzial für europäische Bio-Produkte genau abschätzen.

Sollte es mittelfristig zu einer weiteren Absenkung des Interventionspreises unter das von der EU bereits beschlossene Niveau kommen, würden von dieser Maßnahme Bio-Betriebe wie konventionelle Betriebe in gleicher Weise betroffen sein. Falls es für die EU möglich wäre, eine weitere Absenkung der Preisstützung durch eine Flächenprämie zu kompensieren, wie bei den Luxemburger Beschlüssen bereits erstmalig beschlossen, könnten Bio-Betriebe möglicherweise von der Modulation profitieren. Bedingt durch die relativ hohe Flächenausstattung und geringen Erträge würden Bio-Betriebe überdurchschnittlich von einer Entkoppelung profitieren, wie Einkommensmodellierungen zeigen (Offermann, 2001).

Eine Marktöffnung würde ebenso wie eine Zurücknahme der Preisstützung zu einer Intensivierung des Wettbewerbs führen. Längerfristig liefe diese Politik darauf hinaus, dass in der EU verstärkt die Güter produziert würden, bei denen komparative Kostenvorteile bestehen. Der verstärkte ökonomische Zwang zur Spezialisierung würde besonders Viehhaltungsbetriebe treffen, die nach Verbandsrichtlinien wirtschaften und einen Großteil ihrer Futtermittel auf dem Hof produzieren müssen. Sie würden einen klaren Wettbewerbsnachteil gegenüber Bio-Betrieben erleiden, die ihre (günstigeren) Futtermittel auf dem Weltmarkt kaufen.

Was neue Green-Box-Regeln mit sich bringen

In der so genannten Green Box sind alle Agrarfördermaßnahmen zusammengefasst, die nicht oder nur in geringem Ausmaß handelsverzerrend wirken (wie zum Beispiel Agrarumweltprogramme) und deshalb bisher keiner Abbauverpflichtung unterliegen. Eine Budgetbeschränkung würde Bio-Betriebe besonders treffen, da diese bisher überdurchschnittlich von Direktzahlungen profitieren konnten (BMVEL, 2002). In Deutschland, Dänemark und Österreich machen Direktzahlungen aus Agrarumweltprogrammen ca. 20 Prozent des Betriebseinkommens aus (Offermann und Nieberg, 2000). Eine Verschärfung der Green-Box-Regeln könnte auch Maßnahmen zur spezifischen Förderung des Bio-Landbaus betreffen. Zwar weisen verschiedene Studien nach, dass der Bio-Landbau wertvolle Umweltleistungen erbringt (siehe zum Beispiel Ökologie & Landbau 122, 2/2002), jedoch ist unklar, ob diese Leistungen überhaupt „nachgefragt“ werden und ob die explizite Förderung des Bio-Landbaus die effizienteste und am wenigsten handelsverzerrende Maßnahme ist. Wenn beispielsweise das letztgenannte Kriterium zur Anwendung käme, ist es fraglich, ob Umstellungsbeihilfen noch zulässig wären, da diese sich direkt auf die Angebotsmenge von Bio-Produkten auswirken. Wenn andererseits in Zukunft die Höhe der Direktzahlungsbeträge verstärkt in Beziehung zur erbrachten Umweltleistung steht, könnte sich dadurch die relative Vorzüglichkeit des Bio-Landbaus gegenüber der konventionellen Produktion erhöhen.

Hinsichtlich der zukünftigen Gestaltung der Green-Box-Regeln wäre es wichtig, dass in den WTO-Abkommen möglichst weitreichend die so genannten nicht-handelsrelevanten Anliegen (non-trade concerns) berücksichtigt werden, um die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft bzw. des Bio-Landbaus besser abzusichern. Zu den nicht-handelsrelevanten Anliegen zählt auch eine verbindliche Labelrichtlinie (zum Beispiel für GMO-Produkte). Allerdings ist unklar, inwiefern dieser Aspekt bei den Verhandlungen noch berücksichtigt wird.

Konsequenzen für die Richtlinienentwicklung

Durch die Liberalisierung des Agrarhandels muss es nicht zwangsläufig zu einer Aufweichung der Bio-Richtlinien kommen. In der WTO stellen die Richtlinien und Empfehlungen des Codex Alimentarius die Grundlage dar, um zu entscheiden, was bio und was nicht bio ist. Bisher sind die Regelungen im Codex mit der EU-Verordnung vergleichbar. Sollte jedoch die EU die Bio-Verordnungen verschärfen, ohne dass die Änderungen auch im Codex verankert werden, könnte es in Zukunft schwierig werden. Es wäre der EU dann nämlich nicht möglich, die Einfuhr eines drittländischen Bio-Produktes zu unterbinden, das nicht der EU-Verordnung entspricht, ohne einen Disput vor dem WTO-Schiedsgericht zu riskieren. Zwar besteht dieses Szenario theoretisch bereits seit dem GATT-Abschluss, allerdings würde sich die Wahrscheinlichkeit eines Disputes bei einer Ausdehnung des Agrarhandels mit Bio-Produkten erhöhen.

Privatrechtliche Bio-Richtlinien wären von dieser Problematik nicht direkt betroffen. Sollten die Verbände ihre Richtlinien verschärfen, würde wegen der faktischen Codex-Bindung der EU-Verordnung der Unterschied zwischen EU-Bio und Verbands-Bio weiter zunehmen.

Fazit

Der Abbau von Handelshemmnissen hat einen bedeutenden Einfluss auf die agrarpolitischen Rahmenbedingungen, denen der Bio-Landbau ausgesetzt ist. Es ist absehbar, dass die zukünftigen Rahmenbedingungen zu einem intensiveren Wettbewerb im Bio-Sektor führen werden und es folglich mehr an den Konsumenten und Konsumentinnen liegt, ob sie durch den Kauf regionaler bzw. europäischer Bio-Produkte den Bio-Landbau in der EU unterstützen. Für die Wirtschaftlichkeit des Bio-Landbaus in Europa ist es besonders wichtig, dass das Budgetvolumen der Green-Box-Maßnahmen nicht beschränkt oder reduziert wird. Sollte sich die Höhe der Direktzahlungen verstärkt nach der erbrachten Umweltleistung richten, würden Bio-Betriebe von dieser Änderung besonders profitieren. ■

Literatur

- BMVEL (2002): **Erährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung**. Bonn
- FAO (2001): **World Markets for Organic Fruit and Vegetables**. Opportunities for Developing Countries in the Production and Export of Organic Horticulture Products. Rom
- Hamm, U., F. Gronefeld, D. Halpin (2001): **Analysis of the European Market for Organic Food**. University of Wales, Aberystwyth
- Offermann, F., H. Nieberg (2000): **Economic Performance of Organic Farms in Europe**. University of Hohenheim, Stuttgart
- Offermann, F. (2002): **The Influence of the Common Agricultural Policy of the EU on the Competitiveness of Organic Farming**. OECD Workshop on Organic Farming, 23–26 September 2002, Washington D.C.
- WTO (2003): **WTO Agriculture Negotiations. The Issues, and where we are now**. Im Internet unter:
http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.docttp



■ Die WTO-Doha-Runde kann dazu führen, dass in Zukunft nur noch solche Green-Box-Maßnahmen zulässig sind, die am wenigsten handelsverzerrend wirken. (Foto: SVS)

Sechs Thesen zu ökologischer Lebensmittelerzeugung und freiem Welthandel

Erleichterungen im freien Warenverkehr des Welthandels dürfen nicht zu einer Gefährdung des ökologischen Landbaus führen, indem die errungenen Qualitäts- und Umweltstandards und notwendigen Zertifizierungsprozesse womöglich als Handelshemmnisse unter Anklage gestellt und folglich abgeschafft würden. Anlässlich der WTO-Verhandlungsrunde in Cancún / Mexiko im September 2003 wurde Jan von Ledebur, langjähriger Geschäftsführer des Forschungsrings für Biologisch-Dynamische Wirtschaftsweisen sowie AGÖL-Vorsitzender, von der Stiftung Ökologie & Landbau beauftragt, im Vorfeld die Anliegen der ökologischen Landbaubewegung deutlich zu machen. Die wesentlichen Aussagen und Forderungen sind in diesem Positionspapier zusammengefasst:

1. Die ökologische Lebensmittelproduktion und deren Kennzeichnung sind geregelt durch Zertifizierungssysteme, die gesetzlich verankert sind. Sie werden oft von privaten Organisationen durchgeführt. Sie sollen in den WTO-Regelungen ihren Niederschlag finden
 - ▶ mit der Forderung nach Regionalität, das heißt der Nähe von Produktion und Konsum zur Vermeidung von „food miles“;
 - ▶ mit der Forderung nach einer weltweiten („multi-zentrischen“) Nahrungsmittelproduktion;
 - ▶ mit der Forderung nach sozialen Standards, die Kinder-Arbeit und Arbeiter-Ausbeutung verbieten.
2. Verbraucher erwarten bei ökologisch gekennzeichneten Produkten sowohl von der pflanzlichen als auch von der tierischen Produktion, dass sie an vielen Standorten der Welt erfolgt. Solche Vielfalt der Standorte garantiert um ein Vieles mehr gesicherte Nahrungsmittelproduktion, verglichen mit einem Erzeugungssystem, in dem jedes Produkt an sehr wenigen Standorten der Welt, dafür jeweils in großen Mengen (Massenproduktion) erzeugt wird. Die allgemeine Öffentlichkeit bewertet eine derartige Sicherstellung der Lebensmittelerzeugung an vielen Standorten weltweit als ein Moment, das eine regelmäßige und nachhaltige Nahrungsmittelversorgung garantiert. Denn die Versorgung wird auch dann weiterhin stattfinden können, wenn die Erzeugung in den Regionen mit dem vergleichsweise höchsten Ertragsniveau aus nicht voraussehenden Gründen gestört sein sollte (Natur- oder Sozialkatastrophen).
3. Aus diesem Grund sollte in den WTO-Verhandlungen berücksichtigt werden, dass die ökologische Landbaubewegung in allen Ländern die Regelungshoheit darüber hat, dass diese Aspekte der sicheren Lebensmittelerzeugung und -versorgung in ihre Erzeugungs- und Zertifizierungsrichtlinien aufgenommen sind oder werden.
4. Eine unregelmäßige weltweite Aufteilung ökologischer Erzeugung wird nicht das Wohlergehen aller in der ökologischen Landbau-

bewegung fördern. David Ricardos Prinzip der „relativen Vorteilhaftigkeit“ (comparative advantage), dass keine Region das erzeugen soll, was in einer anderen Region billiger erzeugt werden kann – was für die ökologische Lebensmittelerzeugung bedeutet, dass nur der weltweit billigste Erzeuger dies tun darf – ist nicht auf die ökologische Landbaubewegung anzuwenden.

5. Praktizierte Solidarität mit Erzeugern von ökologischen Erzeugnissen in den Entwicklungs- und Schwellenländern bedeutet nicht, dass deren Produkte die Erzeugnisse aus den klimatisch weniger begünstigten Ländern, zum Beispiel des Nordens, ersetzen. Ökologisch arbeitende Landwirte auf Standorten mit einer geringeren relativen Vorteilhaftigkeit werden nicht motiviert werden, ihre Erzeugung einzustellen, wenn billigere Produkte aus anderen Regionen und Kontinenten mit höherer relativer Vorteilhaftigkeit auf den Märkten zu finden sind. Vielmehr werden sie vor solchem Wettbewerb geschützt und dahingehend unterstützt, ihre Erzeugung beizubehalten zum Wohle und Schutz der Umwelt in der Erzeugungsregion sowie der Beständigkeit sozialer und kultureller Strukturen ländlicher Regionen. Die Entwicklungsländer sollten deshalb mit den von ihnen geforderten Zielen unterstützt und im Rahmen einer „Development Box“ geschützt werden, die hinsichtlich der Erzeugung von Grundnahrungsmitteln von Liberalisierungsschritten ausgenommen werden.
6. Auf diese Art zielt der ökologische Landbau nicht auf die Einführung des Ricardo-Prinzips, sondern ist bestrebt, eine sichere Lebensmittelversorgung zu gewährleisten – durch Vielfalt der Lebensmittelerzeugung bei gleichzeitigem Schutz der Umwelt – sowie stabile Sozialstrukturen der Landnutzung zu erreichen.

Der ökologische Landbau zielt auf eine sichere Lebensmittelversorgung und stabile Sozialstrukturen der Landnutzung.

Dipl.-Ing. agr. Jan von Ledebur
Agrarkulturbüro
Dr.-Wilhelm-Külz-Straße 9, D-18435 Stralsund

