

Wo steht die G-20 in den Agrarverhandlungen?

MARITA WIGGERTHALE

Kurzinfos zur G-20

Gegründet am: 20. August 2003

Gegründet von: Argentinien, Brasilien, Bolivien, China, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Indien, Mexiko, Paraguay, Péru, Philippinen, Südafrika, Thailand, Venezuela.

Mitgliederzahl: Leicht schwankend. Kurz vor Cancún kommen El Salvador, Kuba, Pakistan dazu, nach Cancún treten Kolumbien, Peru, El Salvador und Costa Rica auf Druck der USA formal aus.

Sprecher: Brasilien

Bedeutung: Vertritt ca. 60% der Weltbevölkerung, 70% der ländlichen Weltbevölkerung, 26% der Welt-agrarenexporte; bündelt verschiedene Interessen in gemeinsamen Vorschlägen, gute Koordinierung innerhalb der G-20 und mit anderen Koalitionen

Ziel: Abschaffung der Verzerrungen im Agrarhandel und in der Agrarproduktion, sprich ein fairer Agrarhandel: substantielle Reduzierung der handelsverzerrenden Unterstützung, substantielle Verbesserung des Marktzugangs, Abschaffung der Exportsubventionen, wirksame Sonderregeln bzgl. ländliche Entwicklung, Ernährungssicherheit und Sicherung von Beschäftigungsmöglichkeiten, kurzum die Umsetzung des Doha Mandates.

Von ihrer Entstehung bis zum Juli 2004

Der 20. August 2003 markiert einen Wendepunkt in den WTO-Agrarverhandlungen. Eine neue Koalition von zunächst 17, später 20 Entwicklungsländern bietet der EU und den USA die Stirn. Ein Agrarabkommen II à la Uruguay ohne wirksame Sonderregeln für Entwicklungsländer, ohne eine substantielle Reduzierung der handelsverzerrenden Unterstützung und ohne einen verbesserten Marktzugang, kurz eine weitere Nullrunde für Entwicklungsländer, sollte verhindert werden. Selbstbewußt präsentiert sich die G-20 in Cancún. Brasilien klagt gar öffentlich das unter Druck Setzen von Ländern und Ländergruppen, sprich der G-20 und der G-33, an. Besonders hervorzuheben ist die Widerstandsfunktion der G-20 gegen die dominante Interessenpolitik v.a. der EU und USA. In ihrem Fahrwasser entstehen (G-90) und erstarken (G-33) andere Koalitionen. NGOs und soziale Bewegungen begrüßen von daher die Gründung der G-20. Gleichzeitig wird die liberalisierungsfreundliche Position der G-20 von entwicklungspolitischer Seite kritisch gesehen.

Während die EU und USA zunächst die G-20 angreifen mit dem Ziel, diese zu schwächen bzw. zu delegitimieren, ändern sie Anfang 2004 ihre Strategie. Die informelle Gruppe der „Five interested parties“ (FIPS) wird gebildet, bestehend aus EU, USA, Australien, Brasilien und Indien. In enger Zusammenarbeit mit dieser Gruppe erstellt Tim Groser, der Vorsitzende des Agrarausschusses, den Agrartext des Juli-Pakets. Die G-10 und die G-33 beklagen, dass sie faktisch von den Verhandlungen ausgeschlossen sind. Die G-20 begrüßt die Entscheidung des Allgemeinen Rates vom 1.8.2004 zur Verabschiedung des „framework“ im Agrarbereich „in view of its important participation in that process“. Das Juli-Paket wird von Entwicklungsorganisationen hingegen stark kritisiert.

Die politische Ausrichtung der G-20 zwischen Schutz- und offensiven Exportinteressen

Das Ziel ist, die Doha Runde erfolgreich zu Ende zu bringen auf der Basis des Doha Mandates. Eine „wirksame, wahrhaftige Liberalisierung“ des Agrarhandels bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Bedürfnisse und Sensibilitäten der Entwicklungsländer wird angestrebt.¹ Dabei soll eine gute Balance zwischen den Interessen des Agribusiness und der bäuerlichen Landwirtschaft gefunden werden.² Doch die G-20 geht über die WTO hinaus. Eine Verbesserung des Süd-Süd-Handels mittels einer neuen Verhandlungsrunde des „Globalen Handelspräferenzsystems“ (GSTP) wird unterstützt, Lula's Idee einer G-20-Freihandelszone als möglich in Betracht gezogen.³

Ein Blick auf die Zusammensetzung der G-20 scheint die ausgewogene Vertretung von Schutz- und

¹ Presseerklärung vom 12. Dezember 2003 anlässlich des 1. Ministertreffens der G-20 in Brasilia.

² Rede von Präsident Lula beim 1. Ministertreffen der G-20.

³ Presseerklärung vom 12. Juni 2004 anlässlich des 2. Ministertreffens der G-20 in Sao Paulo.

Exportinteressen zu bestätigen. Die eine Hälfte der G-20 Mitglieder gehört zur G-33 (pro Schutz), die andere Hälfte zur Cairns-Gruppe (Agrarexportländer). Die LDCs sind nur mit Tansania vertreten, die neuen Beitrittsländer durch China und einige wenige gehören zu den Netto-Nahrungsmittelimporteuren. Die G-20 hält Gespräche mit EU, USA, G-33, G-90 und der Cairns Gruppe.

G-20 Mitglieder	G-20 in G-33	G-20 in Cairns	G-20-NFIDCs*
<ol style="list-style-type: none"> 1. Argentinien 2. Ägypten 3. Bolivien 4. Brasilien 5. Chile 6. China 7. Kuba 8. Guatemala 9. Indien 10. Indonesien 11. Mexiko 12. Nigeria 13. Pakistan 14. Paraguay 15. Philippinen 16. Simbabwe 17. Südafrika 18. Tansania 19. Thailand 20. Venezuela 	<ol style="list-style-type: none"> 1. China (NAC) 2. Kuba 3. Indien 4. <u>Indonesien</u> 5. Nigeria 6. Pakistan 7. <u>Philippinen</u> 8. <u>Simbabwe</u> 9. Tansania 10. Venezuela <p>NAC = New Accession Countries (20 seit '95)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Argentinien 2. Bolivien 3. Brasilien 4. Chile 5. Guatemala 6. <u>Indonesien</u> 7. Paraguay 8. <u>Philippinen</u> 9. Südafrika 10. Thailand <p>Rest Cairns –nicht in G-20:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Australien 2. Costa Rica 3. Kanada 4. Kolumbien 5. Malaysia 6. Neu Seeland 7. Uruguay 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ägypten 2. Kuba 3. Pakistan 4. Venezuela 5. Tansania (LDC) <p>* Stand März 2004 (WTO)</p>

Der erste Vorschlag vom 20.8.2003⁴ bildet die „Leitlinie“ für die Diskussionen bei den Agrarverhandlungen.⁵ Anhand des Inhalts des Vorschlags lassen sich neue Tendenzen in der politischen Ausrichtung festmachen, die Wirksamkeit und die Stärke der Verhandlungsmacht beurteilen. Dabei ist zu bedenken, dass bereits vorher weitergehende Forderungen zur Veränderung der Struktur des Agrarabkommens und zur zumindest teilweisen Umkehr der Liberalisierung im Verhandlungsprozeß unter den Tisch gefallen sind. Insofern ist der G-20-Vorschlag in Cancún die am wenigsten weitgehendste Liberalisierungsoption in der WTO oder umgekehrt der weitgehendste Schutzvorschlag für Entwicklungsländer.⁶ Gleichzeitig beinhaltet er mit Blick auf die Industrieländer eine substantielle Reduzierung insbesondere von produkt-spezifischen Subventionen und eine substantielle Verbesserung des Marktzugangs für Entwicklungsländer.

Entwicklungen seit Cancún hinsichtlich der G-20

1. Die G-20, eine beständige Gruppe, die ihre eigenen Verhandlungsziele (partiell) erreicht

Sie hat sich allen anfänglichen Unkenrufe zum Trotz als „beständige Gruppe“ in den Agrarverhandlungen etabliert. Die G-20 sei zu Beginn unfairerweise als Spielverderber bezeichnet

⁴ Sie beinhaltet als Sonderregeln für Entwicklungsländer die Uruguay-Zollreduktionsformel, die Verankerung der speziellen Produkte und des speziellen Schutzmechanismus, keine Ausweitung der Zollquoten und keine Reduzierung der „in-quota tariffs“, die Ausweitung des Art. 6.2. (Subventionen für Kleinbauern) und den Erhalt der „de minimis“ Regel. Für die Industrieländer wird bei der internen Stützung gefordert die Abschaffung der Blauen Box, bei der Grünen Box eine Obergrenze und striktere Kriterien, beim AMS ein „down payment“ und eine weitgehende Reduzierung für exportrelevante Produkte sowie eine Reduzierung der 5% de minimis-Grenze für Industrieländer. Im Bereich Marktzugang die Mischformel, die Reduzierung der „in-quota tariffs“ auf Null und die Abschaffung der speziellen Schutzklausel. Beim Exportwettbewerb die Abschaffung der Exportsubventionen, wobei dies bei Produkten, die für Entwicklungsländer von Interesse sind, schneller erfolgen soll und striktere Disziplinen für die Nahrungsmittelhilfe.

⁵ Rede von Minister Celso Amorin beim 2. Ministertreffen der G-20 in Sao Paulo.

⁶ Die G-33 und die G-90 setzen sich ebenfalls für SP und SSM ein, machen aber keinen Vorschlag für die Zollreduktionsformel. Aus diesem Grund halte ich den G-20-Vorschlag für den weitgehendsten.

worden, hätte sich aber mit der Zeit als unverzichtbaren Akteur auf dem Weg zu einer ausgewogenen Lösung im Agrarbereich erwiesen. Ohne die aktive Beteiligung der G-20 hätte das Rahmenübereinkommen nicht das Licht der Welt erblickt.⁷ Die G-20 begrüßt die Verabschiedung des Juli-Pakets, denn „dank der Bemühungen der G-20 erfüllt das verabschiedete Rahmenübereinkommen alle Verhandlungsziele für die 1. Phase der Doha Runde: (i) es respektiert das Doha Mandat und ‘its level of ambition‘; (ii) es weist den Weg zu einem positiven Endergebnis der Verhandlungen in der Modalitätenphase; und (iii) es stellt zudem eine wesentliche Verbesserung im Verhältnis zum in Cancún präsentierten Text dar.“⁸ In der Tat ist das Rahmenübereinkommen vom Juli besser als der Derbez-Text. Die Mischformel incl. Schweizer Formel ist vom Tisch⁹, die Abschaffung der Exportsubventionen ist festgelegt, die speziellen Produkte stellen eine eigene Kategorie dar und der spezielle Schutzmechanismus ist (vorerst) nicht eingeschränkt. Vergleicht man hingegen den Juli-Text mit dem originären G-20-Vorschlag werden die Verhandlungsziele nur partiell erreicht¹⁰. Vergleicht man den Juli-Text gar mit den Vorschlägen zu Beginn der Verhandlungen ist die Bilanz noch schlechter.¹¹

2. Die Pro-Liberalisierungs-Grundgesinnung der G-20 wird deutlicher

Ein Blick auf die Vorschläge, Statements und Pressemitteilungen der G-20 macht deutlich, dass die G-20 entsprechend der Philosophie der WTO davon ausgeht, dass in erster Linie nur ein Abbau der Zollbarrieren und der unfairen Handelspraktiken die Entwicklung in den Entwicklungsländern umfassend fördern kann. Zwar wird z.B. die Präferenzerosion als Anliegen der G-90 immer wieder hervorgehoben. Aber auf der anderen Seite unterstreicht Brasilien, dass alle Entwicklungsländer Wege suchen sollten, um sich aus der Abhängigkeit von Präferenzen zu befreien.¹² Ebenso seien die fehlenden finanziellen Mittel der Entwicklungsländer zur Finanzierung der Anpassungskosten der Liberalisierung der Grund für die ausdrückliche Nennung der Anliegen von Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung im Doha Mandat. Sonderregeln für Entwicklungsländer seien operational und wirksam zu verankern, um diesen Anliegen Rechnung zu tragen.¹³ Aber sie hätten nur einen „begrenzten Wert“ beim Fortbestand der Handelsverzerrungen. Die Notwendigkeit, Schutzräume zum Schutz der kleinbäuerlichen Produktion zu schaffen oder zumindest auf dem jetzigen Niveau zu erhalten, wird nicht erwähnt. Die Liberalisierung und ihre Folgen für ärmere, nicht-wettbewerbsfähige Länder werden nicht thematisiert. Statt dessen wird betont, dass es „Millionen von wettbewerbsfähigen Produzenten im Süden“ den Zugang zu internationalen Märkten zu gewährleisten gilt.¹⁴

3. Verschiebung der politischen Ausrichtung zugunsten der Liberalisierung

Seit Cancún ist meiner Meinung nach eine stärkere Betonung der Exportinteressen im Vergleich zu den Schutzinteressen zu beobachten. Zwar sind im Bereich Marktzugang für Entwicklungsländer die Formulierungen im Juli-Paket sehr vage, aber mehrere Gründe sprechen dafür, dass der Schutz in den Modalitäten weniger wirksam als die Liberalisierung verankert wird:

- Während in Cancún die Cairns Gruppe mit dem Auftreten der G-20 in den Hintergrund trat, gewinnt sie in den Verhandlungen zum Juli-Paket wieder an Boden. Dies spiegelt sich in der Aussage der G-20 wider, die ihre „intensiven, positiven und konstruktiven Beziehungen“ zur Cairns Gruppe hervorhebt.¹⁵ Diese Aussage gibt Anlaß zu der Vermutung, dass die G-20 sich

⁷Amorim, Celso: The new dynamic in world trade is multipolar in Financial Times vom 4.8.2004.

⁸ Siehe <http://www.g-20.mre.gov.br/history.asp>.

⁹ Das Stufenmodell kann aber letztendlich sehr weitgehende Zollreduzierungen bedeuten, die der Schweizer Formel sehr nahe kommen können.

¹⁰ Die gesonderte Zollreduktionsformel für Entwicklungsländer und die Ausweitung des Art.6.2. ist weggefallen, während die Blaue Box nicht nur weiter fortbesteht, sondern wegen der USA auch noch ausgeweitet wird und die Obergrenze für die handelsverzerrende Unterstützung wird angehoben.

¹¹ Vgl. Wiggerthale, Marita (2004): Entwicklung statt Freihandel: Zeit für eine Kehrtwende.

¹² Rede von Celso Amorin beim G-90 Treffen in Georgetown vom 3. - 4.6.2004.

¹³ Rede von Celso Amorin beim G-90-Treffen in Mauritius am 12. Juli 2004.

¹⁴ Vgl. Celso Amorin beim G-90-Treffen in Georgetown am 3.-4. Juni 2004.

¹⁵ Vgl. G-20-Statement am 26.März 2004 bei der Verhandlungssitzung der WTO-Agrarauschusses.

wieder mehr der Cairns Gruppe annähert.

- Indien verfolgt als Nettoagrarexporteur eine neue, offensive Exportstrategie. Landwirtschaft ist ein Schwerpunkt der Außenhandelspolitik 2004-09. Agrarexportzonen werden eingerichtet. Der Anteil Indiens am Welthandel soll innerhalb von 5 Jahren verdoppelt, der Gesamterlös aller Exporte von 75 Mrd. US\$ 2004/05 auf 150 Mrd. US\$ 2008/09 gesteigert werden.¹⁶
- Die G-20 hat in ihrem ersten Vorschlag eine Uruguay-Formel für Entwicklungsländer vorgeschlagen und die Mischformel für Industrieländer. Erstere hätte positiv eine weitgehende Flexibilität bei der Umsetzung der Zollreduktionsverpflichtungen beinhaltet. Zwar ist das im Juli-Paket verankerte Stufenmodell weniger weitgehend als die Schweizer Formel, aber auch sie kann eine weitgehende Zollreduzierung beinhalten.

Inwieweit sich die These von der Verschiebung in der politischen Ausrichtung bestätigt, lässt sich dann am Ende bei den Modalitäten ablesen. An erster Stelle steht dabei die Ausgestaltung der Zollreduktionsformel, gefolgt von der Wirksamkeit und dem Umfang der Schutzinstrumente.

4. Verfolgung von Partikularinteressen zulasten der Interessen der G-20 und anderer Koalitionen

Die Einbindung von Indien und Brasilien hatte zur Folge, dass sie in den Verhandlungen selbst von den anderen Entwicklungsländern isoliert wurden und dass die G-90 und die G-33 nicht direkt an den Verhandlungen teilnehmen konnten. Dabei hatte Celso Amorin beim G-90-Treffen in Georgetown verkündet, dass die LDCs nicht von der vollen Teilhabe im System und seinen Entscheidungsmechanismen ausgeschlossen werden dürfen.

Während für Brasilien die Abschaffung der Exportsubventionen höchste Priorität hatte, stand für Indien die Verhinderung der Schweizer Zollreduktionsformel an erster Stelle. Stattdessen hatte die Afrikanische Union in der Kigali-Erklärung u.a. die zügige Umsetzung der längst überfälligen Marrakesch-Entscheidung, die Ausweitung des Art. 6.2. und der Grünen Box gefordert. Alles Punkte, die nicht Eingang in das Juli-Paket gefunden haben. Die G-33 hatte hingegen in ihrem Papier vom 1.6.2004 darauf hingewiesen, dass die Zollreduktionsformel nicht die positiven Schutzwirkungen von den speziellen Produkten und dem speziellen Schutzmechanismus unterminieren darf. Eine gesonderte Zollreduktionsformel wäre, wenn überhaupt, in einer alle Koalitionen umfassenden Verhandlungsgruppe denkbar gewesen. Diese und andere ursprüngliche Positionen der G-20 wurden somit zugunsten der jeweils für sich genommen positiven Partikularforderungen aufgegeben.

Schlußbemerkungen

Gemäß den letzten Informationen aus Genf wird die informelle Verhandlungsgruppe „FIPS“ positiverweise zur Zeit nicht fortgeführt. Dies lässt auf eine stärkere Beteiligung der G-33 und G-90 in den Verhandlungen selbst hoffen. Gleichzeitig würde dies eine bessere Koordinierung der Positionen unter den verschiedenen Koalitionen erfordern, so dass die G-20 in Zukunft deutlicher als bisher die Anliegen insbesondere der G-90 berücksichtigen könnte.

Bis August 2005 sollen die „pre-modalities“ stehen und für die Ministerkonferenz in Hong Kong vom 13.-18.Dezember 2005 wird bislang die Verabschiedung der „modalities“ anvisiert. Der Zeitplan erscheint sehr ambitioniert und ist eher unrealistisch. Ob die „modalities“ aus entwicklungspolitischer Perspektive besser werden als das „framework“, bleibt abzuwarten.

(Januar 2005)

Weitere Infos zur G-20:

- Homepage der G-20: www.g-20.mre.gov.br.
- Bello, Walden und Kwa, Aileen (2004): G20 Leaders Succumb to Divide-and-Rule Tactics: The Story behind Washington's Triumph in Geneva.

¹⁶ Vgl. Wiggerthale, Marita (2005): Indien und Brasilien, ein starkes Duo im WTO-Agrarpoker? www.fairer-agrarhandel.de.