

# **Entwicklung statt Freihandel: Zeit für eine Kehrtwende**

Eine Zwischenbilanz der WTO-Agrarverhandlungen

von Marita Wiggerthale

<b>EINFÜHRUNG</b>	<b>2</b>
<b><i>BISHER UNTER DEN TISCH GEFALLEN: STRUKTURVERÄNDERNDE VERHANDLUNGSVORSCHLÄGE</i></b>	<b>2</b>
<b><i>RÜCKZUGSGEFECHE: VON DER „DEVELOPMENT BOX“ ZU „SP UND SSM“</i></b>	<b>3</b>
<b><i>DIE G-20: VON DER GEGENMACHT ZUR „KOOPTIERTEN MACHT“?</i></b>	<b>4</b>
<b><i>G-33 UND G-90: HOFFNUNGSTRÄGER FÜR ENTWICKLUNG</i></b>	<b>5</b>
<b><i>DAS JULI PAKET: DER UNTER DEN TEPPICH GEKEHRTE MIßERFOLG</i></b>	<b>5</b>
<b><i>„NOT LEGAL!“ DAS UNVERBINDLICHE JULI-PAKET</i></b>	<b>6</b>
<b><i>DAS PLUSMINUS DES AGRARKAPITELS DES JULI-PAKETS</i></b>	<b>6</b>
<u>Interne Stützung</u>	6
<u>Exportsubventionen</u>	8
<u>Marktzugang</u>	8
<u>Sonder- und Vorzugsbehandlung</u>	9
<u>Die ungelöste Commodity-Frage</u>	11
<b><i>ERNÄHRUNGSSOUVERÄNITÄT: EIN NEUES PARADIGMA</i></b>	<b>11</b>
<b><i>ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN</i></b>	<b>12</b>

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

## **Einführung**

Mit dem Wort „Entwicklung“ verbinden sich Armut- und Hungerbekämpfung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, Chancengleichheit für Mann und Frau, Gewährleistung der Menschenrechte, der Schutz der natürlichen Ressourcen, Zugang zu Boden, Saatgut, Wasser- und Gesundheitsversorgung etc. „Entwicklung“ fördern heißt im Kontext von Handel, den Regierungen den Spielraum zu geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird. Auch im November 2001 proklamierten die Mitglieder der WTO „Entwicklung“. Doch obwohl zu Beginn der Verhandlungen eine Reihe von „Entwicklungs“-Vorschlägen von Entwicklungsländern vorgelegt wurden, konnten bisher nur sehr wenige gegenüber den Industrieländern – EU, USA, Australien etc. - durchgesetzt werden. Ein Blick auf das Rahmenübereinkommen vom Juli zeigt: an der Unausgewogenheit der Regeln im Agrarbereich hat sich bis jetzt nichts geändert.

Mit der Arbeit an den Modalitäten gehen die WTO-Agrarverhandlungen nun in eine entscheidende Phase. Was am Ende zählt ist, ob die Modalitäten eine umfassende und wirksame Verankerung von Entwicklungsanliegen sicherstellen. Wann, wenn nicht jetzt ist also die Zeit, die Weichen auf Entwicklung zu stellen. Entwicklung braucht Entwicklungschancen d.h. politische Handlungsspielräume und wirksame Schutzrechte für die Entwicklungsländer. Doch zunächst der Blick zurück.

### ***Bisher unter den Tisch gefallen: strukturverändernde Verhandlungsvorschläge***

Das Endresultat der Uruguay Runde stellt gleichzeitig den Startpunkt für die laufenden Agrarverhandlungen in der Doha Runde dar: ein unausgewogenes Agrarabkommen zu Lasten der Entwicklungsländer. Handelsverzerrende Subventionen bzw. Dumping bestehen fort, kein verbesserter Marktzugang, unzureichende Schutzrechte für Entwicklungsländer. Die Struktur des jetzigen Agrarabkommens ist im Subventionsbereich ganz auf das Fördersystem der Industrieländer ausgerichtet, gilt aber für alle Mitglieder gleichermaßen. Es werden nur Direktzahlungen als nicht handelsverzerrend eingestuft, eine Form der Unterstützung, die sich viele Entwicklungsländer nicht leisten können. Somit bleiben ihnen zum Schutz der Landwirtschaft nur noch Zölle, denn Mengenbeschränkungen und andere nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen mussten in Zölle umgewandelt werden. Mit dem im Agrarabkommen (AoA) angelegten Reformprozess ist aber bisher ein weitgehender Zollabbau vorgesehen. Damit wird ihnen jegliche Möglichkeit des Schutzes ihrer bäuerlichen Landwirtschaft genommen. Kleinbäuerliche Produzenten sind dann der billigen Konkurrenz auf dem Weltmarkt schutzlos ausgeliefert.

Um diese Unausgewogenheiten auszugleichen, um das Agrarabkommen an ihren Entwicklungsbedürfnissen auszurichten, um ein „faïres“ Agrarhandelssystem zu errichten, wie es die Präambel des AoA vorsieht, haben Entwicklungsländer zu Beginn der Agrarverhandlungen eine ganze Reihe von Vorschlägen

#### **Liste von Entwicklungsländer-Vorschlägen, die bisher in keinem offiziellen Modalitäten- oder Framework-Papier aufgenommen wurden:**

- Positiv-Liste d.h. Liste von Produkten, für die Reduktionsverpflichtungen gelten
- Anheben von niedrig gebundenen Zölle
- Beginn der Implementierungsperiode für EL, wenn substantieller Abbau von handelsverzerrenden Subventionen und Abschaffung von Exportsubventionen
- Balancing Mechanismus d.h. Erhebung eines Zolles äquivalent zur Höhe der handelsverzerrenden Subventionen und Exportsubventionen
- Änderung der Box-Struktur: z.B. nur eine Box mit handelsverzerrenden Subventionen und eine Grüne Box
- Ausgleichszölle beim Import von subventionierten Produkten ohne Nachweis der Schädigung oder eines kausalen Zshgs.
- Bestimmungen gerichtet auf Schwierigkeiten der EL bei SPS
- Abschaffung von §5,6,7,11 der Grünen Box

gemacht. Sie sind von Harbinson, dem damaligen Vorsitzenden des Agrarauschusses, in einem Übersichtspapier (TN/AG/6 vom 18.12.2002) umfassend aufgeführt worden. Auffällig ist, dass all jene Vorschläge bis jetzt nicht Eingang in offizielle Papiere gefunden haben, die entweder die Struktur des Agrarabkommens ändern würden oder die Liberalisierungsphilosophie der WTO in Frage stellen. Dies stellt die gängige Rhetorik, es ginge bei der WTO um „Entwicklung“, um die Errichtung eines „fairen“ Agrarhandelssystem, in Frage.

### ***Rückzugsgefechte: Von der „Development Box“ zu „SP und SSM“***

Schon vor Doha wurde die „Development Box“ in die Verhandlungen eingebracht.<sup>1</sup> Die Ziele: die lokale Grundnahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern zu schützen und auszuweiten, Ernährungssicherheit zu fördern insbes. für die Ärmsten, Beschäftigungsmöglichkeiten für die Armen im ländlichen Raum bereitzustellen bzw. zumindest zu erhalten, Kleinbauern zu schützen und gezielt zu unterstützen und dem Dumping von billigen, subventionierten Importen ein Ende zu machen. Dabei wurde auf den Art.20 AoA verwiesen, der ausdrücklich festlegt, dass im weiteren Reformprozeß die Implementierungserfahrungen – sprich die negativen Auswirkungen der Agrarliberalisierung, des Agrardumping – und nicht handelsbezogene Anliegen wie Ernährungssicherheit berücksichtigt werden müssen.

#### **Inhalte der Development Box<sup>2</sup>:**

1. Grundnahrungsmittel von Reduktionsverpflichtungen ausnehmen
2. Anheben von niedrig gebundenen Zöllen
3. Spezielle Schutzklausel für Entwicklungsländer: Recht auf zusätzl. Zölle und Mengenbeschränkungen
4. Entwicklungsländer mit einer Unterstützung auf bzw. unter de minimis Niveau sollen das Recht haben, ihre gebundenen Zöllen auf einem angemessenen Niveau festzulegen
5. Industrieländer sollen die Möglichkeit eines Präferenzzugangs von Lebensmitteln produziert von Kleinbauern prüfen
6. Ausweitung von Art. 6.2. (Ausnahme von Reduktionsverpflichtungen soweit sie gezielt „Low income and resource poor farmers“ unterstützen)
7. Eine negative produkt-spezifische Unterstützung soll durch nicht produkt-spezifische Unterstützung ausgeglichen werden dürfen.
8. Anheben der de minimis Grenze z.B. um 10%
9. Keine Verlängerung der Friedensklausel
10. Recht von Entwicklungsländern, Grundnahrungsmittel zu stabilen Preisen für Verteilungszwecke aufkaufen zu dürfen
11. Neue Kategorie in der Grünen Box für Entwicklungsländer: Armutsbekämpfung, ländliche Entwicklung, Ernährungssicherung, Diversifizierung der Landwirtschaft, Beschäftigungsförderung
12. Erheben eines Zusatzzolls auf die Importe von Agrarprodukten, die von Exportsubventionen und handelsverzerrenden Subventionen (AMS) profitieren.
13. Ausnahme für produktspezifische Subventionen im Rahmen der AMS-Berechnung für EL (Kriterium: Produktivität in einem Land geringer als der Weltdurchschnitt, Exporte betragen weniger als 3,25% des Welthandels mit diesem Produkt in zwei aufeinanderfolgenden Jahren)

In Doha wurde der Vorschlag von den „Friends of the Development Box“<sup>3</sup> erneut auf den Tisch gebracht. Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit wurden als zentrale Ziele benannt. Doch die Development Box fand keinen Eingang in die Doha-Erklärung. Aber die Interessen und Bedürfnisse von Entwicklungsländern sollen im Mittelpunkt der Verhandlungen stehen, heißt es im §2 der Erklärung. Die Sonder- und Vorzugsbehandlung (SND) soll integraler Bestandteil aller Abkommen sein. Die sog. „Entwicklungsrunde“ wurde ins Leben gerufen.

Aus den „Friends of the Development Box“ wurde die „Like Minded Group“<sup>4</sup>, die am 12.11.2002 einen Vorschlag für eine umfassende Reform mit wirksamer Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer vorlegten. Er führt umfassend und im Detail die notwendigen Änderungen des Agrarabkommens auf und stellt den bis dato weitestgehenden Vorschlag zur Development Box dar.

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

Zum letzten Mal findet sich dieser Begriff der Development Box im Übersichtspapier von Harbinson in einem offiziellen Dokument.

Kurz vor der Ministerkonferenz in Cancún gründete sich die „Alliance for Special Products (SPs) and a Special Safeguard Mechanism (SSM)“ – heute auch G-33<sup>5</sup> genannt - mit dem Ziel diesen beiden Schutzinstrumenten in den Verhandlungen besonderen Nachdruck zu verleihen und ihre Berücksichtigung in offiziellen Dokumenten sicherzustellen. Die Gründung der Allianz spiegelt den damaligen Verhandlungsprozeß wider: die Entwicklungsländer sind in der Defensive, ihre Positionen werden zurückgedrängt, von der umfassenden Development Box sind nur zwei Schutzinstrumente übrig geblieben. Die EU und USA setzen ihre offensiven Exportinteressen durch.

Auch wenn die G-33 sich nur auf die Berücksichtigung von diesen zwei wichtigen Schutzinstrumenten beschränkt, ist ihre Bildung bereits der Vorbote für die zunehmende Geschlossenheit von Entwicklungsländern, ihre Organisierung in Koalitionen und ihr starkes Auftreten in Cancún. Damit werden wichtige Voraussetzungen erfüllt, um die Interessen und Bedürfnisse von Entwicklungsländern in den WTO Agrarverhandlungen zu Gehör zu bringen. In den offiziellen Dokumenten spiegelt sich das aber bisher nicht wider. Undemokratische Entscheidungsverfahren, parteiische Verhandlungsvorsitzende und die üblichen Druckmechanismen machen es möglich. Ohne partizipative, demokratische und transparente Verfahren wird es kaum Abkommen geben, die Entwicklungsländerinteressen angemessen berücksichtigen.<sup>6</sup>

### ***Die G-20: von der Gegenmacht zur „kooptierten Macht“?***

Der 20.8.2003 ist ein historisches Datum in den Agrarverhandlungen, denn er markiert einen vorläufigen Wendepunkt: Die G-17<sup>7</sup> (heute G-20 genannt) tritt das erste Mal öffentlich auf mit einem Gegenvorschlag zum EU-US-Text vom 13.8.2003. Eine neue Gegenmacht stellt sich auf, angeführt von Brasilien, die der EU und den USA die Stirn bietet. Selbstbewußt präsentiert sie sich ebenso zu Beginn der Ministerkonferenz in Cancún. In ihrem Fahrwasser erstarkt die G-33, gründet sich die G-90 (LDCs, AKP, Afrikanische Union). In einer Pressemitteilung vom 12. September 2003 beweist Brasilien ebenso Stärke. Die Angriffe auf Länder (Brasilien, Indonesien u.a.) oder Gruppen von Ländern seitens der Industrieländer werden erstmals öffentlich denunziert. Und schließlich wird am Ende der Konferenz verkündet, mit der G-20 ist auch in Zukunft als starke Kraft zu rechnen. „Gescheitert“ ist Cancún letztendlich aber wegen dem konsequenten „Nein“ der Afrikaner zu den neuen Themen, nicht an den Agrarverhandlungen.

Inhaltlich steht die G-20 für einen weitgehenden Abbau von handelsverzerrenden Subventionen und für einen verbesserten Marktzugang in den Industrieländern, für ein Ende des Status Quo (siehe EU-US-Text) und ein „Weiter So“ mit Dumping und den weitestgehend abgeschlossenen Märkten insbesondere bei Produkten, die von Interesse für Entwicklungsländer sind. Es gibt jedoch Bedenken, inwieweit die G-20 als „Fürsprecherin“ der Entwicklungsländer wirklich in umfassender Weise Entwicklungsinteressen verteidigt, inwieweit sie für den Schutz der bäuerlichen Landwirtschaft einsteht. Als mehrheitlich agrarexportierende Entwicklungsländer – forciert bei einigen noch durch ihre hohe Verschuldung<sup>8</sup> - unterscheiden sich ihre Interessen von kleineren Entwicklungsländern oder jenen, die in erster Linie für den lokalen Markt produzieren, so die Befürchtung. So hat auch La Via Campesina, eine weltweite Bewegung von Kleinbauern, die Gründung der G-20 aufgrund ihrer politisch strategisch wichtigen Widerstandsfunktion in Cancún begrüßt, gleichzeitig ihre Haltung zur Liberalisierung kritisiert.

Während die EU und USA zunächst die G-20 angriffen mit dem Ziel diese zu zerstören und zu unterminieren, änderten sie Anfang 2004 ihre Strategie. Die informelle Gruppe der „Five interested parties“ wurde gebildet, bestehend aus EU, USA, Australien (Cairns-Gruppe), Brasilien und Indien. In enger Zusammenarbeit mit dieser Gruppe hat Tim Groser, der Vorsitzende des Agrarausschusses, den Agrartext des Juli-Pakets erstellt.<sup>9</sup> Zudem wurde gegenüber den Entwicklungsländern wieder einmal

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

das schale Argument von der notwendigen Rettung des multilateralen Handelssystems bemüht, wie nach Seattle, um eine Einigung im Juli herbeizuführen bzw. zu forcieren.

Mit dieser Kooptations-Strategie und dem Eingehen auf ihre Schlüssel Anliegen (Brasilien: Ende der Exportsubventionen, Indien: Verhindern der Schweizer Formel) wurden Brasilien und Indien vom Rest der Entwicklungsländer isoliert, ganz nach dem "Divide et impera-Prinzip". Ohne Zweifel sind diese beiden Teilerfolge für sich genommen positiv zu bewerten, aber angesichts der von der G-20 verfolgten Ziele bleiben sie weit hinter ihren eigenen ursprünglichen Forderungen zurück. Auch ein Vergleich des G-20-Vorschlags vom 25.7.2004 mit dem endgültigen Text macht deutlich, dass sie sich mit ihren Forderungen gegenüber den EU, USA und Australien (die Industrieländer sind also immer in der Mehrheit) meistens nicht durchsetzen konnten.<sup>10</sup>

Auch wenn beide Länder vielfältige Konsultationen mit anderen Koalitionen abgehalten haben, sind sie durch ihre Teilnahme bei der Gruppe der „Five interested parties“ in ein Dilemma geraten. Es blieb ihnen nichts anderes übrig als dieses unausgewogene Rahmenübereinkommen für die Landwirtschaft letztendlich als Erfolg zu verkaufen. Mitgegangen, mitgefangen. Aus der Gegenmacht wurde vorläufig eine „kooptierte Macht“. Es wurde jedoch verkündet, die Gruppe der „Five interested parties“ nach Juli nicht weiter fortzuführen. Für einen Abgang auf die G-20 ist es damit noch zu früh.

### ***G-33 und G-90: Hoffnungsträger für Entwicklung***

Trotz ihres Erstarkens ist die G-33 angesichts der geballten Medienaufmerksamkeit für die G-20 in Cancún eher untergegangen. Doch dies gilt nicht nur die Medien, auch für die Post-Cancún-Zeit. Bei einem Treffen mit dem Vorsitzenden des Allgemeinen Rates, Perez de Castillo, fordert die G-33 mehr Aufmerksamkeit für ihre Anliegen in den Beratungen ein.<sup>11</sup> Mittlerweile ist die G-33 nicht nur auf 42 Mitglieder angewachsen<sup>12</sup>, sie hat am 1.6.2004 erstmalig ein Papier vorgelegt, das über die Schutzinstrumente hinausgeht.<sup>13</sup> Die G-33 könnte viel umfassender als bisher die Rolle des Entwicklungsadvokaten übernehmen, zumindest was den Marktzugangsbereich angeht. Es gilt zu verhindern, dass Schutzmöglichkeiten resultierend aus der Verankerung von Schutzinstrumenten durch eine weitgehende Zollreduktionsformel zunichte gemacht werden.

Im Gegensatz zur G-33 stimmen die 92 Länder der G-90 (davon 61 WTO-Mitglieder) ihre Positionen nicht nur in der Landwirtschaft, sondern auch bei nicht-agrarischen Gütern (NAMA), bei der Sonder- und Vorzugsbehandlung und Implementierungsfragen etc. ab. Sie sind gemeinsam angetreten, um ihre „massiv bedrohten Interessen“ zu verteidigen.<sup>14</sup> Am 12. September 2003 trat die G-90 das erste Mal öffentlich auf. Ihre Stärke ist sicherlich, dass sie sich in allen Verhandlungsfragen abstimmen und als die ärmsten Länder ein starkes moralisches Gewicht haben. Zudem haben sie bereits mehrfach bewiesen, dass die Nicht-Beachtung ihrer Interessen Konsequenzen hat. Insbesondere bei den Verhandlungen zu SNT und Implementierungsfragen<sup>15</sup>, Baumwolle, Landwirtschaft, commodities und nicht-agrarischen Gütern werden sie sicherlich eine wichtige Rolle spielen. Deutliche Kritik an den Verhandlungen der „Five interested parties“ kam von der G-90, nicht von der G-33, die mehr mit der G-20 verwoben ist.<sup>16</sup> Inwieweit Entwicklungsanliegen am Ende wirklich umfassend berücksichtigt werden, wird zu weiten Teilen von der G-90 abhängen. Zudem bleibt zu hoffen, dass sich noch weitere Koalitionen in den anderen Verhandlungsbereichen – Dienstleistungen, Industriegüter, Sonder- und Vorzugsbehandlung etc. - herausbilden.

### ***Das Juli Paket: der unter den Teppich gekehrte Mißerfolg***

Brasilien begrüßt die Entscheidung des Allgemeinen Rates vom 1.8.2004 zur Verabschiedung des „framework“. Die G-20 ebenso, „in view of its important participation in that process“.<sup>17</sup> Einige andere Entwicklungsländer auch mit Hinweis auf die Nennung von SP/SSM oder des „erklärenden Paragraphen“<sup>18</sup> beim Text über Industriegüter. Zu groß war der Druck das Gegenteil öffentlich zu behaupten, wo doch wieder einmal das multilaterale Handelssystem gerade noch einmal gerettet wurde. Nur informell ist in Genf und in den Hauptstädten zu hören, dass der Text und dessen

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

Verhandlung nicht positiv beurteilt wird. Dafür gibt es viele Gründe: der Ausschluss von der G-90 und der G-10 von den Verhandlungen, die unbeachtete G-90-Ablehnung der nicht-linearen Zollreduktionsformel bei nicht-agrarischen Gütern, die zu einer weiteren Verschärfung der De-Industrialisierungs-Krise führen wird,<sup>19</sup> die magere Antwort insbesondere der USA auf die Baumwollkrise in Westafrika, das Forcieren von Angeboten im Dienstleistungsbereich mit „no a priori exclusions of any service sector“, das außer Acht Lassen von zentralen Fragen des Technologietransfers und der Verschuldung, das Nicht-Weiterverfolgen eines „Framework Agreement“ zur Sonder- und Vorzugsbehandlung, die nichtssagenden Wiederholungen der Doha-Texte zu Implementierungsfragen und Sonder- und Vorzugsbehandlung ohne substantielle Fortschritte, die Fortführung und Ausweitung der als Übergang gedachten Blauen Box. Summa summarum ist das Juli-Paket aus Südperspektive eine weitere Etappe auf der Talfahrt mit Endstation Unterentwicklung.

### ***„Not legal!“ Das unverbindliche Juli-Paket***

Nachdem das Juli-Paket nun vom Allgemeinen Rat verabschiedet worden ist, stellt sich die Frage nach dem Status dieses Papiers. Nur die Ministerkonferenz kann gemäß Art. X(3) des Marrakesch-Abkommens Beschlüsse treffen, die eine Änderung der multilateralen Handelsabkommen der WTO beinhalten. Folglich hat das Juli-Paket keinen verbindlichen Charakter, was Vertreter/-innen von Entwicklungsländern und der EU-Kommission in Genf bestätigen. Zudem legt die verbindliche Doha-Erklärung die Erarbeitung von Modalitätenpapieren z.B. bei Landwirtschaft und nicht-agrarischen Gütern fest und „frameworks“ sind schlichtweg nicht vorgesehen. Wenn also das Juli-Paket zu nichts verpflichtet, kann es auch ignoriert werden, da wo es nicht den Interessen und Bedürfnissen der Entwicklungsländer entspricht. Dies gilt um so mehr, da die Mehrheit der Mitglieder nicht an den Verhandlungen selbst beteiligt war.

### ***Das PlusMinus des Agrarkapitels des Juli-Pakets***

Die EU und die USA sind augenscheinlich mit dem Rahmenübereinkommen für die Landwirtschaft zufrieden. Das ist kein Wunder. Haben sie doch mit dem Text im Bereich der internen Stützung und der sensiblen Produkte vorläufig sichergestellt, dass ihre Agrarpolitik nicht in Frage gestellt wird. Während die Forderung nach einem spezifischen Zollschutz für sensible Produkte grundsätzlich auch für den Erhalt der bäuerlichen Landwirtschaft in der EU zu befürworten ist, sind hingegen die Formulierungen zur internen Stützung sehr kritisch zu beurteilen.

#### Interne Stützung

Um jeglichen Mißverständnissen von Anfang an vorzubeugen: es geht im Bereich der internen Stützung nicht darum, alle Subventionen abzubauen, sondern die Subventionen konsequent auf extensivere und umweltfreundlichere Produktionsformen auszurichten und bäuerliche Landwirtschaft zu erhalten.

Bislang gilt das gebundene AMS<sup>20</sup> als maximal zulässige Obergrenze für handelsverzerrende Unterstützung und die de minimis-Regelung und die Blaue Box<sup>21</sup> stellen die Ausnahmen von der Regel dar.<sup>22</sup> Mit dem Juli-Paket soll sich das ändern. Die **neue maximal zulässige Obergrenze** für handelsverzerrende Unterstützung errechnet sich aus der Gesamtsumme von gebundenem AMS plus erlaubte de minimis Subventionen plus Blaue Box gemäß dem in §15 vorgeschriebenen Niveau (sprich 5% des Gesamtwerts der landwirtschaftlichen Produktion incl. evtl. weiterer Reduzierung). Faktisch wird damit die maximal zulässige Obergrenze **der EU von 67,16 Mrd. Euro (gebundenes AMS 2000) auf 103,663 Mrd. Euro** angehoben (82.930,28 Mrd.€ bei einer 20% Reduzierung). Gleiches gilt für die USA, dort steigt sie **von 19,1 Mrd. US\$ (2001) auf 48,88 Mrd. US\$** (39.102,964 Mrd. US\$ bei einer 20% Reduzierung). Wie die Zahlen in Klammern belegen, kommt es auch bei einer 20%igen Reduzierung noch zu einer Anhebung der Obergrenze für handelsverzerrende Unterstützung. Damit wird der Doha-Erklärung nicht entsprochen, in der eine substantielle

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

Reduzierung der handelsverzerrenden Unterstützung zugesagt wurde. In der Uruguay-Runde hatten die EU und USA ein ähnliches Manöver durchgeführt mit der Festlegung der Referenzperiode für Subventionen auf 1986-88, eine Zeit mit einem hohen Subventionsniveau. Für die Entwicklungsländer droht damit die Doha Runde wieder ein Null-Summen-Spiel zu werden.

	EU (2000)	USA (2001)
<b>Final bound AMS</b>	67.159,00	19.103,294
<b>Erlaubtes nicht produkt-spezifisches</b> de minimis – 5% vom Gesamtwert der lw. Produkt.*	12.167,95	9.925,137
<b>Erlaubtes produkt-spezifisches</b> de minimis	12.167,95	9.925,137
<b>Obergrenze der Blauen Box</b> – 5% vom Gesamtwert der lw. Produkt*	12.167,95	9.925,137
<b>Gesamtwert der erlaubten/gebundenen handelsverzerrenden Unterstützung</b>	103.662,85	48.878,705
<b>80% des Gesamtwerts der erlaubten/gebundenen handelsverzerrenden Unterstützung</b>	82.930,28	39.102,964
<b>Gesamtwert der angewandten handelsverzerrenden Unterstützung gemäß Notifizierung</b>	66.620,50	25.029,057
<b>„Luft“ zwischen angewandter und erlaubter/gebundener handelsverzerrender Unterstützung</b>	16.309,78	14.073,907

\*: Gesamtwert der landwirtschaftlichen Produktion der EU in 2000: 243.359 Mio. Euro, bei der USA in 2001: 198.502,74 Mio. US \$

Wie groß der Spielraum (die „Luft“) zwischen dem zukünftigen gebundenen Unterstützungsniveau und der aktuellen Unterstützungshöhe ist, ist derzeit nur schwierig exakt einzuschätzen. Die letzte Notifizierung der EU ist aus dem Jahr 2000, die der USA aus dem Jahr 2001. Doch selbst wenn die angewandte handelsverzerrende Unterstützung das notifizierte Niveau 2000 in der EU bzw. 2001 in den USA übersteigen sollte - bei der USA ist die US Farm Bill von 2002 noch unberücksichtigt, bei der EU die Luxemburger Beschlüsse von 2003 -, bleibt mit großer Wahrscheinlichkeit noch sog. „Luft“. Das heißt eine Reduzierung der neu kalkulierten gebundenen handelsverzerrenden Unterstützung auf 80% beinhaltet keine „reale“ Reduzierung.

Den gravierendsten Rückschritt stellt aber die „neue“ alte **Blaue Box** dar. Eigentlich war die Blaue Box nur als Übergangsregelung vorgesehen, um den Übergang vom Marktpreisstützungssystem zum System der entkoppelten Direktzahlung zu erleichtern. Ein Blick auf die vorläufigen Formulierungen zur Blauen Box offenbart eine Reihe von „Sicherheits-Formulierungen“, um nicht aus Versehen in die Bedrängnis zu kommen, (weitere) Reformschritte unternehmen zu müssen. Mitglieder, die einen außergewöhnlichen hohen Anteil von „handelsverzerrenden Subventionen“ in der Blauen Box haben, soll Flexibilität zugestanden werden, um ihnen „keine unverhältnismäßigen Kürzungen“ zuzumuten. Auch dürfen die noch zu entwickelnden Kriterien „keine verkehrten (*perverse*) Auswirkungen i.S. der Umkehrung von Reformen“ haben. Mit den beschriebenen Formulierungen sind die gelbe und blaue Box faktisch von den Verhandlungen ausgenommen.

Das Juli-Paket sieht vor, dass eine Reduzierung der **de minimis-Grenze**<sup>23</sup> verhandelt wird. Sie **sollte jedoch für Industrieländer abgeschafft werden**, wie auch von der EU zu Beginn der Agrarverhandlungen gefordert. Sie ermöglicht den jeweiligen Ländern, insbesondere den USA, nicht-nachhaltige Unterstützungsformen fortzuführen. Auch die Hinwendung zu einem System entkoppelter Zahlungen bietet hinreichende Unterstützungsmöglichkeiten mit einer potentiell qualitativ besseren Verwendung von Subventionen. Insbesondere die produkt-spezifische de minimis-Regelung sollte aus diesem Grund nicht fortgesetzt werden.

Einzig die Formulierungen des Juli-Paktes zur **Grünen Box** sind positiv zu bewerten. Die Grüne Box wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt, soll aber überprüft werden. Das macht nicht nur Sinn, um handelsverzerrenden Wirkungen auf den Grund zu gehen, sondern ist auch aus Nachhaltigkeitsperspektive sinnvoll. Insbesondere die § 5,6,7,11 des Annex II sind einer

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

entwicklungs- und umweltverträglichen Prüfung zu unterziehen. Zudem sollen die Verpflichtungen zum Monitoring und zur Überwachung verbessert werden. Auch dies ist aus Entwicklungs- und Umweltperspektive positiv zu beurteilen. Es gilt nur sicherzustellen, dass den begründeten Zweifeln sorgfältig nachgegangen wird. Eine weitere oberflächliche Diskussion mit einer Blockadehaltung der Industrieländer wie in der AG zum Technologietransfer und zu Handel, Verschuldung, Finanzen wäre nicht nur unfair, sondern auch eine vertane Chance, Nachhaltigkeitsanliegen in der Grünen Box wasserfest zu verankern.

### Exportsubventionen

Für die Exportsubventionen soll ein Enddatum festgelegt werden. Die EU hat dafür ihre Regelungen bei der internen Stützung durchgesetzt. Ein Tauschgeschäft, das einen bitteren Nachgeschmack hinterläßt: Stop von Dumping durch Exportsubventionen, aber Fortführung von Dumping durch „indirekte“ Exportsubventionen (Teile der gelben Box, blaue Box, z.T. grüne Box). Die Abschaffung der Exportsubventionen ist mehr als überfällig gewesen. Zumal ja noch die Frage ist, wann es denn nun wirklich so weit sein wird. EU Agrarkommissar Fischler streut schon mal, vor 2017 werde das nichts. Realistisch betrachtet ist eine Abschaffung innerhalb von 3 Jahren nach dem Inkrafttreten des neuen Agrarabkommen d.h. bis 2010 sehr wohl möglich.

Eine Abschaffung der Exportsubventionen kann zu einem weiteren Preisdruck bei einigen Produkten führen, wie z.B. bei Milch. Soll der Milchpreis also angesichts der Milchkrise dann noch weiter sinken? Nein, denn es kommt nur dann dazu, wenn parallel keine anderen Maßnahmen ergriffen werden. Die Abschaffung der Exportsubventionen muss einher gehen mit einer Kürzung der Produktionsquote, am besten auf 90% des Eigenverbrauchs. Dies könnte die Preise auf einem für die Produzenten tragbaren Niveau stabilisieren.

Außerdem bietet das Ende der Exportsubventionen auch eine Chance. Wenn nämlich klar wird, dass Überschüsse nicht mehr über den Weltmarkt beseitigt werden können, könnte eine längst überfällige Debatte beginnen über die Frage, ob die Exportorientierung der Landwirtschaft und die auf internationale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete EU-Agrarpolitik aus bäuerlicher Perspektive wirklich sinnvoll ist. Warum muss die EU als Industriestandort eine EU-Agrarpolitik fördern, die auf den Export ausgerichtet ist? Reicht es nicht völlig, wenn die Produktion den größten Teil des eigenen Konsums abdeckt? Regionale Vermarktung und regionale Wirtschaftsstrukturen hätten dann wesentlich bessere Chancen.

### Marktzugang

Mit der Festlegung auf einen „**single approach**“ bei der gestaffelten Zollformel zu Beginn des Textes soll bewußt ausgeschlossen werden, dass es unterschiedliche Zollformeln für Industrie- und Entwicklungsländer geben wird. Dabei sind die Zollstrukturen derart unterschiedlich, dass die Anwendung der gleichen Zollformel (siehe Derbez-Text) einen Schutz der einheimischen Landwirtschaft für den einen sicherstellt, für den anderen aber einen radikalen Zollabbau bedeutet. Ist das fair? Dass Gleichheit nicht zwingend Gerechtigkeit bedeutet gilt insbesondere dann, wenn in Ländern unterschiedliche Strukturen – Zollstruktur, Wirtschaftsstruktur, Sozialstruktur – vorliegen.

Die Abschaffung der **Zolleskalation** ist ebenso wie die der Exportsubventionen längst überfällig. Sie zementiert die internationale Arbeitsteilung im Agrarbereich: Rohstoffproduzenten mehrheitlich im Süden, Weiterverarbeitung mehrheitlich im Norden. Eine koloniale Relikt. Die Zolleskalation wird immerhin im §36 als ein Verhandlungspunkt aufgeführt. Aber die Tatsache, dass sie nicht bei dem Abschnitt „Sonder- und Vorzugsbehandlung“ erneut benannt wird, läßt befürchten, dass eine unilaterale Abschaffung der Zolleskalation seitens der Industrieländer nicht vorgesehen ist. Eine Anwendung der gleichen Zolleskalationsreduktionsformel von den Entwicklungsländern würde aber den Aufbau einer weiterverarbeitenden Lebensmittelindustrie verhindern bzw. „infant industries“ bedrohen.

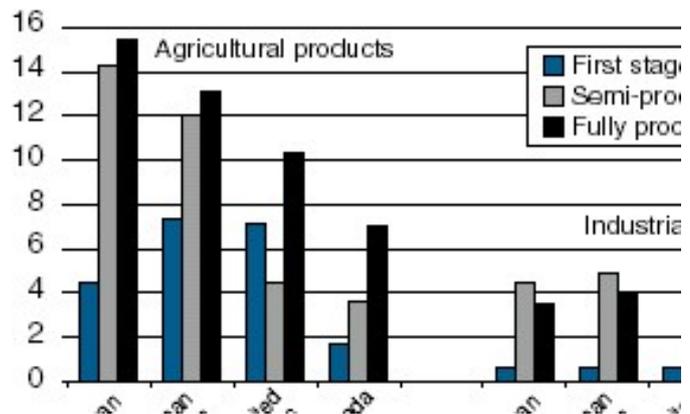
"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

Das hieße die Möglichkeit der Bindung der Wertschöpfung im eigenen Land zu unterbinden. Damit würde ein wesentlicher Faktor für Entwicklungsimpulse im Süden entfallen. Die EU sollte deswegen für eine weitgehende uni-laterale Reduzierung der Zolleskalation eintreten, wie sie es in ihrem eigenem Vorschlag vom 29.1.2003 angekündigt hat.

Grundsätzlich ist die Formulierung zu „**sensiblen Produkten**“ in Ordnung. Allerdings gilt es zu vermeiden, dass damit Märkte in den Industrieländern insbesondere bei Produkten, die von Interesse für Entwicklungsländer sind, für diese weiterhin verschlossen bleiben. Entscheidend ist am Ende, dass eine gute Balance zwischen einem verbesserten Marktzugang für Entwicklungsländer und dem Schutz der bäuerlichen Landwirtschaft gefunden wird.

### *Tariffs escalate steeply in the Quad— especially in agriculture—*

Average unweighted tariffs in percent (1998–99)



#### Sonder- und Vorzugsbehandlung

Was auffällt ist, dass alle Formulierungen bei den Sonderregeln für Entwicklungsländer sehr vage bleiben im Gegensatz zu den für die EU und USA bedeutsamen Regeln im Bereich der internen Stützung und der sensiblen Produkte. Damit entsteht ein **fundamentales Ungleichgewicht** im Agrarkapitel.

Marktzugang: Lässt man für einen Moment außer Acht, das viele Vorschläge von Entwicklungsländern bisher unter den Tisch gefallen sind, bleibt die Feststellung: hätte schlimmer kommen können. SP und SSM sind zumindest benannt und der **§39 lässt Spielraum** für eine Erweiterung der Liste von Verhandlungspunkten.

Hier wären insbesondere zu nennen:

- Anheben von niedrig gebundenen Zöllen
- Zeitlich versetzte Implementierungsperiode d.h. Beginn der Implementierungsperiode für Entwicklungsländer, wenn der substantielle Abbau von handelsverzerrenden Subventionen erfolgt ist und Exportsubventionen abgeschafft sind.
- Erheben eines Zusatzzolls auf die Importe von Agrarprodukten, die von Exportsubventionen und handelsverzerrenden Subventionen (AMS) profitieren
- Eine gesonderte Zollreduktionsformel für Entwicklungsländer
- Bestimmungen, die den Schwierigkeiten von Entwicklungsländern bei SPS-Fragen Rechnung tragen
- Einführung von Mengenbeschränkungen u.a. als notwendig erachtete Grenzmaßnahmen nur für Entwicklungsländer

Diese Offenheit beim Marktzugang ist eine Chance, die Liberalisierung in diesem „sensiblen Bereich“ zu beschränken bzw. in Teilen umzukehren, um somit wirklich wirksam die kleinbäuerliche Produktion schützen zu können, Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum zu erhalten und die Ernährungsgrundlagen gerade von Hunger und Armut betroffenen Gruppen zu sichern.<sup>24</sup> Dabei ist es wichtig sicherzustellen, dass die allgemeine Zollreduktionsformel für Entwicklungsländer nicht die neu eröffneten Schutzmöglichkeiten (siehe oben) unterminiert. Darauf hat ebenfalls die G-33 mit allem Nachdruck hingewiesen. Hier ist aber mit dem Widerstand der EU und USA zu rechnen.

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

Die EU hatte in ihrem non-paper vom 24. August 2003 deutlich gemacht wieviel sie vom Schutz für Entwicklungsländer hält, nämlich wenig. Entsprechend hatte sie einen weitreichenden Zollabbau, eine Einordnung von SPs als eine Unterkategorie der sensiblen Produkte“ – dies wird von der G-33 abgelehnt - und die Einrichtung eines SSM unter bestimmten Kriterien gefordert. Bisher wird sie darin von der Bundesregierung bedauerlicherweise unterstützt. Die Beschränkung auf SP und SSM in einer Mini-Version ist alles andere als dazu angetan den oben genannten entwicklungspolitischen Zielen wirksam Rechnung zu tragen.

*Interne Stützung:* Obwohl den Industrieländern dies nichts „kostet“ fallen die Sonderregeln bei der internen Stützung sehr knapp aus. Außer den schwachen Bestimmungen der längeren Umsetzungszeiten und geringeren Reduktionsverpflichtungen, mit denen die EU und USA schon meinen, ihre Pflicht bei SND zu großen Teilen bereits erfüllt zu haben, wird nur noch die Verlängerung des Zugangs zu **Artikel 6.2.** benannt. Er stellt eine Ausnahmeregelung vom AMS dar und erlaubt die Unterstützung von „low income and resource poor farmers“. Allerdings war ursprünglich auch die Ausweitung des Art.6.2. gefordert.

Im Übersichtspapier von Harbinson vom 18.12.2002 war dazu zu lesen: „There is wide support among participants to maintain and enhance the provisions of Article 6.2 of the Agreement on Agriculture.“ Im Harbinson Papier sind im Attachment 10 dafür eine Reihe von Vorschlägen aufgelistet (TN/AG/W1/Rev.1). Gleiches gilt für eine Ausweitung der Grünen Box (u.a. neue Kategorie Armutsbekämpfung, ländliche Entwicklung etc.), wie im Attachment 9 bereits von Harbinson dargelegt. Das Fehlen dieser an sich unstrittigen Vorschläge im Juli-Paket machen noch einmal deutlich, wie weit die Entwicklungsländer in ihren Positionen von den Industrieländern zurückgedrängt wurden. Und das obwohl die EU in ihrem eigenem Vorschlag vom 29.1.2003 hier bereits Flexibilität im Rahmen einer „Food security box“ zugestanden hatte.

Zur „Food security box“ der EU gehörte ebenfalls eine größere Flexibilität bei der de minimis-Regelung für Entwicklungsländer.<sup>25</sup> Mittlerweile fordert die EU von den Entwicklungsländern eine Absenkung der 10% **de minimis-Grenze**. In einem Vorschlag einer Gruppe von Entwicklungsländer vom 20.6.2000 wird aber ein Anheben der de minimis-Grenze um 10% gefordert.<sup>26</sup> Unabhängig davon, ob diese Grenze von den Entwicklungsländern bis dato voll ausgeschöpft wird, ist es sinnvoll mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive hier einen zusätzlichen Freiraum zu schaffen. Denn **was für die Industrieländer die Grüne Box ist – eine Obergrenze ist vom Tisch und sie wird nicht in Frage gestellt – ist für die Entwicklungsländer die de minimis-Box**. Der Spielraum der Entwicklungsländer bei der Inanspruchnahme der de minimis Box sollte erweitert werden, zumindest aber erhalten, um den ihnen mit ihren bestehenden beschränkten finanziellen Möglichkeiten die Unterstützung ihrer Landwirtschaft bzw. ihrer Bauern/Bäuerinnen zu ermöglichen.

Genauso bedeutsam wie die de minimis-Grenze ist der Erhalt von „**State trading enterprises**“ (STEs) für die Entwicklungsländer aufgrund ihrer Bedeutung für die Gewährleistung von Vermarktungsstrukturen und stabileren Preisen. Beides wichtige existenzsichernde Aspekte für kleinbäuerliche Produzenten. Hier konnte die G-20 zumindest im Juli-Paket durchsetzen, dass den Entwicklungsländern besondere „Privilegien“ eingeräumt werden, um Konsumentenpreise stabil zu halten und Ernährungsgrundlagen zu sichern. Gemäß der UNCTAD (1990) gab es Ende der 80er Jahre in 90 Entwicklungsländern insgesamt 546 Staatshandelsunternehmen. Auch die meisten OECD Mitglieder (alle bis auf die EU, Ungarn, Island und die Slowakische Republik) haben in der WTO Staatshandelsunternehmen im Agrarbereich notifiziert.<sup>27</sup>

Wie wenig Absichtserklärungen der Industrieländer wert sind, zeigt die immer noch ausstehende Umsetzung der **Marrakesch-Entscheidung** seit 1994. Sie soll die möglichen negativen Auswirkungen des Reformprozesses auf LDCs und Net Food Importing Developing Countries abfedern und sicherstellen, dass es ein angemessenes Angebot von Lebensmitteln zu angemessenen Preisen gibt. Die Afrikanische Union fordert in ihrer Kigali-Erklärung vom 28.5.2004 eine „schnelle Umsetzung“ dieser Entscheidung. Davon ist im Juli-Paket wieder einmal nicht die Rede. Einzig die

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

Frage der Exportkredite, Exportkreditgarantien oder -versicherungen soll bei den anstehenden Verhandlungen über die Modalitäten behandelt werden.

### Die ungelöste Commodity-Frage

Für die Verbesserung der Lebenssituation von kleinbäuerlichen Produzenten ist nicht nur der Erhalt bzw. die Wiedergewinnung des Zugangs zum einheimischen Markt entscheidend, sondern auch die Erreichung fairer und stabiler Preise für die produzierten Lebensmittel. Der Weltmarkt für Agrargüter ist in den letzten Jahren vielfach charakterisiert durch einen enormen Preisverfall: In der Zeit von 1997-2001 sank der Preis für Kaffee um 66%, für Reis um 43%, für Baumwolle um 39%, für Kakao um 30%, für Zucker um 24% und für Weizen um 20%.<sup>28</sup> Der zu beobachtende Preisverfall auf dem Weltmarkt bedeutet bei einer Liberalisierung der Agrarmärkte für die Einkommen der kleinbäuerlichen Produzenten eine zweifache „Bedrohung“. Zum einen drohen ihre produzierten Lebensmittel durch die billigeren Importe substituiert zu werden, zum anderen werden die inländischen Verkaufspreise für ihre produzierten Lebensmittel gedrückt. Niedrige Preise wirken sich nicht nur direkt auf die Einkommen der kleinbäuerlichen Produzenten aus und sie sind darüber hinaus nicht wünschenswert, da die zukünftige Lebensmittelproduktion beeinträchtigt wird, indem notwendige Anreize zur Aufrechterhaltung des Produktionsniveaus entfallen.<sup>29</sup> Ein wesentlicher Grund für den Preisverfall ist in dem Überangebot auf dem Weltmarkt zu suchen.<sup>30</sup>

Problematisch ist der Preisverfall aber auch wegen einem dramatischen Verlust von Exporteinnahmen in Ländern, die zum größten Teil abhängig von diesen Exporten sind. Bei mehr als 50% der Entwicklungsländer machen 3-4 oder weniger Commodities die Hälfte ihrer Exporte aus. 37% dieser Länder werden von IWF und Weltbank als hochverschuldete Länder eingestuft. Sie sind am schwersten vom Preisverfall betroffen.

Aus all diesen Gründen haben Kenia, Uganda und Tanzania ein „non-paper“ am 19.5.2003 in die Verhandlungen eingebracht. Das Europaparlament teilt die Sorge dieser Länder. Sie fordert die EU auf das Recht auf Einrichtung von Garantiepreismechanismen für Produkte zu verteidigen, die von vitalem Entwicklungsinteresse sind.<sup>31</sup>

Im Juli-Paket ist die Commodity-Frage nicht ganz unter den Tisch gefallen, es taucht zumindest unter „other issues“ als Begriff auf. Elemente die bei Commodities diskutiert werden müssen, sind: Zolleskalation, Präferenzerosion, technische und finanzielle Unterstützung, internationale Rohstoffabkommen, negative Effekte der Liberalisierung, Staatshandelsunternehmen, Angebotsregulierung und unlautere Wettbewerbspraktiken von großen Unternehmen.<sup>32</sup> Die Ernsthaftigkeit bei der Behandlung dieser Frage stellt einen weiteren Prüfstein für die Qualität der „Entwicklungsrunde“ dar.

### ***Ernährungssouveränität: ein neues Paradigma***

Das neue Paradigma der Ernährungssouveränität hat sich seit 1996 schnell entwickelt und prägt den Diskurs unter sozialen Bewegungen auf der ganzen Welt. Ernährungssouveränität ist von La Via Campesina, der internationalen Kleinbauernorganisation, definiert als „das Recht eines jeden Staates, die eigene Kapazität zu erhalten oder zu entwickeln, Lebensmittel zu produzieren - unter Berücksichtigung kultureller Vielfalt und der Vielfalt der Produktionsmethoden -, die essentiell für die nationale und gemeinschaftliche (*community*) Ernährungssicherheit sind. Ernährungssouveränität wird als Voraussetzung zur Erreichung von Ernährungssicherheit gesehen und das Recht auf Nahrung folglich als ein Instrument, um dieses zu erreichen.“<sup>33</sup> Ernährungssouveränität basiert im wesentlichen auf dem Recht des Bauern zu produzieren, ein Recht das in vielen Ländern durch nationale und internationale Agrarhandelsregeln unterminiert wird. Die neoliberale Politik von WTO, IWF und Weltbank wird deswegen scharf verurteilt.

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

Die meisten Definitionen von Ernährungssouveränität enthalten die folgenden Elemente:

- Vorrang für lokale landwirtschaftliche Produktion, um die Menschen im Land ernähren zu können
- Recht der Bauern zu produzieren
- Recht der Konsumenten zu entscheiden, was sie konsumieren wollen und wie und von wem es produziert wird
- Recht von Ländern ihre Landwirtschaft vor Billigimporten von Lebensmitteln zu schützen
- Landwirtschaftliche Preise müssen Produktionskosten decken und es gilt, Dumping zu beenden.
- Partizipation der Bevölkerung an politischen Entscheidungsverfahren zur Agrarpolitik
- Anerkennung der Rechte von Bäuerinnen, die eine große Rolle in der Lebensmittelproduktion spielen
- Förderung umweltfreundlicher (*agro-ecology*) Produktionsformen, als einen Weg, um nachhaltig die Lebensgrundlagen abzusichern und die Umwelt zu schützen.

Das Konzept der Ernährungssouveränität zeigt, wo die „systemischen Entwicklungs-Fehler“ der WTO liegen. Ihre ausschließliche Ausrichtung auf die Liberalisierung der Märkte unter Mißachtung von Entwicklungsanliegen. Die mangelnde Partizipation von Vertreter/innen der Entwicklungsländer, insbesondere der ärmeren. Die Gestaltung von Regeln derart, dass eine Umkehrung der Liberalisierung praktisch unmöglich ist. Die Formulierung von Regeln zugunsten von multinationalen Unternehmen und zulasten von verwundbaren Bevölkerungsgruppen, indem der Handel über Entwicklung gestellt wird. Darüber hinaus ist die Partizipation von zivilgesellschaftlichen Organisationen auf nationaler Ebene in der Formulierung von Handelspositionen i.d.R. sehr begrenzt. Obwohl die zukünftigen Abkommen das Wohl der Menschen im Land erheblich beeinflussen, werden die Verhandlungspositionen nur in ungenügender Art und Weise offengelegt und zur Diskussion gestellt. Ernährungssouveränität ist somit eine Aufforderung an die Regierungen, sich mit den Forderungen der Zivilgesellschaft ernsthaft auseinanderzusetzen, sie in der Formulierung der Politiken mit einzubeziehen und politische Handlungsspielräume zur Förderung der Entwicklung zu erhalten.

### ***Abschließende Bemerkungen***

Landwirtschaft ist eine Frage der Existenz (Nord und Süd), der Ernährungssicherheit, aber auch eine Frage der ländlichen Kultur, der Landschaftsgestaltung, der bunten Vielfalt von regionalen Lebensmitteln und der Umweltverträglichkeit der Produktion. Der Ausgang der WTO-Agrarverhandlungen entscheidet wesentlich mit darüber, wie die Weichen in diesen Bereichen in Zukunft gesetzt werden.

Der Inhalt des zukünftigen Agrarabkommens wird grundsätzlich nur dann den Interessen aller beteiligten Länder, insbesondere der Entwicklungsländer, gerecht werden können, wenn die Partizipation aller gewährleistet ist. Solange bei den Verhandlungen auch weiterhin „Exklusivclubs“ an der Tagesordnung bleiben und das Sekretariat als „neutrale Instanz“ nicht über die Einhaltung transparenter und demokratischer Entscheidungsverfahren wacht, werden die Abkommen die mächtigen Länder begünstigen. Bevor die Verhandlungen beginnen müssen daher diese prozeduralen Fragen geklärt werden.

Ebenso entscheidend wird sein, ob die G-20 in enger Kooperation mit der G-33 und der G-90 sich erneut selbstbewußt als „Gegenmacht“ präsentiert oder einzelne Schwellenländer nur ihre Partikularinteressen verfolgen. Darüber hinaus ist ein offensives Auftreten der G-33 und der G-90 erforderlich, um Entwicklungsanliegen umfassend im Agrarabkommen zu verankern.

Eine „Entwicklungsrunde“ kann im Agrarbereich nicht bedeuten, nur SP und SSM neu einzurichten. Das Agrarabkommen muss sicherstellen, dass Entwicklungsländer grundsätzlich die Möglichkeit haben, ihre bäuerliche Landwirtschaft aus Gründen der Ernährungssicherheit zu schützen. Dafür sind

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

zusätzliche Schutzmaßnahmen wie Mengenbeschränkungen, das nachträgliche Heraufsetzen von Zöllen u.ä. erforderlich.

Der Zollabbau gefährdet nicht nur die Ernährungsgrundlagen der Entwicklungsländer und die Existenz von Kleinbauern, er beschränkt auch die Handlungsfähigkeit der Regierungen, indem ihnen die so wichtigen Zolleinnahmen im Staatshaushalt fehlen. Notwendige Investitionen in Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, Beratungsdienste etc. drohen, zunehmend reduziert zu werden. Ebenso wird der in vielen Ländern bereits zu beobachtende Netto-Lebensmittelimport-Anstieg zu Zahlungsbilanzproblemen führen, die die Gefahr einer weiteren Verschuldung mit sich bringen.

Schlußendlich gilt es zu bedenken, dass das Agrarkapitel dasjenige ist, welches für viele Entwicklungsländer allein die Zugeständnisse in all den anderen Verhandlungsbereichen (NAMA, GATS etc.) auszugleichen hat. Es wäre von daher sinnvoll, das Agrarkapitel mit einer Opt-out-Klausel für Entwicklungsländer bis zum Ende offen zuhalten, damit sie auf Ungleichheiten bei den Zugeständnissen bzw. auf forcierte, entwicklungsfeindliche Liberalisierungen in anderen Verhandlungsbereichen jederzeit reagieren können.

Von Seiten der Zivilgesellschaft wird insbesondere die ausschließliche Orientierung der WTO auf Liberalisierung und das forcierte Vorantreiben eben dieser kritisiert. Die negativen Auswirkungen der Liberalisierung für nachhaltige Entwicklung und für die von Armut und Hunger betroffenen Bevölkerungsgruppen bleiben weitestgehend ausgeblendet. Erst wenn die WTO ein „Nein“ zur Liberalisierung möglich macht und als wahrhaftiges Verhandlungsforum fungiert, dass sich der Verfolgung der Millenniums-Entwicklungsziele, der Achtung der Menschenrechte und dem Schutz der natürlichen Ressourcen verpflichtet, kommen wir einem gerechten, nachhaltigen, multilateralen Handelssystem ein Stückchen näher.

Marita Wiggerthale  
Oktober 2004

---

<sup>1</sup> WTO(G/AG/NG/W/13): Agreement on Agriculture: Special and Differential Treatment and a Development Box. Proposal by Cuba, Dominican Republic, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka and El Salvador.

<sup>2</sup> Vgl. Like Minded Proposal vom 12.11.2002 und Green, Duncan und Priyadarshi, Sishir (2001): Proposal for a 'Development Box' in the WTO Agreement on Agriculture. Siehe auch Positionspapier von Germanwatch, FIAN Deutschland und Weltladen-Dachverband: Ernährung sichern - Für eine „Development Box“ im WTO-Agrarabkommen.

<sup>3</sup> 14 Länder: siehe FN 1 plus Peru, Senegal, Nigeria. Vgl. Pressemitteilung vom 10. November 2001.

<sup>4</sup> Sie umfasst u.a. folgende Länder: Dominikanische Republik, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka, Venezuela.

<sup>5</sup> Die G-33 umfasst heute 42 Mitglieder und wird von Indonesien koordiniert. Ihre Forderungen: Einführung der „Special products“, die selbst von Entwicklungsländern ausgewählt werden. Ausnahme von Reduktionsverpflichtungen und Zollquotenkürzungen und ein „special safeguard mechanism“ für alle Entwicklungsländer und für „SP“ und „ausgewählte nicht-SP-Produkte“.

<sup>6</sup> Es gab lange vor Cancun bereits mehrere Anfragen an den Vorsitzenden des Allgemeinen Rates hier aktiv zu werden. Siehe u.a. WT/GC/W/471 der Like Minded Group. Vorschläge existieren ebenfalls von NGO-Seite: Memorandum on the need to improve internal transparency and participation in the WTO.

<sup>7</sup> G-17: Argentinien, Brasilien, Bolivien, China, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Indien, Mexiko, Paraguay, Péru, Philippinen, Südafrika, Thailand, Venezuela.

<sup>8</sup> Brasilien hatte im Jahr 2000 einen Schuldenstand von 237,953 Mrd. US\$ mit einem Schuldendienst von 91% der Exporteinnahmen. Argentinien hat einen Schuldenstand von 146,172 Mrd. US\$ mit einem Schuldendienst von 71% der Exporteinnahmen. Indonesien hat einen Schuldenstand von 141,803 Mrd. US\$ und einem Schuldendienst von 25% der Exporteinnahmen. Weitere verschuldete Länder sind z.B. Ecuador, Peru, Bolivien, Pakistan, Philippinen. Vgl. Schuldenreport 2003 von WEED.

<sup>9</sup> Vgl. auch Bello, Walden und Kwa, Aileen (2004): G20 Leaders Succumb to Divide-and-Rule Tactics: The Story behind Washington's Triumph in Geneva.

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

<sup>10</sup> Siehe <http://www.fairer-agrarhandel.de>: "comparison of the July texts at the WTO agricultural negotiations" und „comparison of the agriculture framework proposals August 2003-2004“.

<sup>11</sup> Vgl. <http://www.ictsd.org/weekly/03-12-17/wtoinbrief.htm> und [www.twinside.org.sg/title/twninfo102.htm](http://www.twinside.org.sg/title/twninfo102.htm).

<sup>12</sup> Seit Cancún sind neu dazu gekommen: Benin, China, Kongo, Elfenbeinküste, Indien, Korea, Mauritius, Mosambik, Peru, Senegal und Sri Lanka.

<sup>13</sup> JOB(04)/65: G-33 view on the market access pillar.

<sup>14</sup> Siehe Pressemitteilung vom 12.9.2003.

<sup>15</sup> Vgl. WTO (WT/GC/W/528): Doha work programme on special and differential treatment and outstanding implementation issues. Unterstützt von der G-90, Indien und Indonesien.

<sup>16</sup> Die Hälfte der Mitglieder der G-20 gehört auch der G-33 an.

<sup>17</sup> Siehe Homepage der G-20: [www.g-20.mre.gov.br](http://www.g-20.mre.gov.br).

<sup>18</sup> Viele Entwicklungsländer waren empört, dass der Text vom 16. Juli mit dem Derbez-Text zu Marktzugang bei nicht-agrarischen Gütern (NAMA) identisch war. Die Afrikanische Gruppe hatte Veränderungen des Annex B des Juli-Paketes vorgeschlagen, die aber von Seiten der Industrieländer als unakzeptabel abgelehnt wurden. Fast schien es so, als ob die Verhandlungen wegen NAMA scheitern würden. Dann drehten sich die Verhandlungen um die Einfügung eines „erklärenden Paragraphen“. Schließlich akzeptierten die Entwicklungsländer den umstrittenen Annex B ohne Änderungen mit Ausnahme der Einföhrung eines ersten Paragraphen, der erklärt, dass der Annex „erste Elemente“ für die weitere Arbeit enthält und dass zusätzliche Verhandlungen notwendig sind, um zu einem Übereinkommen über einige dieser Elemente zu kommen. Diese beziehen sich auf die Zollreduktionsformel, die Frage der ungebundenen Zölle, Flexibilitäten für Entwicklungsländer, die Teilnahme bei der sektoralen Komponente und Präferenzen. Siehe auch „PRELIMINARY COMMENTS ON THE WTO'S GENEVA JULY DECISION von Martin Khor, Third World Network.

<sup>19</sup> Siehe Kigali Consensus on the Post-Cancoun Doha work programme der Afrikanischen Union vom 28.5.2004.

<sup>20</sup> Das AMS (Aggregiertes Stützungsmaß, engl. Aggregate Measurement of Support) ist eine kalkulatorische Größe, welche die staatliche Unterstützung für landwirtschaftliche Produzenten umfasst. Ausgenommen sind lediglich jene Ausgaben, die in den anderen Artikeln des Abkommens freigestellt sind. Alle Agrarausgaben der Regierung sollten in der Gelben Box sein, außer sie entsprechen den Kriterien der anderen Boxen (Blaue oder Grüne Box, siehe unten). Bei der EU fällt u.a. die Marktpreisstützung in die Gelbe Box.

<sup>21</sup> Mit dem „Blair-House-Abkommen“ zwischen der EU und den USA gelang 1992 der „Durchbruch“ in den Agrarverhandlungen in der Uruguay-Runde, die sog. Blaue Box wurde geschaffen. Der Artikel 6.5. des AoA besagt, dass die Blaue Box den Ländern unbegrenzte Ausgaben für Direktzahlungen an Landwirte erlaubt, wenn diese Zahlungen an „produktionsbeschränkende Programme“ gekoppelt sind. Die Zahlungen sind hierbei auf festgelegte Flächen und Felder bezogen oder werden pro Vieh berechnet. Bei der EU sind das bisher die Flächen- und Tierprämien sowie die Flächenstillegungsprämien.

<sup>22</sup> Für die Entwicklungsländer gilt neben der de minimis-Regelung ebenso der Art.6.2. als Ausnahme von der Regel.

<sup>23</sup> Unter die De Minimis-Klausel fallen Subventionen, die, obwohl sie handelsverzerrend sind, von den AMS-Berechnungen ausgenommen werden. Es gibt nicht-produktspezifische De Minimis-Zahlungen (weniger als 5% des Gesamtwerts der landwirtschaftlichen Produktion) und produkt-spezifische De Minimis-Zahlungen (weniger als 5% des Wertes des entsprechenden Produktes). Während die 5% für Industrieländer gelten, wird Entwicklungsländern 10% zugestanden.

<sup>24</sup> Eine zielgruppenspezifische Analyse ergibt, dass kleinbäuerliche Familien mit 50% die größte Gruppe der Hungernden ausmacht. Weitere 20% bzw. 8% verteilen sich auf Landlose bzw. auf Menschen, die direkt von natürlichen Ressourcen (Wälder, Fischerei, Weidewirtschaft) abhängig sind. Ähnlich zeigt sich das Bild bei den unterernährten Kindern unter 5 Jahren. 25% leben in Städten, 75% in kleinbäuerlichen und landlosen Familien (viele in abgelegenen Gebieten). Dabei leben wiederum 20% der unterernährten Kinder unter 5 Jahren in Familien, die abhängig von natürlichen Ressourcen sind. Auch Frauen sind überdurchschnittlich von Armut und Hunger betroffen. Seit den 1970er Jahren ist der Anteil der Frauen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, um 50% gestiegen, während zeitgleich der Anteil der Männer um 30% stieg. Die zu beobachtende „Feminisierung“ der Landwirtschaft in vielen Teilen der Welt unterstreicht die bedeutende Rolle der Frauen insbesondere in der Produktion und Verarbeitung von lokalen Grundnahrungsmitteln. 80% der einheimischen Lebensmittel in Afrika werden von Frauen produziert, 50% in Asien und 40% in Latein Amerika. Handelsregeln und -praktiken, die sich negativ auf die lokalen Märkte auswirken, treffen somit überwiegend Frauen.

<sup>25</sup> „Experience is beginning to show that the present requirements in the Agreement on Agriculture should be adapted to allow developing countries the possibility to support their agricultural sector for development reasons. Therefore, we suggest that the de minimis clause foreseen in Article 6.4 (b) of the AoA be reviewed in order to provide enough flexibility“.

<sup>26</sup> WTO (G/AG/NG/W/13): Agreement on Agriculture: Special and Differential Treatment and a Development Box.

©Marita Wiggerthale, Oktober 2004

[Http://www.fairer-agrarhandel.de](http://www.fairer-agrarhandel.de)

"Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.", aus: UNDP (2003): Making global trade work for people.

---

<sup>27</sup> Vgl. Grethe, Harald (2001): Formen der Exportförderung für Agrarprodukte im internationalen Vergleich. Göttingen.

<sup>28</sup> Vgl. UNCTAD (2002): The Least Developed Countries Report. Genf.

<sup>29</sup> Vgl. De Haen, Hartwig (2002): Issues in World Commodity Markets, in: FAO (2002): Consultation on agricultural commodity price problems. Rom 25.-26.3.2002.

<sup>30</sup> Vgl. Mitchell, Don und Varangis, Panos (2002): A Decline in Commodity Prices: Challenges and Possible Solutions, in: FAO (2002): Consultation on agricultural commodity price problems. Rom 25.-26.3.2002.

<sup>31</sup> European Parliament resolution on preparations for the 5<sup>th</sup> World Trade Organisation Ministerial Conference (Cancún, Mexico, 10.-14. September 2003).

<sup>32</sup> Vgl. WTO (WT/COMTD/W/130): Declining terms of trade for primary commodities und (WT/COMTD/W/113): Non paper on the need for urgent action in WTO to deal with the crisis situation created by long-term trend towards decline in prices of primary commodities to the trade and development of developing countries which are heavily dependent on their exports.

<sup>33</sup> Vgl. <http://www.foodfirst.org/pubs/backgrds/2003/f03v9n4.html> und „Food sovereignty: A future without hunger“ 1996.