

[H I N T E R G R U N D]

Berlin, 14. Dezember 2015

FREIHANDEL VS. HUNGERBEKÄMPFUNG

WTO-Konferenz in Nairobi: Warum die Handelsgespräche in die falsche Richtung gehen

Zusammenfassung

Unter dem Eindruck des 11. September erfolgte im Jahr 2001 der Startschuss für die „Doha-Entwicklungsrunde“. Damit sollten die Ungleichheiten der bestehenden WTO-Abkommen zulasten der Entwicklungsländer korrigiert und ihre Bedürfnisse besonders berücksichtigt werden. Die Industrieländer wie die USA und die EU haben dieses Versprechen einer Entwicklungsrunde jedoch nie eingelöst und entwicklungsfreundliche Handelsregeln immer wieder blockiert. Stattdessen versuchen sie, mangelnde Fortschritte Indien und China in die Schuhe zu schieben. Im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Nairobi vom 15. bis 18. Dezember 2015 zeichnen sich erneut schwierige Verhandlungen ab. Die EU und USA lehnen beispielsweise vehement einen speziellen Schutzmechanismus für Entwicklungsländer ab, obwohl sie selbst eine solche Schutzklausel nutzen. Entscheidend ist, ob es gelingt, einen grundlegenden Kurswechsel in den Handelsgesprächen zu vollziehen. Dieser ist dringend notwendig. Globale Handelsregeln müssen zu globalen Zielen wie der Verwirklichung der Menschenrechte, Ernährungssicherheit, Umweltschutz, Finanzstabilität, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, gute Arbeit sowie zum Abbau von Armut und sozialer Ungleichheit beitragen. Die Entwicklungsrunde könnte hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Für weitere Infos wenden Sie sich bitte an:

Marita Wiggerthale, Tel.: 030-453069-612, Mobil: 0162-1386321, E-Mail: mwiggerthale@oxfam.de

Oxfam Deutschland e.V., Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin, www.oxfam.de

1) Für die Ministerkonferenz in Nairobi ist ein Agrarpaket geplant. Was ist enthalten?

Akteure wie die EU und die USA wollen offensichtlich das Agrartheme abschließen und den Weg für Verhandlungen in anderen Marktzugangsbereichen freimachen. Zur Diskussion stehen in Nairobi folgende Vorschläge:

- **Öffentliche Lagerhaltung:** Die G33, eine Gruppe von 46 Entwicklungsländern, fordert, dass die WTO Entwicklungsländern erlaubt, Lebensmittel für eine öffentliche Lagerhaltung zu staatlich festgelegten Preisen aufzukaufen und zu bezahlbaren Preisen an Bedürftige zu verteilen. Indien setzt seit Jahren auf solche staatlich geförderten Nahrungsmittelkäufe und hat dieses Programm im „Nationalen Ernährungssicherungsgesetz 2013“ ausgeweitet. Gegen diese Praxis gibt es massiven Widerstand aus dem Globalen Norden. Am 27.11.2014 verabschiedete der allgemeine Rat der WTO folgenden Kompromiss: Die WTO-Mitglieder streben eine permanente Lösung für die öffentliche Lagerhaltung bis Ende 2015 an. Bis dahin gilt eine Friedensklausel, auch wenn die Lösung erst nach 2017 erreicht werden sollte. Die Mitglieder verpflichten sich, die Friedensklausel nicht anzufechten.
- **Exportwettbewerb:** Die EU hat am 18.11.2015 einen Vorschlag gemeinsam mit fünf Mitgliedern der Cairns-Gruppe (u.a. Brasilien, Argentinien, Neuseeland) und Peru vorgelegt (TWN 2015a). Demnach sollen die Industrieländer Exportsubventionen in der Landwirtschaft bis 2018 und Entwicklungsländer bis 2021 abschaffen. Die USA zeigen sich offen, weil es das neueste Gesetz (US Farmbill) zur Unterstützung des heimischen Agrarsektors unberührt lässt. Kontrovers diskutiert werden noch die Monetisierung von Nahrungsmittelhilfe, Exportkredite und eine Ausnahmeregelung bei staatlichen Unternehmen (ICTSD 2015a,b).
- **Spezieller Schutzmechanismus:** Am 18. November schlugen die in der G33 zusammengeschlossenen Entwicklungsländer (einschließlich Indien, China und Indonesien) vor, dass Entwicklungsländer temporär ihre Zölle erhöhen dürfen, wenn die internationalen Marktpreise stark fallen und billige Importe den eigenen Kleinbauern schaden (Importflut). Tatsächlich hat die UN von 1984 bis 2013 mehr als 100 Importfluten in zahlreichen Entwicklungsländern – u.a. in China, Indien, Kenia, Nigeria, Uganda, Tansania - festgestellt (FAO 2015)ⁱ. Dennoch lehnen die USA, die EU, Australien und Brasilien den Vorschlag ab. Dabei hat die EU selbst eine preisbasierte Schutzklausel seit dem Vermarktungsjahr 1995/96 permanent für verschiedene Zuckerprodukte in Anspruch genommen sowie seit 2006/07 für gefrorene Hähnchen- und Putenteile und seit 2007/08 für Trockeneiprodukte (siehe WTO-Notifizierungen der EU).
- **Baumwolle:** Viele Länder unterstützen ihre Baumwollproduktion, aber keines trägt so stark zu Preisverzerrungen auf den internationalen Märkten bei wie die USA.ⁱⁱ Bei der Ministerkonferenz in Bali wiederholten die WTO-Mitglieder ihr Versprechen von 2005 (!), dass sie das Baumwollthema in den Agrarverhandlungen ambitioniert, schnell und ausdrücklich angehen wollen. Zehn Jahre später gibt es immer noch keine Entscheidung. Eine Regelung ist dringend erforderlich, denn seit 2011 sind die Preise wieder auf das vorherige niedrige Niveau gefallen.

2) Was sind die grundlegenden Probleme des WTO-Agrarabkommens?

Das WTO-Agrarabkommen (Agreement on Agriculture, AoA) ist weitestgehend auf die Interessen der Industrieländer ausgerichtet. Das liegt daran, dass das AoA aus dem Jahr 1994 stammt, die Höhe der zulässigen nationalen Unterstützung auf den Stand von damals begrenzt und auf dem Basiszeitraum 1986-88 beruht. Weil arme Länder damals deutlich geringe Unterstützungen gewährten, ist ihnen heute auch weniger erlaubt. Auch andere Sonderregeln geben den reichen Ländern erhebliche Spielräume, handelsverzerrende Subventionen einzusetzen („Blaue Box“).

Sie können zudem weiterhin und ohne systematische Einhaltung sozialer und ökologischer Kriterien unbegrenzt ihre Landwirtschaft subventionieren („Grüne Box-Subventionen“ⁱⁱⁱⁱ). Die Regeln für die Unterstützung der Landwirtschaft gelten für Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen, auch wenn die Mehrheit der Entwicklungsländer nichts mit dem Problem der Überproduktion zu tun hatte. Die Entwicklungsländer, die keine handelsverzerrende Unterstützung (AMS^v) für die Basisperiode deklariert hatten, haben im Gegensatz zu den Industrieländern auch kein Recht, diese in Zukunft zu nutzen (z.B. Indien, China). Sie können nur von der De-Minimis-Beihilfe^v-Regelung Gebrauch machen (FAO 2014). Diese ermöglicht den Einsatz der handelsverzerrenden Stützung (AMS), sofern sie bei Industrieländern weniger als fünf Prozent und bei Entwicklungsländern zehn Prozent des relevanten Produktionswertes umfasst. Grundsätzlich problematisch ist, dass die Grüne Box nicht systematisch bei allen Förderprogrammen die Weichen für eine ökologisch und sozial nachhaltige Landwirtschaft setzt.

Der Prozess zur Festsetzung der Zölle („dirty tariffication“) führte bei den Industrieländern zu hohen Ausgangszöllen, so dass sich der Marktzugang für Entwicklungsländer kaum verbesserte. Das Problem der Zolleskalation wurde gar nicht angegangen. Die Mehrheit der Entwicklungsländer hat zudem nicht die gleichen Rechte wie Industrieländer, ihre einheimischen Märkte zu schützen (z.B. die EU bei Zucker). Sie können bei Marktstörungen ausgehend von Importfluten und rapidem Preisverfall keinen Schutzzoll erheben. Das Ergebnis ist ein Agrarabkommen, das die Entwicklungsländer sehr stark benachteiligt.

3) Wie haben sich die Agrarsubventionen der EU und USA entwickelt?

Tabelle 1: Staatliche Unterstützung für die Landwirtschaft in der EU und den USA

In Mio. Euro bzw. US\$	EU25 (2005/06)	EU27 (2013)	USA (2005)	USA (2012)
Obergrenze AMS	67.159	72.378	19.103,29	19.103,29
AMS*	28.427,1	5.899,1	12.937,599	6.863,273
Blaue Box	13.445,2	2.754,2	---	0
De Minimis	1.250,9	1.780,5	117,767	4.962,526
Gesamt OTDS	43.123,2	10.433,8	13.055,366	11.825,799
Grüne Box	40.280,2	71.140,0	71.829	127.441

*AMS = Aggregated Measurement of Support
 ** OTDS: Overall Total Domestic Support
 Quelle: WTO-Notifizierungen 2007, 2009, 2014a, 2015b

Ein Blick in die jüngsten verfügbaren WTO-Notifizierungen der EU und USA zeigt, dass die handelsverzerrende, landwirtschaftliche Unterstützung (AMS) bis 2013 bzw. 2012 abgenommen hat, das Gesamtunterstützungsniveau in der EU jedoch unverändert hoch und in den USA sogar gestiegen ist. Dabei sind die US Farmbill 2014 und die EU Agrarreform 2013 hier noch nicht berücksichtigt.

Mit der US Farmbill 2014

verstärken die USA ihre handelsverzerrende Agrarunterstützung zusätzlich durch eine Aufstockung des AMS und der „Blauen Box“^{vi}. Dies betrifft unter anderem Programme im Zucker, Baumwoll- und Milchbereich. Die Folge: Die USA kommt ihrer durch das Agrarabkommen von 1994 festgesetzten Obergrenze von 19,1 Mrd. US-Dollar wesentlich näher und könnte sie eventuell sogar überschreiten (CRS 2015; Glauber, Westhoff 2015; Wise, Patnaik 2015). Die USA wird somit aller Voraussicht nach die vorgeschlagenen Regeln zur Reduzierung der handelsverzerrenden Unterstützung im Rahmen der Doha-Runde nicht akzeptieren, da sie eine Änderung ihrer US Farmbill voraussetzen würde.

Hingegen hat die Europäische Union bei ihrer Reform 2014 zwar weitestgehend am System der entkoppelten Direktzahlungen festgehalten, gewährt Mitgliedsstaaten aber in einem gewissen Rahmen die Möglichkeit, gekoppelte Unterstützungszahlungen einzuführen. Grundsätzlich sind

die EU-Agrarpolitik und ihre Finanzierungsinstrumente jedoch weder wesentlich grüner noch gerechter geworden (BN 2014).^{vii} Wenn man die Zahlungen im Rahmen des „Greening“^{viii} als Umweltmaßnahme einstufen würde, würden sie unter die Regeln der Grünen Box (Annex 2, Ziffer 12) fallen. Sie liegen mit durchschnittlich 80 Euro/ha allerdings über den tatsächlichen Kosten für diese Umweltmaßnahmen in Höhe von 33-41 Euro/ha. Damit würde das Kriterium der Beschränkung auf die Zusatzkosten bzw. den Einkommensverlust im Rahmen der Grünen Box eindeutig verletzt (Daugbjerg 2014). Wenn die Vorschläge in der Doha-Runde Wirklichkeit würden, müsste aller Voraussicht nach auch die EU Anpassungen bei ihrer EU-Agrarreform vornehmen (Hofreither 2012).

Eingedenk der hochproblematischen Entwicklung in den USA und der unzureichenden Fortschritte bzw. Compliance-Probleme in der EU ist deren Kritik an den Schwellenländern wie Indien und China zynisch und unlauter (vgl. auch Wise 2013).

4) Wie ist die Rolle von Indien zu bewerten?

In Mio. US\$	Indien (2004/2005)	Indien (2010/2011)
Obergrenze aktuelles AMS	0	0
Art. 6.2.	10.689,04	31.610,270
De Minimis	1,44	2.282,17
Grüne Box	6.183,34	24.520,05

*AMS = Aggregated Measurement of Support
 ** OTDS: Overall Total Domestic Support
 Quelle: WTO-Notifizierung (2014b)

Indien wurde in der Vergangenheit von Seiten der EU und USA immer wieder der Schwarze Peter zugeschoben, wenn es um einen Stillstand in den Agrarverhandlungen ging. Doch letzten Endes wollen sie damit nur von ihrer eigenen Blockadehaltung ablenken. Auch für die WTO-Ministerkonferenz in Nairobi sind solche Schuldzuweisungen wieder zu erwarten (Das 2015). Indien ist Mitglied der Gruppe der G20, die sich als Gegengewicht zur dominanten Interessenpolitik der EU und USA gebildet hat, und der Gruppe der G33 (46 Mitglieder), die sich für WTO-Regeln für Ernährungssicherheit einsetzt (Wiggerthale 2005a,b). Die G33 spielt eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, Entwicklungsanliegen in den Agrarverhandlungen stark zu machen und die Versprechen der Doha-Entwicklungsrunde zu erfüllen.

Im Zentrum der Kritik der EU und USA steht die Agrarunterstützung Indiens. Das Land ist eines von vielen Entwicklungsländern, das bei der Verabschiedung des WTO-Agrarabkommens im Jahr 1994 kein AMS angemeldet hatte. Allerdings kann Indien die Landwirtschaft und ihre Kleinbauern und Kleinbäuerinnen unterstützen, indem es von der Sonderregel für Entwicklungsländer Gebrauch macht (Artikel 6.2^{ix}). Diese Zahlungen unter Art. 6.2. sind in den letzten sechs Jahren um knapp 21 Mrd. US\$ gestiegen (siehe Tabelle). 90 Prozent der zusätzlichen Mittel werden für Inputsubventionen, d.h. für Düngemittel, Elektrizität, Saatgut, Bewässerung etc. verwendet. Auch wenn Geldgeber und internationale Organisationen eine solche Förderung der Grünen Revolution unterstützen, so ist sie weder eine Lösung für das Hungerproblem noch ökologisch nachhaltig.

Grüne-Box-Zahlungen für das öffentliche Nahrungsmittelverteilungssystem („Public Distribution System“, PDS) sind mit 1,32 Mrd. US\$ im Jahr 2010/2011 vergleichsweise niedrig (USA, 2012: 106,78 Mrd. US\$), dürften aber nach der Verabschiedung des „National Food Security Acts“ im September 2013 gestiegen sein. Der frühere Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, hebt positiv hervor, dass diese Gesetzesänderung den Zugang zu Nahrungsmitteln für zwei Drittel der Bevölkerung sicherstellen soll und dieser als rechtlicher

Anspruch verankert wurde (UN 2013). Auch die Zivilgesellschaft sieht das Gesetz als einen bedeutenden Erfolg an, auch wenn es noch erhebliche Defizite aufweist. Um diese zu beheben, wäre es erforderlich, die Subventionen für Nahrungsmittel weiter zu erhöhen, was die Regierung vermeiden möchte (Oxfam 2013).

Indien ist Schätzungen zufolge das Land mit den meisten Menschen, die unter Hunger leiden. Gleichwohl ist nach Angaben der Welternährungsorganisation (FAO) seit 2005/07 die Zahl der Hungernden um 39,2 Millionen auf 194,6 Millionen gesunken, wozu auch das öffentliche Nahrungsmittelverteilungssystem beigetragen hat. In den vergangenen vier Jahren gab es jedoch erneut einen Anstieg um 4,7 Millionen Hungernder (FAO 2015). Zu den Hungernden zählen auch viele indische Kleinbauern und Kleinbäuerinnen. Nach Angaben der indischen Regierung verfügen 99,15 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe über ein geringes Einkommen oder über geringe Ressourcen.^x Insgesamt gibt es 93 Millionen landwirtschaftliche Betriebe in Indien (IFAD 2011).

5) Wie ist die Rolle von China zu bewerten?

In 100 Mio. RMB yuan	China (2005)	China (2010)
Obergrenze aktuelles AMS	0	0
Art. 6.2.	0	0
De Minimis	46,55 (ca 576 Mio.\$)	1.230,15 (18 Mrd.\$)
Grüne Box	3.095,66 (ca. 38 Mrd.\$)	5.346,32 (78 Mrd. \$)

*AMS = Aggregated Measurement of Support
 ** OTDS: Overall Total Domestic Support
 Quelle: WTO-Notifizierung (2011, 2015c)

China ist ebenso wie Indien Mitglied der Gruppe der G20 und der Gruppe der G33 (Wiggerthale 2005a,b). Auch wenn ihre Agrarunterstützung der EU und USA genauso ein Dorn im Auge wie in Indien ist, hielten sie sich in der Vergangenheit mit der öffentlichen Kritik an China zurück. China hat in den Verhandlungen zum WTO-Beitritt 2001 wie Indien kein AMS notifiziert. Dem Land wurden im Zuge der Beitrittsverhandlungen nicht zugestanden, die Obergrenze von zehn Prozent für Entwicklungsländer bei der De Minimis-Regelung und den Art. 6.2 unbegrenzt in Anspruch zu nehmen. Stattdessen gilt hier in beiden Fällen eine Obergrenze von 8,5 Prozent.

Im Jahr 2004 wurden im Getreidebereich Direktzahlungen und im Jahr 2006 Subventionen für Inputs eingeführt (Smith, Siciliano 2014). Im

Zuge der Finanzkrise hat China 2009 ein Konjunkturpaket aufgelegt, das auch eine erhebliche Steigerung der Unterstützung für die Landwirtschaft beinhaltete (ICTSD 2009). Im Jahr 2010 erreichte die handelsverzerrende Unterstützung, die unter die De Minimis-Ausnahmeregelung fällt, 18 Mrd. US \$ und die Grüne Box-Zahlungen 78 Mrd. US\$. Letztere fielen jedoch niedriger als zwei Jahre zuvor aus. Die am meisten unterstützten Produkte waren Reis, Mais und Weizen (ICTSD 2015). Die staatliche Unterstützung macht fünf bis sechs Prozent am Betriebseinkommen der Bauern aus und ist damit wesentlich niedriger als in den Industrieländern. In vielen Regionen nimmt der Anbau von Monokulturen allerdings zu und seit 2013 wird über die Landpolitik speziell die großflächige Landwirtschaft gefördert (Smith, Siciliano 2014). Damit drohen Fortschritte der letzten Jahrzehnte – minus 155 Millionen seit 1990 - in der Hungerbekämpfung konterkariert zu werden, während die bereits großen Umweltprobleme weiter zunehmen. China ist mit geschätzten 134 Millionen Menschen das Land mit der zweithöchsten Zahl an Hungernden (FAO 2015). 95 Prozent der 193 Millionen landwirtschaftlichen Betriebe verfügen über weniger als zwei Hektar Land (IFAD 2011).

6) Was ist aus der „Development Box“ in den Agrarverhandlungen geworden?

Der Vorschlag für eine „Development Box“ wurde im Juni 2000 bei den ante-Doha Agrarverhandlungen von einer Gruppe von 11 Entwicklungsländern erstmalig vorgestellt mit dem Ziel, Entwicklungsanliegen – Ernährungssicherheit, Existenzsicherung von Kleinbäuerinnen und -bauern, ländliche Entwicklung - stärker im Agrarabkommen zu verankern. Auch in Doha kam dieser Vorschlag auf die Tagesordnung, wurde aber nicht in der Ministererklärung aufgenommen. Der letzte offensive Vorschlag kam Ende 2002 von der „Gruppe der Gleichgesinnten“, der als der Weitestgehende zur „Development Box“ angesehen wird. Zu den Forderungen zählten u.a.:

- die Ausnahme von bestimmten Agrarprodukten von weiteren Zollsenkungen
- die Möglichkeit, niedrig gebundene Zölle für Grundnahrungsmittel anzuheben
- das Recht, einen Zusatzzoll auf subventionierte Agrarimporte zu erheben
- das Recht, einen speziellen Schutzmechanismus (SSM) für alle Agrarprodukte in Anspruch zu nehmen
- keine Ausweitung der Zollquoten
- Ausnahmen für produktspezifische Subventionen
- Einführung einer neuen Kategorie „Armutsbekämpfung, ländliche Entwicklung, Ernährungssicherung, Diversifizierung der Landwirtschaft, Beschäftigungsförderung“ in der Grünen Box.

Zum letzten Mal findet sich der Begriff der „Development“ Box im Übersichtspapier (TN/AG/6 vom 18.12.2002) von Harbinson, dem damaligen Vorsitzenden des Agrarausschusses, in einem offiziellen Dokument. Nur zwei Vorschläge der „Development Box“ werden noch im letzten Entwurf des Verhandlungstexts (TN/AG/W/4/rev.4) erwähnt: die speziellen Produkte (SP) und der spezielle Schutzmechanismus (SSM). Viele Vorschläge von Entwicklungsländern wurden nicht aufgenommen.

Liste von Entwicklungsländer-Vorschlägen, die nicht mehr auf der Verhandlungsagenda sind:

- 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 Zusammenhangs.
- Abschaffung von § 5, 6, 7, 11 der Grünen Box
-

7) Was ist aus der „Doha Entwicklungsrunde“ geworden?

Seit dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle 1999 hatten die Entwicklungsländer eine „Entwicklungsrunde“ gefordert, in welcher die Ungleichheiten der bestehenden WTO Abkommen korrigiert und ihre Bedürfnisse besonders berücksichtigt werden sollten. Auf der [Doha-Entwicklungs-Agenda](#) stehen eine Vielzahl von Themen, darunter Landwirtschaft, Industriegüter, Dienstleistungen aber auch Handel und Verschuldung, Handel und Technologietransfer und

Implementierungsfragen. Die Industrieländer haben dieses Versprechen einer Entwicklungsrunde nie eingelöst und würden lieber heute als morgen die Entwicklungsrunde zu den Akten legen (Oxfam 2009). Obwohl die Entwicklungsländer sich in Koalitionen zusammenschlossen – G20, G33, G90 der ärmsten Entwicklungsländer (Wiggerthale 2005a), ließen sich die Industrieländer, insbesondere die EU und die USA, nicht auf entwicklungsorientierte Handelsregeln ein. Auch den BRICS-Ländern ist es am Ende trotz ihres gestiegenen Einflusses nicht gelungen, Ungleichheiten zu korrigieren und den dafür erforderlichen politischen Druck auf die Industrieländer auszuüben (Van Ameringen 2014). Aller Rhetorik einer »Entwicklungsrunde« zum Trotz drängten die EU und USA vor allem auf den Zugang zu den Märkten der Entwicklungsländer.

Bei der WTO-Ministerkonferenz wird es u.a. darum gehen, wie es mit der „Entwicklungsrunde“ weitergeht. Der südafrikanische WTO-Botschafter Ismail hält eine Reform der WTO weg von einer merkantilistisch ausgerichteten Welthandelsorganisation hin zu einer Institution, die Ungleichgewichte angeht und versucht, entwicklungsfreundlichere Abkommen zu schaffen, für absolut notwendig (van Ameringen 2014). Der frühere Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, forderte im Jahr 2011, dass die WTO-Mitglieder ein Expertengremium einrichten sollten, um systematisch die Kompatibilität der bestehenden WTO-Regeln und derjenigen, die in der Doha Runde verhandelt werden, mit nationalen und internationalen Ernährungssicherungsstrategien und –politiken zu überprüfen. In keinem Fall dürften Handelsverpflichtungen die Möglichkeit von Ländern einschränken, die nationale Ernährungssicherung und das Recht auf Nahrung zu gewährleisten. Ein Waiver für solche Maßnahmen sollte angestrebt werden, d.h. eine autorisierte Ausnahmeregelung von eingegangenen rechtlich verbindlichen Verpflichtungen im Rahmen der WTO (De Schutter 2011).

8) Statt „Single Undertaking“ nur noch kleine Pakete? Ist dies der neue Ansatz in der WTO?

Bei der Entwicklungsrunde ist vereinbart worden, dass die Beschlüsse zu den einzelnen Verhandlungsthemen im Ganzen als Konsens ("Single Undertaking") verabschiedet werden sollen. Das heißt: Nichts ist beschlossen, bis alles beschlossen ist. Aber es wurde 19 Jahre lang keine Einigung erzielt und folglich nichts beschlossen. Dies änderte sich 2013, als das Bali-Paket (Handelserleichterung, öffentliche Lagerhaltung etc.) auf den Weg gebracht wurde.^{xi} Es wurde als „historischer Deal“ gefeiert, mit dem der brasilianische Generaldirektor Azevedo die WTO wieder zurück auf die handelspolitische Bühne gebracht hat. Der Bali-Deal zeigte den Regierungen und Konzernen, dass auch die WTO beim Vorantreiben einer Freihandelsagenda weiterhin hilfreich sein kann und sie eine Ergänzung zu bilateralen Freihandelsabkommen darstellt (siehe Frage 10). Den aktuellen Berichten zufolge, wird auch für Nairobi ein Paket-Deal angestrebt. Allerdings ist es denkbar, dass im nächsten Jahr eine grundlegende Diskussion über eine Reform der WTO beginnt, die neue Verhandlungsoptionen und -themen beinhaltet und sich vom Konsensprinzip verabschiedet (TWN 2015b).

9) Gibt es mehr bilaterale und regionale Freihandelsabkommen, seit die WTO-Verhandlungen in der Krise sind?

Immer wieder ist zu hören, dass die Zahl der bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen erst gestiegen ist, nachdem die Verhandlungen in der Doha-Entwicklungsrunde nicht vorankamen. Die Entwicklung der letzten 20 Jahre widerlegt dies jedoch. Richtig ist, dass bereits seit Anfang der 90er Jahre ein Anstieg bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen festzustellen ist. Viele Länder haben schon seit langem einen mehrgleisigen Ansatz verfolgt. Geopolitisch hat das Erstarken der Schwellenländer aber dazu geführt, dass unter den Wirtschaftsmächten ein Wettlauf um die Erschließung neuer Märkte erfolgte. Hinzukommt, dass

seit Anfang 2000 der Förderung von privaten Investitionen eine zunehmend wichtige Rolle zugeschrieben wird und die Regierungen in Nord und Süd ihre inländische und Handelspolitik noch mehr daran ausrichten.



Quelle: Economist 2015

10) Wäre es besser, wenn Handelsregeln wieder stärker in der WTO verhandelt würden als bilateral in den EPA- oder TTIP-Verhandlungen?

In erster Linie kommt es auf die Inhalte und Ziele der Gespräche an. Entwicklungspolitische Anliegen können in der WTO ebenso ignoriert werden wie in anderen Freihandelsabkommen, das zeigt die Blockade der Doha-Entwicklungsrunde eindrücklich. Sowohl die USA als auch die EU verhandeln in bilateralen Freihandelsabkommen Themen, die sie auch innerhalb der WTO stärker verankern wollen (z.B. Investitionsschutz, radikale Marktöffnung oder die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens).

Mit den bilateralen Abkommen hoffen die USA und die EU, schneller ihre Ziele durchsetzen zu können, da sie mit weniger Widerstand rechnen. Je stärker ihnen dies mit TTIP, den EPAs und anderen bilateralen Abkommen gelingt, umso stärker werden sie versuchen, die dort ausgehandelten Regeln als neuen globalen Standard zu etablieren, hinter den auch die WTO-Verhandlungen nicht zurückfallen sollen. Anders ausgedrückt: Derzeit schaffen die USA und die EU mit den bilateralen Abkommen ein fragmentiertes, teilweise inkonsistentes internationales Handelsregime. Und als Ausweg bieten sie der Staatengemeinschaft an, die Regeln über die WTO wieder zu harmonisieren (EU-COM 2015), allerdings zu ihren Bedingungen. Ihr Hauptziel ist dabei, ihre wirtschaftliche Vormachtstellung abzusichern oder gar auszubauen.

11) Einige fordern verstärkt plurilaterale Verhandlungen in der WTO ein. Was würde das ändern und wie ist das entwicklungspolitisch zu bewerten?

Entscheidend ist zunächst, ob das Ziel der Verhandlungen die Verabschiedung von fairen Handelsregeln ist oder ob weiterhin die Freihandelsagenda zugunsten von Konzernen vorangetrieben wird. Sollten sich einige Regierungen zusammenschließen, um eine Abkehr vom Freihandelsdogma zu vollziehen und die Handelsregeln an die Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele und an die Gewährleistung von Menschenrechten auszurichten, wäre dies zu begrüßen. Solche plurilateralen Verhandlungen könnten Impulse für multilaterale

Verhandlungen setzen, insbesondere dann, wenn sie eine kritische Masse von Ländern einbeziehen.

Wenn allerdings auf bilateraler, plurilateraler und multilateraler Ebene die Freihandelsagenda vorangetrieben wird, bleibt am Ende nur die Frage, ob der multilaterale Rahmen den Entwicklungsländern mit großen Entwicklungsherausforderungen und den ärmsten Entwicklungsländern nicht eine größere Chance bietet, dass ihre Entwicklungsanliegen berücksichtigt werden. Bislang hat sich das im Kontext der Doha-Verhandlungsrunde nur vereinzelt für LDCs bestätigt (z.B. die Ausnahmeregelung für die Umsetzung des Abkommens zu geistigen Eigentumsrechten bis 2021), aber nicht für Entwicklungsländer im Allgemeinen (z.B. Baumwollforderungen der vier afrikanischen Länder, SSM). Ohne eine grundlegende Reform der WTO, die mit einer sozialen und ökologischen Neuausrichtung einhergeht, wird sich daran auch in Zukunft nichts ändern.

Technisch erlaubt die WTO, dass ein Teil ihrer Mitglieder ein Abkommen abschließt, das nur für die unterzeichnenden Mitglieder gilt und das die Vorteile anderen Mitgliedern nicht zugestehen muss. Allerdings können solchen plurilateralen Abkommen nur zu den bestehenden WTO-Abkommen hinzugefügt werden, wenn dem alle Mitglieder zustimmen. Abgesehen davon, dass auch hier die Machtungleichgewichte voll zum Tragen kommen, würden die Mitglieder eines solchen „Club des Clubs“ die Spielregeln in dem Themenbereich bestimmen, die auch von späteren Mitunterzeichnern wohl nicht mehr zu ändern wären.

Trotzdem scheint die Diskussion verstärkt in diese Richtung zu gehen. Plurilaterale Abkommen werden zunehmend als die Lösung für stagnierende, multilaterale Verhandlungen gesehen (Helble, Ganeshan 2015). Solche plurilateralen Verhandlungen finden zudem bereits statt, auch wenn sie eher wenig von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Im April 2014 trat das überarbeitete Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen in Kraft. Beim Informationstechnologieabkommen (ITA), das 1997 in Kraft getreten ist, konnten sich die Mitglieder offensichtlich auf die Aufnahme neuer Produkte verständigen. Im Sommer 2014 starteten die Verhandlungen zu Umweltgütern.

Seit Anfang 2013 wird ein Dienstleistungsabkommen (TISA) verhandelt, das gemäß der Dienstleistungsindustrie die „vielversprechendste Gelegenheit“ ist, den Handel im Dienstleistungsbereich auszuweiten. Damit wird die Privatisierung von Dienstleistungen, auch in sehr sensiblen Bereichen, massiv vorangetrieben und soll, dort wo die Privatisierung bereits erfolgte, auch nicht wieder rückgängig gemacht werden können. Das hätte katastrophale Konsequenzen. Mit TISA wird erstmalig ein plurilaterales Abkommen außerhalb der WTO verhandelt, das thematisch auch bereits Bestandteil der WTO ist. Hier greifen nicht einmal die Mindestanforderungen an Transparenz von WTO-Prozessen.

12) Wie müsste sich die WTO verändern, um zukunftsfähig zu werden?

Ihr aktuelles Mandat verschreibt der WTO einer stetig fortschreitenden Liberalisierung des internationalen Handels. Doch nach 20 Erfahrungen mit der WTO ist deutlich geworden, dass diese Priorität für viele Menschen, für Kleinbäuerinnen und –bauern, für Arbeiter/innen, Verbraucher/innen und für die Umwelt schädlich ist. Statt soziale Ungleichheit zu reduzieren, Armut und Hunger zu bekämpfen sowie Umweltschutz zu fördern, wird die wirtschaftliche Ungleichheit verschärft und die Macht großer Unternehmen und Kapitalbesitzer gestärkt. Um für die Herausforderungen unserer Zeit gerüstet zu sein, müsste die WTO ihren Liberalisierungsfetisch durch eine breitere handelspolitische Perspektive ersetzen, die an sozial und ökologisch nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung, an ausgewogenen Handels- und

Zahlungsbilanzen, an der Unterstützung der schwächeren Staaten und am Abbau von Ungleichheit innerhalb und zwischen Staaten orientiert ist.

Auch institutionell besteht bei der WTO Reformbedarf. Auf dem Papier haben alle Mitglieder eine Stimme, doch in der Praxis werden Entscheidungsprozesse oft von jenen Staaten dominiert, die mehr Ressourcen und Wirtschaftskraft haben. Wichtige Verhandlungen finden in kleinen Gruppen in sog. Green Rooms statt. Mehr Transparenz, Einhaltung formaler Prozesse, Unterstützung schwächerer Delegationen, keine Verlagerung von Verhandlungen in informelle Hinterzimmer wie z.B. aktuell bei den TISA-Dienstleistungsverhandlungen sind erste wichtige Schritte.

13) Was fordern zivilgesellschaftliche Organisationen von der Nairobi-Ministerkonferenz?

Oxfam fordert gemeinsam mit vielen anderen Organisationen weltweit eine Kehrtwende in den Verhandlungen. Mit einem [Brief](#) haben sich 345 zivilgesellschaftliche Organisationen im Vorfeld der Nairobi-Ministerkonferenz an Mitglieder der WTO gewandt. Darin kritisieren sie die Versuche, innerhalb der WTO die Liberalisierungsagenda im Dienstleistungs- und Warenhandel weiter voranzutreiben. Besonders scharf weisen sie Bestrebungen einiger reicher Länder zurück, die Entwicklungsthemen der Doha-Runde zu begraben und stattdessen neue Verhandlungen über Investitionen, Öffentliche Beschaffung, Transparenz und andere sogenannte „neue Themen“ aufzunehmen, die primär den Profitinteressen internationaler Konzerne dienen.

Von der Ministerkonferenz in Nairobi erwarten die zivilgesellschaftlichen Organisationen hingegen, dass Reformen im Landwirtschaftsabkommen, die besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer und die Anliegen der LDCs prioritär vorgebracht werden. Die handelsverzerrenden Subventionen, die reiche Länder den Exporteuren landwirtschaftlicher Güter trotz wiederholter Versprechen immer noch gewähren, müssen abgeschafft werden. Entwicklungsländer müssen das Recht haben, ihre einheimische Lebensmittelproduktion zu schützen, unter anderem mithilfe eines effektiven und praktikablen speziellen Schutzmechanismus. Ferner fordern sie die Mitglieder der WTO auf, die öffentliche Lagerhaltung von Lebensmitteln und die Unterstützung von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen zum Zweck der Ernährungssicherung zu erlauben. Die WTO darf dem Recht auf Nahrung nicht länger im Weg stehen. Wenn Nairobi ein Erfolg werden soll, dann muss bei den Entwicklungsthemen geliefert und die Kehrtwende der WTO eingeleitet werden.

Literaturverzeichnis

BN (2014): Chancen für eine grünere und gerechtere Agrarpolitik werden nicht genutzt. BN Aktuell. Oktober 2014. Nürnberg.

CRS (2015): 2014 Farm Bill Provisions and WTO Compliance. Congressional Research Service. April 22, 2015. Washington. <https://www.fas.org/sqp/crs/misc/R43817.pdf>.

Das, Abhijit (2015): Showing spine at the WTO negotiations, in: The Hindu. July 16, 2015. <http://www.thehindu.com/opinion/lead/showing-spine-at-the-wto-negotiations/article7426095.ece>.

Daugbjerg, Carsten (2014): Explaining Reform and Reversal of the EU's Common Agricultural Policy, 1992-2013. Paper prepared for Conference, Glasgow, 3-6 September 2014.

De Schutter (2011): The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda. Putting Food Security First in the International Trade System.

Economist, The (2015): Why everyone is so keen to agree new trade deals. October 6th 2015. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/10/global-trade-graphics?src=scn%2Ftw%2Fte%2Fdc%2Fst%2Fwhyeveryoneissokeentoagreeonewtradedeals>.

EU-COM (2015): Trade in Services Agreement (TISA). Questions and Answers. Updating and strengthening international rules. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/questions-and-answers/>.

FAO (2015): State of Food Insecurity in the World. Rome.

FAO (2014): WTO domestic support disciplines: options for alleviating constraints to stockholding in developing countries in the follow-up to Bali. Rome.

Glauber, W. Joseph, Westhoffe, Patrick (2015): 50 Shades of Amber: The 2014 Farm Bill and the WTO. University of Missouri.

Helble, Matthias, Wignaraja, Ganeshan (2015): Plurilateral trade agreements: an overlooked but powerful force for international trade opening for Asia?, in Asia Pathways. <http://www.asiapathways-adbi.org/2015/02/plurilateral-trade-agreements-an-overlooked-but-powerful-force-for-international-trade-opening-for-asia/>.

ICTSD (2015a): New Farm Trade Proposals Reveal WTO Divide over Nairobi Ministerial. 26 November 2015. Geneva.

ICTSD (2015b): Brazil, EU Propose Tighter WTO Rules on Agricultural Export Competition. 19 November 2015. Geneva. <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/brazil-eu-propose-tighter-wto-rules-on-agricultural-export-competition>.

ICTSD (2015c): New Chinese Farm Subsidy Data Shows Spending Increase. 13 May 2015. Geneva.

ICTSD (2009): China Boosts Agriculture Spending in Face of Global Crisis. 11 March 2009. Geneva.

IFAD (2011): Smallholder Farming in Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities. Rome.

Hofreither, F. Markus (2012): WTO-Verpflichtungen der EU und GAP-Reform 2013 - Passen „begrünte“ Direktzahlungen in die „Greenbox“?, in: *Ländlicher Raum - Ausgabe 04/2012*. Wien.

Oxfam (2013): Unpacking India's historic new Food Security law. Blog article on "From Poverty to Power". October 4, 2013. New Dehli.

Oxfam (2009): Empty promises. What happened to 'development' in the WTO's Doha Round? 16 July 2009.

Smith, L.E.D., Siciliano, G. (2014): A comprehensive review of constraints to improved management of fertilizers in China and mitigation of diffuse water pollution from agriculture, in: *Agriculture, Ecosystems and Environment*. London.

TWN (2015a): Agriculture: India assails Brazil, EU over export competition proposal. 23 November 2015. <http://www.twn.my/title2/wto.info/2015/ti151116.htm>.

TWN (2015b): South strikes body blow to US-EU plan to wind-up DDA. 11 November 2015. <http://www.twn.my/title2/wto.info/2015/ti151111.htm>.

UN (2013): Right to food. Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. 7 August 2013. New York.

Van Ameringen, Benjamin Syme (2014): Exclusive Interview: South African Ambassador to WTO Calls for Reform, in: *Geopolitical Monitor*. June 2, 2014. <http://www.geopoliticalmonitor.com/exclusive-interview-south-african-ambassador-wto-calls-reform/>.

Wiggerthale, Marita (2005a): Die Verhandlungen zur Reform des Agrarabkommens. Global Issues Paper. Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin.

Wiggerthale, Marita (2005b): Wo steht die G20 in den Agrarverhandlungen? Stellungnahme für Unterausschuss Globalisierung und Außenhandel des Bundestages. Berlin.

Wise, Timothy, Patnaik Biraj (2015): Destruction of US credibility at WTO. It is hypocritical of the US to give price support to its farmers while denying it to the world's poorest farmers. *LiveMint*. 24 November 2015. E-Paper.

Wise, Timothy (2013): Ten signs of US hypocrisy on India's food security programme. December 7, 2013. <http://www.firstpost.com/world/ten-signs-of-us-hypocrisy-on-indias-food-security-programme-1270775.html>.

WTO (2015a): Cotton. Background Paper by the Secretariat. 30 June 2015. Geneva.

WTO (2015b): Notification of European Communities. Marketing year 2012/2013. G/AG/N/EU/26. 2 November 2015. Geneva.

WTO (2015c): Notification of China for marketing years 2009 und 2010. G/AG/N/CHN/28. 6 May 2015.

WTO (2014a): Notification of United States. Marketing year 2012. G/AG/N/USA/100. 8 December 2014. Geneva.

WTO (2014b): Notification of India. Marketing years 2004/2005 to 2010/2011. G/AG/N/IND/10. 10 September 2014. Geneva.

WTO (2011): Notification of China for marketing years 2005-2008. G/AG/N/CHN/21. 13 October 2011. Geneva.

WTO (2009): Notification of European Communities. Marketing year 2005/2006. G/AG/N/EEC/59. 2 March 2009. Geneva.

WTO (2007): Notification of United States. Marketing years 2002, 2003, 2004 and 2005. G/AG/N/USA/60. 9 October 2007. Geneva.

Endnoten:

ⁱ Im Allgemeinen wird dann von einer **Importflut** gesprochen, wenn das Importvolumen den Durchschnitt der letzten drei Jahre um 30 Prozent übersteigt. Beim Preisverfall wird die Schwellengrenze noch diskutiert. Als sinnvoll wird ein Wert von 90 Prozent des Durchschnitts der letzten drei Jahre diskutiert.

ⁱⁱ Die USA exportiert 2014/15 zwei Mal so viel **Baumwolle** wie Indien und hat im Zuge der US Farmbill die Baumwollsubventionen sogar noch erhöht, während Indien gemäß ihrer letzten Notifizierung aus dem Jahr 2010 die Baumwollproduktion nicht unterstützt. Die USA hat im Jahr 2012 die Baumwollproduktion mit 636 Millionen US\$ unterstützt (WTO 2015a). China ist der weltweit größte Importeur von Baumwolle. Es unterstützt zwar auch die Baumwollproduktion, exportiert aber nur relativ wenig Baumwolle. Die USA exportiert 50 Mal so viel Baumwolle wie China.

ⁱⁱⁱ Die **Grüne Box** wird im Agrarabkommen als Anhang 2 des AoA bezeichnet. Es ist eine Liste von Direktzahlungen, die von den AMS Berechnungen (Gelbe Box) ausgenommen sind. Sie gelten als gering bis gar nicht handelsverzerrend und sind in der Höhe nicht begrenzt. Dazu zählen: Allgemeine Dienstleistungen z.B. Forschung, Beratung, Inspektionsdienste etc.; Öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherheit, interne Nahrungsmittelhilfe (zum aktuellen Marktpreis), Direktzahlungen an Erzeuger; entkoppelte Einkommensunterstützung; Strukturanpassungshilfe in Form von Investitionsbeihilfen und Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen und Regionalbeihilfeprogrammen.

^{iv} Das **AMS** (Aggregated Measurement of Support) im Agrarabkommen der WTO ist eine kalkulatorische Größe, welche sich größtenteils aus der staatlichen, produktspezifischen Unterstützung für landwirtschaftliche Produzenten ergibt. Die Marktpreisstützung im AMS errechnet sich aus dem Unterschied zwischen dem staatlich festgelegten Interventionspreis und dem Weltmarktpreis (externer Referenzpreis; Durchschnittsniveau 1986-1988) multipliziert mit dem Produktionsvolumen.

^v 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.

^{vi} Der Artikel 6.5. des Agrarabkommens besagt, dass die **Blaue Box** den Ländern unbegrenzte Ausgaben für Direktzahlungen an Landwirte erlaubt, wenn diese Zahlungen an „produktionsbeschränkende Programme“ gekoppelt sind.

^{vii} In Deutschland wurde im Zuge der nationalen Umsetzung gar entschieden, dass der Einsatz von Pestiziden bei Eiweißpflanzen auf ökologischen Vorrangflächen erlaubt sein soll und Dauergrünland umgebrochen werden darf.

^{viii} Das **Greening** der Direktzahlungen in der ersten Säule hat zur Folge, dass Landwirte 30 Prozent ihrer Direktzahlungen, die so genannte Greening-Prämie, nur dann erhalten, wenn sie konkrete, zusätzliche Umweltleistungen erbringen. Das Greening umfasst formell den Erhalt von Dauergrünlandflächen (wie Wiesen und Weiden), eine verstärkte Anbaudiversifizierung (größere Vielfalt bei der Auswahl der angebauten Feldfrüchte) sowie die Bereitstellung sogenannter "ökologischer Vorrangflächen" auf Ackerland. Vieles hört sich allerdings besser an als es ist. Zur Kritik am Greening siehe BN 2014.

^{ix} **Artikel 6.2.** des Agrarabkommens besagt, dass Investitionsbeihilfen, die der Landwirtschaft in Entwicklungsland-Mitgliedern allgemein zur Verfügung stehen, und Beihilfen für landwirtschaftliche Betriebsmittel, die Erzeugern mit geringerem Einkommen oder geringen Ressourcen allgemein zur Verfügung stehen, von der Verpflichtung zur Senkung der internen Stützung ausgenommen werden. Es wird damit anerkannt, dass staatliche Hilfen zur Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung ein wesentlicher Bestandteil der Entwicklungsprogramme der Entwicklungsländer sind.

^x **Indien** erklärte im Jahr 2003, dass Erzeuger mit einem geringen Einkommen oder mit geringen Ressourcen solche sind, die über 10 Hektar oder weniger Land verfügen. 80 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe besitzen weniger als zwei Hektar Land.

^{xi} Das **Bali-Paket** wurde von den WTO-Mitgliedern am 27. November 2014 verabschiedet, nachdem die USA und Indien ihre Differenzen über die öffentliche Lagerhaltung zum Zweck der Ernährungssicherung beigelegt hatten.