



Dumping im Agrarbereich: Eine Einführung

I. Einleitung

Trifft man auf Vertreter/-innen von Bauernorganisationen im Süden und fragt sie nach ihren Problemen, werden das Dumping und ihre negativen Folgen für die heimische Landwirtschaft mit aller Regelmäßigkeit und Eindringlichkeit genannt. Agrarprodukte aus den Industrieländern werden von den Handelsunternehmen zu Preisen, die unter den Produktionskosten im Ursprungsland liegen, auf die Märkte in den Entwicklungsländern gebracht, unterbieten die Preise für lokale Agrarprodukte und zerstören damit die heimischen Märkte für die Kleinbauern und -bäuerinnen. Die Tatsache, dass im Durchschnitt 56% der erwerbsfähigen Bevölkerung in den Entwicklungsländern ihr Auskommen in der Landwirtschaft verdient¹, unterstreicht die soziale und wirtschaftliche Bedeutung des Dumping. Zu berücksichtigen ist ferner, dass 80% der lokalen Produktion in Afrika, 50% in Asien und 40% in Lateinamerika von Frauen angebaut wird.² Sie sind von daher von der Zerstörung der lokalen Märkte insbesondere betroffen. Paradoxe Weise sind zudem 70% der Armen auf dem Lande anzutreffen, dort also, wo Lebensmittel produziert werden. Dumping ist damit ein Faktor, der zur Verschärfung der Armutssituation auf dem Lande beiträgt. „Stoppt Dumping!“ ist damit nicht nur ein Gebot ökonomischer Vernunft, sondern auch ein Gebot der Menschlichkeit.

II. Was ist Dumping?

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) hat bis 1995 den internationalen Handel mit Waren geregelt. Mit der Gründung der WTO wurde Landwirtschaft Teil der internationalen Handelsverträge. Entsprechend gilt die Definition des Art. VI GATT auch für Agrarprodukte. Im Art. VI werden zwei Definitionen für „Preisdumping“ genannt:

- a) Der Verkauf eines Produktes im Importland zu Preisen, die niedriger als die *normalen Verkaufspreise* im Exportland sind (AD³, Art.2.1).
- b) Lassen sich keine normalen Verkaufspreise bestimmen, gilt die zweite Definition nach der Dumping vorliegt, wenn der Verkaufspreis im Importland *unter den Produktionskosten im Exportland liegt, zuzüglich eines angemessenen Betrags für Verwaltungs-, Vertriebs- und Gemeinkosten sowie Gewinne* (AD, Art. 2.2.).

Letzteres ist beim landwirtschaftlichen Sektor der Fall, weil dieser durch Marktinterventionen seitens des Staates verzerrt ist und sich „normale“ Verkaufspreise, wie sie unter freien Marktbedingungen gelten würden, nicht bzw. nur schwerlich bestimmen lassen.

III. Wodurch wird Dumping verursacht?

Direkte und indirekte Exportsubventionen, wohl am meisten durch die Kampagnenarbeit von NGOs als Ursache von Dumping bekannt, stehen zumeist im Vordergrund der „Stop Dumping!“-Diskussionen. Aber die Umgestaltung des Subventionssystems allein, selbst die komplette Abschaffung aller Agrarsubventionen, würde nicht eine hinreichende Voraussetzung für die Beendigung des Dumping darstellen.

Neben den bereits erwähnten Exportsubventionen fallen ebenso Nahrungsmittelhilfe und Exportkredite unter die Kategorie „Exportwettbewerb“. Unfaire Dumpingpraktiken werden aber auch von international handelbetreibenden Unternehmen praktiziert. Bisher weniger beachtet wurden

¹ FAO (2001): Mobilising resources to fight hunger. CFS:2001/Inf 7. Rom. S.8.

² Zimmermann, Judith (2002): The impact of women on food security. In: MIJARC News. 21/2001. Bad Honnef-Rhöndorf. S. 12.

³ AD = Übereinkommen zur Durchführung des Art. VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen 1994.

schädigende Marktstörungen für die Landwirtschaft im Süden, die auf den Export von „Abfallprodukten“ von Hochpreissegment-Lebensmitteln wie z.B. bei Hühnchen und Reis zurückzuführen sind.

Ursachen von Dumping

- direkte Exportsubventionen
- indirekte Exportsubventionen
- Nahrungsmittelhilfe
- Exportkredite
- Privatwirtschaftliche Ursachen
- „Substandardprodukte“

a) direkte Exportsubventionen

Die direkten Exportsubventionen sind die „klassischen“ Exportsubventionen, die den Exporteuren gezahlt werden, um die europäischen Agrarprodukte zu niedrigeren Preisen, als die Inlandspreise auf dem Weltmarkt verkaufen zu können. Sie sind als „offensichtliche Verursacher“ von Dumping einzustufen. Ihre handelsverzerrende Wirkung ist von Wissenschaftlern und Politikern jeglicher Couleur unbestritten. Die Forderung nach ihrer völligen Abschaffung die logische Konsequenz.

Exportsubventionen sind inhärenter Bestandteil des Systems der Marktpreisstützung. Dieses führte zunehmend insbesondere seit den 1980er Jahren zu Überschüssen, für die sich kein Absatz im Inland fand. Erst die Exportsubventionen ermöglichten einen Abbau der wachsenden Lagerbestände und eine Beseitigung der Überschüsse über den Weltmarkt. Auch konnte die Marktpreisstützung nicht gewährleisten, dass die Einkommensentwicklung der Landwirte mit der von Arbeitnehmern standhielt. Zu teuer, zu ineffizient, zu handelsverzerrend, zu schädigend aus Entwicklungs- und Umweltperspektive; die Marktpreisstützung wurde zum erklärten Problemfall! Mit der allseits befürworteten bzw. akzeptierten Aufgabe des Systems der Marktpreisstützung, gehören auch die Exportsubventionen als ihr „Koppelprodukt“ auf den Scheiterhaufen der Agrarförderungsgeschichte.

Mit der seit 1992 eingeleiteten Reduzierung der Interventionspreise und der Verwendung von Direktzahlungen ist ein Abwärtstrend bei der Inanspruchnahme von Exportsubventionen zu beobachten. 2001 hat die EU nur noch 2,76 Mrd. €aufgewandt (im Vgl. 10 Mrd. €in 1991).⁴

	1995	1996	1997	1998	1999	1995-99
Alle WTO-Mitglieder						
Verpflichtungen in Mio. US \$	21 036	19 800	17 432	15 757	13 223	87 248
Verwendung in Mio. US \$	7 112	7 472	5 606	6 513	6 360	33 063
Verwendung in %	34	38	32	41	48	38
Europäische Union						
Verpflichtungen in Mio. US \$	15 361	13 820	11 372	10 254	8 857	59 664
Verwendung in Mio. US \$	6 385	7 062	4 945	5 968	5 985	30 345
Verwendung in %	42	51	43	58	68	51
Norwegen						
Verpflichtungen in Mio. US \$	147	134	109	90	75	555
Verwendung in Mio. US \$	83	78	102	77	128	468
Verwendung in %	56	58	94	86	171	84
Schweiz						
Verpflichtungen in Mio. US \$	547	490	399	362	...	1798
Verwendung in Mio. US \$	447	369	296	292	...	1404
Verwendung in %	82	75	74	81	...	78
USA						
Verpflichtungen in Mio. US \$	1 168	1 053	939	824	709	4 693
Verwendung in Mio. US \$	26	121	112	147	80	486
Verwendung in %	2	11	12	18	11	10

Quelle: OECD Berechnungen von Exportsubventionen gemäß den Notifizierungen in der WTO (2002)⁵

⁴ Europäische Kommission (2002): Facts and figures on EU trade in agricultural products: open to trade, open to developing countries. Memo/02/296. S.5.

Mit dem Hinweis auf die Reduzierung der gezahlten Exportsubventionen – von 10 Mrd € 1990 auf 2,76 Mrd € im Jahr 2001 – wird von Bauernverbands- und Kommissionsseite gerne eine geringere schädigende entwicklungspolitische Wirkung unterstellt. Aber 2 760 000 000 € Exportsubventionen sind keine „Peanuts“. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn sie sich auf den Export bestimmter Produkte – nämlich Milch, Zucker, Rindfleisch – und/oder einzelner Länder konzentrieren. Häufig reichen aber auch kleine Importmengen, um den Markt zu stören und einheimische Anbieter vom Markt zu verdrängen.

Gemäß dem WTO-Agrarabkommen verpflichten sich die Mitgliedsstaaten bisher zur Begrenzung und Reduzierung von Exportsubventionen. Die Einführung neuer Exportsubventionen ist verboten. 90% der Exportsubventionen in OECD Staaten gehen derzeit auf die EU zurück.⁶ Die EU ist somit mit Abstand die größte Nutzerin von Exportsubventionen! Mit der im Agrarabkommen verankerten Erlaubnis „vorübergehend“ diese weiterhin zu verwenden, legitimiert die WTO Dumping anstatt es zu verbieten. Eine Reform des Agrarabkommens ist von daher an dieser Stelle dringend notwendig. Das Doha Mandat, das ein Auslaufen der Exportsubventionen vorsieht, muss umgesetzt werden. Ein Enddatum ist festzulegen.

b) indirekte Exportsubventionen

Die Unterstützung für den landwirtschaftlichen Sektor ist in den OECD-Staaten nicht gesunken, sondern gestiegen. Während sich die gesamte Unterstützung 1986-88 auf 298 Mrd. US \$ belief, betrug sie 2001 311 Mrd US \$(gemessen in TSE)⁷, wobei Dreiviertel dieser Unterstützung den Landwirten zugute kam.⁸ Eine Begrenzung der Unterstützung ist auch nicht in den Bestimmungen des Agrarabkommens der WTO vorgesehen. Angestrebt wird dort eine Abschaffung der Exportsubventionen, eine Reduzierung des aggregierten Stützungslevels (AMS, produktionsgebundene Unterstützung) und eine zunehmende Umschichtung der Unterstützung in die sog. Grüne Box. Sie enthält entkoppelte Direktzahlungen, die wenig bis gar nicht handelsverzerrend sein sollen und in unbegrenzter Höhe geleistet werden können.⁹ Doch dies ist umstritten.

Nach Senti sind alle in der Green Box zusammengefassten internen Stützungsmaßnahmen auf der Überlegung begründet, dass diese *“den Markt nicht verfälschen, über die Veränderung der fixen Kosten zwar den Gewinn (das Einkommen) verändern, aber keinen Einfluss auf die marginalen Kosten beziehungsweise die Angebotskurve und damit den Marktpreis und die produzierte und gehandelte Menge haben.”*¹⁰ Kurzfristig möge diese Überlegung berechtigt sein, aber langfristig seien alle Kosten variabel. Er begründet dies mit der Aussage, dass diese internen Stützungen langfristig wie externe Kostenersparnisse wirken, die Angebotskurve nach rechts verschieben und bei vorgegebenen Preisen die Angebotsmenge erhöhen.

In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass es unmöglich ist die Landwirtschaft ohne verzerrende Effekte zu unterstützen und dass jegliche Unterstützung die relativen Preise beeinflusst, selbst wenn die Subventionen nicht an Warenpreise gebunden werden.¹¹ Typischerweise wirkten sich Defizit finanzierte Unterstützungsausgaben und der daraus folgende Anstieg des Staatsdefizits auf die relativen Preise aus, indem sie die Zusammensetzung der aggregierten Nachfrage veränderten, unabhängig davon ob die Unterstützung in Form einer produktbezogenen preisverzerrenden Subvention oder in Form von Direktzahlungen geleistet werde. Demzufolge lautet die Frage nicht, ob

⁵ OECD (2002): Agricultural Policies in OECD countries. Monitoring and Evaluation. S.49.

⁶ WTO (2002): Overview of developments in the international trading environment. Annual report by the Director-General. WT/TPR/OV/8. S.20.

⁷ TSE = Total support estimate, Maßeinheit der OECD. TSE misst die gesamte Unterstützung (von Steuerzahlern und Konsumenten) für die Landwirtschaft.

⁸ OECD (2002): Agricultural policies in OECD countries: a positive reform agenda. Paris. S.5. „Three-quarters of these transfers are provided as support to farmers, accounting for one-third of their gross receipts, with general expenditures on items such as research, marketing and infrastructure accounting for the rest.“

⁹ Siehe auch Wiggerthale, Marita (1999): Die EU-Agrarumweltpolitik in den Grenzen der WTO. Oldenburg.

¹⁰ Senti, Richard (1995): GATT-WTO. Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde. Zürich. S.7.

¹¹ Vgl. Sayan, Serdar und Tin, Ela (1998): „Green Box“ Measures for Agricultural support: How decoupled can they really be? An investigation within SAM and CGE Framework. S.1.

Direktzahlungen Preisverzerrungen verursachen, sondern ob das Ausmaß der Verzerrung erheblich ist.¹²

In dem Zusammenhang ergibt sich damit auch die Frage, welche staatliche Unterstützung als „Subvention“ zu bezeichnen ist, und welche nicht. Die EU-Kommission definiert Subventionen als Zahlungen, deren Ziel darin besteht, die Wettbewerbsstellung eines Marktteilnehmers zu verbessern, und nicht, eine Dienstleistung zu bezahlen.¹³ Deswegen handele es sich bei den Zahlungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme nicht um Subventionen im wirtschaftlichen Sinne. Diese Position der Kommission ist jedoch nicht unumstritten: *“There are questions as to whether or not this approach constitutes a subsidy to producers or whether the payments do indeed reward farmers for the private provision of public goods.”*¹⁴ Unstrittig ist hingegen folgende Definition: Die öffentliche Hand (als Subventionsgeber) gewährt privaten Wirtschaftssubjekten (Subventionsnehmer) finanzielle Zuwendungen oder geldwerte Vorteile. Als Gegenleistung wird von den Subventionsempfängern eine bestimmte realisierte (Empfangsauflagen) bzw. noch zu realisierende vom Subventionsgeber erwünschte Verhaltensweise (Verwendungsaufgaben) gefordert bzw. zumindest erwartet.¹⁵

Im Rahmen der Diskussion um Dumping ausgehend von der Grünen Box, wird eine Verständigung darüber erzielt werden müssen, welche staatlichen Zahlungen als „Subvention“ einzustufen sind und welche Zahlungen als „Lenkungsinstrument“ für eine nachhaltige ländliche Entwicklung zu erhalten sind, selbst wenn die handelsverzerrende Wirkung nicht ganz zu beseitigen ist. Bei letzteren kann die Festlegung entsprechender Kriterien helfen diese weitestmöglich zu minimieren.

Neben den entkoppelten Direktzahlungen sind auch die teilentkoppelten Direktzahlungen der Blauen Box als indirekte Exportsubvention einzuordnen. Eine Analyse der Direktzahlungen im Getreidebereich kommt zu der Feststellung, dass diese wesentlich zum Dumping in Höhe von 32% beitragen¹⁶. Darüber hinaus steht der Beweis noch aus, dass die Blaue Box-Subventionen wirklich zu einer Reduzierung der Produktion führen.

c) Privatwirtschaftliche Ursachen von Dumping

Die Konzentration von Marktmacht ist laut ETCgroup eine der hauptsächlichen Wesensmerkmale der globalen Wirtschaft. In den letzten zehn Jahre vollzog sich ein beachtenswerter Konzentrationsprozeß von „corporate power“ durch alle Sektoren hindurch. Der weltweite Wert von Fusionen und Aufkäufen stieg von 462 Mrd. US\$ 1990 auf 3500 Mrd. US \$ im Jahr 2000.¹⁷ Die 32 größten Händler im Lebensmittelgeschäft haben einen Anteil von 34% am gesamten, weltweiten Lebensmittelhandel, der auf 2800 Mrd. US\$ geschätzt wird. Diese Zahlen weisen auf eine besorgniserregende Entwicklung im Agribusiness-Bereich hin, die bzgl. ihrer Auswirkungen weiter zu analysieren ist.

Dieser steigende Konzentrationsprozess von Unternehmen ist aus wettbewerbspolitischer Sicht problematisch, da mit der Konzentration auch eine Akkumulation von Marktmacht auf immer weniger privatwirtschaftliche Akteure erfolgt. Oligopolitische Marktstrukturen bilden sich heraus. Diese Marktmacht kommt auch beim Dumping zu tragen. Denn als privatwirtschaftlichen Ursachen von Dumping lassen sich in erster Linie (1) das Ausschöpfen von Marktmacht auf dem Inlands- und/oder Auslandsmarkt und (2) der Versuch, durch aggressiven Preiskampf Konkurrenten vom Markt zu verdrängen. Nach Erreichen der marktbeherrschenden Stellung werden die Preise vom Unternehmen wieder hochgesetzt, die ihm erhebliche Gewinnsteigerungen ermöglichen (ruinöse Preiskonkurrenz, *predatory pricing*).

¹² Ibid.

¹³ KOM (1998): Evaluation von Agrar-Umweltprogrammen. Anwendungsstand der VO 2078/92. Arbeitsdokument VI/7655/98. Luxemburg. S.115.

¹⁴ ECOTEC Research and Consulting Limited (1998): Agri-environmental Policy and Economic Instruments. A Final Report to DGII of the European Commission. S.32.

¹⁵ Wieberneit (1997). S.83.

¹⁶ Siehe Artikel von Kleinwechter in Germanwatch (Hg.): Dumping beenden. Bonn/Berlin, Mai 2004

¹⁷ ETCgroup (2001): Globalisation, Inc. Concentration in Corporate Power: The Unmentioned Agenda. Winnipeg/Kanada.

d) „Substandardprodukte“

Mit der Zunahme der Qualitätsmanagementsysteme in der Nahrungsmittelvermarktung - u.a forciert durch das rasante Vordringen von Supermärkten auch in Latein Amerika und Asien - spalten sich die Agrarmärkte international und national zunehmend. Die formale Vermarktung ist nur noch an standardisierten zertifizierten Produkten des Hochpreissegments interessiert. Die Ausschußware bzw. der im Inland nicht vermarktete Teil des Produkts („Substandardprodukt“) dieser segmentierten Märkte wird zu Schleuderpreisen auf den informellen Märkten in Entwicklungsländern abgesetzt. Diese Entwicklung schädigt die Bauern, die sich nicht für die Zertifizierung qualifizieren – also die Mehrheit der traditionellen Bauern – auf zweifache Weise: Sie werden aus den formellen Vermarktungskanälen herausgedrängt, im Binnen- wie im Exportmarkt-, und die Residualmärkte, die ihnen verbleiben, werden zerstört u.a. den Export von Substandardprodukten. Diesem Trend, der primär von der Privatwirtschaft ausgeht, ist schwer beizukommen und die WTO-Regeln können ihm auch nichts entgegenzusetzen. Die Schädigung lokaler Märkte im Süden erfolgt insbesondere in jenen Produktsegmenten, die in den Industrieländern mit staatlichen Qualitäts- und Sicherheitsprogrammen gefördert werden und rechtlich eine vorzügliche Behandlung genießen. Inwieweit dies rechtlich als Dumping anerkannt wird und wie man den Nachweis erbringen könnte, wird im Folge weiterer Diskussionen zu klären sein.

IV. Schlußbemerkungen

Für die Zielerreichung „Stop Dumping!“ ist eine Auseinandersetzung mit der Vielschichtigkeit des Dumping-Problems unerlässlich. Die Gefährdung der kleinbäuerlichen Produktion, die Verschärfung der Hunger- und Armutssituation im ländlichen Raum und die Verletzung des fundamentalen Menschenrechts auf Nahrung sind Grund genug für ein konsequentes Angehen des Dumping Problems! Diese schädlichen Wirkungen des Dumping sind in mehreren Papieren und Fallstudien wiederholt dargelegt.¹⁸ Ein Defizit in der Recherche und in der Analyse besteht v.a. noch hinsichtlich der privatwirtschaftlichen Ursachen des Dumpings. Angesichts der zunehmenden Marktkonzentration ist dies ein Feld, welches in Zukunft noch erhöhter Aufmerksamkeit bedarf.

In der politischen Diskussion im Rahmen der WTO-Agrarverhandlungen ist das Dumping-Problem nicht ohne die Frage der Marktzugangsanforderungen an Entwicklungsländer zu denken. Zu Beginn der Verhandlungen hatten viele Entwicklungsländer gefordert, ihre Märkte erst dann weiter öffnen zu müssen, wenn das Dumping-Problem bzw. die entsprechenden handelsverzerrenden Subventionen „beseitigt“ sind. Im Derbez-Text taucht diese Position nur abgeschwächt im §7 unter der Kategorie „Andere“ als „Interpillar linkages“ auf. Sie gilt es aufgrund ihrer hohen entwicklungspolitischen Bedeutung wieder auf die offizielle Agenda der WTO-Agrarverhandlungen zu setzen. Die Frage der Schutzinstrumente wird in diesem Band ebenso weiter erörtert.

Marita Wiggerthale
April 2004

¹⁸ Siehe u.a. IATP: *Managing the invisible hand. Markets, Farmers and international trade.* April 2002. IATP: *United States Dumping on world agricultural markets.* Cancun series Paper no.1. Oxfam: *Stop the dumping! How EU agricultural subsidies are damaging livelihoods in the developing world.* Oxfam Briefing Paper 31. October 2002. Action Aid: *Farmgate. The development impact of agricultural subsidies.* CAFOD: *Importation of Milk Solids into Jamaica from the EU.* Oxfam: *Milking the CAP. How Europe's dairy regime is devastating livelihoods in the developing world.* December 2002. *Germanwatch (2003): Baumwollanbau im Norden verschärft die Armut im Süden.*